

Stephanie L. McNulty,

*Voice and Vote:
Decentralization and
Participation in Post-
Fujimori Peru.*

Stanford: Stanford University Press, 2011.
xii+211 pp.

むら かみ ゆう すけ
村上 勇 介

I 本書の概要

16世紀から19世紀初頭までの植民地時代以降、ラテンアメリカでは長年にわたり、権力が集中する首都に諸機能が集中する状態が続いてきた。そのなかでも、本書の分析対象であるペルーは、歴史的に、中央集中度が最も高い国のひとつである。たとえば、1996年時点で、リマ首都圏（首都のあるリマ郡とその港町で隣接するカジャオ憲法郡を加えた地域）は、人口の約3割を擁する一方、国内の産業生産の75パーセント、産業施設の85パーセント、民間投資の80パーセント、税収の96パーセント、国内パーセント消費の50パーセント、金融・信用供与機関の90パーセントが集中する地域だった[Barrenechea1998, 27]。

そうしたラテンアメリカの状況は、1980年前後を境に、地方分権化が推進され変貌し始める。背景として、その頃から顕著になった民主化が多くの国でおこり、その流れのなかで地方分権化がすすめられた。他方、それまでの約半世紀にわたり標榜されてきた国家主導型の開発モデルが破綻し、新自由主義経済路線の採択による市場中心型の開発モデルと「小さな政府」が志向されたこともあった^(註1)。ペルーでは、1980年代に経済と社会が極度に不安定化し、それを立て直すため1990年代に強権的なフジモリ政権が誕生したことから、地方分権化の進展はほかのラテンアメリカ諸国よりも遅れた。それでも、2000年にフジモリ政権が崩壊して以降、地方分権化

が本格的に進められるようになった。本書は、著者が行ったフィールドワークの成果を踏まえつつ、今世紀に入って本格化したペルーの地方分権化の原因を分析し、その評価を行った研究である。

著者のステファニー・マクナルティ氏は、ペンシルベニア州のフランクリン・アンド・マーシャル大学政治学部助教。本書は、ジョージワシントン大学に提出した博士論文がもとになっている。本書の構成は以下のとおりである。

第I部 ペルーにおける地方分権化への努力——序説

第1章 ペルーの脆弱な民主主義

第2章 ペルーの2002年参加型地方分権化改革

第II部 改革の分析

第3章 新たなアクターのエンパワーメントを決定した理由

第4章 参加型制度の枠組みを規定した政治利害の役割

第III部 州における経験

第5章 参加型制度についての6つの経験

第6章 参加型制度を成功に導く要因

第IV部 結論

第7章 結語と今後の展望

II 内容の紹介

第1章は、ラテンアメリカの地方分権化に関する先行研究の整理にあたった本書の関心と視点の提示、ならびに過去30年を中心に、ペルーの政治と地方分権化の動向の概説に充てられている。著者は、地方分権化をめぐる様々なトピックのうち、地方分権化が進んだ原因と参加型制度の機能評価の2点について理論的な貢献を行うことを本書の目的に定める^(註2)。

まず、広範な先行研究が存在する地方分権化の原因について、初期の研究では、経済援助機関・国などの外圧、経済危機・新自由主義改革、経済成長や都市化などの社会経済発展・近代化、民主化の波、の4つが指摘されていた。しかし、いずれも、事例研究や計量研究で否定され、近年、研究者はほぼ共通して国内政治変数を重視しているという。それは、政党に属す中央レベルの政治家と地方レベルの政治家の間での交渉をさす。その過程で認識される

利害、つまり、地方分権化の推進で、次の選挙で支持がえられる、あるいは自らの支持基盤を固められると中央レベルの政治家が期待することが出発点となる。

ただ、これらの先行研究では、政党システムが不安定で、かつ、例外的な状況を除き、地方の政治家が中央に対する影響力をもたないペルーのような事例が考慮されていない。地方の政治家のみならず、NGOや労働組合、企業家団体などの職能団体、共同体組織なども政策決定過程にかかわる参加型制度の導入がペルーで進んだが、その原因は、政党システムが安定している事例に基づいた、ペルー以外を対象とした先行研究の知見では説明できない。

また参加型制度については、参加型制度の成否を分ける原因が先行研究では十分に分析されていないという。これまで、経済資源、地方政府の行政能力、政党、リーダーシップ、社会資本といった要因が指摘されてきたものの、実証分析による検証が不十分である。そこで、ペルーを事例に、その検証も実施するのが本書の目的である。

第2章は、ペルーにおける地方分権化の経緯、特に1980年代にいったんは着手されつつも頓挫した過程と、今世紀の本格的な展開の過程を詳述し、後者について、法的な側面も含めて紹介する。著者が参加型制度として重視するのが、州調整協議会(Consejo de coordinación Regional)と参加型予算編成(presupuesto participativo)である。前者は、郡長と市民社会の代表からなり、州の発展計画や予算について審議する^(注3)。ただし、その決定に法的拘束力はない。他方、参加型予算は、経常予算分を除く資本予算分について審議、決定する過程で、州調整協議会のメンバーを含め、地方政府や市民社会の代表が参加できる。

第3章は、参加型地方分権化改革の原因を分析する。前出の、初期に指摘された4つの要因については、民主化という点が、唯一、地方分権化が推進される環境をつくったという意味であてはまるという。フジモリによる権威主義的な支配を脱した後だからであるが、ただ、これだけでは、参加型制度の設置を説明できない。それには、参加型制度を地方に持ち込むことにより、自らの支持基盤固めにつながる、と与党をはじめとする中央レベルの政治家たちが判断したことがあった。ペルーの例は、政党が

全体的に脆弱で、中央に影響力を行使できる地方の政治エリートが存在しなくとも、地方分権化が進む場合があることを示している。

第4章は、参加型制度が制定される国会での審議を分析し、政治利害の有無により、制度設計に違いが生じたことを示す。州調整協議会の審議では、これが州政府の権力や機能を制限することを懸念した勢力、特に、改革と同年度に実施された地方選挙で州政府に就いた野党勢力が、市民社会の代表をメンバーの半数とする与党案に反対し、30パーセントにとどめさせることに成功した。これに対し、参加型予算編成をめぐる議論では、官庁のなかで最も力のある経済財政省が積極的に関わった。それは、自らの権限である予算に関することであると同時に、予算編成の透明性を高める必要性からであった。そこで、議員たちは、この議論を技術的なイシューと捉え、政治利害には直接関係ないと考えたという。そのため、参加型予算編成における市民社会の役割については、州調整協議会をめぐる展開した審議とは異なり、野党勢力から反対意見は出されなかった。

こうして、市民社会の参加の点で温度差のある2つの参加型制度ができあがった。ただ、その実際の運用を観察すると、制度設計での制約を超え、機能の程度に差が生じている。それを、6つの州を事例に詳述したのが第5章である。著者が、機能したと判断する基準は次のとおりである。州調整協議会の場合は、(1)法律で義務付けられている最低年2回の開催、(2)市民社会の代表の参加、(3)法律で定められている以上の追加的機能の獲得、の3点である。最後の追加的機能とは、同協議会への参加を機に市民社会が連絡協議会を設置するなど、参加メンバーの出身母体の間にプラスの波及効果があった場合である。また、参加型予算の場合は、①州政府による、法律で定められた7段階を経た予算編成、②市民社会の参加の向上、③予算編成を支える専門家チームへの市民社会のメンバーの参加、④最終決定された予算案と州開発計画との整合性、の4点である。これらの基準により、著者は事例として選んだ6つの州について、州調整協議会と参加型予算を各々評価し、それを踏まえた総合評価を下す。結果は、成功がランバイエケとクスコ、部分的に成功がカハマルカとモケグア、不成功がアヤクチョとロレト、である^(注4)。

第6章は、事例の成否を分けた原因を探求する。先行研究で指摘されている、経済資源（1人当たりの資本投資額）、地方政府の行政能力（資本投資の執行率）、政党（与党の左右派度）、リーダーシップ（州知事の参加型制度に対する態度）、社会資本（市民社会の存在度）という5つの点を検証すると、リーダーシップと社会資本の2つが効いていた。著者は、中央レベルの主導で導入された参加型制度の運用の成否を分ける要因はリーダーシップと社会資本で、この2つの間に「好循環」が生ずることが必要であると指摘する。

最後の第7章は、前章までの作業と分析を振り返ったうえで、分析の結論は、参加型民主主義が代表制民主主義を強化するとの考えを支持するとし、参加型制度を積極的に活用するリーダーシップが市民社会と協力する「好循環」の重要性を強調する。

Ⅲ コメント

本書に関しては、英語圏の2人のラテンアメリカ研究者による書評がすでに存在する。理論志向の強い比較研究を行い、ペルーは研究対象とはしていないアメリカ合衆国の研究者は、本書の理論的分析枠組みの精緻さとそれによる事例分析の成果を高く評価する。そして、(a)ラテンアメリカの地方分権化が左派政党の専売特許ではない、(b)地方の政治エリート不在のもとで政党外での政治交渉が重要である、(c)社会資本の長い蓄積がなくともリーダーシップと市民社会の「好循環」が短期で生ずる可能性がある、(d)ペルーの州レベルの行政能力に差がある、といった点を示したことを本書の大きな貢献と考える[Flores-Macias 2012, 938]。他方、ペルーを中心に、地域研究的な関心から研究を行っているイギリスの研究者は、本書の理論的視点と分析の手堅さを同様に評価し、ペルーの地方分権化に関する入門としても読めるとする。他方、①州レベルのみで、同様の参加型制度が存在するより下位の郡・区レベルの分析が欠如、②当時の与党内で地方分権化推進の熱意が次第に低下したことを考慮する必要性、③今後の課題として、市民社会が活発である地域が存在する背景を分析する研究の推進、を指摘した[Crabtree 2012, 384-385]。

別の角度から、本書の分析方法に関連し2点コメ

ントしたい。まず、分析を州知事任期の1期（2003～06年）に限定したことである。著者も認めるように、ペルーでも、おもに左派系の地方首長による個人的なリーダーシップにより、過去に参加型制度の構築が試みられたことがある。ただ、個人の主導性に依存しすぎ、各首長の任期を超えて持続することはなかった（p.152）。本書で「成功」とされたランバイエケとクスコも、その轍を踏まなかったか、検証する必要がある。評者が知る限り、クスコの州知事は1期で交代し、またランバイエケの州知事は次の選挙で再選されたものの、2期目の途中で首相に任命される事態となり、以後、両州の参加型制度は停滞し今日に至っている^(注5)。政治家個人から独立した制度として、独自のダイナミズムと持続性を体现することはなかったのである。

もう1点は、参加型制度という、公式の制度にのみ着目したことである。本書よりもより多くの変数を用い、類似の社会経済状態にありながら、ゼロ年代における地域開発の成果の点で著しい対照を示したアレキパ州（成功）とカハマルカ州（不成功）を比較分析している研究もある[Barrantes et al. 2012, 64-65, 185-202]。それによれば、後者において地域開発をめぐる政治参加や合意形成を目指した公式のメカニズムの制度化が進展しても、地域開発の成果では乏しかった。原因は、開発のあり方をめぐる、主要なアクターの立場の隔たりが大きすぎ、遠心的で、基本的な方向性ですら了解が得られない政治状況にあった。アレキパでは、公式な参加型制度の定着はカハマルカほどには進まなかったものの、州知事主導のもと、地域開発の方向性と重点項目などに関する幅広いコンセンサスや了解が形成され、地域開発が進んだ。つまり、公式な制度よりも、非公式な制度がより重要なのである^(注6)。非公式な制度も視野に入れ、制度の構築や機能の分析を行うことが肝要である。

いずれにせよ、本書は、ペルーやラテンアメリカの地方分権化研究の出発点として、また比較分析枠組みのヒントを得るソースとして、多くの示唆を与えることは間違いない。

（注1）ここで指摘した点は一般的な背景説明である。地方分権化が進んだ直接的原因は、後述するように、多くの研究者の関心と議論をよんできたテーマで

ある。

(注2) ほかには、地方政府の機能、経済運営、地方分権化のパターン、といったトピックがあるという(pp.164-165 [note 11])。

(注3) ペルーの地方行政区分は、大きいものから、州 (región), 郡 (provincial), 区 (distrito) となっている。州は、2002年の改革以前は、県 (departamento) と呼ばれていた。

(注4) 著者が6つの州を選んだ基準は、次のとおりである。まず、ペルーは大きく、海岸地域、アンデス高地、アマゾン熱帯低地の3つに分かれるので、この3地域をカバーする必要がある。国内総生産に占める割合が小さく(2.5パーセント以下)、貧困率と教育水準が同水準であることから、海岸部のランバイエケ(北部)とモケゲア(南部)、アンデス高地のカハマルカ(北部)とアヤクチョ(中部)、クスコ(南部)、そしてアマゾン熱帯低地のロレト(北部)が選ばれた(pp.23-25)。

(注5) 前出のイギリス人研究者も指摘しているが、この2人の州知事は、元々、左派政党に所属していたが、州選挙には独立系地方勢力の候補としてたった。参加型制度に好意的な態度の原因を分析する際に、調査実施時の政治的立ち位置のみでいいのか、検討する必要もあろう。

(注6) 公式、非公式な、あるいは明示的、黙示的な行動定型、ルール、規範、了解・合意事項としての

制度については、村上(2004, 28-30)を参照。

文献リスト

<日本語文献>

村上勇介 2004. 『フジモリ時代のペルー——救世主を求める人々、制度化しない政治——』平凡社。

<外国語文献>

Barrantes, Roxana, Ricardo Cuenca y Jorge Morel 2012. *Las posibilidades del desarrollo inclusivo: dos historias regionales*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Barrenechea Lercari, Carlos 1998. *Urgencia descentralista*. Lima: Escuela de Administración de Negocios para Graduados.

Crabtree, John 2012. "Book Review: Stephanie L. McNulty, *Voice and Vote: Decentralization and Participation in Post-Fujimori Peru*." *Journal of Latin American Studies* 44(2): 383-385.

Flores-Macias, Gustavo A. 2012. "Book Review: Stephanie L. McNulty, *Voice and Vote: Decentralization and Participation in Post-Fujimori Peru*." *Comparative Political Studies* 45(7): 935-939.

(京都大学地域研究統合情報センター准教授)