

日本に先行する形で、南米諸国において導入された新自由主義政策、Washington consensusの推進により、増税、積極的な国営企業の民営化、社会保障費の大幅削減、公共料金の値上げ等により、市民生活に多大な影響を与えた。この結果、貧困層の大幅な拡大、社会保障のない Informal sector での就業人口の増加拡大した。これらの国々において、格差是正、反貧困を旗印に新たな政権が選挙で選ばれて発足している。ブラジル、ベネズエラ、エクアドル、ボリビア、アルゼンチン、ウルグアイ、ペルーの国々である。中でも、反新自由主義の立場を明確にして 1999 年に誕生したベネズエラの Chaves 政権は、多くの施策を展開し、貧困対策に成功している。改革の中心的役割をしているのが、Communal council 組織の展開と、農業、サービス、工業生産における Cooperatives の爆発的な組織展開、工場生産点での Co-management といえる。

今回、参加型予算(Participatory budgeting) について検討してみる。最初に、現行ベネズエラ政権で Communal council が担っている参加型予算(Participatory budgeting)についてみる。次に、”先進国”日本では 100%同じ組上では、比較はできないが、リーマンショック時に起こった大量の派遣きり、失業者、ホームレスの増大現象がおきており、先進国日本も大量の社会的弱者が存在していることが明らかになった。これを踏まえると、社会排除に対する救済を基調として政権交代が行われていることを見るならば、”開発途上国””新興国”に学ぶことがあるかもしれない。同じような、参加型予算がどのように日本のなかに展開されているか、事例をみてみる。

ベネズエラの”Communal council は、urban area では 200-400families 単位で構成され、rural area では 20 families plus で構成される。Communal council は、上部に市民会議体をおき、Communal council の単位を、どのように設定するか、上部組織で仕分けをしやりやすいような区分にする。隣組制度のように考えるとわかりやすい。たとえば職域で分けてみて、住宅関連、教育関連、農業関連、施設関連等というようなわけかたでさらに地域を組み合わせるといふことのようなのだ。Communal council は実質の行政機関で、この中には Communal bank がある。経理担当の選出 communal council からされる。全体の組織活動を監査する監査担当も選出される。(1)この Communal council が、市で持っている予算のうち、市の運営上必要な部分を除いた予算を、地域住民の合議により、使用目的を提案し、優先順位をつけていく問い活動と、いったん決まれば実行する組織になる。では、どのように実際に行われているか、いくつか例を挙げてみる。Venezuela の首都 Caracas から西に位置する Brazil Parte Abajo in Carora de Lara では、”市の投資予算の 100%、全予算の 35%を Participatory budget committee に提供し、Committee にて使用目的、優先順位を決めて、運営も任せるものである。したがって、Communal council が提案し、これら

の提案が、CLPP(Local public planning council)にて承認されると、市長は何も変更できないというもの。”(2)つまり、Communal council の活動はかなり権限のあるものになる。決定指導権は住民組織が持っていることになる。では、これらは何に使われているかというところ、舗装道路であり、路地であったり、上水道敷設であったりする。”(2) 別に Housing の建設についても、Communal council にて、誰がもっとも必要としているかという観点で優先順位を決めている(3)。横道にそれるが、家を作るのは、予算を取って全部外部への外注ではなく、最初に職人が業務を始めるようだが、専門職から仕事の方法を学び、自分たちで建設に携わる。したがって、予算で設定された件数以上の家が建つことになる。これは、内的発展の一形態といえるだろう。日本で、こんなことが出来るだろうか、かなり疑問ではある。

又、別の市での例を挙げると、Caracas からやはり西に位置する、Ribas 市では、Communal council に予算の優先順位を決めさせ、最も必要なところに予算をあてがっていくことを展開して行ったところはおなじである。市長が Communal council の活動を総括すると、現行の市役所組織よりの確に社会保障開発が展開できた。このことから、市長は現存した Social development department を不要と判断されて、解散したとある。(4) これは、今までの役所機構が住民のニーズを把握できないものであったことを示唆しているし、結局過去から引きずった組織は、社会変革には阻害要因であったといえる。

なお、初期には Communal council がうまくいかないため、政府として参加型予算発祥の地である Brazil から advisor を呼んで、指導を仰いだ経緯もある。いろいろな経緯を踏まえて、結果、Communal council は拡大し、”2008 年には、urban area を中心に 50,000 の Communal council が生まれるとこの時点では予測している。”(5)

先にも述べたが、Communal council とは別に、いままでの行政機構が存在する。結局、Communal council は現行の行政機構と並存して作られていることになる。これは Chaves 政権の明確な目的意識をもった古い体制の解体手法であり、古い行政機構を上からと下から解体していこうとしていることにある。結局、選挙で大統領のポジションを抑えても、古い行政機構は、古い体制のままいることになる。どこかでよく聞く話である。ベネズエラ政権が変わって、2004 年に、Brazil の Port Alegre の経験を生かして、Participatory Budgeting を実行に移すべき展開した、しかし Pro Chaves の municipal, state government であっても一部例外を除いてことごとく失敗した。(5) 今までの行政機構を使っていると、たとえ Chaves 支持者のなかには既得権、縄張りが破れず、目指した最も必要なところに社会資本を届けることが出来ないことを示した。したがって、直接、参加型民主主義を展開するために、Communal council が組織された。

もともと、Participatory budgeting は、Brazil Port Alegre で始まった。Brazil における参加型予算が広がったのは、都市の肥大化、住宅などの社会資本の供給が追いつかずスラム、公害などの社会問題を深刻化させ、他方で行政と議会が十分機能せず、都市における社会

排除、代表民主主義の機能不全が参加型予算を生み出す背景になった。又、自治体が NGO との連携を強め、参加型予算を推進した住民組織と労働者党(PT)の運動があったことによる。Participatory budgeting は、労働者党(PT)が Port Alegre 首長についたことから始まったことになる。(6) つまり、上からと下からの運動がなければ継続しないのだろうか？

さて、

最近の日本でも自治体予算編成過程への市民参加が、散見される。南米で行われている制度を理解する意味で、日本で言う参加型予算について調べてみる。日本の自治体の市民参加型予算委については、5 分類することが出来るとして、以下をあげている。(7)

1. 予算編成過程の公開 2003 年鳥取県
2. 市民委員会による予算の対案編成 2004 年志木市
3. 予算の一部を自治体地区に交付 2003 年名張市
4. 個人住民 1%を市民投票により補助 2005 年市川市
5. 予算前に NPO から事業提案をうける 2004 年千葉県

1 は、インターネットでの予算編成過程の公開が手法であり、予算を策定する主体は役所にある。

2 の志木市の例は、志木市市民委員会が”第 2 の市役所”として活動市、議会に予算案を提出するというもので、市役所の予算作成とダブルで業務を行うことになる。新たなニーズの発掘には、役立つかもしれないが、第 1 期目の人員構成を見ると、男性 60 代以上と女性 50 代以上をあわせると、71%を占めた構成になっており、(8) 無償ボランティアということもあって、時間の空いている高齢者、又は年金生活者が主体となっていると思われる。この構成が、妥当か、公募というやり方が妥当か議論のあるところかと思われる。また、市役所の経費削減が、背景にありそうだが、本来の主旨に合致するのだろうか

3 は、名張市、上越市で 2010 年の予算の一部を地区に割り当てて、自由に地区の課題に使ってもらうというもの。ただ、額は共に小さい。又交付金ゆえの制限がある。(9)

4 は、NPO,NGO の活動に対して投票で援助を決めるというもの。これは、1%枠がはめられている。

5 は、NPO から提案された大部分は採用されていないという。

南米からみて、それを参考にして、日本での市民参加型予算を作っているようだが、あくまで、形態でだけまねたようである。日本での市民参加型予算の位置付けは、間違なく補完物としてしかない。南米諸国が Participatory budgeting を積極的に導入しないと、社会的弱者にまで社会資本が届かないという現実、また実施した成果からさらに拡大展開されている。しかし、一億中流の日本には、十分機能している議会制民主主義があり、貧困問題もなく、問題になる社会的排除もないという認識だろうか。

先に引用した松田氏によれば、格差社会が叫ばれる日本においても、弱者への資源配分とサービス提供がますます重要になってくるであろう。だから、コストダウンによる行

政の財政負担軽減から、弱者へのサービス提供への予算配分を明確に打ち出す必要がある。
(10) と指摘している。さて、どのようにすすむだろうか？

最後に、次の引用を持って終わる。

新自由主義政策による影響に対して、ベネズエラ国民、とりわけ貧困層はこの政策に反発して大暴動を起こしたが、80年代以降、新自由主義政策が積極的に推進され、貧富の格差が広がっているにもかかわらず、中流意識が蔓延し、政策に積極的に反撃する力が決定的に不足している。ここには、社会変革する政治的力は育っていない。(11)

(1) P140 The real Venezuela 2008 Pluto Press Iain Bruce

(2) P164 The real Venezuela 2008 Pluto Press Iain Bruce

(3)P162 The real Venezuela 2008 Pluto Press Iain Bruce

(4)P168 The real Venezuela 2008 Pluto Press Iain Bruce

(5)P159 The real Venezuela 2008 Pluto Press Iain Bruce

(6)P1346-P1347 ブラジル.ベロオリゾンテ市の参加型予算 立命館経済学(第 59 巻。第 6 号) 小池 洋一

(7)P2-5 まちづくりに関する日本の参加型予算の現状と可能性 松原 明、鈴木 歩

(8)P4 志木市民委員会の成果と課題 プレゼ資料 原田隆一 埼玉県志木市 1/17/2007

(9)P162 自治体予算編成過程への市民参加 松田真由美 調査研究報告 地域生活空間

(10)P163 自治体予算編成過程への市民参加 松田真由美 調査研究報告 地域生活空間

(11) P9 チャベス革命入門 河合恒生,所 康弘 澤田出版 2006