

新自由主義下の政治と社会

ポスト紛争期中の米諸国

狐崎 知己

はじめに

この数年、中米諸国*1で次のような問いかけをよく耳にする。正確に言うならば、問いと答えを同時に含む自問自答である。“¿Valió la pena?!” 死者30万人、難民100万人、孤児10万人をだした中米紛争で何が変わったのだろうか。これだけの犠牲を払って得たものは何だったのか。その答えは両義的にならざるをえない。1980年代以前の旧秩序に比べて現状を肯定的に評価したいし、子どもたちの将来の可能性も信じたい。だが、暮らしぶりは悪いままで、治安もひどくなるばかりだ。事実、紛争終結後のエルサルバドルでは、一般犯罪による死者は年平均9000人に達する。これは紛争時代の犠牲者をはるかに上回る規模である。社会学者エデルベルト・トレス・リバスは、この問いに「誰もが紛争の敗者だ」と答える。ただし、「少数の金融資本家を除いては」と付け加えることを忘れない*2。

このような状況認識は、紛争時代を生き抜いた

人びとの多様な経験に裏打ちされたものである。より一般化して捉えるならば、中米諸国が紛争の原因を解決すべき平和建設の局面を迎えると同時に、新自由主義イデオロギーにもとづく構造調整政策が導入された点に関連していると言えよう。エルサルバドルの和平交渉で国連の代表を務めたアル바로・デ・ソトは、紛争終結後の同国の姿を「真ん中をカーテンで仕切られた手術台にのせられ、なんら調整のない状態で左右両半身の手術を別々に受ける患者」という比喻で捉えている*3。復興のために寄せられたはずの国際援助でさえもが、構造調整融資とインフラ部門に集中し、国連開発計画の関係者によれば「まるで紛争がなかったかのような対応ぶり」だった*4。

長期武力紛争の終結直後という例外的な状況にあって、画一的な構造調整政策が復興政策との調整ぬきに優先的に適用された結果、多数者が敗者として残された。このなかには、紛争以前からの貧困層、紛争による犠牲者、構造調整政策による犠牲者が含まれる。

以上の背景には、IMFと世銀による中米諸国へ

の統制の強化、ならびにこれを受け入れる新自由主義政権の存在がある。IMFのESAF(拡大構造調整融資)に縛りつけられ、「コンディショナリティ」の履行をめぐる政治的社会的紛争が続くニカラグアの姿が典型的だろう。

他方、新自由主義は「瀕死の状態にある」という見方も強まっている。「古きものはいまだ死に絶えず、新たなものはいまだ生まれ出ず」というP・マルケッティの指摘が中米地域の現状を良く捉えている*5。新自由主義への批判や幻滅はIMFや世銀内部からも聞こえは始めている。以下、国際金融機関や新自由主義政権側の延命策ではなく、「敗者」の内からの「新たなもの」の萌芽を紹介したい。

- * 1 本論では中米諸国をグアテマラ、エルサルバドル、ニカラグアの3カ国に限定して論ずる。
- * 2 Torres Rivas, Edelberto, "Revoluciones sin cambio revolucionario," *Tendencias*, núm. 68, febrero-marzo de 1998, p.40.
- * 3 de Soto, Alvaro and G. del Castillo, "Obstacles to Peacebuilding," *Foreign Policy*, vol. 94, Spring 1994.
- * 4 狐崎知己「グアテマラにおける平和建設の課題——エルサルバドルの経験から——」(『ラテンアメリカ時報』1997年3月号)。
- * 5 Marchetti, Peter, "ONGs: es hora de repensar la estrategia," *Envío*, núm. 189, septiembre de 1997, p.37.

1 行き先不明の移行

1980年代末以降の中米諸国の状況を捉えるには、まず、政治的自由化、政治的民主化、経済的自由化の間に自動的な関係がないことを踏まえる必要がある。実際、中米地域では相互に整合性のない状態で多次元的な移行が生じており、その行く末は未知数である。

これを取り巻くコンテクストとは、国民の60%

を超えて増大を続ける貧困層の存在、貧富の格差の拡大、グローバリゼーションによる新国際分業体制の浸透と国際金融機関による統制・監視の強化、ならびに権威主義的政治文化の存続である。

1. 戦争から和平への移行

1996年12月のグアテマラ和平協定と翌年5月のURNG(グアテマラ国民革命連合)の武装解除を最後に、中米地域における武力紛争は完全に終結した。この結果、選挙を政権掌握への唯一の道とするコンセンサスがかなりの程度定着したと言える。ただし、選挙を「結果の不確実性の制度化」、つまりゲームへの参加者が結果の不確実性を基本的なルールとして受け入れることと性格づけるならば*6、ニカラグアのFSLN(サンディニスタ民族解放戦線)、エルサルバドルのFMLN(ファラブンド・マルティ民族解放戦線)、グアテマラのURNGの3党からなる「革命的」左翼政党の勝利を敗者となった側および米国政府が受け入れるかどうかは不明である。99年のエルサルバドル選挙および2000年のグアテマラ選挙の動向を慎重に見守る必要は残されている。

2. 権威主義体制から多元主義体制(ポリアキー)への移行

政治的自由化は確実に進展しており、いまだに政治的理由による殺害が続くグアテマラを除いては、政治社会と市民社会双方における活動スペースはかなりの程度拡大した。思想信条を理由に政治活動から排除される政党はなく、選挙も公正ではないが自由な競合選挙となっている。ただし、1987年の中米和平協定(エスキプラスII)が「多元的で参加型の民主主義プロセスの促進」を表明しているように、中米では民主主義を「統治への市民参加」と理解している。現実には、伝統的な寡頭

支配層と軍部による排他的な政策決定から、政府の金融・財政部門を掌握する少数のテクノクラート集団によるエリート主義的な決定スタイルへの移行が生じており、この意味で民主体制への移行とは言えない。

3. 安全保障領域の移行

中米地域では安全保障上の伝統的な脅威(国境・領土紛争、内戦や反体制武力集団の活動など)が大きく後退した。代わって、近年の中米首脳会談における諸宣言が示すように、貧困や貧富の格差の拡大、一般犯罪の急増や麻薬組織に代表される国際犯罪集団の浸透による治安の悪化、環境劣化、民族対立の可能性などを中心とする社会経済問題が、新たな安全保障上の脅威とみなされている。これらはいずれも非軍事的脅威だが、効果的に対応しうる政府および非政府組織は弱体のままである。このため、ニカラグアを中心に軍部が非伝統的な脅威への対応を新たなマンデートとし、かえって活動領域と権限を拡大する傾向がみられる。農地紛争や労使紛争鎮圧への軍隊の投入が示すように、新自由主義政権の下で軍部の権限と活動領域が実質的に拡大している点を見逃してはならない。

4. 伝統的農産物輸出と輸入代替工業化の混合体制から新自由主義的輸出志向経済への移行

マクロ経済はほぼ安定し、生産要素の輸出部門への移行が徐々に生じているが、マキラドーラと一部アグロインダストリーを除いて輸出産業は育っていない。中米マキラドーラにおける基本的労働権の侵害は、米国労組や国際人権団体が関与する国際問題となっている。また、レイオフの増大に見合う新規雇用の創出はなく、ニカラグアやグアテマラ、エルサルバドルでは失業率と不完全就業率の合計は50%ないし60%台に達する。

5. 冷戦構造から米国の一極ヘゲモニーと国際金融機関による統制への移行

中米諸国の現政権の中枢は新自由主義の信奉者であり、財政・金融関連の省庁や中央銀行が政策決定の中心を担っている。だが、マクロ経済の安定は雇用や生産、輸出の持続的拡大をもたらしておらず、その排他的な政策決定スタイルと相次ぐ汚職に対して国民各層はもとより政権政党内部からも不満が高まっている*7。

* 6 Seligson Mitchell A., "Introduction," Booth, John A. and M. Seligson eds., *Elections and Democracy in Central America*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1989, p.2.

* 7 この分野での移行については、紙幅の都合で論じることができない。Robinson, William, "Maldesarrollo en América Central: un estudio sobre globalización y cambio social," *Pensamiento Propio*, núm. 5, septiembre-diciembre de 1997, の分析が優れている。

2 新自由主義政権の統治能力

グアテマラの政治学者ガルベス・ボレルは、グアテマラでは国家への市民の不信感は、ほとんど「自然」なものであると言う*8。社会統合と経済開発の遅れに加え、政府の腐敗ならびに社会的ニーズへの対応能力や政策執行能力の欠如などをみると、他の中米諸国もB・プザンのいう「弱体国家」という概念にうまく当てはまる*9。「弱体国家」では、政府は(合法的ではあるかもしれないが)正統性を欠いており、政治的社会的凝集力が弱いため、前述の安全保障の移行で指摘したように市民の安全が常に脅かされている。このため強権を発動して治安の維持にあたらなければならないと言うジレンマを抱え込んでしまうのである。さらに「破綻国家」になると、国連や地域機構など国際的な

主体による関与がなければ、市民の安全が保障されえない。「弱体国家」と「破綻国家」の間にある中米諸国において、新自由主義の経験を通して統治能力が高まったと言えるのだろうか。

中米諸国の FLACSO の共同研究「中米における統治能力」を見る限り、その答えは明らかに否である*10。1993年から94年にかけてグアテマラ、エルサルバドル、コスタリカの多様なセクターを代表する1250人を対象に行なわれたこの調査によれば、自己の暮らしと国家の政策について、企業家を含めて圧倒的多数が悲観的な見通しをたてている。現行体制への幻滅と無力感、参加への消極的態度が総じて非常に強い。たとえばグアテマラでは、選挙での投票理由として、「義務だから」との答えが支持政党や人物、政策などの理由をはるかに上回って一位を占めている。左右両極が熾烈な戦争を続けたエルサルバドルやニカラグアにおいて支持政党なしという層が半数を超えている現状は、現行体制および野党による変革の可能性双方への幻滅の現れと捉えることができるだろう。

弱体国家を改革するには、一つには政府歳入の増大と社会政策の執行能力を高めることが不可欠である。執行能力を予算の消化状態から捉えるならば、決して多額とは言えない社会保障関連の予算の執行率は、グアテマラの場合、この数年間の平均で50%程度しかない。中央集権的な統制とクライアントリズムの弊害が大きく、保健医療や教育行政の分権化と社会組織の参加が執行能力の強化に欠かせない。エルサルバドルの教育改革はこの面で唯一の成功例だろう。

他方、歳入の増大は、軍民関係の転換と並んで新自由主義イデオロギーにもとづく構造調整政策の大きな泣き所である。中米諸国のように、もともとインフォーマル部門の比重が大きな経済では、課税基盤が小さいため、フォーマル部門への課税

圧力が働くとインフォーマル部門への移転が誘発されるという「インフォーマリティの罠」(脱税の誘惑)が存在する。さらに加えて、課税率の低い国への移転という脅しもかけられる。問題は、新自由主義の数少ない恩恵を受けているはずの部門が、課税基盤の強化に対して、時には軍の一部と手を結んで過剰反応を示し、強力な政治圧力を行使するため、政府が付加価値税率の引き上げという安易な政策に訴える点にある。付加価値税の脱税率も非常に高く、エルサルバドルでは50%に達するとみられる。

さらに、土地の登記制度が未整備であることも、自治体の恒常的な財源不足の一因となっている。測量と資産評価・登記は、国際的支援を受けながら一部地域でパイロットプランとして着手されたばかりだが、地域によっては地主層を中心に激しい抵抗にあっている。

以上の問題は民主主義や市場経済の具体的な中身や運用以前に、土台となるべき基本的な制度が整っていないことを示している。

* 8 Galvez Borrell, Victor, "Guatemala: reformar lo irreformable," *Espacios*, núm.1, julio-septiembre de 1994, p. 51.

* 9 Buzan, Barry, *People, States and Fear*, Sussex, Wheatsheaf Books, 1991.

*10 Rojas Bolaños, Manuel, *Gobernabilidad en Centroamérica 1: ajuste, sectores populares y gobernabilidad*, San José, FLACSO, 1995; Galvez Borrell, Víctor, *Gobernabilidad en Centroamérica 2: sectores populares y gobernabilidad precaria en Guatemala*, Guatemala, FLACSO, 1995; Ramos, Carlos G., *Gobernabilidad en Centroamérica 3: gobernabilidad, economía y democracia en El Salvador*, San Salvador, FLACSO, 1995.

3 オルタナティブの可能性

1. 市民社会の交渉能力：NGO と民衆組織，民衆経済の結節

紛争終結前後の中米地域では NGO の洪水とも言えるブームを迎えた。だが、支援の対象となった人々の間で NGO に対する幻滅が広がっていることは否めない。最大の理由は、持続的な成果を残し、民衆組織の自律を達成したプログラムが数少ない点にある。民衆は「貧困への批判を聞き飽き、国際 NGO のたび重なる失敗に付き合うことにうんざりしている」*¹¹。国際政治の焦点が中米から離れるに従って、国際 NGO のプレゼンスも顕著に減少している。さらに、ニカラグアのアレマン政権に代表されるように、NGO を野党の支持基盤と同一視して、活動への締め付けが加えられ始めている。これは中米諸国の新自由主義政権に共通して見られる傾向である。

全体状況は NGO の活動にとって逆風である。中米地域におけるこの10年間の NGO の活動を総括して、ニカラグアの中米大学 NITLAPAN 研究所の所長 P・マルケッティは、「NGO 戦略見直しの時」と題する論文を発表した。このなかで、グローバリゼーションと新自由主義の攻勢を受けて、NGO が果たすべき役割を次のように提起している*¹²。

- ・構造調整政策の透明性を要求し、国内市場の完全な構造調整を求め、再編された市場の利用と参加を図る。
- ・IMF と世銀の内部に踏み込んで対案を示し、真に必要とされている構造改革への道を切り開く。
- ・調査研究と政策提案を専門とするアドヴォカシー型 NGO とローカルな同業者組織(たとえば小規模農民や手工業者の地域的ネットワーク)

や女性、先住民族、児童など最も権利を侵害されている民衆の組織、ならびに自律的かつ持続的な開発を進めるプロジェクト志向の NGO との間の密接な協力関係を築く。

- ・環境や社会発展、女性の権利などに関する国際会議での提言や行動指針を統合し、これを実現するためのメカニズムを開発する。
- ・ローカルレベルでの経済発展を担う民衆経済部門の自律的な組織化を促進し、そこから市民社会を構築、強化する。
- ・地方自治体や中央政府との交渉能力を備えた指導者と組織をローカルレベルで育成し、NGO が媒介となってネットワークを構築して、IMF や世銀との市民社会の交渉能力を作り上げる。

NITLAPAN の戦略は、A・ハーシュマンが提唱する社会的エネルギーの組織化を通じた市民社会の交渉能力の強化と通じるところがある*¹³。NITLAPAN は、このような戦略で活動を進め、中米地域の NGO や民衆経済部門のネットワークの結節点の一つとなって、世銀も注目する成果を築き始めている。マルケッティの戦略の問題点を一つだけあげるならば、NGO や民衆組織と政党との関係のありかたを全く考慮していない点にある。サンディニスタを支持しながらも、FSLN の硬直した農業政策への批判を続けてきた NITLAPAN 自身の経験からは理解できないこともないが、市民社会と国家をつなぐ回路であり、交渉の範囲やルールの設定に重要な役割を担うべき政党との関係構築を軽視することはできない。

2. 新たな政治主体

この数年間、中米諸国の議会では政策論争が活発化し、従来のような行政の付随機関から脱却して立法機関としての機能を徐々に担いつつある。新自由主義テクノクラートの効率基準に対抗して、

歴史的に最も排除されてきた人びとの要求を掲げ、政治的な判断基準をぶつける二人の女性議員の姿が、この変化を象徴している。

一人はエルサルバドルにおける貧農出身の元ゲリラ指揮官で FMLN から選出されたオフェリア・ナバレテである。チャラテナンゴ戦線で猛勇をさせた戦士名マリア・チチルコのほうが著名だろう。紛争時代の彼女の活動を題材とする米国映画“Maria's Story”は国際的な賞を受賞し、欧米の NGO や連帯組織の若者からは「お袋さん」として慕われてきた人だ。もう一人は、グアテマラにおける先住民族女性で親族を殺害され、自らもゲリラのシンパとして軍部から指弾され続けた人物、FDNG から当選したロサリーナ・トゥユクで、国会副議長を務める。

FMLN は1997年の選挙で与党 ARENA に一議席差に迫る27議席を獲得した。うち9名が女性議員であり、女性市長らを含めると FMLN は政治的公職に141名の女性を送り込んでいる。

ナバレテは、都市周縁部や貧農の居住地区を頻繁に訪れ、日常生活を共にしながら、彼らとともに国家の諸機関が具体的に要求に応えるよう活動が続けている^{*14}。とりわけ maras や pandillas として知られる都市周縁部の青少年ギャング団への対応が注目される。彼らは社会から犯罪者、暴力団、社会的不適応者として非難され、時には「社会的清掃」の名のもとで殺害されている。ナバレテは、これらの非難を紛争時代に「まさに自分自身に投げかけられた言葉」であると受けとめ、社会的・経済的に排除されている彼らを社会的に認知し、その要求に対応する活動を進めている。治安とは、まず相手の安全を保障することから始めるという精神である。

FMLN など左翼3政党の支援を受けてサンサルバドル市長に就任したエクトル・シルバは、貧困

地区の住民組織の提案を受けて、青少年ギャング団を零細企業に再編してゴミ収集やレクリエーション施設の運営を委ねた。FMLN は、前回選挙において党員ではなく、地域社会の代表者という視点から候補者を選出し、主要都市で勝利を収めた。ナバレテのような活動家とシルバのような貧困地区で医療活動を続け人望のある非党員、そして地域の住民組織や NGO が結びついて、政治世界が少しずつ変わり始めている^{*15}。

グアテマラのロサリーナ・トゥユクはコナビグア（連れあいを奪われたグアテマラ女性の会）の代表として活動経験を積み重ね、リゴベルタ・メンチュウとともにグアテマラを代表する女性として国際的に知られている^{*16}。民族衣装を着用し、赤ん坊を負って徒歩で議会に姿を現した彼女の姿は、ダークスーツで身を固めた議員たちから驚愕の眼差しで受け止められた。現在では、極右政党の議員でさえも彼女の人格と、国防大臣とも真っ向から議論しあう精力的な活動に敬意を払っている。女性、先住民族、貧困者、ゲリラのシンパという支配社会における否定的な記号をすべて備えた彼女の存在自体が、グアテマラ政治に異質なスペースを作りだし、たとえば強制的徴兵制度の廃止および徴兵と社会奉仕の選択制度の導入、先住民女性擁護官の設置をめぐる法案審議の場で成果を築き始めている。

*11 Marchetti, *op.cit.*

*12 Ibid.

*13 Hirschman, Albert O., “The Principle of Conservation and Mutation of Social Energy,” Sheldon Annis and P. Hakim eds., *Direct to the Poor: Grassroots Development in Latin America*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1988.

*14 Moreno Coto, Ismael, “Hablan las diputadas del FMLN,” *Envío*, núm. 185,

agosto de 1997.

- *15 Moreno Coto, Ismael, “Un alcalde de izquierda en la capital más violenta del continente,” *Envío*, núm. 183, junio de 1997; Lindo, Roger, “Ser o no ser de izquierda: la reinvencción del FMLN,” *Tendencias*, núm. 68, febrero-marzo de 1998.
- *16 コナビグアの活動については、レコム（日本ラテンアメリカ協力ネットワーク）の機関誌各号、および Schirmer, Jennifer, “The Seeking of Truth and the Gendering of Consciousness,” Sarah A. Radcliffe and S. Westwood eds., *‘Viva’ Women and Popular Protest in Latin America*, New York, Routledge, 1993, を参照。

おわりに

ナバレテやトゥユクに代表されるゲリラ活動や民衆運動出身の人びと、紛争以前から新自由主義の現在に至るまで排除され周縁化され続けてきた人びとが、自らの力で立法機関の一員となり、女性や先住民族、青少年らの権利に関する公的領域を拡大し、政治世界をわずかながらも変革し始めている。マルケッティの提起する多様な組織や重層的レベルでの結節を通じた交渉能力の強化戦略も少しずつ実体をもちつつある。中米諸国がどこに向かって移行しているかは不明だが、新自由主義ではない政治と社会のあり方が戦略的かつ具体的に模索されていることは確かである。

（こざき・ともみ／専修大学助教授）