



新自由主義下のラテンアメリカと政治の課題

新自由主義下のアルゼンチン

メネム政権の政治的特徴とその意味

出岡直也

はじめに

アルゼンチンにおいては、メネム政権により、^{ネオリベラリズム}新自由主義の理念に基づく経済の大転換(ネオリベラル改革)が行なわれた。転換の担い手となったメネム政権下の政治の特徴として、いくつかの重要な現象を指摘できる。それらがネオリベラル改革に伴うものなのか否かについては、さまざまな解釈がありえよう。筆者は、そうした特徴の少なくとも一部は、ネオリベラリズムと強く関連していると考えている。従来アルゼンチン政治との連続性・断続性に関する諸解釈の検討により、そうした政治的特徴の性格に関して、また、ネオリベラル改革の結果として起こるアルゼンチン政治の変容に関して考察するための一つの材料を提供するのが、本稿の目的である。なお本稿の性格にも鑑み、すでに定着している解釈について、文献の引用を略したことをお断わりしておきたい。

1 メネム政権の委任型民主主義的特性と影の部分(?)

メネム政権は、ネオリベラル改革を遂行し、後に述べるようにアルゼンチン政治経済の宿弊を解決したとして高く評価されることも少なくないが、いくつかの悪い面での特性も指摘されてきた。

何よりもまず、メネム政権が、リベラル・デモクラシー的な手続きを軽視し、権力を集中させての強引な政権運営を行なう、政治学者オドネルの概念を用いれば、「委任型民主主義」的性格を持っていることは広く認められている。例えば、厳密には憲法違反を否定しがたい(必要緊急)政令や部分的拒否権の多用、最高裁判事の数を5から9に増したことに典型的に見られる司法部の独立の侵犯などである。そして、ネオリベラル改革遂行を担ったドミンゴ・カバロ経済大臣が1993年に、必要緊急政令なしには経済改革の20%も実現できなかったであろうと述べているように、こうした政治手法が、多くの政策の遂行を可能にした点にお

いて、政権の委任型民主主義的な性格を、ネオリベラル改革と切り離すことは不可能である*1。

紙幅の関係で本稿では列挙に留めるが、メネム政権の大きな特徴としてしばしば指摘され、同政権下で頻繁に主要な政治的論点ともなってきた要素は、他にもある。恐らく最もよく指摘される特徴は、政権に常につきまわってきた腐敗の横行であろう。また、メネム政権下で起こっている人権侵害は無視できないとされる。最も注目を集めている事件として、1997年1月のジャーナリスト、ホセ・ルイス・カペーサスの殺害がある。メネム政権に近い人々の腐敗や右派的な暴力との関連を追っていた彼の殺害には、警察内部、そして、より権力に近い人々が裏に存在していたことが明らかになりつつある。それらと無関係でないのは、司法部の問題点である。権力に繋がる人々の暴力や腐敗をもみ消し、自らも腐敗した裁判官達の存在が目立っている*2。

これらの要素を、それぞれ独立した問題と捉えるのではなく、アルゼンチン政治が持つ、本来のリベラル・デモクラシーの政治とは異なる特性から表出した症候群として理解することも不可能ではない。少なくともメネム政権においては、それらの暗い部分を代表するような人々が、政権の内部や取り巻きに存在していることが、さまざまな事件やテーマをめぐるジャーナリズムの仕事などにより、明らかにされている。

政権のそうした暗部は、ネオリベラリズムとの論理的な関連はなく、メネムのパーソナリティーに帰すこともできる、特殊現政権に関わる性格であるようにも思える。しかし完全にはそうとも言い切れない理由がいくつかある。第一に、個人と少数の人々の裁量が重要で手続きが軽視される場合に、力の行使への抑制が働きにくくなり、権力が腐敗するのは、政治の通例である。第二に、(ネ

オリベラル改革に結実することになる) 政治・経済の大転換を期待する国民がメネムを支持した大きな理由が、彼の「アウトサイダー」性にある(メネムが、1990年代のラテンアメリカ政治の重要な現象とされる、ネオリベラル改革を急速に遂行する「アウトサイダー」型指導者の代表例の一人である)との分析が一般的だが、とすれば、先記のパーソナリティーや、その周りにいる人々の問題性はネオリベラル改革と無関係ではない。

そうした問題性を絶対的に容認しない立場を取らないとすれば、それが大転換を行なう過渡期的な必要悪か否かという判断も重要となる。そして、その判断は、生み出される転換自体の評価にもかかってくることになる。ネオリベラル改革が社会経済的な側面において生む結果についてはさまざまな論争が行なわれているが、ここでは純政治的な側面に限って、転換の方向についても考察したい。政治の側面においては、一方で、先記のメネム政権の特徴(の一部)自体が、転換の道具であるのみならず、転換の現れであるとの位置づけも可能であり、他方では逆に、先記の特徴自体が、アルゼンチン政治の悪弊の継続(復活)の結果を生むとの解釈もなされるため、評価は複雑となる。すなわち、転換が生み出すだろう政治的結果を、メネム政権の政治的特徴と切り離して議論することは不可能である。逆に言えば、現在のアルゼンチンのような転換期においては、現時点での政治主体に関する直接の情報に基づく将来の予想が困難であるなかで、過去と現在との対比により、現状の性格の考察を行なうことが、予想にも役立つことになる。そうした期待を持ちつつ、メネム政権の政治スタイルが、従来のアルゼンチン政治との連続(そしてそれを連続させるもの)として捉えられるのか、断続として捉えられるのかに論を進めたい。

*1 こうしたメネム政権の特徴については、一連

の松下洋論文が詳しい。

- * 2 ただし、腐敗が、そして特に司法部のあり方が、これほどの注目を集めること自体を、アルゼンチン政治における大きな改善と見ることも可能である。なお、現時点での注目度から詳述したいメネム政権の特性として、1976～83年期の軍政が行なった人権侵害への寛容な態度があり、筆者はそれも以上の諸点と強く関連すると考えている。これらの諸点に関する考察は別稿で行ないたい。

2 ポピュリズム的指導者かアルゼンチン政治の救世主か？

委任型民主主義の特徴は、腐敗などの暗部と合わせて、古い政治のあり方の残存とされることが多からう。メネム政権に関する最も一般的な性格規定は、この解釈に基づいている。最近のラテンアメリカ政治で見られる、ネオリベラリズムの政策を、従来この地域によく見られたポピュリズム的指導者の政治スタイルで行なう、新しい形でのポピュリズムの再興の代表例とする議論である。なお、メネムは、代表的なポピュリズム的指導者であったファン・ペロンが創出した運動であるペロニスム（政党は、「ペロニスム」の言い換えとして「公正・正義主義」を意味する語から「フスティシアリスタ党」）の指導者である。

しかし、全く異なる解釈も存在する。アルゼンチンの政治学者ノバーロの議論がその代表であろう。ノバーロは、利益団体（あるいは、コーポラティズム）の媒介を通さない直接の関係を支持者の間に結ぼうとし、政治に決定的な役割を果たすようになったテレビなどのマス・メディアを通しての選挙への動員を特徴とするメネムのスタイルは、それまでのアルゼンチンの政治のあり方、特にペロニスム運動のあり方からの決定的転換だとする。

そして、ペロニスムがそうして「市民の政党」へと転換した結果、アルゼンチンの政治（と経済）の長い苦しみの原因が消滅し、一つの時代が終わったとする。1940年半ばのペロン政権とペロニスムの登場という、最近研究者もよく用いる言葉を用いれば「革命」によって生まれた時代、公正な選挙では自らが勝利するものと自己規定し、よって自らが政権にない「民主主義」は認めようがないペロニスム（ポピュリズム）と、「反民主主義」的なペロニスムを排除してのみ「民主主義」が可能になると考える「リベラリスモ」*3との妥協不可能な対立に特徴づけられた時代である*4。

同じ論点の言い換えとなるが、民主主義のルールによる競争を認め、自らを「部分」とみなす本来の政党とは異なり、「人民」や「国民」の「運動」として自己規定する傾向（モビメンティスム）を持ったペロニスムを、メネムが「政党」へと転換したともするノバーロらの解釈は、アルゼンチン政治の特徴として「モビメンティスム」を挙げ、1983年の民政移管後も、アルフォンシン、メネムの両大統領に、その傾向の強い残存を指摘する解釈（恐らくは多数派）とも大きく異なる。

ペロニスムが潜在的なポピュリズム的ヘゲモニー政党ではなくなったのかという論点は、ネオリベラル改革に伴う政治の問題として、筆者が最も重視したい、政党システムの変化というテーマに繋がる。以上紹介した異なる解釈の当否の判断の一つの材料が投票行動の解釈からも得られる一方で、アルゼンチン政治の今後を占うために、政党システムへの着目は不可欠である。ネオリベラル改革が大きな国家社会関係の変容を伴うことは当然であり、それが政党システムにいかん反映されるかが、特に「民主主義」が維持されるようになったネオリベラル期のラテンアメリカにとって、決定的に重要であろうことは、アルゼンチンにお

いても同様である。

* 3 アルゼンチンでは、経済への国家の介入を嫌う立場を「リベラリスモ」と呼び、それを綱領とし全国レベルの選挙で勝利できる政党が存在しないことが、同国政治の重要な特徴の一つであった。基本的傾向としては、中間層の党とされた急進市民同盟(急進党)と、以下で諸解釈を紹介するフスティシアリスタ党とが二大勢力であった。

* 4 ノバーロはいくつかの文献で同主旨の議論を行ない、地方政治を実証的に分析して、新しい政治の登場を明らかにした著作もあるが、ここでは、メネム政権の(中間報告的)分析として、少なくとも政治経済学的側面と政治スタイルとをテーマとした長編評論としては、最も体系的なものの一つと思われる共著を挙げておきたい。Palermo, Vicente, y Marcos Novaro, *Política y poder en el gobierno de Menem*, Buenos Aires, Grupo Editorial Norma, 1996. 特に Capítulo 7, pp.519-524. アルゼンチンを代表する知識人(歴史家)による影響力の大きな評論, Halperín Dongui, Tulio, *La larga agonía de la Argentina peronista*, Buenos Aires, Ariel, 1994でも、「ペロニスタ革命」後の時代のアルゼンチンの苦悩という同様の捉え方がなされている。「革命」の用語は、メキシコの制度的革命党同様の、ポピュリズム的ヘゲモニー政党志向とも呼びうるものを持つ多数派勢力が生まれた転換であったことを含意する点でも意味があろう。なお、ヘゲモニー政党とは、事実上の一党制における支配党であり、民主主義体制下の競争的政党システム内の一党優位型政党と区別される。なお、ノバーロらは、ペロニスタと同じ志向の先駆者として1916年に政権に就いた急進党の指導者も挙げている(*op. cit.*, pp. 520, 522)が、例えばシャムウェイ(Shumway, Nicholas, *The Invention of Argentina*, Berkeley, University of California Press, 1991)によれば、基本的に同じ性格の対立は、理念レベルにおいては(普通選挙以前の時期においても)アルゼンチンを「^{ネーション}国民」形成の初めから特徴づ

けており、もしノバーロの言うような転換がなされたとすれば、「ペロニスタ革命」の終焉に留まらない意義を持ちうる。

3 政党システムの変容とネオリベラリズムの社会経済的影響

メネム下のペロニスタが、ヘゲモニー政党志向を失ったかは疑わしい。ノバーロも先述のペロニスタの性格転換をメネムの意図せざる結果としているが、個人的にも(メネムは憲法改正により再選を果たしたが、その憲法をさらに迂回的に解釈して)の三選を狙っていると思われるメネムが、自分の率いるフスティシアリスタ党(PJ)の、少なくとも一党優位型政党としての長期的安定を目指していることは容易に想像できる。そして、選挙結果や世論調査が示すように、政権の途中まで、ネオリベラル改革という将来への方向を画す転換を、国民の広い支持を維持しつつ行っていたメネム政権のPJについて、そうした予想は全くの夢物語とばかりは言えないものがあつた(選挙結果については第1表参照)。元来豊かでない階層の票を集める政党であつたPJが、従来の支持に加えて、ネオリベラリズムの理念に賛同する豊かな層も支持基盤とすれば、その連合は絶対多数を意味するであろう。そして、選挙結果は、「リベラリスモ」の党として、しかも、アルゼンチンでは新しい現象として、選挙で勝利できる大衆の基盤を持つ「リベラリスモ」の党としてのPJの定着(少なくとも、他に同様の勢力が存在しないという消極的な意味で)の可能性も予想させたのである*5。

しかし、1997年の議会選挙での敗北は、そうした新しい社会階層間の連合に基盤を置くPJが長期的に安定していくことの困難を予想させるのに十分であつたといえよう。その結果は、メネム政権

第1表 各党の得票率

	(%)		
	PJ	急進党	Frente País Solidario (Frepasso)*
1983年大統領選挙	40.1	51.7	
同時の下院選挙	38.4	47.8	
1989年大統領選挙	47.3	32.4	
同時の下院選挙	44.7	28.9	
1991年下院選挙	38.6	27.2	
1993年下院選挙	40.3	28.6	
1994年改憲議会選挙	37.5	19.1	12.6
1995年大統領選挙	49.9	17.0	29.3
同時の下院選挙	43.1	21.8	20.9
		両党の連合 (Alianza)	
1997年下院選挙	36.3	45.6	

(注)(1) *1994年は Frente Grande。

(2) 全国の集計であり、1997年については、反対党の連合が形成されなかった州での2党の票を含み、各党への支持を概観するための集計として理解されるべき数字である。

(出所) Adrogue, Gerardo, "El nuevo sistema partidario argentino," en Carlos Acuña, comp., *La nueva matriz política argentina*, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión, 1995. pp.60-66など、いくつかの選挙分析から筆者作成。

の政権党としてのPJへの投票について広くなされていた解釈からは、当然のこととも考えられる。

メネム政権への支持の少なからぬ部分が、元来はPJ支持者ではなかった(婉曲に言っても)人々による「ペロニスタ政権にもかかわらず」の支持であったことは広く指摘されている。メネム自体、経済不安定化の再燃の恐怖を煽る形でこの支持を繋ぎ止めてきた。インフレが収まった後に、経済政策の基本的な部分は維持することを説き、政権能力を持つと目されるオルタナティブが現われた場合に、特に、その勢力が腐敗や人権の問題など必要悪として容認されてきた側面ではメネム政権を批判し、その側面での改善が期待される場合に、この人々にPJへの投票を続ける理由がなくなるのは当然であろう*6。中道左派連合にペロニスタから離脱した部分が合流した、人権運動家として有名

な女性を中心的指導者の一人とする連合、「連帯する国」戦線(第1表に示したスペイン語で、「フレパース」が略称)が、腐敗への批判を大きな論点として支持を拡大しつつ形成されていき、1995年選挙では急進党を抜いて第二党の得票を集めた後に、97年議会選挙に向けてそのフレパースが急進党との「同盟(Alianza)」を形成(ほとんどの州で連合)したことによって登場したのは、そうしたオルタナティブであったとされる*7。

元来のPJ支持者のメネム政権支持については、より解釈が分かれる。一部の論者は、国家主導型経済の党であったペロニスタの支持基盤であった人々も、市場重視へと態度を転換したとする。また、ハイパーインフレの中で短期的に経済安定化を求めたとの解釈も、ペロニスタとしてのアイデンティティーゆえに、メネムの「裏切り」にもかかわらず支持を続けたとの解釈も強い。ペロニスタとメネミスタの連続・断絶の問題と関連するこの論点は、ここでは詳述できないが、平均化できるとすれば、それまでのような大きな国家の役割は否定しても、ある程度の中間層以上の人々が求めるものよりは大きな国家の保護は期待する人々が多いというのがバランスの取れた解釈であろうか。

しかし、このような視角設定とは異なり、PJの従来からの支持層の去就の問題が、ペロニスタのアイデンティティーを持つ人々の支持をいかに保ちつつ、ネオリベリズムを継続するかという点では、すでにない可能性も高い。ノバーロらは、先の解釈のコロラリーとして、ペロニスタへの投票が、アイデンティティー(帰属)に基づく確認行為であった従来から転じ、「意見」に基づく支持という性格を持つようになったとさえ述べている。一朝一夕にペロニスタの支持基盤全体の性格が変わるとは考えがたく、その議論はさすがに早計、というより意図的図式化であろう。アイデンティテ

イーで投票している人々の数の推定は、実証的な分析を必要とする重要な問題であるが、ここではPJへの支持一般の質的な性格を論じることは避け、支持基盤とされた人々の社会的属性に着目して、それが量的に減少していると思われることを指摘したい。

やはり図式的になるが、元来のペロニズムの支持基盤が縮小してきた(1970年代以来と筆者は考える)傾向を、まさにメネム政権のネオリベラル改革が継続・加速していると考えられる。通説となっている「二つのペロニズム」の解釈は、工業化した大都市部においては、ブルーカラー層と下層ホワイトカラー層、特に労働運動に組織されている人々の党であり、地方諸州においては、官職・利権のばらまきなどによるクライアンテリズムに基づく多階級的な基盤を持つ党であるという二つの顔を持っていたとする。合理化を伴う民営化や官僚制のスリム化、また、競争の激化、寡占化、製造業部門の縮小などによりブルーカラー層などを縮小させている改革、そして、州政府の縮小により、公共部門を合理化し、予算を緊縮させている改革は、二つの支持基盤を数的に縮小させていると捉えられよう⁸⁾。

とすれば、メネム政権への支持の拡がりに示された、「リベラリスモ」を求めてきた階層(や中間層)の間でのペロニズム忌避感の弱まり、プラグマティズムの高まりと合わせて、アルゼンチンでは、強固なサブカルチャー(政治的クリヴィッジが階級・階層間の対立とかなり重なり、そう呼びうる状況が存在した)に基づかない投票が大きく拡大していると捉えられよう。詳述できないが、これまでの選挙結果や世論調査、筆者自身の行なった少数の聞き取りからは、そうした投票を決める最大の要因は政府の経済パフォーマンスにあるようである。これまで多く指摘されてきたのは、メネム政権への

支持を大きく説明するものとしてインフレ収束の期待があり、1994年ごろからの反対の強化は、経済の安定が達成され、人々がそれ以外を要求するようになったことによるという経緯である。筆者は、カバーロの経済プラン(通貨のドルとのリンクを反インフレ策などを中心とし安定化に成功)が始まった後、一種の消費ブームが生まれた時期がメネム支持の絶頂期であり、その後20%近いというアルゼンチンで前代未聞の失業が発生していく中で反対が高まってきたことなども合わせて、広く経済パフォーマンスを重視したいが、いずれにせよ、投票パターンが流動化していることは明らかに思える。

といっても、政党システムの将来を占うのは極度に困難である。第一に、1995年にメネムの言説が成功したように、大統領選挙においては、インフレ再燃への恐怖から現政権勢力(メネム個人?)の継続を求める、経済不安定化の恐怖バネが、再び強く働く可能性は否定できない。第二に、まさにメネムへの支持が異越同舟であったことの逆転として、「^{アリオン}同盟」への支持も、ネオリベラリズムの緩和を期待する人々と「改宗者」であるメネムやペロニズムよりも信頼できる「リベラリスモ」の勢力を期待する人々の間の、異質な理由による連合であると考えられる⁹⁾。第三に、ペロニスタのアイデンティティーが、一部の人々が考えるよりずっと強く維持されている可能性も否定できない。少なくとも疑いがないのは、基本的にはネオリベラル改革の結果を受け入れた上で主要政党が対立するにせよ、経済パフォーマンスのみに基づいて無差別に浮動票が移動する政党システムは存在しえず、何らかの政治的クリヴィッジに基づいた、ある程度は安定した基盤を持つものとなろうこと、そして、97年から98年前半の現在に至るPJと「同盟」への二分が、そうした意味では流動的・過渡

期的であろうことである。ヨーロッパ諸国について一部の研究者が述べていることがアルゼンチンにも当てはまり、従来よりも拘束性は弱まるにせよ、政治的クリヴィッジは(社会経済的)対立軸の性格の変容にもかかわらず維持され、新たな対立軸に応じた形に綱領を変えつつ、従来の政治的クリヴィッジ、およびそれと対応した政党配置は(具体的な党や党名が変化しても)継続する傾向があるのだろうか。あるいはネオリベラル改革は、政治的アイデンティティー配置を徹底的に再編するのだろうか。ネオリベラル改革の荒療治の時期は終わり、政策的に微妙な舵取りが必要になっている現在、今後どのような対立軸が形成され、それが政党システムにどのように反映されるのかが、今後のアルゼンチン政治を決める一大要素となろう。

* 5 Gibson, Edward L., "The Populist Road to Market Reform: Policy and Electoral Coalitions in Mexico and Argentina," *World Politics*, vol.49, no.3, April 1997の解釈は、そうした新階級連合への転換の可能性を検討している。

* 6 なお、図式的に単純な分類を行なう場合でも、

Palermo y Novaro, *op. cit.*, pp.238-245がするように、この層を、ネオリベリズムの理念を持つ豊かな層と、インフレ收拾を求めた中間層に二分することも可能である。元来強固に反ペロニスモであった豊かな層が、ペロニスモが最も体系的に「リベラル」である状況でいかなる選択を行なうかという観点と、アルゼンチン中間層の特徴であったスウィング傾向とを加味したモデルからは、より興味深い分析ができればよい。本稿の議論は、図式化された印象論的考察としても最も単純化されたものである。

* 7 「同盟」がこうした選択肢として登場したことにPJの敗北の理由を見るのは、Cheresky, Isidoro, "Argentina: posibilidades y obstáculos de la alternancia," *Nueva Sociedad*, no.153, enero-febrero de 1998, 特に pp. 5-7.

* 8 労働市場のフレキシブル化などに伴う労働運動などへの打撃なども重要であるが、労働運動については一連の松下洋論文の分析を参照のこと。

* 9 Cheresky, *op. cit.*, p.7.

(いづおか・なおや/慶応義塾大学法学部助教授)