

以下は実際に刊行された論文と内容は同一ですが、頁の割振りや段組書式が異なりますので、特定の文言を引用する場合には、刊行された『ラテン・アメリカ時報』そのものをご覧ください。

ブラジル財政・地方財政の課題と展望（上）

（『ラテン・アメリカ時報』第46巻第7号、通巻第1342号、2003年7月所収）

1 はじめに

ブラジル財政と聞けば、企業関係者はブラジル・コストの要因である企業課税の高負担の問題をまず想起されるであろう（連邦所得税、COFINSといった社会負担金、ICMSなど）。本稿の課題はこのミクロ・レベルの疑問に直接応えることではなく、租税を含めた財政全体の動きを地域経済の変化と地方分権化との関連で概観することであるが、その作業の中でかえって個別の税（とくにICMS）の改革をめぐるポイントも明瞭になるだろうと考えている。最初にまず地方分権化過程を分析し、次に財政危機要因について州の減税合戦を中心に論じ、最後に地方税改革をICMSを軸に考察する。日本の市町村にあたる基礎自治体は、ブラジルではムニシピオ（município）と呼ばれているので、この用語を本稿でも用いる。「地方政府」は、「subnational governments（複数形）」の意味で、州とムニシピオの両方を指している。ICMSは、商品流通税という州の付加価値税である。ブラジルの税や社会保障の負担金は通常ICMSのようにアルファベットを並べた省略語で言及されるが、紙数がないので、完全なポルトガル語名称と邦訳を逐一付記していないことをご容赦願いたい。

2 1990年代における都市システムの変化と財政の地方分権化

2 - 1 都市システムの変化

1990年代後半、周知のように、ブラジルではインフレが収束してマクロ経済環境が安定化した。また経済の「グローバル化」が進行し、ブラジルもその波に飲み込まれたといえるが、この過程で毎年300億ドルに達する外国直接投資が流入した。通信・金融部門への投資が顕著であったが、製造業にも広範に投資があり、自動車産業への投資は、地方州での工場建設という形で展開した。たとえば米国のフォード社工場が

約3年前に、後述する各州の大誘致合戦の末に、バイア州に進出した。むろん70年代から地方展開していた企業もある。イタリアの自動車会社フィアットの2つの工場は、サンパウロのABC地区（工場集積地で、ブラジル工業の「機関車的」地区）ではなく、ミナス・ジェライス州ベロ・ホリゾンテ大都市圏のベチン（Betim）市とコンタージェン（Contagem）市に立地しているが、ベチンへの進出は1976年であった（VEJA, 12 de maio de 1999）。以後ABC地区へ移転することなく、この地に定着した。自動車工場に限らず、90年代工場の地方移転が進み、従来のようにサンパウロやリオ・デ・ジャネイロへの「一極集中」論では、現在の都市システムは説明できない。今日では南東部よりもむしろ、バイア、パラナ、サンタ・カタリナ、リオ・グランデ・ド・スルなどの地方州に工場が立地展開している。ところで、90年代は製造業だけでなく、セラード地帯で農業が顕著に発達し、住民数が数万～10万人規模の中都市が急成長した。今やブラジルのGDPの36%が、中都市や南東部以外の地方州の大都市で生み出されていると言われている（VEJA, 7 de março de 2001）。これも、都市システムの劇的な変化の要因である。

ブラジルを代表する経済地理学者の故Milton Santos教授の好著*O Brasil*がこの地域経済構造の変化を詳細に分析しているので（Santos e Silveira 2001）、本稿ではこれ以上は触れないが、経済力の地方へと分散は、90年代におけるブラジル経済社会の極めて重要な構造変化である。

2 - 2 財政の分権化（注1）

これに呼応するかのようには、政府部門の地方分権化も進められてきた。この変化は、1985年の軍政から民政への移行による民主化の流れの中で生まれたわけで、88年の新連邦憲法でその枠組みが規定された。このときに、日本の地方交付税にあたる連邦

の「参加基金」(fundo de participação)」や、日本の都道府県支出金(市町村向け一般補助金)にあたる「ICMS分与金」といった仕組み、すなわち政府間財政調整制度が、拡充された。また補助金の特定化が禁止され、使途が自由な一般補助金としての交付が原則となった(ただし教育費と保健衛生は別)。こうして、より多くの一般財源(税源ではなく)が地方へ移譲されたのである。ムニシピオの新設規制が緩和され、結果として新しいムニシピオが次々と創設されるようになった。むろん事務も地方へ移譲された。88年連邦憲法は基本的に地方分権促進型と考えてよいのであるが、「参加基金」や「ICMS分与金」の拡充を分権化といえるだろうか。

そもそも地方財政調整制度とは、分権性と集権性の両面を有している。一国の中央・地方の行財政関係には、2つの両極端な理念型が存在する。完全集権型では、事務、権限、財源、税源、人材などすべてが国に集中しており、基本的に地方政府は何もする仕事がない状態にある。完全分権型はその反対で、国には事務も財源もなく、地方政府に税源から人材まですべてが配分されている。この極端な理念型のいずれにおいても、地方財政調整制度は不要である。2類型の間に、多様なバリエーションが存在し、事務や財源などの配分パターンの組み合わせで、いろいろな類型が生まれる。現実に存在する地方行財政制度はほとんどこのハイブリッド型である。地方に多くの事務を配分した一方(その面では分権的)、税源を中央に留保したままのパターンだと(その面では集権的)、当然地方には歳入欠陥が生じるから、それを、地方財政調整制度という一般財源の移転の仕組みでもって、埋め合わせることになる。この場合、地方は中央に対して資金面で一部依存することになるので、その依存の割合によって、集権的とも分権的とも評価できる。ブラジルはこの地方財政調整制度が途上国としては珍しいほどよく発達している国であるが、88年憲法ではこれが拡充されたのである。「お上」が地方に交付金を与える方式が拡充した側面をみて、地方分権化が進んだといえるだろうか。さて、ブラジルの場合、ここにもう1点複雑性が加わる。中央政府か

ら地方への地方交付税制度が主軸となる日本の地方財政調整制度と異なり(都道府県支出金はあまり大きくない)、ブラジルは州の「ICMS分与金」の規模が実に巨大で、この中間レベルから基礎レベルへの財政支援体制の評価を考慮に入れねばならない。つまり、国対基礎自治体の2層構造ではなく、3層の立体構造を評価せねばならないのである。州がムニシピオを支援する体制は、果たして集権的なのか、分権的なのか、評価は単純ではない。

判定が難しい事例は日本にもある。日本の昨今の市町村合併を考えてみよう。合併して弱小市町村の行政能力を強化することは分権的と評価できなくないが、現在それは国(総務省)の強力な主導で、いわば「中央集権的」に進められている。合併に反対する市町村も存在している。また合併で町や村の面積が大きくなると、市役所が遠くなって、行政サービスの利便性が低下するという矛盾も指摘されている。地方分権化をめぐる動きの評価はこのように一筋縄ではいかない。以下、1990年代のブラジルでの国・地方関係の再編過程を、(1)分権化が促進された、(2)再集権化された、(3)両面性あり(判定困難)、の3つの側面にわけて、整理しよう。

2 - 3 90年代の国・地方関係再編過程の評価

(1) 分権化が促進された側面

第1に、事務の地方移譲が進んだことである。とくに教育、保健衛生、住宅・都市整備が重要である。まだ流動的な面があるが、表1にみるように(下線部に注意せよ)、今日教育の事務の5割は州に、3割がムニシピオに配分されている。健康・公衆衛生の事務の4割以上はまだ連邦政府に属するが、25%が州、30%がムニシピオに属する。住宅・都市整備は7割弱がムニシピオの事務となっている。自治体にこれだけの事務責任が配分されていることは、途上国としては大変珍しい。ところで、州の事務の2割弱が教育、ムニシピオの事務の半分近くを教育と保健・公衆衛生が占めている。後ほど、教育と保健・公衆衛生に焦点を当てる理由はここにある。

第2に、ムニシピオの固有税(「参加基金」や「ICMS分与金」は含めない)すなわちIPTU

(都市不動産税)やISS(サービス税)などの収入の割合が増大したことである。ブラジルの全レベルの政府の税収総計を100とした場合のムニシピオ税の構成比は、1990年代初頭は2～3程度であった。そこで筆者は当時ブラジルは「3%自治」だと論じていたが、近年構成比が5%に伸びた。この間連邦からの税源委譲が実施されたわけで

はないので、地方自治体側の税務能力の近代化が進んだためと考えてよいだろう。たとえば筆者がパラ州ベレン市財政局IPTU課を99年に訪問した際に、同課は土地台帳(地価鑑定の基礎資料)の更新に、BNDES(ブラジル経済社会開発銀行)から資金支援を得て取り組んでいた。こうした地道な努力が奏効しつつある。

表1 ブラジルの事務配分 2000年

単位：パーセント

事 務	政府間配分			機能間配分			
	連邦政府	州政府	ムニシピオ政府(a)	連邦政府	州政府	ムニシピオ政府(a)	全政府
国際関係(外交)	100.0	0.0	0.0	0.4	0.0	0.0	0.2
国防	100.0	0.0	0.0	5.8	0.0	0.0	2.7
国防と治安維持	0.0	97.0	3.0	0.0	7.8	0.6	3.1
司法	39.9	58.7	1.4	3.6	6.3	0.3	4.1
立法	23.5	41.0	35.5	1.0	2.0	4.0	1.9
市民の権利・正義	100.0	0.0	0.0	0.6	0.0	0.0	0.3
総務・計画	9.4	75.5	15.1	3.6	35.0	16.1	17.6
労働	90.7	9.3	0.0	3.4	0.4	0.0	1.7
エネルギー・鉱物資源	72.2	19.8	8.0	0.3	0.1	0.1	0.2
農業・農業団体	70.7	22.2	7.2	3.4	1.3	1.0	2.2
工業・商業・サービス	38.2	51.3	10.5	1.2	1.9	0.9	1.4
科学技術	100.0	0.0	0.0	0.7	0.0	0.0	0.3
通信	69.1	21.1	9.8	0.2	0.1	0.1	0.1
教育・文化	19.3	<u>49.7</u>	<u>31.0</u>	6.0	<u>18.5</u>	<u>26.4</u>	<u>14.1</u>
スポーツ・余暇	100.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0
環境管理	100.0	0.0	0.0	0.6	0.0	0.0	0.3
地域開発	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0
住宅・都市整備	15.2	<u>16.1</u>	<u>68.7</u>	1.0	<u>1.3</u>	<u>12.3</u>	<u>3.0</u>
交通	23.8	47.3	28.9	1.8	4.3	6.1	3.5
保健・公衆衛生	44.2	<u>25.4</u>	<u>30.3</u>	11.2	<u>7.8</u>	<u>21.2</u>	<u>11.6</u>
社会保障	100.0	0.0	0.0	51.4	0.0	0.0	23.4
年金・公的扶助	14.4	65.4	20.2	2.4	13.3	9.4	7.7
公的安全(治安維持)	100.0	0.0	0.0	1.2	0.0	0.0	0.5
その他	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	1.5	0.2
経費総計(b)	73.9	18.2	7.9	100.0	100.0	100.0	100.0

出所) ブラジル財務省Portaria 239(28 de junho de 2001)の第5頁の表を再構成してより再計算。同Portariaは、
http://www.federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estatisticas/t0001551.pdfより2003年7月にダウンロード。

注) a: ブラジルの全ムニシピオの57%をカバーした数値(このPortariaの第2条の規定)

b: 連邦政府による債務の元本返済と利払いなどを意味する「社会的責任」経費(encargos especiais)は除外した。

第3に、市民参加が促進されたことが挙げられる。とくに、「参加型予算」(OP: orçamento participativo)という仕組みが誕生した。OPとは、市民が住民会議でムニシピオの予算を策定し、最終的には議会にこの「住民案」を承認させて法的拘束力を持たせるという、ある種の社会実験である。リオ・グランデ・ド・スル州のポルト・アレグレ市では、すでに10年以上の歴史がある。同市の経験が最初に国際舞台で披露されたのは、1996年にトルコのイスタンブールで開催された国連の住宅会議 Habitat IIであったが、世銀や国連の通信網を通じて、この参加型モデルは瞬く間に全世界に広がった。従来、ブラジルでは特権階層の利権構造があって、ファヴェーラ地区での貧困撲滅事業への予算投入が、十分ではない。しかしポルト・アレグレ市では、OPを始めてから、ファヴェーラ地区での公共投資(生活道路の舗装や下水道の整備)が目に見えて進んだのである

(Navarro 2002)。間接民主主義の最重要マターである予算審議の領域に、直接民主主義が切り込んだわけで、瞠目すべき取り組みである。米州開発銀行(IADB)もこれに着目し、2002年に東京と神戸でワークショップを開催したことを記憶されている読者も、多いであろう。

(2) 再集権化的

再集権化的というのは、1988年に一旦分権化の促進過程が始まったにもかかわらず、連邦政府が州やムニシピオを強く制御しようと動いたことを指している。第1に、州財政の債務が累積して危機的水準に達したので、連邦政府がリファイナンスなどの仕組みを通じてベイルアウト(緊急救済)した(注2)。これは、97年9月11日の法律第9496号に規定されている。ベイルアウトの条件として、州行政のリストラ(州銀行の民営化を含む)が強く要請された。法律第9496号は州を救済するための法律であるが、連邦政府(および中央銀行)による地方への介入・指導が強化されたことも意味したのである(地方政府の財政自治の制限)。州の債務累積の経緯を簡単に振り返っておくと、軍政以前にはブラジルには、それはほとんど存在しなかった。軍政下で債券のインデクセーション制が導入され、

州債発行増大の可能性が生まれた。実際には70年代後半に、州の公企業が外債を発行し、債務が膨れあがった。連邦政府は補助金で州を支援したので、州の連邦への依存は当時は高まった。しかし80年代初頭の債務危機(デフォルト)以後、対州支援が減じた。これは州にとっては打撃で、州債務問題は未解決のまま、民政に移行し、88年憲法の成立を経て(憲法制制定議会でも州債務問題は棚上げされた)、90年代に突入したわけである。

1990年代後半は、連邦政府が「リアル」政策でのマクロ安定化のため高金利政策をとったので、これに連動した州債務がさらに膨張した。90年代後半の財政危機の深刻化には他の要因もある。「リアル」政策は、為替アンカーによるインフレ抑制策だが、財政緊縮政策でもあるので、地域(州)経済は冷え込んだ。そのため州の税ベースは縮小し、税収が低下した。さらに、連邦政府は外貨獲得のため(ドル・リンクの維持に必要)、輸出品へのICMS(州の基幹税)を減ぜよと州に指示した(カンジール法)。このため州のICMS税収が低減した。この2要因も、州財政危機に寄与した。したがって、いくつかの州政府には「リアル」政策への批判が広まり、99年にはミナス・ジェライス州(イタマル・フランコ知事)が、債務モラトリアム宣言を発して、連邦政府(F.H.カルドーゾ大統領)に「反撃」した(99年1月の通貨パニックの原因となった)。これは「再集権化」に対する地方からの抵抗であった。

法律第9496号によるベイルアウトがなければ、州債務の利払いだけで、2000年には財政収入の4割前後に達する州もあり得た(Mora and Varsano 2001, 22)。その意味で地方の連邦批判は筋違いだが、同法律が財政自治を制限した点で再集権化的だったことは否めない。その後いくつかの財政再建策を経て(注3)、2000年に「財政責任法(Lei de Responsabilidade Fiscal)」(正式には補足法第101号)および「財政罰則法(Lei de Crimes Fiscais)」が成立したが、これも、基本的には、地方政府(州とムニシピオ)の財政自治を制限する性格を有している。

第2に、社会負担金が急増し、この点は集

権性の増大に寄与した。現在、INSS、COFINS、CPMF、CSLL、PIS/PASEP、公務員年金、FGTS、その他の社会保障拠出金・積立金があり、1970年に導入されたPISと軍政時代に出来たFGTSなどをのぞけば、90年代に導入された制度が多い（都築 2002；山崎 2001）。課税標準は売上高、純利潤、金融取引などいろいろあり、名称も「税（imposto）」は用いられていないが、事実上の法人税（目的税）である。問題は、これらがIR（連邦所得税）やIPI（工業製品税）のように「参加基金」の原資とはならないことである。すなわちすべて連邦のみが支出できる収入である。この点で、社会負担金の新設は、ブラジル政府全体の財政収入構造の集権的性格を高めた。

第3に、教育と公衆衛生の分野で財源の特定化が進んだことである。ブラジル財政にとって、教育と公衆衛生が大変重要な領域であることは、企業の駐在員が現地滞在中に実感することであろうが、上述したように表1から数値でも確認できた。1990年代には、連邦から州とムニシピオへの、そして州からムニシピオへの、本来使途が自由な一般財源として交付されるはずの「参加基金」「ICMS分与税」の一部が、教育および保健・公衆衛生分野への支出に特定化された。教育については「憲法修正第14号」が、州とムニシピオは教育費の60%を初等教育に支出せねばならないと規定した。またFUNDEF（初等教育維持整備と教員の質向上のための基金）が創設され（98年）、各自治体は「参加基金」および「ICMS分与金」の15%を、同基金に投入せねばならなくなった。その60%は教員給与に配分された。これでブラジルの初等教育はめざましく改善され（注4）、北東部（ノルデステ）の教育水準も上昇して南北格差も幾分是正された（田村 2002）。また、「憲法修正第29号」は、保健・公衆衛生への財源の特定化を規定した。こうした動きは、ブラジルの現実に鑑みると、住民福祉の向上や社会開発促進の点から歓迎されてよい改革だが、地方自治の観点から評価すると再集権化であり、地方自治体の財政自治権に対する制限措置であった。

（3）両面あり（判定困難）

第1に、「参加基金」や「ICMS分与金」

が拡充されたことである。1988年憲法で、IR（所得税）およびIPI（工業製品税）の21.5%が州へ「参加基金」として交付されることになった。従来はこの値は、たとえば82年頃では、12.5%であった。また同2税の22.5%がムニシピオへ交付されるようになった（従来は10.5%）。州のICMSについては、25%が「ICMS分与税」としてムニシピオへ移転されるようになった（従来は20%）。「参加基金」には日本の地方交付税のように地域格差平衡化機能が付与されており、「ICMS分与金」にも若干この機能がある。地方財政調整制度は他の税も組み込まれているので、もう少し複雑だが、詳細は他稿に譲る（山崎 1999）。さてこの歳入分与システムの拡充をどうみるかであるが、上述したように（2-2項）、集権性と分権性の両面があり、また州自治が強い3層構造の財政調整制度なので、評価が難しい。ムニシピオへの州・連邦への依存性を強めた点では、集権的だと批判できるが、ブラジルのムニシピオ行政能力の脆弱性という現実に鑑みると、やむを得ない面もある。ところで、財源の大幅な地方移譲について、「地方はバッド・ガバナンスなので、ブラジル財政・地方財政全体としての財政効率低下した」と、連邦政府は判断したふしがある。その判断が2000年の「財政責任法」に反映されていると考えられる。したがって、先述したように、「財政責任法」は地方政府に対して厳しく、地方の財政自治について制限的である。これは88年以後の地方財政調整制度の大幅な拡充という文脈の中で、いわば「反作用」として生まれたと理解されるべきである。

第2に、ムニシピオが「増殖」したことである。1957年には2468団体だったのが、64年には4114団体に増え、軍政下では地方自治は若干抑制されたので減って、76-81年は3974団体であった。民主化後また増え始め、86年で4176団体となった。88年連邦憲法で弾みがつき、90年に4491団体、96年に4974団体、99年に5507団体となった。2003年時点ではこれをさらに上回っている。90年代は平均で毎年約100団体増えた計算になる（4日に1団体が新設されたに等しい）。市町村合併で、明治以降総数を7万強から3300強まで減らして続けてきた

日本とは対照的である。ムニシピオ数が増え、各団体の規模が小さくなることは、よりきめの細かい住民サービスが可能となる契機であるから、地方自治の観点からは望ましい。IBAM(ブラジルム・ニシピオ行政研究所、本部はリオ・デ・ジャネイロ)という市町村行政支援の最大手の研究所(NGO)は、基本的には増大を歓迎している。しかし実際には、準備不足のまま新設され、新しい「村役場」が機能していないケースが多いから、数が増えたからといって、地方自治が進んだとは言えない。混乱を見かねた連邦政府は、「憲法修正第15号」で、新設にブレーキをかけた。ムニシピオ増大の評価は難しいのである。ところで、ブラジルの市会議員の数は、比較的多いと言えよう。97年-00年の4年間で見た場合、全国の市会議員数は59,581人(内女性が約11%)であった。住民1000人当たり約0.36人になるが、日本の0.49人と比較して遜色ない。しかしこの点も、地方自治の評価としては単純ではなく、地方議員の質を考慮する必要があって、今後の研究課題である。

第3に、保健・公衆衛生の改善に州が主導的役割を演じたことである。とりわけセアラ州での、タッソ・ジェレイサッティ知事下での改革が有名で、ブラジルの地域開発研究で名高いジュディス・テンドラー教授(米国MIT大)は、州のイニシャチブを「良い政府」の例として高く評価した(Tendler 1997)。州が任命したコミュニティ保健委員が全身全霊で貧困村の保健衛生の改善に取り組んだおかげで、州の幼児死亡率が激減した。のちに「セアラ・モデル」として連邦政府も関わって全国に普及し、最近の動向は三砂(2002)に詳しい。テンドラーは、これを「分権化の中の集権」として表現しているが、このような州の主導性をムニシピオの立場からどう評価するかは、ブラジル型フェデラリズムを特徴づける際の重要なポイントである。

概括的にみれば、1990年代に地方分権化は進んだと評価してよいが、それはあくまで諸側面を総合的に考慮した上での判断であって、単純な過程ではない。筆者は、(再)集権化を必ずしも否定的に評価しているわけではない。教育や公衆衛生など、まだまだ中央政府の主導で拡充せねばならない領

域がある。むしろ、社会発展と国民統合のために、分権化と(再)集権化の両方の必要性が混在しているところに、現在のブラジル財政フェデラリズムの特徴が見い出せるのである。これはブラジル資本主義の発展段階とも関係している。すなわち欧米先進国では、市民革命以降国民統合を進めながら国民経済を確立していく段階(とくに絶対主義後期の議会制重商主義段階)で、中央政府は重要な役割を果たした。まだまだ「国づくり」の課題が山積するブラジルに、地方分権のみを求めるのは酷である。
注

1 財政・地方財政制度についての基礎的情報については、さしあたり以下の文献を参照されたい:山崎(2001;1999;1994)、都築慎一(2002)、Mora and Varsano(2001)、およびDe Oliveira e Silva(2000)。

2 巨額の債務を抱えている州は、ミナス・ジェライス、リオ・デ・ジャネイロ、サンパウロ、リオ・グランデ・ド・スルの4州のみで、全州の債務総計を100とすると、各州の割合は22.4、15.5、36.2、17.8である(1996年時点)。つまりこの4州で州債務の9割以上を占めており、他州では公的債務問題はそれほど深刻ではない。

3 1990年代後半は、ブラジルにとっては財政再建(Ajuste Fiscal)の時代であった。法律第9496号に限らず、数々の再建策が打ち出された。96年には「理由説明書(Exposição de Motivos)」(全13項目)、97年11月には「財政調整政策」(全51項目)、98年10月には「財政安定化策(Programa de Estabilidade Fiscal)」が出された。これらは財政赤字削減に寄与し、「財政安定化策」でのプライマリー収支黒字目標は超過達成された。こうした流れが、「財政責任法」および「財政罰則法」という、画期的な財政2法に結実した。

4 VEJA誌によれば、1990年代はじめ頃は、裕福な家庭の7歳~14歳の子どもの就学率(初等・中等教育)は、もっとも貧しい家庭の同年齢の子どものそれよりも23%高かったが、90年代末にはこの格差は7%へと縮まった(VEJA, 5 de junho de 2002)。(第3節以降の本文後半、参考文献及び資料リストは次回に掲載)

ブラジル財政・地方財政の課題と展望（下）

（『ラテン・アメリカ時報』第46巻第8号、通巻第1343号、2003年8月所収）

3 財政危機要因

ブラジルの財政危機の要因は、数多くある。第1に、政策に無関係な構造的問題として、税制の不備と汚職・脱税の蔓延を挙げることができる。つい最近も、周知のように、リオ・デ・ジャネイロ州の税務調査官や連邦税務調査官が、調査の際に賄賂を請求していたことが発覚したばかりである。不正に得た賄賂は40億円近くに達し、スイスの銀行の秘密口座に隠されていた。第2に、連邦、州、ムニシピオ各レベルの年金財政の赤字である。2002年時点で、年金財政は708億レアルの赤字で、170億レアル分が民間部門の退職者をカバーするINSSの赤字、538億レアル分が公務員年金制度の赤字である。後者を政府レベル別でみると、連邦政府の退職公務員に関わる赤字が286億レアル、州が219億レアル、ムニシピオが33億レアルとなる（VEJA、25 de abril de 2003）。詳しくは、さしあたり子安昭子の論文に委ねよう（2001）。第3に、公的債務の償還費用の膨張であるが、2 - 3項で少し触れた。ほかにもいろいろあるが、ここでは州の財政戦争について考察しておこう。

2 - 1項で論じたように、近年企業立地が「地方分散化」しているが、これは地方自治体側からみれば、租税インセンティブの供与合戦として展開した。これはポルトガル語ではguerra fiscal（財政戦争）と言われている。多くの州が工場誘致を求めて、インフラの提供や州税とくにICMSの減税を企業に提案したのである。とくに自動車メーカーの工場建設をめぐる誘致合戦は華々しく、世界的に有名になった。自動車メーカーによる投資は95年～98年だけで107億ドルに達したが（Rodríguez-Pose and Arbix 2001）、その資本の争奪戦が州間で展開されたわけである。自動車工場を誘致した結果、長期的に成功したと言われるムニシピオもある。冒頭に記したミナス・ジェライス州のベチン市がそうで、フィアット工場ができたおかげで、3800人の直接雇用が生み出され、34000人の工場労働者が同市で就業している。このフィアットの例はよく引き合いに出されるが、これはおそらく例外であろう。財政戦争に巻き込まれた州は、結局財政危機を深刻化させた。たとえば99年頃は、フォード社の新工場の誘致をめぐる、バイア、ペルナンブコ、リオ・デ・ジャネイロ、パラナ、サンタ・カタリナ、リオ・グランデ・ド・スル、サンパウロの7州が争奪戦を繰り広げていた。ただしパラナ州はルノー社に以前供与したインセンティブが大きすぎて、フォード社が工場誘致を打診した際には、すでに「先立つもの」がない状態だから、消極的であった。リオ・グランデ・ド・スル州はGuaíba市（州都ポルト・アレグレ市に隣接する住民数約94,000人の町）に工場用地まで準備したが、結局2億ドルのキャッシュまで準備したバイア州に、工場を持っていかれた。

筆者が1999年にセアラ州国際局を訪問した際、局長はセアラも2億ドルのキャッシュをフォード社に求められたと筆者に述べた。同州は財政戦争には慎重で、この話には乗らなかったようである。工場が流出して空洞化するサンパウロ州は、バイアなど地方州が減税措置を乱発して工場を誘致することに反発した。故マリコ・コバス州知事は、こうした減税合戦は「財政ダンピング」だと考えたようで、99年末にアンチ・ダンピング税のような構想を法令化した。バイアのセザル・ボルゲス知事（当時）が即座に反発したことは言うまでもない。そもそも、企業誘致を目的とした付加価値税減税は、1975年以来違法なのであるが（Mora and Varsano 2001, 12）、このルールが守られていないのである。こうした減税合戦は、タックス・ベースを浸食して税収低下をもたらすので、財政危機の要因となる。これを封じるために、ICMSを連邦税に統合する案が出されている。最後に、ICMS改革を中心に、税制改革論議をフォローしておこう。

筆者が1999年にセアラ州国際局を訪問した際、局長はセアラも2億ドルのキャッシュをフォード社に求められたと筆者に述べた。同州は財政戦争には慎重で、この話には乗らなかったようである。工場が流出して空洞化するサンパウロ州は、バイアなど地方州が減税措置を乱発して工場を誘致することに反発した。故マリコ・コバス州知事は、こうした減税合戦は「財政ダンピング」だと考えたようで、99年末にアンチ・ダンピング税のような構想を法令化した。バイアのセザル・ボルゲス知事（当時）が即座に反発したことは言うまでもない。そもそも、企業誘致を目的とした付加価値税減税は、1975年以来違法なのであるが（Mora and Varsano 2001, 12）、このルールが守られていないのである。こうした減税合戦は、タックス・ベースを浸食して税収低下をもたらすので、財政危機の要因となる。これを封じるために、ICMSを連邦税に統合する案が出されている。最後に、ICMS改革を中心に、税制改革論議をフォローしておこう。

4 税制改革論 - 「ICMS分与税」改革を

中心に

ブラジルの税制改革は、1990年代はもっぱらCSLLやCOFINSといった新しい社会負担金（一応、福祉目的税）の導入という形で進んだから、結局増税一色であったように思われる。むろん、社会負担金の廃止案、ISS（市郡税）の最低税率を決めるべきだとの考え、「参加基金」のさらなる拡充案など、改革論議は多岐にわたったことも事実である。しかし以下では、ICMS改革に焦点を当てる。ICMSを連邦IPIに統合して、新たなIVA（連邦統合付加価値税）を創設する案が、連邦財務省より1997年に出された。連邦税にすれば、たしかに州間のICMS減税合戦は解消されるし、他のICMSの矛盾も解決する。すなわち、ICMSは、州間のguerra fiscalの問題以外にも矛盾を抱えている。IPIやISSとの重複課税の問題と、仕向地原則と原産地原則の混在の問題である。付加価値税を地方レベルで導入すると、ある商品の生産・流通過程が複数州にまたがっていた場合、各段階の付加価値に課された税の収入がどの州に帰属すべきかをめぐって、州間で利害が対立する。これも州間財政戦争の一面である。原産地原則をとると、最終消費地の州は、「当州民が当該商品を州内で消費した。私たちが負担した租税が、なぜ他州の金庫にはいるのか」と不満を持つ。仕向地原則に統一するのが一応合理的だと考えられているが、ブラジルでは両原則が混在している（ただし原産地原則の方が強い）。これを一気に解決するのが、連邦税への統合である。

日本でも地方消費税が導入された前後から、ブラジルのICMSへの関心が高い。代表的地方財政学者である持田信樹教授（東京大学）もこれに着目している（持田 2001）。持田論文は、地方付加価値税の国際比較研究であり、ブラジルのICMSを「原産地原則にもとづく独立税タイプ」として分類している。同論文では主にICMSの欠陥（税収が消費地以外に帰属することなど）が考察されている。持田教授は、この欠陥を克服するために連邦政府が提案したIPI（連邦工業製品税）との統合を、肯定的に紹介している。財政学の理論からすると当然の判断である。しかし、ブラジルの現実に鑑みると、この統合は残念ながら不可能である。

なぜなら、第1に、ICMSは、社会負担金を含めた全政府の税収合計の22%から25%をしめる、ブラジル最大の基幹税で、この潤沢な税源を州が手放すはずがない。むろん代替する税を州に移譲できればよいが、それが付加価値税だと、改革の意味がない。そこで所得や資産に対して課する州税を新設するしかないが、これはブラジルの特権層の既得権益に触れるし、インフォーマル部門の所得把握という徴税事務上大変困難な課題を含む。したがって、直接税での代替は不可能である。結局、ICMSの代わりは見つからないので、州は絶対に放棄しないと考えられる。第2に、ICMS収入の25%はムニシピオへの分与税である。多くの弱小ムニシピオの財政（台所）は、月数回に分けてムニシピオの公金取扱銀行に州政府から振り込まれる「ICMS分与税」に頼って、「自転車操業」をしている（小分けにして頻繁に振込む仕組みは、ハイパー・インフレ時代の名残り）。したがって、ムニシピオの反発も必至である。

結局この問題は、合理性と歴史性の問題で、合理的に考えればIVA案は正しいのだが、ブラジル経済の歴史的事情がそれを許さないのである。現在ブラジル財政フェデラリズムは、合理性と歴史性のはざまで揺れているといえる。近代租税国家は、基本的には直接税体系がまず基軸に座らねばならないと筆者は考えている。したがって州税としての所得課税（日本の事業税や県民税）が将来に整えば、ICMSの連邦税への統合はありうるであろう。しかし直接税の導入は、大土地所有者といった既得権益と真っ向からぶつかる課題で、要するに「市民革命」的課題である。この課題を克服する、まさに「歴史的」機運が生まれない限り、ICMS改革は不可能だと考えることができる（ICMSの細部の改革・微調整は可能）。

5 終わりに

最初に地方分権化過程を考察したが、集権性と分権性という2つの性格ないしベクトル（方向性）が混在する複雑な過程であった（前号）。それを念頭において州財政危機の要因を減税合戦に焦点を当てて検討した。最後に、州税改革についてICMSを軸に論じた。主要には、（1）ブラジルは教育や保健といった分野で、依然連邦政府や州

の主導性が必要であること（つまり基礎レベルへの分権化だけでは問題は解決しないこと）、（２）分権化は州と州の破滅的な競争を招いたこと、（３）ICMS改革については、連邦税への統合すなわち集権化案は不適切で、現状維持が望ましいことの３点を、強調した。（１）と（２）では集権化を擁護し、（３）ではそれを批判したように聞こえるかも知れない。論理が不整合にみえるが、そうではなく、いずれの場合にも、ブラジルにおける州自治の伝統と歴史性に注意すべきことを論じたのである。すなわち州は一方でガバナンスが悪く、連邦の様々な支援を必要としている。他方で州は、ムニシピオの「保護者」であり、最大の税源ICMSを牛耳る巨大な権力である。このように州は脆弱性と強さの両面を抱えている。純粋な租税理論が教えるところの「合理性」だけでなく、ブラジル財政フェデラリズムの「歴史性」に留意しつつ、現実的改革を展望すべきだということが、本稿の結論である。

参考文献

- De Oliveira, José Carlos e Paulo Fontenele e Silva (2000), *Reforma das Instituições Fiscais: Reflexões sobre o caso do Brasil*, Serie Política Fiscal 110, Santiago de Chile: CEPAL
- Mora, Mônica and Ricardo Varsano (2001), *Fiscal Decentralization and Subnational Fiscal Autonomy in Brazil: Some Facts of the Nineties*, Texto para Discussão No. 854, Rio De Janeiro: IPEA, dezembro
- Navarro, Zander (2002), "Decentralization, Participation and Social Control of Public Resources -- 'Participatory Budgeting' in Porto Alegre", a paper presented to the international workwhop *Fiscal Decentralization and Citi zens' Participation* organized by IADB and held in Tokyo and Kobe on September 2-6, 2002.
- Rodríguez-Pose, Andrés and Glaucio Arbix (2001), "Strategies of Waste: Bidding Wars in the Brazilian Automobile Sector," *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol.25, No.1 (March)
- Santos, Milton e Maria Laura Silveira (2001), *O Brasil—Território e sociedade no início do Século XXI* (3a edição), Rio de Janeiro e São Paulo: Editora Record
- Tendler, Judith (1997), *Good Government in the Tropicos*, Johns Hopkins University Press
- VEJA, 22 de janeiro, 2003 (記事名: "Começou mal a reforma da Previdência")
- VEJA, 25 de abril de 2003 (記事名: "Números e curiosidades sobre a Previdência")
- VEJA, 5 de junho de 2002 (記事名: Adriana Carvalho, "Ainda para poucos")
- VEJA , 7 de março de 2001 (記事名: Monica Weinberg, "A força das cidades médias")
- VEJA , 12 de dezembro de 1999 (記事名: João Sorima Neto, com reportagem de Franco Iacomini, "Quem dá mais pela Ford")
- 子安昭子 (2001) 「第7章 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)
- 田村梨花 (2002) 「<研究ノート>カルドーゾ政権における教育開発」(『イベロアメリカ研究』第XXIV巻第2号)
- 都築慎一 (2002) 『ブラジルの税制体系』São Paulo: ジャパンデスク
- 三砂ちづる (2002) 「3-4-2 保健医療」(『ブラジル国別援助研究会報告書』国際協力事業団国際協力総合研修所)
- 持田信樹 (2001) 「付加価値税の政府間割当て—国際比較の視点から—」(『経済学論集』第67巻第2号、7月)
- 山崎圭一 (2001) 「ブラジル財政危機の要因と財政改革の課題」(『エコノミア』横浜国立大学経済学会、第52巻第1号)
- - - - (1999) 「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)

- - - - (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)

資料(下院、連邦財務省、BNDESなどのホームページからダウンロード可)

- *Lei de Responsabilidade Fiscal*
- *Lei 9496* (de 11 de setembro de 1997)
- *Portaria 239, 28 de junho de 2001*