

## ブラジル・ベロオリゾンテ市の参加型予算

—制限された市民参加と競争的統治—

小池 洋一

### はじめに

国家はとくに後発の国において開発を担う重要な担い手であるが、現実には国家は多くの誤りをおかし、その結果開発の担い手としての役割の多くを市場にとって替わられた。しかし、市場もまた不完全であり、規模の経済、公共性、外部性にかかわる分野などでは、国家の役割はなお大きい。国家が開発の制度としての役割を果たすには統治能力、説明責任能力を高める必要がある。良き政府は自動的に生まれるものではない。自由選挙は政府の統治能力、説明責任能力を高める手段の一つであるが十分ではない。開発途上国に限らず先進国においても議員は必ずしも社会を代表としてはいない。特定の利害に結びついたクライエンテリズム（縁故主義）、それに伴う腐敗を排除しえない。他方で、政府を担う官僚組織は選挙のスクリーニングを受けない。彼らは必ずしも社会を代表せず独自の利害をもつ。また政治と結託する。国家に対する一つの対抗装置は市場であり、ネオリベラリズムに基づき民営化、規制緩和などの市場化が進められてきたが、市場もまた完全ではない。政治と官僚組織はしばしば市場（企業）と癒着する。国家の失敗に対しては他にオンブズマン、社会運動など市民社会の監視、プロテストがあるが、社会は情報、資金など能力において脆弱である。

Ackerman [2004] は、ハーシュマンの退出（exit）と発言（voice）の議論（Hirschman, 1970）を援用し、市場化による退出という方法も社会的プロテストによる発言という方法も問題を解決できないとし、社会的アクターを国家の中核部分に参加させることによる共同統治（co-governance）が開発の最も有効な手段とした。Evans [1996] もまた、国家への市民社会の参加を重視し、それが国家と社会のシナジー（相乗効果）を生み出すとした。すなわち市民社会の国家への参加は、一方で国家の能力を高め、他方で国家が市民社会の参加を促す環境を創造する<sup>1)</sup>とした。こうした参加型開発は、経済開発協力機構（OECD）、国連開発計画（UNDP）、世界銀行などの国際的な開発・援助機関においても、途上国の開発を進めるうえで、また援助を効率的、効果的に実行するうえで重要であるとされた。

ブラジルでは恩恵を交換するクライエンテリズムのもとで長く劇的な政治変動は起こらなかったが、底流ではさまざまな社会運動が生まれていた。とくにブラジル南部ではヨーロッパから社会主義、社会民主主義など社会思想や運動が移入され、住民、市民組織が形成され、政治に参加するようになった。あるいは地方政府の首長が住民、市民が政治に参加する制度を導入した。参

加型予算（participatory budgeting: OP）はその一つである。1989年にブラジル南部のポルトアレグレで始まった参加型予算は、ブラジル全土に広がり、さらにラテンアメリカ、その他の開発途上地域、さらには先進国まで広がった。それは地方政府が、住民が必要とする社会資本を十分に提供できず、それと関連するが代議制が住民の意思を反映させることに必ずしも成功していないからである。

参加型予算は、住民が必要とする社会資本を効率的に供給し、また予算決定における透明性を高めることによって腐敗を抑制し、それらを通じて社会開発を実現する手段である。先の挙げたアッカーマンは、国家と社会の共同統治の例としてポルトアレグレの参加型予算を挙げた。エヴァンスもまたポルトアレグレの参加型予算を、公開の議論をつうじて社会資本の効率的な供給を実現する熟議的開発（deliberative development）の例だとした（Evans [2004]）。バイオッチは、参加型予算が代表民主政治の枠内において、公正と効率を保証する強化された熟議民主主義（Empowered Deliberative Democracy）の制度であるとした（Baiocchi, 2001）。

本稿は、ブラジル東南部のミナスジェライス州都のペロオリゾンテ市における参加型予算を、審議過程、手続きを中心に論じるものである。参加型予算についてはポルトアレグレに関して多くの研究がなされているが、他の都市についてはほとんど知られていない。ペロオリゾンテの参加型予算はポルトアレグレに次いで長い歴史をもち、また高い成果を挙げている。ポルトアレグレでは予算決定において住民参加の度合いが大きいですが、ペロオリゾンテでは行政が予算決定に大きな影響力を与えている、あるいは住民の参加を制限している。審議過程、手続きを述べるのは、住民の利害を調整し優れた予算を作成できるかが、参加型予算の持続的な実施と成否を決定するからである。

第1節ではブラジルにおける参加型予算の普及とその背景を概観する。この節ではまたブラジルの参加型予算の類型を述べる。第2節では、ペロオリゾンテでの参加型予算の審議過程、手続きを述べる。とくに予算決定の過程で住民がどのように参加し、行政がどのようにそれに関わっているかを詳細に述べる。続く第3節では、参加型予算一般がもつ問題点を整理したうえで、ペロオリゾンテの参加型予算の成果を、社会資本の供給と参加型民主主義という視点から評価する。とくに参加型予算に対する政府の強い関与が、参加型予算一般がもつ問題点を克服するのか、それとも参加型予算の本来の機能を掘り崩すことになるのが課題となる。むすびでは以上の議論を要約し、参加型予算を展望する。

## 1. ブラジルにおける民主主義の深化と参加型予算

参加型予算はブラジルから世界に広がっている。この節ではブラジルにおける参加型予算の普及と背景を述べ、最後にブラジルの参加型予算の類型を紹介する。<sup>4)</sup>

### (1) 広がる参加型予算

1989年にポルトアレグレで始まった参加型予算は、ブラジルの数多くの都市で採用された。アブリッツァーとワンプラーの調査によれば、ブラジルで参加型予算を採用している都市は200を

表1 ブラジルの参加型予算導入都市\*の推移

年	都市数	労働者党（PT）政権の割合（％）
1989-1992	13	92
1993-1996	53	62
1997-2000	120	43
2000-2004	190	59
2005-2008	201	65

（出所） Avrirzer and Wampler [2008].

（注） \*ムニシピオ（município）。

超えた（表1）。1990年代以降の増加が著しい。その背景については後で詳しく述べるが、最も重要な理由は、多く都市が深刻な社会問題をかかえ、他方で議会と行政が十分に機能しなかったからである。そのほか民主化の進展や労働者党（Partido de Trabalhadores: PT）の躍進がある。参加型予算を採用している都市の多くが労働者党の政権のもとにある。その割合は1980年代末から90年代初めでは90%を越えていた。2000年代では60%程度になった（表1）。これは、ポルトアレグレなどの参加型予算の成功にともない、住民の参加型予算採用への要求が強まり、他の政党の市長が積極的に導入したことがある。また労働者党から他の政党の政権に変わっても参加型予算を継続しているケースも多いこともある。

2007年にはブラジルで参加型予算を導入している都市が、参加型予算に関する知識を共有し、また困難を克服する目的で、参加型予算ブラジル・ネットワーク（Rede Brasileira de Orçamento Participativo）を組織した。本部はペロオリゾンテ市庁に置かれている。参加都市は2010年10月時点で、南東部がペロオリゾンテ、ピトリアなど27都市、北東部がフォルタレザ、ジョアンペソア、レシフェなど14都市、北部がマナウスの1都市、南部がポルトアレグレ、カシアスドスル、ジョインビレなど15都市、合計57都市である。ほかにカンピナスなど南東部の2市が参加準備中である<sup>5)</sup>。

参加型予算はブラジルにとどまらず世界各国で採用された。ラテンアメリカではブラジルのほかボリビア、グアテマラ、ニカラグア、ペルーなどに、アジアではバングラディッシュ、インド、インドネシア、フィリピン、タイなどに、アフリカではケニア、モザンビーク、南アフリカ、タンザニア、ウガンダ、ザンビア、ジンバブエなどに広がり、さらに中東・北アフリカ、ロシア・東欧・中央アジアにまで及んだ<sup>6)</sup>。

参加型予算が国際的に注目されているのは、社会資本の効率的な供給が求められ、それを可能にするグッドガバナンス（良い統治）が必要とされたからである。統治機構、行政能力、制度などを意味するガバナンスは開発途上国において持続的成長を実現し、また援助を効率的、効果的に実践するための前提条件とされた。経済協力開発機構・開発援助委員会（OECD-DAC）は1993年に「参加型開発とグッドガバナンス指針」を発表した。指針は、開かれ・民主的で・説明責任を果たすグッドガバナンスの制度と人権の重視が持続的な経済・社会開発の条件だとし、そのうえでグッドガバナンスの構成要件として①法の支配、②公共部門管理、③腐敗抑止、④軍事費削減を挙げた（OECD-DAC, 1993）。

国連のミレニアム開発目標（MDGs）では第8目標（開発のためのグローバルなパートナーシップの推進）にグッドガバナンスが加えられた。国連開発計画（UNDP）の『人間開発報告2003』は、ミレニアム開発目標の達成には民主的なガバナンスが不可欠であるとした。参加型予算が、ミレニアム開発目標の一つであるスラム住民の生活水準を向上させ、飲料水と衛生設備への持続的なアクセスを可能するうえで大きな示唆を与えているとした。その例としてポルトアレグレにおける参加型予算を挙げた（UNDP, 2003:10-11）。

## （2）参加型予算の背景

ブラジルにおいて参加型予算が広がったのにはいくつかの背景がある。一つは急速な都市化によって生活環境が悪化する一方で、行政、議会が十分機能しなかったことがある。ブラジルは何度なく輸出商品によって経済サイクルを繰り返す、その度ごとに経済の中心を移してきた。その結果各地に大きな人口をもつ都市が形成された。多元的な国土形成、大都市の散在は現在も同じである。19世紀末からコーヒー経済はブラジル南部において域外からの多数の人口流入によってリオデジャネイロ、サンパウロなどの巨大都市を生み出した。1950年代以降の本格的な工業化は人口流入に加えて自然増もあって、都市をさらに肥大化した。住宅など社会資本の供給は人口増に追いつかずスラム、公害など社会問題を深刻なものにした。

他方で社会資本の供給において行政と議会は十分機能しなかった。ブラジルは制度的に早くから民主主義の制度をもっていたが、現実にはポピュリズムとクライエンテリズムが幅をきかせた。ポピュリズムとクライエンテリズムのもとで人々は恩恵を交換したが、大多数の国民は社会的に排除された。富裕層が、高い所得だけではなく優れた社会資本を享受することによって、快適な社会生活を営む一方で、貧困層は、低い所得だけではなく社会資本からの排除によって、劣悪な生活を強いられた。社会資本の不平等な配分の要因の一つは、政治的影響力の格差であった。富裕層による政治的影響力の行使はしばしば、経済、社会的効果の乏しい公共工事の実施や、賄賂などの腐敗を引き起こした。非効率な公共投資、腐敗は財政を悪化させ、貧困層、貧困地域への社会資本、サービスの提供をさらに小さいものとした。議会と議員は必ずしも選挙民である住民、市民を代表するものではなかった。彼らは専ら特定の社会層、企業、団体のために行動し、選挙民あるいは社会のために行動しなかった。いわゆるエージェンシー問題（代理人問題）があった。行政もまた納税者である市民を向いて政策を実行したわけではなかった。都市における社会的排除、代表民主主義の機能不全が参加型予算を生み出す背景となった。

参加型予算を生み出した二つ目の背景は、政治の民主化、それを具体化する法制度改革であった。ブラジルの政治は1964年から85年まで権威主義的な軍政のもとにあったが、軍政の拡張的な開発政策の失敗を契機に民政移管が実現し、抑圧されていた市民運動が一気に広がった。1988年には民主憲法が制定された。新憲法は個人の基本的権利を確認し社会的権利を拡大した。新憲法は、ブラジルが目指すべき目的として、自由・公正・連帯の社会の建設、貧困と疎外の根絶や社会の地域的不平等の削減、出自・人種・性・年齢による差別のない福祉の実現を挙げた。国家組織については共和制が明言され、直接、間接の両民主主義を採用することが定められた。すなわち、基本原則のなかで、「すべての権力は人民に由来し、選挙による代表者をつうじて、または直接的に、この憲法に従い、これを行使する」（第1条単項）とし、直接民主主義の方法として国

民投票（prebiscito）、レフェレンダム（referendo）、人民発議を挙げた（第14条）。人民発議については「少なくとも5州に分布し、選挙民の10分の3を下回らず、かつ全国の選挙民の最低1%によって署名された法案を下院に提出できる」（第61条§2）とした。国家組織についてはまた地方分権が謳われ、権限と税収の地方移転が明記された。とくに基礎自治体としてのムニシピオ（município）の権限が強化された。<sup>7)</sup>

ブラジルの民主主義はカルドーズ社会民主党政権のもとで強固なものとなった。カルドーズ政権は2000年には財政責任法（Lei de Responsabilidade Fiscal）<sup>8)</sup>を制定した。各レベルの政府に対して財政目標の達成、透明性の維持を求め、人件費、債務の上限を設定した。財政の均衡を求め、それらが遵守されない場合は憲法が定めた財源の移転を制限し、財務報告書の作成・公表を義務付けた。財政責任法は、無駄な公共投資、過大な人件費などの財政規律の欠如が、インフレとマクロ経済の不安定を引き起こすとともに、政府の本来の活動を制約したとの認識から制定されたものである。

さらにカルドーズ政権は2001年に都市法（Estatuto de Cidade）<sup>9)</sup>を制定した。都市法は都市政策の原則を定めたものであるが、原則の一つとして住民とコミュニティを代表する多様な組織（associação）の参加による統治を挙げ（第2条第Ⅱ項）、それを保証するものとして公共の場での議論・聴聞・諮問、利害関係者による会議、市民による都市開発の法案・計画・プロジェクトの発議を挙げている（第43条）。ムニシピオのレベルでは参加型予算が公共の場での議論・聴聞・諮問手段の一つであるとしている（第43条）。

こうした新憲法後の法制度改革は、透明で民主的なガバナンスを目指す数多くの革新的な自治体を生み出すことになった。それらの自治体はグッドガバナンス実現のため住民組織、NGOなどとの連携を強めた。

参加型予算を促進した第三の背景は、住民組織と労働者党（PT）の存在である。ブラジルでは経済発展、都市化のなかで専門職、労働者によって職業的組織が形成された。1930年代に誕生したジェツリオ・ヴァルガス政権は、都市大衆を動員しポピュリズム政治を行い、最大の支持基盤である労働者を組合国家体制に編入したが、職業的組織はそうした官製の組合に先だって自発的に組織されたものであった。第二次大戦後から1964年の軍政成立までの民主政権期には、社会の基底部分で数多くの隣人組織（neighborhood association）が誕生した。隣人組織などのアソシエーションはポピュリスト政権に対する公共財要求の経路となった。ポルトアレグレでも多数の隣人組織が生まれ1950年代にはリオグランデ隣人組織連合（Federação Riograndense de Associações Comunitárias e Amigos de Bairro:FRACAB）が組織された。ポルトアレグレは、長期に渡ってポピュリスト政治家によって支配され、隣人組織はクライエンテリズムに基づき公共財を要求してきた。軍政の登場によってそうした要求経路が遮断されると、次第にクライエンテリズムを批判するようになった（Abers, 2000:29-31）。FRACABは1970年代後半に野党民主行動党（PMDB）に吸収されたが、1983年に隣人組織の上部組織としてポルトアレグレ住民組織連合（União das Associações de Moradores de Porto Alegre:UAMPA）が設立された。UAMPAは予算に住民組織に参加することを提案した（Avritzer, 2009:34）。

こうした下からの運動を受けて参加型予算を制度化したのは労働者党であった。<sup>10)</sup>労働者党はブラジルの政党史のなかで特異の存在であった。労働者党はブラジル最初の階級政党として出発し

た。労働者の経済的利益の実現が政党最大の目的であった。そのため労働者党はポピュリズム、クライエンテリズムとは一線を画した。イデオロギーに偏りエリート主義的傾向の強い社会主義政党とも一線を画した。労働者党は軍政の只中の1970年代末に結成されたが、政党として正式に登録されたのは1982年であった。社会主義運動が軍政によって抑圧されるなかで、労働者党は広範囲の左派組織や市民をその支持基盤を広げ、労働者政党から市民政党へと変貌を遂げた（Wood and Murray, 2007:20）。労働者党は1982年以降数多くのムニシピオで首長の椅子を獲得した。ポルトアレグレでは1989年に、ベロオリゾンテでは1993年に労働者党が政権をついた。労働者党政府は、ポピュリズム、クライエンテリズムが引き起こした財政の破綻と市民の社会的排除の克服を目指した。参加型予算はその手段であった。

ところで何故自治体の首長は自らの権限を狭めることになる予算編成を住民、市民に委ねるのか。一つの理由は選挙での支持をえるためである。住民の意向に沿って公共財が提供されれば次の選挙で支持をえることが可能になる。しかし、これはクライエンテリズムと紙一重である。また、住民のすべての要求が叶えられるわけではないので、かえって不支持を広げる可能性もある。参加型予算への参加者と要求する社会資本が低所得層と彼ら向けの社会資本に偏ることによって、中間、上層の支持を失うという問題もある。参加型予算はまた市議会の権限を部分的にしか奪い、議会での首長の支持基盤を危うくする可能性がある。したがって参加型予算導入の条件は、広範な市民と市議会の支持である（Wampler, 2004）である。しかし、そうした条件がない場合でも、クライエンテリズムによって特定の社会層が優遇され、したがって議会が代表制という意味で十分に機能していない場合は、首長が選挙民など地域社会の支持を受けて参加型予算を導入することが可能である。参加型予算を通じて予算を可視化することで、特定の社会層の影響を排除し、議会を牽制しうる。こうして参加型予算は首長の支持基盤を強化することにつながる。

### (3) 参加型予算の類型

参加型予算はブラジルの多くの都市で導入されているが、その形態はさまざまである。ワンプラーは、1997年から2004年の実績（サンパウロ市は2001年から2004年）に基づいて、図1のように分類している（Wampler, 2007a）。分類の基準は上記の期間において、市長が予算決定権限の市民への委任をどの程度支持したか、市民組織がどの程度政治交渉について強い意思をもっていったかの二つである。

ポルトアレグレとイパチंगाは、予算決定権限の市民への委任に対し市長が強力に支援し、また市民組織が強い意思をもって政治交渉を行った例であり、ワンプラーはそれを「制度化された参加民主主義」（institutional participatory democracy）と呼んだ。そこでは政府職員と市民が協力をして議論し政策を形成していった。政府職員は市民の要求を尊重しまた市民の学習を促がした。予算要求をめぐっては市民の間で深刻な対立が生じたが、市民と政府職員が共通の利益を尊重することによって対立を克服してきた。

図1の右下段の「無力化された参加民主主義」（emasculated participatory democracy）はブルメナウとリオクラロがこれに相当する。これらの二つの市では市民は政治交渉に消極的であり、政府もまた予算権限の移譲に消極的であった。その結果参加型予算は導入後機能しなかった。右中段は「任命的参加民主主義」（co-opted participatory democracy）であり、サントアンドレとサンパ

図1 参加型予算の比較

		政治交渉への意思	
		高 い	低 い
予算決定権限の市民への委任における市長の支援	高 い	制度化された参加民主主義 ポルトアレグレ イパチンガ	N/A
	中程度	非正規・競争的参加民主主義 レシフェ ペロオリゾンテ	任命的参加民主主義 サントアンドレ サンパウロ
	低 い	N/A	無力化された参加民主主義 ブルメナウ リオクラロ

(注) N/A 対象事例なし。  
(出所) Wampler, 2007a : 258.

ウロがこの範疇に含まれる。そこでは市政府は一部の予算権限を市民に委任したが、参加型予算の代表者たちは独自の予算を作ることなく、政治家の意図に沿って行動した。市民は政府を批判するが、政治交渉には消極的である。

最後は左中段の非正規・競争的参加民主主義 (informal and contested participatory democracy) であり、レシフェとペロオリゾンテがこれに含まれる。それらの二つの市では市民の政治交渉への意欲は高い。他方で市政府の市民への権限、財源の委任の程度はモデレートであり、市政府は市民代表からの要求が行政に与える影響を最小にすることに腐心している。市民の政治交渉意欲が弱まると、参加型予算が縮小される可能性がある。

## 2. ペロオリゾンテの参加型予算

次にペロオリゾンテの参加型予算を述べる。ペロオリゾンテの参加型予算の歴史は長く活発な市民参加もあるが、市政府が参加型予算に委ねる予算割合に上限を設けるなど、市民参加を制限している。

### (1) 参加型予算の新たな制度導入

ペロオリゾンテはミナスジェライスの州都である。そのプロフィールは表2のとおりである。ミナスジェライス州は歴史的に鉱業と牧畜が主要な産業であったが、現在では鉄鋼業、自動車工業などの製造業も重要となっている。ペロオリゾンテの2009年7月時点の人口(推計)は245万2617人で、サンパウロ(1103万7593人)、リオデジャネイロ(618万6710人)、サルバドル(299万8056人)に次いで大きく、ポルトアレグレ(143万6123人)を大きく上回る(IBGE, Population Estimates for Brazilian Municipalities on 07/01/2009)。ペロオリゾンテの人口は、他のブラジルの大都市同様、急速に増加してきた。すなわち1950年の人口は35万2724人に過ぎなかったが、1960年には68万3908人、70年には123万5030人、80年には178万855人、90年には202万161人、2000年には223万

表2 ベロオリゾンテ市のプロフィール

項 目	内 容	出 所
市の設立	1897年	
面 積	331km <sup>2</sup>	
人口（2009年推定）	2,452,617人	IBGE/2009
人口密度（2009年推定）	7,410人/km <sup>2</sup>	IBGE/2009
人間開発指数（2008年）	0.880	IBGE/PNAD 2008
国内総生産（2007年）	382億レアル	
1人当たり国内総生産（2007年）	15,835レアル	IBGE/2007
産業構造（%）（2007年）	工業：14.0%，商業・サービス：68.7%， 公共部門：17.3%	IBGE/2007

（出所） Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Home Page, 2010年10月1日閲覧。

8526人と増加してきた。1990年以降人口増加は緩慢になっているが、これは人口増加の中心が市の周辺部（ベロオリゾンテ大都市圏）でおこっているためである。ベロオリゾンテ大都市圏の人口は2007年で489万9970人であり、サンパウロ大都市圏、リオデジャネイロ大都市圏に次いで大きい（Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Home Page, 2010年10月1日閲覧）。急激な人口増加は、住宅、上下水、交通など社会資本の不足を引き起こしてきた。ベロオリゾンテの人間開発指数（HDI）は2008年で0.880であり、ブラジル全体の0.813を上回り、ポーランド、スロバキア（2007年）と同水準である（UNDP, 2009）。

ベロオリゾンテで参加型予算が導入されたのは、アナニアス（P. Ananias）が市長に選出された1993年であった。以降ベロオリゾンテでは現在まで途切れることなく参加型予算を実施してきた。アナニアスは、軍政期の1970年代にミナスジェライス州で労働者党の設立に関わり労働組合の顧問弁護士を務めた。1988年には労働者党の市議になり、1993年に市長に選出されると、参加型予算導入のほか貧困、飢餓、失業削減など社会問題に取り組んだ。ベロオリゾンテの政界は、ポルトアレグレに比べれば保守的であり、底辺からの社会運動も不活発であった。にもかかわらず市議会は参加型予算に比較的好意的であったが、それは労働者党が市長選に勝利した事に加え、アナニアスがベロオリゾンテの政治に強い影響力を与えてきたカトリック教会と強い人的関係をもっていたからである。つまりアナニアスのカトリック教会との強い絆が、参加型予算の導入を可能にした（Avritzer, 2009:94）。

ベロオリゾンテの参加型予算は三つの形態でなされている。地域参加型予算（Orçamento Participativo Regional）、住宅参加型予算（Orçamento Participativo Habitacional: OPH）、電子投票参加型予算（Orçamento Participativo Digital）である。地域参加型予算は1993年に導入されたもので、2年に1度住民が地域ごとに集まり直接投票によって市予算によって実行するプロジェクトを選ぶものである。住宅参加型予算は1996年に導入されたもので、住民参加によって市予算による低所得層、スラム住民向けの住宅建設を決定するものである。最後の電子投票参加型予算は2006年から導入されたもので、2年ごとに市全体に関わるような比較的大きな公共工事を、市民がインターネット、電話で選択し実行するものである。電子投票参加型予算は参加型予算の底辺を広げる



ことを狙った制度である。

ペロオリゾンテの参加型予算は、ボトムアップ・システムによる予算決定という点で、参加型予算の先駆けでありモデルでもあるポルトアレグレと同じであるが、重要な差異も存在する。その最大のもは、ポルトアレグレの参加型予算では新規投資予算のすべてが参加型予算にかけられるが、ペロオリゾンテでは50%に制限されていることである。参加型予算の中心的な制度である地域参加型予算では、ポルトアレグレ同様集落など地域レベルでの議論の場はあるが、市全体での議論の場（ポルトアレグレの参加型予算審議会）は存在していない<sup>11)</sup>。その結果、市議会が予算において大きな決定権を維持している。ポルトアレグレの参加型予算は毎年開催されるが、ペロオリゾンテのそれは1年おきである。隔年実施は、住民、行政の負担を軽減するが、住民参加の意欲を減殺する可能性がある。

他方で、ペロオリゾンテの参加型予算では、予算審議の過程に新しい仕組みを導入している。一つは支出配分の指針となる都市生活水準指標（Índice de Qualidade de Vida Urbana: IQVU）の採用である。IQVUは10の分野（教育、保険、都市インフラ、住宅など）の38の指標を合成したもので、社会資本の配分の不平等度を測る指標で、参加型予算において資金配分の基準として利用される。ポルトアレグレでは社会資本へのアクセスの程度がプロジェクト選定の基準とされているが、IQVUはそれと同様な機能を果たしている。しかし、ペロオリゾンテではIQVUは参加型予算が利用できる資金の50%にしか適用されない。すなわち参加型予算の資金の半分は各地域に等しく配分され、残りがIQVUによって配分される。つまりペロオリゾンテの参加型予算では、予算配分において客観的な基準が設定され、住民の決定に委ねられる部分が小さい。その意味でボトムアップの決定システムという観点からはより穏健な制度（Arvitzter, 2009:95）と言える。

ペロオリゾンテの参加型予算では、住民の間でのプロジェクト審議過程でも新しい仕組みを導入している。一つは「優先キャラバン（Caravana das Prioridades）」である。コミュニティでプロジェクトが提案されると、行政はキャラバンを組織しお互いにコミュニティを視察する機会を設けている。これは重要な審議過程であり、自らが提案したプロジェクトが他のコミュニティと比較して必要性がどの程度大きいかをお互いに評価する機会となる。キャラバンは、自らの地域が提案したプロジェクトが本当に必要かどうか、その正当性を検証する機会となる。キャラバンの目的は代表者間で利他主義（Wood and Murray, 2007:24）を促がすことである。そのことによって住民による予算要求の放恣を抑制する効果をもつ。もう一つの新しい仕組みは、行政が実施する調査に基づいた優先地域（Área Prioritária）の設定である。後で詳述するように、参加型予算の第二ラウンドである予算優先地域フォーラムでプロジェクトを絞る際に、優先地域には投票で高いウェイトを与えている。ここでも明確なルール設定し、そのことによって住民の意思決定の自由あるいは放恣を狭めている。

## （2）地域参加型予算の制度とサイクル

地域参加型予算の制度とサイクル（手順）は次のようなものである。参加型予算実施に際し市は9の行政区（Região Administrativa）に分割される。各地域は次に小規模なサブ地域（Sub-Região、市全体で42）に分割される。42のサブ地域はさらに一つないし複数の計画単位（Unidade de Planejamento: UP）に分かれる。計画単位は全体で80ある。計画単位ごとに前述の都市生活水準

指標(IQVU)が作成される。ただし1UPは大学都市(ミナスジェライス連邦大学)に当たるため、IQVUは作成されない。その結果79のUPについてそれぞれIQVUが作成され、このIQVUと人口規模を考慮し、参加型予算で配分される資金が決定される。IQVUが低いUPほど、人口が多いUPほどより多くの資金が配分される。

個別のUPごとの資金配分に先立って、二つの修正が加えられている。第一は、UPをIQVUが高い特別グループ(Grupo Especial)と一般グループ(Grupo Comun)に分け、配分資金の総枠が設定されていることである。特別グループ(6つのサブ地域)は市人口の約30%を占めるが、そこには全体で参加型予算の資金10%が、人口の約70%を占める一般グループには残りの90%の資金が配分される。第二の修正は低所得地域、スラムの扱いである。特別グループのUPに存在する低所得地域、スラムについては近隣の一般グループのUPに含めて資金を配分している。

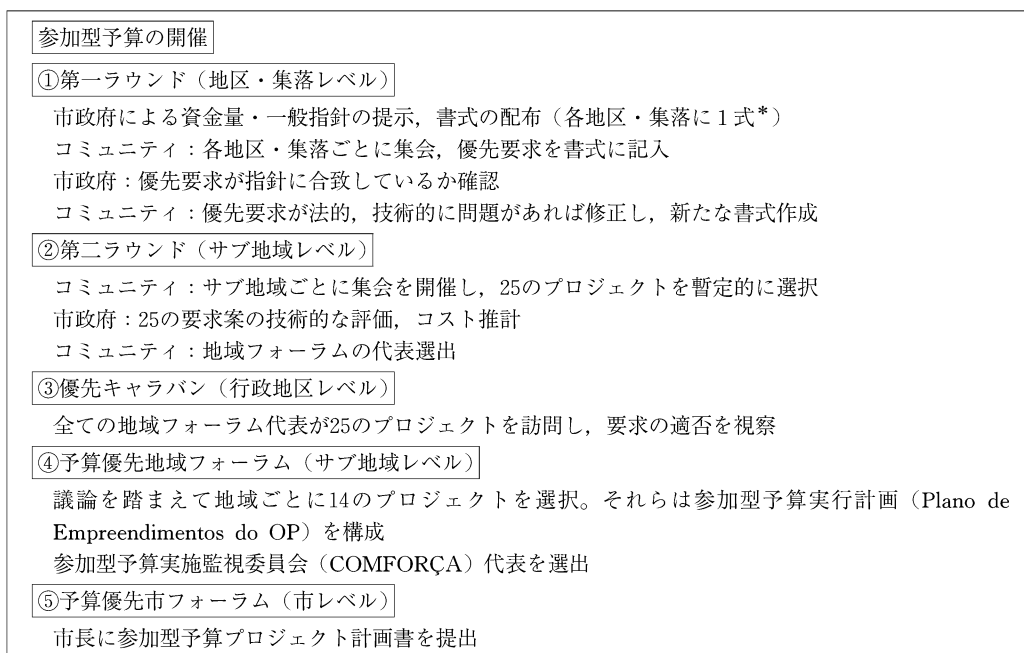
こうした資金配分のIQVUによる区別のほか、参加型予算では優先地域(Área Prioritária)が設定され、その確定のためベロオリゾンテ都市公社(Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte-URBEL, 第三セクター)が実施する「都市社会包摂優先地域」(Áreas Prioritárias para Inclusão Urbano e Social)、「貧困地域・スラム階層」(Hierarquização de Vilas e Favelas)に関する二つの調査が利用されている。前者は、貧困が集中し、所得、教育、保健・衛生の指標からみて脆弱な地域を特定するものである。後者は、植生、災害リスク、インフラ、生活水準などから、貧困地域・スラムを階層化するものである。この階層化調査は、前者の優先地域確定に利用される(Prefeitura de Belo Horizonte, 年不詳b)。こうして確定された優先地域は、後述の参加型予算の第二ラウンド、予算優先地域フォーラムでプロジェクトを選ぶ際に、優先地域には投票により高いウェイトをかけるという形で利用される(Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2007:70)。

参加型予算のサイクル(手順)は、①第一ラウンド、②第二ラウンド、③優先キャラバン(Caravana de Prioridades)④予算優先地域フォーラム(Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias)⑤予算優先市フォーラム(Fórum Municipal Regional de Prioridades Orçamentárias)の過程から構成される(図2)。

2年ごとに住民に対して市長、参加型予算担当の部長、課長、後述の参加型予算実施監視委員会(Comissão de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo: COMFORÇA)の委員が参加し、参加型予算の開始が宣言される。続いて①第一ラウンドでは、市政府から9つの地域で参加型予算の過程、指針、方法、日程、各地域に割り当てられた資金量が示され、各地区(bairro)・集落(vila)に1式の要求書式が配布される。それに基づいて地区別集会(Reunião por Bairro)開催され、優先要求案を決定し、要求書式を作成する。地区別集会開催は、市の地域参加型予算担当課長が地域集会に参加できるように、事前に通知する必要がある。それに基づいて市政府の専門家は、要求が技術的な基準を満たしているかどうかを審査し、予備的な選別を行う。要求が法的、技術的に問題があった場合、コミュニティは書式を修正あるいは新たな書式を作成する。

次の②第二ラウンドはサブ地域ごとに実施される。サブ地域で集会(assembleia)を開催し、議論を踏まえて、各地域ごとに暫定的な25の要求案を作成する。それに基づいて市の視察官が25の要求を評価し費用を算定する。このラウンドでは平行して各コミュニティで優先キャラバン、予算優先地域フォーラムに参加する代表(delegado)を選出する。第二ラウンドに続くのは③優先

図2 参加型予算（地域参加型予算）のプロセス



（注）\*行政地区（Região Administrativa）ごとに実施。

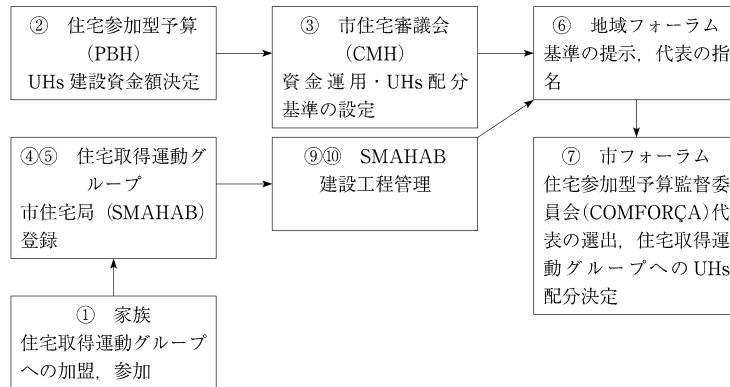
（出所） Prefeitura Municipal de Belo Horizonte ホームページ（2010年10月1日閲覧）， Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2007 などから作成。

キャラバンで，地域フォーラムの代表が各地域の選んだ25のプロジェクト（empreendimento）を訪問し，プロジェクトが適正かどうかを視察する。ここでは各プロジェクトの投資計画，費用に関する情報が提供される。訪問するプロジェクトは当該行政地区の他のサブ地域が選んだプロジェクトも含まれる。

参加型予算の次の段階は④予算優先地域フォーラムであり，フォーラムではプロジェクトについて議論し，地域ごとに14（予算が余れば15）の公共投資（obra）を選ぶ。これらの公共投資は参加型予算プロジェクト計画（Plano de Empreendimentos do Orçamento Participativo）を構成する。この段階ではまた参加型予算実施監視委員会（COMFORÇA）代表を選出する。最後は⑤予算優先市フォーラムで市長に参加型予算プロジェクト計画書を提出する。これによって参加型予算の全サイクルは終了する。

参加型予算の対象となるプロジェクトの選択において必要とされる住民の出席率，予算優先地域フォーラムの代表者の選出方法については，テクニカルな基準を定めている。②のサブ地域レベルの集会では，各サブ地域が最低1つのプロジェクトを選ばれるようにするため，少なくとも2000年センサス人口の最低0.5%の出席者が必要とされる。出席者がこの比率に満たないときは，最低出席率の60%の場合には配分資金が40%減額されるという具合に，当該サブ地域に配分される資金が減額され，他のサブ地域に回される。予算優先地域フォーラム代表の選出人数は，自治組織（associação comunitária）の1名に加えて集会参加者数に応じた数とされる。このようなルールの設定によって予算要求の正当性が保証されることになる。

図3 住宅参加型予算の仕組み



(注) 図中の番号は本文中のそれと部分的に対応。

(出所) Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Home Page (2010年10月1日閲覧) から作成。

### (3) 住宅参加型予算と電子投票参加型予算

住宅参加型予算(OPH)は、住宅の絶対的な不足と住宅を持たない人々の住宅要求の社会運動に対応し、1995年に開始されたものである。住宅の供給を住宅参加型予算に委ねるのは、住宅を強く必要としている住民に優先的に住宅を供給するためである。

住宅参加型予算の起源は自主管理住宅計画フォーラム(Fórum do Programa Habitacional de Autogestão)にあった。住宅参加型予算はこのフォーラムを引き継いだものである。住宅について独自の参加型予算を設けたのは、地域参加型予算ではその受益者が地域住民であるという集合的性格をもつものに対して、住宅参加型予算ではその受益者は個人であるという個別的性格をもつからである。住宅参加型予算は当初毎年実施していたが、1998年以降は2年毎になった。管轄する組織は当初ペロオリゾンテ都市公社(Cia. Urbanizadora de Belo Horizonte)であったが、2001年以降は市の住宅局(Secretaria Municipal Adjunta de Habitação: SMHAB)に移った。住宅参加型予算の対象となるのは住宅金融にアクセスできない低所得家族である。住宅参加型予算は住宅取得に伴う資金助成、法的支援などを提供する。住宅参加型予算実施に必要な資金は、市大衆住宅基金(Fundo Municipal de Habitação Popular)と外部資金から調達される。

住宅参加型予算の仕組みは次のとおりである。住宅参加型予算に関心のある家族は住宅取得運動グループ(Núcleo do Movimento de Luta por Moradia)に登録、加盟する。市の住宅局は住民に最寄りのグループを紹介する。住宅参加型予算に参加できるのは、住宅を必要とし、ペロオリゾンテに2年を超えて住み、家族所得が最低賃金の5倍までの家族である。住宅参加型予算の議論は、2年に1度住宅参加型予算フォーラムで行われるが、そこでは受益者(住宅取得者)の総数と各住宅取得運動グループへの配分を決定する。受益者の配分は当初各グループの加盟者数で決定されていたが、現在では住宅参加型予算フォーラムへの参加家族数を基礎として決定されている。受益者の配分が決まると、各グループは集会を開き、どの家族に住宅を提供するかを決定する。その場合の基準は各グループが定めたが基準によるが、それは集会への参加の度合い、住宅の必要度などを考慮し、また市の住宅政策が定めた基準に配慮する必要がある。

住宅参加型予算の具体的なプロセスは図3のとおりである。家族は取得しようとする家族は①近くの住宅取得運動グループに行き加盟する。②市政府は住宅参加型予算期間内に住宅建設に支出する資金額を決める。③市住宅審議会（Conselho Municipal de Habitação:CMH）は住宅取得運動グループ登録の基準を定め、資金運用額を決定し、住宅建設戸数（Unidades Habitacionais:UHs）配分の基準を承認する。④住宅取得運動グループが市住宅局（SMHAB）に登録される。⑤SMAHABは住宅取得運動グループの登録を支援する。⑥予備的な地域フォーラム（Fórum Regional）が開催され、受益者配分の基準が提示され、また住宅取得運動グループごとに代表が指名される。⑦市フォーラム（Fórum Municipal）を開催し、受益者の配分を決定し、住宅参加型予算監督委員会（Comissão Fiscalizadora do Orçamento Participativo:COMFORÇA da Habitação）の代表を選出する。⑧各住宅取得運動グループはどの家族を受益者とするか（住宅を建設するか）を決定する。⑨SMAHABと住宅取得運動グループは土地取得、建設計画を決定し、公的管理あるいは自主管理によって住宅を建設する。⑩SMAHABは住宅建設が円滑に進み、住宅金融が獲得できるよう支援するが、その際建設が雇用と所得の創造など社会的成果を実現できるよう配慮する。⑪COMFORÇAは住宅が適正に建設され、資金が適正に使用されているかどうかを監視する。⑫倫理委員会（Comissão de Ética）は、COMFORÇAに設置され、住宅取得運動グループにおける受益家族の選定が適正になされているかを監督し、不正の告発があった場合、それを調査する。

電子投票参加型予算の目的は、市行政への市民参加を広げ、透明性、社会的包摂によって参加型統治を実現することである。電子投票参加型予算に参加できるのは、ペロオリゾンテ市の住所をもちミナスジェライス州地域選挙裁判所（TRE）に登録された16歳以上の市民である。そのおおよその手順は以下のとおりである。①まず電子投票参加型予算の専門グループが、市政府の参加型予算局、監査局、広報局、市情報公社、ペロオリゾンテ輸送交通公社、サイト運営の落礼会社、電話会社（EMBRATEL）の代表によって組織される。②次に選挙裁判所から有権者情報を取得する。③市政府が投票対象となる公共工事を選ぶ。④投票、情報管理などのシステムを構築し、インターネットサイト、電話投票を運営する会社を選定する。⑤投票を開始する。投票期間中適宜投票状況を評価する会議を開催する。⑥投票を締め切り、投票結果を公表し、選定された公共工事を市優先予算計画（Plano Municipal de Prioridades Orçamentárias）に含める。

### 3. 参加型予算の成果と課題

これまでの述べたようにペロオリゾンテの参加型予算は新たな制度をもっているが、それは社会資本の供給、予算の透明性、市民参加などの観点からどう評価しうるであろうか。この節ではまず参加型予算一般の成果と問題点を述べ、次にペロオリゾンテについてその成果と問題点を検討する。

#### (1) 参加型予算の問題点

参加型予算については過大な評価が先行している。参加型予算が逸早く導入されたポルトアレ

グレでは、従来社会から排除されていた貧困層、弱者を中心に道路、上下水道、医療、教育、住宅などの社会資本が供給されたとされる。社会資本の整備は貧困を削減し、人々の栄養、健康、教育などの水準を高める。参加型予算はまた、予算決定過程を透明にし、クライアントリズム、汚職を排除しうる。無駄な支出の削減、腐敗の減少によって財政は健全化する。さらに参加型予算は市民のエンパワーメントを促がすとされる<sup>12)</sup>。しかし、これらの成果が参加型予算によるものかどうかを定量的に把握するのは容易ではない。

他方で、ポルトアレグレの参加型予算は問題点をもっている。ルーベンらは問題点として二点を指摘している。一つは代表制の問題である。中高所得層の参加率は低い。これは参加型予算が貧困層に社会インフラを提供することに焦点を当てているため、中高所得層が参加に意義を見出していないからである。極貧層、青年の参加率も低い。これは、参加型予算への参加が長時間を要するため、極貧層にとって参加型予算への参加は収入がなくなるなど機会費用が大きいためである。若者の場合も同じである。第二は市全体の政策との整合性である。市政府の財政は、その基本方針を定めた予算方針法（Lei de Diretrizes Orçamentárias:LDO）に従って実施される。年予算法（Lei Orçamentária Anual:LOA）、多年度予算（Plano Plurianual）はLDOとの整合性が求められる。参加型予算での議論、予算決定は必ずしもこれら予算法、計画を考慮しない形で行われている（Reuben e outros, 2008:4-6）。

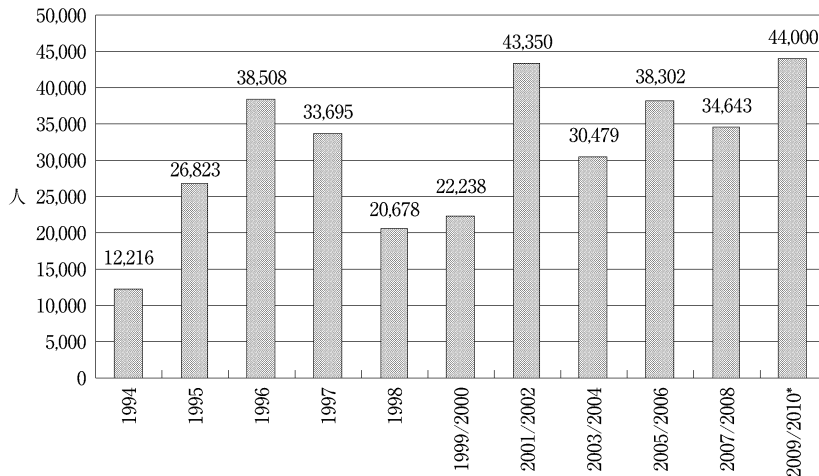
ワンプラーは、ポルトアレグレを含む参加型予算一般がもつ問題点を次のように整理している（Wampler, 2007a, pp. 62-65, 2007b, pp. 45-47）。第一は、公共プロジェクトそのものに関心の集中することである。参加型予算は住民の学習とエンパワーメントの場であるが、公共プロジェクト獲得に関心と努力が集中すれば、学習とエンパワーメントはなされない。問題点の第二は、住民の行政への依存である。都市によって程度の差はあるが、行政は参加型予算の過程で専門的、技術的な支援を与え情報を提供している。住民の参加意識、学習意欲が乏しければ、住民は行政への依存を高める。第三の問題点は、参加型予算に参加者が短期的、せいぜい中期的な社会資本の獲得に関心をよせ、長期的な計画への理解が乏しいことである。第四は、限られたローカルな公共政策に関心が集中し、より広域的な地域、国に関わる問題への関心が乏しくなることである。最後は参加型予算が市政府の政治的目的の実現に利用されるという危険である。第三、第四点は先のルーベンらが指摘したのと同じ問題である。

このように長い歴史をもち、より発展した制度をもつポルトアレグレの参加型予算でさえ多くの問題点をもっている。しかし、参加型予算の問題点の指摘、過大な評価に対する批判もまた十分な論拠や証拠を欠いている。

## (2) ベロオリゾンテの参加型予算の成果

ベロオリゾンテ市が参加型予算によって決定した予算額は、地域参加型予算（1993年から2008年）が11億5000万リアル、住宅参加型予算（1996年から2008年）が3900万リアル、電子投票参加型予算（2006年と2008年）が6300万リアルである（全て2008年価格での金額）。同期間の参加者数とプロジェクト数は、地域参加型予算が累計で34万4899人、1293プロジェクト、住宅参加型予算が約3万6千人、住宅6686戸、電子投票参加型予算が29万7258人で、10プロジェクトである（Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Homepage, 2010年10月1日閲覧）。

図4 ベロオリゾンテ市の地域参加型予算参加者数



(注) 予測。  
 (出所) Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 年不詳 b.

表3 地域参加型予算と優先地域

優先地域と投票ウェイト (2011/20012)				承認プロジェクト数(1994-2009/10)	優先地域でのプロジェクト比率 (%)			
行政区	優先地域の人口	優先地域人口比率 (%)	ウェイト (%)*		2003/04	2005/06	2007/08	2009/10
Barreiro	31,905	12.2	40	146	71.43	73.33	81.82	63.64
Centro-Sul	39,467	15.1	40	133	60.00	71.43	71.43	83.33
Leste	34,301	13.5	40	151	54.55	70.00	55.56	33.33
Nordeste	25,892	9.4	30	141	45.45	38.46	38.46	38.46
Noroeste	21,464	6.3	20	155	41.67	66.67	50.00	69.23
Norte	26,027	13.4	40	157	91.67	80.00	35.71	64.29
Oeste	30,943	11.5	30	146	35.71	41.67	25.00	27.27
Pampunha	13,672	9.6	30	113	40.00	16.67	10.00	18.67
Venda Nova	18,231	7.4	20	151	60.00	81.82	70.00	5.38
合計				1,293	56.14	60.68	46.94	51.38

(注) \*優先地域人口比率が5%未満はウェイト10%, 5.1~8.4%は20%, 8.5~11.6%は30%, 11.6%超は40%。  
 (出所) Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 年不詳 a.

前述のように2003/2004年の地域参加型予算から貧困など脆弱な優先地域の概念が導入され、これらの地域への重点的な予算配分がなされるようになった。表3は2011/2012年の地域参加型予算における行政区ごとの優先地域人口とその比率、人口比率に基づくウェイト、1994年から2009/2010年の地域参加型予算で承認されたプロジェクト数、それに優先地域で承認されたプロジェクト比率を見たものである。優先地域でのプロジェクト比率は全体ではほぼ50%であり、優先地域の人口比率を大きく上回っている。行政区ごとに優先地域の人口・人口比率と承認プロジェクト数・優先地域のプロジェクト比率を比較すると、必ずしも明瞭でないが、優先地域の人

口・人口比率と承認プロジェクト数・優先地域のプロジェクト比率が関係していることがみえる。

次に住宅参加型予算（OPH）をみると、OPHによって承認された住宅戸数は1996年から2007/2008年度で6668戸、うち2008年までに建築が終わり引き渡された住宅は3211戸に達し、その恩恵を受けた人口は1万6千人に達した。2008年までにOPHによって承認されたプロジェクトは22になるが、うち9つの住宅地、1231戸は住民自身によって建設された。OPHによる住宅建設費用は市の予算に加えて連邦政府から支出されるが、住宅を取得した家族は所得水準に応じて減額された額の費用を払うことになる（Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Home Page, 2010年10月1日閲覧）。このように住宅参加型予算は貧困層を中心に住民に対し住宅を提供してきた。

電子投票参加型予算では、2006年に50万3226票の投票がなされ、9のプロジェクト、金額して2025万リアル（2008年価格で2478万リアル）が選ばれた。2008年には電子投票参加型予算の方法が変更された。資金量が2009-2010年で5000万リアルと倍増され、また都市交通を改善する大規模プロジェクト1件を選ぶことになった。この年にはインターネットを使用しない市民の参加を可能とするため、電話による投票ができるようにした。2008年の電子投票参加型予算への投票総数は11万3383票であった。それはベロオリゾンテの選挙人の約8%に当たる。投票のうちインターネットによるものが89.9%、電話によるものが10.1%であった（Nabuco, Macedo e Ferreira, 2009）。電子投票参加型予算によって実行に移されたプロジェクトとしては、エコロジーパーク、医療センター、複合スポーツ施設、交通システムの整備などがある（Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Home Page, 2010年10月1日閲覧）。

このように参加型予算が、動員数において、ベロオリゾンテの多くの市民とりわけ低所得地域、低所得層の予算決定過程への参加をもたらし、また数多くのプロジェクトが実行され社会資本が提供された。住民、市民のエンパワーメントについては、それを測るのは用意ないが、Nylen [2002] は、ベロオリゾンテとベチンの二都市の参加型予算参加者へのアンケート調査によって、参加型予算参加者の市民活動（住民組織、労働組合、宗教団体、チャリティ・フィランソロピー、政治運動など）を活性化させたかどうかを明らかにしている。それによれば、参加者全体については明瞭ではないが、ノンエリートについては参加後に市民活動を活性化させた。

### (3) 競争的統治

これまで述べたようにベロオリゾンテの参加型予算では、ボトムアップという観点からは、多くの制限が加えられている。参加型予算の対象となる投資予算は50%に限られ、また地域参加型予算では、都市生活水準指標（IQVU）に従い各地域に機械的に参加型予算の対象となる金額が配分される。行政が実施する調査に基づいて優先地域（Área Prioritária）を設定し、予算要求するプロジェクトの選定に当たって投票に高いウェイトを与えている。つまり住民が決定できる範囲が制限されている。キャラバンは住民が相互にプロジェクトを評価し、一部のプロジェクトの提案を断念させる、政府が仕組んだ装置とも言える。プロジェクトの選択においても、行政は、プロジェクトの選定段階で、適否を技術的に評価し、また費用を積算し、住民に示すことで、参加型予算に大きな影響を与えている。先の述べたようにアッカーマンはポルトアレグレの参加型予算を国家と社会による共同統治の一形態とした。ベロオリゾンテの参加型予算では市民参加が制限され、政府と市民が予算をめぐるせめぎあっている。先に述べたように、ワンプレーはそ



れを競争的参加民主主義と表現した。ペロオリゾンテの参加型予算は、二人の用語を使えば、競争的統治（contested governance）を基本的な内容としている。ペロオリゾンテの参加型予算は、政府の影響力が強いという意味で、政府によって「管理された」参加型予算とも言える。

こうした管理された参加型予算の背景には、ペロオリゾンテが保守的な政治風土をもち、左派が穏健であったことが挙げられる。ペロオリゾンテでは組合運動は弱く限界的であった。カトリック教会は草の根の運動には好意的であり、参加型民主主義を支持したが、政治的な姿勢は基本的には保守的であった。こうした環境は、左派の影響力が強く、組合運動が活発で、他方でカトリック教会が弱いポルトアレグレとは異なる（Avritzer, 2009:50-53）。このような政治環境の違いが参加型予算のあり方に影響を及ぼしたと考えられる。

行政によって管理された参加型予算は、住民あるいは市民の過剰な参加によって生じる問題、すなわち市の財政を軽視した過剰な予算要求、予算の一貫性と整合性の不足、中間以上の社会層および絶対的な貧困層の排除などの問題を回避することを可能とするかもしれない。しかし、こうした言わば社会の失敗を抑制する一方で、管理された参加型予算は、住民のニーズに沿った予算編成、住民による参加型民主主義、住民、市民のエンパワーメントを制約している。管理された参加型予算では行政の賢明さ、特定の利益からの遮断などが要求される。行政の能力、モラルが欠如、不足すれば、優れた都市計画、政策の立案、そのための予算編成は実行されない。優れた都市計画、政策の立案、予算編成には、行政と市民は相互に牽制、協力する関係が必要である。そのことが冒頭で述べた行政と市民のシナジーをもたらし、優れた共同統治のもとで社会資本の効率的な提供を可能にする。その意味で市民参加を制限するペロオリゾンテの管理された参加型予算もまた問題点をもっている。

## む す び

市場が開発の唯一の制度であるという理解は、市場が失敗を繰り返すにしがたい、過去のものとなりつつある。未曾有の経済危機のなか現在では、国家の役割と強調する議論、国家主義が見られるが、われわれは無秩序な国家の経済介入が社会に多大な災禍をもたらしたことを改めて思い返す必要がある。市場と同様、国家もまた不完全なのである。こうしたなかで開発の制度としてのコミュニティあるいは市民社会が注目され、参加型開発がブームになった。民主主義が普遍的な価値をもつなかでは、コミュニティは正面から批判し難い存在である。国家や市場は自らを正当化するためにコミュニティを利用することもある。しかし、コミュニティを過大に評価することもまた問題である。コミュニティもまた開発の制度としては不完全である。開発途上国ではコミュニティ、市民社会は未熟であり、国家や市場に対抗する能力を備えていない。その結果コミュニティもまた失敗する。不完全な国家、市場、コミュニティを組み合わせ、優れた開発の制度をつくるのが現在問われている。

参加型予算は地域住民、市民が予算作成に参加し、効率的、効果的に社会資本・サービスを供給する方法である。代議制が十分に機能せずクライエンテリズムが支配するなかでは、開発の有効な手段となりえる。それが地方政府と地域社会の間で学習によってシナジーが生まれ、共同統

治が実現すれば、優れた予算の作成と執行が可能となる。住民が直接参加する参加型予算では、住民のニーズが予算に反映される。予算審議、決定プロセスが透明になれば腐敗を抑止し、より多くの公共財が住民に提供される。

しかし参加型予算は、住民がまた現時点で直接的に必要な社会資本に強い関心をもつため、長期的で整合性をもった都市計画、政策実施を妨げる可能性をもつ。また能力、時間的な制約をもつ極貧層などは参加型予算から排除されるという問題もある。ペロオリゾンテの参加型予算では、市予算のうち参加型予算に委ねる部分を制限し、また市政府が定める客観的な基準に従って配分される部分を確保し、住民の過剰な参加を抑制して、長期的で整合性をもった都市計画、政策実施を可能としよう。他方で、それは政府の恣意的な予算作成、執行をもたらす可能性をもっている。

このように開発の一制度である参加型予算は問題点あるいは欠陥をもっているが、社会資本の供給、参加型開発の創造的な試みであることは疑いない。ブラジルのポルトアレグレに始まった参加型予算は、ペロオリゾンテに見られるように多様な形態をとっている。それらの挑戦は、開発の只中にある途上国だけでなく、間接民主主義が十分に機能せず、社会資本の効率的で公平な供給がなされない先進国に対しても、重要な示唆を与えている。

#### 注

- 1) エヴァンスは国家と社会のシナジーに着目することは、開発と制度の議論に見られる二つの対立的な議論、すなわち信頼や社会的ネットワークを重視する社会関係資本の議論と、開発における政府組織の役割を強調するリビジョニスト（改良主義者）の議論の二つを連結するものとした。さらに、国家と社会の関係の深化が両者の関係を混然となった開発の制度を生み出すという埋め込み（embeddedness）論を展開した。Evans [1996a], [1996b].
- 2) ここで言う社会資本は道路、上下水道、教育など有形、無形の社会的インフラストラクチャーを指し、信頼、規範、ネットワークなど、近年ではソーシャル・キャピタルとか社会的関係資本と言われるものではない。
- 3) ポルトアレグレの市長で参加型予算を推進したタルソ・ジェンロも、参加が予算を政治と市民の共同統治（co-gestão）であるとした。Genro [1997], p. 22.
- 4) 参加型予算という用語がどのように普及したかについては山崎 [2009] を参照。
- 5) <http://www.pbh.br/redebrasileiraop>
- 6) 各国の参加型予算については Shah [2007] を参照。
- 7) 1988年憲法の詳細については矢谷 [1991]。
- 8) 2000年5月4日付け補足法第101号。
- 9) 2001年7月10日付け法律第10257/1号。
- 10) ポルトアレグレにおいて住民組織、労働者党が参加型予算の制度化に果たした役割については松下 [2006]。
- 11) ポルトアレグレの参加型予算では住民、市民が決定した予算要求案を、参加型予算審議会（COP: Conselho do Orçamento Participativo）で議論する。COPは参加型予算の最高審議機関であり、各地域、事項別部会から選出された委員、ポルトアレグレ住民組織連合（União das Associações de Moradores de Porto Alegre）などの代表から構成される。COPで決定された予算案は市議会に提出される。詳細は小池 [2004]、アジア太平洋資料センター [2005] を参照。
- 12) ポルトアレグレの参加型予算の成果とその評価については小池 [2004]。

## 引用文献

- Abers, Rebecca Neaera [2000], *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*, Boulder, Colorado and London: Lynne Rienner Publishers.
- Ackerman, John [2003], “Co-Governance for Accountability: Beyond ‘Exit’ and ‘Voice’,” *World Development*, Vol. 32, No. 3.
- Avritzer, Leonardo [2009], *Participatory Institutions in Democratic Brazil*, Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Avritzer, Leonardo and Brian Wampler eds. [2008], “The Expansion of Participatory Budgeting in Brazil: An Analysis of the Successful Cases Based upon Design and Socio-Economic Indicators,” Belo Horizonte.
- Baiocchi, Gianpaolo [2001], “Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory,” *Politics & Society*, Vol. 29, No. 1, March.
- Evans, Peter [1996a], “Introduction: Development Strategies across the Public-Private Divide,” *World Development*, 24(6).
- Evans, Peter [1996b], “Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy,” *World Development*, 24(6).
- Evans, Peter [2004], “Development as Institutional Change: Pitfalls of Monocropping and the Potentials of Deliberation,” *Studies in Comparative International Development*, Vol. 38, No. 4, Winter.
- Genro, Tarso, “O Orçamento participativo e a democracia,” em Tarso Genro e Ubiratan de Souza, *O Orçamento Participativo: A experiência de Porto Alegre*, São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1997.
- Hirschman, Albert O. [1970], *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge: Harvard University Press (矢野修一訳『離脱・発言・忠誠—企業・組織・国家における衰退への反応』ミネルヴァ書房, 2005年)。
- Nabuco, Ana Luiza, Ana Lúcia Macedo e Roderigo Nunes Macedo Ferreira [2009], “A experiência do orçamento participativo digital em Belo Horizonte: o uso das novas tecnologia no fortalecimento da democracia participativa,” *Informática Pública*, ano 11(1).
- Nylen, William R. [2002], “Testing the Empowerment Thesis: The Participatory Budget in Belo Horizonte and Betim, Brazil,” *Comparative Politics*, Vol. 34, No. 2, January.
- OECD/DAC [1993], “DAC Orientations on Participatory Development and Good Governance,” Paris, January.
- Prefeitura Municipal de Belo Horizonte coord. [2007], “Estudo de caso: instrumentos de articulação entre planejamento territorial e orçamento participativo,” URBAL R9-A6-04, Belo Horizonte.
- Prefeitura Municipal de Belo Horizonte [年不詳 a], “Transformer BH é uma escolha a sua,” Belo Horizonte.
- Prefeitura Municipal de Belo Horizonte [年不詳 b], “Participatory Budgeting in Belo Horizonte Fifteen Years.”
- Reuben, William e outros [2008], “Rumo a um orçamento participativo: mais inclusivo e efetivo em Porto Alegre,” Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento / Banco Mundial.
- Shah, Anwar ed. [2007], *Participatory Budgeting*, Washington D.C.: World Bank.
- Genro, Tarso [1997], “O Orçamento Participativo e a democracia,” em Tarso Genro e Ubiratan de Souza, *O Orçamento Participativo: A experiência de Porto Alegre*, São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.
- UNDP [2003], *Human Development Report 2003*, New York.
- Wampler, Brian [2004], “Expanding Accountability through Participatory Institutions: Mayors,

- Citizens, and Budgeting in Three Brazilian Municipalities,” *Latin American Politics and Society*, Vol. 46, No. 2, Summer.
- Wampler, Brian [2007a], *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability*, University Park, PA: The Pennsylvania State University Press.
- Wampler, Brian [2007b], “A Guide to Participatory Budgeting,” in Shah [2007].
- Wood, Terence and Warwick E. Murray [2007], “Participatory Democracy in Brazil and Local Geographies: Porto Alegre and Belo Horizonte Compared,” *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 83, October.
- アジア太平洋資料センター [2005], 『オルタ』 5月号（特集：ポルトアレグレ 参加型民主主義と連帯経済をつくる市民力）。
- 小池洋一 [2004] 「ブラジル・ポルトアレグレの参加型予算」『海外事情』, 第52巻第12号, 12月。
- 松下列 [2006] 「ブラジルにおける参加・民主主義・権力—労働者党とローカル政府への参加型政策—」『立命館国際研究』 第18巻第3号, 3月。
- 矢谷通朗編訳 [1991] 『ブラジル連邦共和国憲法1988年』 アジア経済研究所。
- 山崎圭一 [2009], 「ブラジルの都市自治の手法—『参加型予算』の動向と課題」住田育法監修, 萩原八郎・田所清克・山崎圭一編 『ブラジルの都市問題—貧困と格差を越えて』 春風社。