

ブラジル財政危機の要因と財政改革の課題*

山 崎 圭 一

目 次

- | | | | |
|-----|---------------------------|-----|---------------------------|
| 1 | はじめに | 4 | 財政改革の動向と課題 |
| 2 | ブラジル財政フェデラリズムの概観 | 4-1 | 連邦の財政改革 |
| 2-1 | 先行研究におけるブラジルの評価 | 4-2 | 州の財政改革 |
| 2-2 | 4つの特徴：基礎自治体の政治的独立性と経済的従属性 | 4-3 | 市郡の財政改革 |
| 2-3 | ブラジル行政部門の経済的規模 | 5 | 終わりに——カルドゾ政権の財政再建路線への代替戦略 |
| 2-4 | 財政・地方財政の構造変化 | | |
| 3 | 財政危機の諸要因 | | 参考文献 |
| 3-1 | 財政危機の規模 | | 参照ホームページURLリスト |
| 3-2 | 財政赤字の要因 | | 略字リスト |

1 はじめに

【本稿の目的】1990年代にはいって、多くの途上国において地方分権化のブームといえる状況が生じたが、アジアでの分権化は始まったばかりである¹⁾。ラテンアメリカに目を移すと、他の途上国に先んじて、地方分権が進んでいる国がある。それは、百年以上の地方自治の歴史を

有する、ブラジル連邦共和国である。この国の分権体制が生み出した副産物として、クリチバ市（パラナ州）を想起してよいであろう。同市はエコロジカルな「未来都市」として、90年頃から世界的に注目されてきたが、その成功は、地方分権体制下での自由な都市政策の帰結だと、解釈することもできる。

* 本論文は、2000年10月21日～22日に明海大学にて開催された日本財政学会第57回全国大会に、自由論題報告として提出したフル・ペーパー「ブラジルの地方財政—大都市比較による実証分析」を大幅に修正して作成した。討論者の柴田徳衛・東京経済大学名誉教授からは、会場での討論や後日の書簡で、多くの貴重な質問を賜った。財政に関わる論評を2点選び出すと、①「ブラジルの地方財政調整制度は、途上国世界で最も発達した仕組みだ」との趣旨の説明が報告文中にあるが、この制度が発達した歴史的背景の分析が必要である。

日本の地方財政調整制度発達の歴史的背景（明治地方自治制下での義務教育費の国庫負担や、戦後の産業基盤整備への財政資金の投入など）との比較で、どのような特徴があるだろうか。②ブラジルでは州税に相続税があるようだが、途上国で相続税が制度化され、税収がプラスだという事実は、驚くべきである。どのような背景があるだろうか、という内容であった。いずれも難問であるが、さしあたりの解答は、注13および注15に示した。その他の論点も、逐一明記しないが、執筆上大いに役だったことを記して、謝したい。

しかし、地方政府（州および基礎自治体）全体を見渡せば、そのガバナンスの質は高くなく、財政再建路線のもとでの地方への集権的統制が、近年強まっている。財政再建は重要な課題であるが、集権化ベクトルを持ったガバナンスの改善が、最適なアプローチとは限らない。地方政府をどの程度信頼するかで、態度は分かれよう。地方の能力を全く信認しないとすれば、財政再建や財政規律の向上には、中央集権化の選択肢しか残されないだろう。本稿は、彼らの潜在的な自治能力にある程度の信頼を置くという立場から、代替的な方向性を模索する試みである。すなわち、集権的発想への対抗戦略について考える。

1) アジアやラテンアメリカにおいては、基礎的地方行政組織が「自治体化」されていない国も多い。韓国、フィリピン、タイ、インドネシア、インドなどでは、現在地方自治が導入・拡充されつつあるが、まだ地方政府の自治は制限されている（平石 1994；山田 1998；重富 1996）。たとえばインドでは、特定の州に対して「大統領統治」が適用されて自治権が制約される事例が、近年でも少なくない（岩崎 1998）。韓国では、地方政府の要職を中央政府官僚が占めるといった人事介入が存在する（盧 1999）。またタイの村であるスカピバンには従来首長職が設けられていなかったし、議会の構成員は半数が任命制で、公選されていなかった（ただし1999年に市に昇格）。

ブラジルでは、人事介入はない。民主主義が抑圧された軍事政権時代（1964年～85年）を通じて、地方都市や小規模市郡では市長公選が維持された（ただし州都や一部の都市の市長は任命制であった）。人事面の特徴としては、4年に1度の地方選挙で首長が変わると、課長レベルまで顔ぶれが一新される点が挙げられる。この人事の刷新は、同じ政党の首長でもありうる。たとえばセアラ州について見てみよう。周知のようにタッソ・ジェレイサッティ知事が1986年の首長選で当選し、旧態依然とした州政治を刷新して、名前を全国に轟かせた。彼の2期目の後に、シロ・ゴメス知事（当時は同じ政党に所属）が就任した。2人は友人で、ゴメス知事は前知事の政策を継承したが、それでも課長職まで人事は変更された（1999年セアラ州政府での聞き取りによる）。なお現在は両者の所属政党は異なり、ジェレイサッティ氏はPSDBに、ゴメス氏はPPSに所属している。ブラジルでは、財政局長や都市計画局長などに、学者など有識者が市民社会から任用されるケースも多い。

【問題の背景】この国は1994年以降、「リアル」経済政策²⁾と呼ばれる安定化政策のもとで、年間数千%に達したハイパー・インフレを抑制し、「失われた10年」（80年代）からの蘇生を図った。貧富の格差といった構造的問題は未解決であったし、為替高と高金利の負の影響を受けたセクターもあったが（とくに中小零細企業）、消費は堅調であった。にもかかわらず、98年夏～99年始めにかけて、アジア通貨危機の余波を受け、350億ドル以上の外貨の流出と、為替レートの下落を経験した。為替制度は固定制から変動制への変更を余儀なくされ（99年1月15日、正式移行は18日）、通貨価値は1米ドル0.8～1リアルから、1.8～2リアルへと、半減した。

しかし、その後経済は持ち直し、為替レートも株価も安定した。通貨アタックの原因とされた財政赤字の縮減の努力は、目標を超過達成し、IMFによる評価も良好である。昨年（2000年）のプライマリー収支は、GDPの+3.6%に達した。「脱税天国」の汚名を返上すべく、「財政責任法」と「財政罰則法」も成立した（第4節第1項参照）。ブラジル経済の評価は定着しつつあり、国際的な信用度も高まって、資本の流入額は、FDIだけで300億米ドルのレベルに達した。これは対中国FDIの260億米ドルを抜いて、エマージング・マーケット中第1位である（日本貿易振興会 2001）。

このような、全体のパフォーマンスの改善のために、カルドーゾ政権は、地方分権化を一旦

2) 1994年7月に始まった経済安定化プログラムの中で、為替アンカー政策と年利約50%の高金利政策と財政緊縮による総需要抑制政策とで、一時は年間約3000%に達していた準ハイパー・インフレを成功裏に収束させた。すなわち、インフレ率は、直前の900%から一気に一桁台に下落した。為替アンカー政策とは、新通貨「リアル」(Real, 現地発音はヘアル)を導入して、対ドルレートを1対1に固定した政策で（ただし事実上のクロウリング・ベック）、中央銀行が市場介入に必要な外貨は、50%の「超」高金利で誘引した。金融システムを含めたブラジルのマクロ経済については、詳しくは西島（1993；1996；1998；1999）および浜口（1998）を参照せよ。

減速させたと解釈することが、可能である。これは、結果的には、ブラジル財政フェデラリズムの再編過程（部分的「再集権化」過程）³⁾と位置づけられる。この集権的再編の犠牲になったのが、地方自治である。地方では、改善・克服すべき課題が、先送りされたまま山積した。地方財政の危機は、住民サービスの低下を招いて地方住民の不満を高め、昨年統一地方選では、多くの自治体でPT（労働者党）政権が誕生した⁴⁾。カルドゾの、財政フェデラリズムの再編路線に対する批判票が、大量にPTに集中したと、筆者は解釈している。国民や住民の潜在的な不満の蓄積は、近年静かに進行している。それは、直接的には市長や市会議員の汚職スキャンダルなどに絡んで表面化するが、構造的な原因を、地方財政構造に求めることもできる。

3) 筆者は従来より、ブラジル財政フェデラリズムは1994年頃を境に変容したと、論じてきた(1999a; 1999b; 2000a)。88年から94年頃までは、地方分権化のベクトルが強かったが、94年頃以降の「リアル」経済政策下で、地方分権化は「一端停止」しているか、ないしは部分的な「再集権化」の傾向が認められる。外圧もあって、「財政再建」を重視するカルドゾ政権が、ガバナンスの低質な地方政府への財源や権限や事務の移譲を一旦抑制して、公共部門全体の効率性を維持ないし向上させようと意図したと、筆者は考えている。実際に、財政再建策の一環として、地方政府や州立銀行への統制は強まった。こうした統制に、州政府は様々な理由から不満を抱いた。そのような州の1つにミナス・ジェライス州があった。99年1月に、イタマル・フランコ州知事が、対連邦債務および対外債務の1部の返済モラトリアム宣言を発して、ブラジル中央銀行総裁の更迭劇を誘発した。この総裁更迭が、アジア通貨危機（とくにロシアのルーブル危機）の余波を受けつつ、国際通貨パニック（「サンバの波」）を招いた経緯は、記憶に新しい。

4) 州レベルでは、26州のうち6州で、市郡レベルでは187市で、それぞれPT政権が誕生した。全首長のエクセル版名簿は、PTのホームページ内（論文末URLリストを参照）をキーワード「prefeito」で検索して得られる。なお他の政党を含めた全野党系首長数は、750人を超えた。

【構成】筆者はブラジル地方財政・地方自治の調査・研究を重ねてきたが⁵⁾、制度面での詳細は拙稿にゆだね、まず第2節で、ブラジル地方財政の特徴と潜在的な能力を、国際比較をしながら検討する。最初に、基礎自治体を含めて明解な3層構造になることを説明した上で、基礎自治体の政治的独立性の高さと経済的自立性の低さの対比を確認した。フェデラリズム全体としては、国際的にみて独自の型だが、「集中・分権モデル」（日本型）に近いと規定し、途上国世界ではまれにみる発達した地方財政調整制度を有している点を強調した。また基礎自治体が一定の事務（歳出で全政府の19%を占める）を担っている点も、途上国世界では珍しい。た

5) 山崎（1993；1994）およびYamazaki（1997）では、サンパウロ大都市圏の37の基礎自治体の財政収入構造の、約10年間の変化をフォローした。とくにサンパウロ州政府による基礎自治体への歳入分与金の配分方法を検討した。そして「88年体制」下での地方分権化でのICMS分与金の分与率の増大は、州内の基礎自治体間の財政格差の縮小には、寄与していないことを確認した。「88年体制」とは、1988年に成立した、新しい連邦憲法下でのブラジル経済を意味する。88年憲法は、地方分権とりわけ一般財源の地方への移転を促進した。歳入分与の割合が、＜連邦→州＞、＜州→市郡＞、＜連邦→市郡＞の3本の主な流れ（図1）すべてにおいて、拡充された。しかし＜州→市郡＞に関しては、裕福な自治体を優先してICMS分与金が配分された。これは、政策上意図された配分方法であった。州の歳入分与金は、基本的に財政格差の均衡化を目的とする仕組みではなく、ある種の地方譲与税である。以上3論文では、地域的にも制度的にも、検討対象は極めて限定されていた。

山崎（1999c）では、検討対象を広げて、ブラジルの歳入分与制度の全体構造を考察した。ブラジルの地方自治体は、政治的にはきわめて高い独立性を付与されているが、経済的・財政的には上級政府の下部行政機関にすぎない位置にある点を、明らかにした。また＜連邦→市郡＞、＜連邦→州＞の分与金制度を含めて総合的に見た場合、ブラジルの歳入分与金制度は、財政格差縮小に大きな役割を果たしていることを、再確認した。

山崎（1999a；1999b；2000a）では、1999年1月の通貨危機と関連させて、ブラジル財政フェデラリズムの構造変化を論じた（注3を参照）。

だし歳入分与金制度は、地方の自立を妨げ、分与金依存体質を定着させてしまったという問題点がある。重要な税源は州と連邦に配分されており、基礎自治体には、捕捉が困難なIPTU（都市不動産税）とISS（サービス提供税）しか、基幹税としては、配分されていない。前者は土地台帳が未整備で、後者のサービス活動の捕捉も容易でない。税目は異なるが、日本の大正デモクラシー期の、地租と営業税の地方移譲論が高まった時期に、匹敵しよう。このように、地方自治について全面的に肯定的な評価を下せるわけではないが、そのポテンシャルを信頼するという態度を採択する根拠を、第2節で示した。

第3節では、財政危機の長期的・構造的要因と中・短期的要因について、連邦政府、地方政府別に検討した。第4節では、財政改革の動向を連邦、地方別に整理した。改革案は多岐にわたり複雑であるが、煎じ詰めれば集権化ベクトルを有していることを、示した。最後に第5節で、カルドーゾ政権の財政再建路線への対抗戦略を論じた。

基礎自治体は、住民数の多少や地域産業構造

6) 市郡総数は、以下のように増大してきた：2,468団体（1957年、以下括弧内は西暦）、2,631（58）、2,763（59）、2,865（60）、2,910（61）、3,554（62）、4,235（63）、4,114（64）、3,957（65）、3,965（66）、3,940（67）、3,951（68-75）、3,974（76-81）、4,016（82）、4,103（83）、4,090（84）、4,108（85）、4,176（86）、4,180（87-88）、4,428（89）、4,491（90-93）、4,974（94-96）、5,507（97-99）（IBAMのホームページ <http://www.ibam.org.br/municipio/muninst.htm> より2001年4月29日にダウンロードした情報より）。1964年までは常に増加してきたが、同年の軍事政権成立を契機に増加は一旦止まり、当時のピークの4,114団体から、一時は3,940団体にまで減少した。軍事政権末期に再び増加し始め、85年の民主主義政権への移行とともに、急増し始めた。とりわけ88年の新連邦憲法成立以後拍車がかかり、瞬く間に総数5,507団体に到達した。地方分権促進型の同憲法の規定（第18条および第29条～第31条）が、地方自治体の新設を促進する性格を持ったためである。なお、執筆時点（2001年5月）の市郡総数は、5,507を50近く超えている。

の特徴に関わりなく、統一的に、ポルトガル語で「ムニシピオ（município）」と呼ばれている。本稿では、「市郡」という邦訳を用いた。総数は、増加の一途をたどっており、近年は数年毎に変化している⁶⁾。昨年統一地方選挙を経て、各自治体とも本年1月1日より新たな政権期（4年間）に入ったが、本稿では1997年～00年の4年間の最終総数であった、5,507団体を、市郡総数として用いる。なおブラジル財政論では、IPI, ICMSなど夥しい数の省略語が用いられる。これはブラジル言語文化の特徴である。論文末に略語表をもうけ、文中でも繰り返し邦訳を付した。

2 ブラジル財政フェデラリズムの概観

2-1 先行研究におけるブラジルの評価

世界には190以上の国があるが⁷⁾、このうち連邦制を採用している国は、少なくとも23ヶ国を数える。この連邦制をめぐって考察せねばならない論点は数多くある。単一制国家との違いは何か、近代独立国家として誕生する際に単一制ではなく連邦制が選択された理由は何か、連邦制と共和制、立憲君主制、大統領制、議会制との関係はどうなっているか、などの主要論点の多くは、岩崎美紀子が『分権と連邦制』において、15カ国の連邦制の分析をふまえて、詳細に検討している（1998）。政治学あるいは行政学上の専門的検討はこの本にゆだね、本節では経済・財政面に焦点を当てて連邦主義（フェデラリズム）を検討する。連邦制国家が有する、国家統合のための集権的な力は、単一制国家に比して弱い、もとより国によって違いがある。連邦制国家をいくつかに分類する試みをまず検討し、そうした国際比較の中でブラジル・フェデラリズムの特徴を確認してみよう。

岩崎は、連邦制採用にあたって各国に作用した「統合力」と「権力非集中力」の相対的な強さという点から、連邦制の諸国を分類している。ここでの「権力非集中力」とは、地域（各州）の自治を重視して権力をある程度地方に移譲しようとする政治的な力を意味する。これは、統

合の面が強いのか自治の面が強いのかという、フェデラリズムの評価に関わる重要な分類基準である。無論どの国においても両方の力が働いたわけであるが、「統合力」が「権力非集中力」を上回った国のグループに、アルゼンチン、ベネズエラ、メキシコ、アメリカ合衆国、カナダ、オーストリア、スイス、ドイツ（1871年）の8カ国を、2つの力が拮抗した国のタイプに、インドとパキスタンを、「権力非集中力」が「統合力」を上回った国の集合に、ブラジル、オーストラリア、ドイツ（1949年）、マレーシアおよびナイジェリアの5カ国を、岩崎は列举して

7) 全世界の国の総数は、国際政治上は194ヶ国だと考えられる。日本国政府が承認している国の数は、2001年3月1日現在で、189カ国で、日本を加えて190ヶ国になる。ここからバチカン市国とスイス連邦を除き、北朝鮮を加えた189ヶ国が、現在の国連加盟国数である。しかし、学問的に総数を確定することは困難である。社会科学上の定義によっては、「国」か「地域」かに明確に区分できない事例が、194ヶ国以外に40以上存在するからである。仮にこれらすべてを含めれば、総数は約240カ国に達する。代表的な例として、東チモール（インドネシアからの独立交渉・紛争が継続中で国連暫定行政下）、ヨルダン川西岸・ガザ地区（パレスチナ暫定自治政府による統治下）、西サハラ（モロッコ南部の地域で同国からの独立を希求）、プエルトリコ（国連による米国信託統治領）、フォークランド（マルビナス）諸島（英国とアルゼンチンが領有を主張）、台湾（公式には中国の一地方省）などを挙げることができる。このほかにも、ケイマン諸島（英国）、レユニオン島（仏国）、グリーンランド（デンマーク）などの島嶼その他の地域がある。また一般に独立国として認められている国でも、複雑な事情が存在する場合がある。たとえばパラオ共和国（オセアニア地域）は、長く国連による米国信託統治領であったが、1994年に独立し、国連にも加盟した。この点では明確に1独立国であるが（日本も独立国と承認）、防衛に関する事項は米国に委託し、米国との自由連合国となっている。世界で唯一「連合共和国 (United Republic)」という名称を持つタンザニアは、タンガニカとザンジバという2カ国から成り、2人の大統領と2つの議会（一院制）が存在する。このような事情から、世界の国の総数については、さしあたり「190以上」という、曖昧な表現を採用した。詳しくは、(財)世界の動き社（2001）を参照せよ。

いる（1998, 368）⁸⁾。このように、我々の検討対象のブラジルは、自治・分権要因が統合要因を上回った国として、整理されている。

国際財政学者のR.バード教授は、単一制国家か連邦制国家かの区別はしないで、両システムを対象に、地方財政システムの類型化を試みている（Bird and Chen 1997）。彼は、地方財政システムの制度設計において中央政府が大きな影響力を有した国を「フィスカル・フェデラリズム」と呼び、設計過程で地方の発言力が大きかった場合を「フェデラル・ファイナンス」の国としている。前者には、フランス、英国、日本、インドネシア、ポーランドおよびベトナムが、後者には米国、カナダ、オーストラリア、インド、ブラジル、ロシアがそれぞれ含まれる。ここでもブラジルは、相対的に分権的性格が強い国として、理解されている。

ブラジルがポルトガルから独立したのは1822年で、帝政を経て19世紀末の89年に共和制に移行した（連邦制はその8年前に導入）。帝政期を通じてコロネル (colonel) と呼ばれる封建領主のような地方ボスが権力を行使し続け、各州は地域ごとの個性を色濃く維持し、国全体はさながら封建割拠の状況にあった（富野・住田1997）。コーヒー経済を支配するサンパウロ州 (cafeの邦) と牧畜業を支配するミナス・ジェライス州 (leiteの邦) という富裕な2つの地方が、連邦政府に影響力を行使していたことは周知のとおりである（「Cafe com Leite」体制）。このような状況はその後も継続し、実際に今日ですら地方の政治ボスの影響力が大きく、州の個性や政治的独立性も強い。ブラジルと主要国とを逐一個別に比較考量する紙数はないが、ブラジルが研究者によって相対的に分権性の高い

8) 岩崎がこの本で検討した国以外の連邦制国家として、ミャンマー連邦、エチオピア連邦民主共和国、南アフリカ共和国、コロモ・イスラム連邦共和国、アラブ首長国連邦、ユーゴスラビア連邦共和国、ロシア連邦およびマイクロネシア連邦がある。

連邦主義の国だと理解されていることは、明らかであろう。国際比較研究におけるブラジル評価は、統計データと整合するであろうか。以下、ブラジル地方自治制度の実際面を検証する。

2-2 4つの特徴：基礎自治体の政治的独立性と経済的従属性

ブラジルの地方分権の度合いが、他の途上国に比べて高いことは、次の4つの特徴から確認できる。

第1に、連邦-州-市郡の明快な3層構造に編成されていることで、かつ基礎レベル（第3レベル）を含めた地方自治体の政治的独立性が高いことである（図1参照）。米国では、州の下に、カウンティ、シティ、学区・病院区、タウン・タウンシップなどが重層的に編成されているし（片桐 1993）、タイやインドなどアジアの地方自治制度も単純な3層構造ではない。ブラジルでは、州の下位レベルは市郡のみで、明快である（ただし大都市には行政組織としての「区」が存在し、ポルトガル語でadministração regionalと呼ばれている）⁹⁾。

すべての市郡は、州と対等な政治的権利を有する。すなわち市郡議会は連邦議会や州議会と同様に「憲法」を有し、立法権を持ち、州とともに連邦制の構成単位とされている（憲法第18条）。市郡議会が制定した法律は、連邦法や州法と同様に「lei municipal（市郡法）」と呼ば

れる。財政分野の例を挙げると、基幹的地方税の1つであるISS（サービス提供税）の税率が、各市郡の法で定められている。そのため、市郡毎に数%の単位で税率が異なるが、数%は大きな差異であって、企業立地の決定要因の1つとなっている。行政システムの組織化も各自治体に任されている。すなわち市議会の3分の2の承認で「市郡組織法」が制定され、それに基づいて行政組織（部局）が構成される（憲法第29条）¹⁰⁾。ただし連邦議会への参加の点では、市郡は州と差別されている。各州は、憲法第46条に則って、州の規模にかかわらず、3名の代表を連邦上院議会に対して選出しているが¹¹⁾、今のところ市郡の連邦上院への参加は、認められていない。いずれにせよ、連邦-地方の関係は「分散的」に構成され、各級政府の権限は、立法権、行政権そして課税権にわたって憲法に明記されている。機関委任事務は存在しないが（日本では1999年7月の「地方分権一括法」で、自治事務と法定受託事務へ再編）、地方行政の事務処理能力が著しく不均一なので、機関委任事務を導入して均等化すべきだとの考え方すら存在する。

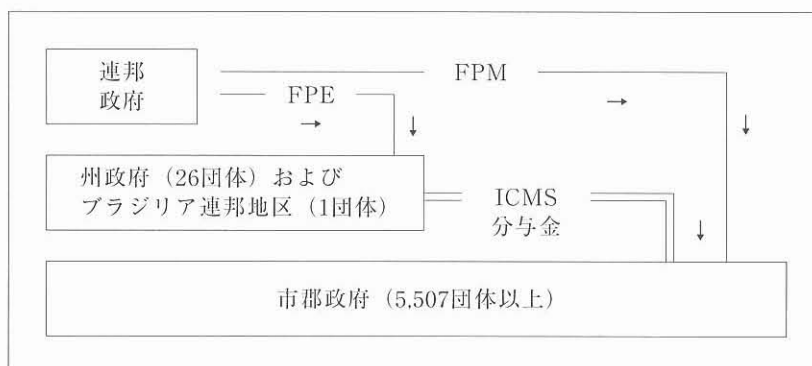
ちなみに、女性の市長や市会議員が少なくない点は、注目すべきである。1997年-00年の4年間で、約5200人が男性市長、300名が女性市長であった。同時期における全国の市会議員は、男性53,045名、女性6,536名で、併せて約6万人である。2000年時点での住民1,000人あた

9) 住民数が500人であれ1000万人であれ、名称は「município（ムニシピオ）」である。しかし大規模市郡と小規模市郡が全く区別されていないわけではない。20万人以上の選挙人を有する市郡の市長と副市長の選挙については、憲法第77条の規則が適用されることが、憲法第29条で定められている。第77条には、「共和国大統領および副大統領の選挙は、現行の大統領の任期の終了の日の90日前に、同時に行われる」とある（矢谷通朗 1991）。したがって、上記の規模以上の市郡では、現行市長・副市長の任期終了の90日前までに、市長・副市長選挙が実施されねばならない。また市議会議員の最低数・最高数も、住民数によって異なっている（同第29条第IV項）。

10) 無論実体面では、法律文書に見るほど、地方自治が発達しているとは言えない。「組織法（lei orgânica）」を自由に制定できるといっても、たとえばサンパウロ州の自治体の場合、そのサンプルがサンパウロ州立大学構内にあるCEPAM（市郡行政研究調査センター）で販売されている。それを購入し写して法制化するだけの自治体も、少なくないようである。

11) 現在、26の州と連邦特別区（首都ブラジリア）があり、それぞれから3名が選ばれる（任期は8年）。したがって、上院は合計81名の議員から構成されている。憲法には、彼らは州および連邦特別区の代表と書かれており、「国民の代表」とは書かれていない（下院議員は憲法第45条で「国民の代表」とされている）。

図1 ブラジル地方制度の骨格と歳入分与金の主な流れ



出所) 筆者作成

注) 他に十数種類の一般・特定補助金の流れがある。二重線は、財政移転の規模が、3つの分与金のうち最大であることを示す。

りの市議会議員数は約0.36人で、日本の0.49人と比較しても遜色ない¹²⁾。この面にも、ブラジル地方自治の、途上国世界における相対的な先進性を見て取ることができる。

連邦による州や市郡の統制や、州による市郡の統制がないわけではない。とくに起債制限と関連して、憲法第35条や第52条が上位政府の監督的役割を定めている。第35条は、「不可抗力の理由による場合を除いて、市郡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」、州は管内の市郡に干渉できると決めている。また第52条は、連邦上院議会が、連邦、州、市郡による「金融的取引」の許可を与え、固定負債額

や国内信用取引の総枠を決定すると、規定している。

第2の特徴は、経済的分権化の遅れである。基礎自治体の固有税源に焦点を当ててみれば「3%自治」、基礎自治体と州政府をあわせて見れば「3割自治」の状況にある。市郡の半数は、人口が1万人以下のいわば「村」で、9割が5万人以下の「町村」である(図4参照)。彼らは自主財源が無きに等しい状況に置かれている(表4、表7を参照)。

第3の特徴は、ラテンアメリカ世界で最も発達した地方財政調整制度を有していることである¹³⁾。これは第2の特徴である、「多くの基礎自治体の自主財源が無きに等しい」状況の裏返しである。主に3つの歳入分与金の流れがあり(図1参照)、連邦から地方への財政移転は「fundo de participação (参加基金)」、州から市郡へのそれは「quota parte do ICMS (商品流通税分与金)」と、それぞれ呼ばれている。参加基金については、州向けがFPE、市郡向けがFPMで、前者FPEはIR(所得税)とIPI(工業製品税)の21.5%を、後者FPMは両税の22.5%を、それぞれ原資とし、富裕団体と貧困団体の間の格差縮小の効果を有している。ICMS分与金は各州のICMS収入の25%を原資とし、徴収された市郡への還付に近い方法で配

12) 住民1,000人当たりの地方議員数の計算は、以下の通り。ブラジルは、市会議員総数59,581人を、総人口166,879,635人(2000年11月12日現在)で除して得た値に、1,000を乗じた数が、0.3570である。日本は、都道府県議会、市町村議会および東京都特別区議会の議員数合計62,496人(1999年末)を、総人口126,919,288(2000年国勢調査結果)で除した値に、1,000を乗じた数が、0.4924である。ブラジルのデータは、議員数についてはIBAM(ブラジル市郡行政研究所)のホームページ(論文末のURLリスト参照)より、総人口は日本貿易振興会投資交流部(2001)より、日本のデータは、議員数、総人口とも、総務省統計局統計センターのホームページ(同URLリスト参照)より、得た。

図2 ブラジルの地方財政調整制度の効果（1990年代）

税源配分	連邦 70%		州 28%	市郡 3%
財政収入配分	連邦 55%	州 30%		市郡 15%

出所) 筆者作成

注) 連邦政府の構成比には、公的年金制度の保険金収入などの社会保障負担金が、すべて含まれている。

分されている。ただし、近年は平衡化効果を強化しようとの改革論がある（第4節第2項参照）。以上詳しくは、拙稿にゆだねるが（山崎1993；1994；1999c；Yamazaki 1997），煎じ詰めれば、市郡の多くは、州および連邦から毎週（ないし種類によっては10日に1回）公金取扱い銀行の口座に振り込まれる、種々の歳入分与金を待ち受けながら、日々の支出（役場の光熱費など）をまかなっている。いわば「自転車操業」を強いられているのである。

図2に示したように、税源でも財政収入でも連邦のシェアが大きい。図3と比べると、一見張教授の言う「集中・集権モデル」にも見えるが、税源配分で3～5%のシェアしかない市郡が、

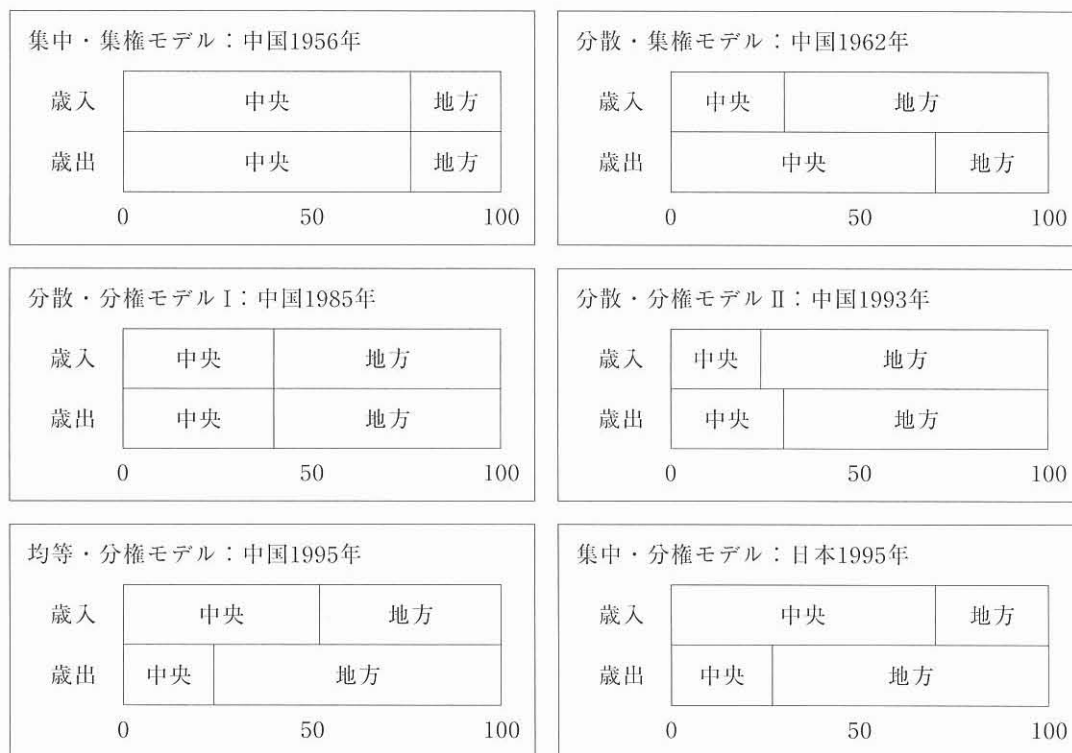
財政収入では16～19%に達するので、かなりの財政移転が行われている。財政収入配分の点では、分権的なのである。財政移転の規模が異なるとはいえ、結局「集中・分権モデル」（日本型モデル）に近いといえるかも知れない。しかし、日本のような、中央政府による、特定補助金を通じた強い統制があるわけではない。ブラジル独自のフェデラリズムの型を示している。

図2の内容を、経年変化を含めて示したのが、表1と表2である。1995年を例にとれば、税源配分では、連邦政府が66.3%、州政府が29.0%、市郡が4.7%を占めた（合計100%）。この配分構造が、政府間の垂直的財政調整を通じて、変化する。すなわち財政収入面（歳出面）では、

13) ブラジルにおける近代地方自治制度の発達は、1891年の最初の共和国憲法に遡る。以後1934年憲法、37年憲法、46年憲法、67年憲法、69年修正憲法、85年修正憲法そして88年新憲法が、節目を形成してきた。とりわけ、88年新憲法以外では、1891年憲法と1946年憲法が地方分権促進的だとされており、後者は「自治体主義憲法（Constituição municipalista）」と呼ばれた。ブラジルの財政フェデラリズムに関する近年の総合的研究として、FUNDAP（公共行政研究所、サンパウロの州立機関）の講座*Federalismo no Brasil*（ブラジルのフェデラリズム）全6巻および関連2文献が重要である。とりわけ、Affonso, Silva, Dain et.al. (1995) およびAffonso e Silva (1995) が、地方財政論では必読である。この「講座」は、社会開発セクター（教育、公衆衛生、住宅など）における分権化動向も含めた、本格的な共同研究であるが、現状分析、諸改革案の検討および国際比較に重点が置かれており、歴史的検討は必ずしも十分ではない。

財政調整制度発達の背景には、地域間格差の問題、とくにサンパウロのある富裕な南東部と、世界的「飢餓地帯」である北東部（ノルデステ）の間の格差の是正という問題があった。1980年で、国内総生産の62.3%を南東部が占め（人口比は43.5%）、北部は3.3%（同4.9%）、北東部（ノルデステ）は12.0%（同29.3%）であった（他に南部、中西部があり、全体で5つのリージョンから成る）。過去に遡れば、さらに格差は広がる。富の大部分は、サンパウロやミナス・ジェライスで生産されており、それを貧困地域に分配することなしには、ブラジルは存続しえなかった。しかし、統一国家という意味でフェデラリズムが意識される機会は少なく、分散の体制が持続した。したがって、地方財政調整制度は、あくまで途上国世界としては相対的によく発達しているという意味であって、ブラジルの現実に照らし合わせれば、その発達の程度は不十分である。結果的に、北東部（ノルデステ）の飢餓状況はまったく解決されていない。

図3 地方財政調整制度の国際比較



出 所) 張忠任 (1999), p. 103, 図4より (一部情報を省略)。

原資料) 張忠任『中国における政府間財政関係の展開』岡山大学博士学位論文

連邦政府のシェアが52.3%に減少し、州政府も28.8%に減少する一方、市郡政府の構成比が18.9%に増大する。財政移転の規模がかなり大きいことが、再確認できよう。

なお2つの表において今一つ重要な点は、税源配分でも歳出面でも、市郡のシェアが一貫して増大してきたことである。たとえば軍政下の1980年には、税収では市郡のシェアが2.8%であったが、85年の民政への移行後、90年には3.0%、95年には4.7%へと割合が増大した。歳出面でも、89年の16.4%から95年の18.9%へと拡大した。ここに、ブラジルにおける地方の一般財源拡充の、着実な歩みを見て取ることができる。

ところで図2には連邦税に各種社会保障負担金 (INSS保険金含む) が含まれている。これ

をのぞいて図を構成するとより分権的なパターンが現れる。しかしブラジルでは社会保障費と税の区別があいまいであるので (注15-⑦参照)、ここでは両者を含めて考察した。

第4の特徴は、基礎自治体である市郡政府が、一定の事務を担っていることである。国内総固定資本形成を見てみよう。表3にみるように、政府総固定資本形成の内訳でみると、連邦政府よりも州政府のシェアのほうが高く、また市郡政府のシェアが近年州政府に肉薄している。このことから、市郡のポテンシャルを評価する必要があることがわかる。なお表3で、1980年代以降官民あわせた国内総固定資本形成の対GDP比が低迷しているのは、「失われた10年」と呼ばれた経済不況を反映している。

表1 各級政府の税収規模の比較

単位：パーセント

年	税収総額 (百万米ドル)	対全税収比 (全体を100とする)		
		連邦政府	州政府	市 郡
1980	61.007	75.4	21.8	2.8
1985	50.181	72.6	24.8	2.6
1990	131.180	69.5	27.5	3.0
1991	100.851	64.8	30.3	4.9
1992	96.577	67.0	28.6	4.4
1993	111.790	72.2	23.3	4.5
1994	161.002	67.7	28.7	3.6
1995	204.392	66.3	29.0	4.7

出 所) Bremaeker (1997), p. 16, Tabela 2より抜粋.

原資料) Fundação Getulio Vargas: Instituto Brasileiro de Economia (IBI), Fundação IBGE: Departamento de Contas Nacionais IBAM: Banco de Dados Municipais (cálculos).

表2 各級政府の財政収入規模の比較

単位：%

年	税収総額 (百万米ドル)	財 政 収 入		
		連 邦	州	市 郡
1989	97.993	55.0	28.6	16.4
1990	131.180	55.0	27.9	17.1
1991	100.851	51.1	29.8	19.1
1992	96.577	52.7	28.9	18.4
1993	111.790	54.9	27.1	18.0
1994	161.002	53.7	28.4	17.9
1995	204.392	52.3	28.8	18.9

出 所) Bremaeker (1997), p. 18, Tabela 4.

原資料) 表1に同じ.

2-3 ブラジル行政部門の経済的規模

次に、公共行政部門がどのような規模の経済活動を担っているのか、連邦政府も含めて基本的数値を確認しておこう。

第1に、行政部門の活動規模は、政府の財貨・サービスに対する経常的支出で比較できる(政府最終消費支出)。ブラジルの政府最終消費支出の対GDP比は、1999年で16%である。この値が高い国(20%以上)として、カナダ(20%)、デンマーク(25%)、サウジアラビア(32%)がある(高率の国は中東・北欧に多い)。低い国(10%未満)としてバングラデシュ(6%)、インドネシア(6%)、マレーシア(8%)、ヴェネズエラ(6%)がある(低率の国は中米、

アジアに多い)。ブラジルの政府最終消費の規模は、米国やニュージーランド(ともに15%)と似ており中位である(World Bank 2001, 298-299)。このように、ブラジルの政府は、ガバナンスの点で脆弱には見えるが、経常的活動では国際的に見て「小さい」わけではない。

第2に、IDB(米州開発銀行)の報告書で、租税負担率を見ておこう(1996, 128)。ブラジルはドミニカ共和国、ウルグアイ、タイ、シンガポールなどと並んで17%程度で、途上国の中では平均的である。ギアナが35%と高く、グアテマラ、エクアドルなどが7%と低い。なおこのブラジルの17%には、社会保障負担金は含まれていない。先進国の場合、日本の租税負担率

表3 総固定資本形成の変化(対GDP比)

単位:パーセント

年	政 府				民 間	合 計
	連邦政府	州政府	市 郡	小 計		
1972	—	—	—	4.24	17.98	22.22
1974	—	—	—	4.36	20.34	24.70
1976	—	—	—	4.50	20.52	25.02
1978	—	—	—	3.33	20.18	23.51
1980	0.71	0.92	0.72	2.35	20.42	22.77
1982	0.62	0.92	0.58	2.12	17.25	19.37
1984	0.58	0.73	0.52	1.83	14.36	16.19
1986	0.84	1.43	0.74	3.01	15.65	18.66
1988	0.77	0.90	0.69	2.36	14.60	16.96
1990	0.41	1.41	0.65	2.47	13.04	15.51
1992	0.39	1.03	0.92	2.34	11.64	13.98
1994	0.49	0.89	0.77	2.15	13.12	15.27
71/80	—	—	—	3.80	19.73	23.53
81/90	0.67	1.00	0.59	2.26	15.26	17.52
91/95	0.44	0.92	0.88	2.24	12.84	15.08

出 所) De Alcm, et. al. (1997), p. 17, Tabela 9 より抜粋.

原資料はBNDES (ブラジル経済社会開発銀行).

表4 各級政府の税収の対GDP比(国民負担率)の推移

単位:パーセント

年	GDP (100万米ドル)	税収の対GDP比			
		全政府	連 邦	州	市 郡
1980	250,315	24.4	18.4	5.3	0.7
1981	267,499	25.2	18.9	5.4	0.8
1982	270,310	26.2	19.9	5.6	0.7
1983	188,583	26.8	20.6	5.5	0.8
1984	188,033	24.2	17.8	5.8	0.7
1985	210,844	23.8	17.3	5.9	0.6
1986	256,538	26.0	18.3	7.0	0.7
1987	282,392	23.6	16.8	6.1	0.6
1988	307,105	22.2	15.8	5.8	0.6
1989	411,737	23.8	16.4	6.8	0.6
1990	440,201	29.8	20.7	8.2	0.9
1991	384,926	26.2	16.9	8.0	1.3
1992	377,254	25.6	17.1	7.3	1.1
1993	438,390	25.5	18.1	6.5	1.0
1994	564,919	28.5	19.6	7.9	1.0
1995	717,164	28.5	19.2	8.0	1.3

出 所) Bremaeker (1997), p. 15, Tabela 1.

原資料) 表1に同じ.

表5 ブラジルの全租税構造（社会保障費含む）の変化：1990年～98年

単位：%

税目	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
連邦政府	67.30	66.29	67.66	71.80	69.45	67.29	66.80	68.05	69.36
税収総額	30.32	27.72	28.72	30.28	29.02	27.71	26.24	25.76	27.71
○IR（所得税）	15.83	14.45	15.27	15.47	13.81	16.20	16.05	15.38	17.74
個人	1.17	0.61	0.57	0.83	0.93	1.08	1.05	1.05	1.05
法人	5.42	3.39	5.36	4.00	4.19	4.71	5.52	4.86	4.48
源泉徴収分	9.23	10.45	9.34	10.64	8.69	10.41	9.48	9.47	12.21
○IPI（工業製品税）	8.36	8.85	9.24	9.48	7.39	6.99	6.78	6.61	5.98
IOF（金融取引税）	4.64	2.46	2.47	3.14	2.33	1.67	1.26	1.50	1.31
関税	1.37	1.74	1.58	1.73	1.75	2.55	1.88	2.03	2.42
農地税	0.01	0.08	0.01	0.03	0.01	0.05	0.09	0.10	0.08
金融譲渡福祉税	0.00	0.00	0.00	0.29	3.59	0.08	0.00	0.00	0.00
料金収入	0.12	0.14	0.15	0.14	0.14	0.17	0.18	0.14	0.18
社会保障予算	30.08	31.26	31.68	34.73	33.12	31.77	32.84	34.64	33.24
社会保障金（INSS）	17.56	18.66	18.47	21.07	16.85	16.74	17.90	17.56	17.34
COFINS	5.28	5.35	3.92	5.19	8.37	7.63	7.61	7.29	6.57
CPMF	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	2.75	3.02
CSLL（社会寄付金）	1.87	1.14	2.84	2.99	3.16	2.92	2.75	2.87	2.43
PIS/PASEP	3.94	4.25	4.21	4.42	3.67	3.07	3.16	2.89	2.65
公務員年金	0.36	0.48	0.27	0.32	0.75	1.09	1.14	1.03	0.92
その他の社会保障	1.07	1.38	1.97	0.74	0.32	0.32	0.28	0.25	0.31
その他	6.90	7.31	7.26	6.79	7.30	7.81	7.72	7.65	8.41
FGTS	5.06	5.32	5.11	4.88	4.77	5.09	5.17	5.14	6.24
経済的負担金	0.33	0.51	0.62	0.41	0.38	0.44	0.39	0.36	0.35
教育賃金	0.73	0.65	0.66	0.50	1.20	1.24	1.22	1.10	0.91
「S」システム（1）	0.78	0.83	0.87	1.00	0.95	1.04	0.94	1.05	0.91
州政府	29.62	28.98	28.50	25.22	27.16	28.04	28.33	27.36	26.39
○ICMS（商品流通税）	27.76	27.26	26.72	23.76	25.02	24.57	24.69	23.70	22.63
IPVA	0.62	0.33	0.54	0.50	0.58	1.28	1.38	1.53	1.65
ITCD	0.06	0.02	0.07	0.07	0.07	0.09	0.09	0.11	0.12
料金	0.34	0.48	0.45	0.31	0.37	0.54	0.55	0.54	0.52
州社会保障	0.46	0.62	0.35	0.42	0.98	1.42	1.48	1.34	1.35
ITBI（相続・贈与税）(2)	n.a.	n.a.	n.a.	0.04	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
その他AIRなど	0.37	0.27	0.37	0.12	0.14	0.14	0.14	0.14	0.12
市郡政府	3.08	4.74	3.84	3.02	3.38	4.68	4.85	4.61	4.26
○ISS（サービス提供税）	1.11	1.33	1.23	1.35	1.44	1.73	1.93	1.80	1.68
○IPTU（都市不動産税）	0.78	1.81	1.23	0.58	0.71	1.44	1.49	1.44	1.32
ITBI（資産譲与税）	0.23	0.53	0.36	0.23	0.29	0.34	0.33	0.33	0.29
料金	0.54	0.76	0.71	0.49	0.59	0.86	0.88	0.85	0.78
市郡社会保障	0.05	0.07	0.04	0.04	0.10	0.15	0.16	0.14	0.14
その他（3）	0.38	0.24	0.27	0.33	0.25	0.16	0.06	0.05	0.05
合計	100.00	100.01	100.00	100.04	99.98	100.01	99.98	100.02	100.01

出所) Citibank (1999), Anexo. ただし、小計・合計の計算ミスないしは四捨五入による誤差を補正。

注) ○印を付した税が、ブラジルでもっとも重要な税である。

(1) 「S」システムとは、次の諸機関（国立商工業訓練所など）のための負担金を

示す：SENAR, SENAI, SESI, SENAC, SESC, INCRA, SDR, SEST, SENAT および SEBRAE.

(2) 州ITBI（相続税）は、出所には書かれていない。1993年の数値のみ、他の情報源より捕捉した（Dain, et. al. 1995, 185）。そのため、この年の合計は100.00にならない。

(3) IVVCと、Contribuições de Melhoria（開発負担金制度）を含む。

(社会保障負担除く)が24.4%(97年)、イギリスが37.1%(95年)、スウェーデンが50.8%(94年)である(田村 1997, 42-43)。ブラジルがまだ近代的な「租税国家」として形成途上にあることがわかる。社会保障負担金を含めた税収の対GDP比(すなわち国民負担率)の近年の変化を示したのが表4である。徴税制度が徐々に整備されつつあることを反映して、税収の対GDP比は全レベルの政府とりわけ地方政府(州および市郡)において急速に伸びてきている。これは、表1・表2にみた市郡への財政移転の増大と併せて、ブラジルの地方財政についての注目すべき動きである¹⁴⁾。

2-4 財政・地方財政の構造変化

次に、財政・地方財政の構造変化を、詳しく表5でフォローしておこう。

第1に、1990年代について、①IPI(工業製品税)の減少、②ICMS(商品流通税)の減少、③市郡の基幹税であるISS(サービス提供税)とIPTU(都市不動産税)の堅調な伸び、④各種社会負担金収入の増大の4点が、特筆できる。①のIPIは、1990年の8.36%から98年には5.98%に減少した。②のICMSの全租税収入中の構成比は、90年には約28%であったのが、95年には25%、98年には23%まで下落した。多くの州は90年代にはいって税源(企業)の誘致合戦を演じたが、ICMSの減免税措置が主要な誘致手段であった。詳細は第3節に譲るが、ICMS収入の減少は、州政府としてはブラジル地方財政にとって、きわめて重大な問題で、日本でいえば、法人事業税(都道府県税)収入の近年の激減に

匹敵するような事象である。③の市郡税は増大してきたが、これはまさに88年の新憲法下での地方分権化の効果を如実に表すものである。とくにIPTUの0.78%から1.32%への増大は、市郡のポテンシャルを肯定的に評価するという点で、注目すべきである。

④の各種社会負担金の収入の相対的伸びが、1990年代のブラジル財政の問題点を象徴している。これは、CSLL(社会寄付金)をのぞいては、売上高(faturamento)に課されるので、外形標準課税である。したがって、比較的lowコストで、かつ確実に、捕捉できる。またIR(所得税)やIPI(工業製品税)のように歳入分与金(参加基金)の原資ではないので、連邦政府が独占できる。こうしたメリットから、連邦政府が増収手段として活用し、全税収中にしめる割合が急増したのである。当初は福祉目的で導入されたのに事実上一般財源化している点が、よく批判されている。しかし、福祉目的とは口実で、最初から財政赤字縮減のための外形標準型の新たな法人税(普通税)として企図された点、疑う余地があろう¹⁵⁾。

表中、所得税の中の「源泉徴収分」とは、内数ではない。ブラジル租税統計では、所得税の「源泉徴収分」が、個人・法人の所得税収入から除かれて、別項目で表示されることが多い。

第2に、ブラジルの市郡の規模は、日本と同じように多様である。この点を図4と表6で確認しておこう。最小規模として人口2,000人までの市郡を設定し、仮に「村落」と称することに

15) 以上述べたもの以外の税も含めて、ブラジルの主要な税の基本的情報(課税標準、税率、控除制度その他)について、以下、都筑(1997)を参照しつつ簡単にまとめておこう。

① IR(所得税)(連邦税):まず個人所得税であるが、通常の所得は総合合算課税で、定期預金の利息など確定利付金融取引は源泉分離課税、資産譲渡益については別途納付とされている。税率は15%と25%(21,600リアルあるいは約108万円超え)の2段階で、免税点は10,800リアル(約54万円)に設定されているが、これはブラジル社会の文脈では、かなり高いレベルである(1人あたりGDPは日

14) 租税負担率の増大が、「小さな政府」を求める新自由主義(ネオ・リベラリズム)の下で生じていることは、興味深い。「小さな政府」とは単なるイデオロギーにすぎず、地方政府を含めた公共部門全体の経済活動規模は、近年、素材的にはむしろ拡大していると、宮本憲一教授は、近著で指摘している(2000, 171-174)。この指摘は、ブラジルにも当てはまる可能性が高い。詳細な検討は別の機会にゆだねたい。

したが、これが124団体ある。次の5,000人までの規模を「村（小）」とすると、これが約1,300団体存在する。順に「村（中）」「村（大）」「町（小）」の規模、すなわち人口が5万人の市郡までを数えると、そこまでで全体の約9割を占める。残りの1割すなわち約550団体の内訳は、「町（大）」（5万～10万人）が280団体、「小都市」（10万～20万）が110団体、「地方都市」（20万～50万）が72団体、「中都市」（50万～100万）が16団体、「大都市」（500万人まで）が11団体、そして例外的存在といえるメガ・シティが2団体存在する。すなわちリオ・デ・ジャネイロ市

本の6分の1）。配偶者・扶養者控除以外に、社会保険料、年金積立金、教育費、医療費などについて課税所得からの控除が認められている。納税は申告制度となっている（簡易申告制度あり）。

法人所得税の課税標準は実質利益、税率は、基本税率が15%で、23万リアル（約1,150万円）を超える分については10%の追加税率があるので、要するに2段階の超過累進税率制度である。非課税団体は、公社、宗教法人、学校、慈善団体、政党、財団、労働組合などである。

これ以外に法人・個人所得税両方について、源泉徴収税制度がある。給与所得のうち13ヶ月分以上の部分、法人が雇用関係を持たない個人に支払う労働に対する対価、法人から他の法人に提供されたサービスの対価の支払い、その他いくつかの種類の所得について、種類毎に税率は異なるが、源泉徴収課税がなされる。この点、給与所得一般について広く源泉徴収課税が実施されている日本とは、事情が異なる。

② IPI（工業製品税）（連邦税）：製造品に課される付加価値税で、「製造」「製造施設」の定義はIPI規則で詳しく規定されている。ちなみに「製造」とは、加工、精製、組立、包装および再生とされている。税率は、製品の性質・種類に応じて税率表で定められているが、通常20%以下である。最高税率は365.63%で、タバコに例外的に適用されている。課税標準は付加価値であるが、製造品は同時に「商品」であるから、製造過程を出て流通過程に入るまでは、次項のICMS（商品流通税）と重複課税される。すなわちICMS額が製品価額に含められ、この価額にIPI税率を乗じて得られた値から、仕入れにかかるIPI額を控除して、当該段階での税額が確定される。納付は、10日毎で、日本の消費税のような年1回ではない。情報管理はインボイス方式で、nota fiscalと呼ばれる税務伝票が、インボ

とサンパウロ市で、後者は1,000万人以上の人口を擁し、周辺の市郡を加えた大都市圏としては1,700万人規模である。どの規模においても、人口が増大している団体と減少している団体があり、地域間の不均等な発展が進んでいることがわかる。

次に日本と比較しておこう。日本の基礎自治体は市、町、村に分かれ、村や町から市になる普通地方公共団体が具えるべき要件（人口規模、市街地の割合、商工業など都市的業態に従事する者の割合など）は、地方自治法第8条に定められている。市は、たとえば人口については、

イスを兼ねている。この点は、次の商品流通税も同様である。

③ ICMS（商品流通税）（州税）：商品とサービス提供に課される付加価値税で、課税対象は、商品（電力含む）の移出、飲食店での食事の提供、通信サービス、人や貨物の運輸などである。ただし書籍・新聞・雑誌などに使用される紙への取引や、金取引などは非課税である。税率は、州内取引については、サンパウロ州、ミナス・ジェライス州およびリオ・デ・ジャネイロ州で18%、その他の州で17%である。ただしサンパウロ州では例外税率があり、重課される（25%）物品（たとえば酒類、香水、弾薬、テニス・ラケットなど）がある一方で、軽課される物品もある。州間取引については、例外があるが、基本税率は12%である。仕向地原則と原産地原則の両方が混在しており、本税の複雑性の要因の1つとなっているが、近年の改革論議では仕向地原則が優先されている。納付は、日本の消費税とは異なり、取引の翌月中とされている。

④ ISS（サービス提供税）（市税）：報酬をとまなうサービス提供に対して課される。修理サービス、催し物企画請負、印刷、水道工事、建設、歯科医の治療行為などが課税対象の具体例で、補足法で100種類が列挙されている。上記の商品流通税と重複課税される。税率は、連邦議会で定められた制限税率以下の範囲で、各市郡が自由に決定するが、3%～5%が一般的である。月毎の納付が原則であるが、サンパウロ市では、月々は推定納付で処理した上で、年末に調整する制度（還付請求や差額納付）が、採用されている。

⑤ ITBI “causa mortis”（相続・贈与税）：途上国では相続税の制度化は珍しいが、ブラジルでは1988年の新連邦憲法第155条で、州税として導入された。2タイプある資産譲渡税（ITBI）の一方で、

5万人以上とされている。過疎化・境界変更などの変動で要件の1つを欠くに至る場合もあるが、そのたびに名称変更がされるわけではない。表6に見るように、人口1～2万人の規模の「市」もあれば、4～5万人規模の「村」もある。市町村をあわせて、全体の9割近くが人口5万人以下の自治体である点で、日本とブラジルは似ているが、詳細に構成を比較すると、若干の違いがある。2千～5千人までの「村（小）」および1万～5万人規模の自治体は、ブラジルに厚く存在し、2千人以下および5千～1万人規模では、日本の構成比のほうが多い。2千人以下で日本が

多いのは、深刻な過疎化を反映している。また5万人を超えると、どの階層でも、日本の構成比のほうが上回る。すなわち、ブラジルでは、5万人から数十万人規模の中規模の自治体（「町（大）」～「中都市」）が、日本に比べると「相対的に」（構成比の点で）少ない。ただし絶対数では大差はなく、人口10万人以上の基礎自治体は、ブラジルでは211団体、日本では227団体である。このように、微妙な相違があるが、全体として、両国とも類似した人口規模別階層構造を有している。

正式名は「相続・贈与による資産・権利の無償移転税」である。もう一方のタイプは、市郡税の「生存者間の不動産譲渡税（ITBI “inter-vivos”）」で、これは有償の譲渡すなわち資産の売買が課税対象である。この相続・贈与税は、各州で細則が決められてから実施されるので、未実施州も数多い。税率は制限税率8%の範囲内で、各州が決定する。ちなみにサンパウロ州は未実施州の1例だが、同州では新憲法以前に旧法が存在したので、これに基づいて、すでに相続・贈与税が課されてきた。

⑥ IPTU（都市不動産税）（市税）：都市部にある土地と建物に課される市税で、「都市部」は税法上、雨水排水溝をとまなう舗装道路、上水道、下水道、街灯、小学校、保健所などが整備されている地域（必要条件は2点以上）と定義されているが、筆者の調査から得た印象では、行政の裁量幅が大きいようで、実際に、増収を目的として「都市部」が恣意的に拡大指定される場合がある。土地と上物の価値は別々に評価されて合算され、税率は市郡によって様々であるが（通常1%前後）、累進税率の導入が憲法で認められており（第156条）、実際に導入・実施されている都市がある（パラ州ベレン市や一時期のサンパウロ市など）。課税標準は時価であるが、都市によっては数十年間自治体による地価の再評価が実施されておらず、適正な時価に関するデータ・ベースの作成が、税務上の重要課題となっている。

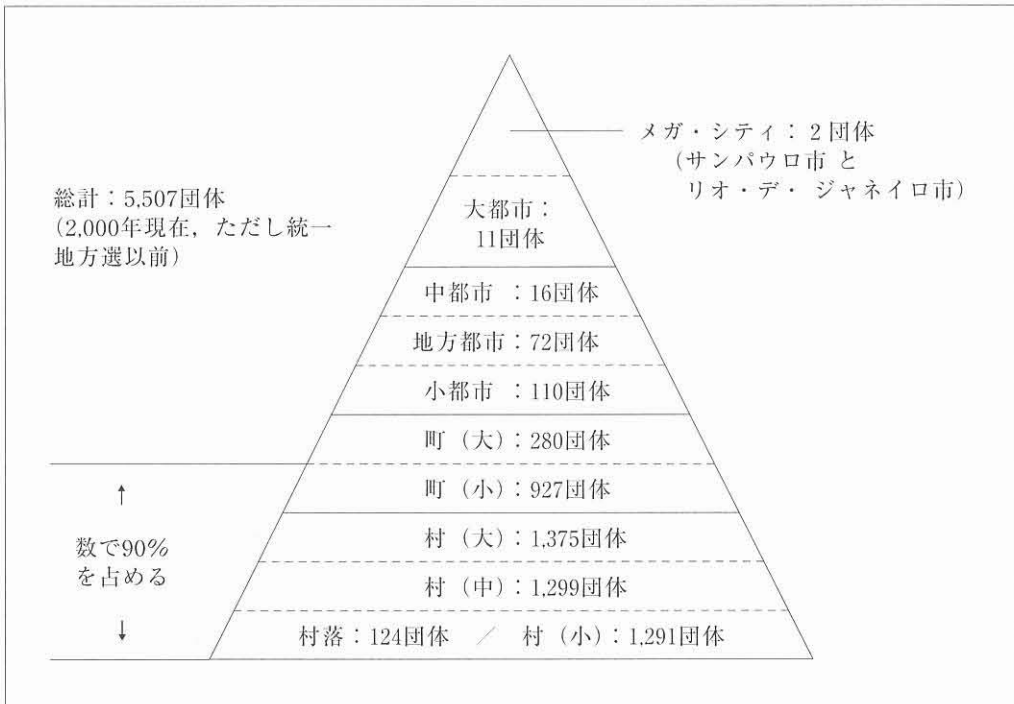
⑦ 各種社会負担金：企業の売上高を課税標準とする負担金が4種類、利益に課せられる負担金が1種類あり、ほかに社会保険（INSS負担金）と強制貯蓄制度（FGTS）がある。売上高に課されるのが、PIS（社会統合基金）、PASEP（公務員厚生年金）、CPMF（暫定金融取引負担または小切手税）、およびCOFINS（法人の売上高を負担金計算対象とする社会負担金）である。このうちCPMFは、13ヶ

月の期限付きで1996年に導入が決定された税であるが（施行は97年1月）、93年に導入が決定され翌年1年間存在したIPMF（暫定金融取引税）が名称を変えたものである。期限が切れても更新が繰り返され、半ば恒常的な負担金と化している。当初の税率は0.2%であったが、99年に0.38%に引き上げられた。COFINSは91年補足法で制度化され、99年に税率は2%から3%に上昇した。税引き前利益を若干加減調整した額を課税標準とするのが、89年に導入されたCSLL（社会寄付金）で、負担者は法人である。税率は8%～30%と、重税である。

以上いずれも、「税（imposto）」という呼称は使用されていないが、事実上の法人税であり、そのほとんどは1990年代に導入・拡充されてきた（PIS導入は1970年）。社会福祉の財源となる目的税のほざだったが、実際には一般財源化している。この混乱はときおり政治問題化するようだが、ブラジルの政治事情に鑑みて、正常化の見込みは皆無に近いと言えるだろう。

ブラジルの保険制度は健康保険、失業保険、老齢年金が統合された性格を有するが、これを管轄するのがINSS（国立社会保障院）で、その拠出金ないし保険金は、INSS負担金と呼ばれている。INSS負担金は、企業（法人）と勤労者（被雇用者）の双方が負担するが、後者は給与から7%～11%程度天引きされる形で納付する。FGTSは、賃金の8%が強制的に貯蓄される制度で、積立金の引出しは、住宅購入時や退職時などに限って認められている。FGTSは、ブラジルにおける低所得者向け住宅金融制度および住宅供給公社の原資となっているが、1987年に住宅金融制度（国立住宅銀行）は放漫経営などのため破綻した。FGTS自体は、CEF（連邦貯蓄銀行）に統合されて、存続している。

図4 ブラジルの市郡の人口規模でのハイアラーキー



出所) 筆者作成。

表6で人口増減を確認すると、小さな「村」の半数は人口減少団体であるのに比べて、数万人から数十万人の「町」「小都市」「地方都市」「中都市」では、人口急増団体が多い(97～98年)。たとえば「小都市」110団体うち、人口の減少したのは6団体のみで、残り104団体はすべて増大し、82団体の住民数は、年率1.35%で激増している。この規模の都市が、ピラミッド

(図4)の中での構成比が小さいとはいえ、急成長している点に、注目しておく必要がある¹⁶⁾。

第3に、市郡の財政構造の特徴を見ておこう。表7より小規模自治体では固有税源が皆無に等しく、圧倒的に分与税に依存していることがわかる。たとえば1995年の5,000人～1万人規模の市郡をみると、地方税収入は約5.2%しかなく、財政収入の84.6%を分与税が占めている。

16) この規模の都市が支えるべき人口が、従来サンパウロのようなメガ・シティに大量に流入していたと考えるならば(ただし人口移動は[村→地方中都市→メガ・シティ]のステップ型)、今後メガ・シティの「都市爆発」問題を解決する上で、こうした人口急増中の中規模自治体による人口吸収の、さらなる促進が、人口政策・国土政策上(あるいは先進国の開発援助政策上)重視されてよいだろう。

IPEA(応用経済研究所)が3年を費やして全市郡を対象に実施した調査によると、1970年から96年

までの約四半世紀の間に、一人当たりGDPで最も成長した都市は、次の中規模都市であった(都市名のあとの記号は州の略称、括弧内は一人当たりGDP年間成長率のこの間の平均値)。Florianópolis, SC(6.0%)、Itajubá, MG(5.7%)、Igarassu, PE(5.7%)、Dourados, MS(5.3%)、Patos de Minas, MG(4.7%)、Cuiabá, MT(4.6%)、Macaé, RJ(4.5%)、Toledo, PR(4.5%)、Belo Horizonte, MG(4.4%)、および Belém, PA(4.4%)である。ブラジルのGDPのうち今や36%が、こうした中規模都市で産み出されている(VEJA, 7 de março, 2001, p.75)。

表6 人口規模別基礎自治体数の日伯比較

人口 (1000人)	日 本				ブラジル						
	市と 東京都 特別区	町 村	市町村 合 計	市町村合計 の構成比 (累積)	本稿での 仮 称	絶対数	市郡数の 構成比 (累積)	人口 減 少 団 体	人口増 大団体 (1.35%まで)	人口急 増団体 (1.35%以上)	
-2	0	167	167	5.2 (5.2)	村 落	124	2.3 (2.3)	58	35	31	
2-5	0	521	521	16.1 (21.3)	村 (小)	1,291	23.4 (25.7)	623	380	288	
5-10	1	847	848	26.3 (47.6)	村 (中)	1,299	23.6 (49.3)	566	388	345	
10-20	12	695	707	21.9 (69.5)	村 (大)	1,375	25.0 (74.3)	449	460	466	
20-50	210	325	535	16.6 (86.1)	町 (小)	927	16.8 (91.1)	224	323	380	
50-100	222	3	225	7.0 (93.1)	町 (大)	280	5.1 (96.2)	20	106	154	
100-200	123	0	123	3.8 (96.9)	小都市	110	2.0 (98.2)	6	22	82	
200-500	83	0	83	2.6 (99.5)	地方都市	72	1.3 (99.5)	3	18	51	
500-1,000	10	0	10	0.3 (99.8)	中都市	16	0.3 (99.8)	0	2	14	
1,000-3,000	9	0	9	0.3 (100.1)	大都市	11	0.2 (100.0)	0	5	6	
3,000-5,000	1	0	1	0.0 (100.1)	-	0	0.0 (100.0)	0	0	0	
5,000-	1 (注1)	0	1	0.0 (100.1)	メガ・シティ	2	0.0 (100.0)	0	2	0	
全階層	672	2,558	3,230	100.1 (100.1) (注2)		5,507	100.0 (100.0)	1,949	1,741	1,817	

出 所) ブラジルは、在京ブラジル大使館ホームページ (論文末URLリスト参照) およびBremaeker (1999), p. 7, Tabela 2より。

日本は、市町村自治研究会 (2000年) より。

原資料) IBAM: Banco de Dados Municipais

注) 1 日本の東京都特別区は、23区全体を、500万以上の1団体と数えた。

2 日本の市町村の合計は、四捨五入による誤差のため、100.0にならない。

表7 ブラジル全市郡の規模別財政構造の変化

住民数 (1000人)	1989年			1995年		
	地方税	分与税	その他	地方税	分与税	その他
(以上, 未満)						
~ 2	1.06	70.67	28.27	3.65	87.76	8.59
2-5	1.64	72.31	26.05	3.19	87.78	9.03
5-10	2.75	70.26	26.99	5.19	84.62	10.19
10-20	3.69	68.56	27.77	7.65	83.38	8.97
20-50	6.65	67.16	26.19	11.79	77.82	10.39
50-100	8.92	62.43	28.65	17.60	70.46	11.94
100-200	10.86	61.56	27.58	22.82	66.75	10.43
200-500	16.48	57.95	25.57	26.63	61.04	12.33
500-1,000	18.29	53.24	28.47	27.28	56.58	16.14
1,000-5,000	28.80	46.25	24.95	37.64	52.32	10.04
5,000以上-	22.62	32.43	44.95	35.48	29.35	35.17
全市郡	15.69	51.26	33.05	25.25	55.72	19.03

出 所) Bremaeker (1997), p. 25, Tabela 6.

原資料) Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional

表8 小規模市郡の財政収入構造（ミナス・ジェライス州ベロ・オリエンテ市）

	1997年		1998年	
	実数（リアル）	構成比	実数（リアル）	構成比
自主財源				
IPTU	108,110.78	1.09	33,952.93	0.25
ISS	478,098.94	4.83	554,957.81	4.02
ITBI	16,696.40	0.17	12,922.93	0.09
諸料金	87,458.91	0.88	272,589.42	1.97
依存財源				
FPM	1,810,506.26	18.27	1,881,918.88	13.62
ICMS分与金	6,134,106.78	61.91	6,217,336.66	45.00
IPVA	33,470.40	0.34	58,128.15	0.42
ICMSEXP	—	—	281,179.99	2.03
IPI	253,785.47	2.56	294,769.96	2.13
FUNDEF	—	—	1,110,861.40	8.04
DIV.ATIVA	—	—	1,098,372.99	7.95
その他	986,497.32	9.96	2,000,637.85	14.48
経常収入合計	—	—	13,817,628.97	100.00
資本収入	—	—	1,698,056.731	—
総計	9,908,731.26	100.01	15,515,685.70	—

出 所) ベロ・オリエンテ市財務担当者から1999年10月に直接入手した手書き資料より作成

これ以下の規模の市郡では、地方税は約3%である。人口10万人の団体で、ようやく地方税が2割になるが、そこでもまだ7割近くを分与税に頼っている。一方で、大規模自治体は、税源をある程度豊かに持っていることがわかる。すなわち、50万人以上の自治体では、地方税が3~4割を占め、分与税の構成比は5割程度である。全規模を通じて、89年から95年の間に、急速に地方税の構成比が増大した。

第4に、大規模自治体と小規模自治体からそれぞれ1例ずつ選び出して、具体的な税収構造を見ておこう。表8は小規模自治体の事例で、人口約2万人のベロ・オリエンテ（Belo Oriente）市¹⁷⁾である。基幹税であるIPTUとISSが併せて経常収入の4~6%程度しかない。ITBI“inter-vivos”（資産譲与税）と料金収入を含めても、自主財源は97年で9%弱、98年で6%強である。他方依存財源についてみると、連邦政府からのFPM（対市郡連邦参加基金）が、97年で約18%、98年では約13%ある。より

重要なのが州からの分与金ICMSで、97年で約62%、98年で45%を占めている。この構成比は、表7に見る全国統計とも整合し、「村（大）」の規模の自治体財政の特徴をよく表している。注意すべきは、国からの分与金よりも、州からの分与金の割合がはるかに高いことである。これはベロ・オリエンテ市のみには当てはまることで

17) ベロ・オリエンテ市は、ミナス・ジェライス州の州都ベロ・ホリゾンテ（Belo Horizonte）市から小型ジェット機で1時間程度（約180km）離れたところにある、小さな町である。日本との関係では、日伯の合弁企業であるセニブラ社（CENIBRA）が立地し、生産活動をしている（主にユーカリの造管林およびパルプの製造）。同社の日本側企業は、日本ブラジル紙パルプ資源開発株式会社（JBP）で、同社には王子製紙など大手製紙企業14社、伊藤忠商事、および旧OECF（現国際協力銀行）が出資している。ブラジル側はリオドセ社（CVRD）（当初は国営、1997年5月に民営化）である。本年7月に、JBPによるセニブラの買収が決定した。

表9 地方大都市の財政収入構造（セアラ州フォルタレザ市）
（1月～8月まで）

単位：1,000リアル

	1998年		1999年	
	実 数	構成比	実 数	構成比
自主財源	77,495	26.4	85,661	26.0
IPTU	23,897	8.1	27,702	8.4
ISS	46,680	15.9	49,370	15.0
ITBI	6,918	2.4	8,589	2.6
依存財源	215,884	73.6	243,890	74.0
連邦政府より	94,980	32.4	107,304	32.6
FPM	74,519	25.4	80,993	24.6
FUNDEF	13,403	4.6	14,434	4.4
Outras	7,058	2.4	11,877	3.6
州政府より	114,695	39.1	130,899	39.7
ICMS	77,374	26.4	91,931	27.9
FUNDEF	13,186	4.5	16,475	5.0
IPVA	24,135	8.2	22,493	6.8
Divida Ativa	6,209	2.1	5,687	1.7
総 計	293,379	100.0	329,551	100.0

出 所) セアラ州フォルタレザ市財政局で、1999年10月に入手した資料。

はない。ブラジルの基礎自治体は、州政府に、財政的に強く従属しているのである。

表9は、大都市の事例である。フォルタレザ市はセアラ州の州都で、人口は約200万人を数える。この規模になると、財政構造はかなり異なり、自主財源の構成比が全体の4分の1を超えている。とりわけISS収入が15%も確保されており、IPTUとあわせた基幹2税で23%を占めている。これは、大都市の租税行政組織の徴税能力を、評価する必要があることを意味する。また資産譲渡税（ITBI “inter-vivos”）がある程度確保されている点も、注目すべきである。

依存財源については、連邦政府のFPM（対市郡連邦参加基金）の割合が25%以上あり、この点は小規模町村と対称的である。連邦政府は州都に対しては、FPM（対市郡連邦参加基金）を優先して交付している。FPMの総額の10%は、26の州都と連邦地区ブラジリア（ブラジルの首都）向けに確保されている。各市に分与係数が割り当てられており、係数の総和は119.7

である。分与額は、 $\text{原資総額} \times 0.1 \times (\text{当該市郡の個別分与係数} / 119.7)$ で求められるが、この係数が比較的高いのが、ベレン市（パラ州）、フォルタレザ市（セアラ州）、サンルイス市（マラニョン州）、サルヴァドル市（バイア州）およびペロ・ホリゾンテ市（ミナス・ジェライス州）なのである。ペロ・ホリゾンテ市をのぞいて、北部アマゾン地域および東北部の貧困州の州都である。地方の「大都市」の財政需要への、地方財政調整制度上の対応である。いずれにせよ、ここでも州政府からの財政移転ICMSがほぼ4割に達しており、州政府への従属も高いことは、小規模市郡と変わらない。この州政府のICMS分与金への依存率が高いことは、財政改革論（第4節第2項参照）との関係で重要である。

ところで、FUNDEFは「初等教育の維持発展・教員の質向上基金」の略で、1996年の憲法修正で制度化された。一般補助金の部分的特定財源化であり、分与金の15%が強制的に配分さ

れる。ペロ・オリエンテ市では、理由は不明だが、98年から適用されたようである。

3 財政危機の諸要因

3-1 財政危機の規模

ブラジルの公的部門の債務は、連邦・地方をあわせて2000年末時点で、約5,600億リアルに達した（対GDP比で約50%）。米ドルに換算すると、約2,800億ドルである。ここ数年債務額は増え続けてきた。すなわち1994年には対GDP比28.5%、95年31.6%、96年33.3%、97年34.5%、98年42.6%、99年50.7%と増してきた。とりわけ98年後半以降に激増した。

公的債務のうち、連邦政府の債務が全体の約6割を占め、州政府の債務が3割弱、残りが市郡政府と公企業の債務である。つまり市郡にはほとんど債務がないことを意味するが、これは市郡行政に地方債発行の手続きを進める事務能力がないことと（人材不足）、実際に彼らの発行する債券の買い手が少ないことによるもので（信用不足）、市郡に起債権がないことを意味するのではない。実際に、第2節で述べたように、起債や借入は法律で認められている。サンパウロ市のような大規模市郡では、近年公債依存度が高まり、債務残高が膨れ上がっている¹⁸⁾。と

18) 人口1,000万を超える「メガ・シティ」サンパウロ市の債務残高は、ジャニオ・クワドロス政権下（1986-88年）で税収の142.8%、レイザ・エルンジナ「革新」政権下（89-92年）で107.3%であったが、パウロ・マルフィー政権下（93-96年）で170.2%に膨張し、さらにセルソ・ピッタ政権下（97-00年）で236.1%に達した。総財政収入に占める公債収入の割合は、96年で11.36%、97年で15.23%、98年で20.23%となった。その後99年は、3.59%、00年は7.43%に減らしているが、依然危機的状況にある。発行総額約5億7千万レアルのうち、内債が約1億4,500万レアル、外債が4億1,100万レアルである（2000年予算）。内債の主要な引き受け手はBNDES（ブラジル経済社会開発銀行）で、外債については、4分の3を米州開発銀行が、残りを世界銀行が引き受けた（VEJA Sao Paulo, 23 de agosto, 2000, p.23およびサンパウロ市ホームページより）。

ころで、一般市郡の債務が小さいからといって、その財政危機が軽微だとは言えない。それどころか後述するように、市郡の財政危機は、別の意味で、深刻なのである。

さて、公的債務の対GDP比50%の意味について、考えておこう。たしかに日本やイタリアに比べると、この5割という値は小さい。日本の債務残高は国と地方を併せて666兆円で、対GDP比が130%に達している。イタリアの債務も対GDP比が100%を超えている。しかし、ブラジルの場合は、次の点で日本やイタリアと条件が異なる。第1に、対外債務が1,000億ドルを超えており、その元利払いの負担が大きいことである。第2に、日本とは反対に貿易収支が数十億米ドルのオーダーで赤字で、資本収支の黒字で、それを埋め合わせねばならないことである。第3に、過去に対外債務危機を経験しているため¹⁹⁾、国際金融界の監視が厳しく、財政運営が世界銀行やIMFの強い指導下に置かれていることである。このような「外圧」があるため、歳出削減を進めざるを得ない状況にある。第4に、「中進国」とはいえ、基本的な生活基盤（住宅、道路、上下水道・浄水施設・下水処理施設、廃棄物処理施設、交通システムなど）が圧倒的に不足しており、その建設に莫大な費用がかかるなど、潜在的財政需要が歴大であることも、見過ごせない。

3-2 財政赤字の要因

全政府レベルを通じた財政赤字の要因は、長期的・構造的な問題と、短・中期的な論点に分けて考えることができる。前者は、税収の構造的な伸び悩みと、歳出抑制の困難性を意味する。すなわち税収面では、徴税システムの近代化の遅れや、脱税行為の蔓延によって、税収が低位

19) 1982年は、メキシコが債務返済不能に陥っていることが判明した年であったが、同年12月に、ブラジルもIMFや民間銀行団に救済融資を申請した。87年2月には、中長期債務の利払い停止宣伝を発した。

で推移している（従来ブラジルは「脱税天国」と呼ばれて来た）。歳出面では、社会資本（公共住宅や公共交通システム）の潜在的な需要が大きいし、人件費の非効率な支出（無駄）の恒常化といった問題がある。1人の公務員が架空の兼職・兼業の書類を作り上げて、3人分の給与を不当に得ている例が多く、「幽霊公務員」問題として知られている。こうした問題の解決には、政権担当者の政策思想による相違（サプライサイド型かケインズ型かといった違い）を超えた、長期的視野にたった構造改善・近代化・民主化が求められる²⁰。

後者の短・中期的要因とは、政権の打ち出す経済政策の影響で生じる問題である。たとえば、高金利政策（マネタリスト・アプローチの1つ）や公共事業拡充策（ケインズ主義アプローチ）は、経路は異なるが、いずれも財政赤字拡大の要因になりうる。以下、長期・短期要因の両方を考慮に入れながら、財政危機について、連邦政府と地方政府に分けて、簡単にまとめておこう。

3-2-1 連邦政府の財政危機

連邦政府の財政危機の主要因は、①高金利政策（インフレ抑制策と連携）による公的債務の変動金利部分の膨張²¹、および99年通貨危機（1999年）後の対米ドルレート半減によるドル

建て債務の増大（近年元利払いは760億レアル、対GDP比で約7%に達している）、②人件費の膨張、とりわけ官民両セクターの勤労者が加入する公的年金制度の赤字への、一般会計からの繰入れの拡大、③州や市郡へ配分する歳入分与金の分与率の増大（1988年の新憲法下での分権化推進の影響）による支出の増大の、3つである。

②の年金財政赤字について、説明しておこう。ブラジルにも民間の年金制度と公的年金制度があるが、前者は規模が小さく、後者が主流である。後者は民間企業の勤労者のための制度INSS（国立社会保障院）と、公務員年金制度の、2本立てとなっている。赤字の第1の原因は、公務員年金制度の方の歴大な赤字で、それは公務員退職者の優遇に起因する。公務員は、保険料負担がゼロで、受給条件（勤続年限制限など）もないまま、多額の年金を受け取っている。たとえば連邦大学の教授は、定年退職後、退職直前の給与に20パーセント上乘せされた額が、支給される。公務員年金財政の収支が赤字となることは、容易に理解できよう。この赤字分を、一般会計からの繰り入れで補填している。一般会計には、INSS（国立社会保障院）が管理す

22) 官民の公的年金制度の違いについて、捕捉しておこう。民間の公的年金受給対象者（INSS系）は、1998年で1,700万人おり、積立金徴収額は459億レアルである。1人あたり平均受給額は年当たり243レアルなので、年金支払総額は537億レアルにとどまり、赤字は78億レアルにおさまっている。他方公務員（連邦、州、市郡を含む）のための公的年金制度は、受給対象者が300万人で、積立金徴収額は66億レアルしかないが、一人あたりが年当たり平均1,051レアルを受け取っているため、年金支払額は410億レアルにのぼる。そのため年々の赤字が、344億レアルに達するのである（VEJA, 4 de novembro, 1998, p.52）。

344億レアルの赤字は公的部門全レベルを含めた数値であるが、連邦職員のための年金制度のみの赤字をみてみよう。1999年10月1日の新聞報道によれば（Jornal do Comercio, A-3ページ）、連邦職員の退職者は75万人いて、彼らへの年金支払いによって生じた赤字は190億レアルである。これは、97年頃の財政赤字縮減目標総額に匹敵する。

20) 政策思想と長期的構造改善は、結合するという考え方もある。すなわち、サプライサイド経済学の考え方に基づいた減税政策によってこそ、人々のコンプライアンスは高まり、税収が伸びるのであるという期待が、それに当たる。世界銀行の指導はこれに基づいている。実際に減税政策が実施されて、税収が増えた国もあるが（1990年代初頭のインドネシアの税制改革が一例）、増収は税務の近代化（租税当局による徴税努力の増大）によるとの評価も成り立ち、いずれの要因（税率削減か税務行政の質の向上か）が大きく寄与したのかについての実証は、難しい。筆者は、政策思想と徴税システムの改善とは、切り離して考えるべきだと考えている。言い換えれば、捕捉率（コンプライアンス）の向上を口実にして、安易に減税政策（とくに法人税減税）を実施すべきではない。

21) Selic/Over（翌日物国債金利）に連動する公債の金利負担が増えた。

る民間労働者の保険料も入る。結局、民間の労働者がINSSに納付した保険料や、その他の一般の租税収入で、公的年金制度の赤字が補われているのである。このため、民間の勤労者は「自分たちの納付した税金や保険料で、退職公務員が悠々自適の生活をしている」と考え、不満を強めてきた²³⁾。

公的年金財政赤字の第2の原因は、CSLL（社会寄付金）、PIS（社会統合計画）/PASEP（公務員厚生年金）、COFINS（社会保険融資負担）の負担金収入（事実上の「法人税収」）が、年金を含めた社会福祉セクターに支出されていないためである。もともとこれらは官民の年金・社会福祉財政の赤字を救済するためにつくられた負担金（目的税）であったが、支出の実体は不明で、一般会計の赤字の補填に費消されている（注15-⑦を参照せよ）。

3-2-2 州政府の財政危機

州政府の場合は、①Kandir法（連邦法）による州の付加価値税の統制（輸出振興を目的とした輸出品の免税策）を一因とする税収減、②連邦高金利政策による地域経済の景気後退が導いた税収減、③州間「財政戦争（guerra fiscal）」（企業誘致を目的とした各州による州基幹税の減税合戦）に起因する減収、④人件費の膨張、

⑤地方税務近代化の遅れ（脱税行為の蔓延）などが原因である。

これらのうち、①のKandir法とは、Antonio Kandir議員が提案した法律であるが、輸出振興を目的として、輸出品に対するICMSの税を免じる租税特別措置である。「リアル」経済政策下では対米ドルの為替レートは高く調整されたので、輸出産業は負の影響を受けた。この影響の緩和が目的であったと考えられるが、他方で輸出振興を通じて獲得した外貨は、中央銀行によるレアルの買い支えに必要不可欠であった。その意味でも、Kandir法は「リアル」経済政策の要の税法だと言える。ICMSは州の基幹税であり、輸出品に対する免税は税収を急減させた。たとえばミナス・ジェライス州が輸出品免税で失ったICMS税収は、96年～98年で、毎年10億レアルだったと推計されている²⁴⁾。

③の「財政戦争」は近年エスカレートしており、それを抑制するどころか助長するような動きすら認められる。1例を挙げよう。米フォード社は、「アマゾン・プロジェクト」の一環として、最新モデルの自動車を製造する工場の建設を模索していた。これに応じて、ペルナンブコ州、バイア州、リオ・デ・ジャネイロ州、パラナ州、サンタ・カタリナ州、およびリオ・グ

23) ミナス・ジェライス州政府財政局広報課より、筆者宛届いたEメール（1999年9月2日付け）の情報より、筆者は、99年9～10月の現地調査の際に、事前に約20項目の質問リストを作成して、各州政府にEメールで送付した。このミナス・ジェライス州からのEメールは、その質問書に対する回答である。

24) フォード工場の立地問題はこれで一件落着いたと思われたが、年末から2000年にかけて、サンパウロ州がこの「財政戦争」に参戦した。すなわちマリオ・コヴァス知事（2001年3月に他界）が、99年12月28日に法令を発して、ICMSが事実上免税されている州からの移入品には、高い税率を適用すると、決定したのである。「事実上の免税」とは、バイア州やパラナ州では、納税額の90%にあたる規模の特別融資が納税者に与えられることを意味する。この動きは、バイア州などの地方の貧困州

による租税特別措置を、いわば1種の「社会的ダンピング」とみなした富裕州が、「アンチ・ダンピング税」を講じるものだと、解釈できよう。近年、企業がサンパウロなど富裕州から地方へと分散する傾向があり、富裕州には、企業流出を抑制したいとの思惑がある。

舌戦が始まり、バイア州のセザル・ボルゲス知事は、サンパウロは財政インセンティブ（減免税）というコストを払った州で生産された生産物から、税金をとっている、という趣旨の批判を呈した。一方コヴァス知事は、2000年1月10日に、サンパウロ州は「財政戦争」に参加する意図はなく、同州の産業を守りたいだけである、との趣旨の論評を発表して、批判を交わした。こうした状況の中、1月20日に連邦大統領F.H.カルドゾが、サンパウロ州知事の対抗策を支持する意見を表明した。彼は、「『財政戦争』は企業を利するのみで、国家も

ランデ・ド・スル州の6州が、熾烈な誘致合戦を演じた。12年間の免税やインフラ整備などの優遇策が打ち出された。リオ・グランデ・ド・スル州が先行し、工場用地の整備をグアイバ(Guaíba)市でかなり進めていた。しかし知事の交代で同州の方針が一時転換したので、フォード社は、最終的にバイア州での工場建設を決定したのである(1999年)。同社は、工場用地整備に加えて、2億ドルの補助金を要求し、バイア州はこれを支払ったとされる。この誘致のための資金を、同州はBNDESから調達したが、この取引に、A.C.マガリャンエス上院議長(当時)が介在したと、マス・メディアは批判した²⁴⁾。「財政戦争」をいかに抑止するかは、ブラジル・フェデラリズムの最大の課題となっている²⁵⁾。

3-2-3 市郡政府の財政危機

一方市郡の財政危機は性質が異なる。規模によって事情が異なるが、ほとんどの小規模市郡は、地方税収が皆無に近いので、連邦と州に財源を依存している。しかし住民への行政サービスの提供も少なく、公債も発行していないので、少なくとも財政統計上は帳尻は合っていて債務累積がない。しかし2点問題がある。

第1に、潜在的に莫大な財政需要がある点で、とりわけ不良住宅地区改良事業費が大きい。ブ

ラジル全土で600万戸以上の住宅が不足し、国民の6人に1人がファヴェーラ(favela, 貧民窟)に暮らす。住宅供給は市郡の事務であるが、市郡はこれに対応できていない(厳密にはいくつかの仕組みが存在するが、「焼け石に水」の状況である)。この事実上無視されている潜在需要を考慮に入れば、市郡財政はある意味ですでに破綻しているとも言えよう。

第2に、近年市郡が無秩序に「細胞分裂」をしており、注6に示したように、5年間で総数が激増した。毎年平均100団体生まれたことになる(年によっては200団体以上)。①企業が集積し税源が豊かな地区が、他の赤貧地区から分離したいと希望する、②地域の政治家志望者が新設自治体の新しい議会を足場に地方政治に進出しようとするなど、多様な要因があるが、多くの新設自治体は住民数が1万人以下で、中には住民数が1,000人に満たないところもある。準備不足の中見切り発車したケースが多く、自治体としての機能はおろか、行政組織としての体を成していない(Diguez 1999)。

以上が市郡財政危機の具体的な内実で、「財政赤字なき財政危機」、あるいは、財政危機を越えた「地方自治そのものの危機」だと言えよう。ブラジルの弱小市郡にとっては、財政赤字が存在しないこと自体が、危機なのである。

4 財政改革の動向と課題

財政改革、とくに財政赤字の解消は、突き詰めれば、収入を増やし経費を削減することに尽きる(量入制出)。ただし増収の手段として公債発行に依存すると、後年の経費の公債償還費部分が増えるので、赤字解消の点からは望ましくない。財政再建の必要性がきわめて高い時期、いわば「非常時」(現在の日本や99年の通貨危機直後のブラジル)には、起債制限等の債務管理を含めた再建策が検討されねばならない。

4-1 連邦の財政改革

4-1-1 税制改革

まず税制改革論議から見ておこう。1990年代

国民も益しない」と、この戦争を批判した。以上、筆者の各州政府での聞き取りと、*Veja*誌関連記事、および*Folha de Sao Paulo*紙インターネット版(論文末URLリスト参照)より2000年1月にダウンロードした記事による。

25) サンパウロ州財政省主税局の重鎮Clóvis Panzarini氏(代表的租税法学者)に、1999年9月25日面会した際、筆者は「今サンパウロ州の財政省にとっての最大の財政問題を挙げるとすれば、何ですか」と質問した。彼は、間髪を入れず、「財政戦争だ」と指摘した。サンパウロ州は「財政戦争」によって税源(企業)を失う立場にあるので、今考えると、これはサンパウロ州当局の利害を反映した当然の回答であったかも知れない。しかし、国民経済全体にとっても「財政戦争」が有害であることは、おそらく多くの専門家が共有する見解であろう。

にはいて、前述したように、CSLL（社会寄付金）、COFINS（社会保険融資負担）、CPMF（暫定金融取引負担）などの社会負担金の導入といった、個別新税導入レベルでの制度改変（増税）はなされてきたが（注15の⑦を参照）、抜本的な税制改革は実施されていない。しかし改革論議は活発で、3案呈示されてきた（Lima 1999）。第1に、95年に出された第175-A/95号憲法修正案で、3案中最も控えめな内容である。その主な特徴は次の6点であった。① 連邦IPI（工業製品税）に代わって、新たに連邦ICMS（商品流通税）を創設する、② 従来の州税ICMSと新しい連邦のICMSを補足法で調整する、③ 州のICMSの税率を全国で統一する、④ ISS（市郡税）の最低税率を定める、⑤ IPIの免税措置を廃止する（マナウス自由貿易地区をのぞく）、⑥ ICMSの一部の輸出品への免税を、全輸出品に拡大する、⑦ PIS（社会統合計画）やCOFINS（社会保険融資負担）のような付加価値税を導入する、⑧ ICMSについて原産地原則から仕向地原則へ変更する。この改革案の主なポイントは、州による財政インセンティブ供与を制限して、州間「財政戦争」を抑止すること、税率の統一を通じて税制の混乱を解消すること、簡素化（免税措置や複数税率の廃止）を追求して徴税コストを削減すること、財政フェデラリズムの調和を図ること、などであった。最後の「財政フェデラリズムの調和」とは、州間および市郡間の「財政戦争」を抑止することと重なる論点である。これには、ICMSの仕向地原則を徹底した際に収入減となる原産地の州の利害と、収入増となる仕向地の州の利害を、どう調整するのかといった問題が含まれ、ブラジルでの税制改革論の最もクリティカルな論点である。

第2に、1997年に出された連邦財務省案である。① 連邦税IPIと州税ICMSを新たな連邦「統合付加価値税」IVAに再編し、その他新たな連邦税をつくる、② 上の改革でICMSを失った州には、新たに売上税（全州で税率は画一）を導入する、③ あらゆる付加価値税の税率は2

段階に簡素化する、④ 新税導入に関する連邦に与えられた残余権限を縮小する、⑤ 州および市郡への参加基金の原資を従来のIR（連邦所得税）とIPIから、新たなIVA（連邦統合付加価値税）へ変更する、⑥ FPE（対州参加基金）の分与率を現行の21.5%から18%へ削減し、FPM（対市郡参加基金）の分与率を、現行の22.5%から27%へ引き上げる。以上は、第175-A/95号案に比べてはるかにラディカルな改定案であるが、総合的にみて連邦への集権性を高める性格を有している。とりわけ、州からICMS（商品流通税）を奪い市郡への分与税を増大させる案は、市郡の連邦政府に対する依存性（＝従属性）を増大させる内容であって、地方政府の強い反対が予想される。

第3案は、第45/95号憲法修正案である。これは、① 最高税率を0.5%とする金融取引税、累進的不動産税、輸出税、個別物品税などの新税を導入すること（ただし所得には軽課）、② 課税権は中央政府に集中させる、③ 企業の売上高や利益を課税標準とする現行社会負担金廃止し、新たな財源は保険加入者の拠出金に求める、④ 国民の租税負担率は、対GDP比25%以下とする、といった内容であった。これは、3案中もっとも劇的な変化をもたらす改革であるが、現状からの乖離が著しく、実現の見込みは皆無に近い。

このように、1990年代の実際の税制改革は、社会保障負担金（事実上の法人税）の新設・増税という路線であったが、税制改革論は、「財政戦争」の抑止と複雑なブラジル租税制度の簡素化を軸に展開した。後者は付加価値税の税率の統一、仕向地・原産地原則の統一、連邦・州・市郡での重複課税の調整や解消、といった昔年の課題への対応である。この改革論議から抜け落ちていく課題として、3点指摘することができる。

第1に、「財政戦争」については、税制も重要であるが、何よりも連邦政府がこれを制限するという強い意志表示と具体的政策提示をせねばならない。中央政府による強い介入なくしては、

「戦争」は終わらないであろう。

第2に、国際社会や国内のトレンドとは逆行するが、所得税や資産税といった直接税を強化すること（脱税防止を含む）である。直接税の強化には、2つの意義がある。1つには、これは大土地所有者や大富豪への課税強化を含むので、顕著な所得格差（ジニ係数は0.53前後）の是正に寄与する。2つ目として、貧者課税の徹底を通じた近代租税国家・市民社会の形成を促進する。ここでの貧者課税とは、インフォーマル・セクターの個人事業者の捕捉を念頭においている。貧富格差の是正という第1の意義とは、一見矛盾するかに見えるが、万人貢納に基づいた民主主義的な近代社会をつくる上で、このプロセスを省くことはできない。ブラジルは、富裕層は脱税・節税で税負担を逃れ、貧者はフォーマル部門の徴税網から脱落していて、同様に税負担を逃れている。結局、フォーマル部門の中間層（法人、個人の双方）に租税負担が重くのしかかり、「ブラジル・コスト」が高まっている。この歪みの是正は税制だけでは解消できないが、税制の範囲での取組みとしては、直接税の拡充が最も有効で、間接税ではこれは達成できない。たしかにインフォーマル部門の貧者も近代的な量販店で買い物をし、付加価値税を負担しているので、間接税は彼らを負担網に統合する1つの手段ではあるが、これでは納税者意識は発達しないであろう。納税者民主主義を促進する上で、直接税強化は欠かせないのである。

第3に、地方財政の強化で、とくに一般財源主義（参加基金と呼ばれる歳入分与制度）の枠組みを越えて、税源委譲を展望するような、地方自治の拡充が必要である（神野・金子1998）。憲法修正案や財務省案に見る集権化案は、地方のガバナンスの低質性を前提としているが、地方分権化を進めてこそ、地方政府はそのガバナンスを鍛錬し改善する機会を得るのである。地方自治の拡充は、昨今の開発戦略論の中心テーマである貧困撲滅の手段としても、重要な課題である。

4-1-2 公的年金制度の改革

経費面では、人件費が最大の財政赤字要因で、年金財政の赤字問題が関わっている。これは論点が多岐に渡るので、詳しくは子安昭子論文（2001）にゆだねて、ここでは公務員優遇問題のみに触れておこう。この点で、先行きが不透明になっている。優遇を是正するための、公務員年金制度改革案（保険料ゼロ負担の是正や受給条件の設定など）は、98年末に国会に提出されたが、一旦は否決された。しかし、99年1月の通貨パニックに乗じるかのように、F.H.カルドゾ大統領は、公務員年金の赤字縮減の重要性をテレビで国民に訴えた。これは明らかに「外圧」利用であったが、この「外圧」で国会のムードは一変し、公務員年金制度の手直しが、通貨危機の最中の1月20日に実現したのである。保険料の負担増を求める手だての一環として、大統領は年金受給者である退職公務員からも、保険料を徴収することにした（法律第9,783号）。ところが、99年9月30日に、これは憲法違反だとの決定を最高裁判所（STN）が下したのである（憲法第40条・第195条に依拠）。「先行き不透明」なのは、この最高裁決定の影響力が、決して小さくないと考えられるからである。

4-1-3 「財政再建」諸政策と、財政2法の成立

より広い財政改革論に移ろう。1990年代後半以降、「財政再建（Ajuste Fiscal）」策が次々と打ち出された。96年の「理由説明書（Exposição de Motivos）」（全13項目）では、約65億リアル分の赤字削減が目標として設定され、97年11月の「財政調整政策」（全51項目）では、197億リアル分の縮減が目標となった。さらに98年10月の「財政安定化策（PEF: Programa de Estabilidade Fiscal）」では、2001年までに対GDP比で3%（約300億リアル）の財政黒字（一次収支）を達成することが、目標として設定された。これを超過達成したことは、冒頭述べた通りである。

こうした中、財政規律をさらに高めるため、昨年（2000年）「財政責任法（Lei de Responsabilidade Fiscal）」と「財政罰則法（Lei de Crimes

Fiscais)」が成立した点が重要である。財政責任法（以下「財責法」と略す）の正式呼称は、「補足法第101号」で（発効は5月4日）、連邦、州、市郡各レベルの政府に財政規律を強く求める、待ち望まれた法律である。前文（第1章）、計画・予算（第2章）、歳入（第3章）、経費（第4章）、特定補助金（第5章）、民間部門への公的資金配分（第6章）、債務管理（第7章）、資産管理（第8章）、透明性・情報公開（第9章）および終章の、合計10章75条から構成されている。他方、為政者が違反を犯した場合の罰則を定めたのが、「財罰罰則法」（以下「財罰法」と略す）で、これは10月に成立した。この財罰法の発効をもって、財責法の実効性も生じたと言えるが、地方政府への実質的な適用は本年1月からである。昨年終わりの統一地方選挙を経て誕生した州・市郡の新政権の始動が、1月だからである。いずれにせよ、この財政2法で、「無責任は今や犯罪」（VEJA誌記事のタイトル）となった（VEJA, 18 de outubro, 2000, pp.50-52）。

財責法は、多年度計画による財政規律の確立、債務関連情報の公示の義務など多岐にわたることが定められおり、法律の文面を読む限りでは、画期的な内容である。以下最重要だと思われる2点に絞って、紹介しよう。第1に、人件費抑制の徹底である。従来より「カマタ法（Lei Camata）」によって、州政府は人件費を経常収入の60%以下に抑制するよう求められていた。今回財責法は、連邦政府については50%以下、州および市郡政府は60%以下と定め（第4章〔経費〕の第19条）、立法、司法、行政など機関毎の人件費の抑制割合も規定した。たとえば市郡政府の場合、60%のうち6%が議会、54%が行政に割り当てられている（第20条）。人件費がこの上限を超した場合、8ヶ月以内に是正することが求められ、超過分の3分の1は4ヶ月以内に削減されねばならない（第23条）。こうした規定の遵守動向は4ヶ月毎に評価されねばならず（第22条）、違反が認められた場合は、特定補助金（transferências voluntárias）の受取り禁止、借入の際に（他機関より）保証

を受けることの禁止、公債（内債・外債）発行の禁止といった罰則が適用される（第23条第3項）。

第2は、債務管理の強化である（第7章）。債務の上限は別途大統領が定め、上院の承認を得ることとされている（第30条）。その上限の遵守動向は4ヶ月毎に評価され、違反が認められた場合は1年以内に是正されることが求められる。ただし超過分の25%は4ヶ月以内に削減されねばならない。この規定が守れなかった場合、人件費の場合と同様に、特定補助金の受取りの禁止や公債発行の禁止といった制限が課される（第31条）。

さて、財罰法の方は、違反に責任のある為政者の刑事責任を問う刑法であり、たとえば債務の上限を超過し、期限内に規制以下に削減できなかった責任者は、半年から1年の拘留に処され、人件費の抑制が実現できない連邦政府や自治体の責任者は、減俸30%の処分を受ける。このように、財政規律を失った地方自治体が、組織として行政上のペナルティを受けるだけでなく、当該自治体の首長や官僚幹部個人の刑事責任が問われるのである。財罰法によって、財責法の効力が増強されていることは、注目すべきである。

このように、カルドーズ大統領率いるブラジルは、従来の「汚職天国」「脱税天国」のブラジルから脱皮しつつある。しかし、懸念すべき事項も多い。財責法・財罰法について、次の3点を指摘することができる。第1に、法文上の理想にどれだけ現実を近づけることができるのかという点である。すでに7~8割の市郡の首長は、ルールへの遵守は不可能だとの意見を表明している。第2に、近い将来遵守度合いが高まったときには、今度は地域経済や、貧困・環境問題への取組みについて、予算削減によるマイナスの影響が出ないのかが、懸念される。第3に、市郡レベルでの地方自治に負の力が働くことがことである。すなわち上位政府による財政統制の強化が、地方自治の発展を阻害する可能性があり、ブラジル・フェデラリズムの「部分的再

集権化」(ないし「分権化の部分的停止」)へ向けた再編過程(注3参照)に、財政2法が動員される可能性は否定できない。

4-2 州の財政改革

州政府については、とりわけ債務が累積したサンパウロ州、リオ・デ・ジャネイロ州への連邦政府による統制・救済が、財政再建の重要な柱であった。連邦政府は、州債務を肩代わりするかわりに、厳しい財政リストラを、個別の対州政府交渉を通じて、各州に求めてきた。今後は、州改革についても、財責法・財罰法の枠組みが適用されることになる。詳しい検討は別の機会に期し、2つの問題に絞って、検討しておこう。第1は人件費問題で、第2はICMS分与税の改革である。

第1の人件費では、財政再建の優等生とされる、セアラ州の経験を見ておこう。同州では、財責法・財罰法を待つまでもなく、人件費が経常収入の60パーセント以下に抑制されてきた。これには、1987年に州知事に就任した、タッソ・ジェレイサッティの力が大きい(86年末に36歳で当選)。同知事はまず、就任1年目に、大量の人員削減と給与の大幅削減を実施した。次に財政局を改革し、腐敗した職員を追放した。さらに公営企業を次々に廃止し、また民営化を行って、8億米ドル以上の資産売却収入を得た。既得利権の解体と行政の効率化という点で、一定の成果を挙げたと評価できよう。ただし人員削減は公務員職員組合との対立を招き、法的問題が残っている。民主主義的な手続きであったかという点で、疑問の余地はある²⁶⁾。

第2のICMS分与税改革は、連邦レベルの改革論議ではほとんど無視されている論点であるが、ブラジル・フェデラリズムにとって極めて重要である。第2節でみたように、市郡は圧倒的に収入をICMS分与金に依存しており、この配分方法の改善は、市郡財政にとっての死活問題である。ICMS分与金は、FPM(対市郡連邦参加基金)やFPE(対州連邦参加基金)といった連邦歳入分与金と異なり、地域格差是正効果

は小さく、還付税ないし譲与税に近い性質を有している(山崎 1993;1994;1999c;Yamazaki 1997)。配分式において、付加価値生産額のウエイトが75%と高いのが原因である。そこで、筆者の考える改善案は、第1にこのウエイトを下げる、第2に環境保全努力や公衆衛生への投資など、他の社会開発面の因子を計算式に導入する、の2点である。これによって、域内の付加価値生産額が低い、つまりタックス・ベースの乏しい貧困市郡を、救済することができる。

筆者の考え方に近い改革案は、ブラジルの州・市郡政府財政当局者も検討しており、すでに実施しているケースもある。ミナス・ジェライス州では、現在75パーセントを付加価値基準で分配し、残りの25パーセントを「ロビン・フード」法と呼ばれる州法にしたがって、市郡に分配している。これは、教育や公衆衛生への投資量や人口を基準にした、分与基準である。サンパウロ州財政局のある行政官は、付加価値基準のウエイトを25パーセントにまで下げようという抜本改革案を提示している。パラナ州では、各市郡の環境保全の努力に応じて、ICMS分与金配分を変更するという、環境保全促進型のメ

26) 人員削減について、具体的には、87年以降4万人の「幽霊公務員」を解雇した。1人が3人分の兼職・兼業契約を政府と交わして、3人分の給与を受け取るという現象を、コンピューターを利用して、解消した。実質的にも、2万人から2万5,000人が解雇されたという。人件費削減は、公務員のフリンジ・ベネフィットにも及んだ。セアラ州人口は300万人で、現在の州政府職員は約10万人である。連邦職員が1万6,000人、市郡職員が約10万人いるので、州内で働く公務員は合計約21万6,000人である(以上、セアラ州政府国際局で1999年10月7日に実施したヒアリングによる)。住民1,000人当たり72人となるが、これは決して少なくない。手続きの是非は別にして、公務員削減は、財政運営の適正化に向けた、正当な努力だったと評価すべきであろう。ただし、このことは、同知事の地域政策全体を肯定するものではない。たとえば住宅政策(不良住宅地区の改善)は、前進しなかった。なおセアラ州における、行政刷新の動向と評価については、Judith Tendler (1997) が必読文献である。

カニズムが整備されているようである。実際に、マト・グロソ州では「エコロジカルICMS分与金」の導入が、Gilney Viana議員（PT）の提案で審議され、議会ですでに可決された。いずれにせよ、各市郡の事情とニーズに応じた配分方法の開発が模索されており、注目すべきである。

4-3 市郡の財政改革

財政危機を越えた、「市郡そのものの危機」の克服のために講じられるべき対策は、数多くあるが、さしあたり無秩序な「細胞分裂」状況ともいえる、急激な市郡数の増加現象を抑制する必要がある。すでに法的対応は講じられている。すなわち、「憲法修正第15号」（1996年9月12日付）によって、第1に、市郡設立の手続き期間が短縮された。つまり長い時間を要した地域については、新設は中止されることになる。第2に、新設市郡の行政能力に関する事前調査が義務づけられた。第3に、「住民投票」が必要とされるようになった。この「憲法修正第15号」は、どう評価すべきだろうか。

筆者は、このような一律の規制ではなく、市郡の規模別の検討が必要だと考える²⁷⁾。たしかに零細市郡の新設はあまりにも無秩序に進行しており、問題であるが、巨大な市郡については、むしろ分割は歓迎すべきである。実際にサンバ

ウロのような大都市においては、古くから、AR（行政区）の自治体化を求める声がある。

ちなみに、IBAM（ブラジル市郡行政研究所）はこの憲法修正の動きに対して、批判的立場をとっている。市郡の新設自体は古くからブラジルで進んできたことがらであり、特異な現象ではない。この新設を抑制しようとしたのは、むしろ民主主義に反する軍事政権であった。今また新設を抑制しようとする動きが出てきているのは、原因を理解していないからである。すなわち底流には財政危機があり、財源不足の問題がある。FPMを増大させるなどして、市郡の財政危機を解決することが、分裂のもっともよい抑制策となる。具体的には、FPM分与率を22パーセントから33パーセントへ引き上げよと、IBAMは主張している²⁸⁾。

5 おわりに——

カルドーゾ政権の財政再建路線への代替戦略

ブラジル財政フェデラリズムは、基礎自治体を含めて明解な3層構造で構成されている。基礎自治体すなわち市郡政府の政治的独立性が高い。経済的自立性は低いが、それを補完するために、フェデラリズム全体としては、途上国世界ではまれにみる発達した地方財政調整制度を有している。また市郡政府が一定の事務（歳出で全政府の16～19%を占める）を担っている点も、途上国世界では珍しい。市郡が連邦政府以上に、政府総固定資産形成に寄与している。すなわち連邦政府が0.49、市郡が0.77（対GDP比、1994年）であった。ブラジル地方自治のポテンシャルの高さをここに見てとることができる。しかし、地方への歳入分与金制度は、地方の自立を妨げ、分与金依存体質を定着させた。とりわけ市郡は、連邦の歳入分与金（FPM）

27) この点は、フォルタレザ市市政局長Roberto Gerson Gradvohl氏より示唆を受けた。同氏へのインタビューは、1999年10月8日に局長室にて実施した。なお財政局長は、自治体の新設を規制する4番目の条件として、市郡による環境保全の努力指標を入れるべきであるとの見解を示された。これは、たとえば域内の森林保全に力を入れている市郡については、それを肯定的に評価し、そうでない市郡の新設は慎重に対応するということであろう。また、別の問題であるが、ICMS分与金とFPM（対市郡連邦参加基金）の15パーセントが、FUNDEF（初等教育の維持発展・教員の質向上基金）で教育目的に特定化されている点に触れて、これは集権化の性格を有する改革だとの見解を示された。

28) 1999年9月27日に実施した、IBAM（ブラジル市郡行政研究所）のRudolf de Noronha研究員へのインタビューで確認した情報。

だけでなく、州政府のICMS分与金にきわめて高く依存している。この歳入分与金制度は、たしかに他国との比較ではよく発達しており、FPMとFPEについては地域格差の平衡化機能も備わっている。しかし、ブラジルの現実に即して見れば、結果的に、地域格差の解消には十分に寄与しなかった。依然として北東部（ノルデステ）は世界的な飢餓地域のままである（注13参照）。歳入分与金ないし地方交付税による貧困地域支援という「一般財源主義」が、明確に失敗していると言える。したがって、集権化への対抗戦略は、単純な分権化ではなく、「一般財源主義」を乗り越えた、新しい分権化論に基づかねばならない。

連邦政府は、「リアル」経済政策とアジア通貨危機の影響で、内外の債務の返済負担が増大し、また公務員の公的年金制度の赤字が累積した。1988年以後の地方分権化で、歳入分与金の分与率が増大し（基幹税の半分が地方へ交付）、連邦政府の固有財源が縮小した。こうした諸要因が重なって、財政赤字が累積した。州政府は、「リアル」政策下で地域経済の低迷や企業誘致のための「減税合戦」で、法人税収が低下した。また人件費の浪費問題の解決が先送りされた。こうして財政赤字が拡大した。市郡は、起債能力が乏しく、その限りでは財政赤字を経験していないが、そのこと自体が自治体経営の脆弱さを意味している。

こうした状況に対して、財政改革としては、複雑な租税制度の簡素化、州の課税権の制限（税率制限）を通じた「財政戦争」の抑制、公務員年金制度の改革（保険金負担の引き上げ）を通じた赤字の縮小、財政責任法・財政罰則法による各レベルの政府の財政規律の強化などが、模索され、また実施されている。確かに効果をあげ、連邦財政のプライマリー収支は黒字に好転した。財政を引き締めるには、地方のガバナンスの低質性を前提にすれば、一定程度の「部分的再集権化」は、合理的選択に見える。分権化の流れは維持しつつも、「部分的再集権化」をはかりながら、公的部門の効率性を高め、

IMFから与えられた目標を達成しようと、カルドーゾ政権は企図している。しかし、「再集権化」による財政規律の強化や効率性の向上のみで、ガバナンスが改善されるわけではない。

代替戦略は、財政規律だけでなく、教育や社会福祉や環境などの分野を視野にいれた、広い意味でのガバナンスの質の向上を追求するという考え方に基つかねばならない。そのためには、地方分権化について、減速（「部分的再集権化」）から加速へ、ギアの切り替えをすべきである。ただし、先に述べたように、これまでのような「一般財源主義」の枠内にとどまっていたは、地方行政の質は改善されないし、地方経済の振興も進まず、ノルデステの飢餓も北部の貧困も解決しない。「一般財源主義」を越えた分権化が必要である。その場合、次の3点が肝要である。

第1に、市郡の基幹2税（IPTUとISS）の税収の伸長という事実（表1, 表2, 表4, 表5および表7参照）は、重要な示唆を我々に与えてくれる。基礎自治体の固有財源の強化は、新しい分権化の要となる。いいかえれば、集権的スキームによる一般財源の移転の拡充（1997年「連邦財務省案」の1部）だけでは、地方政府の徴税意欲は高まらないし、税源涵養（地場産業の振興）への取組みも強化されないであろう。

第2に、一般財源の移転についても、地域のガバナンスの改善を誘発するようなインセンティブを、その交付額の算定式に組み入れる必要がある。ミナス・ジェライス州の「ロビン・フッド法」によるICMS分与金（教育・公衆衛生投資の重視）や、マト・グロッソ州議会で可決された「エコロジカルICMS分与金」は、注目に値する。この意味では、FUNDEF（初等教育の維持発展・教員の質向上基金）も評価できなくはないが、連邦で一律にFPE, FPMの15%として決められている点が、集権的である。ある程度州の自治にゆだねた形での、一般補助金の部分的特定補助金化は、市郡行政の質の改善に資する可能性がある。

第3に、法人税減税論を越えた企業誘致戦略

が望まれるし、さらにいえば、企業誘致戦略をこえた企業（地場産業）振興戦略が必要とされている。セアラ連邦大学大学院のJair do Amaral教授は、同州の靴産業の分析から、「内発的発展（desenvolvimento endógeno）」戦略を唱えておられるが、こうした新しい地域経済発展戦略と、財政分権論が結びつくことによって、新しいブラジル財政フェデラリズムを展望することができるようになるかも知れない（Do Amaral 1996；1999）。

本稿と、その元になった学会報告の作成については、大蔵省（現財務省）財政金融研究所「平成11年度開発経済学研究派遣制度」によるブラジルでの調査（1999年9月22日～10月16日実施）で得た知見と、同研究所に提出した研究報告書（山崎2000b）を活用した。

参考文献

- Affonso, Rui de Britto Álvares e Pedro Luiz Barros Silva (org.) (1995), *A Federação em Perspectiva-Ensaio Selecionados*, São Paulo: FUNDAP
- Affonso, Rui de Britto Álvares e Pedro Luiz Barros Silva (org.), Sulamis Dain, et.al. (1995), *Reforma Tributária e Federação*, São Paulo: FUNDAP, um dos seis publicações do Série de *Federalismo no Brasil* (org: Affonso e Silva, pub: FUNDAP)
- Bird, Richard and Duan-jie Chen (1997), *Intergovernmental Fiscal Relations in China in International Perspectives*, International Center for Tax Studies, Tronto University.
- Bremaeker, François E.J.de (1997), *Evolução das Finanças dos municípios no Período 1989-1995*, Série Estudos Especiais No.13, Rio de Janeiro: IBAMCO/IBAM, novembro
- Bremaeker, François E.J.de (1999), *Padrões de crescimento da população brasileira em nível municipal (1997-1998)*, Série Estudos Demográficos no.20, Rio de Janeiro: IBAMCO/IBAM, julho
- Citibank (1999), *Economic Update— Ajuste Fiscal dos Estados*, 12 de agosto
- Diguez, Consuelo (1999) “Pequenos e Falidos”, *VEJA*, 7 de julho
- De Além, Ana Cláudia Duarte, Fabio Giambiagi e Florinda Pastoriza (1997), *Cenário Macroeconômico: 1997-2002*, Textos para Discussão 56, BNDES, maio.
- Do Amaral Filho, Jair (1996) “Desenvolvimento Regional Endógeno em um Ambiente Federalista”, *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília: IPEA, dezembro
- Do Amaral Filho, Jair (1999) “Endogeneização no desenvolvimento econômico regional”, *Revista ANPEC* (Associação Nacional de Centro de Pos-Graduação Economia, dezembro
- IDB (Interamerican Development Bank) (1996), *Economic and Social Progress in Latin America 1996 Report*, Baltimore: Johns Hopkins University Press
- Lima, Edilberto Carlos Pontes (1999), *Reforma Tributária no Brasil: entre o ideal e o possível*, Texto para discussão No.666, Brasília: IPEA, agosto.
- Tandler, Judith (1997), *Good Government in the Tropics*, Baltimore: Johns Hopkins University
- *Veja*, 4 de novembro, 1998
- *Veja Sao Paulo*, 23 de agosto, 2000 (2000年統一地方選特集号)
- *Veja*, 18 de outubro, 2000
- *Veja*, 7 de março, 2001
- World Bank (2001), *World Development Report 2000/2001*, Oxford University Press
- ・岩崎美紀子 (1998) 『分権と連邦制』ぎょうせい
- ・片桐正俊著 (1993) 『アメリカ連邦・都市行財政関係形成論：ニューディールと大都市財政』御茶の水書房
- ・子安昭子 (2001) 「ブラジルにおける公的年金制度」(宇佐見耕一編著『ラテンアメリカ福祉国家論序説』アジア経済研究所所収)
- ・重富真一 (1996) 「タイ農村のコミュニティ——住民組織化における機能的側面からの考察——」(『アジア経済』第37巻第5号, 5月所収)。
- ・市町村自治研究会編 (2000) 『住民基本台帳人口要覧 (平成12年版)』(財)国土地理協会
- ・神野直彦・金子勝編著 (1998) 『地方に税源を』東洋経済新報社
- ・世界の動き社 (外務省編集協力) (2001) 『世界の国一覧表 (2001年版)』世界の動き社
- ・田村義雄編 (1997) 『図説 日本の財政』東洋経済新報社
- ・張忠任 (1999) 「中国の政府間財政関係における集権の分権の交錯モデル」(日本地方財政学会編『地方財政改革の国際動向』勁草書房所収)
- ・都築慎一 (1997) 『ブラジルの税法体系 1997年度版』ジャパンデスク (サンパウロ)

- ・富野幹雄・住田育法共著 (1997) 『ブラジル その歴史と経済』啓文社
 - ・西島章次 (1993) 「インフレーションと安定化政策」(西島章次・小池洋一編著『ラテンアメリカの経済』新評論所収)
 - ・----- (1996) 「安定化・為替レートアンカー・クレディビリティ」(『国民経済雑誌』173 (3) 所収)
 - ・----- (1998) 「ラテンアメリカの金銀行システムの現状と課題」(『経済経営研究年報』神戸大学経済経営研究所所収)
 - ・----- (1999) 「産業発展と金融システム——新経済自由主義下における課題——」(小池洋一・堀坂浩太郎編『ラテンアメリカ新生産システム論——ポスト輸入代替工業化の挑戦——』アジア経済研究所所収)
 - ・日本貿易振興会投資交流部 (2001) 『ブラジル投資ガイド——ジョイン事業調査報告書』日本貿易振興会
 - ・浜口伸明 (1998) 「ブラジルは危機を回避できるか」(『ラテンアメリカ レポート』第15巻第3号所収)
 - ・平石正美 (1994) 「発展途上国の地方分権——フィリピンの地方分権を中心として」(『都市問題研究』第46巻第1号, 1月所収)
 - ・宮本憲一 (2000) 『日本社会の可能性——維持可能な社会へ』岩波書店
 - ・矢谷通朗 (1991) 『ブラジル連邦共和国憲法1988年』アジア経済研究所
 - ・山崎圭一 (1991) 「大都市の環境問題」(国本伊代・乗浩子編著『ラテンアメリカ 都市と社会』新評論所収)
 - ・----- (1993) 「途上国経済と地方分権——1988年地方財政改革に見るブラジル経済のジレンマ」(『経営研究』第43巻第5・6合併号, 1月所収)
 - ・----- (1994) 「途上国における地方分権化——ブラジルの1988年地方財政改革の問題点」日本地方自治学会編(『都市計画と地方自治』敬文堂所収)
 - ・Yamazaki, Keiichi (1997) “Descentralización en el Gran San Pablo, Brasil? Un Paso hacia Economías Municipales Competitivas? en Mutsuo Yamada (org.) *Ciudad y Campo en America Latina*, JCAS Symposium Series 2, National Museum of Ethnology
 - ・山崎圭一 (1997) 「大都市の環境悪化の実態とエコ・シティへの模索」(水野・西沢『ラテンアメリカの環境と開発』新評論所収)
 - ・----- (1999a) 「開発と地方自治」(『アジア・アフリカ研究』第39巻第2号, 通巻第352号, 1999年第2号, 4月所収)
 - ・----- (1999b) 「『リアル』経済下におけるブラジル財政フェデラリズムの変容」(『ラテンアメリカ論集』日本ラテンアメリカ政経学会年報誌, 第33号, 11月所収)
 - ・----- (1999c) 「ブラジルの歳入分与制度」(日本地方財政学会編『地方財政改革の国際動向』日本地方財政研究叢書第6号, 勁草書房, 1999年所収)
 - ・----- (2000a) 「開発と地方自治——ブラジルにみる途上国の地方分権化」(土生長穂編著『開発とグローバリゼーション』柏書房所収)
 - ・----- (2000b) 「ブラジルの1988年以降の財政危機・地方財政危機の原因と打開策について」(大蔵省財政金融研究所研究部『開発経済学研究派遣制度研究報告書』平成11年度開発経済学研究派遣制度による委託研究の成果の報告書, 53-166ページ)
 - ・山田恭稔 (1998) 「地方開発における自治体と中央政府機関の機能関係——フィリピン『一九九一年自治体法』の移行期終了時における一考察」(『国際協力研究』第14巻第1号, 通巻27号, 4月)
 - ・盧隆熙 (1999) 「韓国地方自治の回顧と展望」(大阪自治体問題研究所編『東アジアの地方自治』文理閣所収)。
- 参照ホームページURLリスト
- ・在京ブラジル大使館：
<http://www.brasemb.or.jp/>
 - ・ブラジル労働者党(PT)：
<http://www.pt.org.br/>
 - ・ブラジル市郡行政研究所(IBAM)：
<http://www.ibam.org.br>
 - ・サンパウロ市：
<http://www.prodiam.sp.gov.br/>
 - ・Folha de São Paulo紙：
<http://www.uol.com.br/folha/>
 - ・総務省統計局・統計センター(日本国)：
<http://www.stat.go.jp/data/index.htm>
- 略字リスト
- < 1 税の名称 (*) >
- ① 連邦税
- IR : Imposto de Renda (所得税)
 - IRF : Imposto de Renda Retido na Fonte (源泉徴収税)
 - IPI : Imposto sobre Produtos Industrializados (工業製品税)
 - IOF : Imposto (金融取引税)
 - II : Imposto de Importação (輸入税)
 - IE : Imposto de Exportação (輸出税)
 - ITR : Imposto sobre Propriedade Territorial

Rural
(農村地域不動産税)
COFINS : Contribuição para Financiamento da
Seguridade Social
(社会保険融資負担)
PIS : Programa de Integração Social
(社会統合計画)
PASEP : Programa de Formação do Patrimônio do
Sevidor Público
(公務員厚生年金)
CSLL : Contribuição Social sobre Lucro Líquido
(社会寄付金)
CPMF : Contribuição Provisória de Movimentação
Financeira
(暫定金融取引負担)
FGTS : Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
(勤続年限保証基金)
FPM : Fundo de Participação dos Municípios
(対市郡参加基金)
FPE : Fundo de Participação dos Estados
(対州参加基金)
FUNDEF : Fundo de Manutenção e Desenvolvimento
do Ensino Fundamental e de Valorização do
Magistério
(初等教育の維持発展・教員の質向上基金)

② 州 税

ICMS : Imposto Sobre Circulação de Mercadorias
e Serviços
(商品流通およびサービス税)
ITBI “causa-mortis” : Imposto sobre Transmissão
“causa-mortis” e Doação de Bens e Direitos
(資産・諸権利の死亡による譲渡と贈与に
課する税)
IPVA : Imposto sobre Propriedade de Veículos
Automotores
(自動車保有税)

③ 市郡税

IPTU : - Imposto sobre Propriedade Predial e
Territorial Urbana
(都市建物・土地税)
ISS : Imposto sobre Serviços de Quaisquer
Natureza
(あらゆる性質のサービス税)
ITBI “inter-vivos” : - Imposto sobre Transmissão
de Bens e Imóveis “inter-vivos”
(生存者間不動産譲渡税)
IVVC : Imposto sobre Vendas a Varejo de

Combustíveis
(燃料小売り税)
CM : Contribuições de Melhoria
(改良寄付金, 日本の宅地開発指導要綱の
ような開発負担金制度の一種)

* 括弧内は説明訳で, 本文中で用いた邦訳とは異なる
ものがある. 税によっては, ポルトガル語の正式名称
がさらに長い場合もある.

< 2 研究所, その他 >

IBAM - Instituto Brasileiro de Administração
Municipal
(ブラジル市郡行政研究所)
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento
Econômico e Social
(ブラジル経済社会開発銀行)
CEPAM - Centro de Estudos e Pesquisas de
Administração Municipal
(市郡行政研究調査センター)

< 3 主要政党 (*) >

(与党)
PSDB : Partido da Social Democrática Brasileira
(ブラジル社会民主党)
PFL : Partido da Frente Liberal
(自由前線党)
PMDB : Partido do Movimento Democrático
Brasileiro
(ブラジル民主運動党)
PTN : Partido Trabalhista Nacional
(国民労働党)
PPB : Partido Progressista Brasileiro
(ブラジル進歩党)
PTB : Partido Trabalhista Brasileiro
(ブラジル労働党)

(野党)

PT : Partido de Trabalhadores
(労働者党)
PSB : Partido Socialista Brasileiro
(ブラジル社会党)
PC do B : Partido Comunista do Brasil
(ブラジル共産党)
PDT : Partido Democrático Trabalhista
(民主労働党)
PPS : Partido Popular Socialista
(社会主義大衆党)

* 現在政党総数は, 30団体.

(横浜国立大学経済学部助教授)