

パラグアイにおけるルゴ大統領に対する弾劾裁判と 国際社会の反応

磯田 沙織

はじめに

ラテンアメリカ諸国では、1980年前後の民主化以降、軍事政権が返り咲く事例はみられないものの、弾劾裁判という法的な枠組みを通じた大統領の罷免、あるいは、街頭における抗議活動等の法的ではない行為を通じた大統領の追放により、民主的な選挙によって選出された大統領が、任期を全うできない事例がいくつか観察されてきた。本稿で取り上げるパラグアイにおいても、1989年に35年継続したストロエスネル（Alfredo Stroessner）独裁政権が崩壊した後、クバス（Raúl Cubas）が弾劾裁判の最中に辞任を表明している⁽¹⁾。そして、今回、61年振りの政権政党の交代⁽²⁾によって大統領に就任したルゴ（Fernando Lugo）が、任期を1年2ヵ月残し、弾劾裁判によって罷免されることとなった。

ルゴが罷免される契機となったのは、6月15日、カニンデジュ県クルグアトゥ市において、土地なし農民⁽³⁾と警察特殊部隊との衝突により17名が死亡した事件であった。この衝突以降、伝統的な政党の議員等がルゴに対する弾劾裁判の実施を決定し、22日、弾劾裁判においてルゴが罷免されたことから、副大統領のフランコ（Federico Franco）が大統領に昇格した。他方、南米の周辺諸国は、ルゴに対する弾劾裁判の手続きが民主的ではなかったとして、28～29日に開催されたメルコスール首脳会合と、29日に開催された南米

諸国連合（Unasur）臨時首脳会合において、両関連会合へのパラグアイの参加権を一時的に停止した。その後、米州機構（OAS）においても、パラグアイに対する制裁に関して議論されたが、8月22日の常設理事会において、制裁決議は採択されなかった。本稿では、衝突事件、弾劾裁判、国際社会からの反応に関して言及することで、ルゴが弾劾された経緯とその後のパラグアイの情勢について明らかにする⁽⁴⁾。



演説するフランコ大統領（AP/アフロ）

I

弾劾裁判の契機となった衝突事件と各政党の反応

1 土地なし農民と警察との衝突事件

衝突事件は、2013年4月21日に実施予定の総選挙まで、残り約10ヵ月となった6月15日に発生した。同日、カニンデジュ県クルグアトゥ市において、コロラド党（Partido Colorado, 正式名称は「国民共和協会」Asociación Nacional Republicana）の元上院議員であつたリケルメ（Blas N. Riquelme）の所有する私有地に不法侵入していた土地なし農民と、彼らの立ち退きを試みた警察特殊部隊との間で衝突が起こり、土地なし農民11名と警察官6名が死亡し、土地なし農民4名と警察官13名が病院へ搬送されたのである。

パラグアイでは、1954年から1989年まで続いたストロエスネル独裁政権下において、政治家や有力者による土地の買収が進んだことから、独裁政権崩壊後、土地の分配を求めて農民が立ち上がり、大土地所有者の土地を占拠する事件が度々起こっていた（Riquelme [2003]）。また、2008年に誕生したルゴ政権が、農地改革を公約として掲げたことにより、土地なし農民の期待は高まっていたが、上下院議会において過半数の議席を確保できなかったルゴ派⁽⁵⁾は、議会内での合意形成に欠き、公約を実現することが困難であったことから、農地改革は進まなかった。したがって、土地の分配を要求していた土地なし農民の期待は失望に変わり、引き続きパラグアイ各地の大土地所有者の土地を占拠するという実力行使によって、土地の分配を訴えていた。

こうした情勢の中、クルグアトゥ市においても、土地なし農民はリケルメの私有地を含む複数の私有地における占拠と立ち退きを繰り返してきており、今年5月、約150名の土地なし農民がリケル



(出所) http://www.freemap.jp/south_america/sa_paraguay_all.html より筆者作成。

メの私有地を占拠したことから、土地なし農民を立ち退かせようと試みた警察特殊部隊との間で衝突が起こったのである。

2 各政党の反応

6月15日の衝突事件の後、連帯党（Partido País Solidario）党首であり内相のフィリソラ（Carlos Filizzola）と警察庁長官のロハス（Paulino Rojas）が辞意を表明したが、ルゴは、独断でコロラド党のカンディア（Rubén Candia）を新しい内相に、同じくサナブリア（Arnaldo Sanabria）を新しい警察庁長官にそれぞれ任命したことにより、カンディアの所属政党であるコロラド党や、副大統領のフランコの所属政党であるリベラル党（正式名称は「真正急進自由党」Partido Liberal Radical Auténtico）等から批判を受けた。コロラド党の幹部は、党内の同意なしに内相の就任を受諾したカンディアを批判するとともに、ルゴに対

する弾劾裁判を実施すべきであると主張した。また、親ルゴ派であったリベラル党の党首のリャノ（Blas Llano）でさえも、ルゴがカンディアとサナブリアの更迭に応じなければ、ルゴに対する弾劾裁判に賛成するとして、両者の更迭を要求したのである⁽⁶⁾。更に、新しく任命されたサナブリアは、この衝突が起こったクルグアトゥ市を管轄する警察庁第4管区の局長であったことから、衝突事件の責任をサナブリアに問わずに、警察署長に抜擢したルゴの任命責任を問う声もコロラド党を中心に高まっていた。しかし、ルゴは、様々な批判を無視したまま弾劾裁判を回避しようと試みたことから、コロラド党を中心とした伝統的な政治勢力の間で弾劾裁判に向けた協議が動き出した。

II 弾劾裁判とフランコ新政権の誕生

1 弾劾裁判決定までのプロセス

衝突事前の直後から、議会で多数派を形成していたコロラド党は、ルゴに対する弾劾裁判を実施するため、2008年の大統領選挙においてルゴを支持した同盟であるAPC（「変革のための愛国同盟」Alianza Patriótica para el Cambio）を構成していたリベラル党に対して、弾劾裁判に賛成するよう働きかけた。他方、リベラル党以外のAPCは、リベラル党が弾劾裁判に賛成すればルゴの罷免は免れないとして、リベラル党の説得を試みた。しかし、ルゴが内相と警察庁長官を交代させなかったことから、21日、リベラル党は弾劾裁判の実施に賛成した。

35年間継続した独裁政権崩壊後の1992年に定められた憲法では、弾劾裁判に関する規定が第225条に盛り込まれた。この条項では、下院議員の3分の2以上の賛成を得た場合に弾劾裁判が実施され、弾劾裁判で上院議員の3分の2以上の賛

成を得ると、大統領は罷免されると規定している。21日、この条項を基にして、下院議員の76名（定数80名）の賛成をもって、ルゴに対する弾劾裁判の実施が決定された⁽⁷⁾。この直後、ルゴは記者会見を開き、自分から辞任するつもりはないことを明らかにし、支持者に対して、平和的な抗議活動を行うよう促した。しかし、土地なし農民をアスンシオンへ動員しようと試みたルゴの側近達は、資金難により、計画されたほどの農民を動員することができなかったと言われている⁽⁸⁾。

2 弾劾裁判からフランコ新政権誕生までのプロセス

21日、ルゴに対する弾劾裁判が開始された。まず、ルゴを告発する役割を担った下院議員は、以下の5項目にわたる弾劾理由を明らかにし、これらすべてはルゴの統治責任にあると主張した。

- (1) 2009年、ルゴは軍の施設において、公金を使った左派系の政治集会の実施を許可した。
- (2) 2011年、アルト・パラナ県ニャクンダウ市において、ブラジル系移民（brasiguayos）の私有地に土地なし農民が侵入した。
- (3) 同じく、上述したように、クルグアトゥ市において、17名の死者を出した衝突事件が起きた。
- (4) パラグアイ人民軍（EPP）対策等の治安対策に予算をあてたが、効果を挙げられなかった。
- (5) 2011年、パラグアイの主権を侵害する可能性のある、メルコスールのモンテビデオ条約⁽⁹⁾（通称ウシュアイアII）に署名した。

以前から、ルゴとその側近が、左派勢力に肩入れするだけでなく、左派系の支持基盤である土地なし農民を扇動したり、EPPとつながりがあるのではないかという疑惑があり、国内の利益よりも南米の左派政権の利益を優先したとい

う批判があった。下院議会は、そうした疑惑と批判を以上の5点の弾劾理由として改めて明確化し、ルゴの罷免を求めたのである。これに対して、翌22日、大統領法律顧問を務める国民会合党（Partido Encuentro Nacional）のカマチョ（Fernando Camacho）等3名の弁護士は、5項目のいずれの弾劾理由にしても、明確な証拠が提示されていない上に、実施を決定した翌日に結審する裁判は期間が短すぎるとして、弾劾裁判の正統性そのものを疑問視する反対意見を述べた。しかし、もともとリベラル党以外のAPCは上下院にほとんど議席を持っていなかった上、ルゴは、過半数の議席を占めていた中道右派の伝統的な政党である、コロラド党やリベラル党とのコンセンサスを形成できなかった。また、両党とのコンセンサスの形成よりも、自分と個人的つながりの深い人物の意見を重視したこともあって、議会との良好な関係を築けていなかった。従って、弾劾裁判の結果は予想されたとおり、上院議員39名（定数45名）の賛成をもって、ルゴは罷免された⁽¹⁰⁾。その後、ルゴは、弾劾裁判の結果を受け入れ、同日、フランコが議会において宣誓式を行い、副大統領から大統領に昇格した。

ルゴに対する罷免が決定した直後、議会前の広場に集結していた支持者達は、ルゴを罷免した議会に対する抗議活動を行ったが、大きな混乱がないままこの活動は終了した。また、23日、ルゴの側近達は、国営テレビ局に集結してフランコ新政権に対する抗議活動を行った他、地方において、ルゴの支持者による小規模の抗議活動が散発的に発生したものの、いずれの場合も警察隊との衝突には至らなかった。

3 ベネズエラ、エクアドルによる介入疑惑

弾劾裁判は、国内だけでなく、国際社会にも

衝撃を与えた。空軍のクリスト（Miguel Crist）司令官は、22日の弾劾裁判の最中に、大統領府において国軍のメルガレホ（Felipe Melgarejo）司令官、陸海空軍の司令官等が招集され、ルゴの擁護のために国軍を動員するか否かを決定する会議が開かれた上、この会議には、ベネズエラの外相のマドゥロ（Nicolás Maduro）と駐パラグアイ・エクアドル大使のプラド（Julio Prado）が参加していたと証言したのである⁽¹¹⁾。こうした証言に抗議するため、ベネズエラとエクアドルは、駐パラグアイ大使をそれぞれ本国へ召還し、パラグアイも駐ベネズエラと駐エクアドル大使をそれぞれ本国へ召還したことにより、対ベネズエラ、対エクアドル関係が悪化した。しかし、ルゴの罷免は、両国以外の国との対外関係にも影響を及ぼした。

III 国際社会からの反応

1 南米諸国からの批判

ルゴが罷免された直後、アルゼンチン、エクアドル、ベネズエラ等を中心とした南米の左派政権は、弾劾裁判が短期間で結審したことから、ルゴが弁論する十分な時間が与えられなかったとして、コロラド党、リベラル党等の伝統的な政党が議席の多数を占める「議会によるクーデター（golpe parlamentario）」であったと批判した。また、24日、メルコスール議長国のアルゼンチンは、28～29日に実施される予定であったメルコスール首脳会合に、パラグアイからの代表者を受け入れないと発表した。パラグアイの代表者が不在のまま実施された首脳会合において、アルゼンチン、ウルグアイ、ブラジルは、パラグアイのメルコスール関連会合への参加権を一時的に停止すると同時に、ベネズエラのメルコスール正式加盟も承認し

た⁽¹²⁾。29日、メルコスール首脳会合の後に開催された、南米諸国連合（Unasur）の臨時首脳会合においても、パラグアイのUnasur関連会合への参加権が一時的に停止され、南米各国は駐パラグアイ大使を本国へ召還したり、あるいは、情報収集のために帰還させた⁽¹³⁾。このように、南米の周辺国は、弾劾裁判を強く批判した。

パラグアイは、輸出の約51%、輸入の約41%をメルコスール域内に頼っており、メルコスールとの関係は極めて重要である⁽¹⁴⁾。しかし、パラグアイに対する経済制裁は回避され、関連会合への参加権の一時停止に留まった。

2 OASによる調査

ルゴの弾劾裁判を巡っては、OASの臨時会合も開催され、パラグアイに対する制裁案について議論された後、現状を確認するため、OASのインスルサ（José Miguel Insulza）事務局長を団長とする調査団が、7月1日からパラグアイを訪問した。インスルサは、新旧政権関係者から情報収集を行った結果、パラグアイにおいて民主主義の断絶は認められないとの見解を示した。その後、8月22日にOAS常設理事会が開催され、パラグアイに対する制裁案が再び議論されたが、もともとOAS加盟国の中で制裁に賛成していたのは少数派であったため、最終的な結論には至らなかった。

ちなみに、ルゴの罷免を巡るUnasurとOASの対応の違いは、米州関係に関して、OAS加盟国の異なる立場を浮き彫りにしたものであったという分析もなされている（遅野井 [2012]）。

おわりに

ルゴ政権は任期を全うできずに、弾劾裁判という形で終焉を迎えた。弾劾裁判の引き金となった衝突事件以降、ルゴは他の政党との合意形成を試

みず、弾劾裁判の実施を避けることができなかった。また、支持者の動員にも失敗し、結果的に政権を追われることとなった。これに対して、ベネズエラを中心とした左派の南米諸国は、ルゴの罷免を民主主義の断絶であると批判したが、他のOAS加盟国との歩調が乱れ、OASは一枚岩ではないことが露呈している。

中道右派のコロラド党が61年間政権を守り抜いてきたパラグアイにおいて、左派勢力も含む同盟を支持基盤として大統領に当選したルゴが政権を安定させるためには、伝統的な政党との関係が重要なポイントであった。今回の弾劾裁判は、パラグアイの政治分析に留まらず、他国における弾劾裁判の事例分析、その際の政府—議会関係の分析に対しても、示唆を与える事例であると推察される。

〔付記〕 本稿は、著者個人の見解に基づくものであり、外務省並びに在パラグアイ日本国大使館の立場や見解とは一切関係ない。

注

- (1) クバスは、1996年にクーデター未遂を起こした罪で服役中の元將軍のオビエド（Lino Oviedo）を1998年に釈放したことから、副大統領のアルガニャ（Luis Argaña）派から批判され、1999年、弾劾裁判にかけられた。しかし、弾劾裁判の審議中にアルガニャが暗殺され、議会前広場において、この暗殺事件に抗議していた若者7名が射殺された結果、オビエドとクバスに暗殺疑惑がかかったことから、クバスは辞任を表明し、ブラジルへ亡命した。詳細は（Pérez-Liñán [2010]）（Abente-Brun [2011]）参照。
- (2) 2008年の大統領選挙の詳細については、（Abente-Brun [2009]）を参照。
- (3) 厳密に言えば、カルペロス（Carperos）と呼ばれるグループが、リケルメの私有地を占拠した。このグループは、占拠した土地にテントをはることから、テント族を意味するカルペロスと呼ばれ、

いわゆる「土地なし農民」の一部と言われている。ただし、土地なし農民と呼ばれている集団の中には、農業に従事している農民もいれば、ほとんど農業に従事せず、政府から土地を譲渡されても転売して現金に換えるグループ等も存在している。

- (4) 本稿は、8月末日までの公開情報に基づいて構成されている。
- (5) 2008年の大統領選挙において、ルゴは、小規模な左派グループとリベラル党によって構成されたAPC（「変革のための愛国同盟」Alianza Patriótica para el Cambio）の支持を得て大統領に当選したが、APCは、上院45議席のうち17議席（リベラル党14議席、リベラル党以外のAPC3議席）、下院80議席のうち31議席（リベラル党29議席、リベラル党以外のAPC2議席）と、議会では少数派であった。そこで、ルゴは、法案の採決ごとに主要ポストを政治家に譲渡したり、あるいは、法案に反対した場合は大臣の交代を示唆する等の政治駆け引きを行うことで、議会を運営していた。また、2008年の総選挙以降、APC内部では、リベラル党と左派グループとの間だけでなく、左派グループ内においても内部対立が起こっており、一枚岩とは言えない状況であった。他方、ルゴは、他党の政治家であっても、個人的に親交を深めることにより、自身の政策を支持させることもあった。
- (6) 2008年の大統領選挙において、リベラル党がルゴを支持した際、2013年の大統領選挙ではリベラル党から大統領候補者を選出し、APCはその候補者を支持するという密約があったと言われている。しかし、最近になって、ルゴがニュースキャスターのフェレイロ（Mario Ferreira）をAPCの大統領候補に推薦すると匂わせていたこともあり、リベラル党からの不満は高まっていた。このように、APC内で左派勢力とリベラル党の関係が悪化していた中で、ルゴがリベラル党と事前に協議をせずにカンディアを内相に任命したことは、両者の関係を更に悪化させることとなった。
- (7) コロラド党、リベラル党、UNACE党（正式名称は「倫理的市民の国民連合」Unión Nacional de Ciudadanos Éticos）、愛国党（Partido Patria Querida）、APCを構成していた進歩民主党（Partido

Democrático Progresista）、無所属の議員76名が弾劾裁判の実施に賛成し、コロラド党、リベラル党、無所属の議員3名が欠席、APCを構成していた左派の議員1名が反対に票を投じた。

- (8) 反ルゴ派は、弾劾裁判の実施決定後、4月20日運動（Movimiento 20 de Abril）党首で官房長官のロペス・ペリート（Miguel López Perrito）が土地なし農民をアスンシオンに移動させるため、イタイプ二国公団に対して資金援助を求めていたと主張し、国内に混乱を起こす計画があったとして、ルゴ派を批判している。
- (9) モンテビデオ条約は、民主主義の断絶の恐れがある国との国境封鎖に関して言及しているが、内陸国であるパラグアイが周辺国との国境を封鎖すると、ほとんどの経済関係が停止し、パラグアイは主権を失う可能性があるとして、議会はこの条約の批准を拒んでいた。
- (10) コロラド党、リベラル党、UNACE党、愛国党の議員39名が弾劾裁判の実施に賛成し、コロラド党、リベラル党の議員2名が欠席、ルゴと個人的に親交の深かったリベラル党の議員1名、APCを構成していた左派の議員3名が反対に票を投じた。
- (11) クリストは、この会議において、国軍を動員する場合はルゴのサイン入りの命令書が必要であると発言したものの、ルゴは命令書へのサインを拒否したと証言している。ちなみに、フランコ新政権発足後、陸軍司令官と海軍司令官は交代したが、クリストは空軍司令官として残留した。また、フランコ新政権発足後も残留した観光庁のクラメル（Liz Cramer）長官は、クーデター計画等を調査している検察庁に対して、弾劾裁判当日、ルゴが自主クーデターを計画していたと証言し、波紋を広げている。
- (12) ベネズエラは2006年にメルコスールへの加盟申請を行い、アルゼンチン、ブラジル、ウルグアイはベネズエラの申請を承認したが、パラグアイの議会がこの申請を承認しなかったことから、ベネズエラは正式に加盟できなかった。しかし、パラグアイ不在の首脳会合を利用して、パラグアイ以外のメルコスール加盟国は、ベネズエラのメルコスール正式加盟を承認した。首脳会合の後、ウルグアイ政府は、ベネズエラの市場に関心を抱いていた

ブラジル政府が、ベネズエラを正式加盟させるため、パラグアイのメルコスール関連会合への参加権停止を強く求めたと主張した。他方、ブラジル政府は、上述したウルグアイ政府の主張を否定している。

- (13) 8月末日現在、南米諸国のうち、エクアドルとベネズエラは、大使を召還し、アルゼンチンとボリビアは、直前に任期を満了した大使が帰国したにも関わらず新しい大使を任命せず、ブラジル、ウルグアイ、チリ、ペルー、コロンビアは、現状を報告させるため、大使を本国へ帰還させている。
- (14) 輸出入額については、2011年のパラグアイ中央銀行のデータを参照。

参考文献

- Abente-Brun, Diego [2009] "Paraguay: The unraveling of One-Party Rule," *Journal of Democracy*, Vol. 20, No.1, January, pp143-156.
- Abente-Brun, Diego [2011] "Después de la dictadura (1989-2008)" in Ignacio Telesca coord., *Historia del Paraguay*, Asunción: Taurus Historia, pp295-313.
- Pérez-Liñán, Aníbal [2010] *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Riquelme, Quintín [2003] *Los sin tierras en Paraguay: Conflictos agrarios y movimiento campesino*, Buenos Aires: CLACSO.

(いそだ・さおり／在パラグアイ日本国大使館専門調査員)