



新自由主義下のラテンアメリカと政治の課題

政治制度の解体？

1990年代ペルーの政治と今後の課題

村上 勇介

はじめに

1970年代末から民政移管が見られたラテンアメリカ諸国の中で、ペルーにおいてのみ、大統領が憲法停止措置を強行し、しかもこれを大多数の国民が支持した。この強行措置が92年に「成功」したペルーは、ラテンアメリカで民主政治が最も脆弱な例の一つである。

本稿は、この脆弱な民主政治の原因を歴史的、構造的なペルー政治の特徴から考察する。ここで長期的な視点に立つのは、ペルー政治の特徴がフジモリ政権を含め1980年の民政移管以降の政治過程に強く反映していると考えられるからである。同時に、この歴史的、構造的な制約を克服することが、将来、ペルーで民主政治が定着するための必要条件となると思われるからでもある。

以下ではまず、伝統的なペルー政治の主体的特徴を指摘する。続いてフジモリ政権の特徴を整理し、1995年の再選後の主な政治的出来事を見る。そして最後に、ペルー政治の今後の課題を考察する。

なお本稿では、政治制度とは、一定の目的や価値の達成、獲得について、社会の成員の間で正統として了解、共有ないし承認された行動定型、規範、ルールを意味する。法律などに成文化されている必要はなく、暗黙の了解であることもある。制度は成員の行動に可測性を与え、安定化させる作用を持つものである*1。

*1 篠原一・永井陽之助編『現代政治学入門』有斐閣双書 1965年 7～12ページ。

1 ペルー政治の主体的特徴

19世紀初めの独立から今日に至るまで、1895年から1914年の19年間を除き、ペルーでは、立憲体制、独裁、権威主義的支配など、いかなる形態であれ、正統と見なされる政府が12年以上継続的に存続したことがない*2。宿命ともいえるペルーの政治的不安定性の原因は、社会学者J・コトレールによれば、政治組織と政治行動の伝統的パターンにある*3。この説によれば、ペルーの政治は植民地時代の階層秩序に由来するパトロン・クライアン

ト関係(以下、PC関係と略)とこれに従った利益配分を特徴とする権力闘争である。PC関係とは、政治的有力者が財、便宜などの価値を恩情により提供し、それを受けてさまざまな社会階層の個人や集団がその有力者に忠誠、支持など政治的資源を提供し、服従する関係である。これは基本的に主人と従者の個別的な上下関係で、従者の関心は、利害を共有するはずの者たちとの水平的な繋がりや連帯よりも縦の関係に集中する。

ペルーでは、政治がPC関係に基づく派閥や政党組織の形成とこれらの間の対立の場と化し、妥協や交渉による合意や共通の目標の形成といった行動が定型化、制度化されることはなかった。中長期的な合意や目標が醸成されないなかで、権力闘争が激化し政治が行き詰まり、軍が介入することが歴史的に繰り返されてきたのである。

政治の不安定性と同時に、「1930年代以来、ペルーでは民衆がクーデターに反対したことはなかった」ことも忘れてはならない*4。この背後には、被治者が持つ結果重視の伝統的な正統性意識が存在すると考えられる。

この伝統的正統性意識は、ヨーロッパや米国のように、統治者の選出や政治的意志決定のルールおよびその過程の遵守に正統性を求めるのではなく、被治者の主として短期的な要求を満足させる為政者の能力やそれへの期待に正統性の根拠を求める。その起源は、主権が国王やエリート、国家に委任されるべきであると考えた植民地時代の階層的秩序観にある*5。PC関係に基づく権力闘争による閉塞状況の下で行なわれたクーデターは、これを打開して諸々の要求を実現してくれるだろうとの期待から受入れられたのであった。

政党や歴代政権は、この正統性意識を前提として政治を行ってきた。中長期的な発展計画やペルーの将来像などに関して国民的な合意を醸成し

たり、そのための努力を結集することはなかった。市民に対する政治教育も全く放棄してきた。

1980年の民政移管から92年の憲法停止措置までの過程でも、対立を基調とする伝統的な政治パターンが繰り返されたと見ることができる。

1980年代にペルーでは、ハイパー・インフレ、経済不況、失業、貧困、テロ、麻薬、国際的孤立などの深刻な問題が発生した。だが、民主政治の担い手たることを期待されたペルーの諸政党は、PC関係によって作られていて、政党派間の争いに最大の関心を向けた。各党は、相互に排他的、非妥協的な姿勢を貫き、民主的な討論の場を形成することもなく、ペルーが抱える問題に中長期的に対応する政策立案能力を持たなかった。

前述の伝統的な正統性意識を持つ多くのペルー人*6は、1980年代に政党から大統領を選び、次第に先鋭化していった経済・社会問題の克服を期待した。だが、政争にあげくれた与野党は国民の期待を裏切り、国民の多くは、政党と無関係な無党派・独立系へ危機的状況の打開への期待を寄せた。

こうして当選したフジモリは、深刻な諸問題の現実的かつ具体的な克服策を前面に出した。経済安定化策が十分な成果をあげず、1991年の初めに支持率を下げた時期はあったが、その後、国際的孤立の解消および経済安定化で支持率を取り戻し、続いて、国民の関心のあったテロ対策に本格的に着手し始めた。

フジモリと議会で多数派を占めた既存政党の野党勢力との間には当初から相互に不信感があったが、経済政策やテロ対策をめぐる両者の対立は次第に高まっていった。フジモリは次節で述べる権威主義的なスタイルを貫いた。他方、野党勢力は各々の党利党略のみにこだわり、また立憲秩序の建て前から経済政策やテロ対策などをめぐりフジモリを批判したが、具体的かつ説得的な代替案を

提出することはなかった。

この状況の中、野党勢力は議会による大統領罷免権(1979年憲法第206条)行使の動きを見せ、政治危機が91年後半から徐々に深まった。92年にフジモリは軍の支持を得て憲法を停止し、議会の封鎖などを実施した。国民は、経済安定化で成果をあげていたフジモリを支持し、他の諸問題の克服を期待した。

- * 2 Tuesta Soldevilla, Fernando, *Perú político en cifras: élites política y elecciones*, Lima, Fundación Friedrich Ebert, 1994, pp.49-51. 大統領が制度に従って交代する場合は、継続的に存続すると見なされる。
- * 3 Cotler Dolberg, Julio, “Los partidos políticos y la democracia en el Perú,” Luis Pasara y Jorge Parodi comps., *Democracia, sociedad y gobierno en el Perú*, Lima, Centro de Estudios de Democracia y Sociedad (CEDYS), 1988, p.162.
- * 4 Peace García, Henry, “Perú: del reformismo militar a la democracia tutelada,” Henry Peace García, Tomas Moulian, and Antonio Melis, et. al., *América Latina 80: democracia y movimiento popular*, Lima, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO), 1981, p.441. これは1992年の憲法停止措置にも当てはまる。なお、30年は近代的な選挙法がペルーで初めて整備された年である。
- * 5 Morse, Richard M., *El espejo de próspero: un estudio de la dialéctica del Nuevo Mundo*, México D.F., Siglo Veintiuno, 1982, pp.42-66, 201-214.
- * 6 Parodi, Jorge comp., *Los pobres, la ciudad y la política*, Lima, CEDYS, 1993, pp.58-88.

2 フジモリによる政治

憲法停止措置の後、紆余曲折を経つつ、フジモ

リは経済政策、テロ対策で成果を確実にした。また、1993年に行なわれた新憲法の国民投票で、貧困地区の多い地方において敗北した経験から、社会救済や貧困対策に着手した。こうして高い支持を維持し、95年の大統領選挙では、雇用や所得、貧困の問題の克服を期待され、圧倒的多数で再選された。

第1次政権でフジモリは1990年選挙の経験に基づく次の政治スタイルを見せた。その特徴は第1に、全国ないし広範囲の組織性を持たないことである。これは、50年代からのペルーの社会変動(人口、経済構造、情報・通信事情の変化)により引き起こされた現在の社会状況を背景としている。つまり、一方では、社会変動の過程でPC関係が従来よりも厳格でなくなり、緩やかなものとなった。他方、80年代に国民は政党への信頼を失い、いわばパトロンを失った民衆が主に自助努力で生き残りを模索する道を選んだ。労働活動人口の過半数に達するとも言われるインフォーマル・セクターの人々や共同で食事を調理する「民衆食堂」に参加する多数の女性などが自助努力の主体である。彼らは組織的結びつきを強めても限定的で、個別的・小集団的空間にとどまる社会的消極性を示している。職能、階層、機能、地域などを超越した関係や代表組織をつくることはなく、社会全体では原子化(atomización)、個別化が進んだ*7。

フジモリは、今や社会の多数派である原子化した個人や小集団の支援で当選した経験から、組織を介さずに直接、こうした民衆個人や小集団と結びついた。与党には組織力がないため、フジモリへの支持はフジモリ派への支持とはならない。地方選挙でフジモリ派が全く勝利できないのはこの一つの現れである。

第2に、この直接的結びつきの基礎には、討論を経て培われた約束事や綱領、公約、計画などは

なく、前述の伝統的正統性意識に見られるような期待感に基づく感情的なものがある。1990年選挙では絶望的状况の下で何かをしてくれるだろうという気分 (*estado de ánimo*) が、95年選挙では第1次フジモリ政権の成果を受けて膨らんだ期待感が、フジモリ当選の基調として各々存在した。逆に、93年の新憲法をめぐる国民投票では、この期待感を高められなかった地方で惨敗したのである。他方、90年の選挙で第1次投票後に決選投票へ向けて慌てて作られた総花的、要約的な選挙綱領も、95年選挙では一切作られなかった。

第3に、フジモリは全体的な計画を事前に決めることはせず、状況に合わせた対応を決断し、直面する問題を一つ一つ克服するリーダーシップを示した。柔軟な対応が政治的に拘束されるのを嫌い、他の勢力や組織と公式に連合を組むこともしなかった。第1次政権で、国際社会への復帰やインフレ対策を中心とする経済安定化政策、続いてテロ対策、そして社会支援・貧困対策と政策の重点が移行したのは、1990年の大統領当選時やその後何らかの計画が作られたわけではなく、国民の関心の変化に応じてのことであった。

そして最後に、フジモリは、時間をかけて合意を積み上げるよりは、少数の顧問や側近と協議しつつ、一人で決定し、実行した。これは、全く不利だった1990年選挙を勝利に導いた経験に加えて、第1次政権当初に直面した危機状況や、被治者に見られる前述の伝統的正統性意識と関連して、結果をなるべく早く出す効率的な政治手法が有効との判断に基づくものであった。具体的かつ現実的な代替案のある場合を除き、自らの政策について妥協を一切しなかった。92年の憲法停止措置を典型として、経済政策、テロ対策、外交政策などにもその例が見られる。

フジモリの政治スタイルは、基本的には前述し

たペルー政治の伝統的なパターンを変えていない。それは、ペルー社会の原子化・個別化、PC関係の弛緩、政党組織や政党政治の崩壊など、1980年代までに見られた政治制度の解体を前提としており、同時にこの解体をさらに進めるものである。

* 7 Adrianzen, Alberto, "Democracia y partidos en el Perú," Manuel Antonio Carretón comp., *Los partidos políticos en el inicio de los noventa: seis casos latinoamericanos*, Santiago de Chile, FLACSO, 1992, pp.73-74.

3 第2次フジモリ政権下の政治

フジモリは再選後も前節で述べた政治を続けた。これに対しペルー国民は、期待していた雇用、所得、貧困などの経済・社会問題解決が十分な成果をあげなかったため不満を募らせた。経済的不満にさまざまな政治問題が絡み、70%の水準にあった支持率を1996年の間に徐々に落とし、ついには50%を割り込む事態となった。政治問題の中には、フジモリ路線の継承を主張して次の2000年の大統領選挙を窺うアンドラーデ・リマ市長との対立、フジモリの次期大統領選挙への立候補の可能性、軍の人権侵害事件、ウラジミーロ・モンテシーノス大統領顧問の麻薬不法取引疑惑などがあつた。

第1次フジモリ政権の中核では、サンティアゴ・フジモリ、ハイメ・ヨシヤマ、モンテシーノスの3名の顧問が微妙にバランスを取ってきた。だが、内部の権力闘争から1996年には文民であるサンティアゴ・フジモリとヨシヤマがフジモリの元を離れ、元軍人のモンテシーノスの権限が拡大し始めた。日本大使公邸人質事件後、本人の謎に包まれた過去などから世論の不信感と批判の強いモンテシーノスをフジモリが辞めさせようとしたことも一時はあつたようだが、現在、モンテシーノスは

政治制度の解体？

1990年代ペルーの政治と今後の課題

突出した顧問として、政治を含むさまざまな面で影響力を有しており、フジモリ政権に暗い影を投げかけている。

1997年を通して、フジモリへの支持は低迷し続け、30%台にまで落ちたが、昨年末から最近までのエル・ニーニョ現象による災害への対策をこなし、以前の水準にはほど遠いものの、今年に入って40%台に戻している。フジモリ側としては、エル・ニーニョ現象の終了や災害の復興から、今年の後半以降に経済が上向いて、2000年への追い風となることを期待している。

フジモリ自身ははまだ次期大統領選挙に立候補する決定はしていない。立候補を制約する障害を取り除いてきているが、これに伴って幾つかの問題が起こった。今後一つの重要な争点となるフジモリの立候補問題について、次に現在までの経緯を概略する。

ことの発端は、1996年に野党がフジモリの次期選挙への立候補を法的に禁止しようとする動きを見せたことである。これに対して与党は、96年8月に「大統領再選規定解釈法」を成立させ、フジモリ現政権は一度だけ連続再選を認めた93年憲法の規定する第1期にあたり、したがってフジモリは次期大統領選挙に立候補できるとした。

野党はこれに反発し、憲法裁判所に提訴した。憲法裁判所は、7名の判事のうち、4名の棄権、3名の賛成で、前記の「解釈法」は合憲であるが、フジモリは立候補できないとする判決を1997年1月に下した。この判決にはさまざまな問題があるが、ここでは、判決の背後には与野党の激しい駆け引きがあったこと、および憲法裁判所には個々の事例に関する法律の有効性を判断する権限は認められていない(79年憲法下の憲法裁判所で同種の判例はない)ことを指摘するにとどめる*8。いずれにせよ、選挙に関する最終的な決定権限は中央選挙

管理委員会(JNE)にあることから、フジモリの立候補問題は、野党が進めているフジモリ立候補反対の国民投票の実施などがなく、かつフジモリが立候補を決定した場合、法的には99年終盤のJNEによる立候補者の登録審査段階で決着することになっている。

ただ、問題はこれにとどまらなかった。2000年の選挙を管理・運営するJNEのメンバーが今年8月までに決定する予定となっている。JNEのメンバーは最高裁判所や最高検察庁の代表、弁護士会代表、公立・私立大学法学部の代表からなるが、この人選をめぐる与野党の駆け引きが水面下で進められている。

この過程で、裁判官や検察官の人事権を憲法で与えられている独立機関の全国裁判官審議会(Consejo Nacional de la Magistratura)の罷免権を制限する法律が、今年の3月に与党の賛成多数で成立した。これは野党の批判のみでなく、司法改革に対して経済支援を決定していた世界銀行が、司法権の独立の侵害を理由に、援助の凍結を決定する事態を招いた。この支援は2200万ドルとそれほど多くはなく、また、他の経済支援は凍結されていないが、国内の強硬な措置が国際的な基準と抵触した点が注目される。

* 8 詳しくは、村上勇介「第二次フジモリ政権の政治的課題」(『外交時報』第1337号 1997年4月)58～60ページ、参照。

おわりに

以上の議論からわかるように、1990年代のペルー政治は、フジモリがペルー社会の多数派たる原子化した個人や小集団から期待感に基づく支持を受けるなかで展開してきた。フジモリと支持者・支持グループのつながりは感情的で、具体的な合

意や計画は存在しない。フジモリがこれまで進めてきた諸政策は、漠然とした支持を受けるフジモリ個人に最終的には依存しており、ペルー国民の多くが今後生じうるコストをも含めて納得した上で支持しているのではない。90年代初めの危機的状況が去った後も、政治の制度化とは逆の、個人に依存する形が続いている。

こうしたことから、政策の継続性とフジモリ大統領の継続が同一視され、フジモリを中心に政治を安定化させようとする動きが見られるのである。2000年の選挙でフジモリの三選をめざすのは、この動きの一環である。ただ、すでに見たように、そのための強引な措置が一部、国際機関と抵触を起こしている。フジモリ三選をめぐる、今後、国内とともに国際的にも正統性が問題とされる可能性も否定できない。

2000年の選挙の行方という問題もあるが、より長期的に問題となるのは、建設的に討論する場を持つ民主的な政治空間が存在しないことである。フジモリによる政治が持つ伝統的特徴については

本論で指摘した。また、本稿で扱う余裕がなかったが、フジモリを批判する勢力も、フジモリの政治と全く同じ特徴を持っている。そして、両者は、フジモリか、非フジモリないし反フジモリかで分裂を強めており、「大統領再選規定解釈法」の件でも見られるように、各々の立場を主張するだけである。これらを前に、マス・メディアや知識人と呼ばれる人々もどちらかの立場をとることだけに満足している。

全てがフジモリか反フジモリかに還元される現状では、これまでの不安定な歴史の繰り返し以上にはならない。ペルーとペルーの民主政治の将来は、政治的分裂状況を食い止めて、フジモリ・反フジモリの対立を超えつつ、経済政策や国内和平などに関し、現実的かつ具体的な提案を議論する中から、ペルー国民の間に中長期の目標や合意を作り上げることができるとにかかっている。

(1998年5月11日記)

(むらかみ・ゆうすけ/国立民族学博物館・
地域研究企画交流センター助手)