

グローバル・サウスにおける
ローカル・ガバナンスと民主主義
— 参加型制度構築の視点と現状 —

松 下 冽

はじめに

I 自由民主主義は変質したのか

- (1) エリート主義型代表制民主主義への変容
- (2) 民主主義を民主化する
- (3) エンパワー型熟議民主主義

II 参加型民主主義と制度構築

- (1) 南の参加型ローカル・ガバナンス：戦略と制度化
- (2) 参加型民主主義と制度構築
- (3) ラテンアメリカからの問題提起と挑戦：ボルト・アレグレ

III 参加型ローカル・ガバナンスが提起する挑戦と課題

- (1) 代表制民主主義と参加型民主主義
- (2) 制度と運動・動員の問題
- (3) 知識と権力：技術官僚制から技術民主制へ
- (4) 共有型政治権力モデル：対等な政治契約と自律性
- (5) 代表と参加との結合：参加の質的問題
- (6) 政治文化の革新
- (7) 「国家-市民社会」の新しい関係

むすびに

はじめに

今日、我々はパラドキシカルな時代に生きている。地球上で自由民主主義が勝利を確信しているまさにその時に、自由民主主義は「南」の諸国のみならず、その深いルーツを持っている「北」の国々においてさえも次第にその信用と確信を失墜させている。代表制と参加の双子の危機は、こうした信頼性と正統性の低下の兆候である。

他方、新自由主義型グローバル化に抗して、世界各地でローカル、ナショナル、リージョナルな共同体は、代替型の民主主義モデルに基づいた民主的実験とイニシアティブを行っている。そこでは、資本主義と民主主義との鋭い緊張ゆえに、より包括的で公正な新しい社会的契約に向けた積極的なエネルギーを生み出している。自由民主主義がますます「低水準」となっている民主主義のヘゲモニー形態は、対抗ヘゲモニー型の「高水準」民主主義形態の挑戦に直面している。

本稿では、自由民主主義が抱える内部矛盾とその限界性を検討することにより、民主主義の「民主化」および深化とその可能性を再考するための論点を検討する。こうした検討と考察は、ある意味で先進国、途上国を問わず、また時代を越えて絶えず試みられる必要があるが、今日、グローバル化の急展開という構造的条件と、広範なアソシエーションの活性化という主体的条件のもとで、その検討の現実的基盤が再浮上していると思われる¹⁾。

本稿での「再考」の視点とアプローチとして、次の点を確認しておく。第1は、「グローバル・サウス」からの提起であること、第2に、グローバル化時代が背景にあること、これはローカルな視点が不可欠なことにもなる。第3に、ポスト「権威主義」の民主化過程の多様な経験を踏まえた議論であること、最後に、ローカル・ガヴァナンスに関わる1つの、しかし不可欠な制度構築への実験に焦点を当てていること、以上である。なお、本稿は、全体としてブラジルのポルト・アレグレの事例を中心に議論を行うことを最初に断っておきたい。

I 自由民主主義は変質したのか

(1) エリート主義型代表制民主主義への変容

<20世紀の民主主義>

ここでは、民主主義という社会科学の大問題を論じる意図はない。まずは、グローバル・サウスをはじめとした、今日の「自由民主主義」論争に批判的なグループの論点を簡単に要約する。

ポルトガルのコインブラ大学の社会学者、サントスとブラジルのミナス・ジュライス連邦大学の政治学者、アプリッアーは20世紀における民主主義の基本的推移とその意味を以下のように総括している (Santos and Avritter, 2005)。

20世紀は民主主義の基本的問題について激しい論争が3度起こっている。20世紀前半の最初の論争における中心的論点は、民主主義が望ましいものであるか否かに置かれた（M.ウェーバー、C.シュミット、H.ケルゼン、R.ミヘルス、J.A.シュンペーターなど）。第二次世界大戦後の第2の論争では、民主主義の構造的諸条件と民主主義の再配分能力の問題、すなわち資本主義と民主主義の緊張についての論争に関連していた（B.ムーア、G.オドネル、A.シェヴォースキー）。

そして、3度目の論争は20世紀末の数十年に起こった。そこでの議論は、冷戦の終焉とグローバル化過程の激化を背景にして、国民国家内でローカル・デモクラシーおよび民主的形態のヴァリエーションへの新たな関心を引き起こし、参加型の伝統を回復させた。ここには民主主義の説明に関する三重の危機が反映している。第1に、民主的可能性の説明に関する構造的枠組みの危機がある（Moore, 1966）。第2に、戦間期の議論の結果として現れた民主的形態の同質の説明の危機がある（Schumpeter, 1942）。そして、第3に、同質なナショナル・アイデンティティ形成過程で抑圧されてきた参加型伝統の回復に基づく国民国家内のローカル・デモクラシーおよびそのヴァリエーションの可能性を考察する新たな傾向がある（Anderson, 1991）。

サントスとアブリッサーは、20世紀における民主主義議論のヘゲモニー形態の本質のひとつは、「民主主義構築における社会的動員と集団的行為の役割の放棄」（戦間期のヨーロッパの議論の解決）、すなわちエリート主義的解決はである（エリート型民主主義）という。その結果、第2の本質は、代表メカニズムの役割についての過大な評価、すなわち社会的参加のメカニズムに結びつかない民主主義である（参加を制限した代表民主主義²⁾）。この民主主義のヘゲモニー形態（エリート主義型代表制民主主義）は、北半球で普及したが、民主主義の論争に関し南半球の諸国から起こった経験と議論を無視している。

アブリッサーは、別のところでもほぼ同様な文脈で民主的エリートの伝統とそれによる民主化分析の限界性を批判している。すなわち、民主的エリートの民主主義への関心は、第1に、政治の範囲を政府の諸活動に還元すること、第2に、政治を「エリート」の手に集中させること、第3に、大衆動員や集団行動が政治制度の展開に圧力を加えることの恐れ、以上の3点に集約できると彼は指摘している（Avritter, 2002: 165）。

このように論じたサントスとアブリッサーの目的は、20世紀後半期の民主主義議論の検討と再構築から出発して、民主主義議論のヘゲモニー形態に対す対抗ヘゲモニーを提起することである。この提起で彼等は、様々なタイプの社会的アクターが意志決定過程に幅広く参加する可能性、政治システムによってそれまで無視されていた問題の包摂、アイデンティティと所属の再規定、ローカル・レベルでの参加を示唆している。

これらの提起は激しい政治的論争の対象となる。実際、資本主義社会、とくに中樞諸国のそ

これは、民主主義と資本主義との間の緊張関係を安定化し、抑え込もうとした民主主義のヘゲモニー概念（自由民主主義のそれ）を強化してきた。そして、この安定化は二つの方法で起こった。すなわち、社会的再分配よりも資本蓄積に優先順位を与え、資本蓄積の優先順位を危険にさらす社会的配分要求によって民主的レジームに「負担をかけすぎ」ないように、市民の政治参加を規制することによってである³⁾ (Santos and Avriter, 2005 : li - lii)。

(2) 民主主義を民主化する

＜対抗ヘゲモニー型グローバル化と参加型民主主義の視点＞

こうした20世紀の民主主義の総括を踏まえ、彼等はより積極的な民主主義プロジェクトを構想する。そうしたサントスとアプリツァーが問題提起するプロジェクトの一端をまず見てみる。

アプリツァーも執筆に加わっている、サントス編著の『民主主義を民主化する』(Santos, Boaventura de Sousa, ed. *Democratizing Democracy: Beyond the Liberal Democratic Canon*, 2005) は、彼が「社会解放の再構築：新しいマニフェストに向けて」(*Reinventing Social Emancipation: Toward New Manifestos*) という題名で行った国際的研究プロジェクトの主要な成果を示した5巻シリーズの最初の巻である⁴⁾。

このプロジェクトの中心的理念は次の点にある。すなわち、近代の社会解放の理念を支え、信頼性を与えた行動と思想は、過去数10年に社会的・政治的闘争の文脈や目的、意味、主体を再定義することとなる現象、すなわち、「グローバル化」と呼ばれていることによって問題視されてきた。

普通、グローバル化と呼ばれることは、グローバル化の諸形態の一つ、すなわちネオリベラル型グローバル化である。それは、グローバル化の支配的・ヘゲモニーの形態であり、新たな資本蓄積システムに対応している。それは、一方で、従来、一定の社会的配分を保障していた社会的・政治的絆から資本を自由にし、資本を脱社会化することを目的としている。他方で、それは、社会全体を市場の価値法則に従わせるよう機能する。この二重の変化の帰結は、世界システム内のネオリベラル型グローバル化によってもたらされたコストと機会の極端に不平等な配分である。南北間の、また一国内の社会的不平等の急激な拡大の理由はここにある (Santos, 2005 : viii)。

この国際的研究プロジェクトの想定は、ネオリベラル型グローバル化がヘゲモニー的であるとしても、唯一の形態ではなく、別の形態のグローバル化によってますます挑戦されてきたことにある。つまり、グローバル化の代替型の対抗ヘゲモニー形態は、ローカル／グローバルの連携・ネットワーク・同盟を通じて、ネオリベラル型グローバル化と闘っている一連のイニシアティブ、運動、組織によって構築されている (Santos, 2005 : viii - ix)。

実際、南北間の新たな争いは、社会、経済、政治、文化の活動の多様な領域で起こっている。

これらの一定の領域では、対抗ヘゲモニー型グローバル化から生まれたオールタナティブがより顕著に見られる。それは、激しい抗争のためだけでなく、イニシアティブや運動や進歩の組織が高い水準の活動と組織的強さに達しているからでもある。このプロジェクトで、サントス等は次の5つの領域、あるいはテーマを分析対象として選定している。第1に、参加型民主主義、第2に、オールタナティブな生産システム、第3に、解放型多文化主義、文化的正義と市民権、第4に、生物多様性の保護とネオリベラル型知的所有権に反対する対抗的知識の承認、そして第5に、新しい労働者の国際主義である。

サントス等のプロジェクト全体の射程は、このようにきわめて意欲的、包括的、かつ戦略的であり、それぞれがきわめて重要な考察対象であるが、本稿で注目する『民主主義を民主化する』の基本的テーマは参加型民主主義である⁵⁾。

その主要な論点は次の点にある。すなわち、民主主義のヘゲモニー・モデル（自由主義的・代表制民主主義）は、グローバル規模で普及しているが、多かれ少なかれ限定的なエリートによる公共福祉の民営化や、代表者と被代表者間の距離の拡大、そして具体的な社会的排除からなる抽象的な政治的包摂、これらの基づいた低水準の民主主義（low-intensity democracy）を保障するにすぎないとの主張にある（Santos, 2005：ix）。

参加型民主主義の動向について、サントスは次のように述べる。最近、参加型民主主義は新たなダイナミズムを獲得してきた。それは主に社会的排除や市民権の矮小化に反対して闘っている従属的コミュニティや社会集団と関係し、より包括的な社会契約や高水準の民主主義への願望により推進されている。都市や農村ではローカルなイニシアティブが発展している。それはまだ萌芽的であるが、参加型民主主義のトランスナショナルなネットワークの形成を生みだしている。そして、南北間の主要な対立の一つは、代表制民主主義と参加型民主主義との対立から生まれている。こうした対立は、代表制民主主義が意図的に参加型民主主義の正統性を拒絶してきた事実から生じており、こうした拒絶は、民主主義のこの2つの形態が相互に深化するような補完的形態を発展させることによってみ解決される。この補完的關係は社会的解放の再発見を可能にする、と（Santos, 2005：x）。

また、サントスは「もうひとつのグローバル化に向けた運動」の歴史的意義についても強調している。それは、最近のグローバル資本主義の段階が「新たな抵抗の形態や新たな社会解放の方向性を要求しているという理念に焦点を合わせた新たな政治的現実」に対応している。極めて多くの社会運動やNGOsからなるこの運動内部から、新しい社会的担い手や実践が現れている。それらは等しく、新しい枠組みで活動しローカル・ナショナル・グローバルな闘争を接合している。これらの新しい社会運動には、それらを正当に扱うために新しい社会理論と新しい分析概念が求められていることである。対抗ヘゲモニー型グローバル化は、「伝統的社会科学の多様なディスプリンに挑戦しているのみならず、社会的・政治的合理性の唯一の生産者と

しての科学的知識にも異議申し立てをしている」。それは、「分析的・理論的問題のみならず、認識論的問題をも提起している」のである。さらに、それは、「新たな政治的問題」を提起する。すなわち、明らかにユートピアの欠けた世界（TINA：“他に代わるものがない”）のなかにユートピアを満たすこと（“もうひとつの世界は可能だ”）を目的にしている（Santos, 2005a : xvii - xiii）。このサントス編著に含まれる諸論文の通底するテーマは、もうひとつのグローバル化である。

サントスとアブリッターは、彼等が目的する「もうひとつのグローバル化」のための「民主的基準の拡大に関するテーゼ」を6項目にわたり提起している。（Santos and Avriter, 2005 : l xiii - l xix）。

1. 民主主義のための闘いは、今日とりわけ民主主義の民主化のための闘いである。

資本主義社会には6つの大きな権力形態、それゆえ不平等な権力関係がある。すなわち、家長長制、搾取、アイデンティティの不平等な差異、商品の物神崇拜、支配、不等価交換である。実質的な理念と実践として、民主主義は様々な社会的・政治的過程を含んだすべての「時間-空間」で闘われなければならない。これらの「時間-空間」がより民主的になれば、人類の経験全体はそれだけ民主的になる。かくして、こうした実質的視点からすると、「真の民主主義は存在しないし、民主化だけが、すなわち終わりのない過程だけが存在する」（Santos and Avriter, 2005 : l xii - l xiii）。

2. 生物多様性の場合と同様、民主主義・多様性（demo-diversity）が保持されなければならない。そして、それは可能なきときにはいつでも拡大され豊富化されなければならない。

民主主義の近代史は、民主主義の一つの形態だけでなく多くの諸形態があることを示している。しかし、グローバルなレベルで民主主義・多様性（demo-diversity）が最近の30年間に減少してきた。そして、自由民主主義が唯一で普遍的モデルとして自己を確立した。自由民主主義がローンの貸与と金融的支援の政治的コンディショナリティに転換されたとき、その神聖化はワシントン・コンセンサス、世銀、IMFによって頂点に達した（Santos and Avriter, 2005 : l xiii - l xiv）。

3. 代表制民主主義は、低水準民主主義となる傾向がある。

この傾向は最近強まったが、その理由は次に点にある。すなわち、民主主義が市民・空間に限定され、主に国家と個人的市民とのトップダウン関係に集中していることにある。過去20年間に、代表制民主主義はとくに3つの理由によってかなり低下してきた。

第1に、民主主義と資本主義の緊張は無くなり、民主主義は事実上、ネオリベラル型グローバル化の条件となった。

第2の理由は、代表制民主主義の正当性を基礎づけていた二つの市場、すなわち、政治的市場と経済的市場の間の混合にある。過去20年間にわたり、規制緩和、公共サービスの民営化、

政治のメディア化、政党と政治キャンペーンの資金調達、経済的市場による政治的市場の汚染の一因となった。

第3に、権限委任（authorization）と説明責任（accountability）との関係の亀裂にある。現代の代表制民主主義には二つの病理が現れた。すなわち、代表の病理（市民はその代表者によって代表されているとは感じていない）と参加の病理（市民は投票が無意味であると確信し、選挙に参加することを止める）である（l xv - l xvi）。

4. 民主主義の深化は、参加型民主主義と代表制民主主義との新たな補完性にますます依存する。サントスとアブリッアーの意見では、参加型民主主義と代表制民主主義の結合を可能にする形態が二つある。すなわち、共存と補完性である。

第1の形態は、様々な手続き、行政機関、制度的デザインのヴァリエーションは多様な形態での共存を暗示している。ナショナルなレベルでの代表制民主主義は、ローカルなレベルでの参加型民主主義と共存している。

第2の結合形態（補完性）は、代表制民主主義と参加型民主主義とのより深い接合を意味している。参加型手続き、政府をモニターする市民的形態、そして公的熟議（deliberation）の過程は、ヘゲモニー型民主主義モデルが考えている代表と熟議の一部を代替できる。その目的は、文化的多元性や社会的参入の必要性を民主的アジェンダの中に再導入する、新たな政治的制度に関連する文化的革新のローカルな民主的形態を強化する過程と結びつけることにある。補完性の概念は、はじめ政府によって行われた意志決定権限の移転と／あるいは委譲を通じてローカル・レベルで参加を拡大するため政治社会による決定を意味する。

問題は国家の民主的転換である。国家は自己を配分的・文化的実験の空間に変えなければならない。この意味で、新しい民主主義は自己を全面的に新しい社会運動に変えなければならない。現代社会にまだ存在している解放の可能性が見いだされるのは、新たな形態の制度的実験の創造力においてである（l xvii - l xviii）。

5. 対抗ヘゲモニー型民主主義の強化は、ローカルなこととグローバルなことの接合に依拠しなければならない。

ローカル・レベルからグローバル・レベルへの対抗ヘゲモニーの移動は、参加型民主主義の強化にとって基本的である。対抗ヘゲモニー型モデルは、参加型民主主義の様々なローカルな経験の間の、あるいはこれらのローカルな経験と参加型民主主義の推進に興味を示したトランスナショナルな運動や組織との間の、トランスナショナルな接合にある。対抗ヘゲモニー型グローバル化はこれらの接合に基づいており、それは対抗ヘゲモニー型ローカル、すなわち 対抗ヘゲモニー型グローバルの基礎単位であるローカルの設立を可能にする。それは、高水準民主主義の可能性により活気づけられた民主的実践の成功にとって本質的である。民主主義の拡大と深化の点で、対抗ヘゲモニー型グローバル化の強さはローカルな実践の、ナ

ショナル、リージョナル、コンティネンタル、あるいはグローバルなネットワークに大きく依拠している。

6. 歪曲と取り込みの危険性は切迫しており、その危険性は民主主義を民主化するという考えによって活性化された絶えざる民主的な警戒によってのみ回避される。

参加型民主主義の実践は、社会的排除と差異の抑圧を正当化する目的をもったヘゲモニー的諸勢力とアクターによって取り込まれる可能性がある。参加型民主主義の実践もその歪曲と粗悪化の危険をけっして免れていないのである。

それは極めて多くの方法で歪曲される。すなわち、参加の官僚化、参加の取り込みを通じての新たな装いのもとでのクライエントリズムの再導入、熟議型参加の党派的な道具化、参加型諸制度の操作と従属的諸勢力の排除、論争的・熟議型テキストの技術的・管理的植民地化による一般民衆の知識の脱正当化、国家による委譲の操作的利用などである。その結果、国家は経済的・社会的諸権利の保護者としての責任から撤退する。こうして、参加型民主主義はごまかしに変わる。参加型民主主義の領域では、民主主義は限定のない原理である。そして民主化の課題は、それ自体民主的過程をますます要求することによってのみ維持される (Santos and Avritter, 2005 : l xviii - l xix)。

(2) ファンクとライトの議論

ハーバード大学の公共政策学者、ファンクとウィスコンシン大学の社会学者、ライトも自由民主主義を批判的に検討し、彼等が「エンパワー型熟議民主主義」(Empowered Deliberative Democracy : EDD) と呼ぶ制度改革戦略の原則と制度構想を提起している。その前提としてまず、自由民主主義について以下のように総括する。

国家の課題がより複雑になっており、政体の規模が大きくより異質となるにつれて、19世紀に発展した自由民主主義の制度的諸形態、すなわち「代表制民主主義プラス技術・官僚的行政」は、21世紀に我々が直面している新たな諸問題にますます適用しなくなっている。「国家を組織する方法としての民主主義」は、立法および執行諸機関の領域に基づいた政治的指導部の競争選挙と狭く認識されるようになった。しかし、次第にこの政治代表制メカニズムは、民主的政治の中心的諸理念——すなわち、市民の積極的政治参加の促進、対話を通じての政治的コンセンサスの形成、生産的経済と健全な社会を基礎にした公共政策の工夫と実現、そして、よりラディカルで平等主義的な民主主義的理想観において、すべての市民が国の富から利益を享受する保障——の実現には有効ではなくなった。

こうした民主主義状況に対して政治的右派は、参加や大きな応答性、より創造的で効率的な民主的国家介入の諸形態よりも、規制緩和、民営化、社会サービスの減少、そして国家支出の削減を通じて基本的に対応した。そのスローガンは、「国家は問題で、解決ではない」である。

他方、政治的左派の立場は、ファングとライトの立場もここに含まれるが、次のようなものである。「積極的な民主的国家」の時代は終わっており、私生活中心主義への後退と政治的消極性が「進歩」の避けがたい代償である。しかし、問題は国家が直面している課題よりも、諸制度に関する特定な構想に関係している。もしそうであるならば、左翼の基本的な挑戦は、伝統的な諸価値——平等主義的社会正義、集团的決定に対する民衆の統制と結びついた個人的自由、共同体と連帯、諸個人がその潜在的能力を実現可能にする方法で諸個人を開花させること——を前進できる転換型の民主的戦略を発展させることである（Fung and Wright, 2001 : 5-6）。

ファングとライトは、5つの実験を検討している。①シカゴにおける地区ガバナンス会議、②ウィスコンシン地域訓練パートナーシップ（WRTP）、③絶滅の危機に瀕した種に関する法（Endangered Species Act）のもとでの環境保護計画、④ポルト・アレグレの参加型予算、⑤西ベンガルとケーララのパンチャヤート改革、である。

これらの5つの改革はその構想、問題領域、範囲の詳細はかなり異なっているが、それらすべては「普通の市民がその生活に直接影響を与える諸政策に効果的に参加し、影響を及ぼす方法を深化させようとしている」。彼等は、これらの実験の共通した特徴から、この改革をEDDと呼ぶ。なぜなら、それらは「普通の市民の参加と能力を信頼している点で根本的に民主的な潜在力を持っており、彼等は道理に基づいた意志決定を行うがゆえに熟議型（deliberative）であり、行動と議論を結びつけようとしているゆえにエンパワーされている」からである（Fung and Wright, 2001 : 7）。

<EDDの原則と制度的デザインの特徴>

彼等の議論は多岐に及ぶが、ここではEDDの原則と制度的デザインの特徴を紹介しておこう。EDDは社会科学と民主主義理論における3つの潮流を前進させようとしているという。

第1に、EDDはコミュニケーション、公的正当化（public justification）、熟議（deliberation）の諸実践や諸価値についての分析からその規範的関与の多くを学んでいる⁶⁾。それは、正義についての価値対立や原則に関する抽象的諸問題から道路舗装、学校改善、居住環境管理のような極めて具体的な諸問題まで、熟議の適用を拡大している。それはまた、特定の組織や実践の改善に向けた現実的な熟議の理解と方向を深めるために社会的経験を整理すべく、特定の組織や実践に熟議を経験的に位置づけている。

第2に、市民の参加と二次的アソシエーションに関する最近の一連の研究は、EDDに向けてのもうひとつの出発点を提供している⁷⁾。この学問的グループは、活発で効果的な民主主義に対する市民生活と非政府組織の重要性を理解しようとしている。EDDは、形式的な国家諸制度の再編成が市民社会での民主的関与を刺激できるか否か、そして相互強化の効果的循環を形成できるかどうかの洞察を進めている。

最後に、EDDは、政治的代表制と官僚的行政の編成よりも、効果的で参加型の民主的諸制度を発見し構想する広範なコラボレーションの一部である⁸⁾。EDDは市民参加の諸制度や実践、効果についてのかなりの理解をその研究につけ加えている。

こうして、ファングとライトは暫定的かつ抽象的だが、これらのすべての実験に類似する3つの一般的原則を示す。すなわち、第1に、特定の具体的諸問題に焦点をあてること、第2に、これらの諸問題により影響を受けた普通の人々およびそれらの諸問題に身近な役人の関与、第3に、これらの諸問題の解決に対する熟議型発展、である。ここで検討された改革の文脈で、3つの制度的デザインの特徴がこれらの基本的原則の実践を安定化させ深化させている。すなわち、(1) エンパワーされたローカルな単位への公的な決定権限の委譲、(2) 責任、資源配分、そしてコミュニケーションの公的な連携の創出、(3) インフォーマルな、あるいはボランティアな事柄としてよりも、努力の成果を解決し、これらの分権的問題を支援し、導く新たな国家制度の創設と活用である (Fung and Wright, 2001 : 17)。

彼らのEDDの3原則を補足しておく。

第1原則 (実践的指向) の特徴は、すべてがきわめて具体的な関心事に突き動かされたガバナンス構造を進展させていることである。これらの実験は社会の諸部門に財を供給している。この実践的焦点は諸制度を生み出す。そこにおいて、権力や資源をめぐるお互いに競争することに慣れてきたアクターは、より同質的な関係を構築し協力し合う。

第2原則 (ボトムアップ型参加) が意味していることは、「すべての改革は目標とされた諸問題によって直接影響を受けた人々のための新たなチャンネルを作りあげる」こと、したがって、「複雑で技術的な問題は訓練を受けた専門家によってうまく解決される」という言説を相対化する重要性である。その理由として、第1に、ある種の新しい流動的な公的問題への効果的な解決は、狭い訓練を受けた専門家よりも、多様で比較的開かれた精神を持った市民と領域の協力によって提供された多岐にわたる経験と知識を必要とすること、第2に、草の根型活動家の直接参加は、説明責任を拡大し、政党やその官僚的機構が持っている無駄を削減できることである。ブラジルのポルト・アレグレやインドのケーララのような途上地域では、参加拡大の主要な成果の一つは、パトロネージ型利益配分から財政的漏出をふさぎ、伝統的政治エリートに支配を緩めてきた。技術的専門家の仕事は、「民衆の熟議型意思決定を促進し、市民のインプットを先取りするよりも専門家的洞察と市民の洞察のシナジーを導入すること」である (Fung and Wright, 2001 : 18)。

第3原則 (熟議型解決の創出) は、参加者はお互いの立場に耳を傾け、時間をかけた考察の後に集団的選択を生み出す熟議型意思決定の重視である⁹⁾。現実世界の熟議は、しばしば白熱した対立、勝者と敗者によって特徴づけられている。真の熟議の重要な特徴は、「参加者が集団的行動を完全に是認するか、最大限その行動に利点を見いだすことを必ずしも必要とせず、

彼等がその行動を受け容れられる理由を見いだすこと」にある。表面的な熟議型過程の一つの危険性は、特殊利害によって動機づけられた正統性の立場を高め、操作する権限を使おうとする参加者がいることにある（Fung and Wright, 2001：19）。

II 参加型民主主義と制度構築

（1）南の参加型ローカル・ガバナンス：戦略と制度化

ラテンアメリカの民主主義を「深化させる」努力は、1980年代半ば以降、この地域に吹き荒れたネオリベリズムとエリート支配型民主化の波に抵抗する点で際だっていた。政治的民主主義の深化は、政策決定が行われる政府領域に関する情報やそれへのアクセス、そして政治的・制度的編成の工夫を含んでいる。ラテンアメリカでは、公式には民主的政治体制の下においてすら、こうした情報やアクセスは極めて少数の特権的階層によって享受され、従属的集団や階級は効果的に拒否されてきたのである（Alvarez, 1993：193）。

また、ラテンアメリカの民主化議論は、典型的には制度強化と民主的安定性の諸条件に集中していた¹⁰⁾。こうした実現可能で効率的な民主的制度の構築に関心を示す必要はあるが、今日では、より包括的な民主的制度が如何に作られ、ラテンアメリカの新たな民主主義の質ならびに安定が如何に高められるかを考察することが民主化と民主主義理論にとって避けられない課題となっている¹¹⁾。とくに、政策立案とその実施に向けた非エリートのアクセスを拡大するチャンネルと戦略に一層の関心を払う必要がある。極めて階層化したラテンアメリカ社会において、重要なことは民衆階級の利益が事実上、排除されないような民主的制度を構築することの緊急性である（Alvarez, 1993：213）。

この意味で、新たな参加型イニシアティブの実現に関して、現在、広範囲に議論されていることは注目に値する。そして、一連の豊かな革新と方法が政策やガバナンスの領域で、参加の強化のために使われている。サセックス大学の政治社会学者、ジョン・ガベンタは、共同運営や多様な形態のパートナーシップを通じて公共サービスを実施する点で、同じく、共同の計画立案や熟議の点で、市民社会が国家とともに活動するより公式化された諸領域があることを指摘する。また、方法や戦略の違いにもかかわらず、参加型アプローチが「法的権利としての参加」への要求によって強化されるならば、それはきわめて大きな影響力をもつ可能性があることを強調する。「参加への諸権利」は、政府やドナー、あるいは高次の権威からの「招待による参加」よりも、潜在的には一層エンパワーされた関与形態である。それはまた、自由で公正な選挙への権利や集会および表現の自由への権利のような他の重要な民主的諸権利を補完し、拡大することになる（Gaventa, 2004：18）。とくに、ローカル・ガバナンスは、参加の新しい諸権利が法律に具体化される領域である¹²⁾。

ローカルな参加型イニシアティブの戦略とアプローチを検討する場合、また、対抗ヘゲモニー型グローバル化や参加型民主主義を構想する際に、ローカルの位置づけ、新しい形態の参加型ガヴァナンス、市民参加を強化するための革新的戦略とその具体的な制度構築が重要になる。

まず、対抗ヘゲモニー型グローバル化と「ローカル」の関連についてサントスは次のように述べている。対抗ヘゲモニー型グローバル化の支配的な概念は、トランスナショナルなNGOや社会運動の活動や抵抗に限定される傾向がある。国境を持たない積極的行動主義のトランスナショナルな民主的運動は、確に対抗ヘゲモニー型グローバル化の一形態である。しかし、これらの運動は、「トランス・ローカルな、ナショナルあるいはグローバルな権力に抵抗するためにローカルな闘争を動員しようとするローカルなイニシアティブから発展したこと忘れるべきではない。実際、これらの抵抗なしに、トランスナショナルな民主的運動は持続できなかつたし、持続できない」。我々は「ローカルなこととグローバルなことの弁証法が、その両者の二分法に置き換わる時代」に入りつつある。したがって、我々の時代には、(ヘゲモニー型グローバル化に対して)社会的解放は「ローカルなことの脱グローバル化」と(対抗ヘゲモニー型グローバル化の一部としての)「ローカルなことの再グローバル化」の二重運動を伴っている(Santos, 2005: xxvi)。

このサントスの指摘に留意して、ローカル・ガヴァナンスへの熟議型・参加型アプローチを検討する必要がある。このアプローチは近年、合衆国やヨーロッパの一部でも急速な関心を得てきたが、その多くは世界の途上国から学ばれており、これらの国は長期にわたる植民地支配や権威主義支配の後の新しい民主主義の建設過程にある。

世界中で、多くのイニシアティブが新たな形態の参加型ガヴァナンスの発展と制度化を求めており、コミュニティ・レベルの社会的・経済的諸問題の解決にそれを結びつけようとしている。これらのアプローチは、より大きな市民的関与が貧困と社会的正義の問題に取り組む手段であるだけではない。それは、民主主義の「成熟」と「出現」の点で現在、広く論じられている「民主主義の赤字拡大」に取り組む手段でもある。

他方、ガベンタは新しい形態の参加型ガヴァナンスの出現を検討し、市民参加を強化するための革新的戦略と法的枠組みを指摘し、合衆国ならびに他国における熟議型の参加ガヴァナンス分野の拡大に適用できる幾つかの教訓を引き出している(Gaventa, 2004: 16-18)。彼は、南の諸国を含めて広く認識されている「民主主義の赤字」への積極的対応として、新しい形態の参加型ガヴァナンスに注目するのだが、この点について次のようにその主張を展開する。

「民主主義の赤字」は今や広く認識されているが、対応方法には不一致がある。一方で、市民参加過程の強化、すなわち、新しい形態の統合、協議、動員を通じて普通の市民が「声」を行使できる方法に関心が示される。他方、制度的デザインの変化や「良い政府」にむけた権限付与の構造に焦点を当てることを通じて、これらの諸制度と諸政策の応答性と説明責任を強化

することに関心の多くが払われてきた。

しかし、ガベンタは市民参加の強化と制度的強化の双方からの対応方法で活動する重要性を指摘する。参加型アプローチが「プロジェクトから政策に拡大されるにつれて、それらは政府の領域に入り、参加は制度的変化の問題に関わるときにのみ有効であり得る」と。政府の応答性についての関心が増大するにつれて、市民が国家に関わり、要求する方法についての問題も重要になってくる。そこで、彼は「政府についての議論からガバナンスについての議論への変化」を考察し、「国家、市民社会、市場の間の広範な関与形態」に焦点を当てる。

「北」でも「南」でも、今後の進路は、必要な公共サービスを提供できる責任ある効率的な国家と、より活動的・積極的市民に焦点をあてることのコンセンサスが広がっている。今後の議論では、市民は公共サービスの単なる「利用者あるいは選択者」から政策それ自体の「制作者あるいは形成者」に変化している（Cornwall and Gaventa, 2000）。この過程で、参加は「協議以上のことを意味する。すなわち、政策の形成と資源の配分における意思決定に対する責任の共有」を含んでいる。このアジェンダの過程で、世界中で多くのイニシアティブは新しい形態のガバナンスを追究してきた。それは、「新しい方法で市民と国家を結びつけ、市民とその政府との関係を再建」しようとした。

これらの多様なイニシアティブには幾つかの共通する特徴があることに、ガベンタは注目する（Gaventa, 2004: 17-18）。すなわち、第1に、より活動的・参加型の市民権形態への関心である。これは、1980年代と90年代初めの「消費者としての市民」の観念から、政治やサービスの提供に関わる市民への変化である。第2は、統合への関心である。これは、とくに、貧しい人々、人種的・エスニック的マイノリティ、若者、老人などこれまで排除や周辺化されていた人々を参加させる関心である。同時に、第3は、新たな形態のパートナーシップにおける多様な利害関係者を統合する関心である。これは決定とプロジェクトについての広範な「所有権」を可能にする。第4に、熟議の公平性と方法への関心がある。それは政策決定を正当化し、支持する知識と対話の活用を含んでいる。そして、第5に、広範な説明責任の形態への関心である。これは多様なパートナーが制度と政策形成者に責任をもたせることを可能にし、社会的説明責任ならびに法的・財政的・政治的諸形態を含んでいる。

このアプローチを通じて、「参加がよりよいガバナンスと一層の参加型市民を通じて民主主義の赤字の克服に貢献するのみならず、コミュニティとサービスの提供の改善」という開発目標をも満たすことが望まれている。

（2）参加型民主主義と制度構築

カリフォルニア大学（サンタクルス）の政治学者、ソニア・E.アルバレスは代表制スキームを工夫することの重要性を強調する。もし歴史的に民主的市民権の効果的行使を否定されてき

たこれらの従属的集団や階級による政府の政策立案に関する情報、そのアクセス、そして影響力をすすめる一組の再分配的な政治・制度的編成として民衆民主主義を定義するなら、また、もし我々が「民衆階級」の利害が所与のものでもなく、固定的でもなく、「科学的に認識可能でもない」と想定すれば、誰が民衆部門の「正統的対話者」であるかの決定を民主的左派政府に可能にする代表制のスキームが工夫されることが肝要であると (Alvarez, 1993: 210)。

根本的な民主主義の再構築の必要性を主張する論者は多いが、この新たな「概念的かつ実践的な民主主義」を発明するプロジェクトは、最近では、ハートとネグリの主題の一つでもある。近代初期の革命家たちのように、「グローバル化時代に即して民主主義の概念を作り直し、この時代に適合する新しい制度の形や運用を造り出さなければならない」と (Hardt and Negri; 邦訳 (下) : 88)。

ポルト・アレグレの参加型予算編成は、新しい形態の参加型ガバナンスの先進的な制度構築の実例である。しかし、参加型民主主義と制度構築についての経験的研究はいまだ十分に深められているとはいえない。ここで再びファンクとライトの議論に戻る。それは、彼等が前述したEDDの視点から分析した事例を基にして、試論的とはいえ、民主的諸価値の前進、安定化、深化に貢献する制度的デザインの本質的かつ一般的特徴を積極的に提示しているからである (Fung and Wright, 2001: 21-23)。

第1の制度的デザインの特徴は、権限委譲と国家機関の再編である。EDDは、争点と地理的空間の双方に位置づけられた諸問題を目標にして参加を説得する。したがって、その制度的現実はそのに見合った国家機関の再編を要請する。それは、ローカルな活動単位への行政的・政治的な権限委譲を伴い、その単位は解決の工夫と実施に責任を持ち、実施基準を説明する。「下からの改革機関は単なる助言ではなく、実質的な公的権力と考えられる国家転換の産物である」 (Fung and Wright, 2001: 21)。

第2の制度的デザインの特徴は、「集権的監督と調整」にある。ローカル単位は実質的権限と裁量を持つが、それらはEDDにおける意思決定の自律的で単位化した場として活動しない。むしろ、その各事例は「ローカルな単位を上位の諸機関に結びつけるコミュニケーションと説明責任の連携」を特徴としている。これらの中心的機関は資源の調停と配分、ローカルな単位がそれ自身では取り組めない問題の解決、失敗したグループの病的あるいは不完全な意思決定の修正、境界を越えた革新と学習の普及である。インドのパンチャヤート制度やポルト・アレグレのPBは、村落や地区の意味ある決定を高次なレベルの政府に提示している (Fung and Wright, 2001: 22)。

ファンクとライトは次のようにも言う。EDDは新しい形態の「調整型分権化」を示唆している。それは「自律的分権化」への要求が強い新左翼型政治モデルとも違う。これらの新しいモデルは、実践的判断から民主的集権化と厳格な分権化をともに役に立たないとして拒否する。

民主的集権化の硬直さは、「ローカルな環境と情報の軽視に導く」ことが多いし、その結果、経験から十分に学んでいない。他方、調整なしの分権化は、市民を小規模な単位に孤立化し、問題を解決する方法を示さず無謀な手段に導くことが多い。EDDの諸改革は、ローカルな単位間の情報と責任の共有を構築しようとする（Fung and Wright, 2001：22-23）。

第3の制度的デザインの特徴は、「国家中心ではなく、自発的でもなく」である。すなわち、「国家権力を植民地化し、公的なガバナンス制度を転換していること」である。自然発生的な行動の多くは、外側からの圧力を通じて国家の結果に影響を及ぼそうとする。そうすることで、最も成功したこれらの活動は、実行性、参加、そして、多分、市民的あるいは政治的諸組織における熟議といったEDDの諸原則を前進させている。しかし、それらは「国家のガバナンスの基本的制度を無傷のまま残している」。対照的に、「EDDの諸改革はこれらの諸原則に沿って公的制度を作り直そうとしている。それは、熟議や民衆参加のために国家権力や諸資源を潜在的に活用」し、これらの実践に永続性と広範囲なアクセス可能性を与えている（Fung and Wright, 2001：23）。

このようにEDDの実験は、国家権力のメカニズムを永続的に動員された熟議型で民主的な、草の根型の諸形態に転換しようとする。これらの実験は、その中心的活動が「権力と闘わない」点で、多くの多様な積極的自助より「ラディカル」ではない。しかし、それらの実験は広範な改革の射程をもち、実質的な決定をするために国家あるいは自治機関から権限を付与されている。さらに重要なことは、その実践の方向をたんに一時的に変更しようとするだけでなく、権力の中心的手続きを変換しようとする。政党や社会運動、利益集団がしばしば組織内部の熟議の過程を通じてその目標を設定し、またそれらの目標を実現するため企業権力や政治権力と闘うが、これらの実験は国家と企業内部の決定過程を再編する。

これらの転換は、暗に普通の市民の継続的参加を制度化しようとしている。この永続的参加は、指導者／エリートが特定の結果を求めて民衆参加を動員する結果志向で、キャンペーンを基本とした社会運動や選挙競争の双方の比較的短期の民主的契機とも対照的な立場にある（Fung and Wright, 2001：23）。

（3）ラテンアメリカからの問題提起と挑戦：ポルト・アレグレ

＜アプリッターの異議申し立てと問題提起＞

アプリッターは民主的エリート主義の仮説をラテンアメリカの歴史的経験から以下のように鋭く否定する¹³⁾。

ラテンアメリカにおける民主主義崩壊の原因についての分析は、2つの事実を明らかにしている。それは、大衆社会分析やエリートの合理性といった最も重要な民主的エリート主義の仮説に明らかに矛盾していたし、それらは少なくとも、いわゆる「民主化の第2の波の逆転」を

説明できなかった。1964年から73年の間、ラテンアメリカにおける民主主義確立の失敗の根底にある要因は、エリート間競争モデルに固有の矛盾である。民主的エリート理論の2つの特徴は、初めからラテンアメリカでは展開されていなかった (Avritzer, 2005 : 381)。

第1に、「エリートが想定する民主的価値への忠実な支持」といた仮説は、ラテンアメリカの民主主義におけるエリート間論争によって引き起こされた不安定性を説明できない。1964年のブラジル、1966年のアルゼンチン、1973年のチリにおける民主政の崩壊はその典型である。

第2に、この時期の大衆動員の役割も再検討されなければならない。大衆動員は多くの場合、エリート間競争におけるゲームのルールを確保しようと意図した動きである。ラテンアメリカの民主主義崩壊はどれも大規模な大衆動員と結びついていなかった。反対に、それらの多くは、選挙を事後的に逆転しようとする試みにより引き起こされ、ある種のエリート支援形態として利用された。

そもそも、民主的エリートの民主主義アプローチには2つのギャップがある。第1は、民主的エリートと非民主的エリートを区別することの失敗である。第2は、大衆動員を理解する能力の欠如である。ところで、大衆動員には2つの異なったタイプがある。すなわち、第1のタイプは、事実上、政治過程を混乱させることができる反制度型動員である。しかし、第2のタイプはボランティア型アソシエーション、社会運動、その他の参加型フォーラムなどから成っている集合行動である。後者の場合、集合行動は既存のアソシエーション・ネットワークを基盤にしており、民主的生活と十分両立可能である。ラテンアメリカにおける多くの政治活動は第2のカテゴリーに当てはまり、民主的集団行動の可能性について、社会運動理論家によって後に発展させられたアプローチを先取りしている。結局、「大衆動員と民主的崩壊の直接的関係をあらかじめ想定することで、民主的エリート主義は民主主義を維持する集合行動の可能性を見失った」のである (Avritzer, 2005 : 381)。

こうして、アブリツァーは民主主義のヘゲモニー概念 (すなわち、民主的エリート主義的概念) についての3つの仮説に異議申し立てをする。第1は、民主主義が定着されるために、参加の諸形態を制限すべきであるとする観念。第2に、合理的・階層的な行政形態は独立した官僚制によってのみ追求されるとする観念。そして、第3に、あらゆる形態の集合行動は同じであり、それらは動員と制度の矛盾を生み出すという観念、以上の3つの仮説である。これと反対に、ブラジルの場合、ほとんどの形態の集合行動は民主的であり、それらは参加型の新たな制度的工夫を創出でき、新たな文化的要素を政体に取り込めた。アブリツァーはこれら3つの要素をブラジルの参加型民主主義の一例、すなわち、参加型予算編成 (PB) 過程の事例にてらして論じている (Avritzer, 2005 : 381-382)。

<ポルト・アレグレにおける参加型民主主義の発展>

サントスとアブリツァーは、権威主義体制後のブラジルで現れた多様な参加形態の中で、PBがとくに優れていると評価しその意義を述べる¹⁴⁾。

ブラジルの場合、「参加への意欲は民主化過程に共通した遺産の一部である。この民主化は、民主的社会アクター、とくにコミュニティ運動から生まれたアクターが参加という言葉の意味を議論するように導いた。ポルト・アレグレ市の場合、この議論は政治社会、とくに労働者党による現実的な参加領域の開放と結びついていた。これは、ローカル・レベルにおける代表権限 (mandate) と効果的な熟議 (deliberation) 形態とを接合する労働者党政府のイニシアティブを通じて、参加型民主主義と代表制民主主義の諸要素の効果的な結合形態の登場に導いた」(Santos and Avriter, 2005 : 1 viii)。

サントスとアブリツァーが強調する「代表制民主主義と参加型民主主義の諸要素の成功した最初の結合形態」は、ブラジルの様々なレベルで起こっている。すなわち、ローカルなレベルでは、公共財の配分に関わる優先順位について、市民は交渉と熟議過程に参加している。この過程は、「民主主義が新たな社会的原理に接合される必要性」を具体化している。参加型予算編成の場合、この原理は二つの要素を持っている。すなわち、公共財の公正な配分、そして社会的アクターそれ自体の内部でのこれらの財にアクセスする民主的な交渉である (Santos and Avriter, 2005 : 1 viii)。

こうして、PBの中心的目標は、予算資金の配分に関する共同決定を通じて、公的資源の共同管理のための、そしてその決定の効率的実施に関する政府の説明責任のためのダイナミズムを活性化し、持続的メカニズムを確立することである¹⁵⁾。

PBはこうした目標から現れ、次の3つの主要な特徴ないし原則のなかに示されている。すなわち、(1) 参加は、コミュニティ組織を含めて、いかなる組織に帰属していようとも、特定の地位が無くても、すべてに市民に開かれている。(2) 直接民主主義と代表制民主主義との結合は、内部ルールの明確化を参加者自身のものとする制度的ダイナミズムを生みだしている。(3) 投資のための資源配置は一般的基準——優先順位を明確に定めるために参加諸制度によって確定された実質的基準——と技術的基準——政府、連邦、州、市の法的規範によって定められた技術的・経済的実現可能性の基準——の結合に基づいている。すなわち、参加者によって決められた決定とルールは、行政行為の技術的・法的要求と両立可能であり、財政的制約をも尊重される (Santos, 2005 b : 314-315)

Ⅲ 参加型ローカル・ガバナンスが提起する挑戦と課題

前述したブラジルのPBの事例が、ヘゲモニー型民主主義である自由民主主義を超える要素と可能性を持っているのか。少なくとも、サントスとアブリツァーたちが提起する対抗ヘゲ

モニター型民主主義への構想と制度改革が部分的にでも現実化されているのだろうか。本稿ではこの問題を肯定的に考察してきたが、さらに検討を要する若干の理論的課題を取り上げてみる。

この理論的課題として、第1に、代表制民主主義と参加型民主主義の問題（ここには、両者の関係、参加の有効性・公平性・深さといった質の問題、代表の質やリーダーシップの能力の問題などが含まれる）がある。第2に、制度と運動・動員の問題（社会運動と政党を含む）、第3に、知識・技術と権力の問題（官僚制、情報支配・独占、説明責任と住民による統制・監視といった問題を含む）、第4に、政治文化の革新の問題（とりわけ、権威主義、クライエンテリズム、ポピュリズムの文化変容について）、そして第5に、「国家・市民社会」の新しい重層的な組み換え型関係（参加型ガバナンスの制度構築）などがあげられる¹⁶⁾。

（1）代表制民主主義と参加型民主主義

現代民主主義を考察する際に重要な問題の一つは、2つの民主主義形態（参加型民主主義と代表制民主主義）の緊張関係を如何に解決するのかという点にある。この問題は、ある意味で理論的にも実践的にも結論を得ることができない課題であろうが、民主主義の具体化のなかで様々に模索され実験されている。

代表制民主主義についても、参加型民主主義についてもこれまで多くの政治理論家が多岐にわたる優れた洞察を行ってきたのでここで改めて論ずる必要もないが、まず、2つの民主主義形態について、本稿と関連する問題についてだけ確認しておく。

<代表制民主主義への批判>

代表制民主主義に対する批判は、歴史的にみても民主主義に関する基本的論争点のひとつであったことはあらためてはいうまでもない。しかし、今日の論点は、新自由主義型グローバル化の展開過程で代議制民主主義の空洞化と欺瞞性がますます明らかになっていることであろう。ハートとネグリはこの状況を次のように述べている。

「今日きわめて多くの人びとが自国の政府やメディアの代表性の欠如だけでなく、グローバルなレベルでの代表性の欠如に対していっそうの異議申し立てを行っているのは、なんら不思議なことではない。・・・これらの抗議行動は民主主義的代表制の危機だけでなく、政治的言語の腐敗も浮き彫りにしている」(Hardt and Negri; 邦訳(下):140)

彼等は、これらの不満のなかに、「本来の意味を骨抜きされた近代立憲主義の基本原則を少なくとも三つ——代表なくして権力なし、権力の分割、そして言論の自由——みてとる」。そして、グローバル化の時代において、「自由主義の歴史的重要性はすでに過ぎ去った」と結論づける。

ところで、代表制を分析する有効な視点は、彼等が強調する「離接的総合のメカニズム」で

ある。すなわち、「連結することと切断すること、結びつけることと切り離すことを同時に行う」メカニズムである（Hardt and Negri; 邦訳（下）：93）。さらに彼等は、マックス・ウェーバーにならって、代表制の三類型を分類している。その基準は、代表する者と代表される者との分離の度合いである。

その第1の「専有的代表制」（傍点は著者。以下同じ）は、代表する者と代表される者との結びつきが最も弱く、分離がもっとも顕著な形である。代表者がすべての意志決定の力を自分のものとして専有する。第2は、「自由代表制」で、代表される者は代表する者に対して一定の直接的つながりをもつが、その制御力は制約され限定的である（例えば、選挙制度）。第3は、「指示的代表制」である。これは代表される者が代表する者を絶え間なく制御する代表制であり、両者の間に強力な結びつきをつくり、代表制における分離の幅を小さくしている。彼等は、ポルト・アレグレにおける予算配分過程への市民参加を、このメカニズムの一例としてあげている（Hardt and Negri; 邦訳（下）：98-100）。

この三類型は、代表制民主主義への批判的認識と再検討にとって有益である。

他方、参加型民主主義への支持と評価は高まっており、問題は参加型民主主義の現実性にある。ヘルドは、マクファーソンとペイトマンの議論から「参加民主制」モデルの主要原則を以下のようにまとめている（Held, 邦訳, 1998：344）。

「参加民主制」モデルの「正統化の諸原理」として、「参加型社会」においてのみ自由と自己発展の平等な権利が実現可能であること、政治的有効性感覚を高め、集团的諸問題に対する関心を涵養できること、同時に、統治過程に持続的関心をもち得る良識ある市民を育成する点をあげている。その「鍵的諸特徴」としては、職場や地域社会を含めて、主要な社会制度の調整に市民が直接参加すること、代議制ないし議会構造を「参加型政党」をもって運営すること、政治諸形態の実験の可能性を確保するため、開かれた制度体系を維持することなど、を指摘している。そして、「一般的諸条件」に関しては、物質的資源の再配分を媒介として、多くの社会諸集団の貧困な物質的条件を直接改善すること、無責任な官僚制権力の最小化を期すること、決定の周知化と情報の公開性、男性のみならず女性の公的生活への参加などを指摘している。

参加型民主主義がモデルを越えて現実化するには、「広範な参加の可能性や効果に関する事実の蓄積」と実験が必要であり、その「参加型社会」は「実験型社会」であろう（Held, 邦訳, 1998：343）。

現代民主主義に本質的に思える参加型民主主義と代表制民主主義の緊張関係の解決方向は、多くの民主主義理論家が考えたような両者のゼロ・サム関係を越えた新たな関係を定式化することにある。政治的实践も民主的政治理論も、この緊張がポルト・アレグレにおいて十分に解決されたとは言えない。PBはゼロ・サム関係を克服する方向で際だった進歩を遂げているが、また「シンボル化されたハイブリッドな公共空間——市民社会と自治体執行部の共同運営の結

果——が存在」(Santos, 2005: 360) するにもかかわらず、PBは現在、実験中のガバナンス形態である。

ここで確認すべきことは、代表制民主主義と参加型民主主義との関係についての理論的議論において、しばしば一方が他方なしには存在しないことが忘れられていることである。とくに、複雑な政治過程における参加型民主主義は、いつも委任や代表の審級の設立を想定している。この点で、PBの経験は示唆的である。

PBは2つの段階で行われる交渉と協議の過程に社会的諸アクター、地区アソシエーション・メンバー、そして一般の市民を含んでいる。すなわち、参加が直接的である参加型段階と代表と／あるいは審議委員 (councilor) の選出を通じて参加が行われる代表型参加である (Avritzer, 2005: 387)。

PBの決定モデルは、市長とその執行部の民主的な代表性の原則を草の根組織や審議会に組織された市民の参加型民主主義の原理に調和させようとしている。しかし、政府は執行部に限られてはいない。すなわち、むしろ、政府は市議会 (the Camara de Vereadores), すなわち自治体の立法機関をも含んでいる。こうして、PBの基本的構造は、都市レベル (市長とその執行部) での代表制民主主義の制度との制度的接合を目的としているだけでなく、コミュニティ・レベルでの参加型民主主義に由来する代表制度との制度的接合をも目的にしている。

理論的には、立法府はPBの予算提案を拒否できる。しかし、その予算はPBによって動員された市民の広範な参加によって既に正当化されている事実は、立法府がいつも提示された予算を承認することを余儀なくしている。それゆえ、予算は結局、正式なものとなる (Santos, 2005: 354)。

PBの法的正当化 (legalization) の問題は、ポルト・アレグレのPBにおいて多分、しばらくは未解決の緊張として残る。PBは実際ポルト・アレグレにおける政治をする旧来の方法を動揺させてきた。そして、市議会はPBによって創出された新しい政治条件の中に政治空間を再構築しようとしてきた。にもかかわらず、この再構築は、「古い方法」との連続性を期待できないことを明らかにしている (Santos, 2005: 357)。

(2) 制度と運動・動員の問題

<社会運動と制度>

途上国の民主化における社会運動の役割について、アブリツァーは「制度と運動」の視点から重要な指摘をしている (Avritzer, 2005: 400)。

途上国における民主主義が直面している「主要な問題は、民主的実践の蓄積の不足である。したがって、これらの場合、制度化は動員の対立するものではない。動員は公共空間における集合行動の一形態となる。こうした条件のもとで、制度化も違った意味を持つようになる。す

なわち、新たな社会的実践と新たな制度的デザインとの結合」となる。広範な政治参加の形態として、PBはまさにこの事実を示している。

西洋の外側における民主主義の諸形態は固定的ではなく、必ずしもヘゲモニー的形態を再生産しない。西欧型民主主義形態と非西欧型民主主義形態との相違は決定的であるように思える。すなわち、民主的实践のストックの利用可能性と、様々な経験の統合を通じてこのストックを拡大する過程で果たす社会アクターの役割の違いである。ブラジルのケースは、エリート側の民主的实践に関するストックの不足の好例である。したがって、ブラジルの経験は、民主主義の拡大からなにがしかのものを得る人々の実践における蓄積に結びつけられる。彼等は対抗ヘゲモニー型の民主主義形態を創出している社会的アクターである。

途上国の民主化過程における社会運動の重要性を指摘する研究は今や一般的であるが、アルバレスは、その考察が差し迫った政治問題に取り組み、制度的な民主的戦略と制度を超えた民主的戦略との結びつきを解明し始めることを可能にしている、と強調する。彼は、社会運動、とくに都市民衆運動が少なくとも3つの点でブラジルの民主主義の深化に貢献してきた、と主張する。

「第1に、明瞭な実践を支援する運動は、意味ある民主主義の決定的な構成要素として市民参加を強調する代替的な民主的ビジョンを鼓舞し前進する。第2に、運動型ネットワークと同盟は、新たな社会的諸権利を拡大し、潜在的には政治参加の機会を従属的集団や階級に拡げる制度改革促進の手段であった。そして、第3に、都市民衆運動は左翼の改革的な民主的政党の中心的構成要素である労働者党（PT）を形成した。1989年以来、PTはローカル・レベルで貧しい労働者階級の市民と州政府との関係を民主化するために働いてきた」（Alvarez, 1993 : 213）。

こうして、参加型ガバナンスの構築とその成功は、それらがローカル政府および中央政府のみならず、諸政党や社会運動のような他の重要な市民社会同盟の支持によって起こっている。ヘラーは、ブラジルのみならず南アフリカやケララにおいても、参加型ガバナンスのイニシアティブで、「市民社会と社会運動は、持続的な民主的分権化過程にとって決定的である」（Heller, 2001 : 134）こと考察している。同様に、ウェインライトは、「参加型過程の可能性と正統性は、それを信じている政党の存在と選挙の勝利によって大きく高められる」と主張する。条件によるが、「その最終結果は、代表制型政府の諸機関が一定の権力を新たな参加型領域のために失う。しかし、選挙型民主主義と参加型民主主義との結合を通じて公的資源を管理する新たなシステムは、民主的正統性において、またその結果として、潜在的には権力における全般的利益に関わることになる」（Wainwright, 2003 : 190）。熟議型・参加型革新への拡大圧力は政府の活動だけから生まれることはできないのである。

<相互連携的实践と急進的な民主的ビジョンの発展>

社会運動と労働者党（PT）との関係は、ポルト・アレグレにおいて重要な考察対照である。それは単なる自律-従属関係の問題ではない。それは、サントスによれば「契約による平等な依存関係を生む契約による自律性関係」である。コミュニティ運動は、政治社会レベルや政治システムで組織された政治勢力の文脈外の社会からの自然発生的に生まれると言う意味では決して自立的ではない。今日、「PTのヘゲモニーは、PTにとっての新たな政治的責任を示している。すなわち、多元性と寛容を保証し、促進すること。それなしでは、参加型民主主義は衰退するであろう。ポルト・アレグレの特殊な文脈で、多元性と寛容はPT内で保証され、鼓舞されなければならない」（Santos, 2005：364-365）。

PTはある意味でその誕生からブラジルの社会運動の発展とその歴史を共有している（Keck, 1992）。PTは社会的諸権利の拡大に向けての社会的・民主的反対派のセンターであった。その「民衆的民主的」プロジェクトは、民主的市民が議会や選挙、またそれを越えた領域で社会的・経済的正義とエンパワーメントを追求する民衆参加をも促進するという主張の点で際立っていた。PTによって描かれた民主主義は、民衆運動によって発展させられた「政治方法論」のなかにその主要なインスピレーションを見いだした。例えば、「民衆参加」についてのPTの言説は、「解放の神学」の言説に極めて近い（松下, 1994）。こうして、PTは議会の領域で従属的な諸階級やグループの要求に制度的発言を与える提案をする一方で、市民社会における民衆的・解放的な運動の民主的闘争をポスト権威主義ブラジルに向けたPTの「民衆的・民主的」プロジェクトの統合的構成要素と考えた。PTの急進的民主的ビジョンは、こうして草の根型参加を通じた社会的エンパワーメントの中心性への主張に、またこれらの運動へのその政治的アジェンダを押しつけることなく「自立的」民衆運動の発展を促進するよう党を導いた（Alvarez, 1993：198-199）。

ローカル政府における「優先順位の転換」とともに、「民衆参加」は、1988年、ブラジルの都市の至る所でPTの自治体キャンペーンの2つの柱であった（Abers, 1996；松下, 2007, 第6章）。両方キャンペーンとも貧しい労働者階級の市民と州政府との間の関係を民主化しようとするPTの目標にとって決定的であった。このキャンペーンを発展させたPTの綱領は、次のように宣言していた。「参加は政治活動であり、・・・それゆえ、政策を決定し、その実行を統制する権限を含むべきである。」（強調は著者）そこで、この綱領は意味ある参加の実現に向けての5つの必要条件を約束した。(a) 政治的・行政的分権化, (b) 情報の民主化, (c) 計画立案, (d) 参加と統制のための制度的チャンネルの創設, そして (e) 住民の自立的組織（例えば、民衆審議会）の促進や住民の多様な政治的代表形態の承認である（Alvarez, 1993：206）。

PTがサンパウロ、その他の都市や自治体で政権を握ったとき、この急進的な民主的ビジョンがどのように実施されるかに関して、党内で具体的な意向もコンセンサスもほとんどなかつ

た。民衆参加に関しては、かなりの意見の相違があった。過去においても、支配的な経済的勢力はローカル政府の優先順位を決定してきた。しかし、いまや普通の市民はローカル政府の計画立案や政策形成、その実施においてより大きな発言権を持たなければならない点では、党内各派の一致があった。また、参加は都市民衆運動による自立的共同体闘争に基づいて構築されなければならないことのコンセンサスも得られていた（Alvarez, 1993：206；Abers, 1996）。

（3）知識と権力：技術官僚制から技術民主制へ

技術的問題と政治的問題、すなわち知識と権力との間の対立と調停は、PBの中心の特徴のひとつである。技術的基準が参加と熟議の領域を制約することは事実である。しかし、PBの過程は執行部の技術的職員の専門的文化を根本的に変えてきたことも事実である。技術的職員は普通の住民とのコミュニケーションや議論に関して深い学習過程にだんだんと従ってきた。

サントスは「技術 - 民主的な文化（techno-democratic culture）」の出現を語っている。

「その合理性は権威主義的な方法で押し付けるのではなく説得的な方法で示されなければならない。いかなる代替的な仮説や解決策も、その現実的不可能性を示さなくては排除されない。以前には、技術官僚的文化が拡がっていたが、次第に技術 - 民主的な文化が現れてきた」（Santos, 2005b：352）

この過程で、参加者は一連の民主的スキルを発展させた。最も基本的なことは集団的意志決定の基本的習慣である。すなわち、明確な会議を行い、全員に話させ、選択が多様である複雑な問題についての議論と投票の仕方を学んだ。参加者は行政との交渉で批判的技術をも獲得した。彼等は当局に圧力をかけ政府行動情報をつくり、技術的ルールを明らかにした。彼等はしばしば普通の人々の言葉で話すよう行政職員に要請し、そうすることで優先要求の拒否や変更の真の理由を技術的複雑さの中に隠そうとする試みを暴露してきた¹⁷⁾。

こうした技術官僚的文化の変容問題は、ブラジルのような権威主義政治の長い伝統をもった社会では長期にわたる意識的な試みが不可欠となる。この面で、PBは市の投資に関する協議の実施に対して、モニタリング制度の設置を通じて、行政職員の統制という点で極めて重要な結果を生みだしてきた。ローカルなレベルでのモニタリング制度の形成において、PBは住民の自立的組織を統合しており、行政の内部行動の統制を可能にしている（Avritzer, 2005：396-397）。

さらに、PBはモニタリングを行政過程の恒久的な特徴に変えることで、行政上の責任の新たな概念をも導入している。こうして、PBはラテンアメリカの民主主義における中心的問題——責任の公的形態に慣れていない自立的官僚制に対する住民の統制の欠如——に対する参加型の解決を示している。これは公的入札における違反——ブラジルに特有の問題——の件数を減らし、同時に、行政機関が技術的問題への住民参加を取り入れることを余儀なくしている

(Avritzer, 2005 : 397)。

モニタリング機関は、技術的問題への理解を有する積極的な参加者集団を生みだしている。これらの集団は、技術的詳細を一般の住民に伝えることができ、行政機関と技術的問題についても議論できる。こうして、モニタリング制度の興味深い点は、それらが熟議と実施とを差異化し、同時に、技術的機関が住民により責任を持つようにしていることである。モニタリング機関の経験は、行政の意志決定が参加型機関の圧力により効率的になっていることをも示唆している。住民が技術的詳細を知れば知るほど、非効率性と遅滞についての通常の説明は受け入れられなくなっている (Avritzer, 2005 : 397-398)。

こうしたモニタリング機関の活動は、専門知識と専門機関を絶対視するヘゲモニー型民主主義概念に異議を申し立てている。まず、それが示しているのは、意志決定機関における専門家の役割は意志決定過程での独占的な特権に導くべきではない点である。ブラジルの場合、意志決定機関への住民のアクセスは、入札過程での腐敗を減らし、実施過程をスピード・アップしている。

第2に、PBは知識の問題がより民主的な形態で取り扱われうることを示している。ポルト・アレグレやベロ・オリゾンチにおいて、住民は彼等の都市における行政過程を十分に熟知していないけれども、モニタリング機関で働く1～2年の期間の終わりには、彼等の知識はかなり高まってきた。これは、ヘゲモニー型民主主義概念が主張するほど「技術的専門家からの複雑な知識を住民の代表機関に移転する可能性が閉じられた経路ではない」ことを示している。加えて、モニタリング機関の存在は、専門家と住民との間の対立的問題を取り除くことを容易にしている。

こうして、PBは「意志決定過程への専門家の独占的アクセスに関するウェーバー的立場と、行政過程自体への参加の拡大を擁護する参加型民主主義概念との間の中間的概念を擁護する空間」を拡げている。行政的意志決定を統制する空間と、専門家とモニタリング機関との緊張過程がそれまで踏み込んではいないと考えられていた過程の統制に導く媒介的立場をそれは提起している。この場合、市民の主権拡大が合理的な行政と両立可能になっている (Avritzer, 2005 : 398-399)。

(4) 共有型政治権力モデル：対等な政治契約と自律性

＜1988年ブラジル憲法と分権化の発展＞

ブラジルの分権化の経験は、ラテンアメリカで行われた、さらには途上国全体としても、最も遠大な改革の一つとして多大な関心を集めてきた。そして、分権化は、ローカルなアクターが革新的なガヴァナンスにおいて多くのローカルな経験を創出する制度的開放を生みだした。また、分権化が潜在的に持っていた政府を市民に近づける可能性と約束を満たしてきた

(Baiocchi, 2006 : 53)。

このブラジルの分権化の実現は、分権化の世界的流れ¹⁸⁾と1970年代末以降の民主化要求を掲げた社会運動を背景として制定された1988年憲法によって保障された。

新憲法作成に向けての議論は1986年に開始された。この過程で、都市社会運動はより責任ある都市ガバナンス形態を要求し、市民の基本的権利として都市問題の運営への市民参加と分権化を要求した。社会運動の代表は事実上、公聴会の相談相手として証言を許された。そして、ブラジルの憲法制定会議は政治諸制度における多様な社会的アクターの影響力を高めた。1988年憲法14条は立法過程での「民衆イニシアティブ」が保証され、都市の組織化に関して、29条は都市計画過程における市民組織代表の参加を要請している。他の条項は保健政策と社会福祉政策の実施における市民組織の参加を確立している。その結果、憲法は、社会レベルで現れてきた新しい文化的要素を新たな制度化の中に統合できたとし、参加型民主主義の実践のスペースを開いている¹⁹⁾ (Santos and Avritter, 2005 : 1 v ; Alvarez, 1993 ; Baiocchi, 2006 : 55)。

こうして、憲法で保障された政府の分権化は、ローカルなアクターが革新的諸改革を実行する制度的空間をも開いた。政治的自律性の拡大、資源配分に関する自主的判断の拡大、社会運動との結びつきを持ち、選挙で争うことを望むローカルなアクターの運動の発展、これらの要素の結合は民主的革新の条件が可能になったことを意味した。ここから、参加型ガバナンスの動きが進められてきた。

<権力共有モデル>

こうして憲法と市民社会の諸アクターの運動を背景にして設立されたブラジルのPBは、新しい形態の参加型ガバナンスをより積極的に理論化しようとする試みの一例である。政治権力共有の視点から、こうした理論化をすすめるサントスの考察を再び見てみよう。

PBの創設者や活動家にとって、それは、「一方の市民やコミュニティ組織が他方の自治体政府と収斂する新しい非国家的公共空間の現れである。こうした収斂は、この相互自律性が相互に相対的な自律性をもつことを通じて政治的に接触することで生ずる。それゆえ、PBの経験は共同統治モデルを形成する。すなわち、熟議、コンセンサス、妥協によって諸決定に達するように設置された民主的制度のネットワークによる政治権力を共有するモデルである」(Santos, 2005b : 343)。

この権力共有システムは、当然多くの課題や複雑な問題を含んでいる²⁰⁾。ここではこのシステムに関する基本的な問題を指摘するに留める。それは、なによりも「自律性の問題」に関わる。

サントスは権力共有システムに関する基本的な問題を取り上げ、以下のような問いを発するとともに、彼の見解を述べている (Santos, 2005b : 348-350)。

PBを維持している「共同統治の政治的契約は、対等なパートナー間の契約か」。この問題は、

「PBの制度および過程の自律性の問題を提起する。この政治的契約は、市長と民衆運動双方の自律性が相互に相対的自律性となるという前提に基づいている。問題は、・・・契約に入ること誰の自律性がより相対化されるか」にある (Santos, 2005 : 348)。

PBはポルト・アレグレのPT人民政府のイニシアティブであり、その基本的な制度的枠組みは数年にわたり執行部により設計された。それは公共資源の政治的再配分計画と州による民主化計画の一部である。この政治的プログラムは、民衆運動により前進させられた類似した政治的志向をもった要求の合流地でもあり、多くの闘争によって何年もの間維持された。それゆえ、「問題はこの政治的意志の収斂が誰の要求とスケジュールで、またどんな結果をもって実行されてきたかにある」 (Santosb, 2005 : 348-349)。

執行部はPBにきわだった役割をもっている。PBのサイクル、アジェンダ、スケジュールは法的前提によって、また確かに政治戦略によって自治体政府によって定められている。しかし、執行部のイニシアティブは、コミュニティと民衆運動がこの過程に積極的に参加した場合のみ効果的になる。疑問の余地無く、PBへの民衆参加は大変積極的である。ここでサントスは次のように問う。それは「自発的でもあるか。自発的であることは何を意味するのか。自律性の問題は、民衆運動と自治体政府との関係の文脈だけで論ずるべきか、あるいはポルト・アレグレの政治領域を統合する他の政党や政治勢力に対する民衆運動の関係の文脈でも論じられるべきか」と (Santosb, 2005 : 349)。

民衆運動への政党の関与について長い伝統がある。部分的には、PTはコミュニティ組織内に政治的基盤を創出して選挙に勝った。他の政党も同じことをしようとした。それゆえ、自発性は民衆の自然発生性と考えられないし、対外的・組織的勢力の支持や影響なしに、弱体化したコミュニティの貧しい人々を組織する自生的な能力と考えられない。「自律性は対外的支持をチャンネル化し、コミュニティで生み出された目的、要求、アジェンダのために対外的支援を設定する民衆の能力」としてむしろ考えられなければならない (Santos, 2005b : 349)。

結局、サントスは自律性を次のように考えている。PBは民主運動ではなく、「民衆運動と自治体政府が持続的で恒常的に作動する合流点としての機能するよう工夫された制度的配置」であるので、PBの自律性の問題は、「こうした制度の民衆代表がアジェンダやスケジュールや議論、決定を形成できる現実的能力」として定式化されなければならない。この意味で、自律性は、「既存の政治過程の安定的特徴というよりも、進行中の闘争の常に暫定的な結果である」 (Santos, 2005b : 349)。

(5) 参加と代表の質的問題について

この問題を検討する際に、EDDアプローチにおける「熟議 (deliberation)」の視点からファンゲとライトが多岐にわたるより一般的な論点を提示しており参考になる (Cabannes,

2004：28-29も参照）。

様々な参加型過程では、現実には「通常、参加者が権力の不平等な立場からお互いに向かい合っている事実」に十分な関心が払われていないことに2人は注意を向ける。こうした「不平等性は、参加者の物質的な差異や階級の背景から生じうるし、専門家を普通の人々から切り離す知識と情報から、あるいは教育や職業上の利点と結びついた説得力や個人の討議能力」から生じる。したがって、社会的正義と公平性を高めようとする真剣なプロジェクトは、「ウイン-ウイン」状況だけに限定できない（Fung and Wright, 2001：33）。

そこで、彼らは、公平な熟議が支配する状況となるための4つのメカニズムを指摘する²¹⁾。

第1に、参加する人々が一般に裕福な市民であれば、その結果の公的活動は公平になりそうにない。他の民衆的発言チャンネルにおけるように、「誰が参加するか」の問題は熟議民主主義における決定的問題のままである。

第2に、強者は過度に自己の利益を有利にする集合的決定を前進させるため、自由に諸手段——物的資源、情報の非対称性、弁舌能力——を利用する。

第3に、強者は相互利益や論理的でない狭い領域に議論を限定して、非熟議的なマヌーバーに訴えることなしに彼等の現状の利益を擁護するであろう。にもかかわらず、こうしたアジェンダの制約は明らかに開かれた熟議の規範を侵犯するし、このモデルの失敗を示すであろう。

最後に、多分もっとも重要なことだが、熟議型民主主義は、二次的アソシエーションに「責任をもって行動する」ように強制し、急進主義や戦闘性を思いとどまらせることにより、彼等を武装解除する（Fung and Wright, 2001：34）。

こうして、ファンクとライトは、上述した彼らのEDDの原則に従った制度が、とくに重要な3つの民主的価値を、すなわち、第1に、有効性・効率性、第2に、公平性・平等性、第3に、広範な深い持続的参加を如何に前進させうるのか、この3つ価値について以下のように論じる。

<有効性・効率性>

熟議型の民主的実験における最も重要な制度的目標は、公的目的を効果的に前進させることである。例えば、労働者のスキル向上、学校改善、地域の安全、危機に瀕した種の保全、分別のある都市予算配分などその目標としてあげられる。分権化型熟議過程の幾つの特徴は、この組織的形態の有効性を高める。

第1に、これらの実験は、関連する状況について密接な知識を持っている、活動領域に近い諸個人を召集しエンパワーする。

第2に、多くの問題状況において、これらの諸個人は市民であれ、地域レベルの役人であれ、その状況を改善する最良の方法をも知っている。

第3に、これらのグループの意思決定を調整する熟議型過程は、階層的あるいは反省的でない集合の手続き（例えば、投票）よりも優れた解決を生み出しやすい。なぜなら、すべての参加者は有益な情報を提供し、代替的な解決をより深く考える機会を持っているからである。さらに、熟議型決定の実施への参加者の関与を高める。なぜなら、それは上から押しつけられないからである。

第4に、これらの実験は公的行動におけるフィードバックの環——諸決定間の距離と時間、行動、効果、観察、再考——を短縮し、それゆえ間違った非効率的戦略を素早く認識し、対応する集合行動の敏速なスタイルを生み出している。

最後に、それぞれの実験は数百の構成グループを生み出し、それぞれは孤立することなく、実質的自律性をもって活動している。この組織と活動の拡散は、最も効果的であることを素早く発見し普及するために、多層な戦略、技術、プライオリティが同時に追求されることを可能にする。それゆえ、全体として、このシステムの学習キャパシティは、分権型でエンパワーされた熟議と集権的調整やフィードバックの結合によって高められる（Fung and Wright, 2001: 25-26）。

<公平性・平等性>

熟議型民主主義に関する多くの重要な仕事は、まず参加におかれている。すなわち、公共政策に直接影響を受ける人々、だが公共政策の形成過程から排除されがちな人々の声を高めることにより、重要な貧困問題や社会正義に取り組む一方法として参加を考えている。簡単に言えば、市民参加を強化するアプローチは、誰が意思決定のテーブルに着くのかをしばしば強調してきたが、他方、熟議へのアプローチは、テーブルで起こる会話の質に焦点をあてることが多い。実際、両方のアプローチは重要である。意思決定過程の質が改善されなければ、参加の拡大も意味をなさない。逆に、貧者や弱者の広範な関与がなければ、よりよい熟議は現状における既存の不平等を強めることとなるに過ぎない²²⁾（Gaventa, 2004: 21）。

参加型ローカル・ガバナンスの新たな形態の構築は、両者の平等な立場での活動をも意味する。一方で、関心は発言権を行使するローカルな市民のキャパシティ強化にも向けられなければならない。同時に、代表のない発言権はフラストレーションを生むに過ぎない。コミュニティの参加に対応する、そして、新しい環境においてその役割や態度、行動を変える方法を学ぶためにローカルな政府と代表のキャパシティを構築し支援する必要性もある（Gaventa, 2004: 21）。

コミュニティの発言権と平等な参加の立場に関し、市民がローカルな機関との熟議の結果、「代表」となるとき、関心は一定のリーダーシップ能力の発展に注がなければならない²³⁾。また、個々の技術と知識を越えて、関心と支援も構築に与えられる必要がある²⁴⁾。

数十年にわたり、コミュニティ向け行動のために訓練されてきた政府職員や被選出公務員は、コミュニティとともに活動するための新たな態度と行動が要請される。コミュニティ側でも、

政府職員や被選出公務員を支援するために、新たな知識と技能を学習する必要がある²⁵⁾。同時に、被選出公務員や政府機関職員は、官僚的文化や組織を変えることのなしには、個々の学習や変化を維持できない²⁶⁾（Gaventa, 2004：21-23）。

<広範な深い参加>

効果的で公平な公的結果の達成を越えて、これらの実験はさらに持続的かつ有意な参加の点で、普通の市民を引きつける尊重すべき民主的価値を前進させようともしている。それらは中心的な生産的資源として民衆参加に依拠している。これらの実験は二つの主要な方法で高水準の一般的参加を招来し、維持しようとしている。

第1に、それらは、学校や生活空間の質のような、潜在的参加者が深く関心を持つ諸問題に対し、また彼等の雇用確保がかかっている技能を獲得する能力、そしてローカルな公共財に向けられる公的資源の配置に対する追加的希望のチャンネルを形成した。これらの実験は、投票や圧力集団の参加、役人との接触のような伝統的な政治的発言の回路に重要な参加のためのチャンネルを加えることで参加を拡大した。

それらはまた、既存の国家権力の現実的見通しを提示するなど、参加への明確な刺激をも提供している。他の多くの政治的参加形態とともに、いわば、代表型決定と公的決定への投票や発言の間の関係は極めて不明瞭である。しかしながら、これらの実験では、参加者は国家の戦略に影響を行使している（Fung and Wright, 2001：27）。

上に述べた3つの民主的価値の実現に向けて、EDDの各実験は、熟議型の民主的スキル磨き上げ、実践するフォーラムから成っているのみならず、多くの場合は、文字通り参加者の政治的能力を発展させる民主主義の学校を造り上げている（Fung and Wright, 2001：29）。

これまで検討してきた「参加と代表の質的問題」は、制度的・組織的・手続的な問題のみならず、より幅広い政治文化の問題とも深く関わる。次にこの問題について簡単に検討する。

（6）政治文化

ブラジルは権威主義政治の長い伝統をもった社会である。寡頭制的、家産的、官僚的な支配モデルの優位は国家形成や次の特徴を持つ政治システムと文化の結果である。すなわち、民衆階級の政治的・社会的周辺化、ポピュリズムとクライエントイズムによる民衆階級の統合、家産制型エリートによる公共空間の規制とその私有化、「法的国家」と「実際の国家」との巨大な不一致の結果生まれた民主的ゲームと自由主義イデオロギーの「人為性」など。

結局、ヘゲモニー的な民主主義概念の想定とは対照的に、ブラジルの政治過程は、エリートが必ずしも民主的な政治価値の保護者ではないことを示していた。ブラジルの場合、1930年代から80年代の反民主的企ての多くは、国家の役割をめぐるエリート間対立を伴っていた。また、ブラジルの近代化過程でウェーバー的規定に従った特殊な官僚制を創出したが、国の最も緊急

のニーズに取り組むことができなかった。

むしろ、ブラジルの社会と政治は市民社会に対する国家の優位によって、そして市民権や諸権利の行使、民衆の自立的参加にたいする厳しい障害によって特徴づけられる。ブラジルはまた極端な社会的不平等によっても特徴づけられるが、それは開発主義国家の危機、経済の規制緩和、すでに完全に欠陥を露呈した福祉国家の解体ゆえに、過去20年間にわたり実際には驚くほど拡大していた (Santos, 2005 : 308 ; Avritzer, 2000a)。

この期間、大部分のブラジルの都市は低水準の公共インフラとサービスに苦しんでいたが、それには主に2つの要因が考えられる。すなわち、都市住民の限定的な組織化と強力なクライエンテリズムの伝統である。

第1に、ブラジル住民の組織化水準は伝統的に低かった。「民主的」なポピュリズム期 (1946-64) には極めて限定的な形態の地区アソシエーションが一部の都市に存在した。しかし、全期間を通じて、リオデジャネイロにはわずか124の地区アソシエーションしか設立されなかった。1920年代から70年代、ベロ・オリゾンテには71の地区アソシエーションが設立されたにすぎない (Avritzer, 2000a)。こうして、一般に、ブラジルの住民は、1964年に民主的体制が崩壊したとき相対的には組織されていなかったといえる。加えて、権威主義期を通じて国家暴力が組織化を妨げた (Avritzer, 2005 : 382-383)。

都市サービスの提供が貧しい第2の理由は、クライエンテリズムへの依存、すなわちブラジルにおけるローカル・レベルでの中心的政治伝統である。19世紀以来、ブラジルの政治生活は公共財の引き渡しに責任をもつ政治的調停者の存在によって特徴づけられてきた。1970年代末になってはじめて、権威主義への反動、および教会と国家の分裂の一部として、独立的な地区アソシエーションの形成に伴いこの過程が変化し始めた。これらのアソシエーションは、権威主義の反動としての全般的なアソシエーション型運動の一部として開花した。リオデジャネイロでは、166の地区アソシエーションが1979~81年に結成された。ベロ・オリゾンテでは、既存の地区アソシエーションの80%が1980年以後に遡る。あらゆる場合、これらのアソシエーションは、その諸形態における1変化の一つの表現である。彼等は国家からの組織的自立性を要求した。すなわち、彼等は政治的調停者の存在に異議申し立てした。そして、都市サービスを国家からもたらされる好意として考える伝統に異議申し立てをしたのである (Avritzer, 2000a)。

そこで、PBとの関連で論じられるべき重要な要素は、ポルト・アレグレや他の参加過程が「正義」の基準の存在と結びついている点である。

アブリッサーによると、PBは人々の主権を拡大する形態と正義の問題を扱う形態とを統合できる。この結合は、再び、ヘゲモニー型民主主義の概念の問題を提起する。ヘゲモニー型民主主義の概念は狭い個人主義的な利益代表概念の中で機能している。それは主権の範囲をしば

しば縮小することを正当化してきた（Avritzer, 2005：394-395）。

アプリッカーは、PBの実験を踏まえ民主的实践と「正義」の基準を結びつけ、官僚統制に替わる別の可能性を示唆している。

PBの事例は、主権の拡大形態がこの問題にいかにより新しい光を投げかけることができるかを考えるとき極めて有益である。主権の拡大形態にもかかわらず、PBは公共財の配分に関する意志決定の全過程で、あらかじめ決定しているルールを導入している。こうすることで、それは2つの方法で民主的实践を革新している。

すなわち、第1に、それは地域主義にたいする制約をつくっている。これは、歴史的に、代表制民主主義と参加民主主義の双方の实践に欠けていた制約である。こうして民主的議論の条件を変えている。

第2に、PB過程で正統と考えられていた利害（勢力）は正当化される必要があり、正義の基準と重なり合わなければならない。こうして、PBによって形成された参加とルールの結合は、民主主義理論内での拡大された参加形態の役割について議論に新たな諸要素を導入する。こうして、それは、参加レベルの拡大に対するウェーバー的解決——官僚統制の強化を意味するが——は唯一可能な解決ではないことを示している。他の可能性が有効である。すなわち、内部に差異がある社会では、「民主主義と配分的正義の結びつきが強ければそれだけ、そうした結びつきを保証する方法が一層複雑になる」（Santos, 1998：484）ことよる解決である。この意味で、PBは参加と制度を両立させる新たな方法を示している。すなわち、民主的实践と社会的複雑性——それは差異化した社会内における新たな集合行動形態の結果である——は、参加型意志決定のためのルールと結びつけられている。こうして、行政職員の権力増大を相殺する（Avritzer, 2005：396）。

政治文化の変革は、PT自体の変革に関わっていた。PTが1989年にポルト・アレグレ政府を獲得し時、党指導部は激しい論争を展開した（松下, 1994）。それは基本的に次のような論争に要約できる。すなわち、PT政府は労働者のための政府か。それとも、人民諸階級への特別の関与を通じて市全体のための左翼政府か。当初、PTは労働者のためだけに統治すべきであるとする立場が優勢であった。こうした立場はPTの政治文化に深く根ざしており、それは、ボルシェヴィキ革命から派生した二重権力と人民評議会の基本概念を中心にした1970年代の都市人民運動の政治理論に密接に結びついていた。こうした政治的立場は最初の2年間支持された。しかし、それは3つの中心的理由から失敗を運命づけられていた。

第1に、行政府を率いる党指導者もコミュニティの指導者も制度的参加を推進するいかなる経験も持っていなかった。両者は対立の政治文化の中で社会化し、抵抗と対立を超えて進む準備がなかった。こうした文脈では、様々な地域の異なった要求と主張をすべて接合し、両立させる交渉の空間を創出できなかった。

第2に、コミュニティの指導者は、資源をコミュニティに運ぶことを基盤に、対立の政治文化のみならず、クライエントリズムの政治文化で社会化したことはやがて明らかになった。こうして、コミュニティ権力における出世主義は伝統的政治の出世主義を再生産して進んだ。非クライアント型民衆参加は、それゆえ伝統的政治とコミュニティの権力構造の双方をひっくり返していた。

最後に、自治体の破産があった。それ以前の10年間、自治体収入は減少した。前市長は辞任前に自治体労働者の賃金の大幅な引き上げを承認した。その結果、1989年の予算における人件費は約96%上昇し、投資に残されたのは歳入のわずか3.2%にすぎなかった。こうしたわずかな資源では、コミュニティの要求を満たすことは不可能であった (Santos, 2005: 326-327)。

こうして、ブラジルの政治文化の変容は、都市住民によるアソシエーションの拡大、クライエントリズムとの戦い、PBへの参加拡大、PT自体の変革、これらが有機的に結びついた結果であった。

(7) 「国家-市民社会」の新しい関係

ブラジルでは、政治過程へのコーポラティズム的・ポピュリスト的取り込みの歴史的形態が、伝統的な政治エリートへの民衆階級のプラグマティックな忠誠を生みだしてきた。したがって、市民社会と政治社会との間の新たな民主的結びつきが形成され、伝統的エリートの権力が堀崩される状況は左翼にとって決定的である。クライエントリズムは、国家に対してそのプラグマティックな民衆階級の態度の具体的表現のひとつである。それゆえ、PTの多数派は党の自治体行政をブラジルの所有者階級の社会的ヘゲモニーに異議申したてをする長期戦略の一部として考えた。すなわち、ローカル・レベルにおける民衆参加と政府の優先順位の変換を通じて「市民社会 - 国家」関係を民主化する戦略と考えた (Abers, 1996; Nylen, 2000; 松下, 2007: 215-216)。

PBの設立過程を見ると、それは多様なアクターの行動と結びついており、2つの要素が重複している。すなわち、地区レベルでの新たな文化的要素の存在とポルト・アレグレ市における地区運動の形成・発展である。最初、これらの運動が論争的問題として予算問題を認識できたのは偶然ではない。他方、ブラジルの市民社会が市民権の理念を回復し、社会的諸アクターの参加を伴ったハイブリッドな制度の形態で、市民権を憲法に取り込むことができた、この事実にも注目すべきである (Avritzer, 2005: 386-387)。

こうして、ブラジルの民主化過程とPBの出現は、民主主義のヘゲモニー的概念の重要な諸要素と矛盾する過程であることを確認することは重要である。すなわち、第1に、エリート主義的民主主義概念を特徴づけている政治形態、そして、民主化の第二の波の時期にヨーロッパで生まれた諸制度に類似している政治的諸形態は、ブラジルの場合、権威主義的時期に支配的

であった実践との驚くべき連続性を示している。それらはクライエンテリズムに乗っ取られ、行政的効率性を生み出せず、民主的正当性を生み出せなかった。

第2に、民主化過程の時期に現れた集合行動の形態は、初期の反制度的立場にも関わらず、前述したように1988年憲法の14, 29, 204, 227条に制度化されており、同じく、ポルト・アレグレやベロ・オリゾンチを含めていくつかの都市の憲章に見いだせる。この意味で、ヘゲモニー型民主主義論によって定式化された集合行動と制度化の対立関係はブラジルのケースには適用されない。

第3に、新しいブラジル型民主主義の形態は、民主化の第二の波によって生み出された形態の単純な再生産ではない。民主化過程の文化的論争によって導入された革新があった。この過程は参加が制限されるよりも拡大される新しい制度を生み出した（Avritzer, 2005: 387）。

こうした、注目すべきブラジルの民主化過程の歴史的展開を辿ったブラジルではあるが、州および国家の民主化の問題に関して、サントスは次のように告白している。

この問題は、ポルト・アレグレにおける参加型民主主義に科せられた最も複雑な挑戦である。過去12年間でポルト・アレグレの市民社会で何が変わったかをたずねられたら、物質的レベルでも制度・文化的レベルでも多くが変わったと認めざるを得ない。他方、自治体政府の行政的・法的構造で何が変化したかをたずねられれば、組織的・文化的レベルでほとんど変化がなかったことを承認せざるを得ない。結局、われわれは次の結論を余儀なくされる。すなわち、

「PBは政治国家（political state）を民主化したか、行政国家（administrative state）を民主化できなかったか。この矛盾は必然的に対立を引き起こすであろう。とくに、行政国家の民主的赤字が——PBの強化の結果として——、非効率性、停滞性、そして参加の民主化によって激しくなった期待への鈍感さの拡大に転換される限りにおいては。それゆえ、つい最近の市議会が優先順位に自治体政府の民主化を確認したことは驚くに値しない」（Santos, 2005: 365-366）。

言うまでもなく、自治体政府は連邦レベルで押し付けられた構造調整のマクロ政策の結果を被っているし、新たなネオリベラル的常識から、とくに個人主義的、市場志向的、経営的論理から自己を十分に防衛できない。PBの専門家であるバイーレによれば、以下の三つの問題群が検討される必要がある。

「（1）自治体資源（財政的・物質的な）の移転に頼る直接的なコミュニティ運営の経験を政治化する必要性；（2）公共予算を市の計画策定に結びつけ、自治体融資と公共政策についてのより深い議論のための空間を広げる必要性；そして（3）“地元中心主義的な自慢”（単一の都市での民主的な急進化）の批判、コミュニティ指導者内からスタッフをリクルートする方法や経験の集団化の拡大（特定の指導部と草の根参加者との間の隔たり）への批判の双方を通じて、PBの経験の政治的見通しを議論する空間を開く必要性」（Baierle, 2001: 2）

このように、ブラジルの「国家-市民社会」関係は、注目すべき改革とともに多くの課題が残されている複雑な過程のまっただ中にある。繰り返せば、PBの構造と発展は、1989年の開始以来、重要な変容を遂げてきた。そして、この発展はPBの内的ダイナミズムを、とりわけ国家と市民社会による制度的学習の歴史を明らかにしている。重要な点は、国家と市民社会による相互学習の蓄積にある。

PBに参加することは、市民の日常生活にとって意味があるという確信は動員効果を持っている。毎年、ポルト・アレグレでは数千の新しい参加者がこの過程に統合されている。そして、多くの場合、彼等は以前に集合的行動の経験をほとんど持たなかった地区やコミュニティを代表している。同じく、クライアント型の地区リーダーやその人格的結びつきはその影響力を失った。予算政策は、地区諸組織が民主化し、住民に集会を呼びかけ、選挙を行い、行動を動員する説得力ある直接的インセンティブとなった。この「動員要素」は、時の経過とともに参加グループ内の組織的不平等を釣り合わせるために大変重要である。

ブラジリア大学の公共政策学者、アベールズのPBについての次のような考察に注意する必要がある。参加者は、「財を得るための」動員の努力を他者のニーズの理解にいかにつけつるかを学ぶきわだった能力をも示した。いかなる単一の集団も意志決定を独占していないという条件の下で、優先順位を設定するダイナミズムは、交渉から協力的行動が発展するにつれ、その理解を促進する。人々が参加型意志決定の経験を積むにつれて、利己主義がしばしば裏目に出ること、他者のニーズへの関心が必ずしも自身の利益を減らさないこと、これらのことを人々は学ぶ。これらすべてのことは、多くの地域活動家が最貧層を援助する必要性についての道義的議論に強い関心を示す事実によって支持される。参加している人々は優先されるべきと多くの人が主張するが、他方で地区の相対的なニーズを反映させる「客観的」基準が配分に影響を与えるべきだとする考えに共感する人も多い (Abers, 1998, 63)。

また、サントスの次の指摘も重要である。

「PBの将来はかなりの程度、民主的参加の諸原則と諸実践がいかに強化されるか、PBにまだ含まれていない領域や問題にいかに拡大されるか、この点にある。また、それはPBの自律性がいかに向上し強化されるか、それゆえ古いクライアント型政治との決別が不可逆的になるか、この点にも依っている。・・・例えば、PBの強化は、それが旧来の家産政的・クライアント型システムと決裂するときのみ政治的意味がある」(Santos, 2005 : 357-358)

むすびに

サントスとアブリッターは、インドのケーララの事例との類似性と相違を比較して、ポルト・アレグレの実験を総括している (Santos and Avritter, 2005 : lx - lxi)。その結果、二つ

の事例で共通するきわめて重要な二つの特徴を結論的に以下のように指摘している。

「第1に、双方は社会的アクター自身によって導入された社会的実践による変化から生まれている。第2に、双方は、それぞれの国でのヘゲモニー型代表制民主主義形態によって当初無視されていたローカルな民主的伝統を回復している。双方は、ローカルな文化自体の可能性に基づいた民主主義を拡大する試みを示している」(Santos and Avritter, 2005 : l xi)。

PBは、まだ発展途上の、しかも多くの課題を乗り越えなければならない限定的な政策である。それは、その実施地域に基本的な投資をいかに配分するかについての議論に一般の市民を導くことから始まった。しかし、その政策は、効率性とコスト削減をその主要目的とする政府改革の多くの努力をかなり超えて進んできた。その結果は、個別の「成功した」政府の努力以上のものである。ポルト・アレグレにおけるPBは、そこでの参加型ローカル・ガバナンスの制度構築にとって推進力となっている。「市民社会が機能する方法の重要な転換」(Abers, 1998, 63) が生まれているのである。

参加型予算編成は、制度として確立しますます市民生活の中に根づいており、その意味で一時的な実験に終わることはないであろう。それは、参加の実践を通じて組織化された市民社会が拡大しうる学習過程を含んでいる。ペイトマン (Pateman, 1970) やマクファーソン (Macpherson, 1977) のような民主主義の理論家が提起してきたように、参加は発展的である。すなわち、その実践は参加過程自体を向上させ、公共生活をより一般的に変える「カスケード」効果を持つことができる (Abers, 1998, 63)。もちろん、セルジオ・バイエーレの「ポルト・アレグレはネオリベラルの砂漠のなかのオアシスではない」(Sérgio Baierle 2002) という警告を忘れてはならないのだが。

最後に、エリート主義の傾向と代表制メカニズムの縮減や空洞化を強めてきたヘゲモニー形態としての自由民主主義は、サントスとアブリッターらの多くの「南」の理論家が主張するように、グローバル・サウスからも鋭い挑戦を突きつけられているのである。2つの民主主義形態(参加型民主主義と代表制民主主義)の緊張は、現代民主主義にとって本質の問題であるが、政治的实践も政治理論もゼロ・サム関係を超越する両者の新たな関係を定式化しなければならないし、PBはこのゼロ・サム関係を克服する方向で「参加と連帯の政治文化」を拡げつつ進歩をなしとげている。代表制民主主義と参加型民主主義との関係についての理論的議論において、一方が他方なしには存在しないが、後者の発展と実質化は「民主主義の民主化」の基本的方向であろう。

注

- 1) 民主主義の再考は、自由主義的思考や新自由主義的発想の結びついた民主主義形態を批判する一方で、より実質的、包括的、参加型の民主主義を理論的にも実践的にも模索して、様々な視点とアプローチから論じられるようになってきている。いわゆる、「民主主義を深化する (deepening democracy)」の主張は、1つの学問的潮流を形成しており、それは民主的過程への実質的かつエンパワーされた市民参加を維持・発展させる政治プロジェクトに焦点を当てている。この潮流には、「市民社会」民主主義、「参加型」民主主義、「熟議型」民主主義、エンパワー型参加民主主義のアプローチがあると言われる (Gaventa, 2006)。

いずれにしても、「民主主義」に様々な「形容詞」をつけてアプローチの数を増やしても余り意味がない (Collier and Levitsky, 1997)。とはいえ、歴史的・社会的文脈を無視して「自由民主主義」の一般的基準を当てはめるよりも、「民主主義」はそれを構築する進行過程にあると想定したほうが生産的であり、グローバル・サウスの現状に適合するであろう。広い意味で、「民主主義の民主化」が本稿の視点である。

なお、本稿との関連では、Pateman (1970)、Held (1996)、Macpherson (1977) がよく知られた一般的基本書である。また代表制批判を中心に「帝国」時代の民主主義論再考を展開しているHardt and Negri (2004; 邦訳, 2005) も参考になる。

- 2) ハートとネグリは、ルソーとジェイムズ・マディソンの議論を踏まえて、代表制の本質を鋭く指摘する。すなわち、「市民と政体を結びつけると同時に、両者を切り離す」という「離接合的総合」であると (Hardt and Negri; 邦訳 (下) : 97)。
- 3) 「民主主義の負荷」の観念は、三極委員会報告で1975年に定式化されていた (Crozier, Huntington, and Watanuki:1975)。この報告書によると、この負荷は過去に排除されていた社会的集団の政治的包摂、およびこれらの集団によってなされた「過剰の」要求に原因があった。こうして、脱植民地化や民主化を通じて、南の諸国への民主主義の拡大問題が始めて起こったとき、民主主義のヘゲモニー概念が社会的排除の新たな原理問題を「要求の過多」として理論化した。それゆえ、民主主義強化の過程は、主に排他的エリートあるいは「メトロポリタン・エリート」によって主導された。同時に、これらの過程は、ヘゲモニー的利害や概念に対抗して進むゆえに、それはしばしば真正面から闘われた。あるいは取り込みや統合によって粗悪化される。参加の脆弱性や曖昧性はここから来る (Santos and Avriter, 2005 : li - liii)。
- 4) サントス等のプロジェクトは、5ヶ国 (ブラジル、コロンビア、インド、モザンビーク、南アフリカ) を対象としている。
- 5) 後に述べるポルト・アレグレの参加型予算編成 (Participatory Budgeting : PB) は、今日、とくに参加型民主主義の具体的・制度的な制度構築として注目されている。それゆえ、それは今日、対抗ヘゲモニー型グローバル化の一形態をなす (Santos, 2005:307)。国連はそれを世界の都市運営のベスト40のプラクティスの一つと発表した。参加型予算編成は、今や多様な形態で144のブラジルの都市で実施され、他のラテンアメリカの都市 (例えば、アルゼンチンのロサリオとコルドバ、ウルグアイのモンテビデオ) で、スペイン (バルセロナやサン・フェリユ・デ・ヨブレガットのようなその近隣都市) で、フランス (サン・ドニやボビニイのようなパリ近郊の都市) やイタリアで (グロッタマレ)、カナダ (トロント) で、そしてインドのケーララや西ベンガルの州で実施されている。
- 6) 熟議民主主義 (deliberative democracy) の初期の理論家、J.ハーバーマス以降、最近ではCohen and Sabel (1997)、Dryzek (2000) などが注目される。Warren (2002) も参考になる。

なお、わが国では山口 (2004:232-234) や篠原 (2004:第5章) 参照。

- 7) 例えば, Putnam (2000) ; Skocpol and Fiorina, eds. (1999) , Cohen and Rogers (1995) , 山口 (2004, 235-243), Carter (2002) 参照。
- 8) Cohen and Sabel (1997)。この課題には, パートナーシップ, シナジー, 社会資本といった近年使われてきた概念の実践的活用も検討される必要がある (Evans, 1996b, 1996b; Heller, 1996, 2000a, 2000b, 2001; Santos, 1998; Howell and Pearce, 2002) 参照。
- 9) Cohen (1996). deliberative な実態を現実のプロセスを実現することはかなりの努力を伴うであろう。この事実が deliberative の訳出を統一できないことにも反映している (山口, 2004: 232-233 ; 篠原, 2004: 第5章, 参照)。
- 10) 例えば, Diamond , Linz, and Lipset eds. (1988-1989) 参照。
- 11) Mainwaring (1987) 参照。
- 12) 2003年, LogoLinkは, 市民参加を可能にし, 強化する可能性をもった法的諸枠組みに関して19ヶ国の調査を実施した (Gaventa, 2004 : 18-19)。この最大の実験は, 後述するブラジルの事例である。インドでは, 第73, 第74憲法修正がローカル政府 (panchayatiraj制度) に経済発展と社会正義のための計画立案の任務を与えた (Thomas Issac and Franke , 2002, 参照)。フィリピンでも, 1991年 Local Governance Code (LGC) は地域開発会議を通じて, すべてのローカル政府レベルで市民の参加を要請している (Angeles and Magno, 2004, 参照)。
なお, LogoLinkは市民社会諸組織や研究所, 政府の実践家からなるグローバルなネットワークで, その目的はローカル・ガバナンスにおける市民参加の拡大を通じて民主主義を深化させることにおかれている。
- 13) ヨーロッパの特殊な経験から生まれ発展してきた民主主義の一般理論としての民主的エリート主義を, 最近の途上国における民主化と民主主義に機械的に適応することの限界性について, アプリツァーは一貫して批判している。この点は, Avritzer (2002) を参照。また, 松下 (2007, 第3章) は, 彼のこの批判を簡単に紹介している。
- 14) 参加型予算編成に関する研究は最近急速に増えている。基本的文献としては, とりあえず, Abers (2000), Baiocchi (2001; 2003), Bruce ed. (2004), Fedozzi (1997), Koonings (2004), Santos (1998) あげておく。なお, ポルト・アレグレ市は毎年, 参加型予算編成実施のための小冊子を市民向けに発行している。この制度のシステム・構造, テーマ別課題, 予算, 地域要求など知ることができる。例えば, *Regimento Interno Critérios Gerais, Técnicos e Regionais-2006/2007*, Prefeitura Municipal de Porto Alegre (março de 2006)。
- 15) PBの構造と意思決定過程の詳細については, Santos (2005b) 参照。PBは地域の会議とテーマ別会議, すなわち地域評議会 (Fórum de Delegados) と参加型予算審議会 (COP) を中心にしている。市は16地域に分割され, 6つのテーマ領域に分かれている。後者は1994年につくられ, 今日では①輸送と循環, ②教育とレジャー, ③文化, ④保健と社会福祉, ⑤経済発展と課税, ⑥市組織化, 都市・環境開発の各領域である。
- 16) ファンングとライトがEDDモデルの視点から提示する6つ検討課題が参考になる。
第1に, 現実の意思決定過程は, どれほど真に熟議型過程であるのか。
第2に, この過程を通じてなされる諸決定は, どれほど効果的に現実の行動に転換されるか。
第3に, 熟議機関は, その決定の履行をどの程度, 有効に監視できるか。
第4に, これらの諸改革は, ローカルな単位の行動を調整し, 革新をそれらの間に普及する組み換え型手続きをどの程度組み込めるか。

第5に、熟議の過程は、どの程度、現実の「民主主義の学校」の構成要素であるのか。

最後に、その全過程の現実的結果は、以前の制度的編成の結果よりも望ましいものであるのか (Fung and Wright,2001:30-32)。

- 17) 筆者は2005年3月と2006年9月の二度、ポルト・アレグレ市を訪れ、参加型予算編成の会議に参加し、その実際の議事運営の一端を見ることができた。それはボトムアップ型であると同時に、市当局と地区代表との関係を含め、きわめて民主的かつ効率的に行われている感想をもった。
- 18) 1980年代の米州では、「政府の分権化」は政策立案者のキャッチフレーズでもあった。これには、世界銀行や米州開発銀行の後押しが背景の1つにあった。1980年代半ば、これらの国際金融機関は、自治体政府にローンや各種のトレーニング・プログラムを直接提供することでローカルな制度構築を促進した。分権化の世界的流れについては、World Bank (2000), Oxhorn, Tulchin, and Selee, eds. (2004), Bardhan, Prenab and Mookherjee, Dilip eds. (2006) 参照。
- 19) 民衆イニシアティブの規模は広範囲に及んでいる。例えば、保健のケースでは、5000以上の保健会議が1988年憲法によって創設されたし、ローカル・レベルにおける保健政策を統治するため、地区、社会運動、市民社会諸組織の代表をサービス提供者や政府代表と合意するよう義務づけられた (Gaventa, 2004 : 19)。
- 20) これらの点は、Santos (2005b :343-346), Cabannes (2004), Souza (2001) 参照。
- 21) 熟議型ガヴァナンスに対して起こった批判がある。そして、その経験的資料では、EDについての6つの重大な懸念が示されている。それは、
 - i この諸過程と結果の民主的性格は、強力な分派あるいはエリートによる熟議の領域内部における権力と支配という深刻な問題に脆弱であるかもしれない。
 - ii 外的アクターと制度的文脈は、熟議型な決定と行動の範囲に厳しい制約を課すかも知れない。とくに、強力な参加者は、熟議型の諸制度が彼等に都合がよい時にだけこの制度を活用する「フォーラム・ショッピング」戦略に乗り出すかもしれない。
 - iii これらの特定な目的の政治的制度は、レント・シーキングの犠牲となるかもしれないし、とくに熟達した政党、あるいは利害関係のある政党により取り込まれるかもしれない。
 - iv EDDの革命的要素は、政体と政治的意思決定をバルカン化するかもしれない。
 - v エンパワー型熟議は、非現実的な高いレベルの民衆参加を要求するかもしれない。とくに、市民的・政治的参加という現代的環境においては。
 - vi これらの実験は初期の成功を得るかもしれないが、長期にわたり持続することは難しいであろう (Fung and Wright,2001:33)。
- 22) 公平性と平等性を求めるこの戦略は一定の国で行われたが、伝統的に排除されていた住民をより統合する地方議会の設立の試みもその一例である。例えば、インドの2つの憲法修正は、議席の3分の1、同様に、議長職の3分の1が女性に留保されるべきことが義務づけられている。同様の留保は低カーストや部族の人々にも行われる。この政治過程への新しいメンバーの包摂は巨大であった。約100万の女性と60万の低カーストあるいは部族が今や地方政府事務所に選出されてきた。

これらのアプローチのどれも万能薬ではないが、立法を通じてローカル・ガヴァナンスとの関係でコミュニティのリーダーシップに新しい役割を生み出してきた。しかしながら、立法自体が参加のための新しい空間をどの程度開放したかは、法的枠組みそれ自体の性格と彼等が一部となっている広範な状況の双方に従ってかなり幅がある (Gaventa, 2004 : 20)。

ポルト・アレグレでは、市役所の算定（IBGE,2000）によると、地域的、テーマ別双方の数百の中間会議を考慮に入れると、全参加者は10万人近くになり、それは、市人口の8%に当たる。1998年の調査だと、大多数の参加者は民衆階級に属している。すなわち、24.8%は最低賃金の1～2倍の世帯所得を持ち、初等教育を受けている。参加者の54.1%は最低賃金の4倍を超える所得を持っている。対象となったかなりの人々は時間とスケジュールの点でフレキシブルな仕事を持っている—例えば、自営業、退職者、家内労働者。1995年の同様な調査と比較すると、所得と教育での増加が認められる（Santos,2005:337）。

- 23) 例えば、新しい環境における法的諸権利、手続き、役割、責任に関する知識。交渉と対立解決の技術。代表の技術（いかにそれ自身のコミュニティに耳を傾けるか；持ち帰って報告し、いかに責任をとれるか）。民主的で協力的なリーダーシップ・モデルを如何に実践できるか、など（Gaventa, 2004：21）。
- 24) すなわち、コミュニティの指導者たちを選出し支援し、また彼等に説明責任をとらせる方法を知っている強力で民主的なコミュニティ組織。広範な基盤をもつコミュニティの知識とローカルな機関の役割と機能の認識、コミュニティ関与のための機会とプロセス、そして参加型市民の諸権利と責任。情報共有のプロセス、説明責任や透明性の文化を可能にし、支持できるコミュニティ、など（Gaventa, 2004：21）。
- 25) 例えば、ガバナンスに対する参加型・熟議型アプローチの哲学と役割の理解。ローカル・コミュニティへの参加と傾聴。コミュニケーション、交渉、対立解決など（Gaventa, 2004：22）。
- 26) こうした変化は以下の発展を含む。コミュニティ参加への応答に報いるインセンティブと成果制度。コミュニティとの協議と共同計画立案を組み込んだシステム。決算、支出フロー、計画立案のような領域において、コミュニティのニーズとプライオリティの変化に対応できるより柔軟な手続き。透明性と情報共有のための明瞭かつアクセス可能なプロセス。被選出公務員や政府機関が彼等自身の成果を反映でき、ローカルなコミュニティによる監査と評価を受けることができる組織的な学習過程と環境など（Gaventa, 2004：22-23）。

《参考文献》

- Abers, Rebecca (1996). “From Ideas to Practice: The Partido dos Trabalhadores and Participatory Governance in Brazil”, *Latin American Perspectives*, Vol.91, No.23.
- (1998a). “From Clientelism to Cooperation: Local Government, Participatory policy, and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil”, *Politics and Society*, 26 (4).
- (1998b) “Learning Democratic Practice: Distributing Government Resources through Popular Participation in Porto Alegre, Brazil”, in Douglass, Mike and Friedmann, John eds., *Cities for Citizens: Planning and the Rise of Civil Society in a Global Age*, John Wiley & Son, Chichester.
- (2000). *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*, Lynne Rienner Publishers.
- Alvarez, Sonia E. (1993) “‘Deeping’ Democracy: Popular Movement Networks, Constitutional Reform, and Radical Urban Regimes in Contemporary Brazil”, in Fisher, R. and Kling, J., eds., *Mobilizing the Community: Local Politics in the Era of the Global City*, London, SAGE Publications.
- Anderson, B. (1991). *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, London, Verso, (白石隆・白石さや訳『想像の共同体：ナショナリズムの起源と流行』リプロポート, 1987年) .

- Angeles, L.C and Magno, F.A. (2004), "The Philippines: Decentralization, Local Governments, and Citizen Action" in Oxhorn, Tulchin, and Selee, (eds.).
- Avritzer, Leonardo (2002). *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton University Press.
- (2005), "Modes of Democratic Deliberation: Participatory Budgeting in Brazil", in Santos, Boaventura de Sousa (ed.).
- Baierle, Sérgio (2002). "The Porto Alegre thermidor? Brazil's 'Participatory Budget' at the Crossroad", *Socialist Register 2003*, The Merlin Press.
- Baiocchi, Gianpaolo (2001). "Participation, Activism and Politics: the Porto Alegre Experiment and Deliberative Democracy Theory", *Politics and Society*, 29 (1).
- ed. (2003). *Radicals in Power: The Workers' Party (PT) and Experiments in Urban Democracy in Brazil*, New York, Zed Books.
- (2005). *Militants and Citizen: The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*, Stanford, California, Stanford University Press.
- (2006), "Inequality and Innovation: Decentralization as an Opportunity Structure in Brazil", in Bardhan, Prenab and Mookherjee, Dilip (eds.)
- Bardhan, Prenab and Mookherjee, Dilip eds. (2006), *Decentralization and Local Governance in Developing Countries: A Comparative Perspective*.
- Benhabib, Selya ed. (1996). *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political* Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Bruce, Iain, ed. (2004). *The Porto Alegre Alternative: Direct Democracy in Action*, London and Ann Arbor, Pluto Press.
- Cabannes, Yves (2004). "Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy", *Environment & Urbanization*, Vol.16, No.1.
- Carter, April (2002). "Associative Democracy", in Carter and Stokes (eds.).
- Carter, April and Stokes, Geoffrey (eds.) (2002). *Democratic Theory Today: Challenges for the 21st Century*, Polity.
- Cohen, Joshua (1996) "Procedure and Substance in Deliberative Democracy", in Benhabib, (ed.).
- Cohen, Joshua and Rogers, Joel (1995). "Secondary Associations and Democratic Governances" in Erick Olin Wright, ed., *Associations and Democracy* (London: Verso, 1995)
- Cohen and Sabel (1997). "Directly- Deliberative Polyarchy", *European Law Journal*, Vol.3, No.4.
- Collier, David and Levitsky, Steven (1997). "Democracy and Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research", *World Politics*, 49 (April).
- Cornwall A. and Gaventa, J. "From Users and Choosers to Makers and Shapers: Repositioning Participation Social Policy", *IDS Bulletin*, 2000, 31 (4), 50-62.
- Crozier, M., S. Huntington, and J.Watanuki (1975). *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to Trilateral Commission*, New York, New York UP, (綿貫譲治監訳『民主主義の統治能力：その危機の検討』サイマル出版会, 1976年) .
- Diamond , L., Linz, J. and Lipset , S.M., eds. (1988-1989). *Democracy in Developing Countries: Latin America*, Boulder, CO: Lynne Reinner.

- Dryzek (2000). *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*, Oxford, Oxford University Press.
- Evans, Peter (1996a). "Introduction: Development Strategies across the Public-Private Divide", *World Development*, Vol.24, No.6.
- (1996b). "Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy", *World Development*. 24/6
- Fedozzi, Luciano (1997). *Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*, Porto Alegre / Rio de Janeiro, Tomo/Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (FASE/ IPPUR)
- Flynn, Peter (2005). "Brazil and Lula, 2005: crisis, corruption and change in political perspective", *Third World Quarterly*, Vol.26, No.8.
- Fung, Archon and Wright, E. Olin "Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance", *Politics & Society*, Vol.29, No.1, 2001, pp5-41.
- Gaventa, John (2004). "Strengthening Participatory Approaches to Local Governance : Learning the Lessons from Abroad", *National Civic Review*, (Winter).
- (2006). "Triumph, Deficit or Contestation ? : Deepening the 'Deepening Democracy' Debate", *IDS Working Paper*, No.264.
- Gay, R. (1990). "Popular incorporation and prospects for democracy: Some implications of Brazilian case" , *Theory and Society*, Vol.19.
- Goldfrank, Benjamin (2003). "Making Participation Work in Porto Alegre", in Baiocchi, (ed).
- Gret, Marion and Sintomer (2005). *The Porto Alegre Experiment :Learning Lessons for Better Democracy*, London and New York, Zed Books.
- Hardt, Michael and Negri Antonio (2004). *Multitude: War and Democracy in the Age of Empire*, Penguin Press. (水嶋一憲・市田良彦監修『マルチチュード：＜帝国＞時代の戦争と民主主義 (上) (下)』日本放送出版協会, 2005年)
- Held, David (1996). *Models of Democracy*, Second Edition, Polity Press (中谷義和訳『民主政の諸類型』御茶の水書房, 1998年)
- Heller, Patrick (1996). "Social Capital as Product of Class Mobilization and State Intervention: Industrial Workers in Kerala, India", *World Development*., 24 (6).
- (2000a)."Degrees of Democracy: Some Comparative Lessons from India", *World Politics*. 52 (July).
- (2000b)."Social Capital and the Developmental State: Industrial Workers in Kerala", in Parayil, G. (ed.).
- (2001). "Moving the State: The Politics of Democratic Decentralization in Kerala, South Africa and Porto Alegre" , *Politics and Society*, 29 (1).
- Howell, Jude and Pearce, Jenny (2002).*Civil Society & Development: A Critical Exploration*, Lynne Rienner Publishers.
- Keck, Margaret E. (1992). *The Workers'Party and Democratization in Brazil*, New Haven and London, Yale University Press.
- Koonings, Kees (2004). "Strengthening citizenship in Brazil's democracy: Local participatory governance in Porto Alegre", in *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 23, No.1.

- Macpherson, C.B. (1977). *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford, Oxford University Press.
(田口富久治訳『自由民主主義は生き残れるか』岩波書店, 1978年) .
- Mainwaring, S. (1987). “Urban popular movements, identity and democratization in Brazil” ,
Comparative Political Studies, Vol.20, No.2.
- Mohan, Giles & Stokke, Kristian (2000). “Participatory development and empowerment: the dangers of localism”, *Third World Quarterly*, Vol. 21, No.2.
- Moore, B. (1966). *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making the Modern World*, Boston, MD Beacon Press. (宮崎隆次ほか訳『独裁と民主政治の社会的起源』岩波書店, 1986年) .
- Nylen, William R. (2000). “The Making of a Loyal Opposition: The Workers’ Party (PT) and the Consolidation of Democracy in Brazil”, in P. R. Kingstone and T. J. Power eds. *Democratic Brazil: Actors, Institutions and Processes*. Pittsburg, University of Pittsburg Press.
- O’Donnell, Guillermo (1993). “On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries”, *World Development*, 21.
- O’Donnell, Guillermo and Schmitter, Phillip (1986). *Transitions from authoritarian rule: Tentative conclusions about uncertain democracies*, Vol.4, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Oxhorn, Philip, Tulchin, Joseph S. and Selee, Andrew D. eds. (2004). *Decentralization, Democratic Governance, and Civil Society in Comparative Perspective : Africa, Asia, and Latin America*, Woodrow Wilson Center Press / The Johns Hopkins University Press.
- Parayil, Govindan ed. (2000). *Kerala: The Development Experience*. London : Zed Books.
- Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
(寄本勝美訳『参加と民主主義理論』早稲田大学出版部, 1977年) .
- Pereira Junior A., Romano, Jorge and Antunes, Marta (2005). “Rights and Citizenship in Brazil: The Challenge for Civil Society”, *IDS Bulletin*, 36.1.
- Putnam, Robert (1993). *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*, Princeton University Press (河田潤一訳『哲学する民主主義：伝統と改革の市民的構造』NTT出版2001年)
- Putnam, Robert (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community* , New York: Simon & Schuster. (柴内康文訳『孤独なボーリング—米国コミュニティの崩壊と再生—』柏書房, 2006年) .
- Santos, Boaventura de Sousa (1998). “Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy”, *Politics and Society*, 26 (4).
- (2005a) “General Introduction—Reinventing Social Emancipation: Toward New Manifestos” in Santos (ed.).
- (2005b), “Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy”, in Santos (ed.).
- Santos, Boaventura de Sousa (ed.) (2005). *Democratizing Democracy: Beyond the Liberal Democratic Canon.*, London, Verso.
- Santos, Boaventura de Sousa and Avriter, Leonardo (2005), “INTRODUCTION: Opening Up the Canon of Democracy” in Santos (ed.).

- Schumpeter, J.A. (1942). *Capitalism, Socialism, and Democracy*, Cambridge, MIT Press, (中山・東畑 訳『資本主義・社会主義・民主主義』東洋経済新報社, 1962年)
- Skocpol, Theda and Fiorina, Morris P. eds. (1999). *Civic Engagement in American Democracy*, Washington, DC: Brookings Institution.
- Souza, Celina (2001). "Participatory Budgeting in Brazilian cities: limits and possibilities in building democratic institutions", *Environment & Urbanization*, Vol.13, No.1.
- Stiefel, Matthias and Marshal Wolfe (1994). *A Voice for the Excluded. Popular Participation in Development: Utopia or Necessity ?*, London, Zed Books.
- Thomas Issac T.M., and Franke, Richard W. (2002). *Local Democracy and Development: The Kerala People's Campaign for Decentralized Planning*, Oxford, Rowman & Littlefield Publishers.
- Wampler, Brian and Avritzer, Leonardo (2004). "Participatory Publics: Civil Society and New Institutions in Democratic Brazil", *Comparative Politics*, April.
- Wainwright, H. (2003). *Reclaim the State: Experiments in Popular Democracy*, London, Verso.
- Warren, Mark (2002). "Deliberative Democracy", in Carter and Stokes (eds.).
- World Bank (2000). *World Development Report 1999/2000: Entering the 21 Century*, New York, Oxford University Press (『世界開発報告1999/2000：21世紀はどうか』東洋経済新報社)
- Wright, Erick Olin ed. (1995), *Associations and Democracy*, London: Verso.
- 篠原 一 (2004)『市民の政治学——討議デモクラシーとは何か——』岩波書店
- ハーバーマス, ユルゲン (河上倫逸・耳野健二訳) (2002/2003)『事実性と妥当性 [上]・[下]』未来社
- 松下 冽 (1994)「ラテンアメリカにおける労働運動の再構築——ブラジル労働運動と労働者党の挑戦——」(田口富久治・小野耕二編『現代政治の体制と運動』青木書店)
- (2004)「ネオリベラル型グローバリズムと反グローバリズムを超えて：途上国の参加と民主主義の視点から(下)」(『立命館国際研究』16巻3号)
- (2005a)「発展途上国における国家の可能性再考(上)——「国家・開発・市民社会」の新たなトライアド関係構築の視点から——」(『立命館国際研究』17巻3号)
- (2005b)「発展途上国における国家の可能性再考(中)——「国家・開発・市民社会」の新たなトライアド関係構築の視点から——」(『立命館国際研究』18巻2号)
- (2006)「発展途上国の現在と可能性」(松下 冽編『途上国社会の現在——国家・開発・市民社会——』法律文化社)
- (2006a)「発展途上国における国家の可能性再考(下)——「国家・開発・市民社会」の新たなトライアド関係構築の視点から——」(『立命館国際研究』19巻1号)
- (2007)『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
- 山口 定 (2004)『市民社会論——歴史的遺産と新展開』有斐閣

(松下 冽, 立命館大学国際関係学部教授)

Participatory Local Governance and Democracy in the Global South

This paper examines the possibilities and necessities of participatory local governance in the Global South by reviewing some recent debate on democracy and focusing on some alternative experiments to hegemonic liberal democracy. The article is organized as follows:

Chapter one is devoted to reconsider on the model of liberal representative democracy that has abandoned the role of social mobilization and collective action and assumed the elitist solution in the construction of democracy. So we pay attention to some alternative, counter-hegemonic democracy emerging from the bottom up including participatory democracy, 'civil society' democracy, deliberative democracy, and empowered participatory governance.

In chapter two, we consider on the institutional building and design of the participatory local governance in Latin America, especially the participatory budget of Porto Alegre, Brazil. The case of this city provides a successful form of combination of elements of representative democracy and participatory democracy, and a mechanism for dovetailing the process of participation and deliberation with the public administration.

Chapter three examines theoretical issues to advance 'deepening democracy'. Those issues contain the problems concerning the coordination between representative democracy and participatory democracy, interdependence of institution and mobilization, combination of knowledge and power, problem of co-governance, and change of political culture.

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