

民主的ローカル・ガヴァナンスとシナジー型

「国家 - 市民社会」関係（下）

— インド・ケーララ州が提起する課題 —

松 下 冽

はじめに

I ケーララの歴史と現代的意義

- (1) 社会的・政治的発展の若干の実績
- (2) 歴史的軌跡とその特殊性

II 分析とアプローチをめぐって

- (1) 階級的アプローチ
- (2) アマルティア・センの「階級」論
- (3) 「国家 - 市民社会」関係アプローチ

III 労働者階級の動員と政治発展

- (1) 組織的階級闘争（第Ⅰ期）
- (2) 土地改革と農村の政治的・社会的変容

IV 労働者階級の政治的ヘゲモニーとその特徴

- (1) 政治的組合主義と支配的政治文化
- (2) 労働者の制度的権力
- (3) 「政治社会」の重層性と柔軟性（以上、前号）

V 市民社会・アソシエーションとの連携（以下、本号）

- (1) 市民社会の「塹壕」
- (2) 国家と市民社会を架橋する KSSP の役割
- (3) アソシエーションと政治意識
- (4) キャンペーンと新しい民衆政治

VI 戦闘性の限界と福祉型国家

- (1) 迫られる政治的妥協
- (2) 成長志向政策の緊急性
- (3) 民主的コーポラティズムに向けて

VII 市民社会の拡大とグローバル化への対応

：ケーララにおける新たな「地平」の可能性

- (1) 州機構の分権化と開発政治
- (2) 新しい投資環境の創出へ
- (3) 新たな「地平」：キャンペーンの経験と教訓

むすびに

V 市民社会・アソシエーションとの連携

(1) 市民社会の「塹壕」

〈市民社会の形成・浸透〉

前述したように、西ベンガルでは共産党は連続 23 年の間、政権を担ってきた。それとは対

称的に、ケーララの CPM 支配は断続的であり、二期連続して州政府を担うことはなかった。しかし、CPM は野党の立場としても、広範な社会運動を展開し続けてきた。この党は動員の基盤を絶えず拡大し、その政治的アジェンダを柔軟に作り変えることになった。いわば、共産主義者は「社会運動型の政党」として、市民社会の塹壕を占拠し、大衆ベースの組織を構築し、諸要求を糾合し、異議申し立ての政治を効果的に発展させたのである。この党が「運動型政治」の持続に貢献したように、市民社会への党の浸透は社会の寡頭制的傾向を抑制し、高水準の政治的学習を可能にしてきた。このことは、党が近年、草の根型エンパワーメントに向けた「新しい」社会運動プロジェクトに取り組んでいる点にも見られる (Sandbrook, *et al.*, 2007: 81)。

他方、ケーララにおいて労働者階級は政治的ヘゲモニーを形成し発展させてきた。それは、州政府との結びつきだけに反映されているわけではない。そこには、大衆基盤構築へのその追求と社会的転換の手段としての「ブルジョア」国家への深い疑いがあった。そして、1957年の経験があった。すなわち、中央政府による干渉の経験である。それゆえに、CPM は、グラムシが主張するように、常に市民社会の「塹壕」を占拠するため下から組織する必要性を強調してきた。

CPM は協同組合運動とローカル政府（パンチャーヤト）や教育システムを含めて、ケーララの多くの中間諸組織のなかに強力な存在を確立してきた。さらに、この党は多くの報道機関や学生 (SFI)、青年 (DYFI)、女性 (AIDWA) のための大衆諸組織を直接統制している。党の農民組織や労働者連盟 (CITU) を含めるとすれば、これらの諸組織の全構成員は、1987年に470万人であった (Sen, 1990: 33)。こうして、CPM は州内で「指導的力」としての地位を確立してきた。

《伝統的クライアント型社会の侵食と市民関係の民主化》

さらに、ケーララにおける法律上の義務と公益事業は、社会的権威とクライアント型従属の伝統的形態を侵食してきた。基礎的医療サービスへのアクセスや就学から銀行制度での預金にいたる広範な社会活動にわたって、市民は個人間関係のネットワークから正式な公的諸制度へと事実上、彼らの信頼を置き換えた。こうした変化は長期的な民主化過程の進展にとっての必須条件である。しかし、こうした転換はインドの大部分では起こってこなかった。インドの大部分の住民は、「市民社会の本来の構成員ではなく、国家の諸制度からそのようには看做されていない」(Chatterjee, 2001: 8) ののである。彼らは共同体に深く埋め込まれているので、市民社会の広範な自由を享受していない (Mahajan, 1999)。こうして、彼らは政治社会を通じてのみ国家と関係しているのである。

対称的に、ケーララの市民社会は伝統的な社会支配構造と異なっていた。これは二つの意味で決定的である。第一に、ケーララの市民社会においては、市民間の関係もかなりの程度民主化されてきた。第二に、ケーララでは、個人が共同体の構成員としてよりも、権利を持つ市民

として国家に関係している。こうした事実はケーララ政治の際立った特徴をも説明している。すなわち、「社会的市民権の政治が中央舞台に占める割合」の高さ、そして、「カーストと宗派的暴力の相対的欠如」である（Sandbrook, *et al.*, 2007:71）。

以上のように、市民社会の形成・発展に向けたケーララの努力は、途上国に広く見られる深刻な諸問題の救済に向けたダイナミックな試みとなっている。すなわち、一層の民主主義と民衆参加の必要性、環境を傷つけることのない経済的發展と社会・経済的平等、そして、時代遅れのボス支配に対抗しそれを新しい動員形態に置き換える可能性である。とはいえ、実際、ケーララ州は教育の行き届いた市民、きわめて活発な市民社会、強い政治組織と労働組合といった点でかなり特殊性を有しており、そのキャンペーンや政治がそのまま他の途上国の文脈に適用するは困難であることは言うまでもない（Törnquist, 2000:136）。

〈民衆参加の制度化と民主的調整〉

1990年代中頃の新たな開発に向けた努力のカギは、資源の委譲や自治への政治的圧力にあった。さらに、州とローカルな市民グループ双方の側での努力を調整するために、活動家はその開発プロジェクトをローカルな政府活動に統合した。また、彼らは州計画庁を通じて上からプロジェクトを開始し調整した。

そのためには、ローカルな政治家や行政官の訓練に投資すること、そして、政治制度を活性化することが必要であった。加えて、ローカルな開発プロジェクトとより広範囲な開発プロジェクトとの間で、州レベルとの一層の政治的協調が必要とされた。また、政治的・行政的分権化の法的基盤が遅れている問題もあった。

他方、政治的・行政的ルールの工夫が旧来のエリートに残されていた。しかし、分権化や民衆参加が現実には起きていることを政治家や行政官は認識しており、彼らは失敗を避ける努力をした。それゆえ、実施されてきた民衆参加の制度化は重要性であり、それにより有益なチェック・アンド・バランスを導入し、政治家、行政官、ボランティア間の協力的な空間を創出することを認めた。したがって、1999年半ばに始まった KSSP（ケーララ人民科学運動）の新たなキャンペーンの運命は重要であった。KSSP はキャンペーンの精神を支え、草の根レベルの民衆が政治家と行政官への警戒を維持しつつ、ボランティアを参加させた。しかし、強力な市民間の協力は、それだけでは市民社会における進歩を保証しない。必要なことはさらなる「政治」である。それは、国家、ローカル政府、そして市民による多様な開発努力の民主的調整を促進するための「政治」が必要とされているのである（Törnquist, 2000:137-138）。

(2) 国家と市民社会を架橋する KSSP の役割

1) KSSP の発展

そこで、ケーララの社会開発と市民社会の発展を考えるうえで無視できない影響力をもった

KSSP の重要な役割を検討する。前述したように、KSSP はアディヨディ (K.G. Adiyodi) のイニシアティブで 1962 年 9 月に結成された。1970 年代半ばには、KSSP の構成員は大幅に拡大した。1975 年にインディラ・ガンディーが非常事態を宣言したとき、活動を禁止された多くの政治集団は KSSP に参加した。それは、KSSP が非政治組織であり、自由に行動できたことにあった。その結果は、KSSP の構成員数は拡大し、その政治的発言は重要な影響をもった。この時期の社会運動の発展は KSSP にとって決定的であった。しかし、その一方で、KSSP はエリート主義的な科学運動から大衆組織へと性格を変化させたため、古い指導部の多くが組織から離脱した。実際、この時期の KSSP の活動は、出版や小規模な議論よりもキャンパスや階級基盤を通じて、科学を広範に普及させることへとその目的を変えた (Swain, 2010:59; Zachariah and Sooryamoorthy, 1994)。

ほぼ 50 年間近くで、KSSP は約 6 万人のメンバーを抱える大規模な民衆科学運動に成長してきた。すべての構成員はボランティアとして活動した。そして、失業中の教育を受けた青年や教師たちが KSSP 構成員の中核を形成した。この期間、KSSP は広範な三つの典型的な活動形態を含むようになっていた。すなわち、環境、保健、教育、エネルギー、開発、識字、マイクロ・プランニングのような諸分野における世論喚起活動と教育活動、そして建設活動である²⁵⁾ (Swain, 2010:60; 斎藤, 1997 参照)。

KSSP は一連のサクセス・ストーリーを持っている。最も影響力あり、成果のあった運動の一つが「すべての人々への識字キャンペーン」である。このキャンペーンの成功はよく知られている。1991 年、ケーララ州は目標の 95% を満たしたとして、完全な識字州を宣言した。キャンペーン成功の決定的要素はボランティアによる献身的参加に負っていた。彼らは委員会を通じて組織され、政党、労働組合、学生組織、女性クラブを代表していた。

今日、KSSP は科学と識字の普及からその実践的活用に重心を移し、実践と研究を結びつけている。たとえば、その研究・開発部隊は薪の 50% を削減する極めて効率的な薪燃焼のかまどを開発した。その結果、既に 50 万世帯が新しいかまどを設置し、ケーララで必要なエネルギーを大幅に減らした。運動はエネルギー効率のよい他のタイプの技術をも推進している (Swain, 2010:60; 斎藤, 1997:207-211)。

2) KSSP とパイロット・キャンペーン

ここでは 1987 年から 1991 年の左翼連立 (LDF) 政権のもとで展開された「第一世代のキャンペーン」が関わった改革事業の展開を述べ、そこでの問題点を取りあげる (Törnquist, 2000: 117-120)。

この改革の事業で最も重要な推進力となったのも KSSP であった。KSSP は二つの並行した軌跡をたどってきた。すなわち、公的な開発政策の調査と代替政策の作成、そして、民衆自身がその状況を如何に変えられるかを示すパイロット・プロジェクトの実施である。最終的に、

KSSPは開発の代替的な道が広範な社会・経済的变化を前提とする、との見解を示した。しかし、同じ目的をもつ多くのインドのグループと対照的に、KSSPは従来の進歩的な政治組織や組合組織に反対することはしなかった。むしろ、KSSPは代替型の開発事業と伝統的な政治活動がお互いに高められるし、そうすべきであると判断した。この点はケーララにおける社会運動とアソシエーションの特徴として重要である。

多くのKSSPのメンバーは、典型的にはケーララの左翼戦線を形成していた政党内で活動していた。そして、この戦線はCPM(実際には社会民主的政党)に支配されていた。しかし、同時に、会議派からの離脱グループを含めて、戦線内の他の政党もかなりの影響力を行使した。その理由として、各政党は1人区での過半数を獲得を目指して有権者の確保が戦略的にも重要であった点にある(Törnquist,2000:120-121)。

《第一次キャンペーン：大規模な識字運動》

まず、1980年代後半に入り展開された識字運動のパイロット・キャンペーン(第一次キャンペーン)を取り上げる(Törnquist,2000:122-123; 斎藤,1997:188-191参照)。それは、コーチン市を含むエルナクラム県(Ernakulam)において熱狂的に実行された。インドの多くのNGOsと違って、KSSPはそれ自身のプロジェクトにその努力を集中したのではなく、多くのボランティア組織とアソシエーションとの幅広い協力に関心を示した。この場合、ニュー・デリーの識字委員会や以前のKSSP議長のリーダーシップ下にあった地域政府の双方が関与した。はじめに、5万人のボランティアがこの地域の60万世帯の調査を実施し、約1万8000人のボランティアの指導員が読み書きのできない人々と接触した。初期の結果は注目すべき結果をもたらした。1990年2月、シン首相(V.P. Singh)は、エルナクラムがインドで唯一完全な識字地域であると宣言した。その成果により、KSSPもかなりの国際的注目を浴びた。

しかし、重要な問題も浮かび上がった。キャンペーンはやがて停滞し始めた。その理由のひとつとして、諸組織がキャンペーンをさらに発展させるための適切なプログラムを準備してなかったことにある。また、諸政党と諸集団は最貧層集団出身の多くの新しい賛同者をキャンペーンに引き込む点で特別な関心を示さなかった。さらに、キャンペーン志向のボランティアと恒常的な行政との間の協力をうまく機能させることは予想以上に難しかった。

《第二次キャンペーン：集団農業》

次に、農業問題への対応を見てみよう(Törnquist,2000:123-124)。土地改革にもかかわらず、ケーララにおける生産はそれほど増大しなかった。米の生産低迷はとくに心配された。この農業問題を解決するために集団農業のキャンペーンが展開された。多くの小土地所有者はほとんど共同行動に参加していなかった。加えて、農業における決定的な条件を統制していた中央の指導諸機関がローカル・レベルで協力することは難しかった。例えば、灌漑ポンプの責任やそれを動かすのに必要な電気の供給問題があった。また、小土地所有者と農業労働者との間に対

立が生じた。そして、農村は不安定な移民労働者の収入にかなり影響を受けていた。多くの場合、土地所有者とその家族は農業よりも、多くの都市周辺や都市地域への土地投機など短期的に利益が上がる別の活動を好んだ。左翼政党の支持者を含めて、農村人口のかなりの部分にとって、所有と投機が労働と生産よりも重要になった²⁶⁾。こうして、農業問題に対する集団的解決による初期の試みは失敗に終わった。

そこで、現れた戦略は耕作者の中でのボランティアの協力、あるいは「集団農業」であった。第1に、農村に派遣された専門家はその活動がローカルな単位に委任されると考えた。そして、それを支えた多くの支持者は共同農業に向かった。第2に、ローカルな利益集団やボランティア組織とともに、一部の専門家は民衆の支持と参加を動員しようとした。キャンペーンは左翼中心の戦線と政府を含め、広範な支持を獲得した。それは米生産の増加の形で成果を生み、地主と農業労働者の対立を減らした。しかし、やがて一連の新たな問題が表面化してきた。派遣された専門家の積極的な協力は重要であったが、彼らのローカル単位への派遣は、旧来のトップダウン型アプローチを含んでいた。そして、これはローカル・レベルでの様々な中央志向の諸機関の間の協力不足を解決できなかった。

〈第三次キャンペーン：資源地図作成〉

識字キャンペーンのフォローアップ不足や共同耕作を支える不適切な草の根運動の展開に関連して生じた諸問題を救済するために、第三次キャンペーンが開始された。それは、いくつかのパイロット地域における地域資源のリスト化 (resources mapping), すなわち「資源地図作成」活動である。ケーララでのこのキャンペーンの目的は、地図の作成だけでなく民衆がそれを活用できることをも保証することであった (Thomas Issac and Franke, 2000)。

このキャンペーンでは、ローカルな政治家と専門家、関心を示す政党が様々な開発イニシアティブについて議論を行った。また、KSSPの活動家とは別に、献身的な青年が参加した。しかし、ローカルな役人も政治集団も大きな関心を示さなかった。

以上の三次にわたるパイロット型キャンペーンから問題も明らかになった。それはローカルな自治に対応する方法の欠如であった。実際、その欠陥は新たな民衆イニシアティブのすべてにとって基本的な障害であった。しかし、現実的問題は、政党や政治家による「正しい」政治決定に依存していたことにあった²⁷⁾。さらに、公式の政治システムの外側で代替型活動に関わってきた活動家が政治過程に影響を及ぼす直接的機会を持っていなかった。こうした結果として、1991年の州選挙では左翼中心政府は敗退した (Törnquist, 2000:124-125)。そして、1996年まで保守連立 (UDF) 政権が州政治を統治することになる。

(3) アソシエーションと政治意識

ケーララにおける抵抗組織を含む社会諸組織の動員を考える際に重要な点は、経済や政治領

域だけでなく、社会的背景の考察も重要である。これらの諸組織はインドの他州のそれに比べ多くの経済的資源を所有しているわけではない。しかしながら、彼らは極めて重要な成功を達成している。共産党組織だけがこうした運動の成功のカギではなかった。もしそうであったとしたら、西ベンガルやトリプラのような州でもこの点での遅れなかったはずである。通常、幅広い持続的な民衆の支援がなければこの運動はその活力を失うであろう。一般的に、小集団は不利な立場にあるが、それは柔軟な協力を通じて克服可能である。つまり、運動の拡がりは広範な集合行動の枠組み内での柔軟で幅広いネットワーク形態がなければ不可能である。

ケーララにおいて、柔軟な協力は小規模な集団とアソシエーションのネットワークを通じて達成されてきたのである。それらは民衆行動に向けた集合的な有効性を達成するためお互いに補完し合っていた。抵抗は多様な集団とアソシエーションとの協調や連携を通じて幅広い支持を得ることができた。結局、州内の活発な既存のアソシエーション生活がこのグループ協調に大きく貢献してきた。

こうして、ケーララは抵抗運動の研究に豊かな環境を提供しているのである。以下、スウェインの調査・研究に依拠して、ケーララのアソシエーションと政治意識の問題に注目してみる（Swain, 2010）。

〈抵抗運動とケーララ社会〉

1997年、ケーララ住民の40%以上が抵抗運動への参加を肯定しているが（表Ⅻ参照）、他方、その数字はオリッサで24%、ウッタル・プラデーシュで12%、西ベンガルで14%、グジャラートで7%である。ケーララは近年、多くの抵抗運動を体験している。スウェインはこうした抵抗運動の若干の事例を挙げている。Sasthamkotta湖とBharathappuzha川の保全運動、チャバラ（Chavara）チタン工場が排出する汚染反対運動、マラバールのアスベスト工場やChackosanの薬品工場、ギャラクシー（Galaxy）の薬品工場、モティ（Mothi）の薬品工場、ネンマララ（Nenmarara）カーバイド工場に反対する扇動、背水保護のゴスリー（Gosree）計画に反対する運動、バクテルの観光リゾート反対運動、ペリンゴム（Peringom）の原子力計画反対運動、Papinissery火力発電計画反対運動。こうした抵抗運動リストは以上にとどまらない。多くの森林保護の抵抗運動や多数の産業汚染反対運動もある（Swain, 2010:67）。

（表Ⅻ） 自分の地域で抵抗運動に参加した人々

参加（人数）	%	非参加（人数）	%
138	40	197	57

注：残りの割合は回答なし
（出所） Swain (2010). p.67.

ケーララは宗教、文化、カースト、階級所属、政治集団などに基づくボランティアのアソシ

ーションで満ちている。ケーララのこれらの集団の数はインドの他州よりずっと多い。1997-1998年のアゴラ調査 (Agora Survey) ²⁸⁾ によると、ケーララ住民の半数以上がアソシエーションの構成員である。28%近くは村落開発アソシエーションに、33%は青年のアソシエーションに、20%はカーストに基づくアソシエーションに、そして25%が専門職アソシエーションに関わっている (表XIII参照)。

(表XIII) アソシエーションに参加している人々の割合

	参加	割合	非参加	割合	合計
村落開発アソシエーション	189	28	491	72	680
青年アソシエーション	224	33	458	67	682
カースト組織	138	20	544	80	682
女性組織	141	21	541	79	682
農民アソシエーション	112	16	569	84	681
商人アソシエーションあるいは企業家グループ	82	12	593	88	675
専門職アソシエーション	167	25	512	75	679
文化的あるいは宗教的アソシエーション	245	36	439	64	684
その他のグループ (例えば政党)	281	41	403	59	684

(出所) 表XIIと同じ。p.68.

ケーララの朝の風景は印象的である。ドーサー (豆と米の粉を練り、鉄板で薄く焼いたもの) を食べる村人で溢れている軽食堂はこの地方の典型的な朝の風景である。しかし、より重要なことは最初のバスで届くマラヤラム語新聞をそこで読む人々の姿である ²⁹⁾。これらの軽食堂はケーララの村落における一種の「公共圏」であり、そこで村人は座り込み、お互いに議論する。こうした精力的な市民的アソシエーション生活がケーララの社会開発や集団行動に対して貢献している。また、ケーララの大きな村落には少なくとも一つの公共図書館がある。これらの図書館は、パンチャーヤト政府から小額の助成金を受けているが、主要には民衆のボランティア奉仕によって維持されている (Swain, 2010:67-68)。

《多様なアソシエーションのシナジー型発展》

以上のことは、文学や新聞の供給源へのアクセスと結びついたケーララの高い識字率が民衆の政治意識に影響を与えたことを示している。スウェインによるインタビュー結果は、その約80%はインドが直面している重要な諸問題を十分理解していると回答し、50%は政府によってなされる間違った決定を変えることができると確信していた。こうして、ケーララの政治意識は革命的態度というより改良主義的態度を示してきた。ケーララの住民の50%以上は、社会が改革によって漸進的に向上されるべきであるとの信念もっている。14%だけが革命的行動による急進的变化を求めているにすぎない (Swain, 2010:69)。

ケーララでは、女性クラブ（Mahilamandals）が広くいきわたっている。女性はリクリエーション、インフォーマルな教育、職業訓練を提供するため自らを組織している。コミュニティ内の女性参加は一般に高く、調査によれば、女性の47%が村落の会合に参加している。さらに、32%の女性が抵抗行進やデモに参加し、61%は地域の問題でお互いに議論している（表XIV）（Swain, 2010:69）。

（表XIV）最近5年間における社会活動への女性参加（%）

	参加	非参加	回答なし	合計
アソシエーションへの積極的参加	89 (38)	141 (61)	2	232
キャンペーンへの積極的参加	63 (27)	160 (69)	9	232
抵抗行進やデモへの参加	74 (32)	151 (65)	7	232
政府の会合や事務所へのすわり込み・妨害	57 (25)	167 (72)	8	232
強制力や暴力の使用	8 (3)	215 (93)	9	232
地域の問題を話し合う	141 (61)	86 (37)	5	232
問題を法廷に告発する	47 (20)	179 (77)	6	232

（出所）表XIIIと同じ。p.70.

ケーララの諸運動は宗教的あるいはカースト・ベースのアソシエーションの存在により支援されているのみならず、村落委員会によっても育成されている。ケーララは村落委員会の長い伝統をもっている。

以上のような運動への動員の成功は、運動に直接参加するグループの関与と外部の支援者から受けた支持とのシナジーに依存している³⁰⁾。ケーララではこうしたシナジーを欠くことはない。ケーララにおける様々な運動の指導者との議論で、抵抗グループの参加と多様なボランティア組織によるほぼ全面的な系統的支援をスウェインは確認している。影響を被る民衆自身がすべての運動を開始する。調査結果によると、調査対象の人々の77%は、自分のコミュニティでの諸問題に対応する最善の形態として、彼らの要求を公表するグループを組織化する。彼らはデモに参加し、個人的貢献から金を調達する人びとである。この努力に向けて、外部の非政府アソシエーションや集団からの支持は常に確認された。抵抗グループは外部のグループと自分たちをうまく連携させることができたのである（Swain, 2010:71）。

加えて、次のような特徴も注目される。抵抗過程でカーストや宗教を基礎にして忠誠を動員する多様な集団があった。しかし、自己の集団への忠誠が、抵抗のために他集団の参加を禁止することはなかった。この意味で、彼らは自分たちの集団内で緊密な紐帯を持っているが、同時に、この結びつきは性格上排他的なものではない。集団内の強い絆は動員過程にも役立っている（Swain, 2010:72）。

地域的、社会的、文化的な結び付きが相互に強まればそれだけ、民衆は集団的抵抗に関わるようになる (Eckstein,1989)。ケーララで見出されるような集団内の強い集団間紐帯は、集団内から運動へのリクルートに貢献する。そして、同時に、集団的な結合は他の集団と協力するのに十分な柔軟性をもっている。こうして、ケーララの多様な集団内に存在する強い結びつきは、他集団からの支援を引きつけるために運動を制限するのではなく、より一層の支援を自身の集団から引き出すのにも役立っている³¹⁾。

こうして、「ネットワークのネットワーク」は、強いアソシエーションな生活とともに社会の中で豊かに育つのである。しかし、「アソシエーションの密度は、運動が成功する社会の唯一の指標ではない。大幅な支持を得るためには、社会内のアソシエーションや集団間の協調やネットワーキングが必要である。社会的結びつきがそれぞれの特性を接合し架橋し、お互いに相互に補強するときに、それは可能になる」(Swain, 2010:74)。ケーララ社会はその優れた事例となってきた。

(4) キャンペーンと新しい民衆政治

〈キャンペーンの背景〉

ケーララにおける「国家(州) - 市民社会」関係のシナジーを考察する際に、「分権化計画のための民衆キャンペーン (People's Campaign for Decentralized Planning)」(以下、キャンペーン)の展開とその役割を考えることは不可欠な前提である(我が国の研究成果としては、井上,1998;2002, 斎藤,1995a;1995b;1997;2005, 佐藤,2001;2003を参照)。このキャンペーンは、CPMに導かれた左翼政府のもとでケーララ州を民主化する戦略の一環であった。前の章で述べたように、ケーララは少なくとも物質的・生産的領域で封建的社会関係を取り除いたインドで唯一の州であった。しかし、地主制の排除によって搾取が終わったことを意味しなかった。「宗教的コミュニティ内部での影響、市場や信用供与を操作する能力、政治的・行政的立場」の点で別の権力基盤が生まれた。すなわち、地主に代わり新たな「スーパー・パトロン」としての州政府と官僚制の影響が強まった。さらに、民主化は土地以外の生産手段の所有や統制にも依存したことに留意すべきであろう (Mannathukkaren,2010:301-302)。

1990年代まで、左派主導の開発は官僚的なトップダウン型開発が主流であった。左翼が民主主義を拡大しようとした時でさえ、その開発は州主導のプログラムや協同組合形態が中心となっていた。そして、それらは政治家と官僚の支配下にあり、「集権主義、政治化した既得権益、分派主義、区画化主義、そして集団的・個人的クライエンテリズム」に影響を受けていた (Tornquist,1995:25-26)。共産主義者はトップダウン型州政府の基本的問題を解決しなかった (Tornquist,1995:36)。さらに、共産主義運動は、一般に経済発展の問題を後回しにし、少なくとも1990年代まで「社会的転換勢力から蓄積勢力」への移行に失敗した (Herring,1989:105)。

ケーララの経済は1970年代末から厳しい危機と停滞に直面し、また、CPMはその選挙と政治基盤を拡大する必要性があった。CPMを含めて左翼は1970年代末以降停滞していた。脱政治化の拡大も左翼の停滞の一因であった。これらすべての要因は、改革と一層の民主化に関心を示していた共産主義者指導部内の一分派に影響を与えた（Mannathukkaren, 2010:302）。共産主義者が新しい民主化プロジェクトとその一環としてのキャンペーンを始めたのは以上のような背景があった。

〈ケーララ社会運動の転換〉

1980年代後半からLDF連合政権のもとで展開されたパイロット型キャンペーン（識字運動、集団農場、資源地図作成）は一定の成果を達成したが、多くの問題点と課題も明らかになった。こうした初期の経験は、地区やローカルな政府に対する資源と意思決定に関する真の分権化が成功のカギであることを示していた。だが、既存の政治家はそうした施策を実行することはなかった。

1994年、活動家たちは、ケーララの多くの学術的・有機的知識人の指揮の下で、あらゆる知識、技術、そしてエネルギーを集中することに向かった。彼等は開発への柔軟で代替的な方策を探していた。その結果、大規模な「ケーララ研究会議」が組織された。そこには約1500人が参加し、500のペーパーが提出された。大学教師、政治活動家、労働組合活動家によるボランティアな運動やローカルな諸資源を基礎にした行動が実行された。これは小規模なワークショップでさえも適切に機能できるあらゆる方法の検討を促進した（Törnquist, 2000:126）。

その結果、代替的な開発が下から進められる方法について多くの理論的・実践的知識が蓄積された。左翼中心戦線内の主導的革新派は、ケーララ州計画庁の指導の下に何がなされるか、そして成されるべきか、この点に関する包括的プランを提示することができた。州レベルで決定される産業および財政の問題は別にして、ローカルなレベルでの代替型の開発に向けた新しい運動が開かれた。

それでは、この新しい試みの背後にあった中心的理念は何であったのか。

第1に、地区、とくにローカルな政府（パンチャーヤト）は詳細を決定するのみで、自分たちの資源を欠いていた。この点を革新派は強調した。また、活動と支出配分を変更することは時間がかかった。にもかかわらず、投資予算を伴う活動を開始できた。1996年の左翼民主戦線（LDF）政権の勝利に続いて、革新派は地区とローカル政府が州計画庁を通じて投資予算の35～40%を受け取れる決定を正式におこなった。

第2に、目標と活動はローカル・レベルで定式化され、調整されねばならなかった。ある程度の中央および地域的な調整の必要性を改良派は認めたが、これは州計画庁を通じて、できる限り広範なすべての関係者と協力して達成されるべきであった。今や、新たな行動は政党優位でなく、「党-政治的でないこと」が望まれた（Törnquist, 2000:127）。

第3に、改革派内部でも重大な議論が展開された。すなわち、これまで多くの民衆運動、とくに政治運動と労働組合運動は自分たちのメンバーや支持者に好意を示す政策を要求した。これは異なる特殊利害間の対立を引き起こし、また、州がすべての世話をするという期待を生み出した。こうして、市民の参加それ自体は傍らに置かれ、すべての人のための開発努力は無視された。

そこで、各地区と現場における広範な議論を基礎にした協力とボランティアの補完的努力を推進することが目標とされた。協力およびボランティア活動の幅広い委員会が広範囲なレベルで形成された。もちろん、これは一種の「非政治的開発主義」ではなかった。反対に、それはすべてのローカル政府と市民が新しい試みに参加する等しい機会を与えられるための改良主義的左派中心諸勢力による意識的な政治プロジェクトであった。それは各地区集団のメンバーやクライアントのためよりも、大多数の民衆のために、彼らとともに活動できる最善の政策を実行する問題であった (Törnquist,2000:128)。

改良主義者は、公的機関や既存の民衆組織と、また KSSP 型の新たなボランティア型アソシエーションと協力して活動した。初期のキャンペーンからの教訓は、制度化され、正当化された機関を通じて活動することの必要性を示している。ボランティア委員会は政治的イニシアティブと正当性を前提としていた。同時に、こうした期待は関係する専門家や既存組織の外側からの新しいエネルギーを吸収し続ける必要性を示している。他方、最底辺のレベルで、活動家は分断された市民社会を統一するための近隣地区フォーラムを創出しようとした。さらに、すべての資料と決定は公開された。もちろん、最終的に、高度の民主主義を導入し実践しようとするこうした努力は、既存の労働組合や政治運動の革新、ならびに州およびローカル政府の革新の結果でもあった (Törnquist,2000:128)。

こうした新たな試みは議会を超えたものであった。ここで重要なことは、「成長を最優先させるのではなく、むしろ普通の人々の参加」であった。彼らは開発自体に影響を及ぼせるからである。専門家や政治家ではなく、参加者が自分のプロジェクトを追求することで、彼らが達成できることを発見し、それにより真の分権化を実施するための参加を高めること、この点が重要である (Törnquist,2000:128-129)。

《キャンペーンの開始・展開》

キャンペーンは多くの目標を満たすことを意図した。それは当初、数十年にわたった国家介入を通じて構築された社会部門のサービスと資産の質的低下や生産部門の停滞を克服する手段として考えられていた。それはキャンペーンの過程を通じてローカルな機関を強化する戦略として構想された。セン委員会 (Sen Committee) が設立され、この課題を追求すべくパンチャayat・ラージ法 (Panchayat Raj Act 1994) の修正が提案された。キャンペーンは党派的思考を超える新しい市民的・発展的文化をも創出しようとした。採用された包括的な発展アプロー

チは成長を志向し、平等原則をも顧慮していた。近代科学と技術が目標を達成するのに活用されることになっていた。キャンペーン着手の決定は、主に KSSP に支援された左翼が支配する幾つかのパンチャーヤトで実行された参加型プランニングにおける多くのマイクロ・レベルでの経験に影響された。CPM 傘下の階級組織や大衆組織が上記の目標を実現するためのシナジー型行動をとることもキャンペーンの運営者は想定していた。

1996年3月のLDFの選挙勝利は分権化への弾みとなり、1997/98年度を初年度とする第9次5カ年計画を契機に「ピープルズ・プラン」運動が実際に開始され、展開されていった。LDF政府は村落パンチャーヤトの段階での村落の全有権者からなる村落集会、グラム・サバー（grama sabha）による村落レベルでのプロジェクト発掘作業を起点として、県レベルへと地域プランを積み上げていく運動を提唱した(Thomas Isaac and Franke,2000; 佐藤,2001 参照)。

キャンペーンはリーダーシップを握った州計画庁により実行された。CPMを除いて、支配同盟に属しているどのパートナーもその実施に熱意を示さなかった。キャンペーンが着手されたとき、民衆の側に、あるいはローカルな機関の代表から大幅な分権化要求はなかった。しかし、分権化を強く主張した前 CPM 書記長ナムブーディリパド (E.M.S.Namboodiripad) の影響力と熱意がキャンペーン活動の原動力として働いた (Chathukulam and John,2002:4918)。

キャンペーンは州予算の全計画支出の35%から40%をローカルな機関に委譲した。こうして、ケーララは「インドで最も財政的に分権化した州」(Heller, Harilal, and Chaudhuri, 2007:631)となった。州政府がキャンペーン開始以前に統制してきた財政から考えると、この予算編成は巨額であった。今や計画立案の全過程は村落から始まり、多くの調整段階と層を経て、地区レベルで最終的に承認されるようになった。グラム・サバーは基本的な計画立案単位であり、村落の被選出代表機関グラム・パンチャーヤトに対する明白な権限を持つようになっている (Mannathukkaren,2010:302)。

キャンペーンの中心的人物、トーマス・アイザックはその運動について詳細を報告している。キャンペーンの背景、村落レベルでのプロジェクトの発掘、専門家集団や行政官との関係、プロジェクト策定の公正性や公開性、その結果と改革の評価など重要な論点が報告されている。これらの論点の一部は本論でも触れているが、キャンペーンの実施プロセスについては彼の報告に委ねざるを得ない (Thomas Isaac and Franke,2000; 佐藤,2001 も参照)。

VI 戦闘性の限界と福祉型国家

(1) 迫られる政治的妥協

労働者階級の利益は制度化されたが、1980年代初頭以降、経済における貧弱なパフォーマンスと結びついて彼らの戦闘性は低下した。1980年初頭までに階級闘争と再配分的要求はもはや

ケーララ政治の中心ではなかった。再配分戦略は限界に達していた。この現実、とくに CPM 内部で政治的妥協の必要性和成長志向政策を追求する課題の緊急性を認識させた。そして、階級対立の政治は階級的妥協の政治に、あるいは「民主的コーポラティズム形態」の政治に道を譲ることになった (Heller,1995:647)。

1956 年の州設立以来、ケーララの政治は既に述べたように、再配分的諸要求が中心的課題となっていた。これらの要求は二つの形態をとった。第 1 は、工業部門と農村の労働者階級の組織的活動から起こった生産の社会化に焦点を合わせ、1970 年代の土地改革、公共部門や協同組合部門の拡大、最低賃金法、産業における法定ボーナス、集団交渉の制度化を生み出した。近年、包括的福祉プログラムは農業労働者、コイアと建設、ビーディ、頭上労働者、漁師を含むインフォーマル部門に拡大された (Ⅲ章参照)。

第 2 の要求は、より幅広い基盤に基づいた社会消費と動員型政治に対応している。この要求は、現実には 20 世紀初頭に遡る。当時、カースト基盤の社会改革運動は、政府事業や教育・保健サービスへの一層のアクセスを求めて現れた。とくに、共産党が選挙に勝利した後の政治的圧力により、ケーララの州政府は実際、基礎的消費を社会化し、最も広範な社会福祉のプログラムとネットワークを充実した (Dréze and Sen, 1989:221-5)。

福祉国家の規模は州政府の財政にかなり反映された。1991 年、教育と保健を含んだ「社会開発サービス」の予算は全歳入支出の 56.1% を占めた (GOK,1993:5)。1989 年、ケーララの教育支出は純州内生産 (Net Domestic Product) の 6.5% を占め、どの州よりも多く、全国平均 3.7% のほぼ 2 倍であった。ケーララの公共部門はインド最大であり、州政府賃金と年金は全州歳入高の 59% にもほった (Heller, 1995:651)。

(2) 成長志向政策の緊急性

このように、ケーララの社会分野における実績は際立っていた。しかし、経済発展の点で、最近の 4 半世紀の実績は貧弱であった。第二部門は 1961 年から 1989 年に年成長率 3.5% と緩慢であった。第一部門は同時期、0.4% の成長を経験した。失業も急速に増大し、これまでインドで最高である。さらに、成長を伴わない再配分は厳しい財政危機を生みだした。それはインドで最高の税負担によって肩代わりされることになった。通常、「持続可能性」の問題として提起される福祉国家の矛盾は、成長問題を政治的論争の前面に押し出した。CPM の指導的理論家の一人であるトーマス・アイザック (Thomas Isaac) によれば、「ケーララ・モデルの現代的危機」の教訓は、「長期間、生産基盤の拡大が伴わない中で、再配分の成果を維持・拡大することは不可能」であったことにある (Isaac and Kumar,1991:2703)。

ケーララにおける労働者の戦闘性の歴史とその貧弱な経済実績との関係についての評価は複雑である。ケーララの経済発展は産業基盤の脆弱性、農業を除いた天然資源の欠如、国内市場

からの地理的周辺状況によって阻害されてきた。そして、独立後のケーララにおける再配分型政治の歴史が成長を二つの点で妨げてきた。第一に、ケーララ州は資本蓄積を促進する点での実績は貧弱であった。これは下層階級の利益に結びついた州の政治的性格に直接関係している。こうした結びつきと福祉型政治のもとで、州は僅かな資源を成長促進に向けてきた（Heller, 1995:652）。

第二に、高度な熟練労働力、湾岸諸国からの送金による大規模な消費者市場、国内で最も発展したインフラの存在にもかかわらず、資本家は労働者の戦闘性の歴史を有する州への投資を避けてきた。「資本家はイデオロギー的に粉飾された情報に制約され、投資行動を決定する厳格な計算よりもリスク認識を優先させてきた。ケーララは明らかにマイナス・イメージの問題を被ってきた」（Heller, 1995:652-653）のである³²⁾。

現実の戦闘性と認識上のバイアスが投資環境にマイナスな影響を与えてきたのである。これは、過去10年の州政治における主要な課題であり、とくにCPMが新たにコーポラティズム型政治路線を採用するようになった背景である。しかし、こうした資本とのいかなる妥協も労働者階級の同意が得られねばならなかった（Heller, 1995:653）。

(3) 民主的コーポラティズムに向けて

1) 民主的コーポラティズムへの諸条件

ケーララの労働者階級はその社会民主的な目標の多くを達成してきた。すなわち、労働者階級はその権力を制度化した。また、凝集力ある組織的-政治的形態としてのCPMを発展させてきた。これらすべての諸要素が労働者階級を政治的なヘゲモニー勢力に成長させてきた。しかも、その内部的強化は狭い経済的要求を超え、階級ベースの利益を追求することを可能にしてきた。労働者階級の組織的強さと州政府との政治的結びつきゆえに、それは成長志向開発戦略への移行条件を資本と現実的に交渉する位置にいた。資本依存型経済のなかで労働者階級の政治的ヘゲモニーは、こうしてコーポラティズム型協定の構築に向けた前提条件を満たしていた。コーポラティズム型協定は「社会的に意味ある対話者が相互抑止状況にいない限り、それは、社会的統制と/あるいは経済的搾取を通じて他者がその利益を直接実現することのない組織された集合行動がお互いに十分可能な状況」（Schmitter, 1985:35）である（Heller, 1995:657-658）。

しかし、階級的利害の具体的調停には、明確に規定されバランスがとれた階級的利益だけでは十分でない。「階級的妥協の条件がつくられる諸制度と政治的過程」をも必要とする。

「この過程の中心には近代的官僚国家がある。ケーララにおける階級闘争は選挙と立法の領域で行われてきたゆえに、国家は直接介入しなけりならなかつた。制度構築と学習の過程を通じて、国家は階級対立を調停する行政的・政治的資源を発展させた。年金基金から福祉委員

会、労働裁判所、産業関係委員会（IRC）、最低賃金委員会などに及ぶ広範な州の諸制度が配分型メカニズムと、労使対立が調停されうる正式に定められ法的に強制力をもつ手続きの両方を提供した。この制度編成の出現がコーポラティズムの最終的前提条件を与えている。」（Heller, 1995:658）

以下でケーララにおいて社会民主的コーポラティズムが構築された「諸制度と政治的過程」を具体的に見てみよう。

2) 社会民主的コーポラティズム

ケーララはインドの他の州と比較した時、多くの点で「ペリフェリーにける社会民主主義」の基本的事例となるとヘラーは主張する³³⁾。その理由は、彼によると次の点にある。

第一に、ケーララの民主主義はインドのどこよりも実質的である（Heller, 2000 参照）。繰り返して述べてきたように、従属諸階級は効果的にエンパワーされ、動員されてきた。また、彼らの利益は州内で制度化されてきた。民主的構造と実践は社会生活に深く浸透し、伝統的な社会的権威の諸形態はほとんど置き換えられた。もっとも注目すべきことは、かつてはケーララにおいて絶対的な社会・政治権威をもっていた上位カーストの地主が社会階級としては消滅した事実である。カースト制はまだアイデンティティや社会生活の重要な源泉であるが、もはや政治的・経済的な権力ハイアラーキーを反映していない。

第二に、組織された下層階級と重要な再配分的・社会的成果との因果的連携がケーララほど強い地域は世界でもまれである。継続的な戦闘の大衆動員と結びついて、CPM は社会プログラムの拡大、労働市場の調整、土地改革の実施に向け州政府に圧力をかけた³⁴⁾。事実上、経済停滞の20年間（1970-1990年）にもかかわらず、社会的指数は上昇し続け、貧困率は低下し続けた。インドの他州の大部分はどこも貧困層に好意的な態度を示さなかったし、再配分政策の実施に力を入れなかった。労働者人口の大部分は一連の社会的保護を受け、保健、教育、食料保障のような基礎サービスは共通基盤に基づき提供された（Sandbrook, *et al.*, 2007:66）。

第三に、主に下層階級の運動に主導された「国家-社会」連携のサイクルは、多彩な合理的-法的中間諸制度を創出した。ヨーロッパの社会民主主義を特徴づけている指導層レベルの包括的なコーポラティズム型交渉構造は欠けているが、ケーララは労使関係を調整する基軸的役割を果たす一連の部門別構造を発展させた（Heller, 1999）。さらに、州政府が広範な土地改革を実施し、農村の労働市場をうまく調整した時には、これらの構造は農村部に深く浸透した。農村における最も広範囲な協同組合型農村銀行網は伝統的な金貸しを追放し、銀行サービスやローンを貧民に利用可能にさせた（Sandbrook, *et al.*, 2007:66-67）。

こうして、ケーララに出現したコーポラティズム³⁵⁾は、二つに点で「社会民主的変種」の特徴を持っている。資本と労働者の紛争を調停する国家の役割は、上から始まったのではなく、民主的政体における階級闘争を管理する政治的要請に対応して現れた（Rudolph and 78（500）

Rudolph,1987)。

他方で、ケーララでは、CPMの政治的ヘゲモニーがより凝集力のある政治志向の労働運動を生み出した。CPMによるインフォーマル部門への浸透の成功は、伝統的な都市 - 農村分割と熟練 - 未熟練分割を超えた広範な社会基盤を組織労働者に提供してきた。この点は極めて重要である。しかしながら、コーポラティズム型編成の発展に向けた見通しは、ヘラーが強調するように、重大な制約的要因を受けやすい。

「サブナショナルな性格の下で、州は国民国家のマクロ経済学的な政策手段を何も持っていない。言い換えると、資本は協力を強制されない。結局、資本がきわめて流動的な部門では、いかなる成長戦略の成功も積極的な刺激の創出に頼っている。こうして、現れたコーポラティズム戦略は、民主的な福祉国家にある労働生産性の比較優位の上に追求する。すなわち、進んだ社会資本資源と協力的な労働者 - 経営者関係の促進による制度的能力である」(Heller, 1995:659)

ケーララにおける階級闘争の政治的論理は疲弊した。再分配的・福祉型州の転換能力はその限界を広げてきた。下層階級の動員に対応してきた過去30年に及んで発展した州の制度と政治的实践は、成長主導開発戦略へと向かった。農業において、KSKTU (CPMの農業労働者組合)の構成員は1980年の368,329人から1990年の1,106,791人へと増大した。にもかかわらず、1980年代以降、ケーララの労働戦線は比較的静かであった。歴史的に最も不安定な2地域、クタナッド (Kuttanad) とパルガット (Palghat) において、産業関係委員会 (IRC) は賃金問題を解決し、トラクターの段階的導入の最終時期について、また、常雇労働者の身分規定に関する新たな協定に関して交渉により解決した。他方、20年にわたりインドで最高の農村賃金を一貫して確保していたKSKTUは、1985年以来、実際には賃金抑制を行ってきた (Heller, 1995:659)。

非農業部門でも同様な構図がある。ケーララはなお厳しい経済的矛盾に直面しているが、紛争は大規模なアジテーションよりも州主導の調停型のコーポラティズム的解決を通じてますます取り組まれている。例えば、コイア産業組合の例が典型的である。この組合は歴史的に機械化に反対し、コイア繊維が引き出されるココナッツ殻皮供給の価格統制を支持してきた。タミルナドゥやスリランカからの競争拡大に直面して、組合とコイア製造業者と州政府は近年、機械化や価格自由化、協同作業部門の拡大、仕事の再教育を含む意欲的な再建計画に同意した。この計画の中心的立案者はそれを「社会的同意プロジェクト」と呼んだ。協定は明らかな妥協によっていた。すなわち、機械化の支持と交換に、組合は協同組合の役割を通じて機械化過程に対する一定の統制を保証され、州政府は予想される労働者の配置転換を最小限にする計画を組織した (Heller, 1995:660)。

3) 生産協定と平和的労働関係

1957年にインド共産党（CPI）がケーララで最初の政府を樹立したとき、この党は「大衆の運動」を進め、その組織的基盤を強化する手段として権力への支配を考えていた。1965年にCPIからCPMが分裂した。CPMはケーララで支配的な共産党と成長した。

10年後の1967年、CPM主導の統一戦線政府が成立するが、当時、CPMは政府をブルジョア-地主制度に反対する手段として活用する戦術方針を採用した（Nayanar,1982:141）。

この時期、CPMの主要課題は階級組織の構築とその大衆基盤の強化、すなわち、より改良主義的CPIとの厳しい敵対関係によって強調された。議会主義への関与と同時に、革命的プロジェクトを促進する決定を行い、党は資本主義経済における「労働者階級の戦闘性についての構造的限界」にはほとんど関心を持っていなかった。1972年の州大会で、CITU（CPMの影響下の労働組合連合）は賃金と生産性を結びつける考えを明確に拒否し、州政府による産業関係の調停という考えにまで反対した（Heller, 1995:660-661）。

しかし、1980年代以後、変化が見られた。CPMとCITUは生産性協定と平和的労働関係の中心的な主張者となって現れた。ケーララの最も重要な独立系組合主導者、メノン（S.C.S.Menon）はこの変化を簡潔に次のように要約している。

「CPMはいつも資本家への抵抗を主張してきた。労働者は経営者と協力しないよう説得された。生産性増大は本質的に搾取と考えられた。しかし、その哲学は変わった。いまや、CPMは生産性について労働者を教育している」(1992年11月のHellerによるインタビュー：Heller, 1995:661より引用)

この変化は、1987年、CPM主導のLDF政府の結成によって特定の政策内容を帯びるようになった。党の最も人気のある主導者で、頓挫した1957年の土地改革の立案者K.R.Gouriは産業省を創設し、ケーララの工業発展に新しい命を吹き込む任務を負わされた。CPMの書記局は新しい「労働文化」を発展させることを労働者に呼びかけた。

これらの変化の中心には生産性問題への新たな関心があった。工業と同じく農業において、党の新しい立場は「ケーララ・モデル」がもはや生産の拡大なしには維持できないという点にあった。さらに、生産性の拡大はコーポラティズム型階級同盟構築の物質的基盤として考えられた。農業に関連して、CITUの議長、K.N.Ravindranathは以下の言葉で問題を表現した。

「左翼統一の最も重要な唯一の障害は、農業労働者組合と農場主との対立である。これは、組合がその構成員の生活に関連する問題のみに関心を示すからである。同時に、彼らは農場主の立場を考慮しない。我々は農場主を支援する必要がある。彼らの利害を支援することは労働者の利益である。労働者の高賃金についての叫び声は、村落に住む多数の農場主の貧しい経済的条件の結果である」(CITU,1979:4; Heller, 1995:662より引用)

同様に、トーマス・アイザックは新しい戦術的立場を以下のように要約した。

「LDF（1987）綱領の重要性は、生産基盤自体を拡大する戦略に意識的に参入するよう大衆運動を新たに方向づけする企てにある。こうした再方向づけの政治は、過去の再分配型成果を防衛するのみならず、急進的諸力自体の継続的前進にとって必要であるという理解にある」（Thomas Isaac and Kumar,1991:2703）

Ⅶ 市民社会の拡大とグローバル化への対応

：ケーララにおける新たな「地平」の可能性

(1) 州機構の分権化と開発政治

1) キャンペーンと民主主義の深化

自由化の進展にもかかわらず、ケーララの発展は「社会的市民権の政治」を放棄したわけではない。むしろ、それを再構成する CPM 主導の LDF 政府（1996-2001 年）による野心的プロジェクトの試みとして注目できる。前述したように、1996 年の政権獲得に基づき、LDF 政府はキャンペーンを着手した。キャンペーンはローカルな政府に一層の資源と権威を与え、より参加型の構造をつくることにより公権力を再評価し、その結果、州を基本的に「下方に」動かそうと企図された（Heller,2005）。

この改革は州の開発予算の 35%から 40%をローカル政府に委譲し、ほぼすべての配分裁量をローカル政府（地方自治体と農村パンチャーヤト）に与え、計画立案や予算策定、実施への市民のインプットを最大限にしようとする一連の複雑な参加型手続きを義務づけている。多くの研究者は、キャンペーンが深い基盤をもち、多くの点で民主主義を深化させてきたことを確認している（Thomas Isaac and Franke,2002; Chaudhuri, Harilal, and Heller,2004）。

第一に、キャンペーンへの参加率は極めて高かった。平均、170 万以上の人々が予算の優先順位を決めるために年 2 回の村落会議に参加した。その溢出効果も同じく重要であった。すなわち、広範な諸集団が関連するローカル政府への新たな機会を利用するために現れた。キャンペーンはアソシエーションな生活の拡大を目撃したのである。歴史的に周辺化された諸集団、特に「不可触民」と「部族」や女性がキャンペーンにおいて積極的な役割を果たしたことは、とりわけ注目すべき重要な出来事であった（Chaudhuri, Harilal, and Heller,2004）。このように、キャンペーンは CPM によって着手されたけれども、全政党から支持されたのである。

第二に、一般の市民が決定権限を直接有する公的権限や機能は劇的に拡大した。以前には官僚部門の権限であったローカルな開発プロジェクトは、広範な市民-社会アクターを代表する民衆委員会によって企画・実施される。ローカル政府は住宅と道路を建設し、配水サービスを拡張し、地方農業を促進し、子どもの介護サービスを提供した。結局、ローカルな政府は地域開発のための責任を担うことになった。こうして、キャンペーンは「用心深い市民社会のため

の公的基盤」を創出したのみならず、「開発のために権限を付与された環境」をも確保したのである (Kannan and Pillai 2004,39)。

第三に、72 のパンチャーヤトからの調査データによると、公共支出は現在、これまで以上に効果的に配分されている。ローカル・レベルでのインプットと説明責任の拡大は腐敗を減らし (特に請負事業で)、ローカルなニーズに一層反映しているプロジェクトの発展を支えている (Chaudhuri, Harilal, and Heller,2004)。いまや支出の形態は貧困層に好意的である。その明瞭な証拠として一例をあげれば、先立つ 20 年間よりも、多くの住宅がキャンペーンの最初の 5 年間に貧困層のために建設された³⁶⁾ (Sandbrook,et al., 2007:89)。

2) 「第二世代の社会開発」と市民参加の拡大

歴史的に民主集中制やかなりオーソドックスな国家主導型開発ビジョンに従ってきた政党が分権化を擁護してきた理由は何だったのか。一般的には、前述したように、CPM は伝統的な再分配政策がますます市場志向になる世界経済の中でのみ展開できることを認識するようになったことである。ケーララは一層の競争性が必要であり、州支出は開発面でより効率的にならねばならないことを党指導部は強く認識するようになったのである。キャンペーンの立案者は、分権化が非効率で窮屈な系列分野の官僚制支配を打破し、支出形態を合理化する手段としてのみならず、ローカルなイニシアティブとイノベーションの新たな形態を促進する手段として考えた。キャンペーンの企画・実施に責任をもった州計画庁は、パンチャーヤトが「商品生産部門」への投資に焦点を当てるべきであると常に強調してきた。きわめて集権的・介入主義的な州は、高水準な社会発展と公的インフラの拡大、基礎的制度改革を確保した。しかし、ケーララが直面する「第二世代の社会開発」の挑戦、すなわち公共サービスの「量よりも質」の課題は基本的に異なった様式のカヴァランスを求めている (Sandbrook,et al., 2007:89)。

最も重要な点は、CPM が伝統的な左翼政党政治の限界に立ち向かわなければならなかったことである。統一した労働者階級の衰退や欠如、そして女性の運動や環境主義を含めた新たな組織的な社会アクターの台頭が、官僚化への批判 (特にケーララではレーニン主義の批判) と市民社会への一層の開放性に導いた。これは民主主義の深化への挑戦に、とくにローカルな民主主義の構築や市民権のさらなる参加型形態に焦点を当ててきた。多くの点で、この焦点はこの党の社会的運動のルーツへの回帰を示していた。それは大衆組織の構築と国家権力掌握に対する市民権の育成を強調した。共産主義運動の理論家であり、最初の主要大臣である E.M.S. ナムブーディリパドは、持続的な再配分型発展のカギとしてローカルな民主的政府構築を以前から主張していたのである (Sandbrook,et al., 2007: 89-90)。

3) 新たな社会的市民権の政治

ケーララは新たな社会的市民権の政治を示している。伝統的な配分権限を国家から民間部門に移そうとするドナー資金の分権化プログラムと対称的に、キャンペーンはグローバル化経済

における平等な発展と社会的保護を推進する州の能力への挑戦の高まりに対する公的権威を作り直そうとする努力である。「ネオリベラル型グローバル化と新たな形態の社会的市民権とのこの連携」は、明らかに計画庁メンバーや CPM リーダー S. ナムブーディリパド (Shreedharan Namboodiripad, 初代の CPM 主要大臣の息子) によって接合されてきた (Sandbrook, *et al.*, 2007:90)。

キャンペーンはケーララの社会民主的軌跡との断絶ならびに継続性の双方を画している。独立後の再配分的プロジェクトとの断絶は、高度に規律的な政党と疑似コーポラティズム型構造を通じてのその大衆組織に結びついた集権的な組織の構築に基づいていた。これらの構造は事実上、市民社会を迂回していた。すなわち、それは下層階級の権力を州の党支配と等置した。対称的に、分権型プロジェクトは官僚的政治権力の発展のみならず、参加型民主主義の推進によって州（国家）を市民社会に再度埋め込むことも追求している。他方、その継続性は、急速な民主的深化過程におけるダイナミズムに関係している。この過程は社会運動と州制度との間の繰り返された取り組みによって推進されてきた。それゆえ、この継続性は、基本的に州の強化に関わっている拡大する社会的市民権の政治的プロジェクトにある。官僚主導の解放様式の拒否、それに伴う州の司令部を握ることへの政治的強調は、州（国家）の性格そのものの転換や代議制政治の変容を必要とするし、とくに、一層大規模な参加を通じて民主主義の深化を必要としてきた。言い換えると、「上からの再配分」という「古い」社会運動の論理は、「下からの再配分」の要請に取って代わられた (Sandbrook, *et al.*, 2007:90-91)。

(2) 新しい投資環境の創出へ

1) 産業関連環境の整備・改善

社会サービスの拡大を通じた発展の潜在力が大きく枯渇し、従属的なサブナショナル経済における直接的な国家主導型蓄積の限界が認められた。それゆえ、計画立案者は民間資本をひきつける必要性を最優先した。彼らは「生産と生産性における投資と拡大に好ましい環境が創出されなければならない」(GOK, State Planning Board, 1991:8) と主張した。

そこで、多くの特別なイニシアティブが行われた。1991年産業政策声明では、免税期間 (tax holidays) や補助金の拡大を含めて新しい投資家のための財政インセンティブ・パッケージが提案された。過去5年間にわたり、民間部門への州政府の財政支援は3倍に拡大した (GOK, 1992:41)。通関手続きを簡略化する努力が行われ、多くの特別な触媒的プロジェクトが導入されてきた。

その第1は、1989年、エルナクラムの工業地区に輸出加工区が開設された。第2はトラバンドラムのテクノパークである。それはソフトウェアとエレクトロニクス部門への投資家を引き付けるために計画された衛星放送電波受信地上局 (Earth Satellite Station) を設置し、そ

それをインドで最初に一般に使用するために統合された生産・研究施設であった。1994年7月現在、20企業がパークに移転した。また、1988年には証券取引所がコーチンに開設されている。それは現在インドで最も急速に拡大する取引所である。

このように、州政府は産業関係環境を向上させる多くの措置を取ってきた。もちろん、これらの努力の成功如何は組合の協力にかかっている。そして、これには州政府の紛争調整能力が重要である。労働省はその努力をさらに強め、生産性と結び付けられたボーナス計画と長期協定をすべての製造企業に拡大した。そして、三者委員会へのより強力な協調の役割を促進した(Heller, 1995:664)。

しかし、州政府の最大の問題は未組織部門にあった。公式な規制の欠如、雇用の不安定さ、ローカルなボスに統制された特に戦闘的な労働組合主義、これらは1980年代初頭に混乱し、しばしば暴力的な労働関係を生み出してきた。そこで、州政府は二重の対応を行った。第1に、日雇労働者に一定程度の保証を提供する福祉プログラムを開始してきた。1987年以降、二大政党の支持により、すべての主要な未組織部門で福祉計画を立法化した。第2に、あらゆる部門に産業関係委員会を拡大してきた。

これらの三者機関を通じて、賃金、雇用、労働条件に関する協定が労働省によって制定された基準に基づき定式化された。1988年、頭上労働者計画がケーララの9大市場で形成された。1,800以上の労働者は13の異なる頭上労働者委員会にプールされた。商人と組合指導者および労働省役人の代表から成るこの委員会は福祉計画を運営し、様々な市場に労働者を派遣し、賃金の徴収と支払いの仕事を行った。その結果は、頭上労働者のために労働市場をうまく調整した。この計画の成功を基礎に、政府委員会はすべての日雇労働者市場にその拡張を推奨してきた(GOK, State Planning Board, 1990; Heller, 1995:665)。

2) ネオリベラル型グローバル化の管理

自由化がインドに及ぼすインパクトは極めて不均衡であった。ケーララへの自由化のインパクトは、この州の経済的脆弱性とグローバル化が及ぼす混乱を管理・統制する比較的進んだ政治的能力、この双方によって左右されてきた。

ケーララは一次産品輸出と移民からの送金にかなり依存している。それは、ケーララを国際市場の変化に対して脆弱にした。16世紀以来、その経済はブームと破産を繰り返してきた(Parayil and Sreekumar, 2003: 476)。今日、ケーララの農産物の80%以上は国内外で売買され、グローバルな価格変動に従っている。全世帯のほぼ20%は商業作物に直接依存している(Joseph and Joseph, 2005: 45)。ケーララは、また湾岸諸国にいる移民労働力からの送金にかなり頼っている。2004年、184万人と見積もられている海外で働いているケーララ人がおり、彼等からの送金は州内総生産の22%に上っている(Zachariah and Rajan, 2004)。送金経済の影響は矛盾した結果をもたらした。とくに、1970-1990年の経済低迷期には、移民から送金はロー

カル経済を実質的に高めてきた。しかし、対外収入による「オランダ病シンドローム」も指摘されている。他方、送金を行う「第二世代」がより有益な事業に道を求めている証拠も確認されている（Sandbrook, *et al.*, 2007:82; Harilal and Joseph, 2000）。

自由化が与える最も直接的で顕著な影響は農業部門にあった。1995年、ニュー・デリーは農業輸入部門での関税と量的規制を縮小した。インドが安価な商品で溢れるにつれ、その直接的結果は価格の劇的な下落であった。ケーララの農民は草木作物が中心である小自作農型農業経済であったために、彼らは価格変動に対応する柔軟性が限られている。それは特に激しい打撃を彼らに与えた。ゴムは1995-1996年に農業国内生産の32%にのぼっていたが、1997-2000年にはその価格は13.3%も下落した（Jeromi, 2003:1587）。ゴム農家が生産価格以下でそれを販売し、賃金雇用を削減することを余儀なくされたとき、その社会的影響は甚大であった。また、州の財政にも深刻な影響を及ぼした。ゴムは州収入の重要な源泉であったし、ゴム価格の崩壊はすでに深刻になっていた財政危機を激しくした。LDF政府は、2000年に数ヶ月間にわたり給与を抑制し、また、貧困層の住宅建設を含む多くの開発イニシアティブをも中止することを余儀なくされた。2001年の州議会選挙におけるLDFの敗北は、この財政危機に求められた。しかし、2003年、商品価格は回復し、経済の改善を促した（Sandbrook, *et al.*, 2007:82-83）。

自由化はケーララの工業経済にも深刻な影響を与えた。ニュー・デリーは公共部門事業への財政的支援をかなり抑制した。1991年以前に、それはケーララの資本投資の中心的源泉であったため、この州にとってそれは厳しい打撃であった。なぜなら、ケーララはインドの中で公営事業の割合が高い比重を占めていたからである。投資資金を奪われて、州の公共事業は国の内外でますます競争が困難になっていった。民間部門での投資増加は公共投資の喪失を補完していない。高い水準のインフラ指数や識字率、規律ある労働力にもかかわらず、ケーララは内外の投資家を惹きつけるのにほとんど成功していない。問題の多くは、労働者が戦闘的で柔軟性がないという認識にすぎない（Thampi, 2004）。すなわち、一貫して低下するストライキ活動の水準やインドで最も洗練され安定した産業関係制度による誤って与えられた認識である（Heller, 1999）。多くの点で、ケーララはグローバルなトレンドに見舞われた。すなわち、極めて効果的な公共支出を持った国が資本によりボイコットされているのである（Sandbrook, *et al.*, 2007:83）。

グローバルな商品価格に対する脆弱性、財政危機、公共投資の削減、民間投資の停滞にもかかわらず、ケーララはポスト自由化期にそれらすべての問題の対処に失敗してきたわけではない。1980年代の実質的な停滞の十年後に、ケーララは1990年代、あらゆる部門で確固とした成長を経験した。1992-1993年から2000-2001年の間に、産業は年平均7.6%成長した。そして商品価格の崩壊にもかかわらず、農業は2.3%の成長を維持した。全体的な成長は6.3%で全国平均に等しい（Jeromi, 2003:1585）。一人あたりの出生率の低さは比較的良好な傾向率を生み

出した。1990年、ケーララの一人当たりの収入は全インド平均を4.6%下回った。だが、2000-2001年までに平均を27.7%上回った(Jeromi,2003:1584)。バンガロールに本拠を構える隣の州、カルナターカとの比較が明らかにしている。すなわち、1994年、ケーララの一人あたりの収入は事実上、カルナターカと同じであるが、2001年までにそれは16%高かった(Sandbrook,et al.,2007:84)。

ケーララ州政府はしばしば小規模産業(SSI)の急速な発展を強調する。これは明らかに企業家的ダイナミズムの新しい源泉でありえるし、消費から投資活動への第二世代の送金移転と結びつくことは可能である。農業は、前に見たように、価格の下落で上手くいかない。しかし、ある点ではこの部門は過去20年間、最もダイナミックな市場順応的な変化を遂げてきた。純播種地域での商業用作物のシェアは1970-71年の57%から2001-2002年の84%に向かった。そして、作物生産性は急速に上昇した。とくに、ヘクタール当たりのゴムの生産性は現在、タイとともに世界最高である(Joseph and Joseph,2005:50)。強い成長が見られる3部門は、コミュニケーション、ソフトウェア、観光である。これらの部門は、人的資源や基本的インフラでのケーララの比較優位から直接利益を得ている点で著しい(Sandbrook,et al.,2007:84)。

3) 社会・政治戦線への影響

社会的戦線において、自由化は明らかにこの州に破壊的影響を与えた。1991年以来、ニュー・デリーはますます厳格な予算統制措置を押しつけ、公共部門の財政的現実性を危うくした。それはまた基幹的プログラムに関わる連邦支出をも削減した。そして、州をそれ自身の歳入源にますます依存させた(多くはかなり逆進性の販売税)。もともと注目すべきは、ニュー・デリーが公的配分制度(Public Distribution System:PDS)を通じて配分されていた基本的食料品価格への補助金をほとんど止めたことである。前述のように、ケーララのPDSはかなりうまくいっており、事実上すべての村落に達し、インドで最低水準に栄養不良を減らしていた(Kannan,2003:201)。食料品への連邦政府による価格支援が低下するに従って、PDS価格はいまや市場価格とほぼ同じになった。ケーララの保健・教育サービスの質が低下している兆候も見られる。その大部分は、民間部門への人材の流失によるものである(Sandbrook,et al.,2007:84-85)。

しかし、社会的緊縮プログラムの強烈な影響は、政治的・社会的諸要因によって緩和された。政治戦線において、LDFは1996年から2001年に政権に就き、ニュー・デリーの政策に強く抵抗した。ますます厳しくなる財政状況にもかかわらず、社会的支出は維持され、民主的分権化の意欲的なプログラムが行われた。PDSの不足は当初、州の資金から補填された。2001年に政権に就いた会議派主導の統一民主戦線(UDF)は市場志向改革を一層明らかにした。しかし、重大な反対に直面した。それは、公共部門の縮小に抵抗する(会議派傘下の労働者連合を踏めて)州従業員の労働者連合による1か月のストライキを含んでいた。ローカル政府の予

算を減らすことによる支出削減の動きは政治的反対で中止された。2004年の連邦議会選挙は、全般的に左翼的転換が生じた。ケーララは全国で最も左傾化の結果を生み出し、LDFはこれまでの最高の結果を獲得した。全20議席中18議席（CPMの12議席を含む）を獲得した。会議派はケーララで1議席の確保に終わった。この傾向はさらに広がった。UDF政府のネオリベラル型政策を批判した綱領を掲げて選挙を戦ったLDFは、2006年の州議会選挙で地滑りの勝利を得た（140議席中98議席。投票の48.6%）。CPMだけで65議席を確保し、最高の得票率を得た（33%）（Sandbrook, *et al.*, 2007:85）。

4) グローバル化への挑戦

平等な所得配分、土地の保証、効果的な州のサービス、高い最低賃金といったケーララの基盤的条件が、ニュー・デリーの財政緊縮政策や農業の危機への有害な影響を制約したことは重要である。このことは住民の最も脆弱な層や農村の賃金所得者にとって特に真実であった。インド全域において自由化の最大の影響は食料品価格の急騰であった。それは1990年代に年間10.8%増加し、農業労働者に重大な影響を与えた（Pillai, 2004）。農業賃金水準が食料価格上昇に足並みをそろえて十分に上がったのは三つの州（ハリアナ、ヒマーチャル・プラディーシュ、ケーララ）のみであった。ケーララでは、農業賃金は1989-1990年から1998-1999年、年間12.5%で上昇した。それは他の州の率を上回っていた。これは1994-2001年に貧困水準が下落し続けている理由を説明している（表Ⅲ）。こうして、商品価格の厳しい危機にもかかわらず、とくに最貧層に対してケーララの最低賃金は維持された。

1990年代のグローバル化に伴うケーララの経験は、カール・ボランニーが定式化した「社会的に埋め込まれた市場」の事例を示している。より平等な所得と資産配分、発展した包括的な州のサービス、そして強い組合により、ケーララはグローバル・サウスの多くの国々よりもグローバルな統合化の社会的コストを極めてうまく統制してきた。それは、「損失者を補償する特別な政策を通じてではなく、州ならびに市民社会に根づいている基本的な社会的権利を確保し、防衛する自己防衛的論理を通じてそうした」（Sandbrook, *et al.*, 2007:86）のである。

しかしながら、ケーララ州がグローバル化した経済における競争の激化に対する挑戦をいかに効果的に制御したのか。それはそれほど明らかではない。しかし、ヘラーが主張するように、多くの点で、ケーララはグローバル化から利益を得る位置にいる。

「社会部門での達成は、ケーララにグローバルな競争性の基本的資産を提供した。すなわち、高い教育の流動的な労働力、優れたインフラ（特にコミュニケーション）、確固とした合理的・法的制度、そしてグローバル経済との結びつきのである。ケーララが最大の比較優位を持っている部門は、すべてグローバル化から利益を得るであろう。とくに、情報技術（IT）、観光、バイオテクノロジー、医療サービスがあげられる。土地不足や製造業資本を引きつける構造的制約のもとで、これらの部門は特に有望である。新しい資本の転用性は非在住ケーララ預金を

引きつけるケーララの能力を増大してきた現在、なおさらそうである」(Sandbrook, *et al.*, 2007:86-87)。

しかし、ケーララの成長には二つの厳しい制約がある。第一に、サブナショナルな州として、ケーララは国民国家の広範な政策手段に欠けている。さらに、他のサブナショナルな州と競争しなければならない。それらはビジネスとの親密な関係の長い記録を持っている。第二に、ケーララの経済は低付加価値産業、小規模農業生産、貧弱な国内連携に支配され、いまだに低開発である。こうした不安定な物質的基盤により、競争性の強化を目指すいかなる改革も必然的に高いリスクを背負う。こうしたリスクは、さらに潜在的敗者が十分組織されている政治的構図により一層複雑になる (Sandbrook, *et al.*, 2007:87)。

(3) 新たな「地平」：キャンペーンの経験と教訓

1) キャンペーンへの多様な評価：成果と課題

ケーララで行われてきたキャンペーンやその結果としての民主的分権化に関しては、多岐にわたる視点と問題関心から多様な評価と見解がなされている。キャンペーンに関する多くの研究が今や利用可能となった。その多くは解説的性格を持っている（例えば、Thomas Isaac and Harilal, 1997; Bandopadyaya, 1997; Franke and Chasin, 2000）。多くの遅滞的側面への時々の言及に関わるキャンペーンの内部説明もある。その過程の批判的評価を提供する見解もある。経験的事実に余り言及せずより理論的な性格のものもある。Narayanan (1997) のような初期の評論家は、分権化の運動をとりあげ民主的分権化に結びついた CPM の能力への懸念を表明し、農村地域における官僚権力を党のヘゲモニーに置き換えること予想した。上記の危険の引用に加え、キャンペーンを通じて促進されたプランニング過程のアマチュア的性格について述べている論者もいる。Das (2000) は 2000 年のパンチャーヤト選挙におけるキャンペーンへの批判的説明を提供した。そこにおいて CPM は期待に反して選挙で負けた。いずれにしろ、今日、「分権化が伴うロマンティズムは、より現実主義的・経験的基盤に基づく評価に置き換えられる時期」(Chathukulam and John, 2002:4917) である。

キャンペーンを民衆支配の確立としてロマンティックに描く評価は問題であろう。他方、キャンペーンを「世界銀行や ADB のような諸制度が一定の諸部門からの国家の撤退という文脈で実験を始めている一種の分権化に好都合な統制された分権化」(Menon and Nigam, 2007:108) との評価も批判されよう。これは、脱政治化の強力な傾向に焦点を当てている。

2001 年 5 月に政権を握った UDF 新政府は、若干の修正を施し参加型計画立案形式を継続すると発表した。キャンペーンへの UDF の立場は、多くの領域でかなり LDF 政策の継続性があった。それは政権の交代にもかかわらず、政府レベルでも一定の継続性と定着性を確保できていることを意味し、その社会的合意の点にも留意しなければならないだろう。そこで、まず、キャ

ンペーンの成果を見ておこう。

《キャンペーンの成果》

チャトゥクラムとジョンはキャンペーンの5年間を総括し、その成果を以下のようにまとめている（Chathukulam and John, 2002:4917-4924）。

キャンペーンの実施は多くの積極的発展をもたらした。第1の成果は、「プランニングの実施」に関係している。それは技術的・官僚的なよりどころの神秘性を取り除き、それから解放された。また、それは普通の人々の範囲内で、自分たちが理解できる言葉で行われた。

第2は、「参加型プランニングの方法論の発展」に関連している。その方法論の要素は、村落集会（グラム・サバー）におけるニーズの認識、アプローチ・ペーパーや状況分析に対応する一回ごとの開発レポートの準備、その後数年にわたる開発セミナーを通じて戦略設定、目的別につくられたプロジェクト・チームによるニーズのプロジェクト化、パンチャーヤトによるプランの最終的承認、専門家によるプランの審査、地区計画委員会（DPC）によるプランの承認、受益者委員会を通じた民衆によるプロジェクト実施とモニタリング、等々を含んでいる。それはまた、州レベルから村落レベルの精緻な訓練システムと現地語における訓練資料の作成を発展させた。それは多分、プランニングが社会動員手段として活用されてきた最初の事例である。

第3に、ケーララは国内で最高額のプラン資金をローカルな機関に配分している。このうち約90%は、一部門への過度の支出を止めさせるために、広範な部門別ガイドラインを持つ統合資金として与えられている。ケーララに関する限り、財政不足はもはやローカルな機関にとって主要な障害でない。また、すべてのプラン交付金は投資され、国家計画資金と違って、プラン目的とは異なる漏出は不可能である。

第4に、1997-98年からすべてのローカル機関への予算は個別に配分される。それは議会で通過してから、これらの配分の変更は全く不可能である。さらに、譲与された資金は党派根性や手加減やパトロネージの空間をもっておらず、明確で透明な基準に基づいている。州予算が議会で提示されたとき、ローカルな機関は自分たちの予算配分を知っているため、彼等は次年度の計画に利用可能な資金の観念を明確に持っている。

第5に、資金の10%はもっぱら「女性のためにプロジェクト」に指定されてきた。これは女性統合計画（Women's Component Plan : WCP）として知られている。WCPの出現はケーララ全域の女性のための多数の自助グループ形成の結果として起こってきた。それにより、ケーララの社会資本の構造的なジェンダー・ギャップがふさがれた。言い換えれば、ある種の社会資本の女性化が起こり、それとともに、絶対的意味でも、全参加者の割合の点でも、村落集会（グラム・サバー）における女性の参加が拡大した。

第6に、村落集会（グラム・サバー）による受益者リストの認証は、資格のない人々が利益

を得る可能性を減らした。もし受益者の社会・経済的特徴が考慮されれば、キャンペーン活動における「貧民層への傾斜」があった。

第7に、他の PWD の事業と比較して、受益者委員会に調整された迅速な支払いにより公共事業の一定の質的改善も起こった。

第8に、民衆参加の可能性は法的にはプランニング・サイクルのあらゆる段階に提供されていた。拡散効果を持たないけれど、水供給などのような開発における一定のモデルが出現してきた。プランに関連した諸活動に参加する人々の中核グループ（一種のパンチャーヤト・レベルのプランニング細胞）は、今や各パンチャーヤトに存在している。

第9に、グラム・パンチャーヤトは福祉の場になっている。それはますます苦情の表現の場になっている。また、パンチャーヤトならびにそのメンバーの可視化は、参加型プランニングと平均的なパンチャーヤト・メンバーの活動の結果かなり拡大した。

最後に、プランニングに関連する一定程度の知識を持っている大多数の人々がキャンペーンの結果、造り出されている。住宅、保健衛生、飲料水、公衆衛生、農村インフラのような領域では重要な成果が記録されてきた。

《キャンペーンの問題と課題》

以上、チャトウクラムとジョンによるキャンペーンの成果が示すように、今やキャンペーンや分権化が現実的になり、政治の主流の一部になっていることは確かである。そこで、われわれはケーララの実験過程における経験から課題と教訓を引き出すことができるし、その考察は重要である。以下、トーンキストの主張に依拠してこれらの論点を指摘しておこう（Törnquist,2000:130-135）。

言うまでもなく、キャンペーンはすべての問題に取り組んできたわけではなかった。ケーララにおける工業発展の欠如、貿易収支の赤字、多くの移民労働者が直面している諸困難、これらは他の手段によって取り除かれなければならない諸問題である。他方、代替型のローカルな開発がすべての病癰の処方箋では決してなかった。投資予算のわずか35%だけがこれらの目的に利用できるにすぎないのである。

「多様なローカル・プロジェクトと大規模な中央政府の経済投資との間に、あるいは移民労働者の状況とこれらの労働者の貯蓄の最善な利用との間には明確な連携性がない。キャンペーンの指導者はこうした問題を認識している。しかし、問題は彼らが直面している障害にある。そこで、ひとつの可能性はさらに協同組合部門を構築することである。その場合、協同組合は改革され、政治的・経済的な特殊利害から解放されるべきである。実際、活動家はこの基盤に法的修正が置かれることを希望している（Törnquist, 2000: 130-131）。

この点での最も深刻な問題は、大地主や小作制度が解体された現在、開発の新たな障害が何であるのか、この点が明らかでないことである。現代の搾取、従属と資本蓄積は極めて複雑な

問題であり、旧来の明瞭な階級ラインは消滅した。左翼中心戦線の多くの支持者自身が「労働組合のパトロン-クライアント関係」に巻き込まれ、土地の投機に荷担し、栽培地の非生産的利用や移民労働者の収入に関わっているのである（Törnquist,2000:131）。

そこで、活動家が直面している具体的問題に焦点を当て、これらが意味することを検討する。トーンキストは次の三つの問題を取り上げている（Törnquist,2000:132-135）。

第1の問題は、「左翼中心の戦線一般に、とりわけ、CPMに偏ったキャンペーン」に関わっている。キャンペーンのリーダーと主要な活動家がこの戦線の出身（とくにCPM）であり、州の諸資源が戦線の支持者に便宜に使われているという議論がある。しかし、この議論は、政治的には「半分の真実」である。実際、「キャンペーンは明らかに政治的であるが、狭義の政党政治ではなく特定の集団に利益を限定していない。とはいえ、その専門性や経験からして、このCPMが最大多数の草の根メンバーや支持者を持っており、彼らの影響を無視できないことは事実」（Törnquist,2000:132）である。

その中心的な問題は、一方で、熱心なローカル政治家の存在に、他方で、政治的發展に焦点を当て、狭義の党-政治的でなく、州とローカルな政府の施策を要求するのみならず市民自身の行動を推進する、そのような真の民衆組織の存在である。前述のように、KSSPの活動家はしばしばここで重要な役割を果たしている。

第2に、「代表制民主主義を選挙の形態から多様なレベルで民衆の左翼的機関を持つポストに置き換えようとしていると非難されてきた問題」がある。確かに、多くの活動家は既成の政治制度に長く不満を抱いてきたので、彼らは制度的に調整された意思決定の形態よりも直接民主制やコンセンサスによる決定と民衆参加を好んだ。しかし、同時に、「KSSPは長年にわたりNGOタイプから州エージェンシー、ローカル政府、そして被選出政治家との協力で政治的志向の開発事業に従事する組織に変わってきた」（Törnquist,2000:134）ことを注目するのは重要である。実際、1991年までの第一次キャンペーン期のKSSPの活動とその後の活動との基本的な相違の1つは、その後期の分権化やローカル政府との長期の協力への関与であった。

第3の具体的問題は、「既存の行政官や技術的専門家と一緒に行動するとき、キャンペーンが直面する諸困難」にある。事実は次に点である。専門家と協力する活動家が困難に直面し、計画されたプロジェクトが実施されないときに、キャンペーン全体が頓挫する危機に陥る。こうした行政官や専門家との対立はまさに氷山の一角である。セン委員会はガイドラインを作成する責任を負っているが、その後、より詳細な事業の多くが行き詰まった。また、1999年、最終的にパンチャーヤト・ラージ法（Panchayat Raj Act）が修正された。しかし、それは、十分な行政的人材の配置とともに、現実の調整が実施される時と方法を考察するに留まった（Törnquist,2000:134-135）。

2) 従属的諸集団と重層的市民社会の可能性

キャンペーンの最大の成功は、それが制度化され、分権化ガヴァナンスのための精緻なプログラムを遂行するメカニズムが準備されたことにある。キャンペーンはもはや、初期段階に多くの熱狂を生み出したようなキャンペーン的方法ではない。にもかかわらず、キャンペーン会場への出席レベルは低下しなかった。実際、女性や「不可触民」、「先住民」グループのような従属集団の参加率は実質的に向上した。

しかし、キャンペーンが構造的な不平等や体系的権力関係の多くを取り除いたのか、また、キャンペーンのもとで市民社会が意思決定過程に実質的に統合され、トップダウン型官僚統制を打破してきたのか、こうした問題では議論が分かれている(Mannathukkaren,2010:306-307参照)。問題は、社会運動や市民社会グループが国家(州)の民主化における手段として単に行動しているだけではなく、社会における対抗ヘゲモニー勢力としても行動し、キャンペーンが彼らのために空間を与えることができるか否かである。例えば、女性や「先住民」グループ、「不可触民」、漁民のようなこれまで周辺化された集団のまわりに形成されたこれらの運動は、国家権力の掌握に関心があるのではなく、「非主権的権力形態の転換」に関心を持っている(Devika and Thampy,2007:47)。それゆえ、皮肉にも、「左翼の階級アジェンダを実行する戦いは、公式の政治的スペクトラムの外部にいる市民社会グループによって行われている」(Devika et al,2008:18)。これは土地なし農民によって行われた土地を求める爆発的な闘争において明らかである。その大多数は「先住民」グループや「不可触民」であり、彼等に対する組織労働組合による「反動的な役割」がある(Mannathukkaren,2010:306-307)。

3) 官僚とキャンペーン

国家と市民社会を民主化する点で、キャンペーンが持っている可能性は重要である。それは、チャタジーの「直接的な政治交渉を通じて達せられた一時的、情動的、不安定な協定」から「安定的に制度上規定された諸権利と法の枠組み」(Chatterjee,2008:58)への移行を可能にする。もちろん、これは、キャンペーンが大規模で急進的な社会転換闘争の一部になってのみ実現できる課題である。

キャンペーンは、パトロン-クライアント関係にとって決定的な脅威であった。政治家、官僚、村落リーダー等々、行政を独占している管理型不労所得生活者階級は政治的・社会的領域でパトロン-クライアント関係を成長させてきた。

パトロネージと腐敗の主要形態の1つは、州政府が支援するプログラムと諸資源への受益者の選出においてであった。別の形態は公的に所有され融資された資金への貸与を引き出す形態においてであった。キャンペーンの規則は、受益者の選出過程やプロジェクトの優先順位決定にグラム・パンチャーヤトが最大限の公表性を与えることを約束した。プロジェクトや選出基準についての通知は公的場所に表示され、また印刷され回覧されなければならなかった。公共

事業が民間請負業者に割り当てられていた初期のシステムとは異なり、キャンペーンでは、事業は新規の受益者委員会制度を通じて民衆自身により監督・管理することができた。もちろん、これらは意図されたようにすぐには機能しなかった。技術者や請負人は共謀して受益者委員会を困難にした。それは事業を行うのに必要な技術の不足を蒙った。例えば、技術者は委員会に技術的アドバイスを与えるのを拒否し、故意に間違った見積もりを準備し、事業の監督を拒絶するなどの動きがみられた（Chathukulam and John,2002:4924）。その結果、多くの場合、受益者委員会が存在したとしても、実際の事業は請負業者によって不法に行われるか、あるいは委員会が受益者を装った請負業者の指名で満たされていた（Mannathukkaren,2010:304-305）。

しかし、多くの既得権益による抵抗にもかかわらず、受益者委員会制度の25%はうまく機能している。キャンペーンには多くの点で従来の再配分型・福祉型言説がまだ残っている（Devika and Thampy,2007:49）。住宅、公衆衛生、飲料水供給、電化等と言った項目に関わるキャンペーンの実施に際しては貧困層を支援する強い傾向があった（Chathukulam and John,2002:4920）。

こうして、キャンペーンは官僚と請負業者や政治家、技術者との結びつきを壊す可能性を持っている³⁷⁾。以前には、官僚の仕事であった事業への技術的認可は専門家委員会に与えられた。今や、官僚は専門家委員会のメンバーにすぎなく、権限を有する唯一の決定機関ではない。搾取の源泉やそれを克服するためにキャンペーンによって提供された機会を通じてのサバルタン内部での承認は、新たな民主主義の空間が開かれる可能性を示している。

むすびに

ケーララとその3000万の民衆は強い市民社会、土地改革、広範な教育制度、そして高水準な社会福祉を創出し、インドの他州とは異なった成果を達成した。ある意味で、これらの成果と課題の考察は、現れ始めている新しいオールタナティブを検討することになる。

本論の最後に、この検討に関わってケーララが提起している課題と可能性について触れたいが、まず、我が国における「ケーララ研究」の第一人者の主張を若干長い引用しておきたい。

ケーララにおける地方分権化の試み（パンチャーヤト制度）が本格的に実施された場合、それは「たんに州と地方の政府間関係の再編にとどまらない。分権化は、地域内の諸個人、NGO、政党支部などの抱える、社会のさまざまな能力の動員を可能にするプロセスでもあり、そのような意味で、『民主主義の深化』過程と呼ぶことができる。またこれを可能にしたのは、『ケーララ・モデル』と呼ばれるケーララ州での特徴的な開発過程のもとで蓄積された公共活動の経験であった」（佐藤,2001:359）。

「蓄積された社会的な能力の水準（識字、教育など）が公共活動へと結実してゆく可能性は、その能力を公共的な目的へと組織化してゆくことでしか現実とはならない。その意味で『ピー

ブルズ・プラン』運動はひとつの組織的な運動、あるいは政治的な選択であって、それを選択する主体があってはじめて現実のものとなるのである。」(傍点、著者)(佐藤,2001:359)

ケーララの経験は、「国家と個人のあいだにあって、公共活動をつうじて政策の公共性を実現する政党、労働組合、NGOs などの中間組織の存在がきわめて重要である」(佐藤,2001:360)ことも強調されるべきであろう。

そこで、以上の佐藤の指摘を踏まえ、「国家-市民社会」関係の視点から、グローバル化時代における民主主義の深化および民主的ガバナンスの構築、さらに新たな発展戦略と再配分型福祉国家の再構築に絡めてケーララの実験が示している教訓と課題をまとめておこう。

この州では本論で論じたように、歴史的に急進的土地改革と農業労働者および産業労働者のエンパワーメントを通じてケーララの社会構造の転換が効果的に行われてきた。そして、再配分型福祉国家を生み出した。しかし、経済的発展の低迷のなかで再分配的政策を持続的・継続的に進める限界性が認識された。この困難な環境の下でより活力ある生産基盤を創出し、政治的・制度的枠組みの再構築の中で再分配的成果を確保することが至上命令とされた。その結果、政党政治の大幅な再規定の舞台を設定することになった。この再規定は重要な政治的再編成ならびに新たな発展戦略を伴った。すなわち、再配分型福祉国家を犠牲することなく、その強化のうえに成長を促進しようとする戦略である。この戦略のユニークさは、労働者階級のヘゲモニー的位置とケーララの民主的制度の性格に依拠して実行することにあった。CPMにとって、改良主義的アジェンダを追求することは可能であり、それはより広範な基盤に基づいた同盟に向け、それゆえ階級闘争の伝統から大幅に転換することを伴った(Heller,1995:666)。

こうして、CPMはその戦略を民主的コーポラティズムに転換した。それに伴いケーララにおける国家(州政府)は新たな役割を果たすことになる。労働者階級の集団的権力は国家内部に統合されてきたため、戦闘的動員は調停されたコーポラティズム型編成に道を譲ったのである。同様に、経済にける生産性増大は、増大した分け前を確保しようとする組織労働者の能力のもとで交渉型の妥協領域となった。もちろん、これらの妥協の結果は国民経済とグローバル経済の両方での発展に結び付けられる必要があった。しかし、少なくとも、「再配分型発展戦略の強化と労働者階級の政治権力の上に構築された民主的コーポラティズムは、盲目的に解放された市場諸力の政治的・社会的コストを考慮」(Heller,1995:666)する必要があった。

こうしたケーララの事例から、「国家-市民社会」関係のシナジー型発展を見出すことができる。様々な意味で、キャンペーンが「国家-市民社会」関係に貢献してきたことは本論の主題の一つであった。

第一に、国家(サブナショナルな州)主導の分権化プログラムであるキャンペーンの主要な特徴は、それが州を民主化することにより州を強化しようとした方法であった。キャンペーンは、民主化の新しい道が開られた事例であり、民主化過程における国家(州)の役割が何か

をも問うている。キャンペーンは国家（州）が再構築され、それは強い市民社会に依拠すべきであることを示唆している。それゆえ、市民社会の自律性を強調する新しい社会運動理論による「反国家主義言説」や今日の開発研究で支配的となってきた「国家言説に反対する市民社会」といった論調（Escobar,1995；Laclau and Mouffe,2001）はその一面性を免れないであろう。

国家と市民社会の区分は、一方が他方を専有することなしに、維持される必要がある。「国家と市民社会との適切な関係は、国家が積極的、自覚的、多彩な市民社会の支持に依拠すべきであり、その社会において建設的諸勢力の発展を維持・発展させるべきであることを示唆している」（Cox,1999:7）。こうして、強く自律的な市民社会と政治的プルーラリズムは、国家の廃止ではなく効率的で民主的な国家の存在とともにのみ達成される。国家は市民社会の展開にとって必要な条件を提供する決定的なエージェントでもある（Heller,A.1988:142）。

第二に、ケーララの実験は社会的経済的平等を持続的経済成長をと結びつける可能性を追求している。キャンペーンはローカルと超ローカルとの間を同時に調整する新しい空間を造り出そうとしている。資本主義的モダニティの新しい段階への対応は、グローバルなことを拒否してローカルことに避難する姿勢をとることではなかった。それゆえ、ローカルなことが抵抗の重要な場になるために、それは同時に、ローカルなことを超えなければならなかった（Dirlik,1997）。キャンペーンはこうした意識を発展させようとした（Mannathukkaren,2010:307-308）。

左翼の観点からすると、キャンペーンは国家を民主化する方法であるのみならず、同時に帝国主義的グローバル化に対抗する手段でもあることが主張された。グローバル資本主義は「経済や資本の文化によってグローバルな規模でローカルな社会に先例がないほど浸透している」（Dirlik,1997:90）。この種の状況で、もし民主化過程が市民社会や国家の一部として制度化されないとすれば、政治社会によって生み出された民主化過程が如何に永続的であるかをも問われなければならない。

国家はまた、現在の新自由主義型資本主義秩序を強制する実態でもある。それゆえ、資本主義批判は国家の転換をも含まなければならない。「第三世界」における国家の重要性はますます強調される。皮肉にも、国家は、国際資本の権力に少なくともある程度持ちこたえることができる唯一の制度でもある（Graf,1995:157-159）。この意味で、ケーララ州はサブナショナルな実態であるにもかかわらず、国家をめぐる闘争の可能性を示している（Mannathukkaren,2010:308）。

これはネオリベラリズム型資本主義のもとで多くの「第三世界」を押し流している再商品化の波を考えると、とくにそうである。これに対抗する強力な民主的国家は、「民主主義の民主化」を広範な社会的文脈に位置づけられなければ可能でなからう。したがって、国家権力は否定されるよりも、「熟議型-民主的草の根形態の永続的動員」に転換される必要がある。制度なし

の安定的動員に変えて、住民の最も不利益を被る従属的階層の参加が制度化されなければならない。この理念は、特殊な結果志向型の社会運動やキャンペーンを基礎にした社会運動、あるいは選挙競争の短期間な民主的瞬間を超えて進むことである (Fung and Wright,2003:22-23)。

第三に、キャンペーンは政治社会を通じて民主化の試みをはるかに超えて進む空間を開くひとつの試みである。国家や市民社会の法的・制度的支援を通じて従属的諸階級は、情動的・一時的な成果を超えて市民権や人民主権の深化に貢献している。民主主義や人民主権の拡大は上からのみの理念の押しつけを終わらせ、従属的諸階級のビジョンと理念を考慮し、「人民のニーズ」を促進する。キャンペーンは、それが開発行政での改革から代替型の政治や諸制度の発展メカニズムになり、構造的な不平等や権力関係を問題にし、重大な物質的資源を再分配するようになる改革に進むことができれば、そうした努力に貢献できる (Gurukkal,2000:60)。キャンペーンがこの段階に達していないとしても、ヘゲモニー的階級制秩序とその現実と闘っている (Mannathukkaren,2010:310-311)。

こうして、楽観的とも思われるが、ケーララの経験、とりわけ、キャンペーンが民主的ローカル・ガヴァナンスの構築とシナジー型「国家 - 市民社会」関係に貢献してきたことは、他の途上国社会にとっても重要な教訓となるであろう。

注

25) 斎藤 (1997:205-207) は KSSP の組織形態とその特徴を紹介している。KSSP は 2500 のユニット (地域支部) からなり 6 万 5000 の会員数 (女性メンバーは 25%) を擁している。ユニットの上部組織として 134 の「地区」協議会が全州に組織され、その上部組織が 14 の「県」協議会が存在する。その上に州協議会 (300 名) があり、中央執行部 (任期 1 年、2 年まで再選可能) を構成している。

決議機構とは別に、活動分野ごとに小委員会がある。それは「環境・開発・分権・参加」、「教育」、「研究開発」、「出版」、「女性」、「事務局専従 (組織運営)」の 6 委員会である。KSSP の際立った特徴のひとつは、財政的自律性を維持するために外国からの援助を受け取らないことである。組織の維持・管理には出版物の販売とカンパで賄っている。ケーララにおける定期雑誌購読者の割合の高さは有名であるが、KSSP の出版活動として一例を挙げれば、小学生高学年向けの『ユーレカ』 (公称 8 万部)、高校生向けの『ケーララの科学』 (2 万 5000 部)、一般向けの『科学の道』 (1 万 5000 部) が毎月発行されている。

斎藤は、KSSP が「Institution (確立した組織) と Movement (柔軟な運動体) という二面性を備えた、きわめてユニークな組織形態」を持つと特徴づけている。

26) この点で、ケーララの左翼は西ベンガルの左翼の例に従うことができなかった。西ベンガルでは借地人や小農は一層の土地を供給されず、むしろ政治的保護を受けていた。対称的に、ケーララでは土地は既に再分配されていた。西ベンガルでの政策は、一方で、行政の分権化と開発努力が結びつけられており、他方で、集権的な政治管理が続いていた。ケーララにおいては、土地改革が実施されたときに権力を握っていたインディラ・ガンディーの会議派と少数の親モスクワ派共産党 (CPI) との奇妙な連携があえて分権化を行わなかった。あらゆる分派は、州政府の中心的機関に集中していた権力

- の獲得と維持にその努力を向けた（Törnquist,2000:123-124）。
- 27) 若干の例外は、共産党の長老ナムブーディリパド（E.M.S.Namboodiripad）である。
- 28) スウェーデンのウプサラ大学によるアゴラ研究プロジェクトは、平和・紛争研究省および内閣府との間で共同作業を行った。インドおよび南アフリカにおける社会資本と民主的実績と抵抗型動員へのその影響を調査するため、スウェーデンの国際開発協力局の支援を得て、アゴラ研究プロジェクトはジャワハルラル・ネルー大学の政治学研究所、Utkal University（Bhubaneswar）の政治学部、そして、ヨハネスブルグのWitwatersrand大学の政治学部の政治学者等と共同調査した。このプロジェクトは、1998年と1999年にインド25州のうち5州（ケーララ、オリサバ、ウッタール・プラディッシュ、西ベンガル、グジャラート）の31地域で3120人の回答者にインタビューを行った。ケーララでは、7地域（Calicut city, Irikkur, Muvattupuzha, Trivandrumの農村部、Trivandrum市、Nemon）で700人の回答者がインタビューに応じた（Swain, 2010:66-67）。
- 29) 著者も2010年3月にケーララ州トリバンドラムに滞在した際に、毎日この光景を目撃した。
- 30) シナジーの視点からのケーララ社会の分析は重要である。Heller（2001）、Evans（1996）、Véron（2001）、松下（2007:193-198）を参照。
- 31) また、1997-98のアゴラ調査によると、人々は民族的 - インド的アイデンティティに誇りを持っている。同様に、地域と州へのアイデンティティにも誇りを持っている（94%）。この調査は、コミュニティ内の強い社会的連帯があることを明瞭にしている（Swain, 2010:69）。
- 32) 南インド4州の製造業部門からのArun（1992）によるデータ研究は、これまでケーララが最高の労働生産性を有していることを発見した。Subrahmanian and Pillai（1986）はケーララの工業労働者が高賃金を得ていることや全国平均以下の生産性であるといったいかなる証拠も発見しなかった。さらに、1980年代のストライキのデータは、ケーララがインドの主要4工業州よりかなり少ないことを示している（Kumar,1989:122）。
- 33) Sandbrook, Edelman, Heller, and Teichman（2007）は、ペリフェリーの社会民主主義の4つの事例（ケーララ、コスタリカ、モーリシャス、チリ）を検討している。そして、ペリフェリーの国家が立ち向かっている厳しい内外の障害にもかかわらず、それらは適切な環境の下で包括的利益を提供し、社会開発と民主化を効果的に促進している。各章別担当執筆者名はないが、ケーララを対象にした章“Kerala: deepening a radical social democracy”はHellerが担当していると考えてよい。
- 34) CPMはマルクス・レーニン主義政党と自称しているが、それは革命的路線を採用しているわけではない。それは、最重要課題として労農同盟の強化に基づいた「人民民主主義の確立」の目標を規定しており、選挙の道を通じて達成される。党綱領は、近代化と独占の規制を通じて公共部門の強化を呼び掛けているに過ぎず、その経済的処方箋は本質的に社会民主主義的である。党は地主制の廃止を要求し、貧農・中農への補助金をも主張している。所有権に関する言及は、遺産相続への女性の平等な権利への呼びかけのみである。CPMのプラグマティズムにより、この党は多くの観察者から社会民主的なラベルを貼られている（Kohli,1987; Desai,2002）。
- 35) コーポラティズムの用語の使用法は多数ある（Schmitter, 1985）が、本稿では社会民主政国家に特徴的な国家と労働と資本との間の組織的調停に適用されてきた意味で使われる（Stephens,1979）。二つの特徴がこの民主的コーポラティズム形態を際立たせている。第1は、ラテンアメリカでは「利益代表のコーポラティズム形態は・・・しばしば政治的エリートによって社会に意識的に押し付けられた政治構造の帰結である」（Stepan,1978:47）。ラテンアメリカの事例（松下,1993参照）と対称的に、社会民主的コーポラティズムでは、その過程は労働者の動員で始まり、民主的制度を通じて表現を見

出す。第2に、労働者は労働力の特権的部分としてよりも、労働者階級全体を代表する「社会的パートナー」として現われている。社会民主的コーポラティズムの歴史的成功は、集権化した労働者連合や社会民主党の強さに結び付けられてきた。国家と福祉国家に制度化された労働者階級組織との緊密な統合ゆえに、協定は広範な社会協定の一部として交渉されている。そこでは成長が社会的賃金の拡大と結びついている (Heller, 1995:658)。

36) 実施された最大の研究の1つは、キャンペーンにおける幾つかの広範な傾向を示している。貧しい人々のためのプライマリ・ヘルスケアや住宅から所得や雇用創出に及ぶ、13のカテゴリーのうち5つにおいて、政治的傾向を横断する回答者の40%以上がサービスの提供や改善において「重要な向上」があったこと肯定している (ケーララにおける極めて党派的政治にもかかわらず)。とくに、最大の成功は道路建設や子供の世話、貧民層のための住宅であった。ほぼすべての回答者がキャンペーンの中心的受益者は「社会的・経済的不利益層」であったとの見解を持っていた。それは、エリートの利益がキャンペーンを覆せなかったことを示している。「強力な民間勢力」, 「カーストあるいは社会的地位」, そしてプロジェクト選出や受益者選考における政治的コネクションの影響力の欠如について圧倒的な一致もあった。さらに、回答者のほぼ4分の3は腐敗の減少を感じていた。重要なことに、女性、「不可触民」、先住民がキャンペーンを通じて公共圏に導かれたと、多くの人が考えた (Heller *et al.*, 2007:638-641)。

37) キャンペーンと官僚 (制) との関係は評価が難しい。以下の Chathukulam and John の以下の具体的な考察は、キャンペーンが官僚的慣習を打ち破ることの困難さと複雑さを示している (Chathukulam and John, 2002:4919; 佐藤, 2001:355 参照)。

キャンペーン過程を通じて、「LDF のシナジー型行動と調和の政策は、分権化過程の堀崩しに関心を向けてきた主要グループの1つである官僚との対立を避けてきた。CPM は州公務員の中になんかの影響力を保持していたので、彼等のサービス諸組織の仲裁を通じてキャンペーンでの彼等の正式の協力を取り付けることはさほど困難でなかった。しかし、これは分権化の成功に向けたより権限を持った役割を果たせるよう官僚を再教育する努力を伴うことができなかった。官僚がキャンペーンに参加したときにさえ、彼等は官僚強化の空間を生み出した」。地区取税官の植民地的制度は以前同様にかなり目立っていた。

【参考文献】

- Avritzer, Leonardo (2002). *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton University Press.
- (2009). *Participatory Institutions in Democratic Brazil*, Washington, D.C. Woodrow Wilson Centre Press.
- Bandopadhyaya, D. (1997). "People's Participation in Planning: Kerala Experiment", *Economic and Political Weekly*, September 27, pp.2450-54.
- Baiocchi, Gianpaolo (2001). "Participation, Activism and Politics: the Porto Alegre Experiment and Deliberative Democracy Theory", *Politics and Society*, 29/1.
- Bardhan, Prenab and Mookherjee, Dilip eds. (2006). *Decentralization and Local Governance in Developing Countries: A Comparative Perspective*. The MIT Press.
- Chathukulam, Jos and M.S. John (2002). "Five Years of Participatory Planning in Kerala: Rhetoric and Reality", in *Economic and Political Weekly*, December 7, pp.4917-4926.

- Chatterjee, Partha (2008). "Democracy and economic transformation in India", *Economic and Political Weekly*, 19 April.
- Chatterjee, Partha (2001). "Democracy and the Violence of the State: A Political Negotiation of the Death", *Inter-Asian Cultural Studies*, 2, pp.7-21.
- (2004). *The Politics of the Governed: Reflections on Popular Politics in Most of the World*, New York, Columbia University Press.
- Chaudhuri, Shubham, K.N.Hariharan, and Patrick Heller (2004). "Does Decentralization Make a Difference? A Study of the People's Campaign for Decentralized Planning in the Indian State of Kerala", Thiruvananthapuram, Centre for Development Studies.
- Corbridge, S., G. Williams, M. Srivastava, and Rene Veron (2000). *Seeing the State: Governance and Governmentality*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Council for Social Development (2008). *India: Social Development Report 2008*.
- Cox, Robert W. (1999). "Civil society at the turn of the millennium: prospects for alternative world order", *Review of International Studies*, 25.
- Das, M.K. (2000). "Kerala's Decentralized Planning: Floundering Experiment", *Economic and Political Weekly*, December 2, pp.4300-03.
- Desai, Menali (2001). "Party Formation, Political Power, and Capacity for Reform: Comparing Left Parties in Kerala and West Bengal, India", *Social Forces*, 80, pp.37-60.
- (2002). "The Autonomy of Party Practices in India, 1934-1940", *American Journal of Sociology*, 108, pp.616-57.
- Devika, J. et al. (2008). *Gendering Governance or Govering Women? Politics, Patriarchy and Democratic Decentralization in Kerala State*, India, Thiruvananthapuram, Centre for Development Studies.
- Devika J. and B.Thampy (2007). "Between 'empowerment' and 'liberation': the Kudumbashree initiative in Kerala", *Indian Journal of Gender Studies*, 14 (1).
- Dirlik, A. (1997). *The Post-Colonial Aura: The Third World in the Age of Global Capitalism*, Boulder, CO, Westview Press.
- Dréze, Jean, and A.K.Sen (1989). *Hunger and Public Action*, Oxford, Oxford University Press.
- Escobar, A. (1995). *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*, Princeton University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta (1991). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Evans, Peter (1996). "Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy", *World Development*, 24/6.
- Fung, Archon and Wright, E. Olin (2001). "Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance", *Politics & Society*, Vol.29, No.1, pp.5-41.
- (2003). "Thinking about empowered participatory governance", in *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, London, Verso.
- Gulati, L. (1990). "Agricultural Worker's Pension in Kerala: An Experiment in Social Assistance", *Economic and Political Weekly*, 10 Feb., pp.339-43.
- Gurukkal, Rajan (2001). "When a coalition of conflicting interests decentralizes: a theoretical critique

- of decentralization politics in Kerala”, *Socialist Scientist*, 29 (9-10).
- GOK (1990). *Enforcement of Minimum Wages Act of 1948 in Kerala*, Labour Department.
- GOK (1991). State Planning Board, *Approch to Kerala's Development, 8th Five Year Plan*.
- GOK (1992). Kerala State Industrial Development Corporation, *Annual Report*.
- GOK (1993). *Kerala Budget in Brief, 1992-93*.
- Graf, W. (1995). “The state in the Third World”, *Socialist Register*, pp.157-159.
- Harilal, K.N., and K.J. Joseph (2000). “Stagnation and Revival of the Kerala Economy: An Open Economy Perspectives”, *Working Paper no.305*, Thiruvananthapuram, Centre for Development Studies.
- Harriss, John, Stokke, Kristian and Tornquist, Olle (eds.) (2004). *Politicising Democracy: The New Local Politics of Democratisation*, Palgrave Macmillan.
- Heller, A. (1988). “On formal democracy”, in J. Keane (ed.), *Civil Society and the State: New European Perspectives*, London, Verso.
- Heller, Patrick (1995). “From Class Struggle to Class Compromise: Redistribution and Growth in a South Indian State,” *The Journal of Development Studies*, Vol.31, June 1995, pp.645-672.
- (1999). *The Labor of Development : Workers and the Transformation of Capitalism in Kerala, India*, Ithaca, Cornell University Press.
- (2001). “Moving the State: The Politics of Democratic Decentralization in Kerala, South Africa and Porto Alegre”, *Politics and Society*, 29 (1).
- (2007). “Kerala: deepening a radical social democracy”, in Sandbrook, Richard, Marc Edelman, Patrick Heller, and Judith Teichman, *Social Democracy in the Global Periphery: Origins, Challenges, Prospect*, Cambridge University Press, pp.65-92.
- Heller, P., K.N. Harilal, and S. Chaudhuri (2007). “Building local democracy: evaluating the impact of decentralization in Kerala, India”, *World Development*, 35 (4).
- Herring, Ronald J. (1980). “Abolition of Landlordism in Kerala: A Redistribution of Privilege ” *Economic and Political Weekly*, 19 June, pp.A59-69.
- (1983). *Land to the Tiller: the Political Economy of Agrarian Reform in South Asia*, New Haven, Yale University Press.
- (1989). “Dilenmas of agrarian communism: peasant differentiation, sectoral and village politics”, *Third World Quarterly*, 11 (1).
- (1996). “From Fanaticism to Power: Ratchet Politics and Pesant Mobilization in South India, 1836-1956”, Paper presented for the Association of Asian Studies, Annual Meetings, Honolulu, April, pp.11-14.
- Hickey, Samuel and Mohan, Giles (eds.) (2004). *Participation: from tyranny to transformation?: Exploring new approaches to participation in development*, London, Zed Books.
- Howell, Jude and Pearce, Jenny (2002). *Civil Society & Development: A Critical Exploration*, Lynne Rienner Publishers.
- Jeromi, P.D. (2003). “What Ails Kerala's Economy: A Sectoral Explanation”, *Economic and Political Weekly*, (April), pp.1584-600.
- Joseph, Bright, and K.J. Joseph (2005). “Commercial Agriculture in Kerala after the WTO”, *South Asian*

- Economic Journal* 6, pp.37-57.
- Kannan, K.P. (1988). *Of Rural Proletarian Struggles: Mobilisation and Organisation of Rural Workers in South-West India*, Delhi, Oxford University Press.
- (1990). “State and Union Intervention in Rural Labour: A Study of Kerala, India”, New Delhi, Asian Regional Team for Employment Promotion (ARTEP), ILO.
- (2003). “Food Security in Kerala”, in S.Mahendra Dev, K.P.Kannan, and Nira Ramachandra (eds.). *Towards a Food Security India: Issues and Policies*, New Dehli, Institute for Human Development.
- Kannan, K.P., and V. N. Pillai (2004). “Development as Freedom: An Interpretation of the Kerala Model”, *Working Paper*, no.361, Thiruvananthapuram, Centre for Development Studies.
- Kaviraj, Sudipta (1991). “On State, Society and Discourse in India”, in James Manor (ed.). *Rethinking Third World Politics*, London, Longman.
- Keane, J. (ed.) (1988). *Civil Society and the State: New European Perspectives*, London, Verso.
- Kohli, A. (1987). *The State and Poverty in India*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Laclau, E. and Mouffe, C. (2001). *Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics*, London: Verso.
- Mannathukkaren, Missim (2010). “The Poverty of Political Society: Partha Chatterjee and the People’s Plan Campaign in Kerala, India”, *Third World Quarterly*, Vol.31, No.2. pp. 295-314.
- Mahajan, Gurpreet (1999). “Civil Society and its Avatars: What Happened to Freedom and Democracy”, *Economic and Political Weekly*, 34, pp.1188-96.
- Menon, Dilip (1994). *Caste, Nationalism and Communism in South India: Malabar 1900-1948*, New Delhi, Cambridge University Press.
- Menon, N., and A. Nigman (2007). *Power and Contestation: India Since 1989*, London, Zed Books.
- Mohan, Giles & Stokke, Kristian (2000). “Participatory development and empowerment: the dangers of localism”, *Third World Quarterly*, Vol. 21, No.2.
- Moore B. (1996). *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of Modern World*, Boston, Beacon Press.
- Nair, R.K. (1973). *Industrial Relations in Kerala*, New Delhi, Sterling Publishers.
- Narayanan, M.G.S. (1997). “The Concept of Decentralisation: Expectations, Limitations and Possibilities”, in N.P.Chekkutty (ed.). *The People’s Plan: A Debate on Kerala’s People’s Planning Experiment*, Calicut Press Club, pp.13-29.
- Nossiter, T.J. (1982). *Communism in Kerala: A Study in Political Adaptation*, Berkeley, University of California Press.
- Onis, Ziya (1991). “The Logic of the Developmental State”, *Comparative Politics*, Vol.24, No.1, pp. 109-126.
- Oommen, T.K. (1985). *From Mobilisation to Institutionalisation: The Dynamics of Agrarian Movement in Twentieth Century Kerala*, New Delhi, Sangam Books.
- 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.

- Panikkar, K.N. (1989). *Against Lord and State: Religious and Pesant Uprising in Malabar 1836-1921*, Delhi, Oxford Universitu Press.
- Parayil, Govindan (ed). (2000). *Kerala: The Development Experience*. London : Zed Books.
- Parayil, Govindan and T.T.Sreekumar (2003). "Kerala's Experience of Development and Chage", *Journal of Contemporary Asia*, 33, pp.465-92.
- Paulini, T. (1979). "Agrarian Movements and Reforms in India: The Case of Kerala", University of Hohenheim.
- Polanyi, K. (1944). *The Great Transformation*, Boston, Beacon Press. (吉沢英成ほか訳『大転換：市場社会の形成と崩壊』東洋経済新報社, 1975年).
- Przeworski, Adam (1985). *Capitalism and Social Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Ramachandran, V.K. (1990). *Wage Labour and Unfreedom in Agriculture: An Indian Case Study*, Oxford, Clarendon Press.
- Ramakumar, R. (2004). "Socio-Economic Characteristics of Agriculrural Workers: A Case Study of a Village in the Malabar Region of Kerala", Ph.D.dissertation, Indian Statistical Institute.
- Raman, Ravi K. (ed.) (2010). *Development, Democracy and the State: Critiquing the Kerala Model of Development*, London, Routlege.
- Ramanathaiyer, Sundar and Macpherson, Stewart (2000). *Social Development in Kerala: Illusion or Reality?*, Ashgate.
- Rudolph, Lloyd I. and Susan H. Rudolph (1987). *In Pursuit of Lakshmi: the Political Economy of Indian State*, Chicago, University of Chicago Press.
- Sandbrook, Richard, Marc Edelman, Patrick Heller, and Judith Teichman (2007). *Social Democracy in the Global Periphery: Origins, Challenges, Prospect*, Cambridge University Press.
- Santos, Boaventura de Sousa (ed.) (2005). *Democratizing Democracy: Beyond the Liberal Democratic Canon*, London, Verso.
- Schmitter, P. (1985). "Neo-Corporatism and the State", in Wyn Grant (ed.). *The Political Economy of Corporatism*, New York, St, Martin's Press.
- Sen, Amartya (1981). *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Depriva-tion*, Oxford, Clarendon Press (黒崎 卓・山崎幸治訳『貧困と飢饉』岩波書店, 2000年).
- (1999). *Development as Freedom*, Alfred A. Knopf. New York. (石塚雅彦訳『自由と経済開発』日本経済新聞社, 2000年).
- Sen, S. (1990). "For a Correct Class-Composition of the Party", *The Marxist Theoretical Quarterly of the CPI (M)*, July-Sept.
- Shah, Anwar (ed.) (2007). *Participatory Budgeting (Public Sector Governance and Accountability Series)*, The World Bank, Washington, D.C.
- Stepan, Alfred (1978). *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*, Princeton, NJ., Princeton University Press.
- Stephens, J. (1979). *The Transformation from Capitalism to Socialism*, London, Mcmillan Press.
- Swain, Ashok (2010). *Struggle Against the State: Social Network and Protest Mobilization in India*, Ashgate. (Chapter 3. "Kerala: The State of Successful Protest Mobilization", pp.53-74.)
- Thampi, M.M. (2004). "Economic Liberalisation and Industrial Development in Kerala: Challenges to

- New Investments”, in B.A. Prakash (ed.), *Kerala's Economic Development: Performance and Problems in the Post-Liberalisation Period*, New Delhi, Sage Publications.
- Tharakan, Michael P.K. (1998). “Socio-religious Reform Movements, the Process of Democratization and Human Development: The Case of Kerala, South-West India”, In Lars Rudebeck, Olle Törnquist and Virgilio Rojas (eds.) *Democratization in the Third World: Concrete Cases in Comparative and Theoretical Perspective*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire:Macmillan, pp.144-172.
- Thomas Isaac and M.S.Kumar (1991). “Kerala Elections, 1991: Lessons and Non-Lessons”, *Economic and Political Weekly*, 23 Nov., pp.2691-704.
- Thomas Isaac and K.N.Harilal (1997). “Planning for Empowerment: People's Campaign for Decentralized Planning in Kerala”, *Economic and Political Weekly*, Vol.32, No.1, January 4, pp.53-58.
- Thomas Isaac, T.M. and R.W.Franke (2000). *Local Democracy and Development: The Kerala People's Campaign for Decentralized Planning*, Lanham, Rowman and Littlefield.
- Törnquist, Olle (1995). *The Next Left ? Democratization and Attempts to renew the Radical Political Development Project: The Case of Kerala*, Copenhagen, NISA.
- (2000). “The New Popular Politics of Development: Kerala's Experiences”, in Govindan Parayil (ed.), *Kerala: The Development Experiences, Reflections on Sustainability and Replicability*, London & New York, Zed Books.
- UNDP (1996). *Human Development Report*, Oxford, Oxford University Press (『人間開発報告：経済成長と人間開発』国際協力出版会)。
- Varghese, T.C. (1970). *Agrarian Change and Economic Consequences: Land Tenures in Kerala 1850-1960*, Bombay, Allied Publishers.
- Véron, R. (2001). “The New Kerala Model: Lessons for Sustainable Development”. *World Development*, 29 (4).
- World Bank (2001). *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*, New York, Oxford University Press. (西川潤監訳『世界開発報告 2000/2001: 貧困との闘い』シュブリンガー・フェアラーク東京)。
- Zachariah, Mathew, and R. Sooryamoorthy (1994). *Science for Social Revolution? Achievements and Dilemmas of a Development Movement, The Kerala Sastra Sahitya Parishad*, New Delhi, Vistaar Publications.
- Zachariah, K.C., and I.S.Rajan (2004). *Gulf Revisited: Economic Consequences of Emigration from Kerala*, Thiruvananthapuram, Centre for Development Studies.
- 井上恭子 (1998) 「インドにおける地方行政——パンチャヤット制度の展開——」 (『アジア経済』 39 巻 11 号)
- (2002) 「インドにおける分権化の進展」 (堀本武功・広瀬崇子編『現代南アジア 3——民主主義へのとりくみ——』東京大学出版会)
- ウォルツァー, マイケル編／越智敏夫他訳 (2001) 『グローバルな市民社会に向かって』日本経済評論社
- 北川将之 (2003) 「インドにおける地方レベルの民主化——州政治の脈絡と 1990 年代パンチャヤット選

- 挙の実施——」(『アジア研究』Vol.49, No.3.)
- 斎藤千宏 (1995a) 「民衆科学運動と政府の相互作用——インド, ケーララ州の事例——」『社会科学年報』第25号
- (1995b) 「『州民皆識字』キャンペーン——ケーララ州 (インド) における達成の背景」(『国際教育研究紀要2』東和大学国際教育研究所)
- (1997) 「自立的な発展をめざす市民運動——民衆科学運動のネットワーク——」(斎藤千宏編『NGO 大國インド』明石書店)
- (2005) 「ケーララ州の開発経験とエンパワーメント言説」(佐藤 寛編『援助とエンパワーメント——能力開発と社会環境変化の組み合わせ』——アジア経済研究所)
- 佐藤 宏 (2001) 「インド・ケーララ州における地方制度改革——草の根からの公共性をめざして——」(佐藤幸人編『新興民主主義国の経済・社会政策』アジア経済研究所)
- (2003) 「インド・ケーララ州における社会保障政策」(宇佐見耕一編『新興福祉国家論——アジアとラテンアメリカの比較研究——』アジア経済研究所)
- 佐藤 寛編 (2001) 『援助と社会関係資本——ソーシャルキャピタル論の可能性——』アジア経済研究所
- セン, アマルティア (池本幸生他訳) (1999) 『不平等の再検討: 潜在能力と自由』岩波書店
- セン, アマルティア (黒崎卓・山崎幸治訳) (2000) 『貧困と飢饉』岩波書店
- セン, アマルティア (佐藤宏・栗屋利江訳) (2008) 『議論好きなインド人: 対話と異端の歴史が紡ぐ多文化世界』明石書店
- デミロヴィッチ, アレックス/仲正昌樹他訳 (2000) 『民主主義と支配』御茶の水書房
- フレイザー, ナンシー (1999) 「公共圏の再考—既存の民主主義批判のために」(キヤルホーン, クレイグ編『ハーバーマスと公共圏』所収)
- 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
- (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)
- (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
- (2008) 「グローバル・サウスから民主主義を再考する——参加型ローカル・ガヴァナンスの制度構築——」(加藤哲郎他編『グローバル化時代の政治学』法律文化社)
- 松田 博 (2003) 『グラムシ研究の新展開——グラムシ像刷新のために——』御茶の水書房

(松下 冽, 立命館大学国際関係学部教授)

Democratic Local Governance and “State-Civil Society” Relations in Kerala, India (II)

Amartya Sen said, “ Despite the fact that economic growth in Kerala has been slow, it has achieved tremendous results in important areas such literacy, life expectancy and mortality rates.” What are the political, historical, social and cultural factors responsible for Kerala’s success? This article attempts to examine the case of the Indian state of Kerala, focusing on democratic decentralization, the dynamics of party-social movements and state-society synergy.

The organization of this article is as follows. Chapter 1 examines the social and political developments, and the historical background in Kerala. In chapters 2, three types of approach and analytical framework are considered including the “state-society” relations approach.

The lower-class mobilization and political development is presented in chapter 3, including coverage of the evolution of class politics, agrarian reform, and social transformation in rural areas. Chapter 4 deals with the politically hegemonic position of the working class.

Chapter 5 centers on the connection with the civil society and the strong associational environment in Kerala, with particular emphasis placed upon concerns over KSSP (Kerala Science Literature Association) and the People’s Campaign for Decentralized Planning. Chapter 6 focuses on a discussion of the limit of labor militancy and the emerging democratic corporatism.

Finally, chapter 7 discusses possibilities of a new investment environment and democratic local governance of the ‘state’ by synergetic effect between various domains, social actors, systems and movements.

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

