

## 中南米で広がった反新自由主義政権

—米国の TPP 推進戦略の背後にあるもの—

基礎研究部長 清水徹朗

### 目次

はじめに	5
1 中南米の概況	ペルーにおけるフジモリ政権の誕生とその後の展開
2 中南米の初期開発思想とその挫折	6 米国のFTA政策とTPP
3 累積債務危機の発生とIMFの介入	7 TPPの性格と今後の見通し
4 新自由主義政策への反発と反米左派政権の拡大	

### 〔要 旨〕

- 1 資源が豊富で一次産品の輸出が盛んであった中南米では、第二次世界大戦後、関税を高く設定して国内市場向けに工業化を進める「輸入代替工業化政策」を採用したが、80年代に累積債務危機に直面し、方針転換を迫られた。
- 2 累積債務危機の解決のためIMFは融資条件として経済改革を求め、中南米諸国は新自由主義的政策を導入したが、市場経済の導入によって貧富の格差が拡大したため、1999年にベネズエラで反米、反新自由主義を掲げたチャベス大統領が当選したのを皮切りに、中南米の多くの国で反米左派政権が誕生した。
- 3 米国はNAFTA締結後、中南米全体を含んだ米州自由貿易圏（FTAA）の構想を提案したが、反米政権の拡大によって、この構想は空中分解した。また、WTOドーハラウンドも途上国との対立により停滞したため、米国は親米的な国とFTAを締結する方針に転換した。しかし、アジア諸国とのFTAは難航したため、P4を拡大したTPP交渉を2010年に開始することになった。
- 4 TPPは中南米諸国の政治情勢の変化を反映した米国の世界戦略であり、過去の失敗の教訓から極度の秘密主義をとっており、7月の次回交渉から参加する日本がルール形成に関与する余地は狭められている。日本は、中南米の経験に学び日米関係を根本から再検討・再構築すべきであり、中南米諸国との連携を深化させていく必要がある。

## はじめに

今年（2013年）3月、日本はTPP交渉への参加を正式に表明したが、そのTPP交渉に中南米からチリ、ペルー、メキシコの3か国が加わっている。これらの国がなぜTPP交渉に参加しているのか、TPPに何を期待しているのかを探るため、今年2月にメキシコとペルーを訪問し、政府関係者や研究者からヒアリングを行った。

本稿では、今回の訪問で得た情報をもとに、中南米で広がっている反米左派（反新自由主義）政権の動向について報告する。

## 1 中南米の概況

中南米は「ラテンアメリカ」とも呼ばれ、南米12か国、中米8か国、カリブ海諸国13か国の計33か国からなる。全体の面積は2,041万km<sup>2</sup>、人口は5億5千万人で、北米（米国+カナダ）に比べ面積はほぼ等しく、人口は1.6倍であり、アフリカに比べ面積は3分の2、人口は2分の1である。人口の多い国は、ブラジル（191百万人）、メキシコ（112百万人）、コロンビア（42百万人）、アルゼンチン（40百万人）、ペルー（27百万人）であり、この上位5か国で中南米全体の75%を占めている。

中南米にはかつてマヤ、アステカ、インカなどの先住民の文明が栄えていたが、15世紀末以降スペイン人、ポルトガル人が到来し、先住民の国家を滅亡させて植民地と

した。その後、19世紀初頭に中南米諸国は本国から独立し、今日に至っている。

## 2 中南米の初期開発思想とその挫折

中南米は資源が豊富であり、独立以降、コーヒー、ゴム、砂糖、バナナ等の農産物や銀、銅、硝石等の鉱産物の輸出が盛んになった。国内では大土地所有制が形成され、欧米諸国からの投資もあり、独立後、経済は一定の発展を遂げたが、1930年代の大恐慌の時代に一次産品価格が下落して中南米の経済は苦境に陥った。

そのため中南米諸国にとって、一次産品輸出に依存した経済からいかに脱皮し工業化を進めていくかが大きな課題となった。こうした事態に対応して中南米諸国が採用した政策は、関税を高く設定して輸入品から国内産業を保護する一方で、国内市場向けに工業の発展を促す「輸入代替工業化政策」であった。また、国内市場の狭隘さを克服するため経済統合の必要性が唱えられ、1961年にLAFTA（ラテンアメリカ自由貿易連合）が結成された。

当時、中南米の経済発展戦略において大きな影響を与えたのが、国連ラテンアメリカ経済委員会（ECLA）とその経済学者プレビッシュであり、プレビッシュは、当時の世界経済を中心部（先進国）と周辺部（途上国）に分け、国際間の貿易は途上国にとって不利な交易条件になっており、貿易政策によって補正する必要があることを主張した。<sup>(注1)</sup>

その後、プレビッシュの主張はUNCTAD（国連貿易開発会議）の設立（1964年）につながり、GATT協定に途上国に関する条項が設けられることになった。

こうした開発政策によって中南米の経済は成長軌道に乗ったが、貧富の格差は解消されなかったため社会変革を求める活動が盛んになり、60年代から70年代にかけて多くの国で軍事政権が現れた。<sup>(注2)</sup>

しかし、中南米諸国は80年代に深刻な経済危機に陥り、輸出志向によって経済発展を遂げたアジアNIESやASEANに比べて中南米諸国の経済停滞が顕著となったため、それまでの輸入代替工業化政策は見直しが迫られることになった。

**(注1)** その後、プレビッシュの理論はマルクス主義の影響を受けて「従属理論」として発展し、従属理論は、ラテンアメリカの経済分析や経済政策に大きな影響を与えた（フランク『世界資本主義とラテンアメリカ』、クリストバル・カイ『ラテンアメリカ従属論の系譜』）。

**(注2)** 1959年に起きたキューバ革命は中南米の政治状況に重大な影響を与え、中南米に対する米国の軍事的介入が強まることになった。特に、1970年にチリで社会主義政権（アジェンデ政権）が成立した際には、米国の支援を受けた軍事クーデターによってアジェンデ政権は倒れ、その後チリでは、ピノチェト独裁政権のもとフリードマンの影響を受けたシカゴ大学卒業生（シカゴボーイズ）が経済政策に深く関与し、新自由主義的政策が強力で押し進められた。この間にフリードマンとシカゴ学派経済学が果たした役割については、中山智香子『経済ジェノサイドーフリードマンと世界経済の半世紀』（2013）が包括的に解説している。

### 3 累積債務危機の発生とIMFの介入

中南米にとって80年代は「失われた10年」

と呼ばれ、多くの国が累積債務問題に直面し、インフレと経済危機が進行した混乱の時代であった。

70年代に資源価格が高騰し、資源が豊富な中南米諸国に対して外国からの投資や融資が増大したが、80年代に入ると石油をはじめとする一次産品価格が下落し、中南米諸国の国際収支は急速に悪化した。さらに、米国のレーガノミックスによって世界的な高金利となったため、中南米諸国の債務負担はさらに増大した。

そのため、82年にメキシコが債務返済不能になったのを皮切りに、アルゼンチン、ブラジルなど中南米の多くの国が累積債務危機に見舞われ、国際的に大きな問題になった。また、これらの国では財政赤字が続く、通貨増発によってその財政赤字を埋めたため、ハイパーインフレーションに陥った。

こうした危機への対策のため大きな役割を担ったのがIMF（国際通貨基金）であった。IMFは経済危機に陥った国に対して融資を行うとともに、融資条件（コンディショナルリー）として経済政策の改革を求めた。その内容は、貿易自由化、資本自由化、金融自由化、規制緩和、国営企業民営化、税制改革などであり、それまでの輸入代替工業化政策を根本的に覆し、市場経済の導入を迫るものであった。<sup>(注3)</sup> これらの政策パッケージは「ワシントン・コンセンサス」（ジョン・ウィリアムソンによる命名）と呼ばれ、中南米諸国の経済・社会に大きな影響を与えることになった。<sup>(注4)</sup>

この過程をメキシコとブラジルについて見てみると、以下の通りである。

#### 【メキシコ】

メキシコ経済は60年代から70年代にかけて好調であり、産油国であるメキシコでは、70年代に石油開発（国営「メキシコ石油」による）や電力事業等のため政府の対外借入が急増した。しかし、80年代に入って石油価格が下落すると国際収支が悪化し、82年に外貨準備が底をついて対外債務の支払いが困難になった。

メキシコは、82年にIMFの緊急融資を受ける一方で経済自由化を進めたが、自由化政策が本格化するのにはサリナス政権（88～94年）の時代である。サリナスは米国ハーバード大学で学び、40歳の若さで大統領に当選し、メキシコ経済再生の旗手として期待された。メキシコは86年にGATTに加盟し、サリナス政権のもと貿易自由化、資本自由化、国営企業民営化等を実施した。

さらに、メキシコは90年に米国との間でNAFTA交渉の開始に合意し、NAFTAは94年に発効したが、NAFTAは、サリナス政権で進められた経済自由化政策を固定化する最終的な終着点であったといえることができる。

#### 【ブラジル】

ブラジルは資源が豊富であり、60年代後半から70年代にかけて「ブラジルの奇跡」と呼ばれるような高成長を実現し、外国からの投資が急増し、外国からの負債によって政府部門も拡大した。

しかし、80年代に入ると債務危機に陥り、

ハイパーインフレーションに襲われた。ブラジルは、64～85年の20年間、軍事政権のもとにあり、民政移管（85年）後も経済危機が続いた。90年に就任したコロール大統領（右派国家再建党）は、その対策のためIMFの融資を受けて新自由主義的経済政策を導入したが、コロールは汚職問題によって2年で退任するに至った。

その後、ブラジルは94年に「リアル計画」を策定し、新通貨を導入するとともに貿易・資本自由化、国営企業民営化、金融改革、労働市場改革などの改革を行い、ようやく高インフレが収まった。<sup>(注5)</sup>同時に、ブラジルは、アルゼンチン、ウルグアイ、パラグアイを参加国とするメルコスール（南米南部共同市場）を95年に発足させた。

（注3）韓国も97年のアジア通貨危機のあとIMFの融資を受け、資本自由化を進めたが、その結果、韓国の主要銀行のほとんどは欧米資本に買収された。

（注4）米国ハーバード大学教授であったジェフリー・サックス（現在コロンビア大学地球研究所長）は、債務危機に陥ったボリビアの経済政策に深く関与し、その後、ソ連・東欧崩壊後のポーランド、ロシアの市場経済化にもアドバイザーとして関わった。そのためサックスは、これらの国に「ショック療法」を勧めたとして批判されたが（ナオミ・クライン『ショック・ドクトリン』2007）、サックス自身は、それは本意ではなかったと弁解している（ジェフリー・サックス『貧困の終焉』2005）。

（注5）95年に大統領に就任（2002年まで）したカルドーズは従属理論の研究者として著名な社会学者であり、経済自由化を進めながらも社会改革を重視する政策を実施した。

## 4 新自由主義政策への反発と反米左派政権の拡大

こうしたIMFの介入と経済政策の改革に

よって、90年代には中南米の経済危機はひとまずは回避し、インフレもある程度収まった。しかし、急速な政府部門の縮小、予算削減、市場経済の導入によって貧富の格差が拡大し、国民の中からIMF・米国主導で進められた新自由主義的経済政策に対する不満が現れるようになってきた。<sup>(注6)</sup>

そして、99年にベネズエラにおいて反米、反新自由主義を強く掲げたチャベスが大統領に就任したのを皮切りに、その後、ブラジル・ルーラ大統領（03年）、アルゼンチン・キルチネル大統領（03年）、ウルグアイ・バスケス大統領（04年）、ボリビア・モラレス大統領（05年）、エクアドル・コレア大統領（07年）、ペルー・ウマラ大統領（11年）など、南米のほとんどの国で反新自由主義を掲げた左派政権が誕生し、その結果、中南米で親米的な国はメキシコ、コロンビア、チリなど少数派になった。<sup>(注7)</sup>

なお、今年（13年）3月、ベネズエラのチャベス大統領が死去したが、その後行われた大統領選挙でチャベス路線を継承する左派のマドゥロが当選した。また、ブラジルでも、11年に行われた大統領選挙において、ルーラと同じ左派労働者党のルセフが当選するなど、中南米において反米左派政権が支配的である状況は現在も続いている。

**(注6)** スティグリッツは、この過程でIMFが進めた政策を厳しく批判した（『世界を不幸にしたグローバリズムの正体』2002、『世界に格差をバラ撒いたグローバリズムを正す』2006）。

**(注7)** 70年代から新自由主義経済政策を導入してきたチリにおいても、06年に社会党（中道左派）のパチェレ政権が誕生したが、市場経済や対米関係を重視する政策は継続しており、10年には中道右派のピネラ大統領に交代している。

## 5 ペルーにおけるフジモリ政権の誕生とその後の展開

ペルーでは、1968年に起きた軍事クーデターの後、軍部改革派による土地改革と主要産業の国有化が行われたが（ペルー革命）、70年代に貿易収支、財政収支が悪化して対外債務が膨らんだため、77年にIMFの融資を受けて市場経済を導入する経済改革を行った。

しかし、米国主導の市場経済導入に対して国民の不満が高まり、85年には反米、反帝国主義を掲げたアプラ党（アメリカ人民革命同盟）のガルシアが大統領に当選した。ガルシア政権はIMFを批判し対決したが、経済政策は失敗し、ペルーは国家破産とハイパーインフレに襲われることになった。

こうした状況のなかで登場したのが、日系2世のフジモリ大統領（90年就任）であった。フジモリ政権は、ペルー経済の再建のため強力に新自由主義的経済政策を進めたが、その強権的な手法は大きな反発を生み、その過程で起きたのが日本大使公邸占拠事件（96年）であった。<sup>(注8)</sup>その後、フジモリ大統領は2000年に辞任に追い込まれ、亡命するに至った。

01年に就任したトレド大統領は、それまでの経済自由化政策を継続したが、06年には新自由主義を批判したガルシアが再び大統領に当選した。しかし、ガルシア政権は、前回（80年代後半）の失敗を教訓にその後中道路線を取り、米国（09年発効）や日本

(12年発効)とFTAを締結し、TPPに参加するなど、経済成長を優先する政策を行った。<sup>(注9)</sup>

こうしたガルシア政権の右傾化に対して国民の批判が高まり、11年には、ガルシア大統領は退き、先住民出身で左派のウマラが大統領に就任した。

**(注8)** フジモリ大統領就任1年後の91年に、ペルーの農業試験場(ワラル)において、JICAから派遣されていた農業専門家3名が反政府テロ組織によって殺害されるという事件が起きた(寺神戸曠『テロ!ペルー派遣農業技術者殺害事件』2013)。

**(注9)** 清水達也「成長を最優先するペルー・ガルシア政権」(『21世紀ラテンアメリカの左派政権』第7章)。

## 6 米国のFTA政策とTPP

以上、中南米において、90年代に実施された新自由主義政策に反発して2000年頃から反米左派政権が広がったことを説明したが、こうした中南米の情勢変化は米国の経済外交に大きな影響を与えた。

米国は、92年にメキシコとの間でNAFTAを締結したが(94年発効)、それと同時に中南米全体を包摂する米州自由貿易圏(FTAA)の構想を示し、中南米諸国と米国は05年までにFTAAを成立させることに合意した(94年)。しかし、99年にベネズエラでチャベス政権が誕生して以降、反米左派政権が拡大して米国主導の地域統合に対する反発が強まり、05年にFTAA構想は空中分解した。

また、米国は、米国主導による世界経済のルール策定を目指しており、95年には

OECDで多国間投資協定(MAI)の締結を画策したが、途上国、NGOの批判を受けて98年に挫折した。さらに、WTOドーハ・ラウンドで、米国はシンガポール・イシュー(投資、競争、政府調達、貿易円滑化)を交渉議題に乗せることを主張したが、03年のカンクン閣僚会議においてインド、ブラジル、中国等の途上国の反対を受け、これも失敗した。<sup>(注10)</sup>

このような中南米における米国の影響力低下、WTO交渉の停滞のなかで米国が次に打ち出してきた戦略は、親米的な国とのFTA推進であった。米国は04年にシンガポール、チリとFTAを締結し、04年にペルー、コロンビア、タイ、06年に韓国、マレーシアとFTA交渉を開始した。その結果、ペルーとのFTAは09年に、コロンビアとのFTAは12年に発効し、米国は中米5か国及びドミニカとの間でもFTAを締結している。

しかし、アジア諸国との間では、韓国とのFTAには合意・発効したものの、タイとのFTA交渉はタクシン首相失脚により06年に中断し、マレーシアとのFTA交渉も決裂した。さらに、米国は06年にAPEC全体のFTA(FTAAP)を提唱したが、他のAPEC加盟国の賛同を得ることはできなかった。

そのため、米国は08年にP4(06年に締結したニュージーランド、チリ、シンガポール、ブルネイの4か国によるFTA)という小規模なFTAを拡大したTPPによってアジア太平洋地域に対する米国の影響力を強化す

る方針を打ち出し、10年3月よりTPP交渉が開始された。

(注10) GATTウルグアイラウンド(94年合意)において、サービス貿易(GATS)、知的財産権(TRIPS)、投資(TRIMS)に関する協定が成立したが、米国をはじめとする先進国はこれらの協定は不十分であると考えている。WTOにおいて貿易自由化以外の分野が重要になっている状況については、新堀聰『21世紀の貿易政策』(1997)、小寺彰編著『転換期のWTO—非貿易的関心事項の分析』(2003)参照。

## 7 TPPの性格と今後の見通し

このように、TPPは、中南米における反米左派政権の拡大、WTOにおける途上国の影響力増大に対応して打ち出された米国の世界戦略であると言いき、中南米では、親米的で既に米国とFTAを締結しているチリ、ペルー、メキシコがTPP交渉<sup>(注11)</sup>に参加している。

米国は、MAIやWTOで実現できなかった投資、金融、サービス貿易、知的財産権などに関して、TPPにおいて米国(特にグローバル展開している企業)に有利なルールを策定し、その後これを中国をはじめとする他の地域に広げていくことを狙っている。日本がTPP交渉参加を表明したのは今年3月であるが、参加が認められるまでには米国議会への通告後90日必要とのことから、日本が実際に交渉に参加できるのは7月23日からだとされている(7月の次回交渉では最後の3日間のみ参加)。それまで日本はこれまでの合意文書を見ることもできず、日本がTPPのルール形成に関与できる余地は狭められている。

TPP交渉は、MAIやFTAAと同じ失敗を繰り返したくないという米国の方針を受け極度の秘密主義をとっており、交渉文書にアクセスできるのは一部のステークホルダー(米国企業関係者等)に限られている。そのため、日本国民がTPP協定の内容を十分に知らないままに合意に至ってしまう恐れがあり、TPPが発効して日本の国内法制をTPPに合わせて改正しなくてはならないとすると、議会制民主主義を否定することになってしまう。このように、TPPの内容を国民に十分に知らせないままに合意してしまうことはあまりに問題が多く、こうしたTPPの性格が「異常な契約」(ジェーン・ケルシー)<sup>(注12)</sup>と言われる理由である。

TPPは、これまで17回も交渉が行われたにもかかわらず合意できている事項は少なく、そう簡単に最終合意に至るとは考えられないが、TPPは国民生活に重大な影響を与えるものであるため、その内容を国民に公開し十分な検討と国民的論議を行う必要がある。

近年、中南米諸国は中国、インド、アフリカとの関係を深めてきており、米国との関係も、これまでの従属的立場から対等に協議・交渉できる関係に再構築しようとしている。日本も、戦後の日米安全保障体制を当然視するのではなく、もう一度日米関係を根本から再検討・再構築する時期に来ていると言えよう。

中南米は日本とは遠く離れているが、中南米の情勢は米国の世界戦略に大きな影響を与えるものであり、中南米諸国の政治・

経済情勢は日本にとっても重要である。また、メキシコやペルーにも新自由主義や対米FTAに批判的なグループ、学者は多くおり、日本はTPP交渉、WTO交渉においてこれらの人々と連携を深めていく必要があるだろう。

(注11) ただし、メキシコは、NAFTA締結後EU、日本とFTAを結んだものの、これ以上のFTAは抑制的に対応するという方針を持っていたため、当初TPP交渉には参加していなかった。メキシコでは、中国をはじめとするアジア諸国からの輸入増加によって国内産業にマイナスの影響が出ており、メキシコは06年に韓国とFTA交渉を開始したものの、韓国企業との競争を懸念する一部業界の反対があるため未だに合意していない。また、ペルーの現政権（ウマラ大統領）は左派であり新自由主義には批判的であるものの、既に米国とのFTAが発効しており、前政権で開始したTPP交渉を根本から覆すことはできない状況にある。

(注12) ローリー・ワラック氏（米国パブリックシティズン）は、「TPPは、表向きは貿易協定であるが、実質的には企業による世界統治である」と指摘し、「TPPはドラキュラと同じであり、太

陽の光を当てれば（＝国民にその内容を知らせれば）退治することができる」と主張している（今年5月に参議院会館で行われたシンポジウムでの発言）。

#### 【参考文献】

- ・ 遅野井茂雄・宇佐見耕一編（2008）『21世紀ラテンアメリカの左派政権：虚像と実像』アジア経済研究所
- ・ 伊藤千尋（2007）『反米大陸－中南米がアメリカにつきつけるNO！』集英社新書
- ・ 山崎眞次（2007）「中南米における反米主義と左派政権」早稲田政治経済学雑誌（366）
- ・ 内橋克人・佐野誠編（2005）『ラテンアメリカは警告する－「構造改革」日本の未来』新評論
- ・ 西島章次・小池洋一編著（2011）『現代ラテンアメリカ経済論』ミネルヴァ書房
- ・ M. ハニーウェル（1987）『世界債務危機－IMFとラテンアメリカ』批評社
- ・ 西向嘉昭（1981）『ラテン・アメリカ経済統合論』有斐閣
- ・ 浜口伸明編（1998）『ラテンアメリカの国際化と地域統合』アジア経済研究所

（しみず てつろう）

