

Steven Levisky,

*Transforming Labor-Based
Parties in Latin America:
Argentine Peronism in
Comparative Perspective.*

Cambridge and New York, Cambridge
University Press, 2003, xiii + 290pp.

まつ した ひろし
松 下 洋

はじめに

本書はアルゼンチンの最大政党であるペロニスタ党 (Partido Peronista: 以下PJと略) に関する極めて挑戦的で、意義深い研究である。なかでも、政党の制度化の弱さ (なお本書では、後述するような理由から、制度化よりもルーティン化を主に使用) が当該国の政党システムと民主主義にプラスになることをPJの研究を通して明らかにしている点が最大の貢献といえよう。すなわち、従来の欧米の政党研究では制度化の弱さは政党あるいは政治システムの非効率性と同一視され、政党システムや民主主義の進展にとってはマイナスとみなされることが多かった。これに対して、本書では危機の際には制度化の弱さが逆に、党に柔軟な対応を可能にさせ、場合によっては安定期には困難な改革を実行させ、ひいては政党システムと民主主義の存続に寄与することがあるという。

メネム政権 (1989~99年) 期のPJが新自由主義政策を実施できたのはその好例であり、このことは欧米の経験に基に構築されている政党に関する一般理論が途上国には必ずしもあてはまらないことを物語っている。つまり、途上国の実証分析を基に、欧米の経験に根ざした政党の一般理論に見直しを迫っているものであり、この種の見直しを実践できるとこ

ろに第三世界研究のひとつの意義を見出したいと常々思っている評者にとっては[松下1987]、まさにわが意を得たりというのが率直な読後感だった。なお、著者のレビツキーは、ハーバード大学の政治学助教授で、米国を代表する若手のラテンアメリカ政治研究者の1人であり、著者により、本書の趣旨を凝縮した論考 [Levisky 2003] が刊行されている。

I 本書の構成

本書は以下の9章からなっている。

- 第1章 労働基盤政党のネオリベラル時代における適応——政党組織の役割再考——
- 第2章 大衆型ポピュリスト政党の起源と展開
- 第3章 「組織化される非組織化」——1990年代におけるPJの政党構造——
- 第4章 ポピュリズムの危機——環境の変化と政党としての挫折, 1983~1985年——
- 第5章 労働政治からマシーン政治へ——PJと労働組合とのリンケッジにおける変化——
- 第6章 メネム主義とネオリベラリズム——1990年代における実践的適応——
- 第7章 下からの視点——党活動家とペロニズム底辺における変質——
- 第8章 メネム主義のパラドックス——1990年代における政党の適応と体制の安定性——
- 第9章 危機と政党の適応力と民主主義——比較の視座からみたアルゼンチン——

以下、各章の要旨をかいつままで述べてみよう。第1章では、本書が「組織論的アプローチ」に依拠した分析であり、組織のルーティン化が政党の環境適応力 (より具体的にいえば、新自由主義政策を遂行する能力) に深くかわるという仮説が提示される。第2章では、PJの歴史が、1943年から55年に至る第1期、55年から83年に至る第2期、83年以降の第3期に分けて論述され、ルーティン化の弱さというその体質が歴史的所産であることが明らかにされる。第3章では、党の構造的特徴が、国、州、市の

政治と住民のレベルに分けて論じられ、とくに上意下達の垂直的ハイエラキーを欠いただけでなく、党員間の水平的結びつきも欠如していたことが指摘される。第4章では、1983年の大統領選における敗北を機に、80年代半ば以降のPJが労働基盤政党から地域に基盤をおいた政党へと脱皮を図り、それが党の路線変更を可能にする素地をつくったとしている。第5章では、党が労働依存型から「マシン政治」へと転じた過程を克明に分析し、第6章では、1989年から99年に至る大統領時代にメネムが何故広範な新自由主義政策を実施できたのかを、党の構造的特質に照らして分析している。第7章では、メネム政権が国家レベルでは新自由主義的経済政策を実施したが、党の末端の活動家は新自由主義に相反する「ミクロ・ペロニズム」(p. 202)を実施し、こうした乖離が起こった一因として、党の中央が地方組織を十分掌握しえないでいるというPJの組織的特色を挙げている。第8章では、1990年代のアルゼンチンでは政治的には民主体制が堅持され、経済面ではハイパーインフレーションの克服や急進的改革が成功したが、その理由としてPJがこの間に政治力を一貫して保持していたとの事実を重視すべきだとしている。第9章ではPJをベネズエラ、ペルー、チリ、メキシコの労働基盤政党と比較し、これらの国の経験に照らしても、政党のルーティン化の弱さが逆に環境への適応力を高めるというPJについてみた仮説が裏付けられるとしている。

II 制度化とルーティン化

このように、本書はPJをその組織に注目して分析したものだが、キーワードとなるのが「ルーティン化」という概念である。この概念は「制度化」に近いが、本書ではその一部をなす言葉として用いている。すなわち、著者によれば、政党の制度化には次の3つの意味が含意されているという。すなわち、第1に党が数次の選挙を経て存続していること、第2に結党時の目的を実現した後も党の存続それ自体が目的とされていること、第3に党内の役割や手続きが慣例化されることである。PJは1946年の結党

以来、国内で最大の政党として存続し、労働者利益の擁護といった当初の目的を超えて、党としての存続自体を目的とするに至っていることから、第1と第2の意味では制度化が進んだといえる。しかしながら、党内手続きが無視されることが多いうえに、リーダーの短期的戦略によって党の政策が大きく左右されることから、第3の意味では制度化は立ち遅れている。この意味での制度化を著者はルーティン化と名づけ、それを「ある組織内の規則や手続きが広く知られ、受け入れられ、遵守される状態」(p. 18)と定義している。具体的にはトップの交代手続きが明確に確立され、党組織がリーダーの恣意的な行動を許さず、党の方針が容易には変わらず、党組織の官僚化が進んでいる場合にはルーティン化が強いとされる。言い換えれば、リーダーの交代が容易で、リーダーが党組織に拘束されずに行動でき、変化に対する党の抵抗が少なく、組織としての官僚化が進んでいない場合には、ルーティン化が弱いことになる。PJはこれらの点に照らして、ルーティン化が弱いことは明らかである。

もちろん、PJの制度面での立ち遅れが目立つことは、つとに指摘されてきたことだった。マックガイアの著作[McGuire 1997]もその一例であり^(註1)、ここでは個人支配の強さが制度化の立ち遅れの主因とされていた。ただし、制度の立ち遅れないし弱さを問題にする論者は、マックガイアを含め、一般にそれがアルゼンチンの民主主義を歪めるとみる傾向があるのに対して、本書ではその非効率性を認めつつも、ルーティン化の弱さが危機的状況においてはむしろ変化への柔軟性を生み出すなどプラスに作用することを強調している。なかでも、著者はそうした柔軟性が連合形成(労働者の支持への依存から中産階級をも包含する体制への移行)と戦略(国家主導型路線から市場重視の新自由主義へと転換)において顕著に現れているという。

III 連合形成にみる柔軟性

1983年の民政移管に伴う大統領選で、PJは自由選挙(候補者の選定に制限を課せられなかったとの意

味で)において結党以来初めての苦杯を味わい、2位に甘んじた。この敗北を機に、党内では革新派と呼ばれるグループが台頭する。彼らは、敗北の主因が党の労働者依存体質にあったとして、そこからの脱却を図った。こうした方向転換の背景には、1960～70年代における脱工業化政策が党の支持基盤だった工業労働者の数的減少を招いていたという事情もあったが、83年の選挙を境に党の労働者離れが急速に進展した。PJの労働部門の代表として強力な政治力を誇っていた「62組合」(1958年にPJ系の労組が組織)を骨抜きにしたのを手始めに、党の下院議員候補者の選出にあたっては労組代表に3分の1を振り分けるとした3分の1ルールも87年までは実効性を失った。この結果、PJの労組出身下院議員は、1983年の29名から2001年には3名に激減し、PJ選出の下院議員全体に占める労組出身者の比率も同じ時期に26.1パーセントから2.5パーセントに低下した。著者によれば、こうした改革が可能となったのは、「62組合」の党内における役割や3分の1ルールが党則として明文化されていなかったからであり、そうしたPJの組織としての弱さ、つまり、ルーティン化の弱さが、上述した改革の実施を容易にしたとしている。

ただし、労働者への依存を弱めるだけでは、党勢が先細りとなってしまふ。そこで、PJは新たな支持基盤の構築を目指してマシン政治への方向転換を行った。具体的には、プンテロ(puntero)と呼ばれた政治ブローカーを介して、恩顧と支持の関係を下層大衆だけでなく、中産階級のなかにも広げていった。そのための資源として利用されたのが、中央や地方の政府官職であり、1983年の選挙の際にも大統領選では敗れたものの、全国24州の内12の知事職を手中に収めたPJは、プンテロを通してさまざまな恩顧システムを築いていった。要するに、1983年以降PJは労働者への依存を脱却しつつあったのであり、このことがメネム大統領時代(1989～99年)に新自由主義政策の実施を容易にした一因となった。このことは、ベネズエラのアンドレス・ペレス政権(1989～93年)が与党の民主行動党(AD)の労働者依存体質にメスを入れないまま新自由主義政策の実

施を試みて不首尾に終わったことから傍証される。つまり、1980年代に実施された党の支持基盤の変化が90年代におけるメネムの新自由主義政策を成功させるための素地を準備したのだった。

IV 政策面にみる適応能力

それだけでなく、本書ではさらにPJの政策変更が容易だったという意味での柔軟性もメネム期における新自由主義政策を成功させた要因として重視している。すなわち、メネム政権がペロニスタ党の伝統的な国家主導型民族主義政策を放棄して新自由主義政策を遂行しえた要因として、従来は同政権がハイパーインフレーションを克服したことにより、国民の圧倒的支持を得たこと、あるいはメネムの巧みなリーダーシップなどが重視される傾向にあったが、本書では党のルーティン化の弱さが政策転換を容易にした点も無視すべきでないことを強調している。

たとえば、PJではルーティン化の弱さを反映して、党の官僚化が進まず、党員の昇進制度も確立されていないことから、党の中堅指導者が党内での影響力を保持するために利用できる政治資源は、労働運動との間に強いパイプを維持するか、官職を支持者にあてがうことしかなかった。しかしながら、すでに述べたような理由から労働運動との関係は弱まっており、逆に政治資源としての官職の重要性は著しく高まっている。このため、メネム政権の成立後は党内の反メネム派も、官職を握るメネムを支持せざるを得ず、このことがメネムの政策転換への反対を党内で起こりにくくした。言い換えれば、党内の反メネム派が1989年に彼が大統領に当選してから、大挙して彼の支持へと鞍替えしたのは、しばしば指摘されるようなPJ幹部の「権力志向型政治文化」に起因するだけでなく、党の支持基盤に変化が生じたことにも由来するというのである。また、ルーティン化の弱さを反映して、党内における執行諸機関の間の権力関係があいまいなことが、大統領による党の基本政策の変更を阻止することを難しくしたことは明らかである。たとえば党の最高決定機関であるはずの最高審議会も、実際には党出身の大統領を実質的

にコントロールする力を欠いている。つまり、大統領が党を牛耳ることはあっても、その逆はありえないのである。さらに、党の規律の弱さを利用してメネムが、中堅幹部の間の「水平的結びつき」を困難にしたことも、新自由主義政策への反対が党内で高まるのを封じるのに役立った。要するに、党のルーティン化の弱さが政策転換を可能にし、政策面での高い適応能力を賦与し、新自由主義的政策の遂行を容易にしたというのである。管見するかぎり、メネムによる新自由主義的改革の成功をPJの組織的特色と結びつけた解釈は例がなく、著者によるユニークな見方といってよいだろう。

もっとも、ルーティン化の弱さは、大統領の指示が末端まで行き届かないこと、言い換えれば、末端の組織は中央の新自由主義政策とは乖離する政策を遂行する自律性を確保できたことを意味していた。実際、この自律性を利用してブンテロなどの末端の活動家は、その影響力を確保するために、医薬品や食糧などを貧困層に給付していたという。いわゆる「マイクロ・ペロニズム」(p. 202)が行われたのである。中央政府による新自由主義政策と末端の反自由主義政策との共存という捉え方は、フジモリ体制の下で中央政府の新自由主義と末端の「マイクロ・ポピュリズム」とが共存していたとするロバーツの解釈と一脈通じるものがあるといえる[Roberts 1995]。また、そうした共存がそれぞれの政権(メネムとフジモリ)の強化に役立ったとみている点でも共通しているように思われる。ただし、ロバーツがフジモリとメネムをネオポピュリストという範疇で捉えようとしているのに対して、著者はメネムがPJという強力な政党によって基本的には支えられていた点を重視し、彼を既存の政党システムを批判して政権に就いたフジモリやチャベスと同様に「ネオポピュリスト」と規定することに異を唱えている(p. 227)^(註2)。

V 民主主義との関連性をめぐって

では、以上みたPJの柔軟性、あるいはルーティン化の弱さはアルゼンチンの政党システムや民主主義にどのようにかかわるのであろうか。この点を明ら

かにするために、本書ではラテンアメリカのなかで労働基盤政党が優勢だったベネズエラ、ペルー、メキシコ、チリの4カ国との比較が試みられている。

4カ国のなかで、前2国では新自由主義政策の実施に失敗したが、それにはベネズエラでは民主行動党(AD)、ペルーではアプラ党(APRA)が深くかかわっていた。たとえば、ADの場合にはルーティン化が進み、リーダーの交代が容易でなく、政党と労働との関係も党の労働ビューローを通して高度にルーティン化され、同組織が党内で決定的な影響力を行使し、大統領が政党の代表によってコントロールされていた。また古参の労働運動リーダーは、旧来の党指導者とともに新自由主義の実施に反対し、このことから、すでに触れたアンドレス・ペレス政権による新自由主義政策の失敗が少なからず説明されうる。しかも、その失敗は政党システムを危機に陥れ、政党政治の枠外にあった軍人チャベスの台頭を許し、同国の民主主義に疑念を抱かせる結果となった。APRAの場合も党のルーティン化が進んでいたが、従来から進行していた党の右傾化が、1960年代から70年代には労働運動との関係を一層弱体化させていた。こうしたなかでAPRA出身の初代大統領となったアラン・ガルシア(1985~90年)は、インフォーマル・セクターを新たな支持基盤とした党の再編を目指し、新自由主義とは逆行する政策をとった。しかしながら、この政策は裏目に出て、完全な失敗に終わり、国民の支持を失った。それに伴って政党システムも衰退し、反政党システムのフジモリ政権を誕生させるきっかけを与えた。要するに、2国の事例は、政党のルーティン化の進んだことが一因となって、円滑な政策転換を妨げ、ひいては政党システムそのものを大きく揺るがせたのだった。

一方、新自由主義的改革が比較的うまくいったチリとメキシコではどうだったか。まず前者では労働運動との関係の深い党として共産党と社会党が存在したが、党組織の柔軟性において勝っていた社会党が新自由主義のチャレンジに適応できた結果、政党システムは堅持された。メキシコでも制度的革命党(PRI)はADやAPRAよりもルーティン化の度合い

低く、党による政策担当者への制約も弱かったことが、新自由主義的政策の実施を容易にした。確かに2000年の大統領選でPRIは敗北したが、それは新自由主義政策への反対が昂じたためではなく、むしろ、政治的自由化が進展した結果とみるべきである。こうしたラテンアメリカ諸国における比較からも、PJに関する仮説、すなわち、「ルーティン化され、あるいは官僚化された労働階級政党よりも、構造的に脆弱な労働基盤政党の方が外部からのショック（新自由主義政策の導入など一評者）により良く適応できる準備ができてい」とする仮説（p. 244）が裏付けられるものだとしている。

む す び

以上みてきたように、本書はPJの制度面での弱さに着目して、それが持つポジティブな面を論証しており、論旨は極めて明快である。また、PJ底辺におけるプンテロなどの役割をはじめ、ここでは紙幅の関係で触れ得なかった党の地域組織の意義などに関しても、インタビューを多用しながら明らかにしており、実証的なPJ研究としても高く評価されよう。

ただし、問題が多いことも事実である。なかでも、PJのルーティン化が1990年代において、アルゼンチンの民主主義の存続に寄与したことは本書の指摘するように確かだったとしても、政策や理念において曖昧模糊とした政党が国内最大の支持者を持つという現実が反対派に無用な不安感を引き起こし、民主主義の発展に悪影響を与えてきたことも事実なのである。著者も制度的な弱さがアルゼンチンの民主主義の質に与える負の影響について触れてはいるが、あまりにポジティブな面を強調しすぎている感はある。また、本書で指摘されているPJの性格がどの程度同党だけのものなのか、他のアルゼンチン政党との共通した同国の政治文化とのかかわりはないのかなどについては、断片的に触れられてはいるが、系統だって論じられていないのも惜まれる。さら

に、他のラテンアメリカの労働基盤政党との比較も興味深い論点を提示しているが、どこまで実証できるのか、たとえば、アンドレス・ペレス政権における新自由主義政策の失敗がADの構造的要因によってどこまで説明できるのかなどは、今後の検討を要するであろう。ともあれ、本書がPJ研究のみならず、ラテンアメリカの政党、労働運動研究に一石を投じるものであることは明らかである。

（注1） 同書の評者の書評については、松下（1999）を参照されたい。

（注2） 1990年代のラテンアメリカにおけるネオポピュリズムに関しては、その分析枠組を古典的ポピュリズムと比較した松下（2004）を参照されたい。

文献リスト

<日本語文献>

- 松下洋 1987.『ペロニズム・権威主義と従属——ラテンアメリカの政治外交研究——』有信堂。
—— 1991.「書評 James W. McGuire, *Peronism without Peron, Unions, Parties and Democracy in Argentina*」『アジア経済』40(1).
—— 2004.「ラテンアメリカにおける古典的ポピュリズムとネオポピュリズム——分析枠組の変化をめぐって——」南山大学ラテンアメリカセンター編『ラテンアメリカの諸相と展望』行路社。

<英語文献>

- Levisky, Steven 2003. "From Labor Politics to Machine Politics: The Transformation of Party-Union Linkages in Argentine Peronism, 1983-1999." *Latin American Research Review* 38 (3).
Roberts, Kenneth M. 1995. "Neoliberalism and the Transformation of Populism in Latin America: The Peruvian Case." *World Politics* 48(1)(October).

（神戸大学名誉教授）