

# 現代メキシコの政治変革と市民組織 (1)

畑 恵 子

## 目 次

はじめに

1. 市民組織と民主化
  2. 市民組織の形成主体と発展段階
  3. 1970年代——市民組織の形成
  4. 1980年代——多様化とネットワーク形成
    - (1) 経済政策の転換
    - (2) メキシコシティ大地震と市民の意識変化
    - (3) 1988年大統領選挙と政治意識の高揚
    - (4) サリーナス改革とコンベルヘンシア
- 以下 (2)
5. 1990年代——ネットワークとプレゼンスの拡大  
おわりに

## はじめに

市民社会に対して国家が圧倒的な優位を保持してきたメキシコにおいても、1980年代から市民社会組織の活動がさかんになり、いまや社会的認知を得ているだけでなく、当初、それらに懐疑的であった政府からも民主主義の実現および社会政策の実践において、その貢献を期待される存在となっている。また、市民組織、非政府組織についての議論がブームと化している感もあるが、民政移管過程で市民運動、市民組織が決定的役割を果たした南米主要国の研究に比べると本格的な研究は緒についたばかりで、十分な研究蓄積があるとはいえない。

本研究の目的はメキシコにおける市民組織の形成・発展の経緯を明らかにし、政府・市民組織の関係の変化をとおして、その社会政治的意義についての議論を整理することにある。しかし紙幅の制約により、本稿では目的、活動領域、活動形態の変化を中心に、1970年代以降の市民組織の変遷を概観するとどめ、政府と市民社会の相互認識の変化および公共政策への市民組織参加についての分析は別稿に譲る。

## 1. 市民組織と民主化

メキシコ市民組織については、活動・組織形態の多様性ゆえに概念規定が難しく、体系的情報も得られないことから、研究は容易でないという指摘がある (G. Pérez-Yarahuán y D. García-Junco, p. 451, B. Torres, p. 36)。事実、これらの組織は明確な定義づけなしに、市民社会組織、非政府組織、第三セクター、非営利組織、ボランティア組織など、さまざまな名称で呼ばれている。メキシコでは非政府組織 (organizaciones no gubernamentales: ONG)、市民組織 (organizaciones civiles)、社会組織 (organizaciones sociales)、市民社会組織 (organizaciones de sociedad civil) などが一般的であるが、その用法はかなり恣意的である。それゆえに組織数の特定すら難しい。ここでは厳密な定義の問題には立ち入らず、「出自、活動基盤が政府・企業セクターではなく市民社会にあり、市民社会のさまざまなニーズへの対応を目指す組織」として、市民組織という名称を用い、その中でも「非営利性、利他性、ボランティア労働への高い依存度、組織の自律性・永続性」などを特徴とするサブ組織をONGとする<sup>1)</sup>。メキシコONGの多くは、市民団体 (asociación civil: A.C.) あるいは民間支援団体 (institución de asistencia privada: I.A.P.) の法人格を有する。市民団体、民間支援団体は非営利活動を目的とし、税制上の優遇措置を享受する。これら2法人がONGの中核を成していることは研究者の共通認識であるが、その他、財団 (fundación, patronato)、あるいは協同組合 (sociedad cooperativa) をONGの範疇に加えることもある<sup>2)</sup>。いずれにしても、ONGとはこれらの組織のなかで先にあげた特徴をもつ一部の組織の自称、あるいは便宜的総称といえる。また政府文書では市民社会組織と称されることが多い。

市民組織の多くは広義の人間開発、社会開発に携わり、政府が十分に提供できないニーズ・サービス提供に従事している。しかし、研究の関心は単なる政府・市場の活動の補完性にあるのではなく、近年の民主化・民主主義定着の流れにこのような組織がどのように関わってきたかに向けられている。市民組織はその目的によって、固有の利益の防衛と促進を目指す組織と権利・制度の新たな秩序形成を目指す組織 (C. S. J. Victoria, p. 158)、あるいはサービスを提供する慈善ONGと権威主義体制を否定する進歩的ONG (G. Pérez-Yarahuán y D. García-Junco, p. 459) に分類されることがある。権威主義体制に代わる新たな秩序形成を目指す組織の重要性はいうまでもないが、それらだけでなく、さまざまな組織の存在そのものが民主主義の前提となる市民社会の強化に寄与していると考えられている。

例えばフィッシャー (J. Fisher) は、市民社会の強さと市民・国家間の仲介組織数の間には相関性があり、ONG数は民主主義の十分条件ではないが、人口当たりのONG数と政治発展の間には、発展度の低い国ではONG数が多くないという関係がみられると指摘する。その研究によれば、メキシコの1993年のONG数は608、人口100万人当たりでは6.76

でラテンアメリカ・カリブ諸国のなかでもっとも低く、民主主義レベルも途上国全体の中位に位置する (J. Fisher, 1998, pp. 13, 160-165)<sup>3)</sup>。またライリー (C. Reilly) は、NGOや社会運動はそのメンバーに発言、決定参加の機会や、リーダーシップ、問題への対応、説明責任を学習する機会を提供し、こうした経験が基本的市民権としての選挙権をこえた第2段階の市民権、すなわち十全な市民の権利と責任の認識に寄与する、と捉える (C. Reilly, p. 3)。

## 2. 市民組織の形成主体と発展段階

メキシコでは2000年末まで、71年にわたり制度的革命党 (Partido Revolucionario Institucional: PRI) 支配が続いた。その長期政権を支えたのは、野党の政治参加の制約、選挙不正、あるいは「飴と鞭」の政策であった。ただし選挙は憲法規定に従って実施された。PRIは中央、地方の行政および立法を独占し、司法にも多大な影響力を行使した。しかも農民、労働者、教員・公務員組織を党内に包摂し、選挙時の支持と引き換えに各セクターの利益を代弁してきた。企業家組織はPRIの外部に位置していたが、完全な自律性を享受していたわけではない。このような権威主義とコーポラティズムを特徴とするPRI体制は、ほぼ国家と一体化し、市民社会の形成を妨げた。しかし70年代には国家から自律した組織の形成が始まる。メキシコの市民組織形成に関与したのは、主としてカトリック教会、新左派系活動家・研究者・専門家、内外の財団・先進国ONGであった (L. Hernández, p. 88)。

またONGの発展は、第1期：第二次大戦後から1970年代、第2期：1980年代、第3期：1990年代以降に区分することができる。形成期といえる第1期には、小規模でマージナルな組織が、決して好意的とはいえない環境のなかで個別に活動していた。その活動は①普遍的な人権・和平の普及・実践 ②貧困削減や開発、衛生の促進 ③政治弾圧の糾弾と行方不明者、犠牲者捜査という3カテゴリーに集約できるが、①③を目的とする組織はごく少数で、多くが②に関わっていた。第2期にはいわゆる開発ONGだけでなく、人権・政治的権利、環境などの領域でもONGが組織され、ネットワーク形成が始まる。さらに新たな組織形成が進み、1994年のサパティスタ蜂起をめぐる国内・国際的連携や同年7月大統領選挙における市民による大規模な監視など、ネットワークが領域横断的となり、プレゼンスを強めるのが第3期である。(S. Aguayo y L. P. Parra, pp. 24-27)。

以下、この三つの時期にカトリック教会、新左派系活動家・専門家、内外の資金援助団体がどのように市民組織形成に関与したのか、市民組織と政府の関係はどのように変化したのか、単に組織数の増加だけでなく、関心領域・活動形態にどのような質的变化がみられたのかを明らかにする。そのためには市民組織、NGOの統計的把握が不可欠であるが、時系列的にまた地理的、分野的に全てを網羅するデータを見つけることはできなかった。

よってここではプリエゴ (F. Pliego Carrasco) らが彼らの基準でONGと認めたメキシコシティの641組織の調査結果 (1997年実施)、アグアヨとパラ (S. Aguayo y L. P. Parra) による全国250の人権NGO調査結果 (1994年実施)、タレス (M. L. Tarrés) による全国97の女性NGO調査結果 (1995年実施) を適宜利用する。

### 3. 1970年代—市民組織の形成

国家 (PRI体制) と市民社会の力関係には1960年代後半から変化が見え始める。そのきっかけとなったのは1968年10月12日のトラテロルコ事件であった。民主化と経済モデルの変革を求める学生・市民の大規模な抗議行動を、オリンピック開催を目前に控えた政府は軍事力で弾圧した。その後活動家たちは全国に散り、草の根の新たな運動の担い手や支援者となった。1970年代初頭に、北部のチワワ、モンテレイ、ドゥランゴなどの諸都市や南部のオアハカ州フチタンで住民組織による土地占拠、インフラ整備要求などが起きるが、それらには左派系活動家が関わっていた (V. Bennett, pp. 244-247)。都市住民組織のほかにも、70年代には独立系農民組織、労働者組織などが発足する。この現象は1950年代、60年代の経済成長、都市化や教育普及によって社会の多様化が進み、PRIの既存構造ではカバーしきれないセクターが出現したことを意味していた。このような組織は、旧来のパトロン-クライアント関係、すなわちPRI傘下の組織を回避して、国家からの自律性をできるだけ保持しながら構成員の利益実現を図った。また多くの組織は政治、とくに選挙とは一線を画していた<sup>4)</sup>。それは、リーダーが社会変革の手段としての選挙や政党に強い不信感を抱いていたことに加え、これらの組織が選挙で野党勢力に与しない限り、政府は比較的寛容な姿勢をみせ、時には交渉に応じることもあったからである。もちろん左派系組織はたえず弾圧、取り込み (co-optation) の脅威にさらされたが、体制内改革派の一部には、都市部の不満を解消する安全弁としてそれを容認する動きもあった (L. Hernandez & J. Fox, pp. 185-186)。

他方カトリック教会内でも、70年代に入ると解放の神学に感化された改革派が貧困層の間でキリスト教基礎共同体 (comunidad eclesíastica de base: CEB) を組織し、教育、自助活動支援を展開する。植民地時代からカトリック教会は慈善事業、社会福祉、教育の分野で長い活動の歴史をもち、メキシコの70年代までの初期ONGの多くも教会資金で設立された。CEBやONGの活動は識字教育、基礎教育、保健・衛生、住宅共同組合、小規模工芸、食料分配など多岐にわたった。しかし70年代にもっとも重視されたのは、ブラジル人教育学者パウロ・フレイレ (Paulo Freire) の提唱した「意識化」、すなわち貧者が自らの抑圧に気づき、解放への道を見出すのを支援することであり、さまざまな活動はそのための入り口とみなされた (L. Hernandez & J. Fox, pp. 192-193)。貧困層の生存要求に応える

ことよりも「意識化」が優先されたのである<sup>5)</sup>。

1960年代、70年代は先進国ドナーの関心が途上国に向けられ、ラテンアメリカ諸国にも国際資金が流入した。当時軍政下にあったチリ、ペルー、ブラジルなどでは、民間研究所や草の根組織支援組織に、フォード財団、米州基金 (Inter-American Foundation) といった米国の支援団体のみならず、ヨーロッパ、カナダからも多額の資金供与があった。だがメキシコへの国際資金流入は限られていた。それは、すでにかんがりの経済発展を遂げ、政治的にも一応民政を維持していたメキシコに対して、国際ドナーが資金提供の必要を認めなかったことに加え、メキシコ側の市民組織も、カトリック教会関連組織を除いて、国際資金に対して懐疑的、閉鎖的であったことによる (C. A. Meyer, pp. 37-42)。

表1は1997年にメキシコシティで活動していた640のONGの活動開始時期を示す。各時期のONGの設立総数は不明である。1997年までに多くの組織が生成、消滅したであろうが、少なくとも1971年から82年に活動を開始した130組織が、20年間存続したという事実を照らして、70年代には安定的組織と現代社会の問題に適った目的をもったONGが創設されたことが推測できる。またこの数値はメキシコシティに限定されるが、ONGの40%以上がメキシコシティに集中していることから (S. Aguayo y L. P. Parra, p. 13, M. L. Tarrés. 1998, p. 135)、おおよその全国的趨勢を示しているものと考えられる。

表1 ONG活動開始時期

年	組織数	%	% (累積)
1524-1600	1	0.2	0.2
1601-1700	1	0.2	0.3
1701-1800	3	0.5	0.8
1801-1900	16	2.5	3.3
1901-1940	40	6.3	9.5
1941-1946	19	3.0	12.5
1947-1952	18	2.8	15.3
1953-1958	15	2.3	17.7
1959-1964	29	4.5	22.2
1965-1970	36	5.6	27.8
1971-1976	50	7.8	35.6
1977-1982	80	12.5	48.1
1983-1988	128	20.0	68.1
1989-1994	162	25.3	93.4
1995-1997	42	6.6	100.0
計	640		

\* ONGとして調査対象となった組織は641あるが、1についてはデータ不足のため、この表からは除外されている。

(出所) C. Pliego, p. 3.

このように70年代には左派活動家と教会進歩派によって貧困層への対応を目的とする草の根活動、組織化が進んだ。しかし、優先目標、政府に対する姿勢、国際資金受け入れという3点において、両者の方針は異なっていた。新左派活動家が経済的（生存）ニーズを優先し、そのために政府との交渉チャンスをつくりだし、国際資金には懐疑的で、むしろ草の根運動との結びつきを強めたのに対して、カトリック系組織は意識化教育を優先し、政府との交渉を拒否し、国際資金を積極的に受け入れた。また、草の根運動の主導権をめぐる両者の相互不信は払拭されず、歩み寄りもほとんどなかった<sup>6)</sup> (L. Hernandez & J. Fox, pp. 192-193)。

#### 4. 1980年代—多様化とネットワーク形成

1970年代の市民社会組織が、左派系草の根運動とカトリック系ONGの乖離、選挙関与の忌避、各居住地を基盤とする孤立した活動、ネットワークの不在、貧困層への対応などを特徴としていたのに対し、80年代には急速な市民組織の拡大（表1参照）のみならず、活動領域の多様化（政治権利・人権擁護、ジェンダー・女性開発<sup>7)</sup>、環境、より専門的な農村開発など）、社会変革の手段としての選挙の再評価、ネットワーク形成<sup>8)</sup>、政府と市民組織の連携といった変化がみられた。また、カトリック教会によるONG独占時代が終わり、世俗性、技術的志向、政治志向、専門性が強まり (L. Hernandez & J. Fox, pp. 193, 196-199)、その成果が目に見えるようになる。表2は1997年メキシコシティのONG調査の結果である。約半数のONGが市民・社会団体によって組織されたのに対して、宗教団体が関与したものは30%弱で、宗教団体の位置づけの相対的低下が80年代以降進んだことを示唆している。

表2 組織形成に関わったグループ

グループのタイプ	組織数	%
市民・社会団体	151	48.2
宗教団体	89	28.4
大学・学校	19	6.1
企業	9	2.9
政府	23	7.4
政治団体	10	3.2
その他	12	3.8
計	313	100.0

\* 614組織中有効回答は313組織のみ。  
(出所) C. Pliego, p. 5.

こうした変化の背景には、80年代初めの政府経済政策の転換、1985年9月メキシコシティ大地震、1988年大統領選挙でのカルデナス旋風、サリーナス政権（Carlos Salinas de Gortari: 1988-1994）の改革などの国内事情と、先進国における市民運動の高まり、世界的な民主化への動きやそれに向けての国際的連帯などの外的要因が考えられる。とくに人権・市民権、マイノリティ権利、女性、環境・反原発<sup>9)</sup>といった新たなイシューの出現には、欧米の新しい社会運動の影響が認められるが、ここでは国内要因を中心に論じる。

### (1) 経済政策の転換

1982年の債務危機に始まる経済危機は政府に政策転換を余儀なくした。デ・ラ・マドリ政権下（Miguel de la Madrid: 1982-1988）では、構造調整政策の下で、福祉支出削減、賃金据え置き（実質賃金低下）、国営企業の民営化などが実施され、政府は民衆セクターの利益代弁者および開発の推進者という半世紀以上にわたる歴史的役割を放棄する。その後、小さな政府、民間活力の活用、市場原理にもとづく新自由主義政策が主流となり、政府の社会・経済政策での機能はいつそう縮小する。政府の後退によってできた空隙は市場によって補完されるはずであったが、実際には住民運動、市民組織がそれを埋めることになった。

PRIは1938年に、労働・農民・中間層（とくに教員・公務員）・軍の4セクターに依拠する構造に再編された。軍セクターはその後廃止されるが、現在に至るまでPRIは3セクターを基盤に構成されている。このセクター構造はメキシコ革命の目指したナショナリズム、社会正義の実現を民衆に約束し、もちろんそれは建前にすぎなかったが、メキシコ革命イデオロギーの実践者としてのPRIの正統性を保障してきた。しかし、82年以降の政策転換はPRI体制と国民との間の契約の一方的破棄であり、それは大統領選でのPRI得票率の低下、すなわち正統性の低下となって表れた。また、このような政策転換は米国で高等教育を受けた経済テクノクラートによって実施された。セクター代表あるいは州知事を経てPRI上層部にいたる旧来の政治家とは異なり、セクター構造や地方基盤とは関係なく若くして要職に就くチャンスに恵まれたテクノクラート集団の台頭は、PRIそのものの変質を意味し、国家と市民社会の関係が変わりうる新たな環境を提供した。

### (2) 1985年大地震と市民の意識変化

1985年9月19日にメキシコシティを襲った大地震は、中心部の壊滅、死者1万人という未曾有の被害をもたらした。だがこれを機に、住民組織・ONG・政府機関間の連携や大規模な海外資金流入が始まり、市民組織活動は新たな段階に入る（L. Hernández, p. 89）。

政府の対応の遅れとは対照的に、直後から市民、とくに青年、女性を中心とする自主的救援活動が始まる。党の指導なしで普通の人々が自発的に行動を起すことは、画期的な出

来事であった。日本で阪神淡路大震災がボランティア意識を高める契機となったのと同じく、85年地震は人々の意識を大きく変えた。それまでの「革命国家を介した社会正義実現のための人民の闘い」というPRI体制の革命ナショナリズム、あるいは左翼イデオロギーに代わって、「社会的連帯活動へのボランティア参加をとおして、国家・党支配に対して民主主義を求める人々の闘い」という新たな考えが広がった。メキシコを代表する評論家モンシバイス（Carlos Monsiváis）はそこに「市民社会の誕生」を見出し、「市民社会とは自主組織と連帯を求める共同体主義的努力であり、それは政府から自律した、あるいは政府と対峙する空間である」と捉えた（D. La Botz, pp. 65-66, 70）。前述のとおり、すでに政府は革命理念の実践者、民衆の利益代弁者としての役割を放棄していたが、一般市民の間にそれに代る新たな意識が生まれたのである。

緊急課題は住居を失った15万人への対応であった。政府の迅速な対応を期待できない市民は、まずそれぞれの居住地区で、続いて地区を越えて活動を展開した。そのような運動組織の一つに被災者委員会（Comité Unico de Damnificados）がある。それまで低所得層の住宅問題を支援してきたのは都市民衆運動全国連合（Confederación Nacional del Movimiento Urbano Popular: CONAMUP）であった。それは80年代初頭に始まる都市民衆運動組織の地域を越えた対話のなかで発足した全国組織である（V. Bennett: 1992, pp. 249-251）。しかしCONAMUPは政府との交渉に消極的で、独自の再建プロジェクトを実施するためにONG資金に期待をよせたため、震災時にはリーダーシップを発揮できず、それに代わって被災者委員会が政府と低所得層を媒介した。

組織間ネット（Inter-Institutional Net Work）、ハビタト国際連合（Habitat International Coalition）などのONGネットワークも形成された。政府との交渉過程で市民組織は単に政府に要求するだけでなく代替案を提示し、ONGの自助的住宅建設支援の経験は政府の住宅政策に新たな方向性を付与した。また被災者委員会は、倒壊建造物の政府接收を中止させて居住者がもとの場所にとどまることを認めさせるなど、住民要求を代弁して政府の再建計画案に大幅な変更を加えるのに成功した。市民組織と政府の交渉は比較的公正、効率的に行われ、再建支援は政治的恩顧というより、市民の権利として認識されていった。前述のCONAMUPのケースは、このような大規模災害時には行政との協力が市民組織にとって不可欠であることを示唆している。事実、ONG資金はカトリック教会・連邦政府に比べるとはるかに少なく、ONGが政府から完全に自律した社会空間を創出するというユートピアの考えは挫折し、物資の不足は自助住宅建設が草の根自治の基礎であると考えていた人々を失望させた。政府が4万4000戸の住居を短期間に建設したのに対して、ONGの建築戸数は数千にとどまった（L. Hernandez & J. Fox, pp. 194-195）。だが行政が全被災者をカバーできたわけではない。とりわけ、パトロン-クライアント関係を拒否した地域では復興施策の適用が後回しにされたため、国内外の支援と専門家（大学建築学科の教

員・学生)の協力をえて、独自に自助建築が行われた。こうした活動を調査した天野・土肥は、それを単なる住宅供給でなく、「コミュニティを形成し、必要なサービスを自らの手で構築する過程」と捉え、政府主導プロジェクトとの根本的違いを指摘する。しかし興味深いことに、80年代には政府から自律して活動を行ってきた住民組織も、90年代に入ると政府とのパートナー関係を構築し始める(天野・土肥、pp. 60-61)。

震災復興に関わる組織の多くは、その目的を達成し、あるいは達成できないまま、解散した。市民の連帯意識は震災という極限の条件下で生じたものであり、その条件がなくなっても、同じ意識が継続するものかどうかは疑わしい。またどの程度、市民組織と政府の関係が旧来のパトロン-クライアント関係から対等なパートナーシップへと移行したのかも定かではない。しかし、85年以降に市民組織の活動が活発化したという事実を照らして、この地震が触媒となって意識変化が起きたことは間違いない。

### (3) 1988年大統領選挙と市民の意識変化

70年代から野党の選挙参加機会が拡大されるなど政治開放への兆しが現れるが<sup>10)</sup>、不正が常套手段と化していた選挙への関心は低かった。しかし80年代には選挙の重要性が認識され始め、民主化要求は公正な選挙の実施要求へと収斂していく。

1939年に北部チワワ州で誕生した国民行動党(Partido Acción Nacional: PAN)は、北部企業家、カトリック教会の支援を受けつつ活動を続けていたが、野党第一党とはいうもののその勢力は限定的で、PRIに一党独裁の非難をかわす口実を与えてきたにすぎない<sup>11)</sup>。ところが、PANは1983年にチワワ州で最も重要な州都およびシウダ・ファレスの市長選挙で勝利し、続いて1986年の同州知事選挙でも実質的な勝利を収めた。PRIは野党市長の誕生は容認したが、知事についてはそれまでどおりの不正工作によって選挙結果を覆し、PRI候補を就任へと導いた。この選挙結果の改竄は大きな反響を呼び、PANだけでなく知識人も世界に向けて新聞紙上に抗議声明を発信した(E. Krauze, pp. 765-769)。このように選挙での野党勝利が現実味を帯びるにつれ、公正な選挙の実施が具体的な要求として浮上し、求心力を強めていった。また、PANの躍進は選挙への無関心を貫いてきた左派にも衝撃を与え、変革手段として選挙が見直されることになった。

PRI内部でも民主化への動きが始まる。メキシコでもっとも人気の高いラサロ・カルデナス元大統領(Lázaro Cárdenas: 1934-1940)の子息クアウテモック・カルデナス(Cuaúhtemoc Cárdenas)が、党内独立派ムニョス・レド(Porfirio Muñoz Ledo)などとともに、民主化を求める「民主的潮流」(Corriente Democrática)を結成した。やがて一派は離党して国民民主戦線(Frente Nacional Democrático)を設立し、1988年大統領選挙にカルデナス候補を擁立する。得票率はPRI候補サリーナス48.8%、カルデナス29.9%、PAN候補クロティエル(Manuel Clouthier)19%であった。しかしカルデナスは4州でサ

リーナスを破り、連邦区での得票は4分の3に達した。また、半数改選の上院でもカルデナス同盟は7議席を獲得し、上院のPRI独占に終止符を打った。同時に行われた下院選挙では、PRIは500議席260議席を確保しただけで、憲法改正に必要な3分の2に及ばず、カルデナス支持政党議席数は139、PANは単独で101議席を占めた。この選挙では集計途中でコンピューターが故障するというハプニングがあり、投票日から6日後にようやく最終結果が発表された。誰の目にもPRIの不正は明らかであった。野党候補者は政府発表を認めず、一斉にPRIを糾弾したが、結局、サリーナスが大統領に就任し、PRI体制が継続した (V. K. Chand, pp. 47-48)。

1989年、国民民主戦線はPRIを離党したグループ、メキシコ社会党などの独立系左派政党、左派系社会運動代表などから構成される民主革命党 (Partido de la Revolución Democrática: PRD) に再編される<sup>12)</sup>。中央政治だけでなく地方政治においても、中道右派PAN、中道左派PRDがPRIの寡占を切り崩していった。1988年には北部バハカリフォルニア州でPAN候補が勝利し、初の野党知事が誕生した。サリーナス政権はPANの勝利に比較的寛大であったが、PRDには対決姿勢で臨み、その都度大規模な抗議行動が起きた (V. K. Chand, pp. 60-61)。こうして、80年代初めまでの安定したPRI支配はわずか10年間にPRI、PAN、PRDの三党競合へと変貌を遂げたのである。

中道左派から中道右派までの三つの選択肢の出現により、1980年代に政治に対する国民の関心は一気に高まる<sup>13)</sup>。それは投票率の上昇にも表れ、1988年大統領選挙の50%から、91年中間選挙65.4%、94年大統領選挙では77.7%と、1914年来の最高を記録した (V. K. Chand, p. 51)。他方、選挙不正が国家と社会の間の最も深刻な問題として強く認識されるようになり、市民組織による選挙監視が始まった。監視活動は1994年大統領選での市民行動 (Alianza Civil) の組織化で頂点に達するが、それについては第3期で詳述する。

#### (4) サリーナス改革とコンベルヘンシア

サリーナスは経済再建に取り組むべく、1989年に増収を目的とする税制改革に着手する。それは①企業に対する2%の資産税の導入、②小額納税者、特別税基準に関する特別規定の廃止、③脱税罰則の強化を柱としていたが、とくに②が市民組織、ONGの強い抵抗を招いた。なぜなら、通常の納税法人25万に対して、実に150万が特別規定の対象 (大半が小企業あるいは自営業) として、活動に準じて税優遇・免除を享受していたからである (C. Elizondo, pp. 177-181)。先に述べたように、市民組織、ONGの大半は法的には市民団体 (A.C.) あるいは民間支援団体 (I.A.P.) に属し、これらの団体は家賃支払い分の控除、その活動に対する2%課税の免除を受けていた。市民団体および野党は強く抗議するが、法案は議会を通過した (S. Aguayo y L. P. Parra, p. 31)。

こうした事態を受けて、1990年6月政府系福祉機関と、メキシコ民間セクターやカトリ

ック教会から支援を受けている ONG の間で全国的な会合が開かれ、新税法上のステータス、極貧問題などが議論された。この集会はより独立志向の強い ONG の目には、政府、カトリック教会、民間セクターが新たな関係を構築し、その優位を確立しようとする動きに映った。不安を募らせた 75 を超える左派系 ONG 代表は 1990 年 8 月に会合をもち、新たな協調の可能性を探った。そこで、「民主主義を求める市民組織連合」(Convergencia de Organizaciones Civiles por la Democracia、以下コンベルヘンシアとする)が発足する。第 2 回全国集会には 120 の ONG が参加し、非営利団体としての位置づけを求める税法の代替案を作成した。この提案は議会で等閑に付されたが、政府に対する圧力は続き、1991 年 2 月に特定セクターに対する特別免税措置が認められ、さらに 1993 年 12 月には民間支援団体 (I.A.P.) および市民団体 (A.C.) も一定条件のもとで税制上の優遇を回復した (L. Hernandez & J. Fox, p. 200, G. Pérez-Yarahuán y D. García-Junto, pp. 461-463)。同時にコンベルヘンシアは他のネットワークとも協力し、選挙監視活動や情報開示を求めていった。

80 年代市民組織の特徴の一つは、紛争の続く中米諸国からの難民の急増によって、人権 ONG がプレゼンスを強めたことである。1984 年にはメキシコ人権アカデミー (Academia Mexicana para Derechos Humanos: AMDH) が発足し、難民の権利防衛と中米諸国の人権グループ支援にあたった (V. K. Chand, p. 206)。また、フランシスコ・デ・ビクトリア神父人権センター (Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Victoria)、プロ人権センター (Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez: PRODH)<sup>14)</sup> などカトリック系団体も組織された。1984 年にはわずか 4 つしかなかった人権団体が、1991 年には 60 を数えた (L. Hernandez & J. Fox, pp. 198-199)。しかし人権問題の重要性を政府に認識させたのは、国内人権団体の圧力というよりも米国の人権団体の動向であった。当時、サリーナス政権は米国、カナダと北米自由貿易協定 (NAFTA) 締結に向けて交渉を続けており、民主化の遅れ、人権侵害がこの交渉の障害になることを危惧していた。そのため、アメリカス・ウォッチがメキシコの人権報告を刊行するとの情報を得るやいなや、大統領の即断で 1990 年 6 月に国家人権委員会 (Comisión Nacional de Derechos Humanos: CNDH) を設置したのである。しかし動機は何であれ、国家が人権擁護を公的に認めたことは、人権 ONG 活動に拍車をかけた (S. Aguayo y L. P. Parra, pp. 32-33)。

サリーナス政権にとっての最優先課題は経済改革であったが、そのためには党内改革が不可欠であった。なぜなら、サリーナスを代表とする経済テクノクラートと旧来のセクター構造、組合組織と一体化した政治家、通称ディノザウルスの対立が顕在化していたからである。守旧派勢力を抑えるために、古い権力構造を解体する動きは、緩やかながらサリーナスの片腕であったコロシオ (Luis Donald Colosio) のもとで続けられた (E. Krauze, pp. 774-775)。また同政権下では、国営企業の民営化で得られた歳入が貧困撲滅を目的とした社会政策「国民連帯計画」(Programa Nacional de Solidaridad: PRONASOL) に充たさ

れた。PRONASOLは住民組織のイニシアティブによるプロジェクトに政府が資金・技術協力するという住民参加型プロジェクトで、従来のポピュリスト的ばら撒き政策とは異なった理念にもとづいていた。またそれは、PRI従来のセクター構造の上に張り巡らされたパトロン-クライアント関係を迂回し、住民組織と大統領を直結させる試みでもあった。PRONASOLに関しては否定的評価が多いが<sup>15)</sup>、市民組織形成の視点からみると、組織化とその活動の刺激剤になったといえる。

サリーナス政権は経済問題を解決するために経済近代化を最優先した。しかしそれを進める過程で、とりわけ北米自由貿易協定締結交渉とPRIの党内抗争が、副次的結果として市民組織の形成と活動を促すことになった。米国への配慮から野党PANの選挙での勝利を認めたり、人権擁護の姿勢を見せたりしたことは上述のとおりである。1982年から始まる改革は「反革命」と呼ばれ、それは1930年代のラサロ・カルデナス改革に匹敵する重要性をもつと指摘されることがある。競争原理にもとづくこの反革命は、競争に参加する能力に欠けるものにとっては状況をより厳しくするものであったが、同時にPRIの革命ナショナリズム、保護主義的経済開発モデルを破棄し、古いコーポラティズム構造の改革を目指すものでもあった (D. La Botz, p. 101)。デ・ラ・マドリヤサリーナスに市民組織を活性化し、民主化を推進しようという明確な意図があったわけではない。あったとしても、それは経済改革実現のための手段として位置づけられていたにすぎない。しかし、彼らの旧体制を崩そうとする試みや、不十分ではあれPRIが1977年以降、野党に対して行ってきた政治開放が、直接的・間接的に市民組織の活動に与えた影響を軽視することはできない。すなわち、メキシコの市民組織の台頭および市民の民主化要求は、PRIと対峙あるいは対立しているように見えるが、むしろPRIのイニシアティブによる体制変革努力との相互作用なかで進展したと見なすべきであろう。それらがなければ市民組織の形成はもっと困難で、その活動空間も限定されることになったであろう。

#### 註

- 1) 途上国ではONGが専門職中間階級の所得源となっていること、政府から様々な支援を受けていることが多いことなどから、利他主義、ボランティアズム、政府からの自律性という特徴を疑問視する研究者もいる (B. Torres, pp. 37-38)。
- 2) トペテ・エンリケスはA.C.、I.A.P.の他に財団法人をONGの範疇に加える (E. Topete Enríquez, p. 32)。またマルタ・トレス (Marta Torres, coordinadora del Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer, El Colegio de México) は筆者のインタビューで、A.C.、I.A.P.、協同組合がONGを構成すると説明した。トレスによれば、A.C.は5人以上のメンバーで登録できる。
- 3) 政治的自由度はFreedom Houseの定義にもとづき、自由な選挙、市民の自由の保障、複数政党から構成される議会など、政治権利および市民の自由を考慮して算出され、1-2が自由、3-5が部分的に自由、6-7が自由なしと区分される。ラテンアメリカ諸国の民主化度と人口当りのONG数は次表のとおりであるが、ラテンアメリカ諸国に関するかぎり、フィッシャーが指摘するような明確な相関関係は認められない。それはもっともランキングの低いハイチでさえも途上国全体では中の下に位置し、ラテンアメリカ地域には政治的自由度低位国がないことに起因しているものと考えられる。フィ

表 政治的自由度とONG数、人間開発指数

国名	ONG数	自由度	HDI	順位 (HDI)	国名	ONG数	自由度	HDI	順位 (HDI)
自由度高位国					エルサルバドル	127.27	3.0	0.706	104
コスタリカ	96.97	1.5	0.805	43	ホンジュラス	17.92	3.0	0.638	116
チリ	50.72	2.0	0.811	38	パラグアイ	50.64	3.5	0.740	90
ウルグアイ	33.23	2.0	0.831	40	ドミニカ共和国	18.59	3.5	0.727	94
アルゼンチン	21.15	2.5	0.844	34	コロンビア	39.50	4.0	0.772	68
エクアドル	27.27	2.5	0.732	93	メキシコ	6.76	4.0	0.796	54
パナマ	12.00	2.5	0.788	57	ニカラグア	73.17	4.0	0.635	118
自由度中位国					ペルー	41.48	4.5	0.747	82
ボリビア	74.65	3.0	0.653	114	グアテマラ	70.00	4.5	0.631	120
ブラジル	9.80	3.0	0.757	73	ハイチ	21.16	5.0	0.471	146
ベネズエラ	16.79	3.0	0.770	69	その他 キューバ			0.796	55

\* ONG数は人口100万人当りの数値

\* 人間開発指数および順位は2000年の数値

(出所) J. Fisher. 1998, p. 162, PNUD, pp. 153-155から作成。

ッシャーは組織数が民主主義の十分条件でない」と指摘しているが、ラテンアメリカでは政治的自由度は国連開発計画の人間開発指数（HDI）と相関し、ONG数は民主度の比較的高い国だけでなく、人間開発指数が低い国でも多くなる傾向が認められる。

- 4) この期の都市住民組織のなかでは、オアハカ州フチタンの「地峡地区労働者・農民・学生連合」(Coalición de Obreros, Campesinos y Estudiantes del Ismo) が、1973年の結成以来、選挙に積極的に関与した。ただし77年までは政党登録が認められなかったため、その活動は選挙不正批判、非民主的慣行批判などに向けられた (V. Bennett, pp. 245-246)。
- 5) カトリック系ONGには住民組織の内部平等性および小規模性を重視する傾向があったが、その結果、内部格差が生じると生産プロジェクトが放棄されたり、組織間協力を消極的であったりして、活動が制約されることにもなった (L. Hernandez & J. Fox, pp. 192-193)。
- 6) 両者の歩み寄りの努力はごくわずかながら、左派系ではメキシコシティ民衆地区連合 (Union of Popular Neighborhoods)、教会系ではイエズス会社会委員会 (Social Commission) などで見られた (L. Hernandez & J. Fox, p. 193)。
- 7) 対象を女性に限定したONGの設立は1970年代には年1つのペースであったが、1984年来急増し、1984、87、90年には毎年10組織が誕生した。またそれらは1995年の調査時に活動を継続していた (M. L. Tarrés. 1998, p. 135)。
- 8) 80年代には震災復興のためのネットワーク、人権・政治権利擁護のためのネットワークの他に、相互扶助フォーラム (Foro de Apoyo Mutuo)、メキシコ児童支援協力 (Colectivo Mexicano de Apoyo a la Niñez: COMEXANI) なども組織される。このようなネットワークは、集団運営、合意による決定、委託による合意の実践といったONG固有の政治文化を特徴としていた (S. Aguayo y L. P. Parra, pp. 31-32)。
- 9) メキシコの反原子力運動は1981年ミチョアカン州での原子炉技術センター建設反対運動に始まる。その後、1977年から建設が始まっていたベラクルス州でも学生、先住民、女性、教会を中心に反対運動が強まった。ベラクルス州ラゲーナ・ベルデ原子力発電所の稼働は阻止できなかったが、79年スリーマイルズ、86年チェルノブイリ原発事故を機にメキシコでも反原発運動が大きな展開を見せ、開発政策を修正した (D. La Botz, pp. 75-80)。その後新規建設はなく、現在稼働中の原子力発電所はラゲーナ・ベルデのみである。
- 10) もっとも重要な政治開放は1977年12月連邦選挙法の改正である。選挙で候補者を擁立するための条件が緩和され、労働者社会党 (Partido Socialista de Trabajadores: PST)、共産党 (Partido

Comunista Mexicano: PCM)、メキシコ民主党 (Partido Demócrata Mexicano: PDM) が公認された。また下院議席数が400に増え、300議席が全国300の選挙区からの選出、100が比例代表に割り当てられた。この300選挙区は現在まで継続している。さらに86年の改正によって比例代表議席は200に増えた。比例代表議席の拡大は下院での少数野党議席確保を促進した (C. Sirvent, pp. 38, 73-76, 240-243)。

- 11) PANの大統領選での得票率は64年11.0%、70年13.8%、76年は候補者擁立せず、82年16.0% (C. Sirvent, p. 198)。下院議席数は400議席中79年43、82年51、85年41であった (S. Gómez T., pp. 70-71)。
- 12) 1988年選挙でカルデナス候補を支援したのは、正統メキシコ革命党 (Partido Auténtico de la Revolución Mexicana: PARM)、人民社会党 (Partido Popular Socialista: PPS)、労働者社会党 (Partido Socialista de Trabajadores: PST-Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional: FCRN 国家再建カルデナス戦線と名称変更)、メキシコ社会党 (Partido Mexicano Socialista: PMS) などであった。なかでもPMSは党内での議論の末、独自候補擁立を断念してカルデナス支持を決定した。PMSの参加によって、カルデナス陣営は中道から左へぶれた。選挙後、PARM、PPS、PSTはもとのPRI系政党にもどり、PRDには加わらなかった。PRDが正規に政党登録するには二つの方法があったが、PRDはPMSの政党登録を譲りうける道を選択した。PMSがPRDに吸収された結果、独立系左派の主要部分が消滅し、大衆政治運動としての社会主義が終焉した (V. K. Chand, pp. 47-59, D. La Botz, pp. 92-93, 122-124)。
- 13) 1980年代に実施された世論調査は、市民の政治関心の高まりと現状変革指向を示している。選挙5週間前に実施されたギャロップ調査では、63%が「メキシコ政治制度の変革が必要であり、そのために野党候補者をもっと勝利すべきである」と答えただけでなく、PRI体制下で続いた大統領による次期候補 (事実上の時期大統領) 指名の慣行 (いわゆる *dedazo*-名指し) についても、その継続を望む回答は4%にすぎず、22%が「PRI全国集会で」、61%が「党員全員の選挙によって」選出されるべきと答えた (V. K. Chand, pp. 64-69)。
- 14) プロ人権センターは1988年設立。2001年には国連諮問組織として承認された (<http://www.sjsocial.org/PRODH>)。
- 15) PRONASOL評価については、そのカバー範囲の広さと、ターゲッティング、決定・実施への住民参加、公共投資に関する州・地方自治体の権限強化などの新たな試みを肯定的に捉える立場もあるが、とくに88年選挙で野党票の多かった地域に重点的配分がなされたことから、政治色の強いばら撒きであるといった否定的な見方のほうが一般的である (畑, pp. 86-93)

#### 参考文献

- Acosta León, Amelia y Elizabeth Bautista López. 2001. “¿Qué son las ONG?” *Trabajo Social nueva época* 2 (primavera), 4-9.
- Aguayo Quezada, Sergio y Luz Paula Parra Rosales. 1997. *Las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos en México: entre la democracia participativa y la electoral*. México, D.F.: Academia Mexicana de Derechos Humanos.
- Avila Romero, Carlos. 2001. “Fortalecimiento institucional, los nuevos retos y desafíos profesionales para las ONG de cara a futuro.” *Trabajo Social nueva época* 2 (primavera), 16-23.
- Bennett, Vivienne. 1992. “The Evolution of Urban Popular Movements in Mexico between 1968 and 1988.” In *The Making of Social Movements in Latin America*, edited by Arturo Escobar and Sonia E. Alvarez. Boulder, Colo.: Westview Press, 240-259.
- Bennett, Vivienne. 1998. “Everyday Struggles: Women in Urban Popular Movements and Territorially Based Protests in Mexico.” In *Women's Participation in Mexican Political Life*, edited by Victoria E. Rodriguez. Boulder, Colo.: Westview Press, 118-130.
- Bizberg, Ilán. 2003. “Transition or Restructuring of Society?” In *Mexico's Politics and Society in Transition*, edited by Joseph S. Tulchin and Andrew D. Selee. Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 143-175.

- Chand, Vikram K. 2001. *Mexico's Political Awakening*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press.
- Elizondo, Carlos. 1994. "In Search of Revenue: Tax Reform in Mexico under the Administrations of Echeverría and Salinas." *Journal of Latin American Studies* 26 (1), 159–190.
- Fisher, Julie. 1993. *The Road from Rio: Sustainable Development and the Nongovernmental Movement in the Third World*. Westport, Conn.: Praeger.
- Fisher, Julie. 1998. *Nongovernments: NGOs and Political Development of the Third World*. West Hartford, Conn.: Kumarian Press.
- Gómez Tagle, Silvia. 2001. *La transición inconclusa: treinta años de elecciones en México*. México, D.F.: El Colegio de México.
- González Guzmán, Rubén y Tomás Pérez Alvarado. 2001. "ONG: aproximaciones a un concepto." *Trabajo Social nueva época* 2 (primavera), 24–29.
- González Montes, Soledad. 1999. "Los aportes de las ONG a la salud reproductiva en México". En *Las organizaciones no gubernamentales mexicanas y la salud reproductiva*, coordinado por Soledad González Montes. México, D.F.: El Colegio de México, 15–51.
- Hernández Navarro, Luis. 1995. "Notas sobre las ONG, la democracia y el desarrollo." *El Cotidiano* 71 (septiembre), 86–91
- Hernandez, Luis, and Jonathan Fox. 1995. "Mexico's Difficult Democracy: Grassroots Movements, NGOs and Local Government." In *New Paths to Democratic Development in Latin America: The Rise of NGO-Municipal Collaboration*, edited by Charles Reilly. Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 179–210.
- Krauze, Enrique. 1997. *Mexico: Biography of Power, a History of Modern Mexico 1810–1996*. New York, NY.: Harper Perrenial.
- La Botz, Dan. 1995. *Democracy in Mexico: Peasant Rebellion and Political Reform*. Boston, Ma: South End Press.
- Lamont Cortazar, Ma. Alejandra. 1996. "Las organizaciones no gubernamentales: jóvenes pero maduras." *Trabajo Social* Núm. 15, 43–45.
- Meyer, Carrie A. 1999. *The Economics and Politics of NGOs in Latin America*, Westport, Conn.: Praeger.
- Morgan Colón, Humberto. 2001. "Las ONG, entre el autoritarismo y la esperanza de un desarrollo social más humano." *Trabajo Social nueva época* 2 (primavera), 58–63.
- Pérez-Yarahuán, Gabriela y David García-Junco. 1998. "¿ Una ley para ONG en México ?" En *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica*, coordinado por José Luis Mendoza. México, D.F.: Academia Mexicana de Investigaciones en Políticas Públicas y Miguel Angel Porrúa, 451–488.
- Pliego Carrasco, Fernando, coordinador. 2001. *Panorama de las organizaciones no gubernamentales de la Ciudad de México*. México, D.F.: Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Autónoma de México.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2002. *Informe sobre desarrollo humano 2002*. Madrid: Mundi-Prensa Libros.
- Reilly, Charles A. 1995. "Public Policy and Citizenship." In *New Paths to Democratic Development in Latin America: The Rise of NGO-Municipal Collaboration*, edited by Charles Reilly. Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 1–27.
- Salas Valenzuela, Monserrat. 1999. "La red por la salud de las mujeres del D.F." En *Las organizaciones no gubernamentales mexicanas y la salud reproductiva*, coordinado por Soledad González Montes. México, D.F.: El Colegio de México, 173–193.
- Sirvent, Carlos. 2002. *Partidos políticos y procesos electorales en México*. México, D.F.: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM y Miguel Angel Porrúa.
- Tarrés, María Luisa. 1996. "Espacios privados para la participación pública: algunos rasgos de las ONG

- dedicadas a la mujer". *Estudios Sociológicos* XIV (40), 7-32.
- Tarrés, María Luisa. 1998. "The Role of Women's NGO in Mexican Public Life". In *Women's Participation in Mexican Political Life*, edited by Victoria E. Rodriguez. Boulder, Colo.: Westview Press, 131-145.
- Tarrés Barraza, María Luisa. 1999. "Las organizaciones del movimiento de mujeres en la reforma política." En *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*, coordinado por Alberto J. Olivera. México, D.F.: El Colegio de México, 217-257.
- Topete Enríquez, Estrella. 2001. "La participación del trabajador social en el fortalecimiento y evolución de las organizaciones de la sociedad civil En México." *Trabajo Social* nueva época 2 (primavera), 30-39.
- Torres, Blanca. 1998. "Las organizaciones no gubernamentales." En *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica*, coordinado por José Luis Mendoza. México, D.F.: Academia Mexicana de Investigaciones en Políticas Públicas y Miguel Angel Porrúa, 35-61.
- Victoria, Carlos San Juan. 1999. "Tendencia de la sociedad civil en México: la puja del poder y la sociedad a fin de siglo." En *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*, coordinado por Alberto J. Olivera. México, D.F.: El Colegio de México, 157-216.
- 天野裕、土肥真人. 2003. 「メキシコシティにおけるコミュニティベースの震災復興活動」『建築雑誌』 Vol. 118, No. 1505 (5月号), 60-61.
- 畑恵子. 2001. 「メキシコ低所得層における女性労働の変容と社会政策」宇佐見耕一編『ラテンアメリカ福祉国家論序説』(研究双書No. 515) アジア経済研究所, 69-106.