

第9章

開発と市民社会

——ブラジルにみる新たな開発の流れ——

はじめに

周知のように1980年代、ラテンアメリカでは「構造調整」の名のもとに新自由主義的な開発政策が導入された。それは、IMF、世界銀行の主導によるものだった。この新自由主義的開発政策の特徴は、市場調整の重視、民営化、規制緩和、金融引き締め、財政均衡化、「小さな政府」、自由貿易の推進などである（細野[1998]など）。

一般に新自由主義がいうような市場調整のみに委ねられた経済システムは所得の社会的格差を生みだし、それは経済と社会の両面で不安定さを引き起こす傾向にある。所得の社会的格差は中間層の拡充に失敗するからである。歴史的経験が示すように、中間層の成長こそ国内需要の一般的基礎をなす。したがって、中間層の拡充に失敗することは、経済的には、国内需要の慢性的不足の原因となり、その結果経済的不安定を引き起こす。もちろん国内需要不足は輸出需要でカバーすることができる。しかし、現在ではそのことは困難である。いま世界市場においても輸出競争のなかで相対的な過剰生産が起きており、需要不足が顕著だからである。他方、社会的には、それは社会の安定した人間関係を壊し、社会的な不安定さを引き起こす。またそのことは政府の社会的統合性の合理的根拠を掘り崩し、政治的不安定さも生み出すことになるだろう。

1990年代に入り、とくに90年代初頭の世界的な「カジノ経済」の崩壊以降、こうした新自由主義のもつ不安定さは急速に露となり、その反省の声が大きくなってきた。まず社会主義体制の崩壊以降、急速に市場化が進められた東欧に、それは現れた。ここでは、市場の失敗はだれがみても否定できない事実だからである。また、最も典型的にその潮流を代表していた米国においても、新自由主義に対する反省がみられるようになった。97年の『アメリカ経済白書』で、政府は「市場の失敗」を初めて確認し、その対策に触れたことは、よく知られている。欧州においてはどうか。ここでは、よりドラスティックであった。ここでは、欧州流の福祉国家を目指す社会民主主義的伝統が崩れ、新自由主義的な市場調整主義の流れが一時強くなったかにみえた。しかし、結局、国家による社会的セーフティネットの必要性を強調する社会民主主義の復活をみた。そうした変化の背景には、新自由主義への流れに疑問をもつ市民による反発がある。

では、ラテンアメリカにおいてはどうか。もともと市場自体の発展が社会の諸制度によって強く制限されている発展途上国において、純粋な形で、かつ性急に市場システムを導入することには無理があった。新自由主義は、ラテンアメリカでは東アジアと比べてみて明らかのように、よりいっそうの不安定さをもたらした。1980年代「構造調整」政策という名のもとで新自由主義的な政策を推し進めることによって所得格差が大きく広がった。新自由主義者によれば、貧困は「構造調整」がうまくいったときなくなるはずのものだった。にもかかわらずラテンアメリカでは、むしろ増大した。そのことは、結局、国内で中間層の増大を実現できず、安定した国内需要の創造に失敗したことを意味する。ラテンアメリカの経済的困難のマクロ的原因の一つが、実はここにある（篠田[1997]）。

こうした「市場の失敗」は、新自由主義による単純な市場調整主義によってもたらされたものである。では、かつてのように「市場の失敗」に対して、国家介入主義をあらためてまた復活させればいいのか。話はそう単純ではないだろう。「国家の失敗」もまた、すでにラテンアメリカの歴史が証明して

きたものであるからだ。「市場の失敗」と「国家の失敗」、こうした両者の失敗を認識したうえで、とはいえ政府からみれば「失敗」というよりそれらの「歪み」ということになるのだが、それらの「歪み」を認めたくえて、いま、新たな議論が生まれつつある。そこでの議論の中心となっているのは、あらためて国家の開発における役割とはいったい何なのかを見直すことである。

この議論は、市場か国家か、あるいは市場と国家なのか、といったこれまでの二項的分析枠組みを越えて、開発における新たな分析枠組みを提示する。まずは青木らによる新制度主義の提起である (Aoki et al.[1996])。彼らが強調するのは経済の調整における諸制度の役割である。そして、それらを構築するうえで果たす政府の役割である。彼らの見解によれば、市場がうまく機能するためには法や慣習を含む社会経済の諸制度というものが必要である。そして、こうした諸制度を作りあげるのに重要なのは国家である。現実世界は不完全な市場と不完全な国家しかない。そうしたなかで市場が機能するために必要な諸制度を構築するための国家の役割が、彼らによって強調されるのである。この理論は、新自由主義のようにマーケット・フレンドリーな立場に立ちつつ、国家の再定義を提起するものである。この意味ではこれまでの新自由主義の主張とは違った地平に立っている。新自由主義的な「構造調整」への反省のなかで、新たな開発の分析枠組みが議論され始めているのである (末廣[1998], 恒川[1998], 原[1998]など)。

他方、新自由主義的な「開発戦略」においても大きな変化が現れてきた。新自由主義もまたロビンソンのいう「新政策アジェンダ」(Robinson [1993])を掲げて新たな戦略を提起する。その特徴は、国家の失敗を補完するものとしての市民社会の役割を強調したことである。新自由主義は、これまで国家の非効率性を強調し、市場調整主義を説いてきた。しかし、「新政策アジェンダ」のもとで新自由主義は公共サービスにおける国家の非効率性を克服するものとして、市場とともに市民社会にも新たに目を向ける。そのうえで、国家の役割があらためて確認され、その役割とは国家が公共サービスの供給において企業と市民組織のパートナーとして働くことである、と主

張される。またこうした協調関係が、結局、政府の制度能力を高め、国家の失敗の回避に繋がるとともに市場の機能の有効化を促すことにもなる、とされるのである。これは、これまで新自由主義が追求してきた新たな展開としての「小さな国家」論だともいえるだろう。

みられるように、新自由主義の新たな「開発戦略」で語られていることは「小さな国家」のもとで、それと市場や市民社会との協調によって支えられた新たな開発、あるいは産業発展である。それは、これまでのような国家や市場主導の開発あるいは産業発展ではなく、市民社会にも支えられた開発、あるいは産業発展である。

このように新自由主義は市民社会を新たに開発の主体として登場させた。そして、その主要なアクターとして新自由主義が考えていたのがNGOである。市民社会のアクターには労組や宗教団体あるいは非営利の社団や財団も含むが、開発途上国にとってNGOという市民組織のもつ役割は現実にはきわめて大きい。したがって、新自由主義は開発の新たな戦略のなかにNGOを位置づけることになった。それは、籠橋もいうように「新自由主義メンバー」(籠橋[1998])という位置を、NGOに与えたということになる。こうした戦略を一つの背景としながら、いまNGOは開発政策のなかでその役割を大きくしつつある。

もちろん、新自由主義による新たな開発、あるいは産業発展といってもこれまでのようにその内容が経済優先主義であることは変わらない。NGOの成長は、しかし、新自由主義による新たな開発、あるいは産業発展の枠を超え、経済優先主義とは異なる別の開発、あるいは産業発展を現実化する可能性をもっている。いわゆる「社会開発」あるいはその発展としての「持続的(人間)開発」にもとづく、言い換えれば「もう一つの開発」、あるいは産業発展である。新自由主義は企業と市民組織を公共サービスの供給や政策決定過程に参加させ、国家の財政負担を軽減させるとともにその制度能力を高めようとした。それは、繰り返せば内容的には新たな開発主義、あるいは産業主義へと一歩踏みだすものである。もちろん、それはそれまでの開発主義、

あるいは産業主義に固有な経済優先主義の枠内を出るものではない。しかし、新自由主義は市民社会を開発の主体の一つとして参加させることによって、新自由主義に固有なそうした開発主義、あるいは産業主義を批判し、「持続的な人間開発」にもとづく開発主義、あるいは産業主義を育む可能性をもっている。

本章では、まずこれまで新古典派経済学に依拠してきた新自由主義による開発論が近年大きく変化していることを世界銀行の主張の変化において確認したい。そしてまた、その変化が新自由主義的な開発論に反対しつつ展開されてきた「持続的人間開発」論にもとづく「もう一つの開発」主義、あるいは産業主義の意義を逆に大きくクローズアップさせていることを確認したい。そのうえで、この開発論の枠組みが、結局、発展途上国における国家と市場と市民社会の関係をどのように作り上げるかということにかかわっており、こうした枠組みは「北」の諸国で近年大きくクローズアップされてきた市民社会論的パラダイムとも通底し、全体としてこの議論が市民社会を政府や市場へと「埋め込む」ことによって、言い換えれば「参加型開発」をとることによって新自由主義に代わる開発主義、あるいは産業主義を新たに提起していることを、ここでは主張することになるだろう。それは、もう一つの開発、あるいは産業発展の道でもあるだろう。

本章では、このような問題意識のもとに、ブラジルに焦点を合わせながら、そこでの議論と「もう一つの開発」の可能性についてみていくことにする。

第1節 国家の再考

1. 世界銀行の変化

1980年代の「構造調整」は、すでにみたように、結局、貧困や社会的格差を解決できず経済的、社会的不安定さを増大させた。そうしたなかで、あら

ためて市場調整主義への反省が主張されることになった。こうした反省の端緒を、われわれは世界銀行によって委託されまとめられた『東アジアの奇跡』(World Bank[1993])にみることができる。そこでは、東アジアの奇跡がむしろ市場での調整だけに任せず政府が市場の発展を強めたからこそもたらされたものである、という見解が主張されている。『東アジアの奇跡』は市場の発展を促進するための政府の役割と、とくにその政策を実現していくのに必要とされている政府のガバナビリティーに注目したのである。それまでの単純な市場調整主義に代わって国家の役割が再びここでは重視されることになる。この報告は、ラテンアメリカと比べると所得格差を低く抑え、同時に高い経済成長を成し遂げた東アジアに注目しつつ、東アジアの「奇跡」の大きな部分が国家にあることを明らかにした。

こうした議論を受けて、スティグリッツ世銀副総裁の強い影響力のもとに出された1997年度『世界開発報告』は、あらためて公的に「国家再考」を前面に出し、検討にふしている。そこでは、「開発途上国にとって国家の役割と有効性の問題は重要」であり、結局これまでとられてきた「最小限の国家は害もない代わりに、何の益ももたらさなかった」と総括されている。そのうえで、市場と国家は代替物ではなく、「補完関係に立つ」ことを確認し、問題は「国家の役割を能力に適合させること」(スティグリッツ[1998])である、と述べる。ここでは闇雲に小さな国家を目指すのではなく、国家がどんな役割を担うべきなのか、あるいは担えるのかをあらためて再審の俎上に乗せているのである。産業政策も、市場が未発達な場合、情報の調整や情報格差の軽減のため必要な政策だとされている。一般に、国家による経済的介入を表す最も典型的な政策は産業政策である。したがって、世界銀行が産業政策の必要性を説いたことは、明らかにこれまでの単純な新自由主義的政策から世界銀行が一步踏み出すことを意味する。

しかし、国家による経済のコーディネーションが十分よく機能するためには、国家自体のそれなりの能力が必要であるだろう。残念ながらラテンアメリカでは、こうした政府のガバナビリティーはアジアと比べて高いものでは

ない。とくにブラジルにおいて顕著である。ブラジル行政改革省はようやく1995年になって初めて政府のガバナビリティーの重要性を自覚し、本格的にその改革にのりだした。後でも触れるように、「失われた10年」ともいわれるラテンアメリカ「構造調整」政策のもとでの1980年代は市場の失敗ばかりではなく、実は政府のガバナビリティー不足がもたらした政府の失敗によってもより大きく特徴づけられるものである。そして、ラテンアメリカでは、政府の失敗がさらに市場の失敗を増幅させ、他の地域と比べてみても大きな市場の失敗に結果した。ラテンアメリカの最大の問題は、こうした政府のガバナビリティーである。くりかえせば、そのことが政府の失敗をもたらし、市場の失敗を増幅させた。こうしたラテンアメリカなどに顕著にみられる政府の失敗を総括しつつ、『世界開発報告』では公共部門の再活性化や公務員制度における競争性の導入などによる政府のガバナビリティーの回復が提言されるのである。

1997年度『世界開発報告』では、「民間ビジネスや個人の活動を奨励・補完し、触媒となって促進する役割を果たす有効な国家」(World Bank [1997], p. i) 像が提出され、全体としてこれまでの新自由主義の主要な枠組みたる市場調整志向的な考え方や、経済的効率性優先主義を一步も越えることはないとはいえ、国家の役割を再考している点で政策の大きな転換をわれわれは確認できる。それは、新自由主義を発展途上国に押しつけてきた世界銀行自体による自己批判だとみることができる。

2. ブラジルの国家再考

ブラジルでもまた、上でふれたようにカルドゾ大統領の就任後「構造調整」を見直し、国家の役割の再考が進められている。それは世界銀行による「国家再考」と歩調を合わせるものである。社会民主主義者ブレッセル・ベレイラ大臣に率いられるブラジル行政改革省は、1995年に『国家改革白書』(Presidency of the Republic State Reform Committee [1995]) をまとめた。こ

の『白書』は、80年代の「構造調整」が市場調整を目指したけれど、結局、政府は70年代の輸入代替工業化で国家が果たした役割の負の遺産を克服することはできなかったと分析し、そのことがブラジルに財政危機や国家介入戦略の行き詰まり、あるいは時代遅れの官僚制をもたらし、経済を危機に導いたのだと結論した。こうした政府の失敗のなかでブラジルにおいて新たに提案された国家像が「社会自由主義的国家」(Social Liberal State)である。

この国家は、単なる「自由主義的国家」や「社会民主主義的国家」ではなく、それらとは区別されるべき国家として提起されている。その特徴は、次の5点である。「(1)財政調整の継続、(2)市場志向の経済改革、ただし国内外での競争力強化のため産業、技術政策の例外的実施、(3)社会保障の改革——サービスの供給からコーディネートへ、つまり財政的援助による非政府、公共的組織への委任、(4)同じく、範囲と質の改善を目指した社会政策手段における改革、(5)ガバナンスを高めるための国家装置の改革」(Presidency of the Republic State Reform Committee[1995], p. 15) などである。

ここでも「国家の再組織化」が課題とされ、国家の役割の再考が宣言されている。少なくともいわゆる規範的新自由主義にはみられなかったような社会的セーフティネット形成の必要性が政府によって自覚されている。この意味でその国家は「社会的」であるといえる。しかし、それは結局「マーケット・フレンドリー的国家」、言い換えれば市場補完的国家像であり、世界銀行による国家の再考に近いものである。それは、規範的新自由主義が現実の困難のなかで、現実的变化を模索しつつ生み出した一つの姿だといえる。新自由主義自体も不変ではありえないし、規範は現実のなかで変化していくものである。世界銀行、あるいはブラジルで起きている国家の役割の再考は、全体としていえば新自由主義の枠内を超えるものではない。しかし、同時に、ここで起きている新自由主義の変化は、発展途上国、とくにラテンアメリカの開発にとって新自由主義を超える変化を引き起こす可能性をも秘めるものでもある。それがどのような内容においてそうなのか。それは後で展開されることになるだろう。

3. 市民社会の発見

世界銀行の『世界開発報告』は、上記のように基本的には市場調整志向的枠組みのうえに立つとはいえ、国家の再考を宣言した。と同時に『世界開発報告』は、いま一つ重要な視点をわれわれに投げかけた。開発への市民の参加ということである。世界銀行による国家の再考のなかで国家に期待されていたのは、一方で先にみたように「民間ビジネスや個人の活動を奨励・補完し、触媒となって促進する役割」、言い換えれば市場機能を高めるための役割である。他方で、ここでいう公共財のサービスにおいて共同体や市民の参加を促す役割である。国家の役割の再考といっても、公共財のサービス面でいえば福祉国家あるいは介入国家に戻ることを再考するのではない。この面で国家に期待されているのは、「国家は幅広い参加と分権化を通じて、政府を人々に近づけ人々のニーズにより応えられるようにする」(World Bank [1997], p. 5) ことである。

すなわち、国家は公共財のサービスにおいて国家の役割を限定しつつ、「市民社会との協調」を志向することが期待されているのである。ここでいう市民社会のアクターとは、企業や労働組合、共同体といったこれまで国家によってときには庇護され、国家システムを支えもしてきた旧来の組織だけを指すばかりではない。社会運動を担う新たに叢生してきた市民の「草の根組織」(Grassroots Organizations)、あるいは「非政府組織」(NGO)も含む。むしろ、『世界開発報告』はこうした市民の諸組織との協調を重視していることが特徴である。そして、そうした諸組織をパートナーとして認知しつつ、これまで国が行ってきた公共サービスの供給に市民を参加させたり、あるいは政策決定過程への参加を促すことによって「政府はより有効になる」、と『世界開発報告』は主張する。ただし、『世界開発報告』は、NGOの参加を、基本的に国家の負担を軽減するための「コスト・効率的手段としてみている」、またそこで強調する参加という概念も狭く、主に「それを政府権力の

チェックとして捉えており、周辺グループのエンパワーメントの手段として参加をみるというラディカルな分析は『世界開発報告』にはみられない(Hildyard and Wilks [1998], p. 52)。

このように、世界銀行においては、まだ開発における市民社会の参加の重要性と、可能性が十分に捉えられているとはいいがたい。とはいえ、ここでは、国家、市場とともに、市民社会が新たに開発の重要な構成要素として登場させられていることに注目すべきである。それは、開発論が新たな開発のアクターを迎えることになったことを象徴するものである。ほかならぬ新自由主義の担い手であった世界銀行が、こうしたアクターの登場を認知することは開発論の新たな段階を意味するものである。では、それはどのような意味においてなのか。

第2節 「もう一つの（オールタナティブ）開発」論

1. 社会開発・人間開発論の流れ

開発における市民社会の参加という問題は、実は開発の目標をどこにおくのか、すなわち経済開発が先か社会開発が先か、あるいは両者の両立は可能かといったこれまで開発論で議論されてきた積年の課題と密接な関連をもつものである。世界銀行の立場は経済開発優先論であることは知られていることである。とくに、1980年代、世界銀行は新自由主義的「構造調整」戦略をとり、開発の目標を経済成長と生産性の上昇という経済開発あるいは産業発展においてきた。経済成長優先主義の開発である。もちろん世界銀行は、経済開発だけではなく社会の開発も重要であることを認識していなかったわけではない。経済成長にもかかわらず、貧困は常に発展途上国にとって現実の問題として、解決されるべき課題として存在し続けてきたからである。70年代、マクナマラ総裁が主導したBHN (Basic Human Needs: 人間の基本的ニ-

ズ) 政策や、あるいは人的資本論にもとづく政策は、その嚆矢である。

しかし、1980年代、「構造調整」戦略のもとで、直接にはBHNは政策としては消えていく。ここでは、60年代のトリクル・ダウン説（経済成長が結局、貧困を解決すると主張）が再び甦ったかのようにみえた。とはいえ、経済開発が必ずしも貧困などの社会問題を直接的にも、また間接的にも解決できないことは明白なことだった。いやむしろ経済開発が貧富の格差をますます拡大したり、あるいは新たな社会問題としての女性やインフォーマル部門など、社会的弱者の構造的な増大を引き起こしたりすることが明らかになってきた。さらにまた、経済開発優先主義が環境や生態系の破壊をもたらすことも明らかになってきた。こうした事態は、社会政策それ自体を世界銀行として再び固有に取り上げざるをえなくさせた。こうして、世界銀行の90年度『世界開発報告』は、貧困を主要なテーマとして選ぶことになる。世界銀行による開発の目標としての社会開発と貧困の重視。しかし、とはいえ世界銀行による社会開発の位置づけは、あくまで経済開発によって起きる貧困などの歪みを単に是正するにすぎないというものだった（World Bank [1990]）。開発の第1の目標はあくまで経済成長におかれていたのである。

こうした世界銀行の政策に対して、社会開発それ自体を開発の目標にすえる主張が現れてきた。国連開発計画（UNDP）や、OECDの開発援助委員会（DAC）による人間開発の主張である。さらにまた、国際的NGO組織もこの議論にかかわっていく。

国連開発計画が、最初に開発の内容や質を社会開発の面から問い直したのは、1986年のアンカラ・セミナーにおいてである。そして90年以降、国連開発計画は毎年『人間開発報告』をだし、世界銀行の『世界開発報告』とはひと味違う開発のパラダイムを提起し続けてきた（絵所[1997a], [1997b]）。そのパラダイムとは、ひとことでいえば、A・センの理論を受け入れながら経済開発よりも社会開発を、そして社会開発の中心としての人間開発を優先的に訴えるものである。

センは、よく知られているように「ケイパビリティー」（何かを実現できる

という人間のもっている潜在的選択能力) という概念を提起することによって経済開発優先主義を見直し、「開発の目的」を根本的に問い直す。センによれば (Sen [1990]), 貧困とは個々人のケイパビリティが欠如している状態である。貧困は、所得が少ないことや、技術が足りないこと、あるいは古い社会制度に原因があるのではない。それは、自分の生活空間での出来事を自分たちが決定することができないという社会構造に原因がある。言い換えれば、社会的な力の基礎をなす資源に人々がアクセスできない社会構造に原因がある。彼によれば、発展途上国においてとくに深刻となっている貧困や失業、劣悪な健康や環境、あるいは女性の社会からの排除など、いわゆるフリードマンがいう「人間らしさの剝奪」は、こうした力が人々や女性から奪われていること、すなわち「脱エンパワーメント」(Friedman [1995]) によって引き起こされたものである。そして、彼は、開発の目的が所得を増やすといった単なる経済成長にあるかぎりこうした問題の解決は不可能である、と主張する。したがって、開発の目的を転換させ、新たな開発のパラダイムがいま必要となっているという。そのパラダイムとは、経済優先主義的开发ではなく、むしろ人々やコミュニティーに関する社会的な決定に人々が参加できること、そしてそうした参加を通して人間の本来もっている能力を開花させることができるという人間中心の開発パラダイムである。

『人間開発報告』は、人間開発を「人々の選択の拡大過程」として捉え直しながら、こうしたセンの議論を受け継いでいく。ここでは、開発の目的が人間自身におかれ、また開発の主役が政府のみにあるのではなく市民社会(草の根組織やNGO、あるいは住民組織)にあること、言い換えればそこに生きる人間一人ひとりにあることが確認される。こうした開発のあり方を、ここでは「参加型開発」として定義し、人間中心の開発は「参加型開発」において実現するものとして主張されていくのである。

2. 「持続可能な人間開発」と「参加型開発」

UNDPは、さらにこの人間中心の開発を、「持続可能な人間開発」(UNDP [1994])として発展させる。この概念は、1987年、WCED(環境と開発に関する世界委員会)が発表した『我らの共通の未来』(WCED[1987])において、環境保全と開発との両立を目指すものとして提示された「持続可能な開発」論に源をもつものである。その後、それはUNDPに呼応しつつ人間中心の開発を主張し(DAC[1989])、開発論の再定義の流れに加わったDACによって引き継がれていく。それが、逆にまたUNDPによってさらに受けとめられ、その過程で「持続可能な開発」概念は、単に環境との調和を目指す開発を意味するだけではなく、「すべての個人の能力を花開かせ、すべての分野(経済的、社会的、文化的、政治的)においてその能力を発揮できる」ような「人々を中心に据え、経済成長を目的でなく手段として考え、現在の世代だけではなく将来の世代も生活する機会を保護し、あらゆる生命体が依存しあう自然システムを尊重する」(UNDP[1994], p. 4)という意味に深められ、発展させられていった。そして、あらためて「持続可能な人間開発」として、それは概念化される。

経済開発優先主義に代わる人間中心の開発主義の台頭、それは具体的には上記のような「持続可能な人間開発」として概念化されるとともに、それは開発の主体としての人間をクローズアップさせ、あらゆる領域で人々が自らの事柄については自らが決定し、実行する能力を開発させることが、人間開発の基礎であると宣言した。

こうした「持続的な人間開発」と「参加型開発」を内容とする新たな開発パラダイムは、1995年の国連世界社会開発サミットにおいて、「参加」をより広い意味での「エンパワーメント」という概念に読みとりながら、さらに引き継がれていく。

3. NGOと開発論

1990年代、こうした国際的な援助機関による新たな開発パラダイムの提示は、くりかえせば開発における市民社会の役割を確認し、その参加を呼びかけるものでもあった。国連世界社会開発サミットは、行動計画5章において開発における「市民社会の参加」を、具体的には「民間の企業、NGO、労組、協同組合などの参加とネットワークの構築」を呼びかけ、従来の市場（民間企業）、国家（政府）とともに市民社会（NGOなど）の開発における役割を強調した（WSSD[1995]）。

こうした社会開発・人間開発論が新たに展開するなかで、参加を呼びかけられた市民社会を代表するNGO側では「二つの異なる発展[開発]路線が提起される」（西川[1997], p. vi, 高柳[1995], [1996]）ことになる。デービッド・コーテンの区分に従えば（Korten[1994]）、(1)人間を中心に据えた開発を主張するが、経済成長、自由貿易、市場経済をその手段として不可欠と考える「人間開発コンセンサス」、(2)これに対して、成長、自由貿易、市場経済こそ、一方で世界のリソースやパワーの強者への集中をもたらすとともに、他方でそれが貧困や人間らしさの剝奪、環境破壊の原因ともなっていると認識し、分権、民衆の資源への参加・エンパワーメントによる持続可能な開発を主張する「民衆中心コンセンサス」の二つである。前者は、明らかに国連世界社会開発サミットの流れに属するものである。それが基本的には世界銀行のような経済優先主義的な社会開発論と異なることは、すでにみたとおりである。しかし、後者の立場からみれば、まだその主張は手段としてではあれ経済成長や市場経済を容認することによって不徹底なものだとみなされる。後者は、国連世界社会開発サミットのコペンハーゲン宣言に対抗して出された「もう一つのコペンハーゲン宣言」（NGO Development Caucus[1995]）に集約されるものである。後者の主張が開発論として現実的であるかどうかは別として、批判的視角としては開発論のなかに今後も生き続けることは確か

であろう。

ともあれ、NGO内の潮流はこのように多様である。しかし、ここで重要なことは1990年代の新たな開発論が市民社会の参加を開発の主体として認知せざるをえなくなっていること、また市民社会・NGO自身も政府、企業、市民組織間の新たな「協力関係」を自覚的に追求し始めたことである。それは、これまでの政府か市場か、あるいは両者なのか、という開発論の枠組みに市民社会の側から国家—市場—市民社会という新たな視角を持ち込むものである。

では、ここでいう市民社会とは何か、またそれはどのような意味で新たなパラダイム論を提起しているのか、あらためて確認しておこう。

第3節 新たなパラダイムとしての市民社会

1. 市民社会の概念

これまでみてきたように、いまラテンアメリカはいうに及ばず発展途上国において市場や国家とともに市民社会が大きくクローズアップされているのであるが、それは欧米での市民社会論の近年の復興と密接に関わるものである。では、欧米では、市民社会はどのように論じられているのか。そのことのもつ意義についてここではふれ、発展途上国での議論に戻りたい。

市民社会は、これまで一方で「市場経済」と同等視されるとともに、他方でそれは国家との対立において把握されてきた。アダム・スミスやヘーゲルがそうであった。しかし、現在の市民社会論は、社会を国家と市場、さらに市民社会の三層構造において把握し、「市民社会」を「市場経済」の領域とははっきりと区別される領域として、またそれと本質的に対立するものとして捉えようとする（浅野・篠田[1998]）。

では、「国家」や「市場経済」から相対的に自律し、それらとは対立する

空間としての「市民社会」とは一体どのような意味においてそうなのか。あらためて「市民社会」の概念が問われねばならないだろう。ここでは、それを、規範としての市民社会、また実践・闘争の場としての市民社会として概念化しておこう。

例えば、坂本は、市民社会を「人間の尊厳と平等な権利を認め合った人間関係や社会を創り支えるという行動をしている市民」によってつくられた自律的公共空間として定義しているが、それは、不断に追求されるべき「歴史的過程」であるという意味で、規範としての市民社会だといってよい(坂本[1997])。こうした市民社会は、同時にヒルシュ流に言えばヘゲモニー闘争の場でもある(Hirsh[1990])。なぜならば、現実には国家、市場、市民社会、それら三層は相互に「埋め込まれ」ており、したがって市民社会も、「経済的従属関係や政治的支配関係によって規定された場」という意味での重層的な構造をなしているからである。

言い換えれば、市民社会とは、一方で、「個人が自らの生活連関を自主的に形成するための……空間」であり、そこは市民の諸運動、あるいは諸アソシエーションによって、あるいはその共同によって新たに再構築されていくべきオルタナティブな自律的生活空間だと捉えることができる。他方で、そこは現実には経済優先主義に侵され貧困や社会的格差といった状況や、また政治的には権威主義的統合のもとで「権利剥奪」といった状況が生み出される可能性に満ちた空間でもある。したがって、そこは、階級、諸階層、市民が労組、経営者団体、協同組合、環境団体など、諸アソシエーションを形成し、公共性を担うメディアや教育機関を通して種々のプロジェクトを提示しながら、妥協と協調をくり返しながら政治的、社会的に同意を獲得し支配的秩序を形成するような、そうした政治的、イデオロギー的、知的道徳的な「闘争」の場ともなっている。開発論にそくしていえば、そこは諸アソシエーションによる「エンパワーメント」獲得の場でもある。

市民社会をこうおさえた現代の市民社会論は、具体的には市民や市民の諸アソシエーションの運動によって市民社会の領域を拡大しつつ、市場や国家

の原理を、現代の市民社会の原理（自由、平等、人間価値優先主義、共同など）によって制御すること、言い換えれば、市民社会に市場と国家を「しっかりと措定」（Walzer [1992]）し、「埋め込む」（初岡 [1998]、初岡・姥名 [1998]）ことを提起する。

2. 市民社会論と「もう一つの開発」論

現代の市民社会論は、これまでのような市場と国家の二項的分析枠組みを越え、その両者に吸収しきれない経済的・社会的「ガバナンス」空間がまた存在することをあらためてクローズ・アップさせた。例えば、この領域での代表的な論者であるハーストは、市民社会による言い換えれば市民諸組織によるこの経済的・社会的調整、言い換えれば「ガバナンス」の役割を重視し、そこに新たなデモクラシーの姿をみていた。そのことがまた社会のオルタナティブな姿だと主張した（Hirst [1994], p. 12）。

以上のようなハーストらの新たなパラダイム論としての現代市民社会論は、直接には発展途上国を対象としたものではない。しかし、すでにみたように、発展途上国で新たに出てきた人間中心の開発＝「持続的な人間開発」論は、彼らの市民社会論ときわめてよく似た内容をもつ。言い換えれば、発展途上国では、市民社会論が「持続的な人間開発論」＝「もう一つの開発」論として提起され、展開されているのだとみることができる。

また、現代の市民社会論は、規範としての市民社会の原理を実現するために、市民社会に市場や国家を「埋め込む」ことを主張した。それは、開発論では具体的に「参加型開発」として提起されている、とみることができる。

このように、発展途上国の社会・人間開発論と「北」の市民社会論は相互に呼応するものであり、それらは相互に呼応しつつ市場と国家と市民社会の新たな関係を作り上げることを提起しているのである。

3. 市民社会論の危うさ

しかし、ここでこのパラダイムがもつ一種の危うさもひとこと指摘しておかなければならないだろう。前にも示唆したように、国家が望む「市民社会との協調」は、国家による「コストも安上がりで実効性の高いまことに巧妙なひとつの動員の形でありうる」(中野[1999], p. 76)からである。事実、ヒルドヤードらは、世界銀行が結局「NGOを現在国家が供給しているサービスを肩代わりさせるコスト効率的な手段としてみている」(Hildyard and Wilks[1998], p. 52)ことに批判の目を向けている。われわれもまた国家と「市民社会との協調」は「小さな国家」を目指す新自由主義とはきわめて親和的な側面をもっていることに留意しておく必要がある。

ではこうした危うさを回避し、市場と国家への市民社会による「制限の実質そのもの」を保障するものは一体なにか。ひとことでいえば、それは「(現在、政治共同体をも包含する)アソシエーションのネットワークの強度と密度」(Walzer[1992])である。また参加を通して獲得する情報と経験の蓄積の大きさであり、あるいはそれを政策提言活動(アドボカシー)に生かしていくことができる力量の如何である。しかし、市民社会による「制限」は現実にはきわめて困難なことである。とくに後述するような「補助金」や「契約」によってNGO自体がサービス供給に参加していくとき、逆に市民社会に市場や国家の原理が「埋め込まれていく」危険性が高まるからである。市民社会の先進国たるイギリスにおいてさえ、NCVO(全国民間社会福祉協議会)の調査はこの危険性が現実化しつつあることを報告している(NCVO[1996])。ましてや、「アソシエーションのネットワーク強度と密度」がまだ十分でなく、さらに国家のヒエラルキー的権力が強いラテンアメリカではこの危険性はより強い。

こうした危うさをもつとはいえ、市民社会論が、また「もう一つの開発」論が市民による市民のための市民社会と市場、国家の関係の新たな再編成を

提起し、そうした活動を強めていることの意義は確認されてよい。そこに、「もう一つの開発」論の可能性もまた読みとれるからである。

では、現実にラテンアメリカではアソシエーションの運動がどのように展開されているのだろうか。ここでは、ブラジルに焦点をあてながら市民セクターを代表し、市民社会の発展途上国における最も重要な社会的アクターたるNGOを中心にそれをみていこう。

第4節 ブラジルのNGO

1. NPOとNGO

ここでは、まずNGOがそもそも何なのかを確認しておく必要がある。NGO（非政府組織）という概念は、現在多様に使われ、必ずしも統一した定義があるわけではない。国連では、「政府ないし政府間の協定によって設置された団体ではない」と述べられているだけで、NGOはかなり広い意味で捉えられている。事実この定義を受け、本来NPO（民間非営利組織）と言ったほうがいい病院、慈善団体、大学、労働組合、経営者団体、宗教団体なども「第三世界ではNGOとして広く定義されている」（Fisher [1998], p. 5）のである。

NGOもあるいはNPOも、その特徴をひとことでいえば政府や市場とは異なる領域ともいべきいわゆる市民社会に属する自律的、自発的な組織である、ということである。それは、ボランティア・セクターとも、あるいは第3セクターともいわれるものである。それはまた、その市民性が強調されるときには市民セクターとも称される。このかぎりではNGO、NPOの両者は重なり合う概念である。しいていえば、後者が市場での営利企業との区別を強調し、前者は政府との違いを強調するニュアンスをもつ。しかし、一般にNPO（非営利組織）のほうが広い概念として使われる場合が多い。サラモン

らは、NPOを特徴づけるものとして、それが組織化されていること、政府から制度的に自律していること、非営利であり利益をメンバーに還元していないこと、自己統治の組織であること、そして自発的な組織であることなどの5点をあげている (Anheier and Salamon eds. [1998], pp. 20-21)。

したがって、サラモンから大きな影響を受けつつブラジルの非営利組織の研究に取り組んだランディム (Landim [1998]) からみれば、NGOは以下に分類されたNPOの五つのタイプのなかの一つにすぎない。(1)目的と行為において営利的でないような公共善にもとづいて組織された市民社会の諸組織、(2)隣人や住民組織といったような諸団体、(3)その多くが宗教団体によって組織された慈善団体、(4)メンバーに対してでなく第三者への奉仕を志向するNGO、(5)設立者によって規制される財団、などである。ここではNGOがメンバーシップのうえに立っていないという理由で、住民組織などの諸団体と区別されている。他方、それは貧困を人権や市民権の問題として捉えている点で、貧しいものを単なるクライアントとしてしかみない慈善団体とも区別される。

しかし、一般的にはNGOは、住民組織などの「草の根組織」(Grassroots Organizations: GROs) を含むことが多い。例えば、発展途上国の市民社会形成におけるNGOの役割を強調するフィッシャー (Fisher [1998], p. 5) は、NGOを、大きくいえばメンバーへのサービスに専念するコミュニティー・レベルでの草の根組織と、それを支援する一般的に国際基金にチャンネルをもつことが多い国や地域レベルでの「支援組織」(Grassroots Support Organizations: GRSOs) に分け、「草の根組織」をNGOとして捉えている。そして、そのうえでそれらの両組織が垂直的にネットワークを作るとともに、それぞれがまた水平的にネットワークを作ることによって市民社会の形成に重要な役割を果たすと、考えていた。フィッシャーにとってはNGOとは貧困対策など、発展途上国が固有に抱える経済的、社会的、人間的問題に対して、国際的支援機関の支援のもとに自律的、自発的に取り組む諸組織を意味する。したがって、それがメンバーシップのうえに立つかどうかは、重要なことで

はない。住民組織もそれがこうしたテーマをもち支援組織とのネットワークのもとに自発的に活動するかぎり、それはランディムとは違ってNGOに分類されるのである。

2. NGOとは何か？

本章では、こうした議論をうけ、NGOを三つの点からあらためて定義しておきたい。第1に、どの論者も強調する点であるが、それが非政府、非営利組織だということである。第2に、NGOの活動領域、あるいは取り扱うテーマに関して確認しておかなければならない。フィッシャーに暗黙に了解されていることは、NGOは貧困対策、人権問題、女性問題、環境問題、開発など、発展途上国が固有に抱える経済的、社会的、人間的諸問題をテーマにしていることである。NGOとはこうした明確なテーマをもつものである。したがって、この点からみると大学や病院は非営利、非政府組織だといえても、それをNGOに含めることはできないだろう。また慈善団体もそうである。第3に、NGOはその活動を市民主導で取り組む自律的、自発的組織だということである。ここでは市民主導だということが重要な点である。なぜなら、政府系非政府組織をNGOに含める論者もいるからである。しかし、政府系NGOというのは、いわば形容矛盾である。1980年代以降、政府が国際的ドナーからの援助資金の受け皿として、NGOを自らつくることが急速に増えた。テーマは政府系非政府組織の活躍が市民にとって求められている分野ではあるとはいえ、しかしそれは多くの場合、市民主導とは言い難い。したがって、それをNGOに含めることには問題があるだろう。第4に、こうした市民的組織のなかで国際支援機関と深い関係にある組織をNGOと呼んでおこう。この点、NPOとは違った特徴である。

われわれは、NGOをひとまずこのように捉えておくことにする。いずれにしても、こうした市民的諸組織、とくにNGOは1980年代において発展途上国では開発を担う経済的、社会的アクターとして急速に注目されるように

なってきた。それらは、フィッシャーがみたように発展途上国の市民社会の成長を促し、とくに地域の経済的、社会的開発において重要な役割を果たすことが期待されている。

こうしたNGOの成長は、「国家の失敗」や、「市場の失敗」を乗り越え、くり返せばこれまでの国家と市場という二項的な世界像から、国家、市場、市民社会というトライアングルな世界像をもつことを途上国に迫っている。「北」の先進諸国で急速に復興をみている市民社会論は、同じく発展途上国でもまた「もう一つの開発」論として、またその主体的アクターとしてのNGO論として形を換えながら生きるのである。

3. ブラジルNGOの発展

では、現実にブラジルではどうか。ここでは歴史的な経過を振り返りながらブラジルでのNGOの発展をみていこう。

ブラジルではすでに1950年代、ヴァルガスのポピュリズム時代に多くのボランティア組織（自律的、自発的組織）が生まれていた。この時期、民間にはコーポラティズム体制を支えるために政治的に強力な経営者団体や労働団体が組織されていた。しかし、そうしたいわば国家に従属し、統合された諸組織だけではなく、多くの市民的なボランティア組織も生まれていた。土地改革に対して闘った「小農組合」(LC)や「全国学生同盟」(UNE)、慈善事業を行った「カトリック地域援助サービス」(SAR)、あるいは市民権の拡大をめざすために組織された研究組織の「民主行動のためのブラジル研究所」(BAD)や、「社会調査研究所」(IPES)、そして左翼と関係が深い「ブラジル高等研究所」(ISEB)などである。それらは、国家の圧力を受けながら一定の影響力をもっていた。

1964年から85年の軍事政権下でも多くの諸ボランティア組織が生まれた。この時期、とくにカトリック教会の果たした役割が大きかった。「人民の教会」というスローガンのもとに、教会は国家から距離をおき、市民権や人権

の擁護に主導的な役割を果たすことになる。「ブラジル聖職者国民会議」(CNBB)が作られ、それは、それまでの国家とのパートナーシップによって特徴づけることができる伝統的な住民組織や隣人組織を地域に根付いたさまざまなボランタリーな諸組織へと再組織した。それと同時に、青年団体、母親クラブ、生産者団体、地域クラブなど地域に基盤をもつ多様なインフォーマルな地域組織もまた誕生させていった。サントスの調査によれば、現在サンパウロにあるフォーマル、あるいはインフォーマルの多様なボランタリー組織の68.2%が、この時期に組織されたものであるという。とくに、新たなタイプでもある後者のような地域組織のうち97.6%がこの時期に誕生し、その多くが「人民の教会」との関連をもっていた。しかし、このことは地域組織が教会の影響のもとにあったということの意味するものではない。教会との関係は地域組織の自律性を損なうものではなかった。リオデジャネイロについても、同様なことがいえる。同じくサントスによれば、すべての多様なボランタリー組織のうち97.6%が、1971年から87年までのこの時期に組織され、またそのうちの隣人組織でいえば90.7%が同じくこの時期に組織されたという。あるいは法律家などの専門家組織もその70%が、この時期に誕生したものである(Santos[1991])。

1970年代の初めになって、国際的なNGOに支援されながらNGO組織がブラジルにも現れ始めた。世界銀行の総裁マクナマラが「人間の基本的ニーズ」(BHN)戦略を唱え、国際的にも開発戦略の見直しが進むなかで、NGOの活動がこの時期、活発化してくるのである。その国際的な流れがブラジルにも波及する。女性問題、環境問題、ストリート・チルドレン問題、健康、住居などこの間の構造主義的開発戦略によって生じてきた諸問題をNGOは取り上げ、運動の課題とした。開発の社会的・人間的側面にNGOは注目したのである。この時期のNGOの活動の特徴は、その活動をそれぞれの組織の固有な課題についての大衆教育や大衆の意識改革にもっぱら注いだことである。またそれをロビー活動などを通して政治の場に持ち出そうとしたことである。いわゆるアドボカシー活動である。それは実際の援助活動とは切れ

ており、政治活動のトーンが強いものだった (Landim [1998])。物質的なサポートやサービスの供給からは距離をおくというこの時期のこうしたNGOの特徴は (Bosch [1997])、多かれ少なかれブラジルNGOの他のラテンアメリカとは違った特徴としてその後も引き継がれていくことになる。

NGOの活動は、しかし、この時期大きな影響力をもつことはなかった。NGOという言葉さえ使われることは滅多になかった。なんといってもそれが、大きくクローズアップされてくるのは1985年の政治の民主化以降である。とくに88年の憲法改正 (矢谷・ワタナベ・二宮編 [1994]) によって地方分権が確立されたことは、NGOの活動に大きな影響を与え、その成長を促した。1988年憲法によって、ブラジルはそれまでの統制的・コーポラティズムの連邦体制から地方に広く自治権を認めるゆるやかな連邦体制に移り、州に経済分野の開発や社会分野の開発に関する多くの権限を与えた。州政府には、まず地域の経済開発全般に関する権限が与えられた。同時に州政府には、公企業や民間との合弁企業などを通して直接に経済活動に参加することがこれまで以上に容易となった。また医療・保健、福祉、教育、文化といった社会分野においても、連邦との協調のもとで開発を進めることが求められているとはいえ、州に大きな役割が与えられた。こうした州への権限委譲にともない、徴税権限の地方分権化も大きく進められていった (山崎 [1993], 三島・佐野 [1997])。

こうした地方分権化がNGO公的部門への幅広い参加の可能性を開き、多様なNGOのタイプを生み出すとともに、全体としてNGOの発展を促すこととなった。これらNGOは積極的に住民組織や地域組織との連携を深めつつ、地域の開発の重要なアクターとしての位置をこの時期獲得していくことになる。「構造調整」を進める政府もまた、地域開発にNGOを利用することに関心をもちはじめていた。フェルナンデスらによると (Cesar Fernandes and Piquet Carneiro [1995], p. 80), 1991年、サンパウロで開かれた第1回ブラジルNGO会議に出席した109のNGOのうち43%が政府と「協力関係」をもち、それらの36%が市と、また34%が州政府と「協力関係」を結んでいたという。

連邦政府との協力は30%にすぎず、地方での活動がNGOの中心的な活動になっていることがここからわかる。例えば、サンパウロ市を調査したブラバらによれば (Caccia Brava and Laura [1995], p. 101), サンパウロ市ではGRSOsに支援された約1300の隣人組織が市と共同の事業を行っていた。そこには、経済的援助・自立のために市から援助を受けながら行われている地域果樹園や地域野菜園プロジェクト、あるいはまたこうしたGROsによる市当局の健康管理政策過程への代表派遣など、多様な共同事業が含まれている。

後にもみるように「協力関係」は一様ではないが、GROsはその能力や住民組織の要望に応じて多彩な「協力関係」を政府や自治体と結んでいるのである。NGOはその活動の軸点を地域におきながら、それらとの「協力関係」をもつことによって影響力を徐々に地域に及ぼしつつあるといえる。ここからはまた、ブラジルにおいてさえもNPOがそれまでの伝統的な行動スタイルから徐々に抜けだし、あらたな自治体あるいは政府との関係に入りつつあることがみてとれるだろう。

4. 「社会自由主義国家」と市民社会との対話

1995年以降、カルドゾ政権のもとでさらにこうした傾向は強まった。この年、先に述べたように連邦行政・国家改革省によって『国家改革白書』が出され、そこで「市民社会との対話」によるブラジルの危機への対応の道が説かれたからである。『白書』によれば、80年代のブラジルの経済危機とは国家の危機であった。財政危機、国家介入の行き詰まり、時代遅れの非効率な官僚制、それらが国家の危機をもたらし、さらにはブラジルの経済危機を引き起こしたのだと『白書』は指摘する。80年代、こうした国家の危機に対して政府は新自由主義的な対応をとる。しかし、そこで強調された「小さな国家」は、『白書』によれば、なんら国家の危機を解決し、経済危機を乗り越えるものでなかった。市場における国家の役割はなくなるものではないからである。この意味で「小さな国家」は「ユートピア」(Presidency of the

Republic State Reform Committee[1995], p. 15) であるといえなくもない。したがって、危機を克服するために必要なことは、国家を単純に小さくすることではない。問題は、国家の効率性とサービスの質を向上させるために如何にそのガバナンス能力を高めるのかである。『白書』は、そのために国家の役割をあらためて見直し、国家の再組織化を目指そうとした(小池[1999])。

具体的にいえば、ここでいう国家の再組織化とは国家を調整とコーディネートとの役割に転換させることである。すなわち、国家はこれまでの経済・社会への介入的役割を合理的に再編し、調整的役割に自ら徹することである。こうしたなか、国家は経済的介入についてはサプライサイドの領域にしぼったり、また公共的サービスについてはそれを直接に供給しないで「非政府・公共的組織」と「契約」したり、あるいは「補助金」を給付することなどによって行うこととした。

ちなみに、ここでいう「非政府・公共的組織」には別々に考えられるべき2通りの組織が含まれている。一つは、政府が主導的に作った組織である。連邦政府は、この間、国家財産を「民営化」(privatization)したり、国家の機能の一部をアウトソーシング(outsourcing)したりしながら国家の再組織化を意識的に進めてきた。こうしたなかで政府は、約130の半自律的な政府エージェンシー、40の財団、25の官民共同会社をつくり、また17の民間会社を生み出しながらサービス供給の役割をそこに「移転」させてきた。これらは、いわば政府系・あるいは民間「非政府・公共的組織」である。いま一つは、本章でみてきた自律的、自発的な市民組織である住民組織やNGOである。政府は、1995年以降政府系の「非政府・公共的組織」ばかりではなく、これらの組織とも意識的に「協力関係」を強めはじめてもいる。

『白書』は、ここでの定義からいえば本来市民組織とはいきなり難しいような組織も「非政府系・公共的組織」として捉えながら、国家の再組織化をそれらも含む「非政府系・公共的組織」との「協力関係」によって、言い換えれば「市民社会との調和的で積極的な関係を作り上げること」(Presidency of the Republic State Reform Committee[1995], p. 59) によって目指そうとする。連

邦行政・国家改革省大臣であるブレッセル・ペレイラは、こうした国家を前にふれたように「社会自由主義的国家」(Bresser Pereira [1997a], [1997b])と名付け、ブラジルが目指すべき国家だと考えた。

彼によると、この国家が「自由主義的」であるのは、経済改革において市場志向的であるからである。あるいは上にみたように国家のスリム化を目指すからである。他方、この国家が「社会的」であるのは、経済開発ばかりでなく社会開発も重視するからである。またこの国家が積極的に分権化を進め、これまで国家が担っていた経済的、社会的開発の権限を「非政府・公共的組織」という社会の組織に「移転」することを目指すからである。とくに地方での開発にはこうした組織との「協力関係」は不可欠だと考えるからである。これらの意味でブレッセル・ペレイラは、この国家を「社会」国家と呼んだ。

1995年の国家改革は、先の1988年憲法改革による地方分権化に指針を与え、いっそうその流れを加速するものである。そのことは、先にみたように地方での経済的、社会的開発において地方政府、自治体と「非政府・公共的組織」の「協力関係」を大きく促進させることとなる。そのなかで、とくに最も住民に近く、また政策のノウハウを蓄積してきたNGOの役割は地方政府、自治体にとって無視できないものとなっている。こうした事態は、NGOの側からみれば、国際NGOが80年代後半以降から目指し始めた「参加型開発」への道が、「社会自由主義的国家」というスローガンのもとブラジルにおいてさえも大きく開けてきたことを意味している。

第5節 ブラジルにおける市民社会と政府

1. NGOと政府の協力関係

1980年代後半、新自由主義への反省のなかで開発・発展の再定義が進んだこと、それは端的に「持続可能な人間開発」と「参加型開発」といった新たな

な開発概念に集約することができることを、われわれは先にみた。そして、ここでいう「参加型開発」が、現在、政府との「協力関係」という名のもとでブラジルでも大きく進み始めていることについてもまたみてきた。ここでは、あらためてこの「協力関係」の内容について整序しておこう。

もともとNGOは、慈善・救援活動から出発した。その後、単なる慈善活動を超え、「人間の基本的ニーズ」(BHN) 戦略のもと「ニーズ」の実現のためにNGOの活動は政治活動化していった。この間のNGOは、全体としていえば政府とは距離をおいた「孤立主義的」(isolation) な立場をとっていた。しかし、いまNGOは社会・人間開発という「もう一つの開発」戦略のもとで「参加型開発」を担うアクターとして期待されるとともに、NGO自身の戦略もその方向に大きく転換しつつある。こうしたNGOの戦略の変化は、これまで地域でこつこつと活動を行ってきたNGOの運動が政治との接点を求め始めたということでもある。フィッシャーは、こうしたNGOの戦略の現段階を「協働関係」(cooperation) とか「協同関係」(collaboration) と呼んだ。本章でいうところの「協力関係」である。

ここでいう「協力関係」には情報提供、政策提言活動といった政府に一定の距離をおく「協力関係」から、政策の共同立案、事業の共同実施、あるいは政府機関へのスタッフ派遣、さらには「補助金」や「契約」によって政府から「移転」された開発事業の実施など、文字どおり直接的な「協力関係」まで多様な形のものが含まれる。

例えば、サンパウロのPOLISと呼ばれるNGOは、バスサービスのコスト増に対する地方のビジネス部門の支払い能力を調査し、提案書をまとめ市に提出した。その結果、市は従業員10人以下の零細企業や、ラッシュを避ける労働時間を設定した企業に対してはディスカウントを実施した (Fisher [1998], p. 148)。こうした政府から一定の距離をおく情報提供や政策提言活動が、ブラジルではとくに地方政府において近年活発になっている。さらに、こうした情報提供や政策提言だけでなく、最近では分権化のなかで連邦政府の事業が州や市に移され、それらはさらにNGOを含む住民組織に「補助

金」や「契約」によって「移転」されていく場合も多くなっている。コーテンのいう「公益事業請負団体」としてのNGOの活動である。また、政府がNGOのスタッフを職員として迎え入れるという例も生まれている。先に、いまでは約30%から40%の主要なブラジルのNPOが連邦政府や地方政府などと「協同関係」をもっていると述べたのであるが、その内容はこのように多様なものである。

こうした多様性は、NGOが目指す「参加型開発」戦略への、NGOによる模索を意味するものでもある。NGOは、いま政府との「協力関係」に入ることによって政府や地方政府の経済的、社会的開発の権限を市民への手に「協力を通して移転する」することを目指そうとしているのである（Fisher [1998], pp. 146-148）。この意味で、くり返せばいまNGOと政府機関の新たな関係が生まれつつある。

2. 拡大するNGOの役割

1980年代後半、このように発展途上国ではNGOへの政府開発事業の「移転」が多くなってきた。その理由は、第1に新自由主義が目指した財政支出の削減のためである。第2に、政府よりも地域に密着したNGOのほうがより効率的に地域の問題に対応できるからである。第3に、政治的民主主義がこうした自発的・自律的組織に対して寛容な雰囲気を社会的に作り出したからである。そして、分権化の進展が、全体としてNGOの地方政府との協力関係を容易にしていた（Robinson [1997], pp. 61-62）。さらに付け加えれば、第4に、政府とパートナーを組めるだけの質と規模をNGOが獲得し始めているということもその理由としてあげることができるだろう。

こうした「移転」は、みてきたように一般に「補助金」を出すことによってNGOに委託したり、あるいはNGOとの「契約」によって行われる。発展途上国全体としてみれば、まだこうした「移転」はそれほど多くはない。しかし、ロビンソンによれば「ラテンアメリカではこの傾向が強くなってい

る」(Robinson[1997], p. 62) という。ただし、ブラジルNGOに関していえば、この傾向は他と比べると少し弱い。その理由は、ブラジルNGOの比較的多くの部分が「歴史的に政府に批判的」であったり、「移転」をていどいい政府の事業の肩代わりとみなしているからである(Bosch[1997], p. 233)。しかし、そのブラジルでも「移転」という協力関係は徐々に増えている。とくにそのなかでも「契約」による「協力関係」への傾向が強くなっている。例えば、「人口と家族計画」に関するブラジル最大のNGOであるBENFAMは、家族計画についての教育活動などで多くの州や市政府と「契約」を結びだした。

こうした「補助金」や、とくに「契約」という「協力関係」は、NGOからみればその組織の拡大や、政府への影響力の拡大に繋がり、「参加型開発」を実現していく一手段ともなるものである。したがって、こうした「契約」関係の傾向は、政府あるいはNGOの両者がそれにいまメリットを見いだしてきているかぎり今後さらに強くなるだろう。しかし、先の「市民社会論の危うさ」の項でみたように他方でそうした関係は、NGOを政府事業の下請け的な位置に追いやり、組織の自律性を奪いかねない危険性や、あるいはまた組織を営利企業化させる危険性も秘めている。政府系NGOはいうまでもないが、現にこうしたなかで これまで NGOを特徴づけてきたそれが本来もつ柔軟な活動形態の刷新を図ったり、あるいは政府に異議を申し立てたりする力を大きく失うNGOもある。したがって、あえてそうした関係に入ることを避けようとするNGOも、とくにブラジルの場合、比較的まだ多い。

これまで「ブラジルは制度への参加指数が低く、国家志向的文化をもっているので自発的で自律的な行動は少ない」(Landim[1998], p. 56)といわれてきた。しかし、全体としてみれば、NGOの活動がブラジルにおいていま目立ち始めている。その影響力も徐々に大きくなり、それは政府との新たな関係を作るなかで地域の経済的、社会的開発の一翼を担うまでに成長してきている。例えば、「飢餓と生命に対する市民行動」(CAAHL)は、政府と協

力して短期間に国内で当局と地域組織の代表からなる3000の委員会を立ち上げ、活動の規模を拡大し、その開発課題に関して今では無視できない存在となっている。また、1997年度の『世界開発報告』において紹介された人口130万のポルト・アレグレ市の「参加的予算」と呼ばれるプログラムも注目に値する。このプログラムにおいて、住民は16に分けられた市の予算区から市の予算委員会に代表を選出し、市の予算の約12～20%にあたる部分を、住民の要求にもとづいて支出させることができるようになったという。アバースは、89年から始まったこのプログラムが、この間住民の参加数を拡大し、さらに地区の集会から始まる予算策定過程のなかで今では地域にとっての「持続的開発」とは何かが議論の課題として取り上げられるまでに成長したという。そして、さらにこの運動が市に対してそのプランの作成を呼びかけるほどまでに成熟してきたと述べている。彼によれば、このプログラムはGSOsが直接支援したものではない、しかしこれはNGOがいう「エンパワーメント」の一つのあり方を示すものである（Abers[1998]）。

もちろん、ブラジルのボランティア組織やNGOの活動はまだまだ十分なものではない。政府との「協力関係」もまた他のラテンアメリカ諸国と比べてまだ弱い。したがって、ブラジルでは、市場や政府に市民社会を「埋め込む」、あるいは市民社会に市場や政府を「埋め込む」という状態になってはいない。むしろ、市民社会のほうが政府に取り込まれるという危険性に絶えずさらされているといえないこともない。しかし、他方でそれらの存在を抜きにして地域の経済的、社会的開発を語れなくなっていることも確かであり、NGOは確実に市民社会と政府との新たな関係を自ら作り出す力も蓄え始めていることも確認しておく必要があるだろう。

まとめ

われわれは、1980年代の「構造調整」という新自由主義的な開発政策が90

年代に入って大きな修正を余儀なくされてきたのをみてきた。国家の再考である。それは同時に市民社会の役割を大きくクローズアップすることをともなうものであった。90年代、主流派開発論がクローズアップさせた市民社会は、彼らにとって基本的にはあくまで国家の補完的な位置におかれるものだった。国家機能のスリム化という、それまでの新自由主義的な国家把握の枠内でそれは基本的には主張されていた。

しかし、にもかかわらずこのことの意味は重要である。それは、輸入代替戦略や新自由主義の開発戦略というラテンアメリカの開発を主導してきた開発理論に対する、「もう一つの開発」論をクローズアップさせることになるからである。すなわち、「社会開発」論であり、その中心をなす「持続的な人間開発」論である。

こうした市民社会のクローズアップは、北の諸国で起こりつつある市民社会論の再興 (renaissance) にみられるように、市民の連帯にもとづく国家と市場の関係の新たな組み替えを要求することになる。それは、発展途上国でいえば、社会開発、人間開発の議論と重なってくるものである。ようやくいま、ラテンアメリカをはじめとする発展途上国は「持続的な人間開発」視点を取り込む市場—国家システムをどう作り上げていくかの議論が展開できる地平が生まれてきたといいいい。言い換えれば、市民社会のなかに市場と国家を埋め込みながら、あらためてこれまで見失われてきた社会と人間を重視した市場—社会—国家関係を作り上げていくことが現実の課題として浮かび上がってきたといえる。こうした課題をいま「ソーシャル・ラテンアメリカ」(初岡・蛭名編[1998])の創造とっておこう。例えば、ブラジルのNGOなどの活動の規模の拡大と現状は、いまだ多くの問題を残すとはいえ、こうしたパラダイムの議論を可能とさせている。しかし、それがパラダイム転換にまで結びつくかどうかはヘゲモニー・プロジェクトの問題となるだろう。

本章でこれまで展開してきた発展途上国/ブラジルで起きている「国家の再考」は、しかし社会開発における市民セクター (NGO) の重要性を確認しようとしただけではない。それは、本書の共通テーマである経済開発におけ

る個々の産業セクターの発展に国家がどのような役割を果たすべきなのかに
ついての「再考」も含んでいる。そこでは、国家企業の民営化の促進や産業
政策の本格的な導入が課題とされている。後者についていえば、地域経済の
発展のために不可欠な中小企業に対する政策がいま重視され始めている。研
究開発、事業計画あるいは融資をめぐる中小企業の発展のためのサポート・
システムの整備が本格的に進みつつある。そして、こうしたサポート・シス
テムが政府と政府エージェンシー、あるいは民間コンサルタントとの協調の
なかで進められていることが、現在の特徴となっている。国家は、「国家再
考」のなかで経済開発の面でもスリム化を目指し、国家と市場・産業との新
たな「協力関係」を模索しているのである。こうした「協力関係」が新たな
産業発展に結びつくかどうかはまだ予測はできないが、政府がこれまでの国
家誘導的関係の清算をこれによって目指していることは確かである。

発展途上国／ブラジルにおける「国家の再考」は、経済開発においてこの
ように国家と市場・産業との新たな関係を模索するとともに、これまでみて
きたように開発そのものに市民社会との「協力」をうたい、社会開発という
一項目を大きく掲げることになった。しかし、こうした「国家の再考」が市
民社会が国家に結局利用されるだけに終わり、新自由主義的な経済開発優先
主義が大きく変わらないという危険性も秘めている。国家がこうした開発思
想から抜け出すことはかなり困難であるからだ。しかし、産業発展と「持続
的な人間開発」とは必ずしも対立するものではない。むしろ個々人の、ある
いは諸アソシエーションの能力が最大限に引き出されるならば、そのときそ
れは大きく産業発展にも寄与することになるだろう。われわれがみてきたよ
うに現にいまそのことが示されつつある。したがって、いま必要なことは
市民社会の原理を市場や国家のなかにあらためて「埋め込む」ような国家と
市場・産業と市民社会との新たな関係を意識的に追求することなのである。

〔参考文献〕

＜日本語文献＞

- 浅野清・篠田武司[1998]「現代世界の『市民社会』思想」（八木紀一郎・山田鋭夫・千賀重義・野沢敏治編『復権する市民社会論』日本評論社）。
- 馬橋憲男[1996]「現代国際関係におけるNGO—国連を中心に—」（『国際問題』第441号）。
- 絵所秀紀[1997a]「開発経済学と貧困」（『国際協力研究』Vol. 13, No. 2）。
- [1997b]『開発の政治経済学』日本評論社。
- 大野健一[1998]「普遍主義のパラダイムを越えて—非欧米社会の市場経済化—」（川田順造ほか編『開発と文化7・人類の未来と開発』岩波書店）。
- 大野健一・桜井宏二郎[1998]『東アジアの開発経済学』有斐閣。
- 籠橋秀樹[1998]「NGO, ドナー, 国家—開発をめぐる新たなダイナミクス—」（川田順造編『開発と政治』岩波書店）。
- 勝間靖[1998]「開発援助を通じたNGOの途上国政府への影響力」（日本国際政治学会編『国際政治』第119号）。
- 加茂利夫[1998]「東南アジアの政府—NPO関係」（加茂利夫・遠州尋美編『東南アジアサステイナブル世界への挑戦』有斐閣）。
- 小池洋一[1999]「ブラジルの国家改革と民営化」（『海外事情』Vol. 47, No. 6）。
- 国際協力事業団編[1995]『参加型開発と良い統治』（分野別援助研究会報告書）。
- 坂本義和[1997]「相対化の時代—市民の世紀をめざして—」（『世界』1997年1月号）。
- 篠田武司[1997]「新自由主義ともう一つの『蓄積戦略』」（小池洋一・西島章次編『市場と政府—ラテンアメリカの新たな開発枠組み—』アジア経済研究所）。
- 下村恭民[1998]「経済発展とグッドガバナンス」（『国際協力研究』Vol. 14, No. 1）。
- 末廣昭[1998]「発展途上国の開発主義」（東京大学社会科学研究所編『20世紀システム4・開発主義』東京大学出版会）。
- スティグリッツ, J. [1998]「国家の役割の再定義」（『通産研究レビュー』第11号）。
- 高柳彰夫[1995]「国際社会における開発NGO」（『国際問題』1995年8月号）。
- [1996]「開発・発展の再定義とNGO」（日本国際政治学会編『国際政治』第111号）。
- 恒川恵市[1998]「開発経済学から開発政治学へ」（川田順造編『開発と政治』岩波書店）。

- 西川潤[1997]「社会開発の理論的フレームワーク」(西川潤編『社会開発』有斐閣)。
- 中野敏男[1999]「ボランティア動員型市民社会論の陥穽」(『現代思想』1999年5月号)。
- 中村健吾[1996]「現代ドイツの『市民社会』論争—ハーバマス, グラムシ, ヒルシュー」(『経済学雑誌』第97巻第1号)。
- 幡谷則子[1997]「コロンビアにおける都市住民組織」(幡谷則子編『発展途上国における都市住民組織』アジア経済研究所)。
- 初岡昌一郎[1998]「市民社会確立のための基礎的改革と地域協力のための社会的側面」(初岡・蛭名編[1998])。
- 初岡昌一郎・蛭名保彦編『アジアの経済と社会』明石書店。
- 原洋之介[1998]「多相的自由主義ルール構造」(川田順造ほか編『開発と文化7・人類の未来と開発』岩波書店)。
- ブレスセル・ベレイラ, L. C. [1998]「ラテンアメリカにおける新たな国家の構築に向けて」(『ラテンアメリカ・レポート』第15巻第3号)。
- 細野昭雄[1998]「ラテンアメリカの経済発展—特徴と課題—」(『海外投資研究所報』Vol. 24, No. 2)。
- 松田素二[1997]「ナイロビの住民組織—開発戦略と生活戦略—」(幡谷則子編『発展途上国における都市住民組織』アジア経済研究所)。
- 三島光恵・佐野浩明[1997]「ブラジルの地域開発戦略の現状と課題」(『開発援助研究』Vol. 4, No. 2)。
- 矢谷通朗・カズオ・ワタナベ・二宮正人編[1994]『ブラジル開発法の諸相』アジア経済研究所。
- 山崎圭一[1993]「途上国経済と分権化—1988年地方財政改革に見るブラジル経済のジレンマ—」(大阪市立大学『経営研究』第43巻第5・6号)。
- 山田陽一[1998]「開発協力と経済危機対応への社会的視点」(初岡昌一郎・連合総研編『社会的公正のアジアをめざして』日本評論社)。

<外国語文献>

- Abers, Rebecca [1998], "From Clientelism to Cooperation: Local Government, Participatory Policy, and Civic Organization in Porto Alegre," *Brazil, Politics & Society*, Vol. 26, No. 4.
- Alvarez, Sonia [1993], "Deeping' Democracy: Popular Movement Networks, Constitutional Reform, and Radical Urban Regimes in Contemporary Brazil," in Robert Fisher and Joseph Kling eds., *Mobilizing the Community: Local Politics in the Era of the Global City*, London: Sage.
- Anheier, Helmut K. and Lester M. Salamon eds. [1998], *The Nonprofit Sector*

- in the Development World*, Manchester: Manchester University Press.
- Aoki, Masahiko, Hyung-ki Kim and Okuno-Fujiwara, Masahiro [1996], *The Role of Government in East Asian Economic Development*, New York: Oxford University Press (白鳥正喜監訳『東アジアの経済発展と政府の役割』日本経済新報社).
- Bhardwaj, R. C. and K. Vijayarkrishnan [1998], *Democracy and Development*, England: Ashgate.
- Bosch, Margarita [1997], "NGOs and Development in Brazil: Roles and Responsibilities in a 'New World Order'," in David Huleme and Michael Edwards eds., *NGOs, States and Donors: Too Close for Comfort?*, London: Macmillan.
- Bresser Pereira, Luis Carlos [1997a], "State Reform in the 1990s: Logic and Control Mechanisms," Working Paper No. 1, Ministerio da administração Federal a Reform do estado, Brazil.
- [1997b], "Managerial Reform in Brazil's Public Administration," Paper presented to the Congress of the International Political Science Association - IPSA, Seoul.
- Caccia Brava, Silvio and Mullahy Laura [1995], "Making Cities Liveable: Local Initiatives in Solid Waste and Public Transportation Management in Brazil," in Charles Reilly ed., *New Paths to Democratic Development in Latin America: The Rise of NGO-Municipal Collaboration*, Boulder, Colo: Lynne Rienner.
- Cesar Fernandes, Rubem and Leandro Piquet Carneiro [1995], "Brazilian NGOs in the 1990s: A Survey," in Charles Reilly ed., *New Paths to Democratic Development in Latin America: The Rise of NGO-Municipal Collaboration*, Boulder, Colo: Lynne Rienner.
- Clark, John [1991], *Democratizing Development: The Role of Voluntary Organizations*, London: Earthcan.
- Cornia, Giovanni Andrea [1998], "Convergence on Governance Issues, Divergent on Economic Policies," *IDS Bulletin*, Vol. 29, No. 2.
- Cranenburg, Oda van [1998], "Increasing State Capacity," *IDS Bulletin*, Vol. 29, No. 2.
- DAC [1989], *Development Cooperation in the 1990s*, Paris.
- Diamond, Larry [1992], "Introduction: Civil Society and the Struggle for Democracy," in Larry Diamond ed., *The Democratic Revolution: Struggle for Freedom and Democracy in the Developing World*, New York: Freedom House.

- Fisher, Julie [1998], *Non-Governments: NGOs and the Political Development of the Third World*, West Hartford: Kumarian Press.
- Friedman, John [1995], *Empowerment: The Politics of Alternative Development*, Cambridge: Blackwell (齊藤千宏・雨森孝悦訳『市民・政府・NGO』新評論, 1995年).
- Gustafson, Lowell S. [1994], "Neoliberal Development in Latin America," in Lowell S. Gustafson ed., *Economic Development under Democratic Regimes*, London: Praeger.
- Hildyard, Nicholas and Alex Wilks [1998], "An Effective State? But Effective for Whom?," *IDS Bulletin*, Vol. 29, No. 2.
- Hirsh, Joachim [1990], *Kapitalismus ohne Alternative?, Materialistish Gesellschaftstherrie und Moglichkeiten einer sozialistischen*, Humburg: Politik heute (木原滋哉・中村健吾訳『資本主義にオールタナティブはないのか? , レギュラシオン理論と批判的・唯物論的社會理論』ミネルヴェ書房, 1996年).
- Hirst, Paul [1994] *Associative Democracy: New Form of Economic and Social Governance*, Cambridge: Polity Press.
- Hojman, D. [1993], "Non-Governmental Organizations (NGOs) and the Chilean Transition to Democracy," *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, Vol. 54.
- Korten, David C. [1990], *Getting to the 21st Century: Voluntary Action and the Global Agenda*, Metro Manila: Bookmark (渡辺龍也訳『NGOとボランティアの21世紀』学陽書房, 1995年).
- Korten, David C. [1994], "Sustainable Development Strategies: The People-Centered Consensus," New York: PCD Forum.
- Landim, Leilah [1998], "The Nonprofit Sector in Brazil," in Helmut K. Anheier and Lester M. Salamon eds., *The Nonprofit Sector in the Development World*, Manchester: Manchester University Press.
- Lehmann, D. [1990], *Democracy and Development in Latin America*, Cambridge: Polity.
- More, Mick [1998], "Toward a Useful Consensus?," *IDS Bulletin*, Vol. 29, No. 2.
- NCVO [1996], *The UK Voluntary Sector Statistical Almanac 1996*, London: NCVO Publication.
- NGO Development Caucus [1995], *The Copenhagen Alternative Declaration*.
- OECD DAC [1989], *Policy Statement on Development Co-operation in the 1990s*, Paris.

- [1995], *Participatory Development and Good Governance* (Development Co-operation Guidelines Series), Paris.
- Pearce, Jenny [1997], "Between Co-optation and Irrelevance?: Latin America NGOs in the 1990s," in David Huleme and Michael Edwards eds., *NGOs, States and Donors: Too Close for Comfort?*, London: Macmillan.
- Pimenta, Carlos Cesar [1998], "Managerial Reform of the Brazilian State in the Context of Major World Trend," Paper presented to Fourteenth Meeting of Group Experts on the United Program on Public Administration and Finance, New York.
- Presidency of the Republic State Reform Committee [1995], *White Paper Reform of the State Apparatus*, Brazil.
- Riberio, Gustavo Lins and Paul E. Little [1998], "Neoliberal Recipes, Environmental Cooks: The Transformation of Amazonian Agency," in Lynne Phillips ed., *The Third Wave of Modernization in Latin America: Cultural Perspectives on Neoliberalism*, Wilmington: SR Books.
- Robinson, Mark [1993], Governance, Democracy and Conditionality: NGOs and the New Policy Agenda," in A. Clayton ed., *Governance, Democracy and Conditionality: What role for NGOs ?*, Oxford: INTRAC.
- [1997], "Privatising the Voluntary Sector: NGOs as Public Service Contractors?" in David Hulme and Michael Edwards eds., *NGOs, States and Donors : Too Close for Comfort?*, London: Macmillan.
- Santos, Wanderley Guilherme dos [1991], "As Fronteiras do Estado Mínimo," mimeography, Rio de Janeiro.
- Sen, Amartya [1990], "Development as Capability Expansion: Human Development and the International Development Strategies for the 1990," in K. Griffin and J. Knight eds., *United Nations*, Oxford: Macmillan.
- UN [1995], *The Declaration and Programme of the World Summit for Social Development*, Copenhagen.
- UNDP [1993], *Human Development Report 1993*, New York: Oxford University Press.
- [1994], *Human Development Report 1994*, New York: Oxford University Press.
- Walzer, Michael [1992], "The Civil Society Argument," in Chantal Mouffe ed., *Dimensions of Radical Democracy: Pluralism, Citizenship*, London and New York: Community (高橋康浩訳「市民社会論」『思想』1996年9月号).
- WCED [1987], *Our Common Future*, Oxford: Oxford University Press.

- World Bank [1990], *World Bank Report 1990: Poverty*, Washington, D. C.: Oxford University Press.
- [1993], *The East Asia Miracle: Economic Growth and Public Policy*, New York: Oxford University Press (白鳥正喜監訳『東アジアの奇跡—経済成長と政府の役割—』東洋経済新報社, 1994年).
- [1997], *World Bank Report 1997: The State in a Changing World*, Washington, D. C.: Oxford University Press (邦訳『世界開発報告1997』国際協力出版会).
- WSSD [1995], *The Declaration and Program of Action of the World Summit for Social Development*, Copenhagen.