

学位論文及び審査結果の要旨

横浜国立大学

氏名	小林 恵実
学位の種類	博士(学術)
学位記番号	博乙472号
学位授与年月日	令和4年9月16日
学位授与の根拠	学位規則(昭和28年4月1日文部省令第9号)第4条第1項及び 横浜国立大学学位規則第5条第2項
研究科(学府)・専攻名	国際社会科学府経済学専攻
学位論文題目	ブラジルにおける緊縮財政下での参加型予算の影響と限界 (Brazil's Participatory Budgeting within the Frame of Fiscal Austerity: Effects and Limitations)
論文審査委員	主査 横浜国立大学 山崎 圭一 教授 横浜国立大学 木崎 翠 教授 横浜国立大学 伊集 守直 教授 横浜国立大学 居城 琢 教授 横浜国立大学 西川 輝 准教授

論文の要旨

本論文は、ブラジルの財政支出の構造変化を「未成熟な福祉国家」という観点から次の6つ点に注目して分析する。第1に行政の不透明性、第2に公務員の質の問題、第3に財政赤字の影響、第4に対外的従属性(通貨危機への脆弱性)、第5に汚職・腐敗の問題、および第6に貧富格差の是正機能の弱さに着目し、福祉国家の形成にどのように影響しているかについて分析する。

とりわけ、1988年憲法下での地方分権化による基礎自治体(ムニシピオ)の強化と参加型予算という住民自治(直接民主主義的的制度)の拡充をとりあげる。それらは民主主義の進展という点では積極的に評価されてよい経験ではあるが、福祉国家の形成に十分に寄与していないこと、すなわちブラジル社会の社会的排除の状況を十分に解消するに至っていない点を明らかにした。

第1に、福祉国家への不十分ながらの歩みを考察した。ブラジルは1970年代に急速な工業化を進め、新興工業経済地域(NIES)のひとつとなった。その後2000年代の国際的資源ブームの中で再び急成長を遂げ、経済発展の著しい新興国の一角として(BRICS)注目された。好調な経済の一方で、顕著な貧富格差は依然として存続していた。福祉国家か否かについては、正規労働者が一定の福祉政策に統合されている一方で、非正規労働者や極貧層が年金などのセイフティネットに未統合であるなど、肯定否定の両面がある。

現代の福祉国家の重要な機能は中央政府だけでなく地方自治体が担っている。ブラジルは、1988年施行の憲法(88年憲法)の下で、軍事政権時代の中央集権体制から大幅に地方分権が進められた。また、地方自治体を財政的に支援するため、歳入分与金制度による州・地方自治体(ムニシピオ)への政府間財政移転が拡充された。地方分権改革は、地方自治と住民運動や住民参加を発展させる方向の進歩的な改革であったが、地方政府が長年抱えていたガバナンス上の課題である、手続きや意思決定の不透明性は改善されたというよりも、むしろ顕在化した。

制度的には地方分権の保障を強化し、州・ムニシピオの自主性や裁量を担保しているが、連邦政府からの移転は、財政力の低い北部や北東部の州や、人口の小さなムニシピオが地方財政収入の大部分を移転に頼っているという点において、連邦政府の存在感が強まっている

る。また、財政規律法(LRF)により、財政運営に厳密な規則が設けられ、プライマリー・バランスを重視する財政計画は、緊縮路線を継続させる。

第2に、ブラジル型福祉国家モデルといえるだろう、ブレッセル・ペレイラ(Bresser-Pereira)の「社会自由主義国家」の概念を検討した。「社会自由主義国家」とは、経済成長と社会的公正を同時に実現する国家としての「社会自由主義国家」という概念であり、国家、市場、市民社会がそれぞれの役割を認識し、その役割を十分に果たせることが前提となっている。この国家モデルでは、教育、健康、基本的な福祉などの社会的権利を保護する責任は引き続き国家にあるとされる。これらに関わる業務を自由主義的かつ競争的に管理・制御することで、官僚による独占を防止するというモデルである。この流れの中で、公営企業は民営化され、公共サービスは民間委託の対象となる。とくに社会サービスの提供は、非政府公的組織によって担われることを目標としている。この国家モデルの実現に向けて重要となるのは、市民社会である。しかし、ブラジルの社会状況からみると、貧富の格差は大きく、受けている教育水準も階層により全く異なり、成熟した市民社会とはいえない。社会インフラの整備や初等・中等の学校教育など市民社会が成熟するための前提条件が十分ではないという現実がある。

ブラジルの貧富の差や階層による社会サービス・生活インフラへのアクセスの格差といった現状を踏まえたうえで、ブラジルの財政および財政制度を軸とし、社会自由主義国家の概念を、その進歩的な意義を踏まえつつ、批判的に再検討した。政府が公共サービスを提供する排他的担い手ではない場合でも、資金供給者としての役割を十分に果たしているか。また、社会的サービスの担い手のひとつである非国家セクターとしての市民社会の役割と、政策や予算の作成過程へ様々な主体が参加することによる、不平等の縮小への取り組みが、福祉国家の形成へどう影響するのかについて明らかにする。市民社会からの参加の事例として、大都市圏の広域連携における市民参加と、予算の策定プロセスに参加する参加型予算を取り上げる。

理想としての「社会自由主義国家」モデルを否定するのではなく、ブラジルの現実を説明するモデルとしての「未成熟な福祉国家」を上述した6つの視点から適用する。これらの未熟性と、市民社会からの参加が、福祉国家の形成に限定的にしか寄与していない点を明らかにすることを課題とした。

第3に、検証から得られた結論は、6つのポイントに即して述べると次のとおりである。行政の不透明性については、予算のプロセスを厳密に管理し透明性を高めようとしているが、このことが、よりプライマリー・バランスを重視させ、緊縮路線を維持することに繋がる。そのため、福祉国家を拡充するという点からみると、社会保障関連支出の拡大を妨げる要因となる。

公務員の質の問題については、財政責任法(LRF)で、人件費の予算や、見込み税収に合わせた予算計画の義務を徹底している。また、年金制度の改革や、補正予算の上限といった制度を整備し、管理体制を整えてはいるが、実質的な運用については今後を確認する必要がある。

財政赤字の影響と従属性については、インフレ抑制の達成以降、プライマリー・バランスを重視する財政運営を維持している。2000年代の天然資源や一次産品の輸出によって経済が好調であった時期に、ボルサ・ファミリアといった条件付き現金給付などの社会保障政策を拡大した。しかし、2010年代にはいり、中国経済の停滞による輸出の減少が国内経済に影響したため、再度緊縮財政路線を取るなど、国内経済が構造的に外的要因に影響されるという問題が顕著に表れている。財政緊縮は、社会保障関連支出の引き締めにも影響するため、福祉国家の発展にはマイナスの要因となる。

汚職の問題については、連邦政府や地方の財政情報の公開はシステム化されつつあり、歳出に関しての透明性を確保しようとする動きは評価できる。しかし、ラヴァ・ジャト事件のように大規模な贈収賄事件が発生していることをみても、制度の整備や、監視を強化したとしても起こりうることであり認識し、その後の捜査や情報公開が適切に行われるかといった点が重要になるだろう。

最後の貧富の格差については、参加型予算を通してインフラの整備や子どもの就学率が上昇したケースもあるが、ブラジル全体としては、顕著な格差が存在している参加型予算は、そのプロセスにおいて民主主義を強め、経済的視点においては、舗装や学校などの社会インフラの不平等の是正に貢献したが、参加の前提となる生活の安定といった福祉国家の形成に対しての

影響は限定的である。

本論文で強調している点は次のとおりである。「社会自由主義国家」モデルでは、市場と市民社会、国家がそれぞれの役割を持ち、十分に機能することが理想とされ、国家が社会サービスの独占的な担い手となることに否定的である。しかし、顕著な貧富の差といった現状から、ブラジルの場合、国家による社会サービスの提供が不可欠である。福祉国家としての社会保障制度の整備は進んだが、財政的制約の中で不十分といえる。

審査結果の要旨

本論文は、財政健全化（財政緊縮）を進めながら貧困撲滅など社会政策を推進するというジレンマをかかえた中進国ブラジルの複雑な状況について、市場や市民社会への役割に期待する見方とは異なる視点からの分析を試みた論文である。焦点を当てたのは「参加型予算」で、その影響と限界を、相対的に評価する。住民参加の重要性は前提としつつも、国と地方の行政の発展をより重視して分析している。「参加型予算」とは、地方自治体の予算の一部を住民の直接参加によって編成する制度で、ブラジルはその発祥の地とされている。「参加型予算」の葡語は *orçamento participativo* なので、以下 OP と称する。OP は、従来、直接民主主義を発展させる点と、貧困な住民の声を予算に反映させて経済的格差是正に資する点で、肯定的に評価されてきた。本論文は、OP が有する、地域の民主主義の促進や格差を是正する効果を認めつつも、その特徴をむしろ透明性の向上など行政部門改善の動きとつなげて理解している。ブラジル全体を「未成熟な福祉国家」と規定し、それを克服する動きの中に OP を位置づけた。

序章では、本研究の背景と目的の説明につづいて、本論文が批判するブレッセル・ペレイラの「社会自由主義国家」モデルが紹介される。同モデルは、国家、市場、市民社会が相互補完的に機能する多元的な社会を表現しており、国家の重要性を否定していないが（「小さな政府」論ではない）、市場と市民社会（NPO などの非営利セクター）の役割を重視している。著者は、理想論としてこのモデルを受けいれているが、現実のブラジルは国家機能の脆弱性が顕著であり、まずはその強化が開発戦略において最優先されるべきだという考え方を呈示して、ペレイラとの違いを強調する。現実のブラジル国家を、著者は「未成熟な福祉国家」と規定し、6つの要素を析出した：①行政の不透明性、②公務員の質の問題、③財政赤字の影響、④対外的従属性（通貨危機への脆弱性）、⑤汚職・腐敗の問題、および⑥貧富格差是正機能の弱さ、である。以下この6要素を基準に分析が進められる。

第1章「『未成熟な福祉国家』の視点からみた連邦財政制度の発展」は、戦後におけるブラジルの「福祉国家」形成過程を詳しく論じている。とりわけハイパー・インフレ抑制策としての財政緊縮策が、福祉国家形成にマイナスの要因となったという観点から、1960年代以降の財政・金融政策が考察される。第2章「州財政およびムニシピオ（基礎自治体）政府の自主性と財政運営の限界」では、地方財政制度（連邦からの「参加基金」という歳入分与制度を含む）が分析され、地方をふくめた福祉国家としての「未成熟性」が詳しく解明される。第3章「大都市圏内の自治体間の広域連携と市民参加」からは住民参加の分析に移る。本章では自治体間の広域連携の仕組みに住民参加が組み込まれている点が分析される。広域行政機構における住民参加は、従来の日本での OP 論では知られていない点である。第4章「市民社会の活性化と参加型予算」では、ムニシピオでの住民参加型予算策定過程の細部が予算のデータを含めて分析される。代議制民主主義との整合性の問題、貧富格差是正の効果、社会的包摂の観点などについての、Avritzer、Wampler、Montambeault など多くの論者による多様な OP 評価をふまえた上で、実際には2000年代以降は OP で財政支出の構造はほとんど変化していない点を確認し（pp.124-125 の表 34）、格差社会の状況を緩和する効果は限定的だと結論づける。なお各章で、「未成熟性」の6要素を克服しようとするブラジル政府の大小の取組みが肯定的に評価される。一次資料は主にブラジル連邦政府および地方自治体の統計当局が公開しているデータが用いられている。また2019年2月～3月に約1ヶ月間現地取材を実施して

いる。

本論文の貢献として、第1に、OPを、市民社会の強化というよりも、国家・行政部門の改善の一要素（透明性の向上）として扱うべきだという、OP論での新しいアプローチを試みた点にある。第2に、関連するが、市場と市民社会の役割に期待するB・ペレイラの「社会自由主義国家」モデルに対して、住民参加の限界を指摘し、福祉国家形成の「未成熟性」の克服という課題の重要性を対置した点にある。論文の課題としては、貧富格差是正にむけた市民社会の役割について、本論文では、国家部門に比べて相対的に低く位置づけている。それはOPのみを取り上げての判断であるが、市民社会の可能性の評価をOPのみで論じてよいか疑問が残る。これは、「社会自由主義国家」モデルへの著者の批判が十分に有効か、という問いにつながる論点である。この市民社会の力をどう評価するかは、今後の研究生活において長期的に取り組まれるべき大きな論点といえる。

以上の考察により、本審査委員会は小林恵実氏の博士号請求論文「ブラジルにおける緊縮財政下での参加型予算の影響と限界」が、本学府の博士号審査基準に照らして、博士号（学術）の学位を授与するに値するものと判断する。