2020年ブラジル一斉地方選と自治体の課題

山崎 圭一

はじめに

2020年は4年に一度の全国一斉地方選挙の年であった。11月15日（日）に実施されたが、今回の選挙結果を、ブラジルのマス・メディアは、「ボルソナーロ大統領の惨敗、中道・右派勢力の伸長、左派の後退」と特徴づけている。大きくはその見方に異存はないが、「中道・右派」については、伸びた政党を中道と分類するか右派と分類するかで、どちらが伸びたとみるのか、見方が変わる。詳しくは下記分析で論じたいが、大まかな評価としては、上述のとおりである。

今回の選挙は、ムニシピオ（município）と呼ばれる基礎自治体のみが対象である。すなわち市長（prefeito/a）と市議会議員（vereador）が一斉に選出されたわけである。州知事と州議会については、2年ずれて4年毎に実施される大統領および連邦議会議員（下院全部および上院の一部）の選挙と一緒に実施されるので、ボルソナーロ大統領誕生時の2018年の一斉選挙で、すでに選出されていた。その特徴の1つは、州知事の座を勝ち取った候補の出身政党が8から13へと、多様化したことである。前の期間（2015年～18年）にはなかった、DEM、PSL、PSC、NOVO、PHS、PPの州政権が、新たに誕生した（政党の日本語名と大まかな政治的ポジションは、表を参照）。ただしDEMの州政府は2010年、PPのそれは2006年の選挙で、それぞれ生まれている。今回の「中道・右派」の地方選での伸長という傾向が、すでに2年前の州の選挙で芽生えていたといえる。

ムニシピオの選挙は通常は10月に実施されるが、今回新型コロナウイルス感染症（COVID-19）のパンデミックの影響で1か月以上延期された。なお州都など、人口20万人以上のムニシピオについて、過半数を得た候補者がいない場合、第二次投票つまり決選投票が実施されることになっている。実際に、州都を含む57のムニシピオにおいて、11月29日（日）に決戦投票が実施された。ただしアマパ州の州都マカパー市では、11月3日に発生した、市内の変電施設の火災による広域停電の影響で、一次投票は12月6日（日）に延期され、決戦投票は12月20日に実施された。

2016年およびそれ以前のブラジル地方選との比較も気になることであるが、当時の状況については、舛方の研究を参照されたい（舛方周一郎 2017；同 2013）。

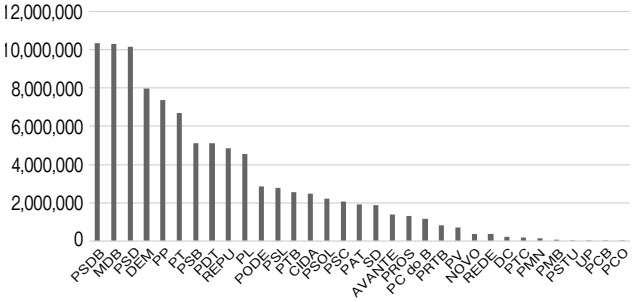
なお本稿中の選挙データは、TSE（高等選挙裁判所）のウェブサイト[注1]の情報と、現地紙オンライン版の報道による。

今回の選挙結果の特徴

（1）投票総数等基礎データ

パンデミックの最中での実施であったが、棄権率は23.1％に留まった。このことは、評価されるべきであろう。さて第一次投票で（決選投票を除く）、最も多く有効票を獲得した政党は、図に示したようにPSDBで、続いてMDB、PSD、DEM、PP、PTであった。2016年と比較して、トップ政党への票の集中度は低下したが、トップ5党への票の集中度は47％と変わらない（ただしPTとPSBが5位内から脱落し、かわってDEMとPPが5位内に入った）。4年前と比較した増減をみたのが、表である。注目すべきは、PSDBとMDBは大幅に得票数を減らしたが、前回が多かったので、依然として獲得した票は最高だという点と、左派で唯一PSOLが票数を伸ばしたことである。

図　2020年ブラジル統一地方選挙政党別得票数（第一次投票のみ）　（単位：票）



出所：TSE（高等選挙裁判所）の公式ウェブサイトの一次投票の結果データより作成（https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais）

表：2016年と2020年の得票数の増減（一次投票のみ）
（単位：票）

順位	政党	日本語訳	得票数の増減	大まかな政治ポジション
1	DEM	民主党	2,868,662	中道
2	PSL	社会自由党	2,276,845	右派
3	PSD	社会民主党	1,966,671	セントラウン
4	PP	進歩党	1,629,023	セントラウン
5	AVANTE（旧PTdoB）	フォーワード	1,107,291	セントラウン
6	REPU（旧PRB）	共和党員	967,090	セントラウン
7	PRTB	ブラジル労働改革党	669,455	右派
8	PROS	社会秩序共和党	607,963	セントラウン
9	SD	連帯	411,230	セントラウン
10	NOVO	新しい党	345,821	右派
11	PSC	キリスト教社会党	290,830	セントラウン
12	PSOL	社会主義自由党	108,718	左派
13	PCO	労働問題党	-5,937	左派
14	PCB	ブラジル共産党	-22,085	左派
15	PL（旧PR）	自由党	-24,026	セントラウン
16	PSTU	統一社会労働党	-45,382	左派
17	PTC	キリスト教労働者党	-87,104	右派
18	PT	労働者党	-161,123	左派
19	PMB	ブラジル女性党	-231,359	右派
20	REDE	持続ネットワーク	-619,291	中道
21	PC do B	ブラジル共産党	-632,777	左派
22	PMN	国民動員党	-644,732	右派
23	PV	緑の党	-966,342	中道
24	PTB	ブラジル労働党	-993,574	セントラウン
25	PDT	民主労働党	-1,320,484	左派
26	PSB	ブラジル社会党	-3,211,859	左派
27	MDB	ブラジル民主運動	-4,823,991	中道
28	PSDB	ブラジル社会民主党	-7,401,290	中道

注：これ以外に、CIDA（市民／左派）、DC（キリスト教民主主義／右派）、PODE（できる／右派）、UP（大衆統一／不明）、PAT（愛国者、旧PRPとPEN／セントラウン）があるが、2016年との比較ができないので、掲載していない。
出所：図と同じ。政治的ポジションについては、パラナ連邦大学の政治学教員による2018年時点の分類を簡略化したGlobo紙の記事の分類（Vasconcellos 2020）およびTarouco e Madeiraの研究論文（2015）に紹介されている複数の研究による異なる位置づけを参考にして判断した。

（2）市長選

“Globo”紙は「G1」というサイトの、11月30日のオンライン記事[注2]で、今回の市長選の「20の数値」（特徴を示す数値）を挙げている。その中から、とくに重要と思われる5点を抜粋しておきたい。①最も多くの市長を生み出した政党はMDBで、784人。次いでPPが685人、PSDが654人と続く。市長選に関しては、中道・右派の勢力の勝利である。②45%（2400団体以上）のムニシピオの市長は、連邦下院で「セントラウン（centrão）」（表参照）と近年呼ばれるグループの政党出身で、この点でも中道の勝利である。③今回PTは州都の市長の座を1つも獲得できなかった。2004年が近年のピークで、その年は9つの州都がPT市長の自治体であった。④ボルソナーロ大統領が支援した13の市長候補（ただし所属政党は多様）のうち11人が落選した。⑤8つの州都で黒人市長が誕生し、これは人種差別を克服する観点から、前進である。

全体として後退した左派についても、局地的な勝利もある。2022年の大統領選の候補と目される政治家のひとり、セアラ州のシロ・ゴメス氏が所属するPDTは、同州の州都フォルタレザ市を含む49のムニシピオで市長を勝ち取り、好成績であった。またPSOLの候補が、PT、REDE、UP、PC do BおよびPDTの協力を得て、ベレン市（パラ州の州都）の市長に選出されている。

（3）市議会議員選

市議会議員についても中道・右派勢力が上位を占める結果となったが、詳細は省略したい。PSOLはサンパウロ市議会で議席数を2から6に伸ばしたので、局地的には善戦した。女性議員の割合については、2016年より若干増えて16%となり（9,196人）、ジェンダー平等の観点からは、現状維持か少しの前進ということであろう。

ブラジルの地方自治体の歴史と特徴

都市の歴史は植民地時代に遡り、いまでも16世紀頃の設立年が市民や観光客向けに掲示されている街が多いと思われる。たとえばサンパウロ市であれば1554年1月25日だと、州の公式ウェブサイトで説明されている。しかしこうした時代の都市は、住民自治をふくむ現在の地方自治体とは質的に異なっているし、欧州の中世から近代にかけての自治都市とも異なる。そもそも欧州で自治都市が自治の力を高めていく過程の背景として、絶対王政下の重商主義がある。王は、関税収入確保の観点から特権商人を保護し、商人の活動拠点である自治都市を各地域の封建領主から守った。日本も、戦国時代の末期、天下統一後の織豊政権下で、戦国大名の干渉に対抗する形で、有力商人層を基盤に堺という自治都市が形成された。欧州と似ている面がある。これに対して

ブラジルは封建制の時代がなく、植民地都市（cidade colonial）である。封建領主と対抗していたわけではないので、歴史的事情が異なっている。サルヴァドル、オリンダ、レシフェなどが代表的だが、基本的に奴隷制下で生産されたサトウキビなどの輸出の流通拠点であった。

現代につながる地方行政の規定は、独立後の帝政下の1824年の憲法からで、さらに地方自治の既定は1934年の憲法からである（Leite y Câmara 2014）。その後も変化はあるが、重要な事件は1964～85年の軍事政権時代で、州知事と州都の市長は任命制へと後退した。その後1985年に軍政が終焉して、民主化を進めた1988年の新連邦憲法で、地方自治と地方分権が加速された。地方自治体の権限や事務や財源が拡充され始めたのである。また住民参加型の民主主義につながる規定も憲法にはいった。

地方分権化促進の結果生じた１つの現象は、地方自治体の新設ラッシュであった。具体的には、1980年が3952団体、1991年が4491団体、2010年が5,565団体、そして現在の5,570団体へと、急増した。しかし見切り発車の自治体もおおく、地方行政が十分に整備されないなど混乱した状態が生じた。そこで新設には住民投票を義務づけるなど（憲法修正第15号、1996年9月）、ブレーキがかけられたという経緯がある。

事務の地方委譲が進み、事務量が増えた中で、基礎自治体の固有財源も徐々に増えており、現在全政府レベルの総歳入のうち9%程度はムニシピオ税（主に都市不動産税とサービス税）の収入である。事務の経費はそれ以上あるので、不足分は日本の地方交付税交付金に似た制度で補充されている。歳入分与制度というが、非先進国地域としては、ブラジルはそれが最も発達している国の１つであり、地方の分離・独立を封じる統合力が働いている。このように地方自治体は他の途上国と比べて大きな役割を果たしている。

基礎自治体の課題は山積しているが、重要課題の１つは生活インフラと産業インフラの整備である。州政府の管轄との重複もあるが、ムニシピオと州政府が連邦政府とも連携して、公共投資を大幅に進める必要がある。

まとめ

欧米や日本以外の国・地域では、地方自治が導入または再導入されて、日が浅い。事務や財源が十分に与えられてない国も多いなか、ブラジルは例外的に基礎自治体が大きく、また1988年連邦憲法以後一貫して役割が拡充されてきた。地方行政は、地方分権下の流れの中でのSUS（統一保健システム）の健康保険業務の地方委譲などもあって、着実に鍛錬されつつあると思われる。これは、ブラジルの民主主義を評価する上で、重要な事実である。基礎レベルの自治体の選挙が4年毎に無事に実施されていることの意義は、ブラジル社会の安定性を考える上で大きい。2013年以後デモが全国的に頻発したので、不安定な社会だという印象もあろうが、基礎自治体の選挙の定着は社会的安定の要素といえるので、引き続き注目していきたい。

（やまざき けいいち　横浜国立大学国際社会科学研究院教授）

注：

1　TSE（Tribunal Superior Eleitoral、高等選挙裁判所）の引用Webサイトは https://www.tse.jus.br/

2　“Globo”紙のウェブサイト「G 1」の2020年の地方選についてのWebサイトは https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2020/noticia/2020/11/30/as-eleicoes-de-2020-em-numeros.ghtml

参考文献

・Leite, David de Medeiros y Weuder Martins Câmara（2014）“El municipio y la autonomía local: la realidad de Brasil y España”Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais, Vol. 1, No.2（URL https://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/ricri/article/view/19133/11122）

・Tarouco, Gabriela da Silva e Rafael Machado Madeira（2015）“Os partidos brasileiros segundo seus estudiosos: análise de um expert survey”Civitas, Vol.15, No.1（DOI: https://doi.org/10.15448/1984-7289.2015.1.18077）

・Vasconcellos, Fábio（2020）,“Partidos de direita ampliam número de prefeituras; esquerda perde espaço.” Globo紙の「G1」の2020年12月1日付けオンライン記事（選挙特集サイト）：
https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2020/eleicao-em-numeros/noticia/2020/12/01/partidos-de-direita-ampliam-numero-de-prefeituras-esquerda-perde-espaco.ghtml

・舛方周一郎（2017）「2016年ブラジル地方選挙―2つの都市の物語と待望される新たな指導者」『ラテンアメリカ・レポート』第34巻第1号（http://hdl.handle.net/2344/00049283）

・舛方周一郎（2013）「ブラジル地方選挙と地域政治の水平的／垂直的関係」『ラテンアメリカ・レポート』第30巻第2号（http://hdl.handle.net/2344/00005874）