

岡田勇著

『資源国家と民主主義
——ラテンアメリカの挑戦——』

名古屋大学出版会 2016年 viii+386 ページ

ふな き りつ こ
舟 木 律 子

はじめに

本書の根本的な問いは、「資源ブームの影響を受ける中での資源政策とはどのようなものか」である。この問いが生まれるきっかけを提供したのは、著者がボリビア日本大使館に専門調査員として滞在した2010年から2012年の間に、同国の資源政策を間近で観察した経験であった。この時期のボリビアは、2期目に突入したモラレス左翼政権下、資源ブームの恩恵を受けて財政が潤うのと同時に、多様な社会組織による抗議運動が活発化していた。

さて、本書が目する資源ブーム期に先駆けて、1980年代頃からラテンアメリカでは先住民運動の政治的影響力が地域全体を巻き込んで増大していた。その背景には、新自由主義経済政策の導入による先住民の自治空間への脅威や、国連や国際NGOの支援による先住民運動間のネットワーク化が進んだこと等が指摘されている [Yashar 2005, 65-75]。先住民はラテンアメリカ人口のおよそ10パーセント(約4300万人)いると推定され、グループ数は域内のみで650以上に上る [Barié 2003, 45]。きわめて多様性豊かな集団であるが、20年以上に及ぶ先住民運動として連携した行動のなかで、その共通目標は、多くの天然資源の埋蔵地域を含む先住民の居住領域における自治権の確立に集約されてきた [Van Cott 2001, 31]。国際労働機関 (ILO) の169号条約 (正式名称「独立国における原住民及び種族民に関する条約」、1989年成立) では、第15条において、先住民の土地における先住民自身による天然資源の使用、管理および保存に関する権利、また資源の保有権が政府に属する場合には、当該地域に居住する先住民との事前協議の手続きを確立することが明文

化されている。

本書が焦点を当てるペルー、ボリビアはともに1990年代前半にILO169号条約を批准しており、国内人口の半数近くかそれを上回る先住民の権利をいかに実質的に確立するかという課題を共有していた。2000年代に入り国際資源価格の高騰が顕著となる時期、厳密には諸々の差異があるものの、両国の政府がとった政策は本質的には資源開発を促進し、これを積極的に活用しながら国家の社会経済の発展にむけた財源確保を優先するという方向性を共有していた。両国の先住民にとっては、利害衝突を引き起こす状況が生起していたのである。このような状況において両国で抗議運動の増加が観察されており、それは一見非常に類似性の高い事例なのではないかという印象を与える。しかし、本書で試みられる定性的視点と定量的視点を組み合わせた非常に詳細な比較分析によって、これらの事例の間には、類似点だけでなく、重要な相違点も存在していたことが明らかにされる。以下、本書の概要を紹介したうえで、その意義と疑問について述べる。

I 本書の概要

本書は4部構成で12の章から成っている。まず序章では、資源ブームの概観が示され、続いて本書全体の目的が示される。すなわち、「資源ブームが及ぼした影響を知ること、特に人々の政治参加を通じてその意味を理解すること」であり、さらには資源生産国がとった資源政策を理解することである。またそのための方法論として、統計分析の限界と事例研究の必要性が説明される。本書の議論としては、資源ブームの影響によってもたらされる争いを理解するために、社会組織の交渉力の違いに焦点を当てるとされる。そのうえで、資源開発による影響を受ける人々、とりわけ先住民層の社会組織の交渉力に明確な相違が確認され、かつ地理的特徴や社会的類似性などそれ以外の条件が似通っているペルーとボリビアを事例研究の対象とすることが説明される。

第I部は基礎的考察として、第1章で、資源政策と政治参加を説明するための本書の認識枠組みとして、事後的な観察から現象を解釈することの重要性が説明される。第2章では、ラテンアメリカにおける資源開発と抗議運動について、歴史的な背景から

近年の資源ブーム下での全般的な状況が確認される。また合わせてペルーとボリビアの事例に関しても、端的にその特徴が説明されている。

第Ⅱ部は、計量分析を用いて、資源ブーム下のラテンアメリカの資源生産国における資源政策と抗議運動について、既存研究が示してきた諸仮説の検証作業が行われる。まず第3章では、石油・天然ガス部門の国有化政策は、「経済的論理」と「政治的論理」のいずれによってもたらされてきたのかという問いに関して、これらの資源の主要生産国8カ国のパネルデータを用いた回帰分析によって検証される。その結果、政治的論理、具体的には行政府に対する制約が小さい場合に国有化政策がとられやすいとする説が支持される。さらに続くボリビアの事例研究によって、計量分析で検証された諸仮説が、実際の事例でどのように現われたのかが確認される。また第4章では、ラテンアメリカ18カ国のサーベイデータを用いて、抗議運動への参加を説明する要因を検証した。その結果、検証された「資源要因」「制度要因」「政党要因」のうち、いずれの変数も18カ国すべてを対象とした場合には、抗議運動への参加を説明することはできないことが明らかにされた。

第Ⅲ部では、先住民の政治参加のあり方について、第5章でペルーの「弱い社会」、第6章でボリビアの「強い社会」という構図が歴史的に形成されてきた過程が叙述される。それを踏まえた第Ⅳ部では、資源ブーム下で起きた資源政策をめぐる政治参加の事例について、両国2事例ずつ検討される。ペルーについては、第7章で鉱山紛争の質的比較分析が行われ、主要鉱山プロジェクトにおける鉱山紛争の発生には、「農業の重要性」「社会経済的困窮」「鉱業カノン」（鉱山企業が支払う税金をもとにした地方政府などへの分配金）という条件が重要であること、その際「過去の紛争経験」の有無によって因果メカニズムが異なっていたということが明らかにされる。さらに第8章では、資源開発を進めるために行われた法改正に対してアマゾン熱帯地方の先住民組織が起こした大規模な抗議運動の事例について、報道資料やインタビューなどを基に叙述される。次にボリビアについては、第9章で東部低地の先住民居住区(TIPNIS)での道路建設問題の事例、第10章で民間企業経営の鉱山における経営権をめぐる鉱山労

働組合と鉱山協同組合が争い、それらの団体の利益要求に応じる形で政府の政策決定がなされたコルキリ鉱山騒動の事例が記述される。終章では、資源ブーム下の資源産出国で実際に何が起きてきたのかを、全体を振り返る形でまとめたうえで、「社会組織の交渉力」という観点から、ペルーとボリビアの事例における政治参加とその帰結に相違が生まれていたことが確認される。また「紛争の繰り返し」という両国の事例の類似点とその理由にも言及され、資源ブームが終わった今後の資源生産国についての展望が述べられる。

Ⅱ 本書の意義と疑問

本書の意義は、まずそのテーマ自体の重要性にあるだろう。ラテンアメリカ地域で2000年代に相次いで誕生した左派政権の成立をめぐることは、国内外で多様な角度から分析がなされてきた。だが、それらの政権の利益分配政策を可能としてきたと指摘される資源ブームの存在を正面からとらえたうえで、その政治的影響を検証しようとする試みは、Mazzuca [2013a; 2013b], Matsen, Natvik and Torvik [2016] などがあるものの、未だ十分に研究されてきたとは言いがたい。その意味で、本書の貢献は大きい。関連領域の既存研究を丹念に読み込んで検討し、その限界を乗り越えるべく著者独自の見解を提示するためにチャレンジしている点は、高く評価できる。とりわけ、第Ⅰ部の認識枠組みに関する検討では、「資源の呪い」研究やその関連領域の研究が網羅的に検討されており、このテーマになじみのない読者であっても、問題の本質を理解しやすい。また第Ⅱ部では、ラテンアメリカ地域全体の状況について、資源政策と抗議運動との関連性が注意深く検証される。ここから、読者は地域の状況が理論上の前提に照らして実際にはどうであったかについて、著者の研究によってはじめて明らかになった部分を知ることができる。

また本書のもうひとつの意義は、方法論に関する点である。本書では定量分析と定性分析、その中間に位置づけられる質的比較分析と、複数の分析手法を織り交ぜて、複合的な観点から対象を描き出しており説得的である。著者はまず資源ブームに際して各国政府の資源政策がどのように形成され、人々の

非制度的政治参加への影響はどのように現われたのかを、マクロ・ミクロレベルの量的データを用いてラテンアメリカ地域全体の傾向を統計的に検証する。分析対象に合わせて分析手法を身につけたうえで、データセット作成からその分析にあたっての工夫や試行錯誤を行ったプロセスは、もちろん紙面ではさほど書かれていないが、相当の努力と労力を要したに違いない。そのうえで、政策形成過程に直接関与した政府高官や社会運動組織幹部を含む24名へのインタビューをはじめ、多種の報道資料を含む膨大な量の質的データに基づき、対象国の先住民組織の歴史的形成過程に関する詳細な記述と、個別の抗議運動事例の過程追跡、さらに質的比較分析を通じて、章ごとに別の角度から問題の構図を明らかにしていくスタンスは称賛に値するだろう。とりわけ、単独の論文としても公表されている各章は、論文としての完成度も高く、方法論上の工夫など同業者として学べる点が多々ある。

ただ一冊の書籍としての認識枠組みと実際の分析対象との間の整合性に関していえば、本書にはわずかながら改善の余地が残されているようにも読める。たとえば、本書を読んで次の2点に疑問を感じた。

1点目は、本書でキー概念となる「強い社会」と「弱い社会」という論点を導入する前提が十分に説明されていない点である。資源政策の形成過程をみるうえで、そこに影響を及ぼすと考えられる多様なアクターの「交渉力の強弱という点」をみるのが重要である、という考えには評者も賛同できる。しかし、ではなぜそこで「特に先住民層の社会組織の交渉力」のみに焦点を当てることにしたのかについては、かならずしも自明ではないように思われる。たしかにペルーとボリビアでは、先住民の社会組織が有する政治的影響力が、顕著に異なってきたのかもしれない。だが本書で比較検討される各紛争事例の間では、政権与党の性質や地方分権の状況など、異なっている変数は他にも複数考えられる。そのため、社会組織の交渉力が特別に重要であったという見方を読者がすんなり理解するには、説明がやや不足しているように感じられた。

たとえば、資源ブーム期の両国における資源政策の形成過程全般が実際にどのようなものだったのかを検討するという章があってもよかったのかもしれない。そこで両国の先住民の社会組織の交渉力の強

弱が、政策決定に大きく影響を及ぼしてきたという状況を示すのである。資源政策の形成過程全般において、中央政府や地方政府、外国資本、資源採掘地の住民、利益団体、先住民組織など想定される多様なアクターが、どの程度重要な役割を担ってきたのかを国レベルの事例として歴史的に叙述する部分があれば、より理解しやすくなったのではないだろうか。あるいは、抗議運動の増加という側面に焦点を当てるならば、両国において資源ブーム期に増加した抗議運動を率いた諸アクターのうち、公務員や地方エリート、住民組織、学生、労働組合など多様なアクターが存在した中で、「先住民の社会組織」が両国でどの程度の比重を占めていたのかという情報があると、このアクターに焦点を当てる妥当性をより理解しやすくなったのではないだろうか。その際、「先住民の社会組織」に、具体的にどのような組織を含めるのが明示的に定義されていると、より理解が明瞭になり得る。すなわち先住民が構成員の一部であっても存在すれば、組織としての行動目標は問わないのか。または構成員が明確に自らの先住民性を意識し、さらに組織の行動目標も先住民固有の権利を擁護するためのものであることが明らかな組織なのか。あるいは、そのような組織すべてを含むのかといった部分についての本書の定義付けがあると、よりいっそう読みやすくなるだろう。

2点目の疑問は、国レベルの事例としてペルーとボリビアを選択した理由についてである。本書の事例選択基準を要約すると、すなわち、資源レントをめぐる利益分配と不利益分配をめぐる争いの本質に迫るためには、各国の社会組織がもつ交渉力の強弱に焦点を当てることが有効である。社会組織の交渉力を基準として、資源生産国の事例を区別して観察することができれば、既存研究が軽視してきた内生性の問題へのひとつの対処策になり得る。それゆえ、社会アクターの交渉力は異なるが、それ以外の諸条件が類似している国を比較するという目的から、2カ国を比較するのが妥当だ、という説明である(14～16ページ)。しかし、ペルーとボリビアでは「資源ブームに呼応するように抗議運動が増加したという、類似の議論が展開されてきたためである」(77ページ)という理由を事例選択の主たる基準として提示した方が、よりわかりやすかったと評者は考える。そのうえで本書の問いでもあった、どのように

資源ブームが抗議運動の増加と資源政策の内容に影響していたのか、という質的で複雑なメカニズムにかかわる問いを提示し、これを明らかにするために詳細な事例研究を行う、とする。そのような事例研究を行った結果、実際にはこの2カ国の間にも、本質的に異なる抗議運動発生メカニズムが働いており、そのために政策的帰結も異なっていたことを明らかにする。事例分析の結果として明らかになる両国の抗議運動と資源政策の違いを説明する変数こそが、社会組織の交渉力であった、という論理展開である。こうした方が、本書の意義を理解しやすいように思われた。

以上、2点の疑問について述べたが、これは単純に評者の側の能力的問題によるところも多分にあると考えられ、これらによって本書の学術的価値が損なわれることはもちろんない。むしろ本書はラテンアメリカ地域に限らず、広く「資源国家と民主主義」の関係に興味をもつすべての読者にとって必読書であり、比較政治学における方法論についても多くの示唆を与えてくれる。一人でも多くの人に手に取ってもらいたい著作である。

文献リスト

Barié, Cletus G. 2003. *Pueblos Indígenas y derechos constitucionales en América Latina: un panorama* (2da edición). La Paz: Instituto Indigenista

Interamericano (México), Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (México), Editorial Abya-Yala (Ecuador) y Banco Mundial.

Matsen, Egil, Gisle J. Natvik and Ragnar Torvik 2016. "Petro Populism." *Journal of Development Economics* 118: 1-12.

Mazzuca, Sebastián 2013a. "Natural Resources Boom and Institutional Curses in the New Political Economy of South America." in *Constructing Democratic Governance in Latin America*. ed. Jorge I. Domínguez and Michael Shifter. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

——— 2013b. "Lessons from Latin America: The Rise of Rentier Populism." *Journal of Democracy* 24 (2): 108-122.

Van Cott, Donna Lee 2001. "Explaining Ethnic Autonomy Regimes in Latin America." *Studies in Comparative International Development* 35 (4): 30-58.

Yashar, Deborah J. 2005. *Contesting Citizenship in Latin America: The Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge*. Cambridge: Cambridge University Press.

(中央大学商学部准教授)