

〈研究論文〉

歴史的制度論から見たアルゼンチンと ベネズエラの経済政策の転換

Rethinking the Transformation of Economic Policies in Argentina and Venezuela from Historical Institutional Framework

アジア経済研究所 宇佐見耕一・坂口安紀

Koichi USAMI and Aki SAKAGUCHI (Institute of Developing Economies)

Abstract:

This study analyzes the continuity of ISI and neoliberal policies in Argentina and Venezuela from the historical institutionalist view. In the case of ISI in both countries, the positive feedback mechanism was found in the political process which strengthens the path dependency. On the contrary, the neoliberal policies were maintained for over 10 years in Argentina while in Venezuela the same policies were not sustainable. The neoliberal policies were sustained by the political alliance which supported the path dependency of the policies in Argentina, while the political fragmentation in Venezuela impeded the formation of a new political alliance to support the neoliberal policies.

はじめに

ラテンアメリカでは 21 世紀に入り多くの左派政権が誕生した。中でもアルゼンチンのキルチネルおよびクリスティーナ政権とベネズエラのチャベス政権は、その反新自由主義的主張と政策から急進左派政権と見られている。両政権下では社会政策などにより貧困削減や格差縮小などの成果が見られる一方、経済成長率の低下や財政赤字の拡大などマクロ経済が悪化している。CEPAL の予測によると、2014 年の経済成長率はベネズエラにおいてマイナス 0.5 パーセント、アルゼンチンでは 0.2 パーセントと域内最低となっている¹。このようにマクロ経済が悪化し、経済政策の見直しが必要と思われる状況にあっても、両国政府は急進的な経済政策を維持あるいはむしろ拡大している。

マクロ経済が危機的状況にあるにもかかわらず経済政策が見直されずに継続される事例は、両国の歴史上いくつか先例がある。両国では輸入代替工業化（以下「ISI」）政策が80年代経済危機のさなかでも基本路線は維持されていた。またアルゼンチンでは90年代に新自由主義改革が進められ、90年代後半には既に成長率は低下し失業が増大していたにも関わらず、新自由主義改革は継続され、それが転換されたのは2001~02年の経済危機後であった。一方ベネズエラでは89年に新自由主義改革が導入されたものの徹底されず、90年代を通して経済政策の動揺が見られ、チャベス政権下で終焉を迎えた。

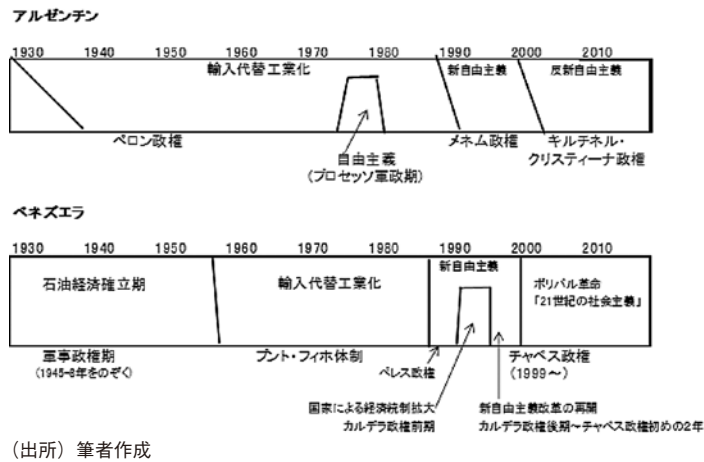
そこで、本稿ではISI、新自由主義、反新自由主義という類似の経済政策を採用してきたアルゼンチンとベネズエラにおいて、なぜ一方で経済政策の失敗が明らかになった後も当該政策が継続され、他方でそれが継続されなかったのかという課題に取り組む。事例としてアルゼンチンとベネズエラを選択した理由は、両国ではISI政策が長期間継続される一方で、新自由主義はアルゼンチンでは10年間継続されたがベネズエラでは短期に不徹底に終わったこと、そして現在両国がともに経済問題に直面しながらも急進的政策を堅持していることから、本稿の課題の比較分析対象として適切と考えられるからである。これらの課題へのアプローチとして、本稿では歴史的制度論の経路依存性に依拠して分析を進める。

第1節 経済政策の継続と断絶：歴史的制度論からの視角

アルゼンチンではISIは1930年代に始まり、90年にメネム政権により新自由主義改革が開始されるまで80年代経済危機の間も継続された。また90年代の新自由主義経済政策も、2001~02年の経済危機まで約10年間継続された。この経済危機を経て、アルゼンチンの経済政策は再び国家の役割を重視する政策に転換した。他方ベネズエラでは、50年代末から80年代までISI政策が採られていたが、89年に誕生した第2次ペレス政権が新自由主義改革を実行した。しかし国内諸セクターからの強い反発を受けて経済改革は頓挫し、チャベス大統領就任の2~3年目以降再び国家による経済介入を拡大させる政策に揺れ戻った。

こうした経済政策の転換を分析する視点として、政治的・経済的制度の継続と転換に関する分析が手がかりを与えてくれる。ピアソンを代表とする歴史的制度論の主流は、一定期間制度が継続した後に重大局面において大幅な制度転換が起こると想定する。それに対してMahoney & Thelen (2010) は、政治制度の転換は漸進的変化が継続的に発生することで起こると議論する。一方Levistky &

図1 アルゼンチンとベネズエラの経済政策の変遷の概念図



Murrillo (2013) は、ラテンアメリカの場合、O'Donnell (1997: 294-298) のように政治組織が分裂し制度が脆弱な状況において、制度は頻繁かつ大幅に転換する恒常的制度転換が見られると議論する。しかしアルゼンチンとベネズエラにおける経済政策の変遷を示した図1をみると、マホニーとセーレンの言う漸進的変化やレビツキーとムリージョの言う恒常的制度転換が常に見られるわけではなく、両国においてISIは数十年間継続していることがわかる。すなわち、経済政策の大枠は重大局面のあと大きく転換し、その後継続性をもつという、歴史的制度論主流派の議論に近い状況が見られる。他方、新自由主義政策に関しアルゼンチンでは問題を抱えながらも1990年から2001年まで10年以上継続されたが、ベネズエラでは新自由主義政策の後退と再開が見られた。これらのことから、両国においてISIはなぜ長期間継続したのか、また新自由主義経済政策はなぜアルゼンチンでは継続した一方ベネズエラでは定着しなかったのか、本稿の課題となる。

Pierson (1994:39-50) の歴史的制度論においては、既存の政策がその後の政策形成に影響し、その結果類似の政策が継続される経路依存性を強調している。彼によると既存の制度は、組織的利益や政策担当者にフィードバック効果をもたらすのみならず、有権者個人を特定の政策にロックインさせ、政府の活動に対する個人の認識にも影響を与えると論じる。彼は政治過程における経路依存性をより明確に議論するために、それを生じさせる「正のフィードバック」をもたらす以下4つの政治過程を指摘する (ピアソン [2009: 38-51])。

- ①政治の集合的性格：ある制度が安定するまでは大きな物質的ないしは文化的な資源が必要になるという「初期費用の高さ」や、敗者になった場合のコストが非常に高つくためにアクターは他者を意識しながら自らの行動を調整し続けるという「調整期待」などが、既存の制度の経路依存性をもたらす。
- ②稠密な諸制度の存在：制度と政策は個人や組織の専門技能への投資を促し、他者との関係を深めさせ、特定の政治・社会的アイデンティティを発展させる。その結果理論上ありうる他の選択肢より既存の制度配置の方が魅力的となる。
- ③権力の非対称性：有利な立場にあるアクターが自己に有利な形でルールを設定し、相手の政治行動能力を減少させる。その結果、現在（または過去から現在にかけて）優勢なアクターのもと作られた制度は、変更されにくい。
- ④政治の複雑さと不透明さ：複雑で不透明な社会的文脈において、アクターは情報を既存のイデオロギー等の「精神地図」のフィルターにかけて認識するため、行動にバイアスが生じる。そのような状況でイデオロギー、政府に関する多様な認識や政治集団や政党の志向など、政治に関する基礎的見解は、ひとたび確立すると持続する。

本論においても政策の経路依存性を説明するにあたり、これら4つの点に焦点をあて、政治過程における正のフィードバックを個別に確認し、経路依存性による制度の自己強化がみられたケース（ISI期のアルゼンチンとベネズエラ、および新自由主義期のアルゼンチン）と、それが見られなかったケース（新自由主義期のベネズエラ）を比較検討する。

第2節 ISI政策

1. アルゼンチンの事例

(1) ISI政策の形成過程

アルゼンチンでISI政策が制度化されるきっかけは、1929年世界恐慌と第二次世界大戦という重大局面である。この重大局面は、一次産品の輸出を減少させ、その結果工業製品の輸入困難が続いた。それはアルゼンチン政府にとって経済政策の選択肢から自由主義政策を排除するものであった。自由主義貿易を主張するグループの筆頭は大土地所有者層で構成されるアルゼンチン農牧協会であり、同協会は基本的に今日に至るまで政府の経済規制に反対してきた。しかし1930年成立のウリブル軍事政権により、翌31年1月の大統領令で国家産業振興委員会

が設立され、工業振興策や農業多角化の提言が政府に対してなされ、同年2月には恐慌による関税収入の低下を補填するために関税が引上げられた²。これらは、ISI政策の始まりとみなすことができる。その後も、農牧産品輸出関連の既得権益との結びつきが強いとされるフスト、オルティス両政権下においてさえ、穀物委員会や食肉委員会の設置など、経済過程に対する国家介入(Ferrer [1996:233])が強まった。そしてなによりも第二次世界大戦による欧米工業製品の輸入困難という状況が、製造業にとってよき保護措置として機能したと指摘されている(Ferrero [1980:145])。ISIに伴う中間財や資本財輸入の原資は、農牧産品輸出により賄われていたが、軍政末期の1946年に穀物と食肉を生産者から購入しその輸出を独占する貿易院が設立された。これにより一次産品生産部門から都市労働者や工業部門に国家を介在して資金を移転させる制度が確立された(Rock [1987: 273-274])。ペロン政権崩壊後に貿易院の役割は縮小し、1963年に穀物委員会に改組されたが、一次産品部門から工業部門への資金移転は、一次産品輸出に対する輸出税というかたちで継続された。

(2) ISI政策の経路依存性を支えるメカニズム

ISI初期に工業化を主張した筆頭は、アルゼンチン工業連盟であった(宇佐見 [1996])。また1943年成立の軍事政権下で最初の工業振興に関する政令14,630号が制定され、工業化のための資金を融資する工業銀行が設立されるなど、軍もISI推進の中心的グループとなった。軍内部には1933年にサビオ将軍が『工業総動員論』を著すなど、1930年代から国防力の強化にとって工業化が必要と考えるグループが存在していた(Savio [1933])。

1946～55年には、軍出身で労働組合の支持を受けたペロン政権により第一次、第二次5カ年計画が施行され、政府がより深くISIに関与するようになった。これら5カ年計画には、特定の産業の振興政策が盛込まれていた。特定の産業や地域を対象とした産業振興政策は80年代末まで形を変えて継続した。ポピュリスト政党に分類されるペロン党とそれを支持する労働総同盟(CGT)が、ISI推進派の中心的役割を果たした。1940年から60年にかけて就業人口における工業部門比率は28パーセントから36パーセントに上昇している(Waisman [1987:60])。都市雇用労働者の増大は、大きな国家とISIから恩恵を受ける組織労働者の人口も増大させた。

1955年成立のアランブル軍事政権においても、経済顧問にISIの提唱者プレビッシュが就任し、同政策は継続された(Prebisch [1956])。58年に大統領に

就任した急進党（UCR）のフロンディシは、就任以前から一次産品依存経済に批判的で、重化学を中心とした工業化促進や生活水準向上による国内市場の拡大を唱えていた。同政権では、ISIの深化を図る目的で、ISIの枠内で資本財部門や中間財部門において外資導入を図る法律が制定され、また国内産業保護・育成のための国家産業振興審議会が設置された（宇佐見 [1988: 339-342]）。

このように1960年代までに、政治の主要アクターの多くがISIより利益を受け、同政策を推進しており、そのための保護関税、工業銀行や産業育成政策に代表される諸制度が構築されていった。それらを支持したのは、2大政党（ペロン党と急進党）、軍、労働組合であり、今日に至るまでそれらの組織は存在している。2大政党はそれ自身、国民、労働組合や産業界からの支持獲得のためにISIを維持・発展させ、軍は国防力強化の観点からISIを強化し、労働組合は労働者の雇用と賃金の確保のため同制度を支持した。そこには、ISIを推進することにより、各アクターが利益を受け、結びつくというメカニズムが形成された。またイデオロギー面でも各アクターはISIの推進を共有していた。それは、冒頭で述べた政治の集合的性格や制度的側面において、イデオロギーすなわち社会的解釈という政治過程にISIを維持・促進させる正のフィードバックのメカニズムがあることを示している。このように、1930年代以降第二次世界大戦という重大局面を契機に採用されたISIは、自己強化メカニズムを構築していった。

(3) ISIの経路依存性を示す事例

こうして構築されたISI政策という制度には強い経路依存性があったことは、以下三つの事例からも示される。一つは1970年代のプロセッソ軍政期の経験である。プロセッソ軍政では経済悪化に対する代替案として、貿易や金融の自由化といった自由主義経済政策が採られた。しかし金利上昇による自国通貨高と貿易赤字の中、82年には保護関税が再導入されるなどISIの制度が復活した（宇佐見 [1991:86-89]）。その時の軍人大統領ビニョーネは回想録の中で、「経済危機に関して諸政党から構成される会議は、軍政の政策とは反対の解決案を提案した。こうした流れに抗することは政治的に困難であり、経済相を交代させた」と述べている（Bignone [1992:130-131]）。また、自由主義経済政策を推進したプロセッソ軍政も、地域開発や国防関連産業の振興を定めた産業振興の法律21608号を77年に制定しており、国防関連分野においてはISIを放棄しなかった。ISIが制度化されて以降、上述したようにプロセッソ軍政以外の政権下の各組織はISIを支持し、その軍でさえISIを完全には放棄できなかった。すなわちこれは、ひ

とたび制度が成立すると各アクターが既存の ISI という政策を前提とした上で自らの利益を判断するため、理論上ありうる他の選択肢より ISI を選択するというように、稠密な諸制度の存在が正のフィードバックのメカニズムをもち、経路依存性を生じさせていた事例とみなすことができる。

二つめは、ティエラ・デル・フエゴ島のオーディオ家電産業の事例である。プロセッソ軍政期には、前述したように関税引下げや輸入規制の廃止により、既存のオーディオ産業は輸入競争で打撃を受けていた。72年制定の法律 19,640号で、同島はオーディオ製品に関する保税加工区に指定された。輸入競争にさらされた生産者はこの制度を利用して同島でオーディオ製品の組立生産を開始し、多くの企業が集積した。同島での生産コストは割高であるにも関わらず、軍政終結後もオーディオ家電生産は続いている。同島のオーディオ家電産業に対する恩典供与については、83年の民主化以降も同島の急進党知事、同島出身の急進党、ペロン党両党の下院議員も、その継続を政府に要望した。こうして、経済合理性の乏しい状況にもかかわらず同島のオーディオ家電産業は軍政から民政移管した後も継続されることとなった（宇佐見 [1991: 83-102]）。これは、ISI が総合的に経済的合理性に乏しい状況下でも、それを放棄すると選挙で敗北するため、政党は他の代替案を出せないという政治の集積的性格に起因する正のフィードバックのメカニズムと、それを背景とした経路依存性が見出せる事例である。

三つめは、80年代経済危機の中の事例である。83年には民政移管し、急進党のアルフォンシン政権が成立した。しかし80年代のアルゼンチンは前政権から引き継いだ累積債務問題に端を発した高インフレと低成長という「失われた10年」と呼ばれる経済危機を迎えた。アルフォンシン政権は、84年に688パーセントに達するインフレを沈静化させることを主目的にアウストラル・プランという政策を85年6月に施行した。同政策はISI政策の枠組みを急変させない替りに賃金・物価凍結というショック療法によりインフレを沈静化させようとしたため、ヘテロドクス・タイプの安定化政策と呼ばれた（Manzetti and Dell'Aquila [1988:6-21]）。アウストラル・プランは、既存のISIの制度改革を回避しつつ、インフレを沈静化させようとした政策であった。しかし、その後インフレが再燃したため同政策は3度にわたり名前を変えて繰り返されたもののインフレは収束せず、89年には5000パーセント近いハイパーインフレに至る。同政策失敗の要因は各種指摘されているが、最大の要因は構造改革が進まず財政赤字が削減されなかった点にある（Muro de Nadal [1997:298-301]）。アウストラル・プラン発表後、製造業、金融界、流通業界や穀物商社など産業界は政策への支持を

表明した (*La Nación*, 15, 19 y 22 de junio de 1985)。他方労働組合は賃金の凍結に対して警戒感を示したものの、直ちにストなどの実力行使はしなかった (*La Nación*, 15, 17, y 19 de junio de 1985)。これも、ISI の継続が総合的に困難な状況に陥っても、ISI という制度の複雑さと不透明さに起因する正のフィードバックのメカニズム及びその下での経路依存性が見られた事例である。

2. ベネズエラの事例

(1) ISI 政策の形成過程

ベネズエラでは 20 世紀前半は複数の軍事政権が続いた。とりわけ石油開発の開始期に長期独裁をしいたゴメス (1908-35) と、都市インフラ整備を近代化政策の中心に据えたパレス・ヒメネス (1952-58) は、石油輸出と工業製品輸入へ依存し、通貨高や米国との通商協定など国内工業生産に不利な状況に対して是正策をとらなかった。石油依存からの脱却をめざして ISI を主張したのは、それら軍事政権に対峙した民主化勢力であった。

1958 年によりやく民政移管に成功した民主行動党 (AD) は、「工業化政策の原則宣言」を發表し (Lucas [2006:65])、「石油の種を蒔く」 (*sembrar el petróleo*)³ をスローガンに ISI 政策を打出した。政策内容は、関税保護、原材料や資本財に対する関税免除、低金利での工業融資とそのため公的金融機関の設立、国産品購入促進運動などである。米国製品の輸入に対しては、同国との相互通商条約により関税引上げができないため、主に輸入許可などの数量制限が採られた (Purroy [1982:227])。国家開発戦略を策定する調整企画庁 (Cordiplan) が設置され、同庁は政権ごとに数年次の ISI を柱とする国家計画を策定した。さらに天然資源が豊富なグアヤナ地域で資源加工産業の育成を目的にグアヤナ開発公社 (CVG) が設立され、70 年代にはその傘下に製鉄、アルミ精製など多数の中間財産業の国営企業が設立された。また「石油の種蒔き」(石油収入を他産業に投資) の担い手として、ベネズエラ勸業公社 (CVF)、ベネズエラ工業銀行 (BIV)⁴、ベネズエラ投資基金 (FIV)、工業融資基金 (Foncrei) などが設立された。

(2) ベネズエラの ISI 政策の経路依存性を示す事例

ベネズエラの ISI 政策は 1958 年以降 30 年以上にわたり維持され、経路依存性があったと言える。中でも 2 つの事例が、同政策が問題を抱えていることが明らかであったにも関わらず継続された、すなわち「粘着性」をもっていたことを示している。第一に、60 年代後半には消費財部門の輸入代替がほぼ飽和して

製造業の稼働率が下がり、経済成長率も低下していたにも関わらず、開発戦略は転換されずに ISI の継続が模索された。68 年には製造業品の最終財供給の 86.2 パーセントがすでに国産品 (Purroy [1982:200]) となり、66 年の製造業平均稼働率が約 60 パーセント (Purroy [1982:235]) と低迷した状況にも関わらず、第 3 次国家計画 (1965-69) では中間財や資本財への ISI の深化の必要性が主張された (Lucas [2006:69-70])。そして 73 年に石油価格が高騰した際、政府は既存の公的融資機関に加えてベネズエラ投資基金を設立し、それを通してグアヤナ開発公社傘下に製鉄やアルミ精製など資源加工を行う国営企業を次々に設立した。

またベネズエラは 73 年にアンデス共同体に加盟した。域内自由貿易と対外共通関税により、ISI のボトルネックとなっていた国内市場の飽和状況を、地域レベルに拡大して解消することで ISI を継続することが意図されていた⁵。

一方この時期には輸出振興の可能性も模索された。67 年には輸出向け製造業に対する輸入原材料への関税減免が大統領令 803 号で制度化され、70 年には海外貿易機関 (ICE) が設立された。これらは ISI が終了し非伝統的輸出促進が開始されたことを示唆するとの議論もあるが (Lucas [2006:99-100])、実際には関税や数量制限などの産業保護や国営企業など ISI の各種制度は 89 年まで存続した。輸出振興の模索は ISI の破棄やそれからの転換を意味しなかった。

このように 60 年代後半に国内市場の飽和により行き詰まっていた ISI 政策は、中間財や資本財部門への深化および地域統合による市場拡大によって継続する道が模索され、ISI からの方針転換は選択肢にはなかった。

第二に、ベネズエラ経済は 70 年代末以降成長率が鈍化し、対外債務や石油価格の下落などにより低成長、インフレ、財政赤字の拡大、外貨不足といった厳しいマクロ経済危機に見舞われた。経済危機からの脱却と国内産業の競争力引上げのために幾度か財政の立直しや一部経済自由化が試みられたが、それらはいずれも早々に撤回され、結果として ISI 政策は継続された。79 年就任のエレラ大統領は財政支出の削減や価格統制の縮小、輸入ライセンス制の廃止などを試みるも石油価格の変動や大規模な資本逃避を前に経済改革は頓挫し、反対に複数公定固定為替レート制を導入する結果となった (Monaldi et al. [2006:14], Lucas [2006:129-131])。84 年就任のルシンチ大統領も就任当初は過剰な産業保護や硬直的な価格統制が競争力の低い国内産業を育成しマクロ経済を歪めているとして、それらの廃止を掲げた「経済政策の是正」を主張したものの (Lucas [2006:137-38]) 実現に至らず、為替レートや価格、金利の統制、輸入制限など

を踏襲し、さらにマイナス成長からの脱却のために財政拡大策に転じた。

(3) ISI 政策の経路依存性をもたらした要因

それでは ISI 政策の行詰まりが政策担当者に明らかに認識されていたにも関わらず、また厳しいマクロ経済危機にも関わらず、なぜ ISI が転換されずに強い経路依存性を示したのか。この点について Karl (1997) はベネズエラを中心に 7 つの産油国の比較から分析している。産油国では資本蓄積が国家に集中し、それが国家によって分配されることが多い。そのため権力が行政府に集中し、大きな官僚組織をもつ国家を形成する。また石油レントの分配に依存する社会階層（企業家層、中間層、労働者ら）や利益集団（労組や業界団体）が生まれ、石油レントを分配するような経済社会政策やそれを推進する政治制度を支持し、その変更には抵抗する。そのため社会・政治アクター間で広く支持された石油レントの分配である ISI 政策やそれを支える制度は、時間の経過とともにますます強化され、変更されにくくなる。このような「正のフィードバックのループ」（ピアソン [2009:83]）が経済政策とそれを支える制度に経路依存性をもたらす。

例えば、ISI によって工業部門労働者は ISI 開始時の 1958 年の 25 万人から約 10 年でほぼ倍増した（Purroy [1982:149]）。民間部門のみならず、ISI の深化過程で設立された多くの国営企業や同政策に付随する官僚組織の拡大も、公務員雇用を拡大させた。一方企業家は貿易保護、原材料や中間財への輸入関税減免、公的金融機関からの低金利融資などの恩恵を受けた。これら ISI の恩恵を受ける社会階層の利益は、労組や業界団体が代表し、同政策を支持する。ISI 期のベネズエラでは、労使の代表が国政に参加するためのチャンネルが、プントフィホ体制と呼ばれる政治体制のもと確保されていたため、労使双方に利益をもたらす ISI 政策を転換するのは政治的に困難であった。

プントフィホ体制とは、1958 年に結ばれた政党間協定を基礎に築かれた 2 大政党制と政労使のコーポラティスト的社会統治システムが結びついた政治体制のことである。コーポラティスト体制とは、ベネズエラ労働総同盟（CTV）と経団連（Fedecáramas）がそれぞれ各セクターの独占的利害代表者として政府から指名され、様々なチャンネルを通して政治参加の機会を与えられたものである（Crips [2000], Monaldi et al. [2006]）。第一に、それらの組織と 2 大政党は相互に代表を送りこんでいた。とくに民主行動党と労働総同盟の結びつきは強く、同党内部には強力な労働部局が存在し、労組代表は議員を通して国会の各委員会に影響力をもった。第二に、プントフィホ期には合計 330 の大統領諮問委員会

が設立され、そこに労働総同盟と経団連の代表が多く参加し、政策策定に公的に参加していた。第三に、ISIに関わる多くの公的機関や国営企業のポストが労使の代表に割り振られていた。90年代初頭までは中央銀行の経営陣にも労使それぞれが代表を送りこんでいた (Monaldi et al. [2006:29])。プントフィホ体制下では2大政党および労使代表の間の緊密な関係を通して情報・意見交換が繰返され、コンセンサスによる意思決定が行われた。2大政党と労使の代表はそれぞれISIという石油レントの分配ツールからともに利益を得ていた。そのためプントフィホ体制下では共通の利害をもつ各アクター間に調整効果が生まれ、それがISI (及びプントフィホ体制) の自己強化力学を生み、継続性を高めた。

また、ベネズエラにおけるISIの開始が長期軍政に抵抗する民主化運動と1958年以降の民主主義の安定化と密接に関わっていることも、同政策の経路依存要因の1つであったと考えられる。民主行動党のベタンクールらは、石油依存を強めた20世紀前半の長期軍政を「軍政＝石油依存＝格差・貧困」と規定し、それに対して「民主主義＝ISIによる石油依存の脱却と安定成長＝格差・貧困の改善 (社会的公正)」という図式を作ったのである。(Baptista y Mommer [1987])。すなわちISIは単なる開発戦略ではなく、民主主義や社会的公正という政治的価値を持った。その結果ISIは、個人レベルで肯定的価値フィルターをもって認識され、さらに政党や社会といったレベルでもそれを肯定する集合的理解を形成することで、社会にロックインされ、経路依存性を生んだと理解できる。

政権を担う政治家にとってもISIは石油レントを分配して有権者の支持を獲得して政治基盤を固めるための重要なツールであった。とりわけ民政移管直後から60年代を通して両党共通の最重要課題であったのは、軍事政権や左翼ゲリラ闘争に与さずに安定した民主体制を守ることであった。20世紀前半の長期軍政期に3年だけ(1945~48)民主行動党政権が成立したことがある(「3年期」)。しかし野党や保守勢力を排除して急進的政策を打出したことで反発を買い、同政権はまもなく倒され、再び軍政の10年が続いた。また60年代にはキューバ革命の影響で国内の急進左翼によるゲリラ闘争が激化した。20世紀前半の30年におよぶ民主化闘争と「3年期」という民主体制構築のために払った「高い初期費用」の苦い記憶は、左翼ゲリラとの闘争下で政治家や国民の間で現実味をもって思い起こされ、それが民主体制安定化のために構築されたプントフィホ体制の自己強化力学を強めたといえる。そしてプントフィホ体制が安定的に維持されたことが、ISIの長期的維持につながり、またISI推進がプントフィホ体制を強化するという、相互強化システムが作られていった。

第3節 新自由主義経済政策

1. アルゼンチンの事例

(1) アルゼンチンにおける新自由主義経済政策の形成

1983年に成立した急進党アルフォンシン政権は、5000パーセント近いハイパーインフレの中で12月までの任期を全うできずに崩壊し、同年7月に就任時期を繰上げてメネム政権が成立した。当初同政権は財政赤字補填のために通貨発行を拡大させた結果⁶、90年のインフレ率は1349パーセントとなり、ハイパーインフレが2年続く結果となった。2年連続の1000パーセントを超えるハイパーインフレは、経済政策をISI政策から新自由主義政策へ転換させる重大局面であったと言える。91年にメネム大統領は経済相に、ペロン党とはそれまで関係がなかった経済学者であり下院議員のカバロを任命した。カバロ経済相は主に二つの経済政策を実行した。一つは経済自由化であり、二つめは1ドルを1ペソにリンクさせ、新通貨の発行を外貨準備で裏づけるという通貨政策であった。

新自由主義経済政策として、まず関税表を簡素化して関税の全体水準を引下げた⁷。次に国営企業の民営化を大規模に実行した。それは、郵便を含むインフラ部門のほぼ全てと石油・天然ガスなど資源部門、製鉄や石油化学などの重化学部門も含む幅広いものであった。貿易自由化・民営化と並行して、規制緩和も進められた。93年には大統領令1027号で政策金融機関であった国立開発銀行が解散された。さらに同年、国内における穀物と食肉の流通を規制してきた国家穀物委員会と国家食肉委員会が廃止された。このような貿易自由化、国営企業の民営化や規制緩和により、ISIの制度的枠組は廃止されるか事実上無力化された。

さらに94年には公的年金制度の一部が民間積立方式に移行した(Superintendencia [1999:243])。しかしこの年金の一部民営化では、現在の受給者の年金原資をそれまでの現役労働者の負担から国家負担に切替えたため、国家に大きな債務を残す結果となった(Minsburg [2001:97])。これはメネム政権期の通貨政策である兌換計画とも関係している。兌換計画とは、ハイパーインフレを抑制するための通貨政策で、1ドルを1ペソで固定し、レート維持には外貨準備を充当し、新規通貨発行を外貨準備で裏づけるというものであり、カレンシーボード制の一類型とみなされていた(宇佐見 [2002:4-8])。カレンシーボード制は、新規通貨の発行を外貨準備による裏づけというかたちで財政赤字を抑制する機能を持ち、その意味で「小さな国家」を指向する新自由主義と表裏一体の関係にあった。

(2) 新自由主義経済政策の経路依存性

新自由主義政策やカレンシーボード制のもと、メキシコ通貨危機が起きた95年をのぞき98年まではインフレが沈静化し、経済成長も良好であった。しかし今度は99年よりマイナス成長と物価下落に陥った。それにも関わらず新自由主義経済政策とカレンシーボード制は、経済危機がおこる2001年末まで継続された。経済の不調が明白であったにも関わらず、なぜ危機が来るまで経済政策は3年間も変更されなかったのだろうか。カレンシーボード制によりインフレは急速に収束したが、一方で次のような問題を引き起こした。すなわち、固定相場制のもとでアルゼンチンのインフレがアメリカのそれを上回ったために為替の過大評価が起き、アルゼンチンの競争力がそがれたのである。また、新規通貨発行が外貨準備に規定されていたため財政赤字の補填は外貨建て国債でなされ、後に債務問題を引起こすこととなった。アルゼンチン政府としてはペソを減価するとドル建て債務が拡大するため、それを回避すべくカレンシーボード制を維持しようとしたのである。

メネム政権の後を継いだデ・ラ・ルーア大統領の急進党・中道左派政党連合政権は、経済政策に対する国民の不安が高まり銀行貯金と外貨の流失が顕著となった2001年に、カレンシーボード制維持のために経済相にカバロを起用した。そして外貨準備の減少を防ぐために、民間貯金の引出し制限措置まで行った。他方、カレンシーボード制によって経済がドル化した結果、2001年の危機に至るまで、各アクターがカレンシーボード制の維持に賛成するという制度的正のフィードバックが起こり、制度変更が困難となった。ペソの減価は借り手にとって債務拡大を意味し、貸し手には借り手の債務拡大に伴う返済困難が予想されたからである。経済が不調であることが既に明白であった2001年4月の新聞の世論調査でも、現行のカレンシーボード制の維持を64パーセントが支持し、反対の22パーセントを大きく上回っていた (*La Nación* 30 de abril de 2001)。これは、政治過程における政治の集合的性格によって経路依存性が強められたといえる。また、政治の複雑さと不透明さにより現行制度維持の傾向が強まったとも考えられる。

他方、新自由主義政策自体によるマイナス効果としては、大量失業の常態化と雇用条件の悪化が指摘できる (INDEC [2002])。また、インフォーマルセクター (統合労働登録制度への未登録労働者) 比率も、90年の25.7パーセントから2001年には37.8パーセントに上昇した⁸。経済成長が続く中での失業率上昇の一因は、雇用の柔軟化や国営企業の民営化といった新自由主義経済政策に帰することができる。90年代には女性経済活動人口比率が上昇し、それに見合う労働

需要がなかったため失業率を上昇させた。ブエノスアイレスなど大都市での調査によると、女性が労働市場に参加する理由として、主として男性世帯主が失業か低収入のための家計補助が約 60 パーセントを占めている (Casanova et al. [1994:6])。これは、世帯主の男性が新自由主義政策の下で失業や労働条件悪化などの理由により所得を得られないか低下させたため、女性の労働市場参加が促されたことを示唆している。

メネム政権の新自由主義政策は、ペロン党の伝統的支持基盤である労働組合や低所得層との関係を維持しつつ、企業家やカバロを初めとした改革派テクノクラートとの同盟 (Panizza [2001:176-177]) の下で実施された。国営企業の民営化を例にとると、それを促した国家改革法に基づき労働者に一定の株式が分配され、労働組合がその運用を担っており (Erranadonea [2014:29-30])、民営化に際して政労使の合意が存在したことが確認される。これも政治過程における政治の集合的性格における正のフィードバックを裏付けるものである。また新自由主義政策により大量失業や不安定雇用などが発生し、労働組合はその他の問題で妥協するなど受身の立場に立たされることとなった (Strega [2000:275-276])。これは、政権を握った側が主導権を握り自己に有利なルールを形成させるという政治権限による正のフィードバックの強化とみなされる。これらの事例からも、新自由主義政策自体に自己強化システムが備わっていたと考えられる。以上のように新自由主義政策やカレンシーボード制は、90 年代末にはその機能不全が明らかになっても、政治過程における正のフィードバックのメカニズムを背景とした制度の自己強化機能により、2001 年末の危機に至るまで継続された。

2. ベネズエラの事例

(1) 揺れ動く新自由主義経済改革

長期にわたった ISI とそれに付随する国家介入型経済政策を転換しようとしたのが、89 年 2 月に就任した民主行動党のペレス大統領であった。ペレス政権は、GDP 比 9.4 パーセントの財政赤字、60 億ドルの経常収支赤字と外貨準備高の大幅下落、110 パーセントの通貨の過大評価というマクロ経済危機を引継いだ。ペレス大統領は就任直後に IMF と合意し、ショック療法的に新自由主義経済改革を実施した。価格や為替レートの自由化(とそれに伴う為替切下げ)、貿易自由化、外資参入の自由化、国営企業の民営化、公務員削減、公共料金の引上げ、国内ガソリン価格の引上げ、税制改革など一連の経済改革である。またそれらの政策によって長年政府による保護のもと競争力を持たないまま存続してきた国内産業を

競争環境におくことで競争力を強化すること、国営企業を民営化して民間部門主体の経済成長をめざすという、開発戦略の「大転換」を打ち出した。

しかし同政策は、導入直後に国民からの強い反発を受けた。ペレス政権誕生直後の2月末には国内ガソリン価格の引上げに伴うバス運賃の値上げが大規模な抗議行動を誘発し、それが数百人の犠牲者を出すカラカソ大暴動へと発展した。92年2月にはペレス政権打倒をめざして2件の軍事クーデター未遂事件が発生した。経済改革に対する抗議行動は、大衆層から学生、公務員、農業従事者、教師や医師などのプロフェッショナルなど広範な広がり見せた (Naím [1993: 61])。与党内部でも経済改革批判は高まり (Corrales [2002])、改革は停滞した。93年にペレス大統領は公金不正容疑で政権を追われた。

反新自由主義を掲げて94年に就任したカルデラ大統領は、国内銀行の破綻と大規模な資本逃避に見舞われたこともあり、国家による経済統制を再拡大した。ペレス前政権が廃止した価格統制や公定為替レート制、金利統制などを復活させ、経済改革を後退させた。その結果財政赤字の拡大、インフレ上昇、公定為替レートの過大評価、外貨準備高低下などの諸問題が再び深刻化した。96年にはIMFと交渉せざるを得ない状況に陥り、国内ガソリン価格の大幅引上げ、為替レートの自由化 (とそれに伴う切下げ)、価格自由化、税制改革などが実施された。

このようにベネズエラでは89年以降の新自由主義経済改革が徹底されず、中途半端に終わった。99年に政権に就いたチャベスは反自由主義言説とは裏腹に、就任当初3年は、カルデラ後期の経済政策を踏襲したものの、2002年以降は再び国家介入型経済政策に振り子をもどし、さらに2005年以降は「21世紀の社会主義」を公言し、経済政策を一気に急進化させた。それにより、89年に始まった新自由主義経済モデルは完全な終焉を迎えた。

(2) なぜ新自由主義経済政策は継続されなかったのか

新自由主義経済政策が導入時に強い政治社会的抵抗を受けたのはベネズエラに限ったことではないが、ラテンアメリカの大半の国ではそれでも新自由主義経済政策の基本路線は維持されている。ではなぜベネズエラにおいては新自由主義経済改革が維持されなかったのだろうか。

Corrales (2002) は、経済改革を断行したペレス大統領が自らの政党と断絶していたことを経済改革失敗の最大の理由としてあげる。政治社会的抵抗が強い経済改革を行うには、社会の不満や政治アクターの反発を仲裁して抑える与党の働きが重要となる。ペレスは経済改革実施にあたり、大学の経済学者など与党と

は無関係の専門家を経済閣僚に多く登用した。政治的抵抗が強いことを想定していた彼は、選挙キャンペーン中も自らの政策プランの詳細を語らず、自党幹部とも経済政策について協議していなかった。そのため与党は大統領と政治社会の間の仲裁どころか、むしろ与党内部からペレス大統領に対する強い反発が生まれた。

それでは、制度論的アプローチからは、新自由主義改革が継続されなかったことはどのように説明できるだろうか。88年末のマクロ経済危機が経済政策転換の契機となる重大局面であったとしても、それを契機に導入された新自由主義経済政策が正のフィードバックをもたず、自己強化力学が十分ではなかったと考えられるであろう。

ペレス大統領のもと、プントフィホ体制下で2大政党、労働総同盟、経団連の間のコンセンサス政治は崩壊した。民主行動党内部からも、ペレス大統領が与党と経済改革の内容について協議しなかったことに不満が高まっていた (Corrales [2002:112])。与党のセリ党首は、「この政権は、メンバーも政治理念も民主行動党ではない」と主張した (Corrales [2002:114])。キリスト教社会党も経済改革を批判し、30年以上の2党間協調関係は消滅した。消滅したのは協調的政治スタイルのみならず、プントフィホ体制そのものも崩壊した。ペレスによる新自由主義経済政策発表の3カ月後には民主行動党が強い影響力をもつ労働総同盟が歴史上初めて同党政権に対してゼネストを断行した (Corrales [2002:55])。また高度に組織化され強固だった2大政党とコーポラティスト体制の担い手がそれぞれ内部で分裂し、結束を失った。キリスト教民主党は大統領選の候補者選出をめぐる対立から、創設者カルデラが離党するという事態に陥った。さらに、労働総同盟、経団連もリーダーらが内部で対立し、リーダーシップを失っていった。ペレス政権の高官らは2大政党や労働総同盟、経団連のリーダーに対して経済改革について繰り返し説明したものの、政党やそれら組織のリーダーが弱体化し、下部組織への統率力を失い、機能不全に陥っていた (Naím [1993:136])。そして93年大統領選挙では58年以来初めて2大政党以外の政党 (カルデラの個人政党「変革党」) から大統領が選出され、2大政党制は終焉を迎えた。このように30年以上維持されてきたコンセンサス政治の制度と政治文化が消滅した状況では、自らの利害を守るために集合行為をとることは困難である。

新自由主義政策が十分な自己強化力学を持たなかったのは、第一に、プントフィホ体制が崩壊したのちベネズエラでは、さまざまな政治諸制度が弱体化し、相互間の連携も消滅していた状況で、「制度が個人や集合のアイデンティティを形成し、それがさらに制度を支える」という正のフィードバックが機能しない状態で

あったことである。第二に、イデオロギーや政治価値などの「フィルター」が共有されていると、個人やグループの状況認識や行動はそれによってある程度収束するため、結果として特定の制度を支えることになるが、新自由主義の理念はベネズエラにおいて政治家、国民のいずれのレベルにおいても、その機能を果たすことがなかった。ISI が民主主義や社会的公正といった理念と結び付き、自己強化力学をもったのとは異なり、市場主義や競争といった新自由主義の価値基準は、政治経済が不透明な中で、個人や集団の行動に指針を与える「精神地図」とは成りえず、自己強化力学を持たなかったといえよう。

おわりに

歴史的制度論の視点から見ると、ISI 期に関してはアルゼンチンとベネズエラの両方で、政治過程において調整期待などの正のフィードバックメカニズムが形成され、それが ISI 政策の継続性をもたらしていたことが確認された。他方 80 年代経済危機という重大局面のあとの新自由主義期においては、アルゼンチンでは政治過程における正のフィードバックメカニズムが形成されて、新自由主義政策自体が 10 年以上継続された。これに対してベネズエラでは、1989 年以降の政治過程において経済政策およびそれを支える政治制度が正のフィードバックメカニズムを形成するに至らず、十分な自己強化力学をもたなかったため、新自由主義経済政策は定着しないまま終止符を打たれた。

その差を生んだ要因として本稿で示されたのは、新しい経済政策を支える政治勢力の制度化に成功したか否かという点である。アルゼンチンでは新自由主義政策を推進したメネム政権が、労働組合を初めとする伝統的支持基盤に新自由主義を支持する諸勢力を統合した同盟関係を構築することに成功した。一方ベネズエラでは、ISI 期を支えたプントフィオ体制が崩壊したのち、既存の政党や政治勢力は新自由主義に反対しながら自らも政治代表機能を弱体化させる一方、新自由主義政策を支える政治的同盟関係が新たに構築されることはなかったのである。

その後、アルゼンチンでは 2001 ～ 2 年の経済危機を経て新自由主義に対抗する新たな経済政策が提起されてきている。ベネズエラにおいてはチャベス政権下で新自由主義政策は完全に否定され、再び国家介入型の経済政策が展開されている。両国における経済政策の転換と重大局面の関係、また経済政策の継続と政治過程における正のフィードバックの関係を検証することが、今後の課題である。

注記

- ¹ 2014年8月4日 CEPAL発表。http://www.cepal.org/prensa/noticias/comunicados/5/53405/Tabla-PIB-EE-2014_ESP.pdf。(2014年9月24日閲覧)。
- ² “Protección a la industria nacional, decreto del gobierno provisional,” *Revista de economía argentina*, Vol. XXVI Núm. 151, enero de 1931, pp.89-90.
- ³ 石油依存下での国内諸産業の生産低迷を危惧し、石油収入を国内諸産業へ投資すべきという1936年のウスラル・ピエトリの言葉(Lucas[2006:24])。のちに政府主導 ISIのスローガンとなった。
- ⁴ ベネズエラ勸業公社とベネズエラ工業銀行は民政移管以前に設立されたものの当時の工業部門融資は限られていた(Purroy[1982:59-60], Araujo[2010:36])。
- ⁵ 実際に自由貿易や対外共通関税の設置が進展したのは90年代になってからである。
- ⁶ *Novedades Económicas*, febrero de 1990, p59.
- ⁷ *Coyuntura y Desarrollo*, Julio de 1991.
- ⁸ http://www.trabajo.gov.ar/left/estadistica (2006年8月10日日閲覧)

参考文献

- 宇佐見耕一「アルゼンチンにおける輸入代替工業化と外国資本」丸屋吉男編『ラテンアメリカの経済危機と外国資本』アジア経済研究所 331-369 ページ 1988年。
- 宇佐見耕一「アルゼンチン：経済停滞と産業保護の制度化」加賀美充洋・細野昭雄編『ラテンアメリカの産業政策』アジア経済研究所 69-108 ページ 1991年。
- 宇佐見耕一「世界恐慌前後のアルゼンチン工業連盟の工業化キャンペーン」星野妙子編『ラテンアメリカの企業と産業発展』アジア経済研究所 85-128 ページ 1996年。
- 宇佐見耕一「アルゼンチン：泡と消えたラプラタの奇跡と第三の道」『ラテンアメリカレポート』Vol.19 No.2 2-10 ページ 2002年。
- ピアソン、ポール『ポリティクス・イン・タイム』勁草書房(粕谷祐子監訳)2009年。
- Araujo, Orlando. “Caracterización histórica de la industrialización de Venezuela,” *Revista BCV*, Vol. XXIV, No.1, suplemento, pp.35-56, 2010.
- Baptista, Asdrúbal, y Bernard Mommer. *El petróleo en el pensamiento económico venezolano: un ensayo*, Caracas: Ediciones IESA, 1987.
- Bignone, Reynaldo B. A.. *El último de facto: la liquidación del proceso, Memoria y testimonio*, Buneos Aires: Planeta, 1992.
- Casanova, Liliana, Emilia E. Roca, y María Ester Rosas. *Un analisis comparativo de los mercados de trabajo del Gran Buenos Aires, Rosario y Santa Fe entre mayo de 1992 y mayo de 1993*, Buenos Aires: El trabajo presentado al congreso nacional de estudio de trabajo, 1994.
- Corrales, Javier. *Presidents without Parties: the Politics of Economic Reform in Argentina and Venezuela in the 1990s*, University Park: The Pennsylvania State University, 2002.
- Crips Brian F.. *Democratic Institutional Design: The Powers and Incentives of Venezuelan Politicians and Interest Groups*, Stanford: Stanford University Press, 2000.
- Errandonea, Fernando. *El pacto corporativo en América Latina*, Buenos Aires: CIEPP, 2014.
- Ferrer, Aldo. *La economía argentina*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1996.

- Ferrero, Roberto A.. *Del fraude a la soberanía popular*, Buenos Aires: La Bastilla, 1980.
- INDEC. *Encuesta permanente de hogares, Gran Buenos Aires mayo de 2002*, Buenos Aires: INDEC, 2002.
- Karl, Terry Lynn. *The Paradox of Plenty: Oil Boom and Petro-State*, Berkeley: University of California Press, 1997.
- Levistky, Steven, and Maria Victoria Murillo. "Building Institutions on Weak Foundations: Lessons from Latin America," *Journal of Democracy*, Vol.24 No.2 pp.93-107, April, 2013.
- Lucas, Gerardo. *Industrialización contemporánea en Venezuela: política industrial del estado venezolano 1936-2000*, Caracas: Conindustria, 2006.
- Mahoney, James, and Kathleen Thelen. "A Theory of Gradual Institutional Change," In James Mahoney and Kathleen Thelen eds., *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge: Cambridge University Press, 1-37, 2010.
- Manzetti, Luigi, and Marco Dell'Aquila. "Economic Stabilization in Argentina: the Austral Plan," *Journal of Latin American Studies*, Vol.20 No1. pp.1-26, 1988.
- Minsburg Naúm. *La economía pos-menemista ¿Atrapada sin salida?* Buenos Aires: EUDEBA, 2001.
- Monaldi, Francisco, Rosa Amelia González, Richard Obuchi, and Michael Penfold. "Political Institutions, Policy-making Processes, and Policy Outcomes in Venezuela," Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 2006.
- Muro de Nadal, Mercedes. *50 años de historia económica argentina 1946-1996*, Buenos Aires: Sauce Grande S. A. Editores, 1997.
- Náim, Moises. *Paper Tigers & Minotaurs: The Politics of Venezuela's Economic Reforms*, Washington, D.C: The Carnegie Endowment for International Peace, 1993.
- O'Donnell, Guillermo. *Contrapunto*, Buenos Aires: Paidós, 1997.
- Panizza, Francisco. "Más allá de la "Democracia delegativa": La vieja política y la nueva economía en América Latina", Isidoro Cheresky y Inés Pousadela eds., *Política e instituciones en las nuevas democracias latino-americanas*, Buenos Aires: Paidós, 2001.
- Pierson, Paul. *Dismantling the Welfare State?* Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1994.
- Prebisch, Raúl. *Plan for the Economic Recovery of Argentina*, London: Bank of London & South America, 1956.
- Purroy, M.Ignacio. *Estado e industrialización en Venezuela*, Valencia (Venezuela): Editores Vadell Hermanos, 1982.
- Rock, David. *Argentina 1516-1987: From Spanish Colonization to Alfonsín*, Berkeley: University of California Press, 1987.
- Savio, Manuel N.. *Movilización industrial*, Buenos Aires: Ejército Argentino, 1933.
- Strega, Enrique. *Sindicatos, empresarios gobiernos y las reformas laborales: la discusión de la década 1989-1999*, Buenos Aires: Editorial de Ciencia y Cultura, 2000.
- Superintendencia de AFJP. *Memoria trimestral Núm. 20*, Buenos Aires: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1999.
- Waisman, Carlos. *Reversal of Development in Argentina*, Princeton: Princeton University Press, 1987.

