

## ラテンアメリカの官僚型権威主義体制

— ギジェルモ＝オドンネルの研究によせて —

はざま  
間

やけし  
寧

はじめに

1. 官僚型権威主義体制の定義
2. 官僚型権威主義体制の発生
3. 官僚型権威主義体制の変遷
4. 官僚型権威主義体制間の差異
5. 官僚型権威主義論の評価

おわりに

はじめに

1983年のアルゼンチン、84年のウルグアイ、85年のブラジルと続いたラテンアメリカにおける一連の民政移管の動きは、80年にペルーで最初に実現した民主化への波を、より確かなものとした。それとともに、これら3国の民政移管は、比較政治学で大きな関心を呼んだ「官僚型権威主義体制」をめぐる、1970年代から80年にかけて続けられてきた議論にほぼ終止符を打った。

ラテンアメリカ政治論の主要関心対象が、すでに（再）民主化へと移っていることを考えるならば、これまでに展開されてきた官僚型権威主義体制とそれに対する評価を総括し、同理論が政治変動論に与えた影響を確認することはこの時期を除いては考えられない。

官僚型権威主義体制の理論が今まで10年以上にわたって議論され続け、しかも今日になってもその意義を失わない理由は三つある。

第1に、同理論が、1960年代までの政治変動論の主要な仮説を、歴史的事実にもとづき反証した

ことである。ラテンアメリカの政治変動論において、1950年代末から60年代初めにかけての独裁政治から民主主義政治への移行は、社会・経済的近代化と民主主義との間の正の相関関係を示すものと考えられた<sup>(註1)</sup>。しかし、1960年代から70年代にかけて、資本主義が最も発展した国（アルゼンチン、ブラジル、次いでチリ、ウルグアイ）<sup>(註2)</sup>で民主主義体制が崩壊し、権威主義体制が成立したことは、その前提に再考を迫った。

経済発展と民主化の間に見られたこの不整合は、両者の相関関係を完全に否定するものであろうか。それとも、それまでには気づかれていなかった別の関係が存在しているのであろうか。

この問題を正面からとりあげ、かつアルゼンチンを中心にブラジルをも加えた歴史的事実にもとづき仮説を提示したのが、アルゼンチンの政治学者、ギジェルモ＝オドンネル (Guillermo A. O'Donnell) である。彼の主張は、政治参加の進んだ後発資本主義国において、輸入代替工業化がより高度な段階に達すると、既存の開かれた政治体制下では、もはやそれ以上の経済発展を推進することは困難になるというものである。このような状況のもとに登場した政治体制を、彼は「官僚型権威主義体制」と名付けた。

第2に官僚型権威主義体制の理論が、地域を越えて比較政治学の理論面でも大きな関心を呼びお

こしたことである。すなわち、1970年代後半から80年代にかけて、経済・社会的近代化と政治変動の関連を扱った多くの論文が生まれる<sup>(註3)</sup>と同時に、理論形成、検証の方法として、「歴史への回帰」が起きた<sup>(註4)</sup>。

第3に、より今日的視点に立てば、現在の民主主義体制が、官僚型権威主義体制を生んだ諸条件をいまだに温存しているのか、別の言い方をすれば、以前の民主主義体制と根本的には変わらない経済・社会・政治的問題を抱えているのかどうかを分析することは、この体制の構造的な強さを測るうえで欠くことができない。この点で、官僚型権威主義体制の登場、変遷に関するオドンネルの理論は、貴重な視座を提供している。

以上の理由から、日本では必ずしも体系的に知られていない<sup>(註5)</sup>彼の理論の全体像の紹介と、それをめぐる議論の整理を本稿で行ないたい。これは、オドンネル理論後の政治変動論、および民政移管後のラテンアメリカ政治に言及するための準備作業でもある。

オドンネルによる研究のうち、官僚型権威主義体制を中心的テーマとして扱ったものは、以下のとおりである。

*Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*, バークレイ, Institute of International Studies, University of California, 1973年/  
“Corporatism and the Question of the State,” J. M. Malloy 編, *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, ピッツバーグ, Pittsburgh University Press, 1977年/  
“Reflections on the Patterns of Change in the Bureaucratic-Authoritarian State,” *Latin American Research Review*, 第12巻第1号,

1978年冬 / “Tensions in the Bureaucratic-Authoritarian State and the Question of Democracy,” D. Collier 編, *The New Authoritarianism in Latin America*, プリンストン, Princeton University Press, 1979年/  
*El estado burocratico autoritario, 1966-1973: triunfos, derrotas, crisis*, プエノスアイレス, Editorial del Belgrado, 1982年。

第1節から第4節では、官僚型権威主義体制の登場と変遷および差異を説明する理論を概観するが、そこでは彼の1973年の著書、78年の論文を中心に論を進める。

(注1) 経済的発展と民主主義を結びつけた論文で代表的と思われるのは、以下のものである。S・M・リブセット著 内山秀夫訳『政治のなかの人間——ポリティカルマン——』(現代社会科学叢書)東京創元新社1963年 第2章 / Coleman, J. S., “Conclusion: The Political Systems of the Developing Areas,” G. A. Almond; J. S. Coleman 編, *The Politics of the Developing Areas*, プリンストン, Princeton University Press, 1960年。

(注2) 1973年以後のチリとウルグアイは77年からの、76年以後のアルゼンチンは、79年からの彼の議論で扱われることになる。

(注3) たとえば, Kaufman, R. F., *Transitions to Stable Authoritarian Corporate Regimes: The Chilean Case?* ビバリーヒルズ, Sage Publications, 1976年 / Malloy, J. M. 編, *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, ピッツバーグ, Pittsburgh University Press, 1977年 / Reyna, J. L.; R. S. Weinert 編, *Authoritarianism in Mexico*, フィラデルフィア, Institute of the Study of Human Issues, 1977年 / Linz, J. J.; A. Stepan 編, *The Breakdown of Democratic Regimes*, ボルチモア, Johns Hopkins University Press, 1978年 / Stepan, A., *State and Society: Peru in Comparative Perspective*, プリンストン, Princeton University Press, 1978年, 第3章。

(注4) Evans, P., “After Dependency: Recent Studies of Class, State, and Industrialization”

(review), *Latin American Research Review*, 第20巻第2号, 1985年春。上記(注3)の各文献も参照。

(注5) 例外としては、松下洋「アルゼンチンの政治社会学」(栗原彬他編『世界社会学をめざして』新評論 1983年)。また、1979年までのオドンネル理論を図式的に要約したものとして、Collier, D., "Overview of the Bureaucratic-Authoritarian Model," D. Collier 編, *The New Authoritarianism in Latin America*, プリンストン, Princeton University Press, 1979年。

### 1. 官僚型権威主義体制の定義

オドンネルが、ラテンアメリカの官僚型権威主義体制を他の体制と区別するにあたって注目したのは、すでに政治意識が高く、政治活動も盛んな都市の大衆を、政府が国政への参加から排除しようとしているか否かという点である(注1)。

1960年代までのアルゼンチンやブラジルに見られる民衆主義(populism)体制では、政治指導者が都市大衆からの支持を得るために、彼らに投票やデモ、ストライキなどの政治的自由を認めるとともに、労働者賃金の引上げという形で所得分配の点でも優遇する政策をとった。このように、意図的に大衆を政治的に活性化し、国政においてある程度の発言を許す体制を、オドンネルは、大衆を取り込むという意味で「内包的体制」(inclusionary system)と呼んだ。

しかし、1960年代半ばから、都市大衆の政治活動の抑圧や、労働者賃金の凍結によって、都市大衆の政治経済的要求を押え込む体制が登場した。政治的に活性化した都市大衆を国政から排除しようとするこの体制を、彼は前者と区別して「排除的体制」と呼び、改めて「官僚型権威主義体制」(bureaucratic authoritarianism)と名付けた(以下、同体制をBAと略す)(注2)。

BAは、以下の五つの特徴を持つ(注3)。

(1) テクノクラート支配——政府の重要職が、複雑かつ高度に官僚化した機構(軍部、政府官僚組織、民間大企業)の出身者で占められていること。

(2) 政治的排除——政府が大衆の政治参加への道を閉ざし、大衆の政治活動の沈静化を図ること。その方法としては、軍隊や警察などの暴力機構による抑圧と同時に、労働組合指導者を政府指名の者と交替させるなど、組織面での(組合国家主義[corporatism](注4)的な)垂直的統制も用いられる。

(3) 経済的排除——大衆の所得分配要求を抑圧ないしはその実現を延期すること。

(4) 問題の非政治的解決——経済・社会問題を、政治的制約を考慮せずに、テクノクラートの手によって「技術的に」解決しようとする事

(5) 資本蓄積過程との関連——BAの登場期が、後発資本主義国が輸入代替工業化の「深化」、つまり労働集約的な消費財生産から、資本集約的な中間財・生産財生産主流への移行の段階と一致していること。

上からも明らかなように、BAは、体制の主要構成員、統治方法などの静態的要因のみならず、独特の発生メカニズムという動態的要因によっても定義される。これは、BAの概念が、単に制度、機能的特質だけではなく、歴史的な脈をも踏まえた分析によって理論化されたことを示している。ゆえに、BAの概念を包括的に理解するためには、その歴史的発生過程を知る必要がある。

(注1) O'Donnell, G. A., *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*, バークレイ, Institute of International Studies, University of California, 1973年, 51ページ。

(注2) 権威主義の定義および分類については、Linz, J. J., "Totalitarian and Authoritarian Regimes," F. Greenstein; N. Polsby 編, *Handbook of Political Science, Vol. 3: Macropolitical Theory*, レディング (マサチューセッツ), Addison-Wesley, 1975年。

(注3) O'Donnell, G. A., "Reflections on the Patterns of Change in the Bureaucratic-Authoritarian State," *Latin American Research Review*, 第12巻第1号, 1978年冬, 6ページ。

(注4) コーポラティズムの定義については、Schmitter, P. C., "Still the Century of Corporatism?" F. Pike; T. Stritch 編, *The New Corporatism: Social-Political Structures in the Iberian World*, ノートルダム, University of Notre Dame Press, 1974年, 93~94ページ。

## 2. 官僚型権威主義体制の発生

前述のように、BAの登場は、都市大衆が既存の民衆主義体制に政治参加していたことを背景としていた。ここでは、BAの発生過程を明らかにするために、アルゼンチンとブラジルにおいて、大衆部門がなぜ、またどのように政治体制に取り込まれ、そして排除されていったかを整理する。つまり、両国の政治体制が、内包的な民衆主義体制から排他的なBAへ移行していった原因と過程を示してみたい(注1)。

オドンネルは、両国の近代化過程を三つのレベルで分析することによって、BAの発生メカニズムを明らかにしようとした。一つは、後発資本主義国の輸入代替工業化過程(最初の段階である消費財生産から、その次の段階である中間財・生産財生産への移行)、二つには、大衆の政治的活性化、三つには、政府・民間官僚機構におけるテクノクラートの役割の拡大である。アルゼンチンとブラジルが民衆主義体制からBAへ移行する過程は、これら三つの変数が相互に作用する過程ととらえること

ができる。そしてこれらの変数の組み合わせは、それぞれの体制における、(1)政権、(2)体制を支える政治連合の形態、(3)経済・社会政策(特に所得分配政策)のなかに見ることができる。

(1) 水平的工業化と民衆主義体制：内包的体制への移行

1930年代までのアルゼンチンとブラジルは、寡頭体制と特徴づけることができる。その政治体制の中心となっていた政治連合は、輸出用作物を生産する大地主、主に外国資本と提携した金融・輸出仲介業者であり、自由放任的な開放的経済政策を支持していた。

1930年代からの両国の国内工業の勃興は、民衆主義を支える政治連合を形成するための経済的基盤をつくり出した。世界恐慌による輸出収入の減少をきっかけに輸入代替工業化が始まると、それは階級間の政治連合の再編をもたらした。国内工業化のために輸入・為替規制を行ない、自由放任経済から国家主導型の経済へ移行した両国では、国家機能の拡大とともに、中間階級のホワイトカラーやテクノクラートの雇用が拡大した。また、工業化によって外国への経済・政治的依存度を軽減できるという考えは、民族主義的響きから、軍部にも強く訴える力を持った。産業基盤と政府部門の拡大、および経済成長は、都市労働者にも雇用の拡大、消費水準の上昇という恩恵を与えた。一方、農村では国内向け農作物生産者が、国内市場の拡大により利益を受けた。

輸入代替工業化におけるこの初期段階は、都市労働者の政治的活性化を媒介として、内包的体制(民衆主義体制)の台頭と密接に結びついている。この段階での生産は、軽工業製品、非耐久消費財を中心としていた(水平的工業化)。これらの財の生産により、都市大衆は、消費者として、また同

時に労働者として、近代的経済部門に取り込まれることになった。このようにして、輸入代替工業化の「容易な段階」(easy phase)には、都市労働者が民衆主義体制の広範な政治連合の一翼をになった。

民衆主義体制期の経済・社会政策の特徴は、工業部門の拡大、保護関税の設定、国家主導による労働組合の創設である。特に、労働者の組織化は、自律的な労働組合の発達を妨げたものの、以前に比べれば、国政における労働者の発言力の拡大に大きく役立った。

(2) 「水平的工業化」の行き詰まりと民衆主義体制の危機：内包的体制の終わり

水平的工業化とそれを支えた民衆主義体制は、それ自身に崩壊へつながる要因をはらんでいた。輸入代替工業化による消費財生産は、外貨節約を目的としていたが、これはかえって外国からの原料・中間財・資本財への依存度を高め、外貨不足を悪化させたからである。

1960年頃には、「容易な」水平的工業化によって成長を続ける見込みはなくなっていた。国内市場では消費財や奢侈財が過剰となり、国内企業は、政府の補助金や保護関税のために非効率のまま生き残っていた。またアルゼンチンとブラジルの経済は深刻なインフレに見舞われていたが、都市労働者を重要な支持基盤としていた民衆主義政府にとって、彼らから大きな反発をかう物価安定政策を貫徹することは困難であった。一貫性のない経済政策の結果、経済の長期予測はますます難しくなり、公共・民間経済部門の意思決定は著しく攪乱された。

このような国内産業構造のもとでは、中間財・資本財までもを含む輸入代替（垂直的工業化、または深化）は実現不可能と思われた。垂直的工業化

は、より大規模でしかも長期の投資、より高度な技術を必要としており、これらは国内企業の能力と資源をはるかに上回っていたからである。つまり、工業化の初期（容易な）段階で見られた、工業部門での広範な利益の一致は失われつつあった。経済合理性を唱える経済専門家は、1950年代以来、先進技術を持ち、資本集約的で、財政能力の高い企業（主にアメリカ系の多国籍企業）に対する国内参入規制を取り払い、国内市場から限界企業が排除されるようにすべきであるとの主張を声高にしつつあった。

このように、ラテンアメリカのなかで工業化が最も進んでいたアルゼンチンとブラジルは、最も早く水平的工業化の限界に直面した。そして両国は、工業化進展期以前の両国や他のラテンアメリカ諸国とは異なった「問題領域」(problem area)に直面しなければならなくなった。オドネルの言葉で言えば、「近代化のレベルが違えば、各国の問題領域を規定する問題集約パターン (constellations of issues) も異なる」<sup>(註2)</sup> のである。

工業化に次ぐ第2の分析レベルは、社会構造の変化である。そのなかでも特に重要なのは、大衆の政治的活性化の問題である。

水平的工業化を行き詰まらせた外貨不足・高インフレといった経済的制約のもとでは、政府が都市大衆に対して以前のような分配政策を続けることは困難になりつつあった。しかし、民衆主義体制期に形成された都市大衆の組織基盤は、依然として彼らの利益表出機構、ストライキなどの実力行使の基盤として機能していた。また、有権者としての数の力は、都市大衆の選挙における影響力へとつながり、分配を重視する経済政策をより強く要求した。すなわち、経済拡大の末期に、この民衆主義体制は要求と成果とのギャップを生み出

し、他方でこのギャップは、都市大衆の不満、政治的活性化に拍車をかけることになった（たとえばクーデター直前には、ストライキ件数と参加人数は著しく増加した）。

都市大衆の政治的活性化と彼らの政治・経済的要求は、彼らと民衆主義連合を形成していた上層階級、中間階級に脅威感を抱かせた。水平的工業化の末期には、両国の有産部門では、大衆の過度の経済・政治的要求が抑制されない限り、工業化をさらに進めるための資本蓄積は不可能であると信じられるようになった。

同時期に起きたキューバ革命は、大衆が政治的活性度を高めることの危険を浮き彫りにした。この問題に特に敏感に反応したのは、軍部である。共産主義革命の危険に対してアメリカが唱えた「対破壊活動ドクトリン」は、アメリカで訓練を受けた将校たちによって本国に伝えられた。これにより軍部は、国内治安維持に対する意識を高め、また、政治的安定には社会・経済的發展が不可欠であるとの認識を強めた<sup>(注3)</sup>。

1960年代前半、ホワイトカラーを構成する中間階級は、インフレによる実質収入の減少と、労働者の実力行使などによる政治的混乱に不満を表明していた。また、輸出用農作物生産者も、政府が都市大衆の圧力に屈して国内向け農作物生産を重視したために、反感を強めた。そして彼らは「法と秩序」への指向を高めたのである。

このように民衆主義体制を支えていた政治連合の他のパートナーは初期の連合から離反し、大衆は政治的に孤立した。その後彼らはデモやストライキなどの政治活動をさらに活発にすることにより、実質所得の減少に歯止めをかけようと図ったが、これは一方で上層・中間階級に対し転覆と経済的混乱の脅威感を与え、彼らからの距離はさら

に広がった。

第2の分析レベル(社会構造)の抽象度をさらに下げたものが、第3の分析レベルである。ここでは社会構造を構成する要素の役割に注目する。近代化の文脈では、特にテクノクラートの役割の分析は欠くことができない。近代化の進展により、社会構造は細分化、複雑化する。このことは、専門技術を必要とする公共・民間の経営・管理に携わる人材への需要を高める。このように、近代化が進むにつれ、社会活動においてテクノクラートが機能する領域は広まり、また一定領域における役割も深まる。

オドンネルは、テクノクラートの意識に着目することによって、社会問題に対する彼らの態度、政治行動に関する仮説を提示した。文民・軍人テクノクラートは、先進国で教育を受けたものの、その専門技術は自国の社会状況では適用が難しいことを感じる<sup>(注4)</sup>。その結果、彼らは自分たちの役割を実行しやすい社会環境づくりを求める。このようにして、近代化過程の進んだ両国のテクノクラートは、権威主義的・排他的政治制度を形成する政治連合の核となった。

以上を要約するに、両国の民衆主義体制における(1)経済的危機(輸入代替工業化が深化に向かう段階での行き詰まり)、(2)政治的危機(大衆の政治活動の高まり)、(3)上の二つの問題に対して技術的な解決を好むテクノクラートの役割の拡大、がBAの登場の原因であると、オドンネルは考えている。

(注1) BAの発生に関する以下の要約は、O'Donnell, *Modernization*……, 第2章にもとづいている。

(注2) 同上書 65ページ。

(注3) 要するに、軍部はステパンの言う「新しい職業専門主義」(new professionalism)を持つようになった。Stepan, A., "The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion," A.

Stepan 編, *Authoritarian Brazil: Origins, Policies, and Future*, ニューヘブン, Yale University Press, 1973年。

(注4) この欲求不満が政治行動へつながる度合いは、テクノクラート職の社会における浸透度と関連している。浸透度が高ければ高いほど、社会部門を超えたコミュニケーションが活発化し、テクノクラート間の相互認識を高め連帯感を強める。特に「共通の言語」である技術用語は、テクノクラート間の相互認識を強化する一方、他の社会部門からの離反を助長する。

### 3. 官僚型権威主義体制の変遷<sup>(注1)</sup>

BAは動的である。成立後も、BAの構造的、機能的特徴は、時間とともに変化する。この変化を引き起こす直接の原因は、BAクーデターを支持した政治連合が、BAの経済政策によって変化することである。しかし後には、逆に政治連合に対する配慮によって、経済政策が大きく規定されることにもなる。

BAが成立するとき形成された、外国資本をも含む階級間の政治連合は、長続きしない。最大の理由は、BA成立初期の経済政策が、その成立理由である輸入代替工業化の深化を推進させることを目的としていることである。

成立以前に高インフレ、外貨危機、経済の低(あるいはマイナス)成長に見舞われていたBAは、まず外国企業の投資意欲と国家財政に対する信用を回復し、国際資本の新規流入を促す環境作りを第1の政策目標に掲げた。そのためにBAは、経済政策において、経済的「合理性」を維持できることを示さなければならなかった。

経済の合理化政策は、しかし、クーデターを支持していた階級の多くに経済的打撃を与える。なかでも特に重要なのは、補助金廃止、輸入関税引下げなどが、民族資本家を弱体化させると同時に政治連合からも離反させることである。また給与

体系の「合理化」は、中間階級に幻滅を与える。ゆえに、BA成立当初の特徴は、大衆の排除と初期連合グループの離反による、体制の政治的孤立ということができる。

しかし、その後の変遷において、アルゼンチン(1966~70年)とブラジル(1964年~)は異なる経緯をたどった。アルゼンチンでは、クーデター連合のなかで、BAのオーソドックスな経済政策に幻滅した勢力が大衆と結びつき反BA勢力を結成し(1969年のコルドバ暴動がその例)、国粋主義軍部勢力の支持も受けて、BAを崩壊へと導いた。これに対しブラジルでは、反BA勢力が結集する前に、BA成立当初の政治連合(政府と多国籍企業の二者連合=duo)が、再び民族資本家を取り込み三者連合(trio)を形成し、「国民」国家としての最低の体裁を整えることができた。このように、BAが長期的に存続するためには、政府が国民と乖離している二者連合(政府と国際資本)を、国民的要素をも組み込んだ三者連合へ移行させることによって正統性を持たせる必要がある<sup>(注2)</sup>。これを現象面で見ると、BAの経済政策は、その成立当初と比べて経済合理性指向を弱める。たとえば、保護貿易的政策や国内産業助成・特惠措置が再びとられ、生産部門では国家の役割が復活する。

要するに、BAを支える政治連合の性格は、成立当初は、輸入代替工業化の深化に必要な国際資本流入を目的とした経済政策によって規定される(二者連合形成時)ものの、この目的達成後は逆に、経済政策に対する大きな拘束要因となる(三者連合形成時)。ここで残された問題は、なぜアルゼンチンの1966~70年のBAは二者連合のうちに崩壊したのに、ブラジルの場合は三者連合への変遷をとげたかということである。これに答えるた

めには、BA国家間の差異に目を転じる必要がある。

(注1) O'Donnell, "Reflections on the Patterns ……,"参照。

(注2) この議論はオドンネルの次の論文でさらに進められた。彼は、BAにおいて国家と社会の間の利益仲介(interest intermediation)機構が根本的に欠落しており、ゆえにBAの支配体制が正統性の面で内部矛盾を抱えていること、その解決方法としては、民主化の方向に向かわざるをえないことを述べた。しかしその議論は、以前の論文ほどの実証性を持ってはいない。O'Donnell, G.A., "Tensions in the Bureaucratic-Authoritarian State and the Question of Democracy," Collier 編, 前掲書所収。

#### 4. 官僚型権威主義体制間の差異

BAは、その登場背景と初期の経済政策の原則が共通していることから導き出された概念であるが、各国BAごとの特徴、変遷過程は全く一様ではなかった。この差異を説明する要因として、オドンネルはBA成立直前の政治・経済的危機の大きさに注目した。BAは「大衆の政治的活性化が長期化したことへの反動」<sup>(注1)</sup>である。このため、クーデター前の政治・経済的脅威が大きければ、それだけ「支配階級」間の結束力も強まり、彼らは中間部門への支配をより強固にし、大衆部門の排除をより徹底する。

この仮説は、BA間の差異を説明するために、次のように具体化できる。BA成立直前の脅威の大きさに応じて、(1)軍部内の強硬派(社会統合よりも経済再建を重視する)の発言力が強まる。(2)大衆部門を計画的に抑圧することによって政治的活動を抑えようとする努力が強まる。(3)反BA勢力が結集するのにより長い期間を要する。

(3)の理由は三つある。第1に、脅威が大きければそれだけ、脅威が解消された後の満足感は大

い。第2に、脅威が大きければ、初期の政治的抑圧政策をさらに継続しようという意図が、政府とクーデター支持連合の両者に生じる。第3に、抑圧が大きければ、大衆部門の指導者は体系的に排除されるため、大衆部門の組織は抹消されるか、厳しい統制下におかれる。このように、大衆の動員が困難な状況では、反BA勢力がBA支配に挑戦できるまでには至らない<sup>(注2)</sup>。

BA成立直前の「脅威」に着目するならば、その大きさの順に、各国BAはチリ(1973年~)、ブラジル(1964年~)、アルゼンチン(1966~70年)と並べることができる。歴史的に見ても、これらのBAの政治抑圧の度合い(2)の要因)と反BA勢力が結集するまでの時間(3)の要因)は密接に関係していることがわかる。

「脅威」は、BAの変遷過程に影響を与える。二者連合の段階で早くも崩壊したアルゼンチンと、三者連合へ移行するまで持ちこたえたブラジルの違いは、両国の「脅威」の大きさの違いによって説明できる。BA成立直後の経済政策の主眼は、国際資本を継続的に流入させるための経済・社会的環境を作ることであったが、資本流入はすぐには確保できない。投資や融資の決定基準となる経済指標値の回復を待たなければならないからである。

一方、このような経済合理化政策は、BAクーデターを支持した者の多くにとって耐え難いものである。ここで問題となるのは、資本の継続的流入という目的を達成するまでの間、二者連合が持ちこたえられるかということである。オドンネルによれば、「脅威」が大きければ大きいほどBA支持者の満足度は大きく、成立後の厳しい経済安定化政策への許容力も大きい。したがって、資本流入が本格化するまで二者連合の存立を維持でき



るというわけである（ブラジルの場合）。これに対し、脅威が小さかったアルゼンチンでは、前に見たように、反BA勢力の早期結集、そしてBAの崩壊へとつながった。

（注1） O'Donnell, "Reflections on the Patterns ……," 6 ページ。

（注2） 同上論文 8 ページ。

### 5. 官僚型権威主義論の評価

オドンネルの官僚型権威主義の概念は、地域を越え比較政治学の理論面でも大きな関心を呼びおこし、同様のテーマを扱った論文が数多く生まれた<sup>(注1)</sup>。なかでもデイビッド・コリアー (David Collier) 編の論文集は、オドンネルの仮説を実証的に再検討した点で高く評価できる<sup>(注2)</sup>。ここでは、同書並びに他の論文でのBA理論批判を参考にもしながら、彼の理論の評価を行ないたい。主要な論点は、BA理論の中核をなす、BAの登場原因と成立後のBA間の差異である。

#### (1) BAの登場原因に関して

アルゼンチン、ブラジル、チリ、ウルグアイにBAが登場する以前と以後の経済・政治的特徴には、いくつかの共通パターンのあることが認められる。具体的には、BA以前に物価高騰、外貨危機、国際資本流入の減少が起こり、BA以後においてはこれらの指標が回復することである<sup>(注3)</sup>。このことから、政治・経済的危機（大衆の政治的活性化・工業化過程でのボトルネック）が、階級間政治連合の形態および政治体制の形態の選択肢を減らしたことが、BAの登場と深く結びついているとの推測が成り立つ。

また、産業構造が政治に与える影響を、19～20世紀ヨーロッパという別の視点から見たのはJ・カースである。彼は、消費財（非耐久・耐久）生産

段階にある産業構造は民主主義を、生産財生産の段階のそれは権威主義を助長する傾向を持ったと主張した（ただこれはあくまでも傾向であり、権威主義へ向かう圧力についていえば、それは民間部門の資本蓄積の高さ、植民地拡大政策、軍事的侵略活動により弱められたり発散されたりした）<sup>(注4)</sup>。

しかしこれらは、輸入代替工業化の深化をBA成立の直接の目的と考えるには十分な証拠となり得ない。J・セラは、工業製品別生産額の推移をもとに、ブラジルでは、輸入代替工業化過程での深化が、民衆主義期の1950年代後半から60年代初めにかけて、すでに終了していたとして、ブラジルに関してはオドンネルの仮説を否定した<sup>(注5)</sup>。さらに、深化はBAの最大の関心事ではなかったし、実際にクーデター後にはブラジル経済は深化せず、その逆の現象、つまり消費財生産の拡大がおきたことを示した<sup>(注6)</sup>。

より根本的な問題は、オドンネル理論における「国家」(state)の位置づけである。実は、輸入代替工業化が深化の段階で行き詰まるという議論は、1960年代の従属論的文献のなかにすでに見られる。オドンネルが民衆主義期の経済・社会状況の分析で参考にしたのも、H・カルドーソ、E・ファレート、O・イアンニ、G・ヘルマーニらの研究であった<sup>(注7)</sup>。

もちろん、政治変動を輸入代替工業化の深化と結びつけることは、発想としては独創的である。しかしそれは、両者の因果関係についてのかかなり説得性のある説明と状況証拠を必要とする。この問題を解決するというよりは半ば回避する形で、オドンネルはマルクス主義的国家観を前提に論を進めた。すなわち、「国家とは支配の社会的関係の一面である」。「それが資本主義国家の場合には、国家は階級支配を維持、強化することを目的とす

る。この支配形態は基本的には階級構造にもとづいており、さらにその階級構造は資本主義的生産関係の運用・再生産を基盤としている」(註8)。

つまり、オドンネルの国家観にしたがえば、後発資本主義国における国家は、「資本主義的生産関係の運用・再生産」をより確実なものにし、階級支配構造を維持・強化するために、輸入代替工業化の深化を主要な国家目標にするということになる。ここで問題なのは、国家が特定の支配階級(オドンネルは「上層ブルジョアジー」と定義)の利害を代表しているという考えはどの程度妥当なものか、逆に言えば、国家の相対的自律性はどの程度認めることができるのかということである。しかしこの前提の妥当性は、実証的研究をとおしてのみ明らかになる(註9)のであり、この点で彼の説明は不充分であった。

それでは、オドンネルの言う輸入代替工業化の深化に代わるBA登場の説明要因として、何が考えられるだろうか。結論から言えば、それに代わる単独の要因は見つけられていない。また、BAの発生を唯一の経済的要因に帰することが適当であるかどうかも疑問である(註10)。

しかし、BAの存在理由が輸入代替工業化の深化を成功させることではないとしても、その登場背景には、輸入代替工業化が引き起こした経済・社会的矛盾が存在することは明白である。ただ、この経済・社会的危機が政治変動を引き起こす過程をより体系的に説明するためには、「危機」と、「政治変動」との因果関係を明確にする必要がある。もしこの分析がなければ、その理論は単なる経済決定論で終わってしまうであろう。また、同様の危機は各国の他の時期や、他の国々でもおきているのに、なぜ特定の時期に特定の(工業化の最も進んだ)国でBAが成立したかという疑問に答え

ることはできない。

もしこの媒介変数を明確化させる方向に進むならば、たとえばR・カウフマンの提唱した以下のような仮説の枠組みにしたがって、特定のBAを実証研究することも可能であろう。(1)経済・政治的危機がBAにつながる可能性は、選択できる政治制度の幅と、工業化初期の政治連合形態から予測することができる。大衆部門の政治参加の度合いは、政治連合の形態を決めるうえでの重要な要素である。(2)経済の発展段階が異なると、経済・政治的危機は類似していても、それに対するエリートへの対応のしかたも異なる(註11)。

媒介変数を具体化することの他に、もう一つ見すごされている研究余地がある。「危機」は、さまざまな経済・社会指標で測ることができるため、実証研究のためにはもっとも扱い易い分析要因の一つであるとは言える。しかし、計測が難しくても、経験的あるいは理論的に重要と思われる要因にも着目する必要はある。たとえばA・ハーシュマンは、輸入代替工業化の行き詰まりに対するあまりに多くの解決案(「処方せんのインフレ」と、政府の政治能力との間に相違があるために、現政権の問題解決能力に対する幻滅が生じると考えた(註12)。また、大半の学者は構造論的緻密性を追求するあまり、BAの内面的、国内的発生要因のみに注目した。彼らは、最初に現われたブラジルのBAが、アルゼンチン、チリ、ウルグアイに、いわばモデルとして同様の問題解決を指向させた可能性については全く触れていない。このような研究は実証するうえでは難しさがあるとしても、機械的緻密性、体系的完璧性を追求する政治変動論へのアンチテーゼとはなりえよう(註13)。

#### (2) BA間の差異に関して

オドンネルの主要仮説のもう一つは、「BA成

立後の経済・政治政策の形成と実施、およびその成功度の違いは、BA直前の経済・政治的危機の高さとの関数である」というものであった。これに対して当然予想される批判は、政治的抑圧の度合いはともかく、経済のパフォーマンスまでも「危機」の関数と見ることが適当であるかというものである。

4国のBA下の各国別年平均GDP成長率、年平均物価上昇率、年平均工業活動変化率、実質賃金変化率(期間内の総変化)などの経済指標(第1表)は、「危機」の大きさよりは、ラテンアメリカ諸国の輸出を大きく左右する世界景気の動向とより密接な関係を持つとするのはK・レマーらの反論である(注14)。

世界景気の動向がBA経済の成功に大きな影響を与える要因であったことは、言うまでもない。この点で、オドンネルの理論は一面的であるとの批判をまぬがれない。しかし、彼らの反証も二つの点で不満足なものであった。一つには、各国BAの経済指標の期間内平均値は、BA成立後の経済状況がどのように回復していったかを明らかにしていない。BA直前の「脅威」が高かったチ

リ、ウルグアイ、1976年以降のアルゼンチンでは、BA成立直後も、GDP成長率や物価上昇率などの指標はそれ以外のBAに比べて悪化していた。初期値の違いを考慮に入れない平均値は、パフォーマンスの違いを偽ることにもなりかねない。実際、チリでは1973年(BA成立年)に605.9%だったインフレ率は、81年には9.5%にまで抑えられた(第2表)。

もう一つには、レマーらはオドンネルが仮説を導き出した文脈に注意を払っていないことである。前述したように、「脅威」の高さをBAの経済・政治政策に媒介するのは、エリート(その定義が曖昧であれ)の結束性(cohesion)である。つまり、経済政策のうちでも、一貫性と徹底性が要求される政策の実行には、BA連合のエリート間の結束性は決定的な意味を持つ。具体的には、経済成長を図る政策よりはむしろ、政府支出削減、賃金抑制などによる物価上昇抑制政策の分野でそれは重要と考えられる。第1表で見ても、GDP成長率は世界景気に依存する輸出の伸びと関連性が高いとしても、実質賃金の政府による押えこみ、物価上昇率の抑制の度合いは、「危機」の大きさ

第1表 BAの経済指標

(%)

	GDP成長 (各年変化率) (の平均)	消費者物価 (各年変化率) (の平均)	工業活動 (各年変化率) (の平均)	BA成立3年 後の失業率	実質賃金 (総変化率)
アルゼンチン 1967~70	5.0	16.7	6.6	4.3	2.8
ブラジル 1965~68	5.5	39.9	6.4	4.2	-7.1
ウルグアイ 1974~77	3.4	66.9	5.1	12.7	-25.0
アルゼンチン 1977~79	2.6	170.4	2.2	1.5	n. a.
チリ 1974~77	1.4	296.0	0.6	17.0	-18.4

(出所) Remmer, K. L.; G. W. Merckx, "Bureaucratic-Authoritarianism Revisited," *Latin American Research Review*, 第17巻第1号, 1982年冬。

第2表 チリの経済指標 (1973~82年)

(%)

	インフ レ率	政府支出 /GDP	政府収入 /GDP	財政赤字 /GDP
1970	34.9	28.1	25.2	2.9
1971	22.1	32.4	21.2	11.2
1972	487.5	32.2	18.7	13.5
1973	605.9	44.7	20.1	24.6
1974	369.2	32.4	21.9	10.5
1975	343.2	27.4	24.8	2.6
1976	197.9	25.8	23.5	2.3
1977	84.2	24.9	23.1	1.9
1978	37.2	23.8	23.0	0.9
1979	38.0	23.1	24.7	-1.7
1980	31.2	25.0	25.5	-0.6
1981	9.5	23.7	26.7	-3.0
1982	20.7	29.0	26.7	-2.3

(出所) Edwards, Sebastian, "Stabilization with Liberalization: An Evaluation of Ten Years of Chile's Experiment with Free Market Policies, 1973-1983," *Economic Development and Cultural Change*, 第33巻第2号, 1985年1月。

と密接に結びついている。

つまり、レマーらは、BA間の違いを見るうえで「危機」の重要性をすべての場合について否定するのではなく、「危機」が重要な説明要因となる場合とそうでない場合とを分けて論ずるべきであった。なぜなら、エリートの結束力が大きく成功に影響する経済政策分野では、「危機」とパフォーマンスに関連性が認められるからである。

(注1) 本稿「はじめに」の(注3)参照。

(注2) Collier 編, 前掲書。

(注3) Kaufman, R. R., "Industrial Change and Authoritarian Rule in Latin America," 同上書所収。

(注4) Kurth, J. R., "Industrial Change and Political Change: A European Perspective," 同上書所収。

(注5) Serra, J., "Three Mistaken Theses Regarding the Connection between Industrialization and Authoritarian Regimes," 同上書所収。

(注6) 輸入代替工業化過程の推移は、工業部門別生産成長率ではなく、投資成長率の比較によって測られるべきであろう。実際、1970年代の「ブラジルの奇跡」

がおきた時期の消費財生産はセラが言うように、特に伸びたが、この急速な成長は遊休設備の再稼動が大きな原因であると言われている。Bacha, E., "Issues and Evidence on Recent Brazilian Economic Growth," *World Development*, 第5巻第1号, 1977年1月/Mallan, P.; R. Bonelli, "The Brazilian Economy in the Seventies: Old and New Developments," *World Development*, 第5巻第1号, 1977年1月。

(注7) O'Donnell, *Modernization*……, 53ページ, 注2。

(注8) O'Donnell, "Tensions in the……," 286~287ページ。この国家観は、1977年の議論と比べて単純化された(あるいは理論的に退行した)ものと言える。O'Donnell, G. A., "Corporatism and the Question of the State," Malloy 編, 前掲書所収。

(注9) 国家の相対的自律性を実証的に扱った最近の論文としては、たとえばGrindle, M., *Bureaucrats, Politicians, and Peasants in Mexico: A Case Study in Public Policy*, バークレイ, University of California Press, 1977年/Hamilton, N., *The Limits of State Autonomy: Post-Revolutionary Mexico*, プリンストン, Princeton University Press, 1982年。

(注10) Hirschman, A. O., "The Turn to Authoritarianism in Latin America and the Search for Its Economic Determinants," Collier 編, 前掲書所収。

(注11) Kaufman, 前掲論文, 251ページ。

(注12) Hirschman, 前掲論文。

(注13) 民主主義体制の崩壊を説明するうえで、経済決定論に対して警告する意味で、J・リンツは政治指導者の役割を独立変数として扱う必要があると主張した。Linz, J. J., "Crisis, Breakdown, and Reequilibration," Linz; Stepan 編, 前掲書所収, 100ページ, 注10。

(注14) Remmer, K. L.; G. W. Merckx, "Bureaucratic-Authoritarianism Revisited," *Latin American Research Review*, 第17巻第1号, 1982年冬。

## おわりに

オドンネルは、二つの面で比較政治学に貢献し

た。第1は方法論の面である。彼は複数(三つ)の独立変数に注目して、それがどのような政治変化を引き起こすかを、主にアルゼンチン(ブラジルは二次的)の歴史にもとづいた実証研究で明らかにしようとしたのである。この点で、彼は、1960年代にバリントン・ムーア(注1)がアメリカ、イギリス、フランス、日本、中国、インドについて採用した比較歴史アプローチを、70年代にラテンアメリカをとりあげて実践したと言える。彼の「社会科学を『歴史化』する」(注2) 試みは、直線的政治発展モデルに対する批判を動機としていたが、他方でそれは、「従属」や「コーポラティズム」といった高度に抽象化された概念で全てを説明しようとする者への警告でもある。

第2に、今日の問題から言えば、彼の理論自体には欠点が認められるものの、BAの発生原因を考える彼の視座は、現代ラテンアメリカ政治の変化を見通すうえで非常に貴重なものであることには変わりがない。1980年代の民政移管の大きな理由が、BAが経済運営に結局は失敗し、その正当性および軍部のイメージを著しく損ったことにあるとするならば(注3)、輸入代替工業化に伴う経済・社会的矛盾の解決は先送りされたと考えべきであろう。政治体制のうえでは、民政移管あるいは「再民主主義化」(注4)が行なわれても、これらの諸矛盾が解決か少なくとも緩和されていなければ、BA型の政治体制を生む圧力は常に存在しているはずである。

第3の可能性として考えられるのは、他地域の政治変動を説明する際に、BA理論の視点を取り入れるということである。ある概念を、それが生まれた状況、文脈を無視して別のケースに当てはめる「概念の引き伸ばし」(注5)は、オドンネルが貫いてきた方法論にまさに反することになる。し

かし、大衆の政治参加が進み、輸入代替工業化が資本集約財生産主流へ移る段階を迎えている社会でBA型の政治体制が登場していることは、BA理論が、政治変動の一つの要因を見つけるのに役立つかもしれないことを示唆している(注6)。

(注1) Moore, B., Jr., *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*, ロンドン, Penguin Books, 1966年。

(注2) O'Donnell, "Reflections on the Patterns ……," 4 ページ。

(注3) Epstein, E., "Legitimacy, Institutionalization, and Opposition in Exclusionary Bureaucratic-Authoritarian Regimes: The Situation of the 1980s," *Comparative Politics*, 第17巻第1号, 1984年10月。

(注4) Remmer, K. L., "Redemocratization and the Impact of Authoritarian Rule in Latin America," *Comparative Politics*, 第17巻第3号, 1985年4月。

(注5) Sartori, G., "Concept Misformation in Comparative Politics," *American Political Science Review*, 第54巻第4号, 1970年12月。

(注6) ヤルパット(A. Yalpat)は、1980年からのトルコの軍事政権をBAと特徴づけた。"Turkeys' Economy under the Generals," *Merip Reports*, 第14巻第3号, 1984年3/4月。1970年代のおわり、トルコでは、政治の分極化、都市大衆の政治参加拡大により、大衆の政治活性化が進んでいた。また、経済の面では、1960年代に始まった輸入代替工業化は、中間財と資本財の生産が6割を占める段階に達していた(60年代末には4割)。しかしこれは他方で海外の原材料や部品への依存を高めたこともあり、深刻な外貨危機(特に1977年、80年)をひきおこした。また1978年以降のインフレ率は60%を超え、80年には130~140%と言われるまでになった。

(アジア経済研究所動向分析部)