

# 民主的移行期における「国家 - 社会」関係変容の一側面 — サリーナス政権期のローカル政治を中心に（下） —

松 下 冽

はじめに

## I 分析の視点およびアプローチ

- (1) 「国家 - 社会」シナジー型枠組み
- (2) 地域（サブナショナル）政治への注目

## II メキシコにおける「移行期」の特徴

- (1) メキシコにおける「民主的移行」の視点
- (2) メキシコ政治システムの特徴
- (3) メキシコ政治システムにおける亀裂の蓄積と正統性の危機
- (4) 民主的開放：参加と政治的調整の歴史

## III クライエンテリズムから市民社会関係へ

- (1) 「国家 - 社会」関係の三つの異なるパターン
- (2) 上からの開放と下からの動員との交わり
  - 1) 改良主義者と三つの継続的農村開発プログラム
  - 2) 農村投資プログラム
  - 3) 村落食料ストア・プログラム（以上、前号）

## IV 「国家 - 社会」関係再構築の企て：「連帯」（以下、本号）

- (1) サリーナス政権と政治改革
- (2) 連帯と「新しい国家 - 社会」関係
- (3) 連帯と国立先住民庁（INI）
- (4) 多元主義に向けての「陣地戦」

## V 民主的ガバナンスと市民社会

- (1) SEDESOL と地域権力構造
- (2) 権力共有の「国家 - 社会」関係と「招かれた空間」
- (3) 「国家 - 社会」シナジーとメキシコ

おわりに

#### IV 「国家 - 社会」関係再構築の企て：「連帯」

##### (1) サリーナス政権と政治改革

###### 《サリーナス政権の歴史的位置》

メキシコは1980年代の半ば頃からネオリベリズムと「民主化」の二つの動きが顕在化してきた。もちろん、世界的な潮流となっていたネオリベリズムの強力な圧力は80年代はじめから起こっていた。80年代のメキシコは、革命後それまで続いてきた民族主義的な経済戦略とコーポラティズム型の政治的支配システムが共に根本的挑戦を受けていた。その意味で、メキシコ革命以後のこの国の現代史は一つの段階の終わりを画していた。

1980年代の経済危機は、新たなネオリベラル型経済戦略の採用と結びついて、広範な政治的・社会的・国民的アイデンティティの複合的な危機を引き起こした。85年のメキシコ・シティの大地震を契機に急速に登場した多様な自律的な運動と組織（La Botz, 1995; Acosta Silva, 1995 参照）、官僚機構内部における伝統的な政治官僚とテクノクラートの対立（松下, 2001a 参照）、制度的革命党（PRI）の分裂（松下, 1996 参照）、そして88年大統領選挙におけるPRIの事実上の敗北などはこの経済危機の直接・間接的な現れである<sup>7)</sup>。同時に、これらの諸現象は経済危機を一層鋭いものにした。こうして、68年以降進んでいた統治エリートとその統合・支配メカニズムの正統性の危機は、サリーナスの大統領就任の時期には決定的な局面にまで達していた。

1980年代メキシコのもう一つの重要な現象は、前述の多様な危機と連動して現れてきた、新しい特質を持ったさまざまな社会運動や市民社会の登場、そして国家が支配する政治空間からの決別を志向する多岐にわたる多元的・競合的公共空間の創出であった（松下, 2001b）。80年代末、政権側の政治的かつ緊急な課題は、これらの新しい状況を踏まえた「民主化」過程の本格的展開に如何に対応すべきか、この点にあった。こうして、サリーナス政権は、ネオリベリズムと「市民社会」が交差するメキシコの歴史的転換に位置していた<sup>8)</sup>。

###### 《サリーナス政権の基本戦略》

そこで、サリーナス政権は政府が統制できる範囲での政治的自由化をすすめる道を選択することにより、これらの深刻な挑戦に対応した。そして、このプロジェクトは相互に関連する3つの要素からなる政治改革であった（Kaufman and Trejo, 1997:723）。

第一は、選挙規則の断片的かつ選択的な改革であり、それはPANを部分的に取り込むことを意図した。サリーナスは、選挙登録と投票手続きにおける不正を減らすため憲法修正を行い、PANの支持を引きつけることに成功した。サリーナスは三つの知事選におけるPANの勝利を承認し、選挙後の地方の抵抗に対応した（Hernández, 1991）。

第二の改革は、PRI自体の改革であった。その目的はPRIの選挙における、とくに伝統的コー

ポラティズム諸部門に統合されていない低所得者層や都市の中間層有権者における長期的低落傾向を阻止することにあった。PRIを「近代化」するイニシアティブは、労働組合や農民部門の諸組織から権力を取りのぞき、都市有権者に巧く対応できる地域レベルに基盤を置いた党組織を強化することに焦点が当てられた。しかし、こうした試みはあまり成功しなかった。多くの州では、知事やコーポラティズム型リーダーは地域的諸組織そのものを引き付けるのにパトロネージを利用できたからである。とくに、1991年の中間選挙におけるPRIの勝利後、サリーナスは党支配が優勢である州においては、党の「近代化」の企図を放棄した。

サリーナスの第三の改革戦略が1989年に開始された「連帯」であった<sup>9)</sup>。これは彼が最も力を入れ、そしてメキシコが抱える諸問題を包括的に解決することを目指した「改革」であった。なぜなら、「連帯」は新たな大統領権力の中心的な基盤を形成することを意図していたからである。つまり、それは大統領が党の伝統的な階層制への依存を減らすことができ、かつ低所得者層コミュニティにおける大統領個人への支持を構築するのに役立つはずであった<sup>10)</sup>。また、それは新しい地方政治のリーダーたちをリクルートできる手段ともなった。とくに、貧困削減の役割を担った新しい官僚たちは、サリーナスが伝統的な党の階層制に依存することを減らし、低所得者層コミュニティで彼の個人的支持を構築するのに役立った。そして、彼等はPRI自体の改革の先頭にたつことを期待された。

サリーナスは1988年12月、就任後の最初の公式な場で全国連帯プログラムを発表し、その中心的目標として、極貧の根絶、住民の生活水準の向上、民衆の社会的福祉の改善、そして社会的共同責任と参加のためのプランを掲げた。そして、「連帯」は3つの全般的プログラム領域にグループ化された。すなわち、福祉事業（「福祉のための連帯」）、生産事業（「生産のための連帯」）、そして地域開発（「地域開発のための連帯」）である。福祉プログラムは保健、教育、食糧・生活必需品、住宅供給、電化、道路舗装、上下水道、学校修繕、地域保健クリニックのような物質的・社会的インフラ関連プロジェクトを行い、「連帯」予算のほぼ70%を占めていた。直接的な譲与は子供への奨学金プログラムや補助食料品に限定された。生産的事業プログラムは農業・牧畜のためのインフラ建設、貧農向け直接支援の提供、農村企業や零細企業の育成を目標にその予算の15%を占めた。地域開発プログラムは特定のグループおよび地域のための総合的プログラムで、民衆銀行の設立も含んでいた。「連帯」予算の残り15%がこの領域に向けられた（Contreras and Bennett, 1994:281; Trejo and Jones, 1998:88; Salins, 2000: 548-549）。

「連帯」は当初、構造調整プログラムによって影響を受けた極貧層を保護する暫定的なメカニズムであった<sup>11)</sup>。しかし、その人気と規模が拡大するとともに代償的救済プログラムから体制を正統化し、再構築するプログラムに発展した、とデニス・ドレサーはその発展をのべている（Dresser, 1994:146）。「連帯」は、貧しい人びとの生活改善、貧困緩和のための保健、教育、インフラストラクチャー、生産などのきわめて広範囲な諸プロジェクトの調整に責任をもつ総

轄的組織であると同時に、体制を正統化するためマージナルな諸問題への対応を重視し、従来のトップダウン型プロジェクトでは見られなかった「草の根運動」への接近、およびその経験の取り込みをもはかった。

こうして、連帯プログラムは広範な部門を含み、かつ多様な内容を持ち、幅広い階層が関与していた。そのため、「連帯」は「その政治的動機と結果に関する激しい論争と終わりのない推測」(Corneius, 1994: xi)の対象となった。ジョン・ベイリーが言うように、「結局、連帯は大変大規模で、ダイナミックで、複雑で、変化に富んでいるので、それについての多くの異なる、そして矛盾さえする主張は真実でありうる」(Graham, 1994:324 より引用)との評価が示すように単一の判断を困難にした。

とはいえ、連帯のこのような社会政策的プログラムは極めて限定的に評価されている。連帯は貧困や欠乏、容認できない社会的諸条件への市民の要求に対する政府の一定の対応を具体化した。それは実践的で行動志向の非政治的な都市社会運動様式に合わせた共同管理と共同資金調達を通じて市民参加のユニークな特徴をも提示した(Haber, 1994)。しかし、(以前の二つの行政、IMSS-COPLAMARを直接引き継いだ)IMSS-PRONASOLによって提供された保健サービスを除けば、このプログラムはその範囲は極めて制限されていた。分配を改善した総合貧困プログラムとしての行動よりも、大統領が政治的に脆弱であると考えた貧しい人々のみを目標にしていた(Dresser, 1991; Brachet - Márquez and Sherraden, 1994; Cornelius, Craig, and Fox, 1994; Haber, 1994; Molinar Horcasitas and Weldon, 1994)。

また、連帯がそのプログラム実施に当たって強調していた市民参加は、ローカルな個々のプロジェクトの運営においてのみ制限的に保障されたに過ぎない。結局、連帯は部門別参加というよりも個別的な「参加」のもとに構築された新たな「大統領型クライエントリズム形態」に向かった<sup>12)</sup>。連帯は、「市民の要求形成と国家の対応を、集団化するのではなく個別化する」ためにつくられた(Davis and Brachet - Márquez, 1997:104)。

## (2) 連帯と「新しい国家 - 社会」関係

### 《連帯と改良主義官僚》

サリーナスは、当初(第1段階:1989-92年)、連帯プログラムの実施と貧困緩和志向型官僚制の組織化を、強力な予算企画省(Secretaría de Programación y Presupuesto; SPP)における親しい補佐官、カルロス・ロハス(Carlos Rojas)に任せた。彼は以前、国立先住民庁(INI)の支援による草の根動員プログラムで働いていた。「連帯」の資金配分において選挙対策が総合的判断の基準になったが(Molinar and Weldon, 1994)、「連帯」官僚の初期のリクルートは、選挙キャリアをもった人材よりも、予算プランニングの専門家やコミュニティを組織する専門家の役割が強調される傾向があった。

1992年、この傾向は変化し始めた。「連帯」は社会開発省（SEDESOL）として内閣レベルの地位に昇格した。そして、当時、PRI議長であったルイス・ドナルド・コロシオ（Luis Donald Colosio）の指導下に置かれた。ロハスは「連帯」運営の責任をもつ次官として働いた。彼はその後、大臣に昇進したけれども、SEDESOLの設立は連帯プログラムの権限を拡大し、その方向性を変えた。コロシオは明らかに大統領への意欲を持った人物で、とくに選挙で野党と競合する諸州においては、PRI改革の手段として貧困緩和志向型官僚制を利用することに高い優先順位を与えていた。

コロシオのもとで、SEDESOLは急速に執行分野における最も強力な省の一つになった。「連帯」の実施に加え、SEDESOLは以前には他の各省に分散していた広範な都市開発と環境政策を統合した。州レベルでこの機関の活動は派遣委員（delegates）の支配下に置かれた。彼等はやがて州政治における中心的な主役となった。SEDESOL委員と、知事や市長、その他の政治的ブローカーとが対立する可能性は初めから現れていた。一方で、知事は社会・経済開発の年間予算を委員たちと交渉しなければならなかった。他方、予算削減の拡大からして、中小規模の都市の市長は予備資金を獲得するために委員たちに接近しなければならなかった。州議員のような伝統的な地域政治のブローカーにとって、以前には彼等の政治的存在理由であった資源コントロールを、委員たちが確保しているという事実から対立が生まれた。

政治的自由化過程を統制するサリーナスの能力は、彼の前任者たちと同様に、政府の長および事実上のPRI総裁としての二重の役割に基づいていた。彼の直前の大統領デラマドリと同じように、サリーナスはSPP大臣としての地位から大統領にのぼった（Centeno, 1994; Hernández, 1987）。SEDESOLの設立は、サリーナスに決定的な権力基盤を提供した。なぜならば、それはサリーナスと彼の補佐官に州を越える連邦財源の支出と連邦官僚制の全般的な調整・管理を可能にしたからである。

同時に、政権党の事実上の長としてのサリーナスは、知事、連邦議員を含む全ての主要な選出公務員に関するPRI候補者の任命を監督できた。再選禁止原則に縛られて、連邦議員や知事たちもその任期が終了すれば、新しい権力の地位を求めて大統領に従った。大統領の二重の役割は、政府官吏や「人民」代表を連邦官僚から議員や州政府に交替させることを可能にしたし、逆も同様である<sup>13)</sup>（Kaufman and Trejo, 1997: 724-725）。

#### 《連帯と地方政治》

連帯は「大統領とローカルなコミュニティとのシンボリックな結合」を促進し、伝統的な政治ボスと反対派を迂回し、全体として権力を集中した。これは、連邦レベルでの「サリーナス派」と支配政党内の伝統的な州政府との間で水面下の厳しい対立を引き起こした。連帯は10万以上の地域委員会の設立を主張した。この委員会は平均ほぼ120名の構成員を擁していた。そして、それらは与党の諸機構の対抗勢力として重要になった。連帯のある幹部は、実際、この委

員会の40%が1993年までに地域のアクターになったと見積もっている。与党の伝統的なコーポラティズム部門との対立で、大統領が「メキシコ国家の新しい大衆政治」と呼んだ州および全国規模の組織を、連帯委員会が構築するように彼は公然と鼓舞した（Fox, 1994:168; Lomas, 1991）。

しかし、より広範な問題は次の点にある。すなわち、連帯の「新しい大衆政治」の内部にある埋め込まれたクライアント型の、またセミ・クライアント型の、そして多元主義的な政策実施の形態は正確には何であったのか。この問題である。

連帯協定はある場合には、敵対的知事を迂回して独立的な貧民組織を承認した。例えば、この種の「連邦-地方同盟」は、地方のPRIエリートを入れ替えたが、それはドゥランゴ州に見られるように、人民防衛委員会（Popular Defense Committee: CDP）がこの州都の首長を獲得することを可能にした（Haber, 1994）。他方で、権威主義的知事たちは自律的社会諸組織を排除しようとしたが、これらの諸組織は競争的な開発と社会福祉プロジェクトを推進するために連帯プログラムを利用し、支配政党内の最も権威主義的部分を抑え込もうとした（例えば、ゲレロ州で）。多くの地域では、基礎的サービスを必要とする貧しい人々が彼等のパトロンを伝統的な地域エリートから連邦官吏へと移すにつれ、ローカルな連帯委員会はクライアント型支配の「近代化」を反映するようになった。

参加と責任を強調する連帯の公式な言説は、前述した1970-80年代の初期の農村投資プログラム（PIDER）や村落食料ストア・プログラムから引き継がれていた。しかし、4つの相違に注目する必要がある。

第1に、連帯は選挙における挑戦に直接対応していた。自治体の強化を強調する連帯の声明は、それまでの社会政策改革と著しく異なっていた。野党が有権者の多数を獲得し、野党の自治体での勝利が承認されたところでは、連邦の資金提供はほとんど差別されていなかった。連帯はほとんど全ての野党派の自治体に資金を支出した。しかし、多くの反対派の知事は、プログラムが完全に彼等を迂回し、州政府と連邦政府を直接地域連帯委員会に結びつけていると抗議した。その最も顕著な事例は、民主革命党（PRD）が市長を有する最大の都市、ミチョアカンの州都であった（Fox and Moguel, 1995）。さらに、民主主義が自治体レベルで拡がっていない地域や市民グループが不正の責任を表明し続けていたところでは、連帯資金から排除される傾向があった（Fox, 1994:168）。

第2に、連帯はサービスの供給に向けて、連邦機関ではなく自治体に焦点を当てていた。連帯を通じて行われた主要な変化は、大衆と国家との関係を調整していた国家とコーポラティズムとの関係が、今や国家と市民社会における大多数の「連帯委員会」との直接的結びつきに置き換えられたことである。これが新しい点は、連帯が旧来のコーポラティズム構造を迂回し、数千のローカル・レベルの諸組織を直接大統領に結びつけた点にある。この「ネオ・コーポラ

ティズム」は、国家と選挙政治に一定の意味をもつ。まず、国家は新旧の組織集団への融資を統制できること、そして、他方、「PRI・国家」関係への彼等の忠誠を確保できることである。さらに、多くの連帯融資は自治体の首長を通じてチャンネル化されるので、旧来の権力構造は新しいシステムから遠ざけられるか、あるいは少なくとも縮小された（Otero, 1995）。

第3に、連帯は都市貧民に集中し、農村開発の教訓を利用した。サリーナスは政策立案権限を党の支配から執行部に移し始めた。サリーナスは既にPRIの外壁に穴を開けていたが、これは党との結びつきの完全な切断を意味するものではなかった。しかし、党指導部はもはや紛争的な部門からの要求を解決する権威を、ましてや調整する権威も持っていなかった。これは連帯の名前で貧民に向けられた多くの基本的社会プログラムによって十分証明された。それは大統領府から直接運営され、それゆえ、旧来の党指導者やコーポラティズム型参加構造を回避していた（Davis and Brachet - Márquez, 1997:103-104）。

第4に、連帯はそのイデオロギック的突出が目立ち、とりわけ「国家と社会とのパートナーシップの理念」を強調した。サリーナスは「国家と社会の新しい関係」を約束し、野党と伝統的なコーポラティズム構造の双方を回避することにより、市民の信頼を再生させようとした<sup>14)</sup>。伝統的な官僚的・コーポラティズム型チャンネルは不十分で、緊縮政策の社会的コストを緩和できなかった。社会支出は連帯の傘の下で実行された。それは、官僚から組織された市民への権力バランスのシフトを主張していた（Fox, 1994:166）。

### (3) 連帯と国立先住民庁 (INI)

国立先住民庁（National Indigenous Institute: INI）は、連帯の最も革新的ともいえる一定の開発計画を実行している。メキシコには56のインディオ種族がいるが、これらの民衆はこの国の人口の10-15%を代表している。彼等はまた「極貧」であると考えられている1400万のメキシコ人の約3分の1を占めている。サリーナス政権前半の3年間に、INI予算は18倍に増大した<sup>15)</sup>。多数のインディオ住民は中部と南部の農村地帯に住んでおり、その地域は1988年大統領選挙でサリーナスの勝利に貢献した。INI予算の多くはインディオの経済発展に向けられるよりも、しばしばINI職員に支払われた。しかし、連帯の資金提供とともに、INIはサービス提供機関から現実の経済発展を担う機関への転換できた<sup>16)</sup>。しかし、資金は十分でなく、INIの革新的な政策実行能力は、創設以来、INIに組み込まれていた革新的分派の役割にも依存していた。

フォックスによると、1948年の創設以降、INIの歴史は3つの分派間の内部バランスの変化によってつくられてきた。すなわち、主に支配政党と地方エリートとに同一視された「権威主義的パトロン」、インディオ民衆に対する地域エリート支配に反対する「セミ・クライアント分派」、そしてインディオの権利のための自立的な自己組織化を支持する「多元主義者」である。

「多元主義者」のグループは長らく地方出先機関の職員であったが、INIの政策立案にいかなる影響を及ぼそうとはしなかった。しかし、INI職員は、参加、多元主義、透明性といった連帯の原則に「忠実」であることはできた。なぜならば、その開発資金の多くは、しばしば公然たる人種主義的であった自治体と州機関を迂回して、直接配分されたからである (Fox, 1994:170)。

《地域連帯資金：FRS》

INIはこれらの政策ガイドラインを如何に実行に移したのであろうか。この問題は、INI最大の経済発展プログラム、地域連帯資金 (Regional Solidarity Funds: FRS) に関わっている<sup>17)</sup>。原則的に、これらの資金は、二つの理由で「国家と組織された市民の多元的關係」を進展させたという点で、多くの他の連帯計画より進んでいた。第1に、国家は上からの各地域プロジェクトをマイクロレベルで運用するよりも、市民社会に対する地域開発の政策立案を進展させた。第2に、ほかの領域で優位であった自立的グループとの特別な任意関係とは異なって、対話者たちは代表組織の自立的な委員会から系統的に形成されたと考えられた (Fox, 1994:171)。

1990年、FRSの運用が開始された。INIの各部門の出先機関は、その影響力ある地域で公式・非公式のコミュニティ・ベースの社会経済諸組織の総会を開催した。総会の目的は指導会議 (LC) を選出することであった。LCは事実上、資金を運用し、地域の組織から提出されたプロジェクトを評価した。

FRSへのアクセスに関するオアハカ州南部に焦点を当てたフィールド研究は、1992年にほぼ100件の地域資金のうちの20件を数えている<sup>18)</sup>。オアハカのINI職員は上述の伝統的クライアント・パターン、セミ・クライアント・パターン、そして多元的パターンに対応した評価基準を利用した。彼等は次のように指導会議 (LC) をカテゴリー化した。

第1に、その発展が政党、地方経済や政治ボス、あるいは地域間グループの対立によって阻害されているLC、第2に、INI運営のLC (すなわち、セミ・クライアント型)、そして第3に、INIからの独立を獲得したLCで、彼等の組織過程を強化し、地域発展戦略を追求するための資金を利用しているLCである。INIの内部評価によれば、その初年度末にオアハカの20のLCのうち5つは地方ボスに阻止あるいは接収され、10は既にINIに運営されており、5つは自立性を得ていた (Fox, 1994:172-173)。

「多元主義」の影響が比較的に拡がったのは、唯一、オアハカ州コーヒー生産組織ネットワーク (CEPCO) 支部であった。それは州内の最も強力な自主的草の根組織であり、主に2万人以上のインディオ生産者を抱えていた<sup>19)</sup>。多くのLCにおいて、彼等はコーポラティズム組織や他の自律的組織とともに権力を共有していた。それゆえ、資金を共有していた (Fox, 1994:173; 北野 2008: 第8章参照)。

多元主義的LCの配置は、基本的にはメキシコのインディオ「市民社会」の多様さ——ある  
160 (650)



地域では豊かであり、他地域では薄く、あるいはクライエントリズムからなっている——に依拠している。土地の権利の問題に始まり、エスニック・アイデンティティと人権に焦点を当てながら、20年間に及ぶ抵抗と動員の盛衰を経験した地域もあった（Mejía Pineiro and Sarmiento, 1987; Nagengast and Kearney, 1990）。地域の強固な政治的経済的エリートを転換しようとする多くの運動は、以前には CONASUPO-COPLAMAR のような改良主義的プログラムからある種の支援を、少なくとも寛容な扱いを受けていた。すなわち、新しいレベルの地域規模の集団行動にとって、CONASUPO-COPLAMAR による短期間の、かつ部分的な政治空間の開放は、運動が体制内での将来の亀裂を利用することを可能にした。しかしながら、この「力の蓄積」は不均等で、多くの地域では必要な交渉力をもつ自律的集団に欠けており、開発プロジェクトに対応する組織的能力にも欠けていた。これらの地域で INI 職員は地域連帯資金（FRS）を統制しつづけた（Fox, 1994:174-175）。

権限を共有しようとする国家と社会アクター双方は全国に不均等に配置されていたし、組織の自律性の可能性は、それが重複したところでは高かった。強固な代表組織が既に確立し、INI 管理者が地域連帯資金（FRS）の资源配置の関する権限を積極的に発展させようとしたところでは、多元的政策を実現する「好循環」が現れた。にもかかわらず、生まれたばかりのこれらの過程は、政治体制内で2つの重大な障害に直面した。その第1は、権威主義的エリートからの抵抗であり、それは州政府のなかに埋め込まれていることが多かった。第2は、INI 自体のセミ・クライエント的傾向であった。知事は、チアパスの例に見られたように、体制内の戦略的な権威主義的要素であった。自立的グループの多元主義的包摂にとってもう一つの主要な脅威は、政府の広範な政策アジェンダへの忠誠を示すための INI の政治的命令であった（Fox, 1994:175-176）。

要するに、地域連帯資金（FRS）に関わって、州の改良主義部分と多くの自律的インディオ組織とのより寛容な関係を発展させる方向に進んだのは極めて重要な少数であった。このプロセスは、また政治的、エスニック的に多様なインディオ組織自体の間での新しい権力共有関係にも導いた。しかし、この過程が遅れたところは多い。なぜなら、自律的なインディオ集団自身の内部での不均等な強さの違い、強固なセミ・クライエント主義、権威主義的排除と逆戻り、これらの理由によっていた（Fox, 1994:177）。

#### （4）多元主義に向けての「障壁戦」

1970年代初頭以来、継続的な農村開発の「改革」政策は、体制内に小規模だが重大な亀裂を引き起こした。メキシコの若干の最貧地域において、国家と社会との間に緩やかな交渉関係に向けた空間を拡大することを可能にした。しかし、改良主義者が農村開発政策の実施に効果的に介入した地域や政策領域は限定されていた。そのためこの開放された空間は僅かであった。

しかし、それは重要な一歩であった。なぜならば、それらは代表型の自律的社会組織の強化を促進し、政治的・経済的資源を提供したからであった (Fox, 1994:177)。

インディオ小土地所有者の運動のように、社会の最も弱体なアクターが国家との交渉能力を拡大させたとしても、国家はかなりの自律性を維持していた。資源へのセミ・クライアント的アクセスの重大な損失を回避するために、選挙での公然たる挑戦をやめた者もいる。しかし、もし適切なリーダーシップがあれば、政治的機会構造が変化した条件と時期に、彼等は公然たる対抗向型の政治に関与できた。こうした漸進的「陣地戦」において、社会運動と国家の改良主義者は政治的可能性の限界を押し戻した。前述のように、全国連帯プログラムにより、上からと下からの政治行動は、都市および農村において古典的クライアントリズムをさらに侵食した。セミ・クライアントリズムは、多元主義的交渉のエンクライブに沿って大きくその陣営を確保した。

しかし、政治の配分的領域と選挙領域との関係は論争的である。配分型政治と選挙政治との間の関係が矛盾しうるために、すなわち、一方の領域での自由化と他方での閉鎖状況のもとで、配分型政治に対するクライアント型支配の侵食は、必ずしも選挙上の民主化に導かない。メキシコにおける民主化の展望は、多かれ少なかれ国家内の権威主義的政策間の対立が下からの市民的圧力の成長とどのように相互作用するのかによる (Fox, 1994:180)。

結局、国家へのアクセスに関するクライアント型従属から市民権への移行のフォックスの研究は、「全国的な選挙競争と社会全域での結社の自治への尊重を構築する漸進的過程との関係は相互依存的である」ことを示唆している。

## V 民主的ガヴァナンスと市民社会

### (1) SEDESOL と地域権力構造

ポスト・サリーナス期に、多くの地方政治家はその影響力と政治的自律性を拡大するキャンペーンを展開した。他方、連帯プログラムは解体した。にもかかわらず、1994年以降、元SEDESOL 官僚が果たした政治的役割は地理的領域を越えて多様であった。状況によっては、SEDESOL 官僚は新しく現れた地域権力構造の中で引き続き重要な役割を果たし続け、民主的移行の可能性に多様な貢献を行った (Kaufman and Trejo, 1997: 718)。

SEDESOL はセディージョ政権の初めにはまだカルロス・ロハスの指導の下に留まっていたが、予算と人員は大幅に削減された。それまでSEDESOL に統合されていた機構のほぼ3分の1は他の省庁に移転させられた。より重要なことは、コミュニティ開発基金の配分方法が変更されたことはである。1996年、物理的インフラ向けへ全投資を含めて、連帯のもとで公式に管理されていたその資金の3分の2は、直接に州および地方政府に移転された。このプログラ

ム実施の責任は、SEDESOL 委員から自治体政府および新設の自治体開発委員会に移された。それは地区委員会を通じて選出されたメンバーから構成されていた。1996 年初めまでに、SEDESOL 内で活動していた連帯と貧困緩和志向の官僚は消滅した。

これらの歩みは、サリーナス政権下に構築された「官僚帝国」を解体しただけでなく、1970 年代以降、連邦政府によって活用されてきた重要な福祉向け資源を州政府に明け渡したことを示していた。連邦政府は州レベルの貧困指数に基づいた基準に従って資金を配分できるが、知事はこれらの資金が自治体内で配分される基準についてかなりの手段を保持していた。知事は新しい自治体開発委員会の選挙を組織する責任を負った。そして、そのことは、委員会が政治的忠誠に従うチャンスを彼等と知事に提供している（Kaufman and Trejo, 1997: 727）。

サリーナス政権の下で、委員が中央から受けた指示は二つの要素に依存していた。すなわち、州および自治体選挙における選挙上の競合性の程度、そして草の根動員のそれまでの歴史である。SEDESOL 官吏は、PRI がそのヘゲモニーを保持した州と草の根型動員が限られていた州で地方エリートを励まして便宜を提供してきた。こうした遺産は弱まり、セディージョ政権期、保守的知事からの反抗に対しそれまでの連帯活動家は弱体化した。しかし、反対派が選挙基盤を確保している州、あるいは強力な草の根運動が州の「ガバナビリティ」に挑戦できた州に基盤を持っていた SEDESOL 官吏は、その選択はまだ広がった（Kaufman and Trejo, 1997: 728）。

## (2) 権力共有の「国家 - 社会」関係と「招かれた空間」

### 〈脱権威主義に向けたローカル政府における参加型制度〉

ここで改めて、メキシコのローカル政府における参加型制度を検討し、民主的ガバナンスの可能性について探ってみる。とくに、野党 PAN と PRD の勢力拡大が自治体の参加型制度に与えた影響に注目したい。これは、これまで述べてきた政権党 PRI、あるいはサリーナス主導の「連帯」に見られた参加型の制度や「言説」とは異なる側面を持っている。それは「体制」内部の権力配置の変容のみならず、「国家 - 社会」関係全般の変化の可能性、あるいは複数政党制のもとでの脱権威主義への始動を孕む政治的・社会的実質を伴うものである。

メキシコにおける「参加型」制度は長い間、ローカル政府の一つの特徴であった。数十年にわたり、自治体政府は公共事業における地域コミュニティの役割を承認してきた。そして、1980 年代初めから一連の連邦諸法は、自治体の計画と投資計画における「参加型」諸制度を要請してきた。これらの諸制度は自治体政府によって広く活用されてきた。しかしながら、1990 年代中葉までに、自治体政府は公式な機能や権限、あるいは資源をあまり持っていなかった。それは、自治体部門におけるローカルな意思決定が極めて限られていたからである。一層重要なことに、与党 PRI が 1990 年代中葉まで大部分の自治体における政治機構を支配していた。

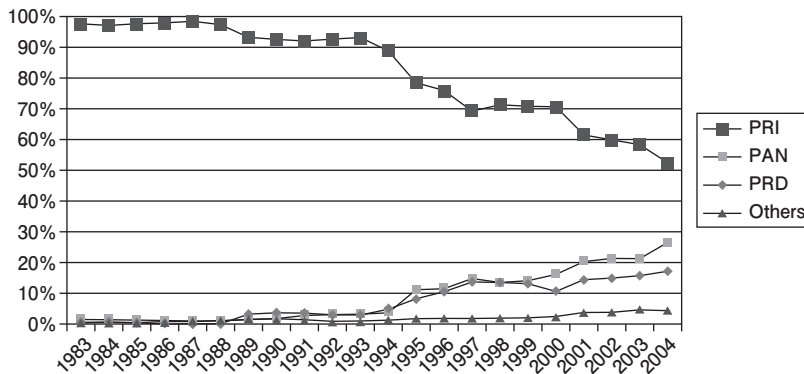
そして、現実の政治権力は支配政党内のクライアント型チャンネルを通じて行使された。その結果、参加型諸制度は、その過程で市民の声を高める機会を生み出すよりも、主に党内の主要なコミュニティ・リーダーを結び合わせる一手段として使われた。彼らはコミュニティの要求の追加的チャンネルをうまく提供したかもしれないが、明らかに、PRIのヘゲモニー・システム内における別に要求形成チャンネルのクライアント的論理に従った (Selee, 2009:62)。

しかし、1995年以降、野党がローカルな選挙で勝利し始めた (図1参照)。同時に、自治体はその資源基盤を4倍以上に拡大した (図2参照)。そして、次第にローカルなサービスや投資、規制を決定するより大きな法的地位を獲得した。野党が自治体政府を確保するにつれ、野党はしばしば参加型ガバナンスに向けた意欲的戦略を実施した。PANとPRDは積極的に政治に参加する市民の諸権利を強調する綱領を持っていた。同じく重要なことに、両党の政治家たちは長期支配のPRIに反対する抵抗票として自治体選挙で勝利し、彼ら自身の強力な政治基盤を構築せずに権力に着いた。すなわち、こうして参加型諸制度は、市民と新たに選出された野党政府との間のコミュニケーション・チャンネルを創出する手段として機能した。左派と右派からの挑戦に直面して、PRIも「スローガンとしての参加」を再発見し、既存の参加型制度の活用により積極的になったように思えた。1990年代末と新しいミレニアム初期にメキシコ中のローカル政府で参加型の活動がブームになった。自治体政府は、初めて市民と非選出代表との新たなチャンネル構築のために参加型制度を利用し始めた (Selee, 2009:64)。

〈メキシコの自治体における参加型制度革〉

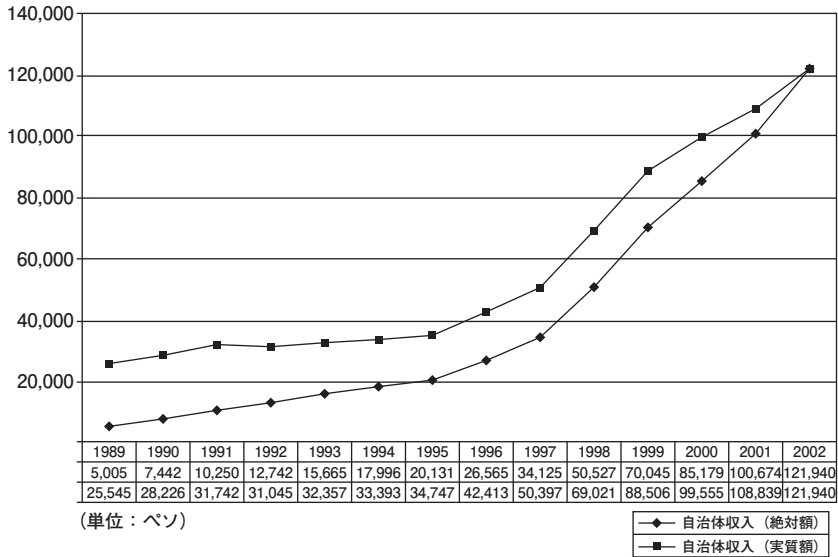
既に述べたように、メキシコの自治体は、数十年にわたりインフラ・プロジェクトの実行に役立ってきた多様な形態の公共事業委員会と公的な地域委員会を承認してきた。しかし、多く

図1 主要政党が与党を占める自治体の割合, 1983-2004年 (%)



(出典) Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), "Elecciones municipales, 1980-2004"; *La Jornada; El Universal* より Andrew Selee が作成。Selee (2009), p.62 より引用。

図 2 全自治体収入の推移（1989-2002 年）



(出所) INEG のデータ・ベースより (2005 年 6 月 3 日アクセス), Selee (2009), p.62 より引用。

の場合、これらの諸組織は PRI の諸部門に関連しているか、あるいは別の方法でローカルな党構造自体に組み込まれていた。

公的に認められたチャンネルを通じて、PRI 自体は党内での公的意思決定における市民参加のための広範な機会を提供した。党構造は市民が地域的・専門別組織、農民組織、労働者組織を通じた意思決定者にその要求を知らせる多様なチャンネルを含んでいた。これらのチャンネルは、周知のごとく、しばしばカシーケと呼ばれる党内の政治的ブローカーによって調停された。彼らは一般に、市民が選挙の時に支持を提供することを期待して、市民の要求を公共財をめぐる私的な交渉として取り扱った。カシーケとそのクライアントとの不平等な権力関係にもかかわらず、これらのチャンネルは市民と公的権威との調停形式としてしばしば効果的であった。非民主的的制度において、こうした調整形態は市民に対する公的権威のもっとも控え目な応答性や説明責任を提供したからである。しかし、それはまた市民関係を「間接的」にし、私的交渉に従属する公共財にした (Selee, 2009:66)。

他方で、もちろん PRI から独立した市民組織も存在した。小規模な労働者、農民、専門家、そして地域的な組織がメキシコ全域に存在し、時折特定の地域的闘争や全国的闘争において際立った。たとえば、1970 年代末と 1980 年代に、都市民衆運動 (MUP) はメキシコ全土で力を獲得した。それは PRI の外側にいる貧しい都市民衆組織の一連の同盟であり、しばしば伝統的なクライアント型組織に替わるものと考えられた。そして、権利の言説を引き受けた

(Avritzer, 2002)。これらの都市組織はメキシコの諸都市で貧しい住民のために土地やサービスの要求を交渉するとき重要な影響を与えた<sup>20)</sup>。そして、類似の広範な都市組織を代替組織としてPRI内に発展させることを余儀なくした。しかし、実際には、MUP内の諸組織は、他の非PRI組織と同様、伝統的なチャンネルを通じてローカルなリーダーと特定の要求を交渉しなければならなかったし、その要求を解決すべく私的な取引をしなければならなかった。MUPのように、非PRI組織を通じての参加は、参加への代替的チャンネルを提供したが、しかし、通常それは結局、政治的ブローカーを通じての私的に交渉されたのと同様なものを受け入れねばならないことを意味した (Selee, 2009:67)。

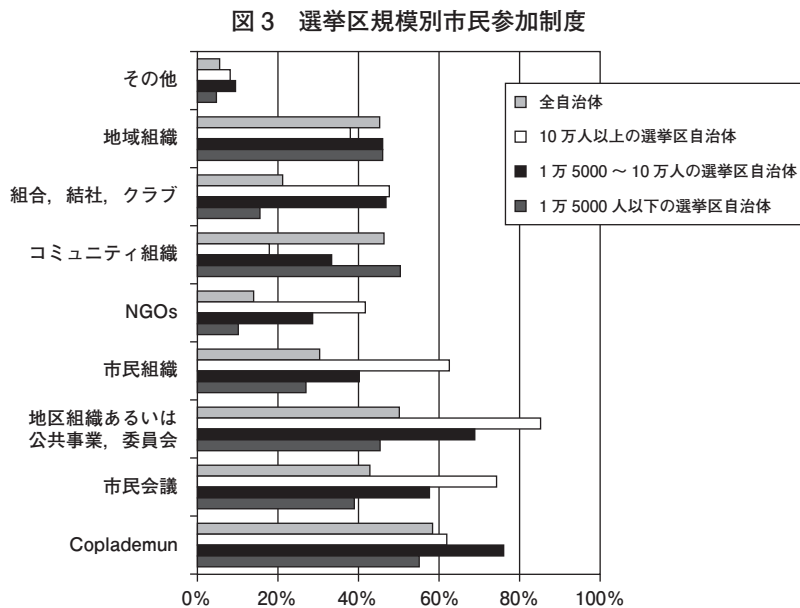
〈市民参加の法的・制度的枠組み：Coplademun〉

1980年代、自治体問題への市民参加の公式な実践は、理論的にはまず、1981年の行政命令を通じて、それから1983年の連邦計画法修正を通じて標準化された。後者は全州が州計画会議を持つことを要請し、CoplademunあるいはCoplademunとして知られる自治体計画立案会議 (Consejo Municipal de Planeacion) の設立を薦めた。それは各行政の初めに3年の自治体開発計画を作成するために市民と政府の役人が集まることになっていた (Bailey, 1994)。1980年代にこれらの構造が利用されたとき、それらは主に党に忠誠をもたらす一つの方法であった。前述した1989年の全国連帯計画の実施にともない、連帯の自治体資金 (大規模な連帯計画内の特別なプログラム) を受け取った各自治体は、融資を受け取るためのプロジェクト・リストの承認を受けるため、市民メンバーとともに各自治体の開発会議 (Consejo de Desarrollo Municipal, Codemun) を設立することを要請された。これらの会議は単一政党支配を強化するために利用されることが多かったが、Codemun設立以前にすでに複数政党型競争の歴史を持つ自治体においては、会議はしばしば社会の様々な部門間の交渉空間となった<sup>21)</sup> (Selee, 2009:67)。

1997年、初めてPRIが過半数を失った連邦議会は、自治体に二つの形態で直接的な連邦資金の委譲を開始した。資金の一つは、社会インフラ資金 (Fondo para la Infraestructural Social: FAIS) であり、それは道路、下水道システム、保健クリニック、その他のローカルなインフラ形態を含む広範な資本投資を自治体に提供した。これらの資金を受け取るためにすべての自治体がCoplademunあるいはCodemunを設立することが要請された。理論上、自治体は、各3年間の政府の初めに参加型計画の既存の資格に加えて、市民と政府指導者が一緒になりFAIS資金を毎年受けるための優先順位を策定しなければならなかった。FAIS資金は今日では平均でほぼ自治体予算の5分の1を占め、通常、自治体が投資に向ける資金の過半数を占めているので、この要求はある種の参加型会議を設立する強力なインセンティブである。若干の州政府は法律を採用し、これらの参加型制度を実施するよう自治体に求めている<sup>22)</sup> (Selee, 2009:68)。

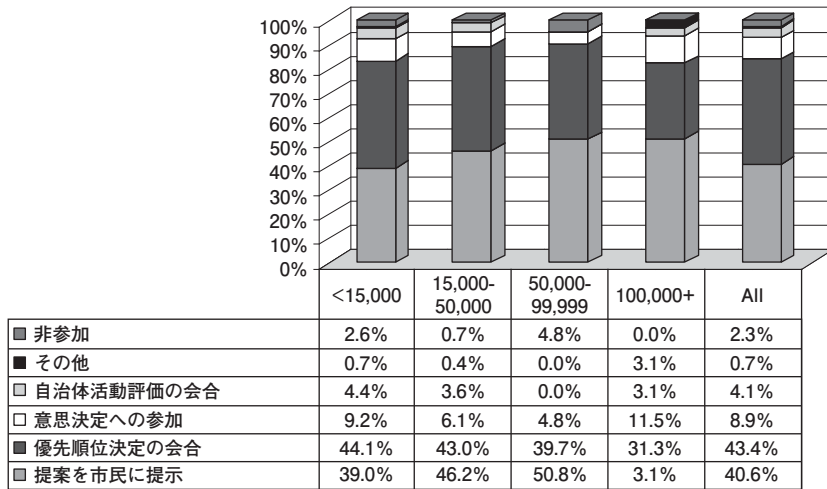
今日、多くの自治体は Coplademun あるいは Codemun を持っているが、必ずしもすべてが計画立案や意思決定に市民の声を取り込むのにこの機関を利用していない。これらの構造が存在するとき、それらは単に形式にすぎず、政府官吏やプログラムの受益者の特定集団である傾向がある。にもかかわらず、ほぼすべての知事に関する研究によれば、自治体レポートの 58% は Coplademun をもっている (図 3)。自治体のなかで、FAIS 資金利用の提案を市民に提示しているとの報告は 40.6% で、支出に関する優先順位を決定する際、市民との会議を持つとの報告は 43.4% である。しかしながら、これらの資金支出に関して、実際的意思決定への市民参加は 8.9% に過ぎないし、投資評価への市民参加は 4.1% に過ぎない (図 4)。Coplademun の構造は比較的広がっているようだが、投資決定とその結果のモニタリングへの市民参加という本来の目的が期待通りになっているのはまれである (Selee, 2009:68)。

これらの制約にもかかわらず、若干のメキシコの自治体は計画立案と公共政策決定へのより強い市民参加へのチャンネルを創設するために創造的な方法で Coplademun と Codemun を活用している。ハリスコ州の小さな自治体クキオ (Cuquio) は、PRD 政府のもとで拡大 Coplademun を利用した参加型計画を 12 年の間実施した。チアパス州のベリオサバル (Berriozabal) は、PRD 政権の 2 期間に類似の形態を行った。ベラクルス州の二つの小さな自治体シウダード・メンドーサ (Ciudad Mendoza) とトタウィルカパン (Tatahuilcapan)



(出所) INDESOL/INEGI, *Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002* (Mexico City: Secretaría de Desarrollo Social, 2003), 142; Selee (2009), p.69 より引用。

図4 選挙区規模別 FAIS 資金に関する市民参加形態



(出所) INDESOL/INEGI, *Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002* (Mexico City: Secretaría de Desarrollo Social, 2003), 145; Selee (2009), p.70 より引用。

も左翼政権のもとで広範な参加型メカニズムを実験した。そして、若干の大都市では広範な参加型メカニズムを形成した。それには PRD 政府のもとでのメキシコ州のシウダード・ネサウアルコヨトル (Ciudad Nezahualcoyotl) や PAN 政府のもとでのバハ・カルフォルニア州のティファナ (Tijuana)、グアナファート州のレオン、ソノラ州のエルモシジョ、チワワ州のシウダド・ファレス、そして PRI 政権のもとでのメキシコ州のエカテペック (Ecatepec) が含まれる (Selee, 2009:69)。

アンドリュー・シーリーは、「参加型ガバナンスにおけるこれらの革新が代議制政府の質を高め、新たな形態の民主的ガバナンスに貢献しているのかどうか」、あるいはそれらが「単に旧来のクライエントリズムの焼き直しに過ぎないのかどうか」と問い、三つの特定の経験を検討している (Selee, 2009)。

〈不均等な参加型自治：比較参加型制度〉

シーリーは三つの異なる政党によって統治された自治体の参加に関する自治体革新の3事例を考察する。すなわち、ティファナ (PAN が主要都市で最初に連続的に勝利。1989～2004年)、シウダード・ネサウアルコヨトル (PRD が主要都市で最初に連続的に勝利。1997から現在)、そしてチルパンシngo (Chilpancingo: PRI が選挙で敗北を屈していない最大都市のひとつ) である。各都市において、自治体政府は、選出された地域組織がその要求をローカル・レベルの公的機関に提示するための公式な手続きを設立し、少なくとも理論的には、インフラ向けの増加した資金をいかに投資すべきか、この問題に関するローカルな決定に市民を参加させよう



とする参加型計画プロセスを実施した。

彼はこの三つの都市に関する参加型計画プロセスを比較して、それぞれ次のように評価している。まず、チルパンシングのケースはメキシコの他の多くの自治体と、特にPRI支配の自治体の多くとそれほど変わらないモデルである<sup>23)</sup>。自治体計画立案システムは、私的な交渉チャンネルを通じてなされた諸決定への旨判として、プロジェクトやサービスを受け取ることをすでに選択していた人々だけを巻き込んでいる。こうして参加型制度は私的で不平等な権力関係を正当化するのに役立っている。言い換えれば、それらは、政権党における既存のクライアント型チャンネルの並行した、クライアント関係を制度化する別の手段である(Selee,2009:78)。

しかし、ティファナ<sup>24)</sup>とシウダード・ネサウルコヨトル<sup>25)</sup>における参加型新制度は、一層重要な意味を持っていた。両都市とも漸進的な民主的移行期に、意欲的な野党がローカルな選挙で勝利した自治体である。シウダード・ネサウルコヨトルにおける中道左派PRDとティファナにおける中道右派PANは、ともに「参加」の観念に対しイデオロギー的親近感を持っていた。PRDは貧民組織をエンパワーさせる手段と「参加」を考えており、他方、PANはそれを政府への要求形成を含む個人の市民権の一部と見なしていた。だが、両党とも初めて政権に就いた時、既存の草の根組織や非党員市民の間に支持基盤を構築するため参加型新制度を利用した点は留意すべきである。信用を失墜したPRIの代わりに彼らの候補者が選出されたが、彼らはそれぞれの党員や支持者をほとんど持っていなかった。参加型新制度は、彼らがPRIほどクライアント的でもないことを示し、市民と彼らを結びつける新たなチャンネルを構築する機会を新知事に与えたのであった(Selee,2009:79)。

この二つの事例において、自治体政府は選出地区委員会を組織し、公共部門関連部局に要求をもたらすチャンネルを提供するメカニズムを創設した。加えて、両事例は最貧層コミュニティ出身の人々を含め市民を巻き込んだ参加型計画立案システムを設立した。選出委員会の承認は市民の声をより公的にするチャンネルを作り、参加型計画立案メカニズムは公共支出の決定をより透明にし、そしてこれらの諸決定にある程度の公的協議を導入した。ティファナの場合、計画立案システムは直接自治体会議に対応することで代表制諸制度を現実強化した。他方、シウダード・ネサウルコヨトルの制度は議会とその影響力を競った(Selee,2009:79)。

両都市では、創出されたチャンネルは伝統的なクライアント型チャンネルの周辺にあった要求を達成するための新たな方法を市民に与えるのに役立った。これらの諸制度はクライエントリズムを低下させ、公的な意思決定をより透明にすることに成功した。だが、これらの新しい制度が必然的に貧困部門をエンパワーしたかどうかはそれほど明らかではない。ティファナの場合、Coplademは明らかに公的な協議フォーラムを創出し、自治体職員と市民がともに問題解決に当たることを促進した。シウダード・ネサウルコヨトルでは、協議は主に25人の議会メンバーに限定されていたが(他の市民は自由に会議に出席できた)、この都市のCodemun

も同様な機能を果たした。しかしながら、両ケースとも、市民参加の革新的経験を実施したその政党自体がその成果を切り取ろうとした (Selee, 2009:79-80)。

こうした分析を踏まえて、A. シーリーは以下のような結論を導き出している。三つの事例の参加型新制度は、ラテンアメリカの諸地域における参加型制度を理解する際に幅ひろい視点から意味を与えている、と彼は指摘する。

第一に、メキシコの参加型制度はブラジルやラテンアメリカの他の若干の国々で起こっているそれらよりも遅れている。メキシコの大部分の参加型制度は多分、チルパンシゴのケースと同様である。すなわち、既にあるクライエンテリズム関係を構造化する一方法として機能するにすぎない。そして、コーポラティズム型一党支配システム内での「参加」言説を利用するメキシコの長い歴史は、参加的であることを主張する多くの制度が実際には、今日においてさえそうした意図をもっていないことを意味している。過去と同様に、それらは市民にその意見を聞く構造にすぎない。あるいは伝統的なトップダウン型チャンネルを通じて選ばれた特定のプログラム受益者に対応する構造にすぎない。各国で、「参加」の用語は若干異なる意味をもっており、場合によっては前民主的過去の実践と結びついた重要な惰性がある (Selee, 2009:81)。

それにもかかわらず、第二に、メキシコは参加型制度に関する若干の重要な事例を経験してきた。ブラジルのよく知られた参加型予算ほど意欲的であったとは言えないが (松下, 2007d 第6章参照)、それらはクライエンテリズムを縮減し、ローカルな問題での市民の声に対してより公的で透明なチャンネルを創出している。前述のように、ティファナとシウダード・ネサウアルコヨトルでは、選ばれた地区委員会や参加型計画立案機関が市民と州との新たな相互関係形態を生み出すのに役立った。ティファナでは、実際これらの構造が伝統的な政治的ブローカーを切り崩している。その計画立案システムは自治体の優先順位に関する広範な市民協議をも生み出し、市民と政府職員間の、コミュニティ・リーダー内の橋渡しに役立っている。これらのシステムは、新しい指導部選出形態をも作り上げた。他方、シウダード・ネサウアルコヨトルではそれらはブローカーを構造内に取り込んだ。そして、市民の忠誠を求めて彼らをお互いに競わせている (Selee, 2009:81)。

第三に、以上の積極的な結果があるにもかかわらず、これらの参加型制度はどれも十分に持続的ではなかった。そして、これはメキシコの自治体での参加型制度一般の傾向である。メキシコでは、初めて権力を握った政党は市民や草の根組織とのチャンネルを構築する手段として参加型制度を考えていた。しかし、これらの政党が一度その持続的政治基盤を發展させると、彼らは継続的な参加型制度に関心を失う。市民社会の一般的脆弱さと断片性がこの問題に関係している。メキシコのコーポラティズム型政治システムでは、比較的少数の草の根組織は生き残ろうとして、例外的時期を除けばこれらの組織間の連携は相対的に弱かった (Selee, 2009:82)。

結局、メキシコのような高度に党中心型政治システムにおいて、「党に結びついた集団を迂

回するより、長期的にはそれらの集団を包括した参加型制度がより持続的かつ効果的である」と、A. シーリーは結論づける。この結論から生ずるコロラリーは次のことである。「少なくとも市民社会が水平的・垂直的連携を制約してきた自治体では、真に自律的である草の根組織よりも、政党に密接に連携した草の根組織は意思決定において市民が発言することを保証する点で有効である」。その結果、最良の場合でも、メキシコの参加型制度が、非政党型の制度チャンネルを通じて独立的な市民と代表制を結びつける手段であることはまれである。むしろ、それは政党を通じて代表者と非代表者を結びつける既存の政治的編成を調整するのに役立つし、これらの編成をより透明かつ公的に（市民的に）するのに役立つ。これは、疑いなく重要な前進である（Selee, 2009:82-83）。

この事例において、「参加型制度は、政党を迂回することによるのではなく、市民にそれを近づけ、そして市民の支持を求めて政党を競わせることにより、市民をエンパワーする。それは政治システムを回避、あるいは根本的に転換するよりも、それを統制することにより、クライアントリズムに対する代替を提供する」（Selee, 2009: 83）。

#### 〈権力共有の「国家・社会」関係〉

上述のシーリーによる自治体における参加型制度の分析とその評価と関連して、さらに、次のような検討課題が持ち上がってくる。それは、問題意識としては、A. シーリーと重複するが、より一層直接的であり、また実践的にも理論的にも今日的な広がりを含んでいる。ここでは、「国家・社会」権力共有の問題、およびそれに関連した「招かれた空間」の問題を扱う。

J. フォックスは以下のように問題を提起する。メキシコの連邦機関は1970年代、80年代に多数の地域会議（regional councils）を農村で促進し始めた。その公式な目標は、社会諸組織が公的な農村開発資源をどのように配置すべきかをめぐって政府諸機関と審議できるようにすることにあった。これらの国家・社会諸会議は、農業投資、食料分配、選挙管理、地域インフラ投資、流域管理、天然資源の持続的利用に及ぶ諸問題に取り組んでいた。その結果、一連の複雑で多層的な審議機関が設置され、その権限はしばしば重複し、その範囲はエヒード、自治体、州政府のような領域的代表形態とは一致しないことが多かった。良かれ悪しかれ、これらの会議は現実に存在する多くの農村市民社会と並行し、重複する入り組んだ空間を構成している。そこではこれらの空間は「国家・社会」権力共有の機会を提供するか。あるいは政府決定を単に正当化するための形式・機関にすぎないのか。フォックスは、これらの会議が「市民社会型審議のための多元主義空間を創出することで、市民社会内部の権力バランスを変えようとする」ガバナンス改革となり得るのかを検討している（Fox, 2007: 217-219）。

ガバナンス改革の事例としては、ブラジルにおけるポルト・アレグレの参加型予算編成やその他の州で実施された各種の参加型制度がよく知られている。ファングとライトはそれを「エンパワー的な参加型ガバナンス（empowered participatory governance）」の制度と呼んで

いる (Fung and Wright, 2003)。エヴァンスにとって、それは「国家・社会シナジー」の事例である (Evans, 1997)。また、アプリッサーにとっては、それらは「参加型公衆 (participatory publics)」の事例である (Avritzer, 2002)。さらに、ベビントン、デラマサ、ビリヤールにとっては、「local concertación (bargaining) のための公共空間」 (Bebbington, Delamaza, and Villar 2006) であり、デ・ソウザ・サントスはそれらを「民主主義の民主化」 (De Sousa Santos, 2005) という視点から考えている。アッカーマンは、それらを国家と社会との間の「共同統治 (co-governance)」から分析する (Ackerman, 2004a; 2004b)。コーンウォールは、国家イニシアティブの視点から「招かれた空間 (invited spaces)」の用語を強調する (Cornwall, 2002) <sup>26)</sup>。

こうしたアプローチや用語法の相違があるものの、地域会議の代表諸組織への編入は、それが「公的アカウントビリティを促進する可能性」を明らかにしている。言い換えれば、「既存の自律的諸組織の編入と排除は、公的地域会議がアカウントビリティ・ポリティクスの領域となる可能性の基軸的指標」であるとフォックスは強調する (Fox, 2007: 217)。コーンウォールはこの問題をより一般化して、自律的市民社会と国家との相互作用へのこの焦点は、「既存の政治システムを単に正当化するのに役立つのではない市民参加の基本的前提条件」として「国家支配の外側にある公共空間」への必要性を反映している、と指摘する (Cornwall, 2004: 78-79)。

参加に向けた自律的空間と公的空間に関する問題は、参加、自律、エンパワーメント、等々の言説と結びついて、今日では論争的・実践的アジェンダとして幅広く議論されている。こうした問題の議論状況をフォックスは以下のように要約している (Fox, 2007: 218-219)。

エンパワーメントの制度的擁護者は、実践的な機関に結集し始めてきた。社会・制度アナリストは『世界開発報告』 (*World Development Reports*) を利用して、「制度的環境」とエージェントの有意性を承認している。しかし、彼等は「国家内部での権力バランスを変える対立の役割と政治的ダイナミズムを回避している」といえる (Alsop, Bertelsen, and Holland, 2006; Narayan, 2002; 2005)。

対照的に、独立系アナリストはエンパワー過程の中心に国家と社会の不均衡な権力関係を置く。権力と抗争へのこの強調は、参加への新たな公的容認が公的な言説に限定されていると主張する人々 (Cook and Kothari, 2001) によって、また政治的偶発性として過程と結果を考える人々 (Hickey and Mohan, 2004) によって共有されている。

コーンウォールの指摘は注目される。彼は、「人民が自分で作り構築した」自律的な参加空間とは対照的に、参加への公的チャンネルを「招かれ、あるいは実際には、誘導された参加の飼い馴らされた場所」 (Cornwall, 2002) として記述している。しかし、「招かれた」空間と「自立的空間の」この区別は、必ずしもそれが二分法的であることを意味しない。「招かれた空間」は、それを通じて開発型介入がより転換型参加を支えられる一つの重要な手段である

(Cornwall, 2002, 2004)。この点にコーンウォールは注目する。

多くの研究は、この可能性の領域、初期の規制を押し返すための策略の余地を検討しようとしてきたが、これらの規制は変動しなかったし、あるいは開放は一時的に終わった。それゆえ、「招かれた空間」は、国家と十分に代表されない社会アクターとの間の権力バランスを実際どの程度変えることができるか、こうした問題が残っている (Fox, 2007: 218)。

こうして、参加に向けた自律的空間と公的空間との差異はしばしば明確であるように思える一方で、その間によく提示された二分法は、少なくとも二つの理由で誇張されるようになる。第1に、少なくともメキシコ農村では、多くの自律的組織はそれ自身、下から割り当てられた以前の公式空間の遺産である。それゆえ、国家との過去の連携の経験はこれらの蓄積に埋め込まれている。第2に、公式な空間への参加過程は、参加への決定が自律的に成されるかどうか大きく依存する。参加のダイナミズムは歴史的条件に依拠するので、地域構成員諸組織のような「招かれた」参加がそうすべきか否かに関して、彼等自身の選択であるかどうか、同じく彼等が潜在的危険と利益を如何に認識しているのか、これらの点を知ることが決定的である (Fox, 2007: 219)。ベビントン、デラマサ、ビリャールが注目するように、これらのローカルな交渉領域は常にそのローカルな政治経済に埋め込まれている。それは、「権力、利害、物質的資源の政治・経済的相違も存在することを意味している」のである (Bebbington, Delamaza, and Villar, 2006)。

### (3) 「国家・社会」シナジーとメキシコ

#### 〈参加型制度と「国家・社会」シナジー〉

「エンパワー型で参加型のガバナンス」に関する広範な比較研究の出現は、世界中の様々な部門で「国家・社会」分割を超える相互エンパワー型シナジーの重要な事例を実際に発見可能であることを示している。参加型ガバナンス諸機関は対立を制度化する一方で、彼等は「ゼロ・サム」型対立から「ウィン・ウィン」型解決になるよう転換できる審議的メカニズムをも創出している (松下, 2007d, 5, 6章参照)。そのダイナミズムは、代表民主主義型多元主義の伝統的・敵対的な形態の上につくられるが、それとは質的に異なっている。注目すべきことに、これまでの文献は、これらの事例が通常、全国的脈絡と比較するとむしろ穏健な限定的空間に、とくに、都市、町、あるいはリージョンに限定されていることを示唆している (例えば、Ackerman, 2007; Avritzer, 2002)。メキシコの場合、「均衡した権力共有」が極めて例外的に起こる事例である (Fox, 2007: 219-220)。

これまで論じてきたメキシコの参加型諸制度は、結局、それが如何に「国家・社会」関係を変容させたか、この課題を検討することにあつた。とくに、これらの諸制度は「クライエントリズムに基づいた従来の諸関係にとって代わる諸要求を市民が行うためのより公的で透明な

チャンネルを設立したか。その結果、その諸制度は自治体の貧困層をエンパワーしたか。諸制度は、政治的リーダーと市民グループ間の交渉を通じてよりも公的理ゆげ過程の結果として市民と自治体政府が共同で優先順位の設定を可能にする協議型フォーラムを創設したか。加えて、「国家 - 社会」関係がメキシコにおける民主的移行期に如何に変化したのかに光を当てている。「強力なクライアント型ネットワークを伴った単一政党支配の数十年後、参加型革新は代議制政府を高める市民と国家との新たな連携を構築しているのか、あるいは単に既存のクライアント型関係を新たな方法で方向付けているだけなのか」(Selee, 2009:64-65)。これらの課題が中心的論点になっていた。そして、それらの論点の分析視点は、「国家 - 社会」シナジーが現実に生まれたかどうか、またどのように作用したのか、そのアクターと環境は如何なるものであったのか。これらの分析であろう。

#### 〈「国家 - 社会」関係の相互作用アプローチ〉

先にシーリーによる三つの都市に関する参加型計画プロセスの比較、その参加型制度の分析とその評価を取り上げた。そして、フォックスが関心を示す「国家 - 社会」権力共有の問題、さらにはコーンウォールの「招かれた空間」をめぐる議論を紹介した。これらの分析や議論は、権威主義的社会・政治構造が浸透している空間と場において、参加型制度が市民や草の根組織をエンパワーし、相互的なチャンネルを構築することで多元主義空間を創出できるか。市民社会内部の権力バランスを変えるガバナンス改革となり得るか。アカウントビリティ・ポリティクスを展開する領域を生み出せる可能性がどのように生み出せるのか。そして、「国家 - 社会」関係全般を転換する可能性と展望をもち、脱権威主義への始動へと進展するのか。こうした問題意識と課題を含意していたと言えよう。しかし、参加型制度は、「国家 - 社会」関係の積極的転換には連動しておらず、あらゆる意味で制約があり、また現実の権力共有の点ですべての地域で不均等であった。

それでは権威主義的社会構造に埋め込まれた諸アクターの自立化とエンパワーメント、参加型制度の実質化や多元的なガバナンス構築、そして「国家 - 社会」関係の「民主化」の現実的可能性をどのように描くことができるのか。この問題が理論的な課題として浮上してくる。この点に関しても、農村開発プログラムの四つ事例研究分析から引き出したフォックスの議論は説得的である。以下、彼の議論を紹介しておく。

彼は「国家 - 社会」関係への「相互作用アプローチ」に基づいて、制度的変化の過程におけるフォーマル権力とインフォーマル権力との相互作用に焦点を当てる (Fox, 1992a ; 1996)。インフォーマルな権力資源は、諸制度内およびその間に存在する社会資本関係を含む。同様に、「国家 - 社会」分割を横断する社会資本関係を含む。インフォーマルな権力は政治資本をも含んでいる。また、政治資本は社会資本ネットワーク、制度的諸資源を発展させる能力、同様に重要な問題に関する公開討議を知らせるためにメディアを活用する意思と能力、これらの連携に基

盤を置いている（Fox, 2005:69）。

彼は、制度変化への相互作用アプローチは、貧困層改革が三つの異なる領域における変化を必要としていること主張している。すなわち、国家それ自体内で、社会自体で、そして「国家・社会」の相互作用領域である。これら三つの各領域はフォーマルおよびインフォーマルな権力関係を含んでいる。もしこの視点を通して貧困層の制度変革を見るならば、改革過程を抗争する部門横断的同盟によって推進される次のような過程として描くことができる。

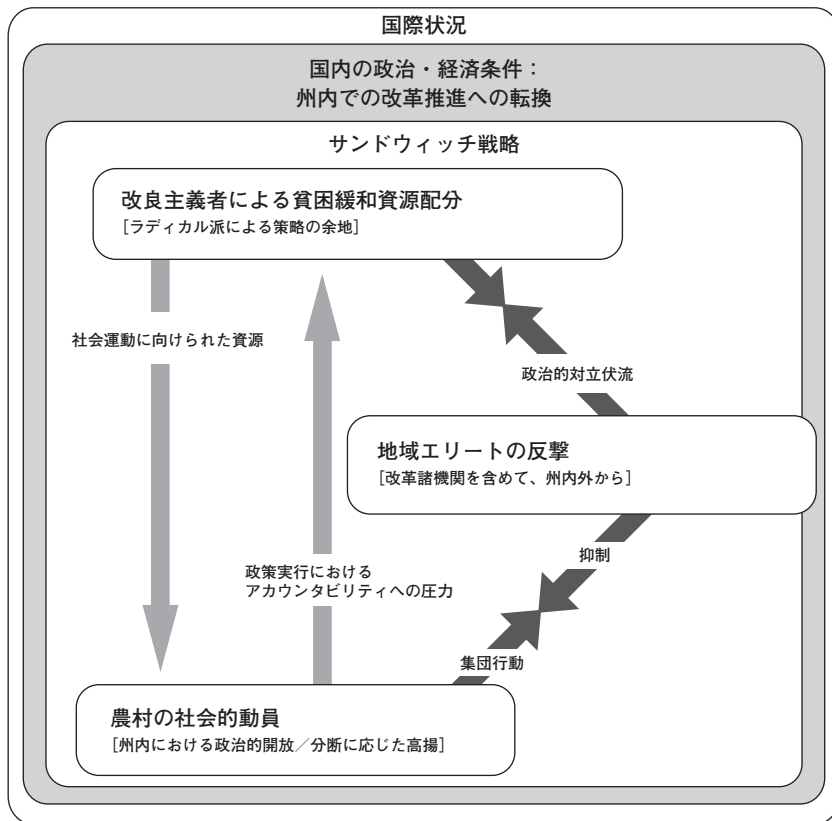
「このアプローチでは、改革過程は国家と社会に埋め込まれた改革推進アクターと、同じく国家と社会に埋め込まれた反改革アクターとの間の変化する権力バランスに依拠する。反改革諸勢力はインフォーマルな紐帯を通じて緊密に結びついた事実上の同盟を構築しやすいが、改革推進勢力は必ずしもそうした活動を調整しない。潜在的な改革推進同盟は制度変化における客観的利害を共有できるが、過去の経験は国家・社会分割を超える協力を制約する相互警戒と不信を高めている。並はずれた企業家的改革主義者だけが、改革推進的な部門横断同盟を構築するための連携に含まれる政治的リスクを取ろうとし、それができる。部門横断型同盟のこの過程はそれ自身の投資戦略を必要とし、それには社会的資本と政治的資本の両方が含まれる。ここにおいて、国際的ドナーは基軸的役割を果たせる」（Fox, 2005:70）。

上記の挑戦は、「制度的改革主義者と社会アクターとの相互エンパワーメントについての好循環」を公益の中で如何に掘り起こし持続させるのかを発見することにある。この経緯依存型で相互作用過程は、相互に連動する2つの過程によって推進される。第一に、制度内の改良主義者は、貧しい人々の集団行動に関連したコストとリスクを具体的に減らす政策環境を促進する必要がある。第二に、貧民の組織は、制度内に埋め込まれた反貧民要素を引き去るのに必要な交渉力とモニタリング能力を結びつけるために、水平的かつ垂直的にスケールアップする必要がある。「国家・社会シナジー」の可能性を最大限にするために、この過程は部門横断型同盟の構築を含む。それはまた制度アクターと社会アクター間の社会資本の連携を必要とし、それを創出する（Fox, 2005:70）。

フォックスのこの研究（農村開発プログラムの四つ事例の比較分析）から、彼は以下の結論を示す。まず、現実の権力共有の点での結果はすべての地域で不均等である。しかし、排除の程度は極めて多様であった。その相違には、「透明性と参加手段の程度と規模の多様性」を含み、同じく「国家と社会アクターとの多様なインフォーマル関係」も含んでいる。社会的側面で、基軸的変数の一つは参加機会に対する社会的組織の能力と意思であった。国家の側では、基軸的変数は地域代表機関が存在するかどうかを含み、同じく監督と意思決定能力の程度を含んでいる。あらゆる場合に、「実際に生み出される権力共有は実施機関内のトップレベルあるいは中間レベルの事実上の分派の存在に深く依存する」。それらは自立的社会組織と組んで積極的に固有の危険を引き受けた（Fox, 2005:81-83）。

次に、これらすべての農村開発プログラムの事例において、多様なエンパワーの結果を推進するダイナミズムは「サンドウィッチ戦略」(図5)と評することができる。これは地域の草の根型農村社会アクター、実施機関に実際の影響力をもつ改革推進政策立案者、そして国家と社会双方に埋め込まれた反改革派地域エリートとの三方向の相互作用を含む。こうして、「上からと下からの圧力により、サンドウィッチ戦略は政治的空間を生み出し、権威主義的エリートと農村の民主化を求める運動との間の権力バランスを変える。可能な結果は、競合する政策領域での政府の説明責任の拡大である。それは他の問題にも広がるであろう。ありうる結果は、自

図5 サンドウィッチ戦略



※上からと下からの圧力を受けて、サンドウィッチ戦略は政治空間を創出し、権威主義的エリートと農村民主化の運動との間の権力バランスを変える。

可能な結果：競合的政策領域での政府のアカウンタビリティの増大、そして他の問題への展開。

蓋然的結果：諸利益を接合する農民の能力拡大。

(出所) Fox 1992a, p.220.



律的、代表的組織が強化されるにつれて、農民の利益を接合する彼らの能力拡大である」（Fox, 2005:83-84）。

こうして、フォックスは次の六つ「命題」を結論として示している。

- ①エンパワーメント推進型の制度改革は、国家と社会の領域横断型同盟の相互強化によって促進され、それは利害の共有での相互認識に基づく。
- ②権限付与と思われる制度改革はないであろう。制度改革は現実のその範囲、深さ、そしてエンパワーメント効果の点で分析される必要がある。
- ③環境を現実化するエンパワーメント推進は、シナジー型の政策改革パッケージを必要とする。透明性、説明責任、参加型改革はお互いを必要とし相互に強化する。
- ④権力共有は対立を含む。すなわち、成功した権力共有は対立・解決メカニズムを含み、そのメカニズムは協議型権力共有制度を通じてさらにうまく行われる。
- ⑤エンパワーメントを支援する改革志向型領域横断同盟は、市民社会の潜在的なカウンターパートに明確なシグナルを送るためにその政治資本を、すなわち、参加の具体的インセンティブ、巻き返しからの一定の保護を与えることを貧困層政策立案者に要請している。
- ⑥エンパワーメントのための現実的な政策環境を促進するために、実績を持った改良主義者を支援する必要がある（Fox, 2005:84）。

### おわりに

「国家・社会関係の変容」の重要な1領域であるクライエントリズムから市民関係への発展の問題は、全国的な体制変革（regime change）に関する多くのアプローチとは異なる枠組みを必要とする<sup>27)</sup>。選挙による競争的体制移行は、通常、二つの次元に沿った前進と後退の運動から分析されているが、他方で、クライエントリズムの侵食は幾つかの方向にむけて同時に発展しうる。権威主義的クライエントリズムは市民的關係に向かう単線的過程において必ずしも衰退しない。国家管理者がセミ・クライエントリズムを市民権に替わるものとして推進できたとしても、社会運動はその体制内の小さな亀裂を侵食し、それをさらに開け広げようとすることができる。メキシコの経験はこのことを示している。この結果はクライエントリズムから市民関係への漸進的で不均等な移行であり、それは同じ形態の体制のもとで、事実上、異なる三つの政治システムの共存を含んでいる。すなわち、権威主義の強固な要塞、一群の近代化したセミ・クライエントリズム、そして市民的關係の諸要素を示す多元的主義的寛容を含んだ領域、この三つである。サブナショナルな権威主義的体制が全国的に争われる選挙システムの内部に残っているところでは、体制の移行は立ち往生し、民主的なガヴァナンスの敷居を越えることに失敗する（Fox, 1994:183）。

最後に、競争的政党制に向かっているメキシコの民主的展望は何か(松下,2002a;2002b 参照)。サリーナス政権からセディージョ政権への危険な移行以来、社会的な異議申し立ては増加してきた。しかし、今日、そして将来、「党 - 国家」の公式なチャンネルへの調停や再包摂はもはや可能ではない。

なぜなら、第1に、とくに、多くが(9000万人のうち6400万人)が貧困のなかで生活しているメキシコでは、近年の財政的・経済的危機は調停に関する厳しい予算の限界がある。第2に、党構造は形式的にも実質的にも、これ以上政治的な包摂のための改革はできない。党の諸部門は既に広範囲に引き延ばされており、最近の多くの異議申し立ては暴力に守られて、政治的スペクトルの極端へと向かっている<sup>28)</sup>。第3に、体制の正統性は、それゆえ投票者の忠誠の可能性(明白な選挙不正は今や極めて危険である)<sup>29)</sup>は、如何に体制が過去の要求に、そして将来の希望に対応してきたのかという記憶に依拠している。PRIは草の根的要求への数十年にわたる対応を蓄積してきたが、労働者階級やホワイトカラー部門を貧困に近づけた諸政策や満たされない約束の15年間の後に、PRIは民衆の正統性を失った(Davis and Brachet - Márquez, 1997:113)。

結局、PRIはもはや投票を獲得し、支持を調達できるマシーン政党ではない。それは民主的な代表制政党の最低限の信任状も獲得できなかった。党员やその他の市民から正統性と新たな忠誠を周期的に再建してきた、参加、異議申し立て、調停のサイクルは最終的に崩壊した。その結果、メキシコは非競争的な一党制を支えてきたダイナミズムを最終的になくすであろう。(Davis and Brachet - Márquez, 1997:113-114)。

しかし、サイクルの崩壊と正統性及び民主的潜在力の点で、1995年に底辺に達した与党により、十分な民主主義への移行は今や切迫しているであろうか。将来について予想することは難しいが、革命後初めて全く新しい政治ゲームが始まっていることは確かである。この変化はきわめて重要である。すなわち、与党によって効果的で正統な政治マシンを考慮できないため、一定の地域でPRI「活動家」による延命的な選挙暴力にもかかわらず、他の政党が開花する新しい空間がある。そこで、メキシコは最終的に競争型政党政治の時代に入ったといえる。そこにおいても、もちろん、参加、異議申し立て、調停のサイクルが多様な形で継続するであろう。このサイクルが競争的政党政治と結びついて、メキシコの民主化発展と市民社会の深化の基盤になる。そして、将来的に考えると、社会正義と市民の要求の調停に関する問題を掲げている民主革命党(PRD)の役割は大きいであろう。

## 注

7) 1988年の大統領選挙は現代メキシコ史における決定的な転換点であった。それは中間階級と都市貧民の政治的疎外と経済危機および調整に関わる社会的コストの累積に対する不満に光を当てたからであ

る。それに先立つ数十年の間、PRIのヘゲモニーに対する重大な挑戦は、州選挙および地方選挙でのPANによって展開されていた。PANは、まず、地方政府と地域政府の獲得、それから議会、そして事実上、大統領を目指した長期的な「連邦主義的」移行戦略を追求していた (Kaufman and Trejo, 1997: 722)。

- 8) 筆者はサリーナス政権をネオリベリズムと市民社会が交差する歴史的転換点に位置する政権と認識し、その視座から「連帯」をかつて論じた (松下, 2001c)。
- 9) 連帯プログラムの全体像は、Wayne Cornelius, Ann Craig and Jonathan Fox (eds.), *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy* (La Jolla, 1994) および Denise Dresser, *Neopopulist Solutions to Neoliberal Problems* (La Jolla, 1991) 参照。また、松下 (2001c) でも論じた。
- 10) サリーナスが実施した連帯の社会政策的分野は、この時代の多くの途上国でも様々なニュアンスと目的で行われている。多くの政権は、経済的構造調整を政治的に可能にするために「要求ベース」の貧困緩和資金を経験している。メキシコの連帯プログラムは、この最も広範な傾向の、とりわけ精緻なビジョンである。ボリビアの社会緊急資金は、1986年に国際的関心を集めた最初のものであったし、同様のプログラムはペルー、チリ、コロンビア、ザンビア、セネガル、ガーナ、ポーランド、エルサルバドル、ホンジュラスで実行された。連帯と同様に、これらの新しい貧困緩和を狙ったプログラムは、社会運動や非政府組織のために政治的開放を生み出した。他方、別のプログラムはクライアント型の統制を強化した。エルサルバドルやセネガルは、少なくとも1980年代末まで、それらのプログラムを政治的統制の道具として利用した。また、ボリビアやチリ、ザンビアでは、選挙民主制への移行が多元主義的な貧困緩和政策を可能にした。ペルーのプログラムは主としてセミ・クライアントリズムを永続化した。これら諸国の絶望的な集団を含めて、これらの新しい社会的資金へのアクセスに必要とされた政治的条件の程度は、クライエントリズムから市民関係への移行の拡がりを示す主要な指標である (Fox, 1994: 181-182)。社会投資資金に関しては、Carlos (1991; 1992; 1994) 参照。
- 11) 大統領選挙期間に、サリーナスは経済、政治および社会の近代化を強調していた。社会的近代化は、絶対的貧困の削減および生活水準の改善に関わっていた。この点で注目されるのは、サリーナスのチャルコ (Valle de Chalco) へのこだわりである。これはメキシコ・シティ都市圏周辺の約100万の不法占拠住民が住む地域である。この地域は、同政権にとっても「連帯」の社会的近代化の実験の意味をもったと同時に、その政治的支持調達の実験場でもあった (Salinas, 2000: 561-564)。
- 12) フォックスは、クライエントリズムからアソシエーションな自立性への移行は後退も含んでおり、権威主義的クライエントリズムとセミ・クライエントリズムの残存は、多元主義と自立性が支配的な組織形態となった後も長く持続できると主張している (Fox, 1994)。このことはここでは、サリーナスが投票行動の監視や報償を可能にするクライアント型紐帯を再構築した点に示されている。
- 13) サリーナスは全ての州知事を先例のない厳しい統制下においた。彼の政権期間中、任期終了前の18人の知事を交代させた。それは、ラサロ・カルデナス (1934-40年) やミゲル・アレマン (1946-52年) の集権型大統領を超える記録である。さらに、競合型州選挙で、サリーナスは選挙後の紛争の最終的審判者として現れた。
- 14) 連帯は次のように宣言していた。すなわち、「新しい力は・・・官僚の祖先帰りや行政的硬直性を打ち砕く。公務員は市民との対話、取り決め、協定 (concertación)、そして直接的な協同的仕事に向けた使命を共有している。それは市民の生活水準を向上させようとする諸活動においてますます積極的、指導的役割をとる」 (Carlos Rojas et al. 23)。

- 15) INI レポートによると、その 1991 年度予算は 1 億 4000 万ドルであった。サリーナス大統領はアルツェロ・ワーマンを INI の長官に任命した。彼は PIDER で働いた経験を持ちメキシコで最も著名な人類学者の 1 人であった。連帯の総括的な調整者、カルロス・ロハスはベラクルス INI で働いてきた。
- 16) サリーナス期における INI の他のイニシアテヴィは、人権プログラムであった。それは 6000 人以上のインディオ囚人を解放し、またメキシコを公式に初めて多文化社会であると承認する憲法修正を推進した。1993 年中頃、人権グループは、法の適正な手続きなしで拘置所に留まっている数千人のインディオ囚人の自由を求めてキャンペーンを展開した。
- 17) INI の別の主要な経済プログラムはメキシコ・コーヒー機関が市場から突然撤退した後に、コーヒー生産者への支援であった。コーヒー生産者の 3 分の 2 はインディオであり、それは全国生産の 30%、コーヒー栽培地の 3 分の 1 にのぼっていた (INI, 1990)。INI のコーヒー・プログラムは、自立的生産者組織との多元的關係と、INI 後援の地方連帯委員会とのセミ・クライアント型關係の双方を含んでいた (Hernández and Celis, 1994)。
- 18) オアハカはメキシコの最貧州の一つで、少なくとも州人口の 44% は、この州の 17 のインディオ言語の一つを話す。
- 19) 多くの CEPCO 構成員集団は非党派的であるか、あるいは PRI 内で活動していた。若干のグループは PRD を支援していたが、CEPCO の主要な活動はコーヒーの購入、加工、販売であり、1989 年に州が市場から撤退したのに続く最低価格の設定である。また CEPCO はオアハカの小規模コーヒー生産者の約 3 分の 1 を代表していた。多くの州政府とコーポラティズム型機構は、CEPCO が提起する代案の成功に脅威を感じていた (Mogul and Aranda, 1992)。
- 20) 都市民衆運動に関しては、松下 (1996)、Esteve Díaz (1992) 参照。
- 21) 連帯の自治体資金がオアハカ州で実際にどの様に機能したかについての研究は、Fox and Aranda (1996) に詳しい。
- 22) これらの中には市民参加に関する法律がある (バハ・カルフォルニア)。州の自治体法の一部である場合もある (メキシコ州)。しかし、多くの州は Coplademun あるいは Codemun の法的枠組みをまったく持っていない (Rowland, 2001)。
- 23) ゲレロ州のチルパンシゴでは、自治体リーダーは党内の政治ブローカーを通じて、隣人グループの要求を効果的に知事に伝え、選挙時に PRI への支持を生み出す方法として「参加」を理解している。隣人委員会や Coplademun はコミュニティの要求を運び、PRI が支持を生み出すのに役立つことができる党内のリーダーを承認する手段として機能している。こうして、参加型諸制度の存在は、それらがある程度公的な正統性を付与することにより既存のクライアント関係を強化している (Selee, 2009:72)。
- 24) 北部国境に位置する 120 万都市、バハ・カルフォルニア州のティファナは、政治権力の中心から物理的に遠くに位置し、独立の伝統と反中央集権の精神を発展させた。そこでは PRI のコーポラティズム構造は機能していたが、他の州とはまったく異なっていた。多くの市民は、観光のような非組織化産業に結びついていた。そして、移民は継続的な労働力の急速な膨張を意味した。その結果、バハ・カルフォルニア州のいくつかの都市で、PRI の得票は最低であり、1950 年代末から PAN は自治体選挙で一貫して 4 分の 1 から 3 分の 1 を獲得したにすぎなかった。しかし、これらの結果は PAN の支持というより PRI への拒否を表していた。そのことは、例えば、1988 年、クアウテモック・カルデナス指導の中道左派連合がこの州において大統領選挙を勝利したことからも分かる (Selee, 2009:72)。  
1989 年、PAN はティファナと州政府で勝利した。最初の 3 期の PAN 政府は、一連の参加型革新を

通じてその支持基盤を構築し始めた。1992-1998年（特に1995-1998年）にそれは頂点に達した。そして、PAN政府は選出された地域諸組織を承認し、彼らが多様な自治体機関に要求を持ち込む法的地位を与えた。これは多くのコミュニティの伝統的なPRIリーダーを崩壊させた。こうして、新しい世代のコミュニティ・リーダーを創出した。ティファナにおける公式な隣人委員会は自治体政策における市民の影響力のための基軸的チャンネルとなった。

第二に、自治体政府は市民を都市計画に巻き込むためにCoplademを利用し始めた。1995年、自治体は拡大Coplademを開始した。それは計画立案に責任を持つだけでなく、すべての自治体資本支出と他の政策決定に助言する責任をも持っていた。拡大Coplademは市の13部門それぞれにコミュニティ会議で選ばれた部門別委員会を持った。さらに保健、教育、環境、女性問題、移民、そして自治体政府が扱っている他の諸問題に関する一連のテーマ別委員会を持っていた（Selee, 2009:73）。

この二つの委員会はとも市民と代表者との効果的チャンネルを提供したようである。Coplademのデザインは本質的に参加型予算プロセスであり、自治体会議メンバーがその決定に参加することになった。それゆえ、市民の委員によってなされた決定を擁護する傾向にあった。都市全体会議は部門別関心やテーマ別関心を越えた優先順位に関して市民が協議することを可能にし、市民組織の間での水平的連携構築に役立った（Selee, 2009:74）。

参加型の新制度をもったティファナの経験は、一方で、メキシコの自治体における参加型の制度化によりどれだけ成し遂げられたのか、これが代表制制度を強化し、市民組織間の水平的連携を構築し、コミュニティと市全域で公的協議を促進する方向でいかになされるのかを示している。他方で、それはこれらの新制度がいかに脆いか、市長の個人的選好に如何に従属しているのかを示している。PAN政府はPRIのクライアント型チャンネルの影響を切り込むのに成功した。また、より公的かつ透明な代替的チャンネルを設置するのに成功した。しかし、ひとたびこれらの代替制度がその有効性を失うと、市民は自分たちの要求を公共部門当局に持ち込むのに有効でないチャンネルを捨て去る。2004年、ティファナ市民がPRI市長を選んだのも驚きではない。彼は事態を1989年以前に戻すこと、すなわち党構造を通じて人々を世話する政府への復帰を約束した（Selee, 2009:75）。

- 25) 通称ネサ（Neza）の名で呼ばれる120万以上の住民を有するメキシコ第4の都市。メキシコ市郊外の貧しいベッド・コミュニティとして出発した。その人口は、毎月仕事を求めて首都に流れて来る数千人の人々により1960年代、70年代に急増した。法外な価格を請求する民間の地主に反対して1970年代初頭に大規模な社会運動が展開し、基本的な都市サービスとともに、民間開発業者から土地を買収し、低価格で住民に売却することを州政府と連邦政府に強制することに成功した。この成功ののち、運動のリーダーたちは正式にPRIに統合された。しかし、その運動はこの過程の実施を監視し続け、次の20年にわたり一連の小規模組織を拡張した。同時に、カトリック教会や左翼政党と連携した若干の小規模組織は、1970年代、80年代に活発化した（Selee, 2009:75-76）。

この都市には、PRI以外の組織が存在していたが、政治的にPRIの要塞であり続けた。PRIのヘゲモニーは1988年の大統領選挙に短期間壊れた。しかし、PRDは勢いを得ることができなかった。PRIは都市政策で支配を再び確保した。にもかかわらず、この都市は稠密な草の根組織のネットワークも持っており、その一部はPRIに参加していたが、その多くは自立的であり左翼に共感していた（Selee, 2009:76）。

1996年、支配政党の外側にいる4大社会運動の同盟はPRDのもとで共通の候補者を立候補させることを決定した。その結果、同盟はわずかの差で勝利し、PRDに最大の自治体を与えた。新知事は、自治体会議の支持を得て、市民と連携するために、またPRD内の多様な社会組織内（そしてPRIと

PAN 内の諸分派)での政治的空間を交渉するのに役立つ二つの参加型新制度を利用した。第一に、知事は数十の地区 (Zonas) での Consejos de Participacion Ciudadana (Copacis) のための選挙を実施した。各 Copacis はコミュニティ選挙で地区から選出された5人のメンバーを持っていた。第二に、知事は連邦から移譲されたコミュニティ・インフラ投資向け資金 (1998年、それは FAIS 資金になった) の利用を決定するため選出 Codemun を設立した。Codemun は、5つの選挙区それぞれから公的会議に選出された5人の市民評議員を有していた (全員で25名) (Selee, 2009:76)。

1997年の Codemun 選挙は諸政党と連携した組織間の競争をも特徴づけた。PRDはこの機関のほぼ全議席を獲得した (PAN は3議席)。その政党の起源にもかかわらず、Codemun は公的協議において重要な経験になった。そのメンバーは投資の優先順位を定めるため毎週公的会合を開催し、すべての支出を詳細に記した会報を毎月出版し始めた。私的に集まった市協議会と違って、Codemun は、市民が自治体の優先順位を討論するために通い、資金がどのように配分されたかの説明を受ける場になった。Codemun は PRD 分派によって支配されていたが、その決定の公的性格はかなりの市民のインプットとモニタリングを可能にし、こうして投資の優先順位に関する市全域での協議をかなり可能にした。

- 26) ラテンアメリカ諸国における参加型予算や計画については、Abers (2000), Avritzer (2002;2009), Baiocchi (2001;2003), 松下 (2008) 参照。それらの経験は、少なくともブラジルでは、参加型革新は政治過程における平均的市民をエンパワーするその可能性を強調する傾向にある。また、参加型革新はしばしば伝統的政党のリーダーシップの迂回として、そして市民と公的権威とのコミュニケーションの一層直接的なチャンネルを創出するための意思決定過程として考えられてきた。たとえば、ファンクとライトは、参加型予算のような改革は、それが効果的であるとき市民をエンパワーすると述べている。なぜなら、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を伴う一連の代理関係の範囲を減らすからである (Fung and Wright, 2001;2003)。
- 27) 前述のように、フォックスの研究は、アカウントビリティ・ポリティクスの多様な領域を解明している。それは構成員諸組織内の内部民主主義からローカルな自己統治への秘密投票へのアクセス、参加型地域会議、情報の権利、発言に向けた可能な一歩としての出口 (exit) まで多様であるが。彼は、過去20年間にわたる広範な傾向を解明するために、地域と政策を横断する比較を通じて「国家に責任をもたせる農村市民社会の影響」を分析した。主要な分析の結果は次のことである。すなわち、農村における国家と社会との間の権力バランスの変化は、スケールアップした草の根組織と他の制度的改革者との互恵的相互依存の長期的サイクルによって推進された——時々市民社会に基づいて、また国家内部で。ナショナルなレベルにおける競争的選挙政治への移行がまだ農村におけるアカウントビリティ・ポリティクスのための推進力でなければならないし、それは regime change と国家 - 社会関係の変容との間の区別を強調している (Fox, 2007 : 333)。
- 28) チアパスやゲレロだけでなく、日々の政治・社会生活における暴力の増大。それは、政治をする法律上正統な方法に挑戦している。
- 29) 1994年の大統領選挙と立法議会選挙以来、国内外の監視団機構が設立され、連邦選挙制度は過去のようになり国家統制ではない。

<付記>本稿は文部科学省科研費 (平成20~23年度) 基礎研究 (C) 「途上国におけるローカル・ガバナンスとアソシエーションとのシナジー型発展の研究」 (研究課題番号 :

20530125) の成果の一部である。

### 主要参考文献

- Abers, Rebecca N. (2000). *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*, Lynne Rienner Publishers.
- Ackerman, Jhon (2004a). "Co-Governance for Accountability: Beyond 'Exit' and 'Voice'", *World Development*, 32 (3):447-63.
- (2004b). "State-Society Synergy for Accountability: Lesson for World Bank", *World Bank Working Paper*, No.30, April.
- (2007). *Organismos autónomos y democracia: El caso de México*, México, Siglo XXI Editores / Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Acosta Silva, Adorian (1995). "Images de un tiempo líquido", *Nexos*, num.211, Julio.
- Alsop, Ruth, Bertelsen, Mette, and Holland, Jeremy (2006). *Empowerment in Practice: From Analysis to Implementation*, Washington, DC: World Bank.
- Avritzer, Leonardo (2002). *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton University Press.
- (2009). *Participatory Institutions in Democratic Brazil*, Woodrow Wilson Center Press / The Johns Hopkins University 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.
- Bebbington, Anthony, Gonzalo Delamaza, and Rodrigo Villar (2006). "El desarrollo de base y los espacios públicos de concentración local en América Latina", *Debate Agrario*, 40-1, July.
- Borras, Jun (2001). "State-Society Relations in Land Reform Implementation in the Philippines", *Development and Change*, 32 (3):545-75.
- Brachet - Márquez, Viviane and Margaret Sherraden (1994). "Political Change and the Welfare State: The Case of Health and Food Policies in Mexico (1970-93)", *World Development*, 22-9.
- Camp, R.A. (1993). *Politics in Mexico*, New York and Oxford, Oxford University Press.
- Cardoso, Fernando Henrique (1979). "On the Characterization of Authoritarian Regimes in Latin America", in David Collier (ed.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton University Press.
- Centeno, Miguel Angel (1994). *Democracy Within Reason. Technocratic Revolution in Mexico*, Pennsylvania State University Press.
- Cook, Maria Elena, Kevin Middlebrook, and Juan Molinar Horcasitas (1994). *The Politics of Economic Restructuring: State-Society Relations and Regime Change in Mexico*, U.S.-Mexico Contemporary Perspective series, 7, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego.
- Cook, Bill and Uma Kothari (eds.) (2001). *Participation: The New Tyranny?* London: Zed Books.
- Cornelius (1996). *Mexican Politics in Transition. The Breakdown of a One-Party - Dominant Regime*, La

- Jolla: Center for U.S. - Mexican Studies, University of California, San Diego.
- Cornelius, Wayne A., Ann Craig and Jonathan Fox (eds.) (1994). *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, La Jolla.
- Cornelius, Wayne A., Judith Gentleman, and Peter H. Smith (eds.) (1989). *Mexico's Alternative Political Futures*, La Jolla: Center for U.S. - Mexican Studies, University of California, San Diego.
- Cornwall, Andrea (2002). "Making Spaces, Changing Places: Situating Participation in Development", *IDS Working Paper*, No.170.
- (2004). "Spaces for Transformation? Reflections on Issues of Power and Difference in Participation in Development", in Hickey, Samuel and Mohan, Giles (eds.) (2004). *Participation: From Tyranny to Transformation? Exploring New Approaches to Participation in Development*, Zed Books.
- Dahl, Robert (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven: Yale University Press (高島通敏・前田脩訳『ポリアーキー』三一書房, 1981年)
- Davis, Diane E. and Brachet - Márquez, Viviane (1997), "Rethinking Democracy: Mexico in Historical Perspective", *Society for Comparative Study of Society and History*, Vol.39, No.1, 86-119.
- De Sousa Santos, Boaventura (ed.) (2005). *Democratizing Democracy: Beyond the Liberal Democratic Canon*, London: Verso.
- Diamond, Larry, Linz, Juan, and Lipset, Seymour M. (eds.) (1989). *Democracy in Developing Countries*, Vol.4, *Latin America*, Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Dresser, Denise (1991). *Neopopulist Solutions to Neoliberal Problems*, La Jolla.
- (1994). "Bringing the Poor Back In: National Solidarity as a Strategy of Regime Legitimation" in Wayne Cornelius, Ann Craig and Jonathan Fox (eds.), *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, La Jolla: Center for U.S. - Mexican Studies, University of California, San Diego.
- Esteve Díaz, Hugo (coord.) (1992). *Los movimientos Sociales Urbanos*, IPE.
- Evans, Peter (ed.) (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
- (1997). "The Eclipse of the State?: Reflections on Stateness in an Era of Globalization", *World Politics*, Vol. 50, No.1.
- (1997). *State-Society synergy: Government and Social Capital in Development*, Berkeley, CA: Research Series / International and Area Studies, University of California.
- Fishman, Robert (1990). "Rethinking State and Regime: Southern Europe's Transition to Democracy", *World Politics*, 42 (3):422-40.
- Foweraker, Joe (1990). "Popular Movements and Political Change in Mexico", in Joe Foweraker and Ann L. Craig, (eds.). *Popular Movements and Political Change in Mexico*, Lynne Rienner Publishers.
- Fox, Jonathan (1992a). *The Politics of Food in Mexico: State Power and Social Mobilization*, Cornell University Press.



- (1992b). “Democratic Rural Development: Leadership Accountability in Regional Peasant Organizations”, *Development and Change*, Vol.23, No.2. 1-36.
- (1994). The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico”, *World Politics*, Vol.46, No.2 ( January ),151-84.
- (2005). “Empowerment and Institutional Change: Mapping “Virtuous Circles” of State-Society Interaction”, Ruth Alsop (ed.). *Power, Rights, and Poverty: Concepts and Connection*, The World Bank, pp.68-92.
- (2007). *Accountability Politics: Power and voice in Rural Mexico*, Oxford University Press.
- Fox, Jonathan and Aranda, Josefina (1996). *Decentralization and Rural Development in Mexico: Community Participation in Oaxaca’s Municipal Funds Program*. La Jolla: Center for U.S. - Mexican Studies, University of California, San Diego.
- Fox, Jonathan and Hernández, Luis (1992). “Mexico’s Difficult Democracy: Grassroots Movements, NGOs and Local Government”, *Alternatives*, Vol.17.No.2.
- Fox, Jonathan and Moguel, Julio (1995). “Pluralism and Anti-Poverty Policy in Mexico: The Experience of Left Opposition Municipal Government”, in Victoria Rodríguez and Peter Ward (eds.) *Opposition Government in Mexico: Past Experience and Future Opportunities* , University of New Mexico Press.
- Fung, Archon and Wright, E. Olin (2001). “Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance”, *Politics & Society*, Vol.29, No.1, pp5-41.
- (eds.) (2003). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, London, Verso.
- González Casanova, Pablo (1970). *Democracy in Mexico*, New York: Oxford University Press.
- Graham, Carol (1991). “The APRA Government and the Urban Poor: The PIAT Programme in Lima’s Pueblos Jóvenes” *Journal of Latin American Studies* 23 (1), February.
- (1992). “The Politics of Protecting the Poor during Adjustment: Bolivia’s Emergency Social Fund”, *World Development* 20 (9), September.
- (1994). “Mexico’s National Solidarity Program in Comparative Perspective: Demand-Based Poverty Alleviation Programs in Latin America, Africa, and Eastern Europe”, in Cornelius, Wayne, Ann Craig and Jonathan Fox (eds.). *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy* , Center for U.S. - Mexican Studies, University of California, San Diego.
- Gutierrez, Carlos Rojas et al. (1991). *Solidaridad a Debate*, Mexico City: El Nacional.
- Haber, Paul L. (1994). “Political Change in Durango”, in Wayne Cornelius, Ann Craig and Jonathan Fox (eds.), *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy* , Center for U.S. - Mexican Studies, University of California, San Diego.
- Hagopian, Frances (1996). *Traditional Politics and Regime Change in Brazil* , Cambridge.
- Hakim, Peter and Lowenthal, Abraham (1991). “Latin America’s Fragil Democracies”, *Journal of Democracy*, 2:3, 16-29.
- Hernández N., Luis and Celis C. Fernando (1994). “Solidarity and the New Campesino Movement: The Case of Coffee Production”, in Cornelius, Crag, and Fox (eds.), *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy* , Center for U.S. - Mexican Studies,

- University of California, San Diego.
- Hernández, Rogelio (1987). "Los hombres del presidente de la Madrid", *Foro Internacional*, vol.28, no.3
- (1991). "La reforma interna y los conflictos en el PRI", *Foro Internacional*, Vol.31, no.4.
- Hickey, Samuel and Mohan, Giles (eds.) (2004). *Participation: From Tyranny to Transformation? Exploring New Approaches to Participation in Development*, Zed Boos.
- Horcasitas, Juan Molinar and Jeffrey A. Weldon (1994). "Electoral Determinants and Consequences of National Solidarity", in Cornelius, Craig and Fox (eds.) (1994). *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, La Jolla.
- Houtzager, Peter (2003). "Introduction: From Polycentrism to the Polity", in Houtzager, Peter and Moore, Mick (eds.). *Changing Paths: International Development and the New Politics of Inclusions*, Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- INI (1990). *Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 1991-1994*.
- Kaufman P. Susan and Jhon F.H. Purcell (1980). "State and Society in Mexico: Must a Stable Polity Be Institutionalized?", *World Politics* (January).
- 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*, 29, pp.717-745.
- La Botz, Dan (1995). *Democracy in Mexico: Peasant Rebellion and Political Reform*, Boston, South End Press.
- Lomas, Emilio (1991). "Salinas: nueva relación Estado- sociedad civil", *La Jornada* (13 de septiembre).
- (1991). "La democracia yo no se de las cúpulas, afirma Salinas", *La Jornada* (15 de septiembre).
- Long, Norman (1989). *Encounters at the Interface: A Perspective on Social Discontinuities in Rural Development*, Wageningen, The Netherlands: Pudoc Scientific Publishers.
- (1999). "The Multiple Optic of Interface Analysis", *UNESCO Background Paper*, October.
- (2001). *Development Sociology: Actor Perspective*, London, Routledge.
- Mainwaring, Scott (2003). "Introduction: Democratic Accountability in Latin America", in Mainwaring, Scott and Welna, Christopher (eds.). *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford University Press.
- Mallory, James and Seligson, Mitchell A. (eds.) (1987). *Authoritarians and Democrats: Regime Transition in Latin America*, Pittsburgh: Pittsburgh University Press.
- Mejía Pineiros, María C. and Sarmiento, Sergio (1987). *La lucha indígena: un reto a la ortodoxia*, Mexico City: Siglo XXI.
- Meyer, Lorenzo (1993). "El presidencialismo: Del populismo al neoliberalismo", *Revista Mexicana de Sociología*, Vol.55, No.2, pp.57-83.
- Migdal, Joel S. (1994). "The state in society: an approach to struggles for domination", in Migdal, Kohli, and Shue Vivienne (eds.).
- (2001). *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*, Cambridge University Press.
- Migdal, Joel S., Kohli, Atul, and Shue Vivienne, eds. (1994). *State Power and Social Forces: Domination and Transformation in the Third World*, Cambridge University Press.

- Mogul, Julio and Arand, Josefina (1992). "La Coordinadora Estatal de Productores de Café de Oaxaca" in Mogul, Julio, Carlota Botey, and Luis Hernández, eds., *Autonomía y nuevos sujetos sociales en el desarrollo rural*, Mexico City: Siglo X X I / CEHAM.
- Molinar, Juan and Jeffrey Weldon (1994). "Electoral Determinants and Effects of PRONASOL" in Wayne Cornelius, Ann Craig and Jonathan Fox (eds.), *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, La Jolla: Center for U.S. - Mexican Studies, University of California, San Diego.
- Narayan, Deepa (ed.) (2002). *Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook*, World Bank.
- (2005). *Measuring Empowerment: Cross-Disciplinary Perspectives*, World Bank.
- Nagengast, Carole and Kearney, Michael (1990). "Mixtec Ethnicity: Social Identity, Political Consciousness and Political Activism", *Latin American Research Review*, 25, no.2.
- O'Donnell, Guillermo (1994). "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, 5:1,55-69.
- (2004a). "Notas sobre la democracia en América Latina" in *United Nations Development Programme, La democracia en América Latina: El debate conceptual sobre la democracia*, Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, pp11-18.
- (2004b). "Human Development, Human Rights and Democracy", in O'Donnell, Guillermo, Vargas C., Jorge, and Iazzetta, Osvaldo M. (eds.). *The Quality of Democracy: Theory and Applications*, Notre Dame, University of Notre Dame.
- O'Donnell, Guillermo, Philippe C. Schmitter and Laurence Whitehead (eds.) (1986). *Transitions from Authoritarian Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore, Johns Hopkins University.
- O'Donnell, Guillermo, Philippe C. Schmitter (eds.) (1986). *Transition from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore, Johns Hopkins University.
- O'Donnell, Guillermo and Philippe C. Schmitter (1986). "Political Life after Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Transitions", in O'Donnell, Guillermo, Philippe Schmitter and Laurence Whitehead (eds.). *Transition from Authoritarian Rule. Prospects for Democracy*, pp.1-78, The Woodrow Wilson Center. (真柄秀子 / 井戸正伸訳『民主化の比較政治学—権威主義支配以後の政治世界』未来社, 1986年) .
- Otero, Gerardo (1995). "Mexico's political future (s) in a globalizing world economy", in *Canadian Review of Sociology & Anthropology*, Vol.32 Issue 3.
- Prévôt- Schapira, Marie-France (2006). "La Ciudad de Mexico, el PRD en el poder. Territorios de la participación y gobierno de la ciudad", in Isidoro Cheresky (compilador), *Ciudadanía, Sociedad Civil y Participación Política*, Buenos Aires, Miño y Dávila Editores.
- Rojas, Carlos et al. (1991). *Solidaridad a Debate*, Mexico City: El Nacional.
- Rowland, Alison (2001). "Population as a Determinant of Local Outcomes in Decentralization: Illustrations from Small Municipalities in Bolivia and Mexico", *World Development*, 29, no.29, pp.1373-89.
- Rueschemeyer, Dietrich, Stephens, Evelyn H. and Stephens, John D. (1992). *Capitalist Development and Democracy*, Chicago, University of Chicago Press.
- Salinas de Goltari, Carlos (1982). *Political Participation, Public Investment, and Support for the*

- System: A Comparative Studies of Rural Communities in Mexico, Research Report Series 35.* La Jolla: Center for U.S. - Mexican Studies, University of California, San Diego.
- (2000). *Mexico: Un paso difícil a la modernidad*, Barcelona, plaza & Janes Editores.
- Sanchez Ramos, Irene (1995). "REcomposicion y lucha politica en Mexico", *Coyuntura*, num.59, mayo.
- Scott, Robert E. (1964). *Mexican Government in Transition*, Urbana: University of Illinois Press.
- Selee, Andrew (2009). "An Alternative to Clientelism? Participatory Innovation in Mexico", in Andrew Selee and Enrique Peruzzotti (eds.). *Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America*, Woodrow Wilson Center Press/ The Johns Hopkins University Press, pp.62-88.
- Smith, Peter (1979). *Labyrinths of Power: Political Recruitment in Twentieth-Century Mexico*, Princeton: Princeton University Press.
- Stepan, Alfred (1998). *Rethinking Military Politics: Brazil and Southern Cone*. (堀坂浩太郎訳『ポスト権威主義——ラテンアメリカ・スペインの民主化と軍部』同文館, 1989年)
- Trejo, Guillermo and Jones Claudio (1998). "Political Dilemmas of Welfare Reform: Poverty and Inequality in Mexico", in Purcell, Susan Kaufman and Rubio, Luis (eds.). *Mexico under Zedillo*, Boulder and London, Lynne Rienner Publishers.
- Wang, Xu (1999). "Mutual Empowerment of State and Society: Its Nature, Conditions, Mechanisms, and Limits", *Comparative Politics*. Vol.31, No.2: 231-49.
- Whitehead, Laurence (1994). "Las peculiaridad de una 'transicion'a la Mexicana", *Este país*, num.40, Julio.

### 日本語主要参考文献

- 北野 収 (2008) 『南部メキシコの内発的発展と NGO』 勁草書房
- 松下 冽 (1993) 『現代ラテンアメリカの社会と政治』 日本経済評論社
- (1996) 「90年代メキシコのパリ研究動向 (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)
- (2001a) 「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)
- (2001b) 「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)
- (2001c) 「メキシコにおけるネオリベリズムと市民社会の交差——全国連帯計画 (PRONASOL) をめぐって——」(『立命館国際研究』14巻2号)
- (2002a) 「現代メキシコの選挙動向と政党システムの再編——サリーナス政権における選挙プロセスを中心に—— (上)」(『立命館国際研究』15巻1号)
- (2002b) 「現代メキシコの選挙動向と政党システムの再編——サリーナス政権における選挙プロセスを中心に—— (下)」(『立命館国際研究』15巻2号)
- (2003) 「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 (上)」(『立命館国際研究』16巻2号)
- (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
- 188 (678)

民主的移行期における「国家・社会」関係変容の一側面（松下）

- トライアッ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」の新たなトライアッド関係構築の視点から——」（『立命館国際研究』18巻2号）
- （2006a）「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）
- （2006b）「発展途上国における「下からのグローバリゼーション」——インドとブラジルにおける参加と民主主義の実験——」（『長崎平和研究』第21号）
- （2006c）「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」の新たなトライアッド関係構築の視点から——」（『立命館国際研究』19巻1号）
- （2007a）「ポスト新自由主義へ向かうラテンアメリカ」（『季刊現代の理論』, Vol.10）
- （2007b）「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）
- （2007c）「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——」（『立命館国際研究』20巻2号）
- （2007d）『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
- （2008）「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——」（『立命館国際研究』20巻3号）

（松下 冽，立命館大学国際関係学部教授）

## Changing State: Society Relations in Mexican Democratic Transition —— Salinas and Local Politics ( II ) ——

This article explores the possibility and process in Mexican democratic transition through the lens of cycles of mutually reinforcing interaction between the thickening of civil society and state reformist initiatives in still-authoritarian regime of the 1980s and 1990s, specially focusing on the Salinas regime and its local politics.

To begin with, I propose a framework and approach for analysis to view Mexican society and politics. That is, the importance on the state-society synergy framework for understanding how public institutions change, which is related to the interaction over time between two domains, namely, state and society, and the sub-national rural politics.

Chapter 2 looks at some features on the period of Mexican democratic transition based on the political system. Then the interrelations of political participation, contestation, and accommodation in historical perspective have serious influence on the process of political opening.

Chapter 3 analyses the transition from clientelism to citizenship in Mexican rural society. The creation of the political space needed to increase the density and capacity of civil society has been especially challenging and uneven in authoritarian rural Mexico. Yet in many rural areas, national regime change was not followed by tangible changes in state-society relations. But the Mexican state has more than two decades of experience with national rural development programs that convene participatory regional and municipal councils. A series of reformist antipoverty programs allowed the disenfranchised to engage in autonomous collective action, leading in turn to partial shifts in the state-society balance of power in some regions.

Chapter 4 explores the key role of reformists in the National Indigenous Institute and rural areas to scale up rural civil society from below and above. Rural Mexico is now filled with a number of regional councils whose official goal is to allow social organizations to deliberate with governmental agencies over how to allocate public rural development resources.

Finally, I consider the attempts to change the balance of power within Mexican society by creating pluralist spaces for civil society deliberation. At the national level, the key actors that are central to accountability politics include the independent mass media, antiauthoritarian political parties and nongovernmental organizations (NGOs). But the availability of potential coalition partners from the national political arena is limited. So, driving forces for institutional change can

民主的移行期における「国家 - 社会」関係変容の一側面（松下）

be found in the conflicts between contending forces embedded in both state and society, in state-society synergy. Then I bring attention to 'invited spaces' by Cornwall's term.

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