

第5章 分配政治とブラジルの市民社会 -- 連邦政府から市民社会組織への財政移転の決定要因

著者	菊池 啓一
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	研究双書
シリーズ番号	626
雑誌名	ラテンアメリカの市民社会組織：継続と変容
ページ	181-216
発行年	2016
章番号	第5章
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00049444

第5章

分配政治とブラジルの市民社会

——連邦政府から市民社会組織への財政移転の決定要因——

菊池 啓一

はじめに

2015年にブラジルは民政移管から30年目を迎えた。1985年のタンクレード・ネーヴェス（Tancredo Neves）の大統領への選出は間接選挙によるものであった⁽¹⁾が、1989年以降は今日に至るまで直接選挙で選出されており、2003年にはカルドーズ（Fernando Henrique Cardoso）率いる中道のブラジル社会民主党（Partido da Social Democracia Brasileira: PSDB）からルーラ（Luiz Inácio Lula da Silva）を首班とする左派の労働者党（Partido dos Trabalhadores: PT）への政権交代も実現した。リンスとステパン（Linz and Stepan 1996）は1990年代前半のブラジルを「未定着の民主主義」（unconsolidated democracy）と評したが、現在は民主主義が定着し、彼らのいうところの政治的競争における「唯一の選択肢」（the only game in town）になっている。

しかしその一方で、民主主義の現状に対する市民の満足度は決して高くない。2013年のラティノバロメトロ（Latinobarómetro）調査のデータによれば、ブラジルの民主主義に「大変満足している」もしくは「かなり満足している」と回答した人数は調査対象者全体の26.0%にすぎない。また、議会、政党、選挙といった代表制民主主義に不可欠な制度に対する信頼が低く、1を最低、7を最高とする7点尺度で5以上の評価を2014年のラテンアメリカ世

論調査プロジェクト (Latin American Public Opinion Project: LAPOP) の調査で下した回答者の割合もそれぞれ20.3%, 12.0%, 24.7%にとどまっている。

このような代表制民主主義に対する不満・不信の背景には、ブラジル政治の問題点として常に指摘される汚職の横行がある。民政移管後の大統領は全員何らかの汚職スキャンダルに直面しており (Power and Taylor 2011), 2014年に再選を果たしたもののペトロブラス (Petrobras) 社をめぐる汚職問題を一因とする支持率の低下に喘いでいたルセフ (Dilma Rousseff) は、上院に設置された弾劾法廷における2016年8月31日の採決によって失職に追い込まれた²⁾。また、2015年11月25~26日に調査機関のひとつであるダッタフォールヤ (Datafolha) が行った世論調査によれば、汚職が他の選択肢を大きく引き離し、現在のブラジルが抱える最大の問題点として認識されている。

序章で論じられているように、市民社会による代表制民主主義への貢献のひとつに社会アカウンタビリティの保証がある (Peruzzotti 2013)。よって、民主主義の定着が進み市民社会がいっそう活性化されれば、アカウンタビリティに反する汚職やクライエンテリズムといった問題の発生件数は少なくなるはずである。近年のブラジルの市民社会はポジティブに評価されることが多く、先行研究では参加型予算 (orçamento participativo) や審議会 (conselho) などといった参加型制度 (participatory institutions) を媒介した国家と市民社会の積極的な対話がクライエンテリズムの低下と市民のエンパワーメント、民主主義の質の向上などにつながっているとされている (e.g., Wampler 2012)。しかしその一方で、政府と一部の市民社会組織のあいだの不透明な関係をめぐるスキャンダルもしばしば発覚している。たとえば、2007年には与党労働者党員の率いる NGO が2003~2006年までのあいだに1800万リアルを連邦政府から受け取った疑いがもたれ、連邦上院に調査委員会 (Comissão Parlamentar de Inquérito: CPI) が設置されたのである (Gimenes 2010)。

それでは、なぜ市民社会の強化が代表制民主主義の質の向上につながらないのであろうか。この問題について考える一助として、本章では国家と市民社会組織の関係を「おカネの流れ」、すなわち連邦政府から市民社会組織へ

の財政移転の決定要因に注目した分析を行う。ブラジルでは、連邦政府は州政府やムニシピオ (município)⁽³⁾政府といった地方政府だけでなく、市民社会との協働の一環として非営利団体 (associações sem fins lucrativos) にも財政移転を行うことが可能である。しかし、ラテンアメリカの多くの国では、クライエンテリズムやポークバレル (pork barrel) によってその流れが説明されてしまうことも少なくない (e.g., Stokes et al. 2013)。そこで、「どのような市民社会組織の財政移転案が連邦政府に採択されやすいのであろうか？」という問いを立て、連邦政府から市民社会組織への財政移転にもクライエンテリズムなどが介在しているのかどうかを検討することにより、21世紀のブラジルにおける国家と市民社会組織の関係の特徴を浮き彫りにすることを試みたい⁽⁴⁾。

本章の構成は以下のとおりである。まず連邦政府から市民社会組織への財政移転の決定要因を分析するための準備作業として、ブラジルの市民社会組織のプロフィールを確認する。つぎに、財政移転の制度的枠組みとその要因に関する先行研究を把握し、仮説を導出する。そして、連邦政府の「協定および財政移転契約システム」(Sistema de Convênios and Contratos de Repasse: SI-CONV) から得られたデータを用いた計量分析を行い、得られた知見の代表制民主主義に対する含意について論じる。

第1節 ブラジルの市民社会組織のプロフィール

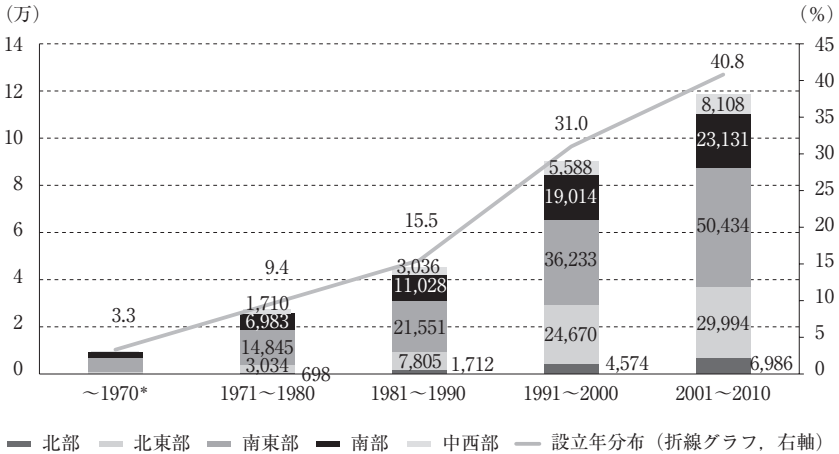
本節では、次節以降の分析を進めていくうえでの準備作業として、ブラジルの市民社会組織のプロフィールを概観する。具体的には、まず簡単に市民社会の変遷を確認し、つづいてブラジル地理統計院 (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: IBGE) やジェトゥリオ・ヴァルガス財団 (Fundação Getúlio Vargas: FGV) の調査データを基に市民社会組織のプロフィールを把握する。

他のラテンアメリカ諸国と同様に、ブラジルにおいても市民社会組織は当初は国家コーポラティズム (state corporatism) の枠組みのなかで設立された⁽⁵⁾。たとえば、1943年に制定された統合労働法 (Consolidação das Leis do Trabalho: CLT) は連邦・州・ムニシピオなどの行政単位を活動範囲とする労働組合・経営者団体の結成を義務づけており、現在もこれらの組織に団体交渉における独占的代表的権が付与されている (上谷 2007)。他方、1970年代に現世においてカトリック教会が積極的に貧者救済を行うべきであるとする「解放の神学」の影響が強まると、スラムや農村の10~30人の信徒で構成されるキリスト教基礎共同体 (Comunidades Eclesiais de Base: CEB) の全国展開が民主主義への移行を促す原動力のひとつとなり (乗 1993)、また、政治の自由化が進むにつれて草の根団体や女性運動をはじめとするさまざまな社会運動の「下からの」興隆がみられた (e.g., Alvarez 1989; Mainwaring 1989)。

1985年に民政移管が実現し、1988年に「市民自決」 (autodeterminação dos povos) を基本原理のひとつに掲げた新憲法が制定されると、都市社会問題・女性問題・土地なし農民問題から人種問題・労働問題・環境問題・消費者問題に至るまで、多様な権利追求が行われるようになった (Montero 2014)。そして、とくに地方政治レベルを中心に参加型予算や審議会などといった参加型制度⁽⁶⁾が整備されたことも加わり、市民社会組織は国家・メディア・他のNGO等との活発な交流を通じて「参加型公衆」 (participatory publics) を形成していく (Montero 2014; Wampler and Avritzer 2004)。2002年10月の大統領選挙における労働者党の勝利を、このような市民社会組織の存在感の証左のひとつととらえることもできよう。ただし、元来緊密であった労働者党と市民社会組織の関係は第一期ルーラ政権下 (2003~2006年) で大きく変化し、近年は政権から距離をおく市民社会組織も少なくないという (Hochstetler 2008)。

それでは、以上のような経緯を経た市民社会組織は、現在どのような状態にあるのだろうか。ブラジルではさまざまな市民社会調査が行われているが⁽⁷⁾、IBGEが応用経済研究所 (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: IPEA) などとともに行った「ブラジルにおける私的財団と非営利団体」 (As Funda-

図5-1 2010年に活動していたブラジルの市民社会組織の設立年



（出所） IBGE（2012）を基に筆者作成。
 （注） *1970年までに創立された市民社会組織については、北部158団体、北東部1,026団体、南東部5,556団体、南部2,477団体、中西部341団体。

ções Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil）調査が最も有名である。これは、企業やその他の法人を対象に構築した「企業登録要覧」（Cadastro Central de Empresas: CEMPRE）を用いて私的財団と非営利団体の特徴を明らかにしたもので、過去に3回（2002、2005、2010年）行われている⁽⁸⁾。

図5-1はIBGEの最新の調査が行われた2010年時点で活動していた市民社会組織の設立時期の分布を示したものである。設立時期に関する情報は多くの研究において市民社会の特徴を把握するための指標として用いられているが（e.g., Salamon 1994; 辻中・森 2010）、図5-1のデータからも政治状況が市民社会組織の誕生に及ぼす影響を読み取ることができる。すなわち、同調査の対象となった29万692の団体のうち、「国家コーポラティズム」が強固であった1970年以前に生まれた団体は3.3%（9558団体）にすぎない。その後、政治の自由化が進むにつれて組織の数も多くなり、民政移管から6年経った1991～2000年にかけて設立された団体が31.0%（9万79団体）、2001年から2010年にかけて設立された団体が40.8%（11万8653団体）を占めている。もっとも、

表5-1 ブラジルの市民社会組織の活動分野（2010年）

	団体数	%
住居	292	0.1
保健医療	6,029	2.1
文化・レクリエーション	36,921	12.7
教育・学術研究	17,664	6.1
社会福祉	30,414	10.5
宗教	82,853	28.5
経営者団体・職能団体*	44,939	15.5
環境保護・動物愛護	2,242	0.8
開発・人権擁護	42,463	14.6
その他	26,875	9.3
合計	290,692	100.0

（出所） IBGE（2012）を基に筆者作成。

（注） *統合労働法を根拠に設立された団体は除く。

2002年の調査（IBGE 2004）でも約28万の団体がその対象となっていることから、2000年以前に設立された団体の多くは2010年には活動を停止していた可能性が高く、ブラジルの市民社会組織の「平均寿命」は決して長くはないと考えられる⁽⁹⁾。

また、地域による分布の偏りも、ブラジルの市民社会組織の特徴のひとつである。同国は北部、北東部、南東部、南部、中西部の五つの地域（região）に分けられるが、いずれの時期においても、経済社会活動の中心であるサンパウロ市やリオデジャネイロ市などのある南東部の占める割合が最も大きい。ただし、時系列変化をみると南東部や南部の団体の比率は低下傾向にあり、北部と北東部の団体の比率が上昇している。

つぎに、市民社会組織の活動分野に注目したい。表5-1は、2010年の調査における各団体の活動分野についての回答をまとめたものである。市民社会組織の活動分野の多様性や偏りにも各国の市民社会の状況が表れるが（辻中・森 2010）、ブラジルでは宗教活動に取り組む団体の比率が最も高い（28.5%）⁽¹⁰⁾。そして、それに統合労働法を設立根拠とはしていない経営者団体・職

表5-2 ブラジルの税制における市民社会組織の法人格（2011年）

	団体数	%
私的財団	7,528	2.2
外国財団・団体（ブラジル支部）	425	0.1
国外所在の財団・団体	255	0.1
宗教団体	23,407	6.7
先住民共同体	25	0.0
私的団体	317,781	90.9
合 計	349,421	100.0

（出所） FGV（2014）を基に筆者作成。

能団体（15.5%）、開発・人権擁護関係の団体（14.6%）、文化・レクリエーション関係の団体（12.7%）、社会福祉団体（10.5%）を加えた5分野で活動する団体が、市民社会組織全体の81.8%を占めている。

そして最後に、市民社会組織の法人格を確認したい。表5-2は、FGVが大統領府総務局（Secretaria-Geral）とともに行った「市民社会組織および同組織と連邦政府のパートナーシップに関する調査」（Pesquisa sobre Organizações da Sociedade Civil e suas Parcerias com o Governo Federal）から、ブラジルの税制における市民社会組織の法人格のデータをまとめたものである¹¹⁾。2014年6月に成立した法律第13019号「市民社会組織の規制枠組み」（Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil）¹²⁾を受け、今後さらなる法整備が進められる可能性があるが、市民社会組織は2015年12月時点では「非営利団体」（Entidades sem Fins Lucrativos）のカテゴリーに含まれている。そのうち、2011年時点では私的団体（Associação Privada）に該当するものが全体の90.9%を占めており¹³⁾、残りの組織は私的財団（Fundação Privada）（2.2%）、外国財団・団体（ブラジル支部）（Fundação ou Associação Estrangeira com sede no Brasil）（0.1%）、国外所在の財団・団体（Fundação ou Associação Domiciliada no Exterior）（0.1%）、先住民共同体（Comunidade Indígena）（0.0%）などの法人格を有している。また、表5-1で示されているように、宗教活動に取り組む市民社会組織の数自体は多い一方で、法人格としての宗教団体（Organização Religio-

sa) に該当するものは全体の6.7%にとどまっていることから、少なからぬ市民社会組織が私的団体として宗教活動を行っている様子がうかがえよう。

以上みてきたように、「国家コーポラティズム」から民政移管を経て「市民自決」を基本原理のひとつとする新憲法と参加型制度のもとで活動するようになった現在のブラジルの市民社会組織の特徴として、その「平均寿命」の短さ、南東部の団体の多さや北部・北東部の団体の比率の上昇といった地域性、宗教活動に従事する団体の比率の高さ、私的団体として活動する団体の比率の高さ、などを挙げることができよう。

第2節 市民社会組織への財政移転

前節ではブラジルの市民社会組織の特徴を、そのプロフィールに注目して把握した。それでは、そのような市民社会組織に対して、どのように財政移転が行われているのであろうか。本節の目的は、連邦政府から市民社会組織への財政移転を説明する仮説を構築することにある。最初に財政移転の制度的枠組みを把握し、つぎに財政移転に関する先行研究を検討する。そして、連邦政府から市民社会組織への財政移転にもクライエンテリズムやポークバレルが介在しているのかどうかを検証するための仮説を提示する。

1. 財政移転の制度的枠組み

ブラジルでは、軍政末期に州交付金基金 (Fundo de Participação dos Estados: FPE) とムニシピオ交付金基金 (Fundo de Participação dos Municípios: FPM) の州・ムニシピオ両政府への分与比率の引き上げが行われ、1988年に制定された新憲法で財政分権化の動きが決定的なものとなった (e.g., Falletti 2010; Lodola 2010)。その主たる方策は財政移転の拡張であり、租税移転 (transferências tributárias) では連邦政府から州政府に向けたものとして、州交付金基金

や産業製品輸出補償基金 (Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados: FPEX) など、連邦政府からムニシピオ政府に向けたものとしてムニシピオ交付金基金や農地所有税 (Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural: ITR) などがある。また、州政府・ムニシピオ政府向けの非租税移転 (transferências não vinculadas à repartição tributárias) として、統一保健医療システム (Sistema Único de Saúde: SUS) や協定 (convênio) などがある (Afonso 1994; Costin 2010)。

このように、「財政移転」というと連邦政府から地方政府へのものを想定しがちであるが、ブラジルにおいては市民社会組織もその対象になり、地方政府へのアドホックな非租税移転でも利用される協定と財政移転契約 (contrato de repasse) がおもに用いられる。前者は、政府の策定したプログラムの実行のために一般会計予算 (orçamento fiscal) や連邦社会保障制度 (Seguridade Social da União) 予算からある一定の財政資源を配分することに連邦政府と非営利団体が合意したもので¹⁴⁾、後者は、相互利益に基づき行政手段 (instrumento administrativo) として財政移転を行うものである¹⁵⁾。もっとも、実際の内容に関して、両者のあいだに大差はない。たとえば、保健診療室のメンテナンスを目的として2011年に採択されたりオグランデ・ド・スル州パルミチーニョ (Palmitinho) 市のサンタ・テレジーニャ病院 (Hospital Santa Terезinha)¹⁶⁾への財政移転が協定 (第758034号) として行われたのに対し、同様に保健診療室の改修を目的として2011年に採択されたミナス・ジェライス州ポソス・デ・カルダス (Poços de Caldas) 市のサンタ・カーザ友愛病院 (Irmandade do Hospital da Santa Casa de Poços de Caldas) に対しては財政移転契約 (第758208号) による支援が行われた。ただし、協定では交付官庁から市民社会組織に対して直接財政移転が行われるのに対し、財政移転契約によるものはブラジル銀行 (Banco do Brasil) やブラジル国立経済社会開発銀行 (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social: BNDES) などといった連邦政府系金融機関 (Instituições Financeiras Federais) を通じて実施される (Spinelli 2012)。

さらに、「公共の利益のための市民社会組織」(Organização da Sociedade Civil

de Interesse Público: OSCIP)として認可された団体のみ利用可能な財政移転枠組みに、パートナーシップ協約 (termo de parceria)がある⁽¹⁷⁾。カルドーズ政権下 (1995~2002年)では政府と市民社会の協働を促進する政策がとられ⁽¹⁸⁾、その一環として1999年に「第3セクター法」(Lei do Terceiro Setor) (法律第9790号)が制定された。同法は、あくまで非営利団体の一種としてとらえられてきた市民社会組織について「公共の利益のための市民社会組織」という新たな法人格を確立し、簡略化された法人化プロセスを通じて認可を受けた団体に対してパートナーシップ協約をはじめとする特権を与えることを目的としている (小貫 2002)。また、2013年にはリオデジャネイロ市のブラジル領空管制科学技術振興会 (Organização Brasileira para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Controle do Espaço Aéreo: CTCEA) に対して7313万8897リアルを供与する財政移転案 (785943号)が採択されるなど、パートナーシップ協約には高額な財政移転を保証するものが少なくない。しかし、実際には法務省 (Ministério da Justiça) の認可を取得するためのハードルが決して低くないために申請をする市民社会組織の数が限られており、同法の意図が実現されたとは言い難い状況となっている⁽¹⁹⁾。

表5-3は、連邦政府の「協定および財政移転契約システム」の情報に基づき⁽²⁰⁾、2011年1月~2014年9月にかけての財政移転提案件数、採択件数、および財政移転額を示したものである。もちろんブラジル国内のすべての市民社会組織が連邦政府からの財政移転を受け取ろうとしているわけではなく、FGV (2014) の概算によれば、連邦政府と何らかの関係を有している約4万5000の組織のうち、財政移転を受けているのは1万5000程度である。

表5-3を全体的にみると、協定の存在の大きさが目立っている。4年間で2万2888件の財政移転提案のうち、提案時点ではカテゴリーの決まっていなかったものを除いても実に85.7% (1万9622件)が協定を目的としたものである。また、そのうち採択された6161件に対して74億4467万リアルが供出されている。ただし、1件当たりの移転額に注目すると、市民社会組織にとって最も規模が大きい枠組みはパートナーシップ協約となり、1件当たり3427万

表5-3 交付官庁別財政移転提案件数・採択件数・財政移転額（2011～2014年）

交付官庁	提案件数				採択件数		
	協定	財政移転 契約	協定または 財政移転契約	パートナー シップ協約	協定	財政移転 契約	パートナー シップ協約
大統領府	3,668	0	0	154	382	0	0
企画・予算・運営省	1	0	0	0	1	0	0
農牧供給省	862	0	0	0	197	0	0
科学技術省	174	0	9	90	37	0	14
教育省	1,068	0	0	3	741	0	2
開発・商工省	289	0	0	0	44	0	0
法務省	1,051	0	0	182	157	0	12
鉱山動力省	59	0	0	0	12	0	0
保健省	8,051	1,413	24	2	3,829	438	1
労働・雇用省	421	0	2	0	86	0	0
運輸省	9	0	0	0	4	0	0
通信省	31	0	0	0	10	0	0
文化省	953	0	0	8	211	0	2
環境省	518	3	285	2	31	0	1
農業開発省	711	263	335	3	118	56	2
スポーツ省	1,018	83	27	0	233	0	0
防衛省	8	0	1	4	2	0	4
国家統合省	188	0	0	44	16	0	0
観光省	295	0	0	75	21	0	0
社会発展飢餓対策省	11	32	0	11	6	19	7
都市省	63	190	21	0	4	74	0
水産省	173	0	0	0	19	0	0
合 計	19,622	1,984	704	578	6,161	587	45
1件当たりの移転額（単位：1,000レアル）					1,208.4	716.8	34,270.0
総額（単位：1,000レアル）					7,444,670.4	420,779.5	1,542,149.2

（出所） SICONV を基に筆者作成。

（注） 2014年は9月までのデータ。

レアルが交付されている。

さらに、表5-3からは各省庁の交付件数にかなりのばらつきがあることもわかる。なかでも保健省（Ministério da Saúde）が際立っており、提案件数については協定と財政移転契約に基づくものがそれぞれ8051件と1413件、採択

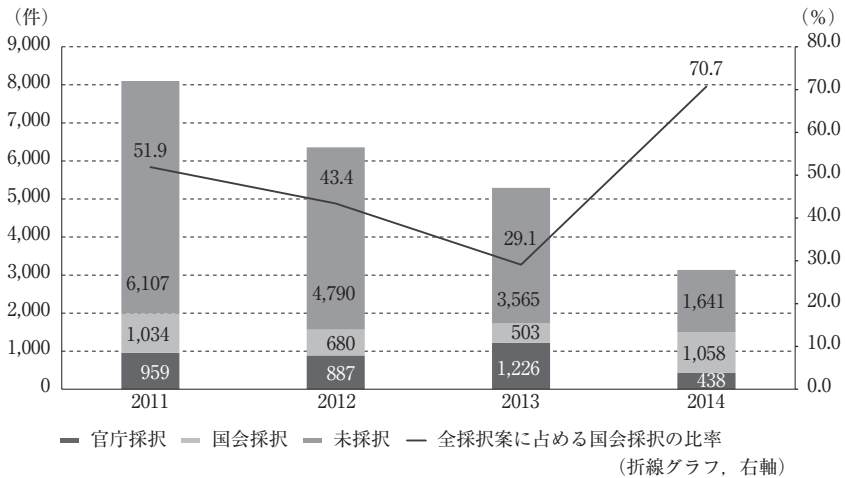
件数についてはそれぞれ3829件と438件に上る。もっとも、「採択率」という意味では教育省 (Ministério da Educação) の方が高く、協定についての1068件の財政移転案中、741件の提案が採択されている (69.4%)。また、採択件数に注目すると、協定については大統領府 (Presidência da República) の交付件数も多く、財政移転契約については農業開発省 (Ministério do Desenvolvimento Agrário) と都市省 (Ministério das Cidades) の交付件数も少なくない。一方、パートナーシップ協約によるものは科学技術省 (Ministério da Ciência e Tecnologia) が最も多く (14件)、それに法務省 (12件) が続いている。

市民社会組織に対する財政移転は、通常は各省庁の公募に応じた市民社会組織が各種審査を経て競争的に獲得するものである。大統領令第6170号 (2007年6月25日発令) は第4条で協定および財政移転契約の締結における公募を義務づけており、第5条で各公募について客観的な基準を設けることを要求している。また、パートナーシップ協約についても、財政移転案のコンペ (concurso) が行われる (Ministério do Desenvolvimento Agrário 2014)。

ただし、上記のような競争的公募が行われないケースもある。ひとつは、各年の予算法 (Lei Orçamentária Anual: LOA) ですでに財政移転の提案者 (proponente) が特定されている場合であり (De Almeida 2012)、これは省庁側があらかじめ財政移転先を指名することを意味する。たとえば、スポーツ・レジャーイベントの開催支援を目的としてスポーツ省 (Ministério do Esporte) とブラジル連邦直轄区 (Distrito Federal) のブラジル学生スポーツ連盟 (Confederação Brasileira do Desporto Escolar) およびブラジル大学スポーツ連盟 (Confederação Brasileira do Desporto Universitário) との協定 (第775013号・第770714号) が2012年に採択されたが、この例では両者の恒常的な学生スポーツに対する支援とパイロットプロジェクトの成功を理由に、スポーツ省側からあらかじめ「特定提案者」(proponente específico)²⁰⁾として指名されていた (Ministério do Esporte 2013)。

もうひとつは、予算法の国会修正 (emenda parlamentar) により財政移転が認められる場合である (De Almeida 2012)。ブラジルの国会では、個々の議員

図5-2 採択分類別財政移転件数（2011～2014年）



(出所) SICONV を基に筆者作成。

(注) 2014年は9月までのデータ。

による予算法案の修正を認めるというきわめてユニークなシステムが採用されている。毎年、企画・予算・運営省 (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão) によって策定された予算法案は両院合同予算委員会 (Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização: CMO) に送付されるが、各議員はその際に財源等を明記したうえで個人修正案 (emenda individual) を委員会に提出することができる。そして、修正案を受け取った委員会はそれを小委員会で審議させ、採択されたものを予算法案に組み込んだうえで委員会ならびに合同本会議での採決に付すことになる (Lodola 2010)。各議員は個人修正案を25件まで提出することができるが²²⁾、そのなかで市民社会組織に対する財政移転を対象とすることも少なくない。たとえば、先述したサンタ・テレジーニャ病院への2011年の財政移転は、同じリオグランデ・ド・スル州選出のパウロ・ロベルト・ペレイラ (Paulo Roberto Pereira) 下院議員の提出した修正案が採択されたことにより実現した。そしてこのように国会修正によって財政移転が認められた場合、市民社会組織は決められた期日までに財

政移転案を提出することになる²³。

このように、財政移転は公募もしくは特定提案者の指名を通じて官庁に採択される場合と予算法の国会修正を通じて国会に採択される場合があるが、図5-2はその内訳を示したものである。年々財政移転案の提案数自体が減少しているが、その一方で採択数は大幅な減少とはなっていない。また、採択されたものだけに注目すると、国会修正に伴う財政移転も決して少なくはなく、とくに2011年と2014年についてはそれぞれ51.9%（1034件）と70.7%（1058件）と過半数を上回っている。

2. 財政移転に関する先行研究

それでは、市民社会組織への財政移転について、既存の研究はどのようなことを明らかにしているのであろうか。ブラジルにおけるこの分野の先駆者は、IPEAに所属するフェリックス・ロペス（Felix Lopez）であろう。ただし、彼の研究は基本的に記述統計的なものが多い。たとえば、彼とブエノの共著論文（Lopez e Bueno 2012）では、連邦政府から非営利団体への財政移転額、総財政移転に占める非営利団体を対象としたものの割合、対象となる政策分野の特徴、法人格のちがいによる財政移転集中度のちがいなどを調査しているが、特定のパターンは見い出せていない。また、彼とバローネの共著論文（Lopez e Barone 2013）は前節で紹介したIBGEの調査とほかのデータベースとを関連づける市民社会組織の分類方法を模索するものであり、その他の研究も市民社会組織の様相を記述統計から描こうとするものである（e.g., Lopez et al. 2014）。

他方、市民社会論ではなく、連邦制研究の観点からこの分野に参入してきたのがロペスの共同研究者でもあるナタリア・ブエノ（Natália Bueno）である。ブラジルの財政移転研究では、ブローロとナンニチーニ（Brollo and Nannicini 2012）が与党連合から選出された首長のムニシピオは他のムニシピオよりもより多くの財政移転配分を受けることを明らかにしたが、彼女は（まだ未公

刊論文ではあるものの) 市民社会組織への財政移転もそのような政党戦略の一部として利用されていると主張した (Bueno 2014)。仮に大統領にその意図がなかったとしても、ムニシピオへの財政移転を通じて何らかの政策を実行すれば、その得点は与野党関係なくムニシピオの首長のものになってしまう。そのため、ブラジルではムニシピオの首長を益さない財政移転方法として市民社会組織が利用されているという。そして、福祉サービスを提供する市民社会組織に対する連邦予算の国会修正による財政移転を分析し、野党の首長がいるムニシピオにある市民社会組織がより多くの配分を受けていることを明らかにした。

ただし、市民社会をめぐる既存のブラジル政治研究にありがちな問題であるが、このブエノの研究も特定の政策分野の市民社会組織に焦点を当てたものになってしまっている。三つの異なる政策分野の事例を扱ったアバーズら (Abers, Serafim, and Tatagiba 2014) の研究からも明らかであるように、政策分野によって国家と市民社会の関係の様相は大きく異なる。また、彼女の研究は国会採択による財政移転のみを対象としているが、図5-2から明らかであるように、官庁採択による財政移転も少なくない。よって、官庁採択と国会採択の双方の財政移転について、複数の異なる政策分野の市民社会組織を客観的に比較可能な指標を用いて分析することが肝要であろう。

そこで、本章では、「どのような市民社会組織の財政移転案が連邦政府に採択されやすいのであろうか?」というリサーチクエスチョンを立て、分野横断的に連邦政府から市民社会組織への財政移転を分析することにしたい。以下では、そのための仮説構築を行う。

3. 財政移転とクライエンテリズム・ポークバレル

それでは、既存の研究で指摘されていない要素のうち、どのようなものが連邦政府から市民社会組織への財政移転に影響を与えるであろうか。まず、「はじめに」の部分で紹介した事例にも表れているように、クライエンテリ

ズムの影響を考慮する必要があるだろう。

ストークスら (Stokes et al. 2013) によれば、クライエンテリズムとは個々の受益者の政治的支持と引き換えに政治家または政党が資源の分配を行う分配政治の一種であり、その例としてパトロネージ (patronage) や買票 (vote-buying) が挙げられる。序章でも紹介されているが、市民社会組織は政党にとって魅力的な票田であり、ブラジルにおいても市民社会組織に所属するオピニオン・リーダーはクライエンテリズムのターゲットにされやすいと考えられる (Schaffer and Baker 2015)。また、サミュエルズとズッコ (Samuels and Zucco 2014) は現在のブラジル政治における主要政党である労働者党、ブラジル社会民主党、ブラジル民主運動党 (Partido do Movimento Democrático Brasileiro: PMDB) のうち、労働者党のみが地方の党支部を通じて積極的に草の根 NGO に働きかけを行い、同党に対する帰属意識を高めることに成功していると論じているが、その背後にもクライエンテリズムが存在するものと思われる。

では、どのような状況がクライエンテリズムに資するであろうか。ここで注目したいのが、参加型制度のひとつである審議会である。審議会制度自体は古くから存在していたものの、とくに連邦レベルの審議会は1980年代まで技術諮問委員会としての性格が強く、市民社会組織の代表者の参加は義務づけられていなかった (Koga 2012)。しかし、1988年憲法で市民社会の政治参加が謳われるようになると同制度はブラジル全土に広まり、政府と市民社会の代表者の話し合いの場として機能するようになった。近年は連邦・州・ムニシピオの各レベルにそれぞれ設置されており、設置対象となる政策分野も多様である (近田 2012)。

ただし、ムニシピオレベルについては、市民社会の代表が参加する審議会制度が政治社会の一部に組み込まれているとする議論もある。たとえば、サンパウロ州オサスコ (Osasco) 市の2007~2009年を任期とする審議会委員を調査したロイボルトら (Leubolt et al. 2012) によれば、インタビューに応じた32人中23人がいずれかの政党の党員である一方で市民社会組織代表者は32

人中12人とどまっております、オサスコ市の審議会は政党が市民社会組織を取り込む場と化していたという。

連邦レベルにおいても、審議会制度は市民社会と政治社会の距離を近づけると考えられる。現在連邦レベルには40の審議会が存在しているが、そこに代表者を送り込むことができている市民社会組織は470にすぎず (FGV 2014)、また、近年は改善されつつあるものの、市民社会代表者の選出方法は不透明な部分も少なくない。たとえば、大統領府所管の比較的新しい審議会の委員長を務めた市民社会組織メンバーによれば、彼の委員長就任は当時のルーラ大統領による「一本釣り」であった。審議会自体には財政移転をはじめとする政策決定権限はなく、大統領が提出する法案の草案を起案することなどがその業務であり、そこでは自らの属する市民社会組織の利益を超越した判断を求められる。しかし、その一方で、審議会は他の行政側メンバーや議会側メンバーの知己を得る機会にもなるという²⁴。

七つのムニシピオの市民社会組織のリーダーに対する調査を行ったワンプラーとタッチトン (Wampler and Touchton 2015) によれば、この手のネットワーク構築は国家—市民社会組織関係に影響を与える。すなわち、連邦政府や地方政府とのあいだの業務委託などを通じて接触が増え、それが包摂 (co-optation) につながることも少なくないという。

よって、市民社会組織への財政移転についても、次の仮説を検討する必要があるだろう。

仮説1：審議会委員を輩出している市民社会組織の財政移転案は、それ以外の市民社会組織のものよりも採択されやすい。

つぎに、ポークバレルの可能性についても検討する必要がある。ポークバレルもクライエンテリズムと同じく不規則な分配政治の一類型ではあるが、特定の受益者個人の政治的支持ではなく、特定の地域における不特定の人々に対して党派的に利益を供与することを指す (Stokes et al. 2013)。

その典型例は議員による業績誇示行為であろう。メイヒュー (Mayhew 1974) によれば、議員行動は大きく分けて「宣伝」(advertising)⁶⁵⁾、「業績誇示」(credit-claiming)、「態度表明」(position-taking)という三つのタイプに分類できる。なかでも、業績誇示と態度表明が立法過程において重視される議員行動である。前者は選挙区民に対して何らかの利益を供給するような行為であり、予算案の修正などがその具体例として挙げられる。一方、後者は国政上もしくは地方政治上の争点に対する自身の態度を、記名投票などを通じて公に示す行為である。

キャリーとシュガート (Carey and Shugart 1995) によれば、議員個人によるこれらの行為の重要性は選挙制度のちがいによって規定され、とくに、候補者の当選順位が政党によってあらかじめ決定されるかどうか、同じ政党の他の候補者への投票もカウントできるかどうか、有権者は政党のみにしか投票できないかどうか、などといった点が議員行動に影響する。さらに、拘束名簿式比例代表制では選挙区定数が増加するにつれて所属政党の重要性も増すのに対し、その他の選挙制度下では選挙区定数の増加は所属政党の重要性の低下につながる。とくにブラジルの下院は非拘束名簿式比例代表制を採用しており、かつ、選挙区が州単位で定数が大きいため、政党の重要性がきわめて低く議員個人による集票行動がより重要となる。そのため、多くの議員がポークバレルに勤しむのである (Ames 2001; Samuels 2003)。

仮にブエノ (Bueno 2014) が主張するように市民社会組織への財政移転も他の財政移転と同様であるとするならば、議員たちにも業績誇示の一環として市民社会組織への財政移転に注目する動きが出て不思議ではない。とくに、与党労働者党は元来市民社会組織との距離が近い (Hochstetler 2008)。よって、次の仮説も検討したい。

仮説 2a: 前回の下院選での労働者党候補の得票率が高いムニシピオの市民社会組織の財政移転案は、それ以外の市民社会組織のものよりも議会に採択されやすい。

さらに、ポークバレルに従事するインセンティブは議員だけではなく大統領領にも存在する。アメリカの事例を分析したクリナーとリーブス (Kriener and Reeves 2012) によれば、大統領は自党の議員の選挙区により多くの財政移転を配分することにより、次回の大統領選の際にそれらの選挙区からより多くの票を獲得することができるという。よって、以下の仮説も検証する。

仮説 2b: 前回の大統領選での労働者党候補の得票率が高いムニシピオの市民社会組織の財政移転案は、それ以外の市民社会組織のものよりも官庁に採択されやすい。

ただし、議員とは異なり、大統領は大統領選だけではなく国会議員選の行方も気にする必要がある。ブラジルは「連合大統領制」(presidencialismo de coalizão) と呼ばれているように、大統領に非常に強い権限が与えられているものの、その基盤は数多くの政党で構成される政党連合にある (堀坂 2013)。政党数が非常に多いため、一党のみで大統領選挙に勝利し国会の過半数の議席を獲得することは不可能であり²⁰⁾、大統領は与党連合を形成する他党に配慮した政権運営を強いられる。本章の対象とする2011～2014年もルセフ政権は労働者党とブラジル民主運動党をはじめとする10の政党からなる政党連合を基盤としていたが、下院の第1党ではあったものの労働者党のシェアは17.2%にすぎなかった。しかも、労働者党以外の政党は基本的にイデオロギー的な基盤が強固ではなく、党内規律が弱い (e.g., Ames 2001)。よって、大統領が政権を円滑に運営していくためには、比較的党内規律の強い自党の労働者党の議席数が少しでも多い方が有利となる。そこで、次の仮説も検証したい。

仮説 2c: 前回の下院選での労働者党候補の得票率が高いムニシピオの市民社会組織の財政移転案は、それ以外の市民社会組織のものよりも官庁に採択されやすい。

次節では、これらの仮説を検証すべく、データ分析を行う。

第3節 データ分析

本節では仮説検証のためのデータ分析を行う。まず、データ分析に使用される変数を説明し、その後、多項ロジットモデルを用いて仮説を検証する。

1. リサーチデザイン

仮説から明らかであるように、本節での統計分析における分析単位は各市民社会組織によって提出された財政移転案である。ただし、先述したように、市民社会組織の財政移転案は官庁もしくは国会のいずれかによって採択される可能性があるものの、官庁採択と国会採択のあいだに優劣は存在しない。よって、従属変数は各案がどのように採択されたかを示す「採択分類」と名づけられた変数である。その作成にあたり、ルセフが大統領に就任した2011年1月から結果的に彼女が再選することとなった大統領選の前月にあたる2014年9月までの連邦政府から市民社会組織に対する財政移転案のデータを、連邦政府の「協定および財政移転契約システム」から入手した。そして、国会によって採択されたケースを2、官庁によって採択されたケースを1、未採択のケースを0とする「採択分類」変数を作成した。各ケースの内訳は、それぞれ3275件（14.3%）、3510件（15.3%）、1万6103件（70.4%）であり、本分析におけるNの数は2万2888となった。

前節で提示した仮説のうち、クライエンテリズムの財政移転への影響を考察するには、どの市民社会組織がどの審議会に所属しているのかを把握する必要がある。そこで、仮説1を検証するために「審議会ダミー」変数を使用した。変数作成にあたっては、まずFGV（2014）から審議会の構成に関する情報、従属変数を作成する際にも用いた「協定および財政移転契約システ

ム」から各財政移転案の交付官庁に関する情報をそれぞれ入手し、市民社会組織が財政移転案の交付官庁の所管する審議会の正式メンバーもしくは補欠(suplente)の場合を1、それ以外の場合を0とした。「審議会ダミー」が1となったケースの数は373 (1.6%)である。

他方、ポークバレルと財政移転の関係の検討には選挙データが欠かせない。2010年に行われた大統領選挙は全国単位で行われるものであり、下院議員選挙の選挙区も州であるが、選挙最高裁判所(Tribunal Superior Eleitoral: TSE)はムニシピオレベルでの集計データも公開している。そこで、各ムニシピオにおける大統領選(第1回投票)および下院議員選挙での労働者党候補者のシェアをそれぞれ計算し、「PT 大統領選シェア」と「PT 下院選シェア」という2変数を作成した。前者は2010年大統領選挙におけるルセフ候補の各ムニシピオにおけるシェアと同義であり、15.8%(アクレ州リオ・ブランコ市)から92.2%(マラニョン州セントラル・ド・マラニョン市)までの値をとる。一方後者は1.0%(アマズナス州ニャムンダ市)から62.2%(パラナ州ヴェラ・クルス・ド・オエステ市)までの値をとる。平均値と標準偏差は「PT 大統領選シェア」では42.0%と0.119、「PT 下院選シェア」では17.5%と0.094である。

それでは、ほかにどのような要素が市民社会組織への財政移転に影響を与えるであろうか。まず考えられるのが、ムニシピオの首長の党派性である。すでに紹介したように、ブエノ(Bueno 2014)は野党の首長の統治するムニシピオの市民社会組織はより多くの財政移転配分を受けると論じている。そこで、ムニシピオの首長の党派性をコントロールするため、「PT 市長ダミー」を投入した。選挙最高裁判所のホームページから市長選のデータを入手し、選挙結果を吟味した結果、この変数の値が1をとるケースの数は3719 (16.2%)となった。

さまざまな社会経済指標も財政移転に影響を与えると思われる。ムニシピオ開発指数(Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal: IFDM)は国連の人間開発指数(Human Development Index)のブラジル版と呼べるもので、リオデジャネイロ工業連盟(Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro: FIR-

JAN)が雇用と家計収入、教育、保健衛生などについて各ムニシピオの状況を指数化したものである。本節の分析では、2010年版のデータをIPEAの運営するIpeadataから取得し、「IFDM」変数としている。同変数は0.390(パラ州ポルト・デ・モス市)から0.949(サンパウロ州インダイアトゥーバ市)までの値をとり、平均値が0.791、標準偏差は0.094である。また、Ipeadataからは各ムニシピオのGDPと人口のデータもダウンロードし、1,243(マラニョン州テンピラス市)から107,147(サンパウロ州ロウヴェイラ市)までの値をとる「1人当たりGDP」変数も作成した。この変数の平均値は10.125、標準偏差は6.275である。

最後に、表5-3から明らかなように、保健省は他の省庁よりも明らかに多くの件数の財政移転を交付している。また、図5-2に注目すると、年によって交付件数が大きく異なることがわかる。よって、これらの要素をコントロールするために、「保健省ダミー」と「2011年ダミー」「2012年ダミー」「2013年ダミー」も回帰式に投入した。データのソースは「協定および財政移転契約システム」であり、これらの変数の値が1となったケースの数は、それぞれ9490(41.5%)、8100(35.4%)、6357(27.8%)、5294(23.1%)であった。

2. 仮説検証

以上の変数を利用して、前節で提示した仮説の妥当性を検証するため、計量分析を行った。表5-4はその分析結果を示したものである。従属変数がカテゴリー変数であり、またそのカテゴリーを順序づけることが不可能であるため、多項プロビットモデルにより推定されている。

表5-4のモデル1の結果は連邦政府から市民社会組織への財政移転においてもポークバレルがみられる可能性を示唆している。しかし興味深いことに、それが顕著に現れるのは国会における予算修正過程ではなく、官庁での審査においてである。「PT下院選シェア」の係数は未採択・官庁採択の二択に

表5-4 財政移転の決定要因

独立変数	モデル1	
	未採択対官庁採択	未採択対国会採択
審議会ダミー	-0.278 (0.316)	-0.209 (0.487)
PT 大統領選シェア	-0.241 (0.762)	-1.196 (0.530) *
PT 下院選シェア	2.228 (1.017) *	-0.505 (0.591)
PT 市長ダミー	-0.435 (0.157) **	-0.105 (0.137)
IFDM	2.830 (1.146) *	0.142 (0.870)
1人当たり GDP	0.023 (0.014)	-0.003 (0.013)
保健省ダミー	0.247 (0.167)	4.411 (0.215) ***
2011年ダミー	-0.499 (0.211) *	-2.543 (0.124) ***
2012年ダミー	-0.371 (0.186) *	-3.419 (0.136) ***
2013年ダミー	0.380 (0.145) **	-2.499 (0.130) ***
定数項	-4.198 (1.126) ***	-1.873 (0.782) *
疑似対数尤度		-14131.719
χ^2 検定		1,057.53 ***
疑似決定係数		0.210
N		21,976

(出所) 筆者作成。

(注) カッコ内はロバスト標準誤差。* $p<.05$; ** $p<.01$; *** $p<.001$ 。

おいては正かつ5%水準で有意であり、仮説2cを支持している。一方、未採択と国会採択の二択については係数が有意ではなく、仮説2aを支持していない。このことから、下院選における労働者党の得票シェアが大きければ大きいほど、そのムニシピオの市民社会組織から提出された財政移転案が官庁によって採択される可能性が高くなることがわかる。

他方、「PT 大統領選シェア」の方に目を向けると、未採択と官庁採択の二択については係数が有意でなく、仮説2bを棄却している。ところが、未採択と国会採択の選択では係数が負かつ5%水準で有意であり、大統領選における労働者党の得票シェアが大きければ大きいほど、そのムニシピオの市民社会組織から提出された財政移転案が国会で採択される可能性が低くなることを示している。後者の二択について、「PT 大統領選シェア」の係数が

負で有意である理由のひとつとして考えられるのが、与党労働者党が下院において過半数を握っていないという事実である。先述したように予算法の国会修正による財政移転の審議については両院合同予算委員会が重要な役割を担っているが、下院（Câmara dos Deputados）のウェブサイトによれば、本節のデータ分析で対象となった2011～2014年の同委員会における各年の労働者党議員の割合は、それぞれ15.0%（40人中6人）、15.2%（46人中7人）、15.6%（45人中7人）、15.6%（45人中7人）にすぎなかった²⁷⁾。そのため、労働者党の選挙戦略を益するような国会修正案は、むしろ採択されにくかったと考えられよう。

以上の推定結果は、大統領の主導による労働者党のポークバレルが、下院第1党ではあるものの過半数を握っていない国会ではなく、多くの閣僚ポストを押さえている²⁸⁾官庁での決定過程において発生している可能性を示唆している。この解釈は官庁における高級官僚ポストの任免と政党政治の関連を主張する近年の研究（e.g., Lopez, Bugarin, e Bugarin 2015）とも親和的であり²⁹⁾、また、表5-4の「PT市長ダミー」の推定結果とも整合的である。同変数の係数は、未採択・官庁採択の選択においてのみ負かつ1%水準で有意であり、労働者党の首長がいるムニシピオの市民社会組織の財政移転案が官庁によって採用されにくいことを意味している。先述したように、ブエノ（Bueno 2014）は国会における予算修正を経て決定された市民社会組織に対する財政移転を分析し、ムニシピオの党派性が政党戦略に与える重要性を主張したが、彼女の分析は福祉サービス分野のみを扱ったものであった。しかし、全分野を対象とした本章の分析によれば、そのような政党戦略はむしろ官庁における財政移転決定に影響を与えており、大統領は野党の首長による業績誇示を避けるために、彼らのムニシピオにある市民社会組織により多くの財政移転が配分されていると思われる。

一方、審議会委員ポストと財政移転との関係を想定した仮説1は本分析では支持されなかった。「審議会ダミー」の係数はいずれの二択においても負であり、かつ有意水準を満たしていない。このことは、少なくとも本章が対

象とした時期とケースについては財政移転決定過程へのクライエントリズムの影響がみられないことを示しているが、「審議会ダミー」が1の値をとるケースが非常に少ない点、すなわち、審議会メンバーを輩出している市民社会組織が関連する分野の財政移転案をほとんど出していない点を含めて、より詳細な分析が必要であろう。

その他の統制変数に目を向けると、「IFDM」の係数は未採択と官庁採択の二択について正かつ有意である。この結果は、IFDMの値が大きければ大きいほど、そのムニシピオの市民社会組織の財政移転案が官庁に採択されやすいことを意味しており、発展している都市ほど連邦政府のプロジェクトを請け負うだけの能力がある団体が集中しているためだと考えられる。ただし、「1人当たりGDP」と「保健省ダミー」の係数は未採択と官庁採択の二択について有意ではない。また、未採択と国会採択の選択については、「IFDM」と「1人当たりGDP」の係数が有意でない一方で、「保健省ダミー」が正かつ0.1%水準で有意な値を示しており、業績誇示を目的とする議員にとって保健衛生関係のプロジェクトを自らの選挙区に供給することが重要である点を示唆している。最後に、年ダミー群であるが、いずれの二択についても係数が有意である。ただし、未採択と官庁採択の選択についてのみ「2013年ダミー」の係数が正で有意であることから、図5-2に示されているような2013年における官庁採択の多さと大統領選挙や下院議員選挙の行われた2014年における国会採択の多さを裏づけているといえよう。

多項プロビットモデルは非線形モデルの一種であるため、係数の絶対値をそのまま影響力として評価することはできない。そこで、従属変数のそれぞれの結果（カテゴリー）が生じる予測確率（predicted probabilities）を計算し、表5-5に示した。

この計算は、基準値（baseline）として、関連する審議会にメンバーを輩出しておらず（「審議会ダミー」= 0）、「PT大統領選シェア（42.0%）」「PT下院選シェア（17.5%）」「IFDM（0.791）」「1人当たりGDP（10.125）」がいずれも平均値をとり、労働者党以外に所属する市長（「PT市長ダミー」= 0）

表5-5 独立変数の変化に伴う採択確率の変化

	未採択	官庁採択	国会採択
基準値	0.752 (0.698-0.807)	0.178 (0.124-0.232)	0.070 (0.049-0.090)
PT 大統領選シェア=0.539	0.763 (0.713-0.814)	0.176 (0.125-0.226)	0.061 (0.042-0.081)
PT 大統領選シェア=0.301	0.741 (0.674-0.807)	0.180 (0.111-0.250)	0.079 (0.054-0.104)
PT 下院選シェア=0.269	0.725 (0.655-0.794)	0.212 (0.139-0.284)	0.064 (0.043-0.085)
PT 下院選シェア=0.081	0.776 (0.723-0.829)	0.149 (0.099-0.199)	0.075 (0.053-0.097)
PT 市長ダミー=1	0.809 (0.765-0.852)	0.124 (0.085-0.163)	0.067 (0.042-0.092)
IFDM = 0.885	0.713 (0.650-0.776)	0.220 (0.154-0.287)	0.067 (0.046-0.088)
IFDM = 0.697	0.786 (0.725-0.846)	0.143 (0.086-0.199)	0.072 (0.047-0.096)
保健省ダミー=1	0.112 (0.090-0.134)	0.034 (0.023-0.045)	0.854 (0.825-0.883)
2011年ダミー=1	0.869 (0.834-0.902)	0.125 (0.092-0.158)	0.006 (0.004-0.009)
2012年ダミー=1	0.857 (0.810-0.905)	0.140 (0.093-0.188)	0.003 (0.001-0.004)
2013年ダミー=1	0.739 (0.673-0.804)	0.256 (0.190-0.321)	0.006 (0.003-0.008)

(出所) 筆者作成。

(注) カッコ内は95%信頼区間。

によって統治されているムニシピオの市民社会組織が、保健省が交付官庁とはならない財政移転案を2014年に提出したケースを想定している。この場合、その財政移転案が未採択のまま終わる確率が75.2%、官庁によって採択される確率が17.8%、国会によって採択される確率が7.0%となる。ただし、大統領選における労働者党のシェアの影響が国会採択に与える影響は決して大きくはなく、シェアが1標準偏差変化して53.9%と30.1%になった場合の国会採択への影響は、それぞれ0.9%ポイントにすぎない。一方、下院選におけ

る労働者党のシェアが1標準偏差上昇し26.9%にまで高まると、財政移転案が官庁に採択される可能性も3.4%ポイント上昇して21.2%になり、下院議員選でのシェアが1標準偏差減少して8.1%に下がると、官庁に採択される可能性も14.9%まで低下する。また、ムニシピオの首長が労働者党員である場合、財政移転案が官庁によって採択される確率は12.4%まで下がる。

「IFDM」の変化も、「PT下院選シェア」の変化とほぼ同様の影響を官庁における採択に与える。すなわち、IFDMが0.855もしくは0.697に1標準偏差分変化した場合、官庁採択の確率も22.0%と14.3%にそれぞれ変化する。また、政策分野のちがいが採択率に与える影響も明らかであり、財政移転案の対象が保健省である場合、その案が国会における予算修正を通じて採択される確率は0.7%から85.4%にまで跳ね上がる。

最後に年による採択率のちがいに注目すると、官庁と国会に採択される可能性が基準値にくらべて2011年は12.5%と0.6%、2012年は14.0%と0.3%にそれぞれ低下する。一方2013年は、国会採択の確率は0.6%に下がるものの、官庁採択の確率は25.6%まで上昇する。

以上の知見をまとめると、ブラジルにおける連邦政府から市民社会組織への財政移転には、ポークバレルが介在している。前節で構築した仮説が示唆したように、労働者党は前回の下院選で得票率がより高いムニシピオの市民社会組織の財政移転案を優先的に採用することにより、政党の支持基盤をより強固なものにしようとする。しかし、驚くべきことに、そのようなポークバレルや政党戦略の影響は国会ではなく官庁における財政移転決定過程においてより顕著であり、その採択率に少なからぬ影響を与えているのである。

おわりに

参加型予算や審議会などの参加型制度を通じた市民社会の強化がポジティブな評価を受けているにもかかわらず、なぜブラジルにおいてはそれが代表

制民主主義の質の向上につながらないのであろうか。市民社会と民主主義の質との齟齬について考察する一助として、本章は「どのような市民社会組織の財政移転案が連邦政府に採択されやすいのであろうか？」というリサーチクエスチョンを提示し、財政移転の決定要因の分析を行った。「平均寿命」の短さ、南東部の団体の多さや北部・北東部の団体の比率の上昇、宗教活動に従事する団体の比率の高さ、などといったブラジルの市民社会組織の特徴を指摘したのち、連邦政府から市民社会組織への財政移転にもクライエンテリズムやポークバレルが介在しているのかどうかを検証するための仮説を提示した。そして、統計分析を行い、審議会委員を輩出している市民社会組織の財政移転案が採択されやすい、といったクライエンテリズムは見受けられなかったものの、党派性が財政移転に影響を与えるポークバレルの存在が明らかになった。しかもそのような政党戦略が顕著に表れるのは、国会ではなく官庁における採択決定過程においてであった。

では、このようなポークバレルの存在は、現在のブラジルにおける代表制民主主義にどのような影響を与えているのであろうか。ストークスら(Stokes et.al. 2013)によれば、買票を伴うようなクライエンテリズムほどは民主主義の質に対する影響を与えないが、それでも政党戦略上ポークバレルの対象とされにくい地域の有権者にとっては公共財を失うことにつながり、また、体制全体からみても資源の分配が非効率に行われていることを意味する。しかも、本章の分析の結果は、ポークバレルが既存の研究によってしばしば指摘されてきた国会においてではなく、むしろ官庁における決定過程において著しいことを示唆しており、その問題の根深さが窺える。

もっとも、連邦政府と市民社会組織との関係を改善することを目的として、「市民社会組織の規制枠組み」(Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil)が2016年1月23日から施行されている。同法が上記のような問題を改善するかどうか、今後の動きを見守りたい。

<付記>

本章の執筆にあたり、31人の市民社会組織関係者や研究者の方々にインタビューに応じていただいた。すべての方のお名前を列記することはできないが、IPEAのフェリックス・ロペス氏に財政移転の枠組みや「協定および財政移転契約システム」の利用方法などについてご教示いただいたことは、本研究にとって決定的に重要であった。ここに記して感謝したい。

[注]

- (1) 彼は大統領就任前夜に病に倒れ、その後死去した。そのため、副大統領として選ばれていたジョゼ・サルネイ (José Sarney) が大統領に就任した。
- (2) ただし、弾劾法廷開廷の直接的な理由は「自転車財政」(pedalada fiscal) と呼ばれる意図的な財政移転の遅延などである。
- (3) 日本の市町村にあたる基礎自治体のこと。連邦を構成する最小の行政単位である。
- (4) もちろん、財政移転の分析から明らかになるのは国家と市民社会組織の関係の側面にすぎず、連邦政府からの財政移転の獲得を追求しない市民社会組織も少なからず存在している。たとえば、国会の福音派議員団 (Bancada Evangélica) に所属する多くの議員の出身母体として第6章で取り上げられている「神のアセンブリー教会」(Igreja Assembléia de Deus) は財政移転の獲得には積極的ではなく、2011年1月～2014年9月までの時期については、その傘下の「トカンチンス州神のアセンブリー教会福音派援護協会」(Associação Beneficente Evangélica Da Assembléia De Deus No Estado Do Tocantins) が3件の財政移転案を提出しただけである。ただし、議員や審議会委員を輩出している市民社会組織の数は限られており、とくに後者は連邦政府と何らかの関係の有している約4万5000の組織のうちの470にすぎない (FGV 2014)。一方、活動資金が決して潤沢ではないブラジルの多くの市民社会組織にとって財政移転は魅力的な資金源のひとつであり、約1万5000の組織がその獲得に成功している (FGV 2014)。また、政策分野によって国家と市民社会組織の関係は大きく異なるものの (Abers, Serafim, and Tatagiba 2014)、既存のブラジル政治研究では特定の組織に焦点を当てたケーススタディが主流であり、複数の政策分野の市民社会組織を対象にした客観的な指標を用いた比較分析が求められている (菊池 2015)。以上の点をふまえ、その限界を認識しつつも、本章では各市民社会組織によって提出された財政移転案の採択結果を従属変数として分析を展開する。連邦政府からの財政移転の獲得を追求しない市民

社会組織も視野に入れたより包括的な分析については、今後の研究課題としたい。

- (5) 市民社会をめぐるブラジル政治研究の動向については、菊池（2015）を参照されたい。
- (6) 参加型制度については、本書序章と菊池（2015）も参照されたい。
- (7) 本節で紹介するふたつの調査以外にも、2005～2006年に筑波大学とブラジリア・カトリック大学（Universidade Católica de Brasília）が中心となって行ったブラジル JIGS 調査（BR-JIGS）がある（Kondo and Tsujinaka 2007）。
- (8) 同じ労働者や経営者の利益を代表する団体が同一行政単位内に複数存在してはならず、「自発的な組織」であると言い難いという理由から、統合労働法を根拠に結成された労働組合や経営者団体は本調査の対象外となっている。ただし、統合労働法に基づかない経営者団体は調査対象に含まれている。
- (9) Kondo と辻中（Kondo and Tsujinaka 2007）も、ブラジルの市民社会組織の特徴のひとつとして、この点にふれている。
- (10) ブラジルの宗教団体については、本書第 6 章も参照されたい。
- (11) 本調査は、IBGE の調査とは異なり、連邦政府の「協定および財政移転契約システム」などのデータベースに依拠している。そのため、表5-1と表5-2では団体数の合計が大きく異なっている点に留意されたい。
- (12) 2016年1月23日に施行された。
- (13) 後述する「公共の利益のための市民社会組織」としての認可を受けている団体も、私的財団に含まれる（FGV 2014）。
- (14) 大統領令第6170号（2007年6月25日発令）による定義。orçamento fiscal の日本語訳については本田（2012）を参考にした。
- (15) 大統領令第8180号（2013年12月30日発令）による定義。財政移転契約は、行政契約（contrato administrativo）とは異なる点に注意する必要がある（Ministério do Desenvolvimento Agrário 2014）。
- (16) ブラジルでも、非営利団体として運営されている病院が少なくない。
- (17) このほかにも、企業や個人が一連の「インセンティブ法」（leis de incentivo）に基づいて所得税の一部を監督官庁が認可したプロジェクトに投資することにより、「間接的」に市民社会組織への財政移転が行われることがある（Lopez e Barone 2013）。
- (18) 人類学者のルース・カルドーゾ（Ruth Cardoso）大統領夫人もその動きを後押しした。
- (19) 地域社会への支援活動や人間の安全保障などの分野で活動する NGO ビバ・リオ（Viva Rio）のカルロス・フェルナンデス（Carlos Fernandes）氏（プロジェクト・マネージメント担当者）への筆者によるインタビュー（リオデジャネイロ市、2015年9月22日）。

- (20) 大統領令第6170号(2007年6月25日発令)により協定や財政移転契約を締結する市民社会組織の同システムへの登録が義務づけられているが、それでもすべての財政移転を完全に捕捉できているわけではないという。IPEAのフェリックス・ロペス(Felix Lopez) 研究員への筆者によるインタビュー(リオデジャネイロ市, 2014年10月24日)。
- (21) 連邦政府の「協定および財政移転契約システム」では、「特定受益者」(beneficiário específico) と記載される。
- (22) 1988~1992年は個人修正案を無制限に提出することができたが、スキャンダルにより制限が設けられるようになった(Lodola 2010)。一方、現在は個人だけではなく、常任委員会による修正案(emenda de comissão) や州議員団による修正案(emenda de bancada estadual) も認められている。
- (23) 2014年予算の場合は、2014年3月21日が期日であった(Greggiani e Pereira da Silva 2015)。
- (24) リオデジャネイロ所在の市民社会組織のメンバー(匿名希望)への筆者インタビュー(リオデジャネイロ市, 2015年9月17日)。
- (25) 宣伝の一例として、メイヒュー(Mayhew 1974) はニューズレターを有権者に送付する行為に言及している。
- (26) たとえば、2014年の下院選では28の政党が議席を確保している。
- (27) ただし、下院(Câmara dos Deputados) のウェブサイトによれば、2012年に両院合同予算委員会の委員長を務めたリオグランデ・ド・スル州選出のパウロ・ピメンタ(Paulo Pimenta) と、2014年に同職を務めたサンパウロ州選出のデヴァニール・ヒベイロ(Devanir Ribeiro) は、いずれも労働者党所属の下院議員である。
- (28) 2015年1月に発足した第2次ルセフ政権の場合、閣僚39人中13人が労働者党員であった。
- (29) ブラジルの官僚制度における高級官僚のポストは「上級職」(Direção e Assessoramento Superiores: DAS) と呼ばれ、1級~6級に分かれている。このうち、大統領令第5497号(2005年7月21日発令)により1級~3級については75%、4級については50%をキャリア官僚から任用することが定められているものの、この規定に抵触しない範囲で政治任用が認められている。その結果、2010年12月時点で2946の上級職が政治任用のポストとなっており、そのうちの31.0%にあたる915のポジションを労働者党が押さえていた(Praça, Freitas, and Hoepers 2011)。

〔参考文献〕

＜日本語文献＞

- 上谷直克 2007. 「ブラジルの労働・社会保障改革——国家コーポラティズムの呪縛——」宇佐見耕一編『新興工業国における雇用と社会保障』アジア経済研究所 103-146.
- 小貫大輔 2002. 「JICA/NGO 協力事例」国際協力総合研修所編『ブラジル国別援助研究会報告書——新たなパートナーシップの構築に向けて——』国際協力事業団国際協力総合研修所 169-176.
- 菊池啓一 2015. 「ブラジルにおける連邦政府から市民社会組織への財政移転の分析に向けた予備的考察」宇佐見耕一・馬場香織編『ラテンアメリカの国家と市民社会研究の課題と展望』アジア経済研究所 65-83.
- 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』53 (6) 12月 35-71.
- 辻中豊・森裕城 2010. 「本書の課題と構成」辻中豊・森裕城編『現代社会集団の政治機能——利益団体と市民社会——』木鐸社 15-32.
- 堀坂浩太郎 2013. 「民主化と現在進行形の政治改革」近田亮平編『躍動するブラジル——新しい変容と挑戦——』アジア経済研究所 19-51.
- 本田達郎 2012. 「ブラジルの医療制度」『ラテンアメリカ・レポート』29 (2) 12月 73-87.
- 乗浩子 1993. 「カトリック教会と民主化」松下洋・乗浩子編『ラテンアメリカ政治と社会』新評論 135-152.

＜英語文献＞

- Abers, Rebecca, Lizandra Serafim, and Luciana Tatagiba 2014. "Changing Repertoires of State-Society Interaction under Lula." In *Brazil Under the Worker's Party: Continuity and Change from Lula to Dilma*, edited by Fábio de Castro, Kees Koonings, and Marianne Wiesebron. New York: Palgrave Macmillan, 36-61.
- Alvarez, Sonia E. 1989. "Politicizing Gender and Engendering Democracy." In *Democratizing Brazil: Problems of Transition and Consolidation*, edited by Alfred Stepan. Oxford: Oxford University Press, 205-251.
- Ames, Barry 2001. *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Brollo, Fernanda, and Tommaso Nannicini 2012. "Tying Your Enemy's Hands in Close

- Races: The Politics of Federal Transfers in Brazil.” *American Political Science Review* 106(4) Nov.: 742–761.
- Bueno, Natália S. 2014. “Bypassing Your Enemy: Distributive Politics, Credit Claiming, and Non-State Organizations in Brazil.” Yale University. (Paper posted to Social Science Research Network, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2460066 2016年9月1日閲覧)
- Carey, John M., and Matthew Soberg Shugart 1995. “Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas.” *Electoral Studies* 14(4) Dec.: 417–439.
- Falleti, Tulia G. 2010. *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hochstetler, Kathryn 2008. “Organized Civil Society in Lula’s Brazil.” In *Democratic Brazil Revisited*, edited by Peter R. Kingstone and Timothy J. Power. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 33–53.
- Koga, Natalia Massaco 2012. “Shifts in the Relationship between the State and Civil Society in Brazil’s Recent Democracy.” Ph.D. diss., University of Westminster.
- Kondo, Edson Kenji, and Yutaka Tsujinaka 2007. 「団体の基礎構造に関する調査（ブラジル）BR-JIGS コードブック」 = “Cross-National Survey on Civil Society Organizations and Interest Groups, Brazil: BR-JIGS Codebook.” Tsukuba: University of Tsukuba.
- Kriner, Douglas L., and Andrew Reeves 2012. “The Influence of Federal Spending on Presidential Elections.” *American Political Science Review* 106(2) May: 348–366.
- Leubolt, Bernhard et al. 2012. “Re-evaluating Participatory Governance in Brazil.” In *Civil Society and the State in Left-led Latin America: Challenges and Limitations to Democratization*, edited by Barry Cannon and Peadar Kirby. London: Zed Books, 78–93.
- Linz, Juan J., and Alfred Stepan 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lodola, Germán 2010. “The Politics of Subnational Coalition Building: Gubernatorial Redistributive Strategies in Argentina and Brazil.” Ph.D. diss., University of Pittsburgh.
- Mainwaring, Scott 1989. “Grassroots Popular Movements and the Struggle for Democracy: Nova Iguaçu.” In *Democratizing Brazil: Problems of Transition and Consolidation*, edited by Alfred Stepan. Oxford: Oxford University Press, 168–204.
- Mayhew, David R. 1974. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press.

- Montero, Alfred P. 2014. *Brazil: Reversal of Fortune*. Cambridge: Polity Press.
- Peruzzotti, Enrique 2013. "Reflections on the "Representativeness" of Civil Society Organizations: An Analysis of Recent Latin American Trends." In *Representation and Effectiveness in Latin American Democracies: Congress, Judiciary, and Civil Society*, edited by Moira B. MacKinnon and Ludovico Feoli. New York: Routledge, 226-237.
- Power, Timothy J., and Matthew M. Taylor 2011. "Introduction: Accountability Institutions and Political Corruption in Brazil." In *Corruption and Democracy in Brazil*, edited by Timothy J. Power and Matthew M. Taylor. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1-28.
- Praça, Sérgio, Andréa Freitas, and Bruno Hoepers 2011. "Political Appointments and Coalition Management in Brazil, 2007-2010." *Journal of Politics in Latin America* 3(2): 141-172.
- Salamon, Lester M. 1994. "The Rise of Nonprofit Sector." *Foreign Affairs* 73(4): 109-122.
- Samuels, David 2003. *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Samuels, David, and Cesar Zucco 2014. "Crafting Mass Partisanship at the Grass Roots." *British Journal of Political Science* 45(4) Oct.: 755-775.
- Schaffer, Joby, and Andy Baker 2015. "Clientelism as Persuasion-Buying: Evidence from Latin America." *Comparative Political Studies* 48(9) Aug.: 1093-1126.
- Stokes, Susan C. et al. 2013. *Brokers, Voters, and Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wampler, Brian 2012. "Entering the State: Civil Society Activism and Participatory Governance in Brazil." *Political Studies* 60(2) June: 341-362.
- Wampler, Brian, and Leonardo Avritzer 2004. "Participatory Publics: Civil Society and New Institutions in Democratic Brazil." *Comparative Politics* 36(3) Apr.: 291-312.
- Wampler, Brian, and Michael Touchton 2015. "Contracting, Contesting, and Co-Optation: Civil Society Organizations' Strategies under New Institutional Arrangements in Brazil." *Journal of Politics in Latin America* 7(1): 3-44.
- <ポルトガル語文献>
- Afonso, José Roberto Rodrigues 1994. *Descentralização fiscal na América Latina: Estudo de caso do Brasil*. Santiago de Chile: CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe).
- Costin, Claudia 2010. *Administração Pública*. Rio de Janeiro: Elsevier Brasil.

- De Almeida, Cleber Fernando 2012. “Convênios e Contratos de Repasse.” Brasília: Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, Ministério do Planejamento. (<https://treinamento.convenios.gov.br/portal/arquivos/Apresentacao-Legislacao2.pdf>).
- FGV (Fundação Getúlio Vargas) 2014. *Resumo Executivo da Pesquisa sobre Organizações da Sociedade Civil e suas Parcerias com o Governo Federal*. Brasília: FGV.
- Giunen, Éder Rodrigo 2010. “Transparência na prestação de contas por organizações do Terceiro Setor.” *Revista Urutúgua*(20): 130–140.
- Greggiani, Eugênio, e José de Ribamar Pereira da Silva 2015. “O Regime do Orçamento Impositivo das Emendas Individuais: Disposições da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, e da LDO 2015.” Brasília: Congresso Nacional, Estudo Técnico Conjunto nº 1 de 2015. (http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2015/ESTC01_2015.pdf).
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) 2004. *As Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil 2002*, 2ª edição. Rio de Janeiro: IBGE.
- 2012. *As Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil 2010*. Rio de Janeiro: IBGE.
- Lopez, Felix, e Leonardo Barone 2013. “As Entidades Sem Fins Lucrativos e as Políticas Públicas Federais: Tipologia e Análise de Convênios e Organizações (2003–2011).” (Textos para Discussão #1896) Brasília: IPEA.
- Lopez, Felix, e Natália Bueno 2012. “Transferências Federais a Entidades Privadas sem Fins Lucrativos (1999–2010).” (Textos para Discussão #1778) Rio de Janeiro: IPEA.
- Lopez, Felix, Maurício Bugarin, e Karina Bugarin 2015. “Mudanças Político-Partidárias e Rotatividade dos Cargos de Confiança (1999–2013).” In *Cargos de Confiança no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro*, edited by Felix Garcia Lopez. Brasília: IPEA, 33–70.
- Lopez, Felix et al. 2014. “A Interação entre Organizações da Sociedade Civil e Governo Federal: Colaboração nas políticas públicas e aperfeiçoamentos regulatórios possíveis.” In *Brasil em Desenvolvimento 2014: Estado, Planejamento e Políticas Públicas volume 2*, edited by Leonardo Monteiro Monasterio, Marcelo Côrtes Neri, e Sergei Suarez Dillon Soares. Brasília: IPEA, 329–346.
- Ministério do Desenvolvimento Agrário 2014. “Manual sobre Convênios, Contratos de Repasse e Instrumentos Congêneres.” Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário. (https://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_21/Manual_sobre_convenios_contratos_de_repasse_e_instrumentos_cong%C3%AAAs_2014.pdf).

- Ministério do Esporte 2013. "Relatório de Gestão do Exercício de 2012." Brasília: Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social, Ministério do Esporte. (<https://www.esporte.gov.br/arquivos/relatorioGestaoSNELIS2012.pdf>).
- Spinelli, Mário Vinícius 2012. "As entidades privadas sem fins lucrativos e as transferências voluntárias: Legislação." Brasília: Secretário de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas, Controladoria-Geral da União. (<https://www.convenios.gov.br/portal/arquivos/Apresentacao08032011LegislacaoAplicadaAConveniosEEPSFL.pdf>).

<ウェブページ>

- Câmara dos Deputados. <http://www2.camara.leg.br/>
- Datafolha. <http://datafolha.folha.uol.com.br/>
- Ipeadata. <http://www.ipeadata.gov.br/>
- LAPOP (Latin American Public Opinion Project). <http://www.vanderbilt.edu/lapop/>
- Latinobarómetro Database. <http://www.latinobarometro.org>
- Presidência da República do Brasil. <http://www.planalto.gov.br>
- Secretaria-Geral, Presidência da República do Brasil. <http://www.secretariageral.gov.br>
- Tribunal Superior Eleitoral. <http://www.tse.jus.br/>