

ラテンアメリカの 民主化の現段階と課題

遅野井茂雄

はじめに

20年前にアンデス諸国から開始したラテンアメリカの民主化の流れは今日まで続き、かつてない持続力を保持している。だが民主主義の基盤は多くの国で弱く、安定した民主化を達成するための課題は大きい。小論では、南米を中心に民主化の現段階を概観する。

1 グローバル化の勢い

独立以来188回のクーデターを経験し、政治不安の代名詞のようにみられてきたボリビアでは、昨年バンセル政権が誕生した。1978年から総選挙3回、クーデター5回、9人の大統領が誕生する混乱を経て82年に民政復帰してから、選挙で選ばれた5人目の大統領に政権が引き継がれたことになる。

もっともこの間、立憲制度に亀裂が生じた国もあった。ボリビアより早く民政に復帰したペルー

では1992年にアウトゴルペが発生し、昨年エクアドルでは議会による大統領解任と不正規の暫定大統領の選出が行なわれた。両国とも、その背後で軍部が決定的な役割を演じたものの、軍事クーデターがあったわけではない。一部軍の反乱は90年代に入りベネズエラやパラグアイで発生したが、未遂に終わり、全体として文民統治が継続されている。

また各国は1980年代に世界恐慌にも匹敵する社会経済危機にみまわれ、その後は自由市場経済への転換という衝撃を経験した。新生民主主義をとりまく厳しい経済情勢を考えれば、民主的な政治システムが生き延びてきたこと自体を評価すべきかもしれない。自由民主体制下の大転換という事実には、注目すべきだろう。

民主政治が維持されてきた背景には、長期軍事政権の経験（とくにその破綻）に基づく民主制度に対する評価の増大、政治文化の変化、開発の方向性や経済体制をめぐるイデオロギー対立の解消、民主化勢力に転じたカトリック教会の変化など、国内的な諸要因を指摘できる。だが現代の民主化

の最大の特徴は、地域大や、それを超えるグローバルな民主化の動きに支えられている点にあるだろう。

民主化促進は米国外交の基軸であり、国際機関も参加促進や貧困対策など「よい統治」を援助の条件としている。民主主義の擁護は冷戦後の地域協力の基本テーマであり、米州機構は制裁力を備えつつ内政に関与し、リオ・グループも同様の方向を強めている。メルコスルは1996年、パラグアイのクーデター未遂をうけて「民主化条項」に合意し、民主体制が崩壊した加盟国を地域統合の恩典から外すなど、クーデター防止の集団的協力関係を深めている。

2 民主主義の発展

1. 中途半端な民主化

こうした民主主義を維持しようとする内外の新たな諸条件に規定され、おそらく現代の民主化は、かつてのような民政と軍政のサイクルに回帰するのではなく、新しい性格をもつ段階に移行したと考えることができる。むしろ、それは欧米型の成熟した民主主義に移行するということの意味ではなく、ラテンアメリカに固有の社会経済的な構造的な問題や政治文化に規定されて進んでいる。安定した民主化には、克服すべき課題が残されているのであり、むしろその困難さが顕著になりつつある。

ウルグアイなど民主政治の経験を重層的にもつ国と、ほとんどその経験をもたないパラグアイのような国の間であって、民主主義の成熟度は国により強弱がある。政治的民主主義の確立には、三権分立制などを定めた民主的諸制度が機能することが不可欠であるが、さもないと、政治文化などインフォーマルなルールがその間隙を埋めること

になる。法の支配の下で、フォーマルな制度的枠内で政治行動が規制されている国は少なく、ラテンアメリカに伝統的な行動様式を軸に政治が展開される比重が大きい。

軍の動向は民主体制の帰趨において、いぜん重要である。長く独裁体制が続いたパラグアイでは軍の支配から決別するのは容易でなく、またペルー、エクアドルでは軍の影響力が強まり、民主主義の行方は不透明度を増しつつある。チリのように憲法上、軍の影響力を残しているところでは、民主化は不完全のまま。過去の人権侵害問題の清算とともに、文民統制を強め軍の自律性を抑制していけるかが問われている。

選挙は、選挙監視団を必要とする国が増えつつある現実からして、透明性や公正さが大幅に改善されているわけではない。選出された大統領は、その強い権限を利用し、国を代表して恣意的に政治を運営しがちである。政党は党派利害に縛られ、指導者を中心に離合集散している。議会による行政に対するチェック機能は全般的に弱いというほかない。司法権は腐敗し、政治の圧力にさらされやすく、チリなどを例外としても、裁判所は最も信頼度の低い公的機関だ。犯罪者が正しく裁かれる土壌も乏しい。

2. エリート支配からの脱却

民主政治の安定には文民統制の確立や手続きの定着が重要だが、そこにとどまるだけでは、形骸化との批判を免れないところに、この地域の民主化の難しさがある。

顧みれば、古くから法治主義を建前としてきた地域だが、実態として法の支配が国民に平等に確立されたことはなかった。民主的原理を謳った180年にわたる共和制の下で、階層社会構造が維持され、民衆層は社会底辺に押しとどめられてきたの

ラテンアメリカの民主化の現段階と課題

である。貧しいほど、農村に住むほど、またインディオ先住民に出自が近くなるほどに、政治参加の機会や資源を制約され、社会から排除されるインフォーマルな構造がある。民主主義の建前にかかわらず多くは基本的市民権から無縁だったということであり、こうした排他的な社会構造に暴力や憎悪が埋め込まれていく。民主主義の確立には、言うまでもなく市民権を実質的に拡大し、多数の福祉と自由を保障していくことが必要である。

だが民主主義は問題解決としては迂遠な方法で、直ちに社会正義の実現を期待することはできない。社会主義やポピュリズム、また権威主義体制の破綻は、問題解決にあたり安易な方法がないことを明らかにしたが、代表民主制が政権交代を交えて維持されたとしても、特権的なエリート支配が続き貧困層の権利や福祉が保障されなければ、民主主義への支持が失われることは明らかである。民主主義のはらむ矛盾のために、貧困層の不満を利用し「真の民主主義」を掲げて権力を握ろうとする者が出現する傾向はなくならないだろう。反対に選挙は民主主義とは関係ないと、暴力に訴えてきたのがゲリラ運動だが、環境変化の中で、暴力を政治目的に使うことに国民の支持は得られなくなっている。

市場経済化により既得権が崩されて市場参入が自由になることは望ましいが、現実には、排他的社会構造の下で政治経済資源をもたぬ民衆層は市場の競争から取り残されている。質の高い教育の普及とともに社会の流動化が促され、政治と市場への参入機会を平等にする努力がなされなければ、民主主義のみならず市場経済にも幻滅感があふれよう。すでに初期の民主化への熱意や期待感は萎え、政治的無関心が広がるだけにとどまらない。各国で一般犯罪が急増し、ゲリラよりも犯罪の波が社会を呑み込む恐れの方が現実には強いのだ。

重要なことは民主体制をオープンにし、民族、階層、地域、社会の多様で異質な要素の参加を保障し、共存し協力する能力を高めることである。逆に政治のみならず社会経済的に民衆層が排除される状況が続けば、その未来はなかりう。

3 民主主義の諸相

1. 続く既成政治批判

民主体制が統治能力を維持しつつ、問題解決能力をもつかが問われていると言ってもよいが、それを支える政治基盤は多くの国で脆弱といわざるをえない。

軍政下で勢力を削がれた政党は、市場化にともない代表構造を解体されて弱体化した。既成政党は既得権を守る勢力と批判される一方で、構造改革が国際機関の主導下でテクノクラートによって進められるため、利益代表機能を失うこととなる。アウトサイダーや無党派が台頭して政治地図は流動化しているが、新しい民主政治の姿は見えず、社会経済情勢が好転しない中で、強いリーダーを待望する動きも出ている。

フジモリ政権はそのプロトタイプである。既成政治批判を追い風に登場したフジモリは、「形骸化した民主主義」を指弾して世論を引き寄せ、軍の力でそれを覆し、改革を進めた。社会安定と経済回復を実現し1995年に再選されたが、この過程でアブラ党など伝統諸政党はことごとく弱体化した。政治不信を背景にアウトサイダーが強権的に改革を進めるこの手法は「フジモリスモ」、「フジモラソ」として、周辺諸国に影響を与えている。

2. 政治的ポピュリズムへの回帰

経済改革が社会に犠牲を強いるとき、政治は腐敗によっても信頼を失っていく。マスメディアの

発達や民主化、冷戦終結という環境変化は、政治家や行政の腐敗を国民の厳しい目にさらすことになった。公金横領や麻薬関連で、各国の現職、前職の大統領、副大統領などが関与した疑惑はあとをたたない。民営化にはインサイダー取引など不透明な部分がつきまとい、今後もスキャンダルが発生する可能性がある。

腐敗や生活困窮化による政治不信から、二回にわたり軍人の反乱がおき、1993年選挙で二大政党制が崩壊したベネズエラでは、石油収入をもとに政治を支配してきた民主行動党とキリスト教社会党はますますその力を弱め、今年選挙を前にして独自候補擁立に困難をきわめている。その中で、元ミス・ユニバースのイレネ・サエスやクーデター未遂の首謀者ウーゴ・チャベス中佐の人氣が急上昇している。

ボリビアでも、既成政治や新自由主義への不満を無党派が吸収している。放送局のオーナーで、アイマラ語で不満を述べさせるラジオ番組「人民の自由法廷」が当たり、先住民大衆からコンパドレと呼ばれたカルロス・パレンケは、「祖国の良心」を率いて1992年に第3党につけた。またチョロから身を立て、ビール会社社長になったマクス・フェルナンデスは連帯市民運動を結成し、資金を注ぎ込んだ巧みな宣伝戦で、貧困層や無党派層の支持を集めた。97年選挙を前に二人とも急死し求心力を失ったが、両党は勢力を保ち、元軍人大統領ウーゴ・バンセル率いる連立政権に参加している。

パラグアイでは、社会経済状況の悪化にともない民主化への熱意は冷め、既成政治への不満が強力な指導者待望論を醸成している。軍司令官を解任されて反乱を起こしたりノ・オビエドが、皮肉にも与党コロラド党の大統領候補として担ぎ出されたのはこうした背景からである。強いカリスマをもち、ガラニー語で民衆の心を巧みにつかむ将

軍は、地方を中心に民衆層の支持を集め、危機收拾の救世主たらしめている。反乱の首謀者で禁固10年の有罪判決を受けた將軍の去就に振り回される状況が、この国の民主化の一面である。

コロンビアでも軍司令官を解任されたアロルド・ベドヤ將軍が、またエクアドルではメディアで人氣を博したフレディ・エデルがアウトサイダーとして登場し、選挙戦での重要なカギを握っている。既成政治批判から無党派の運動が起こったり、現代版カウディーリョの出現を待望する現象がみられるわけである。

だが世論は移り気で、政権を支える安定した基盤とはならない。政党制が危機に直面し、適切な代表構造が融解する中で、代表民主主義に代わり直接民主主義が浮上し、マスメディアの発達を背景に政治スタイルとしてのポピュリズムへの回帰現象がみられる。ネオリベリズムの下にあっても、民衆層と直接向き合い、物資や援助プロジェクトを介して支持をとりとめることになりがちである。

3. 連続再選への誘惑

政権の長期化の問題も発生している。アルゼンチンとペルーにおいて市場改革はシリア系と日系大統領の個人的指導性に支えられた面が大きく、改革の成功は個人に体现されやすい。1980年代末にハイパーインフレなど極度の経済不安にみまわれた両国では、経済安定を求める国民心理にたすけられ、改革と安定を導いた現職大統領が連続して再選された。ブラジルでもカルドーソの再選が現実的となっている。独裁化への懸念から民主化の過程で連続再選はラテンアメリカで禁止されてきただけに、民主制度との関係からみて転機といえよう。

メネムは1993年、野党急進党との間にオリボス

ラテンアメリカの民主化の現段階と課題

合意を結び、翌年の憲法制定議会で任期を4年に短縮するなどの修正を加えることでこれを可能とした。昨年の中間選挙では、急進党が左派のフレパソとの間で連合を結成し、兌換制など経済政策の継続を柱に据えて勝利し、99年選挙で政権交代の可能性を開いているが、メナム三選の誘惑も払拭されていない。

ペルーでは、アウトゴルベ後に制定された新憲法で一回限りの連続再選が認められたが、1990年のフジモリの当選を当選回数に含めるかは明記されず、解釈に問題を残した。96年、与党はフジモリが2000年に出馬可能とする「憲法解釈法」を強行採決し、事実上の三選運動をスタートさせた。フジモリ政権は革命政権として長期政権化への力学をもつが、ペルーではアルゼンチンと異なり政党システムが崩壊して代わるべき勢力がなく、ポスト・フジモリの経済政策の連続性に不安を与えている点も、三選を推し進める力となっている。

4 国家をめぐる問題

1. 市場化と萎縮する国家

民主化の将来は、一面で持続的な経済発展の基盤を築くことにかかっているが、民主主義の発展に市場化が副作用をもたらしている点にもふれざるをえない。構造改革は、古い権力基盤を崩し、新たな政治主体に参加の余地を広げるものの、中間層の没落や労働組合の弱体化を進めて、脆弱な市民社会の基礎を解体する方向に作用している。市場化は利己主義的傾向を助長し、パブリックな領域を狭め、社会的統合を崩す傾向をもつ。自己責任の原則のもとに、ジャングルの掟が支配する生存競争が広がりつつある。

この地域で、国家は一部の利害を優先するなど従来から信頼度が高かったわけではないが、市場

化にともないさらに萎縮するようでは、民主化に逆行することになる。市場化の弊害を補うためにも政府の役割を強化することが不可欠である。政府は教育・技術の振興によって競争力強化を図る一方で、市場からの脱落者を救済し、公共性や社会統合を確保しなければならない。市場のルールを敷き、その審判に徹するとしても、国家は法の執行という点でどこまで効果的になれるだろうか。司法の能力向上と信頼確保が喫緊の課題となっている所以である。また、保健、教育、インフラなど基本公共財の供給者として、政府は再生されねばならない。政府がこうした役割を果たせなければ、民主主義の根本が成り立つまい。グローバル化により近代主権国家のあり方が問われているが、同時に、法の支配を確立し、権威と能力をもつ近代国家の再建が急務な現実がある。

実際、首都や大都市の中心から離れるほどに政府の権威が低下し、市民権が確保されない傾向があり、犯罪の多発を前に市民は自己防衛を強いられている。なかでも麻薬マフィア、ゲリラ勢力、民間の武装集団が、政府の介入できない領域を広げ、民主主義が危殆に瀕している例がコロンビアだ。「南米のボスニア」(『ワシントン・ポスト』)とも形容されはじめたコロンビアのケースが、この地域の民主主義の将来を映し出す鏡でないとは断言できない。

2. 主権国家の変容

また国民国家が未完成であったアンデス諸国の主権国家は、内側からも挑戦的課題を突きつけられている。近代化の過程で国民経済への統合の対象とみなされたり、階級次元の問題に還元された先住民族集団が、冷戦終結や社会主義体制の崩壊をうけて近代主権国家や階級史観の拘束を解かれ、伝統文化の尊重や多民族国家の形成などの権利を

主張し、アイデンティティーに依拠する集団として自立化を示しているのである。グローバル化は逆説的だが、民族集団にアイデンティティー確認の機会を与えるだけでなく、国際世論を相手に、その活動範囲や自己主張のチャンネルと手段を広げる。文化的特性を市場のグローバル化の中で生かそうとする集団がある一方で、それに対抗し先住民固有の生活圏と文化を守り、自治権を求める動きが出てきたのである。

1990年6月キトの中心部を埋め尽くし、幹線道路の封鎖などを行なった実力行使(「インディヘナの反乱」)で、その存在を内外にアピールしたエクアドル先住民連合の動きは典型的である。居住環境の保全、土着文化の尊重、自治権獲得、憲法での多民族国家の規定などの包括的要求を掲げた反乱は、4年後メキシコのサパティスタの反乱に影響を与えた。先住民連合は90年代のエクアドル政治においてネオリベリズムに抵抗する中心勢力となり、93年の農業開発法の修正や97年の大統領解任に追い込む「民衆の反乱」で決定的役割を果たした。またコファン族は、石油メジャー、テキサコを相手取り、5年前から環境破壊の損害賠償をニューヨークの法廷で争っている。ネオリベリズムの下では、一次産品の開発と輸出が地域の比較優位を決していくはずだから、環境と資源開発の問題が早晚焦点となり、先住民運動を強めていく可能性がある。

原初的要素を否定して単一文化への一元化や同質性を強制した国民統合ではなく、アイデンティティーを確認するレベルでは民族集団の独自性を認めつつ、ゆるやかな多民族の連合体として国民国家のあり方を模索することが、民主化との関連で重要となっている。

3. 分権化と民衆参加

分権化の動向も、これまでの主権国家のあり方に変容を迫っている。周知のように、軍政期から1980年代の経済危機を経て中央集権型開発が行き詰まるにつれ、中央政府から自立して、草の根レベルで自力で生活を防衛し問題を解決しようとするさまざまな組織化や運動が進んだ。構造調整過程では、貧困対策として、ボリビアの社会投資基金やペルーの社会開発補償基金のように、学校や橋梁など地域インフラの整備にコミュニティー発議の案件が推進された。「小さな政府」を求める国際機関も、住民のニーズに即した問題群に対し、地方自治体に権限を委譲することで公共サービスが効率的に供給されると考えている。

権限や予算の地方委譲や、地域開発に住民参加を用いるケースは、民主化が進む中でコロンビアやチリなど各国でみられるが、ボリビアでは1992年の選挙で市場改革の成果を貧困層と共有することを公約したサンチェス政権が、中央政府の予算と権限を、新たに創設した地方自治体に大幅に移転する大胆な分権化と大衆参加政策を打ち出した。教育、保健、インフラなどの開発を住民が参加を基礎に独自の判断で担うことが可能になり、予算執行の住民監視も確保されている。実現されれば民主主義の発展という点からも、効果は大きいだろう。

終わりにかけて

こうした課題と状況を前にして、民主主義の発展を担える政治勢力の再生はあるだろうか。市場偏重主義と、他方がかつてのポピュリズムや国家介入主義の間に立って、健全な現実主義と国家の役割の再評価に立脚した政治の革新は生まれるだろうか。

ラテンアメリカの民主化の現段階と課題

考えられるのは社会民主主義の再生だが、破綻した国家中心型開発と一体化した中道左派勢力の再生の前途は多難である。再生のカギは、マクロ経済の安定確保とともに、女性、先住民、環境、腐敗撲滅などを軸にアクティブな集団行動を見せる多様な社会運動を基盤に、その参加を保障する新しい代表構造を構築し、分権化や社会投資を重視した政策が展開できるかであろう。

ブラジルを除けば、現存の社会民主主義勢力の中で最も勢力の大きいのはチリである。社会党とそこから分離した「民主主義のための政党」が与党連合に参加し、市場経済に社会的内容をもたせた「公正をとまなう成長」路線を押し進めてきた。公共事業相のリカルド・ラゴは、次の選挙で最も有力な大統領候補である。ウルグアイでは、既成政治への批判を吸収した左派拡大戦線が1990年、清新さとカリスマが売り物の医師タバレ・バスケスをモンテビデオ市長に当選させた。参加型政治に基づく市政運営によって首都圏で支持を固め、94年選挙で「進歩会議」として第3勢力に躍進した。パラグアイでは知識人を中心に結成されたエンクエントロが既成政党に批判的な都市中間層の支持を集め、今年選挙では急進自由党との連合によってコロラド一党支配に挑戦した。これらは

アルゼンチンのフレパソとともに、政権の近くにいる社会民主主義勢力といえよう。

この他、経済活動を市場原理に完全に委ねる立場を「市場の偶像化」と呼んで批判しているローマ・カトリックの社会教義が、キリスト教諸政党を通じてどのように政治に反映していくかも注目すべきである。

〔参考文献〕

Chalmers, Douglas A., et al. eds., *The New Politics of Inequality in Latin America*, Oxford University Press, 1997.

Domínguez, Jorge L. and Abraham F. Lowenthal eds., *Constructing Democratic Governance: Latin American and the Caribbean in the 1990s*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1996.

O'Donnell, Guillermo, "The Delegative Democracy," *The Journal of Democracy*, January 1994.

遅野井茂雄「新自由主義下の国家と社会——制度構築の課題——」（小池洋一・西島章次編『市場と政府——ラテンアメリカの新たな開発枠組み——』アジア経済研究所 1997年）。

（おそい・しげお／南山大学教授）