

終章 21世紀ラテンアメリカにおける国家と市民社会組織の関係

著者	宇佐見 耕一
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	研究双書
シリーズ番号	626
雑誌名	ラテンアメリカの市民社会組織：継続と変容
ページ	255-262
発行年	2016
章番号	終章
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://doi.org/10.20561/00049446

終章

21世紀ラテンアメリカにおける国家と 市民社会組織の関係

宇佐見 耕一

1980年代以降ラテンアメリカにおいて市民社会組織は、その活動分野や組織の数において大幅に拡大し、政治学や社会学研究のひとつの重要な研究対象となった。とはいえ、ラテンアメリカを対象とした研究者から、同地域における市民社会は欧米のそれと歴史的背景や、その内容自体も異なるとの議論が出されていた。そこで本書ではベストフの第3セクターの議論を援用し、ラテンアメリカの市民社会はその地域の歴史的展開を背景に、国家や経済といった隣接領域と相互に影響しあいながら形成されてきたものであると把握することにした。他方こうした市民社会組織の役割が注目される間、ラテンアメリカにおいて市民社会の隣接領域である国家は、1980年代に権威主義体制から民主主義体制への移行を果たした。本書の問いは、民主主義体制への移行を経たラテンアメリカにおける国家と市民社会組織はどのような性格のものであるのかというものである。とはいえ21世紀の今日に至るまで市民社会組織の隣接領域で起きた変容は、民主主義への移行にとどまらない。経済的領域において第2次世界大戦以降ラテンアメリカにおいて中心的位置を占めてきた国家介入型の輸入代替工業化は、1980年代の経済危機によりその限界が鮮明となり、1990年代以降市場機能を重視する新自由主義経済政策へと移行していった。21世紀のラテンアメリカの市民社会組織は、こうした隣接領域における二重の移行を経て構成されたものであった。本書の課題である

国家と市民社会組織の関係を考察する際にも、現在の市民組織がこうした二重の移行を経て成立している点を視野に入れておくことは必要不可欠な点である。

こうした二重の移行のもとで、ラテンアメリカの国家と市民社会組織の関係がどのような性格のものになったのかという本書の課題は、より具体的に以下のふたつの課題に分けることができる。それは第1に、利益媒介システムあるいは政策形成過程としての国家と市民社会組織の関係であり、第2は民主主義体制と市民社会組織の関係である。第1の利益媒介システムあるいは政策形成過程として国家と市民社会組織を検討するという課題は、第2次世界大戦後多くの域内諸国で何らかの形式のコーポラティズムが存在し、それが利益媒介あるいは政策形成に影響を与えていたという先行研究に基づいている。そこから二重の移行を経てそうした利益媒介システムや政策形成システムは、どのような変容を遂げたのかという課題が設定されることとなる。そこではコーポラティズムが何らかの形で継続しているのか、あるいは存在していないのか。コーポラティズムが継続した場合、どのような形態のコーポラティズムが存続しているのか。あるいはコーポラティズムが存在しない場合、どのような形態の利益媒介システムあるいは政策形成システムが構築されたのかというさらなる問いが提起される。

第2の民主主義体制と市民社会組織の関係を明らかにするという課題は、民主主義定着後の代表制民主主義に関する先行研究より、市民社会を理解するためには国家と市民社会関係を理解する必要があることから提起されたものである。代表制民主主義に対して市民社会は、社会的アカウントビリティを通してその監視機能により、多元性とアイデンティティ政治を通してそのアドボカシー機能や政府に対する直接的な利益表出により、また参加型制度により貢献することが先行研究により示されている。他方、クライアテンリズムやボークバレルは代表制民主主義を阻害するものである。第II部はこれらの視点をふまえて、民主主義と市民社会組織の関係を考察するものである。以下各章の概要を記す。

第I部の第1章「メキシコにおける政労関係の継続と変容——労働法制改革をめぐる政治を中心に——」では、2012年に雇用関係の柔軟化を促進するよう労働法が改正されたが、経済部門に比べて労働部門の自由化がなぜ遅れたのかを課題としている。それを説明するためにムリージョの労組のリーダーシップをめぐる政党間競争と、労働者の利益代表をめぐる労組間競争から、その政権の新自由主義政策に対するリアクションを説明するという分析枠組みからヒントを得て、新自由主義政策に対する労組のレバレッジを検討することとし、次のような結論を導き出している。すなわちコーポラティズムの構造をもっていた政権では、労組のレバレッジが高く、2000年にPAN政権成立後も、労組によるアドホックなレバレッジにより労働法改革は阻止され、これらがメキシコにおいて経済面に比して労働面での自由化が遅れた理由である。それがPAN政権末期の2012年に、労働組合のレバレッジが弱まったときに労働法を柔軟化する改正が成立した。とはいえ、21世紀になってからの多元的協議の構想は早々に挫折し、政府・政党と労組の力関係が政策形成にとって重要であるという構図は基本的に継続している。

第2章の「ボリビアにおける国家と強力な市民社会組織の関係——モラレス政権下の新鉱業法の政策決定過程——」においては、ボリビア鉱山協同組合という強い市民社会が政策決定の自律性をもたない弱い国家のもとでどのように政策形成を成し得たのかという課題を、新鉱業法の成立過程を事例として検討している。結論として、鉱山国有化を含む新鉱業法のように、特定の市民社会組織から強い抵抗運動が予想される場合に、政府はアドホックに合意を得ようとし、アドホックな政策アリーナが形成される。最終的に鉱山組合は天然資源の国家管理を認めるという妥協を強いられた訳であるが、そこには鉱山協同組合の大統領との政治的同盟を優先させた戦略があった。その背景には、いかに強い市民社会組織といえども権力を集中させた大統領との関係を重視せざるを得なかったというボリビアの権力集中システムが存在していた。

第3章「ポスト新自由主義期バレーの労働組合と国家——20世紀の状況と

の比較——」においては、20世紀の国家と労働組合の関係の検討から三つの問いを設定し、21世紀のペルーにおける国家と労働組合との関係を解き明かそうとしている。21世紀のペルーの労働組合に関する分析を行った結果、以下のような結論を得た。第1にポスト新自由主義の影響に関して、労働組合をめぐる政治的ダイナミズムに変化はみとめられなかった。第2の労働組合と左派系政党との関係については、各組合・連合組織が、左派系小政党のひとつに従う形で存在してきた状況に変化は起きなかった。第3の労働組合の他組織との関係について、垂直的な政党とつながる関係がみられる一方で、自組織と類似の労働問題を抱える社会の他の部門との水平的な協調関係を幅広く構築することはなかった。総じて20世紀に観察されたペルーにおける労働組合の特徴は21世紀になっても維持され、それゆえ国家と労働組合関係にも大きな相違はみられなかったと結論している。

第Ⅱ部第4章「ベネズエラにおける参加民主主義——チャベス政権下におけるその制度化と変質——」では、チャベス政権下において参加型民主主義を切り口として国家と市民社会組織の関係がいかなるものであるかを明らかにすることを課題としている。ベネズエラではコーポラティズム的なプント・フィホ体制が崩壊以降、参加型予算等市民社会の政治参加の萌芽がみられた。チャベス政権成立以降は、2006年の地区住民委員会制度が法制化された。法制化以前の地区住民委員会は他の市民社会組織と同等の位置づけであったが、法制化以降は、チャベス政権のめざす社会主義モデルのなかに位置づけられた。そのため、チャベス政権では市民の政治参加を当初の目的とした地区住民委員会は国家の統治機構の一部となり、チャベス政権に賛同しない市民社会組織は参加のシステムから排除されるに至った。

第5章「分配政治とブラジルの市民社会——連邦政府から市民社会組織への財政移転の決定要因——」では、なぜ市民社会の強化が代表制民主主義の質の向上につながらないのかという問いを立て、それを解明するためにどのような市民社会組織の財政移転案が連邦政府に採択されやすいのかを明らかにすることを課題としている。そこでは、連邦政府から市民社会組織への財

政移転にクライエントリズムやポークバレルが介在しているのかといった問題が扱われる。こうした問題を明らかにするために統計分析が行われた。計量分析の結果、労働者党によるポークバレルが比較第一党である下院ではなく、多くの閣僚ポストを押さえている官庁の決定過程で発生している可能性が示された。他方、計量分析はクライエントリズムの影響がないことが示されている。本章の財政移転に焦点を当てた分析により、ブラジルの国家と市民社会組織のあいだにはクライエントリズムはみられなかったが、特定の地域における不特定の人々に対して党派的利益を供与するというポークバレルが存在することが証明された。

第6章「ブラジルにおける国家とキリスト教系宗教集団の関係——福音派の台頭と政治化する社会問題——」においては、近年ブラジルにおいて政治的に争点化している中絶とLGBTというイシューに焦点を当て、国家とキリスト教系宗教団体との関係のあり方を明らかにすることを課題としている。まず国会レベルでは、福音派議員が集まり形成された議員団が国会の場において、言説プロセスに影響を与え、自らの利益を、すなわち中絶やLGBTの権利に関して反対する立場を政治社会に反映しようとする「影響の政治」を実践していることが明らかにされた。しかし草の根レベルでは、福音派においてもカトリックにおいても中絶やLGBTの問題を抱える大衆の利益を実現するために活動している宗教団体関係者が存在することが明らかにされた。総じて中絶やLGBTに関する宗教関係者の国会での政治的行為や草の根レベルでの活動は、多くの国民の意識、社会的規範および政治文化に影響を与えていることが示された。また、国家と市民社会組織の関係が国家と草の根レベルでは相違していることが指摘されている。

これらをまとめると、第I部の利益媒介システム、あるいは政策形成の観点から国家と市民社会組織との関係をみるという課題では、メキシコ、ボリビアおよびペルーの事例が扱われた。序章の第2節で示したように、先行研究の検討からこの課題はコーポラティズムを手がかりに分析に入ると整理しやすいことがわかっている。コーポラティズムの観点からみると、メキシコ

では民主化以前からコーポラティズムの枠組みが明確で、民主化以後も政労協議の枠組みは残されていた。そのなかで、政労の力関係で政策が策定されていった。ボリビアでは「穴の開いた国家」と呼ばれる弱い国家は、強い抵抗を示す市民社会組織とアドホックな協議によりアドホックな合意を得るといった状況がみられた。ペルーでは歴史的に弱い国家と弱い社会のあいだでコーポラティズムの関係は構築されず、21世紀に入っても政労関係に限ってみると特定の左派政党に特定の労働組合が従うという構図に変化はみられなかった。このような場合市民社会組織の要求は、メキシコでは政労の力関係を通して、ボリビアではアドホックな交渉を通して、ペルーでは国民の支持を意識した大統領による決定であるとか、ソーシャルネットワークを使ったアドホックな労働者の抗議活動により政策が形成されていった。

序章では、市民社会組織の機能として政治過程への利益表出があり、コーポラティズムの存在が、民主化と新自由主義への二重の移行を経た段階の利益媒介・政策形成を理解するうえで有用な視角であることを提起した。そこでは各国の新たな政策形成様式の類型化と、国によって異なる経路の解明が重要な課題であるとされた。第I部で扱ったメキシコ、ボリビアおよびペルー3カ国のうち、メキシコは歴史的にコーポラティズムが存在しそれが変容しながら残存している国であり、ペルーとボリビアはコーポラティズム的要素が弱い国に分類される。現在の国家と市民社会組織の関係性は、それまでに存在してきた政策形成アリーナと、それを基盤とした両者の関係に強く依存したものであり、メキシコでは、政労によるコーポラティズムの枠組みが形を変えて残り、そこで政労の力関係で政策が決定されている。これに対してコーポラティズム的要素が弱いボリビアとペルーでは、政策はアドホックな場でそのときの政治情勢を反映したアドホックな政策形成がなされている。

第II部の民主主義と市民社会組織の関係については、ベネズエラとブラジル2事例を扱った。序章において代表制民主主義と市民社会組織の関係を分析する際、次の三つの視点からの分析が重要であると指摘した。すなわち、

第1に民主主義の退行がみられる場合における社会アカウンタビリティ、多元性とアイデンティティ政治、参加制度、クライエンテリズムの分析、第2にクライエンテリズムは政策プログラムをめぐる「政党制の構造化」の低さに起因しており、分配における党派性と市民社会組織の関係の分析、第3に民主化や新自由主義を経て代表制民主主義において新たな市民社会アクターが議員を通じてどのようにその利益を表出しているのかということに関する分析である。ベネズエラのケースでは、政権が権威主義的性格を強め、民主主義が退行している事例と考えられる。そこでは政府主導で市民社会組織の再編が図られたことにより、市民社会組織の自律性が損なわれたことが明らかにされている。ブラジルの連邦政府から市民社会組織への財政移転の決定要因の分析は、党派性と市民社会組織に関する分析である。それによりポークバレルの存在が明らかとなり、これも政権が特定の市民社会組織を利用しようとするものの現れである。両者を比較すると、権威主義的政権のベネズエラではより直接的に国家が市民社会組織を統制しているのに対して、民主主義体制が定着したとされるブラジルでは、既存の制度のなかで予算配分をめぐって間接的に市民社会組織へ国家が影響力を行使しようとしていることがわかる。他方、ブラジルにおけるキリスト教系宗教団体のケースを扱った研究では、宗教団体が新たに国会に賛同者を送り自己の利益を政策に反映させようとしている。しかし、そこには市民社会組織側からの民主主義への質低下を図る行為はみられていない。

最後に、本書の検討から残された次のふたつの課題を指摘しておく。本書は、21世紀のラテンアメリカ諸国における国家と市民社会組織関係の性格をめぐる事例研究の書である。利益媒介システムあるいは政策形成の観点から国家と市民社会組織を検討した本書の各章は、市民社会組織である労働組合あるいは協同組合を事例とした研究であった。労働組合や協同組合は有力な市民社会組織であり、政策形成に関する分析の対象としては適しているといえる。とはいえ、民主化以降の市民社会組織は質的な拡大がみられたことが知られている。次の段階では、より包括的な市民社会組織を含んだ研究が

求められる。第2に比較研究の必要性である。第Ⅱ部でのベネズエラとブラジルの検討により、政治体制の相違により国家が市民社会組織に与える影響が異なり、民主主義の質に影響していることが示唆されている。しかし、本書ではそれぞれ異なる手法で分析しており、同じ方法で複数の国を比較する比較研究が求められる。このことは第Ⅰ部に関しても該当する。第3は、ポスト新自由主義期の国家と市民社会組織の関係に焦点を絞った研究の必要性である。本書では、両者の関係について民主化と新自由主義という二重の移行を前提に議論を展開した。しかし、本書のペルーやボリビアでの議論より、21世紀になり20世紀末における新自由主義の経験をふまえた新たな段階への移行の可能性が示唆されている。このポスト新自由主義段階それ自身の検討、およびそのもとでの国家と市民社会組織の関係性の検討がさらなる課題として残されている。