

〈書評〉

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

東京大学 和田 毅

## はじめに

21世紀に入り資源価格が急騰し、資源生産国には「資源ブーム」と呼ばれる好景気が到来した。資源生産部門の利益——「資源レント」——が増大する中、その取り分をめぐる争いが激化し、また資源開発に起因する環境破壊などの負の影響をめぐる争いも勃発した。資源ブームが引き起こす多様で複雑な影響を包括的に理解しようとするのが本書の目的である。国家はどのような政策を通じて資源開発を進めようとするのか。社会勢力はどのような行動を通じてその分け前を増やそうとするのか。ラテンアメリカでは、国家と社会の諸アクターが資源をめぐる衝突する傾向が見られるが、両者の間の合意は果たして可能なのだろうか。著者は、このような今日的な課題を、量的分析と質的分析を巧みに使い分けながら解いていく。その中心となるのは、長期にわたるフィールドリサーチに基づくペルーとボリビアの事例分析である。とても読みやすく親切に書かれているので、ラテンアメリカ地域研究者はもちろんのこと、資源政策、先住民の政治参加、民衆抗議行動に関心のある読者も多く示唆を得ることができるだろう。また、暴力的な衝突を回避して政府と住民双方が納得できる安定した資源政策や制度を構築することは、資源の多くを海外に依存する日本にとっても重要である。そのため鍵となる政策提言を行っている点も本書の大きな魅力のひとつである。

本書は4部から構成されている。第I部『資源政策と政治参加——基礎的考察』では、本研究の理論的枠組み（第1章）やラテンアメリカにおける資源問題の背景（第2章）が提示される。第II部『ラテンアメリカ地域の動向についての検証』では、資源をめぐる国の対応——石油・天然ガスの国有化政策——の違い（第3章）や社会勢力の反応——抗議行動——の違い（第4章）が、ラテンアメリカ

諸国の国際比較を通じて明らかにされる。第Ⅲ部『政治参加の歴史的形成』では、先住民運動の歴史的変遷の記述を通じて、いかにペルーでは「弱い社会」が（第5章）、ボリビアでは「強い社会」が（第6章）形成されてきたかが論じられる。第Ⅳ部『資源政策をめぐる政治参加の諸側面』では、ペルー（第7章・第8章）とボリビア（第9章・第10章）の比較事例研究が展開され、国家と社会の衝突の過程や、望ましい資源政策の在り方が検討されている。

## 第Ⅰ部 資源政策と政治参加—基礎的考察

第1章『資源政策と政治参加を説明する——認識枠組み』では、先行研究の批判的検討を通じてこの研究の認識枠組みを提示している。まず著者は、資源が豊富にあることが経済成長の妨げになるという「資源の呪い」説を取り上げる。既存の「資源の呪い」研究は、「呪い」から解放されるためには経済合理性にもとづいた政策や制度が必要だと提唱してきた。これに対し、著者は、たとえ理論的に優れた政策や制度であっても現実の社会に上から押しつけることは困難であり、まず、政策や制度がどのように作られるのかを知ることが重要だと主張する。制度は人々の行動により随時変容し再構築されていく「内生的な」ものであり、政治エリートによる政策決定過程だけではなく、一般の人々の利益分配要求や圧力をも考慮して、その構築過程を理解する必要があるという。従って、著者は、一般の人々による非制度的な政治参加——つまり抗議行動——の先行研究を続けて検討する。動員構造、政治的機会構造、フレーミング等の抗議行動・社会運動論は、刻々と変化する動的な過程を理解するには不十分であり、歴史的な叙述と事後的な解釈を通じてこそ、内生的な制度構築過程を描き出すことができるという結論にたどり着く。このような認識枠組みに基づいて、第Ⅲ部以降では、歴史叙述アプローチを用いた分析が展開される。

第2章『ラテンアメリカにおける資源開発と政治参加』では、第Ⅱ部以降を理解するための基礎情報を提供している。まず、植民地期から資源ブームに至る資源開発の歴史を概観した後、資源ブームと軌を一にしてラテンアメリカ諸国で登場した左派政権と石油・天然ガスの「国有化」政策を解説している。さらに、ラテンアメリカにおける抗議行動の状況を説明したうえで、ペルーとボリビアの事例を導入している。

## 第Ⅱ部 ラテンアメリカ地域の動向についての検証

第3章『石油・天然ガス部門の「国有化」政策は何によって決まるのか』は、石油・天然ガス資源に焦点を当て、「国有化」政策実施の要因を探求するものである。鍵括弧が付けられている理由は、外国企業の資産接収というドラスティックないわゆる国有化・国営化に加え、増税や契約方式の変更などの方法も存在するからである。どちらも資源レントに対する国家の取り分を増やす目的においては大きな違いはないという。先行研究では「国有化」の要因として政治的論理と経済的論理が言及されているが、これらの妥当性を独自のパネルデータを作成し回帰分析を用いて検証している。パネルデータに含まれるのは、アルゼンチン、ボリビア、ブラジル、コロンビア、エクアドル、メキシコ、ペルー、ベネズエラの8つの主要生産国である。

結果として、経済的論理並びに政治的論理のひとつである「政治イデオロギー」は説明力が弱い一方、もうひとつの政治的論理である「立法府・司法府・地方政府からの行政府の自由度」が高い場合に「国有化」が実施される確率が上がることが示された。経済よりも政治が重要だという発見に加えて興味深いのは、左翼政権だから「国有化」政策を実施する（政治イデオロギー）というより、行政府を抑制する他の国家機関が弱い場合に実施されるという点である。また、新規データベースを作成したこと、検証結果の頑健性チェックを実施していること、「国有化政策実施の予測確率」のグラフを表示することによって統計に精通していない読者でも結果の本質を瞬時に理解できるように配慮していることなど、秀逸な章だといえるだろう。

続けて、第4章『資源レントの増加は政治参加を活発化させたのか』では、資源ブームと抗議行動との間に関係があるのかどうかを、ラテンアメリカ18か国の量的比較分析を通じて検討している。既存の先行研究から、資源レントの大小、司法・議会・官僚等の制度一般の能力の高低、政党による政治代表能力の高低という国レベルの要因を取り上げ、これに性別、年齢、収入、組織参加、賄賂経験などの個人レベルの説明変数を加えて、マルチレベル・ロジット分析を行っている。データとして2008年、2010年、2012年のラテンアメリカ世論調査プロジェクト（LAPOP）を用いている。国の数が18しかないために国レベルの要因については決定的な結果が得られたとはいえないが、資源レントについては短期的な利益（年ごとの変動）よりも中期的効果（持続して利益がでている状態）であることが、抗議行動の増加につながっているという点が興味深い。

### 第Ⅲ部 政治参加の歴史的形成

第Ⅲ部では、どのようにしてペルーでは「弱い社会」が、ボリビアでは「強い社会」が形成されたのかを説明している。これは、第Ⅳ部を理解するための準備となる。第5章『ペルーにおける先住民の政治参加——「弱い社会」の形成』では、ペルーの先住民の抗議運動と国家の関係を時系列に沿って論述し、第6章『ボリビアにおける先住民の政治参加——「強い社会」の形成』では、ボリビアについて同様に論じている。歴史叙述という方法を用いているのは、社会の力、つまり、抗議行動に示される市民の政治的影響力は歴史的産物であるため、その叙述によってのみ明らかにすることができるという著者の認識枠組みを反映している。

ペルーは、先住民の組織的基盤が地域的に分散しているために全国規模の動員が生まれにくく、国レベルの政策に影響を及ぼすことができない「弱い社会」である。一方、ボリビアは、全国的な社会組織が成立したため、国家が社会勢力との間で「暫定的合意」を結ばなければ統治できない「強い社会」であった。ボリビアでは鉱山労働組合が革命政権を誕生させ、それ以降も全国レベルで労働組合やそこから派生した社会組織が影響力を持ち続けた。ペルーでは革命政権を樹立したのは社会勢力ではなく軍であり、先住民が全国規模の強力な組織を構築し維持することはなかった。1990年に始まるフジモリ政権期には、先住民政治は国・地方・ローカルのレベルで分断され、国家レベルでは人物中心主義の投票パターンが、地方レベルでは左翼農民組合による階級主義が、ローカルレベルでは社会サービス提供型の組織が支配的になった。その結果、水平的な組織化と国政レベルの影響力が限定される「弱い社会」が再構築されたという。

### 第Ⅳ部 資源政策をめぐる政治参加の諸側面

第Ⅳ部は、資源ブーム期の政治参加について分析を行う本書の中核となる部分である。まず、第7章『ペルー I ——鉱山紛争の質的比較分析』では、資源ブーム期（2004年～2012年）のペルー鉱山においてどのような条件で紛争が生じるのかを検討している。鉱山紛争の情報を護民官局の月次データから入手し、先行研究で指摘されている紛争要因を用いて質的比較分析（QCA）を行い、興味深い結果を見出している。それは、過去の鉱山開発経験の有無によって紛争の勃発に差異がみられるという知見である。資源ブームによって地方政府の懐に入ってくる鉱業収入（「鉱業カノン」と呼ぶ）が増大する中、過去に鉱山開発がされ

ていない場所では、そこが社会経済的に困窮しているほど鉱業カノンの利益分配をめぐる争いが起きやすいという。一方、既に鉱山開発経験がある場所では、それが社会経済的な困窮からの脱却につながるという期待はあまり大きくなく、むしろ持続的な農業への脅威から動員が生じている可能性が高いとのことである。

第8章『ペルーⅡ——非制度的な政治参加から制度的対話への困難な過程』では、「セルバ」と呼ばれるアマゾン熱帯地方で生じた紛争の事例を取り上げている。これは、セルバの天然資源開発を進めたいアラン・ガルシア大統領が、先住民共同体の所有地譲渡に関する規制を緩和させようとしたことに端を発する。これに反対する先住民が、2008年8月の「アマゾン蜂起」から2009年6月の「バグアツ」と呼ばれる暴力的な衝突に至る一連の抗議運動を展開した。この運動の特徴的な点は、動員が地方ごとに分散している「弱い社会」のペルーにあって、複数の県にまたがる大規模動員となったことである。著者は、この事例の歴史叙述を通じて、人的経済的損失の大きい暴力的衝突を回避して対話を促す仕組みを構築する可能性を模索する。具体的には、資源開発を進める前に政府が先住民と話し合いをする事前協議法の制定を、「制度的対話の可能性」として著者は重視している。しかし、2011年にウマラ政権下でようやく成立した事前協議法は、先住民には拒否権を与えず国家機関に最終決定権を与えているため問題の構図はあまり変化していないという。ペルーの「弱い社会」では、政府が自らの政策実施に制約を課すような制度を作るのは容易ではないのである。

第9章『ボリビアⅠ——集権化が政治参加に及ぼす影響』では、アマゾン熱帯地方の国立公園・先住民居住区における道路建設に反対する先住民運動が取り上げられる。資源ブームによって圧倒的な支持を得た第2期モラレス政権(2010年～)ですら激しい抗議行動に直面したという事例である。モラレス一強となった第2期には、それまでの協調的な政権運営が影を潜め、集権的で特定の社会勢力に偏る傾向が顕著になっていくが、それがボリビアの「強い社会」の反発を引き起こした。未開発の炭化水素資源が多く埋蔵する可能性が示唆される地域への道路建設問題は、さらなる資源開発促進という脅威にも結び付き、先住民の抗議運動が活性化した。政府は抗議運動への譲歩を強いられ、先住民共同体との事前協議制度を検討するが、先住民の信用を失った政府は合意可能な制度を構築できなくなってしまうのである。

第10章『ボリビアⅡ——強力な利益団体が左右する鉱業政策』では、コルキリ鉱山の「国有化」騒動をめぐる政府と鉱山労働者の紛争を取り上げ、強固に組織化された利益団体が資源ブームの下で影響力を高め、モラレス政権の政策を逆

に牛耳る様子が分析されている。ラパス県インキシビ地方に位置し錫や亜鉛を産出するコルキリ鉱山は民間資本によって経営されていたが、2012年6月に鉱量豊かな鉱区獲得を目指す鉱山協同組合と国有化を主張する鉱山労働組合連合との間で紛争が生じた。双方が街頭での示威行動を繰り返す中、政府は両者への便宜を積み上げることで何とか紛争を収束させた。第9章までの事例は、政府の資源開発政策を受けてから社会勢力が抗議行動という手段で対応する reactive なものであったが、この章の事例は、鉱山労働者という利益団体が積極的にその動員力を駆使して政府の政策決定を左右するというある意味 proactive なものかといえよう。「強い社会」の典型例ともいえるこの事例分析を通じて、著者は利益分配をめぐる争いが国家の自律性を脅かす形で起きたと論じている。

## おわりに

本書は、ラテンアメリカ地域研究はもちろんのこと、資源開発、抗議行動、民主主義、先住民政治など様々な分野の最新の研究動向を把握しその理論を見事に使いこなしている。また、多様なデータを入手しそれらを組み合わせながら統計分析、歴史叙述、事例分析、QCA分析等を自在に用いて興味深い結果を読者に示してくれる。多様な分野の専門家にとって学ぶところの多い優れた研究である。

もし、本書に課題があるとすれば、既に学術誌に掲載された論文をもとにした章が多いこともあり、各章がそれぞれ独立した課題を探求している印象が強く、全体の議論やその方向性をつかみにくい傾向がみられる点であろう。それは個人的な演奏者ばかりのオーケストラを指揮することが難しいのと似た状況である。まず序章に続いて終章『ラテンアメリカの挑戦——結論と含意』を読んでから本體を読み進めれば、この研究の全体像を理解しやすいかもしれない。

本書のタイトル『資源国家と民主主義』からすると、資源そのものについてあまり分析されていないことに驚く読者がいるかもしれない。本書では、石油・天然ガス（第3章）、石油・天然ガス・鉱物資源（第4章）、鉱山（第7章）、先住民共同体の所有地譲渡（第8章）、先住民共同体所有地の道路建設（第9章）、錫・亜鉛鉱山（第10章）のように、各章ごとに異なる資源や関連問題を取り上げている。当然、炭素系資源、海洋水産資源、森林資源、鉱物資源など、資源の内容によって、その生産形態や組織形態、必要とされる技術的課題や資本、法律の整備状況、資源の国際市場価格変動を含めた経済状況などの条件が異なるだろうし、それによって主要なアクター（政府、国営企業、民間企業、外資、外国政府、労

働者、住民、先住民、NGO など) の立場や影響力も変わり、紛争の形態や内容も変わってくるだろう。資源と紛争の関係を整理し理論化する作業が次の課題のひとつだといえるだろう。

資源そのものよりも資源ブームが本書のテーマなのであるが、資源ブームが終わってしまったらどうなるのかという問いに関心を抱く読者は多いだろう。本書では巻末に短い考察がなされているが、ペルーとボリビア以外の国についてのみ言及され、主要な2か国については触れられていない。一体、ペルーの「弱い社会」とボリビアの「強い社会」では何が起ころのだろうか。早くも著者の次の研究が待たれてならない。

最も重要な改革提言として、著者は「理想としては、協議制度を事前に確立し、その手続きについて基礎的な「合意」がなされているべきである。もしそれができれば非制度的な政治参加を制度的なものに置き換えることができるであろう」(p. 342) と述べている。暴力的な衝突を避けるためには、政府と社会勢力の間の対話を促す仕組みを確立する必要があるというのがこの研究の重要な結論である。そのような参加型民主主義の制度はどうすれば構築できるのだろうか。制度構築を理解するためには、社会アクターの交渉力を考慮しなければならないとするのがこの研究の立場であるが、ペルーとボリビアの比較から結局我々は何を学べるのだろうか。「弱い社会」のペルーでは散発的な分断された抗議行動になりがちで国政レベルの制度構築に市民が参加することは難しく(第8章)、「強い社会」のボリビアでは逆に動員力を駆使して政府の政策決定を牛耳ってしまい制度構築過程を歪めてしまう(第10章)。社会が強い交渉力を持つというだけではどうも著者の考える理想的な制度は実現できないようである。それではさらに何が必要なのだろうか。

この問題を解決する糸口は既に本書に散見している。一言でいえば国家の能力(State Capacity)ではないだろうか。アマゾン熱帯地方のペルー先住民の抗議行動(第8章)もボリビア先住民の紛争(第9章)も、政府が先住民の抗議運動に一旦は譲歩したものの、それを誠実に履行しないために政府の正当性や信頼感が低下してしまい、抗議行動が再発して制度的解決へ結び付けることが難しくなったという。著者も「国家の問題解決能力が欠けていることに、問題の核心が伺える」(p. 310)と述べ、国家能力の重要性を示唆している。第10章においても、「ボリビア国家の制度能力は高くなく、一般的に汚職も見られ、法の支配も不徹底である。・・・民主体制下での人権擁護の風潮やメディアを通じた非難の恐れがあるため、軍や警察といった物理的強制力の行使が極めて制限されている。そ

れらの結果、政策決定を自律的に行えないこともしばしばである」(p. 315) とし、やはり国家能力が鍵となる点を指摘している。要するに、国家の強弱と社会の強弱は必ずしもゼロ＝サム関係にはなく、強く自律的な国家（能力のある国家）と強く自律的な社会（政策へのインプットをできる社会勢力）の組み合わせこそが、参加型民主主義の制度を構築するための条件になるのではないだろうか。これは、この卓越した研究書が我々に与えてくれた重要な課題である。