

ラテンアメリカにおける

新たな国家の構築に向けて

L・C・ブレッセル・ペレイラ

1980年代の「失われた10年」と呼ばれる深刻な経済危機を経て、現在ラテンアメリカは国家再生の時を迎えている。実際のところ、経済危機は規模の大小はあるにせよ、ラテンアメリカ全体を覆う現象であった。ゆえに来るべき21世紀における資本主義、国家、市民社会、そして政治社会がどういった姿をもつのかを考えることは必要なことである。19世紀に資本主義は競争的であり、国家は自由主義的であった。20世紀に入り資本主義は独占的となり、さまざまな尺度からみて社会官僚的な国家であった。21世紀の資本主義は、そして国家はどういう特徴をもつのだろうか。

ラテンアメリカの1980年代の経済危機は同地域の歴史上もっとも深刻であった。何よりもまず国家の危機であった。それは30年代の世界大恐慌のような市場の危機ではなかった。財政的危機であり、すなわちいかに経済に介入していくべきかという方法についての危機であり、また行政を司る官僚システムの危機であった。つまり過去の経済発展過程に内在する構造的危機であった。ネオリベリズム的な解釈が主張するような、ただ単に

ラテンアメリカの保護主義、国家主義そしてポピュリズムに由来する危機ではなかった。ましてやポピュリズム的な解釈が好む、80年代の債務危機を引き起こし、またそれによって自らも被害を受けた先進諸国の経済政策を原因とする危機でもなかったのである。実際のところ、80年代の危機は、30年代から70年代にラテンアメリカが経験した未曾有の経済発展に固有のダイナミクスの結果なのである。この経済発展とは、国家開発主義的な考え方と戦略、すなわち経済に対する国家の積極的な干渉を後ろ盾とする枠組みの中で起こったものであった。

ところがこのダイナミクスは周期的である。経済発展を推進するために国家は必要以上に大きくなり、その結果借金を抱え、ついには本質的に財政的危機である対外債務危機に陥った。輸入代替工業化戦略を通して積極的に経済システムに介入したが、1960年代にすでにこの工業化モデルが自らの可能性を使い果たしてしまったことに気づくことはできなかったのである。最後には経済システムへの干渉が大きくなるにつれ、徐々に「国家

の私物化」プロセスの犠牲となった。すなわち資本家、中産階級、国家官僚たちなど広義の意味での政治・官僚エリートたちがレント・シーキング (rent-seeking) を繰り広げた。このように、経済成長そのものが周期的な歪みを生み、それはただ単に経済サイクルの後退をもたらしただけでなく、国家による介入の時代をも終わらせざるを得ないものであった。

1 解決策の提案

こうした危機に対する反応は、各々のグループのもつイデオロギ的背景によって異なった。古典的かつポピュリスト的な左派(ここでは国家開発主義の終結を認めようとしなかったグループと定義する)は無力化した。1980年代の危機が現在の「グローバル化」など外部の利害によってもたらされたとする誤った解釈をしたゆえに、同左派は無力化する以外に道はなかったのである。

プラグマティックな中道右派(ここでは先進国やラテンアメリカ諸国の資本家および官僚など「エスタブリッシュメント」を指す)は、当初(1982年)マクロ経済の基本原則に従う、すなわち財政調整と相対価格の均衡を実現させるための価格自由化を行なうことを決めた。続いて1980年代半ば以降、貿易自由化、民営化、規制緩和など市場指向型の改革を行なったが、それらは社会政策によって均衡を取ることで政治的に支持されるはずであった。

ネオリベラリズム的な右派(ここでは市場を称賛するとともに小さな国家を熱望するグループを指す)が理解していたことは、上記の改革が「小さな国家」と「市場メカニズムの強化」という目標に向かって実行されるならば、経済発展は自動的に取り戻されるということであった。

現代の中道左派は社会民主主義的にせよ社会自

由主義的にせよ、明らかに今日の未曾有の危機を国家の危機であると判断し、国家開発主義的な視点に代えて、ラテンアメリカのための「国家危機を巡る解釈」を示した。プラグマティック中道派の提案であるマクロ経済の原則の遵守ならびに市場への移行といった改革を採用した。しかしながら中道左派グループは同時にこうした改革が決して十分ではないと警告した。すなわち新古典派経済学の一般均衡理論やネオリベラリズムのイデオロギーが想定する市場の自動調整機能だけでは、発展も、均衡も、ましてや社会的平和は保障されないからである。

こうした目的を達成するために中道左派は「国家の再構築」を提案した。それによって国家は再度新しいサイクルのなかで、以前に比べより控えめな市場への介入をしつつ、市場の欠陥を補完し修正することができるとする。国家の再構築が意味するのは、財政危機の克服、経済と社会への国家の介入方法の再定義、そして行政改革である。

プラグマティックな中道右派勢力およびより広い意味での国際的エリートたちは、若干躊躇した後、こうした行動が正しいことを認め国家改革あるいは国家再生のテーマを取り入れ始めた。世界銀行と米州開発銀行は国家改革のためのもっとも重要な貸付け先となった。国連は行政問題のための特別な総会の開催を奨励した。多くの国々が国家改革を担当する省庁または高官レベルの委員会を創設した。そもそも『世銀開発報告 1997年版』はタイトルが「国家の再建」(Rebuilding the State)であった*1。国家の改革は1980年代を象徴する「構造調整」という言葉にかわって90年代のモットーとなったのである。

*1 最終的に『世界開発報告 1997年版』は「変化する世界の中の国家」(The State in a Changing World)というタイトルになった。しかしながら

「国家の改革または再構築」という同書が本来述べようとした内容は維持され、序章部分で以下のとおり明確に述べられている。「経済的社会的に持続可能な発展には信頼できる国家が必要である。50年前に人々が国家は経済発展の中心であったと述べた際、彼らは国家が経済発展を保証したと考えていた。今日われわれが改めて確認することは、国家とは経済的社会的発展の中心的役割をもつものの、とくにそれは一つの担い手であり、触媒補助的なエージェントとしてである」。

2 資本主義の変化

独占的資本主義からグローバリゼーションへ

こうした事実がラテンアメリカと先進諸国との関係およびラテンアメリカ域内の関係に現れる間に資本主義は変化していた。19世紀に支配的であった生産様式は国家レベルでの競争的資本主義であった。20世紀に入ると資本主義は独占的になり国際化した。21世紀の資本主義がグローバル化するであろうことはもはや明らかである。こうした歴史的な変化はまた社会資源の優れた調整役として国家または市場のいずれがより支配的に対応するものである*2。

グローバリゼーション（はじめは漸進的な量的変化であったが最終的に質的变化に転化した）は輸送および通信伝達コストの大幅な削減によって可能になった。同様に、かつては考えられなかったレベルに国際競争力が向上すること、また多国籍企業によって生産が世界的規模に再編成されることを意味した。あるいはまたグローバリゼーションとは、市場が支配的な場合に常に見られるように、市場の自由な帝国のための新しい空間を表すものでもあった。一方でより優れた資源配分と生産の効率性の向上を、他方で国民国家としての自律性の相対的失墜をもたらすものであった。しかしな

がらそれを国家の危機と混同すべきではない。明らかにそれはそれぞれの国家あるいは国民国家にとって新しい挑戦ではある。安価な労働力を大量に用いた財の輸入が地域の労働者の賃金を下げ、ほぼ同水準の国家間の、また一国内の国民どうしの所得集中を引き起こす。こうした現象はとくにより開放的な先進国つまり米国のような国で起きている。

現在のグローバル化された市場は、伝統的に定義される欠陥（主として情報の不完全性あるいはエージェント間の情報非対称性およびいくつかの市場の不在）以上の悪影響を及ぼす新たな欠陥を露わにさせている。他方で開発主義的な国家すなわちすべての恩典を供給してきた国家も破産宣言をした。21世紀において国家と市場の関係は、それぞれがより効率よく機能する分野が明確になるに従い、敵対的でなく一層補完的になるであろう。

*2 プルゼウォルスキ (Przeworsky [1996]) は、ボクシングのゲームにたとえて、経済に対する国家介入の効率性に関する議論を組み立てている。それによれば「議論は堂々巡りである。つまり市場欠陥に関する議論は、規制を行なう国家の脆弱性の議論によって応酬されるからである」。たとえば、議論の「第一ラウンド」は資源のより効率的な配分者としての市場が勝利するものの、「第二ラウンド」では市場はその欠点（公共財、外部性および独占）についてコンセンサスが生まれゲームに負けることになる。そして市場は「第三ラウンド」でまた勝利を得るわけだが、それは国家が欠陥を自ら修正する機能をもたないと批判されるからであり、国家が市場以上の欠点をもたないという保証はどこにもないとされるからである。しかしながらプルゼウォルスキによれば、新古典派経済学のいう均衡した効率的な市場はすでに激しく傷ついております、国家による干渉は不可避である。だからこそ「不完全な市場と不完全な情報を伴う経済には、国家がより広範囲にわたって役割を果たすための空間が開かれているのである」。

3 グローバル化した資本主義のための 社会自由主義的国家

世紀末をむかえた今日、国家の危機を経てラテンアメリカには新しい国家が現われ始めている。グローバル化した資本主義の登場も新しい国家を示唆している。しかしながらこの「新しい国家」とは何であるか。21世紀の国家はどういった姿を持つのか。

ラテンアメリカの新しい国家はおそらく先進国のそれに似通ったものになるであろう。両者の間には所得や文化面における格差が著しいが、類似した技術、普遍化した通信システム、またとりわけ世界的に統合された資本主義、すなわちグローバルな資本主義に代表される同質的なファクターがあるためにわれわれはこうした確信をもつのである。

だからこそ第一に、こうした国家とは一般的に何であるかを問うことが適切かと思われる。この問いに答えるためには歴史的視点が必要である。17世紀、18世紀の重商主義的資本主義の時代では、君主と国家が所有する財産の混同（しかしながらこの点については疑問視され始めているが）に特徴づけられる世襲制国家（estado patrimonialista）が主流であった。19世紀の競争的資本主義では、財産の私的所有と契約を保証し、純粋公共財の生産者にすぎない自由主義的国家が支配的であった。

今世紀の独占的資本主義における社会官僚制国家には三つの国家形態が存在した。すなわち先進諸国の福祉国家、発展途上国の開発主義国家、そして社会主義国の官僚制国家である。こうした三つの国家形態は多分に異なるとはいえ、社会的かつ官僚的な特徴を裏付ける三つの特徴を共通に持ち合わせていた。すなわち社会権の保証、経済発

展に対する責任、そして公務員の雇用契約に関する業務である。ここでいう公務員とは、教員、医師、看護師、社会保護士、芸術家を指し各々が社会権と対応関係にある。またインフラを建設し運営する行政官とテクノクラート、独占的な公共事業会社、さらには製造業や商社も含まれる。

こうした現象が現れる度合いは社会官僚制国家の三つの国家形態によってさまざまであったが、どれか一つでも欠けることはなかった。21世紀の国家は、ネオリベリズムが望むような19世紀の自由主義的国家の繰り返しであることはできない。世界は後戻りすることはないのである。20世紀の社会官僚制国家が継続されることもない。それこそ危機に陥った国家であるからだ。世紀末を迎え、勝負は国家と市場の両者引き分けである。

筆者が提案することは、21世紀のグローバル化した資本主義国家は社会自由主義的な国家となることである。なぜ社会的なのか。それは教育、保健、基本的な福祉といった社会的権利を保護する責任が引き続き国家にあるからである。サッチャーの英国、レーガン、ギングリッチの米国のように、国家から社会的役割を除く試みは、この点を明瞭にするものであった。社会福祉面における国家の役割を減らしながら、国家が経済発展を引き続き促進するであろうからである³⁾。

なぜ自由主義的なのか。より競争的にこうした任務を遂行し、教育、保健、文化面の予算を国家官僚に独占させないためである。インフラ事業の建設は第三者に委託すべきである。しかしながらこのことはむしろ社会官僚制国家が危機に陥る以前に起こった最初の変化であった。財の生産企業は民営化されるであろう。公共サービスを行なう企業は民間への委託の対象となるだろう。こうした二つの現象は国家の危機への対応として1980年代以降集中的に起こるようになった。そして最終

的に社会サービスの提供は競争的な形で民間企業ではなく非政府公的組織によって実行されよう。これは、たとえ大部分のアナリストたちがそう思わないにしても、すべての国でおこり始めている現象である。

要約すると、社会自由主義的国家とは、社会事業の排他的な生産者ではなく、資金供給者になることであろう。なぜならば市場は、教育、保健、文化、環境保護、科学技術の発展といったケースにあるように、外部経済に関して適切に対応できないからである。国家は市場の代替をするのではなく市場を補完するのである*4。財やサービスを生産することはないし、国内市場を保護することに経済政策を専念することもないが、国家の国際競争力を促進するために重要な役割を果たすであろう。カルドーゾ*5は、より高い効率性とより優れた所得分配という考えを組み合わせることで、この問題を考える上で一助となる基準を示している。

問題は二つある。すなわち効率性と公正の問題である。その意味において、「国家と市場」というジレンマは誤っている。レギュレーターとしての国家の役割は増大する一方である。環境問題はその一例である。このように、われわれが研究すべき正しい仮説とは市場における国家の役割である。問題はいかに競争力を拡大するかである(それは生産性を高め、経済活動における合理性を高めることにつながる)。また消費に影響を与える投資の決定をいかにして公開するかである。すなわち、いかに透明にし、官僚(国家そして企業)のみならず、社会によって統制可能にするかである(傍点——原文ではイタリック)。

社会自由主義的国家はまた民主主義的な国家であろう。民主体制とは今世紀前半に先進国において確立した政府形態であり、発展途上国では世紀末の現在において確立しつつあるものである。こ

の点について振り返って考える理由は何もない。実際問題として、長期間にわたって資本主義と両立しうる唯一の政治体制とは民主主義である。資本主義が本源的蓄積の促進を問題にする場合、その初期段階ではつねに権威主義を利用する。対外的危機の際も同様に権威主義を利用する。しかしながら資本主義では、先資本主義期の形成において起こったのとは反対に、支配階級は社会的余剰の大半を享受するために力を行使することを必要としない。市場メカニズムの存在、資本および技術的、組織的知識をもつことができればそれで十分である。他方で支配階級は、政治権力への接近や配分といった制度的メカニズムを利用しなくてもよいほどに強大である。民主主義とは正しくこうした制度的なメカニズムなのである。

*3 再度プルゼウォルスキによれば、少なくとも「経済が機能するのは唯一、国家が投資家(有限責任)、企業(倒産)、貯蓄者(再保険銀行システム)に対して一種の保証を提供するときである」。

*4 ジェソップ(Jessop [1994])の主張によれば、ケインズの福祉国家(welfare state)は21世紀においてはシュンペーター的な勤労福祉国家(workfare state)にとって代わられるであろう。それは開放経済の中で革新を奨励し、さまざまな市場の柔軟性と国際的競争の要請に社会政策を従属させるであろう。社会自由主義的国家と勤労福祉国家の概念の間には、ある明らかな関係が存在するのである。

*5 Cardoso [1996], pp.15-16. なお、1995年7月19日にカルドーゾ大統領は同大学より名誉博士号を授与された。

4 ラテンアメリカのための 社会自由主義的国家

論文の冒頭部分で、ラテンアメリカの問題を考察し理解する新たな方法として国家の危機を理解

することを述べた。新従属論に由来するこうした考え方は一步前に進み、グローバル化した世界の相互依存について語っている。それは従属を克服し、経済発展を進める役割を担う国家の存在から出発するものではない。

国家危機に関する議論の最初の課題は、ラテンアメリカにおける国家の再構築である。すなわちわれわれが社会民主主義とか社会自由主義と呼ぶ国家の再生である。筆者にとって二つの表現は実際のところ同義語である。社会民主主義は福祉国家と結びつくものではあるが、社会自由主義は相対的に新しく、1920年代にイタリアの社会主義者によって導入されたもので、おそらくより適当な言葉であろう*6。厳密に言えば、重要なのは名称ではなく、真に国家が新たに構築することである。それは民主的で強力な国家であり、社会に対して統治者として新しい役割と新しい責任形態をもつ国家である*7。

ラテンアメリカにおいて社会自由主義的国家を完成させる上で直面する困難は多いであろう。ただ単に反対勢力があるという問題だけではない。いまだにクライエントリズムやネポティズム(縁故主義)を通して地域にはびこっている世襲(patrimonialista)派、ポピュリスト的国家の克服に同意しないポピュリズム派、あたかも当然の如く自分たちの利害を主張し、現実的にレント・シーキング(国家支配を通して市場外の所得を追及すること)に専念する左右両派のコーポラティズム派、先進国に対しいかなる批判も行わず、それらの政策や制度をそのまま模倣することに固執する国際主義派、そして国家を最低限小さくする必要性を教条的に信じ、すべてを市場に任せるネオリベリズム派などが社会自由主義国家の実現の前に立ちまわっているのである。

こうした敵対するものの中でより問題であるの

は、おそらくラテンアメリカ諸国の構造的異質性すなわち所得分配の格差が並外れて大きい社会であることであろう。この構造的異質性はラテンアメリカにおいて国家を再構築する際の二つの基本目標、すなわち統治能力(governabilidade)と統治(governança)を恒常的に危機にさらしているのである。

統治能力が存在するのは、政府が合法的グループの利害を代表し仲介する能力を備えた政治制度によって正統性を得るときである。また統治が存在するのは、国家が財政的および行政的能力をもち政府の決定した政策を施行するときである。

国家が民主的で政治的に強力になったとき統治能力は身につくであろう。ラテンアメリカでは統治能力が常に危険にさらされている。というのは上記の異質性ゆえに、基本的な社会契約つまり他の先進諸国に存在するホブスのもしくはルソー的な社会契約が存在しないからである。こうした基本的な社会契約に欠けているために、それに代わり経済発展を目指して作られた階級間の協約(パクト)や連合づくりがラテンアメリカのエリートたちによって行なわれてきた。こうしたパクトは常に多少とも排他的なものである。しかしながらこうしたパクトが経済発展のためにより多くの国民を取り込むようになるにつれて、政府の合法性にとって有効な手段となり得る。

これに加えて、利害を代表し仲介したり、統治能力を高める政治制度を新たに創ることは、国家再生における恒久的課題となるであろう。これら二つの状況が揃った時には常にラテンアメリカの国家は統治の正統性を伴う強力な政府をもつことになるであろう。

一方、ラテンアメリカ諸国の統治が達成されるのは、第一に公的債務がコントロールされ、公共部門の貯蓄がプラスになることによって国家が財

政的に強くなる時であり、第二に政策を立案し、企業を設立し成長させ、価格を安定させ、また経済的社会的発展を促進させる能力のある政治家、企業家および官僚が存在することによって国家が戦略的に強くなる時であり、第三に能力とモラルを備えた役人集団および公共利益のために機能する行政制度によって国家が行政管理面で強くなる時のみであろう。

ラテンアメリカで行なわれている経済改革をネオリベラルと呼ぶべきではない。民間資源の効率的配分のため、国家介入に依存しないという意味で単に市場指向的なのである。経済改革はそれぞれの場合において適切であったり、また不適切であり得るものであり、同じく完全に実行される場合もあれば不完全な場合もある。市場の機能を保証すること、国家を機能不全に陥れた財政危機を克服すること、また企業家の投資意欲を促す私有財産と契約を保証することが必要となる。そしてラテンアメリカ諸国がアジェンダ(議題)として取り組み始めている行政および政治改革が正統性をもつのは、国家の統治能力が高まり、公共政策を実行する上で行政がより効率的かつ効果的になり、さらに社会に対し政治家や官僚がより責任をもつような政治行政制度が出現する場合である。それによって国家は国家としての新しい役割を効率的に担うのである。要するに、改革という以上は過去を振り返るのではなく、21世紀の新しい国家に照準を向けることである。

*6 この点は Rosselli [1997] に言及。

*7 この見解に関しては Bresser Pereira, Maravall and Przeworski [1993] の中で体系的に提示されている。実際例としては、フランスで1981年に、スペインで83年に、またブラジルで95年に起こったように、社会民主主義的な政権において、財政安定化や国家改革指向型の経済政策に急激に変わることであり、これは新たに地位を得た社会自由

主義的な中道左派の自己表明の現れである。

<参考文献>

- Bobbio, Norberto [1984], *Il Futuro della Democrazia*, Torino, Einaudi.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos [1996], *Crise econômica e reforma do estado no Brasil*, São Paulo: Editora 34.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos and Yoshiaki Nakano [1997], "The Missing Social Contract," Graciela Ducatenzeiler and Philip Oxhorn, eds. [1997], *What Kind of Democracy? What Kind of Market? Latin America in the Age of Neoliberalism*, Pennsylvania State University Press.
- Bresser Pereira, L. C., J. M. Maravall and A. Przeworski [1993], *Economic Reforms in New Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press. (同書のポルトガル語訳は1996年に Editora Nobel より出版)
- Cardoso, F. H. [1996] "Ideologias no Pos-Guerra fria" (1995年, コインブラ大学 [ポルトガル] での講演), *Cadernos do PSDB*, no.1 (*Os caminhos da social-democracia*), Brasília, Partido da Social-Democracia Brasileira, abril de 1996.
- Delorme, Robert and Kurt Dopfer, eds. [1994], *The Political Economy of Diversity*, Aldershot, Edward Elgar Publishing House and European Association for Evolutionary Political Economy.
- Jessop, Bob [1994], "Changing Forms and Functions of the State in an Era of Globalization and Regionalization," in Delorme, Robert and Kurt Dopfer, eds. [1994].
- Ministerio da Administração Federal e Reforma do Estado [1995], *Plano diretor da reforma do aparelho do estado*, Brasília, Imprensa Nacional, novembro.
- Przeworski, Adam [1991], *Democracy and the Market*, Cambridge, Cambridge University Press.
- , "On the Design of the State: A Principal-

Agent Perspective”（連邦行政国家改革省，米州開発銀行および国連による後援で1996年5月16日から17日の2日間行なわれたセミナー「ラテンアメリカ諸国およびカリブ海域における国家改革」で発表されたもの）

Rosselli, Carlo [1997], *Socialismo liberal*, Rio de Janeiro, Instituto Teotonio Vilela e Jorge Zahar Editor. (1930年にイタリア語で出版。初版はフランス語)

World Bank [1997], *World Development Report 1997: The State in a Changing World*, Washington, D. C., The World Bank, March 1997(草案版)。

(Luiz Carlos Bresser Pereira／ブラジル連邦行政
国家改革省大臣)
(訳：子安昭子／上智大学イベロアメリカ研究所)

〔付記〕 原題は，“Reconstruindo um novo esta-do na América Latina”。米州開発銀行と国連開発計画（UNDP）主催の1996年10月のモンテビデオでの会議（テーマ：ラテンアメリカの新たな道——国家，市場，平等）に提出したペーパーをベースとする論文を著者の許可を得て訳出した。
(編集部)