

Kurt Weyland,

The Politics of Market Reform in Fragile Democracies: Argentina, Brazil, Peru, and Venezuela.

Princeton: Princeton University Press, 2002,
xvi + 335pp.

むら かみ ゆう すけ
村上 勇 介

I

1980年代終わりから90年代にかけ、ラテンアメリカの多くの国で構造調整や経済自由化政策がとられ、市場経済化が急速に図られた。ネオリベリズムと呼ばれるこうした一連の経済政策は、国内産業保護や国家介入主義的な政策に基礎を置いてきたラテンアメリカ経済を一変させ活性化させる一方、厳しい競争に伴う国内企業の倒産、失業の増大、貧富の格差や貧困の拡大など大きな社会的代償も強いてきた。

従来、民意が反映される民主主義の下では、大きな社会的代償を伴う構造調整や経済自由化政策がとられにくいとされ、1980年代後半にはラテンアメリカでも、そうした政策を拒否する政権が見られた。ところが、1980年代末以降は、民主的に選ばれた大統領によってネオリベリズム政策がとられただけでなく、それが国民の支持を受ける現象も観察された。本書は、アルゼンチン、ペルー、ブラジル、ベネズエラを事例に、民主的な選挙を経て選出された大統領が構造調整や経済自由化政策をとった原因（4カ国とも）、そうした政策を国民が支持ないし拒否した理由（アルゼンチン、ペルー、ブラジルが前者、ベネズエラが後）、また、構造調整実施後の経済改革状況に差が出た背景（アルゼンチンとペルーにて進捗）について、新たな分析枠組みを提示しつ

つ比較研究している。

著者のカート・ウィランド氏はドイツ生まれで、ブラジルにおける経済改革に関する研究によりスタンフォード大学から博士号を受けている。現在、テキサス大学オースティン校準教授である著者は、これまで、本書の中心をなす議論の研究の他、ネオポピュリズム論と呼ばれる議論の中心的提唱者としても知られる^(注1)。

本書の構成は次のとおりである。

- 第1章 不安定な民主主義での危険を伴う改革をめぐる難問
- 第2章 既存研究の限界
- 第3章 構造調整政策の新たな分析視角
- 第4章 1980年代の経済悪化と先送りされた構造調整
- 第5章 ネオリベリズムの構造調整の開始
- 第6章 ポピュリスト的政策と経済再建
- 第7章 アルゼンチンとペルーにおけるネオリベリズムとネオポピュリズムの政治的持続可能性
- 第8章 ブラジルとベネズエラにおける市場改革の不連続性
- 第9章 理論的含意と地域間比較への視座

本書は、最初の問題提起に続き、構造調整政策の実施について、経済構造主義、政治制度論、学習効果説、合理的選択理論に基づく既存研究を検討し、いずれもその原因について十分に分析できていないとしたうえで、著者が認知・心理学的 (cognitive-psychological) と命名する視角を提唱する。そして、1980年代に構造調整の実施が先送りされた経緯を概略した後、80年代末からの構造調整政策の実施がネオポピュリスト的な政治スタイルを持つ大統領（アルゼンチンのカルロス・メネム、ペルーのアルベルト・フジモリ、ブラジルのフェルナンド・コロル）によってなされた点を指摘し、ポピュリスト的な手法に支えられて経済再建が進められた過程が分析される。続いて、経済改革が進行したアルゼンチンとペルーを、それがなかなか進まなかったブラジルとベネズエラと比較し、最後に、著者が提唱する認知・

心理学的視角を、ラテンアメリカの他の国に加え、アフリカやロシア・東欧など他地域の国々との地域間比較に用いる有効性について論じる。このように、本書は、著者独自の分析視角を事例検証した後、地域間比較に用いるよう提唱する意欲的な内容となっている。それでは、著者の分析は説得的に展開されているであろうか。著者の議論をより詳しく見た後、評者の意見を述べてみたい。なお、評者の能力の限界と紙幅の都合から、以下では、ペルーに関する分析や議論を中心に検討することを御希望したい。

II

構造調整の実施に関する既存研究に対する著者の批判は次のようである。まず、経済構造主義は、構造調整策の実施について、国外の従属関係や国際金融機関からの強い圧力を重視するが、国内アクターが選択する政策に幅があった点は軽視されている。また、政治制度論は、大統領の権限や主要政党による支持から構造調整の実施を説明しようとするが、実際の決定は、危機下で制度が期待されたとおりに機能しない状況でなされたり、与党の組織的基盤が脆弱な場合でもなされるなど、政治制度論に基づく視点は動態面での分析には適さない。次の学習効果説は、国家介入主義的な政策の失敗に学び、ネオリベラル的な政策を為政者が受け入れた点を強調するが、構造調整を実施した大統領の中にはその実施を最初から確信し受け入れていたわけではなく、国際金融機関との関係向上・回復や経済危機に対処する必要性を認識し実施を決定した例もあることを説明できない限界がある。最後の合理的選択理論に関しては、経済危機に直面しての構造調整策の実施、そして、政敵の弱体化にもそれを利用しようとしたことなど、アクターが合理的に決定した点が重視され、国内の政治的利害を考慮している点で評価されるものの、その決定が多大な危険を伴うものであり、そのリスクを進んで受け入れた点については説明できないとする。

そこで、著者は、心理学の見識に基づいた認知・心理学的視角の導入を提唱する。その前提は、人が

喪失領域 (domain of losses) にある場合はリスクを伴う大胆な行動 (危機探求行動 [risk-seeking]) に出る一方、獲得領域 (domain of gains) にある場合は慎重な行動に傾く、という心理学的事実である。安寧が脅かされないし脅かされている情勢が悪化する状況を前に、大きな危険を冒してでも状況を一変させるような措置へと為政者や国民は駆り立てられるというのである。ただ、現実の政治では、その決定によって経済状況を悪化させてしまった為政者は、その結果が明らかになっても当初の政策に固執する「現状維持偏向」(status quo bias) ないし先行選択偏向 (prior-option bias) を示す。そこで、過去の失策とは関係を持たない新たな指導者の登場と、喪失領域に人々を追いやる深刻な危機の存在が、構造調整実施開始の条件となる。

もっとも、認知・心理学的視角は分析枠組みの中心に据えられるものの、単独では存立し得ない点も著者は記している。獲得領域から喪失領域への人々の心理的变化は、経済構造、政治制度、学習効果などによって規定される政治の全体的な文脈の中で起こる。そして、その文脈により、選択できる政策が限定される。こうして、著者は、経済構造、政治制度、学習効果によって形成される文脈でなされる選択として構造調整の実施を捉えること、また、その前提として、合理的選択理論が説く抽象的な利益拡大仮説ではなく、心理学的な事実に基づく危機探求行動を据えることを提案する。

以上の分析枠組みによる著者の事例分析はペルーを中心に紹介すると次のとおりである。まず、構造調整の実施に関しては、1980年代末の深刻な危機の中、世論調査結果に見られるように、有権者が経済状況の悪化を認識していたことに加え、将来への暗い見通しを持っていたことから喪失領域にあったとし、90年の大統領選挙で、フジモリという既存政党とは全く関係のないアウトサイダーを大統領に選んだ。選挙で勝利したフジモリは、ペルーが危機状況にあるとの認識の下、国際金融機関からの圧力を受けつつ、選挙運動中に主張していた反構造調整の旗印を捨て去り、構造調整の実施を決意する。ただ、前年にベネズエラで構造調整に対する暴動が起きた

ことから、国際金融機関はペルーに対し、それほど急激ではない構造調整を推奨したが、フジモリ政権は国際金融機関が推奨した以上に徹底した措置を実施した。発表された構造調整策に対し、喪失領域にあった国民はこれを受け入れる姿勢を示した。

アルゼンチンとブラジルでも国民が喪失領域にあり、ペルーと同様、メネムとコロールが構造調整を実施して支持された。ベネズエラでは、危機がペルーなどに比して深刻でなく、国民の意識が喪失領域に達していなかったことから、構造調整が実施されたものの、暴動という形で拒否された。

構造調整の実施で支持を得たフジモリは、その後、破綻した保護主義的かつ国家介入主義的な発展モデルを支えてきた政党や労働組合など既存の政治集団を、個別利益に固執し国家全体の利益に反すると批判し、未組織の大衆から支持を得るポピュリズム的な政治スタイルを示し維持した。そうした状況の下で、構造調整に続く経済再建がフジモリ政権の下で進められた。1990年終わりから91年初めにそれまで低下していたインフレが上昇すると、喪失領域にあったフジモリは経済大臣を徹底した市場主義者の人物に代え、貿易や金融の自由化、民営化などの構造改革を進めようとした。だが経済危機がまだ続いていくことに加え、テロの拡大という別の要因も加わり、危機感を強めたフジモリは次第に経済政策に抵抗を示し始めていた議会を閉鎖するなどの憲法停止措置をとった。喪失領域にあった国民の多くはフジモリの憲法停止措置を支持した。憲法停止措置により国民からの支持を固めた後、フジモリ政権は構造改革を本格化させた。

アルゼンチンもペルーと同様、構造改革を本格化させたが、これは両国とも、経済危機が深刻で喪失領域に国民があったことが背景にあった。逆に、経済的な破綻が前2国ほど深刻でなかったブラジル、また、4カ国の中では最も経済の混乱度が低かったベネズエラでは構造改革がアルゼンチンやペルーほどは進まなかった。

1992年以降、経済が安定し、またテロ対策の奏功もあり、ペルーの為政者や人々の意識は喪失領域から獲得領域へと移る。それに伴い、フジモリは慎重

な態度をとるようになり、構造改革の進行が減速し始めた。1993年に入って経済大臣が保守的な企業家出身の人物に交代したことがこの変化を示していた。1995年以降の第2期政権に入って喧伝された「第2世代の改革」も結局始まらなかった。

他方、喪失領域から獲得領域への意識変化はペルーの人々の行動をも慎重にし、現役大統領を支持する土壌を作る。1995年の大統領選挙で再選を目指したフジモリには有利な状況となったが、しかし、「成功の逆説」(paradox of success)、つまり、熱望していた経済や社会の安定が得られるやそれを当然と受け止めると同時に、別の新たな要求を指導者に突きつける傾向が生まれ、フジモリはそれを克服する必要に直面した。具体的には、貧困、失業、低賃金といった、それまでとは別の経済社会問題の克服を国民の多くが要求するようになったのである。フジモリはこの点につき、1993年の新憲法案国民投票で僅差の勝利という不本意な結果に終わったことから学び、社会支援政策や貧困対策に力を入れるようになる。反対派はフジモリの権威主義的な政治を批判したが、民主主義に価値を見出し、これを擁護することよりも経済社会問題に優先的な関心を持ち、有権者の半数以上を占める貧困層にはアピールできず、その結果フジモリは1995年の選挙で再選を果たす。

1995年の第2期フジモリ政権発足前後に、選挙運動中に緩めていた経済を引き締める政策がとられると、翌96年に向け経済成長にブレーキがかかり雇用状況も悪化した。すると、将来に対する悲観的な見方が広まり、人々の意識は再び獲得領域から喪失領域へと移った。心理状況の変化で人々は別の選択肢を探す大胆な行動に出る傾向を強め、フジモリへの支持が低下する一方、反対派への支持が上昇した。

側近の汚職問題を機に2000年に終焉したフジモリ政権後のペルーでは、反フジモリ派の勢力が指導者の個人的な指導力に依存し、ペルー社会に根を張った広い組織的基盤を構築できず、民主主義の定着に困難をきたしている。これは、政党組織が政治を動かす柱となり、民主主義の定着により有利な状況となっているアルゼンチンとは対照的である。両国の

違いは、組織化度、危機の程度、社会経済発展度の違いにより生ずる。つまり、アルゼンチンでは伝統的に労働組合などを基盤とする2大政党制が存在している。これに対し、ペルーでは、組織的基盤が脆弱かつ求心性に乏しい多党制で、社会組織も分裂した状態が歴史的に続いてきている。しかも、1980年代以降の危機状況の下で、分裂・細分化が一層進んだ。また、社会構造も、民主主義の価値を認める中間層の厚いアルゼンチンに対し、ペルーでは、民主主義よりも経済社会問題に高い関心を寄せる下層・貧困層の割合が過半数以上を占めている。

III

これまでフジモリへの支持ないし不支持の要因については、インフレ、失業、テロなど、特定の政策課題に関する評価が関係しているとの仮定を統計的な手法で検証する研究が提出されている^(註2)。しかし、1990年代の世論調査 (*Informe de opinión, various numbers*) を見ると、ペルーの人々が重点と考える政策課題は、90年にインフレ・雇用、91年にテロ・雇用、93年テロ・雇用、94年以降は雇用・貧困、などと変化しており、特定の政策課題に関する評価がフジモリ政権期全体を通じて支持率の要因となったと考えるのは困難である。そこで、特定の政策課題に関する評価を包摂した、より広いあるいは曖昧な基準から大統領支持率を分析する必要がある^(註3)。そうした点からすれば、著者が認知・心理学的な視点に着目し、それを取り入れることを提起した点は新たな試みとして評価されよう。

ただ、その新たな枠組みがフジモリ政権の分析においてどこまで成功しているかに関しては評価が分かれるように思われる。多少細かくなり、また、紙幅の関係で雑な議論にならざるを得ないが、時系列的にいくつかの点を取り上げて示してみたい。

まず分析枠組みに関する点である。前節の簡単な紹介でも窺えるように、構造調整実施以降の時期に関し分析するため、著者は、提唱する認知・心理学的視角に加え、「成功の逆説」、人々が民主主義といった価値よりも社会経済的な問題に関心を向ける

傾向、政党システム、社会階層構造といった別の視角を追加している。ところが、これらの視角は、全体の分析枠組みを提示したはずの第3章では全く触れられていない。別の言い方をすれば、認知・心理学的視点は単独には存在しえず、他の視点と関連させながら分析しなければならないと述べた箇所において、構造調整実施以降の時期の分析で初めて言及される分析視角が認知・心理学的視点とどのように組み合わせられるのかを具体的に示し、より統合的な視角を提示すべきではなかったかと思われる。分析枠組みの章で言及されていない視角が、後の事例分析の章において分析枠組み全体の中での位置付けがされないままに、突然、使われると、分析枠組み自体が不十分であるとの印象を与えてしまうだろう。

他方、事例分析においても、著者の提示する分析枠組みがどれだけ有効かは詳細な検討が必要であると考えられる。例えば、フジモリ政権による構造調整策の実施について、喪失領域にあったことから人々が同政策を受け入れたと指摘している点である。当時の世論調査を細かく見ると、構造調整実施前の1990年8月1日にフジモリの支持率は67%だったが、8日の同政策発表直後のインフレがまだ大幅に上昇していた9日には46%にまで落ちた。しかし、インフレの上昇幅が低下し始めていた、構造調整実施後4日目に当たる12日には、51%にまで支持を戻していた (*Informe de opinión, agosto de 1990*)。つまり、ペルー国民の多くは、構造調整実施直後のインフレがまだ大幅に上昇していた状況では懐疑的な反応を示したものの、インフレ上昇率が低下し始める結果が出たことを受けて、構造調整策を肯定的に評価する方向へと転じたのである。仮に人々の意識が喪失領域にあったことが事実であったとしても、それが構造調整策を受け入れた決定的な要因ではなく、結果が出たことがより重要な原因だったと見られるのである。

また、1991年と93年に経済大臣を交代させたことや経済改革の速度が鈍り失速したことに関し、認知・心理学的視角から捉えている点も疑問符を付さざるを得ない。詳しく述べる余裕はないが、フジモリ大統領側近筋などに対して評者が行った聴き取り

調査によれば、両年の経済大臣の交代は大統領と経済大臣の間の政治的対立を根本原因としていて、大統領の経済政策に関する考えは基本的に関係がなかった。また、1991年の後任人事の選定には、当時、優先課題として進めていた国際金融社会への復帰をより円滑にするため、国際金融社会から篤く信任されていた人物を据えたという事情があった。経済改革の減速や失速についても、心理的な変化というより、元々、フジモリ自身が確固たる経済哲学を持っておらず、様々な改革を段階を追って進めていかなければならないとの認識を持っていなかったことが要因としてあった^(注4)。さらに、1993年以降の経済改革の減速は、フジモリに展開すべき経済政策の中長期的な見取り図がなかった事情に加え、前述のとおり、ペルー国民の課題意識が変化した情勢の下、フジモリの関心も経済改革以外の課題に移ってしまったことが背景としてあった。特に第2期政権に入り、三選に向け権力欲を剥き出しにしたこともあり、「第2世代の改革」の必要性についてフジモリには全く理解がなかった。

他方、第2期政権でフジモリへの支持率が低下したことに関し、著者は、認知・心理学的視角から説明するため、反対派への支持が上昇したと記している。人々の意識が喪失領域に入ったことから、大きな変化を求めるようになったと捉えるからである。しかし問題は、それまでの事例の説明と異なり、著者が、世論調査の具体的な数字を挙げ反対派への支持が上昇した点を示していない点である。世論調査を見ると、反対派への支持率はあまり上昇しなかったことが分かる (*Informe de opinión*, enero de 1996-julio de 2000)。反対派への支持率は、おおむねフジモリの支持率よりも低い水準に終始し、低下したフジモリの支持率を超えたのは限られた期間に過ぎなかった。これは、反対派がフジモリの権威主義的な性格に対する批判に終始し、経済社会問題に関する具体的な提案を提示することがなかったことから、一般の人々の信頼を回復することができなかったためである。著者も事例分析の段階で指摘している、民主主義の価値よりも経済社会問題の克服に関心を寄せる人々の傾向の現れである。喪失領域に

戻ったペルーの人々が、別の選択肢を求めるようになったと機械的に捉えるだけでは済まされない状況が存在していたことが見落とされている。

以上、ペルーに偏った、荒削りの紹介と批評を行ってきたが、構造調整実施過程に関し有効であると著者が見做した視角を無理にその後の事例にも当てはめようとしている、というのが全体的な印象である。いずれにせよ、認知・心理学的視角の可能性を提起し、新たな分析枠組みの構築を模索した問題提起の著作として読むことができよう。

(注1) ネオポピュリズム論は、1980年代以降、ラテンアメリカのいくつかの国で見られた、指導者が政党などの中間媒介組織を経ずに未組織の大衆に訴えかけ、また一定の利益を分配し、他方それから支持を受ける、という直接的な関係を樹立する政治スタイルに着目する視角である。ポピュリズムは様々な意味を付される言葉だが、ラテンアメリカ政治研究では、20世紀に入り政治的に台頭した都市労働者や中間層（場合によっては農民）に基盤を置き、当時の閉鎖的な政治支配に反対した政治運動について用いられる。通常、カリスマ的な指導者に率いられ、諸階級の協調や一般大衆の生活水準の向上を目的とした。旧来のポピュリズムが国内産業の保護や国家に極めて大きな役割を与える経済思想に基づいていたのに対し、ネオポピュリズムは市場経済化を徹底させるネオリベラルな経済政策と結びついているところに特徴があるとされる。著者はネオポピュリズムについて多数の論文を発表しているが、概念の整理を目指したものとして、Weyland (2001)がある。また、著者の議論を含めネオポピュリズム論については、出岡 (2002)がその特徴と限界について簡潔かつ手堅くまとめている。

(注2) 例えば、Stokes (1996; 1999; 2001)はインフレと失業の水準が大統領支持率に関係し、初期には賃金水準も一定の影響を与えたとし、Arce (2002)は、テロ状況は関係なかったと見るWeyland (2000)説を否定し、テロの状況が支持率の動向に影響したとする。

(注3) 評者は、将来に対する家族経済の見通しの程度によって大統領支持率が変化するとの仮説を提示したことがある [Murakami 2000]。

(注4) また、著者は憲法停止措置の実施について、経済政策をめぐる対立を主因としてテロ対策を副因としているが、評者が大統領側近などに対して行った聞き取り調査では、議会で多数派だった野党からの大統領罷免や大統領権限統制への動き、そしてテロ対策をめぐる野党との対立が主であり、経済政策をめぐる対立はどちらかといえば副因であった。

文献リスト

<日本語文献>

出岡直也 2002. 「ラテンアメリカ、特にアルゼンチンにおける『ネオポピュリズム』に関する一考察——同地域の『民主主義の時代』の性格解明の一助として——」『国際政治』(特集・「民主化」以後のラテンアメリカ政治) No.131: 64-79.

<外国語文献>

Arce, Moises 2002. "Violencia política y aprobación presidencial en el Perú." *Debates en sociología* No.27: 175-187.

Murakami, Yusuke 2000. *La democracia según C y D: un estudio de la conciencia y el comportamiento político de los sectores populares de Lima*. Lima: Instituto de Estudios

Peruanos y The Japan Center for Area Studies.

Stokes, Susan C. 1996. "Economic Reform and Public Opinion in Peru, 1990-1995." *Comparative Political Studies* 29(5): 544-565.

——— 1999. "La opinión pública y la lógica política del neoliberalismo." In *El juego político: Fujimori, la oposición y las reglas*. ed. Fernando Tuesta Soldevilla, 201-229. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

——— 2001. *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America*. New York: Cambridge University Press.

Weyland, Kurt 2000. "¿La paradoja del éxito?: los determinantes del apoyo político al presidente Fujimori." *Debates en sociología* No.25-26: 213-244.

——— 2001. "Clarifying a Contested Concept: Populism in the Study of Latin American Politics." *Comparative Politics* 34(1): 1-22.

[謝辞] 本原稿執筆にあたり、出岡直也氏より、本書のアルゼンチンに関する部分の感想を聞かせていただいたことを記して謝しておきたい。

(国立民族学博物館地域研究企画交流センター助教授)