

序章 コスタリカ 民主主義、福祉国家、成長、そして新自由主義

著者	山岡 加奈子
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	アジ研選書
シリーズ番号	36
雑誌名	岐路に立つコスタリカ : 新自由主義か社会民主主義か
ページ	1-24
発行年	2014
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00016811

序 章

コスタリカ
—— 民主主義，福祉国家，成長，そして新自由主義 ——

山岡 加奈子



国立劇場 (Teatro Nacional)

(2012年1月，山岡加奈子撮影)

はじめに

コスタリカは、メキシコ南部からパナマ北部にあたる中米地峡、南北アメリカ大陸を結ぶ、東西幅の狭い地域のほぼ真ん中に位置する。人口470万人（2011年）で日本の25分の1、面積は5万1千平方キロで日本のおよそ8分の1である。コスタリカは内戦が起こった1948年以來65年間、一貫して民主主義体制を維持してきた。ほとんどの域内諸国が軍政や個人独裁などの民主主義の中断を経験してきたラテンアメリカでは、最長である。また無料の医療や教育を国民全員に保障し、ラテンアメリカでは屈指の平等な社会を実現し、社会民主主義的な福祉国家といわれてきた。輸入代替工業化政策と混合経済といわれるほどの国家介入度の高い経済制度のもとでは、公的部門に多くの雇用を吸収することで、安定した雇用を労働者に提供してきた。また1948年の内戦終結から軍隊を解体し、非武装政策を継続している。

しかし、国民の福祉と輸入代替工業化政策に大幅な政府支出を必要とするこの国家主導型の体制は、恒常的な財政赤字を呼び込んで1980年代には行き詰まりをみせ、他の域内諸国と同様、公的債務危機に陥った。そのためコスタリカでは政治リーダーが、これも他の域内諸国の大多数と同様、新古典派経済学の理論に従った、いわゆる新自由主義的政策を導入し始めた。ただしコスタリカの政策転換は、他の域内諸国と異なり非常にゆっくりとしたものである。

この過程で、1980年代までコーヒーとバナナ輸出で知られた農業国であったコスタリカは、外資導入と経済開放、エコ・ツーリズムの隆盛を通じて、半導体輸出と観光立国に変貌しつつある。他方国民全員に保障された無料の教育や医療など、福祉国家としての側面は失われていない。

コスタリカの安定した民主主義、非武装平和主義、高い成果を上げてきた福祉国家路線、外資導入を軸とした開発政策などは、日本では広く関心を呼んできた。しかし後述するように、コスタリカに関する出版物は日本では少なく、とくに2000年代に入ってからのコスタリカの変化を視野に入

れた総合的な啓蒙書は出されていない。このなかで本書は、コスタリカに関する総合的な分析をめざすものである。なかでもとくに日本で関心が高いと思われる分野である民主的な政治体制や民主主義、非武装平和主義、社会開発（社会保障や医療・教育）、マクロ・ミクロ経済での評価、および経済開発を取り上げる。また、コスタリカに関する情報や資料は本国ですら入手困難であるため、章によっては資料の提示を重視している。これは本書が日本における最新のコスタリカの基本書となることをめざしているためである。

序章では各論の先駆けとして、読者の各論の理解を助けるため、コスタリカの全体像を歴史的に概観し、各章の基礎となる背景を説明、先行研究との関連と各章の概要を説明する。各章の後に終章で、本書の総括を行う。

I. コスタリカの独立から内戦後の社会民主主義モデル確立まで

1. 伝統的コーヒー・エリート主導の政治から大衆参加へ（1850～1930年代）

1821年にコスタリカはまず、グアテマラ総督領（Capitanía de Guatemala）の1州（provincia）としてスペインから独立宣言、2年後の1823年に中米連合（Provincias Unidas del Centro de América）が成立した。グアテマラ総督領を形成していたグアテマラ、ホンジュラス、エルサルバドル、ニカラグア、およびコスタリカが連合した連邦である。しかし連合は不安定で相互の協力がうまくいかず、1838年に解体、ホンジュラスとニカラグアとともに、コスタリカは個別に独立国となった。

19世紀後半に共和国の基礎が確立し、コーヒー生産・輸出の繁栄で経済的に豊かになったコーヒー・オリガルキーたちによる政治は、「コーヒー生産者政権」（cafetarero regime）と呼ばれる（Booth 1998）。しかし20世紀前半にはこのコーヒー・オリガルキーによる政治支配が崩れ、さらに多様

な層からの政治参加が増加した。また経済的には、国際経済との関係が深まった。コスタリカ経済は依然として農業中心であったので、農村経済が世界との関係を深めたことになる (León 2012)。政治経済的には、19世紀からの古典的な自由主義から、労働者の権利をより擁護するために、政府が企業活動やその他の経済活動に介入するようになった。その大きな節目は1929年の大恐慌である。恐慌によって、コーヒー価格と、20世紀に入ってから米国企業と結んで開発されたバナナの価格が暴落、コスタリカの農業部門労働者の多くが失業した。そのため、雇用や労働条件を改善する必要性が非常に高まったのである。

ラファエル・カルデロン＝グアルディア (Rafael Calderón Guardia) は、この大衆運動の取り込みに最初に着目した大統領である。彼自身は富裕なコーヒー生産者の息子であり、彼が創設した国民共和党 (Partido Republicano Nacional: PRN) は19世紀のコーヒー生産者自由主義政権の流れを組む保守政党だが、労働運動や左派政党と連携することで、この時代の権力バランスの変化を取り込んだ。任期中の1941年にコスタリカ社会保険公庫 (Caja Costarricense de Seguro Social: CCSS) を創設、1943年には労働法を制定、労働三権 (団結権、団体交渉権、スト権) を法的に認めた。しかしそれはあくまで古典的なレッセ・フェールの自由主義の枠組みのなかで行うものだった (尾尻 1996)。そのため、カルデロンの政策は、「エリートの啓蒙的な政策」 (Wilson 1998, 32)、あるいはポピュリスト (Bulmer-Thomas 1987, 102) と評されている。第二次世界大戦中、欧米への農産物輸出に依存したコスタリカ経済は再び停滞したために、カルデロンの経済政策よりも国家介入度の高い、自由主義とは理論的に異なる制度を支持する社会民主主義的な政治グループが現れる。これらの人々が1945年に社会民主党 (Partido Social Demócrata: PSD)、のちの国民解放党 (Partido Liberación Nacional: PLN) を結成した。創設者の1人が、ホセ・フィゲーレス＝フェレール (José Figueres Ferrer) である。表1に、第二次世界大戦後に成立したコスタリカの二大政党を示した。

表1 内戦前後期に成立した二大政党

国民共和党 (PRN)	国民解放党 (PLN)
指導者：カルデロン＝グアルディア	指導者：フィゲーレス＝フェレール
修正主義的な自由主義	社会民主主義・反共産主義
労働者保護	所得再分配、協同組合主義
カトリック教会の改革派と結ぶ	
共産党と同盟	

(出所) 筆者作成。

2. 内戦から社会民主主義モデルの確立へ (1948～1970年代)

内戦の経緯，およびその後の国民解放党体制の確立については第1章で詳しく取り上げられるので，本節では，主として経済面での改革について説明する。

内戦に勝利し，国民解放党が政権を確立した後，経済面では国家介入度を強め，混合経済体制 (Mesa-Lago 2000) とも呼ばれる体制への転換が図られた。1948年に銀行の国有化を行う。国有化された銀行は，農業や製造業などへの融資や開発計画にもかかわることとなった。コスタリカのバナナ産業を興した米国のユナイテッド・フルーツ社とは個別に交渉し，利益の15パーセントを課税することにした。国家介入度の高い経済政策を実施する機関として全国生産評議会 (Consejo Nacional de Producción: CNP) と全国コーヒー庁 (Oficina Nacional de Café) が設立された。

後者はコーヒー豆の価格を，前者はそれ以外の農産物価格を安定させるための準政府組織である。また1949年に設立されたコスタリカ電力公社 (Instituto Costarricense de Electricidad: ICE) は，国内のエネルギー・電信電話関連の企業を吸収し，エネルギー関連と電信電話を独占的に扱う国営企業となる。

また今日まで続く「福祉国家」としてのコスタリカの社会開発は，この時代に制度改革が始まる。1949年に公教育を監督する教育上級審議会 (Consejo Superior de Educación) が設立され，当時義務教育は初等教育のみであったが，中等教育も無料とし，政府が中央で管理することになった。

貧困層の生徒には国家が衣服と食料を供給し、非識字の成人向けの識字教育も無料で行った。

1950年代から、国会での国民解放党（PLN）の優位を背景に、政府は、経済・社会の改革に乗り出した。経済面では（1）公的部門の拡大と国家介入度の高い経済制度をさらに整備し、生産構造を多様化することがめざされ（Rovira 1987）、（2）コーヒーとバナナに依存する構造を打破するため、輸入代替工業化政策が推進された。輸入代替工業化政策への転換は、1959年制定の「工業保護・開発法」（Ley de Protección y Desarrollo Industrial）によって決定された。国家計画庁（Oficina de Planificación Nacional: OFIPLAN）を設立し、国家が統合的に中期的な（4年ごと）経済開発戦略を立て、また教育や医療などの社会サービス整備を進めることになった。1965年から4年ごとに国家開発計画（Plan Nacional de Desarrollo）を策定し、経済成長目標やインフラ整備計画、工業化戦略を立てることとし、そのために政府が投資を行うこと、同時に所得再分配を強化することを目標に掲げた。1963年に国内で経済的に最も遅れた地域の一つであるカリブ海沿岸地域の開発を目的とした大西洋地域港湾経済開発局がつくられ、石油精製を独占するコスタリカ石油精製会社も同年につくられた。ただしこの企業は85パーセントが民間資本である。1972年にコスタリカ開発公社（Corporación Costarricense de Desarrollo: CODESA）が設立され、国家開発プロジェクトへ資金調達することとなった。外資との合弁企業は、国家が3分の2の所有権を有するが、最終的にはその後コスタリカ国内の民間資本に売却することを目的としており、民間部門の発展をねらったものであった（Mesa-Lago 2000, 431）。

コスタリカの主要輸出品目は依然としてコーヒーとバナナであった。政府はコーヒーについては1962年にコーヒー生産者協同組合連合（Federación de Cooperativas de Caficultores）を設立、コーヒー生産者が豆の加工や輸出までできるようにした。また、外資が行ってきたバナナ生産も、国営銀行がコスタリカのバナナ生産者に優先的に融資を行い、病害に強い品種の導入を政府が支援し、外資であるバナナ企業が、生産者に最低買取価格を保障するよう働きかけた。これらの政策によって、コスタリカのバナナ生産

は増加した。同様の政策はサトウキビやコメ、豆など他の農産物生産にも適用された。

1960年に中米共同市場（Central American Common Market: CACM）が成立し、1963年にコスタリカも加盟する。この時期に、GDPに占める農業の割合は徐々に減少し、代わって工業の割合が増加する。具体的には、1950年の13.8パーセントから、輸入代替工業化政策の最後、1979年には22.0パーセントになった（Vargas 2007; Rovira 1987, 29）。中米共同市場の枠組みで、コスタリカは中間財や投入財、および資本財を無関税で輸入した。1950年に制定された国際資本取引管理法（Ley de Control de las Transacciones Internacionales）により、国家が外貨管理の権限を独占したことも、貿易への政府介入を容易にした。コスタリカの輸出全体に占める工業製品の割合は、1955～1959年の時期に4.2パーセントだったのが、1975～1979年には27.9パーセントに、1980～1984年には33.1パーセントに上昇した。中米共同市場は、コスタリカの輸入代替工業化政策にともなう工業製品の輸出先として、コスタリカの工業発展に寄与した（Vargas 2007）。しかし域内加盟国の貿易不均衡を改善することができず、また中米全体の輸入代替工業化政策そのものの行き詰まりから、共同市場は1970年代までには事実上機能不全に陥った（田中 1998）。

また社会面では、社会民主主義政党である国民解放党のもとで、国民全体の生活を改善する、福祉国家がめざされた。国民解放党の社会開発の目標は、国民の多様なグループの生活を向上させることと、比較的不平等な社会のなかで中間層を増やすことであった（Rovira 1987, 18）。1955年に労働・社会保障省がつけられ、失業、家族手当、非常事態などに対応することになった。1961年には上位10パーセントの階層が、国民所得の46.0パーセントを獲得し、最下位20パーセントが得る所得は6.0パーセントであったが、1977～1978年には、上位10パーセントの所得は32.0パーセントに低下した。そして最下位のすぐ上の60パーセントの国民が得る所得は、同時期に34.0パーセントから47.0パーセントに上昇した。文字どおり、最も低所得の階層と、最も高所得の階層が減り、中間層が増えたことになる（Rovira 1987, 30）。失業率についてはこの時期それほど劇的な変化はないが、完全

失業率は1963年に6.9パーセントであったのが、1979年には4.9パーセントに低下した。

これらの政策によって、国家やその他の公的部門の経済活動が拡大する。国家や公的部門の経済活動がGDPに占める割合は、1970年に18.2パーセントであったが、10年後の1980年には23.9パーセントに拡大した（Rovira 1987, 40）。コスタリカは、国家により経済成長と社会開発を積極的に進める社会民主主義モデルの典型的な発展戦略を実施していたのである。公的部門への雇用拡大は、失業対策でもある。1949～1979年に、113の公的機関が設立され、1950年に総労働者数の6.1パーセントだった公的部門での雇用は1983年には18.9パーセントに上昇した（Vargas 2007, 14）。

これらの国家介入は当然、公的支出を増大させる。今日までコスタリカ経済の問題として残り続けている財政赤字は、1960年代のオルリチ（Francisco Orlich）政権から問題となっていた。1970年のGDPに占める公的支出の割合は36パーセントであったが、1985年には57パーセントにまで上昇した。また輸入代替工業化政策によって、コスタリカの場合も他のラテンアメリカの多くの国と同様、中間財や投入財を輸入するために輸入額が輸出額を大幅に上回り、交易条件が悪化、恒常的な経常収支赤字が生じた。1960年に経常収支赤字はGDPのマイナス3.7パーセントであったが、1970年にはマイナス7.5パーセント、1980年にはマイナス12.6パーセントと、徐々に悪化していた。コスタリカの主要輸出品目であるコーヒー、バナナの国際価格の上下によって、経済パフォーマンスは大きく影響を受けた。1980年代に債務危機によってコスタリカの経済政策は大転換せざるを得なくなるが、すでに1970年代には、輸入代替工業化政策のもとの混合経済モデルは行き詰まりをみせていたのである。

Ⅱ. 社会民主主義モデルの変質と新自由主義的政策の導入 (1980年代から)

1. ラテンアメリカの債務危機とコスタリカ

社会民主主義モデルのもとで、コスタリカ経済は1970年代のほとんどの時期に高成長を記録した。第一次石油ショック（1973年）に1人当たりGDP成長率はほぼゼロに落ちるものの、1970年代のGDP成長率の平均6.3パーセント、同1人当たり成長率の平均も3.1パーセントであり、総じて高い成長率である。

しかし1982年のメキシコの債務返済不能に端を発した債務危機は、瞬く間にラテンアメリカ全体に広がった。コスタリカでも、1981年の債務総額は、GDPの177.5パーセント、翌1982年には196.3パーセントに上った。そのほとんどが対外債務で、1982年の対外債務はGDPの166.8パーセントであった（Vargas 2007, 14）。GDPは1981年から1982年にかけて10パーセント減少した。失業率は1982年に9.4パーセントとなり、1977年に4.6パーセント、1979年に4.9パーセントであったことにかんがみれば、約2倍に上昇した。1982年、コスタリカ政府は対外債務返済不能に陥ったと宣言、ブレイディ・プランに従い、外国銀行との交渉に入った。債務返済不履行宣言と同時に資本流入が停止し、コスタリカもたちまち資金不足に陥る。政府は世界銀行や米州開発銀行と協議し、国内で不足した資本を調達するため交渉した。これらの国際金融機関からの融資とともに、マクロ経済の構造調整を行うよう勧告がなされたが、コスタリカの場合は、他のラテンアメリカの債務国よりも、この構造調整のショックは少なくて済んだ。それは米国の国際援助庁（USAID）から、1982年から1989年にわたって、合計10億ドル以上の資金調達を受けることができたからである。このため国内通貨コロンの暴落を防ぐことができた。

さらに1989年に、世界銀行、国際通貨基金、米州開発銀行、米国政府がまとめた、財政立て直しを柱とした経済改革の諸政策のリストである、い

いわゆる「ワシントン・コンセンサス」が発表された。コスタリカはこれに対し、以下の7点の改革を行うと約束した。(1) 財政規律を守る。(2) 公的支出は生産と最も貧しい層を守るために使う。(3) 徴税基盤を拡大し、税率を下げる税制改革を行う。(4) 金利の自由化を実施する。(5) 貿易自由化を行う。(6) 国際金融取引の自由化を行う。(7) 国営企業の民営化、経済の規制緩和、私有財産権の拡大を行う。これらの改革により、コスタリカは財政赤字を改善するとともに、国内的には規制緩和と公的部門の縮小、対外的には貿易・外国投資の自由化を実施することになった。

具体的には、コスタリカは対外債務の繰り延べを外国の債権銀行と交渉、国際通貨基金との協議により、中央銀行の外貨準備の維持、公的部門の財政赤字削減を国内の信用拡大でなく海外から資金調達して行うこと、国内実質金利を国際金利より高く、プラスで維持する金融政策などを行うこととした。そして輸入代替工業化政策とは真逆の、輸出部門の強化に転じる。輸出税の撤廃、輸出に必要な投入財の輸入に対する関税を撤廃、輸出手続きの簡素化、輸出産業への優先的融資などが決定された。

これらの政策変更は、「コスタリカ政府が、世界銀行の構造調整プログラムの勧告を受けて策定した開発計画」であり、1984年から1986年にかけて発表・実施された。当然のことながら、それまでの輸入代替工業化政策のもとで利益を得ていたグループの抵抗が起こる。最初の大きな抵抗は、貿易自由化により打撃を受けた中小規模の農民たちの運動で、1986～1987年を頂点に大規模な示威行動が首都を中心に展開された。最初の示威運動は、首都サンホセの近郊にあるカルタゴ市（旧首都）に集結したタマネギおよびジャガイモ生産者によるもので、南隣のパナマから安価なタマネギやジャガイモが入ってくることに抗議してのものであった。農民は1981年に結成された中小規模生産者全国連合（Unión Nacional de Pequeños y Medianos Productores: UPANACIONAL）を基盤に、政府の開放政策に対して抗議行動を繰り広げた。国内労働者の実質賃金の低下が続き、1991年には、全労働者の37パーセントが法定最低賃金を下回る賃金しか受け取っていないと推定された（Edelman 2005, 143）。とくに農業、製造業、建設業の労働者の実質賃金は、債務危機が始まる直前の1980年よりも低下した。

輸出部門を強化し、国内産業への保護政策を削減した結果である。さらに1990年代に入ると、公的部門労働者が抵抗に加わった。債務危機後にコスタリカ政府が実施した一連の経済政策を、表2にまとめた。

表2 債務危機後の政府のおもな対応

年	事項
1982	債務危機始まる。
1984	輸出振興基金 (Fondo de Fomento para las Exportaciones: FOPEX) 創設。 輸出促進法 (Ley de Incentivos a las Exportaciones) 成立。 クローリング・ベッグ為替制度の導入 (2006年10月まで)。
1985	世界銀行の構造調整 (ワシントン・コンセンサス) の第一回融資を申請。 関税引き下げプロセスの開始。
1990	フリーゾーン法 (Ley de Zonas Francas de Exportación) の公布 (第6章参照)。 外国商業銀行に対する公的債務の減免措置 (プレイディ・プラン)。 貿易・関税に関する一般協定 (GATT: 世界貿易機構 [WTO] の前身) 加盟。
1994	メキシコとの自由貿易協定に調印。
1995	国営商業銀行の当座銀行口座への預金に対する優遇措置の独占を停止。 中央銀行法改正。組織の近代化, およびより間接的なオペレーションを促進する。 民間年金制度法 (Ley del Régimen Privado de Pensiones) 成立。
1998	証券市場規制法 (Ley Reguladora del Mercado de Valores) 成立。
2000	労働者保護法 (Ley de Protección al Trabajador) 成立。
2004	米国, 中米およびドミニカ共和国の自由貿易協定の交渉に参加。
2006	中米で初めて中国と国交樹立。台湾と国交断絶。
2007	同協定の批准をめぐり国民投票。
2008	通信一般法 (Ley General de Telecomunicaciones) 成立。 保険市場規制法 (Ley Reguladora de Mercado de Seguro) 成立。 パナマとの自由貿易協定締結。
2009	米国, 中米およびドミニカ共和国との自由貿易協定発効。
2010	携帯電話市場に民間企業の参入を認可。コスタリカ電力会社 (Instituto Costarricense de Electricidad: ICE) の独占が崩れる。 中華人民共和国との自由貿易協定締結, 批准。 シンガポールとの自由貿易協定締結。

(出所) Vargas (2007), Estado de la Nación, EIU *Country Report Costa Rica* などから筆者作成。

2. 安全網となった政府の社会政策

コスタリカ政府は、1980年代に輸入代替工業化政策を取りやめ、輸出に重点をおく経済政策に転換したが、影響をこうむる層に対し、財政支出を

ともなう救済策をとっている。政策転換が始まった1983年、モンヘ（Luis Alberto Monge）政権は緊急雇用対策と企業への資金援助を行った。政府支出を抑えるため、モンヘ大統領は公的部門の雇用を削減した。（Mesa-Lago 2000, 493）。

コスタリカ政府の社会支出は、構造調整プログラムに従った経済政策にもかかわらず、漸増している。国民全員に対する教育や医療の無料での提供も現在まで継続している。さらに公的債務については、債務危機以来、世界銀行や国際通貨基金の勧告に従い、支出削減を行う努力をしているにもかかわらず、債務残高は減少しておらず、むしろ2000年代後半からは、漸増傾向にある。つまりコスタリカは財政赤字の問題を先送りにしてでも、寛大な社会政策を継続しているといえる。しかしながら、第4章（社会保障）で指摘されているように、年金制度や医療の枠組みや、制度を支える理念は1980年代を境に市場主義的・新自由主義的なものに変容した。

他方コスタリカ社会の不平等度は、政策転換が行われてから拡大している。所得格差の指標であるジニ係数は、1990年の0.374から、2011年には0.515まで拡大した。貧困層の割合は、1982年の債務危機から1990年初頭までの経済危機の10年間は悪化したが、以降現在までほぼ2割前後で変化がない。また失業率については、これも1980年代前半の債務危機の時期に一時跳ね上がった後、年4パーセントから8パーセントの間を変動している。政府の社会政策と経済開放政策の果実としての経済成長が、おそらく多少は貧困削減につながっているものの、最近の15年くらいはそれ以上の削減には成功していない。貧困が緩和されると同時にジニ係数が悪化し、不平等が拡大しているのは、新自由主義的な政策の導入によって、外資導入などの恩恵を受けた所得上層の所得が上昇し、それより下層との差が拡大したためと考えられる。

Ⅲ．進路を決めかねるコスタリカ

——新自由主義政策への転換を前に——

コスタリカは1980年までの社会民主主義モデルから、緩やかな新自由主義モデルへと転換途上にある。そしてその変容は社会のなかに逡巡や対立を生み出している。一方には従来の平等主義的な混合経済よりも規制緩和や貿易自由化などを通じた経済成長を支持する国民がおり、もう一方には悪化する所得格差や改善しない貧困に着目し、社会民主主義的な1980年代以前の体制を支持する層も多くいる。2007年の米国との自由貿易協定締結の是非をめぐる国民投票では賛成派と反対派が拮抗し、わずか3.24パーセントポイントの僅差で自由貿易協定賛成派が勝利した。コスタリカ国内での旧来の体制支持派と新自由主義モデル支持派が拮抗し、国民の意見が割れたまま、自由貿易協定は発効した。

1. コンセンサスの政治伝統と新自由主義的改革

コスタリカは前述したように、1980年代から徐々にそれまでの社会民主主義型・輸入代替工業化・混合経済モデルから、経済開放、新自由主義的性格と従来の混合経済との混合型に移行してきた。2000年代以降のコスタリカは、その移行プロセスをどこまで貫徹すべきか、まだ決めかねている。経済面では、米国や中米、アジア諸国との自由貿易協定締結に代表されるように、経済を開放し、外資導入による経済発展を指向する体制は相当程度整ったと考えられる。しかし電力会社は依然として国有であるし、社会面では、政府の社会支出は漸増していることにみられるように、新自由主義的な枠組みに変容したとはいえ、福祉国家をめざす政策は変わっていない。社会政策の形成は、以前の社会民主主義理論の基盤から、市場主義を基盤にするように変容している（丸岡 2008）が、国家による国民への保護は変質しつつも相当に手厚い。また、経済政策の転換過程も、他のラテンアメリカ諸国と比較すると時間をかけている。ラテンアメリカの多くの国々

は、1982年の債務支払い不能のショックまでは輸入代替工業化モデルをとっていたが、その後の新自由主義的な政策への転換は、コスタリカと異なり、矢継ぎ早の急激なものであった。

コスタリカが急激な変化を選ばず、徐々に利害を調整しながら転換することになった一つの大きな要因は、コスタリカの政治制度である。コスタリカの民主主義の象徴は、おそらく司法の高い独立と、それを象徴する憲法裁判所（La Sala Constitucional）の存在である。国民は誰でも、どんな事柄についても、問題と思われた事柄を「憲法違反」として憲法裁判所に訴えることができる。他方この制度のおかげで、意思決定の後の実施に非常に時間がかかる。たとえば自宅の前で始まった道路工事が、近くの川を汚染する、として憲法裁判所に訴えることが可能である。するとその工事が本当に環境破壊をしているかどうかを憲法裁判所が審査している間、工事は中断せざるを得ない。憲法裁判所の裁決がなされるまで平均して2年近くかかるため、単純な工事すら、完成まで年単位で時間がかかることは珍しくない。効率よりも民主的な手続きを優先しているのである。

コスタリカの経済モデルの変容が、ラテンアメリカの他の国々と異なり、30年以上かけて徐々に行われているのは、すべての決定に国民の異議申し立てを認め、コンセンサス形成を図りながら徐々に進めていくこの伝統にも要因がある。構造改革をとまなう経済モデルの転換の過程でも、農民や公的部門労働者の反対運動、あるいは自由貿易協定をめぐるの全国的な反対運動と国民投票の実施など、異議申し立ての機会を与えるこの伝統によって、時間をかけて転換を進めることになった。たとえば医療保健部門に導入された市場主義的な改革も、あくまで同部門で働く労働者の運動によって反対されない範囲内で進められた（丸岡 2008, 262）。

2. コンセンサスの政治から社会の分極化へ

——国民協調フォーラム（コンセルタシオン）の失敗から——

前項で述べたように、漸増する社会支出と、寛大な社会政策をある程度維持しようとする政府の努力にもかかわらず、コスタリカのジニ係数は悪

化の一途をたどり、貧困層の割合は1993年ごろからほとんど変化していない（第4章参照）。社会学者マイノール・モラ（Minor Mora Salas）とファンパブロ・ペレス（Juan Pablo Pérez Sáinz）は、2000年代以来のコスタリカ社会の現状を、中間層の危機と位置づける。ラテンアメリカでは1990年代以来、新自由主義的改革によって社会構造が再構築され、「新しい貧困層」が生まれ、さらに従来貧困に陥るリスクが少なかった中間層がリスクにさらされるようになった。構造改革が徐々に進んだコスタリカでは、他国に比べれば程度は緩やかではあるが、貧困でない層が貧困に陥るリスクにさらされつつあること、従来の教育年数や勤続年数では、多国籍企業や大企業が採用しつつある新しい柔軟な雇用形態やキャリア構造の結果生まれる不安定やリスクを勘案できないことを指摘した。そしてコスタリカの重層的な現状をとらえるために、女性、ニカラグア系市民、若年層などのカテゴリーを加え、単純労働者や技術職、専門職などの多様な社会階層について計量分析を行っている（Mora y Pérez 2009）。彼らによれば、かつて存在した社会の広い範囲を包摂する構造がなくなり、制度から疎外される「新しい貧困層」が増加した。資源や能力などの蓄積がグローバルな範囲でなされるようになったために、コスタリカでも極度の不平等が再構築されたこと、単なる機会の不平等だけでなく、異なる社会グループの間の権力の分配の不平等が増大していることを強調する。この状況下で、それぞれの多様な社会グループの追求する利益が非常に異なり、政策立案段階でのコンセンサス形成が困難になっていくのである。

「国民協調フォーラム」（コンセルタシオン、Foro de Concertación Nacional 1998）は、異なる利益をもつ多様なグループが現れた近年のコスタリカ社会において、政府と市民組織とが議論する場を用意することで、コンセンサス醸成の場を提供する試みであった。ロドリゲス（Miguel Ángel Rodríguez）大統領（当時）のイニシアティブにより、1998年から始まった。二大政党制をはじめとした政治構造が変容し、コンセンサス形成が困難になると、政府は結局国民の意見をあまり聞かず、いきなり上から決定を通知する傾向が起きる（un “gobierno de arriba hacia abajo”）（Gutiérrez-Saxe y Vargas-Cullell, 2008）。その意味でも、コンセンサス形成の重要性は政府関係者も社会運

動その他の市民社会の人々も自覚しており、そのためのフォーラム結成となったわけである。参加した30の市民組織のなかには、協同組合や労働組合、銀行、コミュニティ運動などが集まっていた。コミュニティ運動のなかには農民団体、女性団体、環境保護団体、青年団体、先住民団体などが含まれており、それぞれ1名から5名の代表を送った。政府側の代表には、大統領が任命した代表10名や、政党関係者7名が参加した。政府が提示した10のテーマについてそれぞれ分科会（comisión de trabajo）をつくった。10のテーマは、汚職、保険市場、通信市場、免職制度、年金、家族手当と社会開発、環境サービス支払いの制度設計、労働組合、賃金政策、農村開発である。

しかしながら、国民協調フォーラムの議論は、途中で政府側が事前協議なく、全会一致ではなく75パーセントの賛成で可決すると通告するなど、政府（大統領）に有利な取り決めを押し付けてきたために、参加者の信頼を失わせる結果となった。議論が拙速に流れ、結局政府側に有利な結論を、コンセンサスを得て導いたと正当化するための道具と解釈されたからである（尾尻 2012; Programa Estado de la Nación 1999: 2000: 2004）。フォーラムの成果として、2000年と2005年の年金制度改革（労働者保護法）が挙げられる（尾尻 2012; Gutiérrez-Saxe y Vargas-Cullell 2008）。しかし他のテーマについては、目立った成果を得られないまま、イニシアティブをとっていたロドリゲス大統領が、任期満了直後に汚職で訴追されてしまったこともあり、フォーラム自体が自然消滅してしまったのである。

以来コスタリカ政治では、コンセンサスを育てようとする全国的な試みは生まれていない。市民社会団体は、この2000年前後に開かれた国民協調フォーラムに対する幻滅から立ち直れず、政府に対する不信感を払拭できないでいる。他方政府は社会的コンセンサスを得られないまま、一方的に決定を下す状況が続いている。その背後に横たわるのは、1980年代から始まった新自由主義的な政策の導入以来起こっている、社会民主主義モデルの変容によって生じた社会の多様化、分極化（polarización）である。新自由主義的な傾向の強い新しい変化を歓迎する、あるいはそれ以外に選択肢はないとして支持する層と、国家が社会的安全網を強化する以前のモデル

を守りたいと考える層の間の妥協点がみえないのである (Churnside y Lizano 2009)。この傾向は、2004年に政府が締結した米国・中米・ドミニカ共和国との自由貿易協定をめぐる国論を二分する対立に如実に現れた。アリアス (Óscar Arias) 大統領は史上初の国民投票により協定を承認するかどうかを決定するとし、2007年10月の投票でわずか3.24パーセントポイントの差で可決されたのである。ほぼ半数が反対するなかで、自由貿易協定は発効した。このように、コンセンサスを形成することなく、新自由主義モデルの導入は深化している。以前の社会民主主義モデルを支持する人々の意見があまり取り入れられず、貧困層が国民の2割を占めたまま変化しない状況が続いている。

IV. 先行研究と本書との関連について

海外でのコスタリカ研究は、本国コスタリカで自国を総合的に扱った基本書はないが、個別のテーマに関しては以下のものが挙げられる。本書の各章で繰り返し引用される『持続可能な人間開発に関する国民状況報告』 (*Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible*) の年次報告書は、政治・外交、社会、経済の各分野の過去数年間の状況を、客観的な立場で分析している点は優れている。さらに毎年特定の社会問題や政治問題などのテーマについて特集を組んでおり、いずれも有用であるが、年次報告書という性格からその視点は短期的なものになっている。10年、20年という中長期にわたる政治・経済・社会変容とその影響について述べる本書は、その点で別の貢献ができると考える。

邦訳があるコスタリカの高校国史歴史教科書 Molina and Palmer (2004) は、コスタリカの歴史を先コロンブス時代から2000年代まで通して知るには格好の書といえる。ただし1948年の内戦については記述があいまいであり、本書の第1章ではこの点について、本教科書には書かれていない見方も紹介している。Rankin (2012) は、英語圏の読者を対象としたコスタリカ史の概説書で、コスタリカに関して最近出版された本の一つであり、麻

葉問題まで扱っている。コスタリカの歴史全般を扱った Lehoucq and Morina (2006) はさらに焦点を絞り、選挙制度と汚職の関係について分析している。

コスタリカの民主主義は、ラテンアメリカ最長であり、なぜそのように長く続いているのかは多くの関心と呼ぶところである。Booth (1998) は、コスタリカの民主主義の構造を制度面から分析し、コスタリカの民主主義の安定は、その独自の制度にあるとしている。Wilson (1998) は、政治制度の重要性を認めつつ、ブースよりも歴史的な条件が民主主義の安定に寄与したとしている。

本書では取り上げなかったが、コスタリカは環境問題への取り組みで世界的に有名である。コスタリカの環境政策については、Steinberg (2001) にまとめられている。この研究では、ボリビアとの比較を通じて、環境政策には一国ではなく国際協調が鍵であること、また制度整備のために指導者のイニシアティブが重要であることを指摘している。

日本におけるコスタリカ研究は大きく分けて、コスタリカの全体像を知るための事典に分類されるものと、特定のテーマに絞って分析したものがある。前者の代表は、国本 (2004) である。これは各章が地理、歴史、政治や環境、観光、平和主義など、項目に絞って簡潔に説明されている。同様の試みは、コスタリカ共和国政府観光局 (2003) でもなされているが、こちらはコスタリカへの観光を考える読者を想定している。両者とも多くの分野について総括的に取り上げている点は本書と共通しているが、本書はそれぞれのテーマをより詳細に分析していること、またこれら2冊が出された時期よりさらに最近の10年間の変化を考慮し、全体としてコスタリカの政治・経済・社会が新自由主義的改革のなかで構造的な変容を迫られていることを共通の問題意識として取り上げている点で新たな貢献ができると考える。

コスタリカの全体像を取り上げている日本語書籍としては、最も古いものとして、壽里 (1984; 1990) が挙げられる。文化や社会に関する記述が多く、今も参考になる内容である。細野・遅野井・田中 (1987) では、コスタリカの記述は一部であるが、1980年代のコスタリカ経済の動向について詳しく、しかもコンパクトに分析されている。この2冊は1980年代の中

米紛争の時期に、日本で中米地域への関心が高まった時代背景のなかで出されたともいえる。

コスタリカの政治体制については、尾尻（1996）が、1948年の内戦を契機に体制が変容したが、その変容は徐々に生じたと主張する。同研究は、リンズ（Juan J. Linz）とステパン（Alfred Stepan）の政治変動モデルを用いて、コスタリカが1948年の内戦前後に、政治アクターの分極化が進み、内戦によって旧体制が崩壊したこと、その後20年以上かけて、新興の政治アクターの学習と合意によって、徐々に安定した新しい民主体制が成立していったことを示している。

コスタリカの非武装平和主義は、日本で関心が高い分野である。足立（2009）は、コスタリカが1948年以来軍隊なしに国際社会を生き延びてきたのはなぜか、という問題意識から、軍隊と警察の違い、武力よりも外交や国際的枠組みによる紛争解決をめざす伝統、非武装平和主義と民主主義の関係について論じている。同様に竹村（2001）は、国際法と法歴史学の見地からコスタリカの非武装平和主義がどのように成立したかを分析する。竹村の分析の特徴は、軍隊を放棄した憲法が成立したコスタリカの内戦前後の時期を、中米やカリブ諸国、米国との関係から、また冷戦の進行や朝鮮戦争などの国際環境のなかでとらえようとしたところである。

本章で述べたように、コスタリカの高い社会開発は、同国の政治指導者の政治目標であり、国際的にも注目されてきた。丸岡（2008）は、コスタリカの社会政策のなかでも、医療保健制度における労働者の育成と管理に着目した労作である。1980年代以来の改革によって、市場主義的な性格を帯びるようになったこと、その制度変換が医療保健現場にどう影響しているかを、豊富な現地調査を基に分析している。本書も第4章、第5章で社会開発を取り上げているが、分析視角や注目する社会分野が異なっている。

これら日本語で出されたいずれの研究も、本書の執筆にあたり各筆者に大きな知見を与えているが、出版されてからかなりの年月が経っているか、コスタリカの特定の分野のみを扱っている。改めて本書を上梓する目的は、まずコスタリカの全体像を、複数の筆者が多面的な分野から描き出すことである。また筆者全員が共通して、主として1980年代以来の構造改革によ

る変容、とくに新自由主義モデルの導入により引き起こされた政治・経済・社会の変容に焦点を当てている点が新しい視角である。

おわりに——各論への橋渡し——

以上駆け足で、コスタリカの歴史と現状について概観した。ここでは各論の概要を述べ、この後の章への橋渡しとしたい。

序章の後、まず第1章（リベラル・デモクラシー）において、これまでほとんど顧みられることのなかった政治学からのコスタリカの体制分析を行い、それが政治学的にはリベラル・デモクラシーとして説明できると主張する。その基本的特徴は、国民主権、市民的権利、三権分立、福祉国家の4点である。またコスタリカの福祉国家政策が転換期を迎えていることから、コスタリカ政治の今後の動向は他のリベラル・デモクラシーにも示唆するところが大きいと指摘している。次の第2章（民主主義の価値判断）では、国民の民主主義体制に対する評価を、民主主義の効用（自分たちに利益があるか）を評価する場合（手段としての価値）と民主主義そのものに固有の価値を認めるかどうかの2種類があると指摘し、コスタリカの民主主義の特徴は、後者の民主主義の固有の価値を高く評価する国民が多いことにある、と分析した。さらに民主主義の固有の価値を支持する国民は、一般に民主主義の支え手であるとされる中間層だけでなく、国民のすべての階層にみられる特徴であることを指摘している。

第3章（国際関係）は、非武装平和主義や中立主義を掲げるコスタリカが、歴史的に米国との緊密な政治・経済・安全保障関係を維持していることを示し、言説で示される理念とは別に、民主主義や人権などの価値を共有する超大国との関係を軸に、自国の安全保障と独立を維持してきたことを指摘する。この路線は現実主義理論でよく説明できる行動であり、コスタリカのおかれた環境や条件からみれば、実利的で妥当なものである。

続いて第4章（福祉国家論）は、ラテンアメリカ屈指の福祉国家として知られるコスタリカは、医療と教育において成果を上げ、1970年代までに

域内諸国のなかでも高い社会指標を達成したこと、他方年金や女性の労働力化については平均程度にとどまっていることをまず指摘する。この福祉国家を推進したのは社会民主主義政党である国民解放党のイニシアティブによることが示される。ただしコスタリカの社会政策は1980年代の債務危機による経済モデルの変容にともない、しだいに新自由主義的となった。これは国際金融機関などの外圧によるものというより、国民解放党を含む各政権自身の政策転換によるものであると付け加えている。

第5章（教育）は、1990年代以降のコスタリカの教育の特徴を、理念を重視し、環境教育重視という独自性をもちつつ、国際的な状況に対応するための政策（英語教育、情報教育、教育への情報テクノロジーの導入重視）を進めてきた点にあるとする。同時に、貧困削減や公正の観点から基礎教育の普及を推進する国際的合意に沿って、初等、中等教育の回復・拡大を、階層間格差の減少努力と合わせながら進めてきた。それは教育を重視するコスタリカの福祉国家的な伝統と適合する方向でもあった。他方それらと並行して国際機関が推奨した教育行政の改革、分権化も徐々に行われてきていることを示した。

第6章（工業化）では、コスタリカの産業構造の変化とそれが国民経済に及ぼした影響について検討した。過去30年間で、コスタリカ経済は産業構造・輸出品構成の面で大きく変化し、かつての主力産業であったコーヒーやバナナ、そして輸出産業として現れた繊維産業も1990年代から衰退している。代わって、インテルに代表される電子や、医療機器・医薬品産業などが台頭している。しかし、フリーゾーン制に依存した先端輸出産業育成には、国の開発という観点からみた場合、課題が残されている。ここでは、景気変動、貿易収支、そして、地域格差について分析を行い、IT輸出産業依存の問題点を明らかにしている。

第7章（農村開発）では、近年コスタリカの所得格差が拡大していること、同時に経済成長が続いているにもかかわらず貧困率が改善しないことから、これらの深刻な社会問題を解決するために、効果的な農村開発政策を模索していることを指摘する。まずコスタリカにおける地域格差の実態と要因を諸指標から把握したうえで、脆弱性の高い5地域に対する開発政

策として導入されたテリトリアル農村開発 (Desarrollo Rural Territorial: DRT) 戦略の政策面での特徴と実施状況を2012年9月に行った現地調査の結果をふまえて報告する。国内の地域格差 (自治体間の労働所得格差) に関する近年の研究によれば、格差を構成すると想定される諸要因のうち、半分程度は人的資本で説明可能であり、残りの半分の要因は、地方の制度要因に帰せられる。そして調査の結果、テリトリアル農村開発計画が実施された地域の一つにおいて、地域開発計画の策定への市民参加とアカウンタビリティを中心に行政能力指数が著しく改善していることから、テリトリアル農村開発アプローチが有効であることが想定されること、今後はいかなる経路でこのアプローチが人間開発と経済開発に寄与するかが注目されるとする。

以上七つの章の議論を受けて、むすびの終章で、コスタリカの現在を総括する。

[参考文献]

<日本語文献>

- 足立力也 2009.『丸腰国家——軍隊を放棄したコスタリカ 60年の平和戦略——』扶桑社。
- 尾尻希和 1996.『コスタリカの政治発展——「民主体制崩壊」モデルによる1948年内戦の分析——』ラテンアメリカ研究16 上智大学イベロアメリカ研究所。
- 2012.「コスタリカにおける政党政治の危機——構造改革に対する反発と受容——」(山岡加奈子編「コスタリカ総合研究序説」調査研究報告書 アジア経済研究所 1-17 http://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Download/Report/2011/2011_412.html)。
- 国本伊代編 2004.『コスタリカを知るための55章』明石書店。
- コスタリカ共和国政府観光局編 2003.『コスタリカを学ぶ』日本・コスタリカ自然保護協会 (非売品)。
- 壽里順平 1984.『中米の奇跡コスタリカ』第1版 東洋書店。
- 1990.『中米の奇跡コスタリカ』第2版 東洋書店。
- 竹村卓 2001.『非武装平和と憲法と国際政治——コスタリカの場合——』三省堂。
- 田中高 1998.「中米における地域統合の現段階」浜口伸明編『ラテンアメリカの国際化と地域統合』アジア経済研究所 107-132。
- 細野昭雄・遅野井茂雄・田中高 1987.『中米・カリブ危機の構図——政治・経済・国際関係——』有斐閣。
- 丸岡泰 2008.『コスタリカの保健医療政策形成——公共部門における人的資源管理の市場主義的改革——』専修大学出版局。

<外国語文献>

- Booth, John A. 1998. *Costa Rica: Quest for Democracy*, Boulder: Westview Press.
- Bulmer-Thomas, Victor 1987. *The Political Economy of Central America since 1920*, Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- Churnside, Róger y Eduardo Lizano, eds. 2009. *Sociedad para el avance de la socioeconomía*, San José: Academia Centroamérica.
- Economist Intelligence Unit (EIU) *Country Report Costa Rica*. Various years.
- Edelman, Marc 2005. *Campeños contra la globalización: movimientos sociales rurales en Costa Rica*, San José: Universidad de Costa Rica.
- Gutiérrez-Saxe, y Jorge Vargas-Cullell 2008. "Sociedad para el Avance de la Socioeconomía," paper prepared for Coloquio Concertación en Centroamérica y su aplicabilidad y significado más allá de la region, Universidad de Costa Rica, 21–13 julio de 2008.
- León, Jorge 2012. *Historia económica de Costa Rica en el Siglo XX, Tomo II: la economía rural*, San José: Instituto de Investigaciones en Ciencias Economicas (IICE), Universidad de Costa Rica.
- Lehoucq, Fabrice E., and Ivan Morina 2006. *Stuffing the Ballot Box: Fraud, Electoral Reform, and Democratization in Costa Rica*, second edition, Cambridge University Press.
- Mesa-Lago, Carmelo 2000. *Market, Socialist, and Mixed Economies: Comparative Policy and Performance Chile, Cuba, and Costa Rica*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Molina, Ivan, and Steven Palmer, 2004. *Historia de Costa Rica: breve, actualizada y con ilustraciones*, San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica. (国本伊代・小澤卓也訳『コスタリカの歴史——コスタリカ高校歴史教科書——』明石書店 2007年).
- Mora Salas, Minor, y Juan Pablo Pérez Sáinz 2009. *Se acabó la pura vida: amenazas y desafíos sociales en la Costa Rica del Siglo XXI*, San José: FLACSO Costa Rica.
- Programa Estado de la Nación, *Estado de la nación en el desarrollo humano sostenible*, Informe 1–18, 1990–2011. San José: Programa Estado de la Nación.
- Rankin, Monica A. 2012. *The History of Costa Rica*, (Greenwood Histories of the Modern Nations), Santa Barbara: Greenwood.
- Rovira Mas, Jorge 1987. *Costa Rica en los años '80*, San José: Editorial Porvenir.
- Steinberg, Paul F. 2001. *Environmental Leadership in Developing Countries: Transnational Relations and Biodiversity Policy in Costa Rica and Bolivia*, Cambridge: MIT Press.
- Vargas, Thermo 2007. "Principales desarrollos de la economía costarricense: 1988–2005," Victor Hugo Céspedes and Ronulfo Jiménez eds. *Distribución del ingreso en Costa Rica 1988–2004*, IV Jornada Anual de la Academia de Centroamérica, Academia de Centroamérica, Banco Centroamericano de la Integración Económica, Banco Interfin, and Konrad Adenauer Stiftung: 9–34.
- Wilson, Bruce M. 1998. *Costa Rica: Politics, Economics, and Democracy*, Boulder: Lynne Rienner.

付表 コスタリカの歴史

先コロンブス時代	～1502年	マヤ文明（メキシコ南部）、チブチャ文明（コロンビア）、インカ文明（ペルー）などの影響を受ける小規模集団
植民地時代	1502～1821年	小規模自作農の移入 先住民は1割に減少
独立	1821年 1823年 1838年	グアテマラとして独立 中米連合として独立 コスタリカとして独立
第一共和制	1838～1929年	自由主義（レッセ・フェール） コーヒー輸出経済 コーヒー・オリガルキーによる民主体制 1882年の憲法改正で死刑廃止
	1929年	世界恐慌
	1929～1948年	カルデロンの労働政策 労働三権の法制化 年金公庫設立 コーヒー・オリガルキー主導体制から大衆参加への移行期
	1948年	内戦
第二共和制	1949～1970年代	国民解放党時代へ 社会民主主義モデル 輸入代替工業化モデル導入 国営企業・生産者組合の増加 社会政策の充実（とくに教育・医療）
	1982年	債務危機
	1980年代	構造調整開始 貿易自由化開始 財政健全化 公的債務支払いにつき米国から資金援助 反グローバル化の社会運動活発化
	1990年代	外国投資促進 フリーゾーンの設置 米インテル社の誘致成功 メキシコとの自由貿易協定 憲法裁判所の設置
	2000年代～	国民協調フォーラムの失敗 米国等との自由貿易協定締結 中国との国交正常化

(出所) 筆者作成。