

終章 進路を決めかねるコスタリカ 新自由主義をめぐる分極化

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	207-214
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/2344/00016819

終章

進路を決めかねるコスタリカ
—— 新自由主義をめぐる分極化 ——

山岡 加奈子

はじめに

国立コスタリカ大学などの知識人が集まって結成したエスタード・デ・ラ・ナシオン・プログラム (Programa Estado de la Nación) は、毎年11月にコスタリカの1年を総括する社会・経済・政治に関する報告書『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*: 以下国民状況報告) を発表する。変形A4判のその報告書の表紙は、毎年著名なコスタリカ人画家に、その年のコスタリカの問題を端的に示す絵を描いてもらっている。2011年に出た報告書の表紙 (本章扉写真参照) は、三つに分かれた道の分岐点に立つ5名の人々が、三つのうちのどの道に進むべきかを話し合っており、結論が出ず頭を抱えている様子が描かれている。三つの道のそれぞれには、その道を薦める人が1名ずつ立っている。それぞれの道は山のなかに掘られた異なるトンネルに通じており、その奥に何があるのか、また三つのトンネルの向こう側にそれぞれ何が待ち受けているのか、分岐点に立つ人にはまったくみえない。

この表紙の絵はまさに2000年代以降のコスタリカの現状を端的に示している。1929年の世界恐慌を経て生まれた社会民主主義モデルは、1980年代の債務危機をきっかけに、新自由主義とよばれる新古典派経済モデルの導入と、社会政策への市場主義的な改革導入が始まり、変容してきた。本章では、本書の総括として、次節で新自由主義をめぐるコスタリカ国内の世論の分極化を中心に、明らかになった点をまとめ、最後の節で、残された課題について検討したい。

I. 社会民主主義か新自由主義か ——社会の分極化を生んだ対立——

コスタリカは1948年の内戦から1980年代の債務危機の時期まで、輸入代替工業化政策に基づく混合経済体制を築き上げた。この期間、社会民主主

義政党である国民解放党は、複数政党制と自由選挙を堅持しつつ、ほとんどの時期で指導力を握った。この社会民主主義の旧体制のもとで、かなり普遍的な社会政策が実行され、ラテンアメリカのなかでは平等度の高い、貧困の少ない社会が作り出された。この体制は、比較的高い経済成長を記録したものの、恒常的な財政赤字を解決できず、1980年代のラテンアメリカの債務危機にコスタリカも加わる要因となった。

債務危機によって、コスタリカの指導者たちは経済政策の大幅な転換を決意した。国営企業などの公的部門を拡大することで雇用を吸収し、寛大な社会支出に裏づけられた社会政策に代表される社会民主主義モデルを継続することは難しいと判断したのである。世界銀行や国際通貨基金が勧告した構造調整政策が、この政策変更を後押しした。しかし社会民主主義モデルから、新自由主義モデルへの転換によって影響をこうむる層、とくに農民や公的部門労働者の反対運動は、1980年代終わり頃から1990年代の社会を大きく揺さぶった。そしてコスタリカ社会は、債務危機以前の社会民主主義モデルを支持する層と、新しい新自由主義モデルを受容する層とに、二分されることになったのである。

コスタリカの新自由主義の導入は、他のラテンアメリカ諸国と異なり、緩やかなものであった。電力会社や石油会社、電話通信会社などが今も国営のままであるのはそのためである。コスタリカの政治伝統は、コンセンサスを重んじ、反対派や少数派の意見を尊重する（第1章）。農民や公的部門労働者などの反対にある程度耳を傾け、国営大企業を残しつつ、徐々に改革を進めてきたのである。

コスタリカはウルグアイなどと並び、ラテンアメリカの福祉国家と呼ばれてきたが、社会政策を支える福祉国家レジームは、社会民主主義的な性格から徐々に新自由主義的な性格に変容している（第4章）。しかし政府支出をみれば、コスタリカのGDPに占める社会支出の割合は、先進国を含めてもなお相当な上位にある（三尾 2013a; 2013b）。そして教育予算をGDPの6パーセント以上にするという政策目標は、近年実現され、さらに予算を同8パーセントへ増加させる方向へ動きつつある（第5章）。新自由主義的政策の導入により、経済政策が輸入代替工業化政策から開放・

自由化へ向かい、新しい産業に対応する人的資源の養成の必要性が認識されているためである。この意味では、社会開発も、その目標も、新自由主義モデルへの変容が起きていると評価できるが、それは社会政策の優先度を低くしたというわけではないのである。

債務危機以前には輸入代替工業化政策や混合経済体制、福祉国家をめざした国民解放党は、社会民主主義政党としてのアイデンティティを維持しながら、実際には新自由主義的な政策を次々と導入してきた。民主主義自体は安定しているが、政党制度は二大政党制から多党制へ移行しつつある（第1章）。国民解放党のような伝統政党が、多様化する国民の要求、とくに社会民主主義的な従来の経済・社会政策を望む層と、経済開放と規制緩和などに代表される新自由主義的政策を支持する層の支持をかつてのようになく取り付けられていない。代わって従来の既成政党と異なる主張を行う新政党が力を伸ばしてきた。多党制へ移行したことで、とりわけ問題になっているのは、それまでコスタリカ政治の伝統とされてきたコンセンサス重視のやり方が難しくなってきたことである。その象徴的な事件が、1990年代後半に試みられた国民協調フォーラム（コンセルタシオン）の話し合いの失敗であった。

対外経済政策についても、新自由主義モデルへの転換にともない、コスタリカは貿易自由化と外国投資の積極的な誘致を図ってきた。かつての輸入代替工業化政策から、自由貿易協定や外資導入に代表される開放・自由化政策に舵を切ったからである。米国との自由貿易協定締結は、国論を二分する議論となったが、時の政権（第二次アリアス政権）は、国民投票という多数決の原理、つまりコンセンサスではなく多数派の意見を優先する方法で解決を図った。冷戦期から緊密な米国との関係は、近年政治的なものから、自由貿易協定に代表される経済的なものが重視されつつある（第3章）。その変化は新自由主義的変容と軌を一にして生じた。

Ⅱ．新自由主義時代のコスタリカが直面する課題 ——むすびに代えて——

以上のように、新自由主義的な政策への転換が行われた30年の間に、コスタリカの政治・経済・社会も変容しつつある。そして冒頭で述べたように、この変化に対して、国民の間に意見の統一はみられず、「分極化」が生じている。新自由主義的政策の導入により現れた変化に、いまだ多くの問題が残っているからである。

2012年11月に出た『国民状況報告』の2012年版では、雇用、医療、高速道路、港湾施設、貧困ゼロ、平等、全員に住宅を、そしてひととき大きな文字で「開発」と書かれ、選挙で投票するように！と呼びかけるビラが大写真になった絵が表紙になった。おそらくは国民解放党などの有力政党が選挙での支持を呼びかけたという設定のそのビラに、誰かが黒いクレヨン

で、「いったいいつ？」と落書きしているというイラストである。本書の複数の章で指摘されているように、コスタリカの貧困率は過去20年間20パーセント前後で変化がない。他方ジニ係数は2009年頃からついに0.5を超えてしまい、格差社会であるラテンアメリカの平均的な国の水準になってしまった。失業率も、1980年代前半の債務危機の時期ほどのひどさではないが、リーマンショック後現在まで、過去25年間で最悪の8パーセント前後を推移している。政府が約束した雇用や貧困撲滅や開発がいつ果たされるのか、と国民が聞き返したくなる状況なのである。

確かに国民の半分がそれ以上が貧困層という国が少ないラテンアメリカにおいて、貧困層が2割というコスタリカは貧しい人が少ない国であることは間違いない。つまり貧しい人は比較的少ない格差社会なのである。その背景には、新自由主義的な制度設計に変容しているとはいえ、依然として寛大な社会政策がある。枠組みは新自由主義に変わっているが、政府の社会関係支出は漸増しているのである。しかし第7章で指摘されているように、政府の再分配政策の効果がある反面、経済成長を通じた分配はあまりなされていない。とくに1980年代からの構造調整政策の結果、中等教育が軽視されたために、貧困層の多くが初等教育以上の教育を修了する機会を逸したことが、構造的貧困として残っている。経済的先進地域である中央高地以外の農村部の貧困は歴史的なものであり、地元エリートや多国籍企業に依存する構造が、貧困をさらに持続させる要因になっている。

他方注目される外国投資もフリーゾーンに限られ、よくみると中間財を輸入した後少しの付加価値をつけて輸出する構造を脱却できていない（第6章）。新規産業を興して工業化による発展モデルを実現するという政府の目標は、20年近く経った現在も、まだ道半ばなのである。

以上の現状のなかで、本書を締めくくるにあたり、残された問題点としてとくに2点を挙げたい。一つ目の問題は、経済の開放、とくに外資導入によってもたらされた開発政策の成果が、当初期待されていたほどのものではないことである。外資導入による最大の成果は米インテル社の誘致成功であろうが、第6章で指摘されたように、この誘致による他部門への波及効果は限定的なものにとどまっている。外国投資を通じて工業化を進め

ようとした当初の目的は、あまり達成されたとはいえない。

二つ目の問題は、格差と貧困の問題である。第4章や第7章で指摘されたように、コスタリカのジニ係数は近年悪化し続けている。平等主義は内戦以来のコスタリカ政治の政策の柱であったが、この柱は新自由主義政策導入にともなって揺らいでいるのである。また格差の拡大と並んで社会問題となったのは、貧困問題である。社会民主主義的な制度のもとで縮小した貧困層の割合は、1980年代の債務危機の時期に30パーセントを超えた後、回復したものの20パーセント前後で現在まで変化がない。

確かにラテンアメリカにおいて、コスタリカの貧困層の割合は少ない。しかし域内の多くの国に比べて良好であるという理由だけで、国民の不満を和らげることは難しい。第7章で取り上げられた貧困の多い地域に絞った開発は、貧困層を持続可能な形で新しい経済構造のなかに組み入れようとする努力であると評価できるが、この開発手法は導入されたばかりであり、その効果を評価するためには今後の推移を待たねばならない。

貧困層の人々は、新自由主義的政策の導入によってもたらされた成長の果実を受け取れないでいる。時代の変化に取り残された2割の国民と、うまく成長気流に乗ることができた新エリートとの格差が開いてジニ係数が悪化した。そしてその中間にいる大多数の国民は、完全雇用を建前としていた混合経済時代から新自由主義的な現在の変化に懸命に適応しようとしている。

新自由主義への変容に反対する人々は、これらの問題を認識し、政府に対し異議申し立てをしている。他方ほかに選択肢はないと腹を決めた指導層は、これらの反対する国民を説得できずにいる。利害や価値観が多様化するなかで、以上の大きな課題をどう乗り越えるかが今後の関心となろう。しかし興味深いことに、コスタリカ国民は依然として民主主義への信頼を失っていない(第2章)。つまり分極化のなかでも、現在の政治体制を揺るがすような、たとえば強権的な指導者やポピュリズムに支持が集まる傾向はみられない(第1章)。その意味でコスタリカ社会の安定は、今後も基本的に守られるだろうと思われる。

[参考文献]

<日本語文献>

三尾寿幸 2013a. 「コスタリカの金融政策と為替レート制度」『アジア研ワールド・トレンド』(218) 11月 27-28.

——— 2013b. 「コスタリカの金融政策と為替レート制度」アジア経済研究所 (http://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Download/Other/2013_mitsuo.html).