

受付番号

## 留学・研究計画書

氏名 佐藤祐子	留学機関名 ブラジリア大学
留学先国名 ブラジル	留学期間 西暦 2013年3月～2014年2月
研究テーマ ブラジルにおける参加型政策と民主主義	
研究テーマの説明 (テーマの学術的・社会的意義についても記載してください)	
<p>ソ連の解体以降、第三の波と呼ばれる民主化の波が東ヨーロッパ、ラテンアメリカに波及し、国際連合の報告によると、現在世界には192もの主権国家が存在する。しかしながら、第三世界における民主化は民政移行後の定着という点に於いて大きな問題を抱えている。その問題とはトップダウンの国家形成による国家としてアイデンティティーの欠如、また不安定な民主政治体制に拠る国内紛争の勃発である。これらの経緯から、近年では途上国の民主化において政治の質に関する「ガバナンス」に焦点が当てられている。ここで、政治の質とは即ち民主性を表し、民主主義的体制とはUNDPの定義に則り、その透明性(Transparency)、説明責任(Accountability)、市民社会の参加(Participation)、と定義する。</p> <p>近年、ガバナンスに於いて注目が集まっているのが、市民をローカル・レベルに於ける政治決定のプロセスに参加させる参加型政策である。参加型政策は政府の不透明性が指摘されるブラジルに於いて世界で初めて成功を収め、大きな注目を集めた。参加型政策については、既に様々な先行研究が成されている。参加型政策の例として最も有名な政策の一つがポルトアレグレ市における参加型予算であるが、参加型予算は代表民主主義、間接民主主義における欠落を補完、克服し民主主義を深化させるものとして国際機関などにおける評価も高く、その効果の要因は参加型予算の条件となっている強固な市民社会と労働党の実行力であるという分析がすでに行われている。このような参加型の事例と社会運動の関連性はサンパウロ市における住民参加型住宅政策にも見られるが、これに対しては、都市社会運動を起源とする住民組織による運営がその特徴として挙げられている。また、以上の例に共通する点として、ブラジルの参加型政策における市民社会が担う役割は非常に大きく、その効果は社会資本の形成に大きな効果を与え、民主主義の深化を促していると考えられている。</p> <p>本研究では、世界最初の成功例であるブラジルの参加型政策に焦点を当て、比較研究を通して政策導入の経緯・条件を明らかにし、また現地に於ける社会調査を実施することを通して、参加型政策の民主主義の深化、定着における効果を評価することを目的とする。本研究を通じた成果として、参加型政策の民主主義の定着に於ける意義を示し、途上国の民主化の議論に参加型政策という手法に関する評価を加えることによって、民主主義の定着、民主的制度の強化という普遍的な課題に対し、新たな指針を導き出すことができると考える。</p>	

# 成果報告書

記入日 2014 年 4 月 15 日

氏名：佐藤祐子	留学先国名： ブラジル	所属機関： 神戸大学大学院国際協力研究科
研究テーマ：ブラジルにおける連邦制参加型政策と民主主義の変容－環境・都市計画国民審議会における比較研究から		
留学期間： 2013 年 4 月 ～ 2014 年 3 月		
<p>私は上記期間において、松下幸之助国際スカラシップを受けブラジリア大学へ客員研究員として在籍し、調査活動を行いました。このような大変貴重な機会を与えて下さった貴財団の温かなご支援に多大なる感謝を寄せると共に、ここに留学の成果を報告致します。</p> <p>1. 一年間の留学を通して</p> <p>一年間のブラジル滞在は様々な人との出会い、アクシデント、思いもかけない発見と本当に多くの経験を積むことができた貴重な体験となりました。ここではその中でも留学中最も重要だったと考える 3 つの体験についてここに記したいと思います。</p> <p>まず一つ目は、人脈もなく言葉も文化も全く異なる国に赴き、一から関係を構築していくという経験です。初めに留学先のブラジリアに降り立った際、知り合いは日本の大学の指導教官の紹介して下さった教授のみ、という状態で留学生生活をスタートさせました。幸い住まいはその方がマネジメントして下さったおかげで困りませんでした。外国人登録などの手続き、図書館の使い方から日々の食事まで手探りの状態で始まり、まず日々のリズムを確立するまでが最初の大きな格闘でした。しかし、ある一つの場所に長期間住むということは多くの繋がりを生むもので、その繋がりの中で多くの人に助けられ、日々の生活が形成されていったように思います。研究において大きな転換となったのは、ブラジリア大学の教授が私の研究テーマについて調査プロジェクトを行っていた IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: 応用経済研究所) のプロジェクトチームの方々に繋いで下さったことでした。彼らの紹介によって審議会への参与観察、及び関係者へのインタビューが可能となりました。一年の滞在中を通して、積極的に人脈を作りまたアイデアを生かして自ら行動していくこと、そしてそれを効果的にマネジメントしていくこと、それら今後の研究生活において非常に重要なスキルを学ぶことができたように思います。中でも一年の間に徐々に広がった人脈は、留学生活においてそして今後の研究生活において、最も重要で大切な宝だと思っています。</p> <p>二つ目は、次章に詳しく述べますが、2013 年 6 月に起きた大規模デモとの遭遇です。コンフェデレーションズ杯開催をきっかけに始まった民衆デモは、数日の間にインターネットを通じてブラジル全土に広がり、私の滞在していた首都ブラジリアにおいても、市民が国会議事堂を包囲して抗議する大規模なデモとなりました。この際、大学生や都市中間層の市民活動家を中心となってデモを行ったとされてい</p>		

ますが、実際に大学では多くの授業でデモについての議論が行われ、学生の間でデモの情報、また政府の政策や警察のデモへの対応、ワールドカップ開催の是非等に関する意見交換が盛んに交わされていました。このような中で多くの市民が自国の現在の政治、そして将来を真剣に考え、議論し、直接行動に出るといった現場に居合わせたことは、ブラジル人、中でも今後を担う若者がどう考え、ブラジルの社会が今後どのように変化していくのかを身を持って感じることとなり、留學生活において最も貴重な体験の一つとなりました。

三つ目は、フィールドワークを通じた様々な人との出会い、そして彼らとの直接の対話を通じた気づきでした。本調査では幸いにして省庁、地方自治体の官僚・公務員、また、NGO、住民組織など市民運動のリーダーといった立場の異なる方々からお話しを伺う機会がありましたが、その中で、彼らが全く異なった理由を持って発言・行動していること、そして様々な思惑と調整の上の一つの制度・政策が成り立っていることを知りました。この経験は多角的な視点を養う上で非常に重要であったと思います。また、実際に審議会に参加したことにより、熟議型という手法の限界性を見ることができたように思います。例えば、審議会の参加者の中には初等教育を終えていない低所得者層が多く含まれており、彼らにとって高度に技術的な内容を含む審議内容を理解し議論することは困難であり、その声は専門家の前で圧倒的に小さくなり、それに対抗するためには参加者の数で影響力を及ぼす以外に方法がないのです。このように、実際にフィールドに立ち、人々の声に耳を傾ける経験は、文献を読むだけではわからない、本当に多くの気づきを与えてくれるものとなりました。

次に、次章から、1年の留學を終えた研究成果について記したいと思います。

## 2. ブラジルにおける近年の動向

私が留學・調査を行った2013年は、ブラジルにおいて2014年サッカーワールドカップに先立ちコンフェデレーションズ杯が開催されたと共に、全国各地で総勢200万人が参加する大規模デモが発生した、民主化以降最大の過渡期となった時期でした。リオ・デ・ジャネイロにおけるバス運賃引き上げに対する抗議行動を発端として始まったデモは、フェイスブック等のソーシャルネットワークを通じて拡散し、様々な社会運動グループや個人へと拡大すると共に、ワールドカップ・オリンピック開催に伴う国家のインフラ投資増加に反対し教育投資や医療・社会保障拡充を求める声が高まり、またブラジルにおいて慢性的に蔓延る政治家の汚職への反発が加わって、政府に対する市民運動として全国的に広がりました<sup>1</sup>。

1985年軍事政権からの民主化以降、安定した経済成長に支えられ民主主義政治制度の定着が進んでいた中、このような制度を介さない直接的要求・抗議活動が市民の間で広まったことはブラジル社会に大きな衝撃を与えるものでした。ワールドカップ開催、大統領選挙を控える2014年に向け、ブラジルの今後の行方を見る上で非常に重要な時期を現地で過ごすことができたのではないかと考えています。

## 3. 研究内容

今回私が研究のテーマとして調査を行ったのは、ブラジルにおける参加型政策、特に2003年労働者党出身のルイス・イナシオ・ルーラ・ダ・シルヴァ大統領が就任した後、大幅に拡大された参加型国民審議会(Conferência Nacional)についてです。本審議会はジェテリオ・ヴァルガス大統領(1930-1945)

政権時に初めて保健医療審議会として発足した制度で、市・州・連邦府の3レベルにおいて政府・企業・市民社会という異なったセクターの参加者が一つのテーマについて熟議し、政府に対して提言を行うというものです。社会運動を支持基盤として持ち、「市民参加」を政策の柱として掲げる労働者党政権により、現在、保健医療、環境、社会保障、教育、都市開発、人権保護等 23 の政策範囲において開催されています<sup>2</sup>。

参加型政策は 1980 年代後半からブラジル地方政府において多く取り入れられており、特にポルト・アレグレ市において初めて制度化された参加型予算は、それまで代表制民主主義の枠組みから排除されてきた貧困層を政策決定のプロセスに包摂することを可能にしたことにより貧困層のエンパワーメント、及び社会サービスの拡充に貢献したとされ、国際社会から大きな注目を集めました。しかしながら、近年では政策の実証分析が進むと共に、参加型政策による再分配、また代表制制度の補完における限定性が示され<sup>3</sup>、さらに 2013 年 6 月に起きた大規模デモは、制度化された政治参加の限界を示した結果となりました。なぜ、ブラジルにおいて参加型政策の信頼を失いつつあるのか―、本研究では、制度と関連アクターの関係性は相互依存的であるとする新制度論の立場から、2 つの事例の比較分析し、参加型制度が実効性を持ち得る条件を探ることを目的としています。

#### 4. 調査手法・結果

本調査は 2013 年に開催された参加型国民審議会の中でも、環境審議会及び都市開発審議会に焦点を当て、市・州・連邦政府の3レベルにおける審議会への参与観察、関連省庁及び市民団体へのインタビューの実施、関連資料の収集から審議プロセスの比較を行うことを目的として行いました。

これら 2 つの審議会は 2003 年労働者党政権が発足された際、閣僚の強いリーダーシップにより発足された制度で、2013 年には第四回環境審議会、第五回都市開発審議会が共に開催されています。しかしながら本年における各審議会では、市民セクターからの強い反発が見られ、環境審議会においては審議会の低い実効性、手続き主義的な運営手法に反対した主要環境 NGO のネットワークが不参加を宣言し、また都市開発審議会では参加者により、審議参加者の提言機会が限定的である運営方法に反対したデモが発生しました。この際、制度を巡りこのような市民セクターと政府の軋轢が生じた背景として重要な役割を果たしていると考えられるのが、閣僚の交代とそれに伴う省庁の変化です。2003 年初回審議会の発足時、環境省大臣であった Maria Silva、都市開発省大臣であった Olívio Dutra は共に社会運動に深いルーツを持つ政治家で、社会運動の政治参加を促進する上で非常に大きな役割を果たした人物と言えます。しかしながら、市民団体へのインタビュー<sup>4</sup>によると、閣僚の交代と共に社会運動と省庁の関係性が変化しており、近年では相互の対話が難しくなっているということでした。また、2003 年初回審議会から 2013 年までの審議会の運営手法の比較検討を行ったところ、各省庁における審議会のプライオリティが変化し、またそれに伴って目的、及び制度の変遷が見られました。このことから、閣僚のリーダーシップとそれに伴う社会運動と省庁の関係性の変化が、制度の設計に変化を与え、その効果に影響を与えた、という仮説を導き出しました。今後、入手したデータからよりこの変遷の過程とアクターの関係性について検証の精緻化を進めていきたいと考えています。

今回の調査における最も重要な発見は、制度とは一律の結果をもたらすハードウェアではなく、アクターの関係性によってその質が変化し得るということ、さらにブラジルにおける決定要因として官僚、

とくに大臣が大きな影響力を持つということでした。本留学では、実地で起きている変化の中に身を置き、その原因を追究していく、研究生活において非常に重要な一步を踏み出すことができた経験でした。今後、修士論文執筆、またその後研究を進めていく上でさらに経験を積み、見解を深めて行きたいと考えております。

このような非常に学びの多い貴重な機会を与えて下さった貴団体に改めて感謝の意を寄せ、結びとさせていただきます。



写真 1 : ブラジリアにおける抗議デモ



写真 2 : ブラジリア DF における都市開発審議会の様子

(出典 : *Globo*, 17 de Junho, 2013 Distrito Federal)



写真 3 : 環境審議会において先住民族の代表者と (右側 : 筆者)

(※1) *New York Times*. June 19, 2013. "Brazil's Leftist Ruling Party, Born of Protests, Is Perplexed by Revolt". Americas. より参照。

(※2) Pogrebinski Thamy., and Samuels David. 2012. "Can Participation Shape National Politics? An Empirical Answer for a Theoretical Question", *Paper prepared for presentation at the 2012 Annual Meeting of the American Political Science Association*, New Orleans.

(※3) Wamplar Briam. 2010. "Voice, Votes, and Resources: Evaluating the Effect of Participatory Democracy on Well-being". *World Development*, 38(1), 125-135.

Almeida Débora R. 2012. "Representação Política e Conferências: Os Desafios da Inclusão da Pluralidade". *Textos para Discussão*, nº 1750. Brasília: IPEA.

(※4) WWF Brazil における公共政策担当者へのインタビュー(2013年11月19日 ブラジリア)より