

民主的ガバナンス構築と「人間の安全保障」 — グローバル・サウスからのアプローチ —

松 下 冽

目次

はじめに

I ガバナンス論登場の多様な背景

1. 公的ガバナンス
2. 「社会 - 中心的アプローチ (ガバナンス)」

II ガバナンス論における国家の位置づけ

1. 国家は空洞化しているのか？
2. ガバナンスにおける「国家 - 社会」関係

III グローバル・サウスにおけるガバナンスの視点

1. グローバル・サウスとガバナンス
2. 民主化と市民社会の発展に連動するガバナンス
3. グローバル・サウスにおける「国家 - 社会」関係

：ガバナンス構築に向けた社会運動と政府との関係性

IV グローバル・サウスが提起するガバナンス

1. グローバル化する (新自由主義型) 暴力に抗して
2. 「人間の安全保障」を担保する民主的ガバナンス
3. 新しい支配の形態を乗り越えて

おわりに：「人間の安全保障」実現をめざして

はじめに

近年ガバナンス¹⁾という概念が急速に普及してきた。ガバナンス研究は一種の流行の感がある (参考文献, 参照)。20 世紀第 4 半期の世界史的な社会変動の展開に直面して, この概

念の「一定の効用を見いだす人が増えている」からである。しかし、ガヴァナンスは「融通無碍な概念」である。とはいえ、ガヴァナンスは「国家と社会の伝統的峻別から一線を画す概念」でもある。重要なことは、ガヴァナンス概念の登場は「民主主義の概念の手続き重視への変化に対応」している点である。すなわち、「結果重視の市民代表制度論の古典的な民主主義から、過程重視と政府説明義務重視の現代的な民主主義への移行」が背景にある（猪口, 2012）。これは「制度からガヴァナンスへ」という課題への視点の転換に連なっている。制度論のもつ静態的で非政治性を批判的に検討し、「状態としてのガヴァナンス」へ向かう研究も生まれている（河野編, 2006）。

以上のガヴァナンスに関する記述は、主に先進諸国の事例を念頭に置いているであろうが、本論で後に検討するグローバル・サウスにおける民主的ガヴァナンスの考察には一定の修正、あるいはガヴァナンス概念が浮上する諸条件を踏まえてその多様性と可能性が検討される必要があろう。

いずれにしても、ガヴァナンスは「捉えどころのない」概念であるが、その漠然性と包括性ゆえに「有益な概念」である（Pierre and Peters, 2000）。ガヴァナンスは規範的概念であり、分析的枠組みでもある。普通、ガヴァナンスは「統治の行為あるいは方法」と定義されることが多いが、それは一種の統治様式を意味している。そして、この統治様式は垂直的次元と水平的次元を射程に入れることができる。垂直的次元では、グローバルな世界秩序からローカルな統治秩序のあり方まで多様なレベルで使われている。他方、水平的次元では、「ガバメントからガヴァナンスへの移行」に関わって、ニュー・パブリック・マネジメント（NPM）、民営化、公私パートナーシップ、ボランティア・セクターなどが含まれている。今日、このガヴァナンスの垂直的次元と水平的次元の動態を統一的に把握することは、ガヴァナンス論全体の関わる現代的課題である（君村, 2011: 93-98 を参照）。

この課題は同時に、グローバル世界秩序の新たなプロジェクトを考察するために不可欠な作業の一つであろう。筆者は以前、重層的ガヴァナンス構築の視点から次のような指摘を行った。

「ガバメントからガヴァナンスへの権力と権威の移動が進んでいる時代状況のなかで、市民社会の民主化を前提として、NGOや社会運動が「グローバル、リージョナル、トランスナショナル、ローカルな支配とガヴァナンスのシステムの交点で自らの権力」（マッグルー, 2002: 182）を下から再構成するプロジェクトが今後の民主的な世界秩序構築の鍵となる。とくに、ローカルなレベルでの下からの民主的なガヴァナンス構築は基本的である。」（松下, 2012a: 263）

J. ピエールと B. ガイ・ピーターズはガヴァナンス概念の普及を次のように広い文脈で論じている。

すなわち、1990年代、ガヴァナンスは政治的スローガンとなった。多くのサブ領域や政治

的・行政的文脈に関わる実践家や政治学者は、「国家の能力や国家・社会関係についての新たな思考様式」(傍点筆者、以下同様)としてガバナンスの観念を採用するようになった。そして、IMF や世界銀行のみならず、国連は途上国の新たな改革目標として「グッド・ガバナンス」を推進する大規模なキャンペーンを開始した。こうして、これらの国際機関は「ガバナンスは社会の変化によって重要になってきたし、新たなガバナンスは現代国家を現代社会に結びつける戦略である」との認識とともに、「ガバナンスに関する最近の思考は、国家や国家・社会関係についての従来の概念化とはきわめて異なっている」(Pierre and Peters, 2000: 51-52) と指摘する。

このように、「新たなガバナンス形態」が国家における一定に変化と改革を意味していること(ジェソップ, 1994)は重要な現状認識である。この点ともかかわって、政治領域でのガバナンス研究はレジーム論を含めたグローバル・ガバナンス研究や公的ガバナンスの視点からのガバナンス論が主流となっている²⁾。その多くは、先進国が主要な研究対象となっている(ヘルド, 2011; 足立, 2009; 岩崎編著, 2011; 新川編, 2011; 渡辺・土山編, 2001)。

他方、世界銀行や人間開発(UINDP)などの国際機関によるガバナンスへの言及を別とすると、研究者レベルではグローバル・サウスのガバナンスに関する考察は決して多くない。とくに、わが国ではきわめて少ない³⁾(木村・近藤・金丸編, 2011; 松下, 2012a)。

本稿は、先進国中心のガバナンス論研究の成果と重要な論点から学びつつも、グローバル・サウスと先進国との歴史脈絡と政治・社会・経済的な背景の相違、ガバナンス構築の課題の差異に注目する。こうして、グローバル・サウスの視点から民主的ガバナンス構築を考察し、前者の議論を相対化し発展させたい。すなわち、ガバナンス研究一般の議論から何が学べるか。新自由主義の時代におけるグローバル・サウスにおけるガバナンス構築が民主化と民主主義の定着や「人間の安全保障」の確保と達成と如何に結びついているか。こうした問題を明らかにしたい。

本論の構成は以下のように設定する。第1章は先進国におけるガバナンス論登場の多様な背景を要約的に押さえておく。第2章ではガバナンス論における国家の位置づけについて先行研究を踏まえて検討する。第3章ではグローバル・サウスにおけるガバナンスの論点を論じたい。最後に、グローバル・サウスにおいてガバナンスが如何なる課題を追求し、如何なる方向性を提起しているのか、この点を考察する。

I ガバナンス論登場の多様な背景

1. 公的ガバナンス

最初に、ガバナンスの議論が登場してきた背景を押さえておこう。そこにはグローバル化

の進展とも結びついて、1970年代後半から80年代に顕在化した先進民主主義諸国の「統治能力 (governability)」の危機や「福祉国家の危機」があった。その結果、大きな政府から小さな政府へ転換が政治的課題となってきた。ガバメント (政府) は「正統性の危機」を抱え込むことになった。これは新自由主義政策が登場する契機でもあった。

こうして、政治学や行政学での領域では「ガバメントからガヴァナンス」への移行が語られ、さらには「ガバメントなしのガヴァナンス」(Rosenau, 1992)の存在さえ語られるようになった。この議論を単純化すれば、政府が「空洞化」してきたし、あるいは「分散化」してきたこと、そして、今や政府はその目標を達成するために広範な非国家アクターとうまく協調しなければならないこと、この点にある。

新川達郎編著『公的ガバナンスの動態研究——政府の作動様式の変容——』(2011年)は、この20年間ほどの間に政府を相対化し「多元的な統治の担い手を政府に代えて設定する視点」としてのガヴァナンス論が広がりを見せ、ガヴァナンスに関するさまざまな議論が噴出するなかで「主要な論点」が忘れられがちになり、「ガヴァナンス研究の拡散現象」生じている、と注意を喚起している (2011a: 1)。

多くのガヴァナンス論は先進国を対象にし、公的ガヴァナンス (Public Governance) 研究を主題としている⁴⁾。その理由は、「政府やその統治の作用が大きく変化しており、従来の統治にかかわる研究枠組みではとらえきれないという問題意識」からであり、「政府の位置や役割が根本的に変化している」(傍点, 筆者) 状況を問うことになるからである。新川はこのように主張する (新川, 2011a: 2)。そして、「もはや政府のみを評価の対象として分離して評価することは不可能に近い。統治の過程に直接間接にかかわるすべての関係者を含めたガバナンスにおいて考えるしかない」(新川, 2011a: 3) と考えている。

結局、「公的ガヴァナンス論が問いかけているのは、政府が機能しているのかという観点」である。ガヴァナンスを問う意味は、「究極的には政府の制度への疑問であり、その政府を中心に政策やその過程あるいはその成果を考えることができるかどうかということへの疑問」を新川等は提起している (新川, 2011a: 4-5)。

こうして、彼等が取り上げる課題は、第一に、「ガバメントからガヴァナンスへ」という論点の今日的な位相の解明、第二に、国家の位置を再定位する試みを行った上で、ガヴァナンス論の基礎となった政策的ネットワーク論の検討、第三に、政府間関係のガヴァナンス、第四に、コミュニティレベルのガヴァナンス、そして、市民社会セクターとの官民関係ガヴァナンス、以上である (新川, 2011a: 7)。

新川等は公的ガヴァナンスの諸相を検討している。そこでは、具体的にはグッド・ガヴァナンスの観点、開発プロジェクトのガヴァナンス、NPM型改革による行政管理・政府管理のガヴァナンス、民主主義と市民参加のガヴァナンス、公共サービスのガヴァナンスの変化、官民協働

(パートナーシップ) のガバナンス, 政府間関係のガバナンス, 地方自治体の公的ガバナンスが検討されている(新川編著, 2011)。そして「公的ガバナンス論の総合化に向けて, 統合する理論的な可能性をもつガバナンスの視点として, マルチ・レベル・ガバナンスとグローバル・ガバナンスの視点から考えるとともに, そのプロセスに着目している」(新川, 2011a:7-8)。

表1 公的ガバナンス論の検討対象

公的ガバナンスの検討範囲	グローバル・レベル	ナショナル・レベル	ローカル・レベル
政府間関係ガバナンス	国際機関・外交関係	国・地方関係	広域自治体・基礎自治体関係
統治機構ガバナンス	国際機関内関係	立法司法行政関係 政府・準政府関係	政治行政関係
関係ガバナンス官民	NGO・多国籍企業	民間化・公共圏再編	市民参加と協働
統合的ガバナンス	国際レジーム	国家と社会	地域コミュニティ

新川(2011a) p.10 より引用。

2. 「社会 - 中心的アプローチ (ガバナンス)」

ガバナンス論は基本的に二つのアプローチがある。第一は、「国家中心アプローチ」(Pierre and Peters, 2000) であり, もう一方は, 「社会 - 中心アプローチ」であるが, 上述のように, ガバナンス論が登場してきた背景やその問題意識と課題からすると, ガバナンスについての業績は「社会 - 中心的」アプローチが多い (Rhodes, 1997; Kooiman, 1993; マックス・プラン研究所; エラスムス大学の「ガバナンス・クラブ」)。

この議論は, 「政府活動における範囲と規模だけでなく, その基本的形態における根本的転換」(Salamon, 2002: 1-2) が近年生じたことによる。これらの圧力の結果, 政府は今や一方的に統治する能力に欠け, もしその目標を達成するとなれば, 利益集団, 民間企業, 慈善団体, NGO, 超国家組織, その他の広範な諸団体とともに活動しなければならない (Bell and Hindmoor, 2009: 1)。

ところで, 社会 - 中心的アプローチは二つの基本的主張からなっている。第一は, 「ガバメントからガバナンス」への変化が統治過程での広範なアクターの関与によっており, これらのアクターはルールや規制, ヒエラルキーによって結合されているのみならず, 非公式な比較的平等なネットワークによっても結び付けられている。それゆえ, 「社会 - 中心的アプローチ内の中心的テーマはパートナーシップとネットワークに焦点が当てられ, 公的部門と私的部門との間の境界の不鮮明さからなっている」(Bell and Hindmoor, 2009: 3)。

社会-中心的アプローチの中心的命題は、政策決定の数的増加が自主的組織の政策ネットワーク内で、あるいはそれを通じて生じている、この点にある (Salamon, 2002; Rhodes, 1997; Sorensen and Torfing, 2008; Bevir ed., 2007)。

第二の主張は、上に述べた国家への挑戦は、統治過程への広範なアクターの参加とともに、政府がその地位を奪われ、あるいは少なくとも周辺化された結果であった、との主張である。ガヴァナンス・ネットワークは「国家からの重要な自立性」をもって活動すると論じる。言い換えれば、政府の役割は周辺化され、あるいは水平的な取引と交渉の過程で私的アクターの役割と同等にさせられたのである (Bell and Hindmoor, 2009: 4-6)。

《ソーシャル・ガヴァナンス》

「社会-中心的アプローチ (ガヴァナンス)」の流れに位置づけられるであろうが、「自立的な市民層の社会活動」を中心にして、「行政セクター、企業セクターとの相互関係により形成される新しい市民社会の構図とソーシャル・ガバナンス」を議論し、その実現に向けた展望・提言を行っているのが、神野直彦／澤井安勇編著『ソーシャル・ガバナンス：新しい分権・市民社会の構図』(2004年)である。

彼らのソーシャル・ガヴァナンスは「新自由主義への対抗戦略」として明確に意識されている点が特徴的でもあり、本論が後述するグローバル・サウスのローカル・レベルでの民主的ガヴァナンス構築と共鳴する部分がかかなりある。彼らは次のように主張する。

「[「市場の失敗」と「政府の失敗」を克服する道こそ、ここで提案するソーシャル・ガバナンスの道である。したがって、ソーシャル・ガバナンスとは「政府の失敗」を再市場化によって克服しようとする新自由主義への対抗戦略といえることができる。そして、ソーシャル・ガバナンスとは「政府の失敗」を市場領域の拡大によって克服しようとするのではなく、市民社会を強化することによって克服する戦略である。つまり、「公共縮小—市場拡大」戦略ではなく、「政府縮小—市民社会拡大」(less-state, more civil society) 戦略といえることができる。」(神野, 2004: 2)

ただし、彼らの主張に関わり、グローバル・サウスにおける民主的ガヴァナンス構築を検討する際には先進諸国の事例とは異なり、市民社会の内実および国家と政府のガヴァナンスにおける位置づけの相違に留意する必要がある。

II ガヴァナンス論における国家の位置づけ

1. 国家は空洞化しているのか？

現代国家の位置づけは様々な領域とレベルで主要と論争点となっている。グローバル化とグ

ローバル・ガバナンスをめぐる領域での議論は周知のことなので繰り返さない (Jessop, 2002; 2007; Held, 2004; ベック, 2008)。グローバル化は国民国家の終焉と結びつくわけではない。しかし、現実には国家の変容や国家権力の再編成が起こっており、複雑な政治の構図が創り出されていると考えられよう。では、国家は終焉ではなく空洞化しているのか。この問題は議論があるところである。

ガバナンスの現代理論において国家の役割と位置づけをめぐる問題は、重要な理論的問題の一つである。これは基本的に二つの視点から議論を展開している。君村 (2011) によると、その議論の第一は「国家権力衰退」の命題にも関係しており、「自己統治的ネットワーク」がガバナンスの中心的手段であるとされ、ガバナンスにおける支配的役割を果たしていると主張する。第二の議論は、国家権力は衰退しているのではなく、国家権力の再編成が行われているとの立場をとる。この立場からは、国家は政策の優先順位や目的の設定において指導的役割を維持していると考えられる。

以下、第二の議論を発展させる方向で、主にステファン・ベル (Stephen Bell) とアンドリュー・ヒンドゥモア (Andrew Hindmoor) が *Rethinking Governance: The Centrality of the State in Modern Society* (2009) で展開している議論と主張を紹介する。彼らは、国家は空洞化してこなかったし、国家権限の行使は多くのガバナンス戦略の中心に留まっているという立場から以下のように議論している。

「近年のガバナンスへの多くのアプローチが持っている主要な問題は、国家の役割が引込められるか、あるいは曖昧なままであることである。・・・国家を構成する政府や広範な国家機構、公共団体はガバナンス過程で中心的プレイヤーであり続けており、そうあるべきである。・・・ガバナンスの規模と範囲は実際には拡大しており、国家ベースの階層的あるいはトップダウン型のガバナンス形態は同様に拡大している。国家は中心的な国家諸機関の強化のみならず、幅広い社会アクターとの新たなガバナンス・パートナーシップを形成してその統治能力を拡大しようとしている。」 (Bell and Hindmoor, 2009: 2)。

しかし、彼らはガバナンスの「基本的形態」の「根本的な転換」が起こっていることには同意しない。なぜなら、「国家は絶えず新たな政策目標を選択し、様々な方法でそれらの目標を追求すること」を学んでおり、国家はガバナンス編成の中心的アクターに留まっている。そして、彼らはガバナンスを国家-中心的パースペクティブから定義し、「ガバナンス編成は社会を統治するのに役立つようになり国家により創出され、組み合わせられている」と主張している (Ibid.)。

こうして、彼らのアプローチは国家-中心的なものである。しかし、彼らのアプローチの力点は、関係の側面を強調することにある。すなわち、「政府はその政策実現を階層的な権威に依存し、・・・国家はガバナンス戦略とパートナーシップの形成と展開において基軸的プレ

イヤーである」ゆえに、国家 - 中心的なものである。同時にまた、「ガヴァナンス戦略を形成・展開するとき、広範な非国家アクターとの戦略的關係あるいはパートナーシップを政府がどの程度発展させるのかを強調する」ゆえに、關係的なのである。

こうして、彼らのアプローチは、社会 - 中心のアプローチの關係的側面を吸収している。「国家 - 中心的關係的」パースペクティブから議論し、「統治に役立つために政府によって利用される道具、戦略、諸關係」（傍点著者）としてガヴァナンスを定義しているのである（*Ibid.*, 2-3）。

2. ガヴァナンスにおける「国家 - 社会」關係

≪「国家 - 社会關係」の重要性と複雑さ≫

以上のように、ベルとヒンドゥモアの「国家 - 中心的關係アプローチ」は、社会 - 中心のアプローチの關係的側面を吸収したうえで、ガヴァナンスへの「社会 - 中心のアプローチ」と「国家 - 中心のアプローチ」の両者を乗り越えようとするアプローチである。このアプローチは、本論の主要な研究空間であるグローバル・サウスのガヴァナンス分析には有益である。この視点から、彼らの研究で提示されている若干の議論を紹介する。

ベルとヒンドゥモアが主張する「国家 - 中心的關係」アプローチは国家の重要性を承認している。同時に、ガヴァナンスにおける「国家 - 社会」關係の重要性と複雑さも強調している。この「国家 - 社会」關係の中で、国家はガヴァナンス様式の幅広い配列を経験しているのである。そこで、彼らはピエールとピーターズによるガヴァナンスにおける「国家と社会の5つの相互作用モデル」を取り上げている（Bell and Hindmoor, 2009: 12）。それらは以下のように「国家に最も支配されているモデルから国家が最低限の役割を果たすモデルに及ぶ連続体」（Pierre and Peters, 2005:11; 2006: 212-213）をなしている。

- ・国家主義モデル：政府はガヴァナンスのあらゆる側面の中心的アクターであり、社会的諸アクターがガヴァナンスに関与する方法を統制できる。
- ・自由 - 民主主義モデル：政府は利益集団によって影響されるが、影響を及ぼすせる人を選び出す機会をもっている。
- ・国家 - 中心モデル：国家は「（ガヴァナンス）過程の中心に留まっている」が、コーポラティズム型編成における社会的アクターとの關係を制度化してきた。
- ・いわゆるオランダ学派モデル：国家は「その過程に関与する多くのアクターの一つに過ぎない」。そして、「社会は最も強力はアクターである」。
- ・政府なしのガヴァナンス・モデル：国家は統治能力を失ってきた。国家はせいぜい一つの領域に過ぎず、そこでは私的アクターが多かれ少なかれ自己支配のガヴァナンス編成を創出するために自己の利益を引き出している（Pierre and Peters, 2005: 11-12）。

〈ガバナンス様式〉

ベルとヒンドゥモアは、以上のピエールらの五つのモデルを検討したうえで、「国家は衰退するどころか、新たな環境に適応してきたし、ガバナンスの公的な外面を留めている」ことを強調し、転換主義者の議論に深い疑問を提示する。彼らは、政府が統治のための新たな手段や戦略と諸関係を発展させてきたこと、それゆえ、政府は多様な様式のガバナンスを選択できること、この点を承認している。そして、ガバナンスの5つの様式を区別する。それは、ヒエラルキー、説得、市場、コミュニティへの関与、アソシエーション型ガバナンスの各様式である (Bell and Hindmoor, 2009: 16-18)。それぞれの様式は彼らの著書の第4章から第8章に充てられているが、ここではそれぞれの様式の特徴のみを指摘しておく。

第1の「ヒエラルキーを通じてのガバナンス」、あるいはトップダウン型ガバナンスは、政府あるいは国家諸機関が一つの結果をもたらすために権威主義的に行動するとき起こる。

第2の「説得を通じてのガバナンス」についてはこれまであまり語られてこなかった。それは目標テーマにおける「自制」あるいは「応諾」の様式を説得を通じて達成されるガバナンス様式である。

第3は「市場を通じてのガバナンス」である。政府が統治する方法での明らかな変化の一つは、政府のコマーシャル化の拡大およびガバナンス過程での市場と請負事業の活用である。世界中の政府はサービスを民間企業に下請けに出し、公-私パートナーシップの発展を促進してきた。政府は国有産業を民営化し、規制緩和を進めてきた。しかし、彼らは市場が政府から独立して展開しているという主張を疑っている。「自由な市場」よりも、彼らは「管理された市場」について語っており、「政府の市場化への変化は、政府がその経済的・社会的目的を達成するために自己の権力を回復し高めようとする試みをかなり示している」(Keating, 2004: 6)と主張する。

第4に、「コミュニティへの関与を通じてのガバナンス」である。1970年代、意思決定権限のローカルな市民やコミュニティへの移譲を通じて政治のラディカルな民主化を新左翼は論じた。1990年代、コミュニティ関与はローカルな政府の、事実上は、民主的信用と正統性を求めていた中央政府の好ましい戦略となった。政府は今や市民の陪審、総意構築会議、熟議型世論調査、公聴会、フォーカス・グループで取り囲まれている。こうしたアプローチの有益な事例は、ポルト・アレグレで発展してきた参加型予算制度が有名である。これは今や世界中の約300都市で行われている (Fung & Wright, 2003; Stoker, 2006: 187-189)。このガバナンス様式は本論でも後に取り上げる。

最後に、「アソシエーション型ガバナンス」を挙げる。非国家アクターが公共政策に関与すること自体は新しくない。変化したことは、利益集団の関与の範囲と正当性である。政府からガバナンスへの移行は、公共部門アクターと民間部門アクターが資源を交換するネット

ワークの浸透と同義である。

以上の分析でベルとヒンドゥモアが目的としたことは、既存のガヴァナンスに関する「国家 - 中心的」アプローチを批判し、それに替えて「国家 - 中心関係」アプローチを導入し、ガヴァナンス過程における政府の中心性の継続、そして広範な非国家アクターとの有効な関係を発展させるのに政府の統治能力はどの程度必要か、この点を強調することであった。

〈ガヴァナンスと国家再考〉

ベルとヒンドゥモアは、上述の5つのガヴァナンス様式を詳細に検討している。以下、彼らの最終的な主張の幾つかを紹介しておこう (Bell and Hindmoor, 2009: 189-191)。

第一に、「政府はガヴァナンス関係内部でアジェンダ設定により統制をも行使できる」(傍点, 著者) という主張である。たとえば、政府はどの問題でコミュニティと協議すべきか、いかに協議過程を構築すべきかを決められ、協議されるべきコミュニティの領域を設定できる。また、政府はパートナーシップの編成を対象、決められるべき課題、これらの課題が形成される方法、その課題が取り込まれる筋道、そして不一致の場合に取られるべき手続き、これらを決めるネットワークで中心的な位置を利用できる (Ibid., 189)。

第二に、政府は人民の選好を形成するのにかなりの権力を持っている、と結論づける。「政策を押し付けるのに、経済的、政治的にあまりにコストが高い場合、政府はその正統性とマーケティング予算を開発してその長期的な利益を保護すべく民衆を説得して彼らの行動を変えることができる」(Ibid.) という。

しかし、第三に、彼らは権力概念のメリットと危険性にも触れている。権力は、それによりガヴァナンスの社会 - 中心的説明の限界を分析するには有益な概念である。M. リスターとD. マッシの指摘を引用している。「今日のガヴァナンスは、他の政府諸アクターや社会諸アクターとのかなり複雑な関係の中に国家を巻き込んでいる。しかし、それは必然的に国家の役割や権力を減らすわけではない」(Lister and Marsh, 2006: 255)。

同時に、「政府の権力は利益集団、ビジネス、その他の非国家アクターの(相対的な)権力のない状態」と同じではない点を強調し、権力について語るときのゼロ - サム概念を採用する危険性にも注意を向ける。彼らの見解では、権力は「条件的で関係的」であり、それゆえ適切な国家理論は、「幅広い社会理論」(Jessop, 2001)の一部としてのみ生み出される。こうして、国家と社会の境界は不鮮明である、と指摘する (Bell and Hindmoor, 2009: 190)。

第四に、伝統的に提起された自律性問題 (例えば、Skocpol, 1985) の再考を促している。なぜなら、それは諸利害の相互関係も影響力の相互依存性も認めていないからである。ベルとヒンドゥモアは、「国家の統治能力は現実には交渉を通じて他の諸アクターのガヴァナンス能力を取り付ける能力によって拡大されている」(Braithwaite, 2008: 26) とする見解を是認して、

「パートナーシップを通じてガバナンス能力を拡大させる」国家の柔軟性を強調する (Bell and Hindmoor, 2009: 190)。

第五に、政府は非国家アクターとの緊密なガバナンス関係を発展させることでその目標を達成する能力を拡大してきた点を彼らは次のように強調している (Ibid., 190-191)。

「市場、アソシエーション、コミュニティ関与、・・・説得を通じてのガバナンスは、政府が非国家アクターとの交換関係に入ることを必要とする。しかし、ガバナンスは政府に取って代わらなかった。」

最後に、彼らはガバナンスにおける政府の統合的役割と基軸的な編成機能を主張する。

「政府はガバナンス関係で単なるアクターではない。政府はこの関係を監督し、方向づけ、調整することでその編成をメタガヴァン (metagovern) もする。すなわち、主要な参加者を選別し、支援する。資源を動員する。広範なガバナンス・システムが公正かつ効果的に機能していることを保証する。そして、民主制と説明責任の問題の一義的担い手である。」

これは「あらゆるガバナンス関係において政府が果たす統合的役割」と「政府が非国家アクターとの関係から潜在的に派生する強さ」を示している。

ベルとヒンドゥモアは、彼らの著書の最後で次のように述べているが、これは本論が以下で論じるグローバル・サウスにおけるガバナンスの分析にもある程度は役立てる。

「本書で我々はガバナンスを統治に役立てるために政府によって利用された道具、戦略、諸関係と規定してきた。そして、多様なガバナンスの様式を確認してきた。我々の国家 - 中心関係アプローチは、現代国家の重要性を、新たな政策的挑戦に直面する国家の適応性を、そして世界中の国家がその統治能力を高めようとしているやり方、これらを理解する有益な方法を提供している。」 (Ibid., 191, 傍点筆者)

Ⅲ グローバル・サウスにおけるガバナンスの視点

1. グローバル・サウスとガバナンス

先進諸国におけるガバナンスをめぐる諸問題や争点とグローバル・サウスにおけるそれは、当然のことだが類似性とともかなりの相違がある。前述したように、ガバナンス論が登場した背景には、とくに先進諸国ではグローバル化の展開と連動した「統治能力」の危機や「福祉国家の危機」、「正統性の危機」があった。さらに、「第三セクター」と呼ばれる非政府部門の拡大、市民運動や社会運動など草の根運動の拡がりも注目された。それゆえ、ピエール等はガバナンスへの関心の増大の契機として、国家の財政的危機、市場へのイデオロギーの変化、グローバル化、国家の失敗、NPMの高まり、社会的変化と複雑性の拡大、ガバナンスの新

しい源泉、伝統的な政治的説明責任の遺産などを挙げている (Pierre and Peters, 2000: 52-67)。これらは、公的ガヴァナンスの研究が先進国で主流になっている理由でもある。

グローバル・サウスの場合、ガヴァナンスの登場の背景・契機やガヴァナンスの内実も、またその実現プロセスと方向性も先進諸国とはかなりの違いがある点を見逃してはならないし、これらの諸点を押さえておくことが不可欠であろう。大部分のグローバル・サウスでは、1970年代から80年代には開発主義国家や軍事独裁政権が社会を覆い尽くしており、そこでは人権抑圧と貧困・差別、汚職・腐敗、さらには累積債務問題や構造調整政策による国民生活の圧迫、社会不安が広まっていた。また新自由主義政策の展開は市場と競争の名のもとに民営化や規制緩和、最低限の社会保障ネットワークの撤廃が強行された。加えて、様々な領域と社会空間へのグローバル化の深刻な影響を無視できない。これらの事実はよく知られている⁵⁾。

こうしたグローバル・サウスの社会的・経済的・政治的状况の中から1980年代以降、軍事政権や権威主義体制に異議申し立てを行い、自由化と民主化の要求を掲げる幅広い社会運動が生まれてきた。これらの諸要求や社会運動の進展は市民社会の登場・発展と連動してきた。当時、グローバル・サウスでは、先進諸国で確立していた「民主主義」や市民社会は存在せず、したがって先進諸国的な意味と文脈での「統治能力」の危機や「福祉国家の危機」、「正統性の危機」を無媒介に問題とすることはできない。グローバル・サウスのガヴァナンスを考察する際に、ガヴァナンスは民主化や市民社会の形成との関連で考えなければならないし、それらを発展させる「グッド・ガヴァナンス」の視点や「人間の安全保障」を達成する諸課題の設定が大切になる。さらに、「グッド・ガヴァナンス」を構築するための社会運動や多様なアクターの出現とその活動や「民主化された政治社会」の実現とその役割も決定的に重要になる。

《グッド・ガヴァナンス》

グッド・ガヴァナンス概念の拡がりには幾つかの契機があった。構造調整に基づく貸付や西側における新自由主義（あるいは新保守主義）の支配、共産主義体制の崩壊と冷戦構造の終焉、そして、途上国世界や東ヨーロッパにおける民主主義を求める運動の発展などである。

グローバル・サウスとの関連でグッド・ガヴァナンスの画期となったのは、周知のように1989年の世界銀行の報告である。それは、「アフリカの開発問題に横たわっている」ガヴァナンスの危機を強調していた (World Bank, 1989: 60)。この報告を境に短期間に多くの諸機関から様々なニュアンスを帯びたガヴァナンスについての見解が発せられた。

これらのガヴァナンス指標はワシントン・コンセンサスの戦略に強く関連しており、民営化やNPMに関連していた。そこでの諸指標は主に民間部門の経済的関与を推進する枠組みを設定している。また、政治的参加の点は無視あるいは軽視され、それはほぼ選挙への参加と同一視されていた (Kersting, et al., eds., 2009: 15)。このように、ガヴァナンスをめぐる問題が

1980年代の西側政府が推進する新自由主義的関心と結びついていたことを否定できない。

同時に、世界銀行はワシントン・コンセンサスの「構想」内でそのグッド・ガバナンス戦略を若干異なる方向で修正し発展させた。世界銀行(1992)はガバナンスを「国の発展のための経済的・社会的諸資源を管理するのに権力が行使される方法」と定義した。世界銀行によれば、グッド・ガバナンスは予測可能で、開かれた、理解可能な政策決定である。すなわち、専門的精神に吹き込まれた官僚制、行動に責任を持つ政府の執行部門、公的問題に参加する強い市民社会、法の支配のもとでのすべての行為である。こうして、世界銀行は一層の管理と効率性を目標としたが、ガバナンスの「民主的性格」に関しての関心は薄かった(Kaufmann *et al.*, 2006)。しかし、21世紀を迎えるころまでには、この概念は必ずしも保守的な意味合いを持つものではなくなった。

2. 民主化と市民社会の発展に連動するガバナンス

《政治社会の民主化とガバナンス》

グローバル・サウスのグッド・ガバナンスの特徴の一つは、民主化や市民社会の形成と連動して発展してきたことにある。この点を確認することは重要である。J. リンスとA. ステパンは民主化に関する理論的枠組みを提示している。そこでまず、彼らの基本的主張を再確認しておく。定着した民主主義は五つの相互に関連する領域を持つ必要がある、と彼らは強調する。

それは、第1に、自由で活力のある市民社会が発展しやすい状況、第2に、相対的に自律的で価値ある政治社会、第3に、市民の自由や独立した結社に対する法的な保護を確実に行う法の支配、第4に、新たな民主政府にとって有用な国家官僚、そして第5に、制度化された経済社会、以上である(Linz and Stepan, 2005: 26-27)。彼らはこの5つの領域を固定的・静態的にとらえているわけではない。それぞれの領域はきわめて動的であり柔軟性を持っており、特定の歴史的・情動的な諸条件に依存して変化する。また、各領域の質的发展と深化は、それぞれの内実を構成する多様なアクターの動向と相互作用によって方向づけられる(松下, 2012a; 2012b)。

彼らのこの視点はグローバル・サウスの民主化を検討する際に参考になるが、それは当然、かなりの地域的・時間的差異を持ち、かつ不均等な民主化過程を辿ってきた。1970年代半ば以降、ラテンアメリカ、アジア、アフリカ、そして中東・アラブの多くの国々で、政治の自由化・民主化と生活向上を要求する広範な社会運動が出現し、一定の成果を実現してきた(松下, 2012b; Motta and Nilsen, 2011; Grugel and Ruggirozzi, eds., 2009, 参照)。言うまでもなく、これらの社会運動の展開は複雑で、各地域や国々における特殊性がある。その運動の停滞や挫折、失敗も見られる。本論では、「民主化と市民社会の発展に連動するガバナンス」の成功例としてのブラジルを取り上げる。

ブラジルでは、1964年以降続いた長期軍事政権に抗して、1970年代末以降、民主化要求を掲げた多様な社会運動が顕在化する。これらの運動は1988年新憲法の制定を契機に分権化の実現を推進した。新憲法作成に向けての議論は1986年に開始された。この過程で、都市社会運動はより責任ある都市ガバナンス形態を要求し、市民の基本的権利として都市問題の運営への市民参加と分権化を要求した。社会運動の代表は事実上、公聴会の相談相手として証言を許された。そして、ブラジルの憲法制定会議は政治諸制度における多様な社会的アクターの立場と影響力を高めた。

新憲法14条は立法過程での「民衆イニシアティブ」を保証し、都市の組織化に関して、29条は都市計画過程における市民組織代表の参加を要請している。他の条項は保健政策と社会福祉政策の実施における市民組織の参加を確立している。その結果、憲法は、社会レベルで現れてきた新しい文化的要素を新たな制度化の中に統合できたし、参加型民主主義の実践のスペースを開いている (Santos and Avritter, 2005: 1 viii; Alvarez, 1993; Baiocchi, 2006: 55)。

こうして、憲法で保障された政府の分権化は、ローカルなアクターが革新的諸改革を実行する制度的空間をも開いた。政治的自律性の拡大、資源配分に関する自主的判断の拡大、社会運動との結びつきを持ち、選挙で争うことを望むローカルなアクターの運動の発展、これらの要素の結合が民主的革新を可能にした。ここから参加型ガバナンスの動きが進められてきた(松下, 2012a: 第5,6章参照)。

《ローカル・ガバナンス》

民主化の展開、また民主主義の定着と深化にとってローカル・レベルでのガバナンスは決定的となる。そこでローカル・ガバナンスへの関心の高まりに触れておこう。1990年代はローカル・ガヴァメントの改革が注目をあびた。この時期は、世界中で焦点となったナショナルおよびローカルな制度改革の動きに一致している。それではなぜこの改革の必要性があったのか。また誰が主要なアクターであったのか。この改革過程の主要な目標と目的は何であったか。ローカル・ガバナンス改革は、今やローカル・レベルにとどまらず先進国と途上国の双方に影響を与えるグローバルな戦略となったのである (Oxhorn, Tulchin, and Selee, eds., 2004)。

ローカル・ガヴァメントは民主主義の礎石としてコミュニティへの最重要なサービス提供として見なされている。それは新しい傾向と改革にとっての実験の場とも考えられている。ここで最も新しいパイロット計画と概念が試され、実施されている⁶⁾。それとともに、民主化は様々な定義と意味をもつ「グッド・ローカル・ガバナンス」という支配的概念をもたらした。それはローカル・ガヴァメントの二重機能として定義されている。

「一方で、ローカル・ガヴァメントはローカル民主主義の手段として行動でき、ローカルなニーズと条件に応答するサービスを提供する。他方で、ローカル・ガヴァメントは国民

国家の行政機構のローカル部門を構成し、基本的政策領域における国家政策を実行しなければならない。ここでは官僚的効率性が基本的目的である」(Pierre, 1995: 38)

UNDPは1993年の『人間開発報告』(テーマは「人びとの参加」)で本格的にガバナンスを論じた。そこでは市民社会の参加に基づく多元的主体による新たな統治のありかた、すなわち、ガバナンス=協治のありかたが提起された。UNDPはそれを「デモクラティック・ガバナンス」と名づけ、そうしたガバナンスのあり方を「グッド・ガバナンス」と呼んだ(UNDP, 1993; UNDP, 2002; 篠田, 2005)。

カースティング等はグッド・ガバナンスを高水準の権限を与えられた政治的包摂過程と定義する。それゆえ、市民社会を代表する「新しい」利益集団は政治過程に組み込まれるべきであり、グッド・ガバナンスは幅広い参加への手段として考えられている(Kersting *et al.*, eds. 2009: 15-16)。それは意思決定過程における市民社会の新たな役割に注目している。

フィリップ・シュミッターも参加の側面を強調する。公共部門と民間アクターとの協力、いわゆる「公-私パートナーシップ」の発展傾向にも注目するが、それはまず意思決定過程内の新たな協力と参入を意味する(Schmitter, 2002: 71-85)。

このように、新たなガバナンス構造はより包摂的であり、新たなネットワークと同盟構築を可能にし、既存の位階制に挑戦している(Kersting *et al.*, eds. 2009: 16)。

こうして、ガバナンスは「革新的」意味を持つようになった。アントニオ・パルンボはこの点を以下のようにまとめている。すなわち、制度的レベルでは、ガバナンスの始まりは「伝統的階層型組織形態からの転換とネットワーク型組織形態の採用」を伴っている。政治的には、この移行は国家と市民社会との関係をより参加型の方向へと修正することを伴っていた。法律的観点から、ガバナンスはハードな法からソフトな法のより柔軟な形態への強調に、そして目標を優先させ、履行手段の積極的インセンティブを強調することへ最終的に責任を負う。中央集権的な国民国家はこうして「ネットワーク型政体」に取って代わられる(Palumbo, 2010: xi)。

3. グローバル・サウスにおける「国家-社会」関係

：ガバナンス構築に向けた社会運動と政府との関係性

《ガバナンスのアクター：新しい社会運動の出現》

民主制への参加を限定的・制約的に考える発想、すなわち民主的エリート主義の反参加的伝統は1970年代以降、二つの主要な戦線で挑戦を受けてきた⁷⁾。アプリツァーこの二つの戦線を次のように要約する(Avrizer, 2009: 6-7)。

その第1は西欧におけるいわゆる新しい社会運動の出現であった。環境運動や人権運動のような社会運動は、様々な社会的アクター間の連帯形成、デモや他の形態の直接行動を通じた既

《市民社会と国家との出会いの新しい理論》

ラテンアメリカでは民主化が進み、市民社会アクターが参加型制度に参入し始めると、市民社会の二つの主要な限界が現われてきた。

第一に、市民社会と国家との区分は、市民社会アクターの政治的編成への参入を説明できなかった。市民社会と国家は重複し、彼らは双方の領域で活動を展開するようになった。そこで市民社会と国家が会う新しい理論が必要とされた (Dagnino, Olvera, and Panfichi, 2006; Avritzer, 2003, 2004; Santos and Avritzer, 2006)。

第二に、多くの参加に関する文献では政党と政治社会は理論化されずにいる。それは文献のエリート主義的性格あるいは社会運動理論の反システムの観念によっている (Alvarez, Dagnino, and Ecobar, 1998)。しかし、とくに、ブラジルで労働者党 (PT) が参加型編成の導入を指導したとき、参加型諸形態の実施において、政党と市民社会との結びつきは重要な変数となった (Avrizer, 2009:7)。

エリート主義型民主主義論の危機が主張され、他方で、社会運動論 (Melucci, 1996; Touraine, 1988; 1992; Tilly, 2000) に基づいた参加に関する諸理論も、市民社会論にその起源をもつ参加理論 (Cohen and Arato, 1992; Oxhorn, 1995; Habermas, 1995) も、市民社会と政治社会との新たな関係形態を説明できないし、社会運動と国家との長期的な参加形態の制度的諸要素を把握できない、とアプリツァーは指摘する。それゆえ、彼は「現れつつある参加諸形態の新理論が必要」であり、「参加型制度論」を提唱している (Avrizer, 2009: 8)。

そこで、アプリツァーは市民文化、政治環境、制度デザインという三つの変数を活用して民主化後のブラジルで如何にして参加型制度が出現したのかを分析している。彼はブラジルで成功してきた三つの主要な参加型制度として、参加型予算と保健協議会、都市マスタープランを取り上げ、それらのデザインとコンテクストを考察し、「市民社会と政治社会の相互作用」という連携が参加型制度の出現と成功を説明している、と考える。彼は多くの参加事例を考察し、様々なコンテクストにおける参加型制度の有効性についての「類型学」を確立しようとする⁹⁾ (Avrizer, 2009: 11; 松下, 2012: 第6章)。

《ボトムアップとトップダウンを超えて》

参加型予算 (PB) やケーララのキャンペーン (「分権化計画のための民衆キャンペーン」) のような事例 (松下, 2011a; 2011b; 2012 参照) の意味を十分了解するためには、とりわけ下からの改革に従った権力バランスを創出する歴史的・政治的編成が認識される必要がある。ここでは、参加型民主主義にとって好ましい「アクターのエコロジー」 (Evans, 2002; Heller, 2001) に関わる三つの基軸的要素が認識可能である。

すなわち、第一に、伝統的エリート主導の開発主義の限界を認識した国内の改良主義諸要

素、第二に、ローカルな政府と同盟する、しかしそれに取り込まれない十分な組織的能力と活動の自律性を持つ市民社会、そして、改革に必要な政治的条件を編成できるプラグマティックな中道左派政党である。

もちろん、こうした「幸運な同盟」の構築は容易にやっこない。しばしば、活動家にテクノクラートを対抗させ、市民社会に官僚や政治家を競争させ、動員の論理に制度の論理を競わせる権力の方程式を心に留めておくことは特に重要である、とエヴァンスは言う。それらすべてが南アの事例では鋭い焦点となった。しかし、しばしばローカルな政府は国家 - 社会の境界を超えた同盟が発展し、シナジー型の結果が生み出される領域でもある (Evans, 2002)。

ケーララのキャンペーンの設計者は、レント・シーキング型の「官僚的 - 政治的」連合体の支配を打ち破るために市民社会を巧みに活用した。これらの観察は、ラテンアメリカのコラボラティズムやポピュリズムの衰退が伝統的な国家 - 社会の境界を横断する「アソシエーション型ネットワーク」への空間を開いたとする議論にほぼ当てはまる (Chalmers, Martin, Piester, 1997)。多く民主主義文献は参加と代表性がうまく適合しないと主張する。しかし、それと対称的に、参加型民主主義はガヴァナンスと民主主義をともに強化する方向で、官僚と市民社会アクターとの協同的取り組みを生み出すことができる (Baiocchi, *et al.*, 2011:158-159)。

ケーララの類似の事例も大変に印象深い。民主的分権化への空間を開いたのはインド共産党マルクス主義 CPI (M) の選挙勝利であった。しかし、大規模な参加の動員プロジェクトの一部として改革を推進可能にしたのは、この政党の改良主義的分派と市民社会アクターとの緊密な同盟であった。実際、もし改革に関する指導的部局である計画庁 (Planning Board) が動員能力やローカルな経験、市民社会組織、とくに KSSP の創造性をうまく利用できなかつたら、キャンペーンは決して始らなかつたであろう。キャンペーンの最初の 2 年で、計画庁とケーララ人民科学運動 (KSSP) 活動家との相互作用は制度的微調整の過程を恒常的にもたらしめた。この過程は従属集団の参加を拡大する新しい戦略を含み、進行中の諸問題を調整し、政治的介入から参加のサイクルを保護すること配慮した。

ケーララの事例が示すように、民主的分権化は上から開始できるが、行動することによって学ぶ継続的過程を通じて発展・創出された経験から生まれた。ポルト・アレグレで労働者党 (PT) が最初に政権に就いた時、労働者党は参加型方法を如何に管理すべきかについての曖昧な考えにすぎなかつた。そこで「優先順位を逆転させる」方法についての理念へと社会運動を向けた。それは事実上、ローカルな着想、他の都市の教訓、出来ることやできないことについての繰り替えさえた経験、これらの結合から引き出された。同様に、参加型予算の設計者は、ポルト・アレグレや他の事例から直接引き出したが、彼等はローカルな条件に当てはまるローカルな実践と状況に間に合わせた。

ちなみに、南アの事例は上からの青写真に従った政治過程を推進させることの危険性を痛感

せざるを得ない。反アパルトヘイト運動の唯一正統な継承者と自身を考えているがゆえに、アフリカ民族会議(ANC)は自立的市民社会の理念に敵対的になる。これは極めて近代のかつトップダウン型の転換の見方に道を開く。すなわち、非国家アクターからテクノクラートやパトロネージ型政治家、コンサルタントへと権力を渡してきた道である (Baiocchi, *et.al*, 2011: 161-162)。

〈新しい同盟関係の構築と権力共有モデル〉

ブラジルの参加型予算は、新しい形態の参加型ガバナンスをより積極的に理論化しようとする試みの一例である。政治権力共有の視点から、こうした理論化をすすめるサントスの考察を再び見てみよう。

参加型予算の創設者や活動家にとって、それは、「一方の市民やコミュニティ組織が他方の自治体政府と収斂する新しい非国家的公共空間の現れである。こうした収斂は、この相互自律性が相互に相対的な自律性をもつことを通じて政治的に接触することで生ずる。それゆえ、参加型予算の経験は共同統治モデルを形成する。すなわち、熟議、コンセンサス、妥協によって諸決定に達するように設計された民主的制度のネットワークによる政治権力を共有するモデルである」(Santos, 2005b: 343) (傍点筆者)。

この権力共有システムは、当然多くの課題や複雑な問題を含んでいる¹⁰⁾。ここではこのシステムに関する基本的な問題を指摘するに留める。それは、なによりも「自律性の問題」に関わる。サントスは権力共有システムに関する基本的な問題を取り上げ、以下のような問いを発するとともに彼の見解を述べている (Santos, 2005b: 348-350)。

参加型予算を維持している「共同統治の政治的契約は、対等なパートナー間の契約か」。この問題は、「参加型予算の制度および過程の自律性の問題を提起する。この政治的契約は、市長と民衆運動双方の自律性が相互に相対的自律性となるという前提に基づいている。問題は、・・・契約に入ることで誰の自律性がより相対化されるか」(Santos, 2005: 348)。

参加型予算はポルト・アレグレの労働者党政府のイニシアティブであり、その基本的な制度的枠組みは執行部により数年かけて設計された。それは公共資源の政治的再配分計画と州による民主化計画の一部である。この政治的プログラムは、民衆運動により前進させられた類似した政治的志向をもった要求の合流地でもあり、多くの闘争によって何年もの間維持された。それゆえ、「問題は、この政治的意志の収斂が誰の要求とスケジュールで、またどんな結果をもって実行されてきたかにある」(Santos, 2005: 348-349)、この点である。

執行部は参加型予算にきわだった役割をもっている。参加型予算のサイクル、アジェンダ、スケジュールは法的前提によって、また確かに政治戦略によって自治体政府によって定められている。しかし、執行部のイニシアティブは、コミュニティと民衆運動がこの過程に積極的に

参加した場合のみ効果的になる。疑いなく参加型予算への民衆参加は大変積極的である。ここでサントスは次のように問う。それは「自発的でもあるか。自発的であることは何を意味するのか。自律性の問題は、民衆運動と自治体政府との関係の文脈だけで論ずるべきか、あるいはポルト・アレグレの政治領域を統合する他の政党や政治勢力に対する民衆運動の関係の文脈でも論じられるべきか」と (Santos, 2005b: 349)。

ブラジルにおいて民衆運動への政党の関与について長い伝統がある。部分的には、労働者党はコミュニティ組織内に政治的基盤を創出して選挙に勝った。他の政党も同じことをしようとした。それゆえ、自発性は民衆の自然発生性と考えられないし、対外的・組織的勢力の支持や影響なしに、弱体化したコミュニティの貧しい人々を組織する自生の能力と考えられない。「自律性は対外的支持をチャンネル化し、コミュニティで生み出された目的、要求、アジェンダのために対外的支援を設定する民衆の能力」としてむしろ考えられなければならない (Santos, 2005b: 349)。

結局、サントスは自律性を次のように考えている。参加型予算は民主運動ではなく、「民衆運動と自治体政府が持続的で恒常的に作動する合流点としての機能するよう工夫された制度的配置」であるので、参加型予算の自律性の問題は、「こうした制度の民衆代表がアジェンダやスケジュールや議論、決定を形成できる現実的能力」として定式化されなければならない。この意味で、自律性は、「既存の政治過程の安定的特徴というよりも、常に進行中の闘争の暫定的な結果である」 (Santos, 2005b: 349)。

Ⅳ グローバル・サウスが提起するガヴァナンス

1. グローバル化する（新自由主義型）暴力に抗して

グローバル化は、国家を超える「新しい権威」を生み出した。組織犯罪集団の活動は新しい現象ではないが、彼らは「新しい権威」の一つとして考えられる。彼らの国境を超えた活動とネットワークの拡がりやその権威が政府の権威に匹敵し、それを侵食するまでに至っている。このことは、スーザン・ストレンジが強調するように新しい現象である (ストレンジ, 1998)。それは暴力のグローバル化であり、新自由主義化の展開と「埋め込まれたりベラリズム」の撤廃・廃止とも関係している。

世界銀行の『世界開発報告 (WDR) 2011』は、暴力の問題を安全保障や開発と関連づけつつ、それを正面から取り上げている。その前文は次のように問題提起する。

「15億人が脆弱性、紛争、あるいは大規模な組織犯罪の暴力にさらされた地域で生活しており、低所得の脆弱な国ないし紛争を受けた国のなかで、国連のミレニアム開発目標 (UNMDG) を1つでも達成したところはまだひとつもない。新たな脅威——組織犯罪や

麻薬の違法取引、世界的な経済ショックに伴う暴動、テロリズムなど——が、国家間や国内の通常の戦争に対する継続的な関心に加わっている。世界中で多数の諸国が過去60年間に貧困削減について急速な進展を達成してきたものの、政治的・犯罪的な暴力の反復的な連鎖に特徴付けられた地域ははるか遠くに置き去りにされており、そこでは経済成長は阻害され、人間開発指数は停滞している。」(WDR, 2011: 3)

〈グローバル化と暴力〉

世界銀行の同報告は、21世紀の紛争と暴力は20世紀のそれには当てはまらないことを強調している。そして多数の諸国や国内地域では今でも、反復的な暴力、統治の弱さ、不安定性などの連鎖に直面していると指摘する。その特徴として、第1に、紛争が継続的かつ反復的であること、第2に新しい形の紛争や暴力が開発を脅かしていること、第3に、さまざまな形態の暴力は相互に結びついていること、そして第4に、中東・北アフリカにおけるように、政治的・社会的・経済的な変化が期待におくれを取っている諸国では、不満は変化を求める激しい要求にエスカレートすることがある、以上の諸点を挙げている。

同報告の中心的メッセージは、「暴力の連鎖を打破するには、市民に安全と正義、及び雇用を提供するための正当な制度と統治を強化することが決定的に重要である」ということである。この困難な取り組みには、「犯罪的・政治的な暴力の防止に向けた援助の最重視、国際機関の手続きの改革、地域レベルでの対応、低・中・高所得国間での新たな強調」など「多層的なアプローチ」が必要であり、「人間の安全保障」概念を中心に据えることの重要性が主張されている(WDR, 2011)。

グローバル化と暴力の関連性は単純ではなく、複雑かつ多面的であるがゆえに考察対象も、分析のアプローチも幅広い研究が行われている¹¹⁾。本論ではあまりに広範囲なこのテーマを取り上げることはできない。そこで、新自由主義とグローバル化がラテンアメリカの民衆に及ぼしている近年の暴力・紛争・不安、そしてそれらに対する異議申し立てを若干指摘しておく。

〈新自由主義的政策の呪縛を超えて〉

グローバル資本主義への抵抗を見るとき、ラテンアメリカがその抵抗の、そして新自由主義型ヘゲモニーの崩壊の最前線にいるといえる。新自由主義反対闘争において、それに替わる方向の可能性の要素が現れつつあるのもラテンアメリカにおいてである。ラテンアメリカは社会運動、革命運動、そして新自由主義型国家とグローバルな資本家集団への異議申し立ての最前線にいる。これは構造的な構図であり、ラテンアメリカが今まさに問題になっていることである。何が新自由主義モデルに置き換わるか。それは、グローバル資本が延命できる一種の改良型グローバル資本主義か。新自由主義は、ベネズエラやボリビアで構築中されているより急進

的な代案に置き換えられるのか。まだ言うのには早すぎる。以上は、カルフォルニア大学の社会学者ウィリアム I. ロビンソンの認識である。

しばしば引き合いに出されるが、1994年のサパティスタ民族解放軍の蜂起は、新自由主義に反対する最初の大規模な抵抗運動であった。この蜂起は、良く知られているように NAFTA の発効に合わせて開始された。「もうたくさんだ!」はラテンアメリカの様々な抵抗運動の合い言葉になり、ブラジルでは土地無し農民の運動が高まり、エクアドルとボリビアでは先住民運動が展開した。多くの国では民営化と新自由主義に反対する抵抗と抗議の運動が繰り広げられた。そして、ポルト・アレグレでの世界社会フォーラムが新たな運動の世界的規模での会合と協議の空間となった。

今日、先住民共同体が天然資源をめぐり多国籍資本に対して直接に対立し、その抵抗を強めているのはこのためである。エクアドルの多国籍石油会社、コロンビアのエネギー資源、ボリビアの国有ガス、ベネズエラの石油、グアテマラの鉱山等々。これは新たな先住民の闘争は、多国籍資本への挑戦の前線に置かれているのである。

同時に、民衆の社会的セイフティ・ネットの構築と並んで、「コモンズ」を奪い返す闘いの重要性と緊急性が地球規模で広がっている。一つだけ例をあげよう。水問題は国民の生活に直結する「命を守る」問題である。いまや全世界でおよそ4億6000万人が私的水企業に依存して暮らしている。1990年にはこの数はわずか5000万人にすぎなかったのに。LAでは、水道事業の民営化と、ベクトル社などの水企業によるその支配に対して多数の民衆の抵抗が広がっている。この民営化推進の背景にも、債務軽減の条件としての世銀の要求がある。

ブエノスアイレスでは、住宅用水道は88.2%値上がり、「飲用に適さない」水の供給に抗議して、2003年に市民は道路を封鎖し、議会による監視と民営化契約の取り消しを求めた。前述したボリビアのコチャバンパでの水道の民営化に対して、労働者、農民、先住民、環境保護主義者、人権活動家などは「水と命を守るための共同行動」という組織をつくり、抵抗を強めた。そして、ベクトル社の計画を放棄に追い込んだ。

ウルグアイでは2004年10月、大統領選挙と同時に行われた水道民営化をめぐる国民投票は、水資源を公共財としその民営化を禁止する条項を盛り込んだ憲法改正案が64.5%の賛成多数で承認された。

2. 「人間の安全保障」を担保する民主的ガバナンス

《人間の安全保障との交差》

途上国のガバナンス状況と課題を総括するには、とりあえず UNDP の『人間開発報告』が便利である。『人間開発報告 2002』の中心的メッセージは、「最も広い意味での民主政治」に立脚したガバナンスが人間開発の中心をなすという点である。ここで意味する民主主義とは、

「政府や多国籍企業などによる専制的で説明責任に欠ける行為から貧しい人々を守りつつ、貧困層が参加を通して力を得ることを可能とするような一連の原則や中核的価値観としての民主主義」(傍点筆者)である。これは当時の UNDP 総裁マーク・マロック・ブラウンの言葉である。

同報告書は「人間開発の現状と進捗状況」(第1章)、「人間開発のための民主的統治」(第2章)、「民主制の弱点を乗り越え、民主主義を深める」(第3章)、「紛争防止と平和構築のために安全保障を民主化する」(第4章)、そして「グローバルなレベルで民主主義を深化させる」(第5章)、以上の構成からなっている。

第1章では、ガバナンスの主観的指標(市民的自由、政治的権利、報道の自由、発言と説明責任、政治的安定性と暴力の不存在、法と秩序、法の支配、政府の効率性、汚職)と客観的指標(選挙の投票率、女性の投票権、女性の国会議員数、労働組合数、NGO数、権利に関する条約の批准)が利用されている。

第2章と第3章は表題が示唆しているように、民主的制度の強化・推進・深化が論点となっている。第4章の考察も民主化過程の国々にとって最優先課題の一つである。軍隊、警察、諜報機関、準軍事組織、民間警備会社はこれらの国では絶大な力を持っている。これらの組織の民主的コントロールを確立しなければ、社会と個人の安全と平和を確保できない。第5章では、グローバルは意思決定における多元性の拡大と国際機関における参加拡大と説明責任の強化の重要性が指摘されている。

「人間の安全保障」に関する研究は、UNDPの議論を超えて広がっている。この概念に関わる文献は、その定義や内容、背景、具体的な考察、そして多様な提案のなど広範囲に及んでかなり蓄積されている。たとえば、最近の注目される「人間の安全保障」研究には、この概念を「批判主義的な研究の方向性、およびガバナンスの基準となる倫理を確立する」(傍点、筆者)羅針盤と位置づけ、「民衆の力を基にしたラディカル・プランニングへの道を開く新しい『認識空間』としての『人間の安全保障』」を提示する考察がある(武者小路, 2009: 25-28)。

この研究は、「人間の安全保障」にもとめられる4つの指針として、「日常の不安安全を中心に置くこと」、「もっとも弱いものを中心に置くこと」、「多様性を大切にすること」、そして「『人間の安全保障』に関する多様な見解」を許容すること、以上の4つがあげられている。加えて、この研究の「人間の安全保障」認識における留意点は、次のような「国家」の扱いである。

「グローバル化したことで、その『安全保障』についての機能が著しく変容ないし低下しているとはいえ、国家によるその『受益圏』の庇護およびその『受苦圏』への加害を無視したのでは、『人間の安全保障』の研究のなかでもきわめて重要な領域が脱落してしまう。」(武者小路, 2009: 22)

この認識は、グローバル・サウスの「国家」、「政治社会」、「市民社会」の重層的な関係性を

対象に、ローカルな立場や空間から民主的ガバナンスを再構成する本書の立場と共鳴するので注目したい。

3. 新しい支配の形態を乗り越えて

〈自立か新しい支配形態か〉

グローバル・サウスの民主的ガバナンス構築における社会運動の位置と役割は決定的な意味を持ってきた。それは、新自由主義への抵抗の主要なアクターであり、広範な民衆を結集させる基盤となり、さらにラテンアメリカの左翼政権を誕生させてきた。しかし、社会運動の現状は複雑である（以下の論述は、松下, 2012: 第10章）。しかし、社会運動の一定部分は、「進歩的」・「左翼的」政府が権力を握った最初の段階に、各国政府に従属し、その結果、動員解除、分裂、イニシアティブの断片化が生じた。大多数の運動は補助金や、国家機関や制度における地位を含め他の物質的利益の見返りに国家に協力し、取り込まれ、あるいは解散した。

対照的に、チリ、ペルー、コロンビアのインディオ人民がイニシアティブを握った社会運動は重要な段階に向かった。チリのマプチェ人民はピノチェト時代から引き継がれた反テロリスト法による破壊から回復しており、学生や労働運動の多様な部分（特に鉱山労働者や林業労働者）は一緒になって彼等の運動の重要な再活性化に参加している。

ペルーの採鉱で被害を受けたインディオ共同体は新たな組織、ペルー共同体採鉱被害者全国連合（Conacami）を設立し、自社の利益を高めるため水資源と空気を汚染している多国籍企業のジェノサイド的な採鉱活動に激しく抵抗した。

コロンビアでは、北部カウカ・インディオ評議会委員連合（ACIN）やカウカ地域インディオ評議会（CRIC）に示されたナサ人民の歴史的闘争は成功してきた。Minga（集団労働）は、インディオ人民を麻痺させた社会への軍事支配を打ち破ることができた。広範なアフリカ系コロンビア人、サトウキビ労働者、サービス産業労働者、共同体や人権組織がインディオの闘争に結集した。

他の国々における社会運動のシナリオはきわめて複雑である。アルゼンチンは多分もっとも象徴的ケースである。多くのピケテロ運動は、社会プログラムや運動指導者の政府ポジションへの任命を通じて国家に取り込まれた。人権運動、とくに、1990年代ネオリベリズムへの抵抗で中心的役割を果たした5月広場の母親たち連合は、より公的な役割に向かい、政府の政策を防衛し始めた。加えて、地域連合の一部は消滅した。

ラウル・シベッチは、国家と社会運動の関連における「新しい支配形態」に注目し、次のような総括をしている。草の根運動が国家への依存と従属を打ち破ることは事実上不可能である。新たな「左翼的」・「進歩的」政府は、貧民を「統合する」目的の社会プログラムを含む新たな支配形態構築する。さらに、国家は社会運動の言説を取り込み、あるいは実践を引き受けるに

つれてその運動の役割は疑問に付される。

第1に、新しい政府はエリート型右派の伝統的支配の基盤を破壊することなしに前進できない。そして、新しい政府は運動の中に組織された人民部門の言語、規範、コードに訴えている。これは、社会運動の言説、規範、コードが無力化される危険性を示している。

第2に、資本と国家は新たな統制形態を設立するため、住民の問題と安全保障の問題を彼等の戦略の中心においた。そして、社会プログラムを新たな支配形態に転用した。これは、統合に向けた「市民のための一層巧妙な社会的発展」である。まさに、ブラジルの社会学者、フランシスコ・デ・オベイラが言うように、社会プログラムは生政治メカニズムを基盤にした統制の手段となるのである。

第3に、社会運動の語彙を媒体とした自律性に対する攻勢がある。それにより、社会運動が社会プログラムのデザインに「参加」するための協力方法を作り、ローカルな政治の適用に巻き込まれるようになる。社会プログラムは反乱が起こったコミュニティの中心に向けられる。従って、社会プログラムの中立化と、下からの自律性に対する攻勢に打ち勝つことによるのみ、社会運動は独立に戻る道を発見できる。

◀「民主主義、市民社会、ポスト開発」の「落とし穴」▶

ラテンアメリカは多様なニュアンスを伴う左傾化の潮流のもとに、「民主主義、市民社会、ポスト開発」の最前線にいる。しかし、当然、様々な課題があるし、「落とし穴」もある。この点についてエミール・サデル（リオデジャネイロ州立大学）は、「新自由主義的構想の衰退の速度と、新しい代替案の構想の速度がかみ合っていないこと」に注目する。この指摘は、各国の変革過程における「国家・開発・（市民）社会」の枠組全体、およびそれぞれのカテゴリー間の関係を如何に構築するかという課題でもある。紙幅がないので若干の課題だけを列挙しておく。

第1に、如何に民主的な「国家・市民社会」関係を持続的に作りあげるかの問題がある。新自由主義型グローバル化の攻撃の中で、ラテンアメリカ諸国の国家機構は社会から切り離されてきた。民衆のセイフティ・ネットの構築と社会全体の民主化に向けた取り組みは、「国家」による「上からの」政策と、「市民社会」およびその「アソシエーション」の「下から」の動きとが適切に結合し、相乗効果を持つことが望ましい。

第2に、「制度」と「運動」の関係がある。両者を媒介するのは様々な民主的「参加」の様式であろう。ベネズエラでは、市民を意志決定へ参加させるメカニズムを構築し、それを通じて市民を、とくに貧困層を再活性化する努力を行っている（例えば、保健委員会、学校委員会）。ブラジルでもローカルなレベルでの市民参加による予算編成が行われている。このプロジェクトにおいて、できるだけ広範な市民を自発的に参加させる制度構築がカギになる。

第3に、ローカルな空間からの制度構築の重要性。グローバル資本はいたるところにローカルな代表をもっているし、彼等を支持する各国内のローカルな権力構造を通じてその影響力と圧力を行使している。その意味で、開発と貧困問題の解決は、ローカルからナショナル、リージョナルなレベルの連鎖の中で解決される必要がある。とくに、アグリビジネスと連携した大土地所有の問題は、現政権への抵抗が強まる厳しい課題である。

おわりに：「人間の安全保障」実現をめざして

アマルティア・センは自由と開発との関係について述べている。彼は自由をそれ自体基本的目的として、またすべての社会における経済生活を維持する最も有効な手段として考えている。開発は自由を犠牲にして維持できないし、自由は開発なしに響き渡らない。開発と民主化が異なる社会空間で作動しないことを示している (Sen, 1999)。すなわち、一方は他方を犠牲にして獲得されない。国家と政治社会は、政治動員と（脱植民地化後の）開発主義国家の強化のために社会運動を利用すべきでない。民主化や開発プロジェクトを継続するために、国家は市民社会が同一の社会空間で作動することを容認しなければならない。社会空間はあらゆる社会関係を包括し、社会行動を結合するゆえに、国家と市民社会は共存し、共同发展する必要がある (Lefebvre, 1991; Sreekumar and Parayil, 2010: 237)。この指摘は、本論でも主張した民主的ガバナンス構築の枠組みである。

この「国家 - 開発 - 市民社会」関係とそこにおける社会運動の位置づけは、理想的には「理想的」であろう。しかし、途上国における脱植民地化後の歴史と現状を考えると、こうした「国家 - 開発 - 市民社会」関係の展開はきわめて稀にしか見当たらない (松下, 2006; 2007)。三つの「空間」あるいは「領域」の中で、言うまでもなく、「国家」と「開発」が優先され、「市民社会」形成の課題は無視され、遅れて浮上してくる。多くの場合、「市民社会」や「民主主義」のテーマは、国家と「同一の社会空間」で作動してこなかったし、「国家と市民社会は共存し、共同发展」してこなかった。まずは「開発主義国家」の重要性が再確認されるのである (木村・近藤・金丸編, 2011)。

しかし、新自由主義の激流を経験しポスト新自由主義を構想し始めたグローバル・サウスでは、「人間の安全保障」の実現を目指すためにも民主的ガバナンスの構築を恒常的に追求する必要がある。また、両方の概念は相互に影響を及ぼして具体化されよう。「人間の安全保障」は、個人や社会に焦点を当て、広範な市民の安全への脅威を取り除くことを重視し、多様な担い手の存在と積極的な参加を承認し、また人々が自らを守るための能力強化を要請している (人間の安全保障委員会, 2003)。

注

- 1) このタームの日本語表記は「ガバナンス」および「ガバナンス」の二表記が使われているが、本論では前者を用いる。なお、引用文の場合は引用先の文献に従う。
- 2) 都市政治分野で、イギリス経済社会研究評議会 (ESRC) は「ローカル・ガバナンス」に関する大規模な研究プロジェクトを展開した。政策分析において、政策ネットワークに関する従来の多くの支配的文献が再定式化され、ガバナンスの枠組みに再解釈された。EUに焦点を当てた最近の多数の研究は、ローカル、リージョナル、ナショナル、そしてトランスナショナルな諸組織間の関係に関する「協議型性格に基づく多次元型ガバナンス理論」によって行われた。さらに、政治経済学において、公・私交換は「ガバナンス」と考えられるようになり、広範な研究プロジェクトから得られた多くの研究は、経済の調整的部門のなかで政府の役割を考察してきた。
- 3) グローバル・サウスでは、ガバナンス研究は民主化や民主主義の定着・深化、分権化の実施、そして新自由主義に対抗するプロジェクトの観点から論じられることが多く、その研究成果もかなり公表されている(松下, 2012a の巻末「参考文献」参照)。
- 4) 公的ガバナンス論の先行研究の整理は、とりあえず堀 (2011) が参考になる。これは「最近数十年にわたるガバナンス研究の回顧と展望」を紹介している。
- 5) 新自由主義政策の展開については、理論的考察はハーヴェイ (2007) が基本的視点を提供している。国民生活への現実的な影響については、例えば、松下 (2008b; 2008c) 参照。
- 6) この典型的なケースとしてインドのケーララ州がある。具体的な考察は、松下 (2011a; 2011b; 2012) 参照。
- 7) 代表制民主主義に対する激しい疑問はアントニオ・ネグリとマイケル・ハートからも提起され続けている。「代表制が実際には民主主義を媒介する手段ではなく、民主主義を実現するうえでの妨げになっている」(ネグリ/ハート, 邦訳, 2013: 51) とまで結論付けている。彼らによれば、代議制民主主義の本質は、「市民と政体を結びつけると同時に、両者を切り離す」という「離接合的総合」である(ネグリ/ハート, 邦訳, 2005 (下): 97)。
- 8) グローバル・サウスにおける社会運動に関しては、松下 (2012a) 第4章を参照してほしい。
- 9) アブリツァーが提案する参加型制度の三つの「類型学」については、松下 (2012a) 第6章で紹介した。
- 10) これらの点は、Santos (2005b: 343-346), Cabannes (2004), Souza (2001) 参照。
- 11) A. セン (2011) 『アイデンティティと暴力: 運命は幻想である』および A. アバドゥライ (2010) 『グローバリゼーションと暴力: マイノリティの恐怖』は、題名のようにアイデンティティやマイノリティとグローバル化の関係を考えるうえで重要である。

参考文献

- 足立研幾 (2009) 『レジーム間相互作用とグローバル・ガバナンス』有信堂
- アバドゥライ, アルジュン (藤倉達郎訳) (2010) 『グローバリゼーションと暴力: マイノリティの恐怖』世界思想社
- 猪口 孝 (2012) 『ガバナンス』東京大学出版会
- 岩崎正洋編著 (2011) 『ガバナンス論の現在——国家をめぐる公共性と民主主義——』勁草書房
- 遠藤 乾編 (2010) 『グローバル・ガバナンスの歴史と思想』有斐閣

- 河野 勝編 (2006)『制度からガバナンスへ——社会科学における知の交差——』東京大学出版会
- 君村 晶 (2011)「公的ガバナンスと現代国家の変容——国家の再スケール化との関連において——」(新川達郎編著『公的ガバナンスの動態研究——政府の作動様式の変容——』ミネルヴァ書房)
- 木村宏恒・近藤久洋・金丸裕志編 (2011)『開発政治学入門——途上国開発戦略におけるガバナンス——』勁草書房
- ジェソップ, ボブ (中谷義和訳) (1994)『国家理論——資本主義国家を中心に』御茶の水書房
- 篠田武司 (2005)「人間中心主義社会への転換」(内橋克人・佐野 誠編『ラテン・アメリカは警告する:「構造改革」日本の未来』新評論)
- 神野直彦/澤井安勇編著 (2004)『ソーシャル・ガバナンス——新しい分権・市民社会の構図——』東洋経済新報社
- ストレンジ, スーザン (櫻井公人訳) (1998)『国家の退場——グローバル経済の新しい主役たち——』岩波書店
- セン, アマルティア (大門 毅監訳・東郷えりか訳) (2011)『アイデンティティと暴力:運命は幻想である』勁草書房
- 新川達郎編著 (2011)『公的ガバナンスの動態研究——ガバメントかガバナンスか——』ミネルヴァ書房
- 新川達郎 (2011a)「ガバナンス論と公的ガバナンス研究」(新川達郎編著『公的ガバナンスの動態研究——ガバメントかガバナンスか——』ミネルヴァ書房)
- (2011b)「ガバナンス論の展開可能性——政府の作動様式の変容——」(新川達郎編著『公的ガバナンスの動態研究——政府の作動様式の変容——』ミネルヴァ書房)
- 人間の安全保障委員会 (2003)『安全保障の今日的課題——人間の安全保障委員会報告書』朝日新聞社
- ネグリ, アントニオ/ハート, マイケル (2005) (水嶋一憲・市田良彦監修)『マルチチュード: <帝国>時代の戦争と民主主義 (上) (下)』日本放送出版協会
- (2013) (水嶋一憲・清水知子訳)『叛逆: マルチチュードの民主主義宣言』NHK 出版
- ハーヴェイ, デヴィッド (渡辺治監訳) (2007)『新自由主義: その歴史的展開と現在』作品社
- ベック, ウルリッヒ (島村賢一訳) (2008)『ナショナリズムの超克——グローバル時代の世界政治経済学』NTT 出版
- ヘルド, デヴィッド (中谷義和訳) (2011)『コスモポリタニズム: 民主政の再構築』法律文化社
- 堀 雅晴 (2010)「民主的ガバナンス・ネットワーク論: Eva Sorensen & Jacob Torfing のマルチ理論アプローチの場合」(『立命館法学』第 333・334 号)
- 堀 雅晴 (2011)「公的ガバナンス論の到達点——ガバナンス研究の回顧と展望をめぐって——」(新川達郎編著『公的ガバナンスの動態研究——政府の作動様式の変容——』ミネルヴァ書房)
- 松下 冽編 (2006)『途上国社会の現在——国家・開発・市民社会』法律文化社
- (2006a)「発展途上国の現在と可能性」(松下 冽編『途上国社会の現在——国家・開発・市民社会——』法律文化社)
- (2006b)「ブラジルにおける参加・民主主義・権力——労働者党とローカル政府への参加型政策——」(『立命館国際研究』18 卷 3 号)
- (2007)『途上国の試練と挑戦——新自由主義を超えて——』ミネルヴァ書房
- (2008)「メキシコ農村から見た NAFTA の軌跡と現実 (上) (下)」(『アジア・アフリカ研究』第 48 卷第 1 号, 第 2 号)
- (2010)『現代メキシコの国家と政治: グローバル化と市民社会の交差から』御茶の水書房。

- (2011a) 「インド・ケーララにおけるガバナンス構築と社会運動 (上) — 「政治社会 - 市民社会」関係の視点から—」『アジア・アフリカ研究』第51巻第2号
- (2011b) 「インド・ケーララにおけるガバナンス構築と社会運動 (中) — 「政治社会 - 市民社会」関係の視点から—」『アジア・アフリカ研究』第51巻第4号
- (2012) 「インド・ケーララにおけるガバナンス構築と社会運動 (下) — 「政治社会 - 市民社会」関係の視点から—」『アジア・アフリカ研究』第52巻第1号
- (2012a) 『グローバル・サウスにおける重層的ガバナンス構築——参加・民主主義・社会運動——』ミネルヴァ書房
- (2012b) 「グローバル・サウスにおけるガバナンス構築——民主主義と社会運動の視点から——」(藤田和子/松下 冽編著『新自由主義に揺れるグローバル・サウス——いま世界をどう見るか——』ミネルヴァ書房)
- 武者小路公秀 (2003) 『人間安全保障論序説——グローバル・ファシズムに抗して』国際書院
- 編著 (2009) 『人間の安全保障——国家中心主義をこえて』ミネルヴァ書房
- 山本吉宣 (2008) 『国際レジームとガバナンス』有斐閣
- 渡辺昭夫・土山實男編 (2001) 『グローバル・ガバナンス——政府なき秩序の模索——』東京大学出版会

Alvarez, Sonia E. (1993). "Deeping' Democracy: Popular Movement Networks, Constitutional Reform, and Radical Urban Regimes in Contemporary Brazil", in Fisher, R. and Kling, J., (eds.). *Mobilizing the Community: Local Politics in the Era of the Global City*, London, SAGE Publications.

Alvarez, Sonia; Dagnino, E; and Escobar, A. (1998). *Cultures of politics, politics of cultures: Re-visioning Latin American social movements*. Boulder, Colo.: Westview Press.

Avritzer, Leonard (2002). *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton University Press.

Avritzer, Leonardo, ed. (2004). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Editora UNESP.

Avritzer, Leonard (2009). *Participatory Institutions in Democratic Brazil*, Washington, D. C. Woodrow Wilson Centre Press.

Baiocchi, Gianpaolo (2006). "Inequality and Innovation: Decentralization as an Opportunity Structure in Brazil", in Bardhan, Prenab and Mookherjee, Dilip (eds.). *Decentralization and Local Governance in Developing Countries: A Comparative Perspective*, MIT Press.

Bell, Stephen and Hindmoor, Andrew (2009). *Rethinking Governance: The Centrality of the State in Modern Society*, Cambridge.

Bevir, Mark (ed.) (2007). *Public Governance: Volume 1*, London, Sage.

Braithwaite, J. (2008). *Regulatory Capitalism: How it Works, Ideas for Making It Work Better*, Cheltenham, Edward Elgar.

Cabannes, Yves (2004). "Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy", *Environment & Urbanization*, Vol.16, no.1.

Chalmers, Doug, Scott Martin, and Kerianne Piester (1997). Associative networks: New structures of representation for the popular sectors? In Douglas A. Chalmers, C. M. Vilas, K. Hite, S.B. Martin, K. Piester, and M. Segarra, ed., *The new politics of inequality in Latin America*, pp. 543-82. New York: Oxford University Press.

- Cohen, Joshua (1996). "Procedure and Substance in Deliberative Democracy", in Benhabib, (ed.). *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political* Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Cohen, Jean L., and Arato, Andrew (1992). *Civil society and political theory*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Dagnino, Evelina, Olvera, Alberto J. and Panfichi, Aldo (eds.) (2006). *A disputa pela construção democrática na América Latina*, São Paulo, Paz e Terra.
- Fung, Archon and Wright, E. Olin (2003). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, London, Verso.
- Gaventa, John (2010) "Foreword", in Thompson, Lisa and Chris Tapscott (eds.). *Citizenship and Social Movements: Perspectives from the Global South*, Zed Books.
- Grugel, Jean and Pía Riggirozzi (eds.) (2009). *Governance After Neoliberalism in Latin America*, Palgrave Macmillan.
- Harbermas, Jürgen (1989). *The structural transformation of the public sphere: An inquiry into a category of bourgeois society*, Cambridge, MA: MIT Press (細谷貞雄・山田正行訳『公共性の構造転換』未来社, 1973年).
- (1996). *Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy*, MA: MIT Press (河上倫逸・耳野健二訳『事実性と妥当性——法と民主的法治国家の討論理論にかんする研究(上・下)』未来社, 2002-03年).
- Held, David (1996). *Models of Democracy*, Second Edition, Polity Press (中谷義和訳『民主政の諸類型』御茶の水書房, 1998年).
- Held, David (2004). *Global Covenant: The Social Democratic Alternative to the Washington Consensus*, Polity (中谷義和・柳原克行訳『グローバル社会民主政の展望』日本経済評論社, 2005年).
- Heller, A (2001). "Moving the State: The Politics of Democratic Decentralization in Kerala, South Africa and Porto Alegre". *Politics and Society*, 29 (1).
- Heller, Patrick (2005). "Reinventing Public Power in the Age of Globalization: Decentralization and the Transformation of Movement Politics in Kerala", in Ray, Raka and Mary F. Katzenstein (eds.). *Social Movements in India: Poverty, Power, and Politics*, Rowman & Littlefield Publishers.
- Jessop, Bob (2001). "Bring the State Back In (Yet Again): Reviews, Revisions, Rejections and Redirections", *International Review of Sociology*, 1.
- (2002). *The Future of the Capitalist State*, Polity Press (中谷義和監訳『資本主義国家の未来』御茶の水書房, 2005年).
- (2007). *State Power: A Strategy-Relational Approach*, Polity Press (中谷義和訳『国家権力: 戦略—関係アプローチ』御茶の水書房, 2009年).
- Kaufmann et al., (2006). *Governance Matters V: Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996-2005*. Washington, The World Bank.
- Keating, M. (2004). *Who Rules? How Government Retains Control of a Privatized Economy*, Sydney, Federation Press.
- Kersting, Norbert et al., (eds.) (2009). *Local Governance Reform in Global Perspective*, VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Kooiman, J. (1993). "Socio-Political Governance: Introduction", in J. Kooiman (ed.). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, London, Sage.
- Lefebvre, Henri (1991). *The Production of Space*. Oxford Blackwell (斎藤日出治訳『空間の生産』青木書店, 2000年).
- Linz, J. and A. Stepan (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Touthern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore and London, Johns Hopkins University Press (荒井祐介・五十嵐誠一・上田太郎訳『民主化の理論：民主主義への移行と定着の課題』一藝社, 2005年).
- Lister, M. and Marsh, D. (2006). "Conclusion", in C. Hay, M. Lister, and D. Marsh (eds.) *The State: Theories and Issues*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Melucci, Alberto (1996). *Challenging codes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Motta, Sara C. and Alf Gunvald Nilsen (2011). "Social Movements and /in the Postcolonial: Dispossession, Development and Resistance in the Global South", in Sara C. Motta and Alf Gunvald Nilsen eds. *Social Movements in the Global South: Dispossession, Development and Resistance*, Palgrave Macmillan.
- Oxhorn, Phillip (1995). *Organizing civil society in Chile*, University Park, Penn State Press.
- Oxhorn, Philip, Tulchin, Joseph S. and Selee, Andrew D. (eds.) (2004). *Decentralization, Democratic Governance, and Civil Society in Comparative Perspective : Africa, Asia, and Latin America*, Woodrow Wilson Center Press / The Johnes Hopkins University Press.
- Palumbo, Antonio (2010). "Introduction", in Richard Bellamy and Antonio Palumbo eds. *From Government to Governance*, Ashgate, 2010, p.xi .
- Pierre, Jon (ed.) (1995). *Bureaucracy in the Modern State*, London, Elgar.
- Pierre, Jon and Peters, B. Guy (2000). *Governance, Politics and the State*, Macmillan Press.
- Pierre and Peters (2005). *Governing Complex Societies*, Basingstoke, Macmillan.
- Pierre and Peters (2006). "Governance, Government and the State", in C. Hay, M. Lister, and D. Marsh (eds.). *The State: Theories and Issues*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Rhodes, Rod (1997). *Understanding Governance: Policy Network, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham, Open University Press.
- Rosenau, J. (1992) . "Governance, Order and Change in World Politics", J. Rosenau and E.Czempiel (eds.). *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press.
- Salamon, Lester (ed.) (2002). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Oxford University Press.
- Santos, Boaventura de Sousa (ed.) (2005). *Democratizing Democracy: Beyond the Liberal Democratic Canon*, London, Verso.
- (2005a) "General Introduction—Reinventing Social Emancipation: Toward New Manifestos" in Santos (ed.).
- (2005b), "Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy", in Santos (ed.).
- Santos, Boaventura de Sousa and Avriter, Leonardo (2005), "INTRODUCTION: Opening Up the Canon

- of Democracy ” in Santos (ed.).
- Santos, Boaventura de Sousa and Avriter, Leonardo (2005). “INTRODUCTION: Opening Up the Canon of Democracy” in Santos, Boaventura de Sousa (ed.). *Democratizing Democracy: Beyond the Liberal Democratic Canon*. London, Verso.
- Schmitter, Phipippe C. (2002). “ Democracy in Europe and Europe’s Democratization,” in *Journal of Democracy*, pp.14-4.
- Skocpol, T. (1985). “Bringing the State Back in: Strategies of Analysis in Current Research” in Evans, P., T. Skocpol, and D. Rueshemeyer (eds.). *Bringing the State Back In*, New York, Cambridge University Press.
- Sorensen E. and Torfing , J. (2008). “Governance Network Research: Towards a Second Generation”, in E.Sorensen and J. Torfing (eds.), *Theories of Democratic Network Governance*, London, Palgrave.
- Souza, Celina de (2001). “Participatory budgeting in Brazilian cities: Limits and possibilities in building democratic institutions”. *Environment and Urbanization* 13 (1), pp.159-84.
- Sreekumar, T.T and Parayil, Govindan (2010). “Social space, civil society and transformative politics of new social movements in Kerala”, in Raman, Ravi K. (ed.). *Development, Democracy and the State: Critiquing the Kerala Model of Development*, London, Routledge.
- Stoker, G. (2006). *Why Politics Matters: Making Democracy Work*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Tilly, Charles (1985). *The contentious French*, Cambridge, Mass, Harvard University Press.
- (2004). *Social movements, 1768-2004*, Boulder, CO: Paradigm Publishers.
- UNDP (1993). *Human Development Report 1994*, New York, Oxford University Press.
- UNDP (2002). *Human Development Report 2002*, New York, Oxford University Press (『ガバナンスと人間開発』).
- Weffort, F.C. (1989). “Why Democracy ?”, In Stephan, A. (ed.). *Democratizing Brazil*, New York, Oxford University Press.
- World Bank (1989). *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*, Washington, DC, The World Bank.
- World Bank (1992). *Governance and Development*, Washington DC; World Bank.
- World Bank (2011). *World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development* (田村勝省訳 『世界開発報告 (WDR) 2011: 紛争, 安全保障と開発』 一灯舎, 2011).

(松下 洵, 立命館大学国際関係学部教授)

Construction of Democratic Governance and Human Security: An approach from the Global South

In recent years, the term 'governance' has become part of the popular vocabulary in the academic field. However, this term is highly useful in spite of its impreciseness.

This paper focuses on the construction of democratic governance based on human security in the Global South. It is comprised of the following four sections.

Chapter 1 provides political and administrative background considering the outline of 'Public Governance' and 'Society-centric Governance.' In chapter 2, I examine the central role and function of state and government in devising governance strategies by referring to S. Bell and A. Hindmoor's argument, that is the 'state-centric relational approach' to governance.

Chapter 3 explicates some of the problems of governance in the Global South, where governance has developed with advances in democratization and extension of civil society.

Chapter 4 looks at political and social reforms instituted against the neoliberal policies connected with globalization. Those are some of the main factors concerning the movement to construct democratic governance to obtain and maintain human security in the Global South.

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

