

第4章

ブラジル・サンパウロ市環境審議会の 制度変容と実践的権威

舛方 周一郎

はじめに

1980年代以降に進められた新自由主義改革のひとつとして、ラテンアメリカでは地方分権が進み、地方行政の権限が拡大した。そのことで地方自治体の政策過程に市民が参加する動きが強まっている⁽¹⁾。この市民の政治参加の形態は、同時期のラテンアメリカにおける民主化のなかで、ローカルレベルから民主政治を深化させようとする社会運動と手を携えて制度化してきたものである (Abers 2000; Fung and Wright 2003)。その後、2000年前後に発生した世界的な経済危機を契機に、代表制民主主義や政治指導者への不信が拡大した結果、現在のポスト新自由主義期におけるラテンアメリカの複数の国では、代表制民主主義の機能を補完するために、地方自治体を中心に参加型制度が導入・実施されている (Goldfrank 2011; 出岡 2012)。

このうちブラジルの参加型制度は、ポスト新自由主義期のラテンアメリカにおいて市民の政治参加を示す代表的事例である。ブラジルは連邦 (União)、州 (Estado)、ムニシピオ (Município) を基本的な行政区分とする世界で最も地方分権が進展した国のひとつといわれる (Dickovick 2011)。そのブラジルでは、参加型制度のひとつの形態としてリオグランデドスル州ポルトアレグレ市において実施が開始された参加型予算 (Orçamento participativo) が世界

的な注目を集めてきた。

一方、参加型制度の別の形態として、都市部を中心に審議会 (Conselho) も設置されている⁽²⁾。審議会とは、特定の政策課題について行政府と市民社会の代表が話し合うことで、市民社会が行政府主体の政策過程に参加する制度のことである。この審議会を通じて、都市計画や医療制度などの課題の討議に利益団体や市民の代表が参加することで、代表制民主主義とは異なる直接参加の方法を模索してきた。とくに軍事政権下の1970年代から社会運動の拠点となったサンパウロ市では、既存の政治過程のなかで排除され、所得の再分配に代表される価値の配分が反映されにくかった集団や個人の要求を受けて1990年代前半に社会政策分野を中心に審議会が導入された。したがって、この一連の政治社会現象から、社会学のなかでも集団の異議申立てに焦点を当てる社会運動論の研究を中心に、1990年前後のブラジルの政治・社会変動を背景として新左翼 (New Left) のイデオロギーを媒介とした国家-社会の関係が機能したことで、労働者党 (Partido dos Trabalhadores: PT) 政権がサンパウロ市行政に参加型制度を導入・実施してきたとする議論が行われてきた (Avritzer 2004; 近田 2012)。

しかし参加型制度の議論には課題もある。それは今までの参加型制度研究が、政策過程の入力 (参加) と出力 (有効性) に別々の視点から注目してきたため、政策を策定・実施する行政府の政治的・技術的な処理能力量の漸増に応じて、参加型制度の内部構造が変容する動態を十分にとらえていなかったことである。

それゆえ本章の目的は、いびつな政治社会状況のもとでサンパウロ市の参加型制度がいかなる因果メカニズムを通じて変容してきたかを明らかにすることにある。この問いに答えるために、本章では複数の自治体環境審議会 (Conselho municipal do meio ambiente)⁽³⁾のなかから、サンパウロ市の環境・持続可能な開発審議会 (Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável: CADES) を選び、単一事例内分析に基づく過程追跡を行う。その結果、サンパウロ市の環境政策をめぐる参加型制度の変容が、制度変容の構

造的要因だけでなく、州行政府、利益団体、専門家、環境NGOなどのアクターが相互に交渉を繰り返す過程で、審議会が特定分野の課題を解決する技術的・政治的能力 (capacity) と他者からの承認 (recognition) を得て、実践面でほかのアクターや組織の行動に影響を与える実践的権威 (Practical Authority) (Abers and Keck 2013) を構築したことによるものだと指摘する。

本章の構成は、以下のとおりである。第1節では、ブラジルにおける環境行政の制度化とサンパウロ市の環境問題を概観する。第2節では、第1世代と第2世代とに大別されるふたつの研究群のなかで進展してきた参加型制度研究を整理したうえで問題点を指摘して、このふたつの研究群ではとらえきれなかった制度の処理能力や行政府の役割の変容に焦点を当てた分析枠組みと仮説を提示する。第3節では、ブラジルで政治・社会変動が起きた1990年前後において、市内の汚染対策に関する法律制定と審議会が制度設計された過程を説明する。第4節では、2001年から現在までの汚染対策の実施と環境審議会の制度改革から実践的権威が構築される過程をとらえる。最後に、まとめと現行の審議会制度に対する評価を述べる。

第1節 ブラジルにおける環境行政の制度化とサンパウロ市の環境問題

ブラジルの環境政策は、軍事政権だった連邦政府が1973年に環境特別庁 (Secretaria do meio ambiente: SEMA) を創設してから開始された。ブラジルで環境政策が施行された背景には、連邦政府が国家全体の経済開発を重視したあまり、国内の産業拠点で汚染問題が深刻化していたことが挙げられる。その後1977年から1981年にかけて政治的自由化が加速すると、環境運動は軍事政権に対抗する社会運動と共闘しながら、アマゾン地域や都市部を中心に展開された。運動に参加する活動家たちは、環境問題に関する行政手続きに市民が参加する制度を行政府に要求した (Viola 1994)。この要求を受け連邦政

府は1981年環境基本法 (Lei 6.938/81) を制定した後、州政府や NGO の代表を政策過程に参加させ、連邦・州・ムニシピオのあいだで環境基準を設計する国家環境システム (Sistema nacional do meio ambiente: SISNAMA) を導入した。つづいて1982年に国家環境審議会 (Conselho nacional do meio ambiente: CONAMA)、1983年に州環境審議会 (Conselho estadual do meio ambiente: CONSEMA)、1989年に自治体環境審議会 (Conselho municipal de Defesa do meio ambiente: COMDEMA) をそれぞれ設置した。

こうして連邦制を採用するブラジルでは比較的珍しい連邦、州、ムニシピオが共通の政策に取り組む統治形態がうまれた。他方で国際社会に目を向けてみると、1992年国連環境開発会議 (United Nations Conference on Environment and Development: UNCED—以下、リオサミット) が開催され、リオ宣言とアジェンダ21 (Agenda 21) が採択された。とくに環境保護をめぐる地方自治体の基本的指針を確認したアジェンダ21の取決めは、ブラジルのムニシピオでも環境行政に関する制度整備を促すものとなった。

そのなかでも本章でとりあげるサンパウロ市は、1992年にアジェンダ21の自治体版といえるローカル・アジェンダ21 (Local Agenda 21) をブラジルのムニシピオにおいて最初に実施した都市である⁽⁴⁾。また持続可能な開発をめざす国際潮流への連邦・州政府の対応と、市内での環境運動の高まりのなかで、都市環境の悪化を緩和する方策を議論する場が必要とされたため、環境審議会も1993年に設置された⁽⁵⁾。

しかしこの環境審議会では、設置以降も制度内の改革が繰り返されてきた。2009年1月15日付け市法第14887号では、市を区画した地区 (subprefeitura) で実施される住民投票で、行政府と市民社会の代表により構成される審議員 (conselheiro) 30名のうち、各地区の環境 NGO 団体から1名ずつ計10名を市民代表として選ぶ代表制審議会 (Conselho de representantes) 方式が新たに導入された。サンパウロ市行政府は、この制度を「参加型民主主義のプロセスの結果である」(Prefeitura de São Paulo n.d., 10) と評価している。しかしサンパウロ市には、革新層と保守層の亀裂、連邦・州・ムニシピオの対立、国家

と市民社会の摩擦などの政治社会状況が存在する。それが環境審議会の制度改革が必ずしも順調に進まなかったゆえんである。ゆえに本章ではこうした政治社会状況をふまえたうえで、サンパウロ市の環境審議会がどのように創設・変容してきたかを明らかにする。

第2節 分析枠組み

1. 参加型制度——世代間の相違と問題点——

本章の関心分野である参加型制度研究には、政治学、行政学、社会運動論などの社会科学分野を中心に膨大な蓄積がある。しかし先行研究を体系的に整理してみると、世代間のちがいを確認することができる。参加型制度の研究者であるナイレン（William R. Nylen）は、表4-1のように1990年代から2000年代の研究を参加型制度の第1世代と呼び、それ以降の参加型制度（第2世代）の研究と大別している（Nylen 2011）。

まず参加型制度の第1世代の典型例としては、参加型予算をめぐるポルトアレグレ市の経験を学術分野で初めて紹介したアバース（Rebecca Neaera

表4-1 ラテンアメリカにおける参加型制度研究の分類

	第1世代（1990s～2000s）	第2世代（2000s～現代）
特徴	市民組織（個人）の主体性	参加型制度の有効性（成功、失敗）、制度設計
参加型制度の役割	ポルトアレグレなどの成功例を強調	ポルトアレグレの事例は、すべての事例に应用可能ではない
新左翼のイデオロギー	強調する	強調しない
研究手法	規範的、政治哲学	実証的：应用可能な分析枠組（変数、指標）、比較事例分析

（出所）Nylen（2011）を基に筆者作成。

Abers)の研究がある(Abers 2000)。アバースは、著書のなかで貧困者や社会的に排除された者たちの参加を促すうえで、市民組織および個人の主体性に注目しつつ、草の根の社会運動と歩調を合わせていた労働者党の活動や、国家-社会を連携させる新左翼のイデオロギーが、市民の政治参加を促すうえで重要な役割を果たしたことを明らかにした。このアバースの研究は、その後ポルトアレグレ市などの成功例に特化した参加型民主主義の研究発展を促すことになった⁽⁶⁾。

しかしこの潮流に対抗する形で、ポルトアレグレ市などの事例は参加型予算が成功した例外として知られるようになった。これは参加型制度の第2世代の研究において、事例比較分析から制度設計の成功や失敗を提示するものや、市民のアクセス、制度の質、影響、透明性、アカウントビリティなど制度の有効性を測るものが散見されるようになったからである(Goldfrank 2011; Wampler 2007)。つまり第2世代の研究はポルトアレグレ市の経験もほかの都市に複数存在する参加型制度の一事例として扱い、必ずしも新左翼のイデオロギーにとらわれず参加型制度を研究する指標を示したことがおもな特徴だったといえる。

以上のように、参加型制度の先行研究を第1世代の研究と第2世代の研究に大別して整理した。しかし参加型制度の先行研究に対して、アバース(Rebecca Neaera Abers)とケック(Margaret E. Keck)は、「参加型制度研究は政策過程の入力(参加)あるいは出力(有効性)を検証してきたものの、処理量(処理能力)が無視されてきた」(Abers and Keck 2009, 292)と指摘している。アバースとケックによると、第1に参加型制度の策定や実施において、主要なアクターであるはずの行政府の役割が十分に説明されていない。確かに参加型制度研究の多くは、国家-社会の関係を分析の前提においてきたものの、政策過程への参加をめざす社会運動の集合行為に焦点を当てる傾向があり、国家側の視点に注意が欠けていた。第2に、行政府内の複数主体における処理能力の漸増が、参加型制度の策定・実施にどのように作用するかを考察してこなかった(Abers and Keck 2013, 292)。政策過程の一部を断片的に

分析してきた参加型制度研究は、制度の内部構造が連続的に変容する動態を十分にとらえていなかったのである。

2. 議論の提示

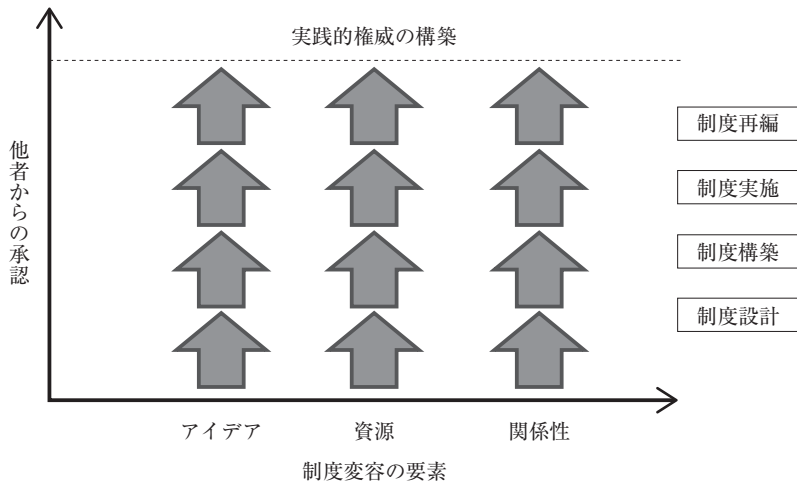
ここまでの議論からブラジルの自治体環境審議会の制度変容を明らかにするためには、制度が長期的過程を経て変容する動態を分析する必要があると考えられる。制度変容に関する研究は、広く新制度論 (New Institutionalism) の領域において研究蓄積がある。そのうち本章は、重要局面や制度内の経路依存性に注目する構造的側面と、個人・制度を取り巻く歴史的文脈を重視する歴史的制度論 (Collier and Collier 2002; Mahoney and Rueschemeyer 2003) の観点に依拠する。とくにマホニー (James Mahoney) とセーレン (Kathleen Ann Thelen) は、制度の持続性と外生的要因によって非連続的な制度変容を説明する歴史的制度論の主張から議論を発展させ、制度内部の内生的要因も含めた漸進的な制度変容の枠組みを示した (Mahoney and Thelen 2010)。

このマホニーとセーレンの研究は、本章が手掛かりとするアバースとケックの実践的権威の議論にも反映されている。ブラジルの水資源管理制度の変容を事例としたアバースとケックは、まず制度構築に従事するアクターの行動と、制度変容を説明する要素としてアイデア (idea)、資源 (resource)、関係性 (relationships) に注目した。この時、アバースとケックはアイデアを「政治行動に影響を与える(1)専門家間の議論、(2)政治闘争、(3)特定の領域における実践的な経験が混合する考え」、資源を「ある行動に用いられる知識、技術的能力、政治的支援などの手段」、関係性を「人々の連携、ある連携の集合体、ネットワーク」と定義している (Abers and Keck 2013, 16)。そしてこの基本要素の説明を基に、アクター間の交渉を通じて制度内でこの3つの要素が漸増することで、制度が問題解決能力と他者からの承認を得たときに、実践的権威が構築されるという仮説を提示した (Abers and Keck 2013, 17-19)。もちろんこの仮説からは参加型制度が変容してきた要因が、環境運動のおも

な行動目的が政府との対立関係からネットワークに基づく協働関係を構築することに変更されたためとする対抗仮説も想定される。しかしこの対抗仮説からは行政府を中心とするアクターが交渉を繰り返すことで、環境審議会がどのように能力や承認を得たかを知ることはできない。

さらにアバースとケックは、ナイレンが提示したふたつの研究群のなかで自らの研究をとらえていない。しかし制度の能力や行政府の役割に焦点を当てた試みはふたつの研究群がとらえていなかった新しい分析視角であると同時に、第1世代に位置づけられるアバースの研究 (Abers 2000) に、自ら修正を試みたものであるといえる。そのため本章は実践的権威の議論を採用して、サンパウロ市における参加型制度の変容を実証することに研究の意義を位置づける。これらの議論をふまえたうえで、以下ではサンパウロ市環境審議会の制度変容を(1)制度設計、(2)制度構築、(3)制度実施、(4)制度再編の4段

図4-1 制度変容と実践的権威の構築



制度設計から構築、実施、再編と進むなかで、アクター間の交渉により、アイデア、資源、関係性という制度変容の要素が漸増し、問題解決能力が高まる。他者からの承認を得られるようになったとき、実践的権威が構築される。

(出所) Abers and Keck (2013, 19) に筆者が加筆して作成。

階に設定する。そして図4-1のように、制度内でアイデア、資源、関係性がそれぞれ漸増するなかで問題解決能力と他者からの承認を確保することができたため、環境審議会が実践的権威を構築したことを実証する。

第3節 サンパウロ市環境政策の形成 ——審議会の制度設計と制度的問題——

アバースとケックが提示した分析枠組みは、ある制度をめぐる外生的要因に加えて、特定のアクターが制度変容に従事して、制度内のアイデア、資源、関係性を漸増させることで、制度自体も変容していく因果メカニズムを説明している。しかし制度変容には、変化を拒む障害がつきものである。以下で示されるようにサンパウロ市環境審議会の制度変容も、行政府が制度内外の利害関係者と譲歩と抵抗を繰り返しながら漸進的に進んできた。本節ではまず、1970年代から1990年代のサンパウロ市において、汚染対策に関する法律制定と審議会を設置するまでの経緯を説明する。とくにこの時期区分を、制度変容の(1)制度設計、(2)制度構築の段階に設定して、各アクターの行動により制度内でアイデア、資源、関係性がどのように生成され、漸増したかという点に注目する。

1. 歴史的背景——サンパウロ環境行政と都市環境運動の生成——

1970年代初頭、軍事政権が主導する開発主義のもとで工業化を推進するサンパウロ市は、世界で最も汚染が深刻な都市のひとつと呼ばれた。その被害は広範囲におよび、サンパウロ市に隣接する工業地帯 ABC (Santo Andre, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul) 地区やクバタン市などの周辺都市でも発生していた。一方、サンパウロ域内を管轄する州政府は公共衛生や環境分野に高い専門性をもつサンパウロ州環境公社 (Companhia Ambiental do Estado

de São Paulo: CETESB) の設置や、連邦政府に先んじた環境条例を公布するなど、連邦政府や市行政府に汚染規制を促す役割を果たしてきた。このように、当時の市行政府は産業開発と環境保護という相克の渦中にあった。しかし現実には市行政府の意向は、産業セクター、商業セクター、労組などの利益団体と連携した産業開発を重視していた。加えて市行政府は、行政内部に環境分野に対応する専門知識を十分に有しておらず、市内の汚染対策は実効性に欠けていた (Svirsky 2002)。

こうした現実を前に、自由主義思想をもつ専門家や小規模の企業家などが中心となり、1976年にサンパウロ自然保護協会 (Associação Paulista de Proteção à Natureza: APPN) が発足した。すると APPN は、国際空港建設などの政府事業に反対する抗議運動となった。APPN はまた、軍政に対抗する官制の野党政党ブラジル民主運動 (Movimento Democrático Brasileiro: MDB) と連携を図り、環境被害を受ける住民を運動に動員することで、環境運動を市政府への抗議運動に結び付けた (Alonso, Costa and Maciel 2007)。その後も市内の環境運動は小規模の動員を繰り返すなかで複数の環境団体を形成した。サンパウロの環境運動は、やがて大学や専門機関など職業的立場から行政府とかかわりをもつ専門家の集合体と、民主化運動と理念をともにして行政府と一定の距離をおく環境 NGO の集合体に次第に分裂して活動を展開して行くこととなった⁽⁷⁾。では、ここから制度変容を4段階に分けてアイデア、資源、関係性という3つの要素の変化を説明する。

2. 制度設計——サンパウロ市環境審議会創設の契機——

市内の大気汚染の深刻化と環境運動の形成を経て、サンパウロ市が環境審議会の設置に動き出したのは、ブラジルにおいて民主化にともない政治・社会変動が起きたとされる1990年前後の時期である。この時期に台頭し始めた労働者党は、1988年地方選挙でポルトアレグレ市やサンパウロ市を含む36都市で市長ポストを獲得する躍進をみせた。ゆえに参加型制度の第1世代研究

の多くは、労働者党が支持基盤である大衆層と連携を図るための政治戦略として、各都市に社会政策に関する複数の参加型制度を導入したと説明してきた (Avritzer 2004)⁽⁸⁾。

しかし実際には、環境審議会の制度設計は連邦・州の行政府の権限に従う形で開始された。1992年前後の連邦政府とサンパウロ州政府は、リオサミットの主催者として国内でアジェンダ21を実施すべきという規範圧力を国内外から受けていた。サンパウロ州政府は、ローカル・アジェンダ21の実施プログラムの一環として、サンパウロ市に環境審議会の設置を要請している (São Paulo 1997)。審議会の設立に向けた主導権は、労働者党ではなく州政府が握っていたことがわかる。

環境審議会の制度設計はまた、サンパウロ市で汚染問題が悪化の一途をたどるなかで、現実的立場から環境審議会の設置が迫られていた背景からも説明できる。サンパウロ市環境審議会の創設はもともと、リオサミットが開催された当時、サンパウロ市長を務めていた労働者党のエルンジナ (Luiza Erundina de Souza, 在任期間: 1989~1992年) が、ローカル・アジェンダ21をサンパウロ市で実施するため、1992年サンパウロ市諮問審議会 (Conselho Consultivo) のメンバーをリオサミットに招集したことに端を発する (São Paulo 1997)。エルンジナはこの作業グループの代表に、技術者ウエルナー・ズラウフ (Werner Eugenio Zulauf) を登用している。ズラウフはサンパウロの公共衛生の発展に力点をおくサンパウロ州知事のもとで、CETESBの代表を務めてクバタン市の汚染対策に従事してきた。高い実務能力と運営能力をもつズラウフは、当時の左派政権の政治思想にとらわれず、あくまで技術者としてサンパウロ市環境行政の構築に向けて指導力を発揮していた⁽⁹⁾。その証左として、ズラウフは大学や専門機関に所属する専門家と連携して、汚染管理をめぐる技術的方策を市行政府に提言した。さらに地域住民の意識を感化するために、環境教育事業を中心に環境NGOが政策過程に参加するプログラムなどを策定した。環境審議会の設立が検討されたのも、ほかの都市で汚染対策に携わってきたズラウフら専門家を政策過程に迎え入れて、その知

識や技術力を活用することで、市内の汚染対策を進める必要があったためである。このように当時のサンパウロ市では制度設計の時点で、ズラウフを中心として政治行動に影響を与える専門家間の議論などのアイデア、汚染対策をめぐる方策などの資源、行政と専門家のネットワークなどの関係性が生成されていたことがわかる。

3. 制度の構築——環境審議会の初期制度とその問題点——

労働者党政権による急進的な政治運営は、サンパウロ市内の保守層から批判を招き、1992年地方選挙ではサンパウロの地方ボスとして開発主義を重視してきたパウロ・マルフィ（Paulo Salim Maluf, 在任期間：1993～1996年）が市長に選ばれた。ただしマルフィは、市内のバス運行システムやトンネル工事など公共事業を拡大する一方、サンパウロ市環境局（Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente: SVMA）や環境審議会の創設を定めた1993年10月18日付け市法1142号を制定した。

なお、サンパウロ市では革新・保守政党間の政権交代が起こるたび、各局長が総入れ替えされることが通例となっている。しかし市内の環境行政を主導してきたズラウフはマルフィ政権でも登用され、サンパウロ市の初代環境局長および環境審議会代表となった。ズラウフが中心となり創設された環境審議会は、サンパウロ市全域の環境問題に取り組むために、助言的かつ討議的な組織として環境局の下部機関におかれた。環境審議会の具体的な機能は1993年11月17日付け法令33804号で定められている。この法令によれば審議員は市行政局と市議会議員、複数のレベルの行政機関、環境専門機関などの政府委員と、弁護士会、利益団体、環境NGOなどの非政府委員で構成されており、審議会内の決定に各々の機関がひとつの投票権をもった（表4-2）。

環境審議会は、市行政内での代表だけでなく、あらかじめ記名登録した市内環境NGOのなかから3名の代表と、CETESBのほかに環境専門機関の代表として3機関のなかから1機関が選ばれて投票権をもった。環境審議会の

表4-2 1993年環境審議会創設時点における審議員の構成

政府 (Government)	市民社会 (Civil Society)
ムニシピオ政府局 (SGM)	ブラジル弁護士会 (OAB/SP)
事業サービス局 (SSO)	大学
住居都市開発局 (SEHAB)	産業セクター
ムニシピオ教育局 (SME)	商業セクター
ムニシピオ計画局 (SEMPLA)	労組
ムニシピオ交通局 (SMT)	環境 NGO (3名)
公道局 (SVP)	環境専門機関 (以下, 3組織から1名ずつ)
家庭社会充足局 (FABES)	・ブラジル建築研究所 (IAB)
ムニシピオ保健局 (SMS)	・技師研究所 (IE)
地方行政局 (SAR)	・ブラジル衛生環境技師協会 (ABES)
ムニシピオ文化局 (SMC)	
司法交渉局 (SJ)	
ムニシピオ緑環境局	
環境省 (MMA)	
州環境局 (SMA)	
州検察局 (MPE)	
市議会	
州技術建築農学審議会	
都市圏市民警察*	
森林警察*	

(出所) 1993年11月17日付サンパウロ市法令33804号より筆者作成。

(注) *は、投票権はなく傍聴人として参加。

内部構造は、政策策定中心だった行政府の機関や専門機関、利益団体に加えて、環境運動から派生した環境 NGO の代表を政策の受益者である市民の代表に設定することで、市民要求や提言が政策過程に反映されるように制度が構築された⁽¹⁰⁾。

つまり汚染問題の解決をめざすためのアイデアと、汚染問題の解決を実施する技術力などの資源は、CETESB をはじめとする州環境行政と環境運動から派生した専門家集団が、市環境行政に提供することで制度内に生成・蓄積された。しかし、CETESB や専門家たちにより持ち込まれたアイデアと資源は、漸増があったとはいえ限定的なものだった。審議会の内部構造には、

創設の段階から制度的な問題が含まれていたためである。サンパウロ市の環境行政に携わった専門家スビルスキ (Enrique Svirsky) によれば、サンパウロ域内では CETESB とともに CONSEMA が汚染管理に当たり、サンパウロ市行政の取り組みに変更を促してきた。ただし1987年州知事の任期満了にともない、CONSEMA の技術的な機能は切りつめられた。この機会にマルフィは本来の CONSEMA の機能があれば妨害される開発プロジェクトを推進するため、表向きの合法的認可ルートの策定を目的に環境審議会を導入したのである (Svirsky 2002, 102)。

さらに関係性をとらえるうえでの指標となる制度内の連携やネットワークも、制度の構築により漸増があったとはいえ限定的なものだった。環境審議会の審議員を選ぶ際に、行政府・市民社会のアクターに限らず市長任命制が採用されたためである。この仕組みにより、マルフィの政治運営に批判的な環境 NGO は、記名登録から代表者の選出まで複数回の審査過程で、候補者リストから振り落とされている。市民の政治参加を制限する審議会の制度は、マルフィの政治運営を継承したピッタ (Celso Roberto Pitta de Nascimento, 在任期間：1997～2001年) 政権でも引き継がれ、市長任命制がとられている。このように審議員のほとんどはマルフィの影響下にあり、環境審議会は参加型制度に期待される熟議という面からも課題を抱えていたのである (Souto and Paz 2003)¹¹⁾。

第4節 サンパウロ市環境政策の実施 ——審議会の制度変容と実践的権威——

前節では、1970年代以降に市内の汚染問題が深刻化するなか、サンパウロ市行政府が1992年のリオサミットの開催を契機に、ローカル・アジェンダ21に取り組み、環境行政の整備と環境審議会を設立する過程を説明した。この形成過程から明らかになったのは、CETESBをはじめとする州環境行政と、

環境運動から派生した専門家集団が政策を形成するためのアイデアと、技術力や情報などの資源を市行政府に提供することで、汚染問題の解決をめざす制度が構築されたことである。しかし環境審議会の実状は、市長権限のもとで行政府が専門家および利益団体と利害を調整することに力点をおいていた。そのため制度内外との連携やネットワークなどの関係性は閉鎖的で、参加型制度に期待される熟議や包摂の面からも課題を残していた。

本節ではここまでの経緯をふまえて、2001年から現在に至る汚染対策の実施と、環境審議会内の制度改革の過程を説明する。とくにこの時期区分を、制度変容の(3)制度実施、(4)制度再編の段階と設定して、各アクターの行動により制度内で限定的だったアイデア、資源、関係性はどのように増加したかという点に注目する。

1. 制度実施——サンパウロ市の汚染対策と制度内の抵抗——

1993年の環境審議会創設の後、市内で汚染対策が実施されると、環境政策に配分される予算の比重も増加して、創設以前に比べて工業化・都市化に伴う深刻な汚染被害は徐々に改善された⁴²。その代表的な汚染対策として、交通量を規制する交代制(Rodízio)がある。この対策はすでにサンパウロ州で実施されていたが、1997年10月に自動車排気ガス規制の専門技術をもつCETESBやサンパウロ大学など研究機関に属する専門家の協力のもとで市内にも導入された(サンパウロ市法律第12490号)。交代制などの汚染対策は環境審議会でも繰り返し討議され、日々の汚染対策のなかで審議員をはじめとする関係者が専門知識を共有することで、専門家の実践的経験や問題解決に必要な政治的・技術的な能力は審議会内に蓄積された。さらにサンパウロ市環境行政に携わる技術官僚たちは、この時期からアメリカをはじめとする海外の専門研究機関での研修が奨励されるようになった。海外の研究機関で最先端の理論や技術力を身につけた技術官僚たちからも、新しいアイデアと資源が制度内に持ち込まれた⁴³。

しかしピッタ政権の度重なる汚職が明るみになると、2000年地方選挙において労働者党のマルタ (Marta Suplicy, 在任期間：2001～2005年) が勝利して、労働者党が再び政権第1党となった。マルタ政権は効率性や透明性を改善する行政の近代化、参加型予算の導入、地区や代表制審議会の設置など市行政の地方分権化と市民参加の拡大を図った。

マルタ政権における急進的な改革のなかでも、とくに代表制審議会の方式は住宅審議会など複数の審議会で適用された。しかしこの方式は、この時点では環境審議会に適用されなかった。これは環境審議会に複数の管轄が共存していたことが原因と考えられる。アバースとケックが指摘するように、制度に複数の管轄が共存する場合には、制度内で権威をめぐる競争や混乱も生じやすい (Abers and Keck 2013, 21)。実際、ほかの社会政策の審議会と異なり、環境審議会は連邦・州・ムニシピオが連携することで機能しており、政策実施には州行政府の権限が依然として強かった。州行政府は、環境行政の分権化や市民参加の拡充が加速することで、市行政府の自律性が高まることに難色を示し、審議会の内部編成の変更に抵抗している。政権第1党になった労働者党の権限があっても、審議会内の合意形成を取り付けることはできなかったのである。

さらに労働者党政権の改革は、またしてもサンパウロ市の保守層の批判にあう。2004年地方選挙により、サンパウロ市長はマルタからおもに保守層を支持基盤とするブラジル社会民主党 (Partido da Social Democracia Brasileira: PSDB) のセーハ (Jose Serra, 在任期間：2005～2006年3月) に交代した。ただしセーハは、公共衛生を綱領として都市の環境政策を推進することを念頭においていたため、エルンジナ政権およびマルタ政権のふたつの労働者党政権で保健局長を務めたエドアルド・ジョージ (Eduardo Jorge Martins Alves Sobrinho) を環境局長に任命した。これはセーハが政党間の対立を越えて、卓越した政治行政手腕をもつエドアルド・ジョージの実務能力を評価したためだった¹⁴⁾。

2. 制度再編——サンパウロ市環境行政と環境審議会の制度改革——

アバースとケックによれば、制度内で新しい業務を組織するには、政治制度をめぐる文脈のなかでアイデア・資源・関係性を調整するまとめ役の能力に依存することになる (Abers and Keck 2013, 168)。サンパウロ州知事選に出馬するため、セーハが市長を辞めて副市長のカサビ (Gilberto Kassab, 在任期間: 2006年3月~2008年, 2009~2012年) に市政運営が継承された後も環境局長を続投したエドアルド・ジョージは、このまとめ役を担っていたといえる。

まずアイデアの調整という点からは、代表制審議会方式の導入は、市内の社会運動との意見調整の末、エドアルド・ジョージが主導した功績だったことが挙げられる¹⁵⁾。代表制審議会方式の導入により、市民を代表する審議員の数は3名から10名に増え、政府委員と非政府委員の割合を均等に近づけた。さらにこの方式では2年ごとに住民投票が実施され、各地区の環境NGOのなかから市民代表の審議員が選ばれることとなった (表4-3)。アバースとケックが説明するように、制度内において市民の政治参加を推進することは、政策過程の透明性やアカウンタビリティを拡大させるだけでなく、市民の政府に対する不信を減らし、政治的信頼を増やすことになった (Abers and Keck 2013, 148)。

また資源の調整という点からは、エドアルド・ジョージは長らくサンパウロ市行政に携わり、局長を務めてきた経験から地方官僚などからの信頼も厚かったことが挙げられる¹⁶⁾。そのため制度内に蓄積された技術力や専門知識を活用して、市内での廃棄物処理や緑化政策など汚染防止プログラムの強化に権限を発揮することができた。

さらに制度内における関係性の調整という点からも、エドアルド・ジョージの功績は大きい。先述のように環境審議会の運営は行政府-専門家-利益集団の交渉を中心に実施されてきた¹⁷⁾。一方、環境NGOも市内での環境運動の形成以降に独自のネットワークを基に連携を強化しており、その規模は

表4-3 2009年環境審議会再編成後の審議員の構成

政府 (Government)	市民社会 (Civil Society)
ムニシピオ政府局 (SGM)	工学農学地域審議会 (CREA)
州環境局 (SES)	ブラジル弁護士会 (OAB/SP)
住居都市開発局 (SEHAB)	サンパウロ大学 (USP)
ムニシピオ教育局 (SME)	商業セクター
ムニシピオ都市開発局 (SMDU)	産業セクター
ムニシピオ交通局 (SMT)	労組
ムニシピオ都市インフラ事業局 (SIURB)	環境 NGO (10名)*
ムニシピオ支援社会開発局 (SMADS)	・北部1地区
ムニシピオ保健局 (SMS)	・北部2地区
司法交渉局 (SNJ)	・南部1地区
環境省 (MMA)	・南部2地区
環境局 (SMA)	・南部3地区
市議会	・北部1地区
GCM	・北部2地区
軍環境警察	・北部3地区
	・中西部1地区
	・中西部2地区

(出所) 2009年1月15日付市法第14887号より筆者作成。

(注) *は、各地区での住民投票により、市民(環境NGO)代表を選出。

市行政府や市議会に影響を及ぼすほどに拡大していた。まず2006年8月31日と9月1日に連邦、サンパウロ州、サンパウロ市の環境審議会による合同特別会議が開催されると、環境審議会において市民代表を務めるふたりの審議員に発言する機会が与えられた。ふたりはそれぞれ審議会内における市民の政治参加の拡大を要求した¹⁸⁾。さらに2007年6月、サンパウロ大都市圏における環境問題の解決を政府に要求する「私たちのサンパウロ運動」(Movimento Nossa São Paulo)¹⁹⁾が結成された。その規模や要求の度合いが高まるにつれ専門家と異なる社会運動の専門知識を必要としたエドアルド・ジョージは、この運動とも良好な関係を築いた。そしてエドアルド・ジョージは運動から要望が強かった審議会内での市民参加の拡大に向け、審議員間の利害調整に当たった。こうして多様なアクターとの意見調整の末にエドアルド・ジョージ

は新しい法律案の作成に取り掛かり、2009年1月サンパウロ市環境政策に関する市法第14887号が制定された。この市法は市内環境行政の再編成の一環として、環境審議会の内部構造の改正にも言及するものとなったのである。

3. 政策実施から実践的権威の構築へ

以上のようにサンパウロ市の環境審議会では制度設計から制度再編の過程で、制度内のアイデア・資源・関係性の量が漸増したことで、実践的権威の構築に至った。アバースとケックによれば、実践的権威はある組織が特定分野の課題を解決する技術的・政治的能力と他者からの承認を得ることで構築される (Abers and Keck 2013)。まず実践的権威のひとつの構成要素である技術的・政治的能力の獲得は、本節の2001年から現在に至る汚染対策の実施と、環境審議会内の制度改革の過程から説明できる。この政策実施の過程では、市内の汚染対策が継続的な計画のもとで広範囲・多領域にわたり展開されたため、審議会内外で専門知識が共有され協働で市内の課題に取り組むネットワークが拡大した。この過程で、環境局長のエドアルド・ジョージを中心に関係者の技術力や専門知識を集約して、小規模な問題を解決する能力を徐々に積み重ねることで、環境審議会は創設当初に比べてプログラム実施の有効性を高めた。

実践的権威のもうひとつの構成要素である他者からの承認の獲得は、技術的・政治的能力と相互に依存し合う関係にある。その承認は、ある組織の問題解決能力が高まるにつれて、その組織自体の評判も高め、組織の外から組織の決定に信頼がおかれることで構築されるからである。サンパウロ市の環境審議会の場合でも交通量を規制する交代制など、社会一般に目にみえる汚染対策の実施が講じられ、高い実務能力をもつ環境局長のもとで一定程度の問題解決能力を確保したことが、制度自体に対する信頼も高めたと思われる。

さらに環境運動の要求に応じる形で審議会内に代表制審議会方式が導入されたことで、審議会内の決定が行政政府の権限だけではなく、市民を代表する

環境 NGO からの信任も得て実施されている根拠となった。審議会内外で市民を代表する役割を果たしてきた環境 NGO は、審議会内で市民の政治参加を拡大させ、政策実施に協働で取り組むことで、プログラムの実施によりほかの組織の行動に影響を与える権威を環境審議会の決定に付与する中心的役割を担うことになったのである。

おわりに

本章では既存の参加型制度研究を整理したうえで、アバースとケックが提示した実践的権威の議論を手掛かりに、ブラジル・サンパウロ市環境審議会の制度変容の要因を分析した。サンパウロ市行政府は、エルンジナ政権期に技術者ズラウフのもとで環境審議会の制度を設計した。ズラウフは、マルフィ政権においても引き続き環境行政の中心人物として初代環境局長になり、環境審議会を創設した。環境審議会のなかでは、その後も州環境行政や環境運動から派生した専門家集団と協働して、市内に大気汚染をめぐる問題解決をめざすプログラムを実施してきた。このときに制度内でアイデア・資源・関係性が生成された。ただし環境審議会の内部は、都市開発を重視する保守層の優位が維持され、市民の政治参加が制限されていた。ゆえに制度内のアイデア・資源・関係性の漸増も限定的であった。これに対して、マルタ政権では地方分権化と市民の政治参加を図るために急進的な行政改革を実施したが、環境審議会の改革は州環境行政の抵抗にあい見送られた。しかしセーハ政権に交代すると、環境局長に任命されたエドアルド・ジョージが、実務能力と指導力を発揮して制度内のアイデア・資源・関係性を増加させることに寄与した。その結果、政権運営を引き継いだカサビ政権下で市民の政治参加を拡大させた審議会の再編を実施した。こうして審議会の再編により、問題解決能力と市民からの信頼が一定程度まで確保されたことで、環境審議会は実務的権威を構築するに至ったのである。環境審議会の制度変容は、創設か

ら約20年という中長期間に改革と抵抗を繰り返しながら2014年現在も漸進的に進んでいる。

こうした制度変容の因果メカニズムから確認できることは、環境審議会の制度変容が、先行研究で主張されてきた持続可能な開発を促進する国際潮流や、市民の政治参加を求める環境運動の圧力などの外生的要因だけで発生したわけではなかったことである。環境審議会の制度変容は外生的要因だけでなく、汚染対策を形成・実施する過程で、行政府、利益団体、専門家、環境NGOなどのアクターが交渉を繰り返し、アイデア、資源、関係性を漸増させ、実践的権威を構築した内生的要因にあった。

本章はまた、参加型制度研究が制度への参加あるいは制度の有効性に注目してきたなかで、行政府の現実的・実践的な視点から参加型制度の変容をとらえ直した。Abers and Keck (2013) の議論を援用して実証研究を行った本章の試みは、サンパウロ市の参加型制度の形成と実施を政治・社会変動、新左翼のイデオロギー、労働者党の戦略などから説明する参加型制度の第1世代の研究に修正を迫ることで、ブラジルにおける参加型制度研究の射程を広げる一助としても貢献している。

最後に、軍事政権期から現在に至るブラジルの民主化過程を巨視的にとらえたとき、審議会という参加型制度の生成は、たとえ不完全なものであっても市民が政治参加を勝ち取ったひとつの成果として評価できる。しかし現行の審議会の実施過程がいまだに高い有効性を得ていないこと、行政府の統治の正当性を担保するための道具となっていること、審議会の役割が住民に十分に認知されていないことなどからも、市民を代表する審議員のなかでは、審議会の存在意義を疑問視する見方も多い²⁰⁾。さらに2013年6月に発生したサンパウロ市の抗議運動の一部は、参加型制度に不満をもつ市民が制度に頼らずに行動を起こした直接的な政治参加の形態だったといわれる²¹⁾。本章は審議会内部の制度変容を分析対象としたため、この検証は割愛した。サンパウロ市の審議会制度と市民の抗議運動の展開を解明することは、筆者の今後の研究課題とする。

〔付記〕

本章の執筆に当たり、とくにブラジリア大学政治科学教授レベッカ・アバース (Rebecca Neaera Abers) 氏、サンパウロ市環境と持続可能な開発審議会 (CADES) 執行局長オスクレレス・ハーコット (Ocleres Harkot) 氏から協力と示唆を賜った。また、神戸大学大学院の佐藤祐子氏に資料収集の面でご協力いただいた。ただし論文の文責は、すべて筆者に帰する。

〔注〕

- (1) 長谷川 (2003, 38-39) は住民と市民のちがいを、地元民の日常生活に密接にかかわる利害当事者と、特定の価値へのコミットメントに基づいて関与する良心的構成員に区別している。本章での住民と市民の区別もこれに依拠する。
- (2) 参加型予算や審議会に代表される参加型制度の特徴や意義は、近田 (2012) 参照。
- (3) 環境政策に関する審議会の名称は地方自治体によりばらつきがある。本章では特別な表記がない限り、環境審議会 (Conselho do meio ambiente) に名称を統一する。
- (4) ブラジル南東部サンパウロ州に位置するサンパウロ市の人口は、2012年時点において1182万人で、ブラジル全人口の約6パーセントを占める。またGDPもブラジル全体の約15パーセントを占め、南米最大の経済・流通・金融の中心地としてブラジルの経済成長を支えてきた。その反面、サンパウロ市では工業化・都市化の弊害として大気・水質汚染など都市環境の悪化が深刻な社会問題だった。
- (5) ただし環境審議会を最初に設置したのは、1975年のサンパウロ州クバタン市である。また環境局の設置は、サンパウロ市の前に200以上のムニシピオで存在していた。
- (6) 参加型民主主義の研究動向に関しては、舩方 (2013) 参照。
- (7) サンパウロ市環境運動の形成に従事したおもな環境 NGO は、ブラジル自然保護機構 (Brazilian Foundation for the Conservation of Nature: FBCN)、南部自然環境保護協会 (the Southern Association for the Protection of the Nature Environment: AGAPAN)、環境芸術運動 (The Art and Ecological Thinking Movement: MAPE)、サンパウロ自然保護協会 (APPN)、地球の友 (Friends of the Earth)、緑の党 (Green Party: PV)、自然保護助成基金 (the Pro-Nature Foundation: Funatura)、SOS マタ・アトランチカ (SOS Mata Atlântica)、グリーン

- ピース (Greenpeace), 世界自然保護基金 (World Wide Fund for Nature: WWF), 社会環境研究所 (Socio-environmental Institute: ISA) の11団体である。
- (8) もちろんこの説明は、サンパウロ市で多くの審議会が設置された要因として説得力をもつ。しかし本事例からは、サンパウロ市で審議会が設置された要因が労働者党の戦略だったとする従来の説明と必ずしも一致していないことがわかる。
 - (9) 2013年8月23日, オスクレレス氏への筆者のインタビュー。またブラウフの死去にともない, サルネイ (José Sarney Filho) 下院議員が行った国会演説でも同様の発言が確認された。詳細はCAMARA (2007) 参照。
 - (10) 審議会の内部は, (1)代表, (2)総務調整, (3)本会議, (4)技術部, (5)特別委員会に分けられて, 総会審議の前に専門家が関与して技術的意見を提示する機会や, 公聴会を開くこととした。法案が市議会を通過する前に行政府のアカウンタビリティ, 審議の透明性, 正当性を確保する目的があったからである。
 - (11) アバースとケックは, 参加の定義を包摂 (inclusion) と利害関係者間の交渉 (bargaining) に分けて説明している。参加は, 行政府と結託する専門家や利益団体に独占された政策領域で, 貧困者や運動組織の意向をいかに反映するかを意味するものとしてとらえられることが多い。他方で参加は, 経済的利益と環境・社会的利益の両立をめざすため, 取引や協働を促進・管理する利害関係者間の交渉を意味することもある (Abers and Keck 2013, 61)。
 - (12) ただし自動車の保有台数は都市化にともない増加傾向にあり, インフラの未整備からも交通渋滞は悪化していた。さらに都市開発を重視する保守層は, マルフィの政治運営を継承するピッタ政権でも政策決定における優位を維持していた。
 - (13) 2014年3月12日, CADES技術職員ルス・デ・メロ (Ruth Cremonini de Melo) 氏への筆者のインタビュー。
 - (14) 2012年8月1日, 世界大都市気候先導グループ (C40) アダルベルト・フィーリョ (Adalberto Maluf Filho) 氏への筆者のインタビュー。および2013年8月29日, ハケル・ビーデルマン (Raquel Biderman) 氏への筆者のインタビュー。
 - (15) 2014年3月12日, ルス氏への筆者のインタビュー。
 - (16) 2013年8月30日, サンパウロ市環境局計画技術部パトリシア・セッピ (Patrícia Sepe) 氏への筆者のインタビュー。
 - (17) 環境審議会内のこの構図は, 毎月1回開催される定例本会議 (Reunião Plenária Ordinária) の議事録からも確認することができる。議事録からは審議会の再編にともない, 市民代表の発言機会が徐々に増加してきたことがわかる。詳細は “105^a-126^a Reunião Plenária Ordinária, Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente, Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável” 参照。

- (18) この会議は環境大臣や連邦・州・市の環境局長だけでなく、全レベルの環境審議会の審議員が参加する大規模なものだった。環境活動家でサンパウロ市環境審議会審議員だったパトリシア・トマジーニ (Patricia Tomazzini) は、同会議に出席していたエドアルド・ジョージに(1)市民社会内の代表制の強化と、適切な形式での効果的な市民参加, (2)技術チームの能力向上, (3)市民生活の質改善のために、環境プロジェクトをめぐる政治的問題の解決を訴えた。サンパウロ保全運動の代表者で、サンパウロの市と州の環境審議会で審議員を務めていたヘイトル・マルザガン (Heitor Marzagão) もまた、(1)SISNAMAの権限強化への懸念, (2)環境運動の強化を促進するために、環境審議会内で市民代表に振り分けられる議席の拡大を要求した (CONAMA 2008, 17-18)。
- (19) 私たちのサンパウロ運動は、サンパウロを現実的な民主主義を備えた都市に変え、全市民により良い生活の質を提供することを市行政府や市議会に要求する社会運動である。各地区の指導者に加えて、NGOや企業などの約500団体がこの運動に参加して情報提供や作業グループの結成を行うネットワークを形成している。詳細は Rede Nossa São Paulo (<http://www.nossaosaopaulo.org.br/>) 参照。
- (20) “Moradores questionam eleição de Conselho.” *Jornal da Gente* Edição 335. 2008年10月25～31日記事参照。
- (21) Neaera Rebecca Abers, “Organized Civil Society, Participatory Institutions and the June Protests.” *Mobilizing Ideas*. 2013年8月6日記事参照。

〔参考文献〕

<日本語文献>

- 出岡直也 2012. 「参加型予算 (ブラジル, ポルト・アレグレ市) ——大規模政治体における民衆集会的政治の可能性」篠原一編『討議デモクラシーの挑戦——ミニ・パブリックスが拓く新しい政治』岩波書店 47-178.
- 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.
- 長谷川公一 2003. 『環境運動と新しい公共圏—環境社会学のパースペクティブ』有斐閣.
- 舛方周一郎 2013. 「ブラジル・サンパウロ市の気候変動政策と参加型制度の再評価」上谷直克編『ポスト新自由主義期におけるラテンアメリカの政治参加』(調査研究報告書) アジア経済研究所.

<外国語文献>

- Abers, Rebecca Neaera. 2000. *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. Boulder: Lynne Rienner.
- Abers, Rebecca Neaera and Margaret E. Keck. 2009. "Mobilizing the State: The Erratic Partner in Brazil's Participatory Water Policy." *Political Society* 37 (2) June: 289-314.
- 2013. *Practical Authority: Agency and Institutional Change in Brazilian Water Politics*. New York: Oxford University Press.
- Alonso, Angela, Valeriano Costa and Débora Maciel. 2007. "Identidade e estratégia na formação do movimento ambientalista brasileiro." *Novos Estudos* (79) novembro: 151-167.
- Avritzer, Leonardo. 2004. *A participação em São Paulo*. São Paulo: UNESP.
- Collier, Ruth Berins and David Collier. 2002. *Shaping the Political Arena: Critical Junc-tures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, 2nd ed. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Dickovick, Tyler J. 2011. *Decentralization and Recentralization in the Developing World: Comparative Studies from Africa and Latin America*. University Park: The Pennsylvania State University Press.
- Fung, Archon and Eric Olin Wright. 2003. *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London: Verso.
- Goldfrank, Benjamin. 2011. *Deeping Local Democracy in Latin America: Participation, Decentralization, and the Left*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- Hochstetler, Kathryn and Margaret E. Keck. 2007. *Greening Brazil: Environmental Activism in State and Society*. Durham: Duke University Press.
- Mahoney, James and Dietrich Rueschemeyer. 2003. *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. New York: Cambridge University Press.
- Mahoney, James and Kathleen Ann Thelen. 2010. "A Theory of Gradual Institutionalism Change." In *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, edited by James Mahoney and Kathleen Ann Thelen. New York: Cambridge University Press: 1-37.
- Nylen, William R. 2011. "Participatory Institutions in Latin America: The New Generation of Scholarship." *Comparative politics* 43 (4) July: 479-500.
- São Paulo (cidade). Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente. 1997. *Agenda 21 Local: compromisso do município de São Paulo*, 2 ed. Rev. São Paulo: A Secretaria.
- Souto, Anna Luiza Salles and Rosangela Paz. 2003. *Seminário: Articulação entre os Conselhos Municipais*. Anais: São Paulo, Instituto pólis/PUC-SP, Observatório dos Dire-

- itos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 12.
- Svirsky, Enrique. 2002. *Entidades Ambientais não Governamentais em Conselhos do Meio Ambiente*. São Paulo: CETESB, Secretaria de Estado de São Paulo.
- Viola, Eduardo. 1994. "The Environmental Movement in Brazil: Institutionalization, Sustainable Development, and Crisis of Governance since 1987." In *Latin American Environmental Policy in International Perspective*, edited by Gordon J. MacDonald, Daniel L. Nielson and Marc A. Stern. Boulder: Westview Press, 88-110.
- Wampler, Brian. 2007. *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, cooperation, and accountability*. University Park: The Pennsylvania State University Press.
- Zualf, Werner E. 1994. *Brasil ambiental: Síndromes e potencialidades*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung.

<ウェブページ・その他>

- CADES (http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio_ambiente/cades/).
- CAMARA. 2007. Pronunciamento do Deputado José Sarney Filho sobre o falecimento do Dr. Werner Zulauf. (<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/123247.doc>).
- CONAMA. 2008. Transcrição da 48a reunião Extraordinária do conselho nacional do meio ambiente conjunta com o consema e o cades, 25 anos por um ambiente legal no Brasil. (<http://www2.mma.gov.br/sitio/>).
- Prefeitura de São Paulo. n.d. *Meio Ambiente e Participação: Conselhos Regionais de Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Cultura de Paz*. Panfleto, Prefeitura de São Paulo Verde e Meio Ambiente.
- Prefeitura do Município de São Paulo. n.d. *105ª-126ª Reunião Plenária Ordinária*. Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente, Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável-CADES. (http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio_ambiente/cades/index.php?p=3250).
- Rede Nossa São Paulo (<http://www.nossasaopaulo.org.br/>).
- SMVM (http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio_ambiente/).