

## 第8章

# 経済自由化の進展と政府・ビジネス関係の変化

——ベネズエラ・コロンビアを中心に——

### はじめに

経済発展において政府および民間部門（ビジネス）はどのような役割を担い、相互にどのような関係にあるのか。このテーマについては古くはガーシェンクロンがヨーロッパ諸国の経験の分析から、後発国（late comer）では産業発展における政府の役割が大きくなる傾向があると論じている（Gershenkron [1966]）。またラテンアメリカにおいては、プレビッシュ（R. Prebisch）ら国連ラテンアメリカ・カリブ経済委員会（Economic Comission for Latin America and the Caribbe: ECLAC）の構造学派や従属論を理論的支えとして、政府が開発において主導権をとることが正統化され、政府主導の開発政策が長期にわたって実施されてきた。そして1980年代には、世界的なネオリベラリズムの広まりや、ラテンアメリカ諸国がマクロ不安定と長期停滞に悩まされている一方でアジア諸国が長期的に高度成長を維持してきたことから、「政府の失敗」が注目され、開発において政府の役割を最小限に抑え、市場メカニズムが保証されたなかで自由な企業活動が行われることが、最も効率的な資源分配を可能にする、との論調が高まった。

しかし1980年代末から90年代にかけてラテンアメリカ諸国が試みてきた「ネオリベラリズムの実験」は、産業発展という意味では必ずしも成功してきたとはいえない。90年代に製造業部門の成長率は停滞し、GDPに占める

製造業の割合は輸入代替工業化期に比べて低下している。多くの企業（とくに中小企業）が倒産に追い込まれ、輸入品や外資系企業との競争に民族系企業が駆逐されている（小池ほか編[1999], p. 126）。

企業や産業は新しい環境のなかで生き残りや新たな成長の道をさぐるとともに、政府との新しい関係の構築を模索している。経済活動を担うのは民間企業だが、企業活動のルールや環境を作り、それらを監視するのは政府だからである。地域統合などの国際的な取り決めが進み、貿易自由化が後戻りできないコミットメントとなっている現在、外国製品と競争していくには、少なくとも自国企業は競争で不利にならないような国内の環境づくりを政府に求めるようになる。ここに、新しい政府・ビジネス関係の動機が生まれている。

本章では、ラテンアメリカのなかでも、開発における政府の役割や、政府・ビジネス関係において従来対照的なケースであったベネズエラとコロンビアを取り上げ、両国における政府・ビジネス間関係を分析する。とくに1990年代の貿易自由化や域内自由貿易が進展するなかで、両国の政府・ビジネス間関係がどのような変化をみせているのか、そこで目指されているものは何かを検討する。

## 第1節 開発における政府・ビジネス関係の議論

### 1. 政府・ビジネス関係の議論の推移

ビジネス（企業、企業家、あるいは経済団体）と経済官僚の密接な関係は、欧米の政治経済学では近年になるまでレント・シーキングや汚職・腐敗といった負のイメージで捉えられていた。そして、1980年代にネオリベリズムが席卷して「小さな政府」が主張され、政府による各種規制、産業保護などが否定されていくなかで、政府自身、とりわけ経済関係省庁の役割が小さ

くなるにつれ、政府・ビジネス関係はその性格や存在意義がさらに疑問視されるようになった。

しかしその一方で1980年代後半から、日本やアジア諸国の経験に関して、開発における政府の役割が決して小さくなかったことが認識され始めた。日本の通産省の産業政策が戦後日本の経済発展に対して貢献したか否かについては議論が分かれるが<sup>1)</sup>、通産省の関与が大きかったことには疑問の余地はない。またアムステンとウェイドは、韓国と台湾において政府は経済発展、とくに投資の誘導という意味において重要な役割を果たしたとしている（服部・佐藤[1996]、pp. 12-14）。恒川は、日本、韓国、メキシコの経済発展における国家と企業の役割およびその間の関係について、数多くの先行文献を整理し、それぞれの政治体制の違いによって政府とビジネスの間の力関係が異なることを示しながらも、基本的に上記3国の経済発展においては政府のイニシアティブが大きかったと論じている（恒川[1996]）。

このような状況に対して世界銀行は1993年に発表した報告書 *The East Asian Miracle*（邦訳は『東アジアの奇跡—経済成長と政府の役割—』）のなかで、アジア諸国の経済発展において政府の産業政策が果たした役割を初めて認めながら、アジア諸国においてそれが成功した要因として、「市場補完的」（market-friendly）な政策がとられたこと、産業支援策実施に際して競争原理（contest）が持ち込まれたこと、アジア諸国の官僚たちの資質が高く、また彼らの間に厳しい競争が存在したことなどを指摘する（世界銀行[1994]）。

このような流れのなかで、日本を含むアジア諸国において、広くは開発のイニシアティブ、狭くは産業政策の策定・実施がどのように行われてきたのか、という点が注目されるようになってきた。そしてそこでは、従来は汚職の温床になるといわれてきた経済官僚とビジネスとの関係が重要なかぎの一つであるとの認識が生まれている。日本の場合、通産省をはじめとする経済省庁の各種審議会や私的諮問機関に大企業や経団連などの財界のリーダーが参加し、情報や意見交換をしてきたこと、審議会のようにフォーマルな機会以外にも、インフォーマルな勉強会などを通じて官僚と企業の間で情報の共

有が行われていたこと、通産官僚が産業政策を実施するにあたって、当該産業の民間企業からデータを収集するのが常であったことなどが明らかになっている<sup>(2)</sup>。そしてそのような機会のなかで最も重要で、日本の産業政策の根幹となったのが、政府・ビジネスの間の情報の共有であったといえる。

従来は汚職や非効率の温床といわれた政府・ビジネスの間の関係を見直すという動きはアジア諸国を中心に過去10年ほどの間に広がっている。アジア諸国において政府・ビジネス関係がどのようなものであるか、またそれが開発にとってプラス・マイナスのどちらに働いているか、またプラスに働いている場合はなぜそれが可能なのか、といった問題意識のもと、ケーススタディが行われている (MacIntyre [1994], Evans [1995], Maxfield and Schneider eds.[1997], 恒川[1996]など)。

エバンスは、工業化推進のためには政府の産業政策が必要であり、官僚が有効な政策を立案していくためにはビジネスとの情報の共有が必要であると強調する。官僚は社会から孤立 (isolated) するのではなく、社会に埋め込まれているべき (embedded), すなわち社会と接触を保ち情報を共有しながらも、一定の距離をおく (insulated) ことにより、自律性を保つことが求められるという意味において、“embedded autonomy” という概念を展開している (Evans[1995])。エバンスの議論では、いかに“embedded”でありながら“autonomy”を維持するのかという点に関しては十分説明されていないものの、ウェーバー以来の、社会から独立した官僚の概念を社会に引き戻し、開発という目的のために官僚と社会の間の関係に注目したという意味において示唆深い。

## 2. ラテンアメリカの政府・ビジネス関係の議論

ラテンアメリカでは伝統的に開発の担い手として、政府や外資の役割が注目されてきた。開発における政府の役割が議論を集めた背景にはプレビッシュ理論の開発政策への影響が大きく、政府主導の輸入代替工業化政策が正

統化されてきたことがある。また従属論者たちは、多国籍企業がラテンアメリカの開発に与える負の影響に注目してきた。

一方で民族系企業やビジネス組織に関する研究は少なく、実態は明らかにされてこなかった<sup>3)</sup>。民族系企業がラテンアメリカの開発の議論で登場したものとしてはEvans [1979]がある。1970年代のブラジルの工業発展を支えた構造として、政府、多国籍企業とともに、国内大企業が「トリプル・アライアンス」(Triple Alliance)の一端を担っていたという議論だが、そのなかでも国内企業は最も「弱い脚」として論じられているにすぎない。一般的にラテンアメリカのビジネス組織は、組織力が弱い、政府に対する影響力が弱い、半民主主義的である、などと認識されてきた (Durand and Silva eds. [1998], p. 37)。スミスは、ラテンアメリカにおいてアジアの開発国家でみられるような政府・ビジネス間の協調体制がとれなかった原因として、日本や韓国の財閥と比較してラテンアメリカのビジネス・エリートの経済力、組織力および政治的影響力が弱いことを指摘する (Smith [1988])。

しかしながら1990年代後半に入り、ラテンアメリカ諸国においても企業や業界団体を対象にした研究がようやく出始めている。これら最近の研究で注目されているのは、ビジネス界の意見のとりまとめやコンセンサス形成における業界団体の役割、マクロ経済運営や産業政策策定における政府・ビジネス間の情報交換、および政策実施段階における政府・ビジネス間の協調 (concertación) である。

Maxfield and Schneider eds. [1997]は、ラテンアメリカ諸国の政府・ビジネス関係に関して体系的にまとめられた初めての試みであるといえよう。同書所収のSchneider [1997]は、ラテンアメリカのなかでも経済自由化が迅速に進んだメキシコと、自由化の取り組みが遅れたブラジルを比較し、その違いをビジネス部門の組織化と政府・ビジネス関係から説明している。メキシコではビジネス部門の組織化がブラジルと比較して進んでおり、また産業部門や地域別の団体をまとめる傘組織 (peak organization, またはumbrella organization) がある。そしてそのような組織が民間部門の意見を取りまと

め、経済官僚に協力したことがメキシコの経済改革への迅速な取り組みを可能にした。それらの組織は、産業に関する情報提供や分析のテクニカル・アシスタンスを行う一方で、政府が決定した自由化政策をビジネスに広め、それを普及することに協力した。そして政府・ビジネスの間でそのような協調（concertación）が可能であったのは、両者の間で強い危機感（資本逃避と投資資金の不足）が共有されていたからであるとする。一方ブラジルでは、業界団体の組織化がメキシコに比べて遅れていたこと、とくに産業部門や地域ごとの団体をまとめる全国レベルの傘組織が存在しなかったこと、メキシコの場合のように政府とビジネスの間で共有される強い危機感が存在しなかったことが、経済改革の遅れの要因であると指摘されている。

また同書所収のThorp and Durand [1997]では、コロンビア、ペルー、ベネズエラのアンデス3カ国をとりあげ、それぞれの国におけるビジネス部門の組織化や政府とのかかわりを分析している。3カ国とも一次産品輸出経済であるが、外資が一次産品輸出部門を握るペルー（鉱物）とベネズエラ（石油）では国内のビジネス部門の組織化が遅れ、ビジネスの政府への影響力が弱い。が、地元資本がコーヒー経済を支えてきたコロンビアでは、コーヒー経済時代からの部門横断的なビジネス組織の伝統が強く、それらのビジネス組織と政府間の対話のチャンネルが歴史を通じて現在にも引き継がれていると論じている。

Durand and Silva eds. [1998]は、ビジネス部門のなかでもとくに産業別や地域別の業界団体を全国レベルでまとめる傘組織に注目し、ラテンアメリカ諸国において傘組織が設立された動機として、政府とのコミュニケーション・チャンネルの不在や政策決定から排除されることへの脅威をあげる。また、従来は組織として非効率で、政府の政策に対して受け身的であった各国のビジネス部門の傘組織が、1990年代の経済自由化のなかで活発化していること、とくに経済情勢分析において専門性を高め、経済改革において重要な役割を果たしていることを指摘している。

このように、ラテンアメリカでも1990年代後半に入り、開発における民間

部門の役割および政府・ビジネス間関係が見直され始めている。そこでは、政府とビジネスが保護するもの、されるものという輸入代替工業化期の関係から、開発という共通の目標をもったパートナーとしての関係を模索している様子がうかがえる。以下第2節では、ベネズエラとコロンビアを例にあげ、輸入代替工業化期において両国の政府・ビジネス関係がどのようなものであったのかを経済発展や資本蓄積のパターンに注目しながら検討する。また第3、4節において、90年代の経済自由化のなかでそれらがどのような変化をみせているかを分析する。

## 第2節 輸入代替工業化期におけるベネズエラとコロンビアの政府・ビジネス関係

ベネズエラとコロンビアは経済規模が比較的近いが、経済発展や資本蓄積のパターン、政府とビジネスの間関係など多くの側面において対照的な国

表1 輸入代替工業化期のベネズエラとコロンビアの経済発展および政府・ビジネス関係

	ベネズエラ	コロンビア
リーディング・セクター 工業化のための資本蓄積 地域的経済発展の分布	石油（外資→政府） 石油（政府） 首都・石油などの天然資源 産地に集中	コーヒー、製造業（民間） コーヒー（民間） いくつかの地方都市を中心に 地方経済圏を形成
政府の中央集権度	高い	低い
政府の経済介入	絶大	中南米の中では比較的小さい
官僚のプロフェッショナル化	低い	中程度
伝統的業界団体	Fedecámaras（経団連）	FNC（コーヒー連盟）、ANDI （工業連盟）
政府と業界団体の関係	協調関係はなし、相互不信、 完全な政府優位	ある程度の協調関係はあった
業界団体の政府への影響力	弱い	強い

（出所）筆者作成。

である（表1）。

## 1. ベネズエラの経済発展と政府・ビジネス関係

ベネズエラでは1920年代に石油開発が開始されて以降、経済のリーディング・セクターは石油部門である。石油は長年同国の輸出額の9割近くを占め、また歳入の7割が石油部門からの税金などの収入であった<sup>(4)</sup>。石油開発は76年の国有化までは外資石油メジャーが行っており、そこから政府は利権料や税金を受け取っていた。また国有化以降も政府は石油公社（Petróleo de Venezuela, S. A.: PDVSA）から同様に利益の大半を国庫に納めさせている。そして政府は「石油を播く」（sembrar el petróleo）というスローガンのもと、石油収入を原資にして、それを広範な分野への産業補助金や低金利融資として使い、政府主導の工業化を推進した。

その結果、ベネズエラにおける政府の経済活動への介入度合いは、「国家資本主義」（capitalismo estatal）（Sonntag and de la Cruz [1985]）といわれるように、途上国やラテンアメリカ諸国と比較しても大きい。高関税や輸入ライセンス制、実質的輸入禁止などの貿易保護や各種産業補助金、公共金融機関による低金利の融資などは、企業に多くのビジネスチャンスを与え、ベネズエラの急速な工業化を可能にする一方、そのような工業発展や企業発展を政府に大きく依存したものにした。

政府の経済活動への直接参加も規模が大きい。石油公社、石油化学公社（Pequiven）をはじめ、鋳業、製鉄、アルミ精製など多くの重化学国営企業を傘下におさめるグアヤナ開発公社（Corporación Venezolana de Guayana: CVG）など、豊かな天然資源を背景に国内で最も競争力をもつ産業分野の大半が国営企業によって独占されていた。それ以外にも、電気、電話などのインフラ産業、砂糖精製、ホテル経営など、ベネズエラ政府はありとあらゆる分野で経済活動に参画しており、1985～90年にはベネズエラのGDPの22.3%、総投資の50.9%が国営企業によるものであった<sup>(5)</sup>。



このようにベネズエラ政府は、政治権力のみならず資金、経済活動の面でも圧倒的な立場にあった。歳入の7割が石油関連収入であるため、政府は税収においても民間部門に依存することがない。一方ビジネス部門（企業や業界団体）は政府の産業保護策や公的融資に強く依存していたため、政府とビジネス部門の関係は前者の圧倒的優位となる。ベネズエラの業界団体は、ビジネス部門の利害の代表というよりも、政府の多岐にわたる経済介入に対する民間利害の防衛のために設立されたとの指摘もある（Risquez [1988], p. 11）。

ベネズエラでは1958年の民政移管以降、政党（とくに民主行動党〈AD〉）が政治基盤を労組（CTV）の取り込みによって拡大してきた経緯があり、政府はビジネスよりも労組寄りの中道左派のスタンスをとってきた。そのような政治環境のなか、ベネズエラのビジネス部門、とくに最大の財界団体 Fedecámaras（経団連）は、政府の政策決定に対してほとんど影響力をもつことができなかった（Salgado [1987], p. 100）。

ベネズエラのビジネス部門が従来政策決定に対して影響力をもつことができなかったのには、業界団体内部の事情もある。第1に、ベネズエラでは業界団体に参加していない企業が多いため、それらの組織にはビジネス組織としての代表制の問題がつきまとう。またメンバー不足から活動資金も不足気味で、十分な調査分析が行えず、政策提案能力にも限界があった（Risquez [1988], p. 15）。加えてベネズエラでは大手企業が労組寄りの政治環境のなかで公的な立場に立つことを嫌う傾向が強く、最大手企業が Fedecámaras に加盟していないため、Fedecámarasの政府に対する影響力には限界がある（Gil [1977], pp. 134-135, 140-142）。第2に、Fedecámarasは製造業のみならず農業、商業（貿易業を含む）、金融とあらゆる業界団体をまとめる傘組織であり、製造業と輸入業、製造業とそれに原材料を提供するアグロビジネスなど、内部に対立する利害を包有しているため、政府に対して具体的な要求や提案を出すことができないのである。

これらの結果、政府はビジネスに対して圧倒的に優位な立場にあった。加

えて、開発を進めるのは政府であるという過度の自信とともにビジネス部門に対する不信感が政府側に強く<sup>6)</sup>、経済政策、産業政策の策定にあたって当該産業の業界団体や企業に対して情報交換や打診をすることなしに一方的に行うことが多かった。1700種以上に及ぶ広範な価格統制（三谷[1989]）、金利統制、原材料の輸入禁止や製品の輸出禁止、1980年代以降の為替制度など、政府は一方的に政策を打ち出し、それを頻繁に変更してきた。企業は政府の産業支援策に大きく依存していたため、そのたびに翻弄されてきたのである（坂口[1999]、pp. 29-30）。

## 2. コロンビアの経済発展と政府・ビジネス関係

コロンビアの経済発展の特徴として、まず第1にコーヒー経済であったこと、第2に地勢的要因から、コロンビアの経済発展が国レベルよりもむしろ地方レベルで進み、メデジン、カリといった地方都市を中心に行われてきたこと、第3に政府の経済への関与がベネズエラ、また他のラテンアメリカ諸国と比較しても小さかったこと、が指摘できる。

第1にコロンビアは、1960年代に入るまでコーヒーが最大の輸出品というコーヒー経済であった。コーヒー栽培は、外資ではなくコロンビアの中小規模の生産者によって生産されていた。そしてコーヒーによって蓄積された資本がそれぞれの地方において徐々に地場産業誕生のための資本として利用されてきたのである。同じ一次産品輸出経済でも、コロンビアのコーヒー経済は、中米のバナナやバレーの鉱物など、外資によって開発が進められたケースのように資本が国外に持ち出されることなく国内で蓄積されることを意味し、またベネズエラの石油経済とは対照的に工業化のための資本蓄積が民間部門において行われたことも意味する。

第2に、コロンビアの経済発展は、国レベルというよりも、むしろ地方単位の経済活動によって達成されてきた。コロンビアの国土は険しい山々によって、海岸部の平野や内陸部のいくつかの盆地に分断されている。コー

ヒー、綿花栽培などは地方経済圏を発達させ、さらにそこから徐々に生まれてきた地場産業はメデジン、カリ、バランキージャなどの地方都市を発展させてきた。その結果現在でも本社、あるいは企業の基盤を首都サンタフェデボゴタ以外の地方都市におく大企業もある。コロンビアで最大規模かつ最も政治的影響力をもつ業界団体である工業連盟（Asociación Nacional de Industriales: ANDI）の本部もサンタフェデボゴタではなくメデジンにおかれている。

そして第3に、コロンビアにおいては、政府・ビジネス関係がベネズエラのように極端に片方が優位にたつことがなく、両者間の力関係が比較的拮抗していた。コロンビアのコーヒー生産・輸出や工業化は、地方都市において民間企業家によって担われてきており、ベネズエラのように政府の産業保護・補助策に依存したものではなかった。そのためコロンビアにおいてはベネズエラのように民間部門が政府に一方的に依存することではなく、工業化は民間部門によって比較的自律的に達成されてきた。

また、コロンビアではコーヒー経済の時代からビジネス部門の組織化が進んでいた。コーヒーは多数の中小規模農園によって生産されていたが、彼らをまとめあげ、倉庫保存、品質管理などを効率的に行える組織が必要であった。そこで誕生したのが全国コーヒー同盟（Federación Nacional de Café: FNC）であった。FNCはコーヒー生産、倉庫管理、運搬、輸出のみならず、金融、港湾などコーヒー経済を支えるあらゆるサービスを提供していた。コロンビアのコーヒーはその品質の高さで知られ、世界的なブランド・イメージを確立するに至っているが、それは全国的に広がる多数の生産者や関連産業をまとめて、製品の品質向上・維持に成功してきたFNCの組織力を証明しているともいえよう。またコーヒー経済の成長は非コーヒー部門にとっても重要であり、FNCはコーヒーに直接かわることからそれ以外の経済活動も含め、広範な分野の生産者と政府の間の仲介役を果たすようになる（Thorp and Durand [1997], pp. 219-221）。このようなコーヒー経済期のビジネス部門の効率的な組織運営の伝統や政府との関係は、その後もANDIを

はじめとする業界団体にひきつがれている。

### 第3節 ベネズエラの政府・ビジネス関係：1990年代の変化

#### 1. ベネズエラの産業政策にかかわるアクター

まず、ベネズエラの産業政策や経済政策の策定に、何らかのかたちで関与する公的部門、民間部門のアクターを整理してみよう（図1）。ベネズエラは前節で述べたように1958年の民政移管以降、強力な政府のリードのもと輸入代替工業化を進めてきたが、その中核となったのが、CORDIPLAN（経済企画省）、勸業省（97年の省庁改編で貿易局と統合し、通産省になる）、大蔵省をはじめとする経済関連省庁である。そしてそれらの省庁のもとに、ベネズエラ開発公社（CVF、84年に清算）、ベネズエラ工業銀行（BIV）、工業投資公庫（Foncrei）、中小企業金融公庫（Corpoindustria）などの公的金融機関が存在する。Sogampi（中小企業融資保証公社）は中小企業の銀行からの借入を公的に保証することにより、中小企業への融資を促進する目的で設立された。97年には、輸出促進のための輸出銀行（Bancoex）も営業を開始した。そのほかには技術開発や研究支援を行うCONICIT（科学技術院）、製品規格の認定を行うCOVENIN（工業規格院）などが設置されている。

また、業界関係者や学識経験者、政治家などによって構成される経済審議会（Consejo para Economía Nacional）が、経済情報分析や政策提言を行っているが、その影響力はあまり強くない。1980年代後半には、大統領直属の諮問機関として、COPRE（Consejo Presidencial para Reforma Estatal、行政改革審議会）が設置され、行政改革が討議されて膨大な報告書が提出されたが、改革実現に至ったものはわずかである。

1980年代のルシンチ政権下および98年カルデラ政権下では、政府、労組、ビジネス（Fedecámarasが代表）の3者協議（Tripartita）も政策決定の枠組

図1 ベネズエラの政策策定にかかわるアクターたち

**<公的部門>**

★官公庁

- ・CORDIPLAN (経済企画省)
- ・MIC (通産省)
- ・Min. de Hacienda (大蔵省)
- ・農水省, 都市計画省など, 関連省庁

★公的金融機関

- ・BCV (ベネズエラ中央銀行)
- ・Corpoindustria (中小企業金融公庫)
- ・FIV (ベネズエラ投資基金)
- ・BIV (ベネズエラ工業銀行)
- ・Foncrei (工業投資公庫)
- ・Sogampi (中小企業融資保障公社)
- ・Bancoex (輸出銀行)

★技術その他

- ・CONICIT (科学技術院)
- ・COVENIN (工業規格院)

★委員会・審議会

- ・Consejo para Economía Nacional (経済審議会)
- ・COPRE (行政改革審議会)
- ・Tripartita (3者協議)
- ・議会内の経済に関する各種委員会

**<官民共同の組織>**

- ・Consejo de Desarrollo Industrial (工業発展審議会)
- ・CONAPRI (投資促進委員会)

**<民間部門>**

★業界団体

- ・Fedecámaras (経団連)
- ・Conindustria (工業会)
- ・Consecomercio (商業連盟)
- ・Fedeindustria (中小企業連盟)
- ・産業別の業界団体 (例えば家電産業連盟, 金属機械産業連盟)
- ・地域・州別の業界団体
- ・AVEX (ベネズエラ輸出業者連盟)
- ・VenAmCham (ベネズエラ米商商業会議所)  
その他各国との間の合同会議所

★企業家のグループ・その他民間組織

- ・AVE (ベネズエラ企業家協会)
- ・Pro-Venezuela (ベネズエラ促進協会)
- ・Venezuela Competitiva (ベネズエラ競争力協会)
- ・IESA (高等経営研究所)
- ・Grupo Roraima (企業家の間の意見・  
情報交換のためのインフォーマルな会合)
- ・Grupo Santa Lucia (同上)

(出所) 筆者作成。

みとして機能した。80年代のルシンチ期にはインフレ抑制のために3者がそれぞれ痛み分けをする(財政赤字縮小, 賃上げ凍結, 価格凍結), 安定化のための社会パクトであったが, 3者の足並みがそろわず成功には至らなかった。一方98年のカルデラ政権下では, 労働法改正の議論が3者協議の枠組みのなかで行われ, それが大統領令として法制化されている。今回の労働法改正では, 労働者保護が強かった従来の労働法が, ビジネス部門の意向を反映し使

用者側に有利な内容となったが、その背景には自由化のなかで労組が政治的影響力を低下させている一方、今までにはみられなかった政府・ビジネス間のコミュニケーションや協調的姿勢が生まれていることが考えられる<sup>(7)</sup>。

次にビジネス部門のアクターをみてみよう。伝統的にFedecámaras（経団連）が、産業別の業界団体や地域・州別の業界団体をまとめる傘組織として存在している。上記3者協議の場などで政府がビジネスと交渉するときには、ビジネス部門を代表してFedecámarasが交渉に当たる。しかし先述のとおり、Fedecámarasは利害が対立する部門を内包していることや最大手企業の参加がないことなどから、政府への影響力は必ずしも大きくない。また産業や企業の側からしても、Fedecámarasは幅広い産業分野を抱え総花的であり、具体的な要求を打ち出せないため、きめの細かいサービスは求められない。そのため、Conindustria（工業会）やConsecomercio（商業連盟）、その他の産業別組織が産業個別の利害を代表する。またベネズエラでは、外資のプレゼンスが大きいとため、米国、EU諸国、日本、コロンビアなど、各国との間の合同会議所も数多い。なかでもVenAmCham（ベネズエラ米国商工会議所）は、詳細な経済情勢の分析や、米国から著名なエコノミストを招聘してセミナーを開催するなど活発な活動を展開している。

一方企業や業界団体の組織ではなく、企業家が個人単位で参加するグループがいくつか存在する。一番古いのはベネズエラ促進協会（Pro-Venezuela）で、1958年の民主政権誕生の際に、政府に輸入代替工業化を強く求めるために製造業企業家が中心になって設立された。同会は、政府調達の国産品比率を高めるために国産品購買運動（Compre Venezolano）を行ったことで有名である。しかし80年代以降輸入代替工業化モデルの行き詰まりとともにその活動と影響力は低下している。また、ロライマ・グループ、サントルシア・グループといった、企業家間の意見や情報交換のためのインフォーマルなグループもある。定期的に企業家が集まって情報交換をするものだが、私的なサークルであり、情報交換の結果を政府に提出したり一般やビジネス界に広く流布することはしていない。90年代に入ってから、

AVE（ベネズエラ企業家協会）やVenezuela Competitiva（ベネズエラ競争力協会）などの活動が活発化している。また90年代の注目される動きとして、工業発展審議会やCONAPRI（投資促進委員会）など、官民共同の組織が設置されている（詳細は後述）。

## 2. 1990年代の変化

### (1) 経済自由化の進展

ベネズエラでは1990年代に入って、これら産業政策策定に関与するアクターたちにいくつかの大きな変化がみられる。その契機となったのが、経済自由化、貿易自由化および地域統合の進展、経済のグローバル化などである。また90年にはペレス政権が第8次5カ年国家計画（Plan Nacional VIII）を発表し、そのなかで、小さな政府、民間主導の経済発展、輸出志向などを掲げた。同計画は「大転換」（el gran viraje）との副題を掲げており、政府主導の輸入代替工業化戦略との訣別を明確に打ち出していた。経済改革はペレス大統領の失脚などで一時的に停滞したが、インフレ高騰や対外債務返済の圧力などから、96年以降「ベネズエラ計画」（Agenda Venezuela）の名のもと再び進められている。

経済改革のなかでも、ベネズエラの政府・ビジネス関係に最も大きな影響を与えたのは、貿易自由化と、アンデス共同体やG-3（Grupo de los Tres, メキシコ、コロンビアとの3カ国自由貿易協定）といった地域統合交渉のプロセスである。貿易自由化および自由貿易の枠組みが確立されて以降、とくにコロンビアとの貿易が飛躍的に伸びた。コロンビアは繊維・アパレルなどの軽工業に競争力があり、それらの製品が大量にベネズエラ市場に流れ込み、ベネズエラ企業に打撃を与えた。一方でベネズエラは石油化学、製鉄、アルミニウムなど、豊富な天然資源の加工産業や自動車産業でコロンビアへの市場拡大に成功している。このような状況にあって、ベネズエラ企業は生き残りや成長のためには従来のように政府に依存するのではなく、市場への挑戦、

競争力強化が唯一の道であると自覚した<sup>(8)</sup>。また、経済関係省庁の官僚も、今後国家経済を強化していくためには、政府の介入ではなく企業自身の競争力強化が不可欠であることを認識した。ここに経済官僚とビジネスの間に、国内産業の競争力強化という共通の目標やそのために産業情報の共有などにおいて協調していく素地が、ベネズエラの開発の歴史で初めて生まれつつある。このようななか、1990年代にはベネズエラの政策立案をめぐるアクターやそれらの間の関係において、以下のような変化がみられる。

## (2) 経済官庁の改革：通産省の誕生

ベネズエラでは1989年以来公共部門改革、とくに中央官庁の再編の必要性が叫ばれてきたが、組織内の抵抗、公務員労組、および政党政治家の反発などで手がつけられずにきた。それが97年に当時のロハス・パラ勸業大臣の強いリーダーシップによって、勸業省 (Ministerio de Fomento) が貿易局 (Instituto de Comercio Exterior: ICE) と合併して通産省 (Ministerio de Industria y Comercio: MIC) が誕生した。勸業省は輸入代替工業化期に具体的な産業政策を実施してきた機関だが、大量の役人を抱えながら腐敗が横行し、役人の質も高いとはいえず、多くの問題を抱えていた。一方貿易局は貿易交渉などテクニカルな業務が多いため、比較的専門的なテクノクラートを抱えていた。通産省誕生の際には、専門職員の採用において論文の提出や経済情勢に関する面接などの試験採用が行われた。その結果、1300人を抱えていた勸業省と300人を抱えていた貿易局が合併したが、新生通産省は300人とスリムになり、しかもその約7割を貿易局出身者が占めている<sup>(9)</sup>。

ベネズエラでは公務員採用に際して試験は行われず、現場での裁量採用がされてきた。そのため、ネポティズム (縁者登用) やクリエンテリズムの温床となっており、適性や能力による採用がされてきたとは言い難い。また、公務員給与が民間部門と比較して低く、能力の高い人材が民間部門、とくに給与水準の高い外資系企業に流れてしまうため、大半の官僚の資質は高くない。今回の通産省設置に際して上記のように試験採用が行われたのは初めて



の試みとして注目に値する。

### (3) 業界団体の変化

1990年代には、業界団体も大きな変化をみせている。従来ベネズエラの財界の利害を代表してきたFedecámarasは、企業家のなかでは重要性を低下させており、それに代わって新しい業界団体や企業家グループの活動が活発になっている。90年代に政府に対して影響力を強めてきたのが、Conindustria（工業会）である。Conindustriaは90年代に入って近代化・専門化を積極的に推し進めており、産業補助や保護を求めるロビイング団体から脱却し、経済自由化のなかでベネズエラ企業が十分に競争力を発揮するための環境作り、ベネズエラ企業の競争力をそいでいる構造的問題の解決を政府に要求することを活動の中心においた。対象となるのは、私的所有権の保証や司法制度改革による法的安全性（seguridad jurídica）の確立、劣悪な税関の汚職と非効率性の改善、輸出競争力をそいでいる通貨の過大評価の是正などである。そしてそれらの必要性を政府に説得するために、専門スタッフを揃えて経済調査や情勢分析能力を高めている。

このような流れはConindustriaにとどまらない。経済自由化のなかでいかにベネズエラ企業・産業が競争力をつけていくべきかという議論が、有力企業の経営者、エコノミストなどを中心に広まり、1990年代に新しい財界グループの誕生あるいは従来からあるグループの活発化がみられる。例えば、ベネズエラ企業家協会（Asociación Venezolana de Ejecutivos: AVE）は、企業経営者が個人単位で加盟し、経済自由化やグローバル化のなかでベネズエラ企業がどのように競争力をつけていくべきかといった意見交換を行ったり、海外から著名なエコノミストを招いてセミナーを行ったり<sup>99</sup>、それらの成果を刊行物として配布するなど経営者の啓蒙活動に力を入れている。ベネズエラ輸出業者協会（Asociación Venezolana de Exportadores: AVEX）はベネズエラの輸出企業の組織だが、90年代の貿易自由化、アンデス共同体やメルコスルとの自由貿易交渉をチャンスと捉え、コロンビアやブラジルに関する情

報や海外での見本市開催の情報を提供している。ベネズエラ競争力協会（Venezuela Competitiva）は、いかにベネズエラ企業・産業の近代化を進め、競争力を高めるかという目的のために設立された団体である。参加企業はベネズエラの有力企業が中心であるが、通産省も出資している。ここでは、中央銀行（BCV）や中央統計局（OCEI）が発表するマクロ経済データや産業統計を独自に加工し、それらのデータをメンバー企業に提供している。また、国内有力企業家らがマネージャー人材の不足に対応するために60年代に設立した米国式の経営大学院（MBAスクール）と経済経営研究所を抱える高等経営研究所（Instituto de Estudios Superiores de Administración: IESA）は、国内有力企業（外資も含む）と密接な関係を保ち、優秀なマネージャー人材の輩出、マクロ経済動向や個別産業に関する調査の発表、企業へのコンサルティングを行う一方、ベネズエラの企業家サークルの一つの核となっている。

これらのグループにいえることは、第1に情報収集・分析の能力を高めていることである。ConindustriaやVenezuela Competitivaでは、エコノミストやテクノクラートを内部に抱え、定期的に産業データの収集・分析などを行っている。また、そのために米国のコンサルタント企業に産業競争力調査を依頼することも始めた。1994年にはConindustriaが中心になって、ベネズエラの工業発展のためには、産業間の連関を強化することが重要であるとの認識にたち、いくつかの産業連鎖（cadena productiva）（石油—石油化学、製鉄—金属機械、林業—紙・パルプ、繊維—アパレル）を取り上げ、それらの産業について米国のコンサルタント企業に国際競争力調査を依頼している。その結果はConindustriaより通産省に提出されている。

換言すれば1990年代にベネズエラのビジネス部門の各組織は、従来のロビング集団から脱皮し、実態調査に裏付けされた政策提言グループ化している。そして新生通産省もその変化を前向きに受け止め、ビジネス側の提言を高く評価している。

## (4) 政府・ビジネス間の協調関係 (concertación)

上記のような通産省、ビジネス双方の変化を受けて、1990年代には、政府・ビジネス関係にも大きな変化がみられる。歴史上初めて政府とビジネスの間に協調関係が築かれつつある。前節で述べたように、ベネズエラでは伝統的に政府・ビジネス間関係は、圧倒的に前者が優位であり、両者間の間には不信感こそあれ協調の余地はなかった。しかし90年代の貿易自由化、地域統合の進展、経済のグローバル化のなかで、初めて政府・ビジネスの間に協調して自国産業や企業の競争力強化に取り組もうという動きがでてきた。その背景には、上述のように政府内部の変革と、ビジネス部門内部の新しい動きがある。89年に就任したペレス大統領は、IESA（高等経営研究所）のエコノミストとともに、多くの企業家を経済閣僚に抜擢した。その後も Fedecámaras 総裁などを歴任してきた企業家 ロハス・パラ氏が 勸業大臣（後に通産大臣）や大蔵大臣に就任したのに始まり、勸業次官、ベネズエラ投資基金（FIV）、石油公社（PDVSA）、税務（SENIAT）長官などに、有力企業家が採用されている。勸業省の通産省への変革、スリム化、官僚のプロフェッショナル化、民間との協調姿勢への転換などは、彼らのリーダーシップに負うところが大きい<sup>100</sup>。現在の通産省は、Conindustria などビジネス側の統計データや情報分析の技術的信頼性を高く評価しており、政策策定にあたってかなり重視している。また、通産官僚と Conindustria や国家投資促進委員会（Consejo Nacional para Promoción de Inversión: CONAPRI、後述）のテクノクラートレベルのコミュニケーションは非常に密接になっている。そこには、官僚とビジネス組織の双方において、同国産業の競争力強化という共通の目的に取り組む姿勢が生まれている<sup>101</sup>。

そのような動きはさらに制度化され、政府・ビジネス間に情報・意見交換の新しい枠組みが作られている。Conindustria が中心になって働きかけ、Conindustria、通産省、大蔵省、経済企画庁などによって構成される工業発展審議会（Consejo de Desarrollo Industrial）が1996年に設立された。事務局

は通産省におかれている。ここではベネズエラ産業・企業が競争力を高めていくための環境整備が現在のところ主要テーマである。ここで提案されたもののなかからは、税関改革や、工業規格の認定の民間企業への移管などが実行に移されている。工業発展審議会の成功を受け、商業発展審議会（Consejo para Desarrollo Comercial）も設立された。

また、CONAPRIは、内外の投資誘致（とくに外資誘致）のために官民共同で1990年に設置された組織である。参加メンバーは、国内（外資も含む）の有力企業30社、および政府側からは、通産省、大蔵省をはじめとする五つの関係省庁、中央銀行（BCV）、大統領府、石油公社（PDVSA）などが参加している。投資誘致のためにCONAPRIは、投資家へのサービスと投資環境の整備を任務としている。具体的に前者は、ベネズエラ経済全般あるいは特定産業に関する情報提供、投資ミッション、セミナー実施、投資に関する法的コンサルテーションなどを行い、後者は政府や議会、地方政府への投資環境改善のためのテクニカルな助言や法的枠組みの整備に関する提言などを行っている。CONAPRIは民間のメンバー企業の出資によって運営されているが、上記のように政府も大きく関与している。また、先述のベネズエラ競争力協会（Venezuela Competitiva）は民間が運営する組織であるが、そこにも政府は出資しており、これも官民協調の一つの例といえるだろう。

このように1990年代にベネズエラでは新しいビジネス部門の組織化や既存組織の活発化がみられる。そこで注目されるのは、それらの組織をリードしている人々が少数の企業家やエコノミストであり、メンバーが重なっていることである。このようなベネズエラの新しい動きは、輸入代替モデルから開放モデルへの転換のなかでうまく乗り切った、あるいはそれをばねに成長している優良企業の経営者や、自由化モデルを推進するエコノミスト、テクノクラートらごく少数の人たちによってリードされているもので、大多数の企業にまで広がったものではないのである。

## 第4節 コロンビアの政府・ビジネス関係：1990年代の変化

### 1. コロンビアの政策策定にかかわるアクターたち（図2）

コロンビアでは先述のとおり，ベネズエラや近隣のラテンアメリカ諸国と比較して政府の経済介入は小さい。経済関連省庁としては，中期国家計画を策定する経済企画庁（Departamento Nacional de Planeación: DNP），具体的な政策を打ち出す経済開発省，大蔵省，農水省などがある。ベネズエラと対照的なのは，とくに開発のための資金の大半が民間部門によって調達されて

図2 コロンビアの政策策定にかかわるアクターたち

#### <公的部門>

##### ★官公庁

- ・ DNP（経済企画省）
- ・ Min. de Desarrollo Industrial（工業開発省）
- ・ Min. de Hacienda（大蔵省）
- ・ 農水省など関連省庁

##### ★公的金融機関

- ・ IFI（工業融資公社）
- ・ Bancoldex（輸出銀行，1991年にProexportが再編）
- ・ BPIN（投資計画銀行）

##### ★委員会・審議会（公的部門のみ参加のもの）

- ・ Conpes（Consejo de Política, Económica y Social，政治経済社会審議会）
- ・ Consejo Superior de Comercio Exterior（通商審議会）

##### ★技術その他

- ・ Superintendencia de Industria y Comercio（工商技術規格院）  
工業所有権，品質，技術の認可など

#### <民間部門>

##### ★業界団体

- ・ ANDI（工業連盟）
- ・ Consejo de Gremios Nacionales（業界団体審議会）
- ・ 産業別業界団体  
例えばFedemetal（金属機械連盟），Ascoltex（コロンビア繊維業界連盟），Acoplásticas（化学業界連盟）など。
- ・ Analdex（コロンビア輸出業者連盟）

#### <官民共同の委員会・審議会>

- ・ Consejo Nacional de Planeación（国家計画審議会）
- ・ Consejo Superior de Industria（工業審議会）

（出所） 筆者作成。

おり、公的金融機関への依存度が低いことである。公的金融機関としては、工業融資公社 (Instituto de Financiamiento Industrial: IFI)、輸出銀行 (Banco de Comercio Exterior: Bancoldex, 1991年にProexpoから改編) があるが、それらの重要性はベネズエラの場合と比較して小さい。1996年にはIFI, Bancoldexの資産は金融システム全体のそれぞれ3%, 5%を占めるにすぎない。Bancoldexは、企業に融資する民間銀行への融資という二階式の融資システムをとっているが、これは民間金融システムを活用するとともに、ベネズエラのように民間企業が公的金融機関に直接的に依存するのを避ける効果がある。IFIもまた、直接企業へ融資する「一階銀行」から「二階銀行」への転換を図っている最中である (Garay [1998], pp. 125, 128, 137)。

一方コロンビアでは先述のとおり、コーヒー経済期のFNC (全国コーヒー連盟) に始まるビジネス部門組織の長い伝統がある。現在はFNCにかわり、製造業を代表するANDI (工業連盟) がビジネス部門の利害を代表する全国組織となっている。ANDIはコーヒー、綿花栽培、繊維産業、アパレル産業が地場企業を中心に発展したメデジンにおいて1944年に発足し、現在は組織を全国規模に広げながらも本部は依然メデジンにしている。参加は企業単位で、産業部門や地域別の業界団体をまとめる上部組織ではない。ANDI参加企業は同国GNPの75%、製造業雇用の70%を占めており<sup>13</sup>、それらを背景にANDIは政府に対して強い影響力をもつ。またANDIは、政治家に選挙資金を提供したり、関係者を政治家や経済官庁のトップに育てることで、影響力を保持してきた (Saenz [1990])。

ANDIには製造業のなかでも多様な部門の企業が参加しているため、その要求や提案は特定部門のそれを代表するよりも、むしろマクロ安定などのビジネス環境を整えること、地域統合などを慎重に行うことなど、ビジネス部門一般の利害を代表することが多い。それに対して、産業に固有な要望を政府に訴えるために、コロンビアでは産業別の業界団体も活発な活動を行ってきた。なかでも、Fedemetal (金属機械連盟)、Ascoltex (コロンビア繊維業界連盟)、Acoplásticas (化学業界連盟) などは、重要産業部門であることや、

近年の貿易自由化や地域統合の影響を最も受けてきた業界だけに、活動が活発で、他の業界団体をリードする立場にある。

## 2. 1990年代の変化

### (1) 変化のきっかけ

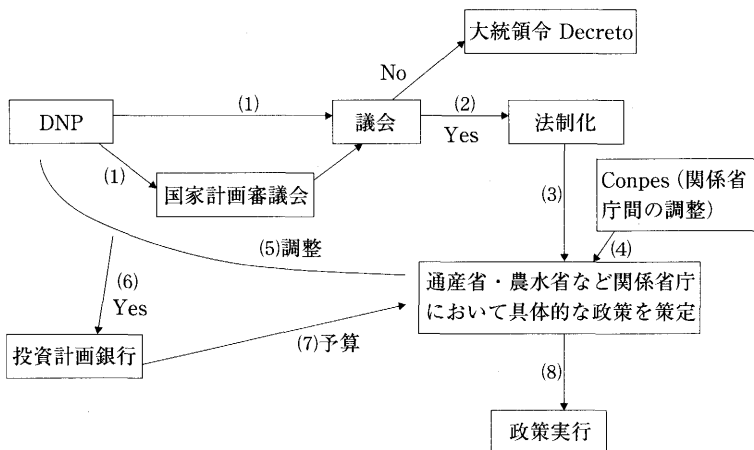
コロンビアでも1990年代に入って、上記のような政策策定にかかわる官民のアクターたちにダイナミックな変化が起きている。その契機となったのが、91年の憲法改正によるDNPの中期国家計画策定プロセスの変更と、90年代に交渉が進められたメキシコ、ベネズエラとの間での自由貿易交渉G-3の進展である。

#### ①国家計画策定プロセスの改正

コロンビアでは従来より新政権が発足するたびにDNP（経済企画省）が中期国家計画を策定していた。経済開発省、農水省などの関係省庁はそれをもとに具体的政策を実施していた。経済開発省などの官僚は業界団体をはじめとするビジネス部門と接触をもっていたが、DNPは生産部門との直接的な接触がないまま国家計画を策定していたため、その実現可能性や妥当性については疑問視されていた。一方コロンビアでは1980年代より麻薬マフィアの闘争やゲリラ活動が活発化し、国の開発のためには経済のみならず、社会問題の解決が重要であること、また中央（首都サンタフェデボゴタ）だけでなく地方の状況や要求にも耳を傾けるべきであるとの声が高まり、開発に社会や地方の参加を促すという認識が生まれていた。そのような流れが91年の憲法改正時に反映され、DNPを中心とする国家計画の策定プロセスが改正されたのである（図3）。

改革の柱は、国家計画審議会（Consejo Nacional de Planeación）の設置による市民社会の計画策定への参加と、DNPの実行力強化である。新憲法のもとでは、DNPは新政権就任後国家計画案の策定作業に入り、それを国家

図3 1991年憲法改正後の国家計画策定プロセス



(注) (1)～(8)は国家計画の審議から実施までの順序を示す。

(出所) 各種資料より筆者作成。

計画審議会に提出する。国家計画審議会には、産業代表、労組以外にも、大学の代表、知事・市長など地方の代表、先住民族の代表、文化関係者など、多岐にわたる市民社会の代表が参加する。同審議会はDNPの国家計画案を審議し、そこで承認、あるいは修正承認されたのち国家計画案は新政権発足6カ月以内に議会で承認され、法律となる。すなわち、今回の改革で国家計画の法制化には市民社会を代表する国家計画審議会の承認が必要となったのである<sup>14</sup>。法制化された国家開発計画は、その後関連経済省庁において具体的な政策策定に移るが、その際には、大統領、経済閣僚、中央銀行などによって構成される国家経済社会政策委員会 (Consejo Nacional de Política Económica y Social: Conpes) が政策の方針や省庁間の調整を行う (Garay [1998], pp. 104-106)。

また1993年にはDNPのもとに国家計画実施のための特別枠として投資計画銀行 (Banco de Proyectos de Inversión: BPIN) が設置されている。これは、DNPの計画にもとづいて関係省庁が策定した具体的な政策プロジェクトを



資金面から保証しようというものである。経済開発省などが実際に政策を行おうとするときは、それがDNPの計画に沿うものであるかをDNPとの間で調整しなければならない。そこで承認されて初めて投資計画銀行からの資金がおりる。すなわち、DNPは中期計画をデザインするのみならず、各省庁で具体化された政策を常時モニタリングし、それを投資計画銀行からの出資というかたちで資金的裏付けを行う。

## ②貿易自由化と域内自由貿易

上記のような開発計画の枠組みそのものの変化に加え、1990年代のコロンビアの政府・ビジネス関係に大きな影響を与えたのが、アンデス共同体やG-3の域内自由貿易交渉の進展であった。それら隣国との貿易交渉を自国に有利に進めるためには、外務省や経済開発省の官僚たちは自国の産業がどのような状況にあり、どれほどの実力があるのかといった情報をもっていなければならない。そのため、これらの交渉を通じて官僚はビジネスと産業情報を共有するインセンティブを今まで以上に強くもつようになったのである。

一方ビジネスのほうは、貿易自由化、とくにG-3の自由貿易協定によって国内産業が大きな打撃を受けることを強く懸念し、交渉の過程において政府に強く働きかけた。とくにメキシコは国の経済規模（GDP）がコロンビアの3倍以上あるうえ、製造業の競争力が強い。NAFTAを通して巨大な北米市場に向けて生産しているため、規模の経済が享受できること、米国からの産業投入財を無関税で輸入できることなども、メキシコの優位性をさらに高める。その結果、メキシコとの自由貿易は製造業一般、とくにコロンビアの繊維や金属機械産業にとって大きな脅威であった。また製鉄や石油化学工業においては、隣国ベネズエラが強い競争力をもつため、コロンビアの当該産業は厳しい状況に追い込まれた（坂口[1998], pp. 177-179, 190-191）。

G-3の交渉においては、上記のような懸念から製造業部門の部門別団体やANDIが政府に対して慎重に対処するよう強く圧力をかけていた。しかし当時のガビリア大統領の強いリーダーシップにより、業界の抵抗もむなしく

コロンビアは条約に調印したのである。その結果コロンビアの製造業は、一部の産業・企業が域内輸出を伸ばす一方で、多くの企業が大きな打撃を受けた。この経験から、コロンビアのビジネスは、政府に対して説得力を高めるためには、従来のような単なるロビイングではなく、客観的な情報分析による理論武装が必要であるとの認識に至ったのである<sup>103</sup>。

## (2) 業界団体のテクノクラート化

1990年代に入って、多くの業界団体は優秀なテクノクラートを雇う、あるいは米国のコンサルタント会社と契約することで、信憑性の高い経済情勢分析や産業の競争力分析を行うようになった。それをもとに政府に現状認識を迫り、さらにはビジネス側からの政策提案まで行うまでになっている<sup>104</sup>。例えば、このような動きの先駆となったAcoplásticas（化学業界連盟）では、92年に米国のコンサルタント企業に依頼し、同国の石油化学産業の競争力をメキシコ、ベネズエラと比較する詳細な調査報告を大統領に提出している。同報告では、G-3メンバー国それぞれの企業数、工場数、従業員数、労働生産性、輸出額、輸出先などの詳細が示され、コロンビアの石油化学産業がどのような状況にあるのかが説得的に展開されている。それまでは業界団体の抵抗にもかかわらずG-3の締結を急いでいた当時のガベリア大統領は、同報告を受け取ったときに、個々の産業に目配りしたミクロの視点が必要であることを初めて認識した<sup>105</sup>。これが契機となり、他の部門別業界団体でも産業分析に力を入れ始め、政府の側も政策策定に際して検討材料とするようになった。

また、業界団体のテクノクラート化は、各団体の総裁の出自からもみてとれる。従来は、それぞれの産業部門のなかの主要企業のオーナー経営者が業界団体の総裁を務めることが多かったが、現在コロンビアの主要団体の総裁には、傘下企業とは関係のない、雇われテクノクラートが多い。しかも興味深いことにその多くが、外務省の貿易局の高官を務めた人たちである。例えば、ANDI（工業連盟）副総裁、Fedemetal（金属機械連盟）総裁、Ascoltex

(繊維業界連盟) 総裁, Acoplásticas (化学業界連盟) 顧問は、みな外務省高官から業界団体に移った人たちである。これは、貿易局が外国との複雑な通商交渉のなかでテクノクラートを輩出しやすい部署であるためであろう。このように業界団体のトップが官僚出身であることが、90年代にビジネスと政府官僚の間のコミュニケーションを助けているとも考えらる。

### (3) 業界団体内の結集

もう一つの新しい動きとして、産業別団体やANDIがビジネス側の要求を効率的に伝えていくために、15の主要業界団体が結集して、94年に業界団体審議会(Consejo Gremial Nacional)が設立された。同審議会のメンバーは図4が示すとおり、業界別団体のほかに、ANDI、中小企業連盟や輸出業者連盟などさまざまな性格の団体、また製造業のほかにも畜産、建設、金融など、多岐にわたる経済分野の団体が参加している。その発足理由には、「経済の国際化と開発における官民の協調(concertación)という新しい状況におい

図4 業界団体審議会(Consejo Gremial Nacional)  
(1993年8月に調印, 94年11月に発足)

#### ★メンバー団体

Acoplásticas (化学業界連盟)

Acopi (中小企業連盟)

ANDI (工業連盟)

Asocoflores (輸向け花卉栽培業者連盟)

Camacor (建設業界連盟)

Facecorda (保険業界連盟)

Fedemetal (金属機械連盟)

Sac (農業連盟)

Acorea (自動車部品連盟)

Analdex (輸出企業連盟)

Asobancaria (銀行連盟)

Asocaña (製糖業界連盟)

Colfecar (運輸業界連盟)

Fedean (畜産連盟)

Fenalco (商業連盟)

#### ★審議会内に設置される委員会:

- (1)治安・共生, (2)教育・職業訓練, (3)行政改革, (4)国際関係, (5)治安,
- (6)マクロ経済政策・財政, (7)貿易政策・グローバル化・地域統合, (8)汚職追放,
- (9)環境, (10)市民の参加

(出所) 同審議会の内部資料より筆者作成。

て、民間企業も開発における社会的責任を認識し、それに積極的に関与、協力することが要請されている」とあり、政府が開発戦略の策定に際して市民社会の参加を促し始めたことに対して、業界として対応した結果であるといえる。同会は月に2回のペースで会合をもち、情報・意見交換を進めている。

同審議会は実際にDNPの中期国家計画に対して積極的に働きかけている。先述のとおりコロンビアでは新政権が誕生するとその半年以内にDNPが中期国家計画を策定するが、DNPは大統領選挙の前に、各候補者にDNPの開発ビジョンをまとめた調査報告書を送る。そして実際に大統領が選出された後は、DNPが国家計画の策定に入る前に、ビジネス側のビジョンとして改めて調査報告書をDNPに提出している。同審議会で活発に活動しているFedemetal（金属機械連盟）総裁によると、DNPが国家計画審議会に提出した国家計画面案には業界団体審議会の報告書が反映されているとのことである<sup>18</sup>。

#### （4）官僚のプロフェッショナル化

一方で、官僚の側もプロフェッショナル化を進めている。コロンビアの経済官僚は従来、ベネズエラと比較して優秀な人材が集まっていた。それには、国内に経済学や経営学の優秀な人材を輩出する大学が多いことにも関係していると考えられるが、政治任命される大臣や部局長以下の官僚については、能力採用という法律で定められた制度が存在したことが大きい。従来はそれも必ずしも遵守されていたわけではなかったが、1990年頃から能力採用が徹底されるようになり、若手テクノクラートに優秀な人材が集まっている。経済開発省では現在のスタッフの9割ほどが能力採用である。また1年ごとに上司による査定が行われるが、90年頃から客観的な査定基準が設定された<sup>19</sup>。

プロフェッショナル化した政府官僚とビジネス団体のテクノクラートたちは、政治化された官僚や企業のオーナー経営者たちと異なり、国の経済成長、国内産業の競争力強化といった目的意識を共有しやすい。とくに貿易自由化や地域統合で外国製品との競争による危機感が強いほど、彼らの間の協調

(concertación) のインセンティブは高まる。

#### (5) 官民協調 (concertacion) の制度的枠組み作り

1990年代には、上述のような環境の変化から、政府・ビジネスの間で情報の共有が活発になっている。経済開発省の官僚たちは頻繁にビジネス団体や企業の代表と会合を重ねている。またそのような政府・ビジネス間の協調体制は制度化され、フォーマルな官民参加の交渉枠組みをいくつか形成している。上述の国家計画審議会へのビジネスの参加もその一例だが、経済政策にかかわるものとして、工業審議会 (Consejo Superior de Industria) および産業政策ワークショップの試みが注目される。

工業審議会は官民双方が参加し、開発計画や具体的な産業・経済政策について審議するもので、政府側からは経済開発大臣、DNP長官および関係省庁の代表が参加し、ビジネス側からは、ANDI (工業連盟)、Fedemetal (金属機械連盟)、Acopi (中小企業連盟) など八つの業界団体の代表が参加する。ここでは、資本財産産業育成、中小企業支援、技術開発、経済自由化などテーマごとに委員会が設置され、官民双方から情報や意見を出し合う。

さらに1998年10月には、1998～2002年の中期国家計画に産業側の情報や意見を反映させるため、経済開発省と外務省、および上記工業審議会が主催し、産業政策ワークショップ (Jornadas de Política Industrial) が開催された。これには数多くの業界団体が招かれ、(1)輸出拡大、(2)生産部門強化、(3)技術革新と職業訓練、(4)企業の資金調達、(5)工業発展のための政府部門改革、という五つのグループに分かれて集中的な討議を行った。その結果は報告書にまとめられ、経済開発大臣と外務大臣からDNP長官に手渡されている<sup>28)</sup>。

### 結びにかえて

1990年代にベネズエラとコロンビアでは政府、ビジネス部門にいくつかの

共通の変化がみられる。90年の貿易自由化、地域統合、経済のグローバル化の流れのなかで、ゲームのルールが大きく変わったのである。競争、とくに外国の産業・企業との競争という新しいルールのなかで国内産業が生き残り、さらに成長していくためには、官僚・ビジネスともに専門性を高め、自国産業や内外の市場に関する情報収集・分析能力を高めて、客観的な判断を行っていくことが求められている。現在企業が外国製品や外国のライバル企業との競争にさらされているのと同様官僚も、通商交渉の場で外国の官僚を相手にいかに自国産業に有利に（あるいは不利にならないように）交渉を進めるかという点で、一種の競争をしているといえる。

自由化を受け入れ、競争のなかで生き残っていかなければいけない現在、ビジネス側にとっては、国内に存在する競争力の障害となる要因（マクロ経済の不安定、為替レートの過大評価や不安定性、未整備なインフラ、各種手続きの煩雑さ、産業政策や経済政策の頻繁な変更、政治化された司法府など）を取り除くことが重要なかぎとなる。そのため、政府へのアプローチも従来のような保護や優遇策のとりつけではなく、マクロ経済の安定やビジネス環境の整備を要望するようになる。このような要望は一部企業や産業に特定なものではなく、産業全般にかかわる問題であり、したがって企業や業界別団体よりも産業横断的な団体（ベネズエラのConindustriaやコロンビアのANDIと業界団体審議会）がビジネス側の中心的な交渉アクターとなる。ドゥランド・シルバが1990年代に他のラテンアメリカ諸国においてビジネス傘組織が活発化していることを指摘するように（Durnad and Silva eds.[1998]）、このような動きは90年代ラテンアメリカ諸国に広くみられる現象のようである。

そのようななか、政府・ビジネス間関係も変化している。今まではそれほどの協力体制になかった、あるいはベネズエラの場合対立的でさえあった両者の間で、情報やアイデアの共有、開発戦略や政策の策定プロセスへの参加といったかたちで、協調（concertación）路線が生まれている。メキシコの官民協調を分析したシュナイダーは、メキシコにおいて官民協調が成功したかぎとして、目的意識と危機感の共有と、ビジネス側の意見をまとめ、傘下

団体や企業のコミットメントを約束させる傘組織の存在を指摘している (Schneider [1997])。ベネズエラとコロンビアの場合、国際競争のなかで国内産業の生き残りと言成長という共通の目的意識が経済官庁とビジネスの間で生まれ、G-3などの域内貿易の進展によっていくつかの国内産業の衰退という事態に直面し、経済官僚、ビジネス双方ともに危機感を強くした。さらに、両国においてビジネス側をまとめる上部組織が90年代において急速に力をつけていることも官民協調を後押ししているといえよう。

しかし、このような1990年代の変化についても留意しなければならない点がある。ビジネス側でこのような流れをリードしているのは、国内でも自由化を比較的うまく乗り切ってきた産業や企業の代表であり、自由化で最も大きい打撃を受けた産業や企業、または中小企業の多くはこの流れから取り残されている。コロンビアの場合は、Acopi (中小企業連盟) が官民協調の場に参加したり、比較的広範な産業分野の団体がこのような流れに参画しているが、ベネズエラの場合この新しい潮流は、官民双方ともにまだごく少数の限られた人々や組織にのみ見られる。ビジネス部門では、Conindustria, CONAPRI, Venezuela Competitiva, AVE, AVEXなどがこの流れを推進しているが、それ以外の団体や企業は取り残されている。ドウランド・シルバは、傘組織が高い結束力を維持して政府との交渉に効率的にあたるためには、傘下団体・企業の産業分野や規模における同一性がかぎとなる (Durand and Silva eds. [1999], pp. 10-13) と指摘しているが、上記グループが索引するベネズエラのビジネス界の新しい動きに中小企業などを取りこんでいくとなると、コンセンサス作りが困難になり、結束力が鈍る可能性もある。

またベネズエラの場合、従来よりビジネス界をリードし、1998年の3者協議の場にも唯一ビジネスを代表して参加していた国内最大の業界団体である Fedecámaras が古い体質から抜け出せず、この流れに乗れていない。例えば工業発展審議会などに Fedecámaras は参加を要請されておらず、本章で述べてきたような潮流の「かやの外」状態にある。さらにベネズエラでは、

国内最大手企業のいくつかが業界団体に加盟しておらず、したがってインフォーマルな接触はともかく、制度的な官民協調（concertación）には直接参加していないことになる。

一方政府のなかでもプロフェッショナル化が進み、ビジネスあるいは社会の開発への参加に対して積極的な姿勢をみせているのはまだ通産省やCOR DIPLAN（経済企画庁）の一部の専門テクノクラートに限られており、他の省庁の改革はほとんど進んでいない。

最後に、この政府・ビジネス間の協調（concertación）が本当にポジティブな結果をもたらすかということも考えなければいけない。このような流れはまだ本格的に始まって5年ほどで、今のところ両国において産業のためのビジネス環境整備といった意味ではかなりポジティブな結果を残しているといえるだろう。しかし、政府・ビジネス間の関係が、従来いわれていたような汚職やレント・シーキング、あるいは一部の官僚や企業による利益誘導といった負の材料になる可能性は、とくにクリエンテリズムの伝統が強い両国社会においては、決して低くない。そのなかで、政府・ビジネス間の協調関係をポジティブなものとして支えていくためには、政府・ビジネス双方において、ゲームのルールが変わったという意識改革を広く進めていくこと、およびスタッフのさらなるプロフェッショナル化が重要であろう。とくに資質の高い官僚を集めるために、官僚の採用、昇進、給与、官僚組織内の決定プロセスの明確化など、抜本的な官僚組織改革が必要になるだろう。

[注]—————

- (1) 米国商務省の「日本株式会社論」やジョンソン（C. Johnson）が日本の経済発展における通産省の役割を強調する一方、小宮隆太郎は、日本の輸出産業の多くは通産省の保護育成策に依存せずに発展したとする（恒川[1996]、第4章、大野・桜井[1999]）。
- (2) 辻中[1988]、pp. 149-152、および通産省松島茂氏へのヒアリング（1998年6月、アジア経済研究所にて）など。
- (3) メキシコについては1970年代以降企業研究が進んだが（星野[1998]、p. 7）、



それはラテンアメリカでは例外的である。

- (4) 鉄鋼, アルミニウム, 化学製品などをはじめとする非伝統的産品輸出の拡大によって石油の輸出総額に占める割合は低下しているが, 依然7割を占める。財政収入に占める割合も1990年代に新税導入の結果低下したものの, 財政の石油依存は約5割と依然として高い。
- (5) 石油部門も含む。小池ほか編[1999], p. 78, 表4-2より。
- (6) 大蔵大臣, 勸業大臣 (のち組織改編で通産大臣), またFedecámaras総裁も歴任した, 実業家のフレディ・ロハス・パラ氏へのインタビューより (1998年11月, カラカスにて)。
- (7) 3者協議は, 各審議会のように法律によって設置されているわけではなく, あくまでもアド・ホックで法的根拠をもたない存在である。
- (8) Naím [1995] のタイトルに “The Venezuelan Private Sector: From Court-ing the State to Courting the Market,” とあるのが象徴的である。
- (9) 通産省投資促進部長イバン・セラ氏へのインタビューより (1999年11月, カラカスにて)。
- (10) 1998年のAVEのセミナーには, ダグラス・ノース, ロジャー・ドーンブッシュ, フランシス・フクヤマが招かれている。
- (11) 通産省内で投資部長, 農林部員など数人にインタビューしたなかで, 通産官僚の意識が変わった最大の理由に, トップ (大臣) のリーダーシップをあげる人が多かった (1998年11月, カラカスにて)。
- (12) Conindustria総裁は「新生通産省はわれわれの最大のパートナーである」と筆者のインタビューで述べている (1998年11月, カラカスにて)。
- (13) ANDIパンフレット “ANDI: una entidad gremial del sector privado al servicio de los colombianos” より。
- (14) 国家計画審議会がDNP案を承認しない場合, DNP案は法律化されないが, 大統領がそれを強く主張すれば, 大統領令として実施に移すことも可能である。
- (15) Acoplásticasの顧問で, 元貿易局官僚のアナ・リタ・カルデナス氏へのインタビューより (1998年11月, サンタフェデボゴタにて)。
- (16) 経済開発省次官ホセ・ダビッド・ランク氏は, 筆者とのインタビューで, 「以前は業界団体は政府の批判ばかりしていたが, 今は批判だけでなく, それを裏付ける詳細な資料と, オルタナティブとなる政策を提示してくる」と述べている (1998年11月, サンタフェデボゴタにて)。
- (17) 同報告を大統領に直接提出した, 前出Acoplásticas顧問のカルデナス氏へのインタビューより (1998年11月, サンタフェデボゴタにて)。
- (18) Fedemetal総裁トボン氏へのインタビューより (1998年11月, サンタフェデボゴタにて)。
- (19) 前出の同省次官ランク氏へのインタビューより (1998年11月, サンタフェデ

ボゴタにて)。

- (20) 同ワークショップの開催要項より。Ministerio de Desarrollo Económico, “Jornadas de Trabajo: Una Política Industrial para Colombia,” 1998年10月14～30日。

## 〔参考文献〕

### ＜日本語文献＞

- 青木昌彦・金泳基・奥野（藤原）正寛編[1997]『東アジアの経済発展と政府の役割』日本経済新聞社。
- 大野健一・桜井宏二郎[1999]『東アジアの開発経済学』有斐閣。
- 小池洋一・西島章次編[1997]『市場と政府—ラテンアメリカの新たな開発枠組み—』アジア経済研究所。
- 小池洋一ほか編[1999]『図説ラテンアメリカ：開発の軌跡と展望』日本評論社。
- 坂口安紀[1998]「アンデス共同体の進展とその影響」（浜口伸明編『ラテンアメリカの国際化と地域統合』アジア経済研究所）。
- [1999]「ベネズエラの工業化と企業—その特徴と90年代の変化—」（星野妙子編『ラテンアメリカ政治経済の新展開』アジア経済研究所〈調査研究報告書1998-IV-01-1〉）。
- 世界銀行（白鳥正喜監訳）[1994]『東アジアの奇跡—経済成長と政府の役割—』東洋経済新報社。
- 辻中豊[1988]『利益集団』東京大学出版会。
- 恒川恵市[1996]『企業と国家』東京大学出版会。
- 服部民夫・佐藤幸人編[1996]『韓国・台湾の発展メカニズム』アジア経済研究所。
- 星野妙子[1998]『メキシコの企業と工業化』アジア経済研究所。
- 三谷弘[1989]「ベネズエラの経済法制」（中川和彦・矢谷通朗編『ラテンアメリカ諸国の経済』アジア経済研究所）。
- 米倉誠一郎[1993]「業界団体の機能」（岡崎哲二・奥野正寛編『現代日本経済システムの源流』日本経済新聞社）。

### ＜外国語文献＞

- Evans, Peter [1979], *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State and Local Capital in Brazil*, Princeton (New Jersey): Princeton University Press.
- [1995], *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Prin-

- ceton (New Jersey): Princeton University Press.
- Durand, Francisco and Eduardo Silva eds. [1998], *Organized Business, Economic Change, Democracy in Latin America*, Miami: North-South Center.
- Garay S., Luis Jorge [1998], *Programa de estudio: la industria de América Latina ante la globalización económica, tomo II, Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996*, Santafé de Bogotá: DNP.
- Gershenkron, Alexander [1966], *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Cambridge: Harvard University Press.
- Gil, José Antonio [1977], "Entrepreneurs and Consolidation," in John D. Martz and David J. Myers eds., *Venezuela: the Democratic Experience*, New York: Praeger Publishers.
- Losada Lora, Rodrigo [1998], *Los gremios empresariales colombianos en los inicios del siglo XXI*, Informe de investigación presentado al DNP, 5 de diciembre.
- MacIntyre, Andrew [1994], *Business and Government in Industrialising Asia*, Ithaca (New York): Cornell University Press.
- Maxfield, Silva and Ben Ross Schneider eds. [1997], *Business and the State in Developing Countries*, Ithaca: Cornell University Press.
- Naím, Moisés and Antonio Francés [1995], "The Venezuelan Private Sector: From Courting the State to Courting the Market," in Goodman et al. eds., *Lessons of the Venezuelan Experience*, Washington, D. C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Rísquez, Elba [1987], "La organización del sector empresarial privado: primera parte: visión histórica," *Revista sobre Relaciones Industriales y Laborales*, No. 21, julio/diciembre, pp. 11-24.
- [1988], "La organización del sector empresarial privado: segunda parte: visión estructural," *Revista sobre Relaciones Industriales y Laborales*, No. 22/23, enero/diciembre, pp. 11-48.
- Saavedra Guzman, Ruth, Luis Eduardo Castro Zea, Olga Restrepo Quintero y Alberto Rojas Rojas [1998], *Planificación del desarrollo*, Santafé de Bogotá: Fundación Universidad de Bogotá.
- Sáenz Rovner, Eduardo [1990], *De Ciertos Caballeros: la ANDI y los políticos en Colombia*, Bogotá: Universidad de los Andes.
- Salgado, René [1987], "Economic Pressure Groups and Policy Making in Venezuela: The Case of Fedecámaras Reconsidered," *Latin American Research Review*, Vo. 22, No. 3.
- Schneider, Ben Ross [1997], "Big Business and the Politics of Economic Re-

- form: Confidence and Concertation in Brazil and Mexico," in Maxfield and Schneider eds.[1997].
- Smith, Peter H. [1988], "The Rise and Fall of the Developmental State in Latin America," in Vellinga ed.[1988].
- Sonntag, Heinz and Rafael de la Cruz [1985], "The State and Industrialization in Venezuela," *Latin American Perspectives*, Issue 47, Vol. 12, No. 14, Fall.
- Thorp, Rosemary and Francisco Durand [1997], "A Historical View of Business State Relations: Colombia, Peru, and Venezuela Compared," in Maxfield and Schneider eds.[1997].
- Vellinga, Menno ed.[1988], *The Changing Role of the State in Latin America*, Boulder: Westview Press.