

第6章

フジモリの自由主義革命 Ⅱ

1 「自主クーデター」と国際圧力

フジモリ革命と

非常国家体制

こうしたなか一九九二年四月五日の深夜、フジモリはテレビ演説で「国民への声明」を発し、憲法の一時停止、国会閉鎖、司法権への介入など一連の非常措置を発表した。三軍と警察の全面的支持のもとに全権を掌握、翌日には非常国家再建政府（GERN）を樹立した。十二年間の軍政の後に続いた七九年憲法に基づく立憲体制は、十二年後あえなく崩壊したのである。

フジモリは非常措置を正当化するのに、「立法院が国家再建にそぐわず政府の再建策を妨害している」こと、また「立法院がテロ・麻薬犯を正しく審理せず治安対策の障害となっている」こと、とくに立法・司法の二大権力が、「制度的崩壊」の危機に陥り、「機能不全」となっていることをかかげた。そして、その抜本的改革をうたうとともに、「腐った古い秩序」を打破し、「効率的な真の民主主義と豊かな社会の建設を目指す」と国民の理解を求めたのである。

さらに「声明」では、「策動」(conspir)という言葉を使い、野党政治勢力、とくにアプラ党を中心とするフジモリ追い落としの脅威があったことを暗に匂わせていた。いわゆる「自主ク

「データー」の決定を早めた要因のひとつにガルシア前大統領の動向があつたことは疑いない。ガルシアは、上院から出された不正蓄財容疑の告訴を、最高裁が審理に値しないと却下した段階から攻勢に転じ、一九九二年二月には党大会で書記長に就任していた。政府の自由主義経済政策と政治スタイルを批判し、三月二二日には、「ペルーが全体主義の誘惑に陥り、民主体制が崩壊するのを避けるため」、政党間で国民戦線を結成するよう呼びかけている。司法が前アプラ党政権の影響下にあり不偏不党性を欠いていたことは、上院の告訴を最高裁が却下したことに表れていたが、憲法保障裁判所は政府の各種経済改革法を違憲であるとの判決を用意していたといわれている。当面はボローニャの追い落としと経済自由化政策の見直しを狙ったアプラ党サイドの巻き返しであつた。

これを加速したのが、スサーナ夫人の身内に対する告発事件である。大統領が国賓としての訪日から帰国した直後の三月二四日、訪日に同行しなかつた夫人が、日本からの義援物資（古着）が横流しされていると、大統領の兄弟などを実名をあげて告発した。この事件の重要さは、告発の内容というよりは大統領ファミリーを直撃する初のスキャンダルとしてマスコミが飛びつき、大統領官邸で影響力をふるう親族や影の補佐官たちの存在に初めて光を当てたことである。この直後、ペルー日本国会議員連盟の会長でアプラ党議員のアルバラド・コントレーラスは、友好国日本の援助が不正に使われている疑いがあるとして、調査委員会を設ける動議を提

出していた。親族や影の補佐官たちの国会への喚問など差し迫る事態を、フジモリはなんとかでも回避しなくてはならなかったといえる。

四月六日から第二期通常国会の開会する前夜、サンボルハの国防省に関係閣僚が緊急に召集された。一部の顧問と軍首脳の間で決められた強権発動の決定が告げられた。デロス・エロス首相はその場で辞表を提出した。テレビで「声明」が発せられ、戦車が動員された。国会が閉鎖され、議長は自宅軟禁となった。司法権への介入が行なわれ、関係書類が押収され、その後人事にメスが入られた。ガルシアの私邸が襲撃されたが、前大統領は逃走、その後、武器の隠匿容疑でアブラ党本部が介入を受け、内務次官としてガルシアに付き添ってきたマンティジャが逮捕された。地下に潜行していたガルシアはその後コロンビアに亡命した。

この非常措置を国民は支持した。直後の世論調査で支持率は八〇%を超え、政権発足後最高を記録したのである。この事実は、国民の意識が、この時点でいかに既成の政党や政治家から離れていたかを示しているといえよう。自浄作用や自己改革を怠り、批判のための批判を行ない、政府の改革の努力を妨害している国会や政党というイメージを多くの国民が共有していることの表れであった。政党勢力に対する不信任は頂点に達し、五月の世論調査では国会議員を否定的にみる割合は実に八七%に達していた。その意味でフジモリの読みは的中したといえる。非常措置は政治不信に対する一種の集団的解毒剤といってもよかったのである。

さらに考慮すべきは大多数の国民にとって、悲しいかな憲法や法律が国民の権利や生活を保障する基礎と必ずしもなつてこなかつたという事実である。むしろ実態からかけ離れ、弁護士が介在するなかで特権層や政治階級など一部の層に有効であつたとしても、大多数の国民生活には障害となるが多かつた。むしろ「自主クーデター」直後、言論や各種自由に障害のないなかで、国会の不在は一般の市民生活には無害と映つた。強権が、対立し混沌とした政治状況に一種の秩序回復感を与えたことのほうが重要だつた。国民の大部分と企業家層は、治安情勢が深刻化するなかで、措置に反対して対立を深めるよりは安定を選択したといつてよいだろう。だから国会勢力が、合憲大統領として第一副大統領のサン・ロマンを擁立しようとしたが、国民世論を動員できず逆に孤立を決定的にしたのである。

国民の圧倒的支持と政策のフリーハンドを得たフジモリ政権は、非常国家体制の下で、目指す構造改革に邁進した。立法権を吸収した国家再建政府は、約九カ月の間、軍事政権時代と同じく政令（デクレト・レイ）をもつて統治した。次にみるように新規援助が停止されるという厳しい環境下であつたにもかかわらず経済安定化計画を貫くとともに、国会によつて修正ないし廃案となつていた委任立法を再度有効としたほか、七〇〇を超す政令を發布し、民営化の加速、国家企画庁の解体など行政の改革や合理化、労働関係の改正など経済自由化に沿つた構造改革を徹底した。また治安対策においては、解放区同然となつていた刑務所に介入してテロ容

疑者の強制移送に踏み切るとともに、容疑者を軍事法廷で審理し、国家反逆罪として無期懲役刑を適用することを法制化したのである。

国際社会の反発

しかし国内動向とは反対に、非常措置に対し米州、ヨーロッパを中心に国際社会からは、非難と民主体制の即時回復への圧力が高まった。米国は、折しも麻薬協議のためにペルー入りしていたアロンソン国務次官補を急きよ帰国させ、人道援助を除く新規援助の停止を発表、ドイツはじめEC全体もそれにならった。また国際機関では唯一援助を再開していた米州開発銀行も、新規援助の凍結を発表した。さらに民主主義の定着を主要目標としているリオ・グループ（ラテンアメリカ主要国の首脳レベルによる年次政治協議機構）は、緊急外相会議で、ペルーの参加資格を停止し、またベネズエラ、パナマは外交関係を断絶するにいたった。フジモリ政権下で最大援助国となっていた日本だけが、措置を遺憾としながらも援助停止を表明しなかったが、日本の約束済みの援助は米州開発銀行との協調融資であったから、米州開発銀行の援助が凍結されたということは、事実上、日本の援助も凍結されたに等しかった。民主化を軸にグローバル化を強める国際社会からの政治的孤立は、米国とEC諸国の援助停止をともない、IMFと合意した経済計画の継続自体を危ういものとしたのである。

ペルー問題の收拾に具体的に参与したのは、米、カナダを含む西半球三五カ国で構成される

米州機構（OAS）である。米州機構は、議會制民主主義の地域的防衛を取り決めた「サンチアゴ合意」（一九九一年六月）にのっとり、大統領と国会の間で話し合いを通じて解決策を模索するよう決議し、グロス・ウルグアイ外相を代表とする使節団を派遣した。予想外の国際的発展に直面したフジモリは、国際孤立を回避するため、一年間の再民主化計画を発表した。まず非常国家体制の正当性を問う国民投票を行ない、新憲法を制定し、その下で国会選挙を行なうとするものであった。あくまでもフジモリ政権の維持とその主導の下での民主化が目標であった。これに対し、国会勢力に合憲大統領として担ぎ出された副大統領サン・ロマンは、憲法制定議会選挙と暫定政権の樹立を行ない、新憲法の制定、大統領・国会議員選挙を経て、新体制を発足させる民主化計画を打ち出した。これは七九年憲法体制に問題があり、改革が必要と認めためたうえで事態を打開しようとする国会側の歩み寄りであったが、あくまでも大統領、国会議員の総辞職と憲法制定議会が軸にならなければならなかった。とくに野党勢力の多くにとって、立憲秩序を崩壊せしめたフジモリは独裁者にすぎなかったから、再民主化とはポスト・フジモリを想定する以外に道はなかったのである。

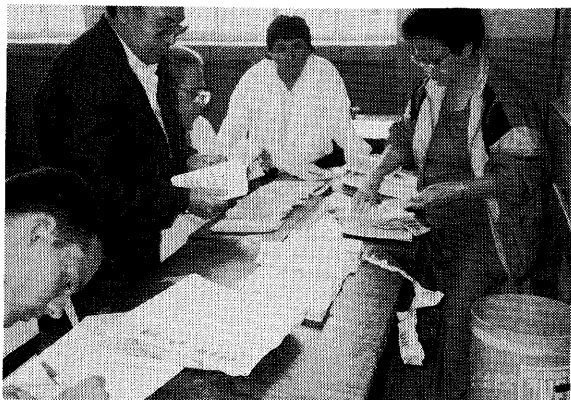
両者の溝はすでに決定的だった。両者の架け橋となるような誰の目からも信頼のおける人物や制度も、このときペルーには存在しなかった。非常措置に一定の理解を示すデクエヤル国連前事務総長にそうした役割を期待した知識人も多かったが、フジモリはそれを嫌った。対話の

糸口を探ろうと二度にわたって使節団を派遣した米州機構の働きかけも、結局不調に終わった。米州機構は、国民投票を独裁政権の手法としてはねつけ、スケジュールの短縮と憲法制定議会選挙の実施を政府に迫ったが、うまくいかなかった。五月初めにアロンソン米國務次官補が訪問したが、打開策を見い出せず、米州機構による制裁決議は避けられないとの空気が濃厚となった。このとき国際孤立を最後に回避したのは、ひとつには、非常措置導入に際し一度は辞任を決意しながらも経済改革の継続という観点から閣内にとどまったポローニャ経済大臣と、エルナンド・デソト、つまり政府内外の国際派の働きかけだった。二つ目には日本政府の働きかけであり、十四日、密かにペルーに派遣された寺田外務省中南米局長は、民主回復過程が国際社会の理解を得られることが重要との宮沢首相のメッセージを口頭で伝え、日本の援助の継続もそれに委ねられることを示したのである。

フジモリは十八日、米州機構年次総会の開かれたバハマに自ら赴き、臨時外相会議の席上、五カ月以内に、憲法改正と通常の議会の権限をもつ民主憲法制定議会（CCD）選挙を行なうことを宣言した。演説でも、政党の独裁こそが問題であるとして、既存の政党政治を痛烈に批判している。フジモリは六月一日、八〇名からなるCCD選挙を十月十八日に行なう、新憲法を国民投票にかける、デラ・プエンテ首相が中心となつて対話を促進する、選挙には米州機構の協力を求めることを明らかにした。しかしその後、宗教行事との関連で選挙は十一月二二日

に延期され、予定されていた統一地方選挙が延期された。政党側は、新議会が一九九五年までのフジモリ政権の存続を前提としたこと、地方選挙が延期され、選挙方法が一方的に決定されたこと、議会の独立が保証されないことなど政府主導の民主化プロセスに態度を硬化させ、歩み寄ることはなかった。

十一月二二日、全国区でCCD選挙が行なわれ、定数八〇議席中四四議席を与党のキャンピオ九〇〓新多数派運動が占めたが、投票総数に対する得票率は三七・五四%だった。アプラ党、人民行動党、左翼勢力など主要政党は選挙をボイコットしたが、既成政党から分かれたレノバシオン(刷新)、CODE(民主調整)、MDI(左翼民主運動)といった新党が参加したほか、キリスト教人民党が参加した。米州機構は一連の民主化プロセスを追認し、二〇〇人にのぼる選挙監視団を派遣して、最終的に選挙の正当性を保証し、十二月十



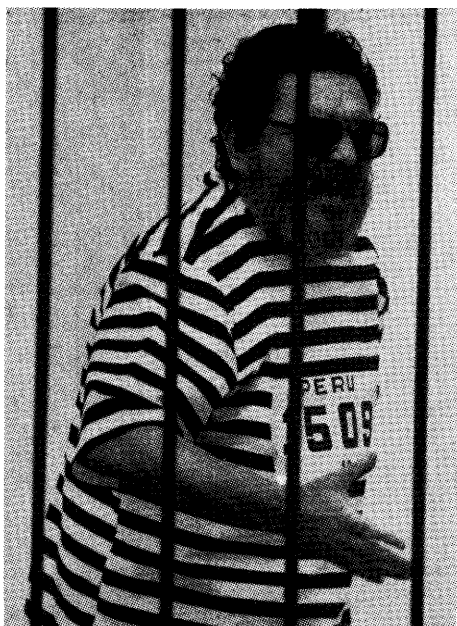
CCD 選挙の開票作業(中央は政党派遣の立会人)

四日、新議会の開設を受けて米州機構としての関与を終了すると宣言したのである。国際圧力に抗しつつ、自らの生き残りをかけ、まとまりきれない政党勢力を尻目に、自らは国際機構を巻き込み、世論の支持をバックに局面を有利に展開したフジモリの勝利といえたが、センデロの最高指導者グスマン逮捕という好運も重なったのである。

センデロの攻勢 とグスマン逮捕

グスマンの逮捕は、正確にはクーデターの成果とは言い難かった。むしろ、ガルシア政権末期から引き継がれたテロ対策本部の一部精鋭の努力の結果であった。しかし、その後の無期懲役にいたる軍事法廷でのスピード判決と、指導層の大幅逮捕により組織的打撃を与えたことは、明らかに強権発動後の法制化と軍にフリーハンドを与えた非常国家体制のたまものであった。この逮捕は、「けっして逮捕されないグスマン」という神話を打ち砕くとともに、十二年間悪化するテロ問題に追いつめられてきた社会全体に解放感を与え、結果として強権措置の「正しさ」を誇示することにつながり、政府支持を高めたのである。政府は、十二年間のテロ対策において初めて攻勢に転じた。

振り返ればグスマンの逮捕は、センデロの攻勢がもたらした帰結ともいえた。センデロにとりフジモリのクーデターは理想的な環境を形づくるはずであった。政権の正当性が崩れ、国際孤立を余儀なくされ、また議会政治に参加していた政党が、反政府勢力に転化すると考えられたからだ。実際センデロは、この機に一挙に攻撃のスケールを拡大し、数百キロ級的大型自動



逮捕・拘禁されたグスマン
(CARETAS 誌, 1992年12月30日)

車爆弾で攻撃を加えた。テレビ二チャンネルの前で、サン・イシドロのビジネス街で、さらに七月にはミラフロレスの高級住宅街の路上で炸裂した。民主制度を欠いたもとのテロ対策が有効であるかが、国際的にも疑問視された時期であった。しかし市民を直接巻き込むテロ攻撃

は、都市中間層に犠牲者を出し、結果として国民の心理を反センデロに向かわせる分水嶺となったといえよう。センデロは、民衆の大多数がフジモリの側にあったことを軽視していたし、都市での大攻勢は、それだけプレゼンスの拡大を意味し、逆にセンデロにとって不利な環境をつくり出したといえる。都市を主要な戦場と考えて農村から勢力を集中し、国民の支持動向を読み違え大攻勢に打って出た戦術

の誤りであったともいえよう。

グスマン逮捕は、米国など国際社会にフジモリ政権の民主回復過程に支持を与える決定的な契機となっただけではない。九月末にはIMF・世銀の合同総会を機に、米州開発銀行は、凍結していた新規援助を再開したのであった。

軍の発表では、一九九二年六月から九三年十二月までに逮捕されたテロ容疑者は六三〇〇人、武装闘争が始まった八〇年から九一年までの五四〇三人を大幅に上回り、軍事法廷で一〇四人が実刑判決を受け、うち終身刑は二八八人に上った。さらにいわゆる「懺悔法」の結果、九四年十一月までに投降した者の数は五〇〇〇人に上った。とくに九三年以降、牢獄から出されたグスマンら指導者の和平路線への転換が、それに拍車をかけた。九三年にはセンデロとMRTAの指導層はほとんど逮捕され、テロによる犠牲者の数も半減し、九四年にはテロ件数も激減したのである。ラミレス・ドゥラン（通称フェリシアノ）に率いられる分派グループがペルー・ロホ（赤いペルー）としてアマゾンの一部で活動を続けているが、大規模な活動をする能力はなくなった。非常国家体制のもとで、カントゥータ事件（九二年七月、国立カントゥータ大学で学生九名と教員一名が軍の一部により拉致殺害された事件）のような人権侵害は無視できないものがあつたが、軍に自由裁量を与えてのテロ対策の成果は明らかであった。治安対策において残された課題は、いまだ活動を続ける一部グループの根絶と麻薬問題の本格的な対応へと移

っている。

2 CCDと一九九三年新憲法

CCDの発足と

国際社会への復帰

十二月三十日、日系のハイメ・ヨシヤマを議長とする新議会が開会し、非常国家体制は司法権への介入など部分的な機能を残しながらも任務を完了した。CCDは、非常国家再建政府の制定した法律を承認し、通常の立法機能を開始した。三月には延期されていた統一地方選挙も実施された。この民主回復プロセスの進展、さらにこの間、新規援助が停止されたにもかかわらず、ポロニーヤ経済相のもとで大きな犠牲をはらいながらも、IMFとの経済計画を忠実に履行したこと、さらにグスマンの逮捕という治安対策の成果を受けて、国際社会も経済援助を本格的に再開した。

発足間もないクリントン政権は、延期されてきた二国間債務の繰延べに調印したが、人権問題や三権分立の動向に関心をはらう議会の動きもあり、二月に予定されていた第二次支援グループの参加を留保する姿勢をみせた。第二次支援グループの結成は、IMFによる延滞債務解消計画と三カ年中期経済計画（一九九三―九五）の承認の前提となるものであった。ペルー

政府の外交上の努力の結果、翌三月には同グループも結成され、IMFは三カ年の拡大信用供与を承認した。ペルー政府は、日米両国（輸銀と財務省）のつなぎ融資を得てIMFに対する延滞債務を支払い、IMFからの同額の融資で日米両国に返済するオペレーションを行なった。また世銀についても、同様の方法で延滞債務が解消された。直前にボロニーニャの辞任もあり、当初の予定から二カ月ほど遅れたものの、この延滞債務の解消でペルーは国際金融機関との本格的な正常化にこぎつけたわけである。フジモリ政権にとって、実に任期半ばを要する忍耐強い過程であった。さらに五月にはパリクラブが開催され、一九九六年までに到来する二国間債務の繰延べが承認された。またそれと前後して四月には、リオ・グループへの復帰がなり、ベネズエラとも六月国交を回復するなど、ペルーは国際社会への完全復帰を果たしたのである。

フジモリ政権の再民主化プロセスの到達点が新憲法と、その国民投票だった。CCDは一九七九年憲法の改正作業を行ない、翌九三年九月改正案の全条項を承認し、十月三十一日、新憲法案は国民投票で承認された。

新憲法は全体で二〇六条から成り、三〇七条あった旧憲法と比べ簡略化された。また旧憲法が、格調の高い前文をもち、共通の理念のもとで一貫した内容と体裁を施そうとしたのと比べ、可能なかぎり形式的装飾的な面を取り除き、きわめて実的な性格のものとなった。それは片や、二〇世紀を代表する政治家・思想家のアヤ・デラ・トーレと、アルベルト・サンチェスを

議長と議長代理とした憲法制定議会と、片やポスト・モダンの象徴ともいべき日系ビジネスマンのハイメ・ヨシヤマを議長とし、トーレス・イ・トーレスを憲法委員会委員長とした民主憲法制定議会の差が反映されているといふべきであろう。フジモリはじめ与党連合は、全体の理念や枠組みを打ち立てて具体論に入るのを「学術的」として嫌い、あくまでも実利的な観点を優先させた。それは高邁な理念に裏打ちされた完璧とみえる憲法が、正当性の確固たる規範となってきたというよりは、実態面から大きくかけ離れるだけでなく、障害にすらなってきたという反省が込められていたといつてよいだろう。

自由市場経済

体制への移行

新憲法は、フジモリ政権のもとで開始され、非常国家政府のもとで徹底された自由市場経済への移行に沿った広範な構造改革を確認している。一九七九年憲法が、ベラスコ軍政の構造改革を受け、構造主義や従属論、新国際経済秩序（NIEO）の樹立を目指す七〇年代の第三世界主義の潮流を反映していたとすれば、九三年憲法は、そうした統制型経済体制の破綻を受け、社会主義圏の崩壊、冷戦構造の終焉、自由市場経済への移行という国際的潮流を反映するものであった。

新憲法でも「市場社会経済」という規定を踏襲しているが、旧憲法が、民族主義、国家による規制と保護、社会的公正との調和を強調していたのに対し、新憲法は自由市場経済の諸原則、つまり民間経済活動の自由、自由競争・機会均等、自由貿易、通貨の自由交換の原則を定め、

消費者利益の擁護をうたっている。旧憲法で所有の不可侵は、「社会的利益との調和」に基づくべきとされていたが、新憲法では単に「権利」と規定された。外資の活動も「無制限に国家の法律に従うもの」とされていたのに対し、新たに「内外投資の平等」の原則がうたわれている。旧憲法で「民間の発意の自由」は「社会的利益と調和するよう国家が規制する」とされ、外国貿易も「社会的利益と国家開発の観点から法が定める範囲内で自由」であるにすぎなかった。また帝国主義、新植民地主義に反対する条項、さらには外国貿易との関係で、「公正な国際経済秩序の建設」など経済民族主義の立場を標榜していた条項も削除された。

国家の役割についても、旧憲法とは明確な対照をなしている。全体として、国家主導型の「大きい政府」から、民間主導型の「小さな政府」への方向性を明確にしている。旧憲法で義務と定められていた国家の企業活動と開発計画の条項は削除された。これらは国家企画庁の解体や国営企業の民営化といった現実面の政策を確認するものである。また「基本的必要物の供給は国家が保証する」とした国民の権利条項も削除され、国家が主導的役割を果たす分野を「雇用、厚生、教育、安全、社会サービス、基本インフラ」と定めている。中央銀行の機能については、「中銀は国庫に融資を行なうことを禁止する」と、財政赤字を補填しインフレを助長してきた慣行を禁止し、財政通貨当局の厳しい規律を新たに規定している。

経済自由化は、社会公正を助長すると考えられた農地改革や労働安定といった分野を例外と

していない。一九七九年憲法において、大土地所有制を禁止した農地改革の規定、つまり「農地所有の公正な制度の構築」の手段とされた農地改革の規定がすべて削除された。また「労働は国家による保護の対象」で「労働安定の権利は国家が認める」とした旧憲法の規定は、「労働は国家の優先的な関心の対象」であり、「不当な解雇に対する適切な保護」という表現に変わった。また労働者が企業の経営、所有、利潤に参加する権利を認めた規定は、利潤の参加という文言に変わった。さらに「国家がすべての権利を保証する」とした社会保障についての詳細な規定も、「漸次普遍的な権利を認める」という文言と内容に簡素化されている。福祉国家の規定は概ね後退したといつてよい。

効率的な民主主義

政治制度面で争点となった大きな変化は、上下二院制から一院制へ、また定員も上院六〇名（全国区）と下院一八〇名（県単位の中選挙区）の計二四〇名から一二〇名へと半減する規模と構成の抜本的改編である。これはCCDの形態を踏襲するものといえる。選挙方法は、経過条項で新憲法公布後に行なわれる第一回選挙、つまり一九九五年の総選挙は全国区で行なうとしている。しかし、政党の領袖が支配権を握っているため健全な代表制が損なわれていると大統領が批判していた比例代表制は確認された。またフジモリ候補自身がそうであった大統領選挙と国会選挙への同時立候補は禁止された。選挙権は従来どおり一八歳以上、議員の被選挙権は二五歳と、従来の下院議員の立候補要件と同

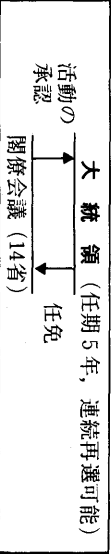
じである。なお七九年憲法で「有効投票の過半数」とされた大統領当選の要件をめぐり、八五年の選挙では有効投票に白票・無効票を含むか否かで憲法論争にまで発展したが、新憲法では「白票・無効票は含まない」ことになった。

最大の争点は大統領の連続再選を容認した点である。旧憲法では再選される場合は一期五年を空けて立候補することが必要だったが、連続再選が可能となった。二期政権を担当した大統領は、一期において再度立候補でき、二度目の連続再選も可能となる。しかし、旧憲法下で選出されたフジモリに連続再選が適用されるかについては、経過条項でも言及されていない。ちなみに大統領選には、国会議員への立候補に条件づけている公職の六カ月前の辞職規定は適用されない。

行政府の権限は、旧憲法と比較してさらに強化された。任命大使の承認、三軍の昇進人事の承認といった上院のもつ権限は大統領に移行し（そのほか上院が有していた権限は、議会の常設委員会の権能となった）、大統領の国会解散権も強化された。逆に、前政権下で性急に進められた感のある地方分権化は大幅に修正・後退したうえに、州政府の地方交付金の項が削除されるなど中央集権化がいつそう強化された。分権化で消滅するはずの県（二四県一特別郡）は、行政区分として存続することになったが、州知事の直選制が新たに導入された。なお地方選挙は大統領選挙の中間に行なうことになり、従来三年だった地方議員および首長の任期を五年に延

三権と国民 (1993年憲法)

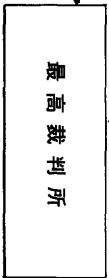
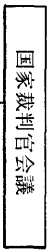
(行政府)



閣僚の喚問・不信任・訴追
解散, 法案への異議



(司法府)



訴追
公職者の罷免

オンスメン
国民投票



(出所) 1993年憲法に基づき筆者作成。

期することとし、そのため一九九五年選出の任期を三年、九八年のそれは四年、二〇〇二年では五年としている。

次に行政府と立法府の関係である。結論的にいえば、一定の改善がみられたが、将来予想される両権の膠着状況を法的に打開する制度的出口が設けられたとはいえず、不十分な感は否めない。大統領の選出方法は、いずれの候補者も過半数に達しない場合は、一、二位の候補者による決戦投票を設けた旧憲法と変わらず、また大統領選と同時に行なわれる国会議員の選出方法も同じで、少数与党政権が誕生する可能性は今後も存在する。大統領が国会を解散できる条件として、これまで三回とされた内閣不信任決議が二回に減り、また在任中一回のみとされた解散権行使の制約はなくなつたが、それらが決定的な打開策といえないことは非常措置発動前の事態に照らしても明らかである。また旧憲法と同じく、大統領は議会で承認された法案について拒否権を発動する権限を与えられていない。ただし国民投票制度が新設され、憲法改正の他、法律や地方自治体令の承認についても実施できるとしており、立法府との対立が高じて政策的に閉塞状況に陥つた場合、大統領は国民投票で信を問うことも可能となつた。

国民投票制度は、既存の政党政治が形骸化するなかで、より民意を反映する手段としてフジモリ政権が導入をはかつた憲法修正の中核をなすものである。憲法の改正では、大統領、議会在が發議権をもつほか、市民が發議できる要件として、有権者の〇・三%以上(約三万人)の署

名が必要である。なお憲法改正では、二期連続通常国会で三分の二の賛成という要件が必要であったが、それに加え、議会の過半数の賛成を経て国民投票を経て改正できることとなった。その他、公職罷免請求権が制度化されるなど、国民により多元的な政治参加の道が開かれ、また個人の人権および社会の権利を擁護し、行政監視を行なう組織としてオンブズマンが導入された。腐敗防止では、新たに公務員の章を設けたほか、その義務や資産公開が規定されている。

司法の独立

司法制度改革で特筆すべきは、裁判官の選抜、任命、昇進を決定する国家裁判官会議の独立性を保障し、行政府の介入が回避されるように変更された点である。旧憲法では、裁判官は国家裁判官会議の提案を受けて大統領が任命していたが、裁判官の政治・情実人事の温床となり、非常措置導入を決定づけたひとつの要因であった。憲法保障裁判所は、憲法裁判所として残されたが、最高裁判所裁判官と同様の任命要件とされ、任期は五年で連続再任は禁止された。また新たに裁判官養成所が設置された他、裁判官、検察官の任命に当たっては、国家裁判官会議が公開競争試験によって能力と人物評価を行なうとしている。簡易裁判所に当たる治安裁判所の判事については、住民の選挙により選出されるとし、また二審制の第一審に当たる高等裁判所の裁判官についても公選制が認められるなど、国民生活と最も関わりのある裁判官に対する任命と審査への国民参加の道が開かれた。

司法制度との関連で焦点となったのは死刑の規定である。旧憲法下で戦争等における祖国へ

の反逆罪のみ適用できるとされたが、第一四〇条でテロ犯罪も国家反逆罪と規定され、死刑が適用されることになった。プライバシーの保護は、国家安全保障と例外事項に関するものは除くとされ、テロ犯罪への対応が強化された。なお非常事態など例外体制は、旧憲法の規定が踏襲されている。

この他、社会面では、教育は地方分権を旨とする規定されている。公教育は、大学にいたるまで無償教育が原則であったが、国立大学における授業料については、成績優秀者で経済的に授業料を負担しえない学生を除き、基本的に有償化とすることが定められた。また先住民が支配的な地域では、旧憲法で規定されていたケチュア語、アイマラ語の二言語に加え、すべての言語を公用語として用いることができるようになったほか、政府は地域によって二重言語教育を進め、文化的多元性を尊重するとした。また司法行政においても、農民共同体および先住民共同体では慣習法を適用することができ、共同体が独立した司法権限をもつことができるなど、新たに共同体の独自性を尊重する内容となっている。

信任投票とし ての国民投票

このようにフジモリ政権は、憲法において自由市場経済体制を確定するとともに、大統領の連続再選を可能にすることに成功した。それは市場経済へのルールを法秩序で定め、政治的安定を確保して、外資の大量導入による経済発展を推進させようとする意図に基づくものである。新憲法には、CCDをひな型とする一院

制の導入と、国民投票制の制度化を軸とする政権なりの民主制度の再構築、つまり非常措置の理念の一端を含ませるのに成功したといえることができる。

しかし他面で、再度盛り込んだ州政府の規定のように野党勢力への一定の譲歩をはかり柔軟な対応をみせたものもあったが、自由市場体制、大統領の連続再選、一院制、テロ犯罪への死刑適用など、主たる争点では、多数を占める与党連合を中心に国会での採決を終えたのであった。その起草のプロセスは、国民的論議を経てコンセンサスを得る時間も十分なく、性急なものであった。新憲法に対し、法曹界、有識者の多くが反対を表明したことは、一九七九年憲法と著しい対照をなすものであり、「フジモリ憲法」としての性格を帯びたことは否定できないだろう。

こうした過程のなかで、フジモリ政権は新憲法の是非を問う国民投票に、政権の政策全体の是非を問う信任投票としての意味づけを与え、暗に政権継続への信任をそこに込めようとした。国民投票は非常措置の直後、その是非を問いたいとして実施を望みながら国際社会の圧力のなかで断念してきただけに、フジモリ政権にとって改革全体の是非を問うという誘惑は避けられないものであったといえよう。

また政権側に信任に対する強い自信があったことも確かである。グスマンらセンデロ指導層の大方の逮捕にもなうテロ情勢の急速な鎮静化、インフレの抑制、資本流入など具体的な成

果があり、六〇%を超す高い支持率を二年近く維持してきたことからみても明らかであった。二〇%近い大差で信任がなされると考えたのも無理からぬところであり、世論調査もその趨勢を裏づけていた。また政権与党としての資源動員力やキャンペーンの優位さ、一本化されない野党側の動向を考慮すれば、新憲法が大差で承認されると考えることは自然だった。

しかし国民投票の結果は、賛成五二・三三%、反対四七・六七%であり、新憲法は信任されたものの、その差は四・六六%と予想外の僅差だった。大票田のリマでは世論調査の支持率と一致し六〇%の賛成を得たのに対し、地方では反対が強く、プノ、クスコといった南部アンデス貧困県での反対は七〇〜八〇%に達した。

予想外に拮抗した結果となったのはなぜであろうか。まず政府与党のキャンペーンの方法である。大統領個人の人気に依存し、またテレビ・スポットを中心とする底の浅いキャンペーンに終始した点である。それは与党連合の政治組織の未整備な現状を反映していたことはいまでもない。また世論調査の高い支持率に幻惑され、個々の争点に関する国民投票ではなく、一気に政権統投の信任を賭けようとした自信過剰感が、有権者に疎んじられたという側面がある。それは一九九〇年選挙の対抗馬でリヨサを擁立したフレデモが示した同様の傲慢さに通じるものがあつたといえよう。たとえばテロ問題に関し、和平を求める牢獄からのグスマンの書簡を九月の国連総会への出席を利用して公開し、ペルーにおける和平の現実を世界に訴え、また二

度目の書簡を国民投票直前に公表し、テロ問題の終焉を有権者にあえて印象づけようとしたが、実際には直前にテロ攻勢に見舞われるというように、ある種のイメージ操作が露骨に破綻する場面があった。

反対に、野党を含め政党勢力側は、個別の争点を軸にN.Oの動員に成功した。とくに地方分権化の後退は、市長を中心とした地方レベルの反対を集約した。また教育の有償化では、国立の高等教育に希望をつなぐ低所得層の反発を、労働安定法の後退では労働者の失業の不安を、死刑制度の導入では治安対策による人命軽視への不安や教会関係者の反対を、また農地改革の条項削除では、農地喪失に対する農民の不安をとというように、新憲法の是非というよりは、個別の具体的争点を軸に一般民衆の恐怖感を煽ったといえる。

実は、一九九二年のC.C.D選挙でも、議席数でこそ過半数を確保したものの、総投票数に対する得票率では三八%弱であり、支持率の六〇%とはかけ離れていた。その結果と合わせて考えれば、選挙民は、全般的な観点からして政権の政策を支持したとしても、全面的な白紙委任を一人物に与えるには抵抗があることを示している。とくに傲慢さが表面に出て鼻につく場合、さらに選挙民の票を得たいがための露骨な行動、つまり明らかに選挙民を操作しようとする行為に対しては、強い抵抗感を示す傾向があるといえよう。そこには五〇年代以降、農民の向都現象が急速に進むなかで社会的均衡が決定的に崩れた政治社会において、民衆層は自らの知恵

と力で自活し、各政権のレトリックと欺きといった経験を通じて政治訓練を積んできたわけであり、そのなかで政治勢力への不信感を決定的にしつつも、逆に個人に独裁的権限を与えるには抵抗があるという、ある種の政治的成熟度やバランス感覚、民主主義への指向を身につけてきたという点を読みとることができるであろう。