

## 脱権威主義に向かうメキシコ — 「政治空間としての分権化」 —

松 下 冽

1. メキシコにおける分権化の特徴：「上から導入された行政改革」
  2. メキシコにおける分権化政策：エチェベリーア政権からデ・ラ・マドリ政権
  3. サリーナス政権とPRONASOL
  4. セディージョ政権の「新連邦主義」
  5. メキシコ・シティーの行政・政治改革と民主的ガヴァナンス
  6. メキシコにおける分権化の課題：  
「市民社会 - 分権化 - 民主主義」
- むすびに

### 1. メキシコにおける分権化の特徴：「上から導入された行政改革」

分権化は近年、メキシコの政治言説において基軸的要素でたつた。分権化は政策立案者や学者、国際機関の言説の中でも際だった位置を占めてきた。しかし、それが1980年代初頭に推進し始められたときには、かなりの懐疑をもって受け止められていた。メキシコの歴史的な中央集権的伝統や、経済的・行政的脱集権化の多くの政策が失敗するなかで、実質的な成果が達成される希望はほとんどないように思われた。現実には、分権化が避けて通れない課題であることは一般に承認されていたが、だれも成功する現実的見込みをほとんど信じていなかった(Rodríguez, 1997:140)。

メキシコは「世界で最も集権的政府の一つ」であるといわれている。メキシコの憲法は、その40条で「メキシコ合衆国は連邦制的、代議制的、かつ民主的共和制」であることを謳っている。しかし、実際はメキシコの政治システムは中央集権的であり、権威主義的であり、それほど代議制的ではない。かなりの程度、本来の連邦主義と現実の中央集権との矛盾が、同じ憲法

のテキストの中に記録されているのである。なぜなら、憲法は連邦協約を承認していると同時に、それは多様な公的問題に介入する広範な自由裁量権を執行権力に与えているからである (Mizrahi, 2004:36)。その意味で、メキシコの政治体制は、政治的には集権的システムを構成し、憲法上は「集権型連邦制」をとっている、ともいえる。

この政治的集権化は、政治的理由によっても説明される。すなわち、それは、制度的革命党 (PRI) の長期にわたる政治的ヘゲモニーの維持にある。1929年の誕生から2000年まで、PRIを含めた「与党」は連続して連邦レベルでの執行権力を支配した。1980年代半ば頃まで、PRIは全国の大多数の地方自治体を支配し、共和国の全州を統治した。1997年まで、PRIは議会で絶対多数を維持した (松下, 1996; 2002a; 2002b参照)。それゆえ、「連邦主義は紙の上にとどまっている」 (Friedrich) と非難された。連邦主義は複数の政党が活動できる政治的多元性を必要とする。もし同一政党が政府のあらゆるレベルを統制し、野党が「反対する」現実的機会を持たないならば、連邦制度のなかに公式に確立されている対抗バランスは機能しない (Friedrich, 1996:286)。

こうした中央集権の結果、メキシコ社会は極めて否定的な現象を生みだしてきた。激しい地域的不均衡 (比較的裕福な北部諸州と極めて貧しい南部諸州)、富の激しい不均等配分 (ラテンアメリカで最も不均等な国の一つ)、国の持続的な経済発展を妨げる巨大な障害、そして、政府が提供する公共サービスの効率性と水準の低さ、腐敗と不正の蔓延などがその象徴的な現象である。

これらの否定的な現象に対する住民の批判と不満、それへの政府の応答能力の低下、そして、あらゆる領域での政府の正統性の衰退は、結果として、分権化導入の国内的契機となった。連邦政府は、その機能や権限、資源を州政府や地方自治政府に「分権化」する行政改革の導入に動いた。政府は「民主的」措置として分権化を促進したが、実際には、後に詳しく見るように、連邦政府の目的は政治参加の拡大でも民主的改革の導入でもなく、政府の効率性の拡大とPRIのヘゲモニーの維持にあった。

他方、世界銀行や米州開発銀行の後押しで、1970年以降、とくに1982年以来、メキシコ政府は国家機構の効率性や機敏性の向上、その帰結としての国家の正統化を回復させる目的で一連の分権化政策を促進した。これらの政策の背後にある中心的考え方は次の点にある。すなわち、州政府と地方自治政府は、公共財やサービスの供給において効率的でありうる。なぜなら、それらは連邦政府よりもこれらのサービスの利用者に近く、それゆえ各地域の住民のニーズや好みにより敏感になりえるからである。

1982年に比べると、確かに今日、州や自治体はその政府の仕事を行うのに役立つより大幅な機能や権限や資源をもっている。しかし、メキシコは相変わらず極めて中央集権的である。州と自治体はより大きな経済的資源を持っているとしても、それらは財政的に連邦政府に従属し

続けており、これらの資源を運営するのに必要な自主性に欠けている。州と自治体はそれ自身の決定を行い、その計画を工夫し、問題解決のために革新的解決を導入するための十分な政策転換の余地を持っていない。事実、メキシコの諸州と自治体は相変わらず経済開発の推進において周辺の役割を果たし続けている。それは分権化政策導入の20年後に、重大な地域的不均衡と鋭い社会的不平等がメキシコで続いている一因を説明している（Mizrahi, 2004:34-35）。

メキシコ政府が採用してきた分権化政策の具体化は、かなりの程度、メキシコにおける集権的伝統の重みで説明できる。分権化は上から導入された過程であり、連邦政府の責任の負担を緩和する目的を持っていた。この意味で、分権化は集権的論理に従っている。メキシコにおいて分権化政策がとった形態は、その政治的目的によってうまく説明できる。すなわち、PRIのヘゲモニーの継続である。

メキシコに分権化は連邦政府、州政府、地方自治政府の間の新たな政治的均衡を促進しなかったし、その意図も持っていなかった。それは国の政治生活の民主化拡大をすすめることも定めていなかった。分権化は政治改革よりも行政改革として認識されていた点を確認することは重要である。以下で論じるように、ミゲル・デ・ラ・マドリ（Miguel de la Madrid:1982-1988）、カルロス・サリーナス・デ・ゴルタリ（Carlos Salinas de Gortari:1988-1994）、エルネスト・ゼデーロ（Ernesto Zedillo:1994-2000）の各政権は公共サービスの供給の面で効率性と有効性のレベル拡大を達成しようとしたが、PRIの政治的コントロールの支配を決して手放そうとしなかった。しかし、このことは、皮肉にもPRIのヘゲモニー侵食の一因となった。

こうして、PRIの長期のヘゲモニーは、メキシコに分権化過程にユニークな痕跡を残した。1980年代半ば以来、反対勢力は影響力を強化した。その結果、分権化の流れは増大するダイナミズムを獲得したことは驚くに当たらない。実際、いったん野党が多くの州政府を支配すると<sup>1)</sup>、連邦主義のテーマは国の最も重要な政治問題となった。二大野党と多様なNGOは、メキシコにおける政府間関係を再定義し、州政府と地方自治政府の連邦政府への従来の従属関係——とりわけ財政活動の領域で——を見直すよう連邦政府に強く圧力をかけた（Mizrahi, 2004:35）。

## 2. メキシコにおける分権化政策：エチェベリーア政権からデ・ラ・マドリ政権

ラサロ・カルデナス政権（Lázaro Cárdenas:1934-1940）以来、首都に、とりわけ大統領に集中した権力は国の安定のカギでもあった。この政治的安定のもとで、1940年以降、輸入代替工業化政策が1980年代半ばまで歴代の政府によって推進された。この政策は、それなりに経済成長に貢献した。しかし、それは産業活動をメキシコ中央部（メキシコ・シティーとその周辺）と北部の若干の州に集中する結果を伴った（松下,1985参照）。

そこで、多くの分権化プログラムが立ち上げられたが、それは行政的、空間的、経済的脱集

権化を強調する傾向があった。その多くはエチェベリア政権（Luis Echeverría:1970-1976）とポルティージョ政権（José López Portillo:1976-1982）の下である程度は追求されてきた。しかし、1980年代に入ると、分権化が憲法、そしてメキシコ連邦制度の性格に焦点を当て始めたこと、そして、とくに政府間関係の調整において地方自治が果たす役割を強調し始めたことが、それ以前の分権化の流れとの違っている（Rodríguez, 1997:140）。

ここで、「初期の」分権化政策を簡単に振り返ってみる。ウッドロー・ウィルソン研究所の Yemile Mizrahi (2004) によれば、1970-1982年の時期における分権化政策はレトリック的な性格が濃厚である。エチェベリア政権は、メキシコの諸地域の経済発展を促進する戦略として分権化に関心を持つようになった最初の政権であった。この政権は「地域計画」の理念に統合された計画とプログラムを促進し、国の多様な地域についての研究を行ったが、その影響は小さかった。しかしながら、その時以来、分権化は「政府のレトリックの基本的部分」となった。

次のポルティージョ政権は、経済成長を促進する目標を掲げ、地域的分権化を推進する公共政策の促進に強い関心を示した。この政権の期間中に、多くのインセンティブとして諸地域の製造プラントを形成するため信用が供与され、補助金が活用された。そして、国家開発計画立案委員会（Comités de Planeación para el Desarrollo de Estado; COPLADE）が各州レベルで設立された。各州知事により統轄され、すべての自治体首長からなるこの委員会は公共支出を計画する公式な機関となった。最初、州政府と地方自治政府は公共支出の計画や定義を検討したが、意思決定権限は連邦政府に集中したままであった。また、石油ブームによりこの政権のプライオリティは変化した。その結果、分権化を含めて、経済的・行政的構造改革の導入は延期された（Mizrahi, 2004:39）。

#### 《デ・ラ・マドリ政府》

1982年の不況は、とりわけ北部の民間部門エリートを離反させた。そこで、デ・ラ・マドリ政権の最初の仕事は、彼等の信頼と政府に対する国民の信用を回復することであった。このため、彼は銀行を民営化し、債務支払いを再交渉し、安定化パッケージを履行した。政治的にも、彼は重要な野党の勝利を承認し、全国的な市民協議会（consultas populares）の過程を発展させることで、政府の失墜した正統性のある程度回復するための架け橋を構築しはじめた。自治体改革（Municipal Reform）は、それにより彼がローカルなレベルで民衆に接触し、政府への参加機会を彼等に与えることができる主要な手段になった。自治体改革はまた、連邦政府が一定の統治責任を州や地方自治体に移し始めた手段でもあった。これは、州政府や連邦政府への伝統的な従属から地方自治体を引き離す最初の主要な試みであった（Rodríguez, 1997:142）。

デ・ラ・マドリ政権は、法的・規範的分野で分権化に関わる重要な諸改革を導入した。この

政権は発足当初から緊急かつ深刻な課題を抱えていた。石油価格の低下と債務危機はメキシコを史上最悪の経済危機に投げ込んだ。それゆえ、デ・ラ・マドリ政府は経済的・行政的構造改革の導入を緊急課題と考えた。政府は経済への国家介入を減らし、貿易および直接外国投資に対する開放を進め、加えて、国民生活の分権化を基本的課題と考えた。

そこで、「国家開発計画1982-1988」に従って、地域政策が提案された。ここには「3つのレベルの政府間の責任を分権化し、再配分する。すなわち、全国での生産的活動の再配置；中規模都市への経済活動の誘致；地域的发展の不均衡を転換するためにコミュニケーションと輸送の横断的ネットワーク形成」(Cabrero,1998:106; Mizrahi,2004:40より引用)が提起されていた。その分権化と「3つのレベルでの政府間の責任」の再検討は2つの枠組みに依拠していた。すなわち、前の政府によって設立された国家計画立案委員会(COPLADE)と「開発協定」(Convenio Unico de Desarrollo, CUD)である。CUDは3つのレベルの政府を調停するためにつくられた新たな枠組みである。その結果、州と地方自治体は、形式的には計画立案過程への広範な参加資格を獲得したが、同時に、CUDは新たな統制機関になった(Mizrahi, 2004:39-40)。

デ・ラ・マドリ政権によって実施された最も重要な行政改革の一つは、憲法115条の修正であった。この改革は地方自治体の機能と責任を明確にし、地方自治体の法的基盤を強化しようとするものであった。1983年に導入されたこの改革は、地方自治体がその機能を実行するのに必要な基本的手段を地方自治体に与えた。しかし、憲法修正115条によって確立した機能と権限の多くは、都市基準に基づいており、大多数の地方自治体にとっては適切なものとはいえなかった(Mizrahi, 2004:40)。

法的・規範的分野におけるこれらの重要な諸改革の導入にも関わらず、政府間関係の伝統的パターンは実質的に変わらなかった。すなわち、州と地方自治体は連邦政府に強く従属したままであった。これは、とくに財政部門で明らかであった。実際、デ・ラ・マドリ政権によって導入された分権化の諸改革にもかかわらず、連邦政府は公共支出と歳入を自分の支配に集中し続けた。財政的観点からすると分権化は全く進まなかった。また、社会開発を促進し、意志決定過程における地方自治体の自主性を拡大する点でも考慮されていなかった(Santín del Río,2004 :73)。

州政府と地方自治政府の連邦政府へのこの財政的従属は、メキシコでは伝統的であったが、それにもかかわらず、この従属は1980年以降、全国財政調整制度(National System of Fiscal Coordination)として知られる財政改革の導入によってかなり強まった。徴税を一層効率的にし、財政の全国的配分を改善するために、売上税は付加価値税(IVA)の設立で一体化された。それまで、州はいわゆる「商業所得への課税」権限を持っていた。しかし、1980年以降、州政府と地方自治体政府の歳入は、彼等が連邦政府から受ける財源の割り当てにほぼ全面的に依存

した。

デ・ラ・マドリ政権の最終年度、1988年には、州の歳入は受け取った財源移転の平均65%を連邦政府に依存していた。地方自治体にとって、この割合は58%であった。同年、連邦政府は全支出の88.4%に責任を負っていた——州政府の9.8%と地方自治体政府の1.8%に比べ——。連邦政府は全収入の84.1%を生み出したが、州政府は13.3%、そして地方自治体政府は2.6%にすぎなかった (Mizrahi, 2004:41)。

デ・ラ・マドリ政権期における分権化政策で、最も重要な成果は政府間関係のルールを策定する法的基盤を確立したことであった。しかし、政府間の多様なレベルでの現実的なバランスは変わらなかった。とくに、中央政府がその政治統制と支配を維持する執拗な試みは、全国レベルにおける選挙過程への干渉に現れていた。そのなかでも、最も論争的事例は1986年のチワワ州知事選であった。この選挙で、PRIは明らかに選挙過程への不正な介入の末に、自候補の勝利を宣言した。

ほぼすべての州政府に対するPRIの継続的な支配は、メキシコの分権化過程におけるダイナミズムの欠如を象徴的に表している。こうして、連邦の事実上の代表でもある州知事は、権限と機能と財源を拡大することで連邦政府と対決するインセンティブをほとんど持っていなかった。しかし、こうした状況は次のサリーナス政権期に急激に変化した。野党が州レベルにおいてはじめてその統治に成功することになった (Mizrahi, 2004:42)。

### 3. サリーナス政権とPRONASOL

#### (1) PRONASOLの歴史的背景

サリーナス政権の政策、とくに分権化政策はきわめて論争的であるとともに、メキシコ社会が抱える諸矛盾を鋭く反映していた。1988年大統領選挙でPRIは野党からの重大な挑戦に直面した。PRIは公式には大統領選挙に勝利したが、その勝利は疑問視され、不正選挙として厳しく非難された。また、議会ではその絶対多数を初めて失った。それゆえ、サリーナスの主要な政治目的は、彼の政府の正統性を回復し、PRI内での政治的支配を取り戻し、可能な限りPRIのヘゲモニーを確保することであった (詳しくは、Cornelius, Craig, and Fox, eds.1994; 松下,1996; 1997; 2001a)。

政治的には、サリーナスは大統領の正統性の回復と1988年に失った民衆の支持を獲得することが必要であった。彼はこのため多様な手段を使った。例えば、それは、最も強力な組合のカシーケの排除、1989年の「選挙制度と手続きに関する連邦法」(Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electoral: COFIPE)による選挙手続きの改正(1993年、1994年に修正)、IFEの創設と選挙登録の全面改定、そして、党組織および動員基盤の再編などに

見られた（Rodríguez, 1997:143 ;Moguel,1994 ;Graham,1994参照）。

また、サリーナスはより競争的な選挙を是認し、州レベルや多くの地方自治体で野党の勝利を「承認」したという意味で、一層の多元主義のための基盤を置いた。もっとも、これは、彼が州レベルで若干の野党の勝利を承認せざるを得なかったことによるが。この点で、政治空間は以前と比べ広がった。しかし、他方で、この政権期の政府間関係は強い政治的・経済的中央集権主義に特徴づけられた。例えば、サリーナスは前例のない数の知事をそのポストから解任することで「超憲法的」権力を最も濫用した大統領であった<sup>2)</sup>。とりわけ、集権主義の強化は、この政府の最も重要なプログラムである「全国連帯プログラム」(Programa Nacional de Solidaridad: PRONASOL) とその枠組み内で形成された社会的スポンディング・ポリシーに最も明瞭に示された (Mizrahi,2004:43 ;Ward,1994; Bailey,1994)。

サリーナス政権期、州や地方自治体に配分された資金の量はかなり拡大し、それは公共支出の管理の分権化に寄与した。1988年、連邦政府は全支出の88.4%を管理し、1993年にはこの割合は64.5%に低下した。州政府は、1988年に全支出の9.8%を管理していたに過ぎないが、1993年には30.5%を管理するまでになった。州と地方自治体に好ましい資金運営のこの再配分にもかかわらず、それがどのように管理されるかに関する最も重要な決定は連邦政府の支配下にとどまっていた。さらに、前もって制定された原則に基づいて配分され続けていた政府からの資金移転の外で、州や地方自治体への多くの移転が自由裁量で配分され、政治的・選挙面での基準に基づいていた (Molinar and Weldon,1994)。

サリーナス期の分権化にかかわる最も重要な政策は、コミュニティ開発、貧困との闘い、そしてヘルス・ケアと教育サービス<sup>3)</sup> を目的とした諸政策であった。

サリーナス政権の諸政策を考える際、この政権が置かれていた歴史的状況を国際的文脈をも踏まえて位置づけておくことは不可欠である。この政権はさまざまな諸傾向、諸要素、歴史的諸ベクトルが交差する転換点に位置していた。国家主義的諸要素と非国家主義的・市民的諸要素、民族主義的・伝統的要素と統合的・ネオリベリズム的要素、共同体的要素と個人主義的要素、コーポラティズム的要素と非コーポラティズム的要素、集権的傾向と分権的傾向等々である。サリーナスは、メキシコの政治・経済・社会等の諸領域においてぶつかり合っていたこれらの諸傾向、諸要素、諸ベクトルを彼の構想するネオリベラル型経済・政治戦略の方向で歴史的な「解決」をはかったといえる (松下,2001b)。

サリーナスのこの「解決」の基本は、合衆国との経済統合を前提としたネオリベリズムの方向を決定づけ、推進することであった。この挑戦は、広範な社会層の犠牲を不可避とした。さらに、PRI体制内部のさらなる激しい対立を回避することは困難であった。国営セクターの民営化は、PRIの基本的支持基盤のひとつである組織労働者との関係悪化を免れない。ネオリベラル型経済モデルの推進という経済戦略の視点からすると、PRI体制とその枠組みでの国家

コーポラティズム構造自体がもはやそのままではでは阻害要因となっていた。

サリーナスがその戦略の基本的前提に置かなければならなかったもうひとつの条件は、メキシコにおける「市民社会」の登場と発展であった。さまざまな草の根型の自律的組織、あるいは「新しい社会運動」やNGOsの活動によってもPRI体制は堀崩されていた。これは、1988年大統領選挙に象徴的に現れていた。そして、サリーナスはイデオロギー的にも、政治的にも、そして道徳的にも正統性の危機に陥った（松下,2001a）。こうして、サリーナスは、「ネオリベラリズムと市民社会の交差」する基本的条件のもとで、「国家 - 社会」関係を緊急に再構築する課題とそのための戦略に迫られていた。「連帯」はこの目的のためのきわめて包括的・総合的な戦略であった。

結局、「連帯は、最低限PRIの伝統的権力構造の外側で政治的基盤を確立するサリーナスの努力の重要な要素」であったのであり、「集権的支配の維持という至上命題をこえて、サリーナスにとって、PRI-PRONASOL関係はメキシコの経済改革を制度化するのに必要な政治的安定を確保する」（Dresser,1994:160）ことにあった。そして、サリーナスは経済改革モデルを進めるためにもPRI内部の変化を望んだのであり、それ以上ではない。言い換えれば、「連帯」は「既存の官僚制の補完」（Bailey,1994:113）と見なすこともできる。

「連帯」は多様なプログラムを通じて活動を展開したが、その全般的性格は大統領型であり、執行権力優位の集権型である。確かに、「連帯」は補助金支援メカニズムを通じて、プログラムの実施を州政府や市町村の自治体、および連邦の部門別事務所に分散させた。しかし、事実上の権限はメキシコ・シティーにあった。この意味では、「連帯」は大統領型中央集権制の長いメキシコの伝統に従っていた（Bailey,1994:104）。1992年、「連帯」はSEDESOLに統合されたが、この時、サリーナスの地域権力構造に対す支配戦略が頂点に達した。SEDESOLの地域委員はこの戦略を実施する中心的エージェントであった。サリーナス政権後、「連帯」は解体したにもかかわらずSEDESOLの委員たちは新しい地域権力構造のなかで引き続き重要なアクターであった。彼らは、民主的移行への可能性において、否定的かつ積極的な意味で多様な貢献をした（Kaufman and Trejo,1997:718）。

## （2）PRONASOLと分権化

サリーナス政権期、分権化は公的アジェンダに関する重要なテーマとして政府の言説から消えた。代わって、このPRONASOLが地域開発の促進、州と地方自治体への機能的分権化、貧困回復、市民参加の強化を目的とした諸政策として発表された。実際、このプログラムの最も革新的なことは、まさにそれが広範な社会的プロジェクト——学校、電気、道路、病院、飲料水など——を実行するために社会的参加を要請したことにある。このプロジェクトの背景にある中心的理念は、貧困削減や地域開発の促進のために連邦政府によって導入されたこれまでの伝統的社会プログラムが非効率であったとの主張にある。なぜなら、それらはコミュニティの支

持を欠いていたからである。それゆえ、コミュニティ出身の、そして政府と社会の間の対話者として働ける新しい社会的リーダーの創出を促進することが不可欠であった。そこで、いわゆる「連帯委員会」の組織化を通じて、PRONASOLは資源をコミュニティに向けられる新たな市民参加の形態を推進する目的をもっていった（Acosta,1992 ;Kaufman and Trejo,1997）。

確かに、PRONASOLはそれまで無視されてきた数千のコミュニティに経済的資源を配分したが、このプログラムはかなりの程度、自治体当局と州当局を迂回し、資源がいかに配分されるかに関する決定や、連邦政府、とくに財務省と社会開発省（SEDESOL）におけるプロジェクト定義の双方を集権化する結果に終わった（Mizrahi, 2004:44）。

PRONASOLの諸活動は、原則として連邦執行部が各州知事と調印した社会開発協定（Convenio de Desarrollo Social:CDS）に明記されていた。これらの協定では、共同投資義務が定式化されていた。これらの協定はCOPLADES——前の政府によって形成された計画立案機関——に始まっていた。実際、PRONASOLは連帯委員会に組織されたコミュニティから直接に提案と請願を受けたSEDESOLの代表を通じて直接展開された。州に配分された多くの資源はCDSsを通じて渡されなかった。各州にある連邦事務所の代表によって配置され、管理された。さらに、SEDESOL代表は割り当てられた資源の量やプロジェクトの承認の両方において市長や知事以上の権限を持つまでになった。結局、PRONASOLはコミュニティとの直接的なコンタクトを作ることで州政府やローカル・レベルの政府を弱めた（Mizrahi,2004:44-45）。最後に、連邦機関によるPRONASOL資源の配分は、一貫性が無くかなりの程度、政治的基準に従っていたことも問題であった。PRONASOLは、野党が強くなっていた地域へ優先的、選別的に資源を割り当てた（Cornelius, Craig ,and Fox, eds.1994）。

市民参加の促進、そうして伝統的・パターンリスティックな開発モデルを変更しようとするPRONASOLの積極的な意図にもかかわらず、それは目的を達成しなかった。

第1に、このプログラムによって進められた市民参加は制度を通じて方向づけられなかった。コミュニティは特定のプロジェクト活動の開始に参加したが、そのプロジェクトが終わったときには、この市民参加は消えて無くなった。連帯委員会を通じた市民参加は、一般市民に対する地方自治当局と州当局のなかにより強い責任を促進することには貢献しなかった。

第2に、このプログラムが向けられた貧しい人々は、一般に組織化の技術を持っていなかった。そして、自分たちを組織化できなかった貧しい人々のコミュニティは資源を獲得できなかった。

第3に、もしもPRONASOLが以前にあまり特権的でなかったコミュニティに資源をもたらそうとしたなら、多くの場合、ローカルな当局を迂回してそうした。これらの機関はその市民のニーズや要求に対応する必要がある圧力を利用する十分なインセンティブあるいは手段を持っていなかった。言い換えれば、PRONASOLはローカルなボスを「迂回する」ために連邦政

府の権力として機能したけれども、一般に、地方自治当局と州当局を弱めることになり、最も専門的で、民主的で責任ある諸政府が地域の計画立案過程に参加し長期的ビジョンを発展させる能力を奪い去った。多くの貧しい州において、PRONASOLの資源は病院や学校にかわってバスケットボールのコートがしばしばつくられたのも驚くことではない。これらのプロジェクトはコミュニティが建設を「決めた」ことを反映しているが、それはまた計画立案の不足とより合理的な資源配分の不足をも反映している。

最後に、6年間の活動の後、PRONASOLは地域的不均衡の減少にも、貧困の緩和にも貢献しなかった。最も明らかな事例はチアパスである。この州は6年間にかなりの量の資源を受け取ったが、絶対的貧困に沈んだままであった (Mizrahi,2004:45)。

### (3) PRONASOLの狙い

サリーナス政権の分権化に関する評価は複雑である。広範囲に分権化を行う一方で、近代メキシコで最も集権化を進めた大統領の1人となったことである。PRONASOLはこれまでメキシコで導入された最も効果的な分権化の力の一つであったし、それは最も貧困な多くの地方自治体やコミュニティに小規模だが重要な投資資源をもたらした。さらに重要なことは、どのプロジェクトが配分資金を受けるかについて、地方自治体やコミュニティ内部で彼等自身が決定することを認めた。

分権化の理由は、経済的でもあり政治的でもある。PRONASOLは、デ・ラ・マドリ政権によって導入された新自由主義型経済改革を踏まえ、社会組織の回復と多数の充足されない社会的諸要求に効果的かつ効率的に対応するために構想された。その意味で、PRONASOLは、サリーナスがメキシコの将来を賭けた新自由主義型の経済的再建のための緩衝装置としてとくに構想された。

サリーナスのもとでの分権化における主要な「前進」は、最貧のコミュニティや地方自治体をターゲットにしたPRONASOLに象徴的かつ具体的に示された。それは、新たな地域的指導構造と統治過程への市民参加を促進する一方で、野党の知事の勝利を拡大した。これらはガヴァナンスの新しいスタイルと経験をも生みだした。公正とは言えないがより平等な選挙環境を整えた。とりわけ、サリーナスは問題解決と市民的要求への配慮への責任を州に戻そうとした。サリーナスはまた、地方自治体や州の権力的ヒエラルキーを迂回してコミュニティのグループに責任を分権化しようとした (Rodríguez, 1997:148)。

しかし、サリーナスに関する限り、分権化は政治的・経済的自由化の侍女(補助的手段)であった。彼の大きな問題は、大統領自体の集権化の強化であり、とくに、州への介入に関わって、過度の政治統制と超憲法的権力を濫用した。PRONASOLにもかかわらず、彼の政権は、歳入の徴収や歳入配分を統治するパラメーターの確立の点で、さらに財政政策を集中させた。彼はその民営化スキームを通じて民間部門に経済権力を集中させたと論じることができる。そ

れは少数のメキシコの企業家帝国に利益をもたらし、一層裕福にした (Rodríguez, 1997:149)。

#### 4. セディージョ政権の「新連邦主義」

1994年のチアパスにおけるゲリラ蜂起、PRI大統領候補、ルイス・ドナルド・コロシオ (Luis Donald Colosio) の暗殺、多くの州での野党勢力の増大、1995年の鋭い経済危機、これらは連邦政府が多様な社会的・政治的・経済的問題を解決する政策的余地を厳しく制限した (松下,1996) <sup>4)</sup>。連邦政府、とくに大統領は巨大な自由裁量権をトップに集中し続けたが、セディージョ大統領にとって、過度の政治的・経済的集権化は、社会経済的不平等、地域的不均衡、住民の大部分にとっての生活の質的悪化を転換するためには引き続き最も重大な障害の一つであることは明らかであった。それゆえ、大統領は就任直後に、この政権の政治的優先課題として「新連邦主義」を発表したが、これは驚くべきことではない。分権化はこのプロジェクトの核心理念になった。

新連邦主義は政府レベル内での財政改革を意図した。具体的には、大統領の自由裁量権の縮小、州政府と地方自治政府の強化、さらに、行政、立法、司法の3つ権力間の効率的分離、選挙過程における透明性の拡大、そして公的生活の民主化への貢献などである。

セディージョ政権期には、実際に分権化の重要な前進があった。すなわち、州と地方自治体に配分された資源の量はかなり増大した。その多くは、中間選挙が行われ、PRIが議会で多数を失った1997年後であるが。野党、とくに国民行動党 (PAN) の圧力で、PRIは州と地方自治体に配分される資源量の増大を受け入れた。この時まで、連邦政府によって集められた全資源 (財源) の80%が中央にとどまった。一方、17%が州に、3%が地方自治体に向かった。1998年、連邦政府はそのシェアを約10%減らして、全財源の70.9%を確保し、24.4%を州に、4.7%を地方自治体に向けた。加えて、連邦政府はその自由裁量権を削減し、財源配分過程をより透明にする一連の規則を導入した。地方自治体のための訓練プログラムを含め、セディージョ期には農業、環境、道路の建設と維持、公的安全の確保などが州に分権化され融資された。そして、憲法の新115条は地方自治体に拡大された権限を与えるため改正された (Mizrahi, 2004:48-49)。

しかし、過去の多くの惰性が相変わらず存続していた。第1に、州と地方自治体の参入は拡大したが、総支出のほとんどすべてが引き続き連邦政府によって管理されていた。第2に、州と地方自治体はメキシコ・シティーから割り当てられた資源 (割当, 移転, 配分) に一層依存するようにならざるを得なかった。なぜなら、それらは課税の拡大を通じてそれ自身の歳入を増やす権限を持っていなかったから。例えば、2000年、ヌエボ・レオン州は、州財政の平均91.4%は連邦からの移転であったし、地方自治体のそれは70.6%であった。また、州と地方自治体への割り

当ては実質的に増大したけれども、1997年以降、これらの資金の多くは州を迂回し、直接、地方自治体に割り当てられた。1998年以降、いわゆるSection33 (PRONASOLのもとで設立したSection26に替わって) の設立により、地域開発や貧困撲滅に向けられた多くの財源は直接地方自治体に移転された。これは、歳出に関して計画と決定を行う州の権限を弱めた (Mizrahi,2004:49)。さらに、資源移転が、地方自治体および州の行政官の能力と過去の実績を考慮していなかった点も無視し得ない。

セディージョの新しい連邦主義は分権化の垂直的・水平的次元を含んでおり、5つの主要な行動領域を扱っている。第1に、改革は州への歳入分配割り当てを増大しようとした。第2に、課税と他の制度を通じてローカルな収入を増加させる州の能力の拡大、第3に、Ramo0026を通じて地域開発と社会開発に向けられる資金の大きな分け前は、今や州に配分され、州政府によって統制された。第4に、地方自治体の行政能力の拡大と強化、第5に、連邦、州、地方自治体の各レベル間における行政機能配分の明確化。加えて、実質的前進が主要な部門、すなわち教育と保健の一層の分権化で行われてきた。教育は今やすべての州に分権化されてきたし、多くの場合、地方自治体レベルに委譲されている。1996年末に、セディージョはヘルス・ケアの分権化の完了に向けすべての州と協定を調印した (Rodríguez, 1997:149)。

## 5. メキシコ・シティーの行政・政治改革と民主的ガヴァナンス

### (1) DFのガヴァナンスの発展

ここで、メキシコ連邦特別区、DFの「分権化」の展開とガヴァナンスの発展を検討することで、メキシコ全体の分権化と民主化との相互関係の一面を考察する。

近年のDFの政治史は、政府がより大きな代表民主主義を与えようとした場所であるが、他方、同時にDFの政治的統制を維持しようとした戦略的場所であることをも示している (Bauer and Wirth,2001:31)。歴史的に、与党は大統領任命の行政官を通じてメキシコ連邦区を統治してきた。しかし、中央政府は1980年代以降、自治への市民の要求を充足させるために、DFでいくつかの改革を始めた。最も重要なイニシアティブは、1988年に創設された市議会 (city council), La Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) であった (それは1996年、La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ALDFに改名された)。そして、1997年には市長の普通選挙が開始された。

新たに設立されたARDFは、メキシコ政府がDFの民主化を遅らせるために実施したいわゆるいくつかの最後の「改革」を示していた、とピーター・ワードは見ている (Ward,1997:87)。しかし、ARDFは、DFの民主主義の漸進的な向上とともにローカルな議会を徐々に発展させた。

パウロ・パウエル・デ・ラ・イスラ (Paloma Bauer de la Isla) とクリフォード・J.ワース (Clifford J. Wirth) は、ARDF/ALDFの分析を中心にして、DFのガヴァナンスの発展と民主主義を前進の過程を考察・評価している (2001)。以下、彼等の研究の成果を参考にして、DFの分権化と民主的ガヴァナンスの進展と課題を論じる。

DFを16行政区 (delegaciones) に再編することに伴い、DFにとっての新しい地域参加型の法律 (基本法: Organic Law) が1970年に通過した。この基本法はまず1977年に適用され始め、1980年に入り完全に実施された。それは地区を基盤にした選挙手続き (住民委員会: juntas de vecions) を提供し、16行政区の議長を選出した。この選挙手続きに従って、市民は、地区議長 (jefes de manzana) を選出するために地区選挙で投票する。地区議長は各地域 subdistricts (colonia) の議長 (jefes de colonia) を選出する。彼等は行政区 (delegaciones) の1人の議長を選ぶ。各行政区の議長は、メキシコ市諮問評議会 (Consejo Consultivo de la Ciudad de México: CCCM, 1929年設立) の一員であり、資源とサービスをDDF (Departamento del Distrito Federal) からその議長の行政区に配分する (Bauer and Wirth, 2001: 28-29) <sup>5)</sup>。

PRIは1964から1988年の間、DFにおいて一貫して急速な投票支持の低下に直面した。他方、広範な投票の不正、投票者の脅迫、その他の不正行為が報告されてきた。こうして、ローカルな選挙における手続き的民主主義の欠如は明らかであった。しかし、1970年代、1980年代には、DFにおいて民主的ガヴァナンスを高めようとするPRIの最も一般的方法は、CCCMや住民委員会 (juntas de vecions) のような助言制度を創設することであった (Bauer and Wirth, 2001: 29)。

## (2) ARDFの発展

1985年のメキシコ・シティー大地震、そして1988年大統領選は、DFにおける民主主義の発展と市民社会の台頭にとって画期的な事件であった (松下, 2001a参照)。前者は、政府の無能さと腐敗を暴露し、市民の自発的な組織能力とエネルギーを生み出すことになった。DFにおける1988年大統領選も政権党PRIの弱体化は明らかであった。

1988年大統領選におけるPRI候補、サリーナスのDFでの得票率はわずか27%にすぎない。DF周辺の17市町村 (municipios) の得票率も同程度であった。これらの結果は、PRIがDFで実質的に有権者の支持を失っていたことを示した。多くの左派系野党は、クアウテモック・カルデナスを支持した。彼は民族民主戦線 (Frente Democrático Nacional: FDN) として、DFとこれらの市町村で投票の50%近くを獲得した。

カルデナスは32番目の州、アナワック州 (Estado de Anáhuac) の創設を掲げ選挙キャンペーンを積極的に展開した。この州は、DFならびに周辺の市町村 (municipios) を含むことになる。そして、他州と同様な地方議会、選出官吏、ローカルな憲法をもつことになっていた。

カルデナスは、2500人と100の大衆組織、地域組織、組合が主席した「Anáhuac代表者会議」においてこの提案への大衆的支持を得た (Bauer and Wirth,2001:30-31)。

1988年までに、DFにおけるPRIへの有権者の支持の低下、地震への政府の対応の弱さから生まれた批判的世論、DFの民主主義に対する市民の要求、これらが結びついてPRIはDFで重大な政治的問題に直面した。現実には、PRIは選出地方議会あるいはメキシコにおける32番目の州のどちらかを創設することでこれらの問題にうまく対応可能であった。新しい市議会、ARDFの設立の際、1988年7月6日の選挙を通じて、与党は選出地方議会の設立にわずかに動いた。

当初、連邦議会によるARDFの創設は、DFにおける行政や予算、重要な法律と政策に関して、大統領と議会の権限をあまり縮小していなかった。実際、ARDFは立法、執行、予算の権限を欠いていた。ARDFの機能は、DFのためのアジェンダ設定の機関、DF機関の監視（強制権限は欠如）、重要問題を議論する市民フォーラム、弱者や貧者のオンブズマンとしての活動に制約されていた。また、ARDFは66議席のうち40議席が1人区で、残りの26議席が比例区であった。したがって、1996年まで、PRIは66議席の多数を確保してきた。

それでも、すべての政党が、異なった関心から、ARDF権限を拡大しようとしていたことは重要である。ARDFは、第1期（1988-91）、第2期（1991-94）に立法と予算の権限がなかったもので、それはDFでの代表民主主義のレベルをわずかに改善したに過ぎない<sup>6)</sup>。

### （3）1993年と1996年の改革

1992年10月と1993年1月の間に、市長、マヌエル・カマチョ・ソリス (Manuel Camacho Solís) は政治改革の共通提案を交渉するため全政党との討論フォーラム (mesa de concertación) を主催した。

これらのフォーラムは、政府権力の実質的変更に関する新たな政治的アプローチを示していた (Woldenberg,1997:186)。しかし、この変更を支持した1993年3月21日の住民投票にもかかわらず、カマチョ・ソリスはDFを32番目の州とする野党の要求を拒否した。だが、この問題に関するARDFの5野党の統一は、政治改革にPRIが参加するよう圧力をかけた。このフォーラムの結果、市長、カマチョ・ソリスは、1993年4月16日にDFのガヴァナンス改革を発表した。

こうして、1994年、ARDF選挙後に始まった国民議会は、ARDFに次のような権限を与えた。すなわち、（1）行政官 (delegados) に対するARDFの追認権限を含めて、ローカルな市民参加に関する組織法 (Organic Law) の通過、（2）DDFの歳出と歳入見積もりの調査・承認、（3）DFの決算の検討とその支出の監査、（4）地方裁判制度の監督 (Ley Orgánica de los Trinunales de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del DF)、（5）国民議会 (Congreso de la Unión) 前のイニシアティブの提起、そして（6）DFの公共サービ

ス、都市の正義、土地利用、都市開発、環境保全と生態系保護、これらに関する立法（Bauer and Wirth,2001:34-35）。

1994年選挙後にARDFに与えられた新しい権限によって、ARDFは多くの重要な法令あるいは法律を通過した<sup>7)</sup>。1994年、ARDFは早速、16人の行政官（delegados）任命を確認した。しかし、これらの改革の弱点も指摘されなければならない。市長（Regente）も代表者（representantes）の大多数もPRIの党员であった。彼等は伝統的に大統領の影響を受けていた。ARDFは一定の政策分野で立法権限を与えられたとはいえ、立法を実施するのは相変わらず困難であった（Bauer and Wirth,2001:35）。

他方、1995年12月、新しい組織、「市民運動」（El Movimiento Ciudadano）がDF政府を改革するために「政府に関する総合計画」（Programa General de Gobierno）というプランを提示した。このプランはいくつかの改革を呼びかけていた。すなわち、市長と行政官（delegados）の普通秘密投票選挙、ARDFの権限拡大、イニシアティブ選挙、住民投票、国民投票の採用である。野党はこのプランを支持した。さらに、PRIを含めてARDFの主要5政党は、1995年11月と12月に新聞を通じて次の不平を表明した。すなわち、ARDFは中央政府に圧力をかけなければならないし、ARDFの法令を実施するために妨害的な市民文化と闘わなければならないと。

1996年4月、セディージョ政府は、1997年選挙からDF市長の住民直接選挙の実施を発表した。これは、住民のレフェレンダム・イニシアティブ、2003年の行政官（delegados）の住民選挙、ARDFの権限拡大、DF周辺市町村の協力システムの確立をも含んでいた（*Reforma*, 16 de abril,1996）。そして、ARDFはALDFに改名され、そのメンバーも代議員（diputados）に改名された。この改革で、ローカルな執行部は政治的には大統領から独立したが、行政官（delegados）は大統領府によって任命されていた。しかし、野党の圧力拡大のもと、セディージョ大統領は1997年5月に、行政官（delegados）選挙が2000年に開始されることを発表した（Bauer and Wirth,2001:35-36）。

#### （4）カルデナスDF市政の誕生と成果

1997年7月17日、PRD市長候補、クアウトモック・カルデナスは政府の腐敗を減少させることを約束し、DFの最初の選挙で勝利した。彼は投票で48%を獲得し、PRI候補の得票のほぼ2倍を得た。PDRはこの選挙でALDFの66議席のうち38議席を勝ち取った。カルデナスは最初の2年間の市政で「市民の対応基準」（*Módulos de Atención Ciudadana*）の確定を通じて市民参加を向上させた。とくに、彼は警察部門の分権化によってその部門の腐敗と闘おうと試み、腐敗警察官僚友愛会（hermandades）を攻撃した。さらに、彼はタクシーの規制により公共交通の安全を改善しようとした。また、障害者輸送用バスを活用した。一般に、ALDF——PRDが代議員（diputados）の強固な多数をしめていた——はカルデナスを支援した。ALDF

は民法と刑法, 予算の承認, 行政官 (delegados), 地区委員会 (comités vecinales), 選挙審議会委員 (consejeros electorales) の選挙法, これらに関して新しい権限を行使した (Bauer and Wirth,2001:36-37)。

確かに, カルデナス政権は一般的行政, 治安, 環境, 住宅と都市開発, 女性や子どもの権利拡大, 腐敗防止措置, 警察制度と司法制度の改革を含め多くの領域で限定的な進歩を遂げたといえよう。ARDF / ALDFは, 公務員を召喚する権利, 公聴会を開催する権利, 規則を公布する権利, 予算と刑事裁判官制度を監視する権利, 公共サービスを法律で制定する権利を含め, 手続き的民主主義において重要な成果を得た。こうして, ARDF / ALDFは重要な問題に関する世論を代表していると言える。

しかし, カルデナスの改革イニシアティブはいくつかの重要な分野で腐敗を減らすことに失敗した。それは, 警察部門, タクシーやミニバスのライセンス許可, ミニバスの利権, 生態的保全地域の土地売却などに関連する問題にあった。これらの分野の腐敗は, カルデナスとALDFの政策を歪ませ, 事実上, DFの政策立案者であったPRI官吏を腐敗させる資金を提供することになった。これらの結果, カルデナスの支持率は, 1997年12月の71%から1999年3月の41%に急速に低下した (Bauer and Wirth,2001:37)。

#### (5) カルデナスDF市政の政治的意味

カルデナスはなぜ改革実現に失敗したのか。第1に, もともとカルデナスは経済の低迷ゆえに不利な立場にあった。第2に, カルデナス市政はいくつかの問題に対して不透明な政策を行った。例えば, 彼の市政は, 1999年の「ミルク・ベティ」スキャンダルで露骨なパトロネージ政治に関わった。そこでは, DDFはPRDの政治的支持と交換に貧しい人々にミルクに補助金を支給した (*La Jornada*,2 de Agosto,1999)。第3に, PRIは予算を浪費し, カルデナス市政の行政を混乱させた。第4に, ALDFは, 民間のミニバスのニーズを減少させるために公共輸送体系を拡大させる政策をとったが, その主要な支出の財源を大統領や連邦議会 (Congreso de la Unión) に依存した。また, ミニバス制度は運賃をつり上げ, 高い利潤や賄賂を警察やPRI, 国会議員の官吏に渡し腐敗させた (Wirth,1997: 155-158)。最後に, ALDFがローカルな議会の権威を獲得するには適切な憲法上の変更が必要となった。要するに, ARDFの創設, その権限の強化, そして市長と行政官 (delegados) の選挙は, 代表民主主義のいくつかの特性を緩やかに配分するというPRIの歴史的パターンを継承を示していた。他方, 大統領と連邦議会 (Congreso de la Unión) は政策立案の重要な部分をまだ保持していたのである。

にもかかわらず, 市長の直接選挙は, DFの民主主義に向けての最も重要な一歩であったと評価できる。また, DFの選挙が透明で, 公正かつ清潔であった点も大きな前進であった (Bauer and Wirth,2001:37-38)。当初, ARDF / ALDFは重要な権威に欠けていたが, この機関は重要な都市問題, アジェンダ設定, 道義的勧告, PRI政府への圧力に光を投げかけて政治

的権力を獲得してきた。ARDF／ALDFは市民監視，討論，利益集団の圧力，手続的・実質的民主主義に関する諸問題の解決のための可視的フォーラムを提供してきた。この可視性は，ARDF／ALDFの布告，規則，公聴会，ブリーフィング，研究，PRIを含めたすべての政党の代表による公的声明についての新聞報道を通じて達成された（Bauer and Wirth,2001:40）。

ARDF／ALDFはいくつかの重要な分野での都市施策（人権，貧者のためのオンブズマン，森林再生計画，土地活用計画，空気汚染緩和，警察の改革）への影響を通じてDFにおける民主的ガバナンスを向上させた。さらに，ARDF／ALDFの監視機能（権力監視，公聴会権限，警察への監視，予算の精査）は，しばしば富裕層と政府役人が利益を得る偏向した行政決定を抑制する働きがある。

## 6. メキシコにおける分権化の課題：「市民社会 - 分権化 - 民主主義」

### （1）分権化は万能薬か

本章の終わりに当たって，メキシコにおける分権化過程の全般的評価を地域の発展および民主主義の問題と関連させて論じる。時期的には，PRI政権の時代，つまりPANのフォックスが政権を獲得するまでに限定する。

ミゲル・デ・ラ・マドリ，カルロス・サリーナス・デ・ゴルタリ，エルネスト・セディーヨの3政権は，ある程度の見せかけによって，権力を維持する手段として分権化を追求した。彼等はその政党の継続性，連邦政府によって蓄積された権力，60年以上にわたりPRIの政府支配を継続した多くの制度と特権を維持するために権力の永続化を望んだ（Rodríguez, 1997:140）。

政府にとって，委譲（devolution）は明らかに最後の選択であった。にもかかわらず，過度の集権化と大統領支配は1970年代末までには，逆に，中央に対する周辺の不信と怒りを増加し，政治的疎外を激化した。部分的な政治改革と開放は，こうした増大する市民の不満を緩和し，PRIが指導する連邦政府により大きな正統性を与えるために企てられた。

上述の3代の政権が行った分権化の多様な形態と様式を検討すると，デ・ラ・マドリ政府は，十分な権限委譲というよりも主に「脱分権化」に終わった。デ・ラ・マドリの自治体改革は，メキシコにおける新しいタイプの地方自治政府が誕生する基盤を置いた。しかし，多くの場合，改革は州知事によって「ハイジャック」された。

サリーナスは，彼の連帯プログラムを通じてデ・ラ・マドリの意図を一歩進めた。実際，以前にはローカルな共同体に与えられていなかった自主性を付与した。しかし，皮肉なことに，そうするために，彼は連邦の支配を，そして大統領自身の権限を一層強化しなければならなかった。結局のところ，2人の大統領は行政的脱集権化に向けて実質的な進歩を遂げたが，諸権

力の効果的委譲を認めることはしなかった。反対派の圧力があつたときにのみ、彼等は譲歩を余儀なくされた。政治的権力を分権化する意志はまだ存在しなかった (Rodríguez, 1997:141)。

こうして、デ・ラ・マドリとサリーナスは、分権化が政治的に得策であり、失われた体制の正統性を回復する手段として役立つ場合に分権化を使うことができた。他方、セディージョは分権化を使うか否かを選択する贅沢を持っていなかった。もし、「デ・ラ・マドリとサリーナスが分権化によって集権化する位置にいたとすれば、セディージョの現実是分権化によって生き残ること」(Rodríguez, 1997:141-142)であった。

1980年代以降、前述したように、メキシコ政府は州および地方自治体が利用できる資源をかなり拡大し、公共サービスを提供できるその権限と責任を拡げる分権化政策を実施してきた。しかしながら、これらの政策の影響についての最終的評価はそれほど肯定的なものではない。それはメキシコが抱えてきた諸問題に対処し、解決する分権化政策の具体的結果に関して判断されるべきである。すなわち、より均衡のとれた地域開発の促進と貧困レベルの削減、公共サービスの質の拡大、つまり民衆生活の質的向上が達成されたのかという点である。メキシコの場合、評価が全く肯定的ではないのがまさにこの点である。実際、20年間、メキシコの経済的・社会的現実が大きく変わらなかったし、ある点で、生活条件は悪化したと言える。今日、1980年水準よりも貧しい人々がいる (Lustig,1999)。

南部と北部との不均衡は根強く、公共サービスは相変わらず不適切、不十分である。もちろん、状況の大部分は、この国が過去20年間に被ってきた多様な経済的危機に原因がある。にもかかわらず、分権化が貧富の格差を縮小したか、繁栄した州と貧困に喘ぐ州とのギャップを減らすのに貢献したか。こうした問題を問うことは価値がある。主要な問題は経済的資源の不足ではなかった。過去20年間、政府は多様なプログラムを推進し、かなり量の財政的資源を地域開発や貧困撲滅に向けた。それでは、この否定的結果をどのように説明できるか (Mizrahi,2004:50)。ここで、Mizrahiは、分権化と民主主義制度の連関性、政治制度と分権化導入の背景や方法の重要性に目を向ける。

「分権化は重要な経済的インパクトを持つことができるが、それは万能薬ではない。もし分権化が、積極的結果を達成するために、政府によって提供される公共財と住民の好みとの間の適切な一致を達成できる可能性を示すならば、この政策は市民参加を可能にする民主的制度とメカニズムが伴われることは当然である。・・・分権化の成功はそれが形づくる政治制度と分権化が各国で導入される特定の方法に依存している」(Mizrahi,2004:51)。

世界銀行は分権化の実施に際し、避けるべき誤りを指摘している。メキシコでも分権化政策において避けえた多くの「誤り」が行われた<sup>8)</sup>。この「誤り」のリストの中で、「対応する責任の分権化がない資源の分権化」が最もはっきりしていると言えよう。すなわち、メキシコの方権化の中心的問題は次のことにある。2000年まで州政府と地方自治政府はそれ自身の決定を

行い、経済発展を促進するのに必要な自立性（そして、責任）に欠けていた。3つの政府レベル間の権力バランスは連邦を常に有利にし続けてきた（Mizrahi,2004:52）。

（2）DFの分権化：民主的ガバナンスへのステップ

ピーター・M. ワードは、DFの政治を「無変化を有効にする変化」と特徴づけた（Ward, 1989:320）。メキシコ政府はDFの民主化や社会正義の向上にほとんど関心を持っていないし、むしろ、政府の主要な関心は社会的支配を維持することである、と彼は結論づけていた。同様に、ダイアン・E. デイヴィスは、予算や重税、都市サービス供給の不人気な政策を市長が可能にするメカニズムをARDFが提供していると結論づけている（Davis,1994:287）<sup>9)</sup>。

DFのガバナンスの最も重要な欠陥は、最近まで、その指導者の選出あるいは拒否する機会を市民に与えなかったことである。DFの意志決定者を民主的に選ぶことを賛成している強い世論にもかかわらず、政府は手続き的民主主義へとゆっくりと不本意ながらも従ってきた。代表者と市長は選挙されているが、大統領は相変わらずDFの決定的な政策立案者である。このことは、メキシコの大統領とPRIは大統領の権威の現実を隠すために民主主義のシンボルを創りだしてきたことを示唆している。これらの政治的現実をよく知られているメキシコの警句に支持を追加する。すなわち、PRIは何も変えないためにすべてを変えることを望んでいる（Bauer and Wirth,2001:38）。

とはいえ、ARDF/ALDFは政治的権限を欠いているが、道義的な勧告と課題設定を通じて政治権力を発展させてきた。ARDFはそれ自身の権限を拡大し、DFの代議制民主主義構造を強化するため、1993年と1996年にこの政治的権力を使用した。それは市長の普通選挙へと結実した。ARDF/ALDFは民主的ガバナンスに関する市民の利益を踏まえて活動し信頼を得ることができる（Bauer and Wirth,2001:39）。

むすびに

メキシコの場合、民主的制度の不安定性やPRIのヘゲモニー確保という連邦政府の基本的目的が、かなりの程度、分権化がとる形態と分権化政策の結果を説明している。1980年代以降、分権化は連邦政府によって導入されたが、その政治支配を失わないという確固とした目的をもっていた。もし、特定の分権化政策が、非効率的なガバナンスを行っている連邦政府の責任を救おうとするのであれば、その分権化は3つのレベルの政府間の権力バランスを変えようとする手段として認識されていないし、その市民に対する州当局や地方自治体当局の説明責任を強化することはない。メキシコに分権化は、PRIが政権を維持するための行政政策と考えられていたのである。

PRIが敗北してから、連邦政府、州政府、地方自治政府の間の新たな権力バランスの探求は、

疑いなくフォックス政権（Vicente Fox:2000-2006年）が直面した最大の挑戦の一つであった。そして、この挑戦は極めて複雑であった。なぜなら、メキシコの政治生活の民主化は全国で均質に進んでいなかったからである。メキシコの「民主主義の海」で、権威主義の島々が存在し続けていた<sup>10)</sup>。それゆえ、メキシコの分権化の挑戦は経済的・社会的・政治的多様性の承認のみならず、民主主義の深化と定着の承認をも意味している（Mizrahi,2004:53）。

連邦議会とのケースと同様、DFや州議会を含めローカルな諸権力は、下からの市民的諸組織、草の根運動にエンパワーされて、共同ガバナンス（co-governance）への責任に入る必要がある。今日まで、彼等の役割は時々、執行権力に異議申し立てし、地方自治体予算を承認することであった。州議会は地方自治体、とくに異なる政党に統治されている地方自治体との政治的対立に巻き込まれてきた。実際、おおくの州で政府間関係の性格は協力的というより対立的なままである（Rodríguez, 1997:151）。メキシコにおける分権化の要求は、市民社会の拡大を基盤に民主化の運動と相互依存的に発展する必要がある。そして、メキシコにおける分権化の成功は、権限委譲、エンパワーメント、説明責任の観念が現実になることを必要としている。

注

- 1) 1980年代始めから、国民行動党（PAN）は多くの民衆を選挙キャンペーンに動員し始めた。しかし、1980年代末まで、PRIと連邦政府は野党の選挙勝利の承認に抵抗した。1989年、バハ・カルフォルニア州の歴史ではじめてPAN候補が知事選で勝利した。2年後、PANはグアナファート州で、1992年にはチワワ州でも知事選で勝利した。1997年、民主革命党（PRD）はメキシコ連邦区（DF）で最初の勝利を獲得した。2000年には、PANはケレタロ、グアナファート、バハ・カルフォルニア、ハリスコ、アグアスカリエンテ、モレーロス、ヌエボ・レオンの各州の州政府を握った。他方、同年、PRDはサカテカス、DF、トラスカラ、バハ・カルフォルニア・スールの政府を確保した。そして、チアパス州とナヤリト州では、PRDとPANはPRIと関係をもっていない他の野党と同盟して州政府を統治した。
- 2) サリーナスは10人の知事を解任し、そのうち5人の知事を連邦政府ポストに移動させた。
- 3) 1992年、連邦政府は州政府および教育労働者全国連合と基礎教育近代化のための国民協定を調印した。教育制度を分権化する決定のかなりの部分は、メキシコの最大・最強の組合権力を破壊し制限する意図に動機づけられていた（Rodríguez, 1997:70）。この決定はまた、確かに連邦政府の過度の責任を軽減し、教育サービスの質を向上させる必要性にも動機づけられていた。
- 4) タバスコ州知事選で、PRI候補は明らかな不正をPDRから突きつけられた。セディージョ大統領と連邦政府は辞任要求をしたが、PRI候補はそれを拒否し抵抗した。この事件は大統領権限の限界を露呈したエピソードである（Eisenstad,1999）。
- 5) 市長、ハンク・ゴンザーレス（Hank González）は、1980年代始めに住民委員会（juntas de vecions）の地区選挙に民衆の参加を求めたが、1990年代の参加の低下はこれらの選挙の信用を失った。PRIはナショナルなレベルからブロック・レベルへと支持を容易にするためにこれらの住民委員会を操作した（Eckstein,1990）。また、エディス・ヒメネスは次のように言う。第1に、

- 住民委員会の選挙手続きはパトロン-クライアント関係を通じて低所得の都市定住者（colonos）を操作しようとした。第2に、行政区（delegaciones）議長の選挙は非民主的である。第3に、行政区委員（delegados）は議長を統制した（Jiménez,1988）。
- 6）第1期（1988-91）、第2期（1991-94）に、ARDFは注目すべき活動をしている。DF人権委員会の設立、DFオンブズマン事務所開設、治安法（Public Security Law）および土地や都市開発のための調整の実施、拘留者、被告人、売春婦の人権改善、DF警察の専門職化のためのDFとの協定締結、隣接する17市町村（municipios）を含むメキシコ州の議会との協力会議開催、警察の人権蹂躪と司法的任意裁量を減らす市民的判断に関する規定の確定、地下鉄および歴史地区（Centro Histórico）での露天商の禁止、市長の直接選挙に関する住民投票および32番目の州としてのDFの観念への支援、森林再生計画や空気汚染緩和計画の開始、ARDFがDFの市長を選出でき、ARDFに立法権限を与える協定をサリーナスと一致したこと。
- 7）それには、以下のものが含まれていた。すなわち、ARDF代表のための倫理条例、地区の弁護士事務所を専門化する条例、政府の腐敗を禁止する条例、市税評価を承認する法律、市民緊急保護法、そして、市民コンサルタント（consejeros ciudadanos）選挙規定法。加えて、ARDFは警察活動を監視するためDF警察局との協定に調印した（*La Jornada*, 11 de diciembre, 1995）。最後に、ARDFは新たに任命された行政官（delegados）を召喚し、正式に承認する強い権限が与えられた。
- 8）世界銀行によると、世界のあらゆる国の分権化の実施に共通した方法は無いが、避けるべきいくつかの誤りがある、と言われる。すなわち、（1）責任の分権化なしの資源の分権化、（2）規模、人口、とりわけ異なる州と地方自治体の間に存在する能力の多様性を考慮せずに機械的に資源を割り当てること、（3）多様なレベルの政府の間の対立を調整し、交渉し、解決する責任がある規範的・法的枠組みや組織を信頼しないこと、（4）集権化のあらゆる側面に関する信頼できる正確な情報を準備し普及しないこと、（5）突発的で不明瞭な分権化、である（Mizrahi, 2004:51）。
- 9）この過程の最も重要な事例は、DDFが地下鉄、トロリーバスなどの運賃を150%値上げ——40センターポから1ペソへ——する政策を始めたときに起こった。結局、ARDFはこのきわめて不人気な政策を投票で承認した（*Reforma*, 15 de diciembre, 1995）。
- 10）この典型例はユカタン州である。州知事、ビクトル・セルベラ・パチェコは伝統的なパトロン型支配を続けていた。

#### 参考文献

- Acosta, Carlos (1992). “Ayer opositores de izquierda; hoy dirigen y ejecutan programas de Pronasol”, *Proceso*, núm.827 (7 de septiembre).
- Álvarez, Lucía (ed.) (1997). *Participación y Democracia en la Ciudad de México*, México, DF, UNAM.
- Bailey, John (1994). “Centralism and Political Change in Mexico: The Case of National Solidarity,” in Cornelius, Wayne A., and Fox, Jonathan (eds.).
- Bauer de la Isla, Paloma and Wirth, Clifford J. (2001), “Democracy in Mexico’s Capital: Structural Reforms and Democratic Governance”, in *Democratization*, Vol.8, No.2, pp.25-44.
- Cabrero, Enrique (1998). “La Ola Descentralizadora: Un Análisis de Tendencias y Obstáculos de

- las Políticas Decentralizadoras en el Ámbito Internacional”, in Cabrero (ed.)  
Cabrero, Enrique (ed.) (1998). *Las Políticas Decentralizadoras en México (1983-1993) :Logros y Desencantos*, Mexico City, Miguel Angel Porrúa.
- Cornelius, Wayne A. (1999). “Subnational Politics and Democratization: Tensions between Center and Periphery in the Mexican Political System”, in Cornelius, Eisenstadt and Hindley (eds.).
- Cornelius, Wayne A., Craig, Ann L. and Fox, J. eds. (1994), *Transformation State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, La Jolla, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California- San Diego .
- Cornelius, Wayne A., Eisenstadt, Todd A. and Hindley, Jane, (eds.) (1999), *Subnational Politics and Democratization in Mexico*, La Jolla. CA, University of California, San Diego.
- Cornelius, Wayne A., Gentleman, Judith and Smith, Peter H. (eds.) (1989). *Mexico’s Alternative Political Futures*, San Diego, CA, Center for US Mexican Studies.
- Davis, Diane E. (1994). *Urban Leviathan: Mexico City in the Twentieth Century*, Philadelphia, Temple University Press.
- Dresser, Denise (1994). “Bringing the Poor Back In: National Solidarity as a Strategy of Regime Legitimation”, in Cornelius, Wayne A., Craig, Ann L. and Fox, J. eds.
- Eckstein, Susan (1990). “Formal Versus Substantive Democracy: Poor People’s Politics in Mexico City”, *Mexican Studies / Estudios Mexicanos*, Vol.6, No.2.
- Eisenstadt, Todd A. (1999). “Electoral Federalism or Abdication of Presidential Authority? Gubernatorial Elections in Tabasco”, in Cornelius, Wayne A., Eisenstadt, Todd A. and Hindley, Jane, (eds.).
- Freiedrich, C.J. (1996). “Federalism and Opposition”, in *Government and Opposition*, No.3.
- Jiménez, Edith (1988). “New Forms of Community Participation in Mexico City: Success or Failure”, *Bulletin of Latin American Research*, Vol.7, No.1.
- Kaufman, Robert R. and Trejo, Guillermo (1997). “ Regionalism, Regime Transformation, and PRONASOL: The Politics of the National Solidarity Programme in Four Mexican States”, *Journal of Latin American Studies*, No.29.
- Lustig, Nora (1999). *La Suprración de la Pobleza: Diálogos Nacionales*. Washington, D.C.:Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mizrahi, Yemile (2004), “Twenty Years of Decentralization in Mexico: A Top-Down Process”, in Oxnorn, P. ,Tulchin, J.S. ,and Selee, A.D. eds., *Decentralization, Democratic Governance, and Civil Society in Comparative Perspective: Africa, Asia, and Latin America*, Washington, D.C., Woodrow Wilson Center Press.
- Molinar Horcasitas, Juan and Weldom, Jeffrey (1994). “Electoral Determinants and Effects of Pronasol,” in Cornelius, Wagne A., Craig, Ann 2. and Fox, J. (eds.).
- Oxnorn, P. ,Tulchin, J.S. ,and Selee, A.D. (eds.) (2004). *Decentralization, Democratic Governance, and Civil Society in Comparative Perspective: Africa, Asia, and Latin America*, Washington, D.C., Woodrow Wilson Center Press.
- Rodríguez, Victoria E. (1997), *Decentralization in Mexico: From Reform Municipal to Solidaridad to Nuevo Federalismo*, Westview Press.

- Santín del Río, Leticia (2004). "Decentralization and Civil Society in Mexico", in Oxhorn, Tulchin, and Selee (eds.)
- Wirth, Clifford J. (1997). "Transportation Policy in Mexico City: The Politics and Impacts of Privatization", *Urban Affairs Review*, Vol.33. No.6.
- Ward, Peter M. (1989). "Government without Democracy in Mexico: Defending the High Ground" in Cornelius, Gentleman and Smith (eds.)
- \_\_\_\_\_ (1997). *Mexico City: The Production and reproduction of an Urban Environment*, London, Belhaven Press.
- Woldenberg, José (1990). "La Reforma Política del Distrito Federal en 1993", in Álvarez, Lucía (ed.).
- 松下 冽 (1985) 「転換期のメキシコ——1970年代のメキシコ社会の変容と国家——」(『月刊アジア・アフリカ研究』295・296号)。
- \_\_\_\_\_ (1996) 「90年代メキシコ政治研究動向(1)——現代メキシコの体制移行に関する議論」(『アジア・アフリカ研究』340号)。
- \_\_\_\_\_ (1997) 「メキシコ官僚制試論——メキシコ社会変動とテクノクラート——」(『政経論叢』第65巻5/6号)
- \_\_\_\_\_ (2001a) 「メキシコにおける公共空間の創出と新しい社会運動——1985～1995年を中心にして——」(『人文科学研究所紀要』77号)
- \_\_\_\_\_ (2001b) 「メキシコにおけるネオリベラリズムと市民社会の交差——全国連帯計画(PRONASOL)をめぐる——」(『立命館国際研究』14巻2号)。
- \_\_\_\_\_ (2002a) 「現代メキシコの選挙動向と政党システムの再編——サリーナス政権における選挙プロセスを中心に——(上)」(『立命館国際研究』15巻1号)。
- \_\_\_\_\_ (2002b) 「現代メキシコの選挙動向と政党システムの再編——サリーナス政権における選挙プロセスを中心に——(下)」(『立命館国際研究』15巻2号)。
- \_\_\_\_\_ (2003b) 「途上国における「公共性」問題——民主化・民主主義との関連で」(山口 定他編『新しい公共性：そのフロンティア』有斐閣)。

(松下 冽, 立命館大学国際関係学部教授)

## Mexico toward for De-authoritarianism: “Decentralization as Political Space”

This paper provides an analysis of decentralization at local and national-level experiences in Mexico. The society and politics of Mexico is characterized by the predominance of the state over the civil society and by huge obstacles against the construction of citizenship, the exercise of rights, and popular autonomous participation. Nevertheless, the current politics in Mexico are characterized by expressions of plurality

and political competition for integration of powers and representation of authorities in the three levels of government: federal, state, and municipal. This new political trend is an expression of a long process of democratization that has manifested in diverse areas while modifying the relationship between society and government. Especially, this transformation, the building of a democratic relationship between government and society, has been manifesting itself at the municipal level and through various forms of civil society participation that have influenced change at the national and state levels of government.

I address some problems and a perspective on the decentralization of Mexico in the chapter 1. Next, chapter 2 examines the nature of decentralization policy of the Echeverría government (1970-1976) to the de la Madrid government (1982-1988). Chapter 3 analyzes the form and process of political reforms and decentralization under President Salinas (1988-1994) and Pronasol. Chapter 4 discusses the New Federalism of Zedillo's presidency (1994-2000). Chapter 5 and 6 consider the questions how and to what extent did the decentralization in DF further the role of civil society, synergy between autonomous grassroots mobilization and associational life .

(MATSUSHITA, Kiyoshi, Professor, College of International Relations, Ritsumeikan University)