第５章

ブラジルにおける連邦政府から市民社会組織への財政移転の分析に向けた予備的考察

菊池啓一
アジア経済研究所　地域研究センター　ラテンアメリカ研究グループ

要約

本稿では、ブラジルにおける連邦政府から市民社会組織への財政移転を分析する上での準備作業として、先行研究のレビューおよびブラジルにおける市民社会組織のプロフィールと制度的枠組みの把握を行った。具体的には、既存の研究の問題点として地方政治研究の比重の高さや特定の政策分野のみに焦点を当てた研究の多さを指摘し、それらを克服するためのリサーチクエスチョンとして「どのような市民社会組織がより多くの財政移転を連邦政府から得ることができるのであろうか」「政治変数は、財政移転に影響を与えているのであろうか」という 2 つの問いを導出した。そして、より詳細な分析を行うための準備作業としてブラジル地理統計院とジェトゥリオ・ヴァルガス財団のデータを通じて市民社会組織のプロフィールと制度的枠組みを概観し、市民社会組織の「平均寿命」の短さや、近年の連邦予算の議会修正による財政移転件数の多さなどといった特徴を整理した。以上の情報を踏まえたうえでリサーチクエスチョンを探求し、ブラジルの国家―市民社会組織関係における政党政治の媒介の程度を分析することが今後の課題となる。

キーワード： 市民社会、市民社会組織、財政移転、ブラジル

はじめに

2002 年 10 月の大統領選に勝利した労働者党（Partido dos Trabalhadores: PT）のルーラ（Luiz Inácio Lula da Silva）は、2003 年の一般教書（Mensagem ao Congresso）において様々な社会問題の解決に際しての市民社会との協働の重要性を強調し、同年 5 月に成立した法律第 10683 号第 3 条で、大統領府総務局（Secretaria-Geral）の責務の一つに「市

民社会団体との関係や連携、および行政府の関心に関する住民投票もしくは市民参加の手段の策定および実施」に関する大統領の補佐を掲げた。そして、市民社会の代表者が政策決定に関与する場として、2003 年から 2009 年までの間に新たに 18 の国家審議会（Conselho Nacional）が連邦レベルに設置された（Koga [2012]）。また、地方レベルに目を向けると、ポルトアレグレ市の成功例により注目を浴びることとなった参加型予算（orçamento participativo）が大都市を中心に 400 近い地方自治体で導入されており、各種審議会の設置数もブラジル全土で 2 万 8000 を超えている（Coelho [2014]）。

近年のブラジルでは上記のような参加型制度（participatory institutions）を媒介した国家と市民社会の積極的な対話が行われており、地域差はあるものの全体としてはクライエンテリズムの低下と市民のエンパワーメント、民主主義の質の向上などに繋がっていると評されている（e.g., Wampler [2012]）。しかしその一方で、政府と一部の市民社会組織の間の不透明な関係が指摘されることも少なくない。例えば、2007 年には与党労働者党員の率いるNGOが 2003 年から 2006 年までの間に 1800 万レアルを連邦政府から受け取った疑いがもたれるなどのスキャンダルが発覚し、連邦上院に調査委員会（Comissão Parlamentar de Inquérito: CPI）が設置された（Gimenes [2010]）。そのため、「*ONGs*（NGO）」という用語をネガティブに捉えるブラジル人もいるのである [1]。

それでは、21 世紀に入ってからのブラジルにおける国家と市民社会組織の関係はどのように理解すればよいのであろうか。この問題について考える一助として、筆者はアジア経済研究所「21 世紀ラテンアメリカにおける国家と市民社会組織の関係」研究会において連邦政府から市民社会組織への財政移転をテーマに研究を進めている。そこで、その中間報告と位置づけられる本稿では、先行研究と財政移転の制度的枠組みの把握を行うことにより、詳細な分析に向けた予備的考察を試みたい。具体的には、まず市民社会を対象としたブラジル政治の先行研究を概観し、財政移転というテーマおよびリサーチクエスチョンの意義を確認する。そして、連邦政府から市民社会組織への財政移転の決定要因を分析するための準備作業としてブラジルにおける市民社会組織のプロフィールと制度的枠組みを整理し、今後の研究に向けた展望を示す。

I. 市民社会をめぐるブラジル政治研究動向の変遷

1　90 年代までの市民社会研究

「市民社会（civil society）」という概念は政治思想研究などでは古くから用いられていたが、特に「民主化の第 3 の波」との関連で比較政治学においても頻用されることとなった。しかし、その多義性ゆえに、様々な定義が存在している。例えば、コーエンとアラート（Cohen and Arato [1992]）が経済と国家の間の社会的相互関係(social interaction)の領域として市民社会を捉えている一方で、辻中と森[2010]は日本の事例を検討していく上で政府・市場（営利企業）・家族ではない領域を市民社会であると解釈している。

ただし、第Ⅱ節で紹介するブラジル地理統計院（Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: IBGE）やジェトゥリオ・ヴァルガス財団（Fundação Getulio Vargas: FGV）のデータとの整合性を保つため、本稿ではリンスとステパン（Linz and Stepan [1996: 7]）の「国家から相対的に自律し、自発的に組織された集団・運動・諸個人が、意見の表明、結社の形成、集団利益の推進をおこなう領域」[2]という定義を採用し、近隣住民組織、NGO、宗教団体、先住民組織、慈善団体などの市民社会組織(civil society organizations)を考察の対象としたい。

本来、上記の定義に基づいた市民社会組織には労働組合や経営者団体なども含まれるが、ブラジルではその多くが国家コーポラティズム（state corporatism）の枠組みの中で設立された。シュミッター（Schmitter [1974]）はコーポラティズムを組織的にまとめられた市民社会の利益を国家の決定システムと結び付ける制度デザインの一理念系であると捉え、国家によって「上から」設計されたコーポラティズムを「国家コーポラティズム」と名付けた[3]。そして、その典型例の一つとされたのが「新国家（Estado Novo）」体制期から軍政期にかけてのブラジルであり（Collier and Collier [1977]）、現在の法体系にもその痕跡が垣間見える。例えば、ジェトゥリオ・ヴァルガス政権（Getúlio Vargas）は、労働者の保護と国家による統制を目的として 1943 年に統合労働法（Consolidação das Leis do Trabalho: CLT）を定めたが、現在も有効である同法は連邦・州・ムニシピオ(município)といった行政単位を活動範囲とする労働組合・経営者団体の結成を義務付け、団体交渉における独占的代表権を付与している（上谷 [2007]）。また、同じ労働者や経営者の利益を代表する団体が同一行政単位内に複数存在してはならないため、「自発的な組織」であるとは言い難い（IBGE [2012]）。よって、ブラジル地理統計院やジェトゥリオ・ヴァルガス財団の解釈と同様に、本稿でも統合労働法を根拠に結成された労働組合や経営者団体は検討の対象外とする[4]。

ブラジル政治研究で本稿の検討対象となる市民社会組織が最初に注目を集めたのは、その民主化過程との関係においてであった。中でも特に研究が進んだのが、カトリック教会と国家の関係についてである[5]。第二バチカン公会議を受けて開催された 1968 年の第二回ラテンアメリカ司教協議会（Consejo Episcopal Latinoamericano: CELAM）において現世において教会が積極的に貧者救済を行うことが確認されたが、1970 年代にはこの「解放の神学」がブラジルでも支配的となった（乗 [1993]; Hagopian and Power [2012]）。そして、ブラジル全国司教協議会（Conferência Nacional dos Bispos do Brasil: CNBB）の態度の変化や、スラムや農村の 10～30 人の信徒からなるキリスト教基礎共同体（Comunidades Eclesiais de Base: CEB）の全国展開が民主主義への移行に大きく貢献した（乗 [1993]）。当然のことながら研究者の関心もこのような潮流の影響を大きく受け、教会の構造の変化（e.g., Bruneau [1982]）や急進的カトリシズムの歴史的展開（e.g., Mainwaring [1986]）、キリスト教基礎共同体と民主化の関係（e.g., Hewitt [1990]）に関す

る成果が 80 年代を中心に生み出された。また、キリスト教基礎共同体以外の草の根団体（e.g., Mainwaring [1989]）や女性運動（e.g., Alvarez [1989]）などにも注目が集まった[6]。

その後 1985 年に 21 年ぶりの文民大統領としてタンクレード・ネーヴェス（Tancredo Neves）が間接選挙で選出され[7]、1989 年には直接選挙による大統領の選出も実現したが、90 年代に入ると民政移管後のブラジルの市民社会を否定的に捉える研究も生み出されるようになった。市民社会や民主化に関する理論研究によれば、民主主義の定着段階における市民社会の主な役割は次の 2 つである。第一に、市民社会の活性化は民主主義を尊ぶ政治文化を発展させる。市民社会組織への参加は協調行動を促進し、市民の間に多様性の受容や相互信頼の意識が醸成される。その結果、アソシエーション文化（association culture）が定着し、民主主義を尊ぶ価値観が人々の間のコンセンサスとなる（e.g., Janoski [1998]; Putnam [1993]）。そして第二に、活発な市民社会が国家をモニタリングすることにより、自由かつ包括的な選挙の実現が促される（e.g., Diamond [1999]; Linz and Stepan [1996]）。しかし、ブラジルの世論調査機関であるダッタフォーリャ（Datafolha）によって 1992 年に実施された調査の結果をウルグアイ、スペイン、ポルトガル、ギリシャなどいった国々における調査結果と比べると、ブラジルにおける人々の民主主義に対する支持は明らかに低い（Linz and Stepan [1996]）。そこで、このような状況を理解する方法として有力視されたのが、民政移管後のブラジルを「未定着の民主主義（unconsolidated democracy）」と捉えるアプローチである。例えば、リンスとステパン（Linz and Stepan [1996: 166-189]）は 1990 年代前半のブラジル政治をこの視点から観察し、その問題点の一つとして市民社会の政治社会や国家に対する要求の弱さを挙げ、市民の政治参加に向けた教育の重要性を主張した。先述したように、民主主義への移行過程においてはその推進役として評価されていたブラジルの市民社会であったが、その後の定着段階においては全く正反対の解釈が登場したのである。

2　2000 年代以降の市民社会研究

(1) 市民社会と参加型制度

「未定着の民主主義」という概念を用いるアプローチには理論面からも多くの疑問が呈されたが（Power [2000]）、実証面においては参加型制度に着目した研究が大きな反論となった。その嚆矢となったのが、レベッカ・アバース（Rebecca Neara Abers）によるポルトアレグレ市の参加型予算に関する研究である。参加型予算とは「予算策定という特定の政策分野における、民衆集会的な会議体を基盤とする政策決定の過程や制度」（出岡[2012: 148]）であるが、同市に 1988 年に誕生した労働者党のドゥトラ（Olivio Dutra）市政のもとで世界に先駆けて採用された。そして、この新制度に注目した彼女は詳細なフィールドワークを行い、かつてはほとんど協調行動をとることのなかった貧しい地域の住民の政治参加が促進されたことや、市全体としても市民社会組織への参加率が向上

したことなどを明らかにした（Abers[1998]）。

しかし、多くの研究者（Nylen[2011]; 出岡[2012]; 舛方[2014]）が指摘しているように、参加型予算に関するアバースの一連の研究（Abers[1998]; Abers[2000]）では、ポルトアレグレ市の成功事例が過度に強調されている印象は否めない。そのため、その後の参加型予算研究は複数の事例を比較分析したものが多い[8]。例えば、アブリツァー（Avritzer [2009]）はポルトアレグレ市とベロオリゾンテ市、サンパウロ市の事例を比較し、市民社会が元々強い都市であっても市民社会組織の地理的分布や市政レベルにおける政党政治の状況によって参加型予算の効果が変わるとした。一方、社会経済指標を考慮しつつ選択した 8 つのムニシピオを比較したバイオッキら（Baiocchi, Heller, and Silva [2008]）は、それ以前の各ムニシピオにおける国家―市民社会関係のコンテクストの影響は受けるものの、参加型予算の導入によってある程度の政治過程の透明性の向上が見込まれると論じた。このように参加型予算を対象とした研究から得られる知見は様々であるが、同制度の導入が多少なりともクライエンテリズムを抑制し、民主主義の質の向上に繋がるということに関しては、多くの研究者の合意が見られる（Abers[1998]; Abers[2000]; Baiocchi, Heller, and Silva [2008]; Wampler [2012]; Wampler and Avritzer [2004]）[9]。

また、近年は参加型予算以外の参加型制度を対象とした研究も増えてきており、中でも審議会（Conselho）に注目が集まっている。審議会制度自体は古くから存在していたものの、特に連邦レベルの審議会は 80 年代まで技術諮問委員会としての性格が強く、市民社会組織の代表者の参加は義務付けられていなかった（Koga [2012]）。しかし、1988 年憲法で市民社会の政治参加が謳われるようになると、同制度はブラジル全土に広まり、政府と市民社会の代表者の話し合いの場として機能するようになった。近年は連邦・州・ムニシピオの各レベルにそれぞれ設置されており、設置対象となる政策分野も保健医療や児童青少年などを中心に多岐にわたっている（近田[2012]）。よって、研究対象となる審議会も様々であり、先行研究ではサンパウロ市・ベロオリゾンテ市・ポルトアレグレ市・サルバドール市の保健医療審議会（Avritzer[2009]）、サンパウロ市の住宅審議会（近田[2012]）、サンパウロ市の環境審議会（舛方[2014]）、保健医療国家審議会（Koga[2012]）などが分析されている。

(2) 市民社会と政党政治

2000 年代に入って研究の蓄積が進んでいる参加型制度の他に、市民社会と政党政治の関係を分析する研究も急増している。2003 年から政権を担当している労働者党は元来市民社会との距離が近い政党であり、かつては労働運動もしくは社会運動経験者のみを候補者としてリクルートしていた（Hunter[2010]）。しかし、ホックステトラー（Hochstetler[2008]）によれば、第一期ルーラ政権下（2003～2006 年）において労働者党と市民社会組織の関係は大きく変化した。すなわち、当初は多くの市民社会組織が左

派政権の誕生を歓迎したが、その多くは新設された経済社会開発審議会（Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social: CDES）などといった参加型制度を通じて政権に影響を与えることに失敗し、政権や労働者党から距離を置くようになった。一方、サミュエルズとズッコ（Samuels and Zucco[forthcoming]）は、現在のブラジル政治における主要政党である労働者党、ブラジル社会民主党（Partido da Social Democracia Brasileira: PSDB）、ブラジル民主運動党（Partido do Movimento Democrático Brasileiro: PMDB）のうち、労働者党のみが地方の党支部を通じて積極的に草の根 NGO に働きかけを行い、同党に対する帰属意識を高めることに成功していると論じた。また、ブエノ（Bueno[2014]）は福祉サービスを提供する市民社会組織に対する連邦政府からの財政移転を分析し、野党の首長がいるムニシピオにある市民社会組織がより多くの配分を受けていることを明らかにした。

(3) 国家―市民社会組織関係と財政移転

以上見てきたように、ブラジルの市民社会組織は民主化過程との関係で注目を集め始めたが、その後民主主義の定着段階においてはネガティブな評価を受けた。しかし、2000 年代に入ると、市民社会の代表者が参加する参加型制度の存在が民主主義の質の向上に好影響を与えていると論じられる一方で、特定の市民社会組織と与党労働者党との間の緊密な関係が明らかになっている。それでは、21 世紀のブラジル国家―市民社会組織関係はどのように把握されるべきなのであろうか。

管見では、市民社会をめぐる既存のブラジル政治研究の問題点は次の 2 点である。第一に、参加型制度に関する研究が多いこともあり、地方政治研究の比重が極めて高い点である。もちろん、参加型予算などといった制度は元々ムニシピオレベル発祥のものであり、また、ムニシピオレベルにおける討議の方が市民社会側にとって身近なテーマが議題となる可能性が高い。しかし、ブラジルにおける国家―市民社会組織関係の全体像を把握するには、連邦レベルを対象とした研究も必要であると思われる。また、第二に、既存の研究では特定の政策分野の市民社会組織に焦点を当てたものが少なくないという点である。この点は市民社会研究においてケーススタディが主流であることも関連しているが、3 つの異なる政策分野の事例を扱ったアバースら（Abers, Serafim, and Tatagiba[2014]）の研究からも明らかであるように、政策分野によって国家と市民社会の関係の様相は大きく異なる。よって、複数の異なる政策分野の市民社会組織を客観的に比較可能な指標を用いて分析することが肝要であろう。

そこで、筆者はアジア経済研究所「21 世紀ラテンアメリカにおける国家と市民社会組織の関係」研究会において、「どのような市民社会組織がより多くの財政移転を連邦政府から得ることができるのであろうか」「政治変数は、財政移転に影響を与えているのであろうか」というリサーチクエスチョンを立て、連邦政府から市民社会組織への財

政移転を分析することにした。その目的は、連邦レベルに焦点を当てて全政策分野における財政移転の額という客観的な指標を説明する要因を特定することにより、ブラジルの国家―市民社会組織関係における政党政治の媒介の程度を把握することにある。

もちろん、このテーマに関する先行研究が全くないわけではない。例えば、本稿で既に紹介しているブエノ（Bueno[2014]）も連邦政府から市民社会組織への財政移転について論じている。しかし、彼女の分析は福祉サービス分野のみに特化したものである。また、ロペスらの一連の研究（Lopez e Bueno [2012]; Lopez e Barone [2013]; Lopez e Abreu [2014]; Lopez, Lopes, Souto e de Sant'Ana [2014]）は記述統計を中心に議論を展開しており、因果関係を特定しようとするものではない。よって、財政移転額の説明要因を検討する筆者の研究は、ブラジルを対象とする市民社会研究に貢献するものであると考えられる。

以下では、上記のリサーチクエスチョンについて探求する上での前提となる、ブラジルにおける市民社会組織のプロフィールと制度的枠組みを確認する。

Ⅱ．ブラジルにおける市民社会組織のプロフィールと制度的枠組み

1　市民社会組織のプロフィール

本節ではブラジルにおける連邦政府から市民社会組織への財政移転を分析する上での準備作業として、ブラジル地理統計院のデータをもとに市民社会組織のプロフィールを確認し、また、ジェトゥリオ・ヴァルガス財団のデータに言及しながら財政移転に関する制度的枠組みの把握を試みたい。

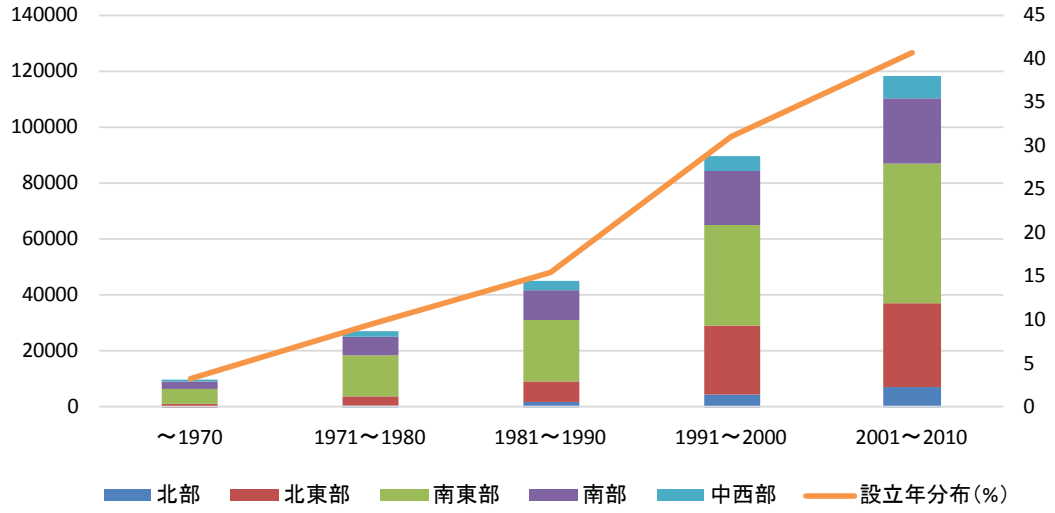
ブラジルでは様々な市民社会調査が行われているが[10]、ブラジル地理統計院が応用経済研究所（Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: IPEA）などと共に行った「ブラジルにおける私的財団と非営利団体(As Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil)」調査と、ジェトゥリオ・ヴァルガス財団が大統領府総務局と共に行った「市民社会組織及び同組織と連邦政府のパートナーシップに関する調査（Pesquisa sobre Organizações da Sociedade Civil e suas Parcerias com o Governo Federal）」が本稿の参考になる。前者は過去に 3 回（2002 年、2005 年、2010 年）行われ、ブラジル地理統計院が企業やその他の法人を対象に構築した「企業登録要覧（Cadastro Central de Empresas: CEMPRE）」を用いて所在地や活動分野などといった私的財団と非営利団体の特徴を明らかにしている。一方、後者は 2013 年に行われ、連邦政府の「協定及び財政移転契約システム（Sistema de Convênios e Contratos de Repasse: SICONV）」などのデータベースを利用し、「市民社会地図」を描いたものである（FGV[2014: 4]）。よって、本稿では前者の 2010 年のデータを市民社会組織のプロフィール、後者のデータを財政移転の制度的枠組みの確認にそれぞれ用いる。

ここで、実際にデータを紹介する前に、両調査の対象となった団体群について付言し

ておきたい。2014 年 6 月に「市民社会組織の規制枠組み（Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil）」が法律第 13019 号[11]として成立し、今後さらなる法整備が進められる可能性が高いが、市民社会組織は 2014 年 12 月時点においては税制上「非営利団体（Entidades sem Fins Lucrativos）」のカテゴリーに含まれている。そこで、両調査は国連（United Nations[2002]）による非営利機関(non-profit institutions)についての定義を採用し、合法的な私的非営利団体の中でも、自発的に組織され、かつ、運営が自律的であるものを調査対象としている（e.g., IBGE[2012]）[12]。ただし、同じ定義が採用されているものの、両調査は異なるデータベースをもとに行われており、調査対象となった団体数に大きな違いが見られる。よって、両者のデータが厳密には比較できない点には留意する必要がある。

それでは、ブラジル地理統計院の 2010 年のデータには、どのような市民社会組織の特徴が表れているのだろうか。まずここで注目したいのが、多くの研究で市民社会の状況を表す指標として用いられている市民社会組織の設立時期である。例えば、サラモン（Salamon[1994]）は、1980 年代後半以降の世界的な NPO の激増に注目し、「アソシエーション革命(associational revolution)」によって従来の国家―社会関係が変容していく可能性が高いとした。また、辻中と森[2010]は自民党一党優位型の市民社会構造が維持されている例証として、日本では終戦直後の 1946～1950 年に設立された団体が現在も最も多い点を挙げている。

図 1 ： 2010年に活動していたブラジルの市民社会組織の設立年



（出所）IBGE[2012]を基に筆者作成

図 1 は、2010 年時点においてブラジルで活動していた市民社会組織の設立時期の分

布を示したものである。ブラジル地理統計院の調査対象となった団体の数は 29 万 692 であるが、そのうちの 40.8%（11 万 8653）が 2001～2010 年、31.0%（9 万 79）が 1991～2000 年に設立されている。ただし、同機関が 2002 年に調査を行った際の調査対象数がすでに約 28 万であったことから（IBGE[2004]）、2000 年までに設立された団体の多くは 2010 年には活動を停止していた可能性が高く、ブラジルの市民社会組織の「平均寿命」はあまり長くはないと考えられる[13]。

また、図 1 から読み取ることのできるもう 1 つの特徴として、市民社会組織の地域別分布の変化が挙げられよう。ブラジルは北部、北東部、南東部、南部、中西部の 5 つの地域(região)に分けられるが、経済社会活動の中心は常にサンパウロ市やリオデジャネイロ市などを擁する南東部である。そのような地域性は市民社会組織の設立年分布にも表れており、何れの年代においても南東部を拠点とする団体の比率が高い。しかし、時系列変化に注目すると、南東部の団体の割合は低下傾向にあり、代わって北部と北東部の団体の比率が上昇してきている。

次に、市民社会組織が従事する活動分野について見てみたい。市民社会組織の設立時期だけでなく、活動分野にも各国の市民社会の状況が表れる（辻中・森[2010]）。例えば、韓国の市民社会について論じた朴[2012]によれば、2000 年代後半の通貨危機などによって国家による公共福祉の供給が不十分であることを反映し、同国では福祉団体の比率が高まっているという。

表1：ブラジルの市民社会組織の活動分野（2010年）

	団体数	%
住居	292	0.1
保健医療	6,029	2.1
文化・レクリエーション	36,921	12.7
教育・学術研究	17,664	6.1
社会福祉	30,414	10.5
宗教	82,853	28.5
経営者団体・職能団体(注)	44,939	15.5
環境保護・動物愛護	2,242	0.8
開発・人権擁護	42,463	14.6
その他	26,875	9.3
合計	290,692	100.0

（出所）IBGE[2012]を基に筆者作成
（注）統合労働法を根拠に設立された団体は除く

表 1 はブラジルの市民社会組織の活動分野をまとめたものである。非常に興味深いことに、同国で最も比率が高いのは宗教活動に従事する団体である。そして、それに続くのが統合労働法を根拠としていない経営者団体・職能団体、開発・人権擁護に従事する

団体、文化・レクリエーション活動に従事する団体、社会福祉に従事する団体であり、以上の 5 つの分野で活動する団体が市民社会組織全体の 81.8%を占めている。

以上検討してきたように、ブラジル地理統計院のデータからは、ブラジルの市民社会組織の特徴として、その「平均寿命」の短さ、南東部の団体の多さや北部・北東部の団体の比率の上昇といった地域性、宗教活動に従事する団体の比率の高さ、などを挙げることができる。

２　財政移転の制度的枠組み

最後に、ジェトゥリオ・ヴァルガス財団のデータに依拠しつつ、財政移転の制度的枠組みを簡単に概観したい。先述したように、2014 年 12 月時点において市民社会組織は税制上「非営利団体」のカテゴリーに含まれているが、表 2 はその具体的な法人格を示したものである[14]。市民社会組織が該当する法人格は、私的財団（Fundação Privada）、外国財団・団体（ブラジル支部）（Fundação ou Associação Estrangeira com sede no Brasil）、国外所在の財団・団体（Fundação ou Associação Domiciliada no Exterior）、宗教団体（Organização Religiosa）、先住民共同体（Comunidade Indígena）、私的団体（Associação Privada）の 6 種類であるが、全体の 90.9%が私的団体であり、そこには後述する「公共の利益のための市民社会組織（Organização da Sociedade Civil de Interesse Público: OSCIP）」としての認可を受けている団体も含まれる（FGV[2014]）。また、前項で見たようにブラジルでは多くの市民社会組織が宗教活動を行っているが、宗教団体としての法人格を有する団体は全体の 6.7%にとどまっている。よって、表 1 と表 2 を単純に比較することはできないものの、少なからぬ市民社会組織が私的団体として宗教活動に従事しているものと思われる。

表２：ブラジルの税制における市民社会組織の法人格（2011年）

	団体数	%
私的財団	7,528	2.2
外国財団・団体（ブラジル支部）	425	0.1
国外所在の財団・団体	255	0.1
宗教団体	23,407	6.7
先住民共同体	25	0.0
私的団体	317,781	90.9
合計	349,421	100.0

（出所）FGV[2014]を基に筆者作成

ただし、ジェトゥリオ・ヴァルガス財団のデータには州レベルやムニシピオレベルで活動する市民社会組織も多く含まれており、全ての団体が連邦政府からの財政移転を受けようとしているわけではない。同財団（FGV[2014]）の概算によれば、連邦政府と何

らかの関係を有している市民社会組織は約 4 万 5000 あり、そのうち財政移転を受けているのは 1 万 5000 程度である。また、約 3 万 4000 の団体が連邦政府の監督官庁への登記や何らかの許認可を受けている[15]。一方、連邦レベルにおける参加型制度としては審議会などがあるが、代表者を送り込むことができている市民社会組織は 470 にすぎない[16]。

また、市民社会組織が連邦政府から財政移転を受ける枠組みとしては、協定（convênio）、財政移転契約（contrato de repasse）、パートナーシップ協約（termo de parceria）などがある[17]。このうち、政府の策定したプログラムの実行のために一般会計予算（orçamento fiscal）や連邦社会保障制度（Seguridade Social da União）予算からある一定の財政資源を配分することに連邦政府と非営利団体が合意したものである協定[18]と、相互利益に基づき行政手段（instrumento administrativo）として財政移転が行われる財政移転契約[19]はあらゆる市民社会組織を対象とした枠組みである。一方、パートナーシップ協約は、公共の利益の促進を目的として、法務省（Ministério da Justiça）が「公共の利益のための市民社会組織（OSCIP）」[20]として認可した市民社会組織と連邦政府との間でのみ結ばれる。

表３：交付官庁別財政移転件数および財政移転額（2008～2012年）

交付官庁	協定	財政移転契約	パートナーシップ協約
大統領府	585	0	24
企画･予算･運営省	10	0	0
農牧供給省	343	0	0
科学技術省	186	80	4
教育省	426	0	1
開発･商工省	75	0	0
法務省	166	0	21
鉱山動力省	32	0	1
厚生省	3193	335	8
労働･雇用省	316	0	10
運輸省	4	0	0
通信省	17	0	0
文化省	1065	0	3
環境省	29	3	0
農業開発省	249	324	9
スポーツ省	502	6	0
防衛省	3	0	1
国家統合省	29	0	3
観光省	1018	0	22
社会発展飢餓対策省	19	10	8
都市省	5	156	0
水産省	170	0	0
合計	8442	914	115
１件あたりの移転額（単位：1000レアル）	847.7	725.9	7,713.0
総額（単位：1000レアル）	7,156,390.1	663,435.2	886,994.8

（出所）FGV[2014]を基に筆者作成

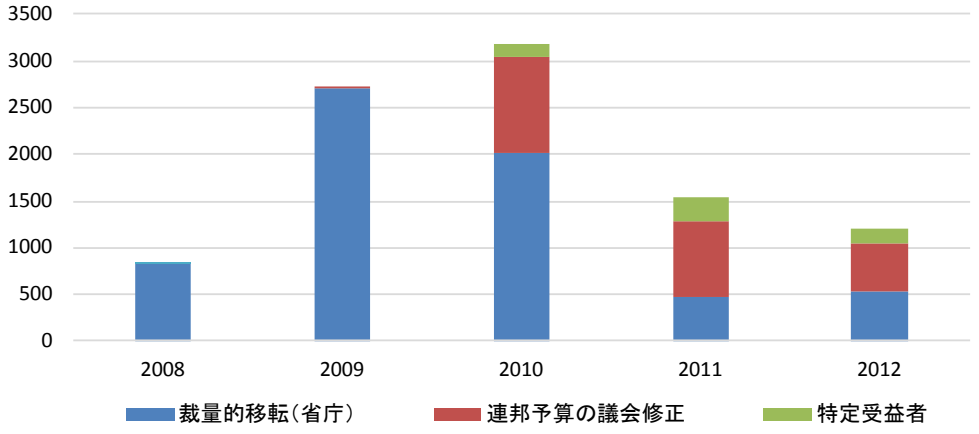
表 3 は、2008～2012 年の財政移転件数および財政移転額を示したものである。全体としてみると、総件数と総額が最も多いのは協定であり、5 年間で 8442 の協定に対して 71 億 5639 万レアルが供出されている。ただし、1 件あたりの移転額に注目すると、市民社会組織にとって最も規模が大きい枠組みはパートナーシップ協約となり、1 件あたり 771 万 3000 レアルが交付されている。

さらに、表 3 からは各省庁の交付件数にかなりのばらつきがあることも分かる。中でも厚生省（Ministério da Saúde）の財政移転件数が際立っており、協定と財政移転契約に基づくものがそれぞれ 3193 件と 335 件にのぼる。また、協定については文化省（Ministério da Cultura）と観光省（Ministério do Turismo）の交付件数が 1000 件を超えており、財政移転契約については農業開発省（Ministério do Desenvolvimento Agrário）と都市省（Ministério das Cidades）の交付件数も少なくない。一方、パートナーシップ協約によるものは大統領府が最も多く（24 件）、それに観光省（22 件）と法務省（21 件）が続いている。

以上のような財政移転の多くは各省庁の公募に応じた市民社会組織が各種審査を経

て競争的に獲得するものであり、憲法や法律を根拠とはしない裁量的移転（repasse voluntário）に当たる。しかし、2008～2012 年の提案分類別に財政移転件数を示した図 2 から明らかであるように、近年その傾向が変化しつつある。すなわち、市民社会組織への財政移転の総数自体は 2010 年に 3184 件を記録したのを境に減少傾向にあり、2012 年には 1208 件にとどまっている。しかしその一方で、連邦予算の議会修正（emenda parlamentar）や特定受益者（beneficiário específico）の提案による財政移転も行われるようになっており、特に前者については 2011 年の財政移転の 52.6%（811 件）、2012 年の財政移転の 43.4%（524 件）をそれぞれ占めている。

図2： 提案分類別財政移転件数（2008～2012年）



（出所） FGV[2014]を基に筆者作成

ここで紹介したジェトゥリオ・ヴァルガス財団のデータから、ブラジルの市民社会組織の 9 割以上が私的団体としての法人格を有しており、470 の団体が連邦レベルにおける審議会などに代表者を送り込み、約 1 万 5000 の団体が財政移転を受けていることが分かる。また、財政移転には協定、財政移転契約、パートナーシップ協約などがあるが、その規模や各省庁の交付件数にばらつきのあることや近年連邦予算の議会における修正を根拠とした財政移転が少なくないことなども指摘できる。財政移転額の説明要因を分析する際には、これらの要素に十分な注意を払うことが必要であるといえよう。

おわりに

本稿では、21 世紀のブラジルにおける国家―市民社会組織の関係を理解に向けて、連邦政府から市民社会組織への財政移転を分析する上での予備的考察を行った。まず先行研究の概観を通じて既存の研究における地方政治研究の比重の高さや特定の政策分野のみに焦点を当てた研究の多さを指摘し、これらの問題点を克服するためのリサーチ

クエスチョンとして「どのような市民社会組織がより多くの財政移転を連邦政府から得ることができるのであろうか」「政治変数は、財政移転に影響を与えているのであろうか」という 2 つの問いを導出した。そして、詳細な分析を行うための準備作業としてブラジル地理統計院とジェトゥリオ・ヴァルガス財団のデータを紹介し、ブラジルにおける市民社会組織の「平均寿命」の短さ、南東部の団体の多さや北部・北東部の団体の比率の上昇などの地域性、宗教活動に従事する団体の比率の高さなどを理解した。また、法人格における私的団体の多さや 470 の団体が連邦レベルの審議会などに代表者を供出していることと共に、財政移転には協定、財政移転契約、パートナーシップ協約などの枠組みがあることを把握し、約 1 万 5000 の団体が財政移転を受けていることやその規模や各省庁の交付件数におけるばらつき、近年の連邦予算の議会修正による財政移転件数の多さなどを指摘した。

今後の研究においては、以上の特徴を踏まえたうえでリサーチクエスチョンを探求し、ブラジルの国家―市民社会組織関係における政党政治の媒介の程度を分析することが課題となる。具体的には、各市民社会組織への財政移転の金額を従属変数、審議会における各市民社会組織の有無や、連邦予算の修正を提案した議員と各市民社会組織の関係などを主な独立変数とする分析を展開することになろう。もちろん、党派性が財政移転の金額を左右することはクライエンテリズムとは異なる次元の問題であり（Bueno[2014]）、新興民主主義国においてはむしろ政党システムの安定化を示唆する現象として歓迎すべきものであるかもしれない。しかし、仮に国家―市民社会組織関係を媒介する政党政治の実態が審議会のポストの有無や連邦予算に対する修正案を提出した議員との関係などといった人的関係に依拠したものであるならば、それは特定の集団に利益を供与しようとする従来のクライエンテリズムと同様の現象である可能性が高い。党派性とクライエンテリズムの区別を意識しつつ分析を進めていくことが、次年度の分析において重要であると考えられる。

---

1 応用経済研究所（Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: IPEA）のフェリックス・ロペス研究員（Felix Lopez）への筆者インタビュー（2014 年 10 月 24 日）。ONGs は organizações nãogovernamentais の略で、NGO を意味する。

2 この定義の日本語訳は、粕谷[2014: 37]に依っている。

3 国家コーポラティズムと対比されるのが、「ボトムアップ」で構築された各セクターの協議による決定に国家の行動が束縛される社会コーポラティズム（societal corporatism）であり、大陸ヨーロッパ諸国がその典型例として挙げられる。

4 ここでいう経営者団体とは「経営者の組合（sindicatos patronais）」と呼ばれるものであるが、統合労働法に基づかない経営者団体も存在しており[Schneider 2004]、後者は本稿の分析対象となる。

5 本報告書の近田論文も参照されたい。

6 ただし、ステパン[1989]のように、1970 年代のブラジルにおける市民社会の役割の変化

は、「アベルツーラ(abertura)」と呼ばれる自由化政策を推進した軍部による国家の「下方への伸長」という側面を持っていたとする解釈も存在する。
[7] 彼は就任式前夜に病に倒れ、その後大統領に就任することなく死去したため、副大統領として選出されていたジョゼ・サルネイ（José Sarney）が大統領に就任した。
[8] その他にも、比較の視座を意識しつつポルトアレグレ市の事例研究を行ったものとして、バイオッキ（Baiocchi[2005]）がある。
[9] ただし、参加型予算の導入は現在の代議制民主主義の問題を再生産するにすぎず、その質の向上には繋がらないとする議論もある（Melo[2009]）。
[10] 本節で紹介する 2 つの調査以外にも、2005～2006 年に筑波大学とブラジリア・カトリック大学（Universidade Católica de Brasília）が中心となって行ったブラジル JIGS 調査（BR-JIGS）がある。同調査はベレン市、ベロオリゾンテ市、ブラジリア市、ゴイアニア市、レシフェ市の市民社会組織を対象にしたものであるが、母集団の抽出に際しては電話帳などと共にブラジル地理統計院の調査を参考にしている（Kondo and Tsujinaka [2007]）。
[11] 当初は同年 10 月に施行される予定であったが、ジルマ大統領（Dilma Rouseff）の発した暫定令（Medida Provisória）第 658 号により 2015 年 6 月末まで延期された。
[12] この定義は本稿で採用しているリンスとステパン（Linz and Stepan[1996]）による市民社会の定義と極めて近いものであるが、先述したように、統合労働法を根拠に結成された労働組合や経営者団体などは対象外となっている。
[13] 近藤と辻中（Kondo and Tsujinaka[2007]）も、ブラジルの市民社会組織の特徴の 1 つとして、その「新陳代謝の良さ」を挙げている。
[14] 前項で説明したように、ブラジル地理統計院のデータとジェトゥリオ・ヴァルガス財団のデータは異なるデータベースに依拠した調査に基づいているため、表 1 と表 2 では団体数の合計が大きく異なっている点に留意されたい。
[15] 許認可の例には、法務省（Ministério da Justiça）による「公共の利益のための市民社会組織」や「連邦政府公益団体（Utilidade Pública Federal: UPF）」としての認可などがある。
[16] 審議会などに補欠（suplente）として参加している団体も含む。
[17] この他にも協力協約（termo de cooperação）などがあるが、表 3 で対象となっている 2008～2012 年には 1 件も成立しなかった（FGV[2014]）。また、企業や個人が一連の「インセンティブ法（leis de incentivo）」に基づいて所得税の一部を監督官庁が認可したプロジェクトに投資することにより、「間接的」に市民社会組織への財政移転が行われることもある（Lopez e Barone [2013]）。
[18] 大統領令第 6170 号（2007 年 6 月 25 日発令）による定義。なお、orçamento fiscal の日本語訳については本田[2012]を参考にした。
[19] 大統領令第 8180 号（2013 年 12 月 30 日発令）による定義。
[20] カルドーゾ（Fernando Henrique Cardoso）政権下で 1999 年に制定された「第三セクター法（Lei do Terceiro Setor）」（法律第 9790 号）が根拠となっている。ただし、法務省に認可を求めるかどうかは、市民社会組織側の要請による点に留意されたい。

＜参考文献＞

＜日本語文献＞

出岡直也[2012]「参加型予算（ブラジル、ポルト・アレグレ市）―大規模政治体における民衆集会的政治の可能性」（篠原一編『討議デモクラシーの挑戦―ミニ・パブリックス

が拓く新しい政治』岩波書店　147-175）

上谷直克[2007]「ブラジルの労働・社会保障改革―国家コーポラティズムの呪縛―」（宇佐見耕一編『新興工業国における雇用と社会保障』アジア経済研究所　103-146）

粕谷祐子[2014]『比較政治学』ミネルヴァ書房。

近田亮平[2012]「ブラジルにおける参加型行政と貧困高齢者の政治参加―サンパウロ市の住宅審議会と貧困高齢者の社会運動―」（『アジア経済』第 53 巻第 6 号　35-71）

ステパン、アルフレッド・C（堀坂浩太郎訳）『ポスト権威主義―ラテンアメリカ・スペインの民主化と軍部』同文館。

辻中豊・森裕城[2010]「本書の課題と構成」（辻中豊・森裕城編『現代社会集団の政治機能―利益団体と市民社会』木鐸社　15-32）

朴仁京[2012]「韓国の市民社会組織―韓国 JIGS 調査を用いた分析」（辻中豊・朴仁京編『現代韓国の市民社会・利益団体再論：第二次調査（2008-2009）データに基づいて』筑波大学人文社会科学研究科国際比較日本研究センター　1-42）

本田達郎[2012]「ブラジルの医療制度」（『ラテンアメリカ・レポート』Vol.29 No.2　73-87）

舛方周一郎[2014]「ブラジル・サンパウロ市環境審議会の制度変容と実践的権威」（上谷直克編『「ポスト新自由主義期」ラテンアメリカにおける政治参加』アジア経済研究所　153-178）

乗浩子[1993]「カトリック教会と民主化」（松下洋・乗浩子編『ラテンアメリカ政治と社会』新評論　135-152）

＜外国語文献＞

Abers, Rebecca [1998] “From Clientelism to Cooperation: Local Government, Participatory Policy, and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil,” *Politics & Society*, 26(4), pp.511-537.

Abers, Rebecca Neaera [2000] *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*, Boulder: Lynne Rienner.

Abers, Rebecca, Lizandra Serafim, and Luciana Tatagiba[2014] “Changing Repertoires of State-Society Interaction under Lula,” Fábio de Castro, Kees Koonings, and Marianne Wiesebron eds., *Brazil Under the Worker’s Party: Continuity and Change from Lula to Dilma,* New York: Palgrave Macmillan, pp.36-61.

Alvarez, Sonia E. [1989] “Politicizing Gender and Engendering Democracy,” Alfred Stepan ed., *Democratizing Brazil: Problems of Transition and Consolidation,* New York: Oxford University Press, pp.205-251.

Avritzer, Leonardo[2009] *Participatory Institutions in Democratic Brazil*, Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press.

Baiocchi, Gianpaolo [2005] *Militants and Citizens: The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*, Stanford: Stanford University Press.

Baiocchi, Gianpaolo, Patrick Heller, and Marcelo Kunrath Silva [2008] "Making Space for Civil Society: Institutional Reforms and Local Democracy in Brazil," *Social Forces*, 86(3), pp.1-26.

Bruneau, Thomas C.[1982] *The Church in Brazil: The Politics of Religion*, Austin: University of Texas Press.

Bueno, Natália[2014]"Bypassing Your Enemy: Distributive Politics, Credit Claiming, and Non-State Organizations in Brazil," Yale University, Mimeo.

Coelho, Vera Schattan Pereira [2014] "A Brief Reflection on the Brazilian Participatory Experience," *Journal of Public Deliberation*, 10(1), Article 18. (http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol10/iss1/art18)　2015 年 2 月 16 日。

Cohen, Jean L., and Andrew Arato[1992] *Civil Society and Political Theory*, Cambridge: MIT Press.

Collier, David, and Ruth Berins Collier [1977] "Who Does What, to Whom, and How: Toward a Comparative Analysis of Latin American Corporatism," James M. Malloy ed., *Authoritarianism and Corporatism in Latin America,* Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, pp.489-512.

Diamond, Larry [1999] *Developing Democracy toward Consolidation*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

FGV (Fundação Getulio Vargas) [2014] *Resumo Executivo da Pesquisa sobre Organizações da Sociedade Civil e suas Parcerias com o Governo Federal*, Brasília: FGV.

Gimenes, Éder Rodrigo[2010] "Transparência na prestação de contas por organizações do Terceiro Setor," *Revista Urutágua*, 20, pp.130-140.

Hagopian, Frances, and Timothy J. Power [2012] "Politics in Brazil," G. Bingham Powell, Jr., Russell J. Dalton, and Kaare Strøm eds., *Comparative Politics Today: A World View (Tenth Edition),* Glenview: Pierson, pp.471-519.

Hewitt, W. E. [1990] "Religion and the Consolidation of Democracy in Brazil: The Role of the Comunidades Eclesiais de Base (CEBs)," *Sociology of Religion*, 51(2), pp.139-152.

Hochstetler, Kathryn [2008] "Organized Civil Society in Lula's Brazil," Peter R. Kingstone and Timothy J. Power eds., *Democratic Brazil Revisited,* Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, pp.33-53.

Hunter, Wendy [2010] *The Transformation of the Worker's Party in Brazil, 1989-2009*,

New York: Cambridge University Press.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) [2004] *As Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil 2002, 2ª edição*, Rio de Janeiro: IBGE.

_____ [2012] *As Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil 2010*, Rio de Janeiro: IBGE.

Janoski, Thomas [1998] *Citizenship and Civil Society: A Framework of Rights & Obligations in Liberal, Traditional, and Social Democratic Regimes*, New York: Cambridge University Press.

Koga, Natalia Massaco[2012]*Shifts in the Relationship between the State and Civil Society in Brazil's Recent Democracy*, Ph.D. Dissertation submitted to the University of Westminster.

Kondo, Edson Kenji, and Yutaka Tsujinaka, eds. [2007] *Cross-National Survey on Civil Society Organizations and Interest Groups, Brazil: BR-JIGS Codebook*, Tsukuba: University of Tsukuba.

Linz, Juan J., and Alfred Stepan[1996] *Problems of Democratic Transitions and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Lopez, Felix Garcia, e Rafael Abreu [2014] "A Participação das ONGS nas Políticas Públicas: o ponto de vista de gestores federais," Brasília: IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), Textos para Discussão #1949.

Lopez, Felix, e Leonardo Barone [2013] "As Entidades Sem Fins Lucrativos e as Políticas Públicas Federais: Tipologia e Análise de Convênios e Organizações (2003 - 2011)," Brasília: IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), Textos para Discussão #1896.

Lopez, Felix, e Natália Bueno [2012] "Transferências Federais a Entidades Privadas sem Fins Lucrativos (1999-2010)," Rio de Janeiro: IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), Textos para Discussão #1778.

Lopez, Felix, Laís de Figueirêdo Lopes, Baiena Souto, e Diogo de Sant' Ana [2014] "A Interação entre Organizações da Sociedade Civil e Governo Federal: colaboração nas políticas públicas e aperfeiçoamentos regulatórios possíveis," Leonardo Monteiro Monasterio, Marcelo Côrtes Neri, e Sergei Suarez Dillon Soares eds., *Brasil em Desenvolvimento 2014: Estado, Palnejamento e Políticas Públicas (Volume 2)*, Brasília: IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada).

Mainwaring, Scott [1986] *The Catholic Church and Politics in Brazil, 1916-1985*,

Stanford: Stanford University Press.

_____ [1989] "Grassroots Popular Movements and the Struggle for Democracy: Nova Iguaçu," Alfred Stepan ed., *Democratizing Brazil: Problems of Transition and Consolidation,* New York: Oxford University Press, pp.168-204.

Melo, Marcus André [2009] "Democratizing Budgetary Decisions and Execution in Brazil: More Participation or Redesign of Formal Institutions?" Andrew Selee and Enrique Peruzzotti eds., *Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America,* Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press, pp.17-39.

Nylen, William R. [2011] "Participatory Institutions in Latin America," *Comparative Politics*, 43(4), pp.479-500.

Power, Timothy J. [2000] *Political Right in Postauthoritarian Brazil: Elites, Institutions, and Democratization*, University Park: The Penn State University Press.

Putnam, Robert [1993] *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press.

Salamon, Lester M. [1994] "The Rise of Nonprofit Sector," *Foreign Affairs*, 73(4), pp.109-122.

Samuels, David, and Cesar Zucco [forthcoming] "Crafting Mass Partisanship at the Grass Roots, from the Top Down, *British Journal of Political Science*.

Schmitter, Philippe C. [1974] "Still the Century of Corporatism?" *The Review of Politics*, 36(1), pp.85-131.

Schneider, Ben Ross[2004] *Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America*, New York: Cambridge University Press.

United Nations [2002] *Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts*, New York: United Nations.

Wampler, Brian [2012] "Entering the State: Civil Society Activism and Participatory Governance in Brazil," *Political Studies*, 60(2), pp.341-362.

Wampler, Brian, and Leonardo Avritzer [2004] "Participatory Publics: Civil Society and New Institutions in Democratic Brazil," *Comparative Politics*, 36(3), pp.291-312.

＜ウェブページ＞

Presidência da República do Brasil. http://www.planalto.gov.br

Secretaria-Geral, Presidência da República do Brasil. http://www.secretariageral.gov.br