

第4章

ブラジルにおける排除された者たちの政治参加

—市レベルの審議会を中心に—

近田 亮平

要約：近年のブラジルでは 1988 年憲法をもとに、社会的に排除されている人々の行政への参加の促進と制度化が試みられている。本稿は、このような参加型行政の一つであり、主に地方自治体レベルで定着しつつある「市審議会」について、その制度概要や現状を把握することを目的とする。また、サンパウロ市の住宅審議会を事例として取り上げ、政治的影響との関連から市審議会へ参加する市民社会の代表性の問題を捉え、今後の課題を提示する。

キーワード：ブラジル、(政治) 参加、行政、審議会、市民社会、代表性、社会的排除

はじめに

近年、特に軍事政権から民政化を実現した 1980 年代以降のブラジルでは、1988 年制定の新憲法を礎石として、制度的にも国民の意識においても政治的な民主主義が定着傾向にある。その具体例としては、選挙制度や政党システムなどの議会制民主主義、およびそれにもとづく政治的な安定がまず挙げられる。しかし、国民間の社会経済的な格差の大きいブラジルでは、これらとは別のチャンネルを通じて、社会の中で排除されている人々が政治参加を実践し、自らの利益実現を目指すような参加型の政策や制度が整備されつつある。このような排除された人々の参加型行政スタイルは、主に地方自治体レベルで活発に試みられており、近年これらに関する理論的や実証的な研究も行われている。主な先行研究では、排除された人々をはじめ市民の参加にもとづくブラジルの政治的変化が、民主化の第 3 の波のみならず、市民社会論や公共圏論との関連から論じられている (Avritzer[2002], Dagnino[2002], Gohn[1995], Silva et al.[2005], 篠田[1999])。

本稿では、このようなブラジルの参加型行政の中で、特に市審議会 (conselho municipal) に焦点を当て、同制度の概要や実施状況について理解を深めることを目的としている。はじめに、ブラジルで整備されつつある審議会を含む参加型行政について概観し、その後、

地方自治体に関する調査データをもとに市審議会の状況把握を試みる。また、本調査報告書をもとに執筆する次年度の原稿では、事例としてサンパウロ市の住宅審議会を取り上げる予定のため、同市の審議会の状況についてもまとめる。そして最後に、参加型行政の重要なアクターである市民社会の選出形態に注目し、市民社会の代表性と政治的影響との関連から今後の課題を提示する。

なお本稿は、主要な用語および概念を以下のように定義して議論を進める。「排除」とは、あるべき市民としての権利が相対的に剥奪された状態である「不完全な市民性 (Incomplete Citizenship)」(Rodgers et al. eds. [1995]) を意味する。また、「市民性」(篠田・宇佐見編[2009]) または「市民としての権利」は非常に広義かつ多義であるため(近田[2005])、住宅審議会に焦点を当てる最終原稿では、「不完全な住宅権 (direito de moradia¹)」の状態というより狭義な定義付けを行う予定でいる。そして、「政治」を「自らの生活に関わる行政の様態を決定するプロセス」と捉え、「参加」を政治に「自らの意思を反映させること」と定義する。

I. ブラジルの参加型行政

ブラジルでは現在、様々な参加型の行政スタイルが採用されている。そのため本稿では、政権や議会における勢力などその時々を政治的コンテキストにより、実施の如何が左右されるものを「参加型政策」と呼ぶ。また、1988年憲法および各関連分野の法律により設置が義務付けられ (Avritzer[2009])、ひとつの行政機構として政治的コンテキストから独立して存在するものを「参加型制度」と称することにする。そして、これら両者の総称として「参加型行政」という用語を基本的に用いることとする。

まず参加型政策については、「参加型予算 (Orçamento Participativo)」が世界的にも有名である (Bruce ed.[2004], 小池[2004])。参加型予算とは、構造的には誰でも参加可能な集会において、市の予算案の一部を参加者が策定するもので、市民が決定した予算案を実際に導入するかは市長や市議会が決議を行うが、政府関係者は予算案の策定プロセスには関与しない。したがって、社会的に排除された人々を含む市民の参加度がより高いボトムアップ的な政策だといえる。またこの他にも、政府と市民社会団体などのパートナー・シップ (parceria) をもとに、主に社会分野の行政サービスの提供を行う諸政策がある。このような参加型政策の例としては、住民が居住地域の保健医療活動に参加する「保健医療コミュニティ・ヘルスワーカー (agente comunitário de saúde)」(高木[2001]) や、住民が協働で自らの住宅を建設する「自己管理ムチラン (Mutirão Autogerido)」(近田[2004]) などが挙げられる。

一方の参加型制度には、主に次節で詳述する審議会、および「都市マスタープラン (Plano Diretor)」の2つがあるとされる (Avritzer[2009])。都市マスタープランは、憲法および

2001 年の「都市憲章（Estatuto da Cidade）」により、人口 2 万人超の都市（cidade）に策定が義務付けられた制度である（Presidência da República [1988]）。様々な分野の市民社会の代表者が公聴会（audiência pública）において、政府が作成した都市計画であるマスタープランについて承認の可否を決めるが、計画自体を審議する権限は有していない。したがって排除された人々を含む市民が、本稿で定義する「政治」へ「参加」する度合いは必ずしも高くはない。

なお、政府機関のブラジル地理統計院（IBGE）が全国の市に関する調査（MUNIC）を行っており、同調査データをもとに 2009 年時点での都市マスタープランの設置状況をまとめたのが表 1 である。これによると、全国の 5,565 市のうち、都市マスタープランを既設しているのは 2,318 市と 41.7%であり、設置中の 1,203 市（21.6%）と合わせても、全体で 3,521 市と 63.3%にとどまる。これは、都市マスタープランを実施するよう義務付けられているのが人口 2 万人超の都市だからであり、2009 年時点でこの基準を満たすのは 1,644 市となる。したがって都市マスタープランは、ブラジル全国で実施されているわけではないが、2 万人超の市の数 1,644 に対する合計数が 214.2%に上ることから、実施が義務付けられていない市にも普及している参加型制度であることがわかる。

表 1. 都市マスタープランの設置状況:2009 年

	数	全市比 ⁽¹⁾	2 万人<市比 ⁽²⁾
既設	2,318	41.7%	141.0%
設置中	1,203	21.6%	73.2%
合計	3,521	63.3%	214.2%

（出所）IBGE の MUNIC2009 年版をもとに筆者作成。

（注）(1)本調査時の全国の市の数は 5,565（「不明」回答も含む）。

(2)人口が 2 万人を上回る市の数は 1,644。

II. 審議会

1. 審議会の制度概要

審議会（conselho）は、1988 年憲法の主に社会秩序（Ordem Social）に関する章で目指された、公共行政への市民社会の政治参加という概念を具現化すべく、個別の法律により連邦（União）、州（Estado）、市（Município）の 3 つのレベルⁱⁱで設置を義務付けた参加型制度である。審議会では主に社会分野の公共政策に関し、メンバーである政府部門と市民社会の代表により、様々な議論が行われる。これらの議論の中には、実際に行政サービスに反映されるものもあるため、審議会は「自らの生活に関わる行政の様態を決定する

プロセス」が展開される場だと捉えることができる。したがって、社会的に排除された人々にとって市民社会の代表を通じ審議会に参加することは、「自らの意思を反映させること」につながるといえる。

しかし、各個別の審議会がどのような機能や役割、権限を有しているかは、3つの行政レベルや取り組む分野により多岐にわたっている。各審議会の様態については、連邦レベルの法律とともに各審議会の憲章（estatuto）で、その運営や構成も含め詳細が定められている。メンバーである審議員（conselheiro）は、任命と選挙により選ばれ、最近の審議会では政府部門と市民社会の審議員が同じ割合で構成される傾向にある。ブラジルでは、国民間に普遍的な保健医療サービスを普及させる必要性が早い時期から議論されてきたことや、連邦政府からの財源交付との関係もあり、保健医療審議会が最も普及している。しかし保健医療以外でも、青少年、高齢者、環境、治安問題、本稿の事例で取り上げる住宅など、多様な分野に関する審議会が設置されている（Avritzer[2009], Carvalho et al. eds. [2000], Silva et al.[2005], Tatagiba[2004]）。なお、市民社会の参加にもとづく連邦レベルの審議会は、全ての分野や範疇を含めると2010年4月時点で58にも上るⁱⁱⁱ。

また、定期的ではないが各々の審議会の必要性に応じ、政府主導で「協議会（Conferência）」という集まりが開催され、市民社会の関係者も参加し、より長期的や包括的な指針などが議論されている。さらに、市民社会主導でも「フォーラム（Fórum）」という集まりが開かれており、審議会をはじめ行政に関する議論や決定に影響を及ぼしている。

次の項では、本稿で対象とする市レベルの審議会について論ずるが、市審議会を研究対象とする理由は以下の諸点である。ひとつは、参加型予算などの参加型政策と異なり、参加型制度が恒常的な行政機構の一部として制度化されており、本稿のテーマである「ブラジルにおける排除された人々の政治参加」にとって、影響力がより大きいと考えられる点である。また、同様の参加型制度である都市マスタープランと比較した場合、審議会の方が排除された人々をはじめとする市民社会の参加の度合いが高いと考えられる点である。さらに、審議会の中でも連邦と州レベルではなく市レベルのものを対象とする理由は、筆者のフィールド調査を重視する研究スタイルを勘案し、実現可能性がより高いという点である。

2. 市審議会の状況

ここでは本稿が対象とする市審議会について、現在ブラジルでどのような審議会がどれくらい設置されているのかを把握する。表2は先述のMUNICのデータをもとに、2009年時点の市審議会の状況を分野ごとにまとめたものである。なお、MUNICでは審議会の主要な17分野が設問されているが、実際に存在する審議会の分野はこれら限りではない（Tatagiba[2004]）。

市審議会の設置状況についてみると、既設数は分野により大きく異なることがわかる。最も普及している保健医療審議会は 5,417 市で設置されており、設置率は全 5,655 市の 97.3%と非常に高い。その一方、セクシュアリティ審議会は僅か 4 市で設置されているのみで、設置率は全市の 0.1%に過ぎず、また 17 分野の平均は 1,640 市（29.5%）となっている。なお、人権分野の審議会の既設数も 79 市（全市の 1.4%）と非常に低くなっているが、その要因として MUNIC では、人権分野内の個別問題である児童青少年や高齢者など 7 つの分野が、別の独立した審議会として調査されていることが挙げられる^{iv}。

表 2. 市審議会の状況:2009 年

市審議会の分野	既設数	全市 ⁽¹⁾ 比	過去 1 年の開催		PT 政権以降 の割合 ⁽²⁾
			既設比	全市比	
保健医療	5,417	97.3%	98.8%	96.2%	13.5%
児童青少年	5,084	91.4%	96.0%	87.7%	27.0%
教育	4,403	79.1%	90.2%	71.4%	32.1%
環境	3,135	56.3%	71.0%	40.0%	50.6%
住宅	2,373	42.6%	64.1%	27.3%	80.5%
高齢者	1,974	35.5%	80.5%	28.6%	69.8%
文化	1,372	24.7%	74.1%	18.3%	55.5%
都市開発・政策関連	981	17.6%	71.4%	12.6%	78.0%
スポーツ	623	11.2%	66.9%	7.5%	34.7%
女性	594	10.7%	69.2%	7.4%	66.5%
公安	579	10.4%	72.2%	7.5%	58.4%
障害者	490	8.8%	79.2%	7.0%	71.0%
交通	328	5.9%	72.6%	4.3%	46.3%
若年層関連	303	5.4%	71.0%	3.9%	71.9%
人種平等関連	148	2.7%	75.0%	2.0%	75.7%
人権	79	1.4%	72.2%	1.0%	46.8%
セクシュアリティ	4	0.1%	75.0%	0.1%	50.0%
平均	1,640	29.5%	74.8%	24.9%	54.6%

(出所)IBGE の MUNIC2009 年版をもとに筆者作成。

(注)(1)本調査時の全国の市の数は 5,565(「不明」回答も含む)。

(2)労働者党政権(ルーラ大統領)の発足は 2003 年。

次に、市審議会が実際に活動を行っているか否かを把握すべく、過去 1 年間に審議会を開催した市について見てみる。審議会を既設している市全体に占める割合は、98.8%に上

る保健医療など3つの分野では90%を超えるが、同数値は64.1%の住宅など3つの分野では60%台にとどまり、全分野の平均は74.8%となっている。また、審議会を設置していない市も含む全ての市との関連で見ると、同割合は保健医療分野では96.2%と高いが、9つの分野では10%に満たず、セクシュアリティ分野では僅か0.1%であり、17分野の平均は24.9%となっている。

以上のことから、市審議会はその設置が憲法および法律で義務付けられているとされるが、実際には全ての市で設置されているわけではないことがわかる。また、市審議会の有無は分野により大きな差があること、全市における普及率の平均は決して高いこと、既設の市審議会の中にも有名無実なものが平均で約4分の1存在することから、実際に排除された人々が政治参加できる審議会とは、特定の分野に限られており、多様な分野にわたり広くブラジル全体に普及しているものでは必ずしもないといえる。

さらに市審議会の設置時期を、草の根民主主義を特徴の一つとする現与党の労働者党（PT）政権（連邦政府）が誕生した2003年との関連で見てみる。PT政権誕生後に設置された市審議会は、保健医療分野では13.5%のみだが、住宅分野では80.5%と非常に高い。また17分野の平均は54.6%で、半数以上の既設市審議会がPT政権誕生後に設置されている。このことから、市審議会は1988年憲法をもとに市政での設置が義務付けられてはいるが、その分野の多様化や設置数の増加が顕著になったのは比較的最近であり、それはより広範な国民の政治参加を目指す左派政党のPTが政権与党になったことと関連していると考えられる。

市審議会の設置時期をより詳しく把握するため、PT政権誕生前に最も多く設置された保健医療分野と、同政権誕生後に最も多く設置された住宅分野の市審議会について、各年順に設置した市の数を表にまとめた（表3）。同表から、市民の政治参加を標榜した1988年憲法の制定前から、保健医療分野では2009年時点の既設市審議会の0.4%に当たる19市審議会が設置されており、住宅分野では同じく0.2%に当たる5審議会が設置されていたことがわかる。しかし1988年憲法制定後、保健医療分野では主に1990年代に市審議会が多く設置されたのに対し、住宅分野での設置は大幅に遅れ、2007年と2008年に集中している。この要因としては、1988年憲法公布時に保健医療が社会権の一つとして明示されたのに対し、住宅に関しては権利として社会権の一つに加えられたのが2000年になってからということ（Presidência da República [1988]）、保健医療分野では社会運動が早くから全国規模での活動を活発化させていたこと（Avritzer[2009]）、保健医療が人命とも関わるより緊要な分野であることなどが考えられる。

表3. 保健医療と住宅の市審議会の設置数の推移

年	保健医療	既設*比	住宅	既設*比
1987 以前	19	0.4%	5	0.2%
1988	6	0.1%	2	0.1%
1989	31	0.6%	3	0.1%
1990	109	2.0%	5	0.2%
1991	1,267	23.4%	2	0.1%
1992	252	4.7%	1	0.0%
1993	667	12.3%	32	1.3%
1994	388	7.2%	12	0.5%
1995	164	3.0%	36	1.5%
1996	125	2.3%	12	0.5%
1997	895	16.5%	61	2.6%
1998	155	2.9%	23	1.0%
1999	100	1.8%	77	3.2%
2000	60	1.1%	61	2.6%
2001	306	5.6%	62	2.6%
2002	61	1.1%	52	2.2%
2003	99	1.8%	73	3.1%
2004	57	1.1%	42	1.8%
2005	160	3.0%	156	6.6%
2006	80	1.5%	127	5.4%
2007	149	2.8%	559	23.6%
2008	83	1.5%	639	26.9%
2009	106	2.0%	314	13.2%
不明	78	1.4%	17	0.7%
合計	5,417	100.0%	2,373	100.0%

(出所)IBGE[2010]のデータをもとに筆者作成。

(注) * 2009 年時点。

次に、市審議会がどのような特性と構成であるか、その形態について見てみる。MUNICでは、市審議会を「決議的 (deliberativo)」、「指針的 (normativo)」、「監査的 (fiscalizador)」、「助言的 (consultivo)」という 4 つの特性に分け調査を行っている。「決議的」とは、関連分野の政策や行政資源の執行について審議会が実質的な権限を有するものを指す。「指針的」とは、関連分野の政策や行政資源に関する指針や基準を審議会が制定するものを意味する。「監査的」とは、関連分野の政策や行政資源の実施および運行状況の監査を行う審議会である。「助言的」とは、関連分野の方策や政策について審議会は調査研究や教示を行うのみのものである (IBGE[2010:465])。これらの特性分類によると、政策の策定や実施に

より強い影響力を持つのが「決議的」審議会で、政策の方向性を決定する「指針的」審議会も行政スタイルの样態に関わるものといえよう。一方で、実施されている政策をモニタリングする「監査的」審議会や、コンサルティング的な要素の強い「助言的」審議会の影響力は、より限定的だと考えられる。

これらの点を考慮に入れ、表4の分野別にまとめた市審議会の特性を見ると、審議会が「決議的」である割合は保健医療分野で87.5%と最も高く、セクシュアリティ分野で50.0%と最も低くなっている。全分野の平均は73.8%で、4つの特性の中で最も高い数値となっている。また審議会が「指針的」である割合は、文化分野が73.5%と突出しており、交通とセクシュアリティの分野では25.0%にとどまっている。全分野の平均は41.6%で、4つの特性の中では最も低い数値であった。審議会が「監査的」である割合は、教育分野で75.9%と最も高く、文化分野で41.9%と最も低くなっており、全分野の平均は58.2%であった。最後の「決議的」審議会の割合は、文化分野で84.5%と最も高く、セクシュアリティ分野で50.0%と最も低くなっており、全分野の平均は71.1%であった。

また市審議会のメンバー構成について、審議員が市民社会と政府部門の出身者により同率で構成されているかを見てみる。市民社会と政府部門の出身者が同率である審議会の割合は、96.8%の児童青少年をはじめ4分野で90%を超え、文化分野が55.5%と突出して低くなっている。全分野の平均は86.5%に達することから、多くの審議会が同率構成であることがわかる。

これらのことから、分野により差異があるため一概には当てはまらないが、次の点を指摘することができる。ひとつは、市審議会は平均的に「決議的」および「助言的」な特性をより持っているが、これら2つの特性は負の相関関係が強い点である。つまり審議会は概して、「決議的」または「助言的」な特性のどちらかを優先させるか、両者の特性をほぼ等しく持ち合わせているといえる。また、「指針的」および「監査的」な特性の割合は平均で半数前後なため、期待される市議会の果たす機能として、これらの重要度は必ずしも高くないといえる。さらに、審議員が市民社会と政府部門で同率構成されているものが多く、この割合は緩やかであるが「決議的」な割合と総じて正の相関関係にあるといえよう。

また、市審議会の特性の変化について、教育および文化分野の市審議会に関するMUNICの2006年と2009年のデータを例に概観する。教育分野では決議的な審議会を有する市の割合が51.0%から65.0%、指針的なものが41.0%から51.1%、監査的なものが49.0%から60.0%、助言的なものが53.0%から64.8%へと増加している。また文化分野に関しても、それぞれの特性について順に11.9%から18.1%、7.5%から10.3%、9.7%から13.5%、13.4%から19.1%へと増加している。また、審議員の出自が市民社会と政府部門とで同率である割合も、教育分野で48.0%から70.8%、文化分野で10.5%から20.8%へと増加している(IBGE[2010:51,60])。

以上、教育および文化分野の2つの例からではあるが、全ての特性において数値が増加

していることは、市審議会の役割が多様化するとともにその重要性や影響力が増して来ていることを意味しよう。また、審議員構成の同率割合の増加は市民社会出身の増加であることから（IBGE[2010:83]）、構造的には審議会が市民社会側のニーズをより反映しやすい構成になって来ていると考えられよう。

表 4. 既設の市審議会の形態:2009 年

市審議会の分野*	市審議会の特性				審議員の 同率構成
	決議的	指針的	監査的	助言的	
保健医療	87.5%	42.6%	75.2%	57.6%	96.4%
児童青少年	86.6%	49.4%	74.7%	63.2%	96.8%
住宅	83.2%	39.7%	53.8%	59.4%	87.6%
高齢者	82.4%	43.5%	65.3%	68.8%	96.7%
教育	82.2%	64.6%	75.9%	81.9%	89.5%
環境	80.9%	40.2%	47.9%	77.8%	87.6%
障害者	78.4%	41.6%	65.3%	72.2%	94.5%
文化	77.3%	73.5%	41.9%	84.5%	55.5%
女性	76.4%	40.4%	61.6%	73.9%	86.9%
人権	73.4%	45.6%	72.2%	72.2%	84.8%
人種平等関連	72.3%	34.5%	50.0%	79.1%	85.1%
若年層関連	69.6%	35.0%	60.7%	71.9%	89.4%
都市開発・政策関連	69.6%	30.3%	43.3%	79.1%	85.5%
スポーツ	67.6%	43.5%	53.1%	74.2%	79.5%
公安	63.6%	32.8%	51.6%	69.1%	77.4%
交通	54.3%	25.0%	46.0%	73.8%	76.8%
セクシュアリティ	50.0%	25.0%	50.0%	50.0%	100.0%
平均	73.8%	41.6%	58.2%	71.1%	86.5%

(出所)IBGE[2010]のデータをもとに筆者作成。

(注)*分野の配列は「決議的」の割合が高い順。

3. サンパウロ市の審議会

最後に、本稿で事例として取り上げるサンパウロ市の審議会の概要について見ることにする。2009 年の MUNIC の調査結果をまとめたのが表 5 で、サンパウロ市では女性審議会が設置されていないが、全国で 4 つの市にしかないセクシュアリティ審議会が既設されている。設置年に関して表 3 との比較から、保健医療審議会是全国の中では遅く、住宅審議会には逆に早くなっている。その他の分野について表 2 の「PT 政権以降の割合」と比べると、サンパウロ市の審議会の設置時期が必ずしも全国的な傾向と合致しないことがわ

かる。また、ほとんどの審議会が過去1年間に会合を開催しているが、近年に設置された審議会に活動を行っていないものが見られ、有名無実化している可能性が考えられる。さらに審議会の特性に関しては、全国的な傾向である「決議的」審議会が多いという特徴は当てはまらない一方、審議会が「助言的」である割合は非常に高くなっている。なお審議員構成比については、他の多くの市と同様、ほとんどが市民社会と政府部門からの同数で構成されている。

これらサンパウロ市の審議会の特徴を形づくった要素として、ひとつに人口が1,100万人以上^{vi}とブラジルの市として最大であることがまず挙げられよう。また経済の中心であることも、市民の動員を要する労働や社会運動などの点で多大に影響していると考えられる。さらに、外国移民を中心に発展してきた歴史をベースに、世界との結びつきを強めるグローバルな都市であることは、人口の規模だけでなく、その構成員および彼らの価値観の多様性も高める上で重要な要素だといえよう。

表5. サンパウロ市の審議会:2009年

市審議会の分野	設置年	過去1年 の開催	市審議会の特性				審議員が 同率構成
			決議的	指針的	監査的	助言的	
教育	1988	○	×	○	×	○	○
児童青少年	1991	○	○	×	○	×	○
高齢者	1992	○	×	×	×	○	○
障害者	1992	○	×	×	×	○	○
人種平等関連	1992	○	×	×	×	○	○
環境	1993	○	○	×	×	○	○
保健医療	1998	○	○	○	○	○	○
人権	2001	○	×	×	×	○	○
住宅	2002	○	○	×	○	○	○
都市開発・政策関連	2002	○	×	×	○	○	○
交通	2003	×	×	○	○	○	×
セクシュアリティ	2005	○	×	×	×	○	○
公安	2007	○	○	×	×	×	○
若年層関連	2008	×	×	×	×	○	○
スポーツ	2008	×	×	×	×	○	○
文化	2009	×	×	×	×	○	×
女性	未設	-	-	-	-	-	-

(出所) IBGE[2010]のデータをもとに筆者作成。

(注)*分野の配列は設置年の早い順。

おわりに—サンパウロ市の住宅審議会を事例とした今後の課題

本稿の最後に、サンパウロ市の住宅審議会を事例として取り上げ、政治的影響との関連から市審議会へ参加する市民社会の代表性の問題を捉え、今後の課題を提示する。

サンパウロ市の住宅審議会に関しては、法令や議事録などの文書や情報がインターネット上で公開されておりⁱⁱⁱ、各年度の審議員の固有名詞や所属団体も掲載されている。そして審議員は、市政府、住宅局、政府金融機関などの「政府部門 (poder público)」、大学などの研究機関、住宅関連 NGO、労働組合、技術支援団体などの「市民社会 (sociedade civil)」、社会運動や住民組織などの「民衆運動 (movimentos populares)」の 3 つのグループに分けられている。しかし、これら 3 つのグループのうち、選挙により選出されるのは民衆組織のグループのみであり、完全な任命である政府部門だけでなく、“市民社会” とされるグループも政府の任命または内部関係者による選挙で選ばれとされる^{viii}。つまり、本稿で用いた MUNIC のデータで「政府部門と市民社会の代表が同率」とされるサンパウロ市の住宅審議会は、審議員の制度的な選出方法の点で、実際には同率ではないと考えられる。

また、「民衆運動」の代表である審議員を選ぶ選挙に関しては、サンパウロ市在住者で 18 歳以上の一般選挙投票資格者であれば誰でも投票でき、投票が義務付けられている一般の選挙とは異なり、任意投票により実施されることになっている。そして、より右派的とされる現与党政権の下で行われた直近のサンパウロ市住宅審議会選挙には、政権与党の支持者が多く動員され、右派的な“社会運動”の代表者が多く選出される結果となった^{ix}。表 5 の市審議会の特性などから、サンパウロ市の住宅審議会は同市の住宅行政に少なからぬ影響力を持っていると推測でき、それが故にこの事例のように、審議員の選出が政治的介入を受ける可能性が高くなると考えられよう。

これらサンパウロ市の住宅審議会の事例から、構造的および政治的影響のため、参加型制度である審議会に選ばれる「市民社会」の代表が、現実には市民社会を代表する人々ではなく、そのため、社会的に排除された人々の政治参加もさほど浸透していない可能性を指摘できよう。また、サンパウロ市の住宅も含めた他の審議会を見ると、同一人物が複数の異なる審議会に複数回選出されているケースも散見される。このような審議員の選出、つまり政治的コンテキストと審議会に参加する市民社会の代表性との関連については、審議会に関する調査研究において取り組むべき課題だとの指摘もなされている (Coelho & Veríssimo[2004], Houtzager et al.[2004])。ブラジルで整備されている参加型行政が市民社会の参加を掲げることで、実は社会で排除された人々の新たな排除の構図 (Marquez ed.[2007]) を形成しているのではないかという疑問を、最終原稿に向けた課題として提示し今後追究していきたい。

主要参考文献

〈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』第 52 巻第 12 号、68-80 ページ。
- 近田亮平 [2004]「サンパウロの都市貧困層向け住宅政策—「自主管理ムチラン」の住民組織」佐藤寛編『援助と住民組織化』日本貿易振興機構アジア経済研究所、109-138 ページ。
- [2005]「「社会的排除」と貧困問題—ラテンアメリカを中心に」二村泰弘編『「貧困概念」基礎研究』日本貿易振興機構アジア経済研究所、61-72 ページ。
- 篠田武司 [1999]「開発と市民社会—ブラジルにみる新たな開発の流れ」小池洋一・堀坂浩太郎編『ラテンアメリカ新生産システム論—ポスト輸入代替工業化の挑戦』日本貿易振興機構アジア経済研究所、301-339 ページ。
- 篠田武司・宇佐見耕一編 [2009]『安心社会を創る—ラテン・アメリカ市民社会の挑戦に学ぶ』新評論。
- 高木耕 [2001]「ブラジルの保健医療制度—理想のシステムは完成できるのか」『ラテンアメリカ・レポート』Vol.18, No.2、13-22 ページ。

〈外国語文献〉

- Avritzer, Leonardo [2002] *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton; Oxford: Princeton University Press.
- [2009] *Participatory Institutions in Democratic Brazil*, Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press; Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Bruce, Iain ed. [2004] *The Porto Alegre Alternative: Direct Democracy in Action*, London: Pluto Press.
- Carvalho, Maria do Carmo A. A. and Ana Claudia C. Teixeira eds. [2000] *Conselhos gestores de políticas públicas*, São Paulo; Pólis (Publicações Pólis, 37).
- Coelho, Vera Schattan P. and José Veríssimo [2004] “Considerações sobre o processo de escolha dos representantes da sociedade civil nos conselhos de saúde em São Paulo”, in Leonardo Avritzer ed. *A participação em São Paulo*, São Paulo; Editora UNESP, pp.105-122.
- Dagnino, Evelina ed. [2002] *Sociedade civil e espaço público no Brasil*, São Paulo; Paz e Terra.
- Gohn, Maria da Glória [1995] “Cidade, ONGs e Ações Cletivas: novas parcerias, atores e práticas civis.” *São Paulo em Perspectiva*, Vol.9, No.2, pp.33-44.
- Houtzager, Peter P., Adrián Gurza Lavalle and Arnab Acharya [2004] “Atores da sociedade civil e atores políticos: participação nas novas políticas democráticas

- em São Paulo”, in Leonardo Avritzer ed. *A participação em São Paulo*, São Paulo; Editora UNESP, pp.257-322.
- IBGE [2010] *Pesquisa de informações básicas municipais (MUNIC): perfil dos municípios brasileiros 2009*, Rio de Janeiro; IBGE.
- Marquez, Gustavo ed. [2007] *Outsiders?: The Changing Patterns of Exclusion in Latin America and the Caribbean*, IDB; DARCLAS, Harvard University, pp.3-14.
- Presidência da República [1988] Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm 2011 年 2 月 1 日アクセス).
- Rodgers, Gerry, Charles Gore and José B. Figueiredo eds. [1995] *Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses*, Geneva: ILO.
- Silva, Frederico Barbosa da, Luciana Jaccoud and Nathalie Beghin [2005] “Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias”, in Luciana Jaccoud ed., *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*, Brasília; IPEA, pp.373-407.
- Tatagiba, Luciana [2004] “A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo”, in Leonardo Avritzer, *A participação em São Paulo*, São Paulo; Editora UNESP, pp.323-370.

-
- i ブラジルの憲法で社会権の一つとして認められている権利。
- ii 最もローカルな地方自治体の単位が、ブラジルは人口規模などに関係なく「município」の一つであるのに対し、日本の場合は「市」「町」「村」であるが、本稿では最も類義的な「市」という訳語を用いる。
- iii Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República [2010] *Em questão*, No.1032, 29 de abril, p.2.
- iv MUNIC におけるこれら個人人権問題といえる分野は、児童青少年、高齢者、女性、障害者、人種平等関連、若年層関連、セクシュアリティである。
- v 全国 5,565 市に対する割合のため、既設市審議会との割合を算出した表 4 の数値とは一致しない。審議員の構成割合についても同様。
- vi 2010 年の人口センサス (IBGE) では 11,244,369 人。
- vii サンパウロ市住宅局 (<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/organizacao/cmh/index.php?p=139> 2011 年 2 月 1 日アクセス)
- viii 住宅審議会に代表を送っている「南東部住宅運動協会 (Associação dos Movimentos de Moradia da Região Sudeste)」のリーダー (2011 年 2 月 15 日)、および「北部土地なし住民組織 (Associação dos Sem Terra da Zona Norte)」代表の審議員 (2011 年 2 月 16 日) へのインタビュー調査より。
- ix 上記および「サンパウロ住宅運動連盟 (União dos Movimentos de Moradia de São Paulo)」リーダー (2011 年 2 月 20 日)、カンピーナス大学の Luciana Tatagiba 教授 (2011 年 2 月 17 日) に対して行ったインタビュー調査より。