

ラテンアメリカ「新左翼」は ポピュリズムを越えられるか？（中）

— ポスト新自由主義に向けたガヴァナンス構築の視点から —

松 下 冽

目次

はじめに

I ラテンアメリカにおける「新左翼」の台頭

1. 民族的自立戦略の挫折
2. 新自由主義政策とガヴァナンスの危機
3. 「新左翼」の類型化と共通性
4. 変容する国際環境

II 「新左翼」とポピュリズム

1. ポピュリズム再考
 - 1) 比較的・歴史的アプローチの有効性
 - 2) ポピュリズム分析のアプローチ
 - 3) ポピュリズムの歴史的差異
 - 4) ポピュリズム定義
 - 5) ポピュリズムの特徴
2. 急進的ポピュリズム
 - 1) 急進的ポピュリズムの特徴
 - 2) 社会的基盤と社会運動

III 民主主義の視座から見たポピュリズム

1. 自由民主主義が内包する矛盾
2. ポピュリズムと「人民」
3. ポピュリズム空間の陥穽
4. ポピュリズム運動を超える参加の可能性（以上、2014, No.27-1号）

IV 参加型民主主義の現在：可能性と制約

1. 急進的ポピュリズム型潮流の事例

- 1) 共通な二つの戦略
- 2) ベネズエラ・チャベス政権：「下からの」動員と民衆参加
- 3) ボリビア・モラレス政権：民主的モデルのアマルガム
- 4) エクアドル・コレア政権：テクノクラート型ポピュリズム言説と統治スタイル

2. 社会民主主義型潮流の事例

- 1) ブラジル：審議型メカニズム
- 2) チリ：埋め込まれた新自由主義

3. 参加型民主主義の限界

- 1) 継続する市民社会への国家統制
- 2) 左翼政権の行方と「国家 - 市民社会」関係の展開
- 3) ポピュリズムに委縮する「国家 - 市民社会」関係（以上、本号）

V ポスト新自由主義に向けたガバナンス構築（以下、次号）

1. 自律的「国家 - 市民社会」関係の発展
2. 自律的市民社会は存在するか
3. 社会運動と国家
4. 新たな従属的制約：財政問題
5. リージョナルなガバナンス構築

おわりに

IV 参加型民主主義の現在：可能性と制約

1. 急進的ポピュリズム型潮流の事例

1) 共通な二つの戦略

ラテンアメリカ「新左翼」のダイナミズムはポピュリズムの枠組みを超えている。この枠組みからの説明では、「新左翼」の構造的・歴史的意味を捉えるのには限界が明らかである⁸⁾。本論のはじめに指摘したように、新自由主義型グローバル化の展開と交差させて、またローカルな状況のみならず、リージョナルな動向と展望を見据えながら「新左翼」各国の「国家 - 市民社会」関係の動態を具体的に考察する必要がある。こうした問題意識とアプローチを持ちつつも、この課題は本稿で十分論じられていない。別稿に譲りたい。

まず、ナショナルなレベルでのラテンアメリカ「新左翼」の政治的特徴を見てみよう。チャベス、モラレス、コレアは、ラテンアメリカにおける初期のポピュリズムの示威行為や人民を

寡頭制と対立させる二元論的言説を利用する点では共通している。多かれ少なかれ、彼らの言説は階級関係とエスニックの不平等を政治化し、それぞれの社会を分極化し、政治的・社会的諸問題を「道徳的」価値をめぐる闘争に転換する。選挙や国民投票で一般の民衆を継続的に活性化させ、歴史の新しい時代に生きていることをこれらの政権の支持者たちが常に感じるように「人民」の名によってエリートを攻撃している。こうした政治環境は「人々を味方につけ、懐疑的な傍観者となる空間を減らしている。それは社会を対立する二つの陣営に分極化し、単純化する」（傍点筆者、以下同様）（de la Torre and Arnson, 2013b: 26）。

このため、チャベス、モラレス、コレアは「二つの戦略」を利用する。第一に、恒久的なキャンペーンと既成の制度的チャンネルを回避し、指導者と市民を結びつけるそれまでとは異なる他のコミュニケーション戦略である。第二に、クライアント型ネットワークのもとで、貧しい人々に直接譲渡される補助金をはじめとして、様々な便宜を提供する「戦略」である（Montúfar, 2013; López Maya and Panzarelli, 2013）。

また、民主的説明責任や権力分立、チャック・アンド・バランスのメカニズムは二次的な位置を占めている。あるいは全く存在しない。ベネズエラとエクアドルの急進的ポピュリストはメディアの統制を重視し、その内容を規制し民間所有の放送局を国有化した。メディアの自由はとりわけ知識層や中間層にとって重要性をもつ。メディアの自由な考えの流れを攻撃・規制することで「公共圏を統制しようとする露骨な試み」を示している（de la Torre and Arnson, 2013b: 27）。同時に、それは民衆動員のために積極的に利用された⁹⁾。

2) ベネズエラ・チャベス政権：「下からの」動員と民衆参加

<民衆参加>

ラテンアメリカの左翼主導型国家は意思決定に市民社会を巻き込む新たな方法を切り開いた。この点で、チャベスの政治的・社会的プロジェクトは最も意欲的である。

ロペス・マヤとパンサレリは、ベネズエラ型の参加型民主主義を通じて貧民の組織化をはかるチャベスの活動を三つの局面に分けている。第一の局面では、チャベスは彼のカリスマ的リーダーシップのまわりに支持者を組織化するが、政党の組織化には失敗した。1999～2007年の第二の局面では、チャベスは政権を防衛するために一連の参加型制度を創り出した。それは「下からの」熱狂を生み出し、貧民の中に大統領の正統性を作り上げた。そして、第三の局面は、社会主義的民主主義の追求や参加型民主主義がトップダウン的・クライアント的性格を強めた時期である（López Maya and Panzarelli, 2013）。

1999年ボリバル憲法¹⁰⁾で民衆の参加は積極的な役割を期待されている。そこでは、社会集団が彼らの意見に官僚を対応させる機会として、国家と市民社会の連携創出に光を当てている（326条）。憲法で謳われているように、「共同責任（corresponsabilidad）」は参加民主政の特

別な観念を引き起こす。すなわち、それは選挙、請願行動、リコール投票制度、公的諮問（第70条）から、サービスの提供が社会の組織的集団に運ばれる政府の集権化レベルでの福祉サービス計画の執行（第184条）にわたる公的問題に対して「主人公」としての市民の役割を要求している。住民委員会（Consejos Comunales）は当初、2004年計画立案法（Ley de Consejos Locales de Planificación Pública）の中に将来の潜在的組織形態として立法され、2006年4月の法律、住民委員会法（Ley de Consejos Comunales）によって創出された。今や住民委員会は福祉財を創出するプロジェクトを共同で生産するガヴァナンス・パートナーとして是認された正統な組織的集団形態である¹¹⁾ (McCarthy,2012:130)。

こうして、参加はチャベスの出現により生み出された「機会の窓」に結び付けられている。一方、そこでは恵まれない人々が積極的なプレイヤーであり、閉じ込められた社会的エネルギーを解き放ち、コミュニティの活動規模を拡大し、制度改革に参加し、市民権（概念）を再構成する場となっている (Ellner and Hellinger,2003; Smilde and Hellinger,2011; Fernandes,2010; Martinez *et al.*, 2010)。

このような参加の推進はチャベス政府の基本的政策である。こうした政策を通じてマクロ・レベル過程へのミクロ・レベル政治の埋め込みは、ベネズエラにおける包括的な民衆部門の参加にとっての必要な出発点であった。しかし、ベネズエラの民衆の参加に関しては多くの論争がある。この点については後に触れるが、結局、民衆参加の判断に関して、直接参加のイニシアティブに焦点を合わせるアプローチが有効であろう。すなわち、誰が参加するか、参加者はどのように意志を通じあい、決定を行うのか、参加と公的活動との間にどんな結びつきがあるのか、こうした視点である (Fung,2006)。

<人民権力と地域住民委員会>

チャベス政権は様々なプロジェクトにより社会と国家の鋭い分離に関する自由主義の古典的概念を拒否し、直接的な参加型民主主義を通じてそれを転換することを望んだ (Muhr,2012)。ボリバル型ベネズエラは代表制民主主義が維持している。だが、他方で、この参加型民主主義は人民権力(地域住民委員会や committees)の導入と公式の国家諸機関により補完されている。ここで重要な点は、後者の主要な機能が主権を保持している人民権力の推進役として活動していることである (Cannon and Kirby,2012:193)。

人民権力行使の一つの基盤はボリバル政府によって設立された30余りのミッション (missions) である。それは社会的、政治的、文化的諸領域の広い地域に影響を及ぼし、共同責任を基盤に運営されている。それによって国家とコミュニティは憲法的・社会的諸機能の実施に等しく責任を負っている。それらは貧困と不平等の解消に向け基本的サービスを提供するのみならず、コミュニティが「社会的平等と解放に役立つ個人的(積極的な自己イメージ) 集合的アイデンティティ」に達するための手段でもある。それは直接的で参加型の民主主義を達

成するのに本質的なものである（Cannon and Kirby,2012:194）。

地域住民委員会は、都市地域において150から400家族で形成された草の根型組織である（農村地域では最低20家族）。それは国家機関の支持のもとにローカルな諸問題に取り組むためにつくられた。それらは地域の活動家からなる国家支援型組織であり、電力や道路建設、飲料水供給の事業のようなローカルな3万5000以上の組織が結成されている。伝統的なチェック・アンド・バランスに抵抗する強力なチャベス執行部の指導の下で、こうした国家融資は地域住民委員会が執行部や政党支配の強化に利用されうる可能性を否定できない。

カメロンとシャープはこうした政府とローカルな組織との関係を次のように指摘する。ローカルな地域住民委員会によって始められたプロジェクトに役立つために国家機関に与えられた権限は、それまで排除されていた市民への国家の応答性を増大し、こうした応答性に依拠するレジームの正統性そのものを構築する。さらに、そのプロジェクトを履行するためにローカルな協議会に賦与されている責任は、腐敗の危険性があるものの、参加やローカルな自治の空間を、さらに以前には多くの地域に存在していなかった意思決定のチャンスを促進している（Cameron and Sharpe,2012:238-239）。

また、地域住民委員会における政党の役割やクライエンテリズムの役割をマイケル・マッカシーは詳細に明らかにしている。彼によると、政治化されたこうした民衆参加は、チャベス政権による上からの統制を促進した。同時に、それは政府が排除された人々の要求により敏感となり、公務員による計画立案の提示を要請し、市民を教育し、財や公共サービスの提供と分配に対して政府と責任を共有するよう市民を動機付けた。その結果、それはそれまで排除されていた市民に権限を付与した、このように彼は主張する（McCarthy,2012）。

<コミュニティのガバナンス機関としての地域住民委員会>

多くのボトムアップ型説明は、チャベス政権を政治権力の再配分と連携した革命的権力と特徴付けている。チャベス政権はボリバル型民主制をかなり発展させている。それはマイケル・マンが国家を「基盤型権力」(infrastructural power)と呼んだこと（Mann,1988; Mann,1993）にかなり依拠しており、「社会の中の国家構造を通じて強い民主制を構築するモデル」（McCarthy,2012:123）であると言える¹²⁾。

地域住民委員会は社会運動ではない。市民社会のアソシエーション、あるいはキリスト教基礎共同体に似た地域アソシエーションでもない。それは後述のブラジルのポルト・アレグレで典型的に実施されている参加型予算プロセスとも異なっている。単純化すると、地域住民委員会は公的選挙を通じて形成され、州政府のガバナンスの基盤に埋め込まれたコミュニティのガバナンス機関である。それゆえ、それらは民主的な集合的意志決定、すなわち「ガバナンス推進型の民主化」（Warren,2009）を促進する可能性をもつ。あるいは逆に、集合的意志決定を掘り崩し、取り込みを生み出すという点で上から強制されるかもしれない（Selznick,1984）。

重要なことは、マッカーシーが指摘するように、「国家 - 社会」の相互作用の脈絡において結果は多様であり得る点である (McCarthy,2012:127)。

国家と社会との厳格な区別を拒否する「社会の中の国家」枠組みは、地域住民委員会をコミュニティのガバナンス機関として分析するのに有益な枠組みである。相互作用の過程に埋め込まれた「公的」アクターと「私的」アクターとの間にどのようなダイナミズムの展開が起こっているのか。このダイナミズムを観察することは、「国家 - 社会」関係のブラックボックスを開くのに役立っている。この脈絡で、「社会の中の国家」枠組みは、忠誠としての意見を含めて、「意見」を多様な価値ある形態で理解可能にし、地域住民委員会の主催のもとに起こっている「集合的な国家 - 社会ガバナンス」によって、しばしば意図せずに実際起こっている参加の諸要素を強調できる (McCarthy,2012:130-131)。

同時に、地域住民委員会は、高いレベルでのガバナンスを通じて、チャベス政権がその革命の一部として構築しようとしている「社会の中の国家」構造の部分を形成している。マイクロ・レベルの参加が不可避的にマクロ・レベルの過程に関係するとすれば、それらがコントロールできないガバナンス体制における地域住民委員会の関わり合いの意味を深く考える必要がある。例えば、一つの地域住民委員会プロジェクトはローカルなサービスの物質的条件を向上させることで、政治的エージェントとしてのインパクトを与えることができる。逆に、地域住民委員会への参加拒否は、チャベスに反対する意図的な行動として考えることもできる。結局、地域住民委員会自身が政治的意味を孕んでいる事実を無視することはできないのである (McCarthy,2012:131)。

3) ボリビア・モラレス政権：民主的モデルのアマルガム

<国家 - 市民社会関係の転換過程>

ボリビアにおける社会的対立は植民地主義から受け継いだ人種主義および鋭い構造的不平等を反映する社会的・文化的ピラミッドによって特徴づけられた社会経済的システムを根底に持っている。

いまだボリビアは多くの点で極端な指標を示す低開発国である。実際、ボリビアはラテンアメリカで最も不平等な国の一つである。国連の人間開発報告は、ラテンアメリカ諸国のなかでボリビアの不平等をトップに位置づけている (UNDP,2011:25)。人口10%の最富裕層は10%の最貧層の79倍も所得が高い (UNDPBolivia,2010)。この傾向は、増大する政治参加と持続する社会経済的不平等との間に緊張を生み出すことになる。

ラテンアメリカにおいて、新自由主義は基軸的経済・金融パラダイムとして1990年代に広範に受け入れられた。しかし、ボリビアでの近年の経験は、他のラテンアメリカ諸国でも明らかになったように新自由主義とその実践が長期的に成功できないことを示している (Fontana,

2013:38)。この大陸に吹き荒れた新自由主義パラダイムは、政治的・社会的失敗に終わった。今世紀に入り、違いがあるもののラテンアメリカの政治的潮流は強い社会的部門と弱い社会的部門とのギャップを減らそうとして、再び「平等主義」の旗を掲げている。この目標は権力を握る進歩派と左派の共通したイデオロギー的基準を示している。

ボリビアでは、コカ栽培者組合指導者のエボ・モラレスが2005年の選挙で勝利した。それ以来、この国は根本的な変化の過程を経験し、「国家-市民社会」関係の鋭い転換の期待の瞬間に、それゆえダイナミックスな対立の瞬間を経験している。社会主義運動（Movimiento al Socialismo:MAS）はそれまで公的諸問題から排除されてきた諸階層の直接参加を推進し、先住民集団の伝統的慣行を公式な制度構造に統合する試みを進めてきた。

この変革の過程と指導的政治勢力としてのMASの台頭、そしてモラレス政権の誕生には政治危機が根底にあった。その危機は、2000年以降、人民諸階級と新自由主義的統治エリートとの間の一連の対立によって激化してきた。そのもっとも重要なものは水戦争、コカ戦争、ガス戦争と呼ばれた対立である（Dangl,2007）。2005年以降、脱植民地化、国有化、多元主義が基本的スローガンとされ、そのための開発と民主化に向けた新たな国家戦略は新憲法の圧倒的多数による承認により公式に決定された。

<新憲法制定と民主的モデルのアマルガム>

ボリビアでは新憲法の公布を通じて法的・制度的機構の再編成があった。64%の得票を獲得したモラレスの再選により、執行権力は先例のない正統性を確保した。このボリビアの新憲法は三つの異なる民主的モデルの混合物である。すなわち、代表民主制と参加型直接民主制、そして共同体的民主制である。これらのモデルは民衆の参加拡大にとって重要な役割を果たした。先住民の参加は全国議会や選挙監視機関で、さらに憲法裁判所で増加した。しかし、彼らの参加はそれに止まらない。法律は変化し続け、新たな立法機関とローカル・レベルで自治組織が創設された。レフェレンダムは共同体が自治を獲得するために使われてきた。リコールのレフェレンダムは全国的かつサブナショナルな機関の両方で採用され活用されてきた。先住民共同体における自律的自治機関の創設は、共同体的民主主義をさらに推進するための根本的な改革である。これらの改革は広範な小規模の自治共同体に一層の民主的権限を譲り渡すことによって国家全体を転換し、民主化するための制度化された直接的発言と考えられた（Cameron and Sharpe,2012:246）。

<法的・制度的機構の再編>

モラレスは伝統的社会セクターの影響から国家諸制度を解放する過程を主導した。この結果、強力な経済・政治グループに対してより自律的な可能性を持つ新たな国家機関を創り出し、ボリビア民衆の眼からしてモラレス政権と共和国の正統性を高めた。さらに、重要なステップは支配的な自由市場から脱却し、ネオ開発主義と21世紀型社会主義パラダイムの間に位置づけ

られた混合モデルに向けて経済モデルの移行が考えられていた (Cunha Filho and Gonçalves,2010)。過去6年間にわたる国家開発計画実施の問題と限界にもかかわらず、国内総生産 (GDP) は年平均4.5%増加し、不平等と貧困は減少した (América Economía,2010)。

こうした成果と関連して、フォンタナは新自由主義的プロジェクトを意識して次のように述べている。それは主に多国籍企業とのガスと石油の契約に関する国家の再交渉によって推進された再分配政策による。しかし、モラレス再選後に発表された集中的な資源計画、インフラ建設、エネルギー生産といったネオ開発主義政策の強化は、むしろ高水準の新自由主義時代の継続を強調する新たな批判を引き起こすことになった。モラレスのこうした活動の一部は明らかに彼の初期の約束に適合するものではない。しかし、伝統的に周辺化されていた住民の不安定な社会経済状況に焦点を合わせた政治的プロジェクトや経済成長の最終的な目標という点で、1980年代や1990年代の新自由主義アジェンダに比べ多くの違いが見られる (Fontana, 2013:27-28)。

<複雑な対立構造>

2006年のモラレスの最初の選挙勝利で始まった政治領域での急進的变化は、「国家-市民社会」関係の深い転換への期待を高めた。統合と民主主義を支持するパラダイム変化は、ボリビア社会における伝統的な高水準の社会的対立を減らすと期待された。しかし、6年間のモラレス政権を経て、実際には紛争件数は過去数年間で現実に上昇した。モラレス政権第1期の間および2008年まで、社会的対立の中心は政治的かつ地理的であった。2009年憲法の批准後、新しい対立パターンは経済と労働の領域で要求実施を直接求める多くの小規模な事件を含めて拡大した (Fontana,2013:28)。

まず、歴史的・構造的な対立がある。地理的相違と緊張はモラレスの勝利後、新たな激しさを生む別の構造的要素を明らかにしている。モラレス政権の最初の3年間、全国的政治対立は西部対東部の分極化によって引き起こされた。また、政府の政策に反対する大規模な衝突とデモによって特徴づけられた。反対派はメディア・ルナ (Media Luna) (サンタクルス・デ・ラ・シエラ、タリハ、ベニ、バンドの東部諸州) の保守的諸階級に指導され、文化的に新たに強化された政治的アイデンティティを基盤にした地域的運動から形成されている (Centellas,2010)。動員は州自治に対する要求を焦点とし歴史的対立、不均等な経済的発展の諸問題、高地と低地の歴史的対立、最も重要な天然資源や土地や炭化水素の配分、これらに基づくものだった。自治をめぐる紛争は、2007年1月、知事で反対派のリーダー、マンフレッド・レイエス・ビリャ (Manfred Reyes Villa) によるレフェレンダムの発表後にコチャバンバで暴力的ピークを迎えた。それは知事勢力とMAS支持者との間の暴動を引き起こし2名の死者を出した。同年11月、憲法制定議会での論争から生まれた緊張は、政府派と反対グループとの間の暴力的闘争を生み出した。それはスクレで二人以上の死者と数百人の負傷者を発生させた (Fontana,2013:28)。

<社会運動の内部対立>

社会における多くの緊張と支配同盟における多様性と異質性は、多様な社会部門内の潜在的緊張を管理する点で重大な挑戦を引き起こしてきた。MAS 政府は二つのレベルで政治的対立に向き合わなければならなかった。すなわち、一方で、反対派と旧エリートに対して、また他方で、社会運動間あるいはその内部での対立に向けてである。最近の政治的局面で、内部的対立はますます拡がり複雑になっている。

MAS は行為主体、諸組織、社会運動の接合である。この運動体においてはどの構成部分も新たなアイデンティティの構築において支配的な役割を果たさない。「MAS のアジェンダの多くの挑戦は党のハイブリッドな性格による」(Kohl and Bresnahan2010a:19)。実際、新たな一連のアイデンティティや組織構築、脱構築、ハイブリッド化はコーポラティズム型権力と政治空間の統制をめぐる対立を生み出してきた。1980 年代、先住民運動の創設とともに、農民組合組織のコーポラティズム型独占は解体し、農村部門は二つの中心的極を有する新たな多極システムのまわりに再結集した。すなわち、農民部門と先住民部門である。農民部門の構成要素は、統一農民・労働者連合 (Confederación Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia : CSUTCB)、バルトリナ・シサ農民女性連合 (Confederación de Mujeres Campesinas de Bolivia Bartolina Sisa)、多文化共同体連合 (Confederación de las Comunidades Interculturales de Bolivia : CSCIB) そしてコカ栽培者組合である。他方、先住民部門の構成は、クジャスヨ・アイユ・マルカ全国連合 (Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuya : CONAMAQ)、ポリビア先住民連合 (Confederación de los Pueblos Indígenas de Bolivia : CIDOB) である。これを基盤に MAS の政治的範囲が形成された。統一協定 (Pacto de Unidad) として知られる同盟は、主要な農村運動の実践的な収斂と調整の機構として機能したが、危機と潜在的亀裂の要素を含んでいた。

同盟の複雑なシステムは、とくにローカル・レベルで緊張を生させた。この意味で土地の規制と所有の問題は様々な開発の考え方や領域の組織化、権力の管理を含めて、MAS の農村同盟内の主要な紛争の源泉である。一方で、先住民組織は土地所有集团的形態や協議権を要求している。他方で、農民組合は個人的所有や共同体的所有の制度を防衛し、先住民の集团的領土を「新たなラティフンディオ」と考えている。さらに、これらの紛争は、新たな集合的アイデンティティの強化の基盤になる、あるいは社会的分断の引き金になる強力なエスノ文化的言説に満たされている (Fontana,2013:32)。

<レトリックとポピュリズム言説>

フォンタナは MAS のレトリック戦略に注目する。以下、この戦略についての彼女の分析を紹介しておく。内部紛争に対処する MAS のレトリック的戦略の一つは「カテゴリーの融合」の反復的利用である。それは新たな集合的主体と目的論的観念を作り変える話法を含んでいる。

これらの話法は MAS の政治的秩序を強化する戦略のなかに特別な位置を占めており、それは時空間の物語に緊密に結びついている (Lechner,2002:83)。二つの支配的談話の軸は政治的な、とくにポピュリスティックな言説で中心的な役割を果たしている。一つの談話は経済的なもので開発ビジョンを反映している。それは「未来の歴史」、すなわち開発に向けた最善の方法を指摘する社会的終末論の一つのタイプである。もう一つはベネディクト・アンダーソンが「想像の共同体」と呼んだ方向に沿った社会的談話である。それは「過去の歴史」であり、現在における集合的アイデンティティを再定義するために神話をたくさん引用している。

エビスモ (Evismo) 神話の基本的な「カテゴリーの融合」は、「よく生きる」あるいは「良い生活」である。この新しい国民的な経済モデルと認識論的パラダイムは単線的な物質的進歩観念を拒絶し、共同体の発展を中心にしている。それは社会的福祉が平等、連帯、交換、差異への尊敬といった諸原則や価値を基本に据えるべきであると考えている。それは「経済的・物質的領域を超えて感情や認識や社会的威信に向かう人類のニーズを共有した文化的表現である」 (Ministerio de Planificaci3n al Desarrollo,2010:8)。「よく生きる」は、ケチュア族の原理 *suma qamaña* からきており、「人々と社会や自然が均衡関係」に基づいている状態である (Ministerio de Relaciones Exteriores,2010:18) (Fontana,2013:35)。

このパラダイムは既に新憲法の一部になっている (第 8 条 : 第 80 条 : 第 306 条 : 第 313 条)。しかし、MAS 政府によって実行された経済・開発モデルは革命的なものは何も含まれていない。むしろ強力なネオ開発主義的特徴をもつ正統的な民族主義的資本主義を生み出している (ウェバーが「再構築された新自由主義」 [Webber,2011] と呼んだこと)。そして、このパラダイムは、認識論の領域における理論的実践的弱点にもかかわらず、少なくとも、自由主義的・新自由主義的パラダイムの画一的な観念に代わる論理があることを示している、このようにフォンタナは評価する (Fontana,2013:36)。

<新しいボリビアが示すもの>

ボリビアにおける社会的対立は、この国の変化過程の複雑さと異質性を反映している。それは権力関係、制度的有効性、理論的革新、慢性的な危機的諸問題と強さを示している。したがって、民主主義と開発の試みに関するボリビアの貢献を深く検討されなければならないであろう。MAS 政府は民主的定着を妨げているある種の政治的実践と社会的文化に囚われている側面もある (Salman,2007)。それはレント型の開発主義経済パラダイムを変えることに失敗し、逆に、ある点でそれを強化する結果ともなった。さらに、国家と市民社会の対話空間と革新的メカニズムを満たす代わりに、集合行為と動員の旧来のパターンを支えてきた。MAS が創設した政治構造内で紛争を管理する戦略はモラレス政権の第 1 期には成功した。しかしその後、支配同盟内部の分断化と不安定に晒されている。フォンタナは次のような課題を設定する。

ラテンアメリカ「新左翼」はポピュリズムを超えられるか？（中）（松下）

「新たな文脈の中で同盟を再生させ、多様性から統一性を構築できる構造的・組織的要素を同定する政治的能力が欠けている。特定の領域的利害が政府の均衡状態に浸透し脅かしている。権力運営の論理は相変わらず集権的であり、政治問題への社会諸アクターの直接参加に向けた制度空間を制約した。」(Fontana,2013:38)

新たな政治的経験の脆弱さにもかかわらず、ボリビアにおける「国家-市民社会」関係の転換過程の歴史的重要性は疑いない。それは、前の世紀末に支配的だったグローバル化と新自由主義的諸価値へのきわめて強力な批判であった。

「MASはこの旗をマルクス主義の伝統ではなく、近代人の個人主義的で貪欲な精神に反対する伝統的な共同体の理想化された平等に基礎づけた。よく生きることの目的は、さまざまな論理で働き、反資本主義的・反経済主義的特徴をもつ社会的次元に焦点を当てている。それは新自由主義型資本主義に代わるものとして、平等や直接民主主義、文化的多様性に向けたドライブを概念化する努力である。」(Fontana,2013:39)

同様にそのコロラリーとして、もともとの先住民農民を含む多元的国家のパラダイムは、社会の共同体を基盤にした革命的推進力と、共通のパースペクティブやアイデンティティを持つ凝集的な民族的-人民的国家の構築との結合の強さを示している。続いてフォンタナは新しいボリビアが提起している意味について以下のように総括している。

「ボリビアの共同体主義は自由民主主義や自由主義的開発モデルの対抗パラダイムである。それは共同体主義が近代化やその資本主義的具体化に道を譲るという議論ではない。その主要な価値は新自由主義パラダイムの限界を示していることである。グローバルな論争への近年のボリビアの政治的経験の最も重要な貢献は新しいユートピア型の政治的地平を描写したことである。実際、現代の異議申し立てに直面して、新しい潜在力を探究し、パイオニアの道を示すための空間としてのユートピアの積極的役割を承認することは重要である。」(Fontana,2013:39)

4) エクアドル・コリア政権：テクノクラート型ポピュリズム言説と統治スタイル

<コーポラティズム型既得権の打破と国家編成プロジェクト>

2006年11月、コリアは大統領選に勝利し、参加型の統治構造の設置を公約した。彼は権力基盤を固めるためチャベスと似た戦略を追求した。彼は5年間で各種の選挙に勝利している¹³⁾。そして、2013年の再選によりコリアは先例のない政治的安定を確保した。この政治的安定は、彼の政策と政治的アジェンダへの民衆の支持に拠る。それはまた従来の政府における頻繁な超制度的変化によって引き起こされた国家の疲弊と国民の消耗も作用している。その結果、伝統的政党や保守的立場を彼らの影響力をかなり失うことになった。だが、今やコリア政権への批判も無視できないほどになっている。後述のように、コリア政府への最大の挑戦は社

会運動左派から生まれている。これらの活動家はエクアドルの変化のペースに満足していない (Becker,2013:47)。

コリア政権はエクアドルにおける積年の「コーポラティズム型」既得権をなくそうと試みた。新自由主義に反対する綱領のもとに、2009年に再選されたコリアは、「市民の革命」を掲げ伝統的諸政党からなる「政党寡頭制」(partidocracia)に反対した。この政党支配体制は1970年代末に民主制への移行後に発展し、エクアドル国家は地域を基盤としたエリート間の鋭い対立で分断され脆弱化していた。

他方、コリア政府は国家編成のプロジェクトに着手した。すなわち、中央国家計画の策定、官僚の増加、経済的・文化的・社会的な諸活動を通じて国家を連れ戻す政策を進めた (de la Torre,2012:66)。

この国家主義への復帰の一環として、政府はコリアが「コーポラティスト」と呼んでいた市民社会の諸組織や集団——教員、学生、公務員、労働組合、女性、オンディオ民衆——を規制することを狙った。コーポラティズムは市民社会と国家との関係を組織する一連の国家編成構造として認識され (Malloy,1977; Stepan,1978), 争いを調停する戦略でもある。それは国家の好意的な対応を受ける異議申し立て形態もある。しかし、他の形態の異議申し立ては抑圧される (de la Torre,2012:67)。

民主制への復帰後、ハイメ・ロルドス (Jaime Roldós) とオスバルド・ウルタード (Osvaldo Hurtado) の両政府 (1979-84年) のもとで、コーポラティズム型協定は拡大され、都市住民や農民、女性、インディオ民衆のように以前には排除されていた集団が包摂された。エクアドル先住民連合 (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador: CONAIE) を通じて、先住民運動はコーポラティズム的になり、国家に包摂された (León,1994)。

コーポラティズムのもとで、政党は特定のグループの利益を代表し、彼らは国益よりも自分たちの利益を優先した。コリア政権は自分たちが社会全体の利益を、すなわち、特定のグループではなく国の利益を代表していると考えている。その目的は国家諸機関のなかの特殊な利益を取り除くことにある。民間部門出身の新自由主義型専門家とは対照的に、NGO活動を含めた社会科学者からなるポスト新自由主義型知識人が国家開発企画省 (National Secretariat of Planning and Development: SENPLADES) を担当している。これは最も重要な国家機関であり、国家開発計画の草案作成や実施を担っている。

SENPLADESの目的は、*sumak kawsay*の構築である。その幅広い目標は「共同体と宇宙と全面的な調和」の達成である (SENPLADES,2009a:56)。その目的はエクアドルの近代化であり、そのため2030年までにエクアドルがバイオ知識型社会に、そしてエコ・ツーリズムの共同体主義的サービスの提供者になることにあった (SENPLADES,2009a:56)。

これらの近代化目標を達成するための第一歩として、輸入代替工業化の諸政策が掲げられ、

行政上の非合理性やコーポラティズム的特権を排除するための国家の合理化と近代化が強調された（SENPLADES,2009a:41）。その結果、コリア政府は市民社会のあらゆる組織集団と対立することになった。教師、学生、公務員、先住民組織はこれまで特別な特権を求めて国家と交渉してきた。しかし、コリアはこれらの集団はどれも市民社会を代表しておらず、真の社会運動ではない、と考えている。反対に、彼らは国家を強化し、官僚を合理化する普遍的プロジェクトを妨げる特権的集団、コーポラティズム型アソシエーションとして描かれた（de la Torre,2012:68）。

<コリアの「市民革命」>

参加型民主主義は、2006年にコリアを政権につけた運動のモットーの一つであった。また、エクアドルの多くの市民も参加型民主主義を要求してきた¹⁴⁾。しかし、コリア政権はベネズエラのボリバル・サークル（Bolivarian Circles）や住民委員会に類似する民衆参加の制度を就任4年の時点でまだ設立していなかった。コリア政権における市民参加の絶頂は、2008年の憲法草案の起草の時期に起こった。2006年選挙におけるコリアの政綱は、「積極的・急進的・熟議型の民主主義」の創出を掲げていた。それは「市民が権力を行使し、公的決定に参加し、その代表の活動を統制可能にする参加型モデル」（Alianza País,2007:19）の確立を目指していた。新憲法は動員されたすべての市民の参加によって起草されつつあった（de la Torre,2012:70）。

これらの民主化提案は「反制度的立場」を基盤に展開した。コリアは議会の閉鎖を約束し、議会を憲法制定議会に置き換えることを約束した（Conaghan,2008a）。選挙勝利後、コリア政府は57名の野党議会メンバーを排除した。その後、議会は「休会」を宣言され、すべての立法権力を制憲議会が掌握した。コリアは既成政党の枠組みから離れて立候補した。そこで、彼は政党ではなく1つの運動を、すなわち祖国同盟（Alianza País : AP）構築した。それは市民運動としてのイメージを通じて、市民革命の体現者としてのコリアのカリスマ形成に役立った（de la Torre,2012:70）。しかし、憲法制定過程で市民の自律性とトップダウン型のポピュリスト動員との緊張は明らかであった。一時期、新憲法制定の手続きと議論は透明かつオープンであったが、最終的にはコリアのカリスマ的リーダーシップのもとで実現しなかった¹⁵⁾。

コリアの体制は選挙期間中、クライアント型ネットワークを越えて支持者の組織化を望まなかった。コリア政権は社会運動のリーダーシップを解体するため支持者をトップダウンで直接動員する組織の設立に向かった（de la Torre,2012:72）。「市民の革命」という用語は、長期的変化をもたらすために既存の秩序との全面的な対立をすすめる、彼の体制を正当化することを可能にした。すなわち、その目標は全く新しい体制を構築することであるので、変化を実現するために手続きや法の支配を必ずしも必要としない口実とされた。そして、革命のもとに生きていることは、コリア政権の非合法的な議会閉鎖や民間所有のメディアとの戦争、以前の左翼同盟の中傷、「コーポラティズム型の」社会運動組織への攻撃、これらは正当化されることになっ

た (de la Torre,2012:73)。

コレアは彼の著者 *Ecuador: From Banana Republic to No Republic* (2009a:195) で次のように説明しているが、これは彼の政治スタイルの一端を明らかにしている。「社会的、制度的、文化的な資本が欠如しているとき、良い指導者たちは基本的である。・・・不幸にも、危機の間、ラテンアメリカは新自由主義の長く悲惨な夜を耐えてきた。多分、その最大のことはよい指導者たちの欠如であった。」 (Correa,2009:195)

エクアドルは米州で最強の先住民運動の発祥地であった。エクアドル先住民連合(CONAIE)は新自由主義政策への抵抗の最前線にいたし、二人の大統領の民衆による打倒に参加した。結局、コレアは「社会組織の空白に必要とされるよい指導者の役割」を自分に当てはめている。「市民の革命」という用語は、上に述べてように多くの意味を持っている。彼の最初の大統領キャンペーンの間、それは新自由主義に反対し、参加型民主主義の確立を目指す政綱として理解されていた。政府が参加型制度を創設してこなかったため、この観念は強い介入主義国家を基礎に、また石油ブームのオイル・ダラーによって実現されうる社会的配分政策を基礎にしたポスト新自由主義政策を表すためにもっぱら使われている。コレア政府は社会運動組織を迂回し、チムボラソ (Chimborazo) 県のエクアドル人民組織同盟 (Union of Popular Organizations of Ecuador) やエクアドル先住民連合 (Federation of Ecuadorean Indians :FEI) のような彼に忠誠を尽くす組織をトップダウン的に創出してきた (de la Torre,2012:74)。

<コレア政権の社会政策>

新自由主義に対抗するため、コレア政権は貧困と経済的不平等を減少させる社会支出の拡大を試みた。2006年に社会プログラムの支出をGDPの5%から2009年の8%に増大した。最低賃金は月170ドルから240ドルに増加した。新憲法では下請け労働が廃止された。また、政府は国内消費向け天然ガス、ガソリン、貧困層への電気に補助金を支給し続けた。

貧困は、コレア政権以前の49% (2003年) から37% (2006年)、さらに36% (2009年) に低下した。しかし、グローバルな危機は明らかに貧困削減に否定的な影響を与えた。ジニ係数は2006年に0.525、2009年に0.499となった。貧困は農村地域ではなく都市で縮小した。だが、極貧層の先住民は、2006年の37%から2009年の46%へと拡大したのであった (Ponce and Acosta,2000) (de la Torre,2012:67)。

保守的オリガキーに対する彼の対応は、民衆の支持を獲得する点で成功した。2008年7月、企業の腐敗により1998年にFilanbanco銀行が破産したとき、消費者が損失した資産を回復するためIsaíasグループに属する195企業を接管した。2013年2月の大統領選挙準備に向け、銀行の利益への課税を拡大し、教育やヘルスケアへの支出を3倍にし、シングルマザーや小規模農家への補助金を拡大した。他方、鉱業や石油開発に向けた多国籍企業との新たな契約調印を続けた。

その他、コレアは民衆の要求にかなり対応した。そこにはマンタ（Manta）空軍基地からの米軍の撤去、米国との自由貿易協定調印の拒否、憲法制定会議の招集が含まれる。2012年7月27日、コレアは合衆国の米州軍事学校からのエクアドルの引き上げ決定。この学校ではラテンアメリカの数千人の軍将校が訓練されており、その多くは文民政権に対するクーデターに参加し、あるいは主導した。

しかし、コレアの政治的立場に対する社会運動からの批判を無視することはできない。環境主義者は彼の国家主導型開発プロジェクトに反対した。それらのプロジェクトは鉱業、石油、その他の採掘産業政策をめぐって重大な緊張を引き起こした。彼の農業政策は大規模経済開発に好意を示すものであった。それは、エクアドルの強力な先住民権利運動の基盤を形成した農村共同体を疎外した。活動家たちは、抑圧と搾取の構造的諸問題を取り除くよりも、まずコレアの選挙支持を強化するために企図されたクライアント型の戦略的貸与プログラムを進めるコレアを非難してきた（ICCI,2007:6）（Becker,2013:48）。

<異議申し立てを展開する社会運動>

コレア政府は、「集権の計画を通じて国家を連れ戻し、官僚制の拡大、調整と経済的・文化的・社会的な積極的行動」、社会支出への大規模な拡大、最低賃金の増加、貧民へのガス、電気、燃料の供給、そして「コーポラティズム的利害関係者」の規制の拡大、これらの基づく社会的転換プロジェクトを追求してきた（Cannon and Kirby,2012:194）。

この体制は、当初、より人民のインプットを意思決定過程に要求する積極的で幅広い市民社会の支持のもとに構築された。だが他方で、より熟議型で参加型の民主主義の約束は、「現実的民主主義」概念に基づいた副次的な地位を占めるようになった。「平等、正義、尊厳」は国家によって提供された「教育、保健、住宅」へのアクセスを通じて達成された、とコレアは強調する。しかし、コレアの「市民革命」は、その本来の参加型概念から離れる一方で、それはまだ民主的特徴をもっており、異議申し立ての空間を開いており、社会政策を通じて包摂を生み出している（Cannon and Kirby,2012:195）。

コレアはその表面的な類似性を基盤に左翼の大統領「クラブ」に含まれてきた。しかし、社会運動左派からのコレアに対する批判や異議申し立ては、この政権の問題を浮き彫りにしている。コレアは未組織で周辺の都市下層階級に彼の選挙基盤を構築してきた。さらに、労働者の階級運動を構築するよりも、彼は小企業所有者や都市中間階級の運動を引き込んできた（Becker,2013:51）。

コレアの選挙での成功は、労働リーダー、環境主義者、先住民活動家などが指導する社会運動が長年参加してきた歴史的過程に依拠しているにもかかわらず、コレアがこの点の認識に欠けている、と彼らは批判する。

社会運動活動家の視点からすると、コレアの具体的な政策目標は期待に達していない。コレ

アに関する彼らの問題は、彼が帝国主義勢力にあまりに妥協的で、エクアドルの新自由主義的過去との明確な決別を拒否し、参加型空間を開くことに失敗したことにあった。

結局、多くの活動家はコレアが左翼と程遠いと考えている。政治的右派は容易に権力を放棄しないであろうし、彼らの意見では、コレア政権はより急進的な提案を実施するほど強力ではない、と見られている (Becker,2013:53)。

<ポピュリストとしてのコレア>

デ・ラ・トーレはポピュリストとしてのコレアを強調する。エクアドル人はポピュリズムの枠組みの政治体制に包摂されてきた。民主主義はこの枠組みのなかで指導者の権威を通じて実施されると理解されてきた。この伝統はこれまで排除されてきた人々が包摂される限りで民主化されているが、他方で、それは人民の意志を指導者による権威主義的専有に従属している。コレアはこのポピュリズム型伝統に従っている。彼のポピュリズムの言説は、それが階級的不平等の諸関係を政治化する限りにおいて諸特性を民主化しているが、他方、それが競争相手を陰謀型の敵に変える点では権威主義的である。ポピュリズムと民主主義の緊張関係は、コレアと社会運動組織との関係にも明らかである。一方で、人民のためのポピュリズム的言説と反オリガキーのその言説は、一般の人民が彼らの要求を接合する機会を開くことができた。しかし、指導者は人民の意志の体現として感じ行動するので、ポピュリストは自律性のための寛容さはほとんどない。それは既存の社会運動組織を迂回するか、あるいは取り込む傾向がある (Oxhorn,1998)。コレアの市民革命は人民のための社会的諸政策を形成し続けるかもしれない。だが、そこには人民の積極的参加とその批判的インプットや熟議はない (de la Torre,2012:75)。

エクアドルは多くの積極的な社会経済的指数を記録し、コレアはガヴァナンスへの左翼的アプローチに好意を示した。しかし他方で、彼のある種の政策目標は、エクアドルの最も急進的な社会運動にとっては期待はずれであった。この視角からすると、ベッカーが結論づけているように、「コレアをラテンアメリカにおける左傾化に含めることは、より平等的で参加型の社会に向かう運動の結果ではなく、彼のポピュリスト的レトリックや彼の支持者の希望の結果」 (Becker,2013:58) であろう。とは言え、コレア政権の最終的評価を下すには時期尚早かもしれない。内外の様々な変化を見据え、ラテンアメリカにおける「新左翼」全体の今後の政治動向の展開のなかでコレア政権を注視することが必要であろう。

2. 社会民主主義型潮流の事例

1) ブラジル：審議型メカニズム

ブラジルは直接民主制の経験の蓄積の点で西半球のリーダーとして現れてきた。そして、制度化された市民の発言形態を代表制と調和させようとしてきた。参加型予算 (以下、PB) は国中の多くの都市で広く活用されている。しかも、それは市長や自治体職員がこの制度に回答

的で責任をもつような方法で制度化されている。ラテンアメリカにおいて、「ブラジルは民主的活性化と制度的革新の中核」的位置を占めている（Cameron and Sharpe,2012:244-245）。こうして、ブラジルはラテンアメリカにおける民主制にとって「より良いモデル」と評価されている。

<ブラジルの参加型予算編成¹⁶⁾>

ブラジルのこの参加型制度は、とりわけ貧しい市民の参加を惹きつけた。また、それは公共財を再配分する制度的能力ゆえに世界的に知られるようになった（Santos,1998,2002; Abers,2000; Avritzer,2002a; Baiocchi,2005; Avritzer and Navarro,2003; Tandler,1997; Dagnino,2002; Fung and Wright,2003; Wampler and Avritzer,2004; Cornwall and Coelho,2007）。ブラジルの参加型制度の中で最も重要なのは参加型予算である。この制度の実施は、他のラテンアメリカやヨーロッパ、アフリカの政府や多くの国際機関でも見られた。

1988年憲法は参加型民主化の制度的基盤としての決定的な役割を果たした。まず、この憲法を起草した憲法制定会議が参加型民主主義に向けてのインフラ構築の過程を開始した。その結果、1988年憲法は社会サービスへのアクセスや参加型制度を創出する点で、ブラジルにおける最も重要な変化への道を開いた。それは参加を可能にする14の方策を提供し、代表と参加の融合を可能にする主権に関する条項から始まっている（Vitale,2004）。

主要な参加条項は保健、社会的支援、環境、都市機構に関わっている（Avritzer and Pereira,2005）。これらの条項は現代ブラジルの大規模な参加型インフラの出現を促進し、今では170に及ぶ参加型予算の経験と数1,000の保健協議会（health councils）の経験を生み出している。さらに、2001年に承認された都市法（Statute of the City）により、各都市が自分たちの都市マスタープランを発展させるための権限が与えられ、広範な参加型の経験を付け加えることになった（Avritzer,2009:9）。

こうして、1988年憲法は、ブラジルにおける民主主義への移行に大きな影響を及ぼした。その移行は、もともと二つの異なる傾向の間の厳しい緊張を伴っていた。一方で、パトロネージ型政治家により支配された非応答的で腐敗した政治システムが継続し、とくにローカル・レベルでこのシステム自体を固定化に向かわせていた。他方で、1980年代半ばに始まった社会運動によって促進された市民社会の出現は、市民権のまわりに新たな実践と公的政策に対する提案型の姿勢を発展させた。ブラジルの民主主義への復帰は競合型選挙への復活であるが、それは動員型市民社会の多くの参加要求を定めている憲法の諸条項や完全な市民権の制度化をも示している。制度的な意味で、憲法のユニークな側面はローカルな民主的政府を分権化し、エンパワーすることを追及している点であった（Baiocchi,et al., 2011 :44-45；松下,2012:119-120）。

<ローカルな民主的革新：多様な協議会設立>

1997-2000年、ローカル・レベルの自治体に多様な形態の参加型予算（PB）が導入された。

しかし、PBはこの時期の都市ガヴァナンスにおける改革の一形態にすぎなかった。最も重要な改革は、憲法によって命じられた多様な協議会の枠組みから生じていた。あらゆるブラジルの自治体は多様な部門別協議会設立を命じられており、それは保健や社会サービス、計画立案における部門別利害関係者、政府、市民社会の代表からなっている。これらの協議会は、連邦資金の配分を形成する大きな権限を与えられていた。そのうち自治体の部門別予算への拒否権は注目すべきであった。

ところで、全国保健・教育協議会のようなものは、ヴァルガス期（1930-45年）中頃の1937年に遡る。これらの伝統的協議会はコーポラティズム勢力により支配され、諮問的役割に限定されていた。1980年代に誕生した新しい協議会の構造は包括的で、とくに熟議が考えられていた。1986年に全国保健改革協議会が設立され、協議会の構成（今や参加者の半数は保健制度の利用者）とその委任事項（諮問から熟議的・拘束的な役割）を変えられた。この過程は参加をめぐる憲法テキスト形成に影響を与え、1990年代に設立された他の協議会のモデルになった（Baiocchi, *et al.*, 2011 :50-51）。

カルドゾ政権期（1995-2002年）、「社会的統制」を通じて政府のプログラムと行動を向上させる手段として追加的な参加型フォーラムを推進するいくつかの努力がなされた。いくつかの連邦プログラムでは、参加型フォーラムが諸資源にアクセスする前提として規定されるようになった。最も重要なもののひとつが、1996年に設立された全国家族農業強化プログラムであり、それは数1,000の農村開発協議会の設立を促した（Schneider, Silva, and Morruzzi, 2005）。1990年代末までに、ブラジルの多くの自治体は、保健と教育に関わる自治体の協議会を形成するため憲法の法律条項を活用した。ルーラ政権（2003-2010年）の下でのこの参加圧力は、ボルサ・ファミリーア・プログラムの社会統制協議会の導入とともに、ボルサ・ファミリーアの受取人となるための自治体の前提条件であった。それはブラジルの広範かつ成功した条件的な現金移転プログラム（cash-transfer program）であった。

<参加型制度の4つの主要な特徴>

アプリツァーによると、参加型制度は四つの主要な特徴をもっている。第1に、代表と参加の諸原則を通じて同時に起こる活動、第2に、市民社会のボランティア的性格の恒久的な政治組織形態への転換、第3に、政党と国家アクターとの相互作用、そして第4にそれぞれの有効性と制度的デザインとの関連性、以上である（Avrizer, 2009:8）。

これらの特徴はいずれも興味深い指摘であり、幅広い参加活動における参加型制度の中心的要素をブラジルの経験から引き出している（傍点、筆者。以下同様）。以下、彼による説明を若干補足しておく。

第1の特徴は参加と代表制の同時性である。参加型制度は参加と代表制との、同様に市民社会と国家アクターとのハイブリッドである。ブラジルでは、参加型制度は代表制と参加の諸原

則に基づき同時に機能している。国家アクターは、保健や都市計画において意思決定過程に対する形式的主権をまだ持っているが、この主権性は大きな参加機関に移転されている。

「市民社会のアクターは国家アクターの諸活動を参加型制度内に連れていき、諸制度は国家と市民社会の代表が直接話し合うフォーラムを提供している。こうして、新しいタイプの制度が近代政治においてあまりにも長くバラバラであった二つの原則（代表と参加）によって形成されている」（Avrizer,2009:9）。

第2の特徴として、市民社会による恒久的な政治組織形態への転換が挙げられる。市民社会は参加制度内で社会組織の従来の実践を恒常的な政治組織の形態に転換している（Avrizer,2002a）。市民社会は多様な方法で制度内へのその参加を組織する。参加型予算の策定においては、自由な参加が活動の原則であり、それに従って、すべての市民は地域的会議（regional assembly）参加できる（Abers,2000; Baiocchi,2005）。保健協議会は2年任期の市民社会アクターから前もって選出された代表に依拠している（Coelho,2004; Tatagiba,2002）。幅広い参加と国家との相互作用が見られる場合があるし、選ばれた市民社会グループと国家との相互作用がある場合もある。いずれの場合も、「市民社会の実践は国家との恒久的な相互作用形態として制度化されるようになる。市民社会アクターは参加型制度内の多くのアクターの一形態にすぎないが、それらは幅広い環境から選択的な制度的環境へと諸要求を持ち込む役割を果たす」（Avrizer,2009:9）。

第3の特徴は政党と国家アクターとの相互作用である。政党と国家アクターは、参加型制度内で決定的役割を果たしている。しかし、それらがこれらの制度と相互作用する方法も独特で、一般に政治社会の役割であるとみなされていること、すなわち政治的意見の集約（Przeworski,1991）や選挙での競争（Linz and Stepan,1996; Mainwaring and Scully,1995）を超えて進む。参加型制度内の政治社会は参加の草の根的概念を市民社会アクターに結びつける。この意味で、政治社会は左翼の大衆政党を形成する根源となっている一般的参加概念を強化している（Offe,1974; Keck,1992）。参加型制度は市民社会レベルでの参加への拡散した要求を国家レベルでの参加の組織的概念に転換する。ブラジルの労働者党（PT）は、まさに草の根の参加理念を参加に求める市民社会アクターの要求に結合するこの役割を果たした。大部分の参加事例において、このイニシアティブは政治社会アクターによってとられた（Avrizer,2009:10）。

そして第4に有効性と制度的デザインとの関連性を指摘できる。参加の研究では、参加型予算編成が取り上げられることが多い（Fung and Wright,2003; Bacqué, Rey, and Sintomer,2005）。それは、参加型予算編成が参加型制度の中心的な成功例であることに理由がある。アプリッサーは、参加型デザインを革新的・水平的な政治諸関係なものを放つ制度的要素として理解している。デザインは中立的ではなく、反対に、様々なデザインが政治的諸制度を組織化する際には

異なる結果をもたらす (Ostrom,2005)。それが参加型制度になるとき、この問題はより重要になる。なぜなら、それは市民社会に既に存在する水平的可能性を強化し、あるいはその政治体制の既存の階層制的諸要素を抑止するからである。参加型デザインの微調整は、これらの諸制度がその可能性を達成するために本質的であり、そのデザインの変数は重要な考察である (Avrizer,2009:10-11; 松下,2012:124-126)。

こうして、ブラジルのPBの経験は革新的発明として広く考えられてきた (Boulding and Wampler,2010; Fung and Wright,2005)。しかし、参加型ガバナンスを支持する広範な合意にもかかわらず、こうした革新の「二面性」を指摘する批判的意見もある (Swyngedouw,2005)が、この点は後に検討する。

<「民主主義の学校」としての審議型メカニズム>

参加型予算は、政策や政策アジェンダに直接影響を与える目的をもつ制度化された発言(機関)を示している。この理念は、対面型の熟議を通じて意思決定や集合的な政策的優先事項の設定において普通の市民に発言の権利を与えることで自治体のガバナンス過程に彼らを巻き込むことである。参加型予算はブラジルやラテンアメリカの多くの場所で、またそれらを超えて採用されてきた。このメカニズムに対する熱狂状況は大きくは次のような期待に基づいている。すなわち、それがより効果的な政府の政策立案を生み出せること、市民に専門知識や経験、影響力を与える方法で政策過程に市民を巻き込むことで民主主義を深化できること、こうした期待である。参加型予算は「民主主義の学校」(Montambeault,2012)と特徴付けることもできる。なぜなら、それは市民が影響を及ぼす必要のある実践の中で彼らを教育するのに役立つからである (Cameron and Sharpe,2012:238)。

2) チリ：埋め込まれた新自由主義

社会主義者大統領、リカルド・ラゴス (Ricardo Lagos) 政権 (2000-2006) とミシェル・バachelレ (Michelle Bachelet) 政権 (2006-2010) は最近のラテンアメリカの左翼政権のなかで穏健な立場に位置する。両政権は彼らの前任者と類似した市場適合理型 (pro-market orientation) 経済諸政策を追求してきた。両大統領はピノチェト独裁の政治的な制度的遺産を克服する努力をし、労働市場政策における穏健化を進め、また、若干の社会政策領域で前進的な成果を遂げてきた。だが、市民参加の推進や組織化と政党への連携を通じた労働運動および社会運動のエンパワーメントの領域ではほとんど改善はなかった。

チリの左翼政権の政治的穏健さの要因と背景はどこから生じたのであろうか。この解明はチリの左翼政権の限界性および今後の課題を浮き彫りにする。端的に言って、それはこの国の左翼政権の指導部の厳しい政治的経験から生じており、その結果、党の一般党員と市民社会との関係構築へのアプローチが生まれている。これらは同盟政府である事実やピノチェトの政治的・

経済的遺産による抑制の結果である（Weyland, *et al.*, 2010）。別の表現をすれば、フロレス・マシアスが主張する「チリの高度に制度化された政治システム」（Flores-Macías, 2012）が果たす役割である。

この「高度に制度化された政治システム」が左翼政府の市場適応型経済政策の実施に中心的な役割を果たしたこと、この点をフロレス・マシアスは強調する。そして、この政党システムの役割は二つの主要な要素を条件にしている。すなわち、穏健な候補者の権力獲得、そして立法府における討議と調整を通じての行政府の経済政策を形成する諸政党の能力である。さらに、チリの手堅い経済実績と徹底した市場適応型改革は、軍事独裁から引き継いだモデルを根本的に変える行動を思いとどまらせた。また、行政府の強さや天然資源賦与、組織労働者の問題など他の要素はチリの市場適応型政策への全般的な支持を説明する際の重要な役割を果たさない、と彼は主張する（Flores-Macías, 2012）。

ウエイランド等のチリ左翼をめぐる分析（Weyland, *et al.*, 2010）とフロレス・マシアスのチリの制度分析および経済政策の継続性に関する考察（Flores-Macías, 2012）は、ピノチェト独裁期に埋め込まれた政治・経済・社会的な遺産の深さとその影響から現代チリの制約を分析する点で重なる部分が多い。以下、ウエイランド等の分析を中心に現代チリの政治的制約の諸契機、埋め込まれた新自由主義と経済改革、社会・労働政策、ポスト・ピノチェトを超える課題などに触れていきたい。

<政治的制約と統御>

現代チリの政治的制約は制度的デザイン（ピノチェト時代の憲法）、左翼政党エリート内の政治的学習、左翼的政党の組織的弱さ、これらが同盟政府である事実、以上からきている。政治的制約の四つのすべての制約は、ラゴスとバチレの両左翼政権を特徴づける穏健さの一因となっている（Weyland, *et al.*, 2010:77）。

ラゴスはサルバドル・アジェンデ以降、最初の社会主義大統領として2000年に政権を獲得した。彼の前任者であるコンセルタシオン（*Concertación de Partidos por la Democracia*）¹⁷の大統領たちと同様に、彼はピノチェト時代の憲法を使って制度化され、権威主義的に制約された政治空間を見出した。この憲法によって押し付けられた基本的な制約の一つは任命上院議員条項であった。これらの上院議員はコンセルタシオン諸政党を上院からコントロールした。こうして、左翼政権はあらゆる重要立法に関して野党と交渉せざるを得なかった。軍事時代の憲法により強制された他の制約は、軍部の主要司令官に対する文民統制の欠如と少数右翼政党に有利な選挙制度であった。

ラゴス大統領期の最も重要な功績の一つは、2005年8月に採用された憲法改正に関する一括の法案であった。とりわけ、それは任命上院議員を排除し、軍部諸部門の責任者を解任する権限を大統領に与え、安全保障会議の諸権限を奪った。2004年に任命された拷問調査委員会の調

査結果の公表は、対外的説明責任を回避する軍事制度によってなされてきた恐怖に光を当てた。それはこれらの制度的変化の基盤を準備するのに間接的に役立った。それゆえ、これらの諸改革は、独裁の最後の明確な反民主的遺産を排除することにより、民主主義への移行を本質的に完成させた。しかし、この一括改革はチリ国家の包括的な制度的編成への全面的な変化とはならなかった。チリの制度的継続性は、ベネズエラのチャベスやボリビアのモラレスによってなされた憲法の根本的な再構成の努力とは全く対照的であった。この相違はチリの極めて長期で強力な憲法支配の伝統や軍事独裁の強さの結果である。軍部はその支配の終わりにそれ自体を成功とみなし、住民の一部にかなりの支持を確保していた。そのことは1990年代の急進的な動きに対して、新たな介入の可能性を現実的にした (Weyland, *et al.*, 2010:78)。

ラゴスとパチェレの両左翼政権の穏健さに影響を与えてきた別の重要な政治的制約として、これらの政権が同盟政府であるという事実がある。同盟形成の強力なインセンティブは二名制 (binomial) 選挙制度¹⁸⁾ に組み込まれた。ラゴスとパチェレ両者の中心的課題は政治的運営と同盟維持の任務、政策イニシアティブに関する同意の達成に関係している。この課題は同盟を構成する政党内の重大な内部分裂ゆえに一層困難であった。移行の初めから大衆とエリートでの主要なイデオロギー分断は、市場適合型陣営と国家介入主義陣営との間よりも、親民主主義陣営と親ピノチェトあるいは権威主義陣営との間にあった (Fuentes1999, Luna2006,Ruiz2006)。しかも、コンセルタシオンとアリアンサ (Alianza por Chile)¹⁹⁾ との間の政治エリート・レベルでも、そしてコンセルタシオン内部においても、市場擁護派と国家の強力な役割を好む人々との間でも一貫した相違があった (Weyland, *et al.*, 2010:79)。

市場適合型経済モデルの維持とテクノクラート型政策形成への関与を共有するコンセルタシオン諸政党出身の一群の政治的リーダーたちは、政治過程を支配し同盟をコントロールした。他方で、貧困と不平等の問題に積極的に取り組むためのより強い国家介入を好む政治家がコンセルタシオンの各政党内にいる。これまで、彼らの影響は歴史的遺産と構造的諸要因によって弱体化させられてきた。しかし、彼らはより開かれた政策形成のスタイル、底辺からの大きなインプット、そして市民社会とのより緊密な関係をも好んだ (Weyland, *et al.*, 2010:80)。

他の制約は、コンセルタシオンの大きな部門が民衆動員に対する忌避を示す傾向にある事実によって生み出される。実際、二つの主要なチリ左翼政党、チリ社会党 (PS) と「民主主義のための党」(PPD) は強力な基礎組織を持つことなしに、あるいは市民社会との結びつきなしにエリート指導の政党として、独裁の間に形成されたか (PPD の場合)、あるいは独裁の後に再建された (PS の場合)。両党のヘゲモニックエリート集団はアジェンデ時代と迫害や追放の経験を経ており、制御不能な民衆の圧力がアジェンデ崩壊の主要な要因であった、と結論づけてきた。それゆえ、彼らは意図的に党の基盤や民衆組織から距離をおいた。党綱領の定式化や候補者選考に向けた公開討論や民主的手続きに対する党の抵抗は、チリ左翼の組織的能力を

弱めている（Weyland, *et al.*, 2010:80）。

基盤からのインプットの弱さは、政府と官僚が現状からの急進的な出発を回避させる傾向を強める。かわりに中道に向かうことで妥協を追求する。これは確かに左翼政治家がチリで持つマヌバーの余地を拡大したが、それはまた民衆が支持し、右派が反対する改良的政策への人民の支持を動員する機会を彼らから奪ってきた。労働法改革は多分このことが最も明らかになる領域である。この隔たりに固有な別の潜在的危険がある。社会組織のリーダーたちは政府内に交渉相手となるべき信頼できるパートナーを持っていない。彼らがもし何かを達成したいと思えば、街頭での示威運動に頼らなければならない。これは政府を苦しい立場に置いた（Weyland, *et al.*, 2010:81）。

<新自由主義改革と左翼政権の経済運営>

軍政期に行われた経済的転換の結果として、チリは途上国世界で最も開かれた経済制度のひとつになった。新自由主義がどのくらい根づいており、それがどの程度チリ社会の関連する部門に浸透してきたのか。チリ人は1973年以来この国の支配的パラダイムとして新自由主義的経済政策に慣らされてきた。当初、新自由主義はピノチェト政府のエリートに支持されていたが、1982年の債務危機直後にこのモデルは社会の広範な部門に届き、ビジネス部門や学問分野、そして野党にも共通に拡がった。

独裁期（1973-1990）の新自由主義の実施は二つの主要な段階に区分できる。すなわち、このモデルが導入された初期の「急進的な」時代と1982年以降、あるいは「プラグマティック」な時代——新自由主義が真に社会に浸透し始めた時期——である（Silva, 1996:306）。急進的な時期（1975-1982）は「容赦のない経済安定化プログラム——しばしばショック療法と呼ばれた——と価格、貿易、資本市場を含む多くの経済の急速な自由化」を目撃した。諸措置の実施は極端にドグマティックであった。この時期、新自由主義政策の企画と執行に責任をもつテクノクラートは、急進的経済変化を推し進めるためにピノチェトを無条件に支持していた。彼らは政治的圧力から効果的に遮断され、ビジネス部門の限られた分派との活動していた。

1982-1983年、GDPが突然10%下落した。ピノチェト政府は市場適応型ドグマを和らげ、「プラグマティックな新自由主義」（Silva, 1996:305）と称されたより柔軟な政策を採用した。その結果、政府は市場の調整に関与し、官僚制のすべてのレベルでビジネス界の広範な部門を経済政策定式化に参加させるために包摂した（Flores-Macías, 2012:166）。

この危機の前、ビッグ・ビジネスのみが新自由主義パラダイムに社会化されてきた。Cruzat-Larraín や Banco Hipotecario de Chile (BHC) のような大企業コングロマリッドは「急進的な」時期に初めから独裁とともに活動した。しかしながら、「プラグマティックな新自由主義」の時期、この協力関係は大規模な企業家連合の包括組織、「生産・商業連合」(Confederation for Production and Commerce) のような企業家団体にまで拡大した（Silva, 1993）。ビジネス

部門と政府との和解の一部として、ピノチェトはビジネス界の著名人をテクノクラート主導下のトップ官僚のポストに任命した。政府ポストへのビジネスの正式な統合は、多くのビジネス部門を新自由主義モデルに漸進的に吸収するのに貢献する媒介網形成に役立った (Flores-Macías,2012:167)。

こうして、さまざまな部門による新自由主義パラダイムの長期にわたる広範な同化過程結果、チリにおける市場正統派の国内化は、諸政党間のイデオロギー面での距離を縮める結果となった。コンサルタシオンが政権に到達する時期までに、自由市場経済と経済発展に向けた民間部門の中心的役割に関する強力なコンセンサスがすでに存在した。軍事政権への反対が1989年の大統領投票で多数を獲得する機会があったとしても、それは正統派経済政策の容認を明らかにしなければならなかった (Flores-Macías,2012:167)。

以上のように、左翼が政権を獲得したとしても、その経済運営はきわめて限定されたものであった。左翼政権の経済運営の実績を要約すれば、チリの左翼政府はその前任者たちの正統派経済政策を維持してきた。しかし、彼らは社会的平等、正義、連帯への左翼的関与に鼓舞されより普遍的な社会保護制度に向かう明確な社会政策を追求してきた。もっとも重要なことは、輸出主導型成長が銅、木材製品、農産物にかなり依存していることである。技術的改善はほとんど行われてこなかった。研究開発 (R&D) は国際比較で低く、とくにそれへの民間の参入は低い (Weyland, *et al.*, 2010:86)。また、チリ・モデルのさらなる弱点は低い労働力参加率である。これは1999年以降、約55%前後であった (Weyland, *et al.*, 2010:87)。

右派の過剰代表と強力なビジネス・ロビーから生ずる制約が極めて明らかになる領域が税制政策である。1990年の交渉で、コンサルタシオンは銅収入税を10%から20%に増加することを望んだが、15%で解決しなければならなかった。ラゴス大統領はすべての税を拡大する必要を強調したが、銅収入税率を17%に上げることができたにすぎなかった (Weyland, *et al.*, 2010:88)。

<分断される労働運動>

チリの戦略的産業である銅産業における銅鉱山組合の役割に注目してみると、ローカルおよびナショナルな市民社会と国家の対立が明らかになる。国家、市民社会、市場がローカル・レベルでどのように相互作用するのか。この問題はナショナルとグローバルなコンテキストではそれは制限される (Nem Singh,2012)。チリの新自由主義型変容の枠内で銅鉱山部門の労働関係を見ると、労働者の交渉力は最初限定されていた。なぜなら制度的制約や国家、市場、労働者の新たな三者関係に埋め込まれた権力関係、そして、資源抽出モデルを批判する労働者を横断する連帯の欠如、これらのためである。チリの銅ガヴァナンスは、その産業の全国的な重要性にもかかわらず、鉱山での紛争をローカル・レベルに抑えることができた。これは紛争を企業レベルに委譲し、組合を政策形成から締め出し、彼らの参加を賃金と諸条件の問題に厳しく

制限し、それゆえ組合の影響を最低限銅ガヴァナンスに保つことで達成されている。かわって、強力な鉱山評議会（Consejo Minero）のような民間部門の企業グループは、全国的銅産業や抽出産業の政策を形成するに全国レベルで特権が与えられている。さらに、労働者は常雇労働者と契約労働者に分断されており、前者は後者よりも良い賃金と条件を獲得し、その結果、これらの諸条件の相違から労働者間の対立があり、ローカルな企業レベルに紛争を制限されているゆえに労働者と管理者との軋轢がある。しかし、これにも拘らず、高水準の組合組織化、戦闘性、鉱山組合から生まれるネオリベラリズムへの強い批判がある。しかし、チリ国家によって組合に押し付けられた構造的諸条件のために、また言うまでもなく、先住民のローカルなコミュニティのように、抽出産業を批判する他の諸部門との同盟を形成する能力がないために、この有効性と影響は最小限にされている。これらすべては、国家が如何に市民社会を分断し、それゆえ、変化を推進する能力を弱めるのか、こうした点で注目すべき事例を提供している（Cannon and Kirby,2012: 201; Nem Singh,2012:141-157）。

<社会政策と労働立法>

社会政策は政権の同盟からくる諸制約と強力な右派の下にあるとはいえ、革新的方法で推進された。ラゴス政権のもとで導入された基本的改革は、ヘルスケアにおけるプラン AUGE、貧困と闘う「連帯チリ」（Chile Solidario）、失業保険、離婚の合法化、労働立法改革の試みであった。

ウエイランド等はチリ左翼政権の決定的な問題性と課題、すなわち、政府がいかなるイニシアティブを発展させなかった領域として、組合とその他の社会運動の強化、政党と市民社会との連携の確立を指摘する。これらの運動を弱いままにし、左翼政党との結びつきを強めなかったことは、政府が強力なビジネス部門への対抗力を構築することで社会における権力バランスを変えるに失敗したことを意味する。政治的指導部のトップ・サークルも内部の参加型・民主的な生活と強力な持続的リクルート運動をもつ組織として彼らの政党を強化してこなかった。一方で、これらの不作為は指導部上層のマヌーバーの余地を保護し、他方、メンバーにとって正統な諸決定を生み出すような内部対立の解決のための制度的チャンネルを指導部から奪い、広範な組織基盤を彼らから奪ってきた。それらはまた相互信頼に特徴づけられた社会運動や組合との関係を指導部から奪ってきた（Weyland, *et.al.*, 2010:96）。

こうした認識のもとに、「もしこれらの社会アクターが変化に向けて圧力を行使したければ、かれらは大衆動員と対決戦術に訴える必要がある。対決はリーダーたちの統制から逃れる可能性」をもたらす、このようにウエイランド等は指摘する。それには、「最も成功した社会民主的プロジェクトは左翼政党と社会運動の同盟により実行されてきた」（Weyland, *et al.*, 2010:97）という歴史的経験を踏まえているのであろう。

<チリ政治システムの限界の現れ>

最後に、チリの政党システムにも劣化の兆候が見られ始めていることに注目することは重要である。この兆候は有権者の幻滅を高めていることや、とくに、若者を中心にした制度的チャンネルの外側での民衆の示威運動を含んでいる。2006年と2007年の学生のデモ（「ペンギン革命」）はその適例である。それは学生の要求を実現できなかったが、政府のイメージにダメージを与えた（Weyland, *et al.*, 2010:81）。

ハラ・レイエスは、「ペンギン革命」とそれを継承する学生の反乱（2011年）が如何にチリの「和解」国家の硬直性に異議申し立てをし、市民社会のその運営が参加拡大を要求しているのか、この点に光を当てている（Jara Reyes, 2012）。「ペンギン革命」、すなわち、国の教育サービスの諸条件改善を要求したチリの中学生による多様で持続的な抵抗は、ピノチェト後のチリにおける前例のない抵抗運動であり、それはチリ市民社会の受動性ゆえに注目された。それは社会主義者の大統領バチレを鼓舞して大統領教育諮問会議を設立させたが、それは国の代表、教育専門家、講師、抵抗する学生代表からなっていた。その結果、それは国家による参加型メカニズムの新たな形態の形成の試みを示していた。ピニェラ（Sebastian Piñera）大統領はその約束を守らず、2011年より決定的な市民社会の抵抗に直面した。この抵抗は、ピノチェト独裁から生まれた「国家 - 市民社会」関係の終焉と社会変革に向けたより大きな力としてのチリ市民社会の再生の前触れに思われた（Cannon and Kirby, 2012:195）。いずれにしろ、伝統的諸政党が社会の諸要求を接合し、ポスト権威主義のチリにおける漸進的改革ペースを変化させる段階に来ている。

3. 参加型民主主義の限界

1) 継続する市民社会への国家統制

ラテンアメリカにおいて参加と代表制の単一モデルはない。参加と代表制の関係は多様であり発見的でもある。ラテンアメリカは多様な民主的モデル構築に向かっており、参加の役割は様々である。多様なレジーム内における参加を評価するさい、参加の目的を明らかにすることが必要である。達成されるべき参加メカニズムは、またその手段は如何なる方法が「よい」のか。これは一律に論じることはできないであろう。

例えば、参加は民主制を高めるのか、そうでないのか。ある種の参加は権威主義レジームと矛盾しない。キューバは共産党が権力を独占する高度な参加型政治システムの一例である（Cameron and Sharpe, 2012:245）。それでは、ベネズエラにおける民衆参加の事例はどうか。それは、キューバで構築された同種のトップダウン型、国家統制型大衆組織の構築を目標にしており、それゆえ民主制の強化を目標にしているのか、この点は議論がある。しかし、ベネズエラが競争選挙は維持していることは、キューバと重要な違いである。エクアドルとボリビアの事例でも、それぞれの新憲法の背後にある参加型理論の間の大きな隔たりがある。両方

の事例において、参加の潜在性は国の優先課題により制限され、それは国家の中央集権化や優位を追求する垂直的権力関係を伴う。また、市民社会を構成する諸部分に対して、国家は選択的・差別的に優遇措置を付与している（Schilling-Vacaflor and Vollrath,2012; de la Torre,2012）。

エクアドルにおいて、先住民グループはコレア大統領によって「アウトサイダー」として扱われている。他方で、「市民」は大統領から特権を与えられている（Cannon and Kirby,2012:196）。チリにおいて、鉱山労働組合よりも全国的な政策形成に影響を及ぼす鉱山会社に優先的待遇が与えられている。さらに、労働組合内では、それを代表する工場の常雇労働者が契約労働者より特権を与えられている（Nem Singh,2012）。チリでも教育の「専門家」、とくに右翼シンクタンクから引き抜かれた専門家が大統領諮問会議を支配している。他方、この会議の審議にほとんど関心を払わず最終的な政策を形成するのは結局、チリの「妥協国家」の諸機関である（Jara Reyes,2012）。

それぞれの事例において、市民社会のある部門は国家との対話者として他部門に対して特権が与えられている。この場合、市民社会を支配しているのは国家である。それゆえ、国家のプライオリティが「国家 - 市民社会」関係を形成・決定し、国家はほぼいつも優位を占めている。ここでもネオリベラル型国家ガヴァナンスとの国家対応の継続性、すなわち政策形成に対するテクノクラートの依存とトップダウン型意思決定パターンの持続性を見ることができる。

2) 左翼政権の行方と「国家 - 市民社会」関係の展開

ブラジルの参加型予算（PB）のような参加型ガヴァナンスは革新的な発明であり、社会正義を生み出してきたと広く考えられてきた（Boulding and Wampler,2010; Fung and Wright,2003）。1990年代半ば以降、PBの経験は、とくにポルト・アレグレの経験は「エンパワーされた参加型民主主義」（Fung and Wright,2003）、「再分配型民主主義」（Santos,2005）、あるいは「民主的革新」（Avritzer and Navarro,2003）を推進する最良の方法の一つとして政治領域やアカデミックな社会で評価されてきた（Leubolt, *et al.*, 2012:78）。

PBは左翼政府のもとで参加型ガヴァナンスの象徴的なメカニズムとなった。しかし、PBの分析で代表制民主主義モデルと参加型民主主義モデルの諸要求間の基本的対立がしばしば見過ごされている。Leuboltらはポルト・アレグレとOsasco²⁰⁾におけるPBの二つの経験を検討して重要な論点を次のように指摘している（Leubolt, *et al.*, 2012）。

第1に、PBは自律的市民社会によって占められた理想化されたハーバーマスの公共圏であるどころか、それは公共フォーラムとしてのグラムシ的なヘゲモニー闘争に従っている。それゆえ、市民社会での権力関係は国家に影響を与え、また国家によって影響を受ける。

第2に、この関係の主要な導管は政党、あるいは政治社会を通じて起こる。政党を通じて、

国家は「戦略的選別」過程で一部のセクターに特権を与える。この過程は通常、国家の公式な境界を超えて存在し展開する諸力と諸権力に依存している。しかし、最終的にそれは国家の目的を絶えず選択的な「公的」ビジョンに結びつけることで、特殊なことと普遍的なことを和解させるためヘゲモニー的ビジョンを求めて統一を押し付けようとする。

市民社会と政治社会についてのこの解釈は、多くの点でPB自体の中に現れている。第1に、ポルト・アレグレにおいて、PBは与党、労働者党（PT）の支持による立法通過を推進した。PTは議会で絶対多数を持っていなかったので州議会によって通過してこなかった。第二に、OsascoではPBは政治的キャリアのスプリングボードとして利用されてきた。多くのPB審議会メンバーは政党メンバーあるいは支持者でもあり、こうしてPBは社会的・政治的リーダーにとっての選挙支持の源泉をも提供している。それゆえ、政治社会と市民社会へ相互に重なり合っている（Leubolt, *et al.*, 2012:88-91）。

キャンノンとカーバイはLeuboltらの主張を踏まえて、PBの課題を以下のように提起する。

「PBは新しい自律的「公共圏」の提供というよりも、むしろローカルな州の戦略的選別を変えたに過ぎない。それは人民諸階級を強化し、とくに住民アソシエーションを支援し、彼らに意思決定過程へのアクセスを提供した。だが、他方、それは政党活動家のための新たな政治領域を開いてもいる。PBはローカルな州の制度化に影響を及ぼしてきたが、またその制度化から生まれてきた新たな政治の多数派によっても変更を受ける。それゆえPBは、より理念的な評価よりも「特定のコンテキストにおける具体的権力関係」により多く依存している。この分析は政治社会領域を、すなわち市民社会と国家とのインターフェイスを明らかにする。しかし、それはしばしば国家-市民社会関係の幅広い分析を見過ごす。そして左翼がより強固に権力を確立したとき、PBが如何に発展するのか、この問題を浮上させている」（Cannon and Kirby, 2012:198）。

3) ポピュリズムに委縮する「国家 - 市民社会」関係

<自律的組織空間を取り込む誘惑>

歴史的に、ポピュリスト指導者は市民社会を掘り崩し、市民の自立的形態が成長する可能性を掘り崩した（Oxhorn, 2009）。古典的ポピュリストも、急進的ポピュリストも、市民権を社会的諸権利と等置し、社会プログラムを忠実な支持者に向けた。ベネズエラもエクアドルも様々な社会運動を進展させる方向での自立的市民のための組織的空間を狭めるか、あるいは掘り崩している。

ボリビアでは、先住民民衆のエンパワーメントと社会運動の強さが、彼らの法的枠組みと正義の法典を承認する新しい多文化的市民権の形態を与えるかもしれない。しかし、現実的あるいは潜在的な天然資源開発地域で先住民と国家との間の紛争が続いている。これらの行方は、

権力を集中させる権威主義的誘惑に社会運動とモラレスが対抗できるか、この点に注目される（Crabtree,2013）。

ベネズエラとエクアドルでは、21世紀の新たなポピュリズム型「カウディーリョ」が自分たちの手に権力を集中しており、国家からの市民社会の自律性を保証する制度的空間、ならびに権力分立の両方を掘り崩している。以下のデ・ラ・トーレとアルンソンの見通しは、より詳細な分析が必要だが留意する必要がある。

「新自由主義のもとで市場が脆弱な市民社会に浸透し、それを弱体化すれば、国家は21世紀型社会主義のもとで社会運動を統制し取り込もうとしている。ベネズエラとエクアドルで、またある程度ボリビアでも、独立した社会的アソシエーションや組織を結成し、報復の恐れなく自分たちを表明する市民の諸権利は掘り崩され攻撃されており、同時に出版・報道の自由は奪われている」（de la Torre and Arnson,2013b:33）。

上の指摘に関して、例えば、コリア政権を取り上げれば、その現時点での評価は多義的かつ多面的になるであろう。コリアは新自由主義政策を取り除くことを望んだ社会運動の支持のおかげで権力をついた。社会正義を促進するために、彼らは経済と社会における国家の役割の拡大を唱道した。鉱物資源の記録的価格のおかげで利用可能な極端な諸資源を活用し、国家の強化と社会支出の拡大の約束を充足している。この意味で、彼の政権は新自由主義の諸政策をある程度押し戻している。しかし、石油輸出ブームは同時に、経済の採掘生産基盤を維持し高めている。鉱業に開かれた政府の政策と新たな油田開発はエコロジストや農民、先住民の運動との対立に向かっている。

コリア政府は積極的な市民を基盤に急進的民主化のプロジェクトを約束した。しかし、チャベスのベネズエラとは違って、エクアドルでは参加型民主主義を推進する如何なる制度も創設されてこなかった。結局、デ・ラ・トーレのコリア政権に対する以下のように帰着している。

「コリア政府は統治のテクノクラートのアプローチに従ってきた。テクノクラートは社会運動の権力と影響力を縮小するために国家を使い、一方で、社会正義に関与する寛容な父として大統領の姿を促進する。コリア政府は対話の空間を閉じ、市民社会と強い公共圏の発展を妨げている。社会運動との争いが拡大するにつれ、コリア政権は市民的権利を育成する制度的空間を構築し対話を促進するのではなく、権威主義的性格を強めている」（de la Torre,2012:76）。

<「民主的障害という危険」>

上述のように、参加型民主主義の諸制度を掲げる左翼政権であれ、国家が社会運動を統制し取り込み、市民社会の自律性を保証する制度的空間を侵食する可能性や危険性は不可避ではない。同時に、市民参加型政治の類型が国家との結びつきを回避する必要性を肯定することは現

実的でもないし、むしろ否定的な結果をもたらす。この両面性に絶えず配慮する考察が重要になる。ここに、「国家 - 市民社会」関係の具体的なあり方を経験的に模索・追求する意義の一因がある。簡単に補足しておこう。

一方で、直接参加型の諸制度が市民の自律性を強化するのではなく、権力自体の拡大につながる危険がある。これらの諸制度においても、強力な執行部や支配政党がその権力と均衡を保とうとする諸制度に対抗して一定の集団を動員するためにクライアント型メカニズムを利用するとき、あるいは重要な資源配分に影響を与えるために反対派から機会を奪うとき、参加はきわめて反民主的な性格をとる。チャベス政権下のベネズエラの事例は、「政治変革の過程が様々な様相のもとに如何に参加が爆発したのかの証人であった事例である。それはしばしば市長や知事や議員のような代表者を、とりわけ野党のそれを犠牲にした」(Cameron, Hershberg y Sharpe,2012a:20)。

他方、市民の直接参加の諸制度が国家によって促進されている事例もある。例えば、既に考察したように、ブラジルの参加型予算編成は、選挙で当選した労働者党(PT)の市長の支援を受けてきた。同様に、中産階級の有権者やビジネス集団、組合、教会からなる支持基盤からも支援されてきた(Abers,2000; Fung,2011)。また、民衆の参加が制度化されただけでなく、新自由主義への直接的回答の中で「憲法上も擁護されてきた」(例えば、ベネズエラやボリビア、エクアドルでも)。ある場合には、ボリビアのように、憲法改正プロセス自体が何らかの方法で市民参加を取り込むために設計されてきた(Cameron, Hershberg y Sharpe,2012a:19)。

したがって、高水準の参加型制度が競争的普通選挙を実施し、同時に市民にとっての重要な問題を基礎に構築された参加を促進することは可能である。この可能性は、参加型諸制度が提起されるに至ったラテンアメリカの民主主義における代表制の危機や、すべて市民の権利や正義を保証する選挙民主主義の挫折といった苦い歴史的経験から考えられるべきであろう。

注

- 8) したがって「急進的ポピュリズム型潮流」というカテゴリーは適切ではなく暫定的に使用する。
- 9) 例えば、チャベスは自らが司会を務める「アロ・プレジデンテ」というテレビ番組を通じて政府の政策を訴え、また民衆の要求を取り上げていた。
- 10) 1999年ボリバル憲法は、ベネズエラの家権力を五つの権力の分立体制と規定している。すなわち、立法権力、行政権力、司法権、(検察庁とオンブスマンからなる)市民権力、そして選挙管理委員会の五つである。また、同憲法は選挙管理委員、検察庁長官、最高裁判所裁判官は広範囲のセクターが参加する選出委員会によって選出されると規定している(坂口,2008)。
- 11) 地域住民委員会の役割を説明するのに、マッカシーはオストロムの「共同生産」概念(Ostrom,1996)を活用している。
- 12) 筆者は以前、ゼロ・サム型権力観を超える必要性を強調し、その批判的検討を行うなかで、マイケル・マンの家権力の二類型を肯定的に紹介した。その際、シュー・ワンの家と社会の相互エンパワー

メントの議論（Wang,1993）も踏まえた。マンの国家の「基盤型権力」は、もう一方の「専制型権力（despotic power）」と対比されるが、改めてこの二類型を再確認することは、本稿でのラテンアメリカの「新左翼」を検討するうえで有益だろう。以下、マンの主張を簡単に要約しておく。

専制型権力は市民社会に対する国家エリートの配分的権力に関係する。それは「国家エリートが市民社会グループとの日常的な交渉なしに行える広範な活動に由来する」（傍点、筆者、以下同様）。反対に、基盤型権力は「専制的ではない中央国家がその領域に浸透し、論理的に決定を実施する制度的能力」である（Mann,1993:59）。この基盤型権力は集合的権力、すなわち、「社会を経由した権力」であり、国家基盤を通じて社会生活を調整する。国家が社会的変化を促進する役割の重要性は、その基盤型権力に比例している。実際、国家権力の2類型の間には関係があるが、基盤型権力は必ずしも専制型権力を伴うものではない。反対に、基盤型権力は、国家自体が市民社会内の諸勢力の単なる道具である可能性を認めている。この点で、専制型国家権力はいつも市民社会グループとのゼロ-サム型対立にある。他方、基盤型国家権力は強固で強い自発的な市民社会の発展を伴うことができる。いわば、集合的道具としての国家権力は市民社会の社会的基盤の発展によって強化される。以上がマンの国家権力の二類型の要約である（松下,2007:35-37）。

- 13) コレアは5年で6回の選挙に勝利している。次の勝利である。憲法修正のための召集のためのレフェレンダムで80%の賛成（2007/8）、新政党、祖国同盟（Alianza País）が制憲議会で多数獲得（2007/9）、新憲法の承認選挙で有権者の3分の2を獲得（2008）、大統領選挙勝利、得票率52%を獲得（2009/4）、大統領に特別権限を集中させるレフェレンダム、僅差で承認（2011/5）、以上である。
- 14) 1997年にアブダラ・ブカラン（Abdalá Bucaram）大統領打倒後に設立された「人民評議会 people's assemblies」、2000年にハミル・マワ（Jamil Mahuad）大統領期を終わらした蜂起の時期に形成された「人民議会 people's parliament」、そして2005年にルシオ・グティエレス（Lucio Gutiérrez）が権力から取り除かれた後に結成された「地区会議 neighborhood assemblies」のような急進的な議会型民主主義（assembly democracy）の制度が短期間だが設立されている。
- 15) APの設立メンバーの一人、アルベルト・アコスタ（Alberto Acosta）が制憲議会の議長であったとき、その目標は多角的な熟議に行くことであった。それは熟議民主主義の実験であった。しかし、結局、コレアは制憲議会議長からのアコスタの辞任を彼の政党の政治局に要請した。コレアの望みに合わせて新たな議長の任命後、制憲議会はその仕事を早め、スケジュールをこなした。新憲法は投票の64%のレフェレンダムで承認されたが、その中身の熟議を犠牲にし、その内部的な制度手続に従わなかった（de la Torre, 2012:70-71）。
- 16) 筆者はこれまでブラジルの参加型予算編成について若干の考察を公表してきた（松下,2007:第6章；2012:第6章）。以下の当該項目は筆者のこうした成果を一部活用していることを断っておきたい。なお、小池（2014）は、ブラジルの革新的諸制度に注目し、市場か国家かという二項対立的な議論を超えた市場、国家、市民社会からなる多元的経済制度を追求する「社会自由主義国家」の枠組みからブラジルの挑戦を検討している。とりわけ、本稿との関係では第2章が参考になる。
- 17) コンセリタシオンは中道左派連合でキリスト教民主党（Partido Democracia Cristiano:PDC）、民主化のための党（Partido por la Democracia:PPD）、社会党（Partido Socialista de Chile）から構成されている。
- 18) この選挙制度に関しては、北野（2008:177-179）参照。なお、チリの選挙制度全般の歴史的分析は、吉田（1992a;1992b）がある。
- 19) アリアンサは国民革新（Renovación Nacional:RN）と独立民主同盟（Unión Demócrata Indipendiente:

UDI) の右派連合である。

20) Osasco はサンパウロ市西部に位置する人口約 70 万の都市である。

[以下、次号に続く]

(松下 冽, 立命館大学国際関係学部教授)

Can the New Latin American Lefts overcome Populism? (2)

Latin America has made progress toward more open and democratic political systems over the last three decades. Some democratic institutions have direct and popular participation which is different from the elected, representative institutions normally associated with democracy in Western Europe and North America. These new forms of popular political participation are giving voice to poor groups and those previously excluded. But this new wave of participations raises populism, which has the redemptive face of democracy, and its emotional style draws previously-excluded people into the political area. Recently Presidents Hugo Chávez of Venezuela, Evo Morales of Bolivia, and Rafael Correa of Ecuador have provoked passionate debates on the rebirth of radical-national populism.

This paper focuses on the possibilities and limits of the construction of democratic governance in the new Latin American Lefts from a perspective based on state- civil society relationships.

Chapter 1 examines the political and economic background of the resurgence of the Latin American Lefts. Chapter 2 explicates relationships between populism and those resurgent Lefts.

Chapter 3 examines affinities and ambiguities in the relationship between populism and democracy. Chapter 4 considers the possibilities and limits of participatory democracy including cases of radical populist regimes and social democratic groups. The final chapter looks at the construction of democratic governance beyond post-neoliberalism.

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

