

ガイアナの二大政党制の変化と 2015年総選挙

松本 八重子

はじめに

2015年5月、ガイアナでは23年ぶりに政権交代が実現し、「人民進歩党／シビック (People's Progressive Party/Civic (PPP/C))」から「国民統一のためのパートナーシップおよび変化のための同盟 (A Partnership for National Unity +Alliance for Change Coalition: APNU+AFC)」へ政権が引き継がれた。南米で唯一、イギリスから1966年に独立したガイアナの人口は約80万人、国土面積は約21万4970平方キロ、一人当たりGNI(国民総所得)は3970米ドルであり、今後の発展が期待される国である。独立後の歴史は短い、ガイアナは他の英連邦カリブ諸国とは異なり、激しい政治制度や政治体制の変化をたどってきた。

バーナム (Forbes Burnham) 政権期には選挙不正が横行し、その後もインド系とアフリカ系との政治対立が続くなど、民主主義が順調に発展しなかった。政治的不安定の要因として、ガイアナの二大政党制において、マルクス主義を支持するインド系政党と、英米をはじめとした西側陣営の支持を得た、第三世界型発展をめざすアフリカ系政党が対立する構造が冷戦期に存在していた点に注目する必要がある。しかし、冷戦終焉後の新経済自由主義の時代を経て、2015年の政権交代では二大政党制が再編され、この不安定な政治構造自体も大きく変化しつつあるといえよう。

以下、本稿の目的は、ガイアナの二大政党制

の歴史的展開を整理したうえで、2015年の政権交代を現状分析的視点から解説することである。ガイアナ政治に関する邦文文献は、バーナム政権期に関するものを除くと非常に少ないので、まずこの50年間で同国はどのような政治制度や政治体制の変化をたどり、現在の政治制度はどのようなになっているのか、その概略を紹介することから始めたい。

ガイアナは独立当時、ウェストミンスター・システムと呼ばれる英国型の議院内閣制度を採用したが、1970年、立憲君主制から共和制へ移行し、その後バーナム政権は権威主義体制へ傾斜していった。1980年の新憲法により、首相職は残したまま、行政型大統領制度 (executive presidency) へ移行した。1985年のバーナム大統領の死後は、民主化のための制度改革が進められてきた。このような大幅な政治制度の変革を経たにもかかわらず、独立以降、政党政治の基本的展開は二大政党制モデルに近いというのがガイアナ政治の特色の一つとなっている。さらに、インド系人口がアフリカ系人口より若干多いという二大エスニック・グループ構造が、二大政党政治に微妙な影響を与えてきた。しかも、1964年から1992年まで28年間、アフリカ系政権である人民国家会議 (People's National Congress: PNC) 政権が続き、その後2015年まで23年間、インド系の「人民進歩党／シビック」政権が続くという、両政権の異

常な長期化という独特の展開があった。しかし、2015年ようやく政権交代が実現し、今後の民主主義の展開が注目されている。

つぎに、ガイアナの現行政治制度について簡単に触れておきたい。大統領は国家元首であり、行政の最高権威者としての役割も果たしており、かつ、軍の最高指揮官でもある。共和制であるが、トリニダード・トバゴにおけるような、大統領が立憲君主制時代の総督の役割を引き継いだ共和制とは異なっている。大統領は、総選挙において最大得票数を獲得した政党の大統領候補が選出され、任期は5年、二期まで続けて再選可能である。有権者は総選挙で政党に対して投票するが、各政党の大統領・首相候補は有権者に公表されている。このように、ガイアナの大統領の選出方法は、有権者が大統領を間接・直接選挙で選出する米国やラテンアメリカの方法とは異なっており、イギリスの議院内閣制度における首相の選出方法にむしろ近い。また、大統領と首相が国家行政に携わるという点では、半大統領制に近いともいえる。ガイアナの制度では、大統領と首相は常に国会の第一党に属しており、米国における分割政府や日本のねじれ国会に近い状況には比較的なりにくい制度であるが、近年、分割政府に近い状況を経験した。議会は一院制であり、議員はすべて通常5年ごとに実施される総選挙により、比例代表制に基づき選出されている。65名の国会議員のうち、25名のみが10選挙区より選出され、10選挙区の候補者のみが有権者に公表される仕組みとなっている。残り40名は全国区から選出される議員である。

ここで、本論の構成を示しておくことにしたい。第Ⅰ節では、独立以前から1992年に独立後初めての民主主義的選挙により政権交代が実現するまでの時期を扱い、ガイアナの二大政党政治がどのように形成され、分裂・統合などを経て変化してきた

のかを要約していく。第Ⅱ節では、1990年代以降の民主化過程において、エスニックな政治対立がどのように抑制されたのかを、1998年のカリブ共同体 (CARICOM) 調停によるハードマンストン合意 (Herdmanston Accord) などに着目しながら検討する。さらに、人民進歩党系政権期における二大政党政治の展開や、与野党間の主たる争点となるアマイラ滝水力発電所プロジェクト (Amaila Falls Hydropower Project) に関して検討を加える。第Ⅲ節では、2015年の政権交代を扱い、ガイアナの政党政治がエスニックな亀裂に基づく二大政党政治から、複数のエスニック・グループを支持基盤とする多人種的 (multi-racial) な二大政党政治へと変容しつつある現状を考察していく。

I ガイアナ主要政党の連携と分裂

1 脱植民地化期における二大政党制の形成

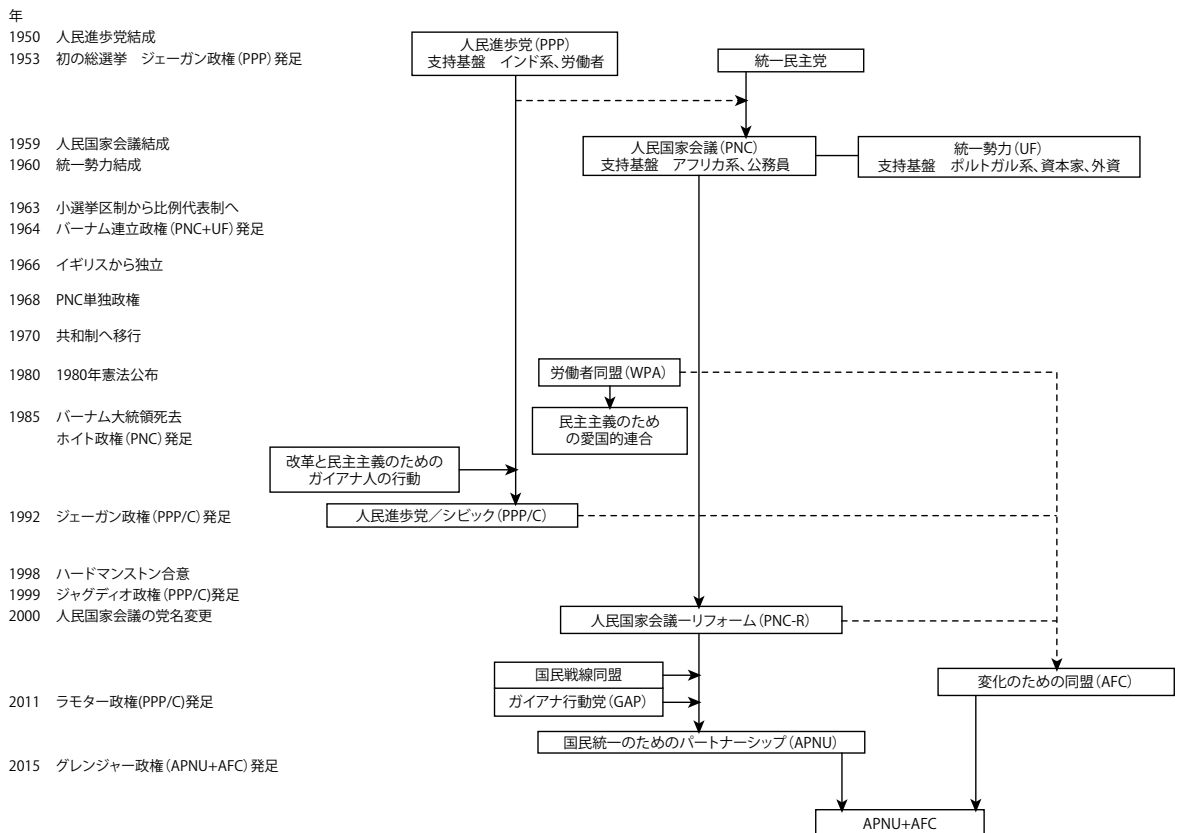
ガイアナがイギリス領ギアナとなったのは1831年で、英連邦カリブ諸国のなかでは議会制度や内閣制度の導入は遅い方であった。労働組合への参加を中心に、人々の政治参加が活発に

なり、1950年に人民進歩党(People's Progressive Party: PPP)が結成された。このとき、人民進歩党はインド系政党というより、むしろ労働者階級を支持基盤とする多人種的政党としての性格が強かったといえよう。チェディ・ジェーガン(Cheddi Jagan)が党首となり、その妻ジャネット・ジェーガン(Janet Jagan)が幹事長(Secretary)を務め、フォーブズ・バーナムが委員長(Chairman)を務めていた。独立後、二大政党制の党首同士としてジェーガンとバーナムは長年対峙したが、若手政

治家時代、ともに人民進歩党の中心メンバーとして活動していたわけである。インド系のジェーガンは米国のノースウェスタン大学で歯科医の学位を取得しており、ソ連型のマルクス・レーニン主義を支持していた。他方、バーナムはアフリカ系であり、ロンドン大学で法学の学位をとり、イギリス労働党とも密接な関係にあるフェビアン協会の影響を受けていた。

1953年のガイアナ初の総選挙では、人民進歩党が勝利し、ジェーガンが初代首相となった。し

図1 ガイアナの政党系譜の概略図



(出所) 筆者作成。

(注) 実線は政党の改組・再編などを示し、点線は一部の議員が政党を離脱し、政党結成などに参加したことを示す。また、政党略語は、表1の政党のみに付してある。

かし、外資にとり脅威となる急進的政策をめざしたため、イギリスは憲法停止の措置をとり民主主義は一時後退した。しかし1957年、1961年の総選挙においても、人民進歩党は勝利し続けた。このような状況において、1959年、バーナムの派閥は人民進歩党を離脱し統一民主党(United Democratic Party)とともに人民国家会議を結成するに至っている(図1)。この時、なぜ二人はたもとをわかったのであろうか。当時、世界は冷戦の最中にあり、イギリスも米国も、ジェーガン政権が独立を果たしソ連圏に組み込まれることを懸念していたことが、大きく影響していたといえよう。バーナムはガイアナの早期独立を望んでおり、ソ連との関係に固執するジェーガンとの決別を選択したのである。

1950年代末よりバーナムは、選挙制度を小選挙区制から比例代表制へ変更すれば、人民国家会議が勝利する可能性はあると考えるようになっており、ポルトガル系資本家のダギアール(Petr D'Aguiar)との連携に関して交渉を重ねるようになっていた(Spinner [1984: 75-78])。1960年にはダギアールも統一勢力(United Force: UF)を立党し、統一勢力はポルトガル系や国内資本家層、外資、西欧諸国の利害を代表する政党となった。1962年よりゼネストが継続的に発生するようになり、1963年のゼネストでは人種対立から約300名の犠牲者が出るに至った。人民進歩党政権は政権の安定をイギリスの軍勢力に依存するようになり、1963年10月には比例代表制の導入に同意している(Hintzen[1989: 53-54])。

1964年の総選挙では、人民国家会議と統一勢力が過半数の票を獲得し、連立政権が成立した。この時期、人民進歩党はインド系、労働者層を支持基盤とし、人民国家会議はアフリカ系、公務員などの中間層を支持基盤とする政党としての特徴を

明確にしていた。また、中間層と資本家層が支持する連立政権の発足により、イギリス政府との独立に関する交渉は順調に進み、1966年にはガイアナは独立を果たした。しかし、1968年に入ると連立政権内で人民国家会議と統一勢力が対立するようになり、人民国家会議が1968年末の総選挙で単独過半数を獲得する以前に、連立政権は解消されている。これ以降2001年の総選挙まで、この三党は継続して国会議席を維持した。1964年の総選挙以降の、国会における第3党までの議席数をまとめると、表1のようになる。人民国家会議と人民進歩党の二大政党による議席占有率が常に85%以上であり、1992年に「人民進歩党／シビック」政権が誕生するまで、人民国家会議が過半数の議席を占め続けた。このように、二大政党を中心とした政権の継続がガイアナ政治の長年の特徴となっていると指摘できる。

2 バーナム長期政権期における与野党間関係

1968年から1992年までは、人民国家会議単独長期政権が続いた。人民国家会議は基本的にはアフリカ系を支持基盤としているが、アフリカ系は人口の約4割に過ぎず、アフリカ系の票のみでは長期政権を維持することは不可能であったといえよう。なぜ、総選挙において人民国家会議はこれほど高い支持率を維持できたのか。与党の選挙不正やインド系の政治活動に対する妨害があったほかに、パトロネージュ(恩顧主義)などにより、一部のインド系有権者の票が人民国家会議に取り込まれていたと考えられている(Hintzen [1989: 122-123])。このような非民主主義的レジームが存続可能であったのは、冷戦構造において米国・イギリスがバーナムをジェーガンより危険が少なくと評価しており、他方バーナムも、協同社会主義という第三世界型開発主義を志向し、米ソ

表 1 ガイアナの二大政党による国会議席占有率 (1964 ~ 2015 年)

総選挙 実施年	PPP 系政党名 議席占有率	PNC 系政党名 議席占有率	第 3 党 議席占有率	総議席数	二大政党の 議席占有率
	PPP	PNC	UF		
1964	24	22	7	53 議席	46 議席
	45%	42%	13%		87%
1968	19	30	4	53 議席	49 議席
	36%	57%	8%		93%
1973	14	37	2	53 議席	51 議席
	26%	70%	4%		96%
1980	10	41	2	53 議席	51 議席
	19%	77%	4%		96%
1985	8	42	2	53 議席	50 議席
	15%	79%	4%		94%
	PPP/C	PNC	UF ^(注 3)		
1992	28	23	1	53 議席	51 議席
	53%	43%	2%		96%
1997	29	22	1	53 議席	51 議席
	55%	42%	2%		97%
	PPP/C	PNC	GAP-WPA ^(注 1)		
2001	34	27	2	65 議席	61 議席
	52%	42%	3%		94%
	PPP/C	PNC-R	AFC		
2006	36	22	5	65 議席	58 議席
	55%	34%	8%		89%
	PPP/C	APNU	AFC		
2011	32	26	7	65 議席	58 議席
	49%	40%	11%		89%
	PPP/C	APNU+AFC			
2015	32	33	0	65 議席	65 議席
	49%	51%	0%		100%

(出所) 1964 年から 2001 年までの選挙については Trefs [2005: 368] より, 2006 年については Commonwealth Secretariat [2011: 5] より, 2011 年, 2015 年の選挙については *Stabroek News* [December 2, 2011; May 16, 2015] よりそれぞれ筆者作成。

(注 1) 2001 年の選挙では GAP と WPA が連合した。

(注 2) 議席占有率は小数点以下をすべて四捨五入した。

(注 3) 1992 年には WPA が, 1997 年にはガイアナのための同盟がそれぞれ 1 議席を得ている。



ジェーガン大統領夫妻の資料を公開しているチェディ・ジェーガン・リサーチ・センター（筆者撮影）

双方から距離を置く第三世界外交を展開したためであろう。また、英連邦カリブ地域における国際関係では、バーナム首相はトリニダード・トバゴのエリック・ウィリアムズ首相とともにカリブ共同体で主導的役割を果たし、カリブ共同体事務局はガイアナのジョージタウンに設置されている。独立前、ジェーガン政権が西インド諸島連邦に参加しなかったのとは対照的であり、近隣諸国との協力関係はバーナム政権の強みでもあった⁽¹⁾。

人民国家会議は、ボーキサイトや砂糖などの主要産業の国営化により得た利益を支持者に分配し、同時に党や労働組合の活動を通じて有権者を政治動員していくという戦略をとっていた。しかし、1970年代後半に石油危機などのあおりを受け経済戦略が行き詰まると、今度は、政府が直接労働組合からの反発を受けるという窮地に立つことになったのである。反対勢力のなかに

は、アフリカ系社会主義政党やウォルター・ロドニーなどの著名なマルクス系社会主義者の姿もあり、ロドニーの暗殺という事態を迎えた(Thomas [1984: 98-99])。

政府主導の開発政策は、対外的自立性を高めるうえで有効な方法であるが、経済危機において、国営企業の場合、労働組合の不満が直接政府に向けられるという問題がある。民間企業の場合のように、企業と労組の対立に政府がセーフティネット的役割を提供するという図式は成り立たない。1970年代、資源ナショナリズムの時代に、トリニダード・トバゴのウィリアムズ政権も、ジャマイカのマイケル・マンレイ政権も、程度の差こそあれ同様の苦しい事態を経験している。ウィリアムズ政権の場合は、石油価格の高騰の恩恵を受け事態は解決された。ジャマイカの場合には総選挙により政権交代が実現し、ボー



植物園近くに眠るバーナム大統領の墓（筆者撮影）

キサイト産業のOPECを形成するという理想を離れ、新自由主義的経済発展戦略に方向転換した。ガイアナの場合には、1980年憲法によりバーナムの権限を強化し、IMFなどの国際金融機関と交渉し、金融問題解決の道を探るという方法が模索された。

他方、ジェーガンを中心とする人民進歩党は政権交代のため、どのような動きを展開したのであろうか。1968年に総選挙に敗れた後、人民進歩党はマルクス・レーニン主義政党であることをむしろ明確にするようになっていた。人民進歩党は革命ではなく民主主義的選挙による政権交代を模索し続けた。1975年には、人民進歩党は議会をボイコットするという戦略を改め、人民国家会議の協同社会主義を支持する立場を示すようになる。この頃、石油危機などの影響も受けガイアナ

の経済状況が悪化すると、1977年、人民進歩党は人民国家会議に対して国民愛国戦線政府 (National Patriotic Front Government) という与野党間の大連立構想を提案している⁽²⁾。人民国家会議側はこの提案を拒否し、逆に1980年の憲法により国家権力をバーナムに集約させるという方法で経済状況の悪化を乗り切ろうとした。

1980年の新憲法⁽³⁾では、ガイアナは行政型大統領制 (executive presidency) へ移行した。同年の総選挙でバーナムは大統領となり、首相が大統領を支えて二人三脚で国政に当たる方式がとられるようになった。この時期にはアフリカ系のP・リード (Ptolemy Reid) が首相を務め、人民国家会議体制は依然アフリカ系優位の印象が強かった。1981年、バーナム政権は世界銀行の構造調整ローンを受け入れ、翌年には国営のボーキサイ

ト企業に外国人専門家を登用するなど、当時ラテンアメリカ・カリブ経済を支配していた新経済自由主義の潮流を受容することになったのである (Bissessar and Guerre [2013: 138-139])。

1985年8月、バーナム大統領は病で亡くなり、同年12月、総選挙の結果、デズモンド・ホイット (Desmond Hoyte) 人民国家会議政権が発足し、経済政策面では民営化が本格化した。この選挙でも選挙不正が行われ、野党は公正な選挙の実現に向けて「民主主義のための愛国的連合 (the Patriotic Coalition for Democracy)」を発足させた。この連合には、人民進歩党、労働者同盟 (Working People's Alliance: WPA) などが参加し、自由で公正な選挙の実施をめざし、国際社会に民主化のための支援を求めたのである。さらに1990年、人民進歩党は市場経済を支持し、民間部門が経済発展で主たる役割を担うべきであると宣言し、ついにイデオロギー的立場の修正を行った。

またこの時期、ソ連自体もゴルバチョフ大統領の時代に入っており、世界が民主化に向けて動き始めていた。ペレストロイカのソ連に留学していたのが人民進歩党のバハラド・ジャグディオ (Bharrat Jagdeo) であり、後述するように、ジャグディオは1999年から2011年まで大統領を務めることになる。

II 人民進歩党系政権の復活と政権長期化

1 1992年、1997年の総選挙と

ハードマンストーン合意

1992年の総選挙では、人民国家会議から「人民進歩党／シビック」への政権交代が28年ぶりに実現し、海外からの選挙視察団により、1964年以来初めて公正な選挙が実施されたと評価された (Commonwealth Secretariat [2011: 4])。しかし、

前述の「民主主義のための愛国的連合」自体は、大統領候補者、首相候補者などの最終的合意を形成することができず、「民主主義のための愛国的連合」として総選挙を戦うことはなかった⁽⁴⁾。人民進歩党のジェーガンが大統領候補、労働者同盟のクライブ・トーマス (Clive Thomas)⁽⁵⁾を首相候補とするという案も浮上したが、エスニックなバランスはとれるものの、左派に偏りすぎているということで最終合意に達しなかった。

結局「改革と民主主義のためのガイアナ人の行動 (Guyanese Action for Reform and Democracy: GUARD)」に所属していたアフリカ系のサミュエル・ハインズ (Samuel Hinds) が、ジェーガンが大統領候補、ハインズが首相候補となることに合意したので、人民進歩党は「人民進歩党／シビック」として1992年の総選挙に臨むことになったのである。人民進歩党は党内にシビックという部門を設け、人民進歩党生え抜きの政治家だけでなく、草の根民主主義的政治活動から選挙に臨む人々も組織に組み込み、ハインズがその責任者役を務めることになった。その後、ハインズは23年にわたる人民進歩党長期政権において、チェディ・ジェーガン、ジャネット・ジェーガン、ジャグディオ、ラモター (Donald Ramotar) の4代の大統領に首相として指名され続け、インド系「人民進歩党／シビック」政権内におけるアフリカ系の代表としてのシンボリックな役割を担い続けたといえよう。ハインズは、カナダのニューブランズウィック大学を卒業後、政界に入るまで化学工学の技術者をしていた。

1992年の政権交代は、民主化達成の第一歩であったといえるが、その後の民主化過程は決して平坦なものではなかった。「人民進歩党／シビック」リーダーのジェーガンは、イデオロギー上の立場の修正を経て大統領に選出されるが、1997

年3月に心臓発作で急死する。その直後、憲法に従いハインズ首相が短期間大統領職についたが、1997年12月には総選挙があり、人民進歩党はジェーガン大統領の未亡人であるジャネット・ジェーガンを大統領候補に立て、総選挙に臨んだ。選挙結果は「人民進歩党／シビック」勝利とされた。当時、エスニック・アイデンティティーに基づき投票する有権者がほとんどであった状況からみて、これは妥当な結果であったともいえる。ジャネット・ジェーガンは東欧系米国人であり、看護師であったが、ジェーガンの米国留学中に知り合い、若い頃からジェーガンと政治活動をともにしていた。彼女は「人民進歩党／シビック」支持者からはインド系リーダーの後継者として受け入れられていたと考えられるが、人民国家会議は選挙不正があったとして政権の正当性を認めず、アフリカ系対インド系という人種対立が再燃する結果となった。あるいは、初の女性大統領に対する反感も、人種対立の根底にはくすぶっていたのかもしれない。事態は深刻で、単なる暴力沙汰では収まらず、死者も出る暴動へと発展してしまった。ジャネット・ジェーガン政権は安定せず、選挙結果に関してカリブ共同体の調査団が招かれることになった。

1998年1月、カリブ共同体の仲介によりハードマンストーン合意が調印され、民主化のための課題が設定された。その合意内容は、(1) 1997年12月の選挙における各党の得票数の集計過程を3カ月以内に審査し、投票後も含めた選挙プロセスに関してもシステミックな審査を実施すること、(2) 政府は一般大衆のデモ行進に対する禁止を解除するが、当面3カ月はデモを停止とすること、(3) 「人民進歩党／シビック」と人民国家会議は合意された問題を解決するため、両者の対話を積極的に継続すること、(4) 各界から幅広く選出されたメン

バーにより憲法改正委員会を設置し、委員会は18カ月以内に国会にレポートを提出し、さらにその18カ月以内に、改革に基づいた総選挙を実施すること、また憲法改正委員会は、ガイアナの人種間関係を向上させるための方法を考案すること、などであった。その後の審査結果は、投票の集計プロセスには改善すべき点も存在したが、ジャネット・ジェーガンの勝利という最終結果には変わりはないというものであった(Commonwealth Secretariat [2011: 4])。

ジャネット・ジェーガン大統領は、次期大統領にジャグディオを指名し、健康上の理由により政権途中で辞任するという決断を下した。憲法に沿って大統領の交代を実施するため、ハインズも首相職を辞任し、その後ジャグディオが一旦形式的に首相となり、さらに大統領となるというステップを踏んだ。

2 ジャグディオ政権と野党人民国家会議の再編

ジャグディオ大統領の任期中、ガイアナ経済は順調に発展し、累積債務額も縮小されていった。もともとジャグディオは財務大臣などを務め経済問題に精通しており、さらに環境問題にも詳しく、持続的発展と環境保全とを結びつけながら経済成長を促すという戦略をとり、ノルウェーとも経済協力を結んだ。2006年には世界経済フォーラムにより最も影響力のある若手政治家の一人に選ばれ、南米諸国連合(UNASUR)ではホストを務め、国際機関などにおいて活躍の場を広げていった。

政治面では、2000年から2001年にかけては、選挙制度改革や選挙委員会(Guyana Elections Commission: GECOM)の恒久化など、民主化のための改革も実施した。さらに、憲法160A条(1)が制定され、いかなる個人や組織、政党も人種や

エスニック・グループ間の亀裂を深める行動をとってはならないと規定された。また、マイノリティーとしての女性の地位を向上させるため、国会議員の候補者リストに記載される候補者の三分の一以上が女性でなくてはならないと定められた。女性議員数の枠そのものが保障されたわけではなかったが、ラモター政権期には女性国会議員数は全体の約30%、現在では約35%となっている。このような改革の気運のなか、2000年に野党人民国家会議は党名を「人民国家会議—リフォーム」と改めている。

ジャグディオ大統領は2011年で任期を終え、今度はラモター大統領とハインズ首相のコンビで政権が発足した。ラモターはガイアナ大学の出身で、党のリーダー（General Secretary）を長年務め、ジャグディオ政権においてもアドバイザーとしての役割を担っていた。2011年の総選挙では、「人民国家会議—リフォーム」はガイアナ行動党（Guyana Action Party: GAP）、国民戦線同盟（National Front Alliance）、労働者同盟と連合し、「国民統一のためのパートナーシップ（A Partnership for National Unity: APNU）」を結成し、政権交代をめざし選挙に臨んだ。結果は、「人民進歩党／シビック」は32議席（49%）、「国民統一のためのパートナーシップ」は26議席（40%）となり、政権交代は起こらなかった。

しかし、注目すべき変化の兆しもみられた。多人種主義、二大政党から中立な政党として「変化のための同盟（Alliance for Change, AFC）」が2006年に国会で初めて5議席を獲得し、2011年の選挙では7議席を得て第三党となっていた。「変化のための同盟」は、人民国家会議出身のラファエル・トロットマン（Raphael G. C. Trotman）、「人民進歩党／シビック」出身のケムラ・ラムジャッタン（Kemraj Ramjattan）と2011年に亡くなった労働者

同盟出身のシェイラ・ホルダー（Sheila Holder）により2006年に結成された。2011年の総選挙では第一党である「人民進歩党／シビック」が過半数を獲得できなかったものの、「人民進歩党／シビック」も「国民統一のためのパートナーシップ」も「変化のための同盟」との連立政権を発足させるには至らなかった。もし、この時点で「変化のための同盟」が「人民進歩党／シビック」か、あるいは「国民統一のためのパートナーシップ」と連立していたとしたら、「変化のための同盟」のめざす多人種政党としての立場は大幅に失われ、ガイアナ政治は再びエスニックな亀裂に基づく二大政党制に埋没していた可能性もあったであろう。ところが2015年の総選挙では、「変化のための同盟」は「国民統一のためのパートナーシップ」と連合することになり、しかも「国民統一のためのパートナーシップ」自体も人種的に中立な政党をめざすことになったのである。

3 アマイラ滝水力発電所プロジェクト

「人民進歩党／シビック」政権の開発戦略上最重要課題の一つに位置づけられていたのが、アマイラ滝水力発電所プロジェクト⁽⁶⁾であった。ガイアナにおける電力料金は高く、エネルギー輸入を削減するためにも、水力発電所の建設は不可欠とされていた。すでに1997年から2001年にかけての調査で、首都ジョージタウンなどへの電力供給基地として、アマイラ滝が最適であるとの報告は出ていた（Grüning & Shuford [2012: 28]）。2009年には、大手投資顧問会社のブラックストーンが出資しているサイズ・グローバル（Sithe Global）が開発を手掛けることが決まり、建設工事は中国鉄道第1グループ（China Railway First Group）が請け負い、資金は中国開発銀行、米州開発銀行とガイアナ政府が出すこ

とが決定した。2012年時点の見積もりでは、総額8億4030万米ドルのうち、中国開発銀行が4億1320万米ドル、米州開発銀行が1億7500万米ドルを資金援助することになっており、中国がプロジェクト費用総額の約半分を出すことになっていたのが注目される。また、ガイアナ政府は1億米ドル、サイス・グローバル・グループが1億5210万米ドル資金調達することになっていた(Grüning & Shuford [2012: 30])。このアマイラ発電所の資金調達問題と密接に関係するようになるのが、ジャグディオ元大統領が2009年にノルウェー政府と結んだ、環境をめぐる資金協力協定であった。

ガイアナは国連気候変動枠組条約に1992年に調印、2004年に批准し、国際環境レジームとの関係を強めていった。ジャグディオ政権が選択したのは「レッドプラス(REDD+)」と呼ばれるアプローチであり、途上国が開発による森林減少・劣化を抑制し、森林保全と炭素蓄積量を向上させることにより発生する地球環境に対する貢献に対して、先進国が具体的な経済支援というかたちで報いるという方法である。REDDの一部は、さらに先住民族の権利や生活環境の保障、生物多様性などの問題も視野に入れた、よりトータルな環境政策をめざすようになり、REDD+と呼ばれるようになった。2010年にはガイアナREDD+投資基金(GRIF)が設立され、世銀が受託者となり、2015年まで2億5000万米ドルを上限として供与されることになった。上記ガイアナ政府によるアマイラ滝水力発電所資金調達には、GRIFから得られる資金を利用するというのがガイアナ政府の計画であった(*Stabroek News*, August 12, 2013)。

しかしながら、2012年4月、国会において野党は政府の2012年度予算から低炭素プロジェクトを削除するよう求め、予算の一部を承認しないと

いう事態に至った。そのなかには、アマイラ滝プロジェクトや先住民の土地所有権プロジェクト、先住民開発基金などが含まれていた。GRIFの資金はREDD+が課す諸条件が満たされるとの審査が通ってはじめて拠出可能となるため、こうした条件付き資金であることを前提としたうえで、政府は予算を組むべきであるというのが野党側から出された主張であった(*Stabroek News*, April 29, 2012)。さらに翌年の国会予算審議においても、「変化のための同盟」も「国民統一のためのパートナーシップ」も反対の立場を崩さず、2013年7月には、サイス・グローバルとブラックストーンが招かれ、野党との会合が重ねられた。2013年8月7日、政府の債務上限を引き下げるという修正を経て、「変化のための同盟」が反対から賛成に回り、予算は国会を通過した(*Stabroek News*, August 9, 2013)。しかし、サイス・グローバルとブラックストーンは、全野党の賛同が得られない場合にはプロジェクトを降りるとの方針にしたがい、8月11日にプロジェクトを降りている。

その後、後任ディベロッパーが選定されぬまま、米州開発銀行やノルウェー政府は資金援助を継続する姿勢を維持した。森林破壊に関する審査基準を満たすことができず、ノルウェーからの援助額が削られることも数度あった。政局は安定せず、2014年11月、「変化のための同盟」が不信任案を提出する動きをみせると、ラモター大統領は国会の停会を宣言し、最長6カ月までの議会停会中に政局を進展させることが可能となった(*Stabroek News*, November 10, 2014)。したがって政権継続をめざすためには、2015年5月までに総選挙を実施する必要があるが、2015年2月24日、ラモター大統領は国会を解散し、5月11日に総選挙を迎えることになったのである。

Ⅲ 2015年の総選挙

1 候補者の顔ぶれ

2015年の総選挙では、二大政党の両者とも大統領候補、首相候補を異なるエスニック・グループから選出する結果となった。選挙戦に臨むにあたり、過半数をめざし支持基盤を拡大するためには、多人種の政党として臨む方が基本的には有利であるとも言える。「人民進歩党／シビック」はラモター大統領が再選をめざすことになり、首相候補には現職のハインズ首相ではなく、外務省官僚でカリブ共同体大使も務めたエリスザベス・ハーパー (Elisabeth Harper) が選出された。ハーパー候補は政治家としての経験はなかったが、アフリカ系女性候補の起用は、女性の社会進出を支援する国際社会の規範にも沿うものであったといえよう。

他方、選挙で勝利した「国民統一のためのパートナーシップおよび変化のための同盟」(以下、APNU+AFCと表記)⁽⁷⁾は、APNU党首として活躍していたデイビッド・グレンジャー (David Granger) を大統領候補とし、インド系のモーゼス・ナガムト (Moses Nagamootoo) を首相候補に選出した。APNU+AFCは連立政権発足を事前に合意し、統一候補者名簿で選挙に臨んでおり、1964年の選挙を別々に戦った人民進歩党と統一勢力の連立政権発足の方法とは異なっていた。ガイアナ防衛軍 (GDF) のホームページによれば⁽⁸⁾、グレンジャー大統領候補は1979年から1990年までガイアナ防衛軍の司令官を務め、1990年から1994年まで人民国家会議、「人民進歩党／シビック」両政権のもと、国家安全保障担当大統領補佐官を務めた。ブラジル、キューバ、ドイツ、ギニア、韓国、ソマリア、ユーゴスラビアへのガイアナ軍派遣も担当し、ガイアナ大学では政治学(修士)、歴史学(学士)、西インド諸島大学では

国際関係(準修士)を専攻した。また、軍事関係の分野で米国に留学した経験もある国際通である。夫人は中国系で、大学の講師を務め、TV番組にゲスト出演したこともある。ナガムト首相候補は、もともと「人民進歩党／シビック」の有力議員で閣僚経験も豊富であり、著名なジャーナリストでもあったが、2011年に「変化のための同盟」に移り、2015年の総選挙では首相候補に選出された。

2 マニフェストにみる争点

選挙戦の争点はどのようなものであったのであろうか。2015年の総選挙では、「人民進歩党／シビック」、APNU+AFCはそれぞれマニフェストを作成し、有権者はインターネットで自由にアクセスできた。これらのマニフェストから、選挙の争点を考察することにした。

APNU+AFCの場合、まず連立政権発足の目標が「国民統一政府 (a government of national unity)」の形成であると規定している (APNU+AFC [2015: 4; 47])。連立政権発足の哲学や目的として、(1) 民主主義をより包括的、強固なものにするよう、国家の運営や意思決定プロセスに市民や団体が参加することができるよう、国民統一的な政府を発足する、(2) より透明で説明能力のあるガバナンスをめざし、すべての人々の利益となるような国家発展をめざす、(3) 癒しと社会統合のためのプログラムを継続的に実施し、法的、政治的、経済的不正に対しては法治主義によって対応していく、(4) すべてのガイアナ人がエスニシティや地域に関係なく、ガイアナ人であることに誇りを持ち、個人、家族を大切に、意義ある社会への貢献ができるようにする、(5) 貧困がなく、すべての市民が生産的生活を営み、安全で、政治・社会・経済・文化的発展の恩恵に浴することができるような国家をめ

ざす、としている (APNU+AFC [2015: 10])。さらに、発展のための基礎となる15項目として、国民統一、経済の転換、個人の安全と犯罪の削減、機会の平等、政治改革、青少年政策、男女平等の実現、内陸地域の開発と先住民の土地に対する権利の保障、在外ガイアナ人との協力によるガイアナの発展促進、貧困・年配者・障害を持つ人々に対する支援、すべての人々が尊厳を持てる社会への転換、教育の向上、公共サービスの改革、マクロ経済の安定、先住民の文化・権利の尊重、を提起している (APNU+AFC [2015: 11-13])。

エスニシティーの問題については、両党とも異なる人種、ジェンダー間の社会的公正の実現をめざし、さらに先住民をも含めた国民統合、調和ある社会の形成を目標としている点では一致している。近年ではアフリカ系とインド系との婚姻が増加し、混血の比率も人口の約17%を占め、先住民人口も1割に近づきつつある。国際環境・人権レジームなどの規範により、先住民の人権保障や、伝統的な生活環境の保障などは国際社会が取り組まねばならない重要課題となっており、ガイアナも例外ではない。しかしながらガイアナの場合、バーナム政権時代の権威主義やアフリカ系優位の体制に関する記憶が残っている人々も多い。人民国家会議の流れをくむ「国民統一のためのパートナーシップ」は、「変化のための同盟」と連合することにより、アフリカ系政党から多人種政党へと自己変革したことを明確に有権者に示すことにより、政党としての再起を図ったといえよう。

また、2015年2月に「変化のための同盟」との連立を定めたカミングスバークの合意では、連合政党内人事や国民統一政府のメンバー選定にあたり、エスニシティーを基準としてはならないと合意されている (APNU+AFC [2015: 48])。エスニシティーの問題は公的発言において非常に配慮を要

するセンシティブな問題であり、ジェンダー問題ではマイノリティーである女性国会議員候補者を増やすためクォータが設定されている現状と比べると、かなり異なった状況にあると考えられる。

経済開発政策も2015年の選挙の重要な争点であったが、「人民進歩党／シビック」は引き続きアマイラ滝水力発電所の完成をめざして環境重視の経済開発を進めることを主張し、さらに石油・天然ガスなど天然資源の開発や道路などのインフラ建設により持続的経済発展をめざすとの見解を示した (PPP/C [2015: 2; 23-24])。一方APNU+AFCは長期的な経済開発計画を作成し、経済構造を転換して多様化することを主張しており、砂糖・コメなどの農業部門の再生と所得向上政策、新たにアルミ精製所を建設することの妥当性の検討、ブラジルとの協力による水力発電の開発、総括的情報通信技術政策の早期実現などがそうした構想には盛り込まれている。このような開発戦略の重点の違いは存在したものの、両党とも教育の向上、治安の改善と保健衛生など福祉政策の拡充に努めることを有権者に訴えているのは共通であった。また、両党とも電気通信・情報通信技術部門の民営化も具体的政策目標に盛り込んでいる。ただ、APNU+AFCは総じて財源、税制問題にまで踏み込んだ議論を展開していたといえよう。

2015年5月11日に総選挙が実施され、公式結果は16日に発表された。APNU+AFCが20万7201票、33議席、「人民進歩党／シビック」が20万2656票、32議席を獲得し、1議席という僅差でAPNU+AFCが勝利した。与党APNU+AFCは国会における過半数の議席をкаろうじて獲得し、しかも、二大政党に属さない議員が一人もないという、典型的ともいえる二大政党制が誕生する結果となった (表1)。「変化のための同盟」からは、ナガムト議員が首相に指名されるほか、12

名の国会議員が選出されることで合意されていた (APNU+AFC [2015: 49])。党設立メンバーのラムジャッタンは第二副大統領に選出され、トロットマンとともに入閣も果たし、「変化のための同盟」色は新政権に組み込まれていると考えられる。

今回の選挙でも米州機構 (OAS)、英連邦、カリブ共同体、カーター・センターなどの選挙監視団が招かれ、カーター元大統領が監視団全体の指導的役割を果たしたが、健康上の理由で選挙後結果を待たず帰国した。これまでにレポートや暫定的報告書が公表されており、公的な場で不適切な言語表現があった問題や選挙資金の上限設定の必要性など、今後改善すべき余地は指摘されているが、選挙は順当に実施され、政権交代も平和裏に実現したというのがおもな内容である (Carter Center [2015]; Commonwealth [2015]; OAS [2015])。また投票率は72.9%と高く、投票所において女性スタッフの活躍が目立ったことも指摘されている。

むすび

ガイアナ政治において、2015年の総選挙はどのような意味を持っていたのか、最後にまとめておきたい。まず第一に、公正な選挙が実施され、23年ぶりに政権交代が実現したことは、民主主義が有効に機能していることを示す一つの目安となると判断できる。ガイアナでは、バーナム政権時代には権威主義体制へと傾斜し、同国の民主主義の発展は決して順調なものではなかった。独立以前より、アフリカ系とインド系が政治的に対立し、民主主義を不安定化する一因ともなっていた。今回の政権交代が平和裏に達成されたことにより、民主主義が安定し政治制度が社会に定着してきたとみることができる。政権が長期化すれば腐敗が発生する可能性は高まるといえるが、今回の新政権発足により、政府と公共・民間部門

の諸組織との関係が一新され、今後民主主義の透明性が高まるものと期待できる。

第二に、「国民統一のためのパートナーシップ」と「変化のための同盟」が連合政党として総選挙に臨み、多人種の政党が独立後初めて政権についたことは重要な変化であった。エスニックな亀裂に基づく二大政党政治が弱まり、混血の人々や先住民族などをも含めた新たな国民統合の段階に入ったといえるのかもしれない。こうした変化を反映して政党再編も進み、APNU+AFCと「人民進歩党／シビック」という、それぞれ歴史の長い政党と市民系政党との連合による二大政党制が登場した。アフリカ系とインド系エスニック・グループ間の利害バランスは、両グループの許容範囲内で維持されるよう、今後も争点をあまり明確にしない、穏やかな方法により調整されていくものと考えられる。このような状況は、社会的慣習や人々の意識、あるいは法的制度が変化するまで続くのではないだろうか。

第三に、今回の政権交代により、ガイアナの経済開発戦略が変わる可能性が高まったと指摘できる。「人民進歩党／シビック」政権は、アマイラ滝水力発電所プロジェクトを中心とした、環境・資源開発を中心とする開発戦略を志向していたが、新政権は、民間セクターを中心とする情報通信技術・サービス部門を以前より重視し、多角的な経済発展をめざすという目標をかけた選挙戦に臨んだ。その後、ガイアナ沖油田の埋蔵量がかなりの量にのぼるとエクソンモービルが発表し、ガイアナ＝ベネズエラ間の国境問題が再燃するという事態にも至った。しかし、将来の石油生産に対するガイアナ国民の期待は根強い。今後予想されるガイアナの開発戦略の変化に対し、国際機関や企業、関係諸国政府はどう対応していくのか、注目していく必要がある。

注

- (1) カリブ共同体や西インド諸島連邦については、松本 [2008: 173-192], 松本 [2012: 69-71; 74-77] など。
- (2) “History of the People’s Progressive Party” (<http://www.ppp-civic.org>)。2015年3月17日。
- (3) 1980年憲法については、Ramkarran [2004: 590-594]。
- (4) 注2参照。
- (5) ガイアナ大学教授で、開発経済学者でもあり、APNU + AFC新政権の経済問題担当大統領顧問に任命された。
- (6) 詳しくは、サイス・グローバルの同プロジェクトに関するウェブサイトを参照 (<http://www.amaiahdropower.com>)。2015年8月19日。
- (7) 2015年2月、連立が決定した時期に世論調査 (620名へのインタビュー) が実施され、APNU + AFCを支持すると答えた人は38%であった (*Guyana Times*, March 1, 2015)。
- (8) “David Granger” (<http://www.gdf.mil.gy>)。2015年8月13日。

参考文献

<日本語文献>

- 松本八重子 [2008]「英連邦カリブ諸国の地域主義」(小池康弘編『現代中米・カリブを読む』(異文化理解講座8) 山川出版社 173-192ページ)。
- [2012]「中米・カリブの地域主義」(菊池努・畑恵子編『ラテンアメリカ・オセアニア』(世界政治叢書6) ミネルヴァ書房 67-89ページ)。

<外国語文献>

- A Partnership for National Unity + Alliance for Change Coalition (APNU+AFC) [2015] “Manifesto,” (<http://www.unitedguyana.org>) 2015年5月12日。
- Bissessar, Ann Marie and John Gaffar La Guerre [2013] *Trinidad and Tobago and Guyana: Race and Politics in Two Plural Societies*, Lanham: Lexington Books.
- Caribbean Community Mission to Guyana [1998] “Herdmanston Accord,” (<http://www.caricom.org>) 2015年1月23日。
- Carter Center [2007] “Final Report to the Guyana Elections Commission on the 2006 General and

Regional Elections.”

- [2015] “Election Observation Mission, Guyana General and Regional Elections of May 11, 2015: Preliminary Statement.”
- Commonwealth Secretariat [2011] “Guyana National and Regional Elections (Report of the Commonwealth Observer Group).”
- [2015] “Guyana Elections 2015: Interim Statement by Commonwealth Observer Group,” (<http://thecommonwealth.org>) 2015年8月14日。
- Grüning, Christine and Laura Susanne Shuford [2012] “Case Study: Guyana REDD-Plus Investment Fund (GRIF),” Frankfurt School -UNEP Collaborating Center for Climate and Sustainable Energy Finance (<http://fs-unep-centre.org>) 2015年7月24日。
- Hintzen, Percy C. [1989] *The Costs of Regime Survival*, Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Organization of American States [2001] “Report on the Electoral Observation Mission to Guyana 2001.”
- [2015] “Report to the Permanent Council: Electoral Observation Mission, General and Regional Elections in the Cooperative Republic of Guyana May11, 2015.”
- Ramkarran, Honourable Hari N. [2004] “Constitutional Reform: Seeking A Democratic Path: Constitutional Reform in Guyana,” *Georgia Journal of International & Comparative Law*, Vol.32, pp.585-611.
- PPP/C[2015] “Our Vision Guyana Version 2.0: PPP/C 2015 Manifesto,” (<http://votepppc.org>) 2015年5月12日。
- Spinner, Thomas J. Jr. [1984] *A Political and Social History of Guyana, 1945-1983*, Boulder: Westview Press.
- Thomas, Clive Y. [1984] “Guyana: the Rise and Fall of ‘Co-operative Socialism,’” in A. Payne and Paul Sutton eds., *Dependency Under Challenge*, Manchester: Manchester Univ. Press, pp.77-104.
- Trefs, Matthias [2005] “Guyana,” in Dieter Nohlen ed., *Elections in the Americas: A Data Handbook*, (Vol.1 North America, Central America, and the Caribbean), Oxford: Oxford Univ. Press, pp.353-372.

(まつもと・やえこ／亜細亜大学非常勤講師)