

メキシコにおける分権化と市民社会の相互発展 — ローカルな民主化を超えて —

松 下 冽

目 次

はじめに	4. エル・バルソン (El Barzón) 運動
1. 市民社会の発展と社会運動／NGOs	(1) 新しい社会運動の誕生
(1) 政治空間の拡大と市民参加	(2) エル・バルソン (El Barzón) 運動の拡大
(2) ローカルな政府と社会運動	(3) 政党との戦略的同盟
(3) メキシコNGOsの後発性	5. ローカルな民主化と参加の発展・強化へ
2. ネットワークと同盟の形成・発展	(1) 地方自治体レベルでの市民参加
(1) メキシコ大地震の政治的・社会的衝撃	(2) 政党と自治体連合の構築
(2) 法的承認と市民社会ネットワーク	(3) PRONASOLの乗り越えて
3. 民主主義に向けての市民的イニシアティヴ	結びに：メキシコ社会運動分析に関する理論
：選挙監視と市民同盟	的・概念的課題

はじめに

メキシコにおける連邦政府の分権化政策は、州政府による地方自治体への伝統的かつ執拗な「上から」の統制によっても制限されていた。言うまでもなく、この状況は、民主的ガヴァナンスを形成するボトムアップ型の様々な試みに対して否定的な影響を与えてきた。連邦政府によって進められたトップダウン型分権化は、集権的大統領制と少数のPRI指導者に指揮されたコーポラティズム型政治協約から引き継いだ諸問題を解決できなかった。

しかし、近年、この過程の見直しが迫られてきた。すなわち、政府と社会との民主的関係の構築が必要であると認識されるようになった。そして、この転換は、地方自治体レベルでの、そして中央政府と州政府レベルでの関係の変化に影響を及ぼしてきた多様な形態の市民社会参

加を通じて実現されてきた。本章の目的は、第1に、メキシコのローカル・レベルでの分権化過程を市民社会の形成と発展、そして政治空間および民主主義の拡大に関連させて考察することである。第2に、政府と社会との民主的関係の構築を「市民社会 - 分権化 - 民主主義」の相互関係の発展・深化から分析し、それを担った多様な社会運動や非政府開発組織（NGOs）の展開と役割を検討することにある。そして、その際、市民同盟（Alianza Cívica）およびエル・バルソン（El Barzón）運動に注目したい。

1. 市民社会の発展と社会運動／NGOs

（1）政治空間の拡大と市民参加

最近のメキシコの政治的特徴について、レティシア・サンティン・デル・リオ（Leticia Santín del Río）は次のように述べている。

メキシコの政治は、「多元性、競争、3つの政府レベル（連邦、州、地方自治体）における諸権力の統合と諸権威の代表性に向けての政治的競合」に特徴づけられる。この新しい状況は多様な領域で示されてきた「長い民主化過程の表現」であり、他方で、「社会と政府との間の関係の修正」である。この関係は近年、急速にかつ実質的に変化してきた。この変化は、メキシコの多くのグループの生活条件が悪化してきたときにとくに著しく現れる。過去30年以上にわたり、「多くの政策的領域における動向は分権化過程の形をとってきた。同時に、経済的改善と社会的・法的・政治的空間を要求してきた市民社会グループは、その活動を強め新たな参加形態を発見した」（Santín del Río, 2004: 59）。

1960年代以降、ほぼ30年以上にわたり、市民社会組織は多くの社会的・経済的プロジェクトに関与してきた。そして、多様な社会的・民衆の運動は権威主義体制の惰性に直面したが、かなりの成熟を遂げた。また、多元的な表現のチャンネルが、厳しい困難を伴いながらも開放されてきた（Foweraker and Craig, eds. 1990; Méndez, coord.: 1998; Zermeño, coord.: 1997. 参照）。

この時期の最も重要な社会運動のひとつが1968年の学生運動である。それはメキシコ現代史における岐路となった。この運動は主に都市中産階級からなっており、これらの社会集団の間での政治的権利や人権意識の成長、そして近代化過程への参加の結果でもあった。メキシコの政治体制は、この運動に対して直接的な物理的抑圧によって諸要求に応じたが、他方、エチェベリーア政権（Luis Echeverría: 1970-1976年）の政策に見られるように、PRIを支援する政治的ネットワーク内に反対者を取り込んだ。いわゆる、典型的なポピュリスト型政治体制であった（Saldívar, 1981, 112; Basáñez, 1981, 191; 松下, 1985, 参照）。

しかし、この政治的事件以降、社会的・政治的に自由な意志決定の空間を要求する市民社会

グループが台頭し、市民社会の観念が部分的にだが、メキシコでも使われはじめた。1980年代末になると、公的消費の増大、債務拡大、保護主義政策の限界が明らかになり、この体制の支配と統合の論理は限界に達した。そして、政治協約や体制によって押しつけられた伝統的統制メカニズムを維持するのは困難となった。こうして、コーポラティズム、取り込み、権威主義的大統領制の支配的メカニズムへの批判とともに、ここから市民社会の組織的ネットワークが急速に生まれてきた（Santín del Río, 2004:62; 松下, 1996）。

1960年代から1980年代末に出現した市民社会組織は、この過程でローカル・レベルで多様なサービス供給機能を引き受けた。当初、彼等は都市貧民、労働者、農村住民に焦点を当てたハイレベルの技術的能力を要求して一連の短期的努力をはじめた。また、ヨーロッパからの融資を当てにした。しかし、この活動は1980年代の経済的危機で多少変化した。それは、社会開発に関わる市民組織（Organizaciones Civiles para la Promoción del Desarrollo; OCPDs）、あるいは関連した非政府組織（NGOs）のネットワーク形成を通じてうまく統合されたプロジェクトの確立に向かった¹⁾（Santín del Río, 2004:61）。

（2）ローカルな政府と社会運動

メキシコの草の根運動は豊かで多様な歴史を持っていた。前述のように、現代メキシコの多くの社会運動は、そのルーツを1960年代末に遡る。1968年の学生運動が弾圧された後、多くの活動家は地域や工場、村落に向かった。そこで新しい草の根運動が誕生し、古い諸運動は再生した。1990年代まで生き残ったものもあるが、その他の運動は一時的であった。しかし、彼等の多様な運命、あるいは政治的アプローチはともかく、多くの運動は次のような基本的特徴を持っていた。この点について、J.フォックスとL.エルナンデスは次のように述べている。

彼等はその構成員に直接影響を与える社会問題に取り組もうとした。そうするため、彼等は「国家からの自律性」を確立しようとした。これらの運動の過程で、物理的利益との交換を優先し、彼等の政治的自律性を犠牲にするものもいた。原則問題としての彼等の自律性を防衛しようとした1970年代の社会運動の多くは、「新しい形態の参加型民主主義」を構築しようとした点で共通した特徴を持っていた（Fox and Hernández, 1992:171-172）。

しかし、メキシコ社会運動の統一的な発展過程を妨げる特徴と要因に注目する必要がある。すなわち、この過程は、「社会経済的運動と政治・選挙参加との間の鋭い分岐」によって特徴づけられた。このギャップは、メキシコにおける市民権の確立を長らく挫折させてきた。諸運動は社会経済的権利あるいは政治的・市民的権利を促進するために出現したが、2つの戦線あるいは領域で活動しようとする運動は希であった。この緊張・分岐を深めた理由には3つの要因が考えられる。第1に、国家はその強力な圧力で、これは社会運動を抑圧と非妥協で脅かした。彼等は公然たる政治的反対派になった。第2に、多くの社会運動は極端な不信をもって既

存の政党を眺め、彼等のニーズがそのコントロールを越えた諸目的に使われることを心配した。第3に、選挙に対する棄権という対応に長く慣れてきた多くの社会運動リーダーは、社会参加と政治参加を接合する彼等自身の新しい方法を創出できなかった (Fox and Hernández, 1992:172)²⁾。

ローカルな政治・社会生活を統制する政府の能力は不均衡であったが、メキシコ国家は、1980年代末においても、全国レベルで市民社会をほぼ全面的な統制するチャンネルを確保していた。メキシコ国家は、マリオ・バルガス・ジョサが「完全な独裁」と呼んだ状況を維持していたのであった。こうした状況下、メキシコ社会を形成している多様な集団の中で、自律的で強力な全国組織の維持に成功していたのは、唯一、カトリック教会だけであった (Fox and Hernández, 1992:167)。

しかし、かなりの規模で新たな創造的で社会的経済的な政策を実行したローカル政府も少なからずあった。経験的に見ると、多くのイニシアティブは小規模の町や村落から現れ、とくに農村の開発や環境政策の領域で、ローカルな民主化の拡大・深化に導いた。そして都市では、市民組織により選挙過程の厳しい監視と公正な運営が追求されるようになっていった。

社会運動の発展において、最も重要な傾向の一つとしては、社会経済的要求への強調から、後述するように、ローカル、ナショナルなレベルの双方で政治的・選挙的権利への移動があげられる。すなわち、多元的・代表的なローカル政府への最も重要なステップが自治体レベルで起こった。1989年に始めて野党が一つの州知事を確保したことが重要な転機となった³⁾。

1970年代以来、改革と民主主義を求めるメキシコの社会運動は、対決型の反対行動から積極的な政策的代案の提起へと移行した。この過程で、新しい意味での市民が現れ、社会経済的発展に向けたコミュニティを基盤にした自己組織化を、責任ある政府を求める政治的圧力に結びつけた。社会変化のこれら2つの流れは、過去には別々の道であったが、1980年代末にそれらは連動し始めた。以前には、選挙政治を棄権していた社会運動は、ローカル・レベルとナショナル・レベルの両方で国家の圧倒的な政治空間に小さな開放を段々と拡げていく地道な過程に関与し始めた。

自治体政府を民主化する動きは、1980年代に急速に拡がりはじめた。とくに1983年以降、政治改革は市議会や町議会においてある程度の比例代表を認めた。こうして、2つの異なる政治の流れが結合し始めた。第1は政治的ボスに反対する市民運動で、しばしば部門別の個別な要求を伴わない多階級の運動であった。それらの運動は、PANの旗の下の専門家や実業人に指導されることが多かった。多くは、「良い政府」を求める比較的的非イデオロギーのキャンペーンであった。そして、それらはメキシコ・シティーから遠い地方都市で最大の成功を取めた⁴⁾ (Fox and Hernández, 1992:170-171)。

《選挙闘争と大衆的抵抗の結合》

自治体民主化運動の出現は、同時に、伝統的な政党の外側から、草の根型社会運動の活性化

から起こったものもある。地区や村落は、長い間、ローカルなカシーケの支配に反対して、また、土地横領者、金貸し、殺し屋、穀物の買いだめ、無責任な地方官僚を批判の対象にして組織化を行ってきた。しかし、その多くは選挙過程の領域外で組織されていた。

1980年代半ばまでに、これらの多くの都市や農村の社会運動は、政府の部分的な政治改革によって開かれた可能性に彼等の関心を向けはじめた。これらの活動の先駆者は、オアハカ地峡労働者・農民・学生連合（Coalition of Workers, Peasants and Students of the Isthmus of Oaxaca :COCEI）であった。それは1974年、オアハカ州の第2の都市、フチタンで選挙闘争をはじめ、1981年、続いて1986年と1989年に自治体政府を獲得した。

政治的民主主義と社会的要求を結びつけようとした試みは、COCEIによって切り開かれたといえる。それは重要な市役所を確保した最初の独立した左翼集団であった。フチタンおよびその周辺に基盤を置いて、COCEIは階級的な要求とサポテック・アイデンティティにもとづく共通性の強調とを結びつけて設立された。また、COCEIは自治体の自治を求める選挙闘争と大衆的抵抗との結合を通じて組織化された。そこから、彼等は連邦議会選挙に参加した。1981年の自治体選挙勝利と1983年の市役所の州政府による暴力的乗っ取りとの間に、COCEIはその階級的・文化的プロジェクトを追求し、一連の影響力ある全国的同盟を構築した。COCEIの頑強さと強力な草の根の正統性は、まず1986年、部分的な権力共有型編成を通じて、それから1989年には完全なかたちで、市役所を取り返すことが可能になった。この過程で、COCEIは、柔軟な戦術と同盟を通じて達成可能なことを他の草の根組織に示した。COCEIは、オアハカの多くの小さな共同体が他の手段によって長く追求してきたこと——たとえば、基本的にはローカルな政治に関係のない全国政党との同盟を選挙法が草の根運動に要求しても、これらの運動は自治体の民主化を勝ち取ることができる——に関してメキシコの他の社会運動にとっての一例であった（Fox and Hernández, 1992:176）。

《都市社会運動の発展》

1980年代末まで、「良い政府」を求める多くの市民運動は与党内で起こった。自律的な組織化の可能性は、工業労働者や小土地所有農民よりも都市コミュニティ集団のなかで大きかった。前者の生活は多くは直接的な政治的服従に頼っていた。

1980年代までに、農村の貧困ゆえに都市に移住してきた人々からなり、彼等はインフォーマル経済に定着していた。都市貧民の社会組織は、今や新しい「インフォーマル政治」の主要な主人公となった。そして、指導的諸個人はその草の根の経験から重要な教訓を得て、メキシコの長年の深刻化した貧困問題に立ち向かう新たな革新的公共政策を工夫した。ここには国家と社会との「共同責任（co-responsibility）」の哲学が含まれていたことに注目して良い⁵⁾（Fox and Hernández, 1992:172-174）。

しかし、一定の地域では、政治的孤立が内部解体をもたらし始めた。新たな形態の集会型

(assembly) 民主主義は弱点を示し始めた。大衆集会は、運動が上昇中はきわめて有効な民衆代表形態であったかもしれないが、動員が弱まるにしたがい、大衆集会は最も活動的な人だけが代表するようになった。指導部は大衆集会が予想外の結果となるのをいかに妨げるかを学んだ。しかし、ある場合に、組織は代表民主主義と直接民主主義の新たな創造的な結合を進展させて対応した。たとえば、ドゥランゴ民衆防衛委員会は主要問題に関する地区レフェレンダムの手続きを、また全市規模の指導者に対する直接・秘密投票を始めた (Fox and Hernández, 1992:174)。

(3) メキシコNGOsの後発性

メキシコのNGOsは、チリやブラジル、ペルーなどのラテンアメリカ諸国のNGOsが持つその制度、政治的影響、社会的存在とは相違が見られる。例外はあるが、メキシコ政治と社会変化におけるNGOsの存在と役割は著しく制限されている。

メキシコのNGOsのこの相対的な政治的「低开発性」、あるいは「後発性」を説明する主要な要因の一つは、国家の社会全般に対する絶大な役割である。ネオリベラル型政策による1980年代の社会的支出に対する劇的な削減に至るまで、メキシコ国家は重要なサービスを提供する基本的な存在であった。南米の若干の国では、軍事政権下での政治的・社会的排除が長期間にわたり続いたため、NGOsはコミュニティ・ベースの生き残り戦略の背後にいる主要アクターであった。とはいえ、例えば、低価格のミルクの配給や農村の食料ストアやコミュニティ・キッチン (民衆食堂) の組織において、メキシコの政府機関は主導的役割を果たし続けている。これらの社会的「セイフティ・ネット」プログラムへのアクセスは、しばしば政権党への政治的忠誠を条件づけ、NGOsによる自律的なコミュニティ開発活動の空間を制約した。

メキシコNGOsの相対的弱さにはその他の理由もある。メキシコ国内の先駆的なNGOsの多くは、そのエネルギーを福祉活動や民衆教育プロジェクトに向けた。それらは、1970年代に構築された主要な社会運動と関連を持っていなかった。例えば、何年にもわたって主要なNGOsは、もっとも先進的な民衆運動、社会運動との交流や協調を追求しなかった。教会を基盤とするアクターは小グループに焦点を当て、主流の民衆運動は彼等自身の資源に依拠し、あるいは動員を通じて、彼等が国家から諸資源を引き出すことで維持をはからなければならなかった。こうした状況は、ブラジルの経験ときわめて対照的であった⁶⁾。

このギャップはNGOsの資金不足や政治的方針の結果だけではなかった。多くの社会組織はきわめて民族主義的で、NGOsの外国資金に、とくに外国政府からの融資に懐疑的でもあった。少なくとも1985年の地震以前には、外国融資へのアクセスはきわめて制約された状態にあった。

さらに、メキシコのNGOsは全国の知的生活の最前線との結びつきの欠如によっても制約さ

れた。多くの他のラテンアメリカ諸国——そこではNGOsは最も重要な知識人のために重要な空間をつくった——と対照的に、多くのメキシコの著名な知識人は大学か政府で働いた。知識人がNGOsに集まり始めたのはつい最近のことであった（Fox and Hernández, 1992:188-189）。

だが、こうしたNGOsの状況と社会的位置は1980年代末以降急速に変わってきた。ローカル・レベルで民主化への前進が見られたところで、NGOsは重要な役割を果たした。しかし、社会的要求や政治的反対派から、地域に基づく開発政策に向けた新しい提案を基礎にした政治的提案の提示への移行は困難であった。この状況で、メキシコのNGOsは問題の一部であると同時に、解決の一部でもあった。その多くは形式的な行政を長らく拒否してきた。他方、競争者として政治領域に入ったものもいる。これまで、NGOはどれも代替型の公共政策の発展に真剣な焦点を当てなかった。

南米の経験は、NGOsがしばしば政治的变化と社会的変化の橋渡しの役割をしてきたことを示している。対照的に、多くのメキシコのNGOsは、指導者というより追従者であった。選挙制度の民主化を妨げる障害は、行政への新たな創造的アプローチを切り開くあらゆる努力への挑戦である。草の根運動もNGOsもメキシコ政治の古典的挑戦に直面しているのである。すなわち、どのような種類の新しいスタイルと制度が選挙制度の変化を可能にするのか（Fox and Hernández, 1992:193）。この課題はきわめて重要であった。

2. ネットワークと同盟の形成・発展

(1) メキシコ大地震の政治的・社会的衝撃

メキシコ・シティーを襲った大地震への対応において、DF政府、地域統治構造である住民委員会 (*juntas de vecinos*)、DF警察、軍部は、それぞれが指揮系統やお互いの協力なしに活動した。そして、警察や軍部は当初、被害を受けた建物の周辺に非常線を張って市民の個別的な救済活動を妨げた。政府の組織的活動が機能しない中で、近隣のグループが自発的にでき、危機に対処するために自分たちを組織した。

この地震で、政府が建設した多くの多層建築（学校、病院、アパートなど）が完全に崩壊した。それは犠牲者の確認を困難にした。1985年地震への政府の対応を目撃した多くの市民は、政府が無責任で、十分な判断力が無く、対応能力がないと結論づけた。さらに、重要なことは、地震の危機は、市民主導の救済活動に、そして市民組織の形成に市民のエネルギーを解き放った。これらの組織は、当然、住宅、サービスの改善、DFにとっての「良い政府」と自治を要求した（Bauer and Wirth, 2001:30）。

1985年の大地震は、メキシコにおける市民社会の本格的な登場を意味し、NGOと社会運動の連携、彼等の相互のネットワーク化の双方の点でNGOの発展に質的飛躍を引き起こした。

この地震が生み出した新しい社会・政治状況を、メキシコの作家、カルロス・モンシバイスは「市民社会」の登場と呼んだ (Monsivais,1987)。メキシコでは、「市民社会」は新しい観念であった。それは、1985年以前には事実上、メキシコ人の政治的語彙のなかでは余り知られていない観念であった。ボランティア活動や市民的アソシエーションの観念、また一般の人々が政党や社会運動のリーダーシップなしに自分たち自身のために行動することは、理論的にも実践的にも新しいことであった (Gil, ed.1992:48-57)。

モンシバイスは、メキシコのこの新しい現象を次のように語っている。「誰もが考えていた以上の市民的・国民的精神」があった。地震ゆえに、短期間で「社会はコミュニティ」となった。地震発生後、まる1週間で異常な環境ゆえに人々は国家の公的諸組織、諸政党、教会、そして、事実上その他すべての諸機関を越えて進んだ (Monsivais,1987)。

R・ボツは、モンシバイスの考察に強い影響を受けて以下のように付け加える。

「1985年9月19日の地震、その地震への人々の対応、そしてその対応の解釈は、メキシコにおける政治についての全く新しい思考様式を生み出した。モンシバイスのエッセイやその他の政治評論家のエッセイは、新しい政治的言説を創りだした。その中には、“連帯”と“市民社会”という二つの言葉があった。この新しい言説は、メキシコの国家・党とマルクス主義諸政党および研究者双方の旧来の革命的言説を拒絶した。この新しい政治的言説は・・・国家・党に反対する民主主義のために闘う市民の行動および社会的連帯の行動に参加しているボランティアの言葉で語った」 (La Botz,1995:70)

メキシコの市民社会は、こうして1985年を契機に本格的に動き出した。国家から自律した新しい組織や運動も次第に自己主張を強め、伝統的な国家主義的な「政治空間」のなかに様々な批判的、対抗的「公共空間」を拓けていった。それらの運動のなかでカトリック教会の一部と市民社会との連携が目される (松下,2001a,参照)

地震を契機に、カトリック教会は連邦政府との協定締結を決めた。その結果、多くの草の根組織も政府と交渉する選択に向かった。この状況で、住宅省、新設の大衆住宅革新局、政党、主要な共同体組織、その支援グループ——一時的住居の提供、低利子の建設ローン、インフラ、追い立ての中止——による「民主的協力共同協定 (Democratic Concertation Agreement)」は、国家と社会の間の紛争解決への新たな道を開き、今日発展を続ける開放型形態をつくった。

過去のポピュリズム型福祉プログラムと異なり、この社会的対話の協定は、共同体グループがその政治的自律性を放棄することを要求しなかった。動員、交渉、代替的政策提案の創造的結合を通じて、再建支援は伝統的なクライアント型の政治的恩恵というより、「市民的権利」になった。後に触れるが、国家と自律的共同体グループとのこの「ポジティブ・サム」型交渉経験は、フォックスとエルナンデスが指摘するように、サリーナス政府のPRONASOL

(Programa Nacional de Solidaridad) と結びついた「民主的に聞こえる」政府言説に道を開いた点は注目して良い (Fox and Hernández, 1992:181)。

ここで、市民社会組織とそのネットワークの発展過程を簡単に押さえておく。民主的ガバナンス構築に関わった市民社会組織のネットワークと同盟については2つの重要な発展期間があるとサルティン・デル・リオは総括する。

第1期（1988～1994年）の特徴は、多くのグループが不正と腐敗の問題、大多数の住民の生活水準の悪化の解決、ならびに「公的な政策決定作成への市民的関与」を要求したことである。この時期は、広範な市民行動グループとネットワークに特徴づけられた。

第2期（1994～2000年）は、「真に自由で、自主的で公正な選挙を保障する選挙改革」を深化させる要求、そして、その支援のために一体となったネットワークの結成に特色づけられた。加えて、市民社会組織は地方自治体レベルでの意志決定に影響を及ぼすことを望んだ。なぜならば、多くの地域で、地方自治はコミュニティ・レベルでの公共部門の財とサービスを維持し、向上させる草の根の権力を行使する豊かな基盤となっていたからである (Santín del Río, 2004: 63)。

NGOsは、1982年以降の分権化の過程を進展させるため努力した。また、1980年代と1990年代に、市民社会組織は公的・私的の両部門で基本的な市民的・政治的権利を求めて闘った。しかし、同時に、ネットワークと同盟を通じての市民組織とNGOのこの発展は、彼等の内部に様々な問題を抱えていた。支配的グループや権威主義的実践の利益を獲得しようとする傾向や誘惑があったこと、それゆえ、これらのグループには幅広い基盤の形成や包括的政治プロジェクトの提起という点で弱点をもった (Santín del Río, 2004: 63-64)。

それにもかかわらず、1983から1996年間の市民運動の発展は注目すべき展開を遂げた。メキシコ社会の経済的・政治的悪化によって引き起こされた厳しい諸問題に対立するため、州と全国レベルでほぼ24のOCPDsのネットワークが出現した。市民社会組織のこの出現と拡大の要因の一つは、前述した地震による混乱（1985年の地震被害と政府の対応）と闘うために、1988年から1994年に全国規模で展開された動員行動の経験であった。

1970年代末、1980年代の民衆運動を構築した主要な同盟形態は、部門別ネットワークであった。すなわち、都市民衆組織 (Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular: CONAMUP)、農民集団 (Coordinador Nacional Plan de Ayala: CNPA)、反体制派労働組合の教員 (Coordinadora Nacional del Trabajadores de la Educación: CNTE) によるアンブレラ集団になった連携・調整機関 (coordinadoras) であった。しかし、1980年代末までに、ローカルな部門別闘争の全国的調整は、全国レベルでの力のバランスに影響を及ぼすのに十分ではないことが明らかになった。新たな自律的社会組織が成長し始め、1970年代の旧来型グループを迂回し始めた (Fox and Hernández, 1992:175)。

(2) 法的承認と市民社会ネットワーク

1990年代には、課題別ネットワークや幅広い社会経済的目的をもったネットワークが、政府の社会経済的政策によって引き起こされた危機に立ち向かうために現れた⁷⁾。

市民社会諸組織が民衆の死活的・基本的要求を充足・達成するには、個別的な市民社会諸組織間のネットワーク化をはかり、諸課題を調整するとともに、諸課題への提案を具体的に立法化する必要がある。政府との対話を含めて、民衆の社会的実践を公共政策に反映させることが重要である。

市民社会組織ネットワークが多様な社会政策、とくに環境、住宅、教育、保健、子どもの保護、栄養などに関連する政策を推進するために行う主要な課題のひとつは、国家による法的承認の形で正当性を確保することであった。この時期に法的提案についての議論やそれに関連したプロセスは、OCPDsの政治的将来やアイデンティティに関わるきわめて論争の領域であった。諸ネットワークは、公共政策に影響を与えようと立法の中に一連の社会的実践を取り込もうとした。

NGOネットワークは、財政関連法 (Fiscal Miscellany Law, 1989) を一つの契機として出現した。市民社会組織は、政府当局や市民社会組織の他の機関との対話やその制度化を含めて、新たな対応方法を模索した。その結果、彼等は1990年8月に「民主主義を求める市民組織の結集」(Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia) の結成に成功した。このネットワーク (Convergencia) は、120以上のOCPDsで構成され、18州にその組織をもった。また、「相互支援フォーラム」(Foro de Apoyo Mutuo; FAM) が1992年にConvergenciaに参加した。市民社会ネットワークのこの最大の動員は、包括的・多元的な相互協力ビジョンの形成に結びついた。

こうして、NGOsは最も生活の苦しい民衆部門の死活的・緊急な要求を充たすための組織としてその役割を果たすことになる。同時に、彼等は人権と環境を擁護し、適切な健康を一つの権利として憲法に承認させようとした。加えて、これらの市民社会組織は、政府に対する組織的・市民的対抗力として、公共政策の立案、フォロー・アップ、評価に影響を与えようとした。

他方、FAMの活動も注目される。FAMは「コミュニティ支援基金」(Fundación por el Apoyo a la Comunidad; FAC) の継承組織であった。FACは1985年地震によって影響を被った数千の人々を支援するため、メキシコの大司教管区によって設立された。1995年までに、FAMは既に多くの州で活動していた250のメンバー組織から成っていたことは注目される。FAMは多様な社会問題に対応していたし、メキシコの対外債務についての情報を体系化する独自の特別なプロジェクトを始めていた。政府からの対応を要求する戦略を通じて、FAMは

債務支払いに向けられる資源を地域開発プロジェクトに向けられるよう外国債権者との協定を政府が交渉するよう要請した。同時に、ConvergenciaとFAMは多くの州で政策に影響を与え、中央政府の社会・経済政策を精査するため新たな多元的・分権的戦略を作りあげた（Santín del Río, 2004: 67-68）。

ネットワークのプロジェクトと行動は、市民教育活動に拡大された。その目標は、ジェンダー間の平等、ヘルスケア、適切な栄養、住宅、子どもや若者の権利、インディオ民衆の権利防衛、また伝統的なコーポラティズム型惰性を克服するための立法などにあった。こうして、市民的責任および新しい形態の市民参加と意志決定を意識化させるための活動を展開した。

3. 民主主義に向けての市民的イニシアティブ ：選挙監視と市民同盟

1994年には、市民参加の面から重要な出来事が生じた。ひとつは、公正な選挙を求める運動から、また、EZLNの出現に直面して2つの重要な市民社会ネットワークが結成された。「市民同盟／監視94」（Alianza Cívica／Observación94）の基本的目的は、選挙改革と市民による先例のない選挙監視であった。32州の総計2万人が1994年選挙を監視した。同時に、チアパスの対立に直面して、あるいは、チアパスのインディオ共同体を支援するために、「和平のためのNGOs調整組織」（Coordinación de ONGs por la Paz: CONPAZ）と「和平のための市民空間」（Espacio Civil por la Paz: ESPAZ）という2つのネットワークが和平実現にむけて結成された（Santín del Río, 2004: 64-65）。

1991年、自由・公正な選挙と市民の尊厳の闘いがサン・ルイス・ポトシ州で行われた。いわゆるナビスタ（Navista）市民運動である。この運動は選挙不正への広範な批判から生まれた。その直後に、「民主主義のための市民運動」（Movimiento Ciudadano por la Democracia）が結成された。このネットワークは市民、ジャーナリスト、知識人、市民社会グループ、20州のNGOsからなっていた。そこで、「市民同盟／選挙監視」（Alianza Cívica／Observación Electoral）が設立された。ホルヘ・アロンソ（Jorge Alonso）は次のように強調している。

「市民文化は統治者の責任と被治者の擁護を促進する。市民社会・・・〔によって行使された〕広範な統制がある公共圏を拡大する必要性は承認されている。強い市民社会だけが民主化過程を解放できる。・・・新しい市民社会はより水平的な結びつきを作りあげており、新しいタイプの市民意識の出現を促進している」（Alonso and Manuel Ramírez, eds., 1997: 28）

サン・ルイス・ポトシでのナビスタ運動は、政治への市民参加の新たな可能性を開いた。そして、多様な組織がConvergenciaの選挙監視ネットワークに協力した。例えば、「自由貿易に反対するメキシコ行動ネットワーク」（Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio）、

「メキシコ人権協会」(Academia Mexicana de Derechos Humanos), 「ポトシ人権センター」(Centro Potosino de Derechos Humanos), 「奉仕, 発展, 平和」(Servicio, Desarrollo y Paz)がある。

1991～1993年の間, 市民グループはタバスコ (Tbasco) 州やチワワ (Chihuahua) 州, ミチョアカン (Michoacán) 州を典型に至る所で選挙監視に参加するようになった。こうした協力の努力の蓄積から, 多角的な全国的規模の同盟, 「市民同盟/監視94」(Alianza Cívica/Observación94) が誕生したのであった。

新たな選挙改革は, 連邦選挙委員会 (Instituto Federal Electoral;IFE) のメンバーとして市民アドバイザーを民主的に指名できる権利を生み出した。それは監視機関としての以前の内務省の役割を効果的に制限した。この状況において, PRIと政府に従属し続けていた選挙実践とその構造を変え始めることが可能となった。こうして, 「選挙制度と手続きに関する連邦法」(Federal Code of Electoral Institutions and Process) の改革を開始するために一つの序幕が1994年に動きだした。まず, 政府とPRIはもはやIFEで多数を占めていなかった。こうして, 最も重要な選挙の意志決定機関の「市民化」(ciudadanización) が拡大された。つまり, 同じ市民組織, とくに市民同盟は, 市民が1997年選挙に向けて300地区評議会 (councils) と国の32地方選挙評議会 (councils), すなわち, 3000の非党派的市民の一部となることを多くの市民に提案した。この「IFEの市民化」は, 民主的な立法上, 官僚的代表を達成するための重要な勝利の一つとなった。簡単に言うと, 非党派的市民が票計算と有効性に責任をとったのである⁸⁾ (Santín del Río, 2004: 69-70)。

今日, メキシコのNGOsは公的・私的領域で重要な位置を占めている(表1および表2参照)。彼等は社会的支援, 不法居住者の権利, 人権や民主主義, 法的アドバイス, 女性, インディオ住民, 移民と難民, エコロジー, 文化, 市民教育, 研究と教育制度など様々な領域への参加を調整・統合している。過去10年間, 彼等は増加し, 国家や政党から自立した非営利団体として承認されてきた。そして, 民主的制度の発展において基本的アクターとなっている。

表1. 州別NGO：1995—2000

州	1995—2000	2000	増加率 (%)
Aguascalientes	27	91	237.04
Baja California	66	304	360.61
Baja California Sur	12	56	366.67
Campeche	7	119	1,600
Coahuila	39	418	971.79
Colima	23	47	104.35
Chiapas	42	148	252.38
Chihuahua	44	231	425
Distrito Federal	1,182	1,930	63.28
Durango	20	56	409.09
Guanajuato	97	235	142.27
Guerrero	11	56	409.09
Hidalgo	25	63	152
Jalisco	229	491	114.41
Estado de México	81	309	281.48
Michoacán	65	156	140
Morelos	32	171	434.38
Nayarit	5	21	320
Nuevo León	27	538	1,892.59
Oaxaca	37	192	418.92
Puebla	55	150	172.73
Querétaro	25	135	440
Quintana Roo	4	59	1,375
San Luis Potosí	24	103	329.17
Sinaloa	24	103	240
Sonora	53	146	175.47
Tabasco	12	40	233.33
Tamaulipas	19	102	436.84
Tlaxcala	7	25	257.14
Veracruz	45	203	351.11
Yucatán	6	28	366.67
Total	2,364	6,887	191.33

出所：Centro Mexicano para la Filantropía,A.C.,data for 1995-1996 and 2000;Sergio Aguayo,ed.,*Almanaque Mexicano*(Mexico City:Grijalbo/Hechos,2000),311.Santin del Rio(2004),p.71より引用。

表2. 財務省に登録された公的信用を有する州別NGO数

州	NGOs数	州	NGOs数
Aguascalientes	45	Nayarit	12
Baja California	115	Nuevo León	268
Baja California Sur	23	Oaxaca	77
Campeche	11	Puebla	129
Coahuila	125	Querétaro	95
Colima	29	Quintana Roo	33
Chiapas	169	San Luis Potosí	91
Chihuahua	169	Sinaloa	61
Distrito Federal	1,352	Sonora	87
Durango	19	Tabasco	24
Guanajuato	158	Tamaulipas	89
Guerrero	30	Tlaxcala	19
Hidalgo	55	Veracruz	105
Estado de México	222	Zacatecas	19
Michoacán	159	Total	4,162
Morelos	65		

出所：Data from *Diario Oficial*, 1999 in Sergio Aguayo,ed.,*Almanaque Mexicano*(Mexico City:Grijalbo/Hechos Confiables,2000),310.Santin del Rio(2004),p.72より引用。

4. エル・バルソン (El Barzón) 運動

(1) 新しい社会運動の誕生

ウンベルト・ゴンサーレス (Humberto González) は、農村と都市の異質な組織的ネットワークの強化を通じて現れた、滞納した融資をもつ銀行債務者によって結成された新しい社会運動を分析している。これらの組織は、グローバルな変化の過程で国益を代表する国家の独占的権限を問題にし、異議を唱えた。この運動は国の政治経済、とくに財政部門の過程に影響を与え、メキシコをより参加型で民主的な社会への移行へと進めた。

銀行債務者運動のこの研究は、ラテンアメリカにおける近年の他の社会運動と共通する3つの特徴を強調できる。すなわち、第1に、住民のきわめて多様な諸部門を統合する能力。第2に、異なる諸階級を代表する国内の様々な領域における集団や組織を包含し、諸利益を共有する人びとの間で、政党から独立した社会関係ネットワークを形成する能力から生ずる運動の強さ。そして、第3に、既存の忠誠とアイデンティティ——主要にはローカル、リージョナルな——は、こうした運動の中心的支持を構築しない。むしろ、その支持はローカル・レベル、ナショナル・レベル、国際的レベルでのグループや制度を統一し、動員するその能力から生まれる。これらの運動は、新たな要素を「国家・市民社会」関係に導入し、市民権 (シチズンシップ) 観念に新たな意味を与えてきた。それは、社会全体における変化を企図する「政治的なもの」としてかつて狭く理解された領域を超えて進んでいる (Alvarez et al.1998; González,2004:204-205)。

グローバル化過程においては共有する経験の新たな形態が認められる。そこでは、社会的・文化的異質性は、広範な支持基盤をもった組織の形成を抑制しないし、障害ともならない。多元主義は社会運動の出現の基本的特徴であるが、このグローバル化の新しい時代において、多元主義は世界的レベルでますます強力となっている社会構造の一つの特徴以上のものである。それは、共通の目的や利害を規定し、最新の構造的状況に従って、それらを達成しようとする同盟した個人や集団の集目的である。ウンベルト・ゴンサーレスは、この社会構築の過程を 'convergence (結集)' とよんでいる。この 'convergence (結集)' という言説は、後に触れるが、きわめて重要な社会的・政治学的含意を含むように発展させられており、現代のラテンアメリカにおける新しい社会運動を分析する概念として貢献できると思われる。

それはともかく、エル・バルソンの社会運動は、支払い期日に銀行ローンを返済できなかった人々、その結果、農地や農機具、建物、資材、活動やサービス、そして言うまでもなく家屋を含めて彼等の資産に対する差し押さえ命令に直面した人々の間で発展した。彼等の多くはメキシコ人の中産階級や経済的には上層であり、民間あるいは公的な信用へのアクセスを享受し

ていた。運動のこうした特徴は、自給自足的農民やインディヘナ、労働者、都市貧民の参加が限られていたことを説明している。

銀行債務者のこの運動は、チアパスにおけるインディオ民衆の武装動員のような国内的・国際的関心を引きつけなかったが、多くの州で住民の広範な部門の積極的参加を含むようになったし、選挙・政治システムへの直接的な影響を与えた。この運動は、ローカルあるいはリージョナルな政治的・コーポラティズム的組織の役割を取り替え、または再評価した農村地域や都市での住民の広範な動員や組織化を促進した。また、それはいくつかの州でのローカルな選挙と州選挙に影響を与えた。そこでは、野党候補者の勝利を導いた。最後に、この運動は政府の中央集権主義や司法の独立性と公平性を問題にし、連邦主義と法の支配の再確認を意図して、ローカル・レベルとナショナルなレベルでの行動を起こした（González,2004:206）。

（2）エル・バルゾン（El Barzón）運動の拡大^{9）}

債務者組織がほぼすべての州に現れ、全国的連合体を形成した背景にはネオリベラル型政策が横たわっている。エル・バルゾン運動が生まれ、拡大する背景にはこの政策の3つの主要な特徴が関わっていた。

第1に、それは、資本を持っていないほぼすべての経済的アクターを排除している。第2に、ネオリベラル型政策の重要な特徴はその不公平性である。そして第3の特徴は、州政府や地方自治政府が参加を制限された、連邦政府の意志決定に関するネオリベラル型中央集権制である。それは、明らかに権威主義的アプローチである。中央集権制はメキシコにおける政治的実践の一つの特徴であった（Meyer,1977）が、それはサリーナス政権に強化された（Cornelius, Craig, and Fox, eds. 1994 ; Kaufman and Trejo,1997; Rodríguez,1997;松下,2007a）。1987年、著しいイデオロギー的凝集性をもった若い金融部門の執行部の派閥は、メキシコの政治的・経済的位階制の中でポストを占めはじめた（松下, 1997; 2001e）。

結局、ネオリベラル型政策は国中に広範な反対派をも生みだした。異質な集団の結集から発展した債務者運動は、当初、ほぼ銀行との問題に関連した要求を行っていたが、やがて、国の経済政策における根底の変更、そして国の将来に影響する諸問題への民衆参加の新しい形態の創出を要求しはじめた。

1993年、ハリスコ州のアウトラン（Autlan）での示威行動が行われた。これらの示威行動の参加者は、主にエヒダタリオと私的土地所有者であったが、彼等は土地保有をめぐって長い間の政治的敵対関係にあった。よく知られているように、これらの諸部門は1917年憲法に始まり、半世紀にわたり全国で選択的に実施された農業改革の時期に遡る厳しい敵対関係にあった。しかし、彼等は皆、民間銀行の債務取り消し要求を共有し、新たな信用アクセスに欠けていた。以前の敵対的集団の間でのこの「便宜の同盟」は、ローカル・レベルとリージョナル・レベル

の農業部門における多くの動員や債務者組織の特徴となった（González,1995; Williams,H.2001:154-155）。多様な集団が「結集」し、結びつきを強め、様々な生産部門での集団行動の基盤を形成することを可能にしたのがこの共通利益であった。

ハリスコの債務者は、自分たちの運動をEl Barzónと呼んだ。この名称は、債務の利子をアセンドラードに支払うため夜明けから暗くなるまで働いて、悲惨な状況で生活した1人のペオンについての民衆革命歌の題名から採用された。ある晴れた日、彼の妻に請われて、彼は革命に参加する決意をする。barzónは、伝統的な牛の一隊が縛られていた横木の鈴である。この歌は言う。「鈴は壊された」。そうして、ペオンはもはや彼の主人に従う必要がなくなり、最高の政府に対する反乱に加わる自由がある。この象徴の創出に、債務者は国家を正当化する旗や革命的英雄のような「国民的」シンボルに訴えることなく民衆的伝統を利用した（González,2004:210）。

1993年、ハリスコの生産者たちは彼等の農器具を首都に運ぼうとした。そこで、彼等は他の州の債務者部隊と合流することになっていた。しかし、連邦ハイウェイ警察は行進を阻止し、その指導者を投獄した。ハリスコの指導者が数週間後に釈放された時、彼等はEl Barzón結成のために農業債務者組織の会合を呼びかけた（National Confederation of Bank Debtors, NCB）。この農業生産者グループは、やがて工業部門やサービス部門の新たな債務者グループの、そして支払い不可能なローンやクレジット・カード勘定をもつ多くの都市の消費者のための結集点となった。この組織は目的を定め、様々な集団の行動が、閣僚や重要な銀行株主との直接交渉を含めて、全国レベルで協力することを提案した（González,2004:211）。

農業や工業、サービス部門の債務者と失業者の数が増加するにつれて、国家は多くのメキシコ人の利益に反した行動を行ってきたと非難された。この状況において、H. ゴンサーレスは、‘Derecho de Barzonear’（El Barzón運動のような行動に訴える権利）（Torres,1997）や‘Barzonismの文化’（Williams,2001）を認識できるとしている。これらの「権利」や「文化」は、ネオリベラル型経済政策の権威主義的实施によって影響を受けた市民社会のすべての構成員に連帯や相互支援への呼びかける言説となっており、それは非暴力的対立や市民的不服従を強調する（González,2004:211）。

結局、El Barzón運動は成長し、都市や農村地域のきわめて多様な集団を吸収・動員した。そして、他の組織（政府や非政府）に、またほぼすべての経済部門の教会組織や平信徒組織、企業に結びついた。El Barzón主義者の内部の対立と相違と分裂は消えず、この運動に影響を及ぼすことを止めなかったが、構成員は共通の目的と利益のためにそれらを克服し耐えた。また、このことは国有銀行と民間銀行との同盟に対抗するため一つの同盟を形成するようになった（González,2004:214）。

（3）政党との戦略的同盟

El Barzón運動の中心的舞台は、やがて国会と州議会に移った。そこで債務者は民主革命党（PRD）や制度的革命党（PRI）を含めた他の政党の議員と同盟した。彼等は債務者の利害に共感し、政府の経済政策を批判した。政党との連携は、政治権力構造において政党が果たす重要な役割からしても当然の帰結である。政党を通じて、これらの債務者組織が司法と政治領域において連邦政府に対する決定的な闘争を行うことを可能にした。

政党とのこの戦略的同盟は、また‘convergence’に基づいており、債務者の利害と要求に関して、連邦議会でもより広範なイニシアティブについての議論を進めた。それは、債務者の利害に一層の打撃を与える提案は排除されることを意味した。州議会では、15の州が債務者に有利な立法を承認し、あるいは措置を命じたように、債務者は大きな成功を収めた（González, 2004:216）。

全国的な債務者組織にとって、この闘争の目的は、長期的には全国的な経済・政治システムの基本的変化を通じてのみ達成することが可能であることがやがて明らかになった。こうして、彼等は選挙の道を選択した。そして、彼等がその行動をこの選挙闘争に向けることを可能にしたことは、まさにメキシコの政治システムの開放があったからであった。それは他の多くの社会集団や制度を巻き込んだ歴史的過程の結果であった。数十年続いた政治・選挙闘争の後の1996年選挙法改正は、自由で公正な選挙の大きな保障をメキシコ市民に与え、コーポラティズム型の投票の選挙腐敗と強制を制限した。1997年選挙キャンペーンはこの変化の一つの結果であった。70年間ではじめてPRIが議会で過半数を獲得するのに失敗した（González, 2004:217）。

El Barzón運動は、社会の最も周辺的な部分の参加を含んでいなかった。しかし、それは「現代メキシコ史における最も高い統合的・多元的運動のひとつ」になった。極めて多くの個人や社会的、文化的に異質な集団がかなり程度一体化に成功した。同様な規模と地理的範囲をもつ他の社会運動はメキシコにおいてきわめてまれなケースであった。

H.ゴンサーレスは、El Barzón運動の研究の意義を次のように結論づける。すなわち、第1に、この運動は、最近の運動の中心的構成要素として‘convergence’を考察し、ナショナルな政治システムと文化においてそれが果たす変換的役割を説明することを可能にする。この運動は、社会的、文化的に異質な債務者集団によって起こり、強くなった。

第2に、これらの要素は、政治システムやその参加者の文化だけでなく、それに従った人々の間でも、またローカル・レベルと全国レベルにおいて、参加型の包括的で不平等の少ない社会を促進するたに連帯を示した人々の間で変化を生みだした運動として考察することを可能にしている。

こうして、第3に、El Barzón運動は市民参加の一形態としての‘convergence’の発展に

貢献した。すなわち、2000年に野党候補者が共和国大統領を占めることになったより大きな政治参加への道を選挙改革が開くことになったとき、その具体的な結果をもたらしたこ (González, 2004:218-220)。

5. ローカルな民主化と参加の発展・強化へ

(1) 地方自治体レベルでの市民参加

1990年代、メキシコの構造的制約は、ローカル政府がより質的發展を遂げることに妨げていた。これらの制約は、権威主義的地方ボスや大統領の鼯肩がローカル政府内で再生産されてきた政治的惰性から、また法的・行政的困難から生まれていた。全国的、州レベルでの民主化と分権化の戦略は、事実上、諸改革が自治体レベルでも必要であるとの認識を強めた。前述のように、部分的には、自治体政府の不活発に対応して、市民社会組織は増大し、ネットワークを形成した。それは多くの領域で民主的解決に向けたその影響力を増大させた。こうして、諸組織は社会的正当性と法的承認に向けたその闘争を強化した。

自治体運動とNGOネットワークの動員は、一般に、次のような領域と課題に焦点を当ててきた。すなわち、①民主主義と経済的諸権利（貧困緩和と社会福祉政策の実施；意志決定の分権化、資源の割り当て、そして外国の融資機関）、②民主主義と政治的諸権利（連邦、州、地方自治体レベルで）、③民主主義と正統性（承認と社会的正統性を獲得するための法的諸改革、自治体改革に関する中央政府のフォロー・アップ、そしてローカルとナショナルのレベルでの市民参加を促進するためのローカルな領域からの法的諸提案）、④民主主義と自治体主義、そしてローカルな権威（自治体連合、研究者のネットワーク、自治体政府、市民参加、州議会との対話）である (Santín del Río, 2004:78)。

地方自治体は社会的・政治的組織を促進する基軸的機関であったが、1983年改革は、地方自治体に相対的自主性をもった都市サービスの提供者としての役割のみを与えようとした (Mizrahi, 2004:39-40)。この限定的役割ゆえに、多くの市民社会組織は、主要な問題に取り組める機関へと地方自治体を徐々に転換する課題に対して2つの方法で取り組んだ。

第1に、地方自治体が真の複数政党制に向けた国の移行を助ける条件創出の機関として自分を構築すること。そして、民主主義を強化する役割を果たすことである。第2に、地方自治体は、一方で社会福祉政策の実施を通じた貧困緩和による社会開発の基本的エージェントとなることである。そして、それにより政府の計画とプログラムの構想に向かう能力を拡大することである。他方、連邦政府の仕事にアドバイスを与え、ならびに教育プログラムを通じたローカルな市民の支援によって、地方自治体が政府とローカル社会との関係を修正できるようになることである。地方自治体は、その役人の教育・訓練プログラムを提起できるし、同様に、ロー

カルな政府と市民社会との関係を再定義できる新たな民主的政府の関係と手段を発展できる。こうして参加型民主主義を強化することである（Santín del Río, 2004: 73-74）。

1988年以前、OCPDsは民衆のリーダーを教育した。野党は政治的に競争する戦略を形成し始め、地方自治体レベルで権力の空間を獲得し始めた。PRDは結成後、地方自治体政府を獲得する戦略を組織し、主に、メキシコ南部でその政治的存在を拡大し始めた。他方、PANは、とくに北部の都市型自治体と都市で地方選挙に勝利するより攻撃的な戦略を実行した（松下, 2002a; 2002b）。こうして、1980年代末までに、地方自治体レベルで活動していたOCPDsは、野党が支配するローカルな政府と直接活動することを計画した。始めに、それらは農村の地方自治体で活動したが、小都市を含む地方自治体にその活動を急速に拡大した。

1989年、10の市民組織が「開発と民主主義のための国際的市民イニシアティブ・ネットワーク」（Red Internacional de Iniciativas Civiles por la Desarrollo y Democracia; Red INCIDE）を結成した。とくに、このネットワークはローカルな民衆の政治教育強化と、ローカルな公共部門運営における役人の訓練に向けた教育的資源として役割を果たした。1990年に設立された自治体サービス研究所（Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”, A.C.: CESEM）は、技術情報と多くの地方自治体サービスの比較研究を提供した。CESEMはまた、地方自治に関する諸問題について多様な市民グループ、学者、政治家のスポークスマンともなった。

多くのNGOsは地方自治体の仕事に専門化するようになった。ここに含まれるNGOには、主に政治家から構成される「民主的権威のネットワーク」（Red Autoridades Democráticas）、ベラクルス州とチワワ州の「民衆チーム」（Equipo Pueblo）、ハリスコ州の「教育・開発・民主主義のための市民行動」（Acción Ciudadana para la Educación, Desarrollo y Democracia）、「メキシコ・コミュニティ開発協会」（Instituto Mexicano de Desarrollo de Comunidad, A.C.: IMDEC）がある。今日、地方自治へのOCPDsの参加と介入は決定的となっている（Santín del Río, 2004: 74-75）。

（2）政党と自治体連合の構築

1994年、「メキシコ自治体連合」（Asociación de Municipios de México, A.C.; AMMAC）が設立された。この組織は、他の政党によって指導されている地方自治体をも含むけれども、主に国民行動党（PAN）が支配する地方自治体から構成されている。AMMACの基本的目的には、自治体と自治体政策の強化、自治体レベルでの民主的実践の促進、自治体政府の主導の原則としての連帯の確立が掲げられている。19の設立メンバー（市長）から、今日、AMMACはあわせて全人口の35%を統治する200以上のメンバーを有している。それはメキシコ史上最初の自治体連合の組織である（Santín del Río, 2004: 75）。

AMMACは地方自治議論の中で積極的・先見的立場を持っている。自治体問題に関する調査

の発展に加え、今日、その主要な関心領域は分権化と脱集権化、組織的再計画、戦略的計画立案、透明性と説明責任、全体的な質的管理と人的資源、公務員の専門化、政府間関係、そして近代化、である。

他方、PRDによって運営されるローカル政府は、1997年、「メキシコ・ローカル政府連合」(Association of Local Authorities of Mexico; AALMAC)を結成した。この組織のメンバーは自治体の発展と民主化に関与し、正直、連帯、尊敬、相互支援、社会的正義のような規範の原則に基づくプログラムを掲げている。AALMACの自治体メンバーは、モレーロス、イダルゴ、サン・ルイス・ポトシ、ミチョアカン、ベラクルス、タマウリパス、オアハカ、チアパス、ゲレロ、メキシコ、イダルゴ、ナヤリトの各州で81を数える。

連邦主義制度を強化するため、AALMACは公的な権力と機能の配分を改善する解決策の探求を提案してきた。それは権力の分立と適正なバランスを実現するために、政府間関係の見直しに関しても解決を求めている。AALMACメンバーは、政府との新たな関係を通じてインディオ人民の包摂と、社会的不平等を直すためにより適切な歳入配分を獲得する経済活動の再評価への支持に関与している。

AALMACは、サービスを管理する機関としてよりも、政府としての自治体の性格を承認するために憲法115条の改革を推進してきた。この努力は1999年に成功した。加えて、AALMACは1999年2月、AMMACとの多角的協力協定を、すなわち経験交流による流動的で豊かな関係と相互発展を推進する共同作業を達成した (Santín del Río, 2004: 76-77)。

また、PRI支配の自治体連合、「メキシコ自治体全国連合」(National Federation of Municipalities of Mexico; FENAMM)は1997年に結成された。この連合体の目的は、自治体における制度的・法律的・財政的・行政的近代化の促進によって国中の自治体主義のために活動することである。(全2443自治体)のうち1788自治体からなり、FENAMMはメキシコで最大の組織的な自治体連合である。FENAMMはその組織的強化過程を推進し、緊急と思われる自治体の改革綱領に関してコンセンサスを実現してきた (Santín del Río, 2004: 77)。

(3) PRONASOLの乗りこえて

社会福祉とインフラ・プロジェクトは、PRONASOLを通じて巧みに政治的対立地域に向けられた。PRONASOLは、州や自治体に対する連邦の伝統的な歳入交付の改訂から、NGOsの影響を受けた創造的な農村開発活動に及ぶ様々なプログラムを含む包括的な大統領戦略である¹⁰⁾。

PRONASOLのプロジェクトは、コミュニティ参加や国家と市民の「共同責任」についての強力な公式な言説を伴った。そして、それはローカルな連帯委員会の設立を要請している。それは、電化、舗装道路、学校の修繕などのような一連のコミュニティ改善プロジェクト計画か

ら選択する。その政治的目標は、PRONASOLとローカルなコミュニティとの直接的結びつきを推進することであり、しばしばローカルな政府や伝統的政治ボスを迂回した。PRONASOLは分権化を推進するようと思われるが、実際は大統領への権力の集中であり、連邦レベルでのサリーナス派とより伝統的なPRI派の州政府との厳しい隠れた抗争を引き起こした。

PRONASOLの最も革新的なプロジェクトは、全国インディヘナ研究所（INI）によって実行されたプロジェクトである。INIの予算はサリーナス政権の最初の3年間で18倍に増加した。開発の仕事に関するINIの2大方針は、低所得のインディヘナのコーヒー生産者組織への信用供与であり、NGO型の回転信用資金の設立である。それは、表面上、インディヘナ組織の地域会議によって運営された。しかしながら、NGOsからの多くの主要スタッフの引き抜きや実践的教訓にもかかわらず、PRONASOLはメキシコのより自律的なNGOs社会をかなり無視した。この問題と関連して、PRONASOLがメキシコのNGOsに直接、融資しようとする世界銀行の努力を阻止したことは興味深い（Fox and Hernández, 1992:191-192）。

結びに：メキシコの社会運動分析に関する理論的・概念的課題

サルティン・デル・リオは政治的民主主義を発展・深化させるうえでのジレンマと挑戦を以下のように要約する。

まず、自治体レベルで、大きな射程をもった改革が必要である。自治体の自律性の達成は、草の根レベルから生まれた分権化と経済発展政策を必要とする。また、政治改革は自治体とそれがローカルな市民社会と相互作用する方法を含めるよう拡大されなければならない。そして、最後に、自治体行政は透明性の促進、ローカルな参加の拡大、政治的説明責任の拡大を目指した戦略を通じて強化されなければならない。

これまで、メキシコの事例で見てきたように、地方自治体は限定的な自己改革が可能である。すなわち、それらはローカルなレベルでの総合的な社会開発を達成するために市民参加によって自己を維持できる。市民社会グループも自治体も民主化と参加型ダイナミズムの制度化の過程で、あらゆるレベルの立法府との関係を発展・維持し続けなければならない。同様に、ローカルな組織を計画する場合には、ローカルなNGOsやそれぞれのネットワークの経験を利用して市民社会とローカル政府との関係を制度化することを考えるべきである。こうして、社会的開発プロジェクトの成功とリスクはともに市民社会と政府に共有されることができる（Santín del Río, 2004: 78-80）。

次に、'エル・バルゾン（El Barzón）の運動の考察で提起された分析概念、'convergence（結集）'についてその重要性を指摘するとともに、その概念的可能性を若干、補足しておきたい。

集团的意志の結果、‘convergence’の持続期間は多様であり、戦術的あるいは戦略的一致を通じて、一つあるいはそれ以上の行動に現れる。‘convergence’の規模（ローカル、リージョナル、ナショナル、インターナショナル）とそれが獲得する制度化や様式の程度も変化する。‘convergence’は一つの制度に発展するかもしれないし、しないかもしれない。また、諸アクターの「結集」は他の諸制度に接合するかもしれない。

H.ゴンサーレスは、‘convergence’の最も重要な特徴を以下のように考えている。第1はその多様性である。‘convergence’は、その行動の企画とより大きな力を獲得するため統一に同意する異質な諸要素を統合している。諸要素の相違、意志決定能力、自立的行動やその特定なアイデンティティ、これらは排除されることはない。

第2の特徴は、‘convergence’の発展と強化の特殊なダイナミクスである。それは新しい構成員を引きつけ、すべての参加者の様々なプロジェクトを統合し、外的・内的な環境の変化に‘convergence’の核を適応させる。

最後に、それは、こうした異質の集合性をしばしば特徴づけている対立を解決するための公開性と柔軟性を含んでいる。他方、このダイナミクスは、リーダーや構成員が、同意に基づく「結集化」の技術のなかで学習過程を経験する必要がある。この「convergenceの文化」と呼ばれるこの柔軟性と文化学習過程は、運動が発展するにつれ、‘convergence’が新しい構成員を獲得できる理由を説明している（González,2004:205）。

‘convergence’の追加的特徴は、それが出現する政治システムに対するこの集合的意志の意味に関わっている。‘convergence’の性格（多元的、包括的）は、あらゆる形態の「統合主義」の批判に導き、それをあらゆるドグマ主義や権威主義権力に挑戦する行動に変える。‘convergence’は、また広範なネットワークが発展し、新しいシンボルとアイデンティティを創出し、一層の参加型の公平な社会に向けて闘う構想力ある行動と組織をつくることを可能にする。こうして、‘convergence’は、より民主的、平等主義的なグローバル社会にむけて闘う、とりわけ、国家による暴力的抑圧の可能性を縮小しようとするナショナル、インターナショナルなグループや制度の同感と支持を獲得した（González,2004:206）。

メキシコの民主主義は、メキシコの権威主義体制と文化の残存にも拘わらず、市民の大規模な動員、広範な地域的社會經濟開発に関する多様な問題に取り組む市民社会組織間のネットワーク化、選挙への野党参加、自治体の改革運動を通じて転換されてきた。

注

- 1) 本章では、NGOs, OCPDs, 市民社会組織を厳密に定義せず、交換可能な概念として使っている。
- 2) 知識人の重要な部分と民衆部門との出会いは5つの主要な道に従っている。第1は、大学を通じて。第2は、政府の農村開発機関を通じて。第3に、様々な運動を架橋した「有機的知識人」を

- 通じて。第4に、政党とプロト政党を通じて。最後に、非政府開発組織（NGOs）を通じてである（Fox and Hernández, 1992:177）。
- 3) 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（松下,2007a:106）。
 - 4) フォックスとエルナンデス（Fox and Hernández,1992）によると、自治体の民主化および野党の勝利を中産階級の草の根運動と結びつけた研究としては、Loaeza (1988), Tarrés (1990)が重要な先駆的で業績である。
 - 5) 国家と社会との「共同責任 (co-responsibility)」の哲学は、——それは政府の農村食料配給制度や80年代の自力での住宅建設プログラムを鼓舞したが——この伝統から引き出された。そしてこれらのかなり成功した反貧困活動は、後にサリーナス大統領の全国連帯プログラム（PRONASOL）に影響を与えた（Fox, and Hernández, 1992:197）。
 - 6) これらの相違は各国の民衆運動における進歩的教会の対照的役割によっている。その役割は、ブラジルでは基本的であったが、メキシコでは周辺の位置にとどまった。ブラジルの多くの司教は1970年代、80年代に社会変革と民主化を求める運動に避難場所を与えた。他方、メキシコのカトリック教会の多くは社会運動に敵対的であるか、無関心であった（モレーロス州やオアハカ州、チアパス州は例外であったが）。
 - 7) たとえば、注目されるネットワークとしては次のものがあげられる。
 - 1991「メキシコ子ども支援団体」(Colectivo Mexicano de Apoyo de la Niñez ;COMEXANI)
 - 1991「開発と民主主義のための国際的市民イニシアティブ・ネットワーク」(Red International de Iniciativas Civiles por la Desarrollo y Democracia; Red INCIDE)
 - 「ハビタット国際連合メキシコ支部」(HIC-Mexico)
 - 1997「食糧への権利戦線」(Frente por el Derecho a la Alimentación)
 - 1997「相互支援フォーラム」(Foro de Apoyo Mutuo;FAM)
 - 8) アブリッターは、このIFEの設立と選挙過程の「市民化」の意義を、ラテンアメリカにおける民主的公共圏の形成の点から高く評価している（Avritzer,2002; 松下,2007b:第3章、参照）。
 - 9) エル・バルソン（Barzón）運動についての総合的な研究については、Hubert C. de Grammont(2001).*El Barzón : Clase media, ciudadanía y democracia*, Plaza y Valdsé Editores/Instituto de Invesigaciones Sociales, México が優れているが、本稿では参考にならなかった。
 - 10) PRONASOLについては、Cornelius, Craig, and Fox, eds.1994; Rodríguez, 1997 ; Moguel,1994 ;Graham,1994;Mizrahi,2004;Ward,1994; Baily,1994;Kaufman and Trejo,1997; Dresser, Denise ,1994 ;松下, 2001b, 参照。

<付記>

本稿は文部科学省科学研究費（平成16～18年度）基礎研究(C)「メキシコとブラジルにおけるローカルな共有型分権化モデルの新たな実験」の成果の一部である。

参考文献

- Alonso, Jorge and Manuel Ramírez, S.,Juan (eds.) (1997). *La Democracia de los de Abajo en México*, México ,D.F. La Jornada Ediciones.
- Álvarez, Lucía (ed.) (1997). *Participación y Democracia en la Ciudad de México*, México, DF, UNAM.
- Alvarez, S., Dagnio,E., and Escobar A.(1998). “Introduction: The Cultural and the Politics in Latin American Social Movement ”, in Alvarez, S. , Dagnio,E., and Escobar A.(eds.). *Cultures of Politics — Politics of Culture : Re-visioning Latin American Social Movement*, Boulder, CO and Oxford, Westview Press.
- Avritzer, Leonardo (2002). *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton University Press.
- Bailey, John (1994). “Centralism and Political Change in Mexico: The Case of National Solidarity”, in Cornelius, Wayne A., Craig, Ann L. and Fox, J. eds.
- Basáñez, Miguel (1981). *La lucha por la hegemonía en México 1968-1980*, México, Siglo XXI .
- 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.
- 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.
- 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.
- Foweraker, Joe and Craig, Ann L. (eds.) (1990). *Popular Movements and Political Change in Mexico*,Boulder and London, Lynne Rienner Publishers.
- Fox, Jonathan and Hernández, Luis (1992). “Mexico’s Difficult Democracy: Grassroots Movements, NGOs, and Local Government”, *Alternatives*, Vol.17.
- Gil, Carlos B. (ed.) (1992). *Hope and Frustration : Interview with Leaders of Mexico’s Political Opposition*, Wilmington, Scholarly Resources Inc.
- González, Humberto (2004). “Convergence: social movement in Mexico in the era of neoliberal globalism”, in Otero, Gerardo ed. *Mexico in Transition: Neoliberal Globalism, the State and*

- Civil Society*, London, Zed Books.
- 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.
- La Botz, Dan (1995). *Democracy in Mexico : Peasant Rebellion and Political Reform*, Boston, South End Press.
- Loaeza, Soledad (1988). *Clases Medias y política en México*, México, Colegio de México.
- Mayer, L. (1997). "Historical Roots of the Authoritarian State in Mexico", in Reina, J.L. and Winert, R. (eds.). *Authoritarianism in Mexico*, Philadelphia, PA. Institute for the Study of Human Issues.
- Méndez, José Luis (coord.) (1998). *Organizaciones civiles y politicas publicas en Mexico y centroamerica*, Academia Mexicana de Investigación en Políticas Públicas, A.C./Miguel Ángel Porrúa.
- Mizrahi, Yemile(2004),"Twenty Years of Decentralization in Mexico: A Top-Down Process",in Oxborn, 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.
- Moguel, Julio (1994). "The Mexican Left and the Social Program of Salinas", in Cornelius, Wayne A., Craig, Ann L. and Fox, J. (eds.).
- Monsivaís, Carlos (1987).*Entrada Libre: Crónicas de la sociedad que se organiza*, México D.F., Ediciones Era.
- Otero, Gerardo ed. (2004). *Mexico in Transition: Neoliberal Globalism, the State and Civil Society*, London, Zed Books.
- Oxborn, 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 Oxborn, 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.
- Saldívar, Americo (1981). *Ideología y política del estado mexicano (1970-1976)*, 2a. edición, México, Siglo XXI .
- Santín del Río, Leticia(2004)."Decentralization and Civil Society in Mexico", in Oxborn, Tulchin, ,and Selee(eds.)
- Tarrés, María Luisa (1990). "Middle Class Associations and Electoral Opposition", in Foweraker, and Craig (eds.).
- Torres, G. (1997)."El derecho de barzonear y sus efectos politicos", in Alonso, J. and Ramírez, J.M. (eds.). *La democracia desde abajo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

- 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 Enviroment*, London, Belhaven Press.
- Williams, H. (2001). *Social Movements and Economic Transition. Markets and Distributive Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Wirth, Clifford J. (1997). "Transportation Policy in Mexico City: The Politics and Impacts of Privatization", *Urban Affairs Review*, Vol.33. No.6.
- Zermeño, Sergio (coord.)(1997). *Movimientos sociales e identidades colectivas: México em la década de los noventa*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM/La Jornada Ediciones.
- 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年代メキシコの政治研究動向(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——メキシコの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)
- (2001c) 「グローバリゼーションとメキシコ権力構造の再編——官僚機構のテクノクラート化をめぐる——」(『政策科学』8巻3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)
- (2007a) 「脱権威主義に向かうメキシコ——『政治空間としての分権化』——」(『立命館国際研究』20巻1号)
- (2007b) 『途上国の試練と挑戦——新自由主義を超えて——』ミネルヴァ書房
- (松下 冽, 立命館大学国際関係学部教授)

Mutual empowering interaction between decentralization and civil society in Mexico

Current politics in Mexico are characterized by modifying the relationship between society and government in the three levels of government: federal, state, and municipal. This relationship has changed rapidly and substantially in the last few years. This is particularly notable when living conditions of many groups of Mexicans have deteriorated. Over the last three decades, numerous policy reorientations have taken the form of decentralization processes. In a parallel manner, civic society groups demanding economic improvements and the opening of social, legal and political spaces have increased their activities and found new forms of participation.

The top-down decentralization promoted by the federal government could not alone resolve the problems inherited from a centralized presidential system and corporatist political pacts orchestrated by a small group of leaders in the Partido Institucional Revolucionario (PRI).

Nevertheless, in recent years this process has required the transformation of a democratic relationship between government and civil society. And this transformation has been manifesting itself at the strengthening of opposition political parties, and the activism of social movements, nongovernmental organizations, civil society groups and networks, as well as the pressure of principally urban municipal governments on high-level government entities.

I address some problems and perspective on the decentralization process of Mexico in connection with the development of civil society and the extension of political space and democracy.

Next, I examine the construction of democratic relationship between government and society from “the civil society - decentralization - democracy ” approaches, giving attention to the expansion of many social movements and NGOs. Thirdly, I consider the Alianza Cívica and El Barzón.

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

