

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

松 下 冽

目 次

はじめに

ローカルな権力関係と政治：市民権・民主主義・権力

(1) ラテンアメリカにおけるローカルな民主主義論

(2) ブラジルの民主主義と市民権

(3) 権利・参加・権力の結びつき

(4) NGO・社会運動と審議会の強化

労働者党とポルト・アレグレの参加型予算編成

(1) ポルト・アレグレとPTをめぐる政治的環境

(2) 「優先順位の転換」と「民衆参加」

(3) 政治的支持の構築

(4) 参加型予算編成のパフォーマンスと評価

参加型予算の「成功」の意味

(1) 参加とガバナビリティ

(2) 「垂直型」地域組織から「水平型」地域組織へ

(3) 地域レベルでの民主主義の定着と制度的・構造的転換

「国家 - 社会」関係のシナジー：可能性と危うさ

(1) トップダウンかボトムアップか

(2) 「参加」・「権利」・「権力」のシナジー

(3) ネオリベラルなディスコースと官僚的専門用語

おわりに

はじめに

ブラジルにおける参加型予算 (Orçamento Participativo: OP) が注目を浴びている。この経験は、過去20年間にわたる労働者党 (Partido de Trabalhadores: PT) の発展と直接結びついてきた。また、参加型予算の典型的な成功例としてあげられる都市の1つであるポルト・アレグレは、世界社会フォーラム (WSF) を主催し、「もう1つの世界は可能だ」¹⁾を宣言した。参加型予算も世界社会フォーラムもともに世界的規模の関心を集めてきた。

1990年代までに、PTはブラジル最大の野党に成長した。「民主的社会的」代替プログラムを提起し実行するその努力は、ブラジルにおける民主主義の定着と深化への貢献についての多岐にわたる議論を引き起こしてきた。ブラジルの権力エリートの様々な妨害にもかかわらず、今日まで、地方、州、連邦の各レベルで民主的政治へのPTの積極的参加が進められている。参加型のより民主主義形態と「社会的に公正な」社会を構築するPTの努力は、この政党を「今日、ブラジルで真に民主的であろうとしている唯一の党」にしている (Nylen, 2000:126)²⁾。

本論は、ブラジルにおけるローカルな政府へのPTの参加型政策、とりわけポルト・アレグレのケースを取り上げ、参加型政策がブラジルの民主主義の定着・深化と権力の性格の民主的変容に如何に関わってきたかを検討する。その際、第1に、この過程でPTの役割がどのように関わってきたのか、また、PT自身がどのような変容を遂げ発展してきたのか。そして、第2に、「参加」の拡大と「諸権利」の獲得において「権力」がいかなる位置を占め、どのように積極的な貢献ができるか。これらの課題の考察を踏まえ、最後に、PTの戦略と参加型政策をはじめとしたその具体的展開によって、ブラジルの「国家 - 社会」関係全体が民主主義を深化させる方向で転換しているのか³⁾。本稿は、以上の諸課題の考察を目的とするが、当然、広範な実証分析と理論的検討を必要とするため今後の研究への予備的作業と位置づけたい。

ローカルな権力関係と政治：市民権・民主主義・権力

(1) ラテンアメリカにおけるローカルな民主主義論

近年、公的熟議 (public deliberation) が民主主義を強化する手段として提起されてきた⁴⁾。こうした取り組みへの要請はかなり規範的な主張や仮説に基づいている。ローカルな政府はその権力の一部を市民社会のアクターと共有し、あるいは共有を余儀なくされている。すなわち、これらのアクターは国家から分離、あるいは自立していると考えられているが、公的問題に関与し国家行動に対する「社会的統制」を行使し、また行使できる。熟議的取り決めは権力政治よりも適切な議論によって意志決定を可能にし、ボトムアップから民主主義を定着・深化する適切なチャンネルを提供することが想定されている。

しかしながら、熟議型参加（deliberative participation）の決定要素と結果についての経験的証明は限られている。このように論じたG.シェーンレイトナー（ロンドン大学）は次のように設問する。

第1に、政府はなぜ権力を放棄するのか。そうしなかったらどうなるだろう。どのような政治的条件のもとで、我々は市民社会が公的意志決定に影響を与え、国家行動を効果的に統制できる熟議型参加を期待できるか。第2に、熟議型参加は市民的徳あるいは「トクヴィルの」市民社会を必要とするのか。第3に、どんな制度的形態が有効な熟議に必要であるか。これらはいかに実現しそうか。そしてどのような条件のもとでそれらの形態は民主主義の定着に貢献できるか（Schönleitner, Günther, 2004: 75-76）。

まず、ラテンアメリカにおける新たな政治的民主主義の理論化で注目されているアブリツァーの議論を見てみよう⁵⁾。彼は、ラテンアメリカとの関連でとくに発展してきた民主化の「移行」理論を批判する。それは、政治的エリートの役割に特権を与えている理論（エリート主義的民主主義論）であり、最近の政治的民衆運動の重要性を説明していないし、認めてもいないと主張する。彼はアルゼンチン（「五月広場の母親たち」の人権運動）、ブラジル（参加型予算）、メキシコ（市民同盟）における人権運動や都市社会運動に現れた集团的行動の民主的形態の出現に注目する。都市社会運動は、「地域に最も深くしみ込んだ伝統 普通の市民にとっての物質的改善がエリートの政治的調停者によってもたらされる情実を表すという考え」の1つに挑戦した」（Avritzer, 2002: 5）。これらの都市社会運動は、「公共空間」として彼が言及したことや、エリート間の競争を越えて進む大衆民主主義の一形態を確立するための可能性を示している。すなわち、それは政治的民主主義の出現を市民が対等に参加できる公共空間の形成に結びつける概念である。

彼は「参加型公衆」（participatory publics）と呼ばれる観念に基づいた民主化理論を発展させようとしている。「参加型公衆」は「公的熟議や説明責任の推進、彼等の政策的好みの実施を通じて社会的・政治的排除を克服しようとする組織された市民社会からなっている」（Wampler and Avritzer, 2004: 292）。この観念は、明らかに地方の政治的領域で政治問題をめぐる公的熟議を意味している。実際、彼の「公共空間」は、対面型熟議が行える公的フォーラムの存在を必要としている。彼が「公的空間」で意味していることを創出する具体的事例は、「参加型予算」過程そのものの中にある。ここで、PTはまず、ポルト・アレグレ住民組織連合（UAMPA）によるイニシアティブを構築し、多くの人々が公的プロジェクトと投資に関する審議と意志決定に参加でき、その結果をモニターできる一連の取り決めを形成した。

アブリツァーの目的は次の点にある。すなわち、ラテンアメリカ社会での民主的集団行動が政治参加の空間を開いてきたこと、そして「政治の伝統的（階層的・クライアント的）理解」（Avritzer, 2002: 3）に挑戦したこと、さらに出現した民主的实践が政治システムに結びつけら

れるような制度的デザイン（参加型予算のような）があることである。つまり、「社会的レベルで現れた民主的可能性を参加型デザインを通じて政治領域」（Avritzer, 2002: 9）に転換する方法があること、である。しかし、彼はまた、彼が分析する民主的行動、そして民主化についてのこの規範的理解とラテンアメリカ政治の旧来のクライアント型構造および階統制的文化との現実的・潜在的対立をも認めている。ラテンアメリカ社会内で起こってきた諸要求は、ブラジルやメキシコにおけるように、「政治社会」と対立するようになる。そこでは、「地域のアソシエーションの自律性と諸要求の公的表出がクライエントリズムの再導入によって掘崩された。それは政治的多数をつくる主要な方法の1つに（再び）なった。」（Avritzer, 2002: 7; Harriss, Stokke, and Törnquist, 2004: 13）

それゆえ、アプリツァーが擁護し、ポルト・アレグレや他の一定の事例で実現されてきた一種の参加型の熟議民主主義の見通しについて現実的な評価を下すためには、ローカルな政治領域についての分析を必要とする。事実の問題として、一定の限定的成功を収めてきたいくつかの事例（ポルト・アレグレやケラーラにおけるPPC）で、下層諸階級出身の人々をうまく動員し、そして、それゆえ社会的権力バランスを変えた政治的手段の役割は、決定的要素の1つであった（Heller, 2001; 松下, 2004参照）。ポルト・アレグレでは、そしてかなりの不平等が一般的であるブラジルでは、アプリツァーが必要である認めた条件「市民が平等に参加できる公共空間」の創出は、PTによる市の政治権力の確保なしに、しばしばクライアント的な市会議員に抗した市長と市行政機関の進歩的なトップダウンの手段なしに実現されたと考えることは難しい（Harriss, Stokke, and Törnquist, 2004:13-14）

（2）ブラジルの民主主義と市民権

最近の民主主義に関する重要な理論的アプローチのいくつかは、民主主義の質と市民権との関係に注目している⁶。

リンズとステパンは、民主主義の「質」の問題を民主主義の「定着」の点から、すなわちその社会的・政治的パフォーマンスと持続性から考えている。これは政治（政治社会）領域のみならず、他の4つの中心的領域（経済、市民社会、行政＝政府、法秩序）での民主的規範の確立を必要とする、と彼等は主張する。民主主義を強化するために、これらの5つの領域は、政治的自由と多元性と選挙の競争性がグッド・ガバナンスや法の支配に基づいた人権と市民権の尊重、開かれた社会的に公正な経済、そして平和的で同意に基づいた制度的枠組みの範囲で社会的諸勢力を動員し、チャンネル化するのに貢献できる積極的な市民社会と連動されなければならない（Linz & Stepan, 1996:7-15）

ダイヤモンドは、同様に以下のように述べる。定着した民主主義は安定的政治・行政的諸制度と法の支配、市民社会、共同体と市民文化の感覚、民主的原則と実践に広い正統性を与える

政治文化，以上の運動に決定的に基づいている（Diamond,1999）。

民主主義の質と市民権と建設的相互作用は，一方での社会的動員と市民的参加と，他方での自由で競争的な選挙を通じての行政的資源へのアクセスとの間に求められる。こうして，民主主義のエリート主義的・制限的概念は，アブリツァーの「参加型公衆」（Avritzer,2002）を通じて克服されるのみならず，民主主義のパフォーマンスは公共財とサービスのより公正な提供を通じて高められる。

「参加型公衆」の観念は，ブラジルの民主化以降の変容しつつある政治参加の形態を説明する新しい分析枠組みを与えている。それは「政治的革新と論争の戦略を，現在ブラジル中に拡がっている新しい制度に結びつける。この枠組みは政治学における不必要な概念上の分割（民主化に関する制度理論と市民社会論の論争 筆者）を克服する。それは市民参加，政策立案，そして新しい制度がブラジルの政治を長らく支配してきたクライエンテリズムとパトロネージの政治的行為に異議を唱えるために相互作用する方法」を示している（Wampler and Avritzer,2004:309）。

1985年以降，民主的移行の課題は現代ブラジルにおける社会運動の有意性に関して新しい論争を生んだ。一方で，社会運動の衰退に直面して幻滅がある。民主的政治は，ブラジルの社会的不正義の構造的弱点に対して有効性がなく，単に旧来の政治的悪習を復活させた。しかし，他方で民主主義は市民動員の新たな空間を開いた。1990年代の社会運動は，新しい形態の「公共空間」や「公的アイデンティティ」と呼ばれることを追求した。これは国家からの断絶を避け，だが余りにも政党（野党）への楽観的な忠誠をも避けようとする実践に導いた。社会運動は今や政治家や国家機関とプラグマテックで公的権限をもつような編成に開かれている。ブラジルの社会運動と市民組織は，こうして民主主義を向上させる旗として市民権概念を採用し，貧民や排除された人民大衆をエンパワーさせ利するためにこの概念を使っている（Koonings, 2004:81-82）。

（3）権利・参加・権力の結びつき

アルミール・ペレイラ・J.等は，ブラジルにおける権利と市民権の考察を市民社会を発展させる視点から行っている。以下，彼等の主張を紹介する（Pereira Júnior, Romano, and Antunes, 2005: 114）。

権利と参加の関連性の性格や，これらの連関やシナジーに影響する諸要素は，ブラジルの社会・政治的文脈から直接由来する。市民社会諸組織（CSOs）は民主化闘争や反独裁闘争，またクライエンテリズムとエリート支配の長い歴史的伝統に反対する闘争において社会から排除された部分を動員し，統一する歴史過程を通じて現れた。諸権利，参加，権力は「市民権のための闘争の同一の過程の様々な顔」と考えられてきた。すなわち，貧困と社会的不平等を克服

するために、排除された部分の権利を肯定し、保証し、拡大することは基本的である。このためには、排除過程を押し進める権力関係や支配関係と対決することが必要である。このことは、社会がそれ自体を動員し、市民権のために闘う積極的な主体となつてのみ可能である。

まず、「諸権利」である。「諸権利」を達成し、それを機能させるには社会アクターのエージェンシーが必要とされ、これはその市民権の行使において「有力な」人々の参加を通じてのみ可能である。こうして、「諸権利」の表現は単独では使われない。「諸権利のための戦い」は良く知られた観念であり、「市民権の達成」と同義であり得る。このレトリックは諸権利を参加や権力に結びつける政治的次元に連れていく。

次に、「参加」は注意を要する概念であると言う⁷⁾。エリートの権力を正当化する手段としての「参加」の利用と、市民権を構築し権力バランスを変えるプロセスとしての「参加」との間には緊張がある。この点は重要である。広範な「聴衆」に空間を開いたり、単なる情報提供者として人々に相談するのでは十分でない。真の参加は決定権を行使する機会を開かなければならない。CSOsはこのように主張する。この意味で、ブラジルのCSOsが「権力」について語ることがなければ、「参加」について語ることは不可能である。すなわち、彼等の声を高め、尊重され、決定をする権力が不可欠になる。

したがって、第3に権力の問題を避けて通れない。権力への取り組みには次のことを考慮しなければならない。それは内的次元（組織内部やリーダーとコミュニティとの関係）と外的次元（国家、民間部門、その他の市民社会組織）の双方を持っている。それは関係的である（社会的相互関係のダイナミズムと戦略に直接かかわる）。そして、権力はあらゆる空間にあり、様々な方法で行使される。また、それは強い文化的基盤をもち主観的である。権力なしに、参加は諸権利と市民権を保証するには十分でないのである。

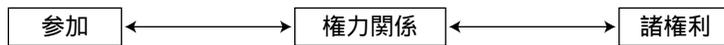
加えて、ブラジルのCSOsは権利、参加、権力の関連を強調するだけでなく、他の2つの基本的概念をも結びつける。すなわち、「市民権」と「主体の確立」である。

「市民権」はブラジルにおいて象徴的な用語である。それは1970年代、80年代の反独裁闘争の困難な時代から受け継がれた。そして当時、社会運動が力を獲得し、NGOsがその政治空間を獲得し始めた。活動家や知識人にとって、市民権という言葉は民主主義についてのあらゆる積極的な意味を含めていた。市民権は住民の大多数がそれを十分に行使できず、彼等の諸権利が否定されているときには目標であり、また戦略でもある。なぜなら、権力関係の変更は積極的な思考様式を要請する。すなわち、自分自身を市民として、また権利の主体として考え、そのように見られるからである⁸⁾。

「主体の確立」は、国際的な議論においては「エンパワメント」として知られていることの別の表現である。最近、ブラジルのCSOsによって使われているこの観念は、人々の自信の強化や彼等自身を市民として示す力に焦点を当てている。しかし、この観念も個人を越えて進

む。すなわち、主体の確立の過程は、諸権利のために闘う集団行動と政治的アイデンティティの創出に導く。こうして、再び権力、参加、権力の連関が明らかになる。大部分のブラジルのCSOsにとって、これらの三つの概念は統合され、不可分に機能させられている。以上の「参加」、「権力」、「諸権利」の結びつきをペレイラ等は以下のように図式化している（図1参照）。

図1．参加，権力，諸権利の連携



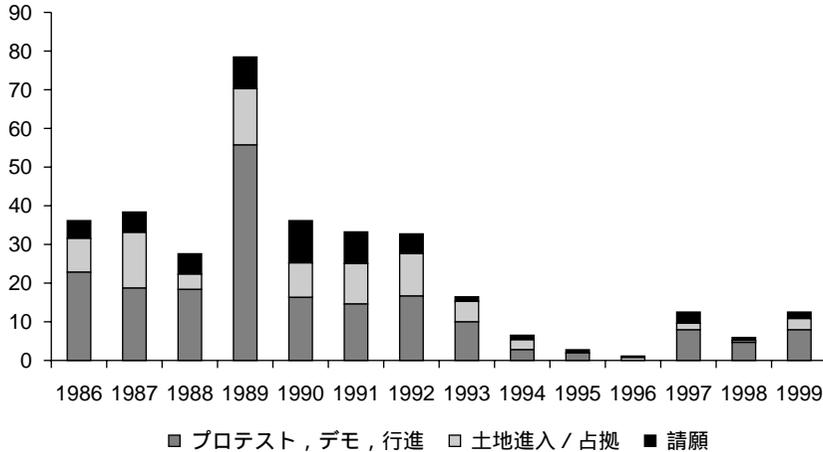
出所：Pereira Junior, Romano, and Antunes, 2005: 114ページ。

（4）NGO・社会運動と審議会の強化

公的熟議や参加型民主主義の考察の対象として、参加型予算は大きな国際的関心を引きつけてきたが、1990年以来、ブラジル全土に浸透してきたのが熟議型の部門別審議会（deliberative sector council）である。これらの審議会は、後により詳細に触れるが一連の政策領域におけるローカルな政府と市民社会の機能的な共同意志決定機関である（Avritzer, 2000: 71）⁹。こうした審議会の拡大・強化はNGOや社会運動の意識的な取り組みと関係してきた。この結果、市民社会諸組織の闘いと要求は、参加型予算のプロセスと諸機関を通じて反映されるようになった。（図2）はこの点を直接的・間接的に示している。市当局への様々な抗議活動は、参加型予算が日常化する以前（1986-88年）のPT市政に対しては高く、1996-98年にはその3分の1以下になった。

近年、社会運動とABONG¹⁰)に加盟するNGOsは、ブラジルの民主的ガバナンスにとっての最も重要な領域の1つとしての審議会（Councils）の強化に中心的役割を果たしてきた。審議会は、公共政策の形成と実施において公共部門とともに、組織された市民社会の直接参加を可能にする社会的監視の空間である。NGOsと社会運動は、述べたように、1980年代に審議会の設立のために戦い、その結果、それらは1988年憲法で合法化された。この成功に続き、公共政策の様々な領域と関連してあらゆる公的権力レベル（自治体、州、連邦政府）で社会的監視の戦略的メカニズムとして審議会を設立するための運動が現れた。一般的形態は公的機関を創出することであり、そこにおいて政府と市民社会の代表は特定の政策を審議するために集まる。ある場合には、これらの審議会は政策の立案や監視のための直接的責任をとる。他の場合、それらは決定に直接介入できない協議的役割に限定されている（Pereira Junior, Romano, and Antunes, 2005: 117）。

図2 . コミュニティーを基盤とした運動による闘争的活動 (1986 ~ 1999)



出所：Baiocchi, 2005, 44 ページ。

審議会は諸権利，参加，権力の諸概念を具体的に結びつけるその潜在的な力を持っているため，次第にブラジル全土で増加した。理論的に，審議会は民衆の権利（法律や公共政策の形態で）を実現するために意志決定や権力行使（大衆の利益を守るために他の社会アクターとの力の闘争に入る）の場で参加を現実化する空間である。従って1990年代，市民社会諸組織（CSOs）はこの制度的空間を占めようとした。この空間に介入するため多くの社会的エージェントを訓練する仕事は戦略的緊急性をもつようになった。社会運動とNGOsはその自律性を維持し，同時に民主的ガバナンスの定着と発展に関与する双方の挑戦に直面した。こうして，参加型民主主義，公共政策の説明責任，市民権のための戦い，そして権力関係の転換のようなテーマが提起されるようになった。

したがって，審議会は政治的紛争の領域でもある。審議会を政治的紛争の領域として見るこの視点は，CSOs内でますます普通になっている。とくに，2002年のルーラ政府の誕生で全国的な審議会は新しい状況と経験を持つようになっている。この政権1年目に，参加型空間は広がった。まず，連邦レベルで，それから州とローカルなレベルでの全国食糧安全会議（National Food Security Council:CONSEA）が再活性化され，*Pluri-Annual Plan (PPA) 2004-2007*におけるCSOの議論のための空間が開かれ，そして，連邦レベルでの社会経済発展会議（Social and Economic Development Council :CDES）が設立されたことは注目し得る（Pereira Junior, Romano, and Antunes, 2005:118）。

労働者党とポルト・アレグレの参加型予算編成

(1) ポルト・アレグレとPTをめぐる政治的環境

1988年の選挙でPTのオリヴィオ・ドゥトラ（Olívio Dutra）がポルト・アレグレ市長に当選した。この年の市長選挙でPTはサンパウロを含めて36の都市で勝利し市長を握った。また、全国で1000人以上の市会議員を誕生させた（85年にはわずか179人であった）（松下,1994:267-268）。これはPT史上、画期的な成果であった（表1参照）。ドゥトラは選挙公約通り参加型計画立案と予算策定を導入し実施した¹¹⁾。

表1．PT史主要年表

1978-79	ABCD地区での大規模ストライキ。
1980	PT, サンパウロで結成（2月）。
1981	第1回全国会議。合法的に登録。
1982	23州で選挙を争う。2自治体および国会で8議席獲得。
1984	大統領直接選挙を要求する運動に参加。第3回全国会議開催。
1985	セアラ州, フォルタレザ市長当選。
1986	第4回全国会議。国会で16議席獲得。
1987	第5回全国会議。「民主主義的 - 人民」政府戦略を決定。
1988	3州都を含む36自治体で勝利。
1989	ルーラ, 大統領選で47%獲得（決選投票）。
1990	国会で35議席, 上院で1議席獲得。
1991	第5回全国会議。民主的社会主义綱領採択。
1992	自治体の3分の2で敗北。他方, PT支配の自治体を54に増大。
1994	ルーラ, 大統領選第1回投票で27%獲得。PT, 2州知事, 上院4議席, 国会で50議席獲得。
1995	ルーラ, PT指導部を離れる。「名誉大統領」となる。
1996	111自治体で勝利。
1998	ルーラ, 大統領選で32%獲得（1回目）。3州知事, 上院3議席, 国会59議席獲得。
1999	PT, 第2回大会で「民主主義的の革命」綱領を承認。
2000	187自治体を支配（ブラジル人口の17.5%）
2002	ルーラ, 大統領選挙で勝利。

出所：Baiocchi, 2003, 13ページ。

ポルト・アレグレは1950年代のポピュリスト政党の時代から、かなりの大衆動員を持っていた。軍政下の抑圧期以来、地区（Bairros）の組織や「住民」（moradores）は、独裁や広範な社会的排除に対して動員を繰り返してきた歴史を持っていた。とくに1970年代末以降、戦闘的な地域組織がポルト・アレグレでとくに急速に現れた。1980年代後半期、ポピュリスト政党、民主労働党（PDT）が市政府（1985～89年）を支配した。しかし、1983年、市全域で結成された住民組織連合（União das Associações de Moradores de Porto Alegre, UAMPA）は、急進的な社会改革と地域レベルの行政的自治の政綱を採用した。そして、ほぼ50万人（ポル

ト・アレグレ住民の3分の1)と考えられる「都市貧民」の間で多数の戦闘的地域組織がPT候補を支援する重要な役割を果たした(Koonings, 2004:83)。

こうしたポルト・アレグレにおける参加型予算策定とPTの勝利には、地域組織の役割に加えて、様々な客観的・主体的な要因と背景、条件があった。そして複雑な障害に対処する必要があった。レベッカ・N. アベールズ(Rebecca N. Abers)はこれらの障害のいくつかを指摘している(Abers, 2000:59-61)。

まず第1に、PDTの市政府が残した債務と肥大化した官僚制である。PTは政府運営の経験がなく、そのため市政府を統轄・運営するために熟達した専門家との連携を短期間でまとめ上げなければならない。それに、まだ「戦闘的」地域組織は弱いままであった。

第2に、地区を目標にした参加型プログラムは各地区の組織化がまず重要になる。地区による組織化状況の不均等問題もあった。たとえば、Cruzeiro, Gloria, Zona Norteの各地区では経験豊かな十分に組織された運動があった。最近、Partenon, Leste, Lomba do Pinherioでも運動の組織化が拡大した。しかし、市の北東部や中心部には貧しい人々が住みついた広大な地域があり、「これまで排除された人々」のニーズをいかに満たすかという問題があった。

第3に、リオ・グランジ・ド・スルにおける国家-社会関係の長期にわたる歴史的伝統、すなわち、市民組織の国家統制と取り込みをPTがいかに回避できるかという問題である。「戦闘的」リーダーたちが心配していたのは、PTによってつくられた参加型政策がエンパワーメントよりも取り込みに終わることであった。実際、ポルト・アレグレの大多数の地域組織は、戦闘的ではなく、まだ、クライアント型形態に適合し続けていた。もしこうした組織のリーダー達が、最終的に政府主導のプログラムに参加したとすれば、彼等はこうした伝統を打ち破ることができるであろうか。

しかし、彼女によれば、市政府はこれらの障害や困難を克服する諸条件を確保できた。すなわち、いくつかの要素が「ポルト・アレグレの政治的伝統を打ち破り、クライエンテリズムを排除し、貧民のニーズに政府の優先順位を向け、地域ベースの市民グループと“これまで排除された人々”をエンパワーする諸手段を最終的に政府に与えた」(Abers, 2000:60)。

その第1の要素は、新たな自治体の自律性である。それは1989年に始まる連邦政府の課税および歳入徴収権限を自治体と地方政府にかなり委譲することであった。この財政的自律性は、以前の政府が残した財政危機を克服し、他の利害関係を犠牲にすることなく貧しい地区に向けた政策を推進できる基本的手段を政府に与えた¹²⁾。

第2に、PTが政権に就いたのは、クライエンテリズムと戦い、民主主義を推進する運動に対して幅広い民衆の支持があった時代であった。全国レベルでの腐敗と非効率統治への欲求不が高まり、一連のスキャンダルは事実上大統領の弾劾を引き起こした。こうした民衆の動きがこの政権期に増大した。民主的移行と共に民衆の憤激と欲求不満の状況で、PTはグッド・

ガヴァナンスを政治的資産できた。

第3に、ポルト・アレグレのPTは、他のローカルなPT政府を傷つけていた内部対立を回避する条件を持っていた。分派間の協力の長い歴史と、党内の様々な諸勢力の友好的な同盟の政府への包摂はこの点で助けとなった（Alves,1990; Keck,1992; Peritore,1990; 松下,1994）。

PTは4つの極めて異なった政治グループから成っていたけれども、それは顕著な統一した行動能力を持っていた¹³⁾。実際、歴史的にもPTは他州でよりもリオ・グランジ・ド・スルで内部対立を巧く解決できた。この成功は、リオ・グランジ・ド・スルの政治史によっている。すなわち、多くのブラジルと異なって、それは構成員の忠誠を鼓舞する強くプラグマテックな政党によって特徴づけられていた。リオ・グランジ・ド・スルでの設立以来、PTは党内選挙における比例代表を実施し、役員の割合を少数派候補に与えることで政治的紛争をかなり減らしてきた¹⁴⁾。いかなるグループも全面的に排除されないことがないという事実は、中心的な実践的問題に関して厳しい不一致が起こった分派内でも協調的な精神を促進した。この協調的精神は、政権獲得以降、PTの長所としてかなり明らかになる。そして、他のPT政府を悩ました多くの党内対立を巧みに回避できたのである（Abers, 2000:58）。

最後に、民主労働党の前市政府はポルト・アレグレの「戦闘的」地域運動を解体し続けたが、この期間の活動家によって始められた論争は一定の成果を生みだした。地域運動のPT派は市審議会法の成立にきわめて積極的で、この過程でどのような種類の代表制が必要であるか、彼等が望む審議型権力がどれほどであるか、政府との交渉でどんな譲歩をする価値があるか、等々について激しい論争を行った。地域運動自体はPT内で多数の権力を持たなかったし、新政府の高いレベルで大きな代表を持たなかった。けれども、その後PT政府がそれ自身の審議会制度を創出しようとする際、その理念の多くは影響を持ち続けた（Abers, 2000:61）。

この節の最後に、この時期のブラジルにおける重要な政治的背景をなす労働組合と大衆諸運動の関係について述べておきたい¹⁵⁾。

1983年、労働者統一センター（Central Única dos Trabalhadores: CUT）が設立された（Keck,1992）。ポルト・アレグレにおいて、CUTはおもに銀行職員、専門家、建築家、ジャーナリスト等の中間階級部門から成っていた。1980年代末になって始めてこの都市の鉄鋼労働者のような部門がCUTに加盟した。ポルト・アレグレの大きなストライキは、主に公的部門労働者（公立の銀行、学校、企業）によって行われた。公立学校教師組合（CPERS-Sindicato）は、まだ一定の戦闘的能力を有している組合の1つである。しかし、教師による継続的なストライキは実質賃金の回復に失敗したのみならず、逆の結果になり、世論から教員の孤立を招いた（Baierle, 2002:314）。

1990年代初頭までに、CUTは対外債務の撤回、金融システムの国有化、公的保険・教育・輸送サービスの拡大、労働者統制のもとでの農業改革、民営化の中止といった初期の「戦闘的

な」要求から離れ、市民社会を防衛的する方針を採用した。

1990年に承認されたポルト・アレグレ市組織法(Municipal Organic Law of Porto Alegre)の起草では、職人組合と建築家組合の役割が決定的であった。この過程は、コミュニティの活動家、労働組合員、自由主義的専門家の間で議論のための空間を拡大した。それは事実上、新しいNGO、都市研究・諮問委員会(Centro de Assessoria e Estudos Urbanos:Cidade)の形成に導いた。組合主義者とコミュニティ運動との重要な結びつきは、1989-90年のドゥトラ市政の時期にはまだ存続していた。市政府職員にはこの共同の運動の出身者もいた。なぜなら、建築家、技師、法律家、エコノミスト、コミュニティ経験をもつ社会学者は、新しい市政府にリクルートされたからである。しかし、次第に組合の支配的メンバーは同盟から離れ、より「専門的」(例えば、技術的 - 職能的な)組合主義の構築へと向かった(Baierle, 2002:314-315)。

1989年以降、ポルト・アレグレの社会運動のリーダー達はCUTや労働者党からPT政府に移った。この政府発足当初、PTと政府との間でかなりの対立が生じた。それは、市長ドゥトラに結びついたグループ(Articulação)が当時最も重要であったが、党内に絶対的優位を占める勢力が欠けていたことによる。しかし、地方レベルでも全国レベルでも、効果的なガヴァナンスのためには党分派間の同盟が必要であるとの認識が急速に広まっていった(Baierle, 2002:315)。

(2)「優先順位の転換」と「民衆参加」

地方選挙での勝利、そして地方政府に実質的に財政的な自律性を与える憲法条項は、PTが掲げた政策を実践する機会となった。活動家の多くは組合組織の現状、交渉や妥協に反対する社会運動、そして時代状況を反映した理念と戦略を比較考量し、最終的にはPTに対し穏健な影響を与えた。どの程度妥協すべきかは党员間で、とくに市政府にいる党员や代議員選出権をもつ組合と社会運動組織の指導的位置にいる党员との間で分裂を引き起こす問題となった。しかし、これらの論争にもかかわらず実践面でのコンセンサスが生まれた。それが「人民的民主主義的」政府の二つの基本目標、すなわち「優先順位の転換」(inversão de prioridades)と「民衆参加」(participação popular)である。

「優先順位の転換」とは、貧民のために公共政策の目標を掲げることを意味する。例えば、公教育、保健、公共輸送、低価格住宅等の改善を優先する政策である。他方、支払い可能な人や集団に多くを課税をすることも意味した(Bittar,1992; Abers,1996:39)。

アベールスは、PTが運営する5都市の研究からこの戦略を次のように評価する。「多くのPT行政は、法外な価格で企業を選別する下請け型公共事業プロジェクトの広範な慣行にみられる伝統的なクライエンテリズムや腐敗の形態をうまく取り除いた」(Abers,1996:35)。また、

「優先順位の転換」について、PTの指導者や活動家は次のような議論を展開した。

「優先順位の転換」は、それまで無視され排除されている市民のニーズにPT行政がより応答的であることを意味している。それにより、多数の非エリートがPTによって代表されていると感じているかは疑わしいとしても、この結果、多くの有権者がブラジルで最もイデオロギー的に一貫した政党として、また腐敗した政治家が少ない政党としてPTを見ていることは確かである。だが、他方、彼等は彼等の好みから余りにも「ラディカル」とPTを考えがちであった。PTの多くの勝利は時代特有の「抗議票」と中道・右派候補者の分裂票の結果であった（Nylen, 2000:133-134）。

もう一つの基本目標は「民衆参加」である。ローカル・ガヴァナンスに対するPTのアジェンダは、この民衆参加の新たなチャンネルを開くことで市民の積極的行動を鼓舞する重要性を強調してきた。民衆のエンパワーメントを生み出すためのこうした目標を追求するために、PT政府は市民が身近な環境（地域の集会所や地域の学校の建物）で交流する機会を提供した。市民が重要だと考える問題への意見を表明する場を与えるため、また政府や市議会での意思形成過程に直接これらの意見を導くために、市審議会（conselhos municipais）と民衆審議会（conselhos populares）を設立した（Abers, 1996:38）。そして、自治体の審議会を真に「民衆的に」する努力の中で現れた戦略の1つが参加型予算であった。

（3）政治的支持の構築

参加型政策を実現するためには、PT政府は前述した様々な障害を克服し、広範な政治戦略のもとでの同盟のネットワーク構築と政治的支持を創出しなければならなかった。これには、PT内部の諸潮流の支持の調達や蓄積、市政内部の官僚統制を含んでいた。同時に、参加プロセスの外部アクターとも交渉しなければならなかった。まさに、支配的・伝統的支配に挑戦するポルト・アレグレ政府の能力が問われることになった。

この挑戦はポルト・アレグレでは可能であったとアベールスは主張する。なぜなら「予算政策が政治的生き残りに障害とならなただけでなく、この政策はその支持を構築し、効率的に統治するのに役立つ政治的資産にもなった政治戦略を、国家アクターは追求したからである」。参加型予算を軸にPTが構築した政治同盟は、「これまで排除されてきた人々」をエンパワーするという急進的目標を放棄することなく、その政策を実施するのを可能にした（Abers, 2000:91）。

彼女は、参加型予算政策に否定的に対応をしそうな3つの重要なエリート集団をあげている。第1は、自分に有利な契約からもはや利益を引き出せない建設会社。第2に、参加型予算政策の財源として使われるために、高額な税金を支払うことになる大土地所有者および経済諸グループ。そして第3に、市議会で権力を握っていた地方の政治家たちである。

建設会社や企業グループ，市議会の伝統的政治家との関係では，PT政府は住民の動員や「調停型の」対応で問題を解決しようとした。たとえば，ポルト・アレグレの市政府は権力を握った1年目に，当時対立していたバス会社との紛争を交渉によって解決した。交渉の結果は，他の自治体のPT政府に広がっていた輸送システムの麻痺を回避した。その結果，バス運賃は値上げされたがサービスの向上を達成し，政府の信頼を増大した。同じく，PTは建設会社とも交渉し，その支持を得て裕福な土地所有者への課税を拡大した。他方で，政策の「プライオリティを貧民にむける」活動により貧民地域での広範な公共事業を実施した。

また，市議会の強固な反対派を納得させて，彼等のかなりの部分を税制改革や反土地投機法の支持へと向かわせることに成功した。しかし，こうした支持の調達は，これまでの情実の交換（*troca de favores*）とは異なっていた。PTはこうした伝統を拒否し，不承不承ではあっても多くのクライアント型政治家の支持を獲得できたことは意味深い（Abers, 2000:97-98）。

他方，地方の経済エリートの主要な構成部分である大土地所有者との厳しい対立は避けられなかった。財産税改革はPT市政にとって本質的な課題であった。貧民をエンパワーするためにも市政府は彼等への課税拡大を進めざるを得なかった。この政策に対するメディアからの攻撃も激しかった。しかし，結局，市議会はそれを通過させることができた。

これらのことは次のことを示している。すなわち，ポルト・アレグレ政府は，当初，ドットラが選挙運動の政綱が宣言していたような「資本主義に挑戦する」ために市政府を利用することはしなかった。むしろ，それはクライエンテリズムに挑戦した。他方，エリート集団と市議会は市政府の執行部門との関係のあり方を変えざるを得なかった。これらの変化を促進する最善の方法は，地方の「公共性」と「市場性」を尊重し，市の建設や公共輸送に関わるビジネス・グループを疎外しないことであった。さらに，様々な経済グループや市議会の反対勢力間の利害の対立や矛盾を利用し，PT政府が自治体のガバナンスを転換するための関与できることを示している（Abers, 2000:98）。

加えて，ポルト・アレグレ政府の民主的なイメージの構築，つまり，「汚職の欠如，透明で参加型の意志決定，社会的正義の強調，これらの倫理的に価値ある目標ならびに基本的公共サービスの効果的提供」，以上に特徴づけられた「多様な政府」であることを強調した。これは中間層を含めたより広い世論の獲得につながり，PTの再選（第2期）に結びついた¹⁶⁾（Abers, 2000:102-103）。

バイエーレはポルト・アレグレ市政を次のように評価する。結局，「ポルト・アレグレにおけるPTのヘゲモニーは伝統的ポピュリスト的方法（パトロネージとパターナリズムの旧来のトレード・オフ）によって確立されたのではなく，ラディカルな市民権の可能性を肯定することで確立された。そこにおいて，権利は保障されるのではなく，社会の組織的部門による意図された行動の結果になる。この過程を通じて，人民戦線政府は狭い政治的クライエンテリズム

から運動を自由にし、PTへの多くの好意を獲得した」(Baierle, 2002:316)¹⁷⁾。

(4) 参加型予算編成のパフォーマンスと評価

参加型予算プロセスは、PTとその「人民政府」のガバナンスの中心的構成要素である。参加型予算は、PTが採用した「プライオリティの転換」と「民衆参加」という中心的目標に決定的に貢献している。より分析的視点から、問題は参加型予算策定過程が政治的・社会的市民権の促進を通じて、民主的なガバナンスの定着・強化に貢献しているかどうかである。ダイヤモンドはパフォーマンス、制度化、深化を民主主義の定着にとっての主要な媒介変数であると考えている(Diamond, 1999:74-76)。本節では、参加型予算のパフォーマンスを中心にその過渡的評価を主にクーニンクスに従って行う(Koonings, 2004:88-99)。

公共財とサービスに関してこの過程の再配分的意味を評価することは可能である。1990年代を通じて、自治体政府は直接収入能力をかなり拡大した。一方、未払いの公的債務をかなり削減した。その結果、投資資源の現実的利用可能性は実質的に増加した。投資予算のほぼ半分は、参加型予算のチャンネルを通じて生み出されたコミュニティのプライオリティに向けられた。投資予算のほぼ35%は地域的(ミクロ地域的)プライオリティに向けられている。

1992年まで、予算のプライオリティに関して参加者の選択は、主に舗装道路と公衆衛生であった。それは強いコミュニティ・アイデンティティのコンセンサスを反映していた。1990-91年に市政府によって実行された税制改革の結果、また1988年憲法(そこでは都市は全公的資金の17%のシェアの権利を獲得した)によって与えられた地域、州、連邦レベル間での財政配分の改善の結果、自治体政府は通常ベースでかなりの投資を行う能力を獲得した。

また、ポルト・アレグレ組織法は「ブラジルで最も進歩的な組織法」と考えられたが、それは市の人口の約25%をおおう「不規則な」地域、あるいはスラム地域の都市化や調整を促進できる一連の法的手段を確立している(Baierle, 2002:318-319)。

公共投資は過重的配分基準を通じて、より貧困な地域と住民層に有利に差別化されている。加えて、これらの投資は、まず基盤的な物資部門に優先的になされている。すなわち上下水道、道路舗装、公共照明、排水施設など。投資の第2の領域は教育施設、住宅、土地の権利、保健である。道路舗装(主要な草の根的要求)と教育(最低の割合で教育への自治体の支出を押しつけた1988年憲法によって委ねられた責任)に関しては特別の進歩が認められる¹⁸⁾。

こうした基準は、市の周辺地域にける公共空間のかなりの質的改善をもたらした。加えて、PT市政がとくにインフラや緑の地域、文化施設に関する市全域のプロジェクトを積極的に推進した。これは、再編された公共投資が貧困問題のすべてを解決できたことを意味しない。所得や資産と関連した貧困の次元は自治体政府の範囲を大きく越えている。都市の私有地の占拠に関する資格の調整は、法律的に厄介な問題であり、市の中心的な貧困問題の一つであったと

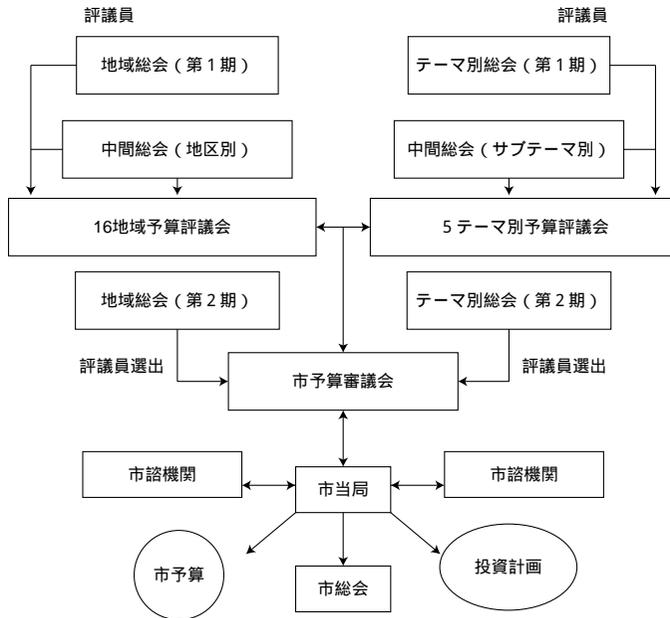
考えられるにしても多くの時間がかかる（住民の20%はまだ不安定で「不規則な」スラム住民である）（Koonings, 2004:89-90）。

「グッド・ガバナンス」に関しては、公共投資の効率性に注目できる。それは、効率性の次元だけでなく、「説明責任」の次元をも持っている。この点、参加型予算は「公開性と透明性」を追求している。特に強調されるべき点は、政府による説明と市民委員会による実施の直接的監視である。これにより地方自治政治における伝統的でクライアント的な実践の空間をかなり排除した。政治家、すなわち市議会議員（vereadores）はポークバレル（助成金政策）政治の空間を事実上失った。いかなる事業も投資も票や他の形態の政治的支持と交換されない。代わって、予算の参加者は一定の決められたルールをもった制度的枠組みに則って公的優先順位を議論し決定するようになった（Koonings, 2004:90）。

参加型予算のシステムは、1990年代を通じて改善され発展してきた。多くの動員された戦闘的な草の根組織が参加するプロセスから、市の16地域に及ぶ住民が制度化されたかたちで参加する過程に力点が変化した。加えて市政府は、継続的に大衆的討議と政策領域に向けての空間を絶えず拡大し始めた。1994年、参加型予算編成は地域レベルに加えて5つの（2000年以降、6つの）テーマ別政策領域に拡大された（図3参照）。テーマ別会議とフォーラムは、市規模の輸送、インフラ、都市計画の地域設定、税制、経済発展などのようなより広範な問題への予算提案を議論する。多数の大衆会議、監督会議、自治体会議が、教育や子供の権利、福祉、保健、治安、スポーツ、環境、科学技術などの多くの問題のために設立された。1993年、ジェンロに指導された第2期は、長期的な方針とプライオリティを議論するために市規模の「組織会議」が組織された。多年度財政計画や都市地域設定計画も参加型予算の制度的空間や、市民と自治体政府に結びついた他の領域の中でも議論されるようになった（Koonings, 2004:84-85）。

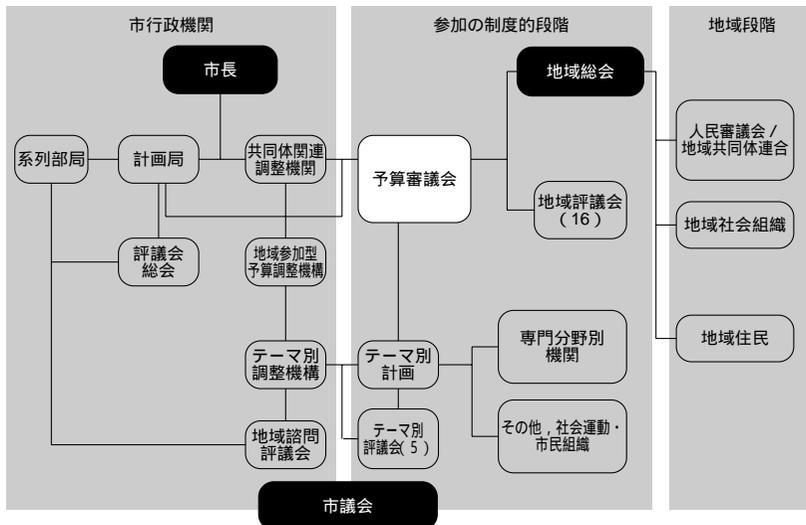
参加型予算は制度化されてきたと言えよう（図4参照）。最後に、市政府は参加型予算に向けての特別な官僚的支援構造の構築について紹介しておく。この構造の3つの主要な要素は、計画局（Gabinete de Planejamento; GAPLAN）、共同体関連調整機関（Coordenação das Relações com a Comunidade; CRC）、そして地域に基礎を置き、地域行政センターに結びついた地域参加型予算調整機構（Cordenadores Regiones do Orçamento Participativo:CROPs）である。これらの機関は市長執務室に直接結びつき、予算プロセスを円滑にし、必要な技術的情報を提供し、予算手続きにおける系列部局（secterarias）の参加を支えるために貢献する。GAPLANはさらに、このプロセスにおける政府のインプットを強め、予算の準備について専門的知識により参加型予算審議会（COP）を支援する役割を持っている。CRCは積極的で、献身的で、実践的なスタッフを持っている。CIDADEのようなNGOは参加型予算過程を積極的に監視し、市政へのアドバイスやフォーラムやCOPの代表の訓練に貢献している（Koonings, 2004:90-91）。

図3．予算プロセスの概略図



出所：Abers, 2000, 86ページ.

図4．参加型予算の機構図



出所：Fedozzi, 1997, 104ページ.

参加型予算の「成功」の意味

(1) 参加とガバナビリティ

ポルト・アレグレの参加型政策を進めたPTは、権力構造内部では少数派であった。この場合、一般的には、その政策が成功することはかなり難しい。スティーフェルとウルフは改良主義アクターが通常、国家内で少数派としての権力を持っているに過ぎない場合、参加型政策が失敗する理由の一要因となると主張する（Stiefel and Wolfe, 1994）。

しかし、彼等の主張はポルト・アレグレでは当てはまらない。すなわち、民衆参加は政府のトップ指導層によって積極的に支持されていた。PTの市長をはじめ彼等の多くは、かなり確固としたイデオロギー的信念を持っていた。さらに、ポルト・アレグレ政府は、参加型予算がガバナビリティの増大に結びつくことをも認識している。GAPLANと市予算審議会を通じて政府の行動をチャンネル化することで、政府は情報と計画を統制できた。また戦略的に定められた周辺部の都市インフラに投資するプロジェクトに向けて情報と計画を適合させた。参加型過程を宣伝することで、市長執務室が政府の諸決定をかなり統制することを可能にした。なぜなら、市の諸機関がその決定をGAPLANに付託することを要求したとき、それは「道徳的権威」をも生み出すからである。ポルト・アレグレでは、政府は統治過程の支配を拡大するために参加型政策を活用したと言える（Abers, 2000:88）。

参加型政策において、政策立案者と参加者はしばしば参加型意志決定の目標に関して不一致があるが、ポルト・アレグレでは両グループの優先順位が一致した。それは主要には、行政が政策の方向を変える柔軟性を持っていたことによる。前に触れたように、1989年、公共輸送の問題が政府の最優先課題であったが、1990年には、それは貧民地域の都市インフラ建設に焦点を移した。このような政府のプライオリティの変化は、参加者の要求への意識的な適応であったと言える。

民衆参加は、政府が公務労働者の支持を確保するのにも役立った。参加型予算過程が名声を得るにつれて、政府は予算過程を交渉の切り札として使うことができた。公務労働者の賃上げ要求に対する政府の譲歩が予算政策の展望の縮小を意味することを理解した時、公務従業員組合は賃上げ要求が困難になったのである。

最後に、参加型予算への投資は、政府と市民との信頼構築に役立った。たとえば、前述のように、市当局はバス事業問題で財政的回復に高い優先権を与え、この事業を民間に移行した時、党支持者は市を非難した。しかし、一度、財政的資源が生み出されると、市政府は基礎的サービスの提供を通じて一般市民の支持を得た。また予算過程を通じて定められたプライオリティへの投資を通じて「参加型コミュニティ」の信頼を獲得した。このような市民やコミュニティ双方との信頼関係の構築は、参加型予算とガバナビリティの相互拡大の基礎となった。それは

「優先順位の転換」や「民衆参加」という党の理念を履行することを可能にし、さらに一般市民への基本的都市サービスの提供をも可能にしたのである（Abers, 2000:89）。

（2）「垂直型」地域組織から「水平型」地域組織へ

前述のように、諸アクターの協力が合理的・説得的である環境を生みだした時、国家主導の政策であっても比較的持続性のある信頼と互恵的關係が実際に発展できた。また、こうした協力は諸アクターの共同行動の過程それ自体の結果として現れた。

ポルト・アレグレでは、1988年から1998年に新たな自発的諸組織が増大している。この間、地域組織は300から540に増加した（Baiocci,2000:28）。特徴的なことは、それまでの「垂直型」地域組織から「水平型」地域組織へ重点の移行があったことである。

参加型政策は予算審議会への動員にとどまらなかった。すなわち、それは、より一般的には包括的あるいは水平的な市民グループの形成と強化をも促進した。この背後には二つの並行した過程があった。この政策は少なくとも地方政府内で垂直的で人格的な縁故に基づく交換システムを排除し、クライアント型地域組織を妨げた。同時に、住民を動員できた広範なアソシエーションに新たな梃子を与えた。時々、クライアント型リーダーはこの新たなシステムを取り入れたとしても、多くの場合、予算過程で必要とされる効率的な作業に向けて広範な動員を調達できなかった。動員は個々のリーダーよりも新たに強められた包括的・水平的組織によって導かれることが普通になった（Abers, 2000:166-167）。

「戦闘的」地域組織は3つの点でエンパワーしている。第1に、これらの組織はリーダーと政治ボスとの垂直的關係を促進するよりも、広範な市民行動の水平的ネットワークに依拠した。それは多くの地域住民を含み、動員力を増すためのアソシエーション形態の同盟を含んでいる。第2に、不平等の伝統を継続するよりも、平等主義と連帯を推進する。第3に、取り込まれるよりも、彼等は一般に国家行動に抵抗するために現れ、国家から得たすべての利益が条件なしに与えられることを主張する（Abers, 2000:158）。

このように地域組織の拡大・発展はその方向と重心を変化させたが、同時に、予算プロセスへの参加問題には量的・質的側面があることにも注意すべきであろう。

当初、参加は緩やかで、一定の大衆の会議でPTとの強い結びつきを持っていた草の根組織やその指導者に基本的には限られていた。優先順位の戦略的失敗によって、初期には参加の低下すら見られた。しかし、この状況は前に触れたように、自治体政府の財政問題が解決されてからは増加傾向に転じた。1991年後、予算サイクルの両時期の本会議への参加者数は（1991年の）1,694人から1999年の20,724人に増加した。過去10年間に、数万人が直接、間接にこれらの会合に関わった。これに、中間的ラウンドで草の根的な集會に参加した人々の数が追加されなければならない。これらの参加者は毎年40,000人に近いと見積もられている（Koonings,

2004:91-92)。

参加の別の次元は、参加経験の質とエンパワーメントの確保である。参加者は必ずしもすべてが等しく会合で積極的に発言をするわけでもない。そのプロセスの詳細や専門的知識を十分理解している人は少数である。重要なことは、参加者が水平的に広がっており、一般的に人々は参加型予算プロセスの有効性を認識していることである。1つの問題は、中間階級とエリート層の予算過程への代表性問題である。これらの人は地域の予算の会合にほとんど出席しない。しかも、予算過程をPTとの関連で片づけてしまう傾向がある。しかし、中間階級の代表はテーマ別会合にはより積極的である。インターネットによる参加型予算プロセスへのアクセスを可能にする最近の決定は、このシステムへの中間階級の関心とインプットを促進する可能性を生みだしている (Koonings, 2004:93)。

(3) 地域レベルでの民主主義の定着と制度的・構造的転換

広い意味で、ポルト・アレグレにおける参加型予算の経験に関する考察は、ブラジルを越えて政治的民主主義、大衆動員、参加、市民権の相互連関についての様々な論点を提起する。クーニングスはこの問題で次のように述べている (Koonings, 2004:94-95)。

第1に、ポルト・アレグレにおける参加型予算の経験は、選挙民主主義がブラジルの社会構造や政体に深く浸透してきた不完全な市民権シンδροームを克服するための必要条件の1つであるという意味で現実的な意味を持つことができる。

第2に、参加型予算システムは当初、歴史的に統治同盟に結びついていた草の根運動との緊密な協力で開始された。しかし、次第にこのシステムの安定性とパフォーマンスは、市民参加の水平的拡大を進めた。国家によって与えられた制度と資源から利益を得る目的の「市民的利己主義」としてこれを見るよりも、かなりの数の住民が新たな公共領域の公開性と有用性を評価した証拠として分析できる。この「新たな公共空間」は、まさに都市社会の剥奪された人々の国家資源への接近を高めた。このアクセスは、クライアント的あるいはコーポラティズムの結びつきに従属するのではなく、集団的な自発的行動の適応性と有効性に依っている。すなわち、普及している民主的定着の理論によれば、動員や組織化や政策立案の過程で国家に関与すると想定される市民社会における市民権の行使である。なぜなら、これは市民社会の正統な利益に役立つからである。

それゆえ、第3に、参加型予算は「市民的組織生活、政府行動、基礎的公共財の再配分、そして伝統的公共領域と新しい公共領域の双方での公式の民主的自由と権利の行使、こうした関係のシナジーを生みだした。公共財の現実的な再配分、参加の漸進的な拡大と深化、結果をベースにしたガヴァナンスの向上、透明性と安定的な制度的調整があった」。この意味で、市民権はより実質的、包括的になった。参加型予算の事例は、市民権の多様な形式次元でのダイナ

ミックな相互作用を示している。

さらに、クーニングスは「地域レベルでの民主的定着」について次のように総括する。市民権は、軍事支配の時代に遡りポルト・アレグレにおける積極的でダイナミックな社会動員と草の根組織の形成を助けた。政治的権利は再配分とエンパワーメントを通じて社会正義を求めてきたPTを基本的に政権に就けた。一定の基本的公共財とサービスの再配分は「社会的市民権」を高める。それは組織的生活を支援する。この経験の明白な成功は、政治的市民権等々の継続的行使を基盤に政府に選挙の恩恵をもたらした。この意味で、ダイヤモンド（Diamond,1999）によって提起されたように「地域レベルでの民主的定着」の事例を語ることができる（Koonings, 2004:95）。

クーニングスが注目した「新たな公共空間」は、バイエーレ（Baierle, 2002）によってより具体的に語られている。

今日、ポルト・アレグレは極めて多様な参加型編成をもつ35以上の自治体の審議会をもち、政府と地域住民、多様な地域の専門家、他の政府諸機関、市民社会の最も広範な組織、これらの間の議論を可能にしている。市議会は多様な分野の間の相違の調整やコンセンサスの達成の点で多くを成し遂げてきた。政府部内で問題解決を進めようとする明らかな意欲がある。

ポルト・アレグレの発展を分析するには、「公共空間概念」についての深い理解が決定的である。それは単に政治的意志の問題ではない。政治的戦略は必要である。市の計画立案やコミュニティ運営への異議申し立てを解決するには、既に参加型予算を構成している空間に一層の権力や代表権を付与することをも含んでいる。たとえば、予算審議会や政府メンバー、第三者（市職員組合、他の市部門、他の都市の審議会など）を含む三者委員会のようなものがある。公益はこうした公共空間の民主的構築からのみ現れることができる（Baierle, 2002:320-321）。

「参加型予算はローカルな政治における庶民的公共空間の出現として理解される。それは、人民セクターが自治体の投資計画において公共事業やサービスを優先させることができる構造や過程を含んでいる。構造的に、BPは人民セクターの代表とローカルな政府との共同運営システムから成っている。それは直接参加と代表選出（代議員や議員）を結びつける1年周期の諸活動、ならびにあらかじめ承認された基準を通じて現れた諸要求の処理に対する政府の関与を通じて組織されている。プロセスに関して、参加型予算は庶民的公共性の出現を意味している。すなわち、それは、市へのアクセスのための長い民衆の闘争の歴史に起源を持ち、ポルト・アレグレの最初のファベラとともに1950年代に始まった。参加型予算はコミュニティ・ベースの審議型領域における民衆組織のための空間の創出を表している」（Baierle,2002:305-306）。

かくして、BPはコミュニティ・ベースの審議型領域における民衆組織のための空間の創出を表している。この空間で、地域内の社会的・物理的問題の運営は公的議論に基づいている。

公的なものはローカルな市民、コミュニティ、宗教グループから成り、そして社会的・専門的運動は教育やヘルスケア、社会的支援、法律、文化のような領域を含んでいる。市の一定の地域では、これらの空間は人民会議（Conselhos Populares）と呼ばれ、あるところでは地区連合（União de Vilas）名付けられている。また別のところでは、参加型予算地域フォーラム（FROP）、すなわち地域レベルでのPBの共同運営機関と区別されていない。この空間における自律的な、あるいは共同運営型の会合は、開放的で公的アジェンダを持っている。他方、審議がつくられる方法は多様であり、組織された諸人民セクター内での自律性の程度（独立的あるいは共同運営型）とその組織的構造の性格（開放型あるいは協同組合理型）を反映している。この幅は恣意的ではなく、むしろ不均等であるとともに多元的でもある諸勢力間の永続的緊張を表している（Baierle, 2002:306）。

「国家 - 社会」関係のシナジー：可能性と危うさ

（1）トップダウンかボトムアップか

民主主義の深化や市民的諸権利の獲得に関わる過程で、市民および様々な運動が国家権力とどのように関わって行くべきかは古くて新しい実践的・理論的難問である。本論で取り上げたポルト・アレグレの事例は重要な経験を我々に提示している。

第1に、ブラジル国家の歴史的文脈において、草の根運動は国家との協力には当然用心深く、「自律性」の重要性を主張した。しかし、参加型予算フォーラムは自律的に組織された市民グループからの強力な圧力がない中で、主に「トップ・ダウン」から生み出された。そして、参加型予算フォーラムの政策は組織された市民社会のエンパワーメントを促進した。諸条件を無視して、下からの自立的な組織化のみが貧民をエンパワーするという主張は一面的であろう。地域予算フォーラムは「トップダウンから」創出された事実にもかかわらずエンパワーメントの空間であったのである。

第2に、一層重要な点は参加型予算が如何に、そしてどの程度、市民社会の役割を促進するのかという問題である。参加型予算の経験は、一方で自律的な草の根動員と政府行動との明確なシナジーの例を提供していることである。アベルスの研究（Abers, 2000:8章）が示しているように、市民組織、とくに地域運動は予算過程で極めて重要な役割を果たしている。予算のメカニズムは、お互いに競争し、長期的あるいは短期的利害のかなり自律的な認識に従って同盟を構築できる「水平的な」形態のより公平な組織を奨励する傾向がある。

また、「共同ガヴァナンス」の新たな公共領域（Fedozzi, 1997）と呼ばれることが生み出されたことも重要な特徴である。それは、形式的な民主主義の脈絡でエンパワーメントを追求すると明言する州政府が新たな政治的・制度的諸条件を創出し、それによりこれまで排除された

人々がエンパワーされる統治様式である。PT 政府は、参加型予算内のみならず、多くの新しい審議会のような別のメカニズムを通じて、都市マスター・プランについての議論を通じて、戦略問題にかんする通常の市規模の会議を通じて、エンパワーメントの多面的空間のために努力した（Koonings, 2004:93）。

こうして参加型予算は、その導入を導いた新たなアクターやイニシアティブ、諸条件の相互作用とシナジーの結果であった（表 2 参照）。

以上の問題を次に「参加」と「権利」と「権力」のシナジーの視点から補足的に述べておく。

表 2 . 参加型予算の最初の提案と最終構想

	最初の提案	討議形態	最終構想
住民組織	予算決定に関する地区総会と住民統制	地区レベルでの直接討議	住民組織の提案が地区レベルへ浸透
法的变化	1988 年憲法会議が参加の一般的原则を導入	市民組織の協力	ポルト・アレグレ市法が参加型行政の考えを組み込み、参加型予算の法的条件を創出
労働者党	労働者評議会と市審議会選挙メカニズム	評議員を基礎に新しい評議員を選出	労働者党提案が中間レベル(市予算審議会)で浸透
地方行政	市の意志決定プロセスに関する優先順位の転換：CRC レベルでの要求の集中	参加と行政の結合	行政提案は参加と統治制度（GAPLAN, CRC）の運用との結びつきを維持

出所：Avritzer, 2002, 147 ページ。

(2)「参加」・「権利」・「権力」のシナジー

集権化のあらゆる形態を権威主義的・官僚的であると考え、また逆に、分権化を民主主義的・効率性で見なす見解のもどちらも生産的な視点ではない。ポルト・アレグレの事例では、「市民に対する分権的諸決定の過程は、官僚的構造内での諸決定の集権化と両立できた」。結局、それは市長執務室が予算決定に関する決定を市民フォーラムに移すことを可能にした。なぜなら、執務室は実際に予算支出を実行した市の諸機関を統制していたからである。同時に、参加型過程における「道徳的権威」の獲得は、極めてバラバラの官僚的構造を GAPLAN が統制し、そうすることで透明性、説明責任、行政権限を増大するのに貢献した（Abers, 2000:88-89）。

ポルト・アレグレでは、国家アクターは予算政策と行政一般の両方で長期的な実現性に貢献した市民動員の急速な発展を励ました。これは、国家主導の参加型政策は下からの統制に圧力を加えられる前からの社会運動がある時にのみ機能するという観念に逆らっている。ポルト・

アレグレでは、政府は「上から」参加者の動員と組織化を促進するのに役立っている。ここで注目すべき重要なことは、地域の動員が参加型政策立案の原因というより結果であった。それが成長するに連れ、それは参加型予算政策を支持した。地域リーダーは、政府が市議会と年間予算や課税改革を交渉するのを助けた。彼等は選挙時に政治的支援を提供した。この意味で、政府は強い市民組織を育成することで参加型政策の成功を保証するのを助けた（Abers, 2000:106-107）。

かくして、ポルト・アレグレの事例の分析は、参加の実施の問題を国家諸アクターがいかに克服できるかを理解するのに役立つ。第1に、特殊な制度的諸条件。政府の機能的自律性は、国家の技術的能力と人員の戦略的利用と結びついて、市政府が新たな方法で資本支出を配置するのを可能にした。第2に、こうした自律性が完全であることは希であるので、国家アクターは市政府の他の部門や非国家的社会諸グループと交渉しなければならない。一定の条件の下で、彼等はその政策への政治的支持を与える同盟を構築できる。ポルト・アレグレにおいて、国家アクターは様々なビジネス部門の中の利害の分裂から利益を得、建設会社からも支持を獲得した。また、グッド・ガヴァナンスと民主的意志決定を支える世論からも利益を得た。第3に、国家アクターは、新しい社会グループの出現の促進とその強化によって社会内の勢力バランスを現実に変えるために、その統制下にある資源をも活用した（Abers, 2000:107）。

こうした「トップダウンかボトムアップか」の問題や「集権化か分権化か」の問題は、「参加」・「権利」・「権力」のシナジーの問題と関連する。ブラジルにおいて貧困と社会的不平等を克服することは、社会の排除された階層のために権利を保障し拡大することを意味する。このためには、排除の過程を推進する権力と支配の関係と対決することが必要である。それは、1章で見たように「参加」と「権利」の概念に「権力」概念を接合する必要がある。それゆえ、「参加」、「権利」、「権力」は、「市民権を求める戦いの同一の政治過程の結合した、分割できない次元」としてブラジルのCSOsによって考えられている（Pereira Junior, Romano, and Antunes, 2005:110）。

（3）ネオリベラルなディスコースと官僚的専門用語

「権利」、「参加」、「権力」のような言説や実践でのその利用は、ブラジルのCSOsの歴史に根拠しているが、これらの組織は権利ベースのアプローチに関する国際的言説や論争には慣れていない。この言語は、国際的組織、とくにネオリベラル的NGOsによってブラジルに紹介された。彼等は市場財としての市民権認識を正当化するために権利ベースのアプローチを誤用する。これはまた、「エンパワーメント」概念がブラジルに導入されたときに起こったことである。

「エンパワーメント」は1990年代にブラジルにもたらされ、国際機関や、世界銀行のよう

な多国間機関によって多様な方法で利用された。それは流行となり、保守的な政策やプログラム内でもしばしば使われた。その結果、「権力」は今日、大多数のブラジルのCSOsのアイデンティティと反省の組織的次元であるが、「エンパワーメント」の使用に関してはかなりの偏見と疑惑が残っている。皮肉にも「エンパワーメント」の概念は、もともとパウロ・フレイレの反省的行動の参加型教育を通じてブラジルで発展した。

CSOsはこれを記すため様々な用語を利用することを選んだ。例えば、人間能力の発展、権力関係の転換、自律性、主体の確立、主役の促進。これらすべては社会アクター間の権力の再配分や排除された人々のための政治的可視性と強化を求める同一過程を表している。これは意味上の戦い以上のものである。ブラジルのCSOsは、これらの概念の政治的・民主的意味が官僚的専門用語に取り替えられ交換されていると感じている。彼等は、こうして市民社会による行動、反省、転換の内的政治次元を主張する必要性を感じている（Pereira Junior, Romano, and Antunes, 2005:117）。

最後の問題は、生きた経験あるいは意欲としての市民権がどの程度、進められたのかということである。多くの観察者は、参加型予算が市民的経験に貢献し、こうして広範な政治文化の変化に貢献していると言う意味で、その「教育的な」点を指摘している。バイーレ（Baierle, 1999:12）は、1998年予算の参加者のサンプルの40%以上は、参加の重要な理由として、コミュニティに奉仕し、参加し、民主主義と市民権を支える願望を述べた、と報じている。一般に、参加型予算は多くの点で、市民権を高めるよう作用する。第1に、参加型予算はルールによって統治された公共空間内で機能する付加価値を参加者やその草の根組織に示している。第2に、普通、貧しい人々はこうしたルールと予算決定を実行しなければならない官僚機構に対処することを学ぶ。すなわち、市民組織の重要な1要素は多くの地域組織や地区委員会による自治体事業の発展を積極的にモニターすることで与えられる。最後に、ポルト・アレグレの人々の予算編成過程への参加が拡大する一方、地区を越えた市全域を展望することに貢献した（Koonings, 2004:94）。

おわりに

ヒッキーとモハンは、地域的な参加型アプローチの転換可能性は広い政治的变化に依存すること、したがって、転換は（個人的、構造・制度的な）すべてのレベルで展開され、ラディカルな発展プロジェクトに結びつけられる多層的戦略を含めて、ローカルを越えて達成する必要があると強調する。しかし、これはローカルな社会政治構造と実践の認識の重要性を軽視することではない。またローカル内部でのマヌーバーの余地と、必ずしもすべてのローカルなエリートと権力関係が一貫して排除的かつ従属的であるわけではないという認識を含んでいる

(Hickey, S. and Mohan, G.,2004:15)。

しかし、こうした転換は必ずしも権力関係の逆転を含むものではなく、この権力関係内での貧民をはじめとした社会的に排除された人々の交渉力の強化をも含んでいる。この点との関連で、ブラジル民主主義の定着に果たしたPTの貢献は意義深いものがある。ネイレンに従って最後に指摘しておく (Nylen, 2000:126-127)。

第1に、PTは民主的「忠誠野党 (loyal opposition)」¹⁹⁾の境界内で行動することによりブラジル民主主義の定着に貢献した。PTは党内に存在していた少数の伝統的なマルクス-レーニン主義的分派の戦略を拒絶できた。また、この党は政権獲得後、クライエンテリズムやパトロネージ政治に取り込まれることから免れてきた。

第2に、PTは形式上の民主主義 (例えば、選挙討論、選挙宣伝、議会討論、州と地方レベルでの具体的経験)によって提供されている機会を利用して民主主義の正当化に貢献している。PTの選挙への参加がなければ、選挙は「非綱領型政党」や「ポーク志向の」政治家によって支配されたであろう。同様に、選挙勝利はPTが自治体や州政府を統轄し、非エリートに有利なプログラムを計画し実施できるようにした。ブラジルでは、かなりの住民が一方でブラジルの伝統的に不平等な経済・社会制度 (家産制)により、他方で今日の新自由主義政策と構造改革によって排除されている。PT議員は立法機関内で少数であっても、こうした住民が政策立案者や政府に対して彼等の関心を向けるようにさせた活動には注目すべきものがある。

第3に、PTはブラジルにおいて伝統的である非イデオロギー的・家産制的で、組織的に散漫な政党状況を拒否した政治的活動家や潜在的な活動家のために参加への非暴力的チャンネルを提供した。このことで、PTは民主主義の定着に貢献している。

以上、PTの参加型政策がブラジルの民主化の定着・深化と権力の変化に大きな貢献を果たし、「国家 - 社会」関係全体を民主主義的方向に向けて転換しつつあること示してきた。

注

- 1) Fisher and Ponniah eds(2003); Sen, Anand, Escobar, and Waterman,eds.(2004) 参照。
- 2) PTに対する別の評価もある。たとえば、PTの「長期にわたる野党」は必要な政治的・経済的近代化を妨げている。すなわち、それは、ブラジルの未組織な貧民大衆を防衛するよりも、比較的特権的な組織された都市のブルーカラーやホワイトカラー労働者とPT自身の幹部を守ることに関心をもった「コーポラティズム」政党であり、段々と官僚化した政党である。そして、党のラディカルな分派と穏健派との内部抗争はその統治能力を妨げている。こうした評価は、後に考察するように適切ではない (Nylen, 2000:126)。
しかし、2005年5月、ルーラ政権は汚職スキャンダルの発覚に巻き込まれた。2006年10月の大統領選挙で再選を目指すルーラにとって、思わぬ政治的危機を迎えることになった (Flynn, 2005)。
- 3) これらの課題については、最近、重要な多くの論考が見られる。本稿でもこれらの研究成果を紹

介・整理するかたちで言及するが、ここであらかじめそれらの主張を提示しておこう。

K.クーニングス（ユトレヒト大学）は、参加型予算がローカルな政府やグラスルーツの諸組織によって共有された新しい「公共空間」の中で公共財サービスの提供、ガヴァナンスにおける質、そして市民参加に関する積極的な影響を与えていると主張している（Koonings, 2004:79）。

J.ハリス（ロンドン大学）、K.ストック（オスロ大学）、O.トーンキスト（オスロ大学）等のグループは、ローカルな権力関係と政治の批判的考察を発展させることを課題としている。そのため、まず、L.アプリツァー（Leonardo Avritzer）が「公共空間」と述べたことを創出するためにローカルな政治空間を開ける要素に、そして第2に、これらの空間内の諸権利と諸制度を利用し、さらに改善するためのアクターの能力に影響を与える。それにより実質的民主化過程を進める要素に分析的焦点を当てる。そして、彼等は関係的・文脈の意味でローカルな民主化の政治を理解する必要性を指摘している。ローカルな政治と民主化を分析する彼等のアプローチは、権力バランスの分析を、アクターがローカルあるいは非ローカルな政治空間における民主的諸手段を利用・発展し、あるいは回避や堀り崩すことによりこれらの諸条件を支配や変更しようとする方法の分析と結びつける（Harriss, Stokke, and Törnquist, 2004:16）。とりわけ、ブルデューの具体的研究（主に支配勢力の権力と実践に焦点を当てている）に影響を受け、O.トーンキストは様々な政治アクターの戦略と能力を研究するには3組の要素（政治あるいは他の領域における政治アクターの位置、諸問題、諸利害、理念、アイデンティティの政治化。アクターがどのように、どのレベルで彼等の政策に向けて支持を動員するかの問題）が特に重要であると主張している（Törnquist, 1999, 2002a）。

S.ヒッキー（マンチェスター大学）とG.モハン（オープン・ユニバーシティ）は、参加型開発論の文脈で「ラディカル化した市民権」の重要性を指摘する。それは、第1に、参加がイデオロギー的に明確で一貫した開発理論に結びつけられること、第2に、転換の焦点は個人とローカルなことを越えて進み、制度と構造を取り巻く多層的戦略を含まなければならない。参加の適切な目的は、根本的には社会的排除を引き起こす社会諸関係や制度的実践やキャパシティ・ギャップの「転換」を保証するのである。そして、参加型実践と政治行動は制度的・構造的転換形態に、すなわち社会正義とラディカルな政治変化の幅広いプロジェクトに直接結びつけられる、と彼等は主張する（Hickey, S. and Mohan, G., 2004:12）。

- 4) 「熟議民主主義（deliberative democracy）」に関しては、とりあえず山口（2004, 231-234）を参照。筆者はこれまで「審議」という訳をあてていたが山口訳に従う（たとえば、松下, 2003b）。
- 5) アプリツァーの議論の若干詳細な紹介は、松下（2004）で「公共空間」を中心に行った。
- 6) G.デランティは市民権（シティズンシップ）について支配的な議論を簡明に整理しており参考になる。その「日本語版序文」で、シティズンシップが「いまや社会科学において研究の中心を占めるアリーナになった」と指摘し、その理由に「ネオリベラリズムの危機」やグローバリゼーションが関係していると述べる。そして、「シティズンシップが実現する可能性は、グローバルな争点についての議論が起こる公共圏の創造にこそある」と主張している（2004, x）。
- 7) 参加型アプローチが十分な論証なしに、周辺化された人々にとってのエンパワーメントと変換型開発の約束に込められているという幅広い開発議論がある。こうしたいわば「参加」の「専制化」ともいえる状況に対する反発が最近10年間に増大してきた。これは、*Participation: The New Tyranny?* (Cooke and Kothari, 2001) というタイトルの著書にはっきりと現れている。それは主に参加型農村評価の形態の「参加」に焦点を当てている（Hickey, S. and Mohan, G., 2004:3）。

- 8) デランティは、「ラディカル・デモクラシーのシティズンシップ」には様々な立場があり、それらは「声、差異、正義の政治をおこなう三重のシティズンシップモデル」だと主張する。「声の承認」はフェミニズムが共有する立場であり、「差異」へのまなざしは「差異化された普遍主義」の肯定である。本稿との関連で注目したい点は次の指摘である。

「機会の形式的平等としてではなく現実の目標として、シティズンシップが正義に関係することを含意している。この正義のモデルが効果的なのは、それがローカルなレベルで顕著であり、参加というかたちで組織化され、その権力の行使によって大きな影響を受けた集団をエンパワーすることができる場合のみである。」(2004,92-93)

- 9) 1999年には27,000の市審議会があった。すなわち、自治体当たり平均ほぼ5つの審議会であり、その4000は市保健審議会であった。
- 10) ABONGに加盟するNGOは明確な基準によっている。それは国際機関と政府機関によって承認を受けているNGOである。ABONGは国家、教会、政党や社会運動から自立し、多様性と多元性を採用する民主的社会的構築を約束し、その目標と行動が公的であり、非営利の市民社会としての法的地位を持ち、少なくとも2年間の経験を有する団体のみを受け入れている。今日、ABONGには248の団体が加盟している(Pereira Junior, Romano, and Antunes, 2005:119)。
- 11) 本稿では、参加型予算のメカニズムや運営システムについての説明は最小限にとどめ、具体的言及は省略する。この説明については多数の文献があるが、とりあえず松下(2004,52-54)、小池(2004,70-73)を参照。
- 12) ブラジルの地方政府の構造は、1988年連邦憲法により一層自律的にされ、機能上の自律性を与えられた。その結果、ポルト・アレグレにおいて、ローカルな政府は歳入を高め、財政的資源を生み出す能力を獲得できた。また、資本支出部門で実質的な意志決定の自律性を確保できた。中小規模の資本支出は、こうした自律性が特に高い政策立案部門であった。なぜなら、支出を拒否する市議会の権限は極めて弱く、地域的な財政的資源の存在は、国際機関や州政府、連邦政府からの交付金や貸付にそれほど従属的ではないからである。政府は資本投資決定に対する最終的権限を持っていたので、政府はその領域の意志決定で市民グループに権限を委譲する能力を持っていた。こうして、財政上の自律性を含めローカル政府の自律性確保は参加型政策を創出する中心的条件の一つであった(Abers, 2000:105-106)。
- 13) PTを構成した4つのグループの第1は、銀行従業員組合出身のオリヴィオ・ドゥトラに指導されていたPT内の分派(tendencia)であった。このグループはUAMPAの設立に重要な役割を果たし、リオ・グランジ・ド・スルで党を設立した。彼は党の全国的指導者Lula(Luiz Inácio Lula da Silva)と緊密に連携していた。

第2のグループは、独裁期に地下の戦闘的革命集団であった左翼政治組織を含んでいた。リオ・グランジ・ド・スルでラウル・ポンテ(Raul Pont)に導かれたトロキスト集団と社会民主主義(Democracia Socialista)分派は党内で特に強力であった。

第3のグループは、進歩的教会運動出身の活動家から成っていた。これらの活動家は、大部分土地なし農民運動(Movimento dos Trabalhadores Sem Terra)に含まれていた。それはこの州で大変良く組織されていた。教会に基盤を置くPT派も、UAMPA内での活動家と一緒に都市社会運動や地域グループで積極的であった。PT内の3つの主要グループのうち、教会に基盤を置く活動家グループは全国レベルでより積極的であり、ポルト・アレグレでの活動は限られていた。

第4のグループは、1980年代半ばに党に加入し、「党内党」として数年間留まったに過ぎない。

1987年まで革命的共産党（Partido Revolucionario Comunista:PRC）と呼ばれたこの党は、より普通の分派となり、新左翼（Nova Esqurda）と名前を変えた。1980年代末まで、PRCは極めて革命的な言説を持っていた。当時、ベルリンの壁の崩壊がこのグループをその政治イデオロギーの根本的再考に導いた。ポルト・アレグレでのPTの第1期の過程で、PRCメンバーの大部分がより穏健な陣営に移り、過去の革命的理念に反対し、広範な同盟政治を提案することになった。リオ・グランジ・ド・スルでのこのグループの中心的リーダーはタルソ・ジェンロ（Tarso Genro）であった（Abers, 2000:57-58）。

- 14) 党の全国レベルでは1980年代末まで比例代表システムは導入されなかった。
- 15) 参加型予算の過程に参加した民衆は、主要には労働者党の構成員ではなく、いわんやCUTのメンバーでもない。2000年に向けてのPBの最初の年次会議の間、地域組織（Neighbourhood Associations: AMs）リーダーの2.8%だけが組合のメンバーでもあり、選出された委員の9.5%、PB審議会メンバーの13.5%が組合メンバーに過ぎなかった。それぞれ、13.8%、21.6%、31.8%だけが政党に加わっていた過ぎない（Baierle, 2002:314）。
- 16) ドトゥラに引き続き、2期目はタルソ・ジェンロ（Tarso Genro:1993-1997）が、そしてラウル・ポンテ（Raul Ponte:1997-2000）、ジョアン・ベルレ（João Verle:2000-2004）がそれぞれ3期、4期の市長となった。
- 17) 1996年の8-9月に行われたJB-Vox Populiによる調査は、この年の政党選択の急展開を証明している。すなわち、住民の46%がPTを支持し、PDTへは6%であった。支持政党なしは34%だけ（リオデジャネイロとサンパウロはそれぞれ56%と58%）。10年前の1986年、状況は全く異なっていた。PDTへは27.7%、PMDB（ブラジル民主運動党）へは20.9%、PTはわずか6.4%。PTメンバーの拡大も印象的であった。1990年、ポルト・アレグレのPT党員は8817人、2001年5月、24033人へ。PB過程に直接関与した人々のなかで、圧倒的多数はPTに好意的であった（Baierle, 2002:316）。
- 18) 参加型予算のこれまでの具体的成果については、とりあえず小池（1994,74-76）参照。
- 19) リンス（J.Linz,1978 :29-31）のloyal opposition（同様にdisloyalとsemiloyal）の定義は文献的に最良のものである。リンスによれば、loyal oppositionは「権力獲得の合法的手段への公約、そして力の使用の拒絶」、「兵舎をたたくこと」の拒否、「有権者から受けた支持によって支配する権利をもつ・・・政党が政治過程で参加者としての正統性をもつ」ことの完全な承認、そして「憲法上保障された自由を行使しようとしている政党の指導者や支持者の市民的自由を剥奪しようとする（いかなる）試み」をも拒絶すること、以上を通して見ることができる。

付記

本稿は文部科学省科研費（平成16～18年度）基礎研究（C）「メキシコとブラジルにおけるローカルな共有型分権化モデルの新たな実験」の成果の一部である。

参考文献

《外国語文献》

Abers, Rebecca N(1998) “Learning Democratic Practice: Distributing Government Resources through Popular Participation in Porto Alegre, Brazil”, in Michael Douglass and John Friedmann , eds. *Cities for Citizens: Planning and the Rise of Civil Society in a Global Age*,

- Chichester, U.K., John Willy & Sons.
(2000), *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*, Lynne Rienner Publishers.
- Alves, Maria H. Moreira (1990) “The Workers’ Party of Brazil: Building Struggle from the Grassroots”, in Tabb, William K., ed(1990) *The Future of Socialism: Perspectives from the Left*. New York, Monthly Review Press.
- Avritzer, Leonardo (2002), *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton, N.J, Princeton University Press.
- Baierle, Sérgio (2002), “The Porto Alegre thermidor? Brazil’s ‘Participatory Budget’ at the Crossroad”, *Socialist Register* 2003, The Merlin Press.
- Baiocchi, Gianpaolo (2001) “Participation, Activism and Politics: the Porto Alegre Experiment and Deliberative Democracy Theory”, *Politics and Society*, 29/1.
, ed(2003), *Radicals in Power: The Workers’ Party (PT) and Experiments in Urban Democracy in Brazil*, New York, Zed Books.
(2003a) “Radicals in Power”, in Baiocchi ,ed (2003)
(2003b) “The Long March Through Institutions: Lessons from the PT in Power”, in Baiocchi ,ed (2003)
(2005) *Militants and Citizen: The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*, Stanford, California, Stanford University Press.
- Bruce, Iain, ed(2004), *The Porto Alegre Alternative: Direct Democracy in Action*, London and Ann Arbor, Pluto Press.
- Cohen, Youssef (1989) *The Manipulation of Consent: The State and Working-Class Consciousness in Brazil*, Pittsburg, The Pittsburg Press.
- de Sousa Santos, B(1998) “Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy”, *Politics and Society*, 26/4.
- Diamond, Larry (1999) *Developing Democracy: Toward Consolidation*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Fedozzi, Luciano (1997) *Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*, Porto Alegre/ Rio de Janeiro, Tomo/Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (FASE/ IPPUR)
- French, John D(1992) *The Brazilian Workers’ ABC: Class Conflict and Alliances in Modern São Paulo*, Chapel Hill and London, The University of North Carolina Press.
- Fisher, William F. and Ponniah, Thomas, eds(2003), *Another World is Possible: Popular Alternative to Globalization at the World Social Forum*, London and New York, Zed Books.
(加藤哲郎監修 『もうひとつの世界は可能だ』日本経済評論社 , 2003年)
- Flynn, Peter (2005), “Brazil amd Lula, 2005: crisis, corruption and change in political perspective”, *Third World Quaterly*, Vol.26, No.8.
- Goldfrank, Benjamin (2003) “Making Participation Work in Porto Alegre”, in Baiocchi ,ed (2003)
- Gret, Marion and Sintomer (2005), *The Porto Alegre Experiment :Learning Lessons for Better*

- Democracy*, London and New York, Zed Books.
- Harriss, John, Stokke, Kristian and Tornquist, Olle (2004) "Introduction: The New Local Politics of Democratisation", In Harriss, John, Stokke, Kristian and Törnquist, Olle (eds.), *Politicising Democracy: The New Local Politics of Democratisation*, Palgrave Macmillan.
- Heller, P(2001) "Moving the State: The Politics of democratic Decentralization in Kerala, South Africa and Porto Alegre", *Politics and Society*, 29/1.
- Hickey, Samuel and Mohan, Giles (2004) "Towards participation as transformation: critical themes and challenges", in Hickey, Samuel and Mohan, Giles (eds.)(2004) *Participation: from Tyranny to Transformation?: Exploring new Approaches to Participation in Development*, Zed Books
- Keck, Margaret E(1992) *The Workers' Party and Democratization in Brazil*, New Haven and London, Yale University Press.
- Koonings, Kees (2004) "Strengthening citizenship in Brazil's democracy: Local participatory governance in Porto Alegre", *Bulletin of Latin American Reserach*, Vol. 23, No.1.
- Linz, J. and A. Stepan (1996) *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore and London, Johns Hopkins University Press.
- Nylen, William R(2000) "The Making of a Loyal Opposition: The Wokers' Party (PT) and the Consolidation of Democracy in Brazil", in P. R. Kingatone and T. J. Power eds. *Democratic Brazil: Actors, Institutions and Processes*. Pittsburg, University of Pittsburg Presss.
- Pereira Junior A., Romano, Jorge and Antunes, Marta (2005) "Rights and Citizenship in Brazil: The Challenge for Civil Society", *IDS Bulletin*, 36.1
- Peritore, N. Patrick (1990) *Socialism, Communism, and Liberation Theology in Brazil*, Ohio, Athens.
- Sader, Emir and Silverstein, Ken (1991) *Without Fear of Being Happy: Lula, the Workers Party and Brazil*, London and New York, Verso.
- Sen, Jai, Anand, Anita, Escobar, Arturo and Waterman, Peter eds., (2004) *World Social Forum:challenging empires*, New Dehhi, The Viveka Foundation (武藤一羊他監訳『世界社会フォーラム：帝国への挑戦』, 作品社, 2005年)
- Schönleitner, Günther (2004) "Can Public Deliberation Democratise State Action?:Municipal Health Councils and Local Democracy in Brazil", in Harriss, John, Stokke, Kristian and Törnquist, Olle (eds.) *Politicising Democracy: The New Local Politics of Democratisation*, Palgrave Macmillan.
- Stephan, Alfred, ed., (1989) *Democratizing Brazil: Problems of Transition and Consolidation*, New York and Oxford, Oxford University.
- Stiefel, Matthias and Marshal Wolfe (1994) *A Voice for the Excluded. Popular Participation in Development: Utopia or Necessity?*, London, Zed Books.
- Wampler, Brian and Avritzer, Leonardo (2004) "Participatory Publics: Civil Society and New Institutions in Democratic Brazil", *Comparative Politics*, April.

《日本語文献》

- 小池洋一 (2004) 「ブラジル・ポルトアレグレの参加型予算　グッド・ガバナンスと民主主義の深化」『海外事情』平成16年12月号
- デランティ, ジェラード / 佐藤康行訳 (2004) 『グローバル時代のシティズンシップ　新しい社会理論の地平』日本経済評論社
- 松下 冽 (1993) 『現代ラテンアメリカの政治と社会』日本経済評論社
- (1994) 「ラテンアメリカにおける労働運動の再構築　ブラジル労働運動と労働者党の挑戦」(田口富久治・小野耕二編『現代政治の体制と運動』青木書店)
- (2003a) 「ラテンアメリカの政治文化　ポピュリズムと民衆」(歴史学研究会編『現代歴史学の成果と課題　1980-2000年：国家像・社会像の変貌』青木書店)
- (2003b) 「途上国における「公共性」問題　民主化・民主主義との関連で」(山口 定他編『新しい公共性：そのフロンティア』有斐閣)
- (2004) 「ネオリベラル型グローバリズムと反グローバリズムを越えて(下)　途上国の参加と民主主義の視点から」(『立命館国際研究』第16巻3号)
- 山口 定 (2004) 『市民社会論　歴史的遺産と新展開』有斐閣
- 山崎圭一 (2000) 「開発と地方自治　ブラジルにおけ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)
- 吉原多美江 (2004) 「労働者党ルーラ政権の誕生」(堀坂浩太郎編著『ブラジル新時代』勁草書房)
- (松下冽, 立命館大学国際関係学部教授)

Participation, democracy, and power in Brazil under the Workers Party local governments program

In Brazil, inequality and social exclusion continue to plague the quality of democracy despite over the two decades of transition and consolidation. Still, Participatory Budgeting (BP) in Brazil has become a focus of world-wide attention as well as the World Social Forum meetings that have been hosted by Porto Alegre's local government.

Participatory Budgeting (BP) is directly associated with the rise and experiments in local governments by the Workers Party (PT) over the past two decades. PT has been remarkably successful, explicitly addressing the problem of social exclusion and 'incomplete citizenship'. And in Porto Alegre, the securing of political power in the city by the PT the progressive top-down measures by the mayor have created 'a public space in which citizens can participate as equals' (Avritzer) through many participatory policies related with empowering NGOs and CSOs.

This paper provides an analysis of the case of Porto Alegre in order to assess the significance of PT's participatory policies, focusing on the links of 'participation', 'rights', and 'power' to deepen and consolidate democracy and civil society.

The paper also examines the evolution and dynamics of Porto Alegre's system of Participatory Budgeting.

(MATSUSHITA, Kiyoshi, Professor, College of International Relations, Ritsumeikan University)

