

4. Venezuela 政権は、社会主義体制を模索しているが、今までは官僚機構を排して、中央集権的な官僚機構ではなく、地方自治体が社会政策に主導権を握れるコミュニティ体制を最近になって引き始めた。Commune 法が 2010/12 に成立したことにより、現行の行政組織と並行する形で Commune 成立の動きは格段に加速されている。

4-1 Venezuela コミューン法成立の経緯

4-2 中国人民公社の解体

4-3 Venezuela コミューン法(未記入)

4-4 参加型民主主義手法の一つとして参加型予算(Participatory Budget)について

4-1 Venezuela コミューン法成立の経緯

Chaves 政権に中央行政が変わっても、末端の行政は変わっておらず、行政機構で改革中心になるべき Chaves 派といわれる市長等でさえ、多くの場合、既得権、縄張りを守り、参加型民主主義の遂行に障害になっており、実際には、Communal council 活動も、Participatory budget もうまくいかないケースが多く、市民が最も必要としているところに社会資本を届けられない場合が多い。

Chaves 政権の中心的施策は、Communal council 組織の展開、Cooperatives を通しての生産、サービス活動の展開、工場生産点における Co-management の展開によるのである。そこで、現状を打破するために、Chaves 政権は、”Communal council 展開を推進するために the constitutional reform を提案したが、Dec 2,2007 実施された the referendum にて否決される。1)(Bruce)P61 今まで、Chaves 政権は 1998 年の大統領選挙に勝って以来、Referendum,または各種選挙、すべてにわたって有利に展開してきたが、ここで始めて僅差ではあるが否決されるという事態になった。

それでは、この敗北をもって、それ以降の Communal council の展開を押しとどめられてきたのかというと、決してそうではなかった。以降、Venezuela での展開を見ていく。

Communal council は法の導入にもとずき、組織されたが、先に述べたように、実際に運営していくためには、プロジェクト資金の入手が必要で、Communal council でプロジェクトを市民で検討して、提案しても、資金の運用は、Mayor, state governor や官僚機構に依拠せざるをえない。冒頭にうまく行っているといって前回紹介したのは、市運営上必要な予算以外は、すべて Communal council に委ねるという市長の姿勢に大きくかかわっているこ

とになる。このため、それぞれの行政組織の **high level of bureaucracy** が阻害要因になっていたり、政治的立場の違いから、**Communal council** の要望を受け入れないことがおきている。2) 結局、**Chavist** といいつながら、かつて **COPEI** から参加しているものもいたりして、本質的な理解をしようとしていないものいる。

こんな中で、2007 末の **referendum** が否決されたが、2008 末には、**regional election** が行われて、**Communal council** 展開をサポートする与党 **PSUV** が 81%を得て勝つことが出来た。3) 先に述べたように、**Mayor** の位置は、**Communal council** の展開にとって、実質的な資金供給源であり、これらの勝利は、きわめて重要であり、前進していることを示している。

さらに、**National Assembly** において Nov 2009 **communal council law** が成立して、さらに機能強化された。今まであった 4 つの機能—the **community assembly**, **the executive unit**, **the anti-corruption unit**, **the financial unit**,に加えて、**the community coordinator collective** が追加されることになる。これは、予備役登録されている組織を使って、さらに **community** を組織化するために、情宣活動をおこない、積極的に情報提供し、また **Communal council** 活動のための **Training** を推進する部門が追加されたことになる。7) 2010 末には **Commune** の基本法が制定されるが、法制定を待つことなく、**Communal council** の集合組織、上部組織が形成されていくことになる。それは、**Commune** と命名されており、**Venezuela** 現政権が目指す方向の示している。この、**Commune** の展開は Feb 2010 には既に、**Communal councils** を集合する形で、184 組織化されていて、93 が農村地域に、65 が都市部に、そして 26 が混在地に展開している。6)(Person) ここで、**Commune** の名称については、かつてのパリコミューンを参照するとわかりやすい。

パリコミューンは、いくつかの画期的政策を掲げて、今までの国家とは異なる異質の新しい“人民国家”の原型をスケッチした。まず、3 権分立の原則は否定されて、コミューンは、“議会風の機関でもなく、同時に立法し執行する”直接民主制”行動する機関”となり、安上がりの政府の構想の下に、司法官を含めすべての管理は徹底的なリコール制—いつでも解任でき、直接人民に責任を請け負う代表制—に服し、管理の政治的職業的宣誓の義務は廃止され、その俸給は労働者の最高賃金水準を越えないことなどが定められた。8)(桂)P15

上記に引用したのは、少し古い本からになる。しかし、現在の **Venezuela** 政権が、目指しているのをみると、議会制民主主義という形態の否定であり、直接民主主義を基調にし、市民による地方自治政府を国の骨組みにしようとしている。今まで、引用している中で、司法に関する記述が見当たらないが、いずれこの方向に向かうだろうと推測する。**Communal council** の法律が 2006 に制定されて **Communal Council** が多数組織されていく。そのひとつが、**Participatory Budget** であったが、自治機能を持っていなかったことが、本質的な阻害要因になっていた。

しかし、Dec 2010 には、Commune にかかわる基本法が制定される。ここで制定された基本法とは、Organic Law of Popular Power, the Organic Law of Popular and Public Planning, the Organic Law of Communes, the Organic Law of Social Auditing, the Organic Law of the for the Development and Promotion of the Communal Economy. これらの法律は、権力の中央からの分散、集団所有、自治組織、企画組織としての the Government Federal Council の制定から成り立っている。4)又、この法律の中で Commune の成立過程が、4つのステップで示されている。”Step 1 として、地区割りされている地域にしたがって、市民がまたは、Communal council が、commune を形成する合意をおこない、それを持って Minister of Commune に通知する。次に step 2 として、かかわる地域に communal council がボランティア活動により展開する旨宣伝活動をおこない、続いて、step 3 として、Commune に参加する spokespeople をそれぞれの Communal council から選出し、最後に step 4 として、Commune に居住する住民 15%以上の有効投票により合意選挙は成立し、その半数を超えることで Commune の成立を承認する”ことが出来る。4) この法律の成立は、National Assembly という議会制を通して成立したものである。議会には、約 40%以上の所謂 Opposition の立場をとる議員達がいて、反対の立場をとっている。反対派としては、実質的に Constitution 事項であり、2/3 承認事項であり、”new Commune state creates Anarchy”4) と批判している。しかし、法は施行された。

法律が、昨年制定されて以来、Commune が Communal council を中心に組織化が進んでおり、2011（今年）9月時点で、236 communes と 9000 communal councils が成立している。Commune のあり方は、社会所有と内発的發展を基調にした市民による自治体形成である。5)

Venezuela の Commune 展開については、加速されており、注視していく必要がある。

1) The Real Venezuela Iain Bruce Pluto Press 2008 P161

2) New Council to Incorporate Venezuelan Governors, Mayors, and Communal Council Representative Feb 16th 2010 ---- retrieve on 14/11/2011 8:50am:

<http://venezuelanalysis.com/news/5142>

3) Reginal Election and Participatory Ideology in Venezuela Dec 1st 2008 -----
14/11/2011 -6:06am

<http://venezuelaanalysis.com/4000>

4) Venezuelan Nationa Assembly Passes People's Power”Law of Commerces” Dec 14th 2010 ---13/11/2011 <http://venezuelanalysis.com/print/5858>

5) Communes in Caracas:Communal Organization Includes the City Sept 16th 2011

---13/11/201 <http://venezuelanalysis.com/print/6493>

6) 184 Communes Curently in Formation in Venezuela –Feb 8th 2010 Tamara Pearson

-----13/11/2011 <http://venezuelanalysis.com/print/5123>

7) Venezuela's Reform Communal Council Law Aims at Increasing Participation Nov 25th 2009 James Suggett ---- 11/14/2011 <http://venezuelaanalysis.com/print/4951>

8) パリ、コミューン 桂 圭男 岩波新書 1980 P15

4-2 中国人民公社の解体

Venezuela でコミューン法が成立したことは、4-1 で述べた。パリコミューンという、非常に短期間の戦争体制の中で発生したが、中国人民公社もコミューンの形態をとったといえる。しかし、中国人民公社は失敗し、解体された。以下は、成立した当時、組織、解体経過を見ることで、Venezuela コミューン展開について検討するための資料とする。

最初に、人民公社成立時期について紹介している次の文章を引用する。”陳伯達中共中央政治局候補委員は、1958 年 7 月 1 日北京大学で中京結成 37 周年記念講演を行った際に、次のように述べた。現在、中国の毛沢東同志が提起して----

われわれの方向は、一步一步と段階をおって、”工、農、商、学、兵”を組織して一つの大公社にし、それによってわが国の社会単位を構成する。このような公社の内部では、工業、農業、交換が人々の物質生活であり、教育文化はこの物質を反映する人々の精神生活であり、全人民武装はこの物質生活と精神生活を守っていくためのものである。-----ここでは、”公社”とだけ言っているが、言葉としてはパリ、コミューンや広州公社そのものをえがいている。”1)(金丸)P10 としており、具体的には、”人民公社の基本的特徴としては、大と公のほかに、政社合一という点を上げなければならない。人民公社が、工業、農業、商業、教育文化、民兵を結合したものとなり、単一の経済組織の枠から飛び出して、経済、文化、政治、軍事の統一体となったために、郷(村)の権力つまり村の行政機構は単独に散在する必要がなくなり、公社として合体して一つになった。----- 1 県が 1 公社となった場合には、-----集中した統一的指導がしやすくなるうえに、農業協同組合の集団経済は郷(村)や県の国有経済と密接に結ぶつき、集団的所有から全人民的所有制へ移行するのに便利となる。”1)(金丸)P23 ここでいう、全人民的所有とは国有化のことである。国有化が推進されるが、国有化ということが自治と相容れないことはすでに、ソ連の崩壊でもみており、別途議論する。このなかで、郷(村)、県という行政機構が人民公社の成立により飲み込まれてしまい、不要になることが、述べられている。これは、以下 4-4 でも述べるが現 Venezuela における、行政改革と同じ方法をとっている。

しかし、当初の熱意は継続せず、いうまでないが、人民公社は解体された。それは、”82 年 12 月の採択された新憲法の中に、人民公社を解体して経営組織と行政組織に分割し、郷政府と村を復活することが規定されているとおりでである。”2)(中村)P151 として、85 年まで

に解体されることになる。

では、人民公社の組織とはどのようなものであったのか、以下の引用文章が概括している。

”農村人民は数個あるいは十数個の生産大隊からなり、各大隊はまた数個の生産隊からなる。人民公社は政社合一の組織であり、中国社会主義社会の農村における基礎組織とされている。それは、単なる集団農場ではなく、それ自体社会主義政権の基礎単位である。又人民公社の体制は、生産隊を基礎とする三級所有制である。すなわち、生産隊は日本で言えばおそらく農村内の部落に相当する範囲の農民によって構成され、土地その他主要な生産手段の主体である。同時に生産隊は、生産計画を立て、生産物を分配する経済計算の単位である。公社の運営方針は、最高の権力機関としての社員代表大会で日常的には、常設の革命委員会がその管理出向機関となる。公社と生産大隊にはそれぞれ革命委員会があり、生産隊には指導グループが存在する。これらの管理。出向期間は社員（農民）によって選挙される。” 3) (大島)P24

Venezuela においてコミュン法が成立すること 25 年前 1985 年に、中国において約 25 年間継続されたコミュンの実験が失敗、終了したことになる。ではなぜ、中国の人民公社は解体してしまったのか？

それは、人民公社による累積負債が原因とされている。 引用すると、“1978 年 12 月 18 日に開催された”中国共産党第 11 期 3 中全会”において、農業生産責任制の施行を伴う、経済改革の実施が決定された。この経済改革の実施の背景には、人民公社制度下での地域組織の累積負債の形成による経済システムの行き詰まりがあった “2)(中村)P151 とされている。

さらに、

“人民公社の根本的な改革を主張した最初の論文としては董輔乃の”我国の社会主義所有制の形式に関する問題”があった。-----“政社合一”という理念を有する人民公社において、実際上次のような 3 つの問題状況が存在することを指摘した。それは、人民公社制度化で国家の行政組織が経済組織となってしまったこと、行政組織がすべての経済活動を指揮するきっかけとなり官僚主義。命令主義。盲目的指揮が生じたこと、指導者が企業や地域組織の民衆に責任を負わないという態度が一般的に見られたことである。そして、かれはこうした問題状況からの帰結として、企業組織や地域組織で経済効率を無視した運営が行われていることを示し、人民公社解体の必要性を主張した。2)(中村)P148-P149

しかし、この問題の本質は、”利権屋型*3 や国家献身型*3 の基層幹部の地域では、これまで見てきたように地域組織が自主性を喪失する傾向があった。しかし、政府の側からみると自主性を喪失したそれは、往々にして模範的であると評価されていた。----だが、政府の経済政策に忠実な地域組織こそが、實際上巨額の累積負債を形成していたのである。一方、

民衆からの信頼を得ている地域組織は自主性を有しており、累積負債の形成が見られなかった。だが、政府のがわからは模範的なものと認識されていなかった。-----結局のところ、政府から評価された地域組織で形成された累積負債のために、逆に人民公社制度そのもの見直しが、政府の側に迫られる結果となったのである。”2)(中村)P149

具体的な解体は、生産責任制の導入、進展に伴って解体が早まるが、”包幹到戸”^{*2}の実施が決定的な意味を持っていた。それは、この形態の実施は大隊や生産隊の生産管理権を消失させるものであり、人民公社の存在意義を失わせたからである。”2)(中村)P151

生産責任制とは、“いわば職務規定。報酬規定の明確化であり、生産の請負という形での契約関係の導入であった。”2)(中村)P150

この人民公社の失敗例は、きわめて示唆に富んでいる。

*1 基層幹部 共産党支部書記と村長を中心とした農村における幹部

*2 包幹到戸 生産責任制の主要形態のなかの作業請負で、請負主体が家庭に適用された請負方法を示す。2)(中村)P150 表 4-5 から

*3 利権屋型、国家献身型、民衆代表型、土着ボス型、と基層幹部を2)にて中村氏が分類している。

1) 中国社会主義の研究（人民公社の分析） 金丸一夫 合同出版 1959年

2) 中国社会主義解体の人的基礎（人民公社の崩壊と営利階級の形成）中村則弘 国際書院 1994年

3) たいかんに学ぶもの（実感的中国レポート）大島清 御茶ノ水書房 1974年

4-3 Venezuela のコミュニオン法 （未記入）

4-4 参加型民主主義手法の一つとして参加型予算(Participatory Budget)について

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。

ここでは、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)(Bruce)P140 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。”1)(Bruce)P162 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点、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。”1)(Bruce)P164 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 1)(Bruce)P168。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)(Bruce)P168 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。”1)(Bruce)P159

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。1)(Bruce)P159 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。2)(小池)P1346-1347 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。3) (松原、鈴木)

P2-5

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、4)(原田)P4 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。5)P162

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、形態でだけまねしたようである。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。

5)(松田)P163 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、社会変革する政治力は育っていない。6)(河合)P9

- 1) The real Venezuela 2008 Pluto Press Iain Bruce
- 2) 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 卷。第 6 号) 小池洋一
- 3) 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
- 4) 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
- 5)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
- 6)チャベス革命入門 河合恒生.所 康弘 澤田出版 2006