

第1章

チャベス政権下の政治・社会・経済政策の概要

坂口安紀

地域研究センター ラテンアメリカ研究グループ長

(2013年3月10日)

はじめに

今回の大統領選挙の背景として、チャベス政権下の14年間にベネズエラ社会がチャベス派と反チャベス派に、二極化を深めてきたことを、まずは指摘しておかなければならない。チャベス大統領は、貧困層の政治経済社会的権利の拡大を訴え、彼らへの所得移転を行う一方で、富裕層および中間層の人々を利己主義的なエリート、オリガルキー (oligarchy) と呼んで批判し、また企業や農地、都市不動産の一方的な国有化や接収を進めてきた。そのため、チャベス政権の支持層・不支持層は、おおよそのところ社会階層のラインに沿って分かれているといえる。とはいえ、両者のチャベス政権へのスタンスは、社会階層のみに帰結するものではない。

本章では、2012年の大統領選挙・地方選挙を議論する前提として、選挙の背景にあるベネズエラ政治社会の二極化の対立軸は何なのか、すなわち、チャベス支持者は何ゆえに支持し、反チャベス派は何ゆえに反対するのか、といった点について、考察を進めていく。第1節では、チャベス大統領の改革ビジョンとその変化についてとりあげる。そこでは、民主主義概念の相違、それとも関連して政権運営のあり方をめぐる対立などが焦点となる。第2節では、チャベス政権が政権の最大の課題として掲げる社会開発について、そして第3節では経済政策について概説する。

I 改革ビジョンの変化：「ボリバル革命」から「21世紀の社会主義」建設へ

1. あいまいな「ボリバル革命」：先行する政治制度改革

1999年に大統領に初就任して以来、チャベス大統領は自らの変革を「ボリバル革命」(Revolución Bolivariana)と呼んできた。ベネズエラ国民にとって無条件に賛美の対象となる独立の英雄シモン・ボリバル (Simón Bolívar) の名を冠することで、自らが推し進める変革が、植民地からの独立と同様、ベネズエラ国民にとって「議論の余地なく良いこと」と位置づける一方、それがめざす国家ビジョンがどのようなものかについては明確にせずあいまいなままにとどめた。

政権発足当初の3～4年間、「ボリバル革命」は政治分野に集中して展開され、チャ

ベス政権は既存の政治制度の抜本的破壊をめざした。制憲議会を設立して、国会を事実上閉鎖し、1999年末に新憲法を成立させた。同憲法が打ち出した制度変更のおもな特徴として、(1) 行政府の拡大と立法府の縮小、および(2) 民主主義概念の転換が挙げられる。(1)に関しては、国会を二院制から一院制に縮小する一方、行政府は副大統領ポストを新設し、大統領任期を5年から6年に延長し、再選は連続する任期1度に限り可とした。(2)の民主主義概念転換については、チャベス大統領は、主権者である国民が政治参加するのが投票行為に限られる代表制民主主義は、政治エリートによる政治支配にすぎないとして批判し、それに代わり、国民がより直接的に政治参加する「国民が主人公の参加民主主義」(democracia participativa y protagónica)を掲げる。制度としては、国民投票制度や不信任投票の新設、地方行政への市民社会の参加の制度化などがあげられる。地方分権化と市民社会の政治参加については、1989年以降1990年代を通して市民社会の圧力により進められていた流れを憲法に反映させたものである。

この時期には、大統領令による土地法や中央銀行法の改正、基礎生活財価格の統制など、経済活動に対する国家介入の拡大がみられたものの、ボリバル革命は私的所有権に手をつけることはなかった。チャベス大統領もこの時期には「社会主義」という言葉をいっさい使っておらず、1999年憲法にも「社会主義」という言葉は出てこない。

2. 「21世紀の社会主義」に向けて

それが大きく転換したのが2005年以降、実質的には2007年以降である。2005年ブラジルで開催された第5回世界社会フォーラムにおいて、チャベス大統領は、社会主義国家建設をめざすことを表明したのである。また2003年頃から国営企業を新設し始めるとともに、新たな経済主体として共同組合の設立を呼びかけていた。とはいえ、既存の民間企業に手をつけることはなく、チャベス大統領の社会主義宣言も一般市民や経済界には、さほどの脅威として受け止められていなかった。

チャベス大統領の「社会主義国家建設」が脅威として認識されるようになったのは、2007年以降である。前年12月の大統領選で再選を果たしたばかりのチャベス大統領は、電力部門、通信部門、および外資マジョリティで進められていた石油開発の合弁事業の国有化を発表した。ついに既存企業・産業の国有化に着手し始めたのである。その後も企業、農場、都市部不動産(土地・建物)の国有化、そして補償金をともなわない接収を増加させていく。

3. 「コミュン国家」ビジョンと社会主義化の加速

さらに2007年にチャベス大統領は、自らが作った1999年憲法に対する改憲案を提

出し、社会主義を国是とすることを憲法に盛り込もうとした。しかしながら同改憲案は国民投票で否決される結果となった¹。にもかかわらずチャベス大統領は、「(否決された)改憲案の内容は、ピリオドひとつ変えずに実現させる」と表明し、2010年にチャベス派がほぼ完全支配する国会で、上記の改憲案に盛り込まれていた多くの条項を法律として成立させたのである。それら一連の法律は、いずれも社会主義国家建設をめざすことを謳い、そのための枠組みとしてコミュン国家 (Estado Comunal) を掲げる。ここに至り、1999年以来掲げてきた「国民が主人公の参加民主主義」の内容が大きく変貌したのである。

チャベス大統領は「国民が主人公の参加民主主義」を社会の末端部分で具現化する制度として、地域住民委員会 (Consejo Comunal) の設立を呼びかけ、2006年法律によって制度化した。これは一種のコミュニティ自治組織で、住民によって設立・運営され、コミュニティ内のインフラ整備などの投資計画を自ら策定する一方、地方レベルにおいて行政の意思決定に代表を送りこみ、予算配分などに参加する「参加民主主義」の制度であるとされた。コミュン国家ビジョンでは、近隣の複数の地域住民委員会の代表が集まってコミュン (Comuna) を形成し、それらの代表が集まってコミュン市 (Ciudad Comunal) を、さらにはコミュン国家を構成するとされる。現時点では全国で数万箇所の地域住民委員会が存在し、少しずつコミュンが形成されつつある段階にある。そしてチャベス政権は、これらによって州・市レベルでの現行の地方分権制度を代替させることをめざしている。ここで注目すべきは、コミュン国家ビジョンでは、上部組織へは下部組織の代表のみが参加し、上部組織の代表を、大統領や州知事のように直接選挙で選出できない、すなわち住民が政治参加することができないということである。そのため、参加民主主義を掲げながら、住民の政治参加は末端の地域住民委員会に限定されるということである。

またチャベス政権は、チャベス派市民による地域住民委員会の設立・登録を強力に後押しする一方で、反チャベス派市民が住民総会で設立した地域住民委員会の登録を、さまざまな理由で阻止してきた。登録ができないと公式には存在していないことになり、予算配分も受けられず、政治参加もできない。コミュン国家に関して作られたさまざまな法律によって、地域住民委員会、コミュン、コミュン市などはすべて社会主義的組織であると明記された。すなわち、社会主義に与しない市民はこれらの制度から排除されているのである²。

¹ 2007年の改憲案にはまた、チャベス政権の長期化を可能とする大統領の再選回数制限を撤廃する条項も盛り込まれていた。2007年改憲案は同年末の国民投票で否決されたものの、2009年にチャベス大統領は再度、自らの再選回数制限撤廃に関する改憲提案を行い、国民投票で可決されている。

² 地域住民委員会の登録時に提出する委員会の設立趣意書や綱領の書式は役所が作成したものを使用せねばならず、そこには「社会主義的国家建設に資する組織」である旨が記載されている。その文言を削った書類で登録申請を行うと受けつけられず、社会主義を標榜しない限り登録から排除される。2011～2012

このように、コミュン国家ビジョンは、「国民が主人公の参加民主主義」を掲げながら、実際には国民の政治参加を末端にとじこめ、末端からトップまでを単一の政治理念で固める、一元的かつ中央集権的な国家ビジョンであることがわかる。そして地域住民委員会の当局への登録を義務化し、そこで反チャベス派を排除することで、反チャベス派市民を政治参加から排除する。また、地域住民委員会を中央政府直轄とし、中央から直接資金配分を行うことで、社会の末端とチャベス大統領の間に介在する組織をもたない直接的つながりが強化される³。そのような地域住民委員会は大衆層レベルでの強固なチャベス派組織を形成する。一方で、「参加民主主義」をかかげながら、あからさまに反チャベス派市民を政治経済的権利から排除する仕組みとなっており、反チャベス派市民の強い反発を生んでいる。

参加民主主義という概念は、欧米およびブラジル、南アなどの途上国においても、代表制民主主義の問題点を補完し、民主主義を深めるものとして、過去30年ほどの間に発展し、いくつかの実践例が生まれている。ベネズエラにおいても1980年代半ば以降、政党制民主主義の閉塞感を打破するために市民社会による政治参加の要求が高まり、ボトムアップのかたちで、市民社会による政治参加が拡大しつつあった。1999年憲法には、それを反映して市民社会からの多くの提案が盛り込まれ、同憲法が唱える「国民が主人公の参加民主主義」という言葉に結実している。しかしそれがコミュン国家ビジョンの提示によって大きく転換した。革命に賛同しない市民は排除され、「国民が主人公の参加民主主義」とは事実上、ボリバル革命の「体制内民主主義」をめざしていることが窺える。

4. 権威主義的な政治運営

チャベス政権の民主主義概念は、このように欧米や日本で慣れ親しむ自由民主主義や代表制民主主義とは大きく異なる。彼らにとっては、社会的公正の実現や大衆層の政治経済社会的利益の拡大こそが民主主義の核となる目標であり、またそれを達成するためには、政権の維持も不可欠となる。それをめざすなかでチャベス政権の政治運営においては、自由や人権の尊重、法による統治、国家権力の分立と独立性など、欧米や日本における基本的な民主主義概念が必ずしも尊重されておらず、反チャベス派

年にかけて行ったカラカス市内10カ所以上の反チャベス派地域住民委員会の登録をめざすメンバーへの筆者インタビューより。

³ チャベス派の地域住民委員会は、水道敷設や街路整備などのプロジェクトを申請すると、比較的容易に資金が配分される。貧困層居住地域のチャベス派地域住民委員会の代表への筆者インタビュー（2011年7月カラカス・エルアティージョ市）では、掘っ立て小屋（ランチョ）からレンガ造りの住宅への立替え、コミュニティ内の通路整備などの資金を毎年受け取っていること、そしてそれを彼女が「チャベス司令官（el comandante）がくれた」、「ときどきチャベスに手紙を書く」と発言していることなどからも、地域住民委員会を通してチャベス大統領と大衆層の間に直接的紐帯が（少なくとも支持者らの意識上）結ばれていることが示唆される。

市民からの強い反発を招いている。

たとえば、新憲法下でベネズエラは五権分立が唱えられているが、チャベス政権は議会や司法など他の国家権力および中央銀行やベネズエラ国営石油（Petróleos de Venezuela, SA: PDVSA）に強く介入し、主要な国家権力・機関を支配している。チャベス派が支配する国会は大統領授權法を過去4回、合計4年6カ月の期間にわたって立法権を大統領に付与し、それを使ってチャベス大統領は200以上の法律を成立させてきた（*El Universal*, 17 de junio de 2012）。さらに司法に対するチャベス大統領の介入は、米国に亡命したアポンテ・アポンテ元最高裁判官（Ramón Eladio Aponte Aponte）が暴露したとおりであり（*Tal Cual*, 14 de septiembre de 2012）、チャベスの意に沿わない判決を下したアフィウニ裁判官（Mará Lourdes Afiuni）がチャベス大統領の逆鱗にふれ、司法手続きをふまずに有罪となり2009年以来獄中にあることなどが象徴的である。これらは国内外の司法団体や人権団体から批判をされているが、チャベス政権は内政干渉だとして取り合わない。また、反チャベス派の政治家、学生運動リーダー、労組リーダーなどの多くが逮捕されている。アフィウニ裁判官などの政治犯の釈放を求めて、反チャベス派市民や学生による抗議集会やハンストが全国各地でたびたび行われている。また政府は反チャベス派メディアへの抑圧も強めており、テレビ・ラジオ局を30局以上閉鎖する一方、国営放送局を増加させている⁴。

II 社会開発の促進

チャベス大統領の「ボリバル革命」は、経済成長よりもむしろ、貧困や所得格差の改善、教育・医療など大衆層の社会的環境の改善、すなわち社会開発を重視する。そしてそれらを、30を超える「ミシオン」（Misión, 「任務、目的を達成するためのプロジェクト」の意味）と呼ばれる社会開発プロジェクトによって推進している。

1. 社会開発プロジェクト「ミシオン」

ミシオンは2003年頃から、基礎的食料の低価格販売や無料配布、教育、保健医療、低所得者層向け住宅建設など、社会開発のさまざまな分野で次々と立ち上がった。教育分野では、成人の識字教育を行うミシオン・ロビンソン（Misión Róbinson）、初等・中等教育の未修了者へ奨学金を提供するなど就学支援を行うミシオン・リバス（Misión Ribas）、同様に大学への就学を支援するミシオン・スクレ（Misión Sucre）などがある。

⁴ このように、選挙は実施しながらも、非民主的な政権運営を行う政治体制のことを、米国の比較政治学者レヴィツキーらは、「競争的権威主義」（competitive authoritarianism）と呼ぶ。Levitsky, Steven, and Lucan A. Way[2002] “The Rise of Competitive Authoritarianism,” *Journal of Democracy*, Vol. 13, No.2, April, pp.51-65.

る。保健医療分野では、医療機関へのアクセスが困難な貧困層居住地域に小規模の基礎医療拠点を数多く設置し、貧困層に無料の基礎的医療を提供するミシオン・バリオ・アデントロ（Misión Barrio Adentro）がある。

チャベス政権の社会開発「ミシオン」にはいくつかの特徴がある。第一に、一部の例外を除き、制度化を志向せずアドホックなプロジェクトとして実施されていることである。そのため予算も国会で審議される経常予算ではなく、特別枠からの支出となる。特別枠というのは、石油輸出収入から一定部分が入金され、社会開発の資金となる国家内発的開発基金（Fondo Nacional para el Desarrollo Endógeno: FONDEN）、PDVSA、そしてチャイナ・ファンド（Fondo Chino）と呼ばれる、数百億ドル規模の融資基金などからの直接的支出である。またチャベス政権は、国家予算作成の段階で、大幅な特別枠を生み出すからくりをもつ。ベネズエラの財政収入（中央政府）の42%が石油収入に依存するが⁵、予算作成時に国際石油価格を実勢の半分の水準に想定して予算を作成するのである。例えば過去4年国際石油価格は1バレル100ドル前後の水準にあるにもかかわらず、チャベス政権は2013年予算を55ドルの価格想定にもとづいて組んでいる。そのため実際の石油輸出収入は予算額を大きく上回り、それが特別収入として扱われる。これらすべての特別枠の資金は国家予算の枠外であるため、予算案の国会審議や収支報告はなく、どれだけの規模の資金がどのような使途に使われたのかがわからない。

上記とも関係するが、第二に、ミシオンは制度化されておらず責任の所在が不明確で報告・監査が義務づけられていないこと、運営者が必ずしも専門家とは限らないことなどから、非効率と汚職の温床となっている。また、当初はチャベス大統領のイニシアティブで大々的に始まったものの、わずか数年で活動が鈍化し、なかには事実上停止状態に陥るミシオンが少なくないことなどが批判されている。たとえば、貧困層居住地域内でキューバ人医師が医療にあたるバリオ・アデントロ I の小規模医療ポストは、全国約6700カ所で建設が開始されたものの、うち8割が工事未完成または完成後閉所などで機能していない（*El Universal*, 29 de septiembre de 2012）。チャベス大統領は、同プロジェクトは基礎医療から高度な医療も扱うバリオ・アデントロ II に拡大するとしたが、これも会計検査院が54の建設計画のうち48が動いていないと指摘するように、機能しているとはいえない（*El Universal*, 2 de abril de 2012）。

第三に、これらの社会開発プロジェクトの運営においては、キューバや中国に対して優遇的条件で石油を供給するのと引き換えに、それらの国から人材や融資を調達していることである。上記の医療や教育ミシオンには、キューバへの石油輸出の対価として数万人規模のキューバ人医師、医療スタッフ、教師などが派遣され、現場で治療

⁵ 経済企画財務省のウェブページに掲載されている中央政府の収支表より。<http://www.mppef.gob.ve/> (2013年3月6日アクセス)

や教育にあたっている。一方、中国からは、低所得者向け住宅建設などの社会開発プロジェクトを対象に数十億ドル規模のひも付き融資が幾度かにわたって行われているが、中国企業が中国人エンジニアや労働者を連れてベネズエラでの建設事業を行っている。

第四に、これらのミッションは、いずれも「チャベス大統領からの支援」という位置づけが行われ、チャベス支持者らにのみ排他的に実施されている。たとえば、テレビで繰り返し放映されるミッションの広告では、「チャベス大統領のおかげ」「チャベス司令官が下さった」と感謝の言葉を述べる市民が登場する。このようにミッションの恩恵はチャベス大統領と大衆層の間に強いクライエンテリズムを醸成し、大衆レベルでのチャベス支持基盤の強化につながっている。

2. 選挙前1年の「メガ・ミッション」

さらに2012年の大統領選挙を1年後に控えた2011年からは、さらにいくつかの大規模なミッションが発表された。もっとも規模が大きいのは、低所得者層への住宅建設・供与を行う住宅メガ・ミッション（Gran Misión Vivienda）である。また、今まで社会保障の支払いをせず年金受給資格のない高齢者全員に年金を支給する敬老メガ・ミッション（Gran Misión En Amor Mayor）、子をもつ低所得者世帯への補助金（Gran Misión Hijos e Hijas de Venezuela）などがある。政府発表によると、住宅メガ・ミッションでは選挙前の1年半の間に23万6000戸が建設・供与された（*El Universal*, 2 de agosto de 2012）。2012年8月の政府発表では、子どもたちへの補助金プロジェクトでは120万世帯、約320万人の子どもたちが1人月430ボリバル（100USドル）を受け取っている⁶。敬老プロジェクトで年金受給資格を受け取ったのは32.5万人（*VenEconomy Weekly*, Aug.1, 2012）である。上記の政府公表数字はかなり大きく、信憑性に疑問が残るものの、これらを単純に足し上げただけでも、選挙前わずか1年間に、200万人近くの有権者の家族がこれらの手厚い補助を新たに受け取ったことになる。これは10月の大統領選でのチャベス大統領と反チャベス派候補との得票数差160万票であったことと比較すると、きわめて大きい数字である。

3. 社会開発の成果

上記の社会開発ミッションで、貧困層の生活インフラの整備や教育医療面などでの改善をめざすほかにも、チャベス政権は貧困改善と所得格差の縮小に向けて、さまざま

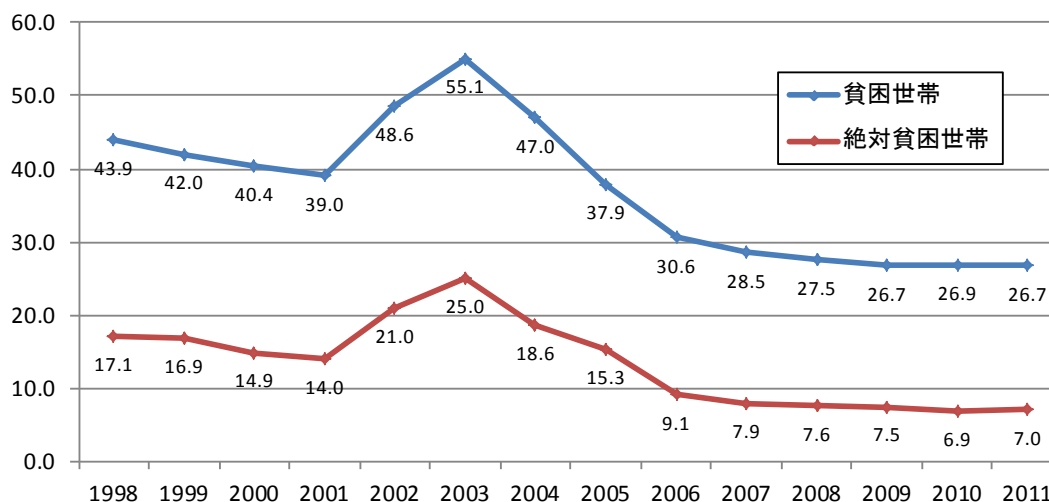
6

<http://www.minci.gob.ve/2012/08/misiones-hijos-de-venezuela-y-en-amor-mayor-incorporaran-a-4-0-mil-familias-a-partir-de-septiembre/> 大衆権力通信情報省のウェブページより。2012年8月15日の記事（2013年2月25日アクセス）。

な政策をとってきた。食品などの基礎生活財の価格統制、白物家電の低価格販売や無料配布、地域住民委員会を通じた貧困地域のインフラ整備のための資金供与、解雇禁止措置、公務員雇用の拡大、賃貸住宅における賃借人の権利拡大や家賃統制制度などである。とくに公務員雇用に関しては、チャベス政権下で倍増し、約250万人となった（*El Universal*, 9 de enero de 2012）。経済停滞から民間部門の雇用が拡大しないなか、公務員雇用の拡大は雇用対策として大きい効果をもったといえる。

次に、政府統計をつかって、チャベス政権下の社会開発の進展を確認してみよう。まず図1が示すように、チャベス政権下では貧困世帯の割合は大きく低下している。2002～2003年に一時的に大きく上昇しているのは、反チャベス派による2カ月におよぶゼネストによって、経済成長率が大きくマイナスに落ち込んだためである。

図1 貧困世帯の割合の推移



（出所）INE, *Resumen de indicadores sociodemográficos*, abril 2012 より筆者作成。国家統計局ウェブページ（<http://www.ine.gov.ve>）、2012年10月11日アクセス。

（注）「貧困世帯」とは、一人当たり所得が、一人当たり基礎生活バスケット価格に満たない世帯。「絶対貧困世帯」とは、一人当たり所得が一人当たり基礎食糧バスケット価格に満たない世帯。

次に所得格差の推移をみてみよう（表1）。チャベス政権誕生直前の1998年の数値と比べてみると、格差を示すジニ係数は0.4865から0.3902へと低下している。また、所得階層別にみると、1998年には総世帯数の上位わずか20%が総所得の53.4%を占めていたが、そのグループの所得取り分がチャベス政権下で16.1%ポイント低下し、下位の階層の取り分がその分拡大していることがわかる。

このように貧困改善と所得格差の縮小という点において、チャベス政権のボリバル革命は大きな成果をあげてきたといえよう。そしてそれが大衆層における強固なチャ

ベス支持の要因となっていると考えられる。

表1 チャベス政権下の所得分配の推移

	1998	2005	2011	1998～2011年の変化(%)
ジニ係数	0.4865	0.4748	0.3902	
最下位 20%	4.1	4.6	5.7	39.0
20～40%	8.5	8.4	10.6	24.7
40～60%	13.0	15.9	15.9	22.3
60～80%	21.1	18.8	23.0	9.0
最上位 20%	53.4	52.4	44.8	-16.1

(出所) 国家統計局 (INE) ウェブページ (www.ine.gov.ve, 2013年2月1日アクセス) より筆者抜粋・計算。

(注) ジニ係数は所得格差を示す0～1の指標で、大きいほど格差が大きい。「最上位 20%」とは、全世帯のうちもっとも所得が高い世帯数 20%までの所得の合計が全世帯の所得合計に占める割合をさす。

次に、雇用面のデータをみると(表2)、チャベス政権下では失業率およびインフォーマル部門比率(法的保護や社会保障の権利をもつ正規雇用契約下でない労働者の割合)のいずれもが、チャベス政権下で低下している。一方で、別のデータからは、雇用拡大と非正規雇用の縮小の裏では、実質賃金が低下していること⁷、低生産性部門労働者の割合が高止まりし、あまり低下していないこと⁸が確認できる。失業率やインフォーマル部門比率の大幅低下はおそらく、公務員雇用の倍増および、鉄道などのインフラ整備や住宅建設ミッションなどで2桁成長を記録する建設業が余剰労働者を吸収したからであろうと考えられる。

表2には、保健と教育に関する指標もあげてある。保健と教育は、2003年以降の社会開発ミッションの初期の重点項目であったが、それらもチャベス政権下で改善がみられる。

⁷ 国連ラテンアメリカ・カリブ経済委員会の報告によると、2005年の賃金水準を100として計測した実質賃金指標は、2011年は92.5、2012年が97.5となっている。2011年の実質賃金が2005年より低いのは2011年には域内16国中4カ国のみ、2012年データが揃う11カ国ではベネズエラのみである。ECLAC, *Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean 2012*, Santiago de Chile: ECLAC, 2012 ECLAC ウェブページ (<http://www.eclac.org/>) より2012年2月1日アクセス。

⁸ 都市就業人口に占める「低生産性労働部門」(従業員5人以下の零細企業、家事労働者、非熟練自営業者)労働者の割合は、1999年の53.4%から2010年には51.9%と微減している。ちなみに1990年は36.7%であった。CEPAL, *Panorama social de América Latina 2011*, Santiago de Chile: CEPAL, CEPAL ウェブページ (<http://www.eclac.org/>) より2012年10月11日アクセス。

表2 雇用状況および社会開発を示すいくつかの指標

	1999	2005	2011
失業率(%) ⁽¹⁾	13.5	10.5	7.3
インフォーマル部門比率(%) ⁽¹⁾	53.3	46.6	44.6
5歳未満の低栄養児率(%) ⁽¹⁾	4.7	4.6	2.9
平均寿命(歳) ⁽¹⁾	72.28	73.18	74.30
女子の中等教育の就学率(%) ⁽²⁾	58.2 ⁽³⁾	67.9	77.3

(出所) (1) は、INE, *Resumen de indicadores sociodemográficos*, abril 2012 より抜粋。
<http://www.ine.gov.ve> 2012年10月11日アクセス。(2) は、INE, *Indicadores educativos*, 2000/11
より抜粋。<http://www.ine.gov.ve> 2012年10月11日アクセス。
(注) (3) は、2001年。

III 経済政策とマクロ経済情勢

チャベス大統領は1992年にネオリベラル経済改革を批判して軍事クーデターを首謀した経歴が物語るとおり、強い反ネオリベラル経済主義を掲げる。経済政策においても低所得者の生活支援を重視する一方、マクロ経済の安定や重要産業の生産拡大には、国家による管理や国営企業の増加（新設および既存企業の国有化）で対応する。国家管理によるマクロ経済運営は、抑圧されたインフレや為替切下げ圧力の蓄積、財政赤字の拡大、国内産業の生産縮小など、マクロ経済の歪みや産業競争力の低下をもたらしている。今回の選挙が国内外から大きな注目を集めた理由のひとつは、ベネズエラで活動する国内外企業にとって、このような経済政策が継続されるのか政権交替によってブレーキがかかるのかが大きな焦点となったことである。紙幅の関係上すべての経済政策や産業政策を取り上げることはできないため、以下では、とくに重要であると思われる4つの点について概説する。

1. インフレ抑制策と為替管理

インフレは低所得者層の生活を直撃するため、チャベス政権にとって最重要課題である。チャベス政権のインフレ対策は、食料や医薬品など広範な基礎生活財の価格統制と固定為替レート制を二本柱としてきた。最終消費財および投入財レベルでの輸入依存が高いベネズエラでは、為替レートの切下げは国内インフレ率に直結するため、チャベス政権は為替レートを対外部門政策としてではなく、インフレーションカーとして固定してきた。

しかし一方で、インフラ整備や各種社会開発プロジェクトを通して、石油収入や中国からの借入れなどを原資とした巨額の資金が政府から国内に投下されるため、国内

需要が膨らみ、超過需要状態がインフレ圧力を生んだ。

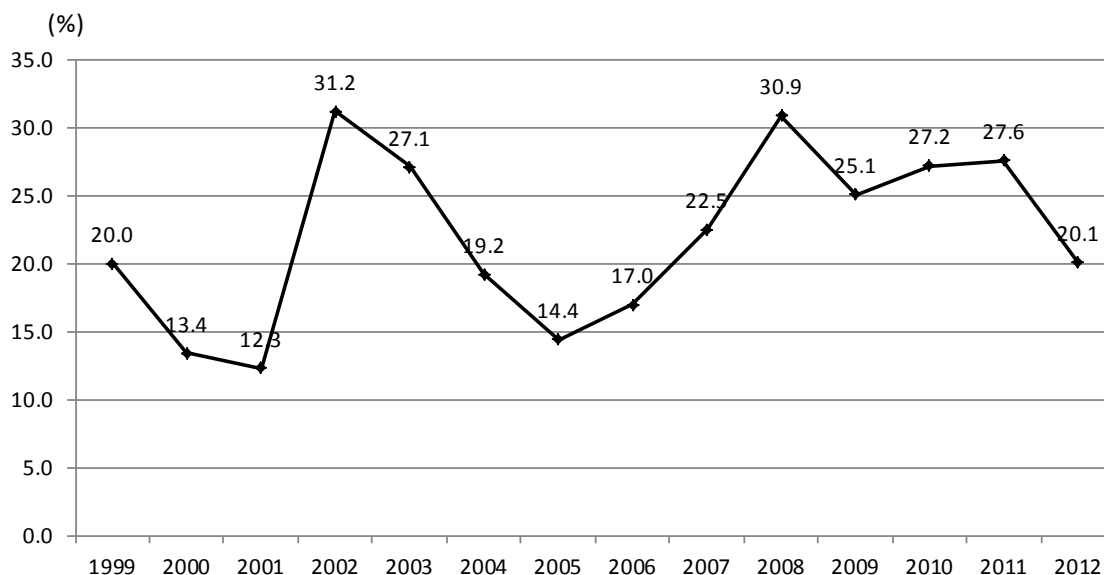
また、ベネズエラでは固定為替レート制とともに外貨統制も敷かれており、外貨購入のためには外貨監督局（Comisión de Administración de Divisas：CADIVI）に申請し、許可を得ることが必要になる。しかしCADIVIによる外貨購入許可は滞り、食品や医薬品など政府が優先品目と位置づけるもの以外には外貨購入許可が一部しか、あるいは全く許可が下りない、許可が下りたとしても数カ月かかるため、ベネズエラ経済は過去数年ドル枯渇状態に陥っている。ドル不足解消のために、現地通貨で購入可能なドル建て国債やPDVSA債などが代替ドルとして取引される仕組み⁹が生まれたものの、それらを通じたドル供給も制限されていたため、ヤミドル市場が生まれた。公定固定レートは大きく過大評価されているため、一般的にはヤミレートが現地通貨ボリバルの価値指標となり、多くの財がそれにもとづいて価格付けされているため、それがインフレ圧力となる。ヤミレートには投機的な外貨需要も含まれているため必ずしも実質為替レートを示すものではないが、それと比較した場合公定固定レートは100～200%以上の過大評価となっている。政府は2013年2月初めに公定レートを1ドル4.3ボリバルから6.3ボリバルに切り下げたが、2013年3月6日現在、複数のウェブページに掲載されているヤミレートは1ドル20～25ボリバルとなっている。

価格統制と為替レートの固定によりインフレ圧力をねじ伏せようとする一方で、マネーサプライが年50%以上拡大していることも、インフレコントロールを困難にしている。これらの結果、図2が示すとおり、チャベス政権下でインフレ率は高止まりしている。ラテンアメリカ・カリブ地域33カ国中ベネズエラは過去7年連続してインフレ率が最高位という不名誉な状況にあり¹⁰、チャベス政権のインフレ対策が奏功しているとはいえない。

⁹ 当初は民間の証券会社などが顧客のドル建て債券を海外のセカンダリー市場で売却するペルムータ（Permuta）取引が行われ、そのドル建て債券取引で決まるレートが、実勢レートの指標となっていた。2010年に政府はその取引を中央銀行管轄としてSITME（Sistema de Transacción con Títulos en Moneda Extranjera）の名称で再出発させたが、SITMEレートはペルムータと異なり固定され、また外貨購入金額に上限が設けられていたため、ドル不足は解消されず、ヤミ市場が拡大している。なおSITMEは2013年2月に、公定為替レートの切下げ（1ドル4.3ボリバルから6.3ボリバル）にあわせて廃止された。政府はSITMEに変わる制度を立ち上げると発表しているものの、2月末現在まだ発表されていない。

¹⁰ ECLAC[2012] “Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean 2012,” ECLAC（CEPAL）ウェブページ（<http://www.eclac.org>）より2013年2月1日アクセス。

図2 消費者物価上昇率の推移



(出所) ベネズエラ中央銀行ウェブページ (<http://www.bcv.org.ve>) より筆者作成。2010年9月15日および2012年2月26日アクセス。

2. 肥大する財政支出

チャベス政権は、インフラ整備、社会開発プロジェクト、さまざまな補助金などを通して財政支出を拡大させ、それによって国内経済を牽引してきた。ベネズエラの財政収入の約半分が石油輸出に由来するものであるため、財政収入および財政収支は国際石油価格に大きく依存している。石油価格はリーマンショック後に一時的に落ち込んだもののその後回復し、2009年以降は1バレル100ドル前後の水準で推移しており、その結果財政収入は大きく拡大した。しかし、2010年には国会議員選挙、2012年には大統領選挙が控えていたため、政府は石油収入の拡大を上回る規模で財政支出を拡大し続け、その結果、財政赤字は2010年のGDP比10.4%、2011年11.6%、そして2012年には16%にまで拡大した¹¹。

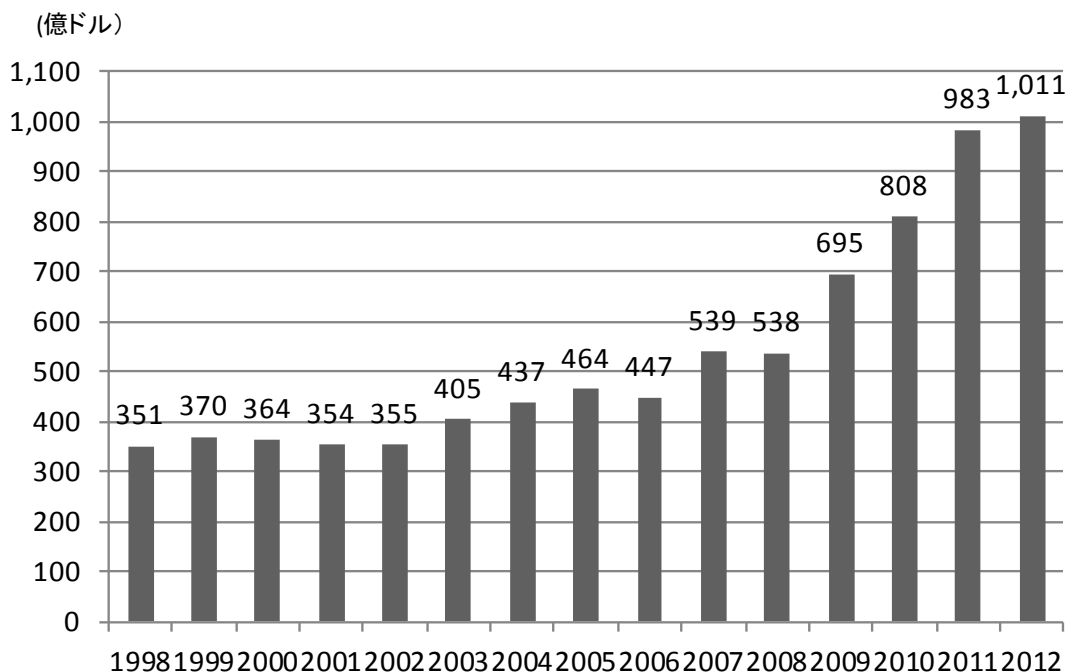
不足分を埋めるためチャベス政権は国内および海外からの債務も拡大させている。チャベス政権の14年間で対外債務残高は、約350億ドルから3倍近くに膨れ上がり1000億ドルを超えた(図3)。国内債務残高については、公定為替レートで換算されたドル建て額では10倍以上に拡大している¹²。公定レートが過大評価されているためドル換算値を使っても実際の債務拡大率を正確に把握するのは困難であるが、大きく拡大していることは確かである。チャベス政権が石油収入の拡大を上回る支出増を国

¹¹ 2009年および2010年は、経済企画財務省ウェブページ (<http://www.mppef.gob.ve/> 2013年2月27日アクセス) より。2012年データは (*El Universal*, 22 de enero de 2013) より。

¹² 経済企画財務省のウェブページ (<http://www.mppef.gob.ve/> 2013年2月27日アクセス) より筆者計算。

内外からの借入れ拡大で賄ってきた実態が窺える。

図3 純対外債務残高の推移



(出所) CEPAL, *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: CEPAL, CEPAL のウェブページ (<http://www.elcac.org>) 2013年2月20日アクセス。2005年版と2012年版より筆者作成。

上述の財政赤字の数字は国家予算に関する公的数字であるが、チャベス政権下では国家予算に加えて、上述のように「第二の国家予算」とも呼ばれるものがある(Ⅱ節1を参照)。これは、PDVSA から社会開発に直接支出される資金、PDVSA から振り込まれる国家内発的発展基金 (FONDEN)、将来にわたって石油で支払いをすることになっている数百億ドル規模の中国からの紐付き融資、そして実際の国際石油価格と国家予算策定時の推定石油価格の差から生まれる特別石油収入である。チャベス政権はこれらを使って大規模なインフラ整備や社会開発プロジェクトを実施してきたが、これらの資金は上述のように制度化されておらず、国家予算のように国会承認や収支報告義務がないため、資金の規模や用途が明確でない。

3. 経済成長戦略の不在

チャベス政権は社会開発や所得の再分配を重視する一方、明確な経済成長戦略を打ち出してこなかった。むしろ低所得者の生活支援やインフレ抑制といった目標のために掲げられた諸政策が、民間企業の自由な生産活動を阻み、それがとりわけ製造業や農業部門に大きな打撃を与えている。具体的には、(1) 採算が合わない水準での価格

統制が企業の投資控え、生産控えをもたらす、(2) 相次ぐ企業や不動産の一方的な国有化・接収など、私的所有権が保護されない状況で国内外からの投資控えがおきる、(3) 外貨統制によるドル不足で、製造業や農業部門が輸入部品や投入財を輸入できずに生産を縮小せざるを得ない状況に陥る、(4) 著しく過大評価された為替レートで国内産業が競争力を失い、非石油輸出が縮小するとともに、低廉な輸入品が国産品より国内市場で割安となり、国内生産のディスインセンティブとなる、(5) 電力部門が国有化されて以降、停電が頻発する深刻な電力危機に陥っており、政府が製造業や商業部門に操業時間削減を強制していること、などである。

表3はチャベス政権下のセクター別経済成長率の推移を表している。2002～2003年は、反チャベス派による2カ月にわたるゼネストの影響で大きくマイナス成長となった。また2008年のリーマンショックによる石油価格低下による落ち込み後も、他の産油国や一次産品価格の下落に見舞われたラテンアメリカ近隣諸国よりも回復が遅れた。この表で注目されるのは、チャベス政権下で製造業が低迷していることと、景気を牽引しているのが、2桁成長を記録する建設、通信、金融などの非貿易財産業であることである。建設業はチャベス政権によるインフラ整備や住宅建設などが牽引している。

表3 セクター別 GDP 成長率の推移 (%)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
GDP成長率	-6.0	3.7	3.4	-8.9	-7.8	18.3	10.3	9.9	8.8	5.3	-3.2	-1.5	4.2	5.2
石油	-3.8	2.3	-0.9	-14.2	-1.9	13.7	-1.5	-2.0	-3.3	2.9	-7.4	0.1	0.6	1.1
非石油	-6.9	4.2	4.0	-6.0	-7.4	16.1	12.2	10.9	9.7	5.7	-1.7	-1.6	4.5	5.4
製造業	-10.1	5.1	3.7	-13.1	-6.8	21.4	11.1	8.3	4.4	1.4	-6.4	-3.4	3.8	3.0
電力・水	-2.2	4.7	4.8	2.1	-0.5	8.5	11.2	4.9	2.6	5.0	4.1	-5.8	5.0	3.0
建設	-17.4	4.0	13.5	-8.4	-39.5	25.1	20.0	30.6	20.8	10.5	-0.2	-7.0	4.8	12.6
商業	-5.4	5.7	4.6	-13.6	-9.6	28.6	21.0	15.7	15.6	3.5	-8.2	-6.1	6.5	9.8
通信	3.6	2.1	8.1	2.5	-5.0	12.9	22.4	23.5	22.0	21.7	12.1	7.9	7.3	6.9
金融	-15.2	-0.7	2.8	-14.5	11.9	37.9	36.4	47.2	16.7	-7.4	-1.5	-7.6	12.0	35.9

(出所) ベネズエラ中央銀行ウェブページより抜粋 (<http://www.bcv.org.ve>) 2013年2月20日アクセス。

工業会 (Conindustria) の調査¹³でも、チャベス政権下での製造業部門の苦境が示されている。1997～2012年に製造業全般の生産量の累積増加率は10%で、同時期の人口増加率24%を大きく下回る。さらに製造業15分野のうち9分野では2012年の生産量が1997年よりも縮小している。なかでも5分野においては、同時期に生産が3割以上縮小している (自動車はマイナス30%、電気製品がマイナス33%、アパレルはマ

¹³ Conindustria, “Encuesta de Coyuntura Trimestral: situación II Trimestre y Perspectivas III Trimestre 2012,” Caracas: Conindustria, agosto 2012, Conindustria ウェブページ (http://www.conindustria.org/uploads/media/ECI-II_2012VF2.pdf) 2013年2月27日アクセス。

イナス 36%、皮革製品がマイナス 41%、機械がマイナス 44%)。生産拡大の妨げとしてあげられている要因は、回答割合が大きいほうから、(1) 政治的不安定、(2) 原材料の不足、(3) 外貨不足、(4) 需要不足、(5) 電力カット、(6) 価格統制、(7) 労働争議、(8) 輸入製品との競争、(9) 労働者不足、(10) 資金不足、(11) 輸出市場へのアクセス不足、となっている。これらからは、政府の政策の多くが、国内企業にとって生産促進ではなく、むしろ足かせとなっている実態が浮かび上がっている。

国内諸産業の生産低迷は、国内のさまざまな財、とりわけ価格統制の対象となっている基礎的食品などにおいて、品不足を招いており、しばしば店先から小麦粉や牛乳などが消える。中央銀行によると、2012年12月に店先での食品の不足指標は、さとうで 76.8%、小麦が 86.1%、食用油も種類によって 50~60%台となっている (*VenEconomy Weekly*, Jan. 23, 2013)。

高まる国民の不満を抑えるために、チャベス政権は国営食料流通小売企業を使って、食品を輸入している。その結果、民間部門の輸入もあわせて、以前は国産品で自給、あるいは輸出していた食品の輸入依存度が高まっている。たとえばコメの 27%、牛肉は 53%、食用油の 82%が輸入されている (*VenEconomy Weekly*, Sept.19, 2012)。

国内産業は過大評価された為替レートで割安に輸入される輸入品との競争で打撃を受ける一方、1990年代に拡大した石油以外の輸出部門も為替レートによって大きな打撃を受けた。非石油輸出額はチャベス政権誕生前(1998年)の 55 億ドルから 2012年には 38 億ドルに落ち込んだ。石油価格高騰の影響もあるが、財輸出額に占める非石油輸出の割合は 31.2%から 3.9%にまで落ち込んでいる。換言すれば、財輸出の石油依存が 1998年の 68.8%から 96.1%へと上昇した。

4. 石油部門の状況

財輸出の石油依存が 96%であること、中央政府の財政収入の 42% (前掲注 5) が石油部門から来ていることからわかるように、石油産業はベネズエラ経済の屋台骨である。国営ベネズエラ石油 (PDVSA) は、1999~2003年の政治変革期に政治対立の軸であった。PDVSAからより多くの資金を政府に出させるよう、またチャベス大統領の反米イデオロギーや資源ナショナリズムを反映した経営をさせるよう介入しようとする大統領とPDVSA経営者の間での対立が、2002年末から2カ月にわたるPDVSAを核とした反チャベス派のゼネストを引き起こした。その後、チャベス大統領はPDVSA役職員の約半数を解雇・更迭して人事刷新をはかり、政権に忠実な経営陣・従業員で固めた「革命的PDVSA」をスタートさせた。その後PDVSA役職員の数は膨れ上がり、2011年には 10 万人を超えており、チャベス政権誕生以前の 2 倍以上となっている。しかし、反チャベス派のゼネスト後に経験豊かな役職員を大量に解雇し、か

わりに技術や経験ではなく、政権への忠誠心による役職員の登用を拡大しているため、人材の質の低下は否めず、各地で事故が多発している¹²。

PDVSAは石油企業でありながら、チャベス政権の「ボリバル革命」推進のための最大的手段と位置づけられ、各種の税金やロイヤルティの税率引き上げに加えて、社会開発投資のために巨額の資金を拠出することを政府から求められている。2011年のPDVSAの財務諸表によると（表4）、PDVSAはロイヤルティや税金など、通常の枠組みで国庫に納めるもの以外に、社会開発に300億ドルを拠出していることがわかる（うち、上述の貧困層向け住宅ミッションだけで40億ドル）。これは、PDVSAの操業費用（145億ドル）、探鉱費用（1.6億ドル）、販売・管理費用（38億ドル）などよりもはるかに大きい額である。さらに、ロイヤルティや税金など、税率が決まっていた国庫の通常予算枠に入る「制度化された」国庫拠出金（[11]+[22]）が200億ドル弱であるのと比べると、それを大きく上回る金額が、制度化されていない社会開発プロジェクトのコストとしてPDVSAからチャベス政権に流れていたことが伺える。

¹² 2012年には、PDVSAにとって歴史的規模の重大事故が2つ発生した。ひとつは河川への大規模な原油流出事故であり、広範囲にわたる環境破壊と周辺都市への水供給に問題が出た。8月には国内最大の精製コンプレックスで大爆発が発生し、周辺住民も含めて40人以上が犠牲となっている。

表4 PDVSAの損益計算書

(100万ドル)	
売上げ	124,754 ⁽¹⁾
輸出	122,267 ⁽²⁾
国内	1,675 ⁽³⁾
その他収入	812 ⁽⁴⁾
費用	89,525 ⁽⁵⁾
原油・製品購入	39,783 ⁽⁶⁾
操業費用	14,555 ⁽⁷⁾
探鉱費用	163 ⁽⁸⁾
減価償却	6,871 ⁽⁹⁾
販売・管理費用	3,819 ⁽¹⁰⁾
ロイヤルティ、その他税	17,671 ⁽¹¹⁾
金融収入	-749 ⁽¹²⁾
資金調達費用	3,633 ⁽¹³⁾
子会社への資金参加	278 ⁽¹⁴⁾
その他支出	3,501 ⁽¹⁵⁾
社会開発資金および法人税引き前収入	35,229 ⁽¹⁶⁾
社会開発への拠出	30,079 ⁽¹⁷⁾
グラン・ミシオン・ピビエンダ(住宅ミシオン)	4,010 ⁽¹⁸⁾
社会開発への拠出	11,594 ⁽¹⁹⁾
FONDEN(国家内発的開発基金)への拠出	14,475 ⁽²⁰⁾
法人税引き前利益	5,150 ⁽²¹⁾
法人税差引額	2,007 ⁽²²⁾
法人税	5,171 ⁽²³⁾
税金差額	-3,164 ⁽²⁴⁾
純益	3,143 ⁽²⁵⁾

(出所) PDVSA “Estados financieros consolidados 3 de diciembre de 2011, 2010 y 2009 con el Informe de los Contadores Públicos Independientes,” PDVSA ウェブページ (<http://www.pdvs.com>) より 2013年3月5日アクセス。

(注) 網掛け部分は、税金やロイヤルティなど制度化された枠組みで国庫に収められる部分 (11) + (22) = 1万9678 (100万ドル) と、それ以外の社会開発への直接的拠出金。

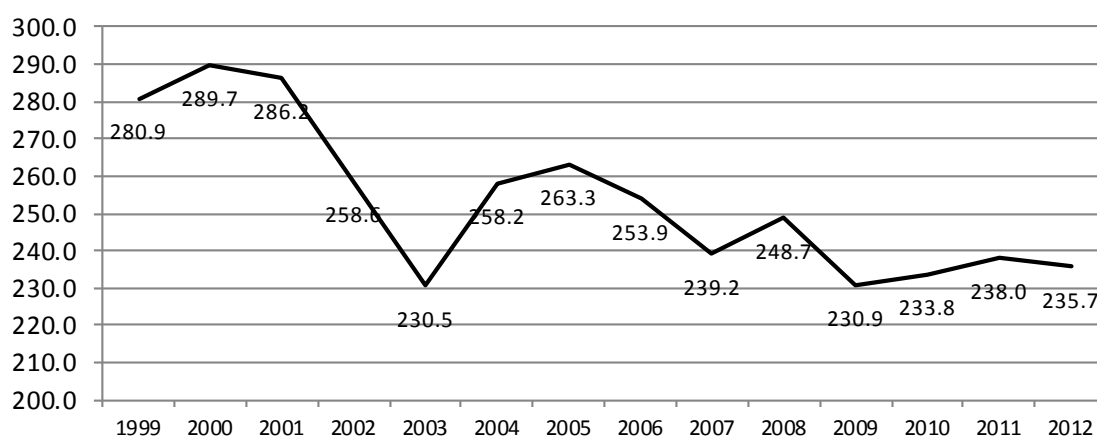
政府に合計年間500億ドル近い資金を拠出するPDVSAは資金難に苦しんでおり、急速に債務を累積している。PDVSAの債務残高は2007年の160億ドルから2012年末には400億ドルへと2.5倍に拡大している(*El Universal Daily News*, Jan. 23, 2013)。資金不足に苦しむPDVSAは本業の石油開発・生産に十分な資金をまわせず、中期的生産拡大計画を達成するどころか、生産が低迷している(図4)。PDVSAは2005年に2012年までの「石油種まき計画(Siembra Petrolera 2005-2012)」を発表し、2012年に原油生産量を日産580万バレルに拡大するとしたが、図4が示すとおり、2012年にはその半分にも届かなかった。

このように、チャベス政権は、上述した大規模な社会開発を促進するための資金源としてPDVSAを利用してきたが、それがPDVSAを疲弊させている。それに加えて、

チャベス政権はキューバなど中米カリブ諸国へのエネルギー支援の協定を結ぶとともに、中国からの融資を石油で支払うことになっていること、国内需要が拡大していることなどから、ただでさえ低迷している原油生産のうち、輸出市場に回せる分が減っている。現地エネルギーエコノミストの試算では、原油生産のうち国内需要に17%、中国への債務支払い分が13%、キューバなどへのエネルギー協定分が11%で、市場に回せるのはわずか58%に満たない (*El Universal*, 1 de marzo de 2013)。

図4 ベネズエラ原油生産量の推移

(万バレル/日)



(出所) OPEC Monthly Oil Market Report 2001年1月～2013年1月 (<http://opec.org>) , Statistical Review of World Energy 2012 (<http://www.bp.com>) いずれも2013年2月1日アクセスより筆者作成。

むすび

本章では、大統領選挙の分析の背景要因として、チャベス政権の政治理念や政権運営、社会政策、経済政策を概説してきた。これらからは、チャベス大統領支持派が支持する理由、そして反チャベス派が反発する理由がそれぞれ浮かび上がってくる。チャベス支持の最大の理由は、チャベス大統領が貧困層の人々に対して、彼らも一定の経済社会的水準の生活を享受する権利があること、そして富裕層や中間層と等しく政治参加の権利をもつということを強く意識づけたことにある。それは、安全で最低限の生活インフラの整った家に住む権利であり、収入にかかわらず医療や教育を受ける権利でもあり、少なくとも最低限の収入のある仕事に就ける権利でもある。石油収入やチャイナ・ファンドをつぎ込んだ大規模な社会開発プロジェクトにより、それらの恩恵を受けた人々は多く、また国営メディアを使って喧伝されるそれらのプロジェクトの規模は、いまだ恩恵を受けていない貧困層にも（とくに住宅供与プロジェクト）、そのうちに自分もそれらの恩恵を受けられるとの期待をもたせた。本章でみた統計デー

タからも、チャベス政権下で、貧困や所得格差の縮小や、教育や保健医療面の社会開発指標に改善がみられることも確認された。これらの社会開発面での政策や成果が、貧困層の人々からのチャベス支持の背景にある。

社会開発の進展じたいは、反チャベス派政治リーダーや市民も評価する。ただし、資金管理が不透明であること、運営がきわめて非効率で汚職が横行していること、ミッションがチャベス支持者のみに向けられ、それらの政策支援が必要でもチャベス支持でなければミッションから排除されること、そして、公金で運営されているにもかかわらずチャベス大統領が貧困層を囲い込みクライエント的関係を構築する道具となっていることなど、その不適切な運営方法が反チャベス派政治リーダーや市民から強く批判されている。大統領選の対抗馬カプリレスは、自らが政権をとった場合、社会開発ミッションを今のようなアドホックなものではなく、ミッションに関する法律を作って制度化し、透明性と効率性を高め、政治的選好に関係なく実施する制度に転換することを提案していた¹⁴。

反チャベス派がチャベス政権に強く抵抗する理由のひとつは、チャベス大統領の社会主義国家建設ビジョン、権威主義的な政権運営、そしてそれらを正当化するための特殊な民主主義概念にある。「国民が主人公の参加民主主義」という耳心地が良い言葉の裏で価値概念としての自由民主主義が否定されている。政権にとって不都合な状況では、基本的人権や自由、多元主義、法による統治、司法や選挙管理委員会など国家権力の政府からの独立性などが尊重されない。また、コミュン国家ビジョンが提示されたことによって、参加民主主義の主人公はあくまでもチャベス支持者らに限られ、反チャベス派市民が排除される体制作りが目指されていることが明らかになった。これが、反チャベス派市民がチャベス政権を批判する政治的な理由である。反対に、貧しいチャベス支持者らはチャベス大統領によって、自分たちも中間層や富裕層の人々と等しく、自らの利害や意思を政治に反映させる権利があるということを教えられた。そして、地域住民委員会では、自分たちが計画したコミュニティ内のインフラ整備計画に中央政府から資金がおりて実現されていく経験は、自分たちが主人公の参加民主主義を実感させるものであるであろう。

反チャベス派がチャベス政権に反発するもうひとつの重要な理由は、一方的な国有化や接収にみられるように私的所有権が保護されないこと、そしてチャベス政権の経済政策の内容とそれが国家経済の生産部門に与えるダメージに対する危機感である。国有化や接収は企業や農場、農地に限らず、貧困層向け住宅を建設するための都市部

¹⁴ カプリレスは、ミッションの法制度化を提案した席で次のように述べている「ミッションは政府のものではないし、ひとりの人間のものではない。あなた（チャベス）は国の資金の所有者ではない。（中略）私がミッションはベネズエラ人のものだと言するのは、チャベス派にとっては面白くない。」(*El Universal*, 10 de abril de 2012)

の不動産も数多く対象になっており、富裕層のみならず自宅を所有する人々は、いつ自分たちの資産やその周辺地域が接収対象になるのではないかと脅威を感じている。また本章で述べてきたようなマクロ経済政策は、インフレ率の高止まりと財政赤字、国内外債務の拡大、為替レートの過大評価などのマクロ経済の歪みを蓄積しており、早々に適切な政策転換が行われなければ、深刻なマクロ経済ショックに見舞われるのではないかという危機感が高まっている。また、価格統制や外貨統制などの政策により、さまざまな産業の生産部門が疲弊していること、とくに国家経済の屋台骨である石油産業において **PDVSA** がボリバル革命の担い手とされ、その結果本業の石油生産が低迷していることなどが、ベネズエラ経済の将来について大きな危機感を抱かせており、反チャベス派が政権に強く抵抗する主因のひとつとなっている。