

エルサルバドル

クリスティアーナ政権の 5年間 (1989~94年)

・田中 高・

はじめに

1989年6月1日に発足した、ARENA(国民共和同盟)＝クリスティアーナ政権は、5年間の施政に幕を閉じようとしている。本年3月には大統領、国会議員、地方議会選挙が実施され、エルサルバドル政治の新たな幕が開かれることになっている。

クリスティアーナ政権が統治した5年間は、エルサルバドルの歴史上特筆に値する、重要な時期であった。その最大の出来事は、内戦の平和的な解決である。12年間にわたり武装闘争による政治改革を目指したFMLN(ファラブンド・マルチ民族解放戦線)が武装解除に応じた。FMLNは本年3月の総選挙に政党として参加し戦場を「投票箱」に変えたのである。エルサルバドル内戦解決のプロセスは、冷戦終結後の地域紛争の解決方式として、参考にできる点も多いと考えられる。

本稿では、クリスティアーナ政権の5年間で、三つの側面から考察したい。一つは人権問題を巡る一連の動きについてである。和平合意履行のなかで、国際的にも注目されたのが、内戦中の軍人

の犯行による人権問題であった。国防大臣を含む軍部高官がどのような処罰を受けるのか、その去就が注目された。結果的にクリスティアーナ政権はエルサルバドル特有の処理をしているので、その経緯を紹介することにしたい。

経済面では、同政権が推進した自由化政策の成果を、マクロレベルの数字とともに、貧困層に与えた影響に留意しながら検討する。最後に、本年3月の総選挙を巡る、各政党の動きについて概観することにしたい。

1 人権問題の行方

1992年1月16日メキシコシティで、エルサルバドル政府とFMLNとの間で、和平合意が調印され2月1日から停戦が発効した。当初の予定では同年10月末には、FMLNメンバーの武装解除と市民生活への復帰が完了することになっていた。しかし実際に内戦状態が正式に終結したのは、12月15日であった。

終結が2カ月ほど遅れた主な理由は、FMLNの武装解除がスムーズに履行されなかったからとき

れている。一方 FMLN 側では政府軍の民主化が、合意内容の通りに履行されていないことをその理由としている。FMLN が特に問題としたのは、和平合意によって設置された、政府軍による人権侵害の調査をするための真相究明委員会の報告の取り扱いである。

真相究明委員会の人権問題についての包括的かつ最終的な報告書は、プトロス・ガリ国連事務総長により、1993年3月15日に公表された。同委員会は国連事務総長により任命された、ベリサリオ・バタンクール(コロンビア元大統領)、レイナルド・フィゲレド(ベネズエラ元外相)、トマス・バーゲンソール(ジョージワシントン大学教授)の3人によって構成されていた。

真相究明委員会が調査の対象としたのは、(1)イエズス会神父の殺害、(2)非合法的な処刑、(3)不自然な行方不明、(4)政府軍による農民殺害、(5)「死の部隊」(escuadrones de muerte)による暗殺、(6)FMLNによる暴力、の6項目である。報告書の全文はA4版で165ページ。2000人の証人に直接面接したものである。

筆者はたまたまこの報告書が公表された時期に、サンサルバドル市内に滞在していた。3月16日の現地の新聞各紙は、この報告書を紹介していた。しかし実際には、報告書の内容は数日前にリークされ、特に事件発生当時参謀総長であったレネ・マヌエル・ポンセ国防大臣の去就が目されていた。

3月13日付の右派系日刊紙 *El Diario de Hoy* は、「ポンセ大臣クリスティアーニに進退を一任」という見出しで概略次のように報じた。「米国の1100万ドルの軍事援助停止や国内外の圧力により、ポンセ国防相は記者団に対して、進退をクリスティアーニ大統領に一任したと発表した。国防相は同時に、軍部の協力がなければ、和平合意が成立す

ることも、合意事項が履行されることもなかっただろうと述べた。ポンセ大臣は国連の真相究明委員会の報告書が公表される72時間前に、大統領に進退を一任することで、責任を取るとしている。」

3月16日には、「真相究明委員会報告に関する、アルフレド・クリスティアーニ共和国大統領のメッセージ」と題する政府コミュニケが現地紙に掲載された。このなかで大統領は「報告書には限界があるかも知れないが、われわれの歴史の一部であることを認める。重要なことは、将来への確たる見通しをもつことである。なぜなら報告書には、悲劇を繰り返さないための、処方箋が含まれているからである」としていた。

しかしクリスティアーニは3月18日、委員会の報告書は「サルバドル国民の願望に副うものではないし、社会の和解に寄与するものではない」と後退した発言をしている。これは軍部内保守派、オリガルキー(200家族程度の大地主を中心とする富裕層)などによる、巻き返しを反映したものと考えられている。では一体報告書の内容は、どのようなものであったのだろうか。1989年11月サンサルバドル市内にあるUCA(中米大学)構内で起きた、6人のイエズス会神父と料理人の母子2人の殺害事件(以下事件)を例に、検討することにしたい。

事件はFMLNによる首都での一斉蜂起の最中に発生し、ARENA政権が発足して5カ月という時期であった。主犯はギジェルモ・アルフレド・ベナビデス・モレノ士官学校校長とされた。ベナビデス大佐は逮捕され、最高刑である懲役30年の刑を受けた。人権団体を中心とする国際世論は、当初より政府軍の最高首脳部が関与したとして、より詳細な事件の全貌解明を、ARENA政権に要求していた。

真相究明委員会の報告書によれば、ポンセ参謀総長(当時)は、フアン・ラファエル・プスティジ

ヨ将軍、ファン・オランダ・セペダ大佐（当時）、イノセンテ・オランダ・モンタノ大佐、フランシスコ・エレナ・フェンテス大佐など当時の参謀本部の中枢指揮官達と協議のうえで、直接ベナビデス大佐に命令を下したとされる。

参謀本部はサンサルバドル市内の西部に位置し、付近には最高級住宅地サンベニートなどがある。また士官学校とは隣接していて、常時ものものしい警戒が敷かれている。事件のあったUCA構内へは徒歩で20分位である。1989年11月11日、FMLNは市内で大規模な攻勢を開始し、シェラトン・ホテルが宿泊客ごと占拠された。市内の機能は麻痺し、一時参謀本部周辺を、FMLNメンバーが自由に行動していた。

こうしたなかで、UCAは軍部からは反政府活動の知的拠点と見なされ、ゲリラを構内にかくまっているという嫌疑をかけられていた。殺害されたイグナシオ・エジャクリア（UCA学長）、イグナシオ・マルティン・バーロ、セグンド・モンテス、アルマンド・ロペス、ホアキン・ロペス・イ・ロペス、ファン・ラモン・モレノは、エルサルバドルを代表する学者たちで、殺害によってもたらされた文化的な損失ははかり知れない。

軍の一部が組織的に無抵抗の神父を殺害し、証拠隠滅を図ったことは、エルサルバドルにおける人権問題が、いかに根深いものであるかを物語っている。のみならずその命令を下したポンセ大佐が、その後昇進を繰り返し、国防大臣にまで昇りつめていたのだから、クリスティアーニ大統領の政治責任も問われよう。

ただし、こうした軍部の体質、横暴が幅を利かせてきた背景に、1992年まで内戦状態にあったという、特殊事情を見逃してはならない。米国の軍事援助も、この文脈の中で理解されるべきである。FMLNによるゲリラ闘争は、瞬間的には政権奪取

可能なところまでの軍事力を誇示していた。「裏庭」でニカラグアに続いて、社会主義政権が誕生することを極度に恐れたレーガン政権は、大規模な軍事・経済援助を供与した（80年代だけで計約60億ドル）。内戦そのものが、エルサルバドルの政治システムのなかで、軍部の発言力を強化した。その意味で和平合意が締結された現在、より一層の政府軍の縮小、可能であればその撤廃を進める必要があろう。

軍高官の暗殺事件関与が明らかになる一方で、1993年3月20日には、恩赦法が国会で可決された。議員定数84議席のうち、恩赦法に賛成したのは、ARENA、PCN（国民融和党）両党で、賛成47票。野党第一党PDC（キリスト教民主党）は棄権し、左派政党CD（民主連合）は法案に反対した。この結果、委員会の報告書に記載されていた軍人・ゲリラ双方の人権侵害容疑者の罪が一切問われなくなった。4月1日には服役中のベナビデス大佐他1名の軍人が釈放され、7月にはポンセ国防相を初めとする軍部高官が更迭された。

こうしてイエズス会神父殺害事件のみならず、内戦中の左右両派による、人権侵害問題全てに、恩赦法が適用され、関係者は免責されることになった。エルサルバドルの政治風土に根ざした、外国人には分かりにくい曖昧な解決方法である。ただ「国民和解」が和平合意の前提としてある以上、現実的な処理の仕方であったのかもしれない。ARENA政権が採ったこの解決策は、サルバドル国民自身と、人権問題のこれからの動向によって評価されることになるであろう。

2 経済の動向

1. 順調な経済回復

クリスティアーニ政権の5年間のマクロ経済指

標は、順調な推移を示している。GDP(国内総生産)成長率について見ると、政権の発足した1989年が1.1%であったのを底にして、順調な回復基調をたどっている。92年、93年には5%前後の成長を達成し、内戦終結後の経済再建の進展を感じさせている。ではいったいGDPの成長は何に起因するのだろうか。

GDPを部門別に見ると、製造業、サービス業、商業部門で成長が高い。中央銀行の発表によると、海外からの外貨送金が1993年には8億2500万ドルに達している。ちなみにGDPに占める民間消費支出の割合は、92年の数字で実に90%となっている。民間消費主導型の回復といえるが、そのかなりの部分が米国内で働くサルバドル人労働者の送金である。この他にも、外国政府や国際機関からの援助、民間資本が順調に流入しており、外貨準備高も1億500万ドルに増加している。

このような海外送金、援助資金、民間資本による外貨流入が、これまでの経済復興を支えてきた原資である。しかしこのような外貨収入は、エルサルバドル経済の真の実力とは言いがたい。本来ならばその大部分は輸出所得によって賄われるべき性質のものである。

貿易収支の動きを見ると、近年貿易赤字が拡大している。1989年の輸出額は4億9750万ドル、輸入額は11億6130万ドルで、貿易赤字額は6億6380万ドルであった。92年にはそれぞれの額が5億9750万ドル、16億9850万ドル、赤字幅は11億100万ドルに拡大した。なお93年の推定値では、輸出額が7億2000万ドル、貿易赤字額は11億800万ドルに達すると見込まれている。エルサルバドルの輸出は、79年にコーヒー輸出がピークを迎え、11億ドルを記録した。しかしその後は内戦による混乱、コーヒーの国際価格の低迷により輸出所得は悪化し、80年代は7億ドル台、90年代に入り6億ドル台を

推移している。

1989年に発足したクリスティアーニ政権は、輸出振興策として、(1)外国貿易の国家管理の撤廃(従来はコーヒー、砂糖、綿花の輸出について、国営企業が一括して管理していた)、(2)為替レートの自由化(現地通貨コロンは対ドルに過大評価され、輸出の足かせとなっていた)、(3)非伝統産品の輸出振興策、などを実施してきた。非伝統輸出産品については着実に増加しており、輸出額は90年の2億8530万ドルから92年の3億6430万ドルへと変化している。しかしながらコーヒーの全輸出額に占める割合は30%弱で依然として高く、一層の輸出品目の多角化が必要とされている。いずれにせよ、現在のエルサルバドルの好況を支えているのは、輸出所得以外の外貨収入であり、これによって消費ブームが起こっている。

いっぽうインフレ率については落ち着いた動きを見せており、1993年は12%と推定されている。これに関連して、財政赤字は92年から93年には対GDP比3%から1.8%に減少している。ただし消費者物価の算出基準が93年から変更され、比較的上昇率の高い食料品の実態が反映されにくくなった、という指摘がある。また以前から、現地での生活実感と、政府の発表する物価指数が、実態にそぐわないと批判されている。

ARENA政権の経済基本計画は、国際通貨基金などの国際金融機関との協議も経た後、政権発足1年後の1990年6月に、経済企画省(MIPLAN)より『経済・社会発展計画：1989-1994』(*Plan de Desarrollo Económico y Social:1989-1994*, MIPLAN)として公表された。このなかで経済政策の四つの基本原則として、(1)私的所有は生産効率のために必要な条件である。(2)自由競争市場は、よりよい財の分配を確実にする。(3)競争は市場の役割を確たるものにする。(4)政府は経済活動のなか

で、補助的な役割を持つ、としている。

2. 所得格差の拡大

いうまでもなく、これらの原則は現在ラテンアメリカの多くの国で進められている、ネオ・リベラルな構造調整策と歩調を合せたものである。これまで見てきたように、クリスティアーナ政権の5年間をマクロ経済指標で判断すると、確かに構造調整策が順調に実施され、それなりの成果を上げてきた点は、評価されよう。だがミクロのレベルで、どのような動きがあったのか。特に所得分配で、貧困層が復興ブームのなかでどの位の恩恵を受けてきたのか。残念ながら、適当な調査がないのが現状である。

そうしたなかで第2表は数少ない、貧困層の様態を示した調査である。これによると国全体で、1980年から90年の間に極貧層は50.6%から52.0%に若干上昇し、所得分配はわずかながら悪化している。貧困ではない層の割合が85年の13.1%から90年には29.0%に増加しているので、社会の二極分化が進行したことを物語っている。この傾向は地方においてより顕著で、極貧層は80年の55.4%から90年には70.0%へと大幅に増加している。また貧困ではない層の割合は同じ時期に23.6%から15.0%へと減少している。

このように、地方における所得格差=貧困化が拡大したと推定できる根拠が存在する。前述のような復興ブームも、都市における限られた経済活動を対象にしたものではなかろうか。構造調整策のもとで、都市・農村間の格差が増大したとすれば、今後検討され是正されるべき課題となろう。構造調整策で見落されがちなかようなこうした瑕疵については、稿を改めて論じることとしたい。

3. 土地問題

経済社会面での内戦終結後のもう一つの問題点は、土地分配に関する事柄である。長年にわたる武力紛争の経済的な原因の一つは、大土地所有制に起因する富の偏在であった。和平合意のなかで、このテーマについてどのような約束がされたのか。1992年1月にメキシコで調印された最終和平合意文書には、次のように述べられている(訳文については、渡辺利夫「エルサルバドルと和平交渉Ⅳ」〔『ラテンアメリカ時報』1993年2月号〕を参照した)。

合意文書の第5章第2節「農業問題」において、(1)政府は憲法第105条と第267条にしたがって、245ヘクタールを超える個人の農地の収用を行なう。(2)政府は憲法第104条に基づき、国有地で森林以外の農地の譲渡を確認する。農地は農民出身で土地をもっていない双方の元戦闘員に対し優先的に与えられる。(3)譲渡は土地をもっていない小規模農民を優先し、市場価格で分割払いによって行なう、としている。内戦終結後土地問題で議論になっているのは、内戦中FMLNが事実上支配していた土地の帰属である。

合意文書第5章第3節「紛争地域の土地について」では、次のように述べている。(1)紛争地域の土地については、最終的な法的解釈がつくまで、現在の土地所有を尊重する。(2)FMLNは紛争地域内の所有地の土地台帳を提出する。政府は停戦後6カ月以内に合法的な所有者と占有者との間での自発的な売買を通じ最終的な所有について法的解決に努める。(3)COPAZ(和平強化委員会。停戦後の合意事項の履行などの監視機関)は特別委員会を設置し、土地台帳などの検証を行ない、土地問題の早期解決を進める。

FMLNが上述の和平合意の規定にしたがって1992年4月に提出した土地台帳では、その所有面積は2690平方キロメートルであった。一方政府は

第1表 主要経済指標

	1989	1990	1991	1992	1993
GDP実質成長率(%)	1.1	3.4	3.5	4.6	5.0
部門別GDP成長率(%)					
農業	0.5	7.4	-0.1	6.7	-
製造業	2.5	3.0	4.9	6.0	-
建設業	3.6	-12.8	10.1	8.0	-
商業	3.4	3.1	4.2	4.2	-
政府	-1.1	1.6	3.1	-1.6	-
消費者物価上昇率(%)	17.6	24.0	14.4	11.2	12.0
輸出額(100万ドル)	497.5	581.5	588.0	597.5	720.0
輸入額(100万ドル)	1161.3	1262.5	1406.0	1698.5	1900.0

(注) 92年は推定値。93年は予想値。

(出所) 1989年から92年までは、*EIU Country Profile 1993/94, Guatemala, El Salvador*。93年については、*El Salvador Proceso*.No. 593, 30 de diciembre, 1993。

経済企画省が中心となって、独自の土地台帳を作成しており、両者を突き合わせながら、法的な解決を目指している。この作業には相当の日数を要するであろう。

エルサルバドルはラテンアメリカ諸国のなかでも、有数の人口稠密国である。農業フロンティアは事実上消滅し、国有地もほとんど分配されている。土地の本来の所有者と占有者の双方に納得のいく解決方法を、試行錯誤で探しているのが現状といえる。筆者は土地の所有権に過度にこだわるべきではないと考えている。どのような作物をいかにして生産し、農民が経済的に自立できるかが、重要な点ではなかろうか。そのためには、たとえ長期の借地権でも、資金、技術が十分に供与されれば、経済的にはプラスであろう。土地の問題はともすれば政治化しやすい。しかし肝心なのは土地の所有形態よりも、土地を利用する際の経済的な効率性ではないかと思う。

3 総選挙の動向

1994年3月20日に予定されている、大統領、国

第2表 エルサルバドル：貧困層の動き
(全人口に占める割合%)

	1980	1985	1990
国全体			
極貧層	50.6	51.4	52.0
貧困層	17.5	35.4	19.0
貧困ではない層	31.9	13.1	29.0
都市			
極貧層	44.5	40.0	30.0
貧困層	13.1	40.0	31.0
貧困ではない層	42.4	20.0	39.0
農村			
極貧層	55.4	60.0	70.0
貧困層	60.0	32.0	15.0
貧困ではない層	23.6	8.0	15.0

(出所) Benítez Manaut, Raúl, *Centroamérica en los años noventa*, mimeo, 1993, p. 34 (原資料: FLACSO, *Perfil Estadístico Centroamericano*, 1992, pp.11-13.)

会議員、地方議会選挙は、エルサルバドルの選挙史上特筆に値する重要なものとなろう。現地では「今世紀最大の選挙」とも評されている。その理

由は、武装闘争を長年続けてきた FMLN が、政治政党として参加するからである。

もともとの内戦勃発の直接の原因を振り返ってみると、1970年代後半から80年代初頭の、無政府状態と右派テログループ「死の部隊」による極度の治安の悪化があった。緊迫した社会情勢のなかで、左翼勢力は合法的な政治活動の限界を知らされることになった。その結果選挙への参加を断念し、武装闘争へと戦術を転換した。12年間におよぶ内戦は、7万5000人の犠牲者と無数の悲劇をもたらした。戦術転換の直接の原因は要するに、FMLN にとって安全が確保されず、とても選挙には参加できない、ということだったといえよう。

加えて、軍事政権が長期化したエルサルバドルでは、共産党は非合法化されていた。このような政治システムの閉塞性が、完全ではないにしても、根本から覆されるのが今回の総選挙である。誰が大統領に選出されるか、どの政党が第一党になるか、といった予測もさることながら、投票日までの選挙のプロセスが重要といえそうである。

このために、国連では ONUSAL (国連エルサルバドル監視団) を設置し、おもに人権問題の監視に当たらせている。投票日当日には、国連選挙監視団が編成されて、選挙の有効性を検証することになっている。筆者は1990年にニカラグア総選挙に、国連の選挙監視員として参加した経験がある。その体験を踏まえると、投票日と開票作業の重要性もさることながら、選挙運動や投票人登録などが円滑かつ公正になされたかという、選挙の準備過程も重要な検証事項だと思われる。

選挙活動について見ると、昨年11月に FMLN 幹部を狙った政治的なテロが連続して発生し、不安を投げかけた。これ以外にも「死の部隊」によるとみられるテロ活動が増加した。国連本部もこうした事態に懸念を表明し、マラック・グールディ

ング国連事務次長が急遽現地を訪問した。ちょうどこの頃『ニューヨーク・タイムス』紙は、議会の圧力で CIA (中央情報局)、国務省、国防省が機密文書を公開したと報道した。このなかで、レーガン、ブッシュ両政権が、政府軍の上層部が直接「死の部隊」を指揮していたことを黙認していた、と伝えている。また「死の部隊」の暗殺の標的には、実業界出身で和平合意成立に貢献したクリスティアーニ大統領自身も含まれていた、というショッキングなニュースが報じられた。

エルサルバドルの政治風土には、残念ながら今なお暴力の伝統が残っており、こうした悪習がなくなるには左右両派を問わず、しばらく時間がかかるのではなかろうか。和平合意には軍の民主化、警察の文民統制など画期的な改革が盛り込まれており、遅々としてではあるが良い方向には向かっている。国連を中心とする平和維持活動は、従来よりかなりの成果を収めてきた。国際社会のより一層の注視が必要であろう。

選挙戦の動きについて、簡単に触れておきたい。与党 ARENA は早い時期から、サンサルバドル市長を務めていた法律家のアルマンド・カルデロン・ソルを、大統領候補に指名していた。これは次に述べる PDC が、年中行事となっている候補者選定の内紛で揺れていたのと対照的である。少なくとも緒戦で、ARENA が有利な選挙戦を展開している点は否定できない。

PDC は外務、経済企画大臣などの要職を歴任した経験をもつフィデル・チャベス・メナを大統領候補に選出した。しかしこの過程で、党内の反チャベス・メナ勢力が党長老政治家アブラハム・ロドリゲスを担ぎだした。この結果両者の指名争いとなり、党を二分する事態となった。この混乱により、副大統領候補が決まったのは、昨年12月にずれ込んでいる。

第3表 エルサルバドル主要政党選挙結果(1982~91年)
(得票率%)

	CD	PDC	PCN	ARENA
1982 制憲議会選挙	-	40.09	19.16	29.35
1984 大統領選挙 第1回投票	-	43.41	19.31	29.76
1985 国会議員選挙	-	52.35	8.36	29.69
1988 国会議員選挙	-	35.22	8.50	47.99
1989 大統領選挙	-	36.03	4.07	53.82
1991 国会議員選挙	3.80	27.96	8.99	44.33

(注) CDが選挙に参加したのは1991年が最初である。

(出所) CCE(中央選挙管理委員会)資料などにより作成。

今回の選挙で注目されているのは、左派勢力の動向である。FMLNはCDと合同し、統一候補としてCDのルベン・サモラを大統領候補に擁立した。サモラは現在国会副議長の要職にある。サモラは内戦中FDR(革命民主戦線)の最高幹部として、FMLNと連合して武装ゲリラ活動に参加した経験を有している。ただ思想的には穏健な人物で、社会民主主義を標榜している。なお昨年12月、かつてFDRに参加していたMNR(国民革命運動)が、CD= FMLNに加わることを発表し、左派勢力はCD= FMLN= MNRと、統一戦線を結成することに成功した。

なお軍事政権時代の政府政党PCNは、大統領候補選出が二転三転し、知名度のあまり高くない元軍人が立候補している。後述のように、決選投票に持ち込まれた場合、PCNの支持票の動向が注目

されることになろう。

恐らくこれまでに述べた3人の大統領候補者のいずれかが、当選することになるだろう。UCAの世論調査研究所が行なった最近の調査結果では、大統領候補として誰が適当と思うか、という質問に対して、30.8%が分からないと返答している。そして28%がカルデロン・ソルを支持し、18%が適当な候補者はいないと回答している。15%がサモラ支持で、チャベス・メナ支持はわずかに6.3%であった。筆者は単一の候補としてはカルデロン・ソルが一歩リードしており、第1回投票では恐らくトップの得票率で落ち着くのではないかと予想している。

ただしエルサルバドルの選挙法では大統領選挙の場合、第1回投票で有効投票総数の過半数を獲得する候補者がいない場合、上位2名の決選投票となる。もしそうなった場合、カルデロン・ソルとサモラもしくはチャベス・メナの対決となる。ARENAとPDCの基礎票(第3表参照)をどう見るかにもよるが、接戦となる可能性も否定できない。

【参考文献】

拙稿「エルサルバドル 1984-89:PDC政権の5年間とARENA政権の誕生」(『国際政治』第98号 1991年10月)。

拙稿, *La reforma agraria en El Salvador*, 南山大学ラテンアメリカ研究センター モノグラフシリーズ第11号 1993年3月。

Cordova Macías, Ricardo, *Procesos electorales y sistema de partidos en El Salvador*, Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo, 1992; *El Salvador proceso*, Centro Universitario de Documentación e Información, UCA, 各号。

(たなか・たかし/四日市大学助教授)