

序章

「排除された者たちの政治参加」の現状と展望

上谷 直克

要約：本稿は、当研究会で議論されるべきテーマや基本的概念について、先行研究に基づきつつ、論点を整理したものである。まず、社会学における「社会的排除」の議論を参考に、誰が「排除された者たち」と見なされうるのかについて検討する。次に、こうした社会的排除の議論を手掛かりとしつつ、それとは少し位相の異なる政治的排除の契機を、クライエンテリズム、ポピュリズム、コーポラティズムなどと絡めて論究する。その後、公共性論や政治参加論での知見を踏まえ、こうした人々を政治的に包摂する「場」と「方策」について確認し、最後にこれらの方策の中でも近年特に注目を集めている参加型市政（Participatory Municipal Governance）モデルを概観する。

キーワード：社会的排除、政治的排除と包摂、公共的空間、市民社会組織（CSOs）、政治参加、参加型市政モデル

はじめに

本稿は『ラテンアメリカにおける「排除された者たち」の政治参加』研究会での議論に先立ち、本研究会で論じられるべきテーマ、および、さまざまな形の排除や包摂、公共的空間、市民社会（組織）、政治参加といった基本的な概念について、主査が研究ノートのまとめたものである。第Ⅰ節では社会学における「社会的排除」の議論を手掛かりに「排除された者たち」の射程について検討し、第Ⅱ節ではそうした社会的排除とは少し位相の異なる、さまざまな政治的排除の契機について論究する。第Ⅲ節では、こうした人々を政治的に包摂する場と方策について確認し、第Ⅳ説では、近年注目を集めている参加型市政（Participatory Municipal Governance）モデルについて紹介する。

I. 「排除された者たち」とは？

本研究で中心的に扱われる「排除された者たち (the excluded)」または「社会的排除 (social exclusion)」については、これまで社会学や社会政策論の分野で活発な議論がなされてきた。しかし、社会的排除という概念それ自体は非常に抽象的なものであり、またそれがさまざまな文脈で使用されるために、広く同意を得た定義が存在するわけではない。しかしここで敢えて定義すれば、それは「安定した雇用、住居、医療、教育、諸々の公的サービスへのアクセス、社会的ネットワーク、コミュニケーション手段といった、社会への参加または帰属を可能とする諸条件が複合的に欠如しており¹、そうした活動が阻まれている状態」ということになる。よって、こうした境遇にある人々こそが「排除された者たち²」なのであり、またその対概念である社会的包摂 (social inclusion) とは、さまざまな障害の除去や個人への支援を通じて、社会参加のための条件が整備され、それが実践されるようになることを指す。

では、社会的排除はどのような契機で生じることになるのだろうか。社会学者の岩田正美によれば、往々にしてこうした排除は、空間的および制度的な側面において顕在化するという。すなわち、社会的排除は「しばしば特定の集団を特定の場所から排除し、その結果排除される人々が特定の場所に集められる。また、その結果として、特定の場所それ自体が、排除された空間として意味づけられていく」なかに現出する。実際「移民層の集積するフランスの郊外、ゲットーと呼ばれるような場、あるいは日本では日雇い労働者の“寄せ場”」といった「空間への排除」こそが、社会的排除を最も明瞭に示すものだという。また、後者の制度的側面について、そもそも多くの研究者が社会的排除に注目するようになったのは、「さまざまな社会保障や福祉のネットワークからの離脱者やその危機」を感得したからであり、それゆえ排除は「旧来の福祉国家の諸制度が対応できないところに生じた」との認識も広くなされている³。さらにこうした制度との関係では、「制度を利用する機会からの排除⁴」と「制度それ自体が生み出す排除⁵」という二つの異なった側面が指摘される。いずれにせよ、こうした「空間」と「制度」という二つの側面は、社会的排除という概念の特徴を的確に表しており、またそれと関連する他の種類の「不利の連鎖」をも引き起こしうるという意味で、従来の社会的排除論において主に論じられてきたのである（以上、岩田 [2008] 参照）。

さてこれら二つの側面、とくに制度的な側面について、ラテンアメリカの地域的文脈で捉えるならば、そこでも同じく、これまで実施されてきたさまざまな社会政策は、往々にして、排除された人々を利することがなかった⁶。むしろ、20 世紀以降この地域でも福祉国家的な再分配政策の重要性が唱導され、実際に着手されてきたが、それはほとんどの場合、いわゆるフォーマル労働者を対象としたものであり、それ以外の者は福祉国家の範囲の外に放置された (O'Donnell [2007: 118])。事実、例えば、出産および家族手当、医療保

険、老齢年金、障害者年金など多くの国の社会保険プログラムは、元来、国家公務員や軍人、または国の基幹産業の従事者といった比較的小規模なグループへの特別手当として制度化された。後にこうした便益が及ぶ範囲は大多数のフォーマル労働者にまで拡大されたものの、例えば農業従事者のほとんどは依然蚊帳の外に置かれたままであった。しかもこうしたプログラムは、概して、名目上では掛け金により運営されるとしながらも、多かれ少なかれ税金により賄われており、それゆえ実際には大多数の貧困層が中間層以上の人びとを支え、前者が便益を全く享受できないという逆進的な構造となっている。すなわち、この地域の社会政策は、往々にして格差是正とは逆に機能し、むしろ既存の社会・経済的な格差や不平等をより助長しているのである⁷。また、この地域で頻繁に見られるさまざまな政府補助金も社会政策の一環として見なされようが、そもそもこうした政策は市場に歪みをもたらすだけでなく、往々にしてすでに社会保険プログラムを享受している都市中間層に利することとなりがちである（以上、Díaz-Cayeros & Magaloni [2009]）。こうした背景から、ラテンアメリカの社会政策をめぐる最大の挑戦は、現に社会保障プログラムから排除されている人々にまで遍く便益を行き渡らせることであり、近年、各国の労働・社会保障改革や各種の「条件付き現金給付プログラム（CCT）」、そして生活や雇用のセーフティネットといった、社会権の範囲の拡大やその実質化の方策が注目されるようになったのである。

しかしながら、従来の研究で主に論じられてきたのは、結局、社会保障や社会扶助の受益者や、労働法制上での法的保護適用者らの範囲の拡大という意味で、いわば排除された人々の「受動的な包摂」の問題であったとも考えられる。よって、T.H.マーシャル流に言えば、こうした社会的シチズンシップの拡大や実質化もさることながら、現代ラテンアメリカにおける社会的排除をめぐるもう一つの問題は、民主化からすでに数十年も経過したにもかかわらず、排除された人々を含む多くの人々が、その前提となる市民のおよび政治的なシチズンシップの行使からさえも、時として排除されるという現状にもあるだろう。

II. さまざまな「排除」の契機

とはいえ、ラテンアメリカの排除された人々や、より広く一般民衆が、これまで常に市民的・政治的権利を行使する機会から排除されてきたわけではないのも事実である。この地域を民主化の波が席卷してからすでに30年近くが経過する。その間に幾多の政治的混乱や権威主義的な政治スタイルへの断続的退行を経験しながらも、一応この地でも、自由公正な選挙による政治権力の交代が「唯一のゲーム」となっていることに異論の余地はないだろう。しかし、憲法上で政治的・市民的諸権利が明記されるだけでなく、民主主義へのコミットが広まることで、為政者への民主的正当性の付与が常態化するようになったとはいえ、それが必ずしも民主主義のパフォーマンスの向上を約束するとは限らない。とりわ

け一連の新自由主義改革の下で、少なくともロジックの上では政治的民主化に弾みがついたとされる一方、貧困増大、格差拡大、失業増加、生活水準低下、社会サービスの劣化といったさまざまな経済・社会問題が深刻化するという現況は、ある種のパラドクスを生み出した。すなわち、「経済・社会的排除が以前にまして進む中で、ますます拡充される普遍的な政治的諸権利」、言い換えれば、この地域の多くの人々が「経済的困窮のみならず自身の生存すら脅かされている状況で、政治的には前例にないレベルの発言権を行使する機会が存分に付与され」ているというパラドクスである（Oxhorn [2008: 218]）。

1. 市民的諸権利をめぐる排除

実はこうした「形式上は」ますます拡充される市民的・政治的諸権利と現実とのギャップについては、早くも民主化の直後から、さまざまな批判や指摘がなされてきた。例えばオドンネルは、民主政治の分析に際し、手続きからの民主主義の定義（いわゆるポリアーキー）と、実質的な側面からのそれとであるならば躊躇なく前者の定義を採用するとしつつも、決定的に重要なのは、こうした定義の大前提である「法の支配」や「法の下での平等」の原理に則って「諸権利、義務、責任を備えた個人が、国家および第三者から正当かつ平等に扱われること」だとする。事実、ウルグアイとコスタリカを除く、ラテンアメリカの多くの国では依然として、女性やマイノリティーなどへの差別的条項を含む既存法、社会的弱者に対する恣意的で厳格すぎる法の適用と、それとは逆に「持てる者」への免責や免罪、国内における無法地帯の存在、司法や公正な裁判プロセスにアクセスする上での障害、ひいては、お役所による、弱者への差別的対応など、国家による法の執行に伴う深刻な問題が数多く残存している（O'Donnell [2007: 118-123]）。すなわち、国により程度の差こそあれこの地域には、政治的・社会的諸権利の前提となる市民的諸権利の行使や基本的な法的保護からさえ排除されている人びとが数多く存在し、このような状況こそが既に見た「制度を利用する機会からの排除」に該当するのである。さらに、こうした市民的諸権利の憲法上での保障と国家による履行・遵守は、後に見る「公共性（公共圏・公共的空間）」や「市民社会」が成立する上でも不可欠な条件となる。

2. 政治的諸権利をめぐる排除

一方、政治的諸権利（政治的シチズンシップ）に関しても、1980年代の体制転換と、いくつかの国ではその一環としての新憲法の制定をきっかけに、少なくとも手続き上ではかなりの拡張をみた。こうした努力により、例えば、かつての選挙権における識字制限や公職への立候補に際する障壁などは除去されるに至ったが、いわゆる票の格差の問題や恣意的な選挙区割り（ゲリマンダー）など、政治的諸権利を行使するうえでの排除の契機は、さまざまなレベルの選挙で依然存在している。しかしながらこの種の排除は、国民・有権者一般に対して一様になされるものであり、ここで扱う排除された者たちのみが排他的に

被るわけではない。とはいえ、以下のような政治／選挙プロセスにおけるさまざまな契機において、概して排除された者たちが、それ以外の人びとと比して脆弱であるという点は留意されてよいだろう。

こうした契機のうちの第一のそれは、**政治的恩顧主義（クライエンテリズム）**である。一般的に政治的恩顧主義とは「対等でない地位にある個人もしくはグループの間での、非対称だが互酬的な交換関係（パトロン＝クライアント関係、以下 PC 関係）」と定義される。こうした関係は、個別主義的基準によるパーソナルな関係を基礎としており、政治的には通常、選挙での票や支持と便益（財・サービス）との直接的な交換の中に現れる（Roniger [2004:353-354]）。確かに、ラテンアメリカの文脈でいえば、既にみた福祉国家的な諸政策の限界をカバーするべく、政府や政治家から供与される恩顧主義的な便益が、そうした政策から排除された人々の貧困状況の緩和に一役買ってきたのも事実である。しかし、近年の新自由主義改革によって、これまでの PC 関係で供与されてきた便益自体が縮小傾向にあること、また何よりも PC 関係が本来的に持つ排他的かつ操作的な性質によって、そうした関係からの切り離しが、とりわけ排除された者たちにとっては「社会的繋がりからの致命的な断絶」さえ意味することになりかねないのである。

そして第二の契機は**ポピュリズム**である⁸。ポピュリズムについては、これが生起する社会的文脈に大きく依存しつつも、これまで特にその政治スタイル（民主的諸制度や手続きの軽視→委任型民主主義の議論）やマクロ経済的な功罪といった観点からさまざまな問題が指摘されてきた。しかし、そのポジティブな機能については、本来的に複雑で権謀術数渦巻く「政治」を、友敵二項対立的で非常にシンプルなものとし、その限りにおいて一定の政治的安定をもたらしようという見方がある⁹。また、概してそれは、政治腐敗や政治・経済的危機が深刻化する状況で現れやすく、典型的には、こうした危機をもたらした「民衆の共通の敵（既得権者）」を想定するがゆえに、従来「排除されてきた者たち」までをも「民衆」として新たに政治の場へと包摂する機能をも果たすとも言われる。しかし一方で、ポピュリズムの言説や政治手法に潜む攻撃性や排除性は、必ずしも既得権者だけに向けられるとは限らず、ポピュリズムを体現する指導者（層）のみが、自らの都合に応じて「上から」恣意的に、民衆（lo popular/people）や「排除された者たち」の範囲を確定し、選別し、操作しうるのである。すなわちポピュリズムの下においてさえ、「排除された者たち」はアド・ホックで脆弱な包摂状態に置かれることに変わりはないのである。以上のように、クライエンテリズムやポピュリズムを契機とし、「排除された者たち」が行使しうる政治的権利は、概して無自覚かつ消極的にそうされるにすぎない場合が多々あり、また、その結果としての実現される包摂も、極めて状況依存的かつ「操作」に脆弱であるがゆえに、受動的なものとなりがちだと言えるのである。

そして最後に、政治的「排除」の第三の契機は、いわゆる伝統的とされる政党や社会運動が構成する、**旧来の代表のシステム（コーポラティズム含む）**に付随するそれである。

これについては本研究会のテーマと深く関係してくるので、少し詳しく見ておこう。ラテンアメリカでも民主化を機に、いわゆる伝統政党を中心とした政党政治が復活した。しかし時を同じくして深刻化した経済危機の克服とかつてのような成長の実現を求めて新自由主義的諸政策が実行に移される中で、政治のロジックや作法は過去のそれとは大きく変化した。すなわち、そうした政策の決定は「たとえ民主政治の下であれ、あらゆる政治からは切り離してなされる」こと、つまり脱政治化されることがよしとされ、その実施も、強大な権限を得た執政府を中心とするテクノクラティックで独占的な政治エリートのもと、トップダウン方式で矢継ぎ早になされた（Oxhorn [2008: 221] ; Silva [2009]）。従ってここでは、立法府からのインプットは極小に抑えられ、社会集団も政府主導の改革の受動的な裨益者として軽視され、また時折選挙を通じて表明される「国民の声」も、為政者に都合よく解釈されることで往々にして裏切られ、結局、山積する諸問題は部分的にしか対処されなかった。一方、新自由主義が惹起した経済・社会・政治的な閉塞状況にもかかわらず、執政府と結託した政治家らは、改革プロセスで新たに生じた権益や官職・パトロネージの追求に奔走した。こうしてラテンアメリカの多くの人びとは、もはや伝統政党を「汚職にまみれ、利己的で、複雑な社会・経済問題を解決することもできず、市民の権利や“法の支配”も守れず、具体的な行動を求める国民の声にも反応しようとしない」無用の長物としかみなさず、政治的に自らが誰にも代表されていないという政治的疎外感を深めたのである。むろん、こうした疎外感を味わったのは本研究で扱う「排除された者たち」だけではなかったが、彼（女）らと違って、社会参加や政治的権利の行使が比較的容易な人々でさえ、こうした感覚を抱くという状況にこそ、現代ラテンアメリカの「代表制民主主義の危機」が如実に表れているのである。そこで再び「排除された者たち」に目をやると、こうした背景も大きく影響し、1990年代半ば以降多くの国々で、それまで長きにわたり排除されてきた先住民を主体とする政党が次々に誕生し、国政の場でも一定の影響を持つに至るにつれ、こうした動きが脚光を浴びることとなった（Van Cott [2005] ; Yashar [2005]）

¹⁰。

一方、市民社会の領域でも、旧来の代表システムの機能不全が生じ、新たな政治的排除が生じた。典型的には、すでに述べたラテンアメリカ型福祉システムと関連して、フォーマル労働従事者らの組合と国家とが織り成す国家コーポラティズム構造が、労働環境が悪化する中でさえ、こうした労働者（幹部）の既得権を首尾よく保持する機能を果たし、従来の排他的な傾向をますます強めた（上谷 [2008]）。むろんこうした排他性は、労働組合だけでなく、それ以外の CSOs にも当てはまる場合が多々あり、実はこうした排他性が「市民社会」の潜在的な属性でもある。しかし、いわゆる「原子化仮説」の妥当性の有無は別として、ネオリベリズムによる経済・社会構造の転換やそのネガティブな影響に対する、伝統的な社会運動のあまりもの防御力のなさ（またはその意思のなさ）は、多くの民衆を失望させ、他の形態やアイデンティティに依拠した抵抗運動を指向させる重要な動機とな

る。なお、こうした伝統的な社会運動が求心力や動員力を落とす中で興隆した「新しい抵抗運動」については、以下で述べる。

Ⅲ. 政治的包摂の「場」と方策

以上を踏まえて、本研究会では、「排除された者たち」が、客体として受動的に政治へと包摂されるプロセスだけではなく、主体的に実践される政治参加を通じて社会への関わりを取り戻し、それへと自発的に合流していく姿までも視野に入りたい。こうした「排除された者たち」による政治参加のプロセスは、彼（女）らが、①いかなる「場」や機会へ、②いかに参与し、③それから何を得うるのか（帰結・いかなる「排除」から脱することができるのか）という観点から捉えることができるだろう¹¹。

①どこへの包摂か

いったん社会関係のネットワークから引き離された「排除された者たち」にとって、最も身近な社会参加への接点は、例えば、境遇を同じくする人々との日常の交友関係や、いわゆる自助グループでの繋がりなどを挙げることができるだろう。ここで言う自助グループとは「同じような生の困難を抱えている人びと、同じような否定的な経験に曝されやすい人びとが、孤立のうちに困難を抱えつづけねばならないという苦境を打開するために形成する集団」と定義される。これには通常、アルコールや薬物依存症、心身の障害・疾患、犯罪被害や被虐待の経験、シングルマザー、非雇用などにおいて「同じような生／生命の困難にあえぐ人びと」からなる集団が含まれ、そこで交わされるコミュニケーションの中からいわゆる親密圏（intimate sphere）が立ち現れるという¹²。さらに、そこで共有され、相互にケアされた「身近で具体的な他者の生／生命」をめぐる困難（の経験）が、やがてそれ以外の人びとの共感を呼ぶことで「共通の関心事」となるにつれ、親密圏は公共圏へと転化し¹³、ついには公共的空間（public space/sphere）へと繋がっていく（以上、齋藤[2000]を参照）¹⁴。

しかし、公共圏にせよ公共的空間にせよ、それがあくまでも議論とコミュニケーションの空間だとされる以上、そこへの「排除された者たち」の包摂についての議論は、極めて捉えにくく、とりわけ実証研究を行うにおいて非常に使いづらいものとなる恐れがある¹⁵。従ってここでは、まずもってこうした議論とコミュニケーションの空間としての公共圏を現出させる「実践や行為の空間またはネットワーキングの総体」である市民社会またはそれを構成する結社に着目して話を進めたい¹⁶。実際、各国・各地域で形成される市民社会や、それを織り成す多様な結社または市民社会組織（以下CSOs）は、さまざまな境遇にある「排除された者たち」を包摂する器として機能してきた。すなわちそれは、彼（女）らにとって社会的関わり合いへの足がかりとなるだけでなく、そこでの実践や相互行為を通

じて（そして可能であれば“討議”を通じて）、社会の構成員としての意識や連帯感または地域的アイデンティティを醸成し、彼（女）らを政治的にエンパワーする役割を果たしてきたのである。むろん、こうした市民社会の政治的機能やその実態については、すでに数多くの重大な指摘や批判がなされているが（上谷 [2010]）、ここではとりあえず市民社会もしくは各CSOsの（現実的な）政治志向や属性には触れず、とにかく「排除された者たち」がまずもって包摂される「場」やネットワークとしての重要性のみを指摘しておくにとどめる。

②いかに包摂するのか

近年の社会的排除論において「排除」が、そもそも旧来の社会保障や福祉のネットワークといった古い福祉国家の諸制度からの脱落やその危機に由来するものとされていることについてはすでに述べた。また、こうして「排除された者たち」の現状を打開する一つの方策として、まずは市民社会や公共圏という「行為や言説のネットワーク」に彼（女）らが包摂されるべきことについても触れた。しかし、例えば「排除された者たち」が市民社会へと合流し、（政治的）公共圏¹⁷において、公共的な価値や利益の再定義や「公私の境界線の引きなおし」に関わるだけでなく、それを政治的意思として自らで表明したり、公的決定にまで関与することとなるならば、「排除された者たちの政治参加」はより包摂的なものとなるうる¹⁸。

そのためには、こうした人々の政治参加を可能とするような制度的または組織的な契機を検討する必要がある。一般的に政治参加は、制度的／非制度的を一方の軸とし、直接／間接をもう一方の軸とする4象限から捉えられる。まず、①**制度的／直接的な参加**の最も重要な例として、国政および地方レベルにおけるさまざまな公職者の選挙での投票や、多様な争点をめぐる国民投票が挙げられる¹⁹。また、②**制度的／間接的な参加**²⁰には、例えば公職者への圧力行使や陳情など、いわゆる利益団体政治における、集合的アクターとしての参加が該当する。さらに、③**非制度的／直接的な参加**としては、デモや集会やストライキといった可視的・集団的プレゼンスによる（多くは抗議的な）意思表示が想定できる（以上、福元 [2002] 参照）。

ではこうした多様な政治参加の方策を「排除された者たち」はいかに実践することができるのであろうか。まず①の**制度的／直接的な参加**、とくに選挙（投票）プロセスにおける彼（女）らの参加をめぐる問題、とくにその脆弱性については前節で述べたとおりである。また、②**非制度的／直接的な参加**については、彼（女）らの集合的な参加がどの程度制度化・合法化・定型化・馴致化し、政治システムの出力としての政策に影響を及ぼしうるのかは、結局、③の**非制度／直接的な政治参加**の実効性の程度に依存する。よって、彼（女）らが主として用いることになる、または、実際そうしてきた参加の方法は、③の**非制度／直接的な政治参加**ということになる。一般的に、こうした直接行動による非制度的

参加は「制度的参加では政治的意思の実現あるいは表明すら塞がれている政治的弱者にとって…残された数少ない手段」である。それゆえ「制度上非力であればあるほど、より可視的で衝撃の強い参加形態」となりがちで、その結果として生じる政治変動は「彼らの発言力を奪っていた根源的な原因である政治権力構造自体を変える」とされてきた（福元 [2002: 235-236]）。実際、ラテンアメリカにおけるここ十数年の抗議活動では、例えば、先住民問題や反ネオリベリズムが最重要の政治的争点となり、とりわけ社会の周辺部にある人々を組織化する、多様で時にラディカルな社会運動が興隆した。そしてこれらの運動が、一方でポピュリスト傾向を持つ政治家の躍進と結びつき、他方で「街頭のクーデタ」を先導し、数々の権力者を失墜へと追いやるにつれ、その社会的代表機能や政治活動にますます注目が集まった。しかし、一時期の「抗議運動熱」が沈静化した現在から見ると、このような集会的な抗議活動は概して二つのパターンに収斂していったことが伺える。

一つ目は、「排除された者たち」自らが社会運動組織を形成し、他のCSOsをも巻き込んで抗議活動を展開したが、徐々にその政治的プレゼンスを失ったパターンである²¹。また、もう一つのパターンは、たび重なる抗議運動も概して未組織なものに終始したがゆえに、それがクライマックスを迎えるや否や霧散化した場合である²²。後者のパターンでは、概して、「排除された者たち」は組織的に独自の運動を展開したわけではなく、文字通り未組織で雑多な民衆の一部として抗議活動に参加したにすぎない。よって、一つ目のパターンと比して彼（女）らの政治的プレゼンスの差は歴然としており、こうした運動のなかで彼（女）らの主張や境遇が広く共感を集めたわけでも、また、その個別具体的な要求が当局に聞き入れられたわけでもない。ただし、その帰結はどうであれ、政治・社会・経済的さまざまな理由から、長年強いられてきた「排除」という境遇に異を唱え、こうした運動へと主体的に身を投じた点それ自体は、彼（女）らの政治参加の重要な第一歩として評価されてよいだろう。とはいえ、こうした抗議運動は従来のマクロ政治的な状況を大きく変えることに繋がらなかったため、概して彼（女）らは「社会的排除」是正の要求をポピュリスト政治家に託すとともに、やがてその支持基盤として「上から」再編成され、政治動員される客体となりがちであった²³。

IV. もう一つの「制度／直接的な政治参加」の試み

近年、**非制度／直接的な政治参加（③）**と並んで注目を集めているのが、「自立的な公共圏の社会的基礎」である市民社会を中心に実践、または、時に制度化される²⁴、新しい形態の「直接的な政治参加」である²⁵。これは、今や世界的広がり「代表（間接）か直接かの二分法では現実的問題に対応しきれない状況」が生じつつあり、また民主政治が代表制以外のさまざまな様式を含むものへと深化・拡大している」という、現代政治学で生じつつある共通認識を反映している（小川 [2007]）。こうした参加のあり方については、こ

れまで、ラディカル・デモクラシー論、アソシエーティブ・デモクラシー論、市民社会論、討議デモクラシー論などといった名称の下、とくに政治思想の分野で活発な議論が展開されてきた（千葉 [1995]；篠原 [2004]；川崎・杉田 [2006] 他）。とくに最近関心を集めている討議デモクラシーについては、その前提となる市民社会や（政治的）公共圏の捉え方の相違から、さまざまなバリエーションが存在するが、概して以下の三点で共通しているようである。

第一に、あくまでも討議に参加する主体は一般市民であり、またその目的は、最終的な合意形成もさることながら、「直接的な対話・討論・コミュニケーションを通じて、参加者どうし（境遇が異なる）他人の意見に真摯に耳を傾け、自己の意見や判断を絶えず反省し見直」すことで「市民がより広い視野を獲得して成長するとともに、新しい政治的な選択肢が発見・創造される」ことである。また第二に、こうした討議が参加者間の合意形成へと円滑に至るために、そのプロセスでは、暴力や虚偽が排除されるのはもちろん、各参加者の「理性的な思考と発言」ができるかぎり要求される。そして第三に、討議デモクラシーは、代議制デモクラシーや政党政治といった従来の諸制度を否定したり取って代わるものではなく、「二回路制」の構想に基づいて、それらと相補的に機能すると考えられている点である。すなわち、一つの目の回路は法治国家によって制定された制度的プロセス（代議制）であり、第二の回路は市民社会の中での非制度的、非形式的な意見形成のプロセス（討議）である。そして、社会のなかの多様性や多元性が反映された「第二の回路」での討議と合意によって、第一の回路における決定に正当性が付与されるのである（以上、篠原 [2004: 184]；川崎・杉田 [2006: 253-260] 参照）。むろん、こうした討議が成立する場や制度的条件をめぐっては百家争鳴の感があるが、この理念を具体的な制度へと落とし込み、実際に作動させるべく、世界各地ではすでに多数の構想・実験・実践が試みられている。ラテンアメリカにおけるこうした類の参加の制度、いわば参加型市政（Participatory Municipal Governance、以下PMG）モデルについては、例えば、参加型予算（Participatory Budget: PB）、多様な市民評議会（citizen's councils）、市民監視委員会（citizen's oversight board）、参加型プランニング（participatory planning）、近隣住民委員会（neighborhood committees）、市民公聴会（public audiences）など、形態や名称はさまざまであるが、市民による意見表明や討議の場となり、場合によっては政策決定プロセスへの直接的関与を可能とするという点で共通した特徴がある²⁶。

これらのなかでも特に注目を集め、多くの国・地方でも参考とされてきたのがブラジルの参加型予算（PB）であり、これに関してはすでにかんりの研究蓄積がある。そもそもPBとは、地区やテーマに沿ったさまざまなレベルの集会を通じて、近隣地域もしくは市全般に関わる公共事業・サービスとそれへの財政支出の優先順位の決定に、住民自身による討議や投票を反映させようとする試みである。こうしたPBの実際の運用や政治・経済的效果については様々な見解が出されているが、例えば、住民の財政支出への監視による税金の

使途の明確化や予算執行の効率化、また、住民参加の拡大と討議の深まりに伴った政治意識の向上や「決定への関与」という欲求の充足などのメリットは多くの論者が指摘するところである²⁷。実際、ブラジルのPBについての事例研究によれば、PBへの参加者や、また彼らに選出された代表者の大多数は低収入で教育レベルも低く、それゆえこれらの企図は、歴史的に排除されてきた集団に属する人々の政治行動や戦略に多大な影響を及しているという。しかし一方で、例えば、予算審議という役割やそれに付随した権限（便益）をめぐる生じる、地方議会とPBシステムとの軋轢は、討議デモクラシーで想定された「二回路制」の構想や「水平的アカウンタビリティ」に疑問を投げかけるものとなり得、こうした試みがあらゆる意味でポジティブな効果を生み出しているとは言い難いのも事実である（以上、横田〔2007〕参照）。

以上のように、「排除された者たち」の政治参加の仕方にはさまざまなバリエーションが存在し、とりわけ生活に密着したレベルにおける新たな制度的試みが、彼（女）らの、より直接的で制度化された政治参加の可能性を広げているようである。この意味で、本研究会では、既に言及したさまざまな（伝統的な）政治参加のあり方もさることながら、こうした PMG の下で実践されている類の制度的仕掛けや試みまでをも視野に収めて今後の研究を進めることができると考えている。

以上。

<参考文献>

- 岩田正美〔2008〕『社会的排除—参加の欠如・不確かな帰属』有斐閣
- 上谷直克〔2008〕「国家コーポラティズム（論）の呪縛？—“民主化”以後のラテンアメリカにおける政・労・使関係の軌跡—」（大原社会問題研究所雑誌 595 (June), 31-47 ページ）
- 〔2010〕「ラテンアメリカにおける“市民社会”組織（CSOs）の政治的プレゼンスの変遷」アジア経済研究所「ラテンアメリカにおける“代表構造”の転換とその政治的意義」研究会最終成果
- 小川有美〔2007〕「熟議＝参加デモクラシーの比較政治研究へ」（小川有美 編『ポスト代表制の比較政治—熟議と参加のデモクラシー』早稲田大学出版部, 1-22 ページ）
- 川崎修・杉田敦 編〔2006〕『現代政治理論』有斐閣
- 齋藤純一〔2000〕『公共性』岩波書店
- 篠原一〔2004〕『市民の政治学—討議デモクラシーとは何か』岩波書店

- 千葉眞 [1995] 『ラディカル・デモクラシーの地平—自由・差異・共通善』 新評論
- 福元健太郎 [2002] 「参加」 (福田有広・谷口将紀 編『デモクラシーの政治学』
東京大学出版会, 234-250 ページ)
- 横田正顕 [2007] 「ローカル・ガバナンスとデモクラシーの「民主化」—ブラジル
「参加型予算」の可能性」 (小川有美 編『ポスト代表制の比較政治—熟議と
参加のデモクラシー』 早稲田大学出版部, 23-50 ページ)
- 安井伸 [2008] 「なぜチリではポピュリズムが成功しなかったのか—イバニェス政権後
の政党システムの再編過程を中心に—」 日本比較政治学会 2008 年度研究大会
報告ペーパー (慶應義塾大学日吉キャンパス, 6 月 21 日)
- 山口正樹 [2009] 「公共性」 (飯島 昇藏、太田 義器、佐藤 正志 編『現代政治理論』
おうふう)
- Díaz-Cayeros, Alberto and Beatriz Magaloni [2009] "Aiding Latin America's Poor,"
Journal of Democracy, Vol.20, No.4, pp.36-49.
- O'Donnell, Guillermo [2007] *Dissonances: Democratic Critiques of Democracy*, Notre Dame:
University of Notre Dame Press.
- Oxhorn, Philip [2008] "Beyond Neoliberalism? Latin America's New Crossroads," in John Burdick,
Philip Oxhorn and Kenneth M. Roberts (eds) *Beyond Neoliberalism in Latin America?*
Societies and Politics at the Crossroads, New York: Palgrave Macmillan.
- Roberts, Kenneth M. [2006] "Populism, Political Conflict, and Grass-Roots Organization in
Latin America," *Comparative Politics* Vol.38, No.2, pp.127-148.
- Roniger, Luiz [2004] "Political Clientelism, Democracy and Market Economy," *Comparative
Politics*, Vol.36, No.3, pp.353-375.
- Silva, Eduardo [2009] *Challenging Neoliberalism in Latin America*, Cambridge: Cambridge
University Press.
- Van Cott, Donna Lee [2007] *From Movements to Parties in Latin America: The Evolution of
Ethnic Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Yashar, Deborah J. [2005] *Contesting Citizenship in Latin America: The Rise of Indigenous
Movements and the Postliberal Challenge*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Weyland, Kurt [2001] "Clarifying a Contested Concept: Populism in the Study of Latin American
Politics," *Comparative Politics*, Vol.34, No.1, pp.1-22.

¹ こうした状態を「複合的不利」と呼ぶ。ただしこれは、後述する市民的・政治的・社会的な諸権利が剥奪された状態という意味ではない点に注意。

² 社会的に排除された人々＝ホームレス、失業、母子世帯、身体障害、経済的困窮、低所得、低いスキル、差別、みすばらしい住宅、疾病、家族崩壊などの複合的不利に苦しめら

れている人々。「社会的弱者」とも呼ばれる人びと。

³ ただし、岩田が例示する日本のホームレスの事例では、我が国での社会的排除の形成には二つのタイプがあることが示されている。一つは、いったんは社会のメインストリームに組み込まれた人々が、そこから一気に引き剥がされるタイプであり、失業、離婚、借金、病気など多様な要因が複合的に絡んで、一気に定点を奪われるタイプ。二つ目は、メインストリームに組み込まれたことはなく、途切れ途切れの不安定就労のように、そもそも社会への参加が「中途半端な接合」に過ぎなかったタイプである。いずれのタイプも、20世紀に日本で作られた社会保険や生活保護制度の網から漏れてしまっているわけだが、あえて指摘するまでもなく、こうした2つのタイプは日本だけに固有なわけではなく、ラテンアメリカ諸国でも（おそらく他の地域でも）よく見られる形である。

⁴ 例えば、不法滞在の移民労働者のように、市民としての資格それ自体を欠いている、疑われる、または制度が設定している資格要件に適合しない場合。また、そうした資格はあるが、情報が得られない、相談に行くための交通費がない、利用料を払えないなど、実質的に制度へのアクセスが妨げられている場合。また、人々が制度や行政組織への不信感や「扱いのひどさ」から利用者の側でそうした関係を断ち切ってしまうことも想定できる（岩田 [2008]）。

⁵ 貧窮者に立ち退きを迫る都市の再開発や、逆に、貧困者の集中を促すような一定地域への公営住宅の集中建設、ハンセン病患者の療養所、障害者の施設など。

⁶ 当地域における空間的排除の例としては、概して都市の周辺部に形成された大量の貧困居住区（バリオ（barrio）／ファヴェーラ（favela）／ポブラシオン（población）／コロニア・ポプラー（colonia popular））や、農村部における先住民居住地などが想起されるであろう。

⁷ もちろん各国の社会プログラムの中には、例えば普遍的教育や医療サービスのようにフォーマル雇用を要件としないものもある。しかし、往々にしてこれらのプログラムを通じて供されるサービスの質はあまりにも低いため、社会的上昇の機会や不平等の改善にはつながっていないという（Díaz-Cayeros & Magaloni [2009: 37]）。

⁸ 本稿で使用する「ポピュリズム」についてはWeyland 流に政治的な側面を重視し、以下のような安井の定義に従う（Weyland [2001]；安井 [2008: 4]）。すなわち、それは「① 社会経済的な危機や政党政治への不信等に端を発する政治的空白を背景とし、② 既存の政党システムの枠外（または同システム内のマージナルな位置）から、“アウトサイダー”として特徴づけられる個人的指導者が、③ 政治を単純な善悪二元論に還元しつつ、④ マスメディア等を通じて、直接大衆にアピールする政治手法または政治戦略」のことである。

⁹ 「方向性を喪失し、バラバラに原子化されて発言力をもたない現代のピープルに対して、強いリーダーシップを発揮し、断定的な言葉・約束・スタイルをふりまくポピュリストは、その実現のほどは別にして、むずかしい判断を省略させてくれるという利点をもつ。そのため、一つの統治の形式としてもてはやされるだけでなく、一応の政治の安定をもまたもたらす。（篠原 [2004:140-143]）」

¹⁰ ただし、現時点ではボリビアを除くほとんどの国で、これらの政党が国政の場で重要なアクターであり続けているとは言い難い。

¹¹ ただしこの③については、①や②で取り上げられるものに大きく依存するため、ここでは言及しない。

¹² 政治思想や社会学の分野において親密圏は、後述する公共圏（publics）と実態的には重なり合うが、それとは分析的に区別しうるものとして理解されている。

¹³ 「新たに創出される公共圏のほとんどは親密圏が転化する形で生まれるといったほうが正確であろう（齋藤 [2000: 95]）。」

¹⁴ 齋藤純一の定義によれば、一般的に「公共性 (publicness)」と呼ばれるものは、この「公共圏」と「公共的空間」からなるという。前者の公共圏は複数で扱うことができ (publics)、特定の人びとの間に形成され、特定の場所を持つ (topical) ような議論やコミュニケーションの空間のことを意味し、情報や意見の交換を通じて、直面する問題への認識を深めたり、外に向かって問題を提起していく機能を持つ。なお、ここで言う「結社」とは「共通の目的のために組織される継続的な団体」のことである。

一方、後者の公共的空間 (public space/sphere) とは、さまざまな公共圏がメディアを通じて相互に関係し合うことで、不特定多数の人びとによって織りなされ、特定の場所を超えた (metatopical) 議論や、開放されたコミュニケーションの空間またはネットワーキングの総体を指している (以上、齋藤 [2000: x] 参照)。こうした区別は、市民社会において形成される言説の空間 (公共圏) と、それを含んだ社会全体に現れる言説の空間 (公共的空間: 世論など) とが、その性質や機能において異なることを示している。

¹⁵ むろんこれを実証する方法がないということではない。最近の試みで言えば、例えば社会的ネットワークに関する研究などが挙げられるだろう。

¹⁶ 「(ハーバーマスによって) 定義しなおされた公共圏は、依然として市民社会 (Zivilgesellschaft) に基礎をもつが、市民社会と同じものではない。市民社会が“自由意志に基づく連帯的結合の制度”であるのに対して、公共圏は制度や組織には還元されない。公共圏とは、さまざまな人と制度の間を貫通し還流するコミュニケーションそのものをさす。」(川崎修&杉田敦 編 [2006: 231-232])

¹⁷ 市民社会のさまざまな結社が政治的意思形成のための言説の空間を形成するとき、それは「政治的公共圏」と呼ばれる。より厳密に、それは「“社会全体にかかわる諸問題を知覚し主題化する機能を果たす”センサーを備えた警報システムであるだけでなく、“説得力がありかつ影響力を持ちうるかたちで主題化し、議論の対象として提示し、議会によって取り上げられ処理されるよう練り上げられる”コミュニケーション的行為によって特徴づけられる社会空間」のことである (山口 [2009])

¹⁸ 「参加とは、政治システムへの入力である。・ ・ 個々人だけでなく社会全体に関わる事柄について、第三者に見える形で (公開性)、個別的にでなく集合的に (複数性)、(同意にせよ抗議にせよ) 政治的意思を表明するという行動である (福元 [2002])。」「

¹⁹ 従来からの集計データの分析に基づいた選挙研究に加えて、最近では「国民投票型民主主義」の功罪をめぐる議論が重要となっている。

²⁰ これに関しては、社会から隔絶したテクノクラティックな政治スタイルが追求されたネオリベラリズム期の政治を語る際には、あまり中心的なテーマとはならなかった。

²¹ 「排除された者たち」の政治参加の契機その1: 社会運動への参加。例えば、アルゼンチンのピケテロス、エクアドルにおける 1990 年代の先住民運動、ブラジル&パラグアイでの土地なし農民運動など。

²² 契機その2: 未組織の抗議行動への参加。例えば、ベネズエラにおける Caracazo 以降の暴動や、エクアドルの「ホラヒドスの乱」など。

²³ 契機その3: ポピュリスト組織・政党の下部ユニットへの参加。例えば、ベネズエラのボリビアンサークル、エクアドルでの現与党 MPAIS の下部組織など。またこうしたポピュリスト政治家による支持集団の組織化の試みとそのバリエーションについては Roberts [2006] 参照。

²⁴ ただしこの場合の制度化された「直接的な参加」は、上記の①のような、結局は「代理人もしくは単純化された選択肢」を選ぶことを意味する「制度的／直接的な参加」とは著しく異なる。

²⁵ そもそもこうした参加のあり方が注目されるようになった背景には、1980 年代の体制転

換と 1990 年代の経済改革とを経る中で徐々に進展した地方分権化の流れがある。とりわけ新自由主義改革は、「小さな政府」や規制緩和を通じた国家の縮小化や脱集権化（decentralization）をもたらし、政治参加へのインセンティブを高め、少なくとも理論上は、政府や政治をより国民に近づけることになることとされた。しかし、新自由主義の時代においてますます「非民主的」となる中央政府と腐敗する既存の政治家に対し、一般市民の中で高まる不満は、さまざまな抗議運動へと彼（女）らを駆り立てた一方、既存の民主制度の改善を目指す新たな政治的試みを求める大きな流れとなり、この地方分権化こそがそれを実現する一つの契機となったのである。

²⁶ 契機その 4：PGM の下での参加型の諸制度やそこでの討議を通じた政治参加。

²⁷ さらに、もし PB が経済的な再分配機能に関しても優れた効果を持つとするならば（横田 [2007: 33-34]）、ローカルなレベルにおいて新自由主義の負の影響が是正されうることを示唆していることにもなるだろう。