

Ⅶ 「国民国家」と市民社会の問題性

21. 変動する社会における政治の変化と連続
—ペルーの政治文化からみたフジモリ政権とその後— 遅野井茂雄
22. Social Policies in Brazil: Cardoso's Achievements
and Prospects for Lula 箕輪真理
23. Report on the Feasibility of a Survey on Civil Society in Brazil
近藤エジソン謙二
24. アフリカの民主化移行と市民社会論 岩田拓夫

21. 変動する社会における政治の変化と連続 —ペルーの政治文化からみたフジモリ政権とその後—

筑波大学大学院人文社会科学研究所 現代文化・公共政策専攻 教授 遅野井茂雄

はじめに

フジモリ政権の誕生が、急激な都市化と軍政の改革にもなつて進行した政治・社会変動の文脈において理解できる現象であることは言を待たない。とくに1980年代後半に深刻度を増した社会・経済危機の結果として生じた予想外の政治変化であった(遅野井1995)。同時にそれは、ペルーにおいて旧来の政治経済の枠組みを転換し、新たな開発の枠組み¹を構築する一つの機会と可能性を提示したと言っても過言ではなかったであろう。

権力到達後フジモリは、世論の高い支持を背に無党派の台頭を促し、軍、テクノクラート、財界、国際金融機関の支持を獲得して統治能力の回復に成功し、治安対策と、グローバル化に対応した経済改革を実施した。平和と経済回復を実現した救世主としてのイメージのもとで、1992年以降5年間にわたり60~70%の高い支持率を維持したのである。治安の改善のもとで市場を重視する経済発展の根幹は、ポスト・フジモリ体制においても継承され、2002年以降年率4%の経済成長を支えている(遅野井2003)。

だが、フジモリ政権を支えた理念や運動をフジモリスモ(Fujimorismo)と呼ぶとすれば、ポスト・フジモリのペルーにおいて、それは支配的な政治場裏から見事に一掃されている。2001年の選挙でフジモリ派から出馬した元経済大臣ボローニャが獲得した得票率は、有効票の2%に満たないものであった。2000年の選挙時においてすら、50%近い支持を確保したフジモリスモの見事な霧散は、現代ペルーの政党システムが直面した著しい可変性(volatility)を象徴するものである。

理念としてのフジモリスモは、誠実と勤勉、効率的な統治、直接民主主義、小生産者や教育を重視するものであったとしても、そもそもその内実は漠としたものに過ぎなかった。政権は、脱イデオロギーのもとで理念を涵養することも、またネオリベラルな政策環境のもとで、理念に対応した施策を打ち出すこともしなかった。さらに政党を通じた代表制の構築を忌避し、人民投票的な直接的関係を民衆との間に築くなど、ペルー政治の上で「最も無定形な運動」(Degregori, Coronel y del Pinto 1999: 480)としてのフジモリスモの性格が、その浮沈と関係があることは疑いない。

むしろ支配的な解釈において、フジモリスモは、フジモリ支配と統治を支えた権力装置と同義であると理解される。元国家情報局顧問のモンテシノスを軸に築かれた「マフィア的国家」(Dammert 2001, Pease 2003)を創りあげたフジモリスモの実態が、体系的な腐敗や不正とともに白日のもとに曝された結果、劇的に霧散したという事実がある。共和国史上二人目となる元首の国外逃亡と、日本国籍を盾にした「自主亡命」という不名誉な結末が、政権全体の評価を規定したという要因も指摘されなくてはならないだろう。

小論は、10年を超えたフジモリ政権を政治文化との関わりにおいて捉え直す作業を通じて、ペルー政治における変化と連続性について考察することを目的としている。社会変動を背景に生じた新たな政治変化によって可能となったフジモリ政治が、結局は、従来のペルー政治の制度(インフォーマルな制度を含む)の拘束の中におさまること、あるいはフジモリの改革と統治が制度的な連続性と拘束のもとで行われ、新たな開発の枠組みや国家・社会関係の構築には至らなかった点を明らかにしようとするものである。そして、最

¹ ガレトン、カバロシらの提起する、国家、政治代表構造、社会アクターの社会経済基盤の関係性をさす「社会政治的マトリックス」(SPM)を想定している。(Garettón, Cavarozzi, Cleaves, Gereffi, and Hartlyn 2003)。

後にこうした政治文化が、ポスト・フジモリ体制の政権をも規定することを示そうとしている²。

1. 政治文化と変化³

(1) ペルー社会の非同質性の高さについては、いまさら指摘するまでもない。相互に意思疎通の困難な「社会的群島」(archipiélago social)という、40年前にペルー研究者らによって規定されたペルー社会の性格は、いまだその有意性を失ってはいない(Matós Mar1968)。社会の亀裂は、深く、大きく、多様で、国家としての統一性や統合、形成は未達成の課題であり続けたまま、ペルーはグローバル化にともなう「ポスト国民国家」の時代に突入している。

植民地以来、社会には大きな格差構造が埋め込まれた。二〇世紀半ば以降にかけての近代化と都市化を通じ、またベラスコ軍政(1968-75)による改革を経て、カスタ的な伝統社会には大きな変化が生じたにもかかわらず、教育、所得、資源において厳しい不平等に規定された、流動性の乏しい階層社会の本質は変わっていない。民衆層、貧困層、先住民の多くは、憲法や法律で保障された市民的・政治的・社会的諸権利から実質的に排除され、法の前の平等や機会均等の原則も、彼らにとり実際には死文に近い厳しいものがある(Figueroa, Altamirano y Súlmont 1996)。

階層的な序列が民族の肌の色にほぼ相応する不平等社会は、特殊な人的ネットワークを通じて補完されるとともに、タテに分断され、横の連帯を阻止するメカニズムを備えた。能力や地道な努力が正当に報われにくい階層社会で、下位の者が社会上昇を遂げるには、上昇しようとする同位の者を中傷し、富や権力をもつ上位の者におもねり、すり寄ることが現実的で(Delgado 1974)、他方、上位の者は、使用人や部下として下位の者を取り込んで保護し、擬制的な大家族を作っていく。非人格的な法治よりは、具体的な人物を介した特殊な関係を重視する傾向(ペルソナリスモ)とともに、パトロン＝クライアント関係がこの階層社会を仲介し、タテに貫き、社会的な統制を確保してきた(Guasti 1977)。身分や財産、権力や地位の異なる二者の間で、忠誠への見返りに庇護や恩恵を期待する直接的で垂直的な相互依存関係は、大農園における地主と小作の関係のように、温情主義(パターナリズム)と奉仕を介し、長らく維持された。パトロン＝クライアント関係や友人関係を基礎とした個人的な依存関係が、亀裂の大きな「二重社会」(ブリコー)をまとめてきたと言えよう。

1821年共和国として独立した後に、外部から導入された自由主義的な政治制度は定着せず、カスタ的な階層社会や、貴族的で排他的な寡頭支配体制と共存し、実際には権威主義、クリエンテリスモ(clientelismo)、パトリモニアリスモ(patrimonialismo)といった支配的な政治文化が、現実政治を動かすアルファでありオメガであった。そしてリマに過度に集中した中央集権国家でありながら、後に述べるように植民地以来の家産制的伝統を引き継ぐなかで、歴史的に国家は一部の支配エリート層に私物化され(寡頭的な国家)、その機能は脆弱であり、また地方の秩序は実質的にアセンダードやガモナール、ミスティに委ねられた。1970年代前半に農地改革が全国に及び、国家中心型の開発体制が確立したにもかかわらず、

² 本稿は、ペルーの社会変動に関わる国内連携研究会、国際共同地域研究「現代ペルーの総合的地域研究」において開催されたワークショップから数々の示唆を受け、また関連した科学研究費に基づく現地調査によって可能となった。

³ ペルー政治社会の伝統的特色と変化は、(遅野井 1985)、(遅野井 1995)で論じている。また最近の論考として(遅野井 2004a、28章)を参照されたい。

今日まで、国家が公共財やサービスの供与を通じて公的な権威を領域に遍く浸透させるという近代的な任務を、ほとんど達成できなかったのである。

(2) 近代化に伴い民衆層が登場する中で、ピリングルスからアブラに至るポピュリズム運動が勃興する。ポピュリズムは、かつてスティーブ・スタインが的確に指摘したように、「政治領域において、パトロン＝クライアント関係を実践する拡大した枠組みを提供した」(Stein1980:212)。つまり、ペルーにおいて近代化と社会動員に伴って登場した民衆層を社会的に統制する政治メカニズムとして、ポピュリズムは有効に機能したのであり、近代化に対応して出現する新たな勢力を、伝統的な政治文化の枠組みのなかに吸収することによって、階層的な社会を刷新し維持する役割を果たしたと言えよう(遅野井2000)。

近代化にともなって生じた労働運動、また急速な都市化にともない拡大したバリアーダスなどに居住する都市貧困層と、政府ないし政党指導者との間には、パトロン＝クライアント関係がブローカーを介して拡大して機能し、効果的な社会的統制が機能した結果、政治的多元主義の発展には明らかに制約が加えられた。労働組合には公的認可や社会保障制度などフォーマルな関係を通じて、またオドリア以降、不法占拠で作られた住宅地の認可やインフラなど公共事業、社会福祉の供与を軸として、労働者、貧困層に対するパトロンとしての政府のパターナリズムは有効に機能した。ベラスコ政権期に至って、その社会統制の枠組みは、自助の促進とコーポラティスト的な体系によって補強された(Collier1976)。

だが他方で、アンデス農村からリマを中心とするコスタ都市部への急速な人口流入は、ホルヘ・バサドレが「20世紀最初の社会革命」(Basadre1980:389)と表現するほど劇的な社会変動をもたらし、また軍政による「革命」は寡頭的な国家に終焉を告げ、都市に溢れ出た民衆がフォーマルな制度のあらゆる面で台頭する(マトス・マルの「民衆の氾濫」)。同時に1980年代の深刻な経済危機を経て、それまでの限定的な国家のプレゼンスと能力が著しく後退した。それにともない、社会的統制のメカニズムもしいに變形し、以前ほどその機能において効率性を維持できなくなり、政府や政党との間の垂直的関係を離れた、新しい社会運動が誕生したということも事実として押さえておく必要がある⁴。

もっとも1980年代を通じて行われた政府の社会プログラムも、政治的クライエンテリズムに基づいて実施され、自律的と見られた社会的運動体も、政府のクライエンテリズムとの関係において戦略的な対応をせまられたことは否定できない。その中で、新たに台頭した社会運動に関する議論においても、古いタイプの政治文化を変革し、実質的な市民権の獲得を通じて民主主義の基盤を強化する運動体としてその役割が評価されるというよりは、むしろ古い政治文化の枠組みの中で捉え直される修正主義的な解釈が支配的となった(Pásara y otros 1991、村上1999)。著しい社会変動と深刻な経済危機のもとで、パトロン＝クライアント関係は支配の有効な機能を失いつつあるかにみえたものの、政治家の行動や民衆との関係において、家産制的でクライエンテリズムに基づく伝統的な政治行動原理が強く生き続け、明らかに新たな特徴を持って現われていることは疑いないところである(Cotler1994:13)。

とくに政党は、かつてピクトル・アンドレス・ベラウンデが呼んだように「個人主義的な集合体」(agrupaciones personalistas)であり、創設者であり絶対的な個人的指導者を軸にパトロン＝クライアント関係を介した運動体であった。支持者に対して公職を分配する機能を帯び、近代的な組織化は遅れ、政党システムは歴史的に脆弱であった。党首は現代版カウディーリョとして、党全体と幹部に意味を与え、幹部は個人的で特殊な関係を通じて、党首から特権を引き出し、ブローカーとして部下や追随者との間に同じような関係を

⁴ たとえば、(Stein y Monge 1988)。

創り出す。垂直的關係は政党内部の階梯を通じて下方へと再生産されていく。党内の重要決定は党員の民主的手続きによるよりは、党首など一握りの領袖によって行われる。無謬の党首は、選挙における政党リストの候補者決定や選挙後のポスト選定を個人的関係に基づいて決定するなど、党内民主主義の欠如は歴史的な課題であった。指導者とフォロワーズ、民衆との間には、強いパトロン＝クライアント関係を介在させ、政党政治におけるエリート主義的で排他的な性格は続き、広範な民意の反映や代表制の機能は阻害されてきた。

政党を通じた代表性の制度化というよりは、大統領と民衆との直接的な関係が政治を動かす重要な要素であった。1980年代後半以降の新たな民主体制において、オドネルが「委任民主主義」と呼んだ特徴の中に民主政治が停滞する中で、人民投票的な(plebiscitary)傾向が続いた(O'Donnell 1993: 62)。オドネルがメネムやコロールの各政権とともにペルーについて例示したガルシア政権のみならず、ベラウンデ政権においても同様の傾向が顕著にみられた。選挙で正当性を与えられた大統領は、連合を含む政権与党が議会で絶対多数を占める中で、大統領・行政優位の政策決定を行い、議会はそれを追認するだけの役割を果たすにとどまり、「委任民主主義」の基準としてオドネルの重視する「水平的なアカウントビリティ」の欠如が、顕著に観察されたのである(O'Donnell 1993)⁵。

行政と立法との関係において重要な役割を期待された司法は、裁判官の任命を通じて政治化され、時代錯誤的な形式主義と、構造化された腐敗とあいまって、その能力は著しく低下しており、もとより低所得層の司法へのアクセスはきわめて限定されていた。また、腐敗を正すべきマスメディアの機能も弱く、1990年選挙で典型的にみられたように公正な選挙報道は期待すべくもなかった。

(3) 国家は植民地体制の伝統を引き継ぎ、家産制的特徴(patrimonialism)から脱却することはできなかった(Cotler 1978)。職業官僚システムをもたない国で、パトロン＝クライアント集団としての政治勢力や政党が政権を握ることで、家産制的な制度は実質的に再生された。

大統領は個人的ネットワークに基づき信頼のおける部下を閣僚や公社の総裁に配してその裁量に委ね、大臣や総裁も信頼のおける部下を登用して行政を固めようとする。こうして形成される政府は、公職の争奪・創出と役得の分配を通じた支持者のための雇用創出機構と化し、党派により私物化され政治化される傾向を帯びることになる。近代国家の原理において、本来、公共財の供与を任務とするはずの行政機構は、政権に参加した政党や政治勢力によるいわば「植民地」と化し、私的な利害によって支配されやすい。議会やマスコミもそれを抑制する力を持たず、腐敗は内在化される。政府は国益を叫び民衆の名を語りながらも、公益の名を借りた特定の利益や既得権を追求することになりがちである。選挙にせよクーデターにせよ、党派勢力による国家機構の争奪を賭けた戦いの場であるといっても過言ではなかった⁶。かつてダグラス・チャルマーズが特徴づけた「政治化された国家」という現実(Chalmers 1978)、あるいはジェームズ・ペインが描写した政権をめぐる内(in)と外(out)との壮絶な争いは、疑いなくペルー政治の特徴であり続けてきたのである(Payne 1967)。

ナショナリズムとポピュリズムを両輪として 1980年代まで続いた国家中心型開発体制は、過度の規制と保護のもと、さまざまなレベルでモラルハザードを生み出し、腐敗の山

⁵ 逆に 1980年代の二つの民政における代表制の機能を評価する文献としては、(Tanaka 1998)。

⁶ P. エヴァンズの分類に従えば、多くのラテンアメリカ諸国と同じように、ペルーは、掠奪型国家(predatory state)とチャルマーズ・ジョンソンが呼んだ開発指向型国家(developmental state)の中間に位置する国家となろう(Evans 1995)。

を築いてきた。この背後には、近代官僚制の外見にもかかわらず、家産官僚制的な特徴を残す国家の性格が明らかに影を落としている⁷。経済自由化政策を導入したベラウンデ政権も、この傾向から免れることはできず、政府機構の肥大化は続いた。軍警察、国営企業を除いた公務員の数は、1970年の21万人から20年後には63万人に増大している⁸。ポピュリスト的な経済政策のものでとられた保護主義と経済への過度の介入主義は、結果として、企業家層に技術の導入や経営努力で生産コストを下げ競争を高めることを促すのではなく、政治的な交渉や人的関係でレントを維持・拡大する方向にインセンティブを与えた。経済のインフォーマル化が進む中で、労組を含む一部特権層の維持と、非効率な経済構造を作り上げたのである。

(4) またペルーにおいて政治文化としての権威主義は強固で、民主主義はいまだ確固たる基盤に支えられていない。制度としての民主主義を支える上で重要な要素であるインフォーマルな制度や価値観は弱いものがあり、世代の変化を通じて強化されつつあるとも言えない。多くの異質の要素と社会的亀裂をもつ国において、民主主義に関する正当性、意識や認識、また制定する法の正当性の認識にも相違が出てくることは避けられない。中間層には、民主主義に関する健全な支持者が存在するが、国全体として自由と秩序の間にバランスのとれた関係を築くことはなかった。

戦後ペルーの政治過程から着想を得てラテンアメリカの政治理論のモデル提示を試みたチャールズ・アンダーソンがかつて指摘したように、政治システムは暫定的な性格を持つものであった。民主的選挙は政権の正当性を決定付ける制度ではなく、クーデターも政治変化の重要なメカニズムとして政治システムに組み込まれていたのである(Anderson1971)。1933年憲法の下で6年の任期を全うできた政権はプラド政権(1939-45)のみであり、度重なる軍による政治介入があった。「民主主義とは命令すること」と一般に考えられ、また「民主主義では食えない」と言ったのはオドリア将軍であった。そうした独裁者の政治や権威主義的な統治スタイルを支持してきたのも、また民衆であった。

12年の軍政の後、1979年憲法体制のもとでベラウンデ(1980-85)とガルシア(85-90)政権が誕生した。「民主化の第三の波」において、民主システムに対する正当性も相対的に高まるに至ったが、民政移管の過程を自らの影響力の枠内で取り仕切った軍の力は、ポスト権威主義体制下においても強く残った。とくに治安の悪化により、軍の政治的役割は著しく増大し、領域の半分以上は非常事態宣言が発動され、軍人の政・軍司令官の管理下に置かれた。まさに「1992年に崩壊するのは、1980年からしだいに機能し始めた軍の保護のもとでの民主主義」であったというヘンリー・ピースの指摘(Pease2000:16)も、あながち過大な表現ではない。軍民関係には大きな変化はなく、62年、68年のクーデター、92年のアウトゴルペに至る軍の直接的な政治介入の動機にも連続性が認められる(Rospigliosi 2000)

12年間の軍政下で政治活動を断たれた政党は、民政復帰にともない政治舞台に再び登場したものの、軍政下の改革にともなう急激な社会変動に対応して、イデオロギー的にも組織的にも刷新されなかった。1960年代までのカウディーリョ的な指導者が復帰し、伝統的な政治行動原理が持ち込まれ、家産制的な特徴と実践に基づき、社会構造との関係からすれば排他的で、脆弱な政党システムが再現された。

また1963年から始動した比例代表制(ドント式)と、1979年憲法の規定によりリマ首都圏に過少に割り当てられた代表システムは、民主化にともない80年代に政権を獲得する

⁷ この伝統は、ボリビアにおいて、より典型的な形で残っている。(World Bank 2000)、(遅野井 2004b)

⁸ INAP (行政管理庁) 内部資料に基づく。

二つの政権与党に有利に作用し、すでに述べたように民政下での行政府優位の傾向を60年代と比べ、飛躍的に顕著なものとした。他方で、少数政党に対し敷居値を伴わない寛容な比例代表制は、政党システムに多党分立化傾向を胚胎させた。同時に、党の提出した比例名簿リストから2名まで有権者が選択できる選好投票制度が85年から導入されたが、それは、同一党内における候補者同士の競合を進め、党に対する一体化、忠誠心を徐々に薄める効果をもたらし、無党派勢力の台頭する傾向を強めることとなった(Tuesta 1997)。

1979年憲法体制は、フジモリ政権のもとで断絶する。また連続再選を可能にしたフジモリ憲法とも呼ばれる1993年憲法は、フジモリの二期目(1995-2000)とトレド政権(2001-)を誕生させたが、目下、再び憲法改正、新憲法制定の作業が議会で進められている。

(5) 深い異質性を抱えた非コンセンサス社会において、持続的な発展につながるような合意が形成されることは困難であった。政府と社会、民間との協力関係は伝統的に弱いものがあり⁹、協力関係が見られるときは特権の確保を通じた関係であり、腐敗やモラルハザードをともなった。閉じられた個人的なネットワークの外では相互の不信感に支配される社会において、見ず知らずの第三者が、一定のルールと行動パターンを共有し、問題解決に向けて相互に協力をしようとする信頼関係は希薄で、いわゆる社会関係資本の蓄積は、全般的に貧弱なラテンアメリカの中でも乏しいと言わざるをえない¹⁰。かつてピクトルA. ベラウンデは、「わが[ペルー]国民には集団的な協力関係はほとんど存在しない」と指摘している(Belaúnde 1963:16、[]は筆者)。

正当性の認識も異なるため、東アジア地域のように開発主義イデオロギーが各層に共有され、プロジェクトとして国を挙げて担われ、遂行されることは難しい。過去の経験が共有され教訓としてフィードバックされ、次代の発展のために活用されることも期待できない。市場原理を重視した開放経済と、国家による過度の介入主義の間の「振り子」的な変化という、ブレの大きな政策にもそれは反映されている。

1960年代後半の農地改革や工業化、また90年代初めの自由市場化への経済改革など、時代状況からして一定のコンセンサスがあると考えられた時代を画する改革は、民主制度のもとでは実現されず、ベラスコとフジモリという、ともに「チーノ」と民衆から慕われた強力な指導者のもと、同様に政党政治を忌避する政権によって、強権をもって行われた。そして両者とも、改革後の政治システムに政治基盤を残すことはなかった。

ペルー現代政治における変革と発展の試みは、敢えて言えば、異質な社会構造の中から出現した一定の勢力による、一方的な単独主義のプロジェクトであり、その壮大な葬列の歴史であったといっても過言ではない。そこには集合的行為の問題が常に顕著に発生した。それぞれのプロジェクトから利益を得た層や個人は多いのだが、その多くはフリーライダーであり、各プロジェクトは広く国民の参加やコミットメントを制度化し、国の発展に導くといった性格のものではなかった。こうして累々と国家発展の貴重な機会が失われてきたのである。

1930年代以降アプラ党が提起した民族主義的な国家改革案は、全体として保守的な政治地図の上からすれば、あまりに急進的であり、地主寡頭勢力を庇護した軍部に弾圧された。60年代に現われた人民行動党とキリスト教民主主義による穏健な改革主義は、政党の合法化と引き換えに保守勢力と連携したアプラ党の前に挫折していく。

1968年、クーデターで誕生したベラスコ軍事政権は、諸勢力からの自律性を確保し、そ

⁹ たとえば(Thorp 1991:196-197)。

¹⁰ ラティノバロメトロによれば、第三者に対する信頼感はラテンアメリカの平均値(17ポイント)を下回り、15ポイントである。(Latinobarómetro 2003:26)。

のもとで改革が引き延ばされた歴史的課題に対して、軍事力を背景に上から解答を与えた（「ペルー革命」）。農地改革を敢行して旧体制を解体するとともに、外資の国有化を進めて国家中心型の開発体制を構築し、労働者・都市低所得層・先住民・農民層の国民的統合を進めた。しかし「革命」は所有関係や、低所得層の意識に影響を与えたものの、その所得再分配の成果は限定的であった。改革は、最後まで軍事的プロジェクトといった性格を払拭することができず、市民社会との間に有機的な関係を築くことはなかった（遅野井 1995）。

1980 年の民主化に伴って発足したベラウンデ政権は経済自由化政策を導入したものの、同時に公務員の増大を伴う伝統的な政治運営を強めた。軍政期の改革による社会変動や国家中心型の経済開発とは無縁な環境にいたテクノクラートによる経済政策の変更は、債務危機を経て政治の分極化をまねき成果をあげることはなかった。85年に誕生したアプラ党ガルシア政権は、債務危機後の調整過程でIMF型の構造調整への反発という環境のもとで、民衆層のみならず企業家層（いわゆる「12使徒」）からも支持を得て、自立した経済発展を目指し、民族主義的で内向きの体制を敷いた。だが、若い大統領の時代錯誤とも言うべき民族主義と、国を変えたいという強い自発主義の発露は、1980年代末、国を破綻に導く。

そして言うまでもなく、1980年代から90年代にかけて猛威を振るったゲリラ闘争（センデロ・ルミノソ）こそ、その理想化した時代錯誤の原理主義的プロジェクトを、残忍にも社会に暴力的に押しつける単独主義の権化といった存在であった。

2. フジモリ政権と政治文化

1990年、深刻な社会経済危機と既存政治に対する不信感を背景に、エリート層のボタンの掛け違いから思いがけず政権を手にしたフジモリは、治安の改善とともに、グローバル化の時代に適応した自由市場経済改革を上から行い、既存の政治勢力を圧倒する支持を長期間にわたって維持した。相対的にみれば、失われた統治能力を取り戻し、国家機能を回復させたのだが、新たな代表制を構築することによって市民社会との間に有機的な関係を築くことも、また市場原理に則った新たな経済社会のルールを、経済主体との間に幅広いコンセンサスを形成することによって定着させることもなく、初期の成果を持続可能な発展の基盤とすることはできなかつた。最後は、権力保持のため強化された諜報的な政治に支えられる中で、政権は腐敗の露見から破綻し、支持基盤すら霧散するほど無残な最期をむかえた。

冒頭にも述べたように、フジモリ政権の誕生は、急速な都市化によって生じた社会変動と1970年代の軍政による改革、1980年代のテロの蔓延とあいまった未曾有の社会経済危機を背景に、既成政治に対する極度の不信の高まりと政党制度の弱体化といった特異な政治変動の結果から説明される現象であった。都市の小生産者など民衆層の台頭、経済危機とテロ活動の拡大、インフォーマル経済の拡大、国家の能力の衰退と不在の顕在化、弱体な市民社会のさらなる解体など、全般的な危機にもなつて生じた政治的变化と捉えることができる。そうした深刻な危機状況がアウトサイダーとしての大統領の登場を促し、政府に高い自律性を付与する特異なコンテクストを創りあげたのである（遅野井 1995）。

アウトサイダーによる政権の誕生には、構造的な変動に根ざす新たな政治文化の萌芽と形成という契機が含まれていた。1992年のアウトゴルペに対する支持の高さと、対照的に既成政党に対する支持の低さ、また政府の改革に対する高支持率の持続と期待にも、民衆層に芽生えた新たな政治的アイデンティティーの存在が観察されるなど、明らかに一定の政治変革の機会が投影されていたと見ることができる。そうした政治変化を基礎にして、政治に新風を吹き込み、市民教育を通じて、新たな政治文化の萌芽と胚胎を、実質的な変化につなげることが可能であったであろう。市民社会を回復・強化し、新たな民主主義の

発展への契機とすることもできたであろう。

フジモリ自らも家産制的な政府と政治運営のあり方を批判し、モラルの確立を訴えた。誠実さは、曖昧な選挙スローガンの中でも重要な要素を占め、政権のアピール・ポイントであった。特権に支えられモラルハザードをもたらした旧来の経済体制を打ち砕くことに成功し、より競争的な市場経済の環境を創り上げたことは疑いない。1992年のアウトゴルペを正当化するために、ベラスコ軍政期の非政党的言説と同様に、エリート支配の政党政治を拒絶し、大多数の国民の参加と代表を保障する真の民主主義の確立を宣言したが、それは80%という圧倒的な支持に支えられた。

しかしフジモリは、新たな政治秩序や政治代表の建設に向けて、その機会を活かすことはしなかった。また運動を通じて、小生産者を基礎とした開発の可能性を探求する、あるいは政治文化の制約を克服しようとする努力もなされなかった。結論的に政権全体を総括すると、政治スタイル、統治の態様に規定された政権運営も、全体として伝統的な政治文化のなかに収まるものであったと言える。指導者としてのフジモリも、クリオーリョ的のなペルーの政治文化のコンテクストの中で生まれ、権力の頂点まで昇りつめた、きわめてペルー的とも言うべき政治家であったという認識を抱かざるをえないのである。改革の受益層もエリート層に集中するなど、伝統的なエリート支配を変えるというよりは、むしろそれを刷新したことは否めない。

つまり、身内や友人を通じたエリートの確保、個人に集権化された政治のあり方、非政党的な統治、説明責任の乏しい政治手法と政策決定過程、連続再選への誘惑、社会支援プログラムに見られた支持者との直接的な関係、さらには「クリオーリョ的ビベザ（抜け目なさ）」の表現としてのみ理解可能な日本国籍の主張と日本での「自主亡命」に至るまで、フジモリ政治は、概ねペルーの伝統的な政治文化に合致し、それを強化する役割を果たしたと結論づけることができる。批評家ウゴ・ネイラは「フジモリは、われわれの悪のすべてを集約している」と述べているが(Neira2001:150・151)、きわめて的を射た総括と言えよう¹¹。

(1) フジモリは、旧来の家産制的な政府のあり方を批判することで政権を発足させた。しかし、アウトサイダーとしての脆弱な政権基盤のもとで、既成権力に対抗して自らの支配権を固め、権力を行使して改革を実行するためには、信頼できる身内や友人関係に依拠せざるを得なかった。政府の形成においては、経路依存性が決定的であった。大統領の親族、モリーナ国立農科大学、出自としての日系人の利用など、信頼できる個人的関係を基礎に、エリートの徴用を行なった。その内、個人的に信頼を寄せた人物が、モンテシノスであったことは言うまでもない。既存エリートとの関係を欠き、社会との有機的接点を欠いたアウトサイダーとして、統治にあたりフジモリは、集団的な代表機能の強化というよりは、個人的な信頼関係やパトロン＝クライアント関係に基づく「断片的な編入」(コトレール)という伝統的手法に依拠したというのが実態である。地方の人材が新たに活用されたが、全般的にはアウトサイダーの悲哀という点もあり、活用できる人材は限られ、そこにもモンテシノスの関与する空間が広がったとも言えよう。

アウトサイダーとして登場し、事前に経済チームを持つことなく発足したフジモリ政権であったが、未曾有の社会経済危機と政党不信を背景に生じた政治的スペースを巧みに活用し、国際機関からの支持を受けて、一握りのテクノクラートを特殊な利害から隔離し、その政策遂行能力を高めることに成功した。ワシントン・コンセンサスに基づく経済の安定化と改革を、一貫して実施しうるだけの自律性が確保されたのであり、短期間に行われ

¹¹ フジモリ政権の政治体制については、(Pease 2003)が文献を総括し評価を行っている。

たビッグバン的な経済改革は国際機関から高い評価を得たのである。

そのもとで市場経済の発展を促す公的機関が新設され、民間並みの処遇で公募により、有能なテクノクラートが採用されるなど、家産制的な国家の性格を脱する努力がなされた。改革された国税局 (SUNAT) や税関 (SUNAD)、公正な競争を保障し市場経済の機能を強化するための機関 (INDECOPI)、民営化後の監督権限を与えられた分野別の規制機関 (電力分野の CTE、通信分野の OSPITEL、エネルギー分野の OSINERG、など)、あるいは貧困対策を担当した国家開発補償基金 FONCODES などの社会支援機関がそれである。これらは既存の政府省庁の枠外に新設され、従来の政治的クライエンテリズムからは遮断された機関であった。また、民営化プロセスはラテンアメリカ諸国の中では、程度の問題ではあるが、国際機関の関与のもと、比較的高い透明度を確保し中立的に行われたことは指摘しておいてもよいであろう¹²。

フジモリ政権の制度改革は、危機の中で、国家の不在に特徴づけられ、司法に至るまでインフォーマル化が加速するなど「事実上の民営化」(リチャード・ウェップ) により国家の空洞化が進んでいた傾向をくつがえし、国家本来の機能と能力を向上させ、公的機能を強化するための改革であったといっても過言ではない。しかし新設された機関は、行政システム全体から見ればエンクレーブに過ぎず、既存の政府省庁の改革は、人員を縮小させ、小さな政府を実現したものの、根本的なところは手付かずで、全体的な行政本体の制度能力の改善は後回しになった。むしろ、軍部はもとより外務省においてみられたように、それまで存在した数少ないキャリアシステムを持つ組織や、あるいは新設された機関も、政府の政治基準の介入によって影響を受け、制度は明らかに歪められた。

二期目に入り世界銀行や米州開発銀行の援助を受け、政治に左右されない効率的な行政機構の構築を目指す国家近代化と、遠隔地住民や低所得層の司法へのアクセスの確保を目指す司法行政の改革が開始されるが、1996 年前後に見られた行政・司法改革に向けられた熱意と努力は、三選を目指す政治判断から 97 年を境に急速にトーンダウンし、最終的に中断・放棄されるに至った。そればかりか、三選を目指す戦略が露骨な形で展開される中で、議会から裁判所、選挙管理委員会など憲法上の独立機関、あるいは改革され徴税能力を著しく高めた国税局、さらにマスメディアに至るまで体系的な浸透が見られ、それらは政治支配と長期政権化のために操作される対象となった。民主制度と法治国家全体の機能は、明らかに歪められたのであり、行使された法の二重基準は、融資元の世界銀行からも批判された (遅野井 1999a)。フジモリ時代の司法の政治化は、ポスト・フジモリ体制下において、フジモリ自身を追い詰める結果をももたらしている。

市場経済の発展を促す「第二世代改革」は、権威主義的手法とショック療法で事足りた経済安定化を軸とする「第一世代改革」とは言うまでもなく、性格を大きく異にする。多様な利害関係者やセクター・経済主体を巻き込み、説得と合意、調整を必要とする性質を持つからである。モイセス・ナイムの比喩を借りれば、「制度的な化学療法」にもなぞらえることができる、忍耐をとめない長期の時間を要する作業であり、成功するとすれば本質的に民主的ガバナンスの構築をとまなうものである¹³。それだけに、次に述べるフジモリの政治手法、統治に変化が要請されたわけであるが、三選を目指し権威主義化を強める政権の変質はそれを不可能にしたと言えよう。

フジモリ政権下の家産制的特質は、ネオリベラルな枠組みの中で行われたため、明らかに伝統的なそれとは性格を異にするものであった。マクロ経済の安定、秩序の回復といっ

¹² フジモリ政権の崩壊後に民営化委員会(COPRI)の責任者となった反フジモリ派の長官による評価を含む。

¹³ 第二世代改革の性格と困難さについては (遅野井 1997)、(Guerra-Garcia 1999)、また同じ観点からする最近の論考では (Wise 2003)、(Tanaka 2003) を参照のこと。

た基本的な公共財を創出に成功し、統治能力を確保して、社会プログラムや道路・水道・電気等の基本インフラなど公共事業を実施した。それまで国家から見放されてきた地方や住民に広くサービスを供与し、それによって国家のプレゼンスを高め、失われた国家機能を、以前にも増して回復したことは疑いない。

だが、その反面で家産制的性格から免れることはできなかつたことも事実である¹⁴。パトロネージから免れない中央政府のあり方に加え、大統領の周りに権力を過度に集中させての恣意的な権限行使という政治手法、またすでに述べた司法・行政改革の中断にも、その限界が明確に現われている。民営化後の企業の経営陣に政府の経済顧問が就くなどモラルを問われかねない問題が、改革の初期から存在していた。そして長期政権化のもとで、政府調達や民営化関連事業が、経済大臣やその身内と関連のある企業に優先的に落札される、あるいは三選を目指した政治支配という目的のために特定の企業に指名されるなど、モラルハザードを高めた点は否定できない¹⁵。カメト経済大臣（1992～98）を典型例に、フジモリ政権ほど、企業家が長期にわたり経済関連のポストに就いた政権もない。経済危機におおわれた 1998 年以降は、政府と企業家との間には疑いなく、自由な競争原理を阻害する傾向が生じた。

さらに後述するように、大統領省に予算の 25%が集中し、それによって実施された社会プログラムが政治的クライアントリズムを基礎とする支持獲得の重要な資源となり、想定された社会プログラム本来の効果を低めたことが挙げられる。加えて政府による直接的な社会支援プログラムの実施は、野党が支配することの多い地方自治体をバイパスする形で行なわれたため、地方自治体の行政能力の向上という、地方分権化を見据えた将来的な制度発展にも資することはなかつたのである。

他方、レギーア、オドリア以降の、政権に居座ろうとする伝統 (continuismo) は、フジモリ政権下においても受け継がれ、アルゼンチンのメネムとともに連続再選の悪弊を証明する新たな事例となった。1993 年憲法による連続再選の容認は、連続再選のキャンペーンのために政府機関や公的資源が利用されないような仕組みと伝統を欠いたところでは、制度的弊害がむしろ大きかったと言えよう。長期にわたり権力が集中されるなかで、腐敗を極力抑えて良き統治を行うには、確かにロバート・ダールが的確な表現をもって指摘するように、「誘惑に抵抗する自己否定といった超人的な努力」が必要であり (Dahl 1998: 169)、このルールにフジモリとて免れることはできなかつたのである。在任中に模範とした東アジアの指導者とは異なり、家産制の伝統の残るペルーにおいて、賢人政治は困難であったと言えるであろう。

(2) さまざまな懸案を処理したフジモリの政治手腕は、政党政治とは無縁のものであった。初期の間は、少数与党政権として議会内での交渉が優先されたが、しだいにコンセンサス形成というよりは、「まず決定し後に伝える」というスタイルを敢えて口にし、貫いたのである。非政治的統治が支配的で、テクノクラティックな政策決定が主流となった¹⁶。

有権者の既成政党への不信を背景に、少数与党政権を率いるフジモリは、政党と政党政治を指弾し、改革を妨害する政党システムというイメージを強めた。1979 年憲法のもとで大統領に委ねられた委任立法権限を駆使して経済改革と治安対策のための立法化を加速さ

¹⁴ たとえば (Cotler 1994, Dammert 2002)。ネオリベラルな改革と家産制的特色を遺す国家の矛盾は、広くラテンアメリカ全体に見られる傾向である。

¹⁵ フジモリ体制崩壊後に公開されたビデオから、いかに多くの企業家や政治家が政権に便宜やパトロネージを求めて元顧問の下に来ていたのかが明らかとなった。

¹⁶ 非政治的な性格については、(Degregori 2000), (Lynch 2000)。

せ、大統領弾劾をかざす議会との対立から制度的、政策的な膠着状況が生ずる中で、92年4月フジモリは「自主クーデター」を敢行する¹⁷。議会を閉鎖して権威主義体制に移行し、93年以降は支配した民主制憲議会（CCD）に基づき、権威主義的特徴を持つ体制が継続された（遅野井1993）。

公正な選挙で60%を越す支持を得て再選されたフジモリ政権は、民主主義との関係において内外にその正当性を回復したわけであるが、二期目における民主制度の回復という期待感は裏切られ、政権はしだいに変質を遂げた。たしかに二期目が権威主義体制であったか否かについては、議論の分かれるところではある（McClintock 1999）。自主クーデター後を含めて、政治的な自由と活動は反フジモリ勢力にも十分に開かれており、野党が支持を得られなかったのは、フジモリの反政党政治キャンペーンによってのみ引き起こされたのではないだろう。だが、二期目後半にかけ独立機関やマスメディアへの浸透と支配などを通じて強まる権威主義化傾向は、「委任民主主義」の性格を逸脱し、メキシコのPRI体制が権威主義体制であるとする同じ基準からすれば、明らかに権威主義と言えるところまでフジモリ政権を変質させたと言える。

その場合、権威主義的支配を可能にした重要なメカニズムは、政権与党による議会支配であった。三期目の直後にフジモリ政権が崩壊する契機が、選挙で過半数をとれなかったために行なわれたモンテシノスによる野党議員の買収と与党へ編入工作の現場を写したビデオの暴露であり、またフジモリの辞任の決意が議会での与野党の勢力逆転に起因するものであったことは、フジモリ体制において議会支配がいかに重要であったかを物語っている。その意味で、フジモリ体制は、一面で民主制度の機能によって支えられ、またその崩壊もまた民主制度によってもたらされたと言える。

1993年新憲法の下で実施された選挙制度の改革は、全国的な政党の組織基盤を欠いているものの大統領という個人的指導者の高い支持にもつばら依拠する政権与党の支配を可能にした。一院制で、全国区を単一の選挙区とし、ドント式に基づく比例代表制をベースとした新たな選挙制度は、従来の選挙制度にCCD選挙の経験を加味したものである。選挙制度は、95年の選挙を経て、政権与党である変革90と新多数派運動（Cambio90/Nueva Mayoría）に有利な状況を作り出し、一党優位政党とその他の、原子化された脆弱な政党や無党派からなる多党制という政党システムを創出せしめた¹⁸。

政権与党は、1980年代のいずれの政権にもまして議会との関係で大統領優位の政治体制を保障したのであり、「水平的なアカウンタビリティ」の欠如は徹底され、体制の権威主義化を強化することになる。民政下でフジモリ政権ほど、密室で事が運ばれた政権もなく、説明責任の無さは歴代政権の中でも hermetismo と呼ばれた軍政期のそれに次ぐものであったと言える。それゆえに常にソルプレサ（驚き）があったわけであり、様々な懸案の解決において社会を出し抜き、功を奏した面も少なくはない。そこには効率に基づく問題解決能力によって支持を得、定期的な選挙（「垂直的なアカウンタビリティ」）によって政権の正当性を確保するというフジモリ政権の本質が隠されている。

ショック療法をともなったラディカルな経済改革やテロ対策は秘密裏に事を運ぶことを余儀なくされたが、その延長線上にフジモリ政治が展開され、政権の政治運営全体を規定したという側面も考慮すべきであろう。とくに1992年のアウトゴルペ以降は情報が閉ざされ、明らかに軍・民政権的な性格が公にも顕在化するなかで、97年以降は、たしかに「警

¹⁷ 行政府と立法府の制度的関係を重視する立場から「自主クーデター」を分析する研究として（Kenney 2004）。

¹⁸ 全国区を単一の大選挙区としたのは79年憲法下での上院議員と同じで選出方法であり、すでに述べたようにドント式に基づく比例代表制は63年以降のものであり、選挙制度には一定の連続性が見られる。

（Tuesta 1997）

察国家」あるいは「マフィア的国家」に近いものに変貌し、民主制度や市民社会は操作されるべき対象となった。経済、治安面で成功した政権だけに、強力な権力装置ができあがったことは否めない。

大統領個人への権力の集中は、中央集権化の再強化とともに進んだ。ネオリベラル改革の環境のもとで、1990年代ラテンアメリカ全体で地方分権化が推進されたが、ペルーはその流れからは外れる事例となった。1979年憲法に沿って、ガルシア政権末期に11の地域政府の創設をもって実施された地方分権化過程は、92年のアウトゴルペにともなって中断され、地域政府はそのトップを行政府の任命による地域行政暫定審議会（CTAR）に移行した。11の地域（región）の創設は、そもそも選挙政治という思惑から見切り発車で行われ問題を秘めていただけに、そのプロセスの中断は、混乱をきたしたマクロ経済運営への対処と構造調整の過程において、一時的には必要であったと判断される。だが、中断は長期わたり、新憲法で地域政府が確認され分権化推進が言明されたにもかかわらず、分権化は進まず、むしろ地域政府の県レベルへの矮小化が進み、県単位のCTARを通じて、大統領に集中した資金の分配をテコに地方を支配するという、新たな統治メカニズムを提供することになった¹⁹。

またフジモリは、腐敗の発生を理由に、有力支持者に与党政府の代表として一定地域の権限を委ねることを拒否した。与党を全国規模で組織化することはおろか、後継者を育てることもしなかったのである。非政党的手法、あるいは「パルティード・クラシア（政党支配）」として政党や政治家に対する指弾や厳しい批判は、ベラスコ時代と全く同じ論理によって展開されたが、自主管理思想を掲げた同軍政期と比べても、脱イデオロギーの時代にあつて、またきわめてプラグマチックな大統領のもとで、そのイデオロギー性の欠如は著しく、国民動員機構（SINAMOS）のような支持の動員システムに比肩する組織を作ることにはなかった。フジモリ政権は高い支持率を維持したにもかかわらず、軍事政権時代にもまして、支持の自発的な受け皿を用意することはしなかったのである。むしろフジモリは自らに権力を集中させ、細かい案件まで管理する国家マネージャーであり続けることを好み、後に述べるように社会支援プログラムや公共事業を仲立ちとして民衆層と直接向き合う統治スタイルを好んだ。

三選を目指す必要性から、1998年前後から旧アプラ系活動家などを取り込み、バモス・ベシノを通じた組織化を試みたが、結局失敗に終わった。選挙における与党主要候補者リストには、あくまでもフジモリ個人との結びつきによる意向が反映され、リストは最終的に、カウディーリョとしての無謬の指導者であるフジモリによって決定された。政党の独裁支配を指弾し、党内民主主義の欠如こそ機能不全と化した政党政治の諸悪の根源とこき下ろし、「真の民主主義の樹立」を謳ったフジモリであったが、それは全くデマゴグに終わったと言わざるを得ない。とくに「真の民主主義」の要諦ともなるべく1993年憲法によって導入された国民投票制度を、三選を目指す中で政権与党の手で葬り去ったことは、デマゴグ性をよく物語る例と言えよう。最初の国民投票の請求が、2000年のフジモリ立候補の是非を問うものであったのも皮肉であった。

こうした非政党的で代表制を欠く統治において、民意の吸収においては、当然ながら政権は世論調査の動向に依拠するとともに、とくに情報を集中管理してそれを的確に読み、世論誘導を行い、反対勢力を抑える国家情報機関（SIN）への依存度を高めることは、避けられなかったと言えよう。

¹⁹ 同じく中央集権的統制を進めながらも、地方政府に大幅な行政権限を委譲し、地方政府を非政治化し、効率的なサービス実施機関に変貌させたチリの例とも異なる。チリの「市場型モデル」については、(Campbell 2003, Chapter3).

(3) また数学者フジモリに特有のリアリズム、プラグマティズムに潜む戦略的行動は、「クリオーリョ的な抜け目なさ」(viveza criollo) とでも表現されるようなクリオーリョ文化の一面と共鳴した。それは社会的流動性が乏しい厳しい階層社会において、本来、不正で法的には禁止されていても、抜け目ない方法で手に入れるからこそ賞賛される文化である。状況を自らに利するために、利用できるものは何でも利用する文化でもある。1990年の選挙において伝統的勢力に四方を包囲される重圧を払いのけて決戦投票を勝ち抜き、その後、既存政党やエスタブリッシュメントとのし烈な権力闘争において勝利を収めてきたのは、そうした文化に支えられたフジモリの行動様式によるものであった。『リマ、そのおぞましきもの』において、サラサル・ボンディが指摘するように、そこにはモラルに訴えかける要素は少ない(遅野井 1997)。とくに前述のように、二期目に入り政権のモラルの低下は著しく、民営化や公共事業と政府関係者の癒着も目に付き始めた。

その文化が最大限、その究極において発揮されたのが、国籍問題であろう。国賓として日本政府に迎えられたペルーの元首が、生き残る最後の手段において日本国籍を主張し、そのもとで保護される。それを堂々と実践するのを可能にする行為は、こうした文化の影響であると考え以外に手立てはない。とくにそれは、ペルー生まれのペルー人であると言う憲法規定を根拠に大統領選出の正当性を訴え続け、日本国籍の存在を否定してきた元首の行為であった。それは日系二世が勝ち取ってきた市民権獲得の歴史を踏みにじるものでもあったと言えるであろう²⁰。

フジモリは、誠実、勤労、技術など、日本的とでもいうべき価値観を吹き込み、腐敗撲滅をうたい、支持を集めた。少なくとも一期目は文化変革の機会もあったであろう。だが数千に上る学校を建設しながら、グローバル化にふさわしい新しい教育理念を吹き込むことも、改革を進めることも、ついぞなしえなかったのである。むしろ教育大臣は毎年替わる、代表的な政治的情実のポストであったと言える。政権下で新設した校舎をはっきりと色分けするなど、それは政治クライエンテリズムの象徴的存在ともなった。

二期目、とくに崩壊過程は、モラルに関する点でひどい印象を残した。それだけに日系社会の落胆は大きかったが、そこには「日系人フジモリ」としての幻想が潜んでいたと言わざるを得ない。実際フジモリは、日秘文化会館を中心とする日系社会から遠いところにいた日系人であり、売りにした武士道、潔さ、誠実さという日本人、日系人のもつ美德とされたものからは本来、最も遠いところにいた存在であったと言える。顧問が野党議員を買収するビデオが暴露された3日後になされた突然の退陣表明も、けして潔さから出たのも、武士道から出たのでもない。自分の影響力を残しながら危機を打開したいという独特のプラグマティズムから発したものであったと理解できよう。

3. 国家と社会、社会支援プログラムを介した民衆層との直接的関係

フジモリ政権は経済の安定化に成功し、民営化の収益を背景に、任期中、財政の好転を実現した現代政治史上、稀に見る政権であった²¹。ラテンアメリカ地域の水準からすれば絶対額は未だ低いものであるが、相対的に見ると社会支援の予算は著しく回復し、とくに最貧層の半減を公約に掲げた第二期政権において予算の4割まで急増した。

²⁰ 日系人と中国人には、二世が選挙登録に当たって両親の国籍を持たないことを証明することを求める法令が出されたことに対し、1958年二世たちは憲法違反として差別的な扱いの撤回を勝ち取っている。(増田・柳田 1999, 276)。

²¹ 1999、2000年は、経済の低迷と選挙の年であり、両年とも財政赤字は1993年と同水準のGDP比3%に達している。

社会支援プログラムと公共事業の実施により、政府機能は回復し、フジモリに体现された存在ながら、国家はその存在をそれまで放置してきた地域まで行きわたらせ、フジモリ支持に結びつけた。

構造調整を進めるに当たってセイフティーネットの観点から導入された一連の社会支援計画は、国際機関の支援に支えられ、貧困層へのターゲティング (focalización) を定めるなど新たな社会政策上のパラダイムに基づき、専門職を動員する新たな行政機構の下で推進された。ターゲティングに基づく社会政策が、貧困層を単なる受益者の存在におとしめるといった性格をもつものであることは確かであろうが、社会支援計画は、それ自身として、現代ペルーの公共政策の経験において、評価できるものであったことは疑いないところである (Portocarrero editor 2000、Portocarrero y otros 2000、遅野井 2001a)²²。

しかし、専門の立場から純技術的に目的を遂行しようとする組織内のテクノクラートと、中央政府の意向に沿ってプログラムに介入しようとする与党政治家との間の対立が、社会支援策の実施を歪め、政治化を進めたこともまた明らかであった。例えば、6歳未満の乳幼児と母子を主たる対象として1992年に設立された食糧支援計画 (PRONAA) は、「初めから常に自律性が限られ、政府の公的なイメージを改善することを目的とした組織であった」 (Portocarrero y Romero 2000:169)。

他方、省庁本体の行政改革が進まなかったため、実施行政体制の未整備や、省庁及び組織間の機能の重複等に起因する非効率が発生し、ターゲットを絞ったはずの貧困対策の効果は限定的であった (遅野井 2001a)。1998年の家計調査に基づく研究によれば、社会支援プログラムの受益層の内、42%が非貧困層の家庭であった (Rebosio y Rodriguez 2001: 36-39)。社会支援が貧困層の技術の習得などと結びつくこともなく、低所得層の生産力の向上にもつながらず、援助慣れや援助依存 (asistencialismo) の傾向を強めたことは否めない。1997年には50%と若干改善した貧困層人口の割合は、経済危機の影響もあり、2000年には、政権発足時の水準に近い54%まで悪化した。

社会支援と政治支持獲得の関係は、新憲法が国民投票 (1993年) において僅差で承認された後、その危機感を背景に、再選を狙って行われた95年選挙のキャンペーンにおいて、とくに明確な形で構築された。また2000年にかけての三選を目指すフジモリ・キャンペーンにおいて、政府機関が広範に動員される中で、より露骨な形態をとるに至った。それにとともに、自主的な運営を行っていたコメドレーズ・ポプラレスなどの活動が著しく制約されるなど、住民組織は政府資源による操作にさらされた。こうした社会支援プログラムの性格が、フジモリ政権に関する一連のネオ・ポピュリズム論を支える根拠となっている²³。

経済学者のアドルフォ・フィゲロアは、最近の研究、『不平等社会における改革』において、一部に所得が集中し、社会格差の大きなペルーのような途上国において、社会政策は常に政治レントを獲得する手段となるとする仮説に基づき、フジモリ政権下における社会政策と改革の限界を確認している (Figuroa 2001)。また社会プログラム実施における国内投入財の調達について行われた計量的研究においても、政治的基準の介入によって、社会支援プログラムの効果的な実施が妨げられたことが実証されている (Rebosio y Rodriguez 2001)。

政治的クライエンテリズムは、たしかにこの政権の政治的基礎を成していたといえるが、

²² 1990年代に、カトリカ、パシフィコなどペルーの主要大学で公共政策への関心が急速に高まり、大学院でのカリキュラムの変化にも反映され、対応した人材の供給も進んだ。

²³ たとえば (Roberts1995)、(Dietz1998)、(Cabtree1999)。なおピースはポピュリズム概念の適用に批判的で、伝統的なクライエンテリスモやプレベンダリスモと呼ぶべきだとしている (Pease 2003: 195-196)。同様に批判的な論考として (Burt2004:265-266)。

それ自体、先に見たとおり、政府と民衆層、地方と中央の関係にみられたペルーの伝統的な政治的特徴であり、政治文化の連続性の文脈においてみられた基本的な特徴でもある。都市民衆層との関係が顕著となる1910年代のピリングルスに始まり、戦後はオドリア、ペラウンデ、ベラスコ、ガルシアと続いた歴代政権に見られた一貫した要素であった。

だが、フジモリ政権下のクライエントリズムに基づいた社会支援策は、経済危機とテロの蔓延という1980年代に進行した未曾有の危機を背景に、市民社会の基盤が浸蝕された局面において行われた。加えてネオリベラルな環境下で、それまで限定的ながらも維持されてきた福祉国家システムが大幅修正を迫られ、労組などが政治的権利を行使する機会が減じ、また政党システムが崩壊し、他勢力との競合がほとんどない中で行なわれたという事実を踏まえる必要がある。自助の促進といったイデオロギーを持たない政府によって、支持獲得のために独占的に担われた、まさに「国家的プロジェクト」とも呼ぶべき特徴を持つものであった²⁴。それだけに、社会の断片化や原子化が進み、ネオリベラル体制下での資源の乏しい環境下で、社会底辺層のなかに存在する政府（大統領）にパトロンとしての役割を求める下からかの戦略的な対応パターンに、ことのほか共鳴し、それによって援助に依存する体質を強め、ある意味では、その結果、社会的統制の機能を果たすことになった点は強調しておいてもよいであろう²⁵。経済の大枠は、新自由主義経済のもとで外資の浸透とともに、エリート支配層を優遇する結果となり、社会格差を広げるに至った。

ペルーにおいて、低所得層にとって民主主義が公共事業など公共サービスや公共財の供与と同一視される傾向のあることは、広く実証されているところであるが（たとえば Degregori, Coronel y del Pino 1999、村上2001）、それはフジモリ政権下での政治教育の結果として、さらに強化されたと言える。つまり、フジモリ政権の社会支援策のあり方と、それを求める底辺層の対応パターンは、制度としてのパトロン=クライエント関係を強化するはたらきをもったと言えよう²⁶。

4. おわりに代えて：トレド政権と政治文化

(1) トレド新政権は、反フジモリの潮流が最高潮の時点で誕生し、民主制度復活に込めた国民の期待感も高く、それを実現するための比較的良好な環境をそなえていた。だが、制度の復活や政治変化、また経済回復とともに雇用や貧困対策を期待された政権は、大統領の個人的な指導力の欠如に加え、制度的、文化的な拘束によって、むしろ弱体化を余儀なくされ、統治能力を著しく低める結果をもたらした。

軍は首脳部が不正疑惑で司直の手に委ねられるという歴史的な不名誉から回復できない中、「軍に保護された民主主義」を脱するためのより健全な対軍関係を築くチャンスが、政府には開かれていた。経済的にはアンタミナ鉱山やカミセアガス開発など大型案件への開発

²⁴ "a national clientelist project", (World Bank2004:139)

²⁵ ネオリベラル下でのラテンアメリカにおける、シチズンシップの後退とクライエントリズムの台頭については、(Taylor 2004)が参考になる。

²⁶ もちろん、フジモリ政権の社会政策によって自立的な社会運動は弱体化したとしても、一掃されたわけではない(Schönwälder 2002)。ペルーのような異質性を抱えた国において、全体を包括する本質論的な結論を下すことには、危険がともなうであろう。社会経済発展レベルに応じた居住区の底辺層の調査と分析が必要である。時間の経過とともに基本インフラやニーズの充足がほぼ可能となったプエブロ・ホベン(PJJ)と新しいPPJJ、また最貧困層を抱えた地方農村部とでは住民層の対応が異なるであろう。タナカが提起するように、低所得層居住区の抱える異質性の程度に基づいた調査を通じて、全体像が積み上げられる必要がある(Tanaka 2001)。政府の低所得層へのアプローチと、低所得層の政治行動に着目し、今後の政権との関係を洗い直す作業が求められている。

投資が本格化し、フジモリ政権下での伝統部門への投資が、輸出拡大につながる展望も見えた。民主化を担う政権への期待は国際的にも高く、パリ支援国会議で取り付けた18億ドルに上る援助を基に、緊急雇用対策を始動することもできた。2001年9月には米州機構の特別総会をリマで開催して米州民主憲章を採択、フジモリ政権末期のような民主体制の変質をも集団で監視しうる民主体制擁護の体制を整備することに成功したのである。

だが、トレド政権は好環境を十分に活用して事態を掌握することができず、民主体制の制度化に向け確固たる歩みを踏み出すことはできなかった。米州機構の臨時総会と偶然にも重なった同時多発テロ事件は、ブッシュ政権の関心を米州から遠のかせ、その指導力低下は近年のペルーでは最も親米的で、ユダヤ系人脈にも支えられた政権を浮揚させることはなかったのである。

(2) 国内的には、まずトレド政権を制約した要因を考慮せざるを得ない。政党と政治家のみならず民主制度全体に広まった国民不信の高まり、フジモリ時代に加速しさらに体制崩壊で深まった制度的融解、歪められた行政機構、社会的な規律やモラルの低下といった負の遺産の大きさである。1993年憲法という否定されるべき制度のもとで誕生した新政権は、その正当性の維持においてもジレンマに直面した。

とくに崩壊した政党制の再構築は容易ではなく、民主制度の再建を困難なものとした。アプラ党のアラン・ガルシアが二次決戦でトレドと争うなど、政党システムの若干の復活の兆しは認められるものの、いぜんとして無党派の優位な状況は崩れていない。政党は、社会との間に効果的な関係を築くことができないまま、社会と大きく乖離し、政治家のための政党として信頼を失い、弱体ぶりをさらけ出している²⁷。ポスト・フジモリ体制の「再民主化」の過程において、政治、経済、社会面での様々な要求を掲げた抗議や示威の行動が頻発し日常化した。そこにおいて政党のプレゼンスはほぼ皆無であり、議会政治、政党政治はいぜん機能不全の状態が続いている。すでに政党は、社会における政治的コミュニケーションの一部に過ぎないところまで、本来の機能を萎縮させているのである。

政権与党(Perú Posible)は、大統領を軸に反フジモリで結集した無党派の新党として、様々な利害集団を内包し、選挙では過半数を獲得できなかった。組織化は進まず、反フジモリの流れの中で、党首としてカウディーリョとしてのトレドの指導力は、フジモリとは対照的に弱く、トレドは党内の結束を維持できなかった。また全国区から県レベルでの選挙区に選挙制度を変更した上で2001年の議会選挙は行なわれたが、与党内をまとめるトレドの指導力の弱さに加え、政党リストから2名を選出できるという選好投票制度の継続は、党員の政党に対する忠誠心を弱めさせ、党内の凝集性をそれだけ脆弱なものにしている。

他方、議会で多数を制し磐石とみられたフジモリ政権が透明性や説明責任を果たせず民主制度を歪め崩壊したと捉えられただけに、反フジモリの潮流は、強力な政権やリーダーシップの反動として、より弱体な政権の方が民主主義にとっては好ましいとする風潮を作り出し、政治基盤の弱さとともに、政策決定の混乱など民主主義のコストを高いものとした。政治的に余りにパーミッシブな風潮を現出させ、統治能力の欠如を顕在化させ、政権に対する支持と評価を低めるといった悪循環をもたらした。

当面对処を迫られた課題は、厳しい財政事情の下での不況からの脱出であり、フジモリ政権末期に悪化した貧困・失業といった社会経済困難への対処であった。3年間の不況と政治危機の後に訪れた民主主義に対する期待を背負うことになり、2年間の4度に及ぶ厳

²⁷ ポスト・フジモリにおける政党システムと民主主義に関しては、(Levitsky and Cameron 2003)が参考になる。

しい選挙戦において多方面に公約を行って戦い抜き、「貧困に対する全面的戦い」を宣言した政府に対する社会の期待は大きなものがあった。

しかしインディオ出身であることをアピールしながらも、根本的に親米派、国際派の大統領は、市場の信認を取り付けるため、首相、経済相、中銀総裁に国際的テクノクラートを配し、彼らに経済運営を全面的に委ねた。マクロ経済運営上の制約から IMF との合意に基づきフジモリ政権が敷いた経済路線を踏襲せざるを得ないにもかかわらず、反フジモリという十字架を背負ったトレドは、フジモリ改革を正しく評価するロジックを構築することができず、拠って立つネオリベラル経済の基盤を自ら否定せざるを得ない立場に立たされた。その自己矛盾が、政府批判や大統領支持率の急速な低下となって政権にはね返る結果となった。

フジモリ時代の経験を、それを圧倒的な支持によって支えた各層自らのものとして国民に受けとめさせ、その功と罪を再検討する自己批判的な努力と作業を促し、それを通じて持続的な発展の道を確認するための制度改革を遂行する指導力が求められたのだが、矛盾を引きずったまま信頼を失った。もとより、フジモリ政権のネオリベラル経済の踏襲は、その後の経済回復にもかかわらず、雇用創出の限界という構造的な制約を露呈することになり、また外資との契約の再交渉や大企業に対する免税優遇措置の削減ないし解消を視野に入れた政策の修正、あるいはそこからの脱却のための処方箋を打ち出す術も政権にはなかった(遅野井 2003)。

期待の大きさとパーフォアンスのギャップが、政権の支持を下げ、社会的な抗議行動を恒常化させ、政権を不安定にさせた。政治運営の拙さは、自ら失点を重ねる結果をまねき、信頼感を喪失させた。寄せ集めの党内、また FIM (独立浄化戦線) との連立の閣内をまとめきれず、リーダーシップの欠如を露呈した上に、隠し子騒動をめぐる誠意を欠いた行動や、物議をかもしることの多かった夫人の言動ではモラルをも問われかねない事態をまねき、政権支持率の急速な下降につながった。

電力民営化に反対するアレキパ市での抗議行動は、選挙公約とのギャップも手伝って発生したものである。民営化中断をうけ、2002 年 7 月初め内閣の大幅改造に踏み切ったが、60%弱の支持率は就任 1 年目終了時点で、16%まで下落した (APOYO)。

2002 から 2003 年にかけて、経済の回復基調は続いたが、5 月政府は同じく公約との矛盾から、教員、医療関係者など公務員による抗議行動にみまわれた。農民が合流して幹線道がブロックされ、予想された警官ストに対処するため 5 月 27 日非常事態宣言を発動し、高地南部プノでは犠牲者が出る事態となった。これを受けて、いったんは 30%まで回復した支持率も再び低下、6 月には 11%まで下落するなど、景気回復の中で政権への信頼感が再び大きく揺らぐ事態となった。

2002 年に入ると党人派の巻き返しの中で、政治運営はきわめて伝統的な統治モデルに回帰し、政府の信頼をおとしめ、政治的危機を高めた(遅野井 2003)。独立系の有能な人材が政権を去りはじめ、親族登用によるネポティズムや党支配による旧い家産制的な体質の負の側面が頭をもたげ、国民の不満を高めたのである。トレド政権に新しい政治のスタートを期待して政権に参画した向きには、大きな落胆を誘った。とくに、アレキパ事件後の内閣総辞職後、国際派や独立系のテクノクラートの多くが政権を去り、党主導の人事が突出した。政党支配による政府の私物化傾向が強まり、制度能力を弱め、政府全体のガバナンスを急速に低下させることとなった(Gorriti 2003)。石油公社総裁の汚職など政権の変質によるガバナンスへの弊害が生まれた。

社会プログラムも政治的クライエンテリズムから脱却しようとする意図はみられたが、執行運営能力の問題から、効果が上がっておらず、2002 年以降続いている経済回復にもか

かわらず、貧困人口は横ばい状態が続いている。むしろポスト・フジモリ体制において、各地において国家のプレゼンスは急速に遠のき、それが各地、各セクターでの民衆層の反乱に近い、政府や地方自治体など公的権威に対する抗議行動を頻発させているのである。

(3) ポスト・フジモリ体制において求められたのは、民主主義の下で合意形成を通じて、諸課題に応えることであり、とくに、それによってフジモリ政権下で中断した教育改革、行政改革、司法改革など困難な第二世代改革を進めることであった²⁸。その意味で、「統治のための合意」の形成を、野党や業界団体を含む諸勢力の間で模索したトレド政権の姿勢は正しかったと言えよう。

2002年、政府はダニノ首相のイニシアティブに基づき、政党、財界、労組、市民団体との間に合意をとりまとめる作業を進め、アレキパでの暴動を経た7月22日、民主制度と法治国家の確立、社会公正の実現、効率的で分権的な国家の樹立、国際競争力の推進といった国家的4大目標に関する「国民合意」(Acuerdo Nacional)の署名にこぎつけた。独立200年の節目を迎える20年先(2021年)の国家発展を目標に、「国民合意」を取り付けようとするものであるが、非同質社会で特定の党派や集団による短期的視野に立った単独主義に支配されたペルーにおいて、国民合意は歴史的とも言うべき企図である。その成否がペルーの発展の前途を大きく左右することは疑いないが、政権の支持率が低迷する中で進められたため、政治的な思惑が先行し、政治化された性格を持つにいたったことは、その限界を物語っていると看做されるを得ない。

トレドは2003年6月の政治危機の後、初の女性首相を起用して政権の浮揚を図ろうとし、無党派のメリノ首相に行政改革と税制改革を委ねたが、次元の低い問題で与党内から攻撃された首相を大統領は守れず、高支持率を得た首相は12月初めに辞任を強いられた。また無党派の副大統領が、恋人の父親の経営する会社に税制上の便宜を与えた事が明るみに出て貿易大臣を辞任し、後日、副大統領職すら辞任に追い込まれた。首相に党人派幹部のフェレロ議員を充てて新内閣を発足させた矢先、四日後には女性問題担当相が前職時代の腐敗の疑いで与党内から攻撃されて辞任、また労働大臣が同じように政府関係機関に大量の親族の登用が明るみに出て新年早々に辞任する有様で、トレド首相の支持率は10%に落ち込んだ²⁹。そこに大統領の秘書であったアルメイダとモンテシノスをめぐるスキャンダルの発覚で、クリーンなイメージのトレド大統領は支持率7%という最大の危機に立たされたのである。

2004年2月、FIMとの連立解消と無党派のテクノクラートによって固められた新たな内閣を発足させることで、危機からの活路を見出そうとしているが、家産制的な政府のあり方をいかに変えていくかという根本的な難問に突き当たっている³⁰。行政改革や司法改革が待たないとなつた状況下で「国民合意」の枠組みをいかに活用し、その歴史的使命を果たすことができるかが問われている。

他方、フジモリ政権による中断から10年後、25の地域政府が2003年から発足し、分権化のプロセスが開始された。選挙公約を優先させるあまり、制度をめぐる審議と準備に

²⁸ 制度改革の重要性については(遅野井2002)。

²⁹ 一連の辞任劇は、党内における批判の噴出であり、告発の結果である。2003年に政党法が成立したが、政党法では党内の選挙にONPEの関与を定めている。これは支持者や党員が、指導者を信頼しておらず党独自で党内選挙を行うことが困難な状況を示しているものといえよう。

³⁰ この点は、ガス輸出に反対する抗議行動でサンチェス政権が崩壊した後、副大統領から昇格したカルロス・メサ政権が、政党の支配から自立した政権を誕生させたボリビアの例と共通するものがある。問われているものは、ネオリベラル改革のもとで家産制的特徴を残してきた伝統的な国家の改革である。

時間をかける余裕がなく、フジモリ政権下で規定された県単位の CTAR を踏襲する形での分権化のスタートとなった。不幸にも、財政の制約下で公約を前提にした見切り発車の感のある取り組みであるが、分権化それ自体は極度にリマに集中したペルーの発展にとって、待ったなしの課題であるとともに、政府と社会の関係を再構築し、民主制度を確立する上においても重要である。分権化の推進により、地方に参加型の民主主義を確立し、基本的な公共サービスを普及させ、多様な特性に見合った地域経済の発展を促進することが期待されるのである。だが分権化は同時に、旧来の政治や、腐敗、非効率な行政を地方において再生産させ、あるいは地方ボスが暗躍するなかで行政を悪化させるリスクを抱えている。中央に偏在する人材の育成・確保等、財政運営能力を含め、ローカル・ガバナンスの強化をとまなうことが課題となってくる。

社会プログラムの地域政府への委譲が 2003 年 10 月から開始された。2005 年からは、保健・衛生、教育など社会部門、生産振興、観光などの分野で本格的な権限と予算が地域に委譲される。社会プログラムが政治的な支持獲得の手段として利用されるのか、また地方政府がいかなる形で形成され、市民の参加とアカウンタビリティを確保してガバナンスの向上をとめないながら進んでいくのか、あるいは旧来のクリエンテリズムに基づく政治運営が地方に拡散していくのか、注視する必要がある³¹。

参考文献

欧文文献：

Anderson, Charles.W.,

1971 "Toward a Theory of Latin American Politics," in J.Moreno and B.Mitrani eds. *Cinlict and Violence in Latin American Politics*, N.Y., Thomas Y. Crowell Company.

Abusada, Roberto, y otros(editors)

2000 *La reforma incomplete(I,II)*, Lima,CIUP.

Basadre, Jorge

1978 *Perú: Problema y Posibilidad*, segunda edición, Lima, Banco Internacional del Perú

Belaúnde, Víctor Andrés

1963 *Meditaciones Peruanas*, Lima, P.L.Villanueva.SA.

Burt, Jo-Marie

2004 "State Making against Democracy, " in Jo-Marie Burt and Philip Mauceri, eds., *Politics in the Andes: Identity, Conflict, Reform*, University of Pittsburgh Press.

Bowen, Sally

2000 *El Expediente Fujimori:El Perú y su Preidente 1990-2000*, Lima, Peru Monitor.

Campbell, Tim

2003 *The Quiet Revolution: Decentralization and the Rise of Political Participation in Latin American Cities*, Pittsburgh, Pittsburgh University Press.

Collier, David

1976 *Squatters and Oligarchs: Authoritarian Rule and Policy Change in Peru*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Comisión Andina de Juristas

2000 *Perú 2000: un triunfo sin democracia*, Lima.

³¹ 地方分権化については (Revesz editor1998、遅野井 2003b)。

かわらず、貧困人口は横ばい状態が続いている。むしろポスト・フジモリ体制において、各地において国家のプレゼンスは急速に遠のき、それが各地、各セクターでの民衆層の反乱に近い、政府や地方自治体など公的権威に対する抗議行動を頻発させているのである。

(3) ポスト・フジモリ体制において求められたのは、民主主義の下で合意形成を通じて、諸課題に応えることであり、とくに、それによってフジモリ政権下で中断した教育改革、行政改革、司法改革など困難な第二世代改革を進めることであった²⁸。その意味で、「統治のための合意」の形成を、野党や業界団体を含む諸勢力の間で模索したトレド政権の姿勢は正しかったと言えよう。

2002年、政府はダニノ首相のイニシアティブに基づき、政党、財界、労組、市民団体との間に合意をとりまとめる作業を進め、アレキパでの暴動を経た7月22日、民主制度と法治国家の確立、社会公正の実現、効率的で分権的な国家の樹立、国際競争力の推進といった国家的4大目標に関する「国民合意」(Acuerdo Nacional)の署名にこぎつけた。独立200年の節目を迎える20年先(2021年)の国家発展を目標に、「国民合意」を取り付けようとするものであるが、非同質社会で特定の党派や集団による短期的視野に立った単独主義に支配されたペルーにおいて、国民合意は歴史的とも言うる企図である。その成否がペルーの発展の前途を大きく左右することは疑いないが、政権の支持率が低迷する中で進められたため、政治的な思惑が先行し、政治化された性格を持つにいたったことは、その限界を物語っていると看做されるを得ない。

トレドは2003年6月の政治危機の後、初の女性首相を起用して政権の浮揚を図ろうとし、無党派のメリノ首相に行政改革と税制改革を委ねたが、次元の低い問題で与党内から攻撃された首相を大統領は守れず、高支持率を得た首相は12月初めに辞任を強いられた。また無党派の副大統領が、恋人の父親の経営する会社に税制上の便宜を与えた事が明るみに出て貿易大臣を辞任し、後日、副大統領職すら辞任に追い込まれた。首相に党人派幹部のフェレロ議員を充てて新内閣を発足させた矢先、四日後には女性問題担当相が前職時代の腐敗の疑いで与党内から攻撃されて辞任、また労働大臣が同じように政府関係機関に大量の親族の登用が明るみに出て新年早々に辞任する有様で、トレド首相の支持率は10%に落ち込んだ²⁹。そこに大統領の秘書であったアルメイダとモンテシノスをめぐるスキャンダルの発覚で、クリーンのイメージのトレド大統領は支持率7%という最大の危機に立たされたのである。

2004年2月、FIMとの連立解消と無党派のテクノクラートによって固められた新たな内閣を発足させることで、危機からの活路を見出そうとしているが、家産制的な政府のあり方をいかに変えていくかという根本的な難問に突き当たっている³⁰。行政改革や司法改革が待たないとなつた状況下で「国民合意」の枠組みをいかに活用し、その歴史的使命を果たすことができるかが問われている。

他方、フジモリ政権による中断から10年後、25の地域政府が2003年から発足し、分権化のプロセスが開始された。選挙公約を優先させるあまり、制度をめぐる審議と準備に

²⁸ 制度改革の重要性については(遅野井2002)。

²⁹ 一連の辞任劇は、党内における批判の噴出であり、告発の結果である。2003年に政党法が成立したが、政党法では党内の選挙にONPEの関与を定めている。これは支持者や党員が、指導者を信頼しておらず党独自で党内選挙を行うことが困難な状況を示しているものといえよう。

³⁰ この点は、ガス輸出に反対する抗議行動でサンチェス政権が崩壊した後、副大統領から昇格したカルロス・メサ政権が、政党の支配から自立した政権を誕生させたボリビアの例と共通するものがある。問われているものは、ネオリベラル改革のもとで家産制的特徴を残してきた伝統的な国家の改革である。

時間をかける余裕がなく、フジモリ政権下で規定された県単位の CTAR を踏襲する形での分権化のスタートとなった。不幸にも、財政の制約下で公約を前提にした見切り発車の感のある取り組みであるが、分権化それ自体は極度にリマに集中したペルーの発展にとって、待ったなしの課題であるとともに、政府と社会の関係を再構築し、民主制度を確立する上においても重要である。分権化の推進により、地方に参加型の民主主義を確立し、基本的な公共サービスを普及させ、多様な特性に見合った地域経済の発展を促進することが期待されるのである。だが分権化は同時に、旧来の政治や、腐敗、非効率な行政を地方において再生産させ、あるいは地方ボスが暗躍するなかで行政を悪化させるリスクを抱えている。中央に偏在する人材の育成・確保等、財政運営能力を含め、ローカル・ガバナンスの強化をともなうことが課題となってくる。

社会プログラムの地域政府への委譲が 2003 年 10 月から開始された。2005 年からは、保健・衛生、教育など社会部門、生産振興、観光などの分野で本格的な権限と予算が地域に委譲される。社会プログラムが政治的な支持獲得の手段として利用されるのか、また地方政府がいかなる形で形成され、市民の参加とアカウンタビリティを確保してガバナンスの向上をとめないながら進んでいくのか、あるいは旧来のクリエイティビズムに基づく政治運営が地方に拡散していくのか、注視する必要がある³¹。

参考文献

欧文文献：

Anderson, Charles.W.,

1971 "Toward a Theory of Latin American Politics," in J.Moreno and B.Mitrani eds. *Cinlfict and Violence in Latin American Politics*, N.Y., Thomas Y. Crowell Company.

Abusada, Roberto, y otros(editors)

2000 *La reforma incomplete(I,II)*, Lima, CIUP.

Basadre, Jorge

1978 *Perú: Problema y Posibilidad*, segunda edición, Lima, Banco Internacional del Perú

Belaúnde, Víctor Andrés

1963 *Meditaciones Peruanas*, Lima, P.L.Villanueva.SA.

Burt, Jo-Marie

2004 "State Making against Democracy," in Jo-Marie Burt and Philip Mauceri, eds., *Politics in the Andes: Identity, Conflict, Reform*, University of Pittsburgh Press.

Bowen, Sally

2000 *El Expediente Fujimori:El Perú y su Preidente 1990-2000*, Lima, Peru Monitor.

Campbell, Tim

2003 *The Quiet Revolution: Decentralization and the Rise of Political Participation in Latin American Cities*, Pittsburgh, Pittsburgh University Press.

Collier, David

1976 *Squatters and Oligarchs: Authoritarian Rule and Policy Change in Peru*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Comisión Andina de Juristas

2000 *Perú 2000: un triunfo sin democracia*, Lima.

³¹ 地方分権化については (Revesz editor1998、遅野井 2003b)。

- Conaghan, Catherine.M.
 2000 "The Irrelevant Right: Alberto Fujimori and the New Politics of Pragmatic Peru," in Middlebrook, K.J.,ed., *Conservative Parties, the Right, and Democracy in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Cotler, Julio
 1978 *Clases, estado y nacion*, Lima, IEP.
 1994 *Politica y Sociedad en el Peru: Cambios y continuidades*, Lima.IEP.
- Cotler, Julio y Grompone, Romero
 2000 *El fujimorismo: asenso y caída de un regimen autoritario*, Lima,IEP.
- Crabtree, John.
 1999 "Neopopulismo y el Fenomeno Fujimori," en Crabtree, J. y Thomas, J. (editors).
 Crabtree, John. y Thomas, Jim (editors)
 1999 *El Perú de Fujimori: 1990-1998*, Lima, CIUP y IEP.
- Dahl, Robert
 1998 *On Democracy*, New Haven, Yale University Press.
- Dammert, Manuel
 2001 *Fujimori-Montesinos: El estado Mafioso*, Lima, El Virrey.
- Degregori, Carlos I.
 2001 *La década de la antipolítica: Auge y huída de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos* (segunda edición) Lima, IEP.
- Degregori, Carlos I., Coronel, José. y del Pino, Ponciano
 1999 "Gobierno, ciudadanía y democracia: una perspective regional," en Crabtree, J. y Thomas, J. editors.
- Delgado, Carlos
 1974 *Problemas sociales en el Peru contemporánea*, Lima,IEP.
- Dietz, Henry
 1998 *Urban Poverty, Political Participation, and the State: Lima 1970-1990*, University of Pittsburg Press.
- Evans, Peter
 1994 *Embedded Autonomy: States & Industrial Transformation*, Princeton University Press.
- Figueroa, Adolfo
 1999 *Reformas en sociedades desiguales: La experiencia peruana*, Lima, PUCP, Fondo Editorial.
- Figueroa, Adolfo, Altamirano, Teofilo y Sulmon, Denis
 1996 *Social Exclusion and Inequality in Peru*, Geneva, ILO, International Institute for Labour Studies
- Garretón, Manuel.A., Cavarozzi, M., Cleaves, Peter S., Gereffi, G., and Hartlyn,J.
 2003 *Latin America in the Twenty-First Century: Toward a New Sociopolitical Matrix*, North-South Center Press, University of Miami.
- Guasti, Laura
 1997 "Peru: Clientelism and Internal Control," Schmidt, S., Scott, J.C., Lande,C., and Guasti,L. eds., *Friends, Followers, and Factions: A Reader in Political Clientelism*, University of California Press.
- Guerra-Garcia, Gustavo
 1999 "La dimensión política del ajuste económico en el Perú," Baldalez, E., Tanaka,M.,y Zapata, A., editors, *Repensando la politica en el Peru*, Lima,PUCP, CIUS,IEP.

- Gorriti, Gustavo
2003 "Cumpleaños en la Granja: Juicios y renunciaciones," *ideele* No.152, febrero, pp.3-7.
- Jochamowitz, Luis
1994 *Ciudadano Fujimori: la construcción de un político*, Lima, Peisa.
- Kenny, Charles D.
2004 *Fujimori's Coup and the Breakdown of Democracy in Latin America*, Notre Dame, university of Notre Dame Press.
- Levitsky, S. and Cameron, M.A.
2003 "Democracy Without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori's Peru," *Latin American Politics and Society*, 45-3(Fall)
- Lynch, Nicolas
2000 *Política y antipolítica en el Perú*, Lima, Desco.
- Matos Mar, José (editor)
1968 *Perú poblema 1*, Lima, IEP.
- McClintock, Cynthia,
1999 "Es autoritario el gobierno de Fujimori?," Fernando Tuesta editor, *El juego político: Fujimori, la oposición y las reglas*, Lima, Funcacion Friedrich Ebert.
- Marcus-Delgado, J., y Tanaka, M.
1999 *Lecciones del final del fujimorismo*, Lima, IEP.
- Murakami, Yusuke
2000 *La democracia según C y D: un estudio de la conciencia y el comportamiento político de los sectores populares de Lima*, Lima, IEP.
- Neira, Hugo
2001 *El mal peruano, 19990-2001*, Lima, SIDEA.
- Pásara, Luis y otros
1991 *La otra cara de la luna: Nuevos actores sociales en el Perú*, Buenos Aires, CEDYS.
- Payne, James L.
1966 *Labor and Politics in Peru*, New Haven, Yale University Press.
- Pease, Henry
2003 *La autocracia fujimorista: Del Estado intervencionista al Estado mafioso*, Lima, Fondo Editorial PUCP.
- Planas, Pedro
2000 *La democracia volátil: Movimientos, partidos, líderes políticos y conductas electorales en el Perú contemporáneo*, Lima, Friedrich Ebert.
- Portocarrero, Felipe (editor)
2000 *Políticas sociales en el Perú*, Lima, CIUP.
- Portocarrero, Felipe y otros
2000 *Gestión pública y políticas alimentarias en el Perú*, Lima, CIUP.
- Portocarrero, Felipe y Romero, M.E.
2000 "La caja negra o el proceso de formulación e implementación de políticas públicas: el caso del PRONAA," en Portocarrero, F. (editor) 2000
- Rebosio, G. y Rodríguez, E.
2001 *Ingreso campesino y compras estatales de alimentos en el Perú*, Lima, Cedep.
- Revesz, B. editor
1998 *Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización*, Lima, CIPCA, IEP.
- Roberts, Kenneth

- 1994 "Neoliberalism and the Transformation of Populism in Latin America," *World Politics* 48-1(October).
- Roberts, Kenneth, and Arce, M.
1998 "Neoliberalism and Lower-Class Voting Behavior in Peru," *Comparative Politics* 31-2(April).
- Rospigliossi, Fernando
2000 *Montesinos y las fuerzas armadas: Como controló durante una década las instituciones militares*, Lima, IEP.
- Schönwälder, Gerd
1999 *Linking Civil Society and the State: Urban Popular Movements, the Left, and Local Government in Peru, 1980-1992*, Pennsylvania State University Press.
- Sheahan, John
1998 *Searching for a Better Society: The Peruvian Economy from 1950*, Pennsylvania State University Press.
- Stein, Steve
1980 *Populism in Peru: The Emergence of the Masses and the Politics of Social Control*, Madison, University of Wisconsin Press.
- Stein, Steve y Monge, C.
1988 *La crisis del Estado patrimonial en el Perú*, Lima, IEP.
- Tanaka, Martín
1998 *Los espejismos de la democracia: El colapso del sistema de partidos en el Perú*, Lima, IEP.
2001 *Participación popular en políticas sociales*, Lima, IEP.
2003 "The Political Constraints on Market Reform in Peru," in Wise and Roett eds.
- Taylor, Lucy
2004 "Client-ship and Citizenship in Latin America," *Bulletin of Latin American Research*, vol.23, no. 2, pp.213-227.
- Thorp, Rosemary
1991 *Economic Management and Economic Development in Peru and Colombia*, Macmillan and OECD Development Center.
- Transparencia
2001 *Las elecciones que el Perú merecía: Informe final 2001*.
- Tuesta, Fernando
1997 "El impacto del sistema electoral sobre el sistema político peruano," en Tuesta, F.ed., *Los enigmas del poder: Fujimori 1990-1996*, Lima, Fundación Friedrich Ebert, 2da.edición, 129-168.
- Vásquez, Cortes y Riesco
1998 *Inversión social para un buen gobierno*, Lima, CIUP.
- Wise, Carol
2003 *Reinventando el Estado: estrategia económica y cambio institucional en el Perú*, Lima, CIUP.
- Wise, Carol and Roett, Riordan, eds.,
2003 *Post-Stabilization Politics in Latin America*, Washington D.C., Brookings Institution Press.
- World Bank
2000 "Bolivia, From Patronage to a Professional State," Bolivia Institutional and Governance Review, Report No.20115-BO, Poverty Reduction and Economic Management, Latin America and the Caribbean Region, August 25.

2004 *Inequality in Latin America: Breaking with History?* World Bank Latin American and Caribbean Studies.

邦語文献：

遅野井茂雄

- 1985 「ペルーの政治社会変動—転換期社会に関する序論的考察」 小坂允雄・丸谷吉男編『変動するラテンアメリカの政治・経済』アジア経済研究所
- 1993 「ペルーの経済改革と政治体制の断絶」遅野井茂雄編『冷戦後ラテンアメリカの再編成』アジア経済研究所 第8章
- 1995 『現代ペルーとフジモリ政権』アジア経済研究所
- 1997 「新自由主義下の国家・社会関係—制度構築の課題—」西島章次・小池洋一編『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
- 1999a 「ペルーにおける制度改革の試み—その可能性と限界—」『アカデミア』人文社会科学編第70号、南山大学
- 1999b 「南米：民主主義の地平」加茂雄三他『ラテンアメリカ』自由国民社。
- 2001a 「ペルーの社会保障体制と新自由主義—制度変化と持続性—」宇佐見耕一編『ラテンアメリカ福祉国家論序説』アジア経済研究所
- 2001b 「ペルー：フジモリ時代の終わり」『海外事情』第49巻第1号、1月、2-16 ページ
- 2001c 「民衆の帰依と裏切り」遅野井茂雄・志柿光浩・田島久歳・田中高編『ラテンアメリカ世界を生きる』、新評論
- 2002 「ペルーの経済改革と競争力強化」『中南米の経済改革と競争力』国際金融情報センター
- 2003a 「地方分権化元年をむかえたペルー政治」『ラテンアメリカ時報』2月
- 2003b 「ペルーのネオリベラリズムと政治危機」『ラテンアメリカ・レポート』Vol. 20 No. 2、4-11 ページ
- 2004a 「三部 現代ペルーの政治と経済」(第28~37章) 細谷広美編『ペルーを知るための62章』明石書店。
- 2004b 「ボリビア・モデルの破綻」国際協力機構 国際協力総合研修所『ボリビア国援助研究会報告書』

増田義郎・柳田利夫

- 1999 『ペルー、太平洋とアンデスの国』中央公論新社

村上勇介

- 1999 「ペルーにおける下層民と政治 1980年代以降の研究の特徴と今後の展開に向けての課題」『地域研究論集』Vol. 2 No. 1
- 2001 「空転する民主政治」遅野井茂雄・志柿光浩・田島久歳・田中高編『ラテンアメリカ世界を生きる』、新評論
- 2002 「1990年代ペルーの政治過程分析に向けた予備的考察 第1期目のフジモリ政治を見る二つの視角」『地域研究論集』Vol. 4 No. 1
- 2004 『フジモリ時代のペルー』、平凡社

22. Social Policies in Brazil: Cardoso's Achievements and Prospects for Lula*

Mari MINOWA, Assistant Professor
Doctoral Program in International Political Economy
Graduate School of Humanities and Social Sciences
University of Tsukuba

筑波大学 地域研究 23:73-84, 2004

Area Studies Tsukuba 23:73-84, 2004

Social Policies in Brazil: Cardoso's Achievements and Prospects for Lula

Mari MINOWA

President Lula and His New Social Policy Initiative

Brazil's first left-wing president for the past 40 years, Luiz Inacio Lula da Silva, was sworn into office on January 1, 2003 amid euphoric scenes and popular expectation that he would transform the country. A former metal worker and union leader who started as a shoe shine boy and only learned to read when he was ten, Lula, as he is popularly known in Brazil, inspired unprecedented outpouring of support from general public who considered him as one of them and a man who genuinely cares about the plight of the poor and unprivileged.

Although Brazil is the largest economy in South America with abundant natural resources and developed industries, it is also one of the countries with most unequal income distribution. Poverty remains a serious problem for the country. Belik and Del Grossi (2003) report the result of their poverty estimation using 2000 demographic census. Using the value of 1/2 minimum wage per capita as the poverty line, they calculated Foster, Greer and Thorbecke (FGT) indices of poverty for Brazil.¹ As shown in Table 1, about one third of Brazil's population are below poverty line and the poor earn only about half of what it takes for them to reach the poverty line in small municipalities (poverty gap of 52.8%) as well as in metropolitan areas (poverty gap of 45.9%).

¹ FGT poverty indices are calculated as follows: $FGT = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left(\frac{Z - Y_i}{Z} \right)^\alpha$, where
n = population
q = population below the poverty line
Z = poverty line
Y_i = income level of individual i
α = level of aversion to poverty.

When α=0, FGT ratio is the headcount of poverty. When α=1, FGT ratio indicates the poverty gap, and FGT with α=2 is a measure of poverty with even higher weight on the income levels of the poor rather than the richer segment of the population.

* 地域研究、筑波大学、23号、pp. 73-84、2004。

President Lula promised major reforms to Brazil's political and economic system. Among his policy initiatives, eradication of hunger is the central objective of his administration. "If at the end of my term every Brazilian person has three meals a day, I will have fulfilled my life's mission..." proclaimed Lula in his inaugural speech. The "Zero Hunger Program" is Lula's flagship initiative which has caught attention not only of Brazilian people, but also of social scientists around the world. There has been a lot of excitement about Lula's "new focus on the poor". However, how really "new" are these policies? Are they really different from the social policies implemented under Lula's predecessor, President Fernando Enrique Cardoso? What are the achievements of Cardoso administration in terms of their social policies, and what are the prospects for Lula's "new" agenda for the poor? These are the questions this paper intends to address.

Table 1: Poverty in Brazil (2000 Census)

	Headcount Ratio ($\alpha=0$)		Poverty Gap ($\alpha=1$)		($\alpha=2$)
	# of households (1,000)	Proportion population (%)	Income gap (%)	FGT ratio	FGT ratio
Municipalities $\leq 50,000$ inhabitants	6,069	49.6	52.8	0.26	0.185
Municipalities $\leq 50,000$ inhabitants	2,765	29.8	46.6	0.14	0.092
Metropolitan areas	3,153	20.1	45.9	0.09	0.065
Total	11,988	32.6	-	-	-

(Source: Belik and Del Grossi 2003)

What Is (or Should Be) the Objective of Social Policies?

Before we look at the case of Brazil, I would like to pause with some considerations about the objective of social policies. When we think about the "effectiveness" of social policies, we need to be clear about the objective of a particular set of policies against which we are to measure the effectiveness of the implemented policies. Brazil is a country with very high income inequality as well as high incidence of poverty. Poverty and inequality are two separate issues and hence policies to address them are not necessarily the same. Are we (or more precisely the

Brazilian people) more concerned with reducing poverty or making the income distribution more equal? The question is valid because we can in theory reduce poverty by providing well-targeted income transfers, for example, without ever reducing the large disparities that exist within the society.

As Birdsall (1999) notes, it may be a wrong question to ask whether social policies can reduce income disparities in Latin America. If the central objective of social policies is to ensure opportunities for all, while making the societies more meritocratic, then social policies could have two fundamental objectives. One is to ensure that all citizens receive some minimal access to education, health, freedom of association, and other basic human rights as legitimate ends in itself. The second objective is a provision of a safety net. For that, the society needs to agree on a “social compact” to determine how much they want to smooth out the harsh realities of the market forces so that those who are unable to cope with the market competition on their own can receive government-managed assistance.

In order to achieve these double objectives, Brazil would certainly need to realize high economic growth, which can be enhanced in a medium-to long-run through investment in human capital. Brazil would also need to direct these investments to those who are poor, so they and their children can become more productive, thus eventually escaping poverty. Lastly, Brazil would also need to provide insurance against economic and other shocks for all members of the society, but particularly for the poor. When they can successfully achieve these objectives, poverty will be reduced and can be ultimately eliminated, but not necessarily reducing income inequalities. However, it is also important to note that, although reduction of income disparities in itself may or may not be the objective of social policies, inequality does matter to the extent that it constrains the implementation of effective social policies through constraints on both demand and supply of human capital.

One example that demonstrates the potential for a new generation of effective social policy in Latin America is Chile. Chile is the earliest reformer in Latin America, starting its market based economic reforms in early 1970s. It is now one of the most open economies in the region. During 1990s, massive and concerted effort was made to improve the targeting and effectiveness of all kinds of social expenditures and socially motivated subsidies, and also to raise the amounts of public revenues dedicated to social programs. As a result of the targeted money transfers and targeting of social program expenditures, the income share of the poorest 20% of households increased from 4.3% to 6.3% during 1990s. At the same time, the income share of the richest 20% of households reduced from 57% to 54%. We can say that the reduction of inequality in

this case was a happy outcome of the successful social policies.

Lula's Social Policies

President Lula created the Zero Hunger Program (ZHP) to fight hunger and the causes of social and economic exclusion in Brazil. The program hopes to ensure that those who are vulnerable to food insecurity can enter into a self-sustained process of development. It promises to provide quantity, quality, and regularity of food to all Brazilians, thus promising food security to 46 million Brazilians who earn less than \$1 a day.³ According to the government, ZHP is a transversal program that tries to establish a new articulation with the productive sector, stimulating agriculture and the local economy. Actions will be taken to promote production and distribution of quality food in a sustainable basis, so as to promote social inclusion, food and nutritional education.

As the first measure of the initiative, National Council of Food Security (CONSEA) was established on January 30, 2003 to oversee gradual implementation of the measures. In February, pilot programs were initiated in Guaribas and Acauá, two communities in the poorest state of Brazil, Piauí, each with the population of about 5,000 inhabitants.

During 2003, the government planned to develop actions through the following three lines:

1. Formulation of National Food Security Policy through CONSEA, with continuous evaluation of the program and the preparation for the Second National Conference on Food Security scheduled during the 1st quarter of 2004;
2. A set of public policies to guarantee food security, implemented by the newly created Extraordinary Minister of Food Security and Hunger Alleviation (MESA), who is the main coordinator of the program, interacting with other state departments, secretariats, and governments of municipalities;
3. A National Movement against hunger and absolute poverty with full involvement of the Brazilian society.

It is stated that the program intends to expand several of the existing programs. The gov-

³ Income of US\$1 a day is often used as the internationally comparable poverty line.

ernment does not intend to make the beneficiaries dependent on the Zero Hunger Program. According to the Extraordinary Minister (MESA), José Graziano da Silva, the greatest benefit that the program might bring is to help society organize to overcome poverty.

The Zero Hunger Program in reality seems to be a basket consisting of a wide range of policies and initiatives both in public and private sectors. One important factor of the program is public mobilization, as delineated as the third line of actions above. The “National Program of Food Banks” offers incentives for those who would donate food in medium to large municipalities. The “Popular Restaurant Programs” intend to help workers have balanced meals at low costs. Actions are to be taken to promote donations of food and money, or participation of volunteers. Official bank accounts (“Zero Hunger Accounts”) are set up in the Banco do Brasil and the Caixa Econômica Federal for monetary donations, and volunteer contribution campaign is to stimulate participation in each municipality to help collect and distribute donated food and to help the municipal government, unions, churches, and families. These initiatives clearly reflect the intention of the government that the social organization and mobilization is to be the most important outcome of the Zero Hunger Program. Helped by the strong popular support for Lula, Brazilian people seem to be responding positively to the call for their contribution. However, it is too early to assess the medium-to long-term impacts of these actions.

As for the public policies to guarantee food security, the Food Card Program (Cartão Alimentação) is the key feature. The program intends to provide low income families with a benefit of R\$50 (about US\$17) every month to be spent on basic food in the locality where the family lives. According to the announcement made by MESA in September 2003, about 4 million people of more than 758,000 families in 837 municipalities in the semi-arid regions of the Northeast and northern Minas Gerais were already receiving the Food Card. The Ministry of Food Security is extending the food card program to the Amazon and other Northeastern cities outside the semi-arid region.

The government also announced that it will make direct purchases from farmers of food used for its social programs and strategic stockpiles. The acquisition program will be operated by the National Supply Company (CONAB) through 65 centers around the country. The government had the budget of about US\$133 million for food and milk purchases for 2003, and about US\$330 million for 2004. To be eligible, farmers must be enrolled in the Family Farming Strengthening Program, and the government purchases will be limited to R\$2,500 (US\$830) per farmer. According to the president of CONAB, the program not only guarantees farmers’ income, but will also stimulate local production, consumption and the circulation of money.

Within the framework of the Zero Hunger Program, some structural policies are also contemplated. The government is declaring to pursue agrarian reform as well as to strengthen family agriculture by expanding rural credit to family farms. Other measures include implementation of harvest insurance in the semi-arid regions, programs to overcome illiteracy, to generate employment, and to fight child malnutrition.

Social Policies under President Cardoso

Earlier during the second term of the President Cardoso, Vilmar Faria, the Chief Advisor on Social Policy under Cardoso, provided the following observations regarding social challenges that Brazil faced and the necessary strategy for responding to these challenges:³

- Poverty and indigence was still widespread, educational attainment was far from what could be expected given the Brazilian development level, health indicators remained alarmingly low, regional imbalances were still large, and income and wealth inequality reached one of the highest levels among modern urban industrial societies.
- Actors involved should share a set of principles: First, moral indignation with the Brazilian social situation. Second, enlightened reason to guide policy discussion, choice and design. Third, strong commitment to radical democracy as the appropriate institutional framework for policy adoption and implementation.
- A strategic starting point for facing the social challenge in Brazil is adequate knowledge of the existing set of social protection policies and welfare institutions, particularly regarding its size and cost, institutional profile, financing mechanisms, and redistributive impact. It is important to know that, in the past, Brazil created a large but highly fragmented and state-sponsored clientelistic, corporatist welfare regime. It is relatively expensive (costing not less than 20% of Brazilian GDP when pension system is included). It is based on regressive financing mechanisms, and worse still, has a very low redistributive impact. The lowest 20% of the Brazilian population only received about 15% of the welfare benefits.

Based on these observations, Faria identified three priority directions for social policies, contrasted to, and in place of increasing social expenditures:

³ Faria, Vilmar, "Social Problems, Political Alternatives," presented at the Conference *Challenges for Brazil: a Dialogue*, University of California at Berkeley, February 2000.

- To promote an institutional reform in different sectors of the social protection system in order to eliminate clientelism, minimize assistencialism and paternalism, and to reduce corporatism;
- To increase the effectiveness of social expenditures by creating mechanisms of coordination, program innovation, targeting, and evaluation to improve management and provide more benefits using the same amount of resources;
- To promote a restructuring of benefits and institutional reforms to increase the redistributive impact of the social expenditures.

More specifically, following seven areas were outlined as the main challenges in social development confronted by the social-democratic government of Fernando Enrique Cardoso:

1. It is imperative to provide a universal provision of good quality, basic social services of public responsibility. Basic education and basic and preventive health care are of utmost priority.
2. Strong emphasis should be given to programs that give or facilitate the access to productive assets, including and emphasizing cognitive skills and knowledge.
3. Income transfer policies are also an important dimension of the strategy, given the extremely unequal income distribution in Brazil.
4. To overcome the immense social debt, it is imperative that new and dynamic forms of participation, public control, experimentation and collaboration between federal, state and municipal governments take place and that different forms of partnership between these governments and unions, universities, community organizations, churches and the private sector are permanently facilitated, created and supported.
5. Another very important dimension of the strategy is to provide basic urban infrastructure both for social and economic competitiveness reasons.
6. To generate employment opportunities for the approximately 1.5 million people that enter the job market every year during the next decade, it is necessary to guarantee sustained and sustainable annual economic growth rate of above 2.5%.

7. It is important to assure access to political power for different groups and also to create stable political alliances.

Lula's social policies have been criticized by some as being fuzzy and outmoded. Compared to the clearly articulated social policy framework and priorities of the Cardoso administration, it is not immediately clear how each specific pieces of Lula's social policy agenda fit together to form a coherent overall policy initiative. However, if we carefully listen to what is being said, Lula's social policies do not seem very much different from those implemented under the Cardoso administration. Whether he admits to it or not, Lula is expected to continue with similar social policies as Cardoso, and considering the generally positive evaluation of social policies implemented during eight years of the Cardoso administration, the continuity of policies seems desirable. However, before accepting that summation, we need to review evidence of achievements of President Cardoso's social policies.

Assessing the Impact of Social Policies Under President Cardoso

Using nationally representative data from 1996 household survey PNAD (*Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilios*), Camargo and Ferreira (2000) studied detailed pictures of the nature and composition of poverty in Brazil.⁴ Using figures of R\$65.07 for "indigence line" and R\$131.97 for "poverty line," they found that about 20% of the population was considered indigent.⁵ Furthermore, 45% of the heads of these indigent families either had never been to school or had dropped out before completing one year of schooling. Over half of their dwellings did not have piped access to clean water. Camargo and Ferreira also discuss the evolution of some key aggregate measures of poverty from 1977 to 1997 using PNAD time series data. Over these two decades, poverty in Brazil showed remarkably small reduction. Poverty reduced from 40% in 1977 to 34% in 1997, whereas indigence declined only slightly from 17% to 15% during the same period. There are well-documented evidence showing that Brazil made progress in reducing overall infant mortality and illiteracy over the past decades, as well as in expanding electrification and other public services. However, the incidence of extreme poverty has not reduced much over the past 20 years. It is even more striking when we consider the fact that many other countries successfully reduced poverty incidence during the same period, either

⁴ Camargo, José Márcio and Francisco Ferreira, "The Poverty Reduction Strategy of the Government of Brazil: A Rapid Appraisal," Texto para Discussão No. 417, March 2000.

⁵ An "indigence line" is calculated to be the cost of the 'minimum food basket,' whereas a "poverty line" scales up the cost of the minimum food basket to take account of the non-food expenditures of those people whose total incomes would just allow them to purchase that minimum food basket.

through active redistribution policy, economic growth, or both.

This situation clearly calls for determined public actions for poverty reduction. Camargo and Ferreira (2000) analyzed the performance of Brazilian government's policies for poverty reduction. Specifically, they considered the *Comunidade Solidária* Program under President Cardoso, which they consider to be the nearest substitute for an explicit National Poverty Reduction Strategy. The program consisted of two components: the first is *Comunidade Solidária*, a federal agency created in 1995 at the beginning of the first Cardoso administration primarily to carry out compensatory policies. The second component of the program was a set of 'partnerships' between the government, civil society associations and private sector companies, presided over by the *Conselho da Comunidade Solidária*, also created in 1995. Although there is a general perception that the expenditures of this program were relatively well targeted, there is no careful evaluation of its impact either in terms of the benefit incidence or in terms of a shadow valuation of the impact for the recipients.

Camargo and Ferreira also reviewed coverage and targeting performance of social expenditure. In 1996, the Brazilian federal government spent about US\$75 billion on "social areas" including education, health, social security, social assistance programs and other labor-related transfers. According to the calculation of Paes de Barros et. al (1999) as cited by Camargo and Ferreira, only 15% of this amount would have been sufficient to eradicate poverty if the money was perfectly and costlessly targeted through income transfers. This means that more than 85% of the money spent was wasted through leakages to undeserving beneficiaries or inefficiencies in administering the programs. The federal government's social expenditure amounted to R\$130 billion in 1998. This was equivalent to 64% of the total government expenditure and 21% of GDP for that year, constituting the highest level in Latin America. Camargo and Ferreira found, however, that much of that money was poorly targeted and few programs succeeded in reaching the poor, while a substantial amount benefited the middle class and the rich disproportionately. The highly ineffective targeting of social spending is clearly an important part of the reasons for Brazil's failure to improve the living condition of the poor.⁶

In 2001, Cardoso administration initiated the *Bolsa Escola Program*. This is a poverty-tar-

⁶ Vélez and Foster (1999) studied the relationship between public social expenditure and social indicators, analyzing data from 15 comparator countries from Latin America and East Asia. Consistent with the findings by Camargo and Ferreira, they also conclude that the most plausible explanation for poor social performance in Brazil is the problem of misallocation of public social spending across program areas as well as deficiencies in the targeting of social spending across the income distribution.

geted conditional cash transfer program where poor families can receive cash grant with the condition that their school-age children (age 7 to 14) remain attending school. This model of conditional cash transfer has become popular and is increasingly being used in developing countries. However, researchers are concerned that social sector indices targeted by these programs have shown little improvement, and debate has intensified over the need to reform the design and implementation of such programs. This was the motivation for the seminar entitled "Brazil: Elements of an Effective Social Agenda" organized by the Inter-America Development Bank in July 2003.

The paper by Cardoso and Portela Souza (2003) presented at the seminar estimated the impact on school attendance and child labor of the *Bolsa Escola* program and the PETI program.⁷ PETI (*Programa de Erradicação do Trabalho Infantil*) is a targeted cash transfer program similar to *Bolsa Escola* with the objective of eradicating the worst forms of child labor by providing cash grants to families with children of school-going age (age 7 to 14) and by requiring that children attend school at least 80% of the required number of hours at school and a program of after-school activities. PETI was first implemented as a pilot program in 1996 in the state of Mato Grosso do Sul, an area of high incidence of children working in the production of charcoal, and later expanded to other areas with high incidence of child labor. The differences between these two programs are that PETI was initially introduced in rural areas while *Bolsa Escola* was initially located in metropolitan areas. PETI targets the worst forms of child labor, while the Federal *Bolsa Escola* Program selects families based on an income-means test and/or a scoring system.

Using micro household data from 2000 Census, Cardoso and Portela Souza found that these income transfer programs had no significant effect on reducing child labor, but a positive and significant impact on school attendance. Apparently, these programs increase the chance of a poor child going to school, but do not reduce his or her labor activity, probably because children combine school and labor as the cash grants are too small to provide an incentive to forgo the labor income. Thus Cardoso and Portela Souza conclude that income transfer programs are inadequate and that they have to be supplemented by programs aimed at fundamental structures, such as improving the quality of education.

So, what did the President Cardoso's social policies achieve? Unfortunately, studies that

⁷ Cardoso, Eliana and André Portela Souza, "The Impact of Cash Transfers on Child Labor and School Attendance in Brazil", mimeo, August 2003.

rigorously evaluate his specific programs are sparse. Beyond the findings that his *Bolsa Escola* Program succeeded in keeping children at school, much of the positive assessment of his social policies and programs seem anecdotal. On the other hand, it is clear that the very regressive nature of the government's social spending is a persistent and major problem. Even if we may conclude that President Cardoso successfully steered Brazil's social policies in a right direction, we would also have to conclude that much remains to be done in terms of fundamental structural change in the way the society agrees to distribute its social spending.

Prospects for Lula's Social Policies

President Cardoso, a sociologist with a profound understanding of the social nature of poverty, is said to have done much to address the problem of poverty. Some social indicators have shown improvements and many of his social programs are considered to have been an improvement over what had existed when he took office in 1995. However, there is much to be improved especially in terms of how the social spending is distributed among different segments of the population. Several of Cardoso's most successful programs are scheduled to be continued and expanded under Lula administration. President Lula, who came into office with a promise to realize far-reaching social changes, seems to be sensible and practical enough to keep what is not broken. However, will he be able to make real changes in the Brazilian society in a way that the poor can gain larger shares of the country's economic development?

Lula's "Zero Hunger Program" is closely watched throughout Latin America and beyond, and is considered an important test for his administration. Since taking office in January 2003, President Lula has positively surprised the international financial market by maintaining market-friendly economic policies and sustaining Brazil's macro economic stability. However, he has been criticized for being slow in materializing his promise of "far-reaching social changes". Considering the deep-rooted and profound nature of Brazil's social problems of poverty and inequality, realizing such changes in any way is a long-term proposition. Improving the targeting of social expenditure, which will be an important and necessary step, entails not only the improvement of technical and operational capacities of the administrative staff involved, but also redistributing the benefits away from the current beneficiaries. Accomplishing this will require a lot of political capital on the part of the President.

In this sense, it is important to note that President Lula has been making important progress in the reform of pension system. On November 26, 2003, the Brazilian congress passed the amendment in the first round of voting on the pension reform. The amendment will reduce pen-

sions for some former federal employees who sometimes receive retirement benefits equal to or greater than their working salaries. The change will reduce some of the large inequality that exists between public sector employees and the private sector workers in their pension benefits. It is unknown how much impact this amendment can make in redistribution of social expenditure in a broader sense. However, considering the large share of pension payments in the total social expenditure of the federal government (about 68% including welfare programs in 1996,) this amendment, if realized, will be a tangible positive step.

While President Lula still enjoys a great deal of support from Brazilian people, the danger is that because of the very high expectations he generated upon his taking office, people may sooner or later lose patience and get disillusioned. It is important that he explains to the Brazilian people clearly and honestly about what he can and cannot do with his social policies during the short period of his mandate. If successful, President Lula's social policies, including not only his "Zero Hunger Program," but also pension reforms, tax reforms and other structural measure to benefit the poor, can be an important endorsement for the model of economic policies that are based on market competition, but with clearly defined and effectively managed public interventions for social objectives, following the earlier Chilean experiences of 1990s. Then, Lula's presidency will have a very important positive impact on the social development model for the entire Latin America region and beyond.

Reference

- Belik, Walter and Mauro Del Grossi, "Brazil's Zero Hunger Program in the Context of Social Policy," presented at the 25th International Conference of Agricultural Economists, Durban, South Africa, August 2003.
- Birdsall, Nancy, Speech delivered at IDB/OECD seminar "Facing Up to Inequality," March 13, 1999.
- Camargo, José Márcio and Francisco Ferreira, "The Poverty Reduction Strategy of the Government of Brazil: A Rapid Appraisal", Discussion Paper No. 417, Catholic University of Rio de Janeiro, 2000.
- Cardoso, Eliana and André Portela Souza, "The Impact of Cash Transfers on Child Labor and School Attendance in Brazil", mimeo, August 2003.
- Paes de Barros, Ricardo and R. Mendonça, "Uma caracterização das condições de pobreza e de desigualdade no Brasil", IPEA, mimeo, 1999.
- Vélez, Carlos Eduardo and Vivien Foster, "Public Social Expenditure in Brazil: An International Comparison", mimeo, World Bank, 1999.

23. Report on the Feasibility of a Survey on Civil Society in Brazil

Edson Kenji Kondo, Foreign Professor
Master's Program in Area Studies
University of Tsukuba

This report complements and completes the information available in the initial mission report to Brazil, submitted on October 15, 2004 (attached as Appendix 2), and presents the current state of negotiations with the Brazilian partners.

Following the initial visit to several institutions in Brazil during October 2004, our continued efforts resulted in the agreement of the Catholic University of Brasilia (UCB) to coordinate the study in Brasil. After, moving through the necessary steps to ensure institutional support at all levels, UCB designated four researchers to implement the survey effort in Brazil:

Luiz Siveres, Ph.D., Director of Extension Services – Coordinator
Ivan Rocha, Ph.D., Vice-Rector of Research
Adelaide Figueiredo, Ph.D., Director of Research
Helio Eduardo Silva, Ph.D.

As explained before, the Presidency of the Republic of Brazil also showed a strong interest in the project, particularly considering that the project aims converge with the objectives of the new Workers Party Government in Brazil. So far, and unless unexpected circumstances arise, the Presidency of the Republic is considering to be an official sponsor of the project, and will appoint an official to participate as member of the advisory committee to the project.

The creation of an advisory committee will allow the project to tap the expertise of specialists who may not have the time to engage directly in the project, but are willing to volunteer time on an ad-hoc basis. Also, Brazil is a huge country with diverse geographical regions, different ethnicities (European immigrants, Asian immigrants, African immigrants, native indigenous communities, etc.), and enormous inter and intra-regional inequalities. As such, no single team or organization can effectively claim to have a comprehensive knowledge of the distinct realities that comprise the country.

On the other hand, the coordinating team is aware that the survey should be careful not to become bogged down in an extensive and unwieldy process of endless consultations. As a result, the advisory committee will be used strictly for consultation purposes, leaving the decision-making authority to the Catholic University team, which has the ultimate responsibility for the implementation of the project in Brazil.

With regard to the financial resources needed for the project, the coordinating team estimates that with 2 million yen, a survey covering Brasilia, the capital city, and the wealthy metropolitan region of Sao Paulo will be possible. At this level of resources, however, some components of the project, such as doing a foresight exercise (See details in Appendix 1), cannot be included.

Considering the size and diversity of the country, it would be very important for the project to be able to draw a picture of the country that is not overly biased. With a small level of resources, the project will have to accept the limitations of ignoring important contemporary civil society issues, such as those found in the Northern Amazon region where indigenous people's issues, environmental destruction, and agribusiness interests intersect in complex and dangerous ways. The Southern region involves issues related to small farmers and peasants, organic production, cooperatives, agribusiness, and landless people. The southern region used to have the most balanced income distribution, but the last couple of decades saw many changes for the worse. The inhabitants are mostly descendents of Western and Eastern Europeans, except for the few aborigines who still survive precariously in the region. The Bahia region is where the black population, culture, music, literature, and cuisine define what some call one of the happiest, slow-paced regions in Brazil. In many ways the region represents – along with Rio de Janeiro – a life style that romantics would call the “most Brazilian of all,” and leaving it aside would be a great loss for the survey. The Northeast is the semi-arid region of Brazil, where drought is chronic and its population is considered the “sufferers” of Brazil. Life in the region is difficult due to the adverse climatic conditions, and income levels are the lowest in the country. In a nutshell, this is a simplistic introduction to the complexity of Brazil, which still includes cities in which one can speak only Japanese and live a good life (in many cities of the Sao Paulo state or Parana state), or speak only German and do as well (in few cities in the Santa Catarina state). Brazil is also one of the few places where Arabs and Jews can tease each other with politically incorrect jokes, while drinking and playing soccer together.

In summary, depending on the resources available, the following different levels of geographical coverage and scope would be possible:

Financial resource available	Geographical coverage	Number of returned questionnaires	Future perspectives of civil society (foresight exercise)
2 million yen	Brasilia, Sao Paulo	1,000	-----
3 to 3.5 million yen	Brasilia, Sao Paulo, one additional region (North, Northeast, Bahia, South, etc.)	1,500	Possible, but focused on 2 or 3 themes
5 million yen	As close to full coverage as possible	2,500	Probably can cover up to about 5 themes

Finally, the approximate schedule of activities of the project for the next 2 years is described in “Appendix 1 – Preliminary schedule of activities for the Survey on Civil Society in Brazil.”

Appendix 1
Preliminary Schedule of Activities for the Survey on Civil Society
in Brazil
January 18th, 2004.

Summary

October 2004

Preparations for Feasibility Study

- Edson Kondo's trip to Brazil in order to identify potential partners for carrying out joint survey.

Identified partners:

- *Catholic University of Brasília, Prof. Luiz Siveres as main contact.*
- *Executive Secretariat of Brazil's Presidency of Republic, Ms. Gioconda Bretas.*
- *University of Sao Paulo (USP)*
- *Brazilian Association of NGOs (ABONG)*
- *Brazilian Institute of Social and Economic Analyses (Ibase)*
- *University of Campinas (UNICAMP)*

November / December 2004

- Institutional definitions and negotiations within the Catholic University of Brasilia and other Brazilian organizations
- Remittance of official letter signed by Prof. Tsujinaka and Prof. Kondo, requesting the cooperation of Brazil's Presidency of the Republic
- Catholic University of Brasilia (UCB) confirms its institutional commitment and participation
- UCB allocates 4 researchers for implementing the project as their contribution to the joint project.

January 2005

- Final draft of feasibility study. Presented to Prof. Tsujinaka.

Until March 2005

- University of Tsukuba will allocate budget for the project (2 million yen minimum expected by project team)

Until May / June 2005

- University of Tsukuba may confirm additional financial resources (If 5 million yen available, full coverage of the country will be possible)

March --September 2005

- Define details of inter-institutional contract for project implementation.

September / October 2005

- Financial resources available for transfer to the Catholic University of Brasilia
- Questionnaire distribution and return

November 2005 / January 2006

- Data compilation and preparation of the final data report

January / March 2006

- Elaboration of the final report by Tsukuba University with the collaboration of UCB.

April 2006 / March 2007

- Production of a book edited by Tsukuba University with the collaboration of UCB and other researchers.

Questionnaire Preparation				
Month	Standard questionnaire (39 questions)	Specific questions for Brazil (after Q39)	Foresight exercise for the civil society in Brazil (probably after around Q49)	
			Questionnaire Application	
			Treatment of the Data	
December 2004	Based on the standard questionnaire of 39 questions, it is necessary to check whether wording is appropriate for the Brazilian situation or additional explanation is required.	<ul style="list-style-type: none"> - Preparation of a specific group of questions specific to the Brazilian case, considering the historical, political and social specificities of Brazil. <p>In order to identify the relevant questions for the Brazilian case, it will be better to utilize a simple and informal consulting process of representative Brazilian specialists. This may suggest that the creation of an advisory committee (members would not need to be necessarily fixed) would be worth considering. Such advisors will bring many suggestions and it will improve the process of defining relevant questions that can identify</p>	<p>Just as a preliminary idea, we could select five themes believed to have a major impact in Brazilian society today (This needs to be discussed in more detail with Prof. T sujinka and relevant members of the Japanese team, and the Brazilian researchers).</p> <p>For instance:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Environment (Amazon rainforest preservation)</i> - <i>Poverty or social inequality (street children, landless people's movement, etc)</i> - <i>Health (participation of the civil society in the fight against AIDS, yellow fever, malaria, tuberculosis, etc.)</i> - <i>Urban violence (shantytown, migration, drugs)</i> - <i>Small rural producers and their lack of access to markets.</i> <p>One approach for conducting a foresight would be to ask respondents to estimate a future date in which important milestones can be reached in the solution of those problems. (It will be necessary to identify factors and alternative scenarios that would affect outcomes). If some questions have answers indicating that such milestones are unlikely to be reached, a new question would be created to ask the kind of actions that should be taken in order to make it happen. Such an estimate could cover a span of 10 years, or any other reasonable time span to be defined by the coordinating teams.</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>How civil society and its organizations can help in the solution of these problems?</i> - <i>What kind of actions and measures could have impact on these realities?</i> 	<p>Choice of a sampling methodology</p> <p>Based on the available databases, the appropriate sampling method should be chosen.</p> <p>Create a program and database for applying the questionnaire survey. Questionnaire may be partially applied through the web, depending on the internet infrastructure of the region and the extent to which the majority of the civil society organizations have access to such resources.</p> <p>Define the database, the data entry format, as well as the software for processing the data that will be done directly by the respondent.</p>
February 2005	-UCB will coordinate the revision process of the questionnaire with help from participating Brazilian researchers and the Japanese team.			
March / May 2005				

Questionnaire Preparation			
Standard Questionnaire (39 questions)	Specific questions for Brazil (after Q39)	Foresight exercise for the civil society in Brazil (probably after around Q49)	Treatment of the Data
Month		Questionnaire Application	
June 2005	specificities of the Brazilian civil society. This process will be under the responsibility of UCB.	If it is necessary, we can prepare a suggestion of methodology, which can be modified according to research members' suggestions.	Define the database, the data entry format, as well as the software for processing the data, that will be done directly by the respondent.
August 2005	<p>Application of the questionnaire tests</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pilot test of questionnaire, verify consistence and coherence of the answers. - Organize focal groups with respondents who participated in the pilot test, prepare verification instrument (preferably on a Likert scale) to test level of clarity of questions, understanding, and the level of correspondence between expected and actual interpretation of the question. - Revise questions and use suggestion from participants (if consistent and relevant) to improve the questionnaire. 		<ul style="list-style-type: none"> - Set up a Microsoft Excel program, or another software, depending on the process of distribution (by internet, or mail), to process data and produce the appropriate statistics and data reports. - Define the format of the data report (An international format is already available and needs to be sent to UCB at the appropriate time.)
September 2005		<p>September 15</p> <ul style="list-style-type: none"> - Start official distribution of questionnaires. <p>September 30</p> <ul style="list-style-type: none"> Resend request for response, emphasizing importance of the answer for the Brazilian civil society. 	<p>September 15</p> <ul style="list-style-type: none"> - Have final format of the output tables and corresponding programs ready for data input. - Start data analyses.

Questionnaire Preparation			
Month	Standard questionnaire (39 questions)	Specific questions for Brazil (after Q39)	Foresight exercise for the civil society in Brazil (probably after around Q49)
	Questionnaire Application	Questionnaire Application	Treatment of the Data
October 2005	<p>October 15</p> <ul style="list-style-type: none"> - Phone calls to the organizations that have not answered as yet (ensure that no bias occurs, by doing in a pre-defined systematic way or randomly). <p>October 30</p> <ul style="list-style-type: none"> - Final deadline for accepting questionnaire returns. 	<p>October 15</p> <ul style="list-style-type: none"> - Have final format of the output tables and corresponding programs ready for data input. - Start data analyses. 	<p>September 15</p> <ul style="list-style-type: none"> - Have final format of the output tables and corresponding programs ready for data input. - Start data analyses.
November 2005			<p>Until November 3</p> <ul style="list-style-type: none"> - Finish data input. - Define criteria of validity of answers. <p>From November 4 to 20</p> <ul style="list-style-type: none"> - Analyze the consistency of answers. - Verify coherence of answers and invalidation of the questionnaires (or responses only) that have problems. <p>Until November 30</p> <ul style="list-style-type: none"> - Transfer all the data that are in the tables, for the standard international format. - Send the data to Japan.
December 2005 - February 2006	Preparation of Final Report		
January 2006 - March 2007	Preparation and publication of a book on the Civil Society in Brazil.		

Appendix 2 – Report on Trip to Brazil

University of Tsukuba
The Civil Society, the State and Culture in Comparative Perspective
Preliminary Report on the Feasibility Study for a Survey of Civil Society in Brazil

Trip to Brazil

Report date: October 15, 2004
Duration of visit: October 1 – 11, 2004
Mission member: Edson Kenji Kondo
Objective: Foreign Professor of Area Studies.
Identify and discuss with potential partners for a survey on civil society in Brazil.

The visit to Brazil successfully allowed the identification of potential partners and obtained the firm support of some researchers. It was also received with interest by other researchers, organizations, and the government.

In brief, the Catholic University of Brasilia is moving to support the project institutionally, and it is a strong candidate to coordinate the process within Brazil. Prof. Luiz Siveres, Director of Extension Programs, showed a strong interest, and declared that he would make time available for successful carrying out the project. He will also submit a request for an institutional approval and commitment at the highest level through the proper channels.

The University of Sao Paulo also showed strong interest, but mentioned that 20,000 dollars would be too small an amount to enable their involvement as it is. They offered to continue discussing, and verify the possibility of raising additional funds from other funding agencies.

The Presidency of the Republic of Brazil also showed interest in contributing to the project, and they promised to, upon official request, verify the possibility of making the confidential database of 2,000 plus organizations available for our use, and to consider providing their institutional seal of sponsorship by the Presidency of the Republic to send out the questionnaires.

Other researchers showed interest as well, but are currently committed to other large projects and cannot make time available for this project. Many of them, however, mentioned their interest in contributing with an article for the book to be published in the future. Some of the meetings had to be changed due to some political jockeying resulting from the recent municipal elections, but my restricted availability forced me to cancel them.

Finally, in the coming weeks, I will continue communicating with Brazilian researchers and the final report should be ready in a few weeks.

Contacts

Name	Telefone	Organization
Luiz Siveres	61-356-9082	Director of Extension Programs, Catholic University of Brasilia
Claudio Chauke	61-448-7190	Director of the Center for Science and Technology, Catholic University of Brasilia
Cristina Inoue	61-233-6939	Department of International Relations, Federal University of Brasilia
Gioconda Bretas	61-411-1160, 411-1179	Adviser, General Secretariat, Presidency of Republic Palácio do Planalto, 4o. andar, sala 20, 70150-900 Brasilia DF
Luiz Roberto de Souza Cury	Same	Under-Secretary for Social Articulation of the General Secretariat of the Presidency of the Republic (Sub-secretário de Articulação Social da Secretaria Geral da Presidência da República)
Denise Carreira	11-3237-212 2	ABONG – National Association of NGOs Rua General Jardim, 660, 7o. andar, Vila Buarque (proximo ao Mackenzie), Sao Paulo
Helda	11-3237-212 2, ext. 210	ABONG – Institutional Development
Antonio Eleilson Leite	Same	ABONG – Regional Director
Sergio Schlesinger	21-2242-214 9 (home)	Coordinator of Project Sustainable and Democratic Brazil, and consultant to FASE (Forum for Organizations of Social Assistance and Education) Rua das Palmeiras, 90, Botafogo, 21-2286-1441, Rio de Janeiro, RJ, CEP 22270-070
Candido Grzybowski	21-2509-066 0	IBASE – Brazilian Institute of Socio-Economic Analyses
Leilah Landin		Federal University of Rio de Janeiro
Rosa Maria Fisher	11-3031-652 6	Coordinator of the Center for the Study of Management in the Third Sector – CEATS, Sao Paulo University
Paulino Francischini, Mauro Zilbovicius, Roberto Marx	11-3091-536 3	Vanzolini Foundation, Polytechnic School, University of Sao Paulo.
Paulo Yoshio Kageyama	61-325-3987 , 5590	Director of the Department of the National Programme for Biodiversity Conservation, Secretariat of Biodiversity and Forests

Travel itinerary

Date	Activity	Flight
Oct 1, 2004 (Friday)	Departure from Narita	AA168 NRT-JFK
Oct 2, 2004 (Saturday)	Arrival in São Paulo	AA951 JFK-GRU
Oct 3, 2004 (Sunday)	Sao Paulo- Brasilia Quality Suites Lakeside. SHTN, Trecho 1, It 2, Asa Norte. No. ref. 2001349936	RG2266 (9:00 – 10:31)
Oct 4, morning	Discussion with Dr. Luiz Siveres. Director of Extension Programs, Catholic University of Brasilia	
Oct 4, afternoon	Discussion with Gioconda Bretas. Adviser, General Secretariat, Presidency of Republic.	
Oct 5, morning	Discussion with Prof. Cristina Inoue of the Department of International Relations, Federal University of Brasilia	
Oct 5 (Tue)	Brasilia – Rio de Janeiro Acapulco Copacabana Hotel	RG2071 (12:15 – 13:55)
Oct 6, afternoon	Discussion with Mr. Sergio Schlesinger, Senior Economist, Coordinator of Project Sustainable and Democratic Brazil, FASE (Forum for Social Assistance and Educational Organizations)	
Oct 6 (Wed)	Rio- SP	RG8922 (19:35 – 20:35)
Oct 7, afternoon	Discussion with Prof. Rosa Maria Fisher, Coordinator of the Center for the Study of Management in the Third Sector (CEATS), University of Sao Paulo	
Oct 8	Discussion with Prof. Paulino Francischini, Mauro Zilbovicius, and Roberto Marx of the Polytechnic School, University of Sao Paulo.	
Oct 9 (Saturday)	Departure from São Paulo	AA950 GRU-JFK
Oct 11 (Monday)	Arrival in Narita	AA167 JFK-NRT

24. アフリカの民主化移行と市民社会論*

筑波大学大学院人文社会科学研究所 現代文化・公共政策専攻 講師 岩田拓夫

はじめに

本書では、1990年代のアフリカ¹における民主化という政治的出来事をどのように理解し、21世紀はじめのアフリカ政治にどのような展望を見出すことができるのかを模索することを目標としている。

民主化は、近年のアフリカ政治において最も重要で、かつ多くの問題を抱えてきたイシューのひとつである。アフリカに「民主化の波」が起こったと言われてから既に10年以上が経過した。独立以来、軍事クーデターによる政権交代と権威主義²的な政権が繰り返されてきたアフリカ諸国において、1990年代の民主化プロセスは独立に次ぐ「第二の解放」とも表現されて期待を集めた³。この「民主化の波」は単に国外からやってきただけでなく、国内における民主化を求める波と共鳴した形で高まっていった。もっとも、近年の民主化はアフリカだけの現象ではなく、ハンチントン (Samuel Huntington) のいうところの「第三の波」⁴が東欧、ラテンアメリカ、アジアという他の非欧米地域において発生したという世界的な潮流に連動していた。

しかし、人々の期待を背負ったアフリカの民主化プロセスは、現在のところ大部分の国において停滞している、もしくは頓挫したと言わざるを得ない状況にある。1990年代の民主化プロセスによって複数政党制という多元主義的で競争的な政治システムへと転換したアフリカ諸国のうちで、暴力や不正を伴わずに選挙という手段によって政権を争うというゲームのルールが遵守され続けている国は少ない。

アフリカ諸国においては、複数政党制を導入したものの、選挙は権力側によって操作され、野党は分裂と対立を繰り返した末に弱体化している。このような状況においては、選挙によって政権が変わる可能性が見込めない、制度としての民主主義がはやくも形骸化している国が、アフリカ諸国の中で多くを占めている⁵。さらに、民主化以前の政権交代手段である軍事クーデターや内戦に逆行する国が現れ、その行きつく先は国家の崩壊であった。複数政党制の形骸化、権威主義的な統治への回帰に代表される現在のアフリカの政治的問題には、一党制や軍事政権から複数政党制へ移行する民主化移行期に大きな原因が存在している。

他の第三世界地域と比較して、アフリカの民主化においてより特徴的であったと考えられるのは、民主化プロセスが国家指導者や軍、国家エリートの合意によって開始されたものであったというよりも、国家の弱体化と崩壊の危機が露呈する中で、それまで国家レベルにおける政治主体として認識されてこなかった社会勢力が、民主化プロセスの直接的担い手として関与しようとしたことであった。さらに、アフリカにおいては、「市民社会」は民主化プロセス開始後も政治と密接な関係を保ち続けようとした。そして、企業活動から社会生活までの全てにまたがる一党制の中心を占めた「国家政党」、もしくは軍に収斂されるシステムであったアフリカ諸国において、国家の破綻が人々の眼前にさらされた状況で開始された民主化プロセスは、他の第三世界地域よりも大きな政治的不安定化のリスクを背負うことを余儀なくされた。このようなアフリカの民主化プロセスに対して、従来の分析枠組みでは理解することが難しくなってきたことから、アフリカ研究者の間に急速に「市民社会」(Civil Society)なる概念への注目と依存が起こるようになった。

* 岩田拓夫、『アフリカの民主化移行と市民社会論—国民会議研究を通して—』、序章：本書の問題意識と分析視角、国際書院、2004年。

アフリカ諸国全体において共通する社会・政治的特徴は、国家による統治が国境線で仕切られた領域全体には及ばず、領域内に生活する人々のアイデンティティーが「国民」という形で国家にはほとんど直結しないことである。アフリカ諸国においては、国家の影響力は決して包括的ではない。個人・集団を構成する優先順序が流動的で選択的な複数のアイデンティティーが錯綜しているアフリカ社会において、民主化の時代に入って国家という幻想を共有することすら困難であった。そして、アフリカにおける「市民社会」の議論の拡大は、アフリカにおける国家の在り方に対する新たな問いかけを想起させることにもなった。

その後、アフリカを舞台として「市民社会」概念は政治研究者の世界だけでなく、援助国・援助機関、被援助国の相互における政策実施レベルにまで拡大していった。そして、グローバル化の潮流に乗って「市民社会」という概念が国際社会、アフリカ諸国においてイデオロギー⁶化する現象も起こった。アフリカを舞台とした「市民社会」概念の議論は、時間と共に質的変容が起こっていった。「市民社会」概念は、民主化を中心としたアフリカ政治を理解するためのアプローチにとどまらず、「市民社会」概念がもたらした現実の政治舞台における「市民社会」言説、さらに「市民社会なるもの」の実体の変容しながら政治的に影響を及ぼしている複雑な状況を創り出した。そこで、「市民社会」概念には曖昧さがつきまとうものの、少なくとも1990年代以降のアフリカ政治を理解するためには、避けて通ることのできない研究アプローチ、実証的研究対象となった。

「市民社会」概念を通じて、アフリカにおける民主化プロセスに関して考えていくにあたって、本書では主にフランス語圏アフリカ諸国を中心に召集された「国民会議」(Conférence Nationale Souveraine)という政治変革のための場を実証的研究対象とする。国民会議とは、民主化運動の原動力となった社会勢力を中心に構成され、民主化移行のための暫定的統治主体として政治的変革と国民和解を試みた、独立後のアフリカ政治史において画期的な「全国民」の代表によるフォーラムであった。

一般的に、アフリカにおける民主化プロセスを前後二つに分けて考えた場合、一党制や軍事体制から複数政党制への移行をおこなった後で国政選挙を実施するという制度的変革を意味する「民主化移行」(Democratic Transition)と、民主化プロセスによって導入された制度が反復実施されていく中で、民主主義への意識が高まり、暴力や不正を伴わない政治的ふるまいが規定されていくという「民主化定着」(Democratic Consolidation)とに区分されてきた。本書では、現在のアフリカ諸国における民主化の停滞や権威主義への回帰の問題の起源となっている民主化移行に重点をおいて研究を進める。次に、本書における論点を示す。

1 本書における論点

本書における論点は、以下の3つに要約される。

ひとつめは、国民会議の民主化プロセスにおける役割に関する考察をおこなうことである。政治的変革を求める社会勢力を中心にして召集され、暫定的ながらも民主化移行を担おうとした国民会議に関して、比較研究を含めた様々な角度から立体的に考察を積み重ねていく。

2つめは、1990年代を通じて多くの論者によって論争的に語られてきた「市民社会」という概念のアフリカの民主化プロセスにおける意味とその可能性を考えていくことである。動的で変化する政治状況を映し出す「鏡」⁷として、イデオロギー、さらに政治主体としてアフリカ政治に関わっている「市民社会」概念の意味を考え、その変容に注意を払いながら民主化プロセスの理解を試みていく。本書では、「市民社会」を語ることは国家を語ることである⁸という立場に組しており、国家や権力との関係から切り離して「市民社会」

を議論することはできない。つまり、「市民社会」を議論するということは、「市民社会」という鏡を通して正面からは捉えにくいアフリカの国家を描き出す作業でもある。

3つめは、上記2つの論点の考察を経たアフリカの民主化移行の再検討である。現在のアフリカ諸国においては、民主化の停滞もしくは挫折、新家産主義的な権威主義への回帰、腐敗の継続、果ては国家の崩壊や内戦という困難な政治状況にある国が大半を占めるが、その兆候は1990年代はじめの変革の熱に浮かれていた民主化移行期に存在していた。そこで、現在のアフリカの政治的問題を理解し、解決を模索するためには民主化移行期の再検討という作業が不可欠となる。

以下では、上記3つの論点を相互関連させながら、1990年代アフリカの民主化に関する総括をおこない、21世紀のアフリカ政治における展望と可能性を見出していく。

2 実証研究対象としての国民会議に関して

本書では、「市民社会」概念を通して1990年代のアフリカの民主化プロセスを再検討していくが、このテーマにおいて極めて密接に関わる実証研究対象と考えられるのが国民会議であった。

アフリカの民主化プロセスの多くは、権力者や政治エリートによって上からもたらされたものではなく、社会組織の運動を中心とした下からの圧力や外国からの圧力に屈する形で始まったという特徴がある。そして、民主化プロセスの初期の段階においては、「市民社会」は権力の空白を埋める役割をも果たしたのであるが、それが最も明確な形で具現化したのが国民会議であった。はじめに、国民会議という国民対話フォーラムの場に関して説明しておく。

国民会議の正式名称は、「主権を有した国民会議」(Conférence Nationale Souveraine) (下線は筆者)であった通り、国民会議は国内領域における最高権限を有し、それまでの憲法、「国民議会」(Assemblée Nationale)、政府という国家機関を停止した上で、民主化移行のための暫定的統治主体となることを宣言した。国民会議には、文民クーデター(Coup d'état civil)や制度的なクーデター(Coup d'état institutionnel)⁹と称される側面もあるが、そのように言い切れないのは国家元首たる大統領の地位は保証されたことであった。

民主化移行期間中の大統領の職権は、基本的には条約への署名、外交使節の接受、軍の統帥者という儀礼的なものに縮小された上に、職務の実施は国民会議及び国民会議によって設置された機関の決定、指示に従うものとされた。一般的に、軍の人事権は、国民会議によって設置された民主化移行政府の首相の下に置かれた¹⁰。国民会議は、知識人、学生、弁護士、労働組合、宗教組織、NGO、商工業組織、農民組織、女性組織、公務員組織といった社会組織と、国民会議召集を求める民主化運動の過程で合法化された政党によって構成されていた。国民会議は、概ね一年前後と定められた民主化移行期間中に、これまでの国家のあり方の総括、新憲法の立案、その可否を問う国民投票の実施、選挙法改正をはじめとする民主化への政治制度改革をおこなった上で、国政選挙実施による民主化移行の完了をもってその役割を全うすることを掲げた。

国民会議の歴史的モチーフは、フランス革命前後に召集された「三部会」(Etats généraux)や「国民公会」(Convention Nationale)¹¹であった¹²。国民会議が召集された1990年代初めは、フランス革命から約200年後に相当していたことから、代表者は国民会議による民主化移行をフランス革命になぞらえてもいた¹³。このように、国家の危機における変革という面で、国民会議はその当初から擬似フランス革命的イデオロギー性を多分に帯びていた¹⁴。しかしながら、国民会議は必ずしもフランス語圏アフリカ諸国に限定された民主化、国民和解のためのフォーラムではなかった。フランス語圏以外でも、ギ

ニアビサオでは名目的に召集され¹⁵、ケニア、ナイジェリア、シエラレオネでも国民会議召集の要求が上がっていたと言われている¹⁶。

このように、フランス語圏アフリカ諸国にとどまらず、他のアフリカの民主化プロセスに影響を与えてきた国民会議ではあったが、国民会議に関する研究はまだ十分にはおこなわれていない。ベナンで初めて国民会議が召集されてから 10 年以上を経たが、国民会議は国別の民主化研究において一つの通過点として取り上げられてきたに過ぎず、アフリカの民主化プロセス全般における国民会議の意義を議論するような研究はほとんどおこなわれていない。

アフリカの民主化を理解する上で国民会議を検討する重要性は、以下の 3 つの理由による。ひとつめは、国民会議は現代アフリカ政治における重大なテーマのひとつである国家の問い直しという問題に強く関係しているためである。民主化後に起こった紛争によって国家崩壊の危機に面していたアフリカ諸国において、国家の再編成という点からアフリカの国家を捉えなおす実験場として国民会議を考察する意味がある。

2 つめは、国民会議はその起源がフランス革命にたどられるように、国家の危機に現れるイデオロギー的側面を有しており、単にアフリカ政治史の一場面を作りだしたにとどまらず、アフリカ諸国の人々の間で引き続き関心を持たれながら語られているためである。今後、国家の存在が問なおされるような危機において、フランス革命思想を拠り所とする国民会議召集の要求が再び高まる可能性は否定できず、第二次国民会議運動を見据えた本書の視線は単なる過去の再検討にとどまるものではない。

3 つめは、国民会議は国家が崩壊へ向かう流れにおいて召集され、「文民クーデター」とも表現されたように例外的な制度の中で民主化プロセスが開始されたためである。国民会議を召集した各国において程度は異なるが、国民会議ではそれまでの憲法、国家体制の停止が前提とされ、民主化移行の完了を以って解散される暫定的統治機関の設置によって制度的刷新を試みたことであった。民主化運動の中心となった社会組織や、民主化運動によって合法化された政党の代表者によって構成された国民会議は、停止された国家機関を代替する暫定的な統治機関を設置して民主化移行をよりラディカルに実現しようとした。このことは、アフリカ全体の民主化プロセスを理解するにおいて、国民会議を経ずに民主化移行をおこなった他のアフリカ諸国とは大きく異なる点であった。国民会議による民主化プロセスは、アフリカにおける「市民社会」を中心とした民主化に関してより理念型に近い形で検討することができるという点において、アフリカ全般の民主化プロセスを考察する上でも重要な意味を持っているのである。

3 諸概念に関する理解

本書では、アフリカの民主化プロセスの理解を主たる目的としており、政治学における諸概念を議論して新たな概念構築をおこなうことを目標とはしていない。しかしながら、本書における立脚点を明確にし、以下で展開される議論に混乱と誤解を生じないように配慮する必要がある。そこで、本書において関わりの深い、民主主義、民主化、「市民社会」という概念に対する本書における理解を明確しておく。

民主主義とは何か？という問いは、政治学の起源から現在に至るまで繰り返されてきた。民主主義とは、古代ギリシャの都市国家における市民全員による直接参加民主主義に起源を持つ、同意と平等を前提とした倫理・道徳的側面と、近代以降の過半数の同意に基づく自由主義的・代議的な意思決定のルールとしての側面という 2 つの性質が混ざり合っている概念である。そして、民主主義に関する議論の混乱の原因は、倫理・道徳としての民主主義とルールとしての民主主義との混同にあり、この両者は区別して考える必要があると指摘されている¹⁷。民主主義という概念は、ギリシャ時代においてはむしろ愚衆政治に近

い意味で理解され、少なくとも「規範」とされるような統治システムではなかったはずである。それが、近代以降に概念的変容を遂げていることに注意を払うべきである。

そこで、倫理・道徳としての民主主義とルールとしての民主主義の区別は、民主主義という概念を倫理・道徳的に善なるものと前提とすることから生じる拘束からある程度自由に実証分析をおこなうことを可能にする。そして、民主主義を選挙に代表される政治的意思決定のルールと割り切って議論をおこなうことが可能になる。特に、非欧米地域の政治を考えるにおいては、この民主主義の区別の意味は大きい。ユーロセントリックな価値観の鑄型から一旦自由に民主主義、そこに至るプロセスである民主化の問題を考えることが可能になる。歴史的・社会的特質に影響を受けながらも、ルールとしての民主主義が反復・実行されていく中で倫理・道徳的側面が顕在化すると考える方がアフリカにおいて民主主義を議論する上でより生産的である。

上記の議論から、本書において民主主義とは多元的な政治的意思決定のルールが尊重されている政治的状态であるとしておく。ルールとしての自由民主主義の達成された状態を民主主義的と表現して差し支えないだろう。その尺度として広く参照されてきたのがダール (Robert Dahl) のポリアーキー (Polyarchy) という概念であろう¹⁸。ダールは、より民主主義的と考えられるポリアーキーと呼び表される段階を、政治的競争の自由と政治的参加という2つの要素が共にかなりの程度達成された状態であると設定している。本書との関連で言えば、国民会議は権威主義体制からポリアーキーにおける2つのベクトルが一気に拡大していこうとする急激な民主化状況の中での召集された暫定的統治体制であり、混乱の中で「市民社会」が過渡的な政治的アクターとして存在しながら政治的な模索を繰り返してきたアフリカの民主化移行を理解する上で重要な意味を持っている。

このような民主主義という概念に対する本書の立場を踏まえれば、民主化とは政治的意思決定のルールとしての過半数主義を確保するための自由民主主義的なルールが継続して遵守されるような政治機構・政治行動面での変化を意味する。民主主義の倫理・道徳としての側面は民主化プロセスの結果に負う部分が多く、民主化とはより「民主主義的」な政治体制へ展開することを意味する。

前述の通り、民主化プロセスは2つの段階に区別されて理解されている。民主化移行と民主化定着である。本書で依拠しているリンス (Juan Linz) とステパン (Alfred Stepan) の定義によれば、民主化移行とは民主的政治制度への変革を指すものとする。具体的には一党体制もしくは軍事体制から複数政党制に移行する中で、選挙を自由、公正に実施するための憲法、選挙法の改正を始めとする政治制度の変革をおこなうことである。一方、民主化定着に関しては民主化移行のように明確な定義づけをおこなうことは難しいが、民主化移行で変化した制度が、本来の目的を喪失することなく繰り返し実施されていくことを通じて¹⁹、政治機構面のみならず、政治行動においても反映されることとする。

民主化移行が主として公的な政治制度の変革に焦点を当てているのに対して、民主化定着は公的な制度の反復・継続を通して、民主主義的な価値観、すなわち政治文化形成の側面にも関心が向けられているという違いがある。しかしながら、政治文化の変化を視野に入れた民主化定着の議論においては、民主化移行の議論に比較して曖昧さが生じることは否めない。比較的明快な民主化移行の分析・評価に比較して、民主化定着に対する評価は一様ではない。選挙を中心とした民主主義的な政治的制度がどの程度反復、継続されれば民主化は定着したと言えるのかは一概には言いにくい。特に、アフリカのように独立以来、めまぐるしく軍事クーデターによって政権が交代してきた地域においては、2度や3度の国政選挙の実施によって民主化が定着したとは言い難いところもある。実際のところ、ニジェール (1996、1999年) やコートジボワール (1999年) のように、民主化移行後に

軍事クーデターによって政権が転覆された国が現れている。しかしながら、民主化移行後に二度の大統領選挙を実施したということは、少なくとも国家元首の5年程度にわたる任期の間、民主主義的な制度が何とか維持されてきたことを示すものであると理解している。政治的ルールとしての民主主義を遵守して複数回の国政選挙を経たということは、民主化定着の段階に入ろうとしていると考えることは可能である。

次に市民社会概念に対する本書の理解を示す。市民社会とは何か？このこと自体が政治哲学的な議論の対象とされてきた論争的なテーマである²⁰。そのために「市民社会」という概念を分析アプローチとして用いることにはある程度の曖昧さを伴うことは避けられない。それにもかかわらず、本書において分析アプローチ、かつ研究対象とするからには、その理由と一定の定義付けを示す必要があるだろう。市民社会という概念の使用自体は、アリストテレスの時代にまで遡るとされるが、現代の様々な場面、文脈で議論されてきた市民社会とは、近代西欧国家の形成と共に政治思想に登場してきたものである。しかしながら、近代国家形成過程において政治思想上強く意識されるようになった市民社会概念に関しては、一般に考えられている程には統一された定義や理解がある訳ではない。アフリカを議論する場合においても暗黙の前提とされてきた「ヨーロッパ市民社会論」なるものに対する万人の納得する定義は、いまだ示されていない。

そのことは、代表的な近代ヨーロッパの政治思想家の市民社会に対する理解を見ただけでも明らかである。第二章で、国家との関係において議論するが、代表的思想家の議論を簡単にたどるだけでもその差異は際立っており、思想家それぞれの間において市民社会のあり方と性質に関する考え方には大きな相違が存在している。

しかし、市民社会という概念に対する統一された定義は存在しないものの、政治研究において何ら共通点がない訳ではない。本書において注目している、市民社会概念に関する議論の最大公約数的な共通点は、「政治化した社会」²¹という社会の状態に関する側面である。この側面は、現代アフリカ政治研究において極めて重要な意味を持つ。1980年代終盤以降、アフリカ各国において熱気を帯びた民主化運動は、国際社会からの外圧という追い風にも乗って、これまで「政治社会」(Political Society)から排除されてきた「政治化した社会」が重要な役割を果たしていた。アフリカ政治研究における市民社会の議論が他地域に比べてより重要な意味を持つのは、単に社会運動として民主化プロセスの開始と共に影響力を減退させたのではなく、むしろ民主化プロセスの直接的主体として関わり続けようとしたことにあった。アフリカの民主化プロセスにおいて、市民社会は暫定的にはあったものの統治主体の一員となった点で、民主化プロセスを直接的に左右するより重要な意味を持つようになった。市民社会の民主化プロセスへの関わり方は、アフリカ各国において異なるものの、その端緒な例として考えられるのが本書で実証研究を重ねていく国民会議であった。

また、「市民社会」概念には、暗黙のうちに政治社会という概念との対比において認識されてきた側面がある。そこで、本書における「市民社会」概念の輪郭を示すにあたって、政治社会という概念に関する検討をおこなう必要もあろう。国家と市民社会、政治社会を明確に区別して議論することを主張したステパン (Alfred Stepan) によれば、政治社会という用語でもって政治組織が公権力と国家装置に対する統制を掌握すべく、政治的な異議申し立てのためにはっきりと自己編成する舞台のことを指している²²。そして、ステパンは、民主化移行というダイナミックな状況分析をおこなうには、市民社会、政治社会および国家という相互に関連しながら、しかも概念的にははっきりと異なる政治組織の権力関係を見極めなければならないと主張している²³。

ステパンの議論における政治社会とは、端的にいうと主に政党によって構成される国家

権力に関わろうとする公的な政治組織の行動する場である。本書においても、政治社会に関しては基本的にはステパンの理解に沿っている。しかし、ステパンの考察はあくまでもラテンアメリカ諸国の軍政を理解することを目的とするものであり、そのままの形でアフリカを議論することには困難も生じる。それは、ラテンアメリカの軍政においては、軍や国家が政治社会と明確に区別することができたのに対して、多くのアフリカ諸国の場合は状況が異なっていた。アフリカにおいては、クーデターによって権力を掌握した軍は形式上の民政移管をおこない、軍人指導者を創設者とした国家政党による一党制を敷き、国家政党以外の政党を禁止した²⁴。このようなアフリカの一党制においては、政治社会は国家の翼賛機関にすぎず、政治社会の国家から独立していなかった。そのため、一党制時代のアフリカには、ステパンのいう政治社会は国家に埋没し実質的には存在しないのと同然であった。そこで、アフリカにおいて一党制から複数政党制への移行という意味での民主化プロセスは、政治社会の復活を意味するものであった。そして、民主化の過程において否定された国家からは政治社会が生み出されることはなく、その母体となりうるのは市民社会しかなかった。アフリカにおける民主化前の状況と、民主化開始までの状況において、アフリカの民主化プロセスとは、市民社会による政治社会の再創出を意味するものでもあった。

政治研究において、市民社会という概念が猜疑心を持って迎えられられることの多い理由は概念的な曖昧さに起因する部分が多いが、その曖昧さを生み出しているのは市民社会という概念を複層的に構成する要素を混同して理解しているためであると考えられる。遠藤によれば、市民社会という概念は、少なくとも分析アプローチとして、イデオロギーとして、政治主体として3つの要素に識別されている²⁵。先の民主主義の議論と同様に、倫理・道徳としての市民社会は、政治的アクターとして、イデオロギーとして政治化した状態の相互作用の反復された末に醸成されるものであり、市民社会や民主主義を議論する上で前提条件とすることは適切ではないと考えている。

アフリカの民主化プロセスを理解することを目的とする本書の中では、少なくとも分析概念として、政治的主体として、イデオロギーとして複層的に存在している市民社会概念を全ての側面から総合的に議論することはできず、あくまでも一側面ずつに焦点を当てて限定的に議論することしかできない。そこで、本書においては限定的にこの概念を論じているという意味で「市民社会」²⁶と表記する。

また、アフリカ政治を考える場合に欠かせないのが、「市民社会」と国家との必ずしも自律的でなく密接な相互関係である。リベラリスト的な「市民社会」論の前提には国家からの自律があるが、この前提はアフリカ政治を理解する上でしばしば足枷となる。アフリカ政治、特に民主化を理解する上で、「政治化した社会」である「市民社会」は国家から常に自律的に存在することは難しい。「市民社会」を中心とした民主化運動は、政治権力の獲得を最終的な目標とはしないとしても、国家権力との関わりなしにはその目的を果たすことは不可能であるからである。

さらに、アフリカにおいては、「市民社会」が映し出す国家に対して世俗的な近代官僚制国家をイメージすることが難しいところもある。例えば、ウェーバー (Max Weber) の分類²⁷を参考にして端的にアフリカの国家を表した、メダール (Jean-François Médard) による新家産主義国家 (L'État néo-patrimonialiste) という理解がある。メダールは、この言葉をウェーバーの支配に関する三類型のひとつである伝統的支配のうちの一つである家産主義とは逆の形成プロセスをたどるという意味で用いている。ウェーバーにおいては、家産主義国家は近代化の過程で官僚化されていく。それに対して、メダールはアフリカの国家においては独立後に与えられたヨーロッパ的官僚制度が家産化していく様を新

家産主義国家と表現している。このように、アフリカの国家とは近代官僚制の仮面の下に、実際にはバヤール (Jean-François Bayart) が表現するところの「胃袋の政治」(Politique du ventre)²⁸が展開されるレントという食べ物が積まれているテーブルという側面も存在している。

4 先行研究の整理・批判と本書における目標

本書で踏まえている国民会議とアフリカ「市民社会」論に関する先行研究と、それらに対する本書の特長と限界を提示する。

はじめに、国民会議に関する先行研究に関しては、アフリカの民主化プロセスにおける重要性とは対照的に、日本のアフリカ研究においてはほとんどおこなわれてこなかった。一方で、旧宗主国であるフランス及び諸国においては盛んに研究がおこなわれてきた。ここでは、国民会議が召集されて民主化移行が開始された、ベナン、ガボン、コンゴ、トーゴ、マリ、ニジェール、ザイール (現コンゴ民主共和国)、チャドの各国におけるそれぞれの国民会議の推移と民主化移行に関して分析されてきた。

しかし、これまでの国民会議に関する研究のほとんどは、各国における国民会議と民主化プロセスに関する平面的な描写にとどまってきた。現在までのところ、民主化プロセス開始当初のザンビアと並んでアフリカの民主化の数少ない成功例として評価されてきたベナンと、他の国民会議によって民主化移行が開始された国々との二国間における比較研究は散見される。しかし、第四章でおこなうような国民会議召集によって民主化プロセスが開始された全ての国に関する全般的な比較研究を通じて、国民会議のアフリカ全体の民主化プロセスにおける意味までを明らかにしようとする研究はなかった。そこで、アフリカの民主化における「市民社会」との意味と役割を考える上で、第三章以下で議論を重ねていくように様々な角度から国民会議を分析する必要がある。

本書においては、国民会議の召集によって民主化プロセスが開始された 8ヶ国全てを比較研究の対象として分析をおこなっていく。しかしながら、本書において研究対象国として最も注目しているのはトーゴ共和国である。次節において、国民会議を起点とする民主化プロセスの歩みを図式化するが、その中でトーゴにおける国民会議は、ラディカルな民主化の達成への可能性を大いに有して出発したものの、結果的には民主化の挫折の典型として評価されている。トーゴには、国民会議による民主化の可能性と問題点とが集約されており、国民会議という場を通じた民主化プロセスの分析から、現在のアフリカ諸国における政治的問題の原因を理解しようという本書の目標において中心的な実証研究対象国としている。本書が国民会議研究の貢献のために目的とするところは、一国毎の民主化プロセスに関する研究を深めるだけでなく、比較や国民会議に関わった様々な政治的アクターに関して多角的に考察することを通じて、アフリカの民主化プロセス全般における国民会議の意味を明らかにすることである。

次に、アフリカの民主化に関連した「市民社会」研究の系譜をたどると、ブラットン (Michael Bratton)²⁹に代表される 1980 年代末以降のリベラリスト「市民社会」論に議論の端緒を窺うことができる。リベラリスト「市民社会」論において前提もしくはあるべき姿として認識されてきたことは、「市民社会」の国家からの自律的關係、一様に民主主義的志向を持つ社会組織集団であることであった。その集約点とされるのがハーブソン³⁰ (John Harbeson)らによって示された、後にカスファーによって「通例」(Conventional)³¹の「市民社会」論と分類され、批判された見方であった。

アフリカ「市民社会」論に関する考察は第二章でおこなうが、「通例」の「市民社会」概念を通じたアフリカの民主化分析とは、欧米的な民主主義的価値が如何にアフリカに根付いているかという観点から考察するというユーロセントリックな傾向があった。これは、

1990年代前半までにおけるアフリカの民主化研究に大きな影響を与え、かつ国際援助機関においても、グローバリゼーションという世界的な潮流におけるイデオロギーとして影響力を有していた考え方であった。しかし、1990年代後半になると、「通例」の「市民社会」論は非現実的、非歴史的な見方であるとして様々な観点から批判がなされ、それに伴ってオルタナティブが示されるようになった。

本書も、「通例」の「市民社会」論に対して批判的な立場から出発している。アフリカ政治における「市民社会」概念の議論が、西欧的倫理・道徳の存在を前提として議論が開始されたことから分析面での弱さが生じていた。それらを克服するために、本書では「市民社会の制度化」という観点から、「市民社会」論の本来の目的であるハイポリティクスだけでは理解できないアフリカ政治のダイナミクスに注目して分析をおこなっていく。

本書の特長は、開始から10年を経たアフリカ諸国の民主化プロセスに関する、本格的な実証（比較）研究である。特に、国民会議に関しては、本書はわが国における唯一の本格的な研究である以上に、国際的な水準においても先駆的な研究となっている。加えて、1990年代に世界中で盛んに議論されるようになった市民社会論を、アフリカ政治に関する実証研究の中で検証を試みているように、理論研究と実証研究の相互補完の中で議論がおこなわれている。

しかし、本書の限界に関しても示しておく必要はあろう。本書では、アフリカの民主化に関して「市民社会の制度化」という観点を通して議論をおこなっているが、「市民社会」という側面のみからアフリカの民主化を全て理解できる訳ではない。従来のアフリカ政治研究において重要なファクターとされてきた、軍や政治エリート、カリスマ的指導者、パトロンクライアントリズム関係などに関する本書の議論は必ずしも十分ではない。そして、実証研究の舞台が、首都を中心とした都市圏にとどまっていることも本書におけるひとつの限界を示すものであり、筆者自身の今後の研究課題でもある。

5 分析仮説に関する検討

本書においては、国民会議という場を中心として展開された1990年代アフリカの民主化移行を理解する上で、「市民社会の制度化」に至らなかったことがなかったことが現在の民主化の停滞状況をもたらしている重要な要因のひとつであったという仮説に基づいて考察を重ねていく。

では、「市民社会の制度化」とはいったい何を意味するのだろうか。制度化とは何か？それに先立つ概念である制度とは何か？制度に関心を寄せて研究をおこなう論者において様々な定義が試みられてきたものの、必ずしも単一の理解がある訳ではなかった。ハンチントンによれば、制度とは「安定し尊重され反復される行動定式」であり、制度化とは「組織や手続きが価値と安定性を獲得する過程」である³²と定義されている。本書においては、ハンチントンの定義よりも若干緩やかに、制度を「かなりの程度の規則性をもって繰り返される人間の行動様式の定式化されたもの」であり、これが形成されていく過程が制度化であると理解している。

これまでに、制度に関する議論は政治研究において広くおこなわれてきた。行動論後の国家論の復活と共に登場した新制度論では、制度の性質や政治行動にもたらす影響力に関して、政党、官僚制、法体系という従来の公的な政治制度を越えて社会関係におけるより広い視野から豊かな議論がおこなわれてきたものの、制度自体は所与のものとして議論が開始される点では変わらず、どのように新たな制度が形成されていくのかという制度化のプロセスに関して必ずしも明確な回答を与えるものではなかった³³。

それでは、「市民社会の制度化」とは具体的には何を指し示すのであろうか。これまでの検討から定義すると、「民主化という文脈において、政治化した社会が反復を通じて政治ア

クターの行動様式に影響を及ぼすように定式化された状態」となる。アフリカの民主化を主題とする本書においては、「市民社会」概念によって認識される政治的アクターや規範が、反復を通じてより民主主義的な行動様式に発展することと理解している。

この分析アプローチは、アフリカの民主化分析において有意なのであろうか。このことを考えるためには、アフリカの民主化プロセスが、権威主義的な国家の破綻と共に開始されたということを指摘しなければならない。民主化プロセス以前のアフリカ諸国は、一般的に軍を背景とした一党制か、軍事体制であった。国民皆党員制を前提とする一党制を敷いていた国においては、政治社会は翼賛機関に過ぎなかった。大部分のアフリカ諸国において複数政党制が実施されていたのは、独立当初のわずか数年間であった³⁴。そのため、1990年代アフリカの民主化プロセス初期の段階においては、再登場した政治社会には政治的経験と国民からの支持が乏しかった。また、一党制における国家政党は、複数政党制の導入に伴ってその機能を大きく低下させていった。

民主化プロセスの幕開け時点のアフリカ諸国においては、政党の能力が著しく低い中で、「市民社会」を除いてアフリカの政治社会において重要な役割を果たしてきたのが軍であった。軍そのものが国家を体現していたと言っても過言ではない国も多数存在した。その中で、民主化の波の中で軍の政治的プレゼンスが全く低下しなかった国においては、民主化プロセスは始まりもしなかったと言える。しかし、実際のところアフリカ諸国において、民主化プロセスを迎えても軍の役割が全く変化しなかった国はなかった。本書においては直接的な議論のテーマとはしないものの、アフリカの民主化プロセスにおける軍の存在を軽視するものではない。民主化には、軍の非政治化もしくは国家の非軍事化のプロセスが不可避であるからである³⁵。民主化移行前のアフリカにおいては、国家イコール軍であったという側面もあり、民主化プロセスが目前に迫った時点での軍のあり方が、その後の民主化プロセスに影響を与えなかったはずがなかった。例えば、ナイジェリアでは、一度は民政移管に挫折し、国際社会から厳しい制裁を受けたものの、1990年代末には軍の意志によって権力を移譲したことによって文民政権が発足したという経緯もあったように、民主化における軍の影響や役割は無視できるものではない。とは言いながらも、マリのような例外を除くと、軍は民主化プロセスの主導的アクターではなかった。

政治社会における協定によって民主化移行が開始されたのではなく、国家の自己破綻という状況において始まったアフリカの民主化プロセスが、より混乱に満ちたものになったことは言うまでもない。このような、半ば権力の空白の状態において、各国によって差はあるものの、民主化移行に重要な役割を果たしたのが「市民社会」として認識されている「政治化した社会」であった。また、これらの「市民社会」と認識される社会領域は、「市民社会」概念が持つイデオロギー性を意識的に、または無意識のうちに利用してきたのである。本書においては、概念的混乱によって引き起こされた不信感は根強く残っているにもかかわらず、「市民社会」概念を分析の道標とするのは、以上のようなアフリカにおける民主化プロセスを理解する必要があると考えているからである。

また、「政治化した社会」である「市民社会」は、権力の空白と混乱の中で急速に活動を拡大していったことから、その存在自体は必ずしも民主的で、民主化を志向する場となるとは限らなかった。実際に「市民社会」の拡大には、排除を伴うことは珍しくなかった。また反政府組織は、自動的に民主化勢力とは同義ではなかった。そこで、「政治化した社会」である「市民社会」が、民主主義の定着に貢献し続けるためには、「市民社会の制度化」という仮説がアフリカの民主化を考えるにおいて重要な意味を持つてくると考えている。

次に、この仮説が具体的に何を指し、どのようにアフリカの民主化理解に貢献できるのかを示す。本書では、分析の便宜上2つのレベルにおいて理解している。ひとつめは、従

来の制度論が考察の対象としてきた政党、官僚制、法体系といったフォーマルな政治機構のレベルである。民主化移行とは、政治機構レベルから見れば、一党制もしくは軍事体制から憲法の改正を伴う複数政党制への公的な制度の転換であった。大衆政党へ転換された一党制を支えてきた旧国家政党には民主化を担うことが期待できない中で、民主化移行を担う政党は「市民社会」から形成されるより他はなかった。そこで、政治機構レベルから見た場合、「市民社会の制度化」とは政治化した社会組織がどのように直接的に政策決定に関与していたのかに注目することになる。この点に関しては主に第六章において詳しく議論することになるが、そこでは社会組織の政党化の過程においてアフリカの民主化の停滞を引き起こしている原因を考えていく。

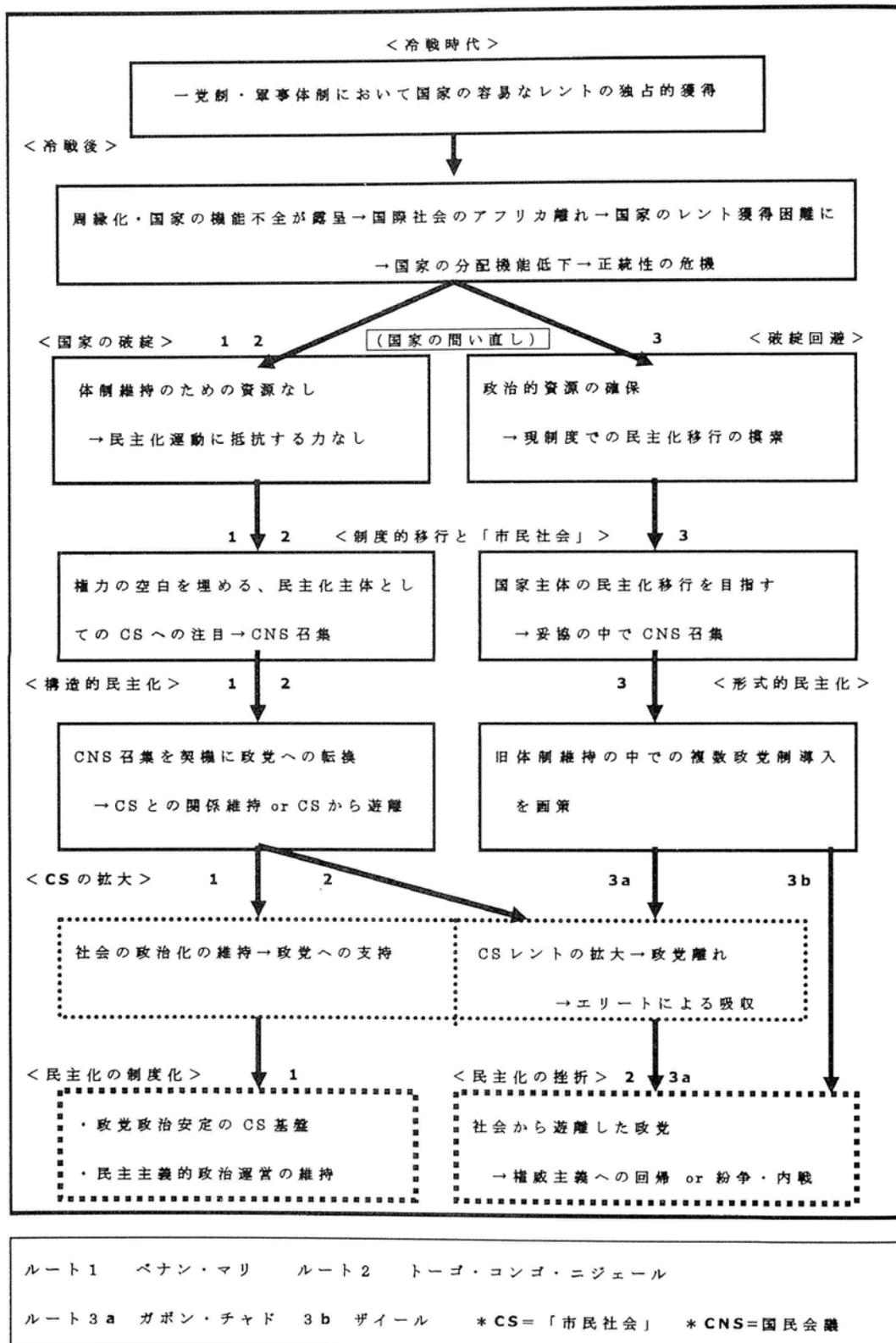
2 つめは、新制度論における視野であるところの従来の公的な政治制度を越えた社会関係や価値形成にまで及ぶ政治行動のレベルである。ここでは、民主的な政治的振る舞いを可能にする政治行動がどのように定着するのかに注目することになる。公的な政治制度が変わったところで、その制度の中で特定の地域・民族・集団のみを利することに傾倒した政治的振る舞いが続くならば民主主義的な制度は有名無実化する。そこで、「市民社会」概念を構成するひとつの要素であるイデオロギーとしての「市民社会」の拡大が、政治行動において政治的ゲームのルールとしての民主主義的な価値観を定着させているかに注目することになる。ただ、政治行動のレベルにおける「市民社会の制度化」の評価は単純ではなく、実証研究の積み重ねの中から検討する必要がある。

「市民社会の制度化」は、これら 2 つのレベルにおける重ね合わせの中から理解されなければならないが、民主化移行局面においては政治機構レベルにより重点がおかれているのに対して、民主化の定着局面においては政治行動のレベルにより重点が置かれることとなる。これは、民主化移行プロセスと民主化定着プロセスにおいては、「市民社会」の役割、意味の変化が求められることを意味している。

国家、「市民社会」、国民会議が、どのように交錯しながら民主化プロセスが進んでいったのかを単純化して整理すると、以下のように図式化することができる。この図によって、国民会議を通じた民主化プロセスの全てが説明できる訳ではないが、一定のイメージをつかむことは可能になると考えている。この図式に関連する国民会議によって開始された民主化プロセスの比較研究は第四章でおこなっていく。また、この図式は国民会議を経ない民主化プロセスを歩んだ、多くのアフリカ諸国の民主化を考える上でも示唆を与えうると考えている。

図 1 に沿って、国民会議によって開始されたアフリカ諸国の民主化プロセスを描いていくと以下のように説明できる。アフリカの国家は早くから機能不十分な状態にあったが、アフリカの国家が自転車操業的な国家運営をかりうじて可能にしてきたのは、冷戦によって発生していたレントであった。しかし、冷戦構造の崩壊によって、独立以来アフリカ諸国が覆われていた東西両陣営の影響力の維持・拡大のために無条件に発生してきた援助が消滅したことによって、アフリカの国家の機能不全が露呈し、国際社会において周縁化が急速に進んでいくことになった。このような状態において、多くのアフリカの権威主義的な国家は、暴力と共に国家の崩壊を食い止めてきたもう一つの柱であった富の分配というクライアントリスティックな機能を著しく低下させ、国家のレゾンデートルの崩壊に直面した。時期を同じくして、民主化運動が高まっていった訳であるが、これは同時に国家の問いなおしでもあった。この時点は、アフリカ諸国における民主化プロセスの最初の分岐点であったと考えることができる。

< 図 1 : 国民会議を通じた民主化プロセスの概念図 >



国家のあり方が問いなおされる中で、これまでの国家が否定されて急速に弱体化していったアフリカ諸国においては、権力の実質的な空白の部分に「市民社会」が崩壊的に拡大し、一気に国民会議の召集へとつながっていった。それに対して、国家の指導力を維持できたアフリカ諸国においても、地下資源に依存するクライアントリスティックな資源を最大限に動員して妥協を重ねつつも、主権を維持しながら可能な限り緩やかに国民会議を迎えることを試みた。しかしながら、国民会議召集を求める運動が起こった 20 以上に上るフランス語圏アフリカ諸国の全ての国々において国民会議の召集が実現されたわけではなく、国民会議の縮小版としての国家主権の移動を伴わない対話フォーラムの枠組みで民主化勢力との妥協を図ることに落ち着いた国もあったが、これらの国についてもこの図式に準じた民主化プロセスが展開されていくこととなった。

国民会議召集によって民主化プロセスが始まりを告げた。そこでは、国民会議を召集に導いた「市民社会」が政党に転換されることが期待された。国家の弱体化によって一気に国民会議が召集された国では、「市民社会」から政治社会への転換自体は比較的容易であった。しかしながら、その後の民主化移行の行く末を分けたのは、制度的に転換した政党と、その母体であった「市民社会」とのつながりであった。

国民会議の召集を前後して、「市民社会」の爆発的な拡大を生んだ。その中で、にわかに登場した政党が国民からの支持を維持するためには、「市民社会」からの支持と連携が不可欠であった。それに失敗し、政党が「市民社会」から遊離してしまった場合には、「市民社会」の無制限な拡大において生じた混乱の中で、旧勢力によって権力が吸収され、フォーマルな政治制度の転換だけを残して実質的な権威主義への回帰、つまり民主化プロセスの頓挫に陥ることになった。それに対して、主要な政党が「市民社会」からの支持を維持することができた国においては、旧勢力による揺り戻しや非民主主義的な政治的行動に陥ることなく、比較的民主主義的なルールが反復、継続されながら発展することを可能とした。

一方、国家が権力を維持する中で「市民社会の制度化」を目指した国の行く末は明るいものではなかった。これらの国においては、国家による「市民社会」への侵入を通じて「市民社会」の骨抜きが行われようとした。また、「市民社会」から生まれた政党も分裂を繰り返し、民主化移行の主役となれないことが露呈すると、「市民社会」の政党離れは加速し、「市民社会」の政治化の度合いは弱まった。

そして、「市民社会」概念の民主化プロセスとの関わり方の変化とは別に、「市民社会」言説の拡大は続いていった。これは、1990 年代における国際援助体制における「市民社会」のイデオロギー化に起因している。この点に関しては、第七章で議論をおこなっていくが、国際援助機関、主要援助国はこぞって市民社会の発展の重要性を強調し、その結果としてアフリカ諸国の政府を通さない援助の流れが生まれ、拡大していった。こうして生まれた新たなレントの流れによって、国家は食べ物の載せられた唯一の大テーブルではなく、NGO 等の急速な展開によって分散された数多くの小さなテーブルにおいて「胃袋の政治」が展開されるようになった。

このような状況においては、政治化の度合いの低い「市民社会」にとってもはや政党は重要ではなくなり、「市民社会」は政党から遊離していった。さらに、旧来の国家によって独占されてきたレントのテーブルを支配してきたエリートが、「市民社会」という小さいが数の多いテーブルに食指を伸ばさない訳はなく、その結果自称「市民社会」が首都を中心としてアフリカ諸国に蔓延することになった。しかし、「市民社会」によって発生する新たなレントの旧来のレントとの違いは、常に国際社会のモニターに直結されていることであった。

以上が、本書における分析アプローチの提示とその射程である。最後に、次章以下の議論の内容に関して簡単に紹介する。

6 各章の紹介

第一章では、アフリカの民主化分析アプローチの系譜と課題について検討する。アフリカの民主化を理解するにあたって、「選挙民主主義」から「参加民主主義」への関心の推移、そして「手続き的民主主義論」から「市民社会」概念へのアフリカにおける民主化分析アプローチの変遷を指摘した上で、「市民社会」概念のアフリカの民主化分析アプローチとしての問題点を提起する。

第二章では、1980年代後半から論争が続くアフリカ政治研究における「市民社会」概念に関して議論する。「市民社会」概念の持つアフリカ政治における意味に関して、西欧近代市民社会概念の検討を踏まえた上で、国家との関係を中心に代表的なアフリカ政治研究者の議論をたどりながら考えていく。

第一章において理論、概念に関する検討をおこなった上で、様々な角度からの国民会議に関する検討を通じて、アフリカの民主化移行と「市民社会」との関係に関する実証的な分析に入っていく。第三章では、トーゴにおいて国民会議によって開始された民主化プロセスに関して検討する。国民会議を召集したアフリカ諸国の中では、現在も民主化の成功例として位置づけられているベナンと比較的近い状況から民主化プロセスが開始されながらも挫折したとされるトーゴの国民会議に関して検討する。

第四章では、国民会議による民主化プロセスの比較研究をおこなっていく。理念的モデルを通して、国民会議を召集した諸国における民主化プロセスの比較分析をおこなうことによって、アフリカの民主化プロセス全般における国民会議の意味と問題点を描き出す。

第五章では、視点をミクロなものに移して、トーゴにおける国民会議召集と民主化移行体制において重要な役割を果たした社会組織の民主化運動への関わりを考察する。トーゴにおいて、民主化を求める「市民社会」の中心的役割を果たした人権組織である「トーゴ人権連盟」(Ligue togolaise des droits de l'homme)の民主化運動への取り組みの変遷を検討する。

第六章では、トーゴにおいて国民会議召集を目指した社会組織連合が、一党制の廃止を契機に政党に改編されていく過程を検討する。国民会議召集をめぐる、「市民社会」の政治社会化がどのように進み、その後の民主化プロセスにどのような影響を及ぼしていったのかを考察する。

第七章では、国際社会によって創り出されたイデオロギーとしての「市民社会」概念に関して検討する。1990年代前半に「市民社会」概念がグローバル化する中で、アフリカの民主化プロセスにどのような影響をもたらしたのかを考察する。

上記の理論的、実証的検討を積み重ねた上で、本書の結びとして終章ではアフリカの民主化プロセスにおける国民会議と「市民社会」概念の意味の総括をおこなう。分析アプローチとして、イデオロギーとして、政治主体として、実際の民主化プロセスとの関わりの中で、どのような意味を持ち、どのような政治的影響を及ぼしてきたのかに関して結論を提示する。

¹ アフリカとは、地理的にはアフリカ大陸及び周辺の島嶼国を含む54の主権国家を含んでいる。しかしながら、一般的に地域研究においてはサハラ砂漠以北と以南でブラックアフリカとエジプト・リビア・マグレブ諸国と区別して議論がおこなわれている。本書においてもこの慣例に従っており、特に断りなくアフリカと表記する場合は、サブサハラ・ブラックアフリカ諸国48ヶ国を指すものとする。

² 権威主義の概念は幅が広く一元的に定義することが難しいが、小稿ではこの概念を限定された、責任能力のない政治的

多元主義を伴っているが、国家を統治する洗練されたイデオロギーを持たず、しかし独特のメンタリティーを持ち、その発展のある時期を除いて政治的動員は広範でも集中的でもなく、また指導者あるいは時に小グループが公式的には不明確オロギー、動員、権力の集中の度合いにおいて、民主主義と全体主義の間の限定された多元主義という意味において理解している。しかし、本論文中で用いる権威主義という用語は、より個人支配の色彩の強いメダール (Jean-François Médard) の言うところの「新家産主義的」(Neo-Patrimonialistic) な性質を帯びている。

リンス・ファン著、高橋進 監訳『全体主義体制と権威主義体制』法律文化社、1995年、141頁。

Médard Jean-François, *L'État patrimonialisé, z Politique Africaine*, N°39, 1990, pp.25-36.

Médard Jean-François, *The Crisis of the Néo-Patrimonial State and the Evolution of Corruption in Sub-Saharan Africa, zCorruption:Critical Assessments of Contemporary Research*, CMI-NUPI-NORAD Working Paper, Oslo, 2000.10, pp.1-14.

³ 小田英郎 編著『アフリカ』自由国民社、1996年、1-2頁。

⁴ ハンチントン・サミュエル 著、坪郷實 中道寿一 藪野祐三 訳『第三の波：20世紀後半の民主化』三嶺書房、1995年。

⁵ 例外としては、ベナン (1991年)、ザンビア (1991年)、南アフリカ (1994年)、セネガル (2000年)、ケニア (2002年) で、民主的な選挙によって政権が交代した。

⁶ 本書においては、イデオロギーとは人々の行動に影響を与え、自発的服従を可能にする思想、概念であるという意味で用いている。

⁷ 遠藤貢「アフリカ「市民社会」論の展開」『国際政治』第123号、2000年1月、13頁。

⁸ 遠藤貢「南アフリカと『市民社会』(civil society) 概念」平野克己 編『南アフリカの衝撃～ポスト・マンデラ期の政治経済～』(研究成果報告書) アジア経済研究所、1998年3月、5頁。

⁹ Buijtenhuijs Robert, *La Conférence Nationale Souveraine du Tchad*, Karthala, Paris, 1993, pp.61-62.

¹⁰ コンゴでは、民主化移行政府首相に軍の統帥権が与えられ、軍の改編にも着手した。

Philippe Christian, *Congo:l'expérience de la conférence nationale, zDéfense Nationale*, 1991.11, p.123.

Article 40, *Acte fondamental pour la période de la transition politique*, le 4 juin 1991, Conférence Nationale Souveraine, République du Congo.

¹¹ 河野健二『フランス革命』河出書房、1969年、101-214頁。

¹² フランス政府は、1989年12月にベナンのケレク大統領に送った8項目にわたる内密文書の中で、国民公会または三部会に相当する会議の召集を求め、その開催のための財政的支援の用意があることを示していた。

Noudjenoume Philippe, *La Démocratie au Bénin 1988-1993: Bilan et Perspectives*, Harmattan, Paris, 1999, pp.145-146, 373-374.

¹³ Robinson Pearl T, *Democratization: Understanding the Relationship Between Regime Change and the Culture of Politics, zAfrican Studies Review*, Vol.37, No.1, 1994, p.329.

¹⁴ これらの現象は、現在においても進行形のフランスと旧植民地であるフランス語圏アフリカ諸国との特殊な歴史的関係に起因している。少なくとも、フランサフリック (Françafrique) と称されるフランスとアフリカとの融合を意味する概念的領域においては、アカデミズム、ジャーナリズムにおいても「ポストコロニアリズム」という言葉は定着していないように思われる。しかし、逆に言えばなぜ「ポストコロニアリズム」が議論に上らないのかを考えることによって、フランスとフランス語圏アフリカとの微妙な関係を理解することにつながるのではないだろうか。

鶴飼哲「ポストコロニアリズム-三つの問い」複数文化研究会編『<複数文化>のために-ポストコロニアリズムとクレオール性の現在』人文書院、1998年、39-48頁。

¹⁵ ギニアビサオの国民会議は、国家政党 PAIGC が 350 名の文民 (大部分が政府系企業の代表) を招いて、複数政党制への移行を協議したフォーラムにとどまった。

Marchés Tropicaux et Méditerranéens (MTM), 1990, p.2873.

¹⁶ Eboussi Boulaga Fabien, *Les Conférences Nationales en Afrique Noire; Une affaire à suivre*, Karthala, Paris, 1993, p.15.

Africa Confidential, Vol.42, No.13, 29 June 2001.

¹⁷ Hill Lloyd B, *Democracy and Human Rights: A paradox for migration policy, zAfrica Insight*, Vol.27, No.3, 1997, pp.189-190.

¹⁸ ダール・ロバート著、高島通敏 前田脩一 訳『ポリアーキー』三嶺書房、1981年。

¹⁹ リンスとステパンによれば、民主化が定着するには、国家の存在を前提として、自由で活発な市民社会の存在、自律性を持ち評価されている政治社会、法による統治、機能的な国家官僚、制度化された経済社会が相互作用しながら強化されていることが必要であるとしている。

Linz Juan, Stepan Alfred, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, John Hopkins University, Baltimore, 1996, pp.5-7.

²⁰ Bayart Jean-François et al.,(eds.), *Le politique par le bas en Afrique Noire*, Karthala, Paris, 1992, p.70.

²¹ 政治化とは何かということに定義を与えるとするならば、政治とは何かということに言及する必要があるだろう。政治化とは政治に関わるようになることであるが、政治とはどのような人々の営みなのだろうか。政治という行為に関して必ずしも画一的な定義が用意されている訳ではないが、政治とは集団や社会において成員全体を拘束する決定に関わる行為、それにまつわる制度や権力構造を指す (阿部齊 他編『政治学小事典』有斐閣、1978年、238頁。) とするならば、

「社会の政治化」とは社会が国家権力を直接目指すことを必ずしも意味する訳ではないが、少なくとも社会全体の拘束を伴う決定に関して制度や権力と積極的に関わっていくことを意味していると言えよう。

²² ステパンは、民主主義への完全な体制移行は、政治社会を巻き込むものでなければならない。そして、民主制的政治組織の編成及びその定着には、民主制政治社会の核をなす諸制度である政党や選挙、選出方法、政治指導力、政党間の連合、立法府についての真剣な考察と行動を必要とする。

ステパン・アルフレッド 著、堀坂浩太郎 訳『ポスト権威主義：ラテンアメリカ・スペインの民主化と軍部』同文館、1989年、4-5頁。

²³ 同上、13頁。

²⁴ ボツワナ、ガンビア、モーリシャス、セネガル、ジンバブエでは、1980年代はじめに既に複数政党制を導入または復活させていた。

²⁵ 遠藤（2000）、前掲論文、24頁。

²⁶ 遠藤は、civil society 概念に、日本でさまざまな議論がある市民社会を訳語としてあててことに違和感を感じながらも、他にこの概念を的確に表現する日本語が想起できないために「市民社会」と表現している。

遠藤貢「新生南アフリカと『市民社会』(Civil Society)」平野克己 編『新生国家南アフリカの衝撃』アジア経済研究所、1999年、142頁。

²⁷ ウェーバー・マックス著、脇圭平 訳『職業としての政治』岩波書店、1980年、10-12頁。

²⁸ Bayart Jean-François, *L'État en Afrique: la politique du ventre*, Fayart, Paris, 1989.

²⁹ Bratton Micheal, *Beyond the State: Civil Society and Associational Life in Africa*, *World Politics*, Vol.41, No.3, 1989, pp.407-430.

³⁰ Harbeson John W(ed.), *Civil Society and the State in Africa*, Lynne Rienner, London, 1994.

³¹ これまでに一般にアフリカ「市民社会」論として認識されてきたハーブソン (John Harbeson) らを中心とする、リベラリズムを前提とした規範や国家からの自律性、民主化に直結させる「市民社会」の理解は、カスファー (Nelson Kasfir) によって Conventional という分類をされている。「通例」の訳語は遠藤 (2000.1) に従った。

Kasfir Nelson, *The conventional Notion of civil Society: A Critique*, Kasfir (ed.), *Civil Society and Democracy in Africa*, Frank Cass, London, 1998, pp.1-20.

³² 政治的制度化に関する代表的な議論は、ハンチントンの代表的著書である『社会変革期における政治秩序』の中で展開されている。ハンチントンは、パーソンズ (Talcott Parsons) の議論に従って、制度化とは組織や手続きが価値と安定を獲得する過程と捉え、制度化のレベルは適応性、複雑性、自律、団結の4要素の程度によって決定されると考えた (Huntington:12-24)。そして、政治制度には制度化の程度に応じて構造化と道徳・規範を伴い、制度化の強度が政治的安定と深く関わっている (Huntington:24)。また、近代化の過程において政治的不安定に関連する政治的参加と政治的制度化の相関性の議論 (Huntington:55-56,78-80) の議論は大変興味深い。

もう一つ、本著からは示唆されることがある。本書のタイトルは、日本語では『社会変革期における政治秩序』となるが、現代アフリカ政治研究においてより深く関連テーマとなっているのは、本著のタイトルとを逆さまにした「政治変革期における社会秩序」であるのではないだろうか。そこに「市民社会」というテーマを考える意味があるように思われる。Huntington Samuel, *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven-London, 1967.

³³ 新制度論の議論に関しては、ホール (Peter Hall) らの議論を主に参照した。そこでは、制度とは解釈や行動に至る道徳や認識のモデルを提供するもの (Hall & Taylor 1998:473.) であり、旧来の制度論で重視された法や公的な政治的実践だけでなく、政策に影響する社会経済的ネットワークの役割を考慮に入れる必要性が主張されている (Hall 1986:20 新川 1989:83 真淵 1991:950,952)。

新川敏光「国家と社会—制度論的アプローチをめぐって」『法政理論』第21巻、第4号、1989年、62-100頁。Hall Peter A, *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, Polity Press, Cambridge, 1986.

Hall Peter A & Taylor Rosemary C R, *La science politique et les trois néo-institutionnalismes*, *Revue française de science politique*, Vol.47, No3-4, 1997, pp.469-496. 真淵勝「新しい制度論の展望」『阪大法学』第40巻、第3・4号、1991年、949-967頁。

他には、Hall Peter A & Taylor Rosemary C R, *The Potential of Historical Institutionalism: a Response to Hay and Wincott*, *Political Studies*, Vol.54, No.5, 1998, pp.951-957. Hall Peter A, *Le rôle des intérêts, des institutions et des idées dans l'économie politiques comparée des pays industrialisés*, *Revue internationale de politique comparée*, Vol.7, No.1, 2000, pp.53-92. Kaiser André, *Types of Democracy: From Classical to New Institutionalism*, *Journal of Theoretical Politics*, Vol.9, No.4, 1997, pp.419-444. Krasner Stephen D, *Approaches to the State: Alternative Concepts and Historical Dynamics*, *Comparative Politics*, Vol.16, No.2, 1984, pp.223-247.を参照。

³⁴ ボツワナ、ガンビア (1994年のクーデター以前) においては、独立以来もしくは早くから複数政党制が導入されていた。セネガルでは、60年代に一党制を導入したものの、70年代後半に複数政党制に復帰した。

³⁵ アフリカにおける民主化と軍の非政治化との関係を、比較研究を通じて研究したチリオ (Thiriote Céline) の博士論文からは示唆を受けるところが大きい。

Thiriote Céline, *La démocratisation et dé militarisation du pouvoir: Etude comparative à partir du Burkina Faso, Congo, Ghana, Mali et Togo*, Thèse Doctoral, Université Montesquieu-Bordeaux IV, 1999, 1035p.