



フォーラム Forum

国家の社会的統治

小池洋一（立命館大学経済学部教員）

国家への信頼がこれほどまでに失墜したことがかつてあっただろうか。日本の国家は無駄な公共投資によって膨大な債務を累積してきた。年金制度は破綻しつつある。究極は原発事故である。それは国家と企業の癒着のもとで進められてきたエネルギー政策の帰結である。国と企業は、原子力政策の実行だけでなく事故処理においても、情報を隠蔽し言論を操作してきた。原子力への過度な肩入れによって、太陽光など自然エネルギー発展の芽を摘んでしまった。かつて優れた官僚組織、審議会などの制度は、経済発展の要因の1つとして賛美されたが、今となっては疑わしい。政治家は主権者である国民、選挙民の代表として行動しておらず、その結果代表民主制は十分に機能していない。今日われわれの社会は多くの困難に直面している。本来であれば現在の状況は、政治家、官僚にとって、彼らの持つ権限と高い知見を発揮し困難に立ち向かう「見せ場」のはずである。そうならず、相変わらず些細な私益に走り、適切な政策を実行せず誤った政策を改めないのはなぜだろうか。

かつてブラジルでも、国家は社会に多くの災禍をもたらした。財政赤字を垂れ流し、慢性的なインフレを引き起こした。非効率な経済活動が質の低いサービスと高い公共料金をもたらした。過度な経済介入が産業の競争力を低め、レントシーキングと腐敗を蔓延させた。偏った社会資本、サービスの提供によって、大多数の人々を貧困へと追いやった。政治は一部の政治エリートに独占され、大衆は政治過程から排除された。

他方でブラジルでは、国家の誤りを正す数多くの改革がなされてきた。軍政の終焉後に制定された1988年憲法は、間接民主主義とともに直接民主主義の制度を導入した。国民投票、人民発議などがそれである。うち人民発議は、少なくとも5州に分布し、選挙民の10分の3を下回らず、かつ全国の選挙民の最低1%によって署名された法案を下院に提出できるというものである。1995年の「国家改革のマスター・プラン」は、行政の役割を市民に対するサービスの提供とし、高い統治能力を要求し、効率、説明責任、透明性、情報公開などの原則を挙げた。それに従い、民営化、公共サービスの外注化、政府支出のモニタリング・システム構築、公務員の業績評価、公務員の倫理コードの制定、公務員のキャリア形成システムなどが進められた。2000年には政府部門に厳格な財政規律を要求する財政責任法が制定された。財政責任法は、各レベルの政府に対して財政目標の達成、透明性の維持を求め、人件費、債務の上限を設定した。財政の均衡が遵守されない場合は、憲法が定めた財源の移転が制限されることになった。

地域レベルでも市民の政治参加のための制度が整備された。2001年の都市法は、都市政策の原則の1つとしてコミュニティを代表する多様なアソシエーションの参加による統治を挙げ、それを保証するものとして公共の場での議論・聴聞・諮問、利害関係者による会議、市民参加による都市マスタープラン作成などの制度が導入された。住民が予算作成に参加する制度もある。1989年にポルトアレグレで始まった参加型予算は、現在ではおよそ150の都市で実施されている。その制度は、住民が真に必要な社会資本を効率的に供給し、また予算決定における透明性を高めることによって腐敗を抑制し、それらを通じて社会開発を実現する手段である。参加型予算は代表民主主義を否定するものではない。行政の役割を否定するものでもない。予算は最終的に議会で決定される。行政は市民による予算作成に専門的知識を提供している。参加型予算は、不完全な代表民主主義と行政組織を補完し、それらの効率性と正統性を高める制度である。地方政治への市民参加制度は、医療、教育、水資源管理など個別のセクターでも導入されている。

もちろんブラジルの市民参加制度のすべてがうまくいっているわけではない。市民が政治参加に必要な能力を必ずしも備えているわけではない。市民参加は政治過程を冗長なものとする危険がある。これらは社会の失敗を引き起こす可能性がある。しかし、ブラジルの市民参加制度は、不完全でときに反社会的な国家をいかに統治するかについて、多くの示唆を与えているのもまた事実である。市民参加は国家の社会的統治の手段である。社会的統治は国家を社会と市民のための国家へと変革する。政治参加の経験は市民をエンパワーする。財政危機、原発事故などに対して国家が機能不全に陥っている中、われわれは、国家の社会的統治に向けてのブラジルの創造的な挑戦から学ぶことができる。