

—人がいきいきと生きる
静岡県をねがって—

<内容・目次>

◇静岡県地方自治研究所 第29回総会
記念講演「ラテンアメリカ、
途上国における地方自治」
横浜国立大学大学院
国際社会科学研究院 山崎圭一教授 3

◇ブラ林 on 薩摩土手
..... 14

地方自治



ネットワーク

しまおか

No106号

2025年9月14日



静岡県地方自治研究所

〒422-8062 静岡市駿河区稲川2丁目2-1
セキスイハイムビル7F 静岡自治労連気付
Tel 054-282-4060 Fax 054-282-4057
jichiken@s-jichiroren.com

発行人・児玉和人 編集人・菊池智博



ナミテントウ

テントウムシは世界で6,000種が知られ、日本では180種が確認されているとのこと。漢字では「天道虫」と書き、太陽に向かって飛んでいくことから「太陽神の天道」が由来とされ、縁起の良い虫とされています。英語では「Ladybirds」と呼ばれ、聖母マリアの鳥を意味するそうです。庭に出てマニアルレンズを装着したカメラを構えた瞬間、飛び立ったので、慌ててシャッターを切りました。

(編集人)

ラテンアメリカ、途上国における地方自治

横浜国立大学大学院 国際社会科学研究院 山崎圭一教授

静岡県地方自治研究所 第29回総会（2025年6月28日）の横浜国立大学大学院 山崎圭一教授の記念講演の録音をもとにした原稿に、若干加筆・修正した記録です。

本日は旅行談を聞くような気楽な感じで、途上国とかラテンアメリカの話をお聞きいただければと思います。私は専門的にはラテンアメリカ諸国を研究しておりますが、アジアについても少し紹介しておきたいと思います。



〈アジアの地方自治〉

世界を単純に「民主主義対専制主義」に分けた場合—これは良い分類ではありませんが—、大雑把にそう分けたなら、最近のアジアは民主主義の側ですが、その理解で問題ないでしょうか。

インドネシアのスハルト政権、フィリピンのマルコス政権、韓国の朴正熙政権など、独裁政権の時代がありました。スハルトと朴は元軍人です。マルコスは元弁護士で、軍人ではありません。ですから軍事独裁または開発独裁の政権でした。それが終わり、民主化が進んできました。地方分権や地方自治は次の表に見るように、制度的にはかなり進んで、インドネシア、フィリピン、タイなどでは地方自治体の首長、地方議会の議員は住民の直接選挙で選ばれるようになっています。ただ、実質的にはいろいろな課題があります。

海外の地方自治体制度については、クレア（CLAIR、自治体国際化協会）や日本貿易振興機構（ジェトロ）・アジア経済研究所で調査研究がされていて、無償の報告書が公式ウェブサイトで公開されています。その一部を引用しておきます。

下の2つの表は、アジア経済研究所（以下、アジ研）の文献（船津・永井 2012）の「巻末資料」からの抜粋です。インドネシアの地方自治体は二層制です。フィリピンは三層制で、一番基礎的なレベルに「バラングイ」があります。タイは二層制で、基礎的レベルは「タムボン」です。この3ヶ国では、首長も地方議会の議員も住民の直接選挙で選出されています。今から十数年前の時点で、このように地方が民主化されていました。

表6 東南アジア3カ国の自治体における首長と議会の関係

	インドネシア	フィリピン	タイ
自治体首長の選出方法	住民直接選挙	住民直接選挙	住民直接選挙
自治体議員の選出方法	住民直接選挙	住民直接選挙	住民直接選挙
自治体議会の不信任決議権の有無	更迭要求は可	無	無
首長による議会の解散権の有無	無	無	無
議長選出	地方議会が議員の中から互選で選出	住民直接選挙で選ばれた副首長が就任	地方議会が議員の中から互選で選出
議会の同意を必要とする人事案件	無	有 (任命職員について)*	無
その他	大統領による首長更迭可能性あり	首長・議員を含めた公選議員のリコールあり	内務大臣、県知事によって首長、議員の解職、議会解散がある。首長・議員を含めた公選議員のリコールあり

(出所) 各国担当者で相談のうえ共同で作成。

(注) *自治体議会秘書官は副首長の任命のみで、議会の承認は要せず。

表1 東南アジア3カ国の自治体制度比較

	インドネシア	フィリピン	タイ ⁶⁾
人口	約2億2800万人 [2008年推計]	8857万4614人 [2007年8月1日推計]	6572万人 [2007年6月末推計]
自治体のレベル数	2層制	3層制	2層制
自治体の層と数	1 州 (33カ所) [2008年末時点] 2 県 (375カ所) 市 (90カ所) 3 村 ¹⁾	州 (80カ所) 高度都市化市 ²⁾ 構成市 (137カ所) 町 (1497カ所) ³⁾ バラングイ (4万2023カ所)	県自治体 (75カ所) テーサバーン (1020カ所) タムボン自治体 (6616カ所)
その他	ジャカルタ特別州 (1層制)	ムスリム・ミンダナオ自治区 ⁴⁾	特別自治体 (バンコク都 [1層制 ⁵⁾], パタヤー-特別市)

(注) 表の上半分のみ抜粋

実質的な課題はどうでしょうか。タイでは、地方自治体のラインとは別に地方行政というラインがあり、統治は二重になっていて、2006年のデ

ータですが、自治体の職員数は非常に少ない。同じ資料からですが、中央行政・地方行政の「行政ライン」の方に約 111 万 7 千人いて、全公務員の 88.7%です。一方、「自治体ライン」の方は約 14 万 2000 人で、11.3%と、少ないのです。

表 4 タイ 中央-地方行政の公務員数、地方自治体の公務員数

(単位:人)			
	総数	中央行政・地方行政	地方自治体
1999 年度	1,299,776 (100%)	1,208,623 (93%)	91,153 (7%)
2006 年度	1,258,919 (100%)	1,117,131 (88.74%)	141,788 (11.26%)

(出所) 首相府人事院 2006 年データなどより永井作成。

2つのラインの違いは、私自身は現地調査をしていないのでわからないのですが、住民の声がより反映されるのは地方自治体の方で、しかしそちらの職員は全体の 1 割程度で、少ない。タイの「地方行政ライン」のほうは中央政府からの指示が強く、集権的なラインだと考えられます。

対照的な例として、インドネシアは 1998 年のスハルト軍事政権の崩壊後、地方分権化を進める中で、国家公務員を地方自治体職員に配置換えしたため、地方自治体の職員が非常に多い。同じ「巻末資料」の別の表では、2008 年の状況ですが、中央政府約 84 万人、州約 30 万人で、県や市は約 294 万人です。タイと違って、インドネシアでは地方自治体の職員が多いのです。

スハルト大統領（在任期間：1968 年～98 年）は、強権的で集権的な支配をしました。スハルト政権の崩壊後、その反動で一気に地方分権化が進み、東ティモールの独立ということも生じました。

インドネシアは職員の配置換えをし、同時に国も地方も職員研修に力を入れるようになり、大学で修士号を取得させる事業を進めました。現地の大学だけでは十分に職員を受け入れられないので、日本の大学にも受け入れの要請がありました。インドネシア政府は日本政府と円借款の契約を結んで、それを原資に研修授業を行っています。日本の多くの大学院の修士課程で受け入れました。私の横浜国立大学の大学院でも、経済学専攻で毎年 5 人ぐらいを受け入れていました（ここ数年は休止中）。

他方、フィリピンの独裁者フェルディナンド・

マルコス（在任期間：1965 年～86 年）は、スハルトのような集権的な支配はしていません。地方の政治家の力が強かったため、彼らを完全には掌握できなかったようです。1986 年のマルコス政権崩壊後、もともと強かった地方エリート層が分権化過程でそのまま地方自治を享受しているようです。

1902 年に米国がフィリピンを支配し始めた時に地方エリートを温存し、間接支配に利用した経緯があることを、アジア経済研究所から 2023 年に亜細亜大学に異動された川中豪教授が、『競争と秩序』という好著で書いています(川中 2022)。フィリピンは地方の政治家がかなり強く、2013 年の中間選挙では、上院議員、下院議員、州知事、町長などの 8 割前後が地方のエリート集団の出身だったと、同著で紹介されています。

1998 年のスハルト独裁崩壊後の民主化過程では、地方に手厚く、交付税や補助金などの財政の地方移転を進めました。職員も前述したように大量に国から地方へとつけ替えました。他方フィリピンの独裁政権崩壊後の地方分権化では、インドネシアほどの強い反発や要求は地方からなく、交付金や補助金が不十分のまま、地方間の経済格差の拡大という課題が生じました。埼玉大学の高端正幸教授（財政学）の 2013 年の博士論文（横国大の学術情報リポジトリで一般公開）は、こうした内容の、この二国の中央と地方の財政関係に関する比較研究を含んだ、貴重な業績です。

地方自治体に関することではありませんが、私の職場で直接体験したことをご紹介申し上げますと、先述したように、インドネシアの政府職員をたくさん受け入れてきました。私の経済学専攻は、最高学府であるインドネシア大学やガジャマダ大学の経済学系の研究科と連携しています。彼らの能力がどうかということですが、経済数学の能力を含め非常に高いです。具体的には、修士課程のリンケージという事業を実施していました。1 年目は向こうで勉強して、2 年目に私の大学に来ます。向こうの先生と私たちで同じ学生（院生）を教えるのですが、インドネシア側の大学で大学

院の研究に必要な高度な統計学をしっかり身につけて2年目の私の大学に来ます。先生の教育能力も学生の能力も非常に高いと、国際的な大学間競争をリアルに実感しました。

全体として、形式的・制度的には、首長や地方議会議員は直接選挙になっていますが、それだけで民主主義、地方分権が進んだ、というほど話は単純ではありません。地方政治の分析は簡単にはいきません。分権化すればそれだけ利権も地方に降りてきますので、それをめぐる色々な汚職や腐敗も増えてきますし、制度レベルの問題も含めて全体的にどう評価するかは、内外の多くの研究者によるさらなる研究の蓄積が必要です。

〈アフリカの地方自治〉

アフリカの地方自治については、ボツワナのことを少し紹介しておきます。ボツワナというのは、アフリカではかなり政治的に安定している国です。ナイジェリアなどは約250の民族と約500の言語があり、ケニアも40以上の民族から成る多民族国家ですが、ボツワナは比較的民族の多様性が少なく（約8割がツワナ族）、政治的に安定している国です。ただし民族的多様性と政治現象を直結して分析するアプローチ、つまり民族的に多様だから政治的に不安定だという見方は単純すぎるので、私は採用していません。ボツワナの最近の選挙情報を、数年前に受け入れていた留学生にEメールして、送ってもらいました。それとインターネットで公開されている報告書の情報をあわせて、以下説明します。

2019年に総選挙があり、その時地方選挙も実施されました。全国2260カ所の投票所を確定し、投票教育の実施、投票所運営スタッフのリクルート、中学校での選挙教育という基礎的な取組みをしているようです。地方議会の議席数489席のうち女性議員が71席（14.5%）を占めています。半分には遠いとしても、そこそこの割合だと、最初は思いました。しかし統計を確認すると、日本の都道府県や市町村の議会の女性議員の割合とほぼ同じ水準で、世界的には最低水準です。

投票率は1965年からのデータが手元にあります。2019年を見ますと有権者は159万人いて、登録して投票に行くのですが、その手続きをした人が92万人しかいない。登録者の中で実際に投票所に行った人は84%です。ですが、登録していない人を含めて有権者159万人を分母にして投票した人77万人を割ると49%で、これは低くてやばい、というボツワナ大学の『選挙民の無関心(voter apathy)』という報告書が出ています。大変危機的な状況だということです。日本の国政選挙でも投票率は50%に届かないことが多いので、私たちも危機感を持っていますが、ボツワナ大学の先生方の危機感のほうが高いかもしれません。

南アフリカ共和国について一言触れておきます。地方自治の関係で言うと、地方自治はアパルトヘイト（黒人の先住民に対する差別）に悪用されました。それから宗主国からの独立も悪用されたと思います。私たちは普通、先進国の感覚で言うと、脱植民地つまり宗主国からの独立や地方自治の強化というのは良いことだと思うのですが、アパルトヘイトの場合には、これらが悪用されました。1910年にイギリスの自治領として独立した頃から、アパルトヘイトが始まります（当時は英連邦の構成国）。1961年に英連邦から脱退して「南アフリカ共和国」になり、その後アパルトヘイトはもっと悪くなっていきます。より強烈的な黒人差別の体制へと進みました。英連邦の構成員であった時期は、イギリスからの黒人差別抑制の圧力がありました。それが英連邦からの離脱でなくなり、よりアパルトヘイトを強化していきました。黒人自治地域を作り、そこに黒人を押し込めました。最終的にそこは自治を超えた独立国であるとして、そこから白人地区に働きに出る人は外国人と見なして、労働者の多様な権利をさらに奪っていきました。独立とか地方自治が悪用された体制でした。自治が先進国とは逆に作用していました。

〈途上国の自由と民主主義〉

ここで少しだけ、理論問題の話を挟みます。ラテンアメリカは色々と民主主義が進んでいます。独裁的な人もいて、ベネズエラのマドゥロさ

んやニカラグアのオルテガさんの評価が難しくなっています。「あれは独裁国だ、けしからん」という批判も強くなっています。しかしベネズエラはチャベスさんの後、マドゥロさんが大統領を務めています。独裁とは言い切れない、草の根の民主主義を促進する動きを強めていますし、後述するようにニカラグアの国会の女性議員の割合は世界第3位です。

民主主義、自由主義をどう考えるか、ヨーロッパとアメリカの尺度で測っていいのかという疑問が生じます。それぞれの国の統治の態様は、各国の歴史や事情に即して評価する見方も必要ではないか、と考える動きも出てきています。民主主義と自由主義は何かという根本的なことを考えなければいけないのですが、最近、民主主義と自由主義は、政治学の先生方の間では、かなり違うという論説も増えてきているように思います。

東京大学の政治思想史の宇野重規教授は、ドイツの政治学者カール・シュミットの理論は極端すぎるけれど、簡単には捨てられないという趣旨の説明を著書に書いています（宇野 2020）。シュミットは民主主義を徹底していくと独裁に近づき、民主主義と独裁は別ものではないと論じました。独裁は異論を排除するので、自由主義ではありません。民主主義と自由主義は、必ずしも親和的とはいえないのです。

民主主義の一つの理論としてルソーの「一般意思」があります（彼の『社会契約論』など）。皆が意見を出し、一つの意見（一般意志）が形成されて、その意向を執行部が受けて執行部と一般意思が一致する。そうすると社会は同質的になります。民主主義を徹底すると社会は同質的になり、同質性は異論を排除する傾向があつて、権威主義的な性格を帯びてくる。そういう見方です。そうすると異論への寛容性を意味する自由主義と対立するため、民主主義と自由主義は違うという論理です。歴史的にも誕生の経緯が異なっていて、民主主義は古くはギリシャのポリス（都市国家）からです。最近の研究ではバビロニアから始まって、それをギリシャが輸入したという理解もあり得るらしいです（宇野 2020、p.38）。そういう歴史

の古い制度ですが、自由主義はもっと後の中世、13世紀に、王を自由にさせないためにマグナ・カルタ（イギリス、1215年）と議会（1265年）をつくり、王に異論を唱え王の行動を制限していく。それが政治分野での自由主義の始まりです（思想分野では、キリスト教の旧教に対する新教の自由から自由主義が始まる）。民主主義と自由主義は誕生の歴史がまったく異なります。なお19世紀以前のイギリスの議会はオルガリヒの議会、つまり名門家などが集まっている議会ですから、人民主権では全くなく、民主主義とは敵対しました。

日本も明治時代に自由民権運動があり、1890年（明治23年）の11月によりやく第1回の帝国議会を開きますが、議員を選んだ7月の選挙は、直接国税（地租と所得税）15円以上を納めた25歳以上の男子だけが有権者でしたので（人口の1%未満）、決して民主主義的な議会ではなかったわけです。むしろ貧困な小作人や大衆を排除した議会です。戦後の日本は自由主義の国で、今も自由主義の国ですけれど、議会は十分に民主主義的かというと、強行採決が横行する国会も多いし、少数野党の公約はなかなか実現しませんし、女性議員の割合は世界ランキングで最低水準です。今の日本の議会は決して民主主義的とはいえません。

自由主義と民主主義は、このような緊張関係があります。これがカール・シュミットの考え方で、かなり極端かもしれませんが、注目に値する重要な論点であると、宇野重規先生は論じています。私もそうではないかなと思います。

昨年『ソヴィエト・デモクラシー』という本が出ました（松戸 2024）。著者の松戸清裕氏は昔からソ連の歴史を研究しておられる方です（北海学園大学法学部教授）。スターリンが亡くなったのは1953年3月で、彼は何百万人という人を粛正していますので、とんでもない独裁者ですけれど、そのスターリンですら、実は「一国社会主義者」で、対外的な膨張主義、介入主義については、その後のフルシチョフやブレジネフの政権よりも慎重だったと、これは松戸さんではなく、三宅芳夫教授（哲学、思想）の近著での見解です（三宅 2024、p.83）。スターリンが1953年3月に死

亡し、その後、ゴルバチョフの登場までの約 30 年は、民主主義的だったという実証研究が、松戸教授のこの本です。スターリンの死後、「ソヴィエト」（多層的な協議システム）という制度を活用して、理想的な民主主義を追求するなかで、異論排除の傾向が続き、自由という点では制限的だった。しかし民主主義的だったと、松戸教授は論じています。経済的な自由の増大（それは生活が豊かになること）も追求したが、現実にはソ連では技術革新がそれほど進まなかったため、経済的自由の拡大は成功しませんでした。

個人の市民的・政治的自由を制限する法律はたくさんあったものの、「過剰な寛容性」でお目こぼしがいっぱいあり、市民は隠れて自由を楽しんでいたという証拠もあるとのこと。松戸教授の研究がソ連やロシア研究の学会でどのような評価なのかは、存じ上げませんが、ソ連の社会主義について、このような注目すべき新評価が出ていて、学ぶ必要があると感じます。

このように、民主主義と自由主義の間には緊張関係があります。米国のトランプ大統領の独裁的な政権も、民主主義の中から誕生したわけです。

民主主義は永遠に必須だと思いますが、どのように独裁にならないよう民主主義を進めていくか。とくに、自由を保障する（つまり異論を歓迎する）民主主義をどう実現するか。民主主義と自由主義の両立は非常に難しい。これは将来まで永く抱える人類的課題ではないかと、最近考え始めました。このことがラテンアメリカを見る場合にも関係してきまして、ラテンアメリカは今、全体的に「左派」または「中道左派」の政権です。社会主義的な思考を持っていそうな政権をふくめ、「左派ないし中道左派」の政権が最近ラテンアメリカでは増えています。ところで、「左派」と「右派」の区別は厳密に考えると難しい。「私は米国への従属が嫌だ」とか「資本主義が暴走しているのはけしからん」などの論評は、右派も言うし左派も言うので、右派、左派の区別はなかなか難しい。この場では、深く考えないことにします。

〈民主主義の多様性〉

もう少しだけ理論問題です。世界的な研究動向として、民主主義国と言われている国もかなり独裁の要素があり、グラデーション（段階的変化）があるという理解が生まれています。100%民主主義という国も 100%独裁という国もなく、全部その間にあって常にグレードを変えている。より独裁的になった、より民主的になったという変化の程度を測定する研究プロジェクトがスウェーデンのイエテボリ大学（University of Gothenburg）で始まっていて、V-Dem (Varieties of Democracy) といいます。これは、文字通り、「民主主義の多様性」という意味です。色々な国の民主主義について、グラデーションの中での変化を測り、描写し、認識していく研究です。そういう意味ではマドゥロ大統領の国も、マドゥロさん自身大統領を 4 期連続で務めているので、やりすぎで、明らかに独裁的な要素がありますが、一方で草の根の民主主義を進めているということも事実です。ちなみにベネズエラの国会に占める女性議員の割合は、2020 年 12 月のデータで 22.2%あり、高くはありませんが、日本の衆議院の女性議員の割合の倍以上あります。

〈ベネズエラの民主主義と地方自治〉

理論問題は終わり、南米事情の紹介に戻ります。最近の左派政権の一例がチリです。チリは 1990 年の前はピノチェ將軍の、親米右派の軍事政権でしたけれど、その後民主化しました。民主化後、中道右派の政治（ピニェラ政権）が 2 度非連続で登場しましたが、今日現在は若いボリッチ大統領の左派政権です。この間、数十年にわたって一貫して右派で続いているのは、コスタリカとパナマです。あとの国は時々右派にもなりますが、最近では左派政権ないしは中道左派政権です。

その中でベネズエラの草の根民主主義が世界的に注目されています。同国は「21 世紀の社会主義」を目指しています。「21 世紀の社会主義」の提唱者・実践者の一人は、この国のウゴ・チャベス大統領です。元軍人で 1998 年に選挙で大統領に選出され、国民の生活を改善するための急進的

な社会改革を開始しました。彼はそれを「ボリバル革命」と呼びました。その後 2004 年頃から社会主義を目指すという表現を使い始めました。詳しくは新藤通弘先生の好著に委ねますが（新藤 2006）、この概念には多くの面があり、一つは地方の内発的発展の促進です。地域開発を重視する点はマドゥロ政権が継承して、最近はコムーナというコミュニティ組織を基礎にしたまちづくりを進めています。

一方米国政府は、マドゥロ大統領は独裁政権だと敵視して、民主党のオバマ政権－バイデン政権時代も、共和党政権の今も、強烈的な経済封鎖をかけていますが（国連を介しない二国間の経済封鎖は国際法違反）、マドゥロ氏はそれを耐え凌ぎながら、草の根民主主義を進めています。

ベネズエラの地方行政システムは、24 の州と 335 の基礎自治体で構成されています。この行政組織以外にコムーナという近隣のコミュニティ組織が存在します。「ベネズエラ・アナリシス」という独立系調査ジャーナリズムの団体がありまして、今年（2025 年）の 2 月の記事によりますと、現在全国に 3,000 のコムーナがあり、その中にコムーナ・サーキットというさらに細かい自治の単位があります。このコムーナ・サーキットは 5,334 団体あり、全体の意見を集約する全国人民協議会という仕組みがあります。

2025 年 2 月 2 日に全国のコムーナの住民が第 3 回全国人民協議会選挙に参加して、各コミュニティで最優先する開発プロジェクトを何にするかの投票を行いました。コミュニティ固有のニーズを考慮して投票し、色々な事業を選びます。選ばれた事業に対しては、大統領から 1 件あたり推計約 1 万ドルの予算が交付されるということです。上下水道システム関連、住宅、道路、インフラ、電力、教育、健康サービスといった案件が選ばれています。他にも公共図書館やスポーツ施設など、全部で 3 万 6 千の選択肢があるようで、住民が選んでいくという制度です。

〈ブラジルの動向①：地域通貨〉

最後はブラジルです。ブラジルにも色々な動き

があります。ブラジルは面積が日本の 22.5 倍の大変大きい国です。人口は 2 億人を超え、1 人当たり GDP は約 1 万ドル。中所得国の一つで急激に大豆生産国として成長し、現在は米国を凌いでいます。その他、伝統的にサトウキビ、コーヒー、鉄鉱石の輸出も有名です。非伝統的輸出品としては小型ジェット旅客機（90 人～100 人乗り）が近年有名で、製造しているエンブラエル社は小型機メーカーとしては世界一です。最近 JAL や ANA が合わせて十数機を購入しました。自動車は主に国内市場向けですが、トラックやバスを含め年間 250 万台生産しています。部品メーカーを含めた一定の裾野をもった自動車産業が確立しています。自動車のような高価格帯の商品は景気変動に弱く、景気が悪化して所得が下がってくると自動車の販売も一気に減ります。お弁当などの低価格帯の商品は景気が良くても悪くても一定食べますので、弁当工場などの解雇はそれほど多くないと思いますが、自動車工場は景気変動に応じて、数千人以上の大量解雇が生じます。そのせいかもしれません、労働組合が非常に強いのです。

地域の色々な動きがありますが、一つは地域通貨です。地域で通貨を発行し、貧しい人に給付して彼らの生活を支援する。その通貨を使って買い物をしてもらい、地域の商店や中小企業の活性化も図ります。有名なのは、セアラ州という東北ブラジルの州の、フォルタレザ市（州都）の地域通貨「パルマ」です。コミュニティ銀行があり、そこが発行しています。ブラジルの中央銀行が後押ししています。2015 年に首都ブラジリアにあるブラジル中央銀行の本店に行きました。マクロ経済担当の幹部にアポを取り、当初は地域通貨ではなく、ブラジルのマクロ経済について取材する予定でしたが、現地に行くと入り口にいっぱい人が集まっていて、私のアポがドタキャンになったことを知りました。中央銀行の正面玄関前の人だかりは中銀の労働組合の集会で、ストライキを行うかどうかの相談をしているところでした（次頁の写真参照）。

アポは流れてしまいましたが、代わりに地域通貨を担当している人にアポが取れ、行きました。



首都ブラジリアにある中央銀行本店ビルでの労働組合の集会／2015年8月末頃に筆者撮影



女性の中銀バンカーです。彼女は、「中央銀行が地域通貨を作ってどうするのか。中央銀行は法定通貨の番人ではないか。なぜ地域通貨に肩入れするのか」と、仲間から批判されたと言っていました。しかし押し切ったと、おっしゃっていて、豪快な方だという印象を持ちました。「ファイナンシャル・インクルージョン（金融包摂）」ともいいますが、貧しい人をお金で支援しようという熱情が、ブラジルのエリート層にまだ残っているように思いました。彼女もそういうタイプの人だろうと感じました。中銀の玄関先での労組の集会をみても、職員が連帯して、お互いに助け合って、待遇改善を求めようという雰囲気があります。

そのことで敷衍しますと、ブラジルではストライキの数が多い。2024年の第1四半期3ヶ月だけで451件のストがありました。公共部門265件、民間が186件です。継続時間は公共部門で14,373時間、平均で54.2時間なので、1日から2日ちょっと、継続しています。民間の方は、少し短くて平均17.9時間なので、それでも1日はやっているということでしょうか。これは四半期だけの数字なので、1年通じてとなると1,000件を超えるわけです。毎日どこかで2つ3つ大きなストがあるという計算になります。労働者が連帯する感覚が、まだみんなの間にあると感じます。

〈ブラジルの動向②：ベーシック・インカム〉

二つ目に、ベーシック・インカムを紹介します。

21年前の2004年に「市民権ベーシック・インカム法」という連邦法が成立しましたが、その後ベーシック・インカム（以下BI）はほとんど実現していないので、これは死んでいる法律、無視されている法律と言われています。要因の一つは、BIと似た条件付き現金給付を大規模に展開し始めたからです。家族の状況にもよりますが、月々2〜3万円ぐらいの現金給付を行っています。

2,118万世帯が受給し、世界最大級のコンディショナル・キャッシュ・トランスファー（条件付き現金移転、CCT）と言われています。条件は、子どもを学校に行かせること、ワクチンを打つことなどです。教育や保健衛生に関する条件をクリアすれば現金給付が受けられます。「ボルサ・ファミリア」という名称です。これを実施しているという事情もあって、無条件のBIの方は、全然話が進んでいませんが、とはいえ法律があるのだから無条件のBIを実現しようという運動を根強く続けている政治家がいます。

エドゥアルド・スプリシー議員（政党は労働者党、84歳）で、連邦下院議員、連邦上院議員、サンパウロ州議会議員、サンパウロ市議会議員などを務めてこられた方ですが、彼は無条件のBIをやろうということで、頑張っておられます。今はサンパウロ州議会議員です。

その背景に、2億人以上の人口のうちの1,500万人から最大推計7,700万人の飢餓状態があります。そこでベーシック・インカムが必要ということです。ブラジル社会にはエリートやお金持ちもいますが、貧しい人のことを助けようという気持ちがみんなにあるように思います。

無条件に近いBIを実施している地方自治体の一つだけあります。リオデジャネイロのマリカー市です。コミュニティ銀行であるムンブーカ銀行が、所得制限はありますが、地域通貨を2013年から発行しています。1人月額200ムンブーカ（約5,200円）です。16万人の市民の4人に1人が受給しています。今のところ、無条件に近いBIの実施地域は5570ほどある基礎自治体の中でマリカー市だけですが、今後増えるかもしれません。

BIは、思想的には土地所有の思想と絡んでいま

す。人間が地球に生またら、そこにいていいじゃないですか。夜になったらそこで寝ていいじゃないですか。しかし土地がない人が多いから、起きて寝ただけでお金つまり家賃を取られます。食費や服にお金を払うのはわかりますが、そこに立って、夜横になって寝ただけで、なぜお金を取らなければならないのか、と疑問に思います。食費と衣服は、働いてお金を稼いで買うのはわかりますが、生まれてそこにいてだけでお金が必要になる。「いる」ぐらいはタダでいいんじゃないかというのが、ベイシック・インカムの思想の背景です。BIの思想は、トマス・ペイン（1737年生－1809年没、英国出身の米国の哲学者）やトマス・スペンス（1750年生－1814年没、英国の政治活動家）に遡り、全人民に土地を与えようという発想があります。しかし全員を土地所有者にすることは現実には難しいので、次善の策として、BIを保証しようと考えたわけです。ブラジルには法律があり、実態としてマリカー市というところで、小規模ながら実施中なのです。

〈ブラジルの動向③：参加型予算〉

三つ目は参加型予算です。普通は市議会で予算を作りますが、住民が直接参加して、予算策定に関与します。

この制度は1989年にポルト・アレグレ市で始まりました。同市は、南米のパラグアイやアルゼンチンに近いところで、州都の大都市です。同市の行政区域について細かいことは省略しますが、近隣の数十名ぐらいの人たちが集まる会議から、もう少し広い範囲の会議、それから地区別の会議、最後は市全体の住民会議を重ねて、住民が予算に対する意見を言います。予算は最終的には議会の承認を得ます。当然、行政の財政課の方が参加します。住民が全く行政と関係なく勝手に集まって、ワイワイ言って作って、議会と行政に押し付けているわけではなく、最初の段階から市の財政課の担当者が専門性を持って関わり、最終的にそれは市議会に諮り承認する形になっています。市議会は住民案を無視することもできますが、そこに政治的な力関係が働きます。住民の声が非常に大き

く、無視すると次の選挙に落ちるかもしれないというぐらいになってくると、影響力を持ちます。始まった当初は参加者が少なかったのですが、それほど影響力もなかったと思いますが、だんだん増える中で、市長もこれを無視すると次の選挙で落ちるかもしれないという民主主義の力関係が生じ、事実上住民の意見が入った案が採用されるのです。ただ、予算策定はテクニカルな作業も多いので、最初から財政課の職員も関わります。具体的にはポイント化しています。新年度の重点分野の領域を点数化し、点数の多い分野が最優先分野として決まり、他の分野よりも手厚く予算を配分します。例えば住宅にどれくらい配分するかということ、住民の集会の声を聞いて決めるわけです。

次頁の表で、2003年の道路舗装予算をみましょう。道路予算の規模は、住民の投票や重点分野のポイントで決まります。次に、確定した道路予算を地区別にどう配分するか、です。ポルト・アレグレ市は16の行政区があり、各行政区の住民の意思として、道路整備に何点入っていたかがまず確認されます。ウマニタ・ナヴェガンチス区の住民は、道路整備は要らないということで、点数はゼロでした。そうするとウエイト5がついていても、住民の意思はゼロ点になります。他方、ロンバ・ド・ピニエイロ区は、道路が欲しいという声が強かったので点数は4になります。これに対してウエイト5がついて、地区別の優先順序（住民の意思）としては20点（4点×5）もらえます。この部分が、住民の声・意志を反映した点数です。それ以外に、インフラはどれだけ不足しているかといった行政の専門的な判断が加わります。ロンバ・ド・ピニエイロ区は2で、表の下にあるエストレモ・スル区の方が不足率は高く、3です。それから住民数というより客観的な指標もあります。パルテノン区は結構住民が多いのです。

これら3つ（地区別の優先順位＝住民の意思、インフラ不足比率、住民数）の小計の合計で点数が算出され、全体316点のうち、エストレモ・スルは36点で11%（ $36 \div 316 \times 100$ ）の予算を配分してもらえることになります。

表 2 2003年の道路舗装予算の地区間配分割合の計算方法

地 区 名	地区別の優先順位			インフラ不足比率			住民数			点数合計	資源配分
	点数	ウエイト	小計(A)	点数	ウエイト	小計(A)	点数	ウエイト	小計(B)	A + B + C	パーセント
ウマニタ・ナヴェガンテス/イリャス	0	5	0	1	4	4	3	2	6	10	3.16
ノロウエステ	0	5	0	1	4	4	4	2	8	12	3.80
レステ	1	5	5	1	4	4	4	2	8	17	5.38
ロンバ・ド・ピニエイロ	4	5	20	2	4	8	3	2	6	34	10.76
ノルテ	0	5	0	1	4	4	4	2	8	12	3.80
ノルデステ	2	5	10	2	4	8	2	2	4	22	6.96
パルチノン	4	5	20	1	4	4	4	2	8	32	10.13
レスティンガ	0	5	0	1	4	4	3	2	6	10	3.16
グロリア	2	5	10	2	4	8	3	2	6	24	7.59
クルゼイロ	0	5	0	1	4	4	3	2	6	10	3.16
クリスタル	0	5	0	1	4	4	2	2	4	8	2.53
セントロ・スル	3	5	15	2	4	8	4	2	8	31	9.81
エストレモ・スル	4	5	20	3	4	12	2	2	4	36	11.39
エイショ・バルタザル	0	5	0	2	4	8	4	2	8	16	5.06
スル	4	5	20	1	4	4	3	2	6	30	9.49
セントロ	0	5	0	1	4	4	4	2	8	12	3.80
合 計										316	100.00

出所) Bruce 2004, 79の Table 4.4 (一部省略)。

このように行政の技術的判断や住民数といった客観的な要素も入れながら、地区別配分案を作ります。以上は2003年頃の決め方です。

さて、参加型予算を実施している地方自治体は、5570団体ほどある基礎自治体と26の州政府の中で、多い時期で200団体ぐらいだったようですが、実施している自治体では、これに計上される額は巨額です。一般会計予算の2%から7%です(他の数値の報告もあり)。日本でも市川市、志木市、上越市など、色々な地域でやっていますけれど、せいぜい1000万円とか2000万円程度で、参加型部分の対一般会計予算比は小さい。「1%条例」という事業名の自治体もありますが、文字通り住民税の収入の1%で、あまり多額ではありません。

今、一般会計(普通会計)といいましたが、ブラジルの特別会計、資本会計の方はどうかというと、サンパウロ市のような住民数が1000万人を優に超える巨大都市の自治体は除いて、ブラジルのほかの地方自治体にはあまりないと思います。市営バスの事業はやっているにしても、それ以外の現業部門、例えば下水処理はほとんどないし、公営賃貸住宅は、ブラジルにはありません(公営

住宅は分譲のみ)。ですから、地方財政の中では一般会計がほとんどといった感じです。料金徴収が発生する特別会計はあまりない、つまり生活関連インフラの整備が遅れているのが実情です。

ポルト・アレグレ市での参加型予算の成果はどうだったか。過去30年間の成果として、保健所の数が3倍になり、学校に通う子どもたちの数が3倍になりました。その他、インフラの質が改善され、例えば道路が改善しました。ブラジルはまだ生活道路の多くが舗装されておらず、土の道が多い。改善事業では、最初からアスファルト舗装にするのではなく、砂利による簡易舗装から始まります。最終的にはアスファルト舗装をしますが、まだ大都市でもそうでない土の道が多い。そういうところの改善や、バス事業の改善などが成果として挙げられています。

参加型予算制度への参加者は当初720人でしたから、それほど政治的なインパクトはなく、市会議員がどの程度参考にしたのか、よくわかりません。とはいえ革新政権のO・ドットラ市長が1989年に「やろう」と言って始めた事業なので、参加者が少なくても一定程度参考にしたのだろうと

思います。その後1万4千人に増え、さらに1万7千人になりましたが、市全体の人口（現在約133万人）から見ると1%強で、多くはありません。世界的注目に比べて、意外に知らない住民も多い。しかし市財政の支出構造が劇的に変化したのでした。参加型予算を導入した革新自治体（当時）のドットラさんは、労働者党（左派）の政治家で、この国で最も有名な政治家の一人です。

参加型予算は、世界中に広がっていき、フランスのパリ市の参加型予算の額は世界一の規模です。2014年～20年の総額で約5億ユーロ（650億円以上）で、巨額です。「参加型予算ワールド・アトラス（地図）」というウェブサイトがあり、それによると、全世界で1万件以上の件数があるということです。アジアの約2770件という数字のほとんどは日本ですが、この情報は怪しい。日本の2770カ所以上で参加型予算を実施しているはずがありません。どうやら「ふるさと納税」を参加型予算とみなして計上しており、これは間違いです。このアトラスの情報は精査する必要がありますが、参加型予算が世界に広がったことは事実です。

〈写真の紹介〉

このあとは現地の様子を撮影した写真をお楽しみください。ブラジルには基礎自治体の伝統が16世紀のポルトガルの植民地時代からありました。サンパウロ市の出発点となったのは、この写真にある、イエズス会の学校です。サンパウロはここから生まれたと言われている場所で、現在のサンパウロ市の中心地区に立地しています。



次は連邦政府都市省の幹部です（顔写真なので、本稿では省略します）。2023年9月の住宅調査の

際、都市省住宅局長宛に取材を申し込みました。連邦政府のホームページの公開アドレスに依頼メールを出しました。知人などの仲介を経由しなかったもので、絶対に返事は来ないだろうと思っていましたが、返事が来て、実際に会っていただきました。嬉しい驚きでした。見知らぬ外国人の研究者の取材に応じてくださるブラジル連邦政府の幹部職員は立派だと、感心しました。

次は中米ニカラグアの写真です。独裁と民主主義の関係で言うと、ニカラグアのオルテガ大統領には独裁的な要素があります。配偶者を副大統領にしている明らかな問題だと思います。とはいえ、



気さくな面もあります。大統領晩餐会（上の写真）に招かれていたので、大統領に会うということで、スーツとネクタイを持って行っただけですが、実際には不要でした（全員Tシャツ）。料理は、大統領の晩餐会ですから高級コース料理かと思いましたが、右の写真のとおり、心のこもった、おいしい家庭料理でした。お金がないんだと思います。



大統領が晩餐会場に入っただけでしたが、来場者（200名ほど）の手荷物検査は一切ありませんでした。大統領が来たら皆、わーっと彼のほう



に集まって混乱状態になりましたが、SPは制止しません。パナマの人たちが横断幕を持ってきていて、展開するかどうか躊躇していました。オルテガ大統領がそれ見つけて、<せっかく持ってきたのだから、広げようぜ！>と促して（そう聞こえたわけではなく、状況からの想像）、上の写真のように広げて記念撮影をしていました。

大統領の左肩に自分の右手を置いて話している人がいましたけれど、驚きました。二人の関係性はわかりませんが、一国の大統領に対して失礼ではないかと思いました。周りに SP が 3 人ぐらいいたと思いますが、知らん顔で、止めようともしませんでした。大統領も普通に話していました。ですので、独裁者ではあるけれど、トランプさんや金正恩さんやプーチンさんとは、明らかに違います。独裁者にも、かなりグラデーションがあると思います。世界中から活動家が集まっていたが、「皆さん、ここで相互交流して、日々の活動、頑張ってください」という意図を感じた晩餐会でした。オルテガ氏には、サンディニスタ革命のために地べたを這いずり回って闘っていた頃の間が残っていると思いました。ちなみにニカラグアの国会の女性議員の割合は、2024 年～25 年のデータで、キューバ（世界第 2 位）の次の、世界第 3 位です（日本は第 138 位）。

最後は、写真をみながらの旅行記でした。

〈まとめ〉

最初にアジアについて、タイ、インドネシア、フィリピンを中心に、簡単に報告をしました。制度上は地方の首長と議会のいずれも住民の直接選挙で選出されるようになってきたなど、地方自治制度が進んできました。しかし地方自治や地方政治の評価は簡単ではなく、研究課題山積の状況です。第 2 節ではアフリカに簡単に触れました。第 3 節では民主主義と自由主義についての理論的な考察をしました。民主主義と自由主義の区別は単純ではなく、ベネズエラやニカラグアの大統領を独裁者だと単純に黒く塗りつぶすような見方は避けるべきです。多面的に見ようという話でした。第 4 節ではブラジルの地方自治について、地域通貨、条件付き現金給付、参加型予算を中心に紹介しました。最後に、私の中南米の旅の写真アルバムからいくつかを紹介しました。

ブラジルでは民主主義が盛り上がっているようにも見えますが、実は、今、連邦の大統領は左派のルラさんですけど、右派と左派が拮抗して

いて、連邦議会、州知事、州議会、市町村長、市議会のほとんどで右派が強い状況です。いつまたボルソナロ大統領（在任期間：2019 年～22 年）のような右派（または極右）の大統領が誕生するか、予断は許されません。地道な運動の成果として、ギリギリで左派の大統領政権を実現した状況ですので、あらためて普段の社会運動の積み重ねの大切さを感じています。

ご静聴、ありがとうございました。

〈主な参考文献〉

- 宇野重規（2020）『民主主義とは何か』講談社
- 川中豪（2022）『競争と秩序—東南アジアにみる民主主義のジレンマ』白水社
- 小池洋一（2004）「ブラジル・ポルトアレグレの参加型予算—グッド・ガバナンスと民主主義の深化」『海外事情』第 52 巻第 12 号、拓殖大学海外事情研究所
- 新藤通弘（2006）『革命のベネズエラ紀行』新日本出版社
- 船津鶴代・永井史男編（2012）『変わりゆく東南アジアの地方自治』アジ研選書 28 <https://doi.org/10.20561/00031831>
- 松戸清裕（2024）『ソヴィエト・デモクラシー—自由主義的民主主義下の「自由」な日常』岩波書店
- 三宅芳夫（2024）『世界史の中の戦後思想—自由主義・民主主義・社会主義』地平社
- 山崎圭一（2024）「ブラジルにおけるベーシックインカムと住宅・土地問題との連続性」『大原社会問題研究所雑誌』No.791/792（9 月・10 月合併号）https://oisr-org.ws.hosei.ac.jp/images/oz/contents/791%20792_03.pdf

ブラ林 on 薩摩土手

駿府の町割を可能にした都市計画

県内各地の街を歩いて、その地域の歴史や風土を紹介します。

林副理事長がブラリと歩くこの連載は、あくまで旅行記で主観的な感想が含まれます。

今日は水の守り神、井宮神社を出発して薩摩土手(写真1)に行きます。



写真1 井宮神社からの薩摩土手

薩摩土手のスタート地点、井宮神社(写真2)は明治までは建穂寺の末寺、妙見寺と言われ水を守る妙見菩薩を祀っていました。安倍川の水害を鎮めるためだと思います。1608年家康は、建穂寺学頭の快弁法印に命じて完成した建物の落慶法要開眼入を行いました。ここも明治の廃仏毀釈で神社に変えられてしまったところです。建穂寺は明治政府に狙い撃ちされていますね。



写真2 現在の井宮神社

神社前の安倍街道から薩摩土手スタートしますが、通説ではこの堤が安倍川の流路を変えたと言われています。もともと安倍川は様々な支流をとまないながら、本流(図1)は妙見下→大歳御祖神社→中町・県庁・市役所前→中島・下島と三角州を造っていったとされ、市役所前の駿府用水(写真3)がその名残なののでしょうか。



図1



写真3 市役所前の用水

もともとの安倍川の西側が安西、東側が安東とされている所以です。高校時代の古文の教師が中町の静岡天満宮(写真4)の神主で、江戸時代以前は「川中天神」と呼ばれたと言っていました。



写真4 中町の静岡天満宮

薩摩土手は、徳川家康が1606年ころから駿府城拡張と駿府の街づくりの天下普請(諸国の大名を動員した大事業)の一環として造られた堤を言います。1840年に書かれた『なこりその記』の中に収められている「駿府独案内」に最初に登場するようで、薩摩の島津忠恒が、500石積みの船150艘に石や材木を積んで参加し、この土手も造られたと伝えられています(静岡市史に掲載)。しかし実際造られて200年以上たってからの文献、土木学会などは真偽は実証されていないとしています。でも歩き始めるとすぐに静岡在住の鹿児島県人会が建立した「薩摩土手之碑」があります(写真5)。



写真5 薩摩土手之碑

これによって本流が藁科川に合流し、駿府の市域を広く取れるようになったと言われています(図2)。その一方この堤だけで、大きな安倍川という流路が変わったことについて、もともと安倍川と藁科川を隔てる障壁は何ら存在せず、現在の流路

は存在したのではないかという異議を静岡大の小川教授(防災学)が主張しています。



図2 徳川家康の駿府城下町

ユーコープ水道店の北側・南側には、陸閘(りっこう)という堤防を通常時は生活のため通行出来るよう途切れさせてあり、増水時にはそれをゲート等により塞いで暫定的に堤防の役割を果たす目的で設置された施設があります(写真6)。



写真6 水道町の陸閘(りっこう)

ここから南は江戸時代初期の堰堤ではなく、その後の時代に補強されたもの。ここから南下する通りは薩摩通(写真7)、もともとの薩摩土手があったところを道路としたと思われ、今の堤はその外側にあります。



写真7 堰堤から見た薩摩通

しばらく行くと大正3年の大洪水の後、県議会の反対を押し切って当時の県知事・湯浅倉平が造ったと言われる湯浅堤の記念碑(写真8)があります。



写真8 湯浅堤の記念碑

薩摩土手の終点は弥勒、その手前の河川事務所(写真9)で堤防を降りて旧薩摩土手であるさつま通(写真10)のラーメン店「おくに」へ。もと洋食をやっていた店主が無化調の美味しいラーメンを食べさせてくれます。今日はあごだし背脂ラーメン(写真11)でアッサリにコッテリを掛け合わせました。飽きの来ないラーメンです。



写真9 安倍川・藁科川の合流の碑



写真10 薩摩通の「おくに」



写真11 あごだし背脂ラーメン