

第4章

ブラジル・サンパウロ市の気候変動政策と参加型制度の再評価

舛方 周一郎

要約：ポスト新自由主義期のラテンアメリカにおいて、ブラジルの参加型制度は市民の政治参加の代表的な形態である。ただし、参加型制度についての多くの研究が、特定の成功例を取り上げる規範的な手法から一定の基準に則して制度の有効性を評価する手法へと変化している。本論文では、ラテンアメリカにおける参加型制度にまつわる研究動向を整理した後に、ブラジル・サンパウロ市において政策過程に市民が参加する制度の一つとして紹介される「気候変動環境経済委員会（Comitê do Clima）」を事例に、環境政策に関する参加型制度を再評価するための予備的な考察を行う。

キーワード： ラテンアメリカ ブラジル サンパウロ市 審議会 市民参加
気候変動政策 制度設計

はじめに

1980年代以降のラテンアメリカにおける新自由主義改革の一つとして進んだ地方分権化は、地方行政への権限を拡大させ、政策過程に市民が参加する動きを高めた。こうした市民参加の多くは、同時期のラテンアメリカにおける民主化の流れの中で、ローカルレベルから民主主義を深化させようとする広範囲の社会運動が主導した「下からの民主化」と手を携えて制度化されたものである（Abers[2000]; Fung and Wright[2003]）。さらに2000年前後に発生した世界的な経済危機を契機として、代表制民主主義の不全を指摘する見方や、政治指導者たちへの不信が拡大した。その結果、現在のポスト新自由主義期におけるラテンアメリカの複数の国では、代表制民主主義の機能を補完するために、地方自治体において参加型制度を構築する動きがみられる（Selee and Perozzotti eds.[2009]; Golfrank[2011a]; Golfrank[2011b]; 出岡[2012]）。

ブラジルの参加型制度も、ポスト新自由主義期のラテンアメリカ諸国における市民

の政治参加の代表的な形態である。ブラジルは連邦レベル、州レベル（26州と1連邦直轄区）、基礎自治体（Município）レベル（5500以上の市町村）を基本的な行政区分とする、世界で最も地方分権化した国の1つである（Dickovick[2011]）。ブラジルでは参加型制度の1つの形態として、リオグランデドスル州ポルトアレグレ市における参加型予算（orçamento participativo）の実施が注目を集めた。他の参加型制度の形態でも、特定の公共政策に関する審議会（conselho）などを通じて、実際に数百万人にも及ぶ市民が基礎自治体の都市計画、医療制度、住宅建設、コミュニティー開発、環境、女性、高齢者、青少年活動、教育などの問題に参加してきた。以上からも、ブラジルはラテンアメリカの地方自治体における参加型制度の中心地と称される。とくにサンパウロ市は、1970年代後半から始まったブラジルの民主化過程において市民運動の拠点となった。保険医療や都市改革などに関する参加型の諸制度も、既存の政治過程の中では排除され、価値の配分が反映されにくかった社会集団や個人からの要求を受けて、サンパウロ市で初めて導入されている（Avritzer[2009a]; Tatagiba[2004]）。

ただし本論文で取り上げる環境問題は、通常の参加型制度とはやや状況が異なる。環境問題は、長い年月をかけて深刻さが拡散してきた結果、コミュニティーで問題への危機感や不安感が形成されている。とりわけ気候変動のような問題は、被害の規模や範囲が世界規模であり、問題の原因と結果の因果関係が不明確である場合が多い。地方行政が対策を講じるうえでは、厄介な問題である（Biderman[2011]; Martins and Ferreira[2011]）¹。

こうした不確実な状況に遭遇したさいに圧倒的な重要性をもつのは、専門家である。専門的な知識を備えた専門家は、不確実性が高い複雑な問題の解決に向け、政策の有効性（質）や政策過程の正当性を高めると考えられてきた。その反面、実際の政策策定が専門家の科学的知見だけで判断されてしまうことには懸念があり、批判の対象となった（内山・伊藤・岡山編[2012]）。それゆえに環境問題という不確実性の高い問題に取り組むうえで、参加型制度を通じて社会セクターや一般的な市民の意見を政策に反映させることは、現実的な解決策を模索する議論や意思決定の質を高めるうえで付加価値となる。ここに、環境問題をめぐる政策過程に市民が参加する意義を見出すことができる²。

とはいえ本論文の目的は、先行研究の中で高く評価されてきた基礎自治体における参加型制度の成功例を紹介することでは必ずしもない。本論文では、サンパウロ市において、気候変動政策の策定と実施過程に市民社会が参加するための制度として紹介されている「サンパウロ市気候変動環境経済委員会（Comitê do Clima）」の有効性を事例に、環境政策に関する参加型制度を一定の基準のもとで再評価するための予備的な考察を行う。

本論文の構成は以下の通りである。第1節では、参加型制度の主要形態とされる参

加型予算と審議会の仕組みを概説する。そしてナイレン (Willian R. Nylen) の研究に依拠してラテンアメリカにおける参加型制度についての「第一世代」と「第二世代」の研究の相違点を比較しながら、ラテンアメリカにおける参加型制度研究の近年の動向を整理する。第2節では、本研究の事例選択の根拠となるブラジルにおける環境行政と環境保護運動の関係、ならびにサンパウロ市における気候変動政策の概要と参加型制度の仕組みを概説する。むすびに、気候変動環境経済委員会の制度上の問題点と今後の課題を提示する。

1. ラテンアメリカにおける参加型制度の研究動向

(1) 主要な参加型制度：審議会と参加型制度

参加型制度の著名な研究者であるアブリッツァーによれば、参加型制度の特徴は、①代表と参加の原則が同時に作用すること、②市民社会の自発的な取り組みが永続的な政治組織へと変容すること、③市民が政党や国家主体との間に相互作用をもつこと、④有効性を求める制度設計という現実的な観点があることである (Avritzer[2009a: 8])。ブラジルにおいて参加型制度は、1988年のブラジル憲法の制定を礎に、国家と社会の相互関係を結ぶ経路として国家、州、基礎自治体の各レベルで形成されてきた。参加型制度には、主に参加型予算、公共政策の審議会、公聴会、カンファレンス、都市マスター計画、ワーキング・グループ、政府間プログラムなどが挙げられる。社会運動、市民社会団体、市民個人は、この制度を介して政策の策定、監視、管理、実施に関与してきた (Avritzer[2009b]; Euzeneia[2012])。

ブラジルにおいて、実際の公共政策に影響を与えているのは、参加型予算と審議会である。まず、ブラジルを代表する参加型制度として参加型予算がある。参加型予算は、市民が基礎自治体において、公共の予算の一部をどのように配分するかを決める参加型民主主義の一形態である。参加型予算は、市民が予算案の確認、議論、課題の優先順位、実際の使い道を決定する。その意味で、下からの意見を吸い上げて全体の意見をまとめるボトムアップ型の管理方式を採用する。もちろん市民が決定した予算案を実際に導入するかどうかは、市長や市議会の決議と関係しているが、政府関係者はこの策定の過程には関与しない。したがって参加型予算は、既存の行政サービスでは価値の配分が反映されにくい社会集団や個人でも、制度の上では参加型予算に参加して自己の利益を主張することで政策を実施することが可能となっている (近田[2012]; Leubolt, et al.[2012])。

参加型予算の試みは、1989年にブラジルのリオグランデドスル州都ポルトアレグレ市において、民主化過程の初めに公共財の配分をめぐる審議を効果的に提案するために開始された。参加型予算はもともと、ブラジルの急進左派政党だった労働者党 (PT :

Partido dos Trabalhadores) による政治戦略として、草の根のレベルで開始された (Abers[2000])。アプリッツァーによれば、2004 年の段階で実施されていた参加型予算のうち、47%が労働者党に関係する政権で実施されている。その他の参加型予算の大部分でも、ブラジル社会党 (PSB: Partido Socialista Brasileiro)、ブラジル共産党 (PCdoB: Partido Comunista do Brasil)、民主労働党 (PDT: Partido Democrático Trabalhista) などの左派または中道左派とされる政党の政権に集中している (Avritter[2009b:38])。他方でポルトアレグレの経験は、政党間のイデオロギーの違いを超えて模倣されて、ウルグアイやアルゼンチンなどのラテンアメリカ諸国、ヨーロッパ諸国、アフリカ諸国でも実施されている³。

もう 1 つの参加型制度は審議会である。審議会は、特定の政策課題をめぐり行政と市民社会の代表が協議する混合的な制度である。審議会には、参加型予算と比べると大まかに 3 つの特徴がある。第一に、市民社会の中から審議会に参加する代表者 (組織) が選定されることである。参加型予算には全ての市民が参加することができ、審議の過程が広く市民に公開されている一方で、審議会においては、市民社会が影響力を発揮するために、資源や権限をもつ市民社会の代表が選出される必要がある。したがって草の根レベルの参加が制限されることになるので、ボトムアップ型の参加型予算に比べると、審議会は市民参加の程度は低いといわれる (Avritzer[2009b]; Euzeneia[2012])。

第二に、市民社会の代表は、審議会の中で行政府の代表と権力を共有している。審議会は参加型予算とは異なり、行政府の関連局の代表に加えて、特定の社会集団、労働者団体、産業セクター、大学、NGOなどの他の市民社会によって同等数 (2 分の 1 あるいは 3 分の 1) の割合で、審議員 (conselheiro) が選出されるように構成される (Tatagiba[2004])。したがって、市民社会から代表として選出された審議員は、参加型予算に比べれば、制度上は一定の自主性を確保することができる⁴。

第三に、審議会は、設置や運用方法が市の法律で規定されている。参加型予算は、こうした法制度の程度が低いために、実状は行政府の裁量に依存することになる。しかし審議会では、政策課題の内容が多様であるため、意思決定は制度内規に委ねられることになる (Cortes[2011])。

(2) ラテンアメリカにおける参加型制度研究の世代交代

このように、市民がどのような経路で政策過程に参加するのか、どのように行政府と権力を共有するか、どの程度まで法制化が進んでいるのかなどの要素は、参加型制度の特徴を知るうえでは必要不可欠である。しかし、ラテンアメリカにおける参加型制度に関する膨大な先行研究を体系的に整理してみると、研究の世代によりいくつかの相違点があることがわかる。例えば、参加型制度の研究者であるナイレンは、図 1

のように 1990 年代から 2000 年代の研究を「参加型制度の第一世代」と呼び、その後の「参加型制度の第二世代」の研究と区別している (Nylen[2011])。

	第一世代	第二世代
特徴	市民組織(個人)の主体性	参加型制度の有効性(成功、失敗)、制度設計
時代区分	1990s-2000s	2000s-現在
参加型予算	ポルトアレグレなどの成功例を強調	ポルトアレグレの事例は、全ての事例に応用可能ではない
参加型民主主義の役割	政治指導者への影響、市民の参加促進	政治指導者の合理選択、裁量
ニューレフトのイデオロギー	強調する	強調しない
研究手法	理論的(規範的)	実証的:応用可能な分析枠組(変数、指標)、比較事例分析
		(出所)Nylen[2011]をもとに筆者作成。

第一世代の研究の典型的な文献としては、参加型予算をめぐるポルトアレグレの経験をアカデミックの分野で初めて紹介したアベルス (Abers[2000]) がある。アベルスの研究は、政策過程へ貧困者や社会的に排除された者たちの参加を促すうえで、社会構造、社会集団、市民個人の主体性に注目する。こうした視点が評価されて、アベルスの研究は初期の参加型制度研究の指標となった。さらにアベルスの研究を受け継ぐ研究も、主にポルトアレグレ市の参加型予算の成功例に特化した。そして、実際の地方自治体において、規範的な参加型民主主義の理論にもとづくエンパワーメント型参加民主主義 (Fung and Wright eds.[2003])、再配分型民主主義 (Santos[2005])、参加型制度改革 (Avritzer ed.[2004]; Biocchi[2005]; Nylen[2003]) などの参加型民主主義の実施を擁護する傾向にあった。

しかしポルトアレグレの事例は、全ての状況に普遍的に応用が可能というわけではなく、参加型予算の例外事例であることが広く認められるようになっている。これは参加型制度を分析する第二世代の研究者の多くが、複数事例や一定の基準をもとに、制度設計の成功例や失敗例 (Goldfrank[2011a]; Goldfrank[2011b]) の提示や、制度の有効性 (公開性と市民のアクセス、制度の質、影響、透明性、説明責任など) の評価をするようになったからである (Avritzer[2008]; Avritzer[2009]; Pires ed.[2011]; Silva and Cleuren eds.[2009]; Wampler[2007]; Wampler[2008])。

また、なぜ首長が参加型制度を導入するのかという点でも、第一世代の研究と第二世代の研究では解釈が異なる。第一世代であれ、第二世代であれ、参加型制度の導入

には、有力な首長（市長や知事）の一貫した動機が必要であることが共通の認識となっている（Selee and Peruzzotti[2009]; Silva and Cleuren[2009]）。ただし、参加型制度を設立するうえで、首長には制度を構築・維持するだけでなく、社会から公共的な透明性や説明責任を得る必要がある。この状況についてナイレンの説明によれば、第一世代の研究者は、「国家と社会」の関係をつなげる「新しい左派（New Left）」のイデオロギーに焦点を当てる。一方で、第二世代の研究では、参加型制度の導入は、首長が今後の選挙を意識したものであり、多くの有権者を動員できる市民社会組織と同盟を取り付けるといふ首長の短期的な計算であると主張する（Nylen [2011]）。また近年の研究者は、現存する参加型制度が「直接的」、「急進的」、「熟議型」という当初の骨格から離れ、参加型制度に市民の代表が参加することで、逆説的に新たな代表制を生み出している場合があることも明らかにしている（Selee and Peruzzotti[2009]）。つまり第二世代の研究の視点にたてば、参加型制度の成功と持続可能性の鍵は、国家主体と社会主体の間に左派のイデオロギーにもとづく関係があったかどうかではない。むしろ現状を考慮した首長や官僚が、社会集団を政策過程に迎え入れる合理的な判断に係っている。こうした第二世代の研究は、サンパウロ市気候変動政策をめぐる参加型制度を分析するうえでも有効な示唆をあたえている。

2. 事例選択

第1節では、ナイレンの研究に依拠してラテンアメリカにおける参加型制度の「第一世代」と「第二世代」の研究を比較して、ラテンアメリカにおける参加型制度研究の近年の動向を整理した。こうした研究動向をふまえて第2節では、本研究の事例選択の根拠となるブラジルにおける環境行政と環境保護運動の関係、ならびにサンパウロ市における気候変動政策の概要と参加型制度の仕組みを概説する。

(1) ブラジルの環境行政と環境保護運動

ブラジルにおいて、政府の環境政策に影響を与えてきたのは環境保護運動家である。ブラジルにおける環境行政は、軍事政権期の1973年に環境特別庁（Secretaria do Meio Ambiente, SEMA）を創設してから展開していく。その背景には、ブラジル政府が国家主導の経済開発を重視したあまりに、国内の産業拠点での公害や、アマゾン地域での森林伐採が深刻化したことが挙げられる。こうした状況のなかで、環境保護運動は政治体制の転換期における民主化運動やその他の社会運動との関係を深めながら、広大なネットワークを構築し始める。1977年から1981年にかけて政治的自由化の動きが加速されると環境保護運動が台頭し、環境保護運動家は、市民が参加できる新しい制度づくりを政府に要求し始めた。とくにブラジルにおける環境保護運動の特徴は、

環境保護の課題と社会開発（貧困削減、格差、社会的不公正）の課題を同時に追求する「社会環境保護主義（Socio-environmentalism）」を基盤とすることだった。この課題を達成するために、他の集団たちは集団同士で戦略的な協調関係を結び、社会問題と環境問題は等しく重要な課題となった。そして環境保護運動が成熟期を迎えた1990年代、環境保護運動家は国家の環境資源の管理や政策にも参画して、重要な役割を果たし始める（Domask[1998]）。

環境保護運動家たちは、環境問題をめぐり政府に圧力を与えつつ、市民の環境意識を感化することで、政策策定に市民が参加する制度を構築するきっかけを作った。1981年、政府は環境保護運動家の要求に応えるかたちで連邦、州政府、非政府組織の代表を政策過程に参加させながら、政策と環境基準を設計する国家環境システム（O Sistema Nacional do Meio Ambiente, SISNAMA）を設立する（Hochstetler and Keck[2007]）。また、1988年憲法で記載された環境保護に関する条文と、1992年の環境と開発に関する国際会議（リオ環境サミット）において採択されたリオ宣言により、政府と環境運動が対話する経路が強化された。こうした条約にもとづき、連邦、州、基礎自治体の各レベルでは、国家環境審議会（Conselho Nacional do Meio Ambiente, CONAMA）、州環境審議会（Conselho Estadual do Meio Ambiente, COEMA）、基礎自治体環境審議会（O Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente, CONDEMA）が設置されて、審議会の決定が、行政府の活動をある程度まで方向づけることになった。なお、サンパウロ市における環境審議会の設置もまた、市内で公害が深刻化するなかで、多くの環境保護運動が行政に対応を迫ったことに由来する（Hochstetler and Keck[2007]）。サンパウロ市では、1993年に市内の環境統制と管理を実施する緑と環境局（Secretaria do Verde e Meio Ambiente, SVMA）の局内組織として、環境と持続可能な開発審議会（Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, CADES）が設置された（1993年11月18日法律第33804号）。環境と持続可能な開発審議会は、環境問題に関連する無数の社会集団が政策策定の過程に関与して、サンパウロ市全域において自然環境の保全、保存、回復、改善に関する問題に取り組むための助言的かつ討議的な組織である⁵。

(2) サンパウロ市における気候変動政策

サンパウロ市はまた、連邦政府の取り組みに先導する都市として、気候変動に対応する世界の大都市でも中心的な役割を果たしてきた。気候変動問題は、被害の規模や範囲が世界規模であり、問題の原因と結果の因果関係が不明確である。しかし、地方自治体は気候変動政策にとって重要な主体の1つとして認識されている（Bulkeley and Betsill[2003]; Bulkeley and Newell[2010]）。都市は世界の人口、経済活動、インフラの中心であり、経済成長の原動力となっているが、反面、温室効果ガスの排出や

公害の主要地域でもある。とりわけサンパウロ市では、住民のうち 40%以上が周辺地域に住む都市貧困者あるいは社会的弱者であり、スラムなどの社会インフラが整備されていない傾斜面地域に居住する住民ほど、気候変動が原因とされる被害にさらされてきた。つまり気候変動政策には、交通、住宅政策、水道管理などのインフラ強化を講じて、都市の強靱性を高めることで、気候変動により発生する被害を抑えるという目的もあったのである (Baker ed.[2012])。

2005 年 1 月の温室効果ガス排出削減目録 (O Inventário de Emissões de Gases de Efeito Estufa) の策定以降、2007 年 5 月から 2008 年 12 月までの作成過程をへて、気候変動法案が市議会に提出されると、サンパウロ市は、2009 年 6 月にサンパウロ市気候変動法 (Lei de Política de Mudança do Clima no Município de São Paulo, Lei No.14.933/09) をブラジルの都市としては初めて制定している⁶。この法律は、国際的な気候変動政策の要とされる 1997 年京都議定書の取り決めに適用して、2012 年までに 2005 年比で 30%の温室効果ガス排出量の削減目標を課した。この法律の原型は、もともとジルベルト・カサビ (Gilberto Kassab) 市長 (2006 年 4 月~2012 年) と、サンパウロ市緑と環境局 (SVMA) のエドゥアルド・ジョルジ (Eduardo Jorge Martins Alves Sobrinho) の指揮のもとで、他の関連局、専門家、持続可能性をめざす自治体協議会 (Local Governments for Sustainability, ICLEI)、ジェットウリオ・ヴァルガス財団 (Fundação Getulio Vargas, FGV)、世界資源研究所 (World Resource Institute, WRI) などの組織と連携して、サンパウロ市気候変動法案 (Projeto de Lei de Políticas Mudanças Climáticas do Município de São Paulo) として策定したものである。さらに、気候変動問題に携わる国連環境計画 (United Nations Environment Programme, UNEP) などの国連機関や、世界大都市気候先導グループ (Climate Leadership Group, C40) などの国境を越える自治体ネットワークも、情報提供の面から政策策定を補佐した (Cunha, Rei and Walter[2009])。

ただし、気候変動問題という複雑な政策課題に基礎自治体が対応するためには、基礎自治体の中で現実に発生する別々の課題に体系的に取り込む必要がある。サンパウロ市の気候変動政策においても、気候変動に関連する部門 (エネルギー、建設、廃棄物管理、衛生、交通、土地使用) ごとにプログラムが細分化されている。例えば、廃棄物管理に関するプログラムでは、市内のバンデイランテス地区とサンジョアン地区のゴミ処理場におけるバイオエネルギーの生成事業が効果をあげている。このことで、サンパウロ市は 2012 年時点で、2005 年比で温室効果ガス排出量の約 20%の削減を達成した。他にも市内に太陽エネルギーを導入する法律を制定し、公共交通に関するプログラムでは、市内バス運行に非化石代替燃料を使用することで、化石燃料使用を毎年 10%削減する目標を掲げている⁷。以上のように、サンパウロ市は市内の各組織と広範に協働しながら、土地利用、交通、産業、エネルギー、建設、廃棄物管理に関す

る各プログラムを推進することで、気候変動の緩和と適応を目的とする具体的な措置を実施している。

(3) サンパウロ市における気候変動政策をめぐる参加型制度

気候変動政策の策定と実施の過程において、市政府機関として役割を果たすのがサンパウロ市気候変動環境経済委員会である⁸。同委員会は、気候変動問題をめぐる政策や制度の実施を支援する審議組織として設立された。同委員会はまた、図2のように12市局（都市開発局、緑と環境局、政府局、財政局、都市インフラ事業局、教育局、交通局、住宅局、医療局、官公庁業務局、国際関係局、計画担当局）、1州局（州下水エネルギー局）と、3つの労働組合（州市民建設産業労働組合、州不動産事業労働組合、中央労働組合）、2つの産業セクター（州産業連盟、国家自動車製造者委員会）、2つの国際NGO（持続可能性をめざす自治体協議会、グリーンピース）、2つの大学（サンパウロ大学、サンパウロ州立大学）、2つの関連機関（国家自動車製造者委員会、ブラジル持続可能な建設審議会）から構成される。さらに同委員会は、気候変動政策の立案と実施に市民社会の代表が参画することで、行政の説明責任、審議過程の透明性、政策の有効性を高めることに貢献しているとされる⁹。

政府代表		社会代表	
1	都市開発局(Presidencia)	14	持続可能性をめざす自治体協議会(ICLEI)
2	緑と環境局(執行局)	15	サンパウロ州産業連盟(FIESP)
3	政府局	16	サンパウロ大学(USP)
4	財政局	17	サンパウロ州立大学(UNESP)
5	都市インフラ事業局	18	国家自動車製造者委員会(ANFAVEA)
6	教育局	19	グリーンピース
7	交通局	20	国家公共交通委員会(ANTP)
8	住宅局	21	サンパウロ州市民建設産業労働組合(SINDUSCON-SP)
9	医療局	22	サンパウロ州不動産企業労働組合(SECOVI)
10	官公庁業務局	23	中央組合団体
11	国際関係局	24	ブラジル持続可能な建設審議会(CBCS)
12	計画担当局		
13	州下水エネルギー局		

(出所)Prefeitura do Município de São Paulo, Secretaria do Verde e do Meio Ambiente [2009]をもとに筆者作成。

またサンパウロ市気候変動環境経済委員会には、都市の地球温暖化の影響を削減する方法を議論するために、テーマごとに以下の 6 つのワーキング・グループが設置されている¹⁰。

1. ワーキング・グループー持続可能性とエネルギー
2. ワーキング・グループー建設分野における持続可能性
3. ワーキング・グループー廃棄物管理における持続可能性
4. ワーキング・グループー持続可能性と衛生
5. ワーキング・グループー交通分野における持続可能性
6. ワーキング・グループー - 持続可能性と土地使用

これらのワーキング・グループが研究調査の後に、委員会に提出する陳述書は、サンパウロ市の気候変動に関する主要な課題に焦点をあてている。一見すれば気候変動問題への対策は不可視なものであるが、課題を細分化することで都市にとって可視的な計画や行動として示すことができるというわけである。委員会は、ワーキング・グループの活動を介して、①異なる機関やそれぞれの目標の中で、プログラムや計画に関する情報の整理、②委員会に提出されたプログラムや計画の取捨選択、③委員会により指示されたプログラムや計画の付随、④テーマに関連する委員会により示された多面的計画の分析を実施する活動を展開している。またワーキング・グループ内での会議は、委員会の設立以来、低炭素社会の構築にむけた活動を実施するための計画やその解決にむけた議論をおこなう中心的な場所となっていた。その議論の大多数は、専門家の尽力や政府以外の組織の陳述に基づいており、気候変動政策の領域を促進すべく実施可能な活動を生んできた¹¹。ワーキング・グループは、2010年の終わりに初めてサンパウロ市の気候変動政策を実施するために、委員会や市政府に優先的に実施すべき行動の指示や政策提言を行っている（Biderman[2012]）。

むすび：参加型制度としての有効性と今後の課題

サンパウロ市気候変動環境経済委員会は、サンパウロ市において気候変動政策の策定と実施過程に市民社会が参加する制度として紹介されている¹²。しかし参加型制度としての有効性を評価したとき、同委員会には多くの問題点が指摘される。第一に、サンパウロ市気候変動環境委員会の設立と運営には、政治指導者の裁量、政治的意思が深く関わっている。気候変動政策の策定から実施の期間において、サンパウロ市では、中道左派のブラジル社会民主党（PSDB: Partido da Social Democracia Brasileira）のジョゼ・セーラ市長（José Serra: 2005～2006年3月）と、セーラのもとで副市長を務

め、セーラの政策を受け継いだ保守右派の民主党（DEM: Democratas）のジルベルト・カサビ市長により政権が運営されていた¹³。とりわけセーラは、自身の政治的キャリアからも気候変動政策を綱領として重視する人物だったが、サンパウロ市気候変動環境委員会の設立には気候変動政策の実施に消極的な国政を担う労働者党政権に対応を迫るという狙いがあったと考えられる¹⁴。

第二に、サンパウロ市気候変動環境経済委員会の構築そのものは、緑と環境局長の強い指導力によるものだと言われている¹⁵。サンパウロ市の審議会の設立は、環境保護運動の影響を強く反映したものだだったが、サンパウロ市気候変動環境委員会の審議員は、市長の任命によるものであることから、左派イデオロギーに基づいて国家と社会が連携した結果だったとは考えにくい。さらに同委員会は、気候変動政策の政策過程に関与する利益団体を限定して閉鎖的な意思決定の過程を作ることによって、気候変動政策に関連する他の主体を政策過程から排除している問題も明らかになっている。

第三に、サンパウロ市気候変動環境経済委員会への一般市民の限定的な参加である。環境問題という不確実性の高い問題に取り組むうえで、参加型制度を通じて社会セクターや一般的な市民の意見を政策に反映させることは、現実的な解決策を模索する議論や意思決定の質を高めるうえで付加価値となる。しかし実際には気候変動政策の立案の過程において公聴会が実施されたにすぎず、一般市民の意向が政策に有効に反映しているとは言い難い。こうした点からも、公共的な透明性や説明責任を確保するために、行政が市民の参加する同委員会の存在を利用しているのではないかと考えられる。いくつかの問題をふまえて、参加型制度としての有効性に関する評価は今後の研究課題としたい。

¹ 本稿における気候変動問題とは、広義で化石燃料の燃焼などのエネルギー消費により大気中に温室効果ガスが蓄積され、地球表面の平均温度が上昇することで発生するといわれる環境問題（洪水、土砂崩れ、干ばつ、暴風雨など）を意味する。

² 環境政策過程への市民参加は、市民の集団的利益と環境の持続可能性の保護が関連づけられる点に根拠がある。一般的に環境は人々の生命の基盤をなすべきものであるため、環境が保護されることは市民としての権利（環境権）であるという認識がもたれている。ただし、政策策定は専門家の専門性に依存することになる。そこで、市民がその策定と実施に直接参加することで、集団的な利益の配分に変化を促す必要がある。したがって環境政策過程に市民が参加することも、参加型民主主義を実践するための課題として捉えられるようになった（Lenzi[2009]; Biderman[2011]）。

³ ただしブラジルにおける参加型予算の実施は、リオグランデドスル州、サンパウロ州、ミナスジェライス州の各基礎自治体に集中している。このことから、制度の波及には地域的な限界が指摘されている（Avritzer[2009b: 40]）

⁴ ただしアブリツァーは「市民社会が強いものの、政治社会（主に政党）が参加型政策の実施を強く望んでいない場合には（審議会のような）権力共有が参加形態としては最も適している」と言及して、審議会の制度上の問題点を指摘している（Avritzer[2009a: 168]）。

⁵ 環境と持続可能な開発審議会はまた、サンパウロ市におけるエネルギー効率や、緑化分野といった社会環境の課題にも従事してきた。気候変動問題への対応に関する環境と持続可能な開発審議会の推薦や提案によっては、同審議会の下部組織にあたるサンパウロ市気候変動環境経済委員会は、意思決定の判断を調整しなければならない (Biderman[2011: 314-316])。

⁶ サンパウロ市気候変動法は、全 8 編 51 条で構成されている。【第 1 編】(1 条～3 条)：原則、概念、方針、【第 2 編】(4 条)：目的、【第 3 編】(5 条)：目標、【第 4 編】(6 条～23 条)：緩和と適応戦略、【第 5 編】(24 条～41 条)：制度、【第 6 編】第 42 条：制度的措置、【第 7 編】(第 43 条)：環境と持続可能な開発に関する特別基金 (FEMA)、【第 8 編】(第 44 条～第 51 条)：最終的裁量 (Prefeitura do Município de São Paulo, Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente[2009])。

⁷ Prefeitura do Município de São Paulo, Secretaria Municipal do verde e do meio ambiente[2009]を参照。

⁸ サンパウロ市気候変動環境経済委員会の設立は、既に気候変動法第 42 条で承認されていたが、具体的な取り組みは 2009 年 9 月 21 日に制定された委員会法令規約第 50866 号 (Decreto Regulamentador do Comitê No.50.866) で明記された。

⁹ Prefeitura do Município de São Paulo, Secretaria Municipal do verde e do meio ambiente[2009]を参照。

¹⁰ CMMCE HP (アクセス日 2012 年 12 月 12 日)。

¹¹ CMMCE HP (アクセス日 2012 年 12 月 12 日)。

¹² Prefeitura do Município de São Paulo, Secretaria Municipal do verde e do meio ambiente[2009]を参照。

¹³ サンパウロ市の有権者は、裕福層が支持する保守右派政党と、貧困層が支持する急進左派政党への支持に二分する傾向にあり、政権の交代が繰り返されてきた。基礎自治体レベルでの直接選挙が復活した 1986 年から現在までのサンパウロ市長とその所属政党は、保守右派のブラジル労働党 (PTB) のクアドロス (Jânio Quadros: 1986～88 年)、急進左派の労働者党 (PT) のエルンジーナ (Luíza Erundina: 1989～1992 年)、保守右派の進歩党 (PP) のマルーフィ (Paulo Maluf: 1993～1996 年)、労働党のピッタ (Celso Pitta: 1997～2000 年)、労働者党のマルタ (Marta Suplicy: 2001～2004 年)、中道左派のブラジル社会民主党のジョゼ・セーラ、保守右派の民主党のジルベルト・カサビである (ただしカサビは、2011 年に党首として中道の社会民主党 (PSD) を結成)。さらに 2012 年 10 月のブラジル地方選挙の結果をうけて、労働者党のハダジ (Fernando Haddad: 2013 年～) がサンパウロ市長に就任した。

¹⁴ その後、サンパウロ市長からサンパウロ州知事となったセーラは、州の気候変動政策にも取り組み、2007 年 6 月州気候変動法案を作成、2009 年 1 月法案を議会に提出、同年 11 月 (国連気候変動コペンハーゲン会議の数週間前) に、サンパウロ州気候変動法を制定した。さらに 2009 年 12 月の国連気候変動コペンハーゲン会議のサブセッションにおいて、セーラはサンパウロ州の気候変動政策を示して、地方自治体による気候変動政策の重要性を訴えている。こうした点からも、セーラが地方自治体の気候変動政策に積極的に関与してきた様子がわかる。

¹⁵ サンパウロ市気候変動政策の策定と実施の過程に関与した C40 ブラジル事務局 Adalberto Felício Maluf Filho 氏への筆者の聞き取り調査 (2012 年 9 月 7 日) と、サンパウロ市議会議員 Gilberto Natalini 氏への筆者の聞き取り調査 (2012 年 9 月 7 日) による。

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・パブリックが拓く新しい政治』岩波書店 147-178 ページ)。
- 内山融、伊藤武、岡山裕編著[2012]『専門性の政治学－デモクラシーとの相克と和解』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』2012年12月第53巻第6号 35-71 ページ)。

<外国語文献>

- Abers, Rebecca Neaera[2000] *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*, Boulder: Lynne Rienner.
- Avritzer, Leonardo ed.[2004] *A participação em São Paulo*. São Paulo: Editora UNESP.
- _____ [2008]“Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático,” *OPINIÃO PÚBLICA*, Campinas: vol. 14, núm 1. junho, pp. 43-64.
- _____ [2009a] *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Washington, DC: Johns Hopkins University Press.
- _____ [2009b] “Sociedade civil e participação no Brasil democrático.” em Leonardo Avritzer org., *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, pp. 27-55.
- Baker, Judy L. ed.[2012] *Climate Change, Disaster Risk, and the Urban Poor: Cities Building Resilience for a Changing World*. Washington D.C.: The World Bank, pp. 235-267.
- Biderman, Furriela Rachel[2011] “Limites e alcances da participação pública na implementação de políticas subnacionais em mudanças climáticas e o município de São Paulo,” Ph.D. Dissertation, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, EAESP-FGV.
- Biocchi, Gianpolo[2005] *Militants and Citizens: The Politics of Participatory*

-
- Democracy in Porto Alegre*, Stanford: Stanford University Press.
- Bulkely, Harriet and Michelle Betsill[2003] *Cities and Climate Change, Urban Sustainability and Global Environmental Governance*. London, New York: Routledge.
- Bulkely, Harriet and Peter Newell[2010] *Governing Climate Change*, London and New York: Routledge.
- Cortes, Soraya Vargas[2011], As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. em Pires R.R. ed.,[2011] *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*, vol. 7. Brasília: Ipea, pp. 137-149.
- Cunha, Kamyla B., Fernando Rei and Arnaldo César Walter[2009] “Sub-National Climate Friendly Governance Initiative in the Developing World: a Case Study of the State of São Paulo, Brazil,” Institute of Energy and Environment.([http://www.2007amsterdamconference.org/Downloads/AC2007_CunhaEtAl.pdf#search='SubNationalClimateFriendly Governance Initiative in the developing world: A Case Study of the State of Sao Paulo, Brazil'](http://www.2007amsterdamconference.org/Downloads/AC2007_CunhaEtAl.pdf#search='SubNationalClimateFriendly+Governance+Initiative+in+the+developing+world:+A+Case+Study+of+the+State+of+Sao+Paulo,+Brazil'))
- Dickovick, Tyler D.[2011] *Decentralization and Recentralization in the Developing World: Comparative Studies from Africa and Latin America*, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Domask, Joseph J.[1998] “Evolution of the Environmental Movement in Brazil’s Amazonia,” *The 1998 Meeting of the Latin American Studies Association*, the Palmer House, Chicago, Illinois, September 24-26.
- Euzeneia, Carlos do Nascimento[2012] *Movimentos social e instituições participativas: efeitos organizacionais, relacionais e discursivos*. PhD. Dissertation, Universidade de São Paulo.
- Fung, Archon and Eric Olin Wright eds.[2003] *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, London: Verso.
- Goldfrank, Benjamin[2011a] *Deeping Local Democracy in Latin America: Participation, Decentralization, and the Left*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- _____ [2011b] “The Left and Participatory Democracy: Brazil, Uruguay, and Venezuela,” in Levitsky, Steven and Kenneth M. Roberts eds., *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: The Johns

-
- Hopkins University Press, pp. 162-183.
- Hochstetler, Kathryn and Margaret E. Keck[2007] *Greening Brazil: Environmental Activism in State and Society*. Durham: Duke University Press.
- Lenzi, Cristiano. L.[2009] “A política democrática da sustentabilidade: os modelos deliberativos e associativo de democracia ambiental.” *Revista Ambiente & Sociedade*. Campinas, vol. 12. n. 1, jan-jun, pp. 19-36.
- Leubolt, Bernahard, Wagner Romão, Joachim Becker and Andreans Novy[2012] “Re-evaluating Participatory Governance in Brazil,” in Cannon Barry and Peadar Kirby eds., *Civil Society and the State in Left-led Latin America: Challenges and Limitations to Democratization*. London and New York: Zed Books, pp. 78-92.
- Martins, Rafael D’Almeida and Leila da Costa Ferreira[2011] “Climate Change Action at the City Level: Tales from Two Megacities in Brazil,” *Management of Environmental Quality: An International Journal*, Vol. 22, issue 3, pp. 344-357.
- Nylen, Willian R.[2003] *Participatory Democracy versus Elitist Democracy*, New York NY: Palgrave Macmillan.
- _____ [2011] “Participatory Institutions in Latin America: The New Generation of Scholarship.” *Comparative Politics*, No. 43 Vol. 4, pp. 479-500.
- Pires, Roberto Rocha C. ed.[2011] *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. vol. 7, Brasília: IPEA.
- Prefeitura do Município de São Paulo, Secretaria Municipal do verde e do meio ambiente São Paulo[2009] *Projeto Ambientes Verdes e Saudáveis. Exposição de Motivos-Política Municipal de Mudanças Climáticas para São Paulo*. Coleção Ambiente Verdes e Saudáveis, vol. 3. São Paulo.
- Santos, Boaventura de Sousa[2005] “Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy,” in Boaventura de Sousa Santos ed., *Democratizing Democracy: Beyond the Liberal Democracy Cannon*, London: Verso, pp. 307-376.
- Satterthwaite, D., Huq, S., Pelling, M., Reid, H. and Lankao, P.R [2007] “Adapting to Climate Change in Urban Areas: the Possibilities and Constraints in Low- and Middle-income Nations,” Discussion Paper No. 1, International

-
- Institute for Environment and Development (IIED), London.
- Selee, Andrew and Enrique Peruzzotti eds.[2009] *Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America*. Washington, DC: Johns Hopkins University Press.
- Silva, Patricio and Herwig Cleuren eds.[2009] *Widening Democracy: Citizens and Participatory Schemes in Brazil and Chile*. Leiden and Boston: Hotei Publishing.
- Tatagiba, Luciana[2004] “Institucionalização da participação: os conselhos municipais de política públicas na cidade de São Paulo,”em Leonardo Avritzer ed., *A participação em São Paulo*, São Paulo: Editora UNESP, pp. 323-370.
- Wampler, Brian[2007] *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability*. University Park, PA.: Pennsylvania.
- _____ [2008] “When Does Participatory Democracy Deepens Democracy?: Lesson from Brazil,” *Comparative Politics*, Vol. 41. No. 1, pp. 61-82.

<ウェブページ・その他>

CADES HP

<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio_ambiente/cades/>
(2012年12月12日アクセス)

CMMCE HP

<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/comite_do_clima/> (2012年12月12日アクセス)

Decreto Nº 45.959, de 6 de junho de 2005.

Portaria Nº 06 /SVMA.G/2007, de 24 de janeiro de 2007.

Decreto Nº 50.866, de 21 de setembro de 2009.

Lei Nº 14.933, de 5 de junho de 2009.