

第 7 章

成長を最優先するペルー・ガルシア政権

清水 達也



アラン・ガルシア大統領
(2007年7月の独立記念日, ロイター/アフロ)

はじめに

反米・反自由主義の急先鋒であるベネズエラのチャベス大統領に続いて、2005年末には隣国のボリビアで先住民系のモラレス大統領が誕生した。2006年4月のペルーの大統領選挙は、これらに続く反米左派政権が誕生するかどうかで注目を集めた。

最大の争点となったのは、貧困や失業という問題をいかに解決するかという点である。ペルーでは1990年代にフジモリ政権が新自由主義にもとづく経済改革を進め、経済の安定と成長を達成した。しかしこれらの改革は、経済成長を貧困削減や雇用創出に結びつけることができず、分配という面では成果を上げられなかった。2001年からのトレド政権も、後半には一次産品価格の高騰により高い経済成長を実現したが、その成果を分配できずに支持率が低迷した。今回の選挙では各候補とも貧困削減や雇用創出を訴えたが、これまでの新自由主義路線に対する姿勢では大きな差が出た。

ペルー統一（Unión por el Perú：UPP）から出馬した元軍人のオジャンタ・ウマラ（Ollanta Humala）候補は、資源の国有化をはじめとする反新自由主義を明確に打ち出した。チャベス、モラレス両大統領の支持を得たこともあり2005年末から急速に支持を拡大し、4月の大統領選挙一次投票ではトップに立った。それに対し、新自由主義を維持しながらも分配を改善すると主張して中道右派の国民統一（Unidad Nacional：UN）から出馬したルルデス・フロレス（Lourdes Flores）候補は、投票日の1カ月前までは世論調査でトップに立ちながらも、第三位になり決選投票に進むことができなかった。

一次投票で第二位につけて、6月の決選投票で大統領に選ばれたのが中道左派のアブラ（Alianza Popular Revolucionaria Americana：アメリカ人民革命同盟）党のアラン・ガルシア（Alan García）元大統領である。新自由主義の維持という点ではフロレスと同じ立場をとりながらも、貧困削減や雇用創出における政府の役割を強調することで支持を拡大し、再び大統領の座をつかんだ。この選挙結果は、国民の多くが新自由主義に不満

を抱き、経済成長の成果の分配において政府の積極的な役割を求めていることを表している。

ガルシア政権が成立して約2年が経過した。これまでの政府の主張や政策をみる限り、経済成長の維持には熱心な半面、分配を改善する取り組みは大きく遅れている。2007年7月の独立記念日に行われた就任1年後の演説では、社会政策の実施が遅れていることを大統領自らが認めて国民に謝罪し、成果が上がるまでもう1年待つように求めた。ガルシア大統領の謙虚な姿勢は多くの国民やメディアに好意的に受け止められたものの、とくに貧困層を中心に大統領支持率は低迷している。

ガルシアは1980年代末に未曾有の経済危機を引き起こした大統領という汚名を返上して、成長と分配を両立した大統領として歴史に名を残すことができるのだろうか。本章では政権成立の背景と選挙戦の過程、ならびに現在の政策を分析することで、その実態を明らかにしたい。

本章の構成は以下のとおりである。第1節では第二次ガルシア政権誕生の背景となる、変化と安定という異なる二つの国民の志向を説明する。第2節では主要候補者の主張を通して、2006年大統領選挙を振り返る。第3節では就任から現在までのガルシア政権の主要な経済、社会、外交政策を振り返る。そして第4節でガルシア政権の実態、とくに社会政策を中心とした分配を改善する政策が進んでいない理由について考察する。

第1節 2000年代前半の政治経済状況

大統領選挙を控えたペルーの有権者は、新政権に対して変化を求める地方の低所得者層と、安定を求める都市の中間層以上に大きく分かれた。

変化を求める有権者は、新自由主義にもとづく経済改革では一部の国民だけが経済成長の恩恵を受けるだけで、貧困や失業の問題が解決しないとしてこの変更を求めた。これらの有権者の間には既成の政党や政治家に対する不信感が残っており、権威主義的なアウトサイダーを許容する土壤が生まれていた。

一方安定を求める有権者は、トレド政権の後半以降に加速した経済成長の恩恵を受けた人々である。彼らは経済成長の維持のために、新自由主義を基礎とした現在の政治経済体制の維持を求めた。この大きく異なる有権者の声が、ウマラへの支持拡大と、ガルシアの勝利につながった。

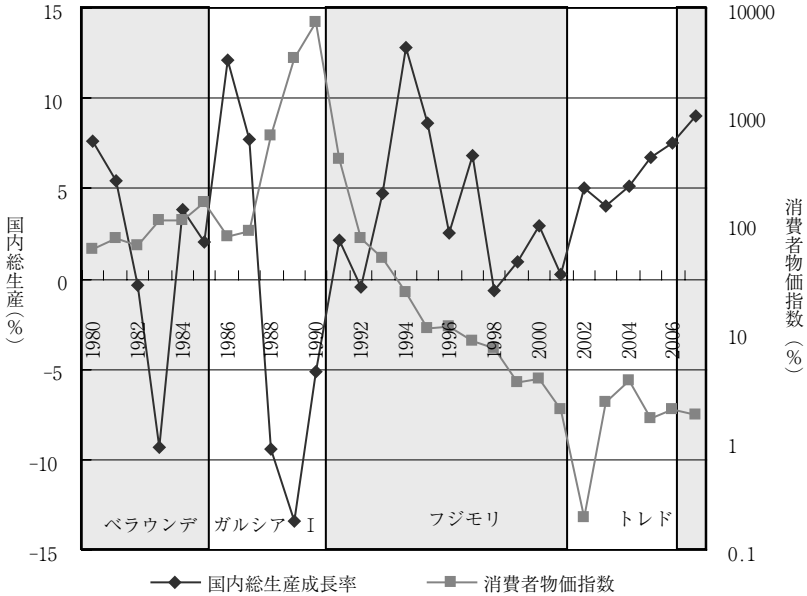
1. 変化を求める地方の低所得者層

1990年代にフジモリ政権が進めた新自由主義経済改革は、緊縮財政、経済自由化、民営化を中心とした投資促進などに積極的に取り組み、インフレの収束と経済安定、投資の拡大と経済成長を実現した。暫定政権を挟んで2001年に政権に就いたトレド大統領は、民主主義の回復という点では反フジモリを鮮明に打ち出した。しかし経済運営にあたっては、国際金融機関の間で信頼の厚い新自由主義派のテクノクラートを用いて新自由主義路線を踏襲し、フジモリ政権からの経済の安定と成長を引き継いだ(図1)。

一方、新自由主義経済改革は、貧困や失業の問題に対してはあまり成果を上げることができなかった。統計によると、全国における貧困人口の割合は40～50%で推移し、山間地域(シエラ)やアマゾンの熱帯低地地域(セルバ)では人口の60～70%が貧困に苦しむという状況は1990年代を通じてほとんど改善しなかった(図2)⁽¹⁾。さらに都市部でも失業率が低下せず、リマ首都圏の失業率は1998年の9.4%から、2004年には10.5%まで増えている。週35時間以上働いても家族を養うのに十分な収入が得られない不完全就業率⁽²⁾も1996年の27.4%から2001年には33.1%まで増大している(清水[2006:20-21])。

トレド政権は「貧困に対する全面戦争」を掲げて大規模な雇用創出を公約として当選した。しかし、フジモリ政権下の汚職の追及に多くのエネルギーが費やされたこと、政権開始当初はアジア通貨危機以降の景気の低迷により十分な財政が確保できなかったこと、そして財政規律の遵守を優先したことなどにより、貧困削減や雇用創出に有効な政策を実現できず、貧困や失業の状況は改善しなかった。そのため、低所得者層の多くは新自由主義に対する反感を強め、この大幅な変更を求めはじめたのである。さら

図1 国内総生産成長率と消費者物価指数の変化



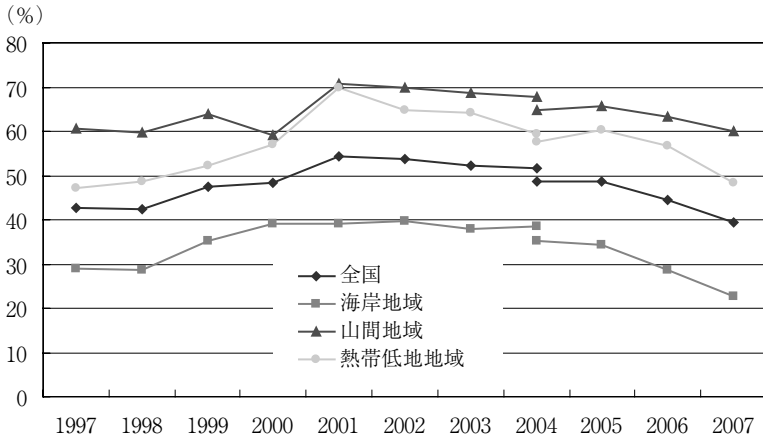
(出所) Banco Central del Reserva del Perú (www.bcrp.gob.pe, 2008年6月閲覧) のデータをもとに筆者作成。

に政府が輸出の拡大や国内総生産の成長など好調なマクロ経済を喧伝したことで、低所得者層は改善しない自らの生活水準とマクロ経済成長との間のギャップを再認識し、現在の経済政策に対する不満を拡大させた(遅野井 [2003: 8])。

政治面では、既成政党は自分たちの利害を代表していないと思う人々が現在の政治制度を強く批判する人を支持した(Panfichi Huaman [2007: 210])。1980年代後半から国民全体に広がった政治家、政党、民主制度全体への不信が強く残っていただけでなく、民主主義の回復を掲げたトレド政権もこの不信を深める結果となった⁽³⁾。

トレド大統領が率いる可能なペルー(Perú Posible: PP)は反フジモリでのみ一致する有力者が集まった政党で、そのメンバーは闘争の歴史や政治文化を共有しておらず、党内には新自由主義の信奉者と左派が混在し、

図2 貧困人口の割合¹⁾



(出所) INEI (2007), Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú (www.inei.gob.pe, 2008年6月閲覧)のデータをもとに筆者作成。

(注) 1) INEIは2007年に算出方法を変更し、2004年にさかのぼって算出しなおした。そのため、2004年までとその後の数字とは直接比較できない。

イデオロギーも一貫していない (Taylor [2007: 13])。可能なペルーのほか、アプラ党や国民統一を中心とした議会は、フジモリの不正追及に労力を集中するばかりで将来に向けた立法活動をしなかった。そのため、これらの政党からなる議会は国民の信頼を失ったままであった (村上 [2004: 509-510])。

ラテンアメリカ各国で実施されている世論調査LATINOBARÓMETROの2006年の結果によると、ペルーにおける民主主義への満足度は域内でも最も低い (恒川 [2007: 14-15])。この結果も、政党を中心とした民主主義への不信が、新自由主義路線を変えるために権威主義的なアウトサイダーを求めるといふ、主に地方の低所得者層を中心とした有権者の意向を反映している。

2. 安定を求める都市の中間層以上

地方の貧困層が新自由主義に対する不満を募らせてこの変更を求めたのに対して、経済成長の恩恵をこうむるリマ市を中心とする都市の中間層を中心とした人々は、新自由主義路線の維持による安定した経済成長の継続を望んだ。

フジモリ時代の末期にアジア通貨危機や政治不安を受けて低迷していたペルーの景気は、トレド政権に入って改善しはじめた。大型の鉱山や天然ガスのプロジェクトの操業開始により輸出が拡大し、2002年にはほぼ10年ぶりに貿易収支が黒字に転じた。さらに国際市場における一次産品価格の上昇による鉱業輸出額の増加や、海岸地域（コスタ）で栽培される農産物の輸出増が目立った。輸出総額は2001年の70億ドルから2006年には238億ドルへと、わずか5年の間に3倍以上に拡大している。

国内でも建設業や小売業を中心に景気が拡大し、ラテンアメリカ域内でも高い水準の経済成長を記録した。トレド政権のクチンスキー首相が「1980年以降これほど良い経済・財政指標のもとで政権が移管されたことはない」⁽⁴⁾と指摘したように、トレド政権後半には、新自由主義経済改革は良好なマクロ経済の成長をもたらした。

全人口の3分の1が集中するリマ市では、政府の振興プログラムにより低中所得者層向けの住宅建設が活発化した。低所得者層の住宅地が広がる郊外に建設された大型ショッピング・センターは大勢の人でにぎわった。リマだけでなくコスタの主要都市でも、それまではリマにしかなかったデパート、スーパーマーケット、家電販売店、ドラッグ・ストアのチェーン店が進出するなど消費が拡大しつつあった。このように中間層以上はもちろんのこと、都市部の低所得者層の一部にも経済成長の恩恵が広がりはじめた。これらの有権者は、何よりも安定した経済成長を求めたのである。

第2節 2006年大統領選挙

2006年の大統領選挙は、世論調査で四位以下に大きな差をつけたウマラ、フロレス、ガルシアの三候補での争いとなった。経済政策に関して、新自由主義に反対して分配を優先する立場を左派、これを維持して成長を優先する立場を右派とするならば、ウマラを左派、フロレスを中道右派、ガルシアを二人の間の中道左派に位置づけることができる。表1に2000年以降の大統領選挙における主要候補のおおよその位置を示した。2001年大統領選挙では、当選したトレドが中道、決選投票でトレドと争ったガルシアが中道左派、一次投票で第三位になったフロレスが中道右派という位置づけであった。今回の選挙ではウマラが左派と位置づけられたことで、ガルシアの位置が相対的に中道寄りとなった。

地理的区分と所得階層で有権者の支持傾向をみると、貧困の度合いが高い山間地域や熱帯低地地域など地方の低所得者層が変化を求めて左派を、リマ市や、北部を中心とする海岸地域の都市中間層以上が安定を求めて右派を支持した。一次投票ではウマラが第一位、ガルシアが第二位となり、有権者の間には新自由主義からの変化を求める声が強かった。決選投票では、ウマラとフロレスの間に位置して巧みに支持を拡大したガルシアが、一次投票でフロレスに投票した都市中間層以上の支持を得て、再び大統領の座をつかんだ。ここでは各候補者の主張をみながらその位置を確認するとともに、ガルシアが勝利した理由を考える。

表1 大統領選挙における主要候補の位置

	左派	中道左派	中道	中道右派
2000年			トレド (PP)	フジモリ (Peru 2000)
2001年		ガルシア (APRA)	トレド (PP)	フロレス (UN)
2006年	ウマラ (UPP)	ガルシア (APRA)		フロレス (UN)

(出所) 筆者作成。

(注) カッコ内は政党または選挙連合の名前。PP = 可能なペルー, APRA = アブラ党, UN = 国民統一, UPP = ペルー統一。

1. 反米・反自由主義を掲げたウマラ候補

一軍人にすぎなかったウマラは、フジモリ政権末期の2000年10月、ペルー南部のタクナ県でフジモリの独裁と軍幹部の汚職に反対して蜂起したことで名前が知られるようになった。その後議会の恩赦により陸軍に復帰したが、大統領選挙への出馬を決めて2005年に退役、ペルー国家主義党（Partido Nacionalista Peruano：PNP）を創設した。大統領選挙までに政党登録の事務手続きが間に合わなかったために、1995年の大統領選挙でペレス・デ・クエヤル元国連事務総長を大統領候補に擁立したペルー統一⁽⁵⁾から出馬した。

ウマラが主張したのは、新自由主義に代わる分配を重視した新たな経済モデルの採用である。マクロ経済の安定や民間投資の奨励は維持しながらも、経済活動における政府の役割を拡大してインフラ整備などの開発を進めることを目標としている。とくにエネルギー・公共サービス部門への国のかかわり、外資企業への対応、対米自由貿易協定に関しては、他の二候補と対立した。エネルギー・公共サービス部門については国有化を進め、ガスやガソリンの価格を大幅に引き下げること、そして外資企業も国の開発に貢献するように新たにルールを設定することを公約に掲げた。これは資源価格の高騰により大きな利益を上げている外資系の鉱山や天然ガスの開発企業から、ペルー国民に対して利益を還元することをねらったものである。対米自由貿易協定に関しては、ペルー議会による批准手続きを直ちに取りやめ、2006年11月の地方選挙の時に国民投票にかけてその是非を問うことを提案した。ウマラ候補は、天然資源輸出の拡大に依存する経済成長は国内の不平等を拡大するとして否定的な態度を示しており、代わりに農業部門の活性化など国内市場の拡大を重視した産業振興策を公約に含めた⁽⁶⁾。

2. 新自由主義にこだわったフロレス候補

新自由主義を全面的に否定したウマラに対して、フロレスは新自由主義

の枠内で成長を維持しながらも分配の改善を図ることを主張した。フロレスが出馬した国民統一は、フロレス自身が所属する中道右派のキリスト教人民党 (Partido Popular Cristiano: PPC), リマ市長のルイス・カスタンエダ (Luis Castañeda) が率いる国民連帯 (Solidaridad Nacional), ラファエル・レイ (Rafael Rey) が率いる国家刷新 (Renovación Nacional) からなる選挙連合であり、ペルー統一やアプラ党と比べると、明らかに右側に位置する⁽⁷⁾。そのためにフロレスは有権者の間で、富裕層や企業家の利益を代表する候補とみられており、このイメージを払拭することが、選挙戦における課題となっていた。

投票まで3カ月を切った2006年1月末、社会的弱者を優先する保健や教育の改善を強調したことなどによりフロレスは世論調査でトップに躍り出た。とくにリマで高い支持を得たほか、地方の都市部でもウマラやガルシアへの支持を上回った。しかしそれ以降、フロレスへの支持は徐々に下がっていく。その原因は、新自由主義路線の原則維持という姿勢をフロレスが崩さなかったからである。重要な争点の一つになった対米自由貿易協定については、これを早急に批准し貿易自由化を進めることで経済成長を実現すると主張した。このため、現状からの変化を求める有権者の支持を失う結果となった。さらに副大統領候補にリマ市の企業家やアレキパ市の弁護士を選んだことも富裕層や企業家の代表というイメージを最後まで拭えなかった要因となった。

3. 巧みに中間に位置したガルシア候補

新自由主義路線の維持に固執したフロレスに対して、ガルシアは同じような立場をとりながらも社会正義 (justicia social) の実現を掲げ、経済成長や分配における政府のより積極的な役割を強調した。2005年の末から2006年の初めにかけて、世論調査で上位の2人に10ポイント以上の差をつけられながらも、争点に応じて主張に幅を持たせることで、選挙戦の後半にかけてウマラやフロレスとの支持率の差を縮めていった。

ガルシアが強調したのが「責任ある改革」(cambio responsable) であ

る。ここでいう「責任ある」とは、経済危機を引き起こした第一次ガルシア政権（1985～90年）の失政を意識したものである。35歳の若さで大統領に就任したガルシアは、対外債務支払いを輸出総額の10%に制限すると宣言し、財政支出の拡大による経済の活性化をめざした。しかし、価格、為替、金利、貿易の統制、主要民間銀行の国有化など政府による介入を強めたために経済は混乱し、財政赤字と対外債務が増え続けた。国内総生産の成長率は1989年にはマイナス13%を記録し、インフレーションも1990年には年率7,000%を超えた。ガルシアは、自分は失敗から学んだと主張し、「責任ある改革」を繰り返し唱えた。

具体的には、マクロ経済の安定を重視し、財政均衡をはじめとする新自由主義に沿った経済運営を行うことで、民間企業による投資を増やして好調な経済成長の維持を図ることを主張した。同時に、貧困削減や雇用創出において政府が積極的にその役割を果たして分配を改善することも約束した。個別の政策としては、農業や中小企業振興に積極的に取り組むほか、外資企業との契約の見直しや、公共料金の引き下げを主張した⁽⁸⁾。

アブラ党の政策要綱をみる限りは経済政策に関してフロレスと大きな違いはないものの、演説においてガルシアは、成長や分配における政府の役割を強調した。新自由主義に対して批判的な姿勢をみせることでフロレスとは一線を画し、成長に取り残された人々の味方であることを有権者に印象づけることに力を入れた。その一例が対米自由貿易協定に対する主張である。当初は、国内の農業や零細小企業が大きな打撃を受けるとして、この協定についてはトレード政権下の国会ではなく、2006年の選挙を受けて成立する国会が審議を行うべきと批判的な態度を示した。しかし実際には大統領就任前の国会においてアブラ党は、協定が批准されるようにトレード政権に協力した。ガルシアは主張に一貫性をもたせるよりも、幅をもたせて有権者の支持を取り込むことを優先することで、フロレスを僅差でかわして決選投票に滑り込むことができたのである。

4. ガルシアの勝利

2006年4月9日の総選挙（大統領選挙，国会議員選挙，アンデス議会議員選挙）では，大統領選挙でウマラが30.6%を獲得して第一位，24.3%を獲得して第二位につけたガルシアとともに決選投票⁽⁹⁾に残った（表2）。フロレスは2001年に続いて僅差でガルシアに敗れて決選投票に進め

表2 大統領選挙の結果と議会の議席数

	主要政党または選挙連合 (大統領候補) ¹⁾	大統領選		上院	下院
		1次投票	決選投票	(60議席)	(180議席)
1980	AP (ベラウンデ)	45.0		26	98
	APRA (ビジャヌエバ)	27.3		18	58
	PPC (ベドヤ)	9.6		6	10
1985	APRA (ガルシア)	53.2		32	107
	IU (バランテス)	24.7		15	48
	PPC (ベドヤ)	11.9		7	12
1990	FREDEMO (バルガス・リヨサ)	32.7	37.6	20	62
	C90 (フジモリ)	29.1	62.4	14	32
	APRA (アルバ・カストロ)	22.5		16	53
				1院制 (120議席) ²⁾	
1995	C90-NM (フジモリ)	64.5			67
	UPP (ベレス・デクエヤル)	21.8			17
2000	Peru2000 (フジモリ)	49.9	74.3		52
	PP (トレド)	40.2	25.7		29
2001	PP (トレド)	36.6	53.1		45
	APRA (ガルシア)	25.8	46.9		27
	UN (フロレス)	24.3			17
	FIM (オリベラ)	9.8			12
2006 ³⁾	UPP (ウマラ)	30.6	47.4		45
	APRA (ガルシア)	24.3	52.6		36
	UN (フロレス)	23.8			17
	AF (チャベス)	7.4			13

(出所) INEI [2001], Cuanto [1999, 2003], 村上 [2004] などをもとに筆者作成。

- (注) 1) 政党または選挙連合の名称は以下のとおり。AP = 人民行動党，APRA = アブラ党，PPC = キリスト教人民党，IU = 統一左翼，FREDEMO = 民主戦線 (AP+PPC)，C90 = カンビオ 90，NM = スエバ・マヨリア，UPP = ベルー統一，PP = 可能なベルー，UN = 国民統一 (PPCほか)，FIM = 独立浄化戦線，AF = 未来連合 (C90+NM)
- 2) 1993年の民主制憲議会は除外。
- 3) ベルー統一，アブラ党については得票率に比べて多い議席が配分されているが，これは全国で4%以上を獲得した政党のみが議席を得ることができるという選挙規定による。

なかった。州ごとに選挙区が設定された非拘束名簿式比例代表制による一院制の国会議員選挙は、ウマラのペルー統一が45議席を得て第一党になり、与党アブラ党は36議席にとどまった。それ以外はフロレスの国民統一が17議席、フジモリ派で中道右派の未来連合（Alianza por el Futuro：AF）⁽¹⁰⁾が13議席、その他の政党が9議席を得た。

第一次投票から決選投票までの2カ月弱の間に、まず大統領候補の間で、続いて政策チームの間でそれぞれ1回ずつ討論会が行われた。フロレス候補の票を獲得するために、両陣営とも中道寄りに歩み寄った。

まずウマラは、天然資源国有化の主張を穏健化させた。決選投票を控えた5月1日、隣国ボリビアでモラレス大統領が天然ガス部門の国有化を宣言、同国最大のガス田に軍隊を送り込んでその施設を国の管理下においた。この事件はペルーでも大きく取り上げられ、ペルーでも国有化が実施されれば今後の資源開発に悪影響を及ぼすことが懸念された。これに対してウマラは、自らが主張する国有化では、採掘された天然資源を国の所有として管理を強化するもので、採掘や輸送にかかわる外資企業の資産を接収するものではない、と弁明に追われた。

一方ガルシアは、フロレスに投票した富裕層や企業家層の取り込みを着実に進めていった。対米自由貿易協定については、打撃を受ける農業部門に補償を行うとし、批准に肯定的な発言をした。外資企業との契約の見直しについては、ペルーにとってより有利になるように契約条件の再交渉をするとしながらもそのトーンを弱めた。そして、ボリビアの国有化のような極端な手段は、資本逃避につながり逆に失業が増加すると主張した。ウマラへの支持が強い南部山間地域に向けては、輸出向けアグロインダストリーの振興、ペルーの太平洋側の港とブラジルを結ぶ大洋横断道路建設、輸出加工区の設立を約束し、支持の拡大を図った。

6月4日の決選投票では、ガルシアが有効投票の52.6%を獲得して、再び大統領に選出された。全国の約3分の1の有権者が集中するリマ州をはじめ、人口の多い海岸地域の諸州でウマラを上回ったのが勝利につながった。ただし地理的にみると、カヤオ憲法特別区を含む全国25州のうち、とくに貧困人口の割合が高い南部山間地域では、4州でウマラへの支持が

7割を超えたほか、山間地域と熱帯低地地域の合計15州でウマラの得票がガルシアを上回った。

決選投票での結果についてリマ首都圏で行った世論調査⁽¹¹⁾が興味深い結果を示している。ガルシア当選の理由として挙げられたなかで最も多かったのが、「他の選択肢がなかった」である。ここから、多くの人が消去法で彼に投票したことがわかる。政治経済の安定を志向して第一次投票でフロレスに投票した有権者は、ウマラを当選させないためにもガルシアに投票せざるを得なかった。つまり、ガルシアへの投票は、伝統的政党であるアブラ党が有権者の信頼を取り戻した結果ではない⁽¹²⁾。それは国会議員選挙でウマラのペルー統一が45議席を獲得し、アブラ党の36議席を大きく上回ったことにも表れている。

以上のことから、2006年大統領選挙については以下のようにまとめられる。フジモリ政権、トレド政権と受け継がれてきた新自由主義にもとづく経済改革は、ここ数年の国際市場における一次産品価格の上昇が追い風となって、ペルーに高い経済成長をもたらした。都市の富裕層はもちろん、中間層や低所得者層の一部にもその効果が波及した。しかし、都市の最貧困層や地方の農村部にはその恩恵は及ばず、貧困や失業は解決しなかった。その結果有権者は、安定を求める都市の中間層以上と、変化を求める地方の低所得者層に分かれ、前者がフロレスを、後者がウマラを支持した。

ガルシアは選挙戦の終盤まで第三位から脱することはできなかったが、「責任ある改革」を強調し、主張に幅をもたせることで支持を拡大して決選投票に残ることに成功した。そして中道に歩み寄ることで一次投票においてフロレスを支持した都市の中間層以上の票を得た。主義主張よりも、政治家としてのカリスマと、政治的駆け引きの巧みさによって、再び大統領の座についたのである⁽¹³⁾。

第3節 成長を優先するガルシア政権

2006年7月28日の大統領就任演説において、ガルシア大統領が冒頭に

ふれたのが国家の役割の回復である。ワシントン・コンセンサスによる経済の安定化や民営化だけでは貧困や社会的排除をなくすことはできないことを指摘し、雇用や社会正義における国家の役割を回復するという新しいコンセンサスが必要である、と述べた。そして今回の選挙結果から有権者は、社会福祉での大幅な改革、責任ある経済運営、無駄のない政府を求めているとした。具体的には、大統領、国会議員、上級官僚の給与や経費の大幅な削減と、地方分権化を中心とした政府の改革、民間・公共投資による雇用創出、労働者や市民の権利の回復、女性・若者への配慮、市民の安全の確保の分野から取り組みを始めることを発表した。

ガルシア政権成立からこれまで約2年間の主張や具体的な政策をみる限り、責任ある経済運営については優先順位が高いものの、それ以外の取り組みは遅れている。選挙戦のスローガンに掲げた社会正義の実現に向けた貧困削減や雇用創出をめざした社会政策は、2年目に入ってやっと本格的に始まったばかりだ。外交については、各国との自由貿易協定の交渉は進んでいるが、チリやブラジルとの関係は政権樹立直後に大きく改善した後は大きな動きはなく、当初目標として掲げた外交の多角化は今後の課題となっている。

1. 新自由主義路線の維持

(1) 規律ある財政運営

ガルシア政権は組閣にあたって、16の大臣ポストのうち約半数にアブラ黨員ではない独立派を登用した。なかでも首相に次いで重要なポストである経済財政省の大臣には、民間銀行出身で前政権の財務担当副大臣として新自由経済主義にもとづく経済運営をすすめたルイス・カランサ (Luis Carranza) を任命した。この任命は、財政規律を重視し、マクロ経済の安定を政策運営の大前提にするという国内外への意思表示である。第一次ガルシア政権では、財政赤字が拡大したことに加え、債務返済モラトリアム宣言により国際金融機関の支援が得られなかったことで経済危機に陥った。ガルシア大統領はこの苦い経験から学び、今回は健全な財政運営を最

優先している。

このほかにも、製造業や漁業を担当する生産大臣には、国家刷新のラファエル・レイ⁽¹⁴⁾、中央銀行総裁には、2001年の大統領選挙でフロレスの経済顧問を務めたフリオ・ベラルデ（Julio Velarde）を登用するなど、経済関連の省庁では新自由主義を信奉するエコノミストなどを登用した。

2006年の中央政府の財政収支は対国内総生産比1.8%⁽¹⁵⁾の黒字で、これは統計で確認できた1970年以降初めての財政黒字となった。この黒字は経済成長による財政収入の拡大によるところが大きいが、同時にカランサ大臣が財政規律のゆるみを許さないという強い姿勢で臨み、ガルシア大統領もそれを尊重しているためである。

それを示す一つの出来事がある。2007年5月にカランサ大臣が債務返済交渉のために外国にいた間に、いくつかの公共投資案件について、経済財政省が義務づけている国家公共事業機構（Sistema Nacional de Inversión Pública：SNIP）による審査を免除する政令を内閣が承認したのである。これは、国家公共事業機構による審査が厳しいために公共事業の実施に時間がかかっている現状にいらだった大統領が、実施の迅速化を求めたのを受けて準備された政令であった。しかし、この政令が公布されれば大規模公共事業が十分な審査をされることなく実施される可能性があり、財政規律のゆるみにつながる。そのためカランサ大臣は帰国するとすぐ、この政令の承認について首相や大統領に抗議した。もともと大統領の意向で準備された政令だったために、一時はカランサ大臣の交代も噂されたが、ガルシア大統領は結局カランサ大臣の留任を決めた。

責任のある財政運営のおかげで、2007年10月にカナダの格付け機関がペルー国債に対して投資適格の格付けを与えた。さらに2008年4月には大手格付け機関の一つであるフィッチが、ペルー国債の格付けを投資適格（BBB-）まで引き上げた。これはラテンアメリカではチリ、メキシコに続く高い格付けであり、ガルシア政権による財政運営が国際的にも高く信頼されていることを示している⁽¹⁶⁾。

(2) 自由貿易協定の推進

健全な財政運営と並んで、ガルシア政権の新自由主義路線維持を象徴するのが自由貿易協定への取り組みである。なかでも対米自由貿易協定は最重要課題の一つとされた。前述のとおり大統領当選後にアプラ党は当初の主張を翻してトレド政権に協力することで、協定は国会により批准された。ガルシア政権は、貿易観光大臣に私立パシフィコ大学の国際経済学者メルセデス・アラオス (Mercedes Aráoz) を登用したほか、米国議会による協定の批准に向けた特別顧問として米国内で評価の高いエコノミストのエルナンド・デ・ソト (Hernando de Soto) を任命した。米国議会では2006年11月の中間選挙で自由貿易協定に消極的な民主党が上下両院で過半数の議席を獲得したため、協定の批准手続きが滞っていた。しかし、労働条件改善や環境保護への対策を義務づける修正条項をつけることで民主党も納得し、2007年11月に米国議会が批准、12月にガルシア大統領も同席して、ブッシュ大統領が署名して公布された。かつて反米帝国主義を唱えたアプラ党のリーダーとブッシュ大統領が並んだ写真が翌日のペルーの全国紙の一面を飾った。この際ガルシアは、「経済の開放をとまなう民主的なモデルは、内向的で民主制に乏しいモデルに勝利するだろう」、「自由貿易協定と近代的な技術はラテンアメリカの貧困を削減する」など、ベネズエラを意識したコメントを残した⁽¹⁷⁾。

他の国や地域との自由貿易協定の交渉も積極的に進めている。メキシコやチリとの経済補完協定の拡充に加え、トレド政権時代に交渉を開始したシンガポールのほか、2007年6月には欧州自由貿易連合 (EFTA)、7月にはカナダ、2008年1月には中国と交渉を開始している。このうちシンガポールとカナダとは2008年5月に自由貿易協定を調印している。米国と並んで重要な市場である欧州共同体については、2007年9月からアンデス共同体 (Comunidad Andina : CAN、ボリビア、コロンビア、エクアドル、ペルーの4カ国) として交渉を始めた。しかし、ボリビアとエクアドルの現政権は自由貿易協定の交渉に消極的なため、合意の見通しは立っていない。

(3) 企業活動の優遇

大きな利益を上げている外資企業との契約見直しや公共料金の引き下げを選挙戦で訴えたガルシア大統領は、就任後はそのトーンを弱め、成長に欠かせない民間企業の投資を引き出すことを優先している。鉱山企業や電話企業への対応でその例がみられるほか、企業の競争力を強化する政策も次々に打ち出している。

世界的な鉱物資源価格の高騰により、ペルーで活動している鉱山企業は当初見込みより大幅に利益を増やした。これらの企業の多くはフジモリ政権下で政府と鉱山開発のコンセッション契約を交わす際に、法制安定化協約を結んでいる。これにより、税制、労働制度、輸出制度で有利な条件が10年間適用され、その条件は両者の合意がないと変更できないことになっている⁽¹⁸⁾。この協約に準じて、大規模鉱山企業の多くがこれまでロイヤリティを全く支払っていなかった。ロイヤリティを支払っている企業もあるものの、2004年の価格水準にもとづいて金属価格の1～3%に設定されたので、企業の利益と比べるとわずかな額であった。そのため、貧困の度合いが高い山間地域の農村部で操業する鉱山企業に対して、貧困削減や農村開発への相応の負担を求めるために、見込みを上回る利益(sobreganancia)に対して課税すべきだとの議論が国内で高まっていた。

これに対してガルシア政権は、当時の契約を一方的に変更したり、新しい税金を課したりすることは、今後に見込まれる鉱業部門への多額の投資を阻害するものだとしてこれを拒否した。その代わりに、全国鉱業・石油・エネルギー協会(SNMPE)を通じて大規模鉱山企業と交渉し、利益の3.75%に当たる5億ソル(約1.7億ドル)を5年間にわたり企業が自発的拠出金(aporte voluntario)として国に支払い、政府はその資金を貧困削減や農村開発、なかでも公衆衛生、乳幼児の栄養、教育などの改善に活用することで合意した。この自発的拠出金に対しては左派のエコノミストから、企業が手にする見込みを上回る利益に比べるとずっと額が小さい、金属価格の低下によっては見込みを大幅に下回る可能性もある、など一時的な解決策にすぎないという批判が出ている⁽¹⁹⁾。

ペルーの固定電話網をほぼ独占するテレフォニカ社との交渉でも、料金

値下げの圧力をかけながらも、最終的には投資の促進を優先した。ガルシア大統領は以前から、テレフォニカ社が不当に高い基本料金を顧客に課していると主張していた。2006年9月中旬、国会が大統領の意向を先取りする形で電話の基本料金を撤廃する法案を可決すると、これに慌てたガルシア大統領は、法律では国と特定企業の契約内容を変更することはできないとして、関係部局にテレフォニカ社との交渉を指示した。3カ月間の交渉の結果、テレフォニカ社が基本料金を12～29%（平均14%）引き下げることとあわせて、2011年までに68万5,000回線を新たに設置するために2億5,000万ドルを投資することで合意した。

これ以外にも、経済面では新自由主義に沿った政策を進めている。民営化においては所有権の移転をとまなう民営化は行わないものの、道路、空港、港湾などの建設、整備、管理など公共サービスのインフラはコンセッション方式で積極的に進めている。労働法制に関しては、より雇用者負担の少ない雇用形態を作り、零細小企業による正規雇用を促す法案を準備している。関税については、国内産業活発化のために2007年10月にこれを引き下げた。従来12%の税率を設定していた資本財や中間財への関税の多くを撤廃することでペルー企業の競争力強化をねらっている。

2. 実施が遅れる社会政策

新自由主義路線に沿った経済政策が着々と実施されている一方、貧困削減や雇用創出につながる社会政策の実施が遅れている。政権樹立直後に発表された大規模な公共投資は予算の執行が遅れ、2007年の国家予算の内訳をみても教育や保健分野の優先度が低い。貧困削減の取り組みでは、最初の1年間に実施されたプロジェクトはトレド政権から引き継いだもので、2年目に入ってやっとガルシア政権独自の取り組みが始まったばかりである。

(1) 大規模公共投資パッケージ

社会政策実施の遅れを示す一つの事例が、2006年8月にデル・カス

ティエーヨ首相が国会演説で発表した「投資ショック」(shock de inversión)と名づけられた大規模公共投資パッケージである。これは2006年の政府の資本支出の約2割に当たる19億3,700万ソル(約6億4,500万ドル)を新たに投入して上下水道、道路、学校施設、診療所、病院、小規模農業灌漑、送電線などを建設、補修するもので、雇用創出や貧困削減に大きな効果があると期待されていた。しかし、2007年7月末までに実際に使われたのは全体の42%にとどまっている。2007年に入って新たに7億5,200万ドルが追加で割り当てられたが、この分についても支出されたのは39%にとどまっている⁽²⁰⁾。

このほか、大統領が就任演説で山間地域の農業振興の切り札として提案した「輸出指向の山間地域(Sierra Exportadora)」への取り組みも進んでいない。これは山間地域からの農産物の輸出を振興して雇用を創出し、貧困を削減しようという取り組みで、2006年10月に制定された法律で首相府のもとに実施機関が作られた。しかし、農産物輸出の促進による貧困削減への効果に疑問の声が上がったり、農業省の農村開発事業との調整が必要になったり、実施の責任者が交代するなど、事業の開始に手間取った。この事業により山間地域で生産されたアボカドの欧州向け輸出が拡大したという報道もあったが、これらは外国の援助機関やNGOなどがすでに手がけている事業の成果にもとづくものであり、実際にはまだ大きな成果を上げていない。2007年7月の演説でガルシア大統領がこの事業に関して一言もふれなかったことも、実施の遅れを裏づけている。

(2) 優先度が低い教育、保健

教育や保健分野は、アプラ党の政策綱領で初めの180日で取り組む最優先課題として挙げられており、いくつかの成果が上がっている。たとえば、公立学校教員法(Ley de Carrera Pública Magisterial)を定め、教師に定期的に試験や研修を課すことで教育の質の向上を図っている。また、保健省が運営する総合健康保険(Seguro Integral de Salud: SIS)では、保険料を払えない貧困層までカバーの範囲を広げている。しかし経済分野と比べると、教育や保健分野に対する取り組みの優先順位は低い。

トレド政権下で国家補償社会開発基金（FONCODES）の専務理事を務めたカトリカ大学の経済学者ペドロ・フランケは、2006年と2007年の予算を比べてその傾向を分析している（Francke [2007: 105-107]）。それによれば、政府の財政収入増加にともない、教育と保健分野の予算額自体は増えているものの、他の分野と比べて明らかに優先順位が低いという。たとえば、建設、鉱山、運輸関連の省の予算が前年比で37～117%増加しているのに対して、教育省は16.5%、保健省は6.8%の増加にとどまっている。さらに予算全体に対する比率でみると、国立大学を含む教育省とその関連機関の予算は、予算全体の18.9%から17.1%に減っている。アプラ党は政策綱領のなかで教育予算を国内総生産の6%まで引き上げるとしているが、実際には2006年の3.2%から2007年には3.0%へと目標から後退している。国際機関の調査によればペルーの教育水準は世界的にみても低く⁽²¹⁾、これを改善するには重点的な取り組みが求められる。

(3) 既存事業の拡大

2007年7月の大統領演説でガルシア大統領は貧困層に対する条件つき現金給付プログラム「Juntos（ともに）」の成果を強調したが、これはトレド政権の取り組みを引き継いだものである。このプログラムは妊婦または14歳までの子供がいる世帯に対して、定期的な健康診断の受診や初等教育を受けることを条件に毎月100ソル（約33ドル）を支給する。2005年9月から開始し、トレド政権の終了時には南部山間地域の4州、5万7,000世帯に現金を支給した。ガルシア政権はこのプログラムを継続し、2007年7月までに中部、北部山間地域と熱帯低地地域を加えた、合わせて13州の30万2,000世帯を支援している。

ガルシア政権の新たな貧困対策の取り組みとして、「Crecer（成長）」と名づけられた乳幼児の栄養改善プログラムが始まったのは、2007年後半になってからである。現在ペルーの農村部においては、5歳未満の子供の栄養不良が40%に達している。このプログラムでは、地元の農産品を活用した栄養改善、かまどの改善やトイレの設置、子供や妊婦への診察、上下水道の整備などにより、2011年までに100万人の子供を支援して栄養

不良の問題を解決することを目標としている。2007年8月までに南部山間地域を中心とした7州の330の地区で活動を始めた。ただし、Crecerは全く新しいプログラムではない。Juntosほか保健省や女性・社会開発省など中央政府のプログラムについて、州政府や地方自治体の窓口を設けて調整を行い、その全体に新しい名前を付けたものにすぎない。

3. 多角化をめざす外交

近年ラテンアメリカではベネズエラ、ボリビア、エクアドルなどの反米左派政権の存在が拡大しているが、ペルーはコロンビアと並んで親米の姿勢を維持している。それは、ガルシア政権の最優先課題の一つが対米自由貿易協定の日も早い実施だからであった。ガルシア大統領は2006年10月と2007年4月に訪米して米国議会の有力者らと面会して協定批准への理解を求めるとともに、12月にも訪米してブッシュ大統領による協定の署名式に立ち会った。その努力が実り協定は公布されたものの、施行に際しては国内法の改正が必要となり、実際に発効するのは2009年になるとペルー政府は見込んでいた。

ガルシア政権は親米を維持すると同時に、チリやブラジルなどのラテンアメリカの穏健な中道左派政権だけでなく、同じアンデス諸国であるボリビアやエクアドルとも良好な関係構築に努めることで外交の多角化をめざしている。しかし積極的なFTA交渉を除くと、その成果は必ずしも上がっているとはいえない。

前政権で領海問題や企業活動をめぐって悪化したチリとの関係は、政権樹立当初に大きく改善した。これは、2006年7月の大統領就任式に出席したラテンアメリカ諸国の首脳で唯一、チリ・バチュレ大統領が翌日の軍事パレードの観閲式にも出席したことや、ガルシア大統領が自由貿易協定の取り組みが進んでいるチリに対して、これを経済発展のモデルとすることを明言したことが物語る。さらに、8月に両国は経済補完協定の拡大で合意し、9月にはアンデス共同体へのチリの準加盟が決定した。10月に入って両国の外相と国防相による会合がはじまり、さまざまな分野に

おける協力について協議が行われた。2007年9月に実現したフジモリ大統領の身柄引き渡しも、改善した両国関係がその背景にあると考えられる。しかし、以前から問題となっていた領海の境界線をめぐる争いは両国間の話し合いでは解決せず、2008年1月にペルーが国際司法裁判所へ提訴して両国の緊張が高まるなど、政権樹立当初と比べると外交関係が停滞している。

ブラジルとの関係では、ガルシアは大統領選出後、ルーラ大統領の招きに応じて他国に先駆けて訪れた。2006年11月の訪問時には、アマゾン地域の開発、貧困削減、公衆衛生、バイオテクノロジーなど13に上る分野での協力に関する合意文書を交わした。また、ブラジルの熱帯低地地域からペルーのクスコやプーノを経て太平洋岸の港に通じる大洋横断道路（carretera interoceánica）については、両国関係の要として積極的に進めることで合意している。しかしその後は、両国関係についてとくに目立った動きはない。

対日関係については、日本でフジモリ元大統領が事実上の亡命生活を始めてから停滞していたが、ガルシア政権への交代後に大きく改善している。2006年11月にはベラウンデ外相が訪日したほか、12月にはペルーに対する円借款としては6年ぶりとなる灌漑整備事業への融資を国際協力銀行が調印した。日本とペルーの経済団体からなる日本ペルー経済協議会（CEPEJA）も活動を再開した。鉱山やエネルギー分野では日本企業の新規投資も増えている。さらに2008年3月にはガルシア大統領が訪日したほか、11月にリマで開かれるアジア太平洋経済協力（APEC）首脳会議には日本の首相も出席を予定している。

第4節 分配改善が進まない要因

ガルシア政権樹立1周年を控えた2007年7月、ペルー各地でさまざまな抗議活動が相次いだ。公立学校教員法に反対する教員の労働組合は全国各地でストを実施し、アレキパを中心とする南部諸州は中央政府に対して

公共事業の早期実施を求めて抗議した。山間地域では鉱山開発を進めようとする外資企業に対して、環境破壊を懸念する地元農民がこれを阻止するために道路を封鎖し、鉱山労働者は企業に対して相応の利益分配と労働条件の改善を求めてストを実施した。国際市場における一次産品価格の高騰にともない国内でも燃料や食料の価格が上昇し、消費者の不満も高まりつつある。さらに政府関係者の汚職が次々に発覚し、政府に対する信頼が低下している。2006年8月には63%だった大統領支持率は、2008年4月には26%にまで下がった⁽²²⁾。

第二次ガルシア政権の課題を一言でいえば成長と分配の両立である。しかし前節で明らかのように、ガルシア政権は新自由主義を維持しながら経済成長を持續させることを優先し、分配の改善を後回しにしている。このことが国全体としては順調な経済成長を達成しているにもかかわらず、各地での抗議活動の活発化や支持率低下に結びついていると考えられる。

中道左派であるアブラ党のガルシア政権が、「責任ある改革」を強調しながらも、分配において積極的な役割を果たせないのはなぜだろうか。その理由として、ガルシア自身のイデオロギーの変化、アブラ党の弱体化、中央と地方の対立、の三つが挙げられる。

1. ガルシア大統領の変心

ガルシア政権が分配より成長に積極的な理由としてまず考えられるのは、ガルシア自身が経済成長こそ分配の改善につながると信じていることである。カトリカ大学の経済学者のハビエル・イグイニス (Javier Iguíñiz) は、ガルシアが第一次政権で国家の役割を重視しすぎたために失敗したことを後悔し、今回は振り子が極端に反対方向へと振れている、と評している⁽²³⁾。次に紹介するガルシア大統領自身が書いた記事からも、彼が新自由主義の修正ではなく、これを深化することこそが、成長を維持し貧困や失業問題を解決する最良の手段だと信じていることがうかがわれる。

2007年10月28日付のエル・コメルシオ紙のオピニオンのページに、「農

場の番犬症候群」と題したガルシア大統領の記事が投稿された⁽²⁴⁾。「農場の番犬」とはスペイン語の言い回しで、自らは使わないのにほかの人には使わせない、という態度を意味する。この記事の要旨は以下のとおりである。「ペルーには森林、農地、鉱物などさまざまな天然資源があるが、われわれはこれらの資源を活用していない。にもかかわらず農場の番犬のように、民間企業などが活用することをタブーとしている。民間企業に使わせないのは、過去には共産主義者や産業保護主義者と称していた現在の環境保護主義者である。現在は利用されていない森林のコンセッションを国内外の民間企業に与え、農民共同体の共有地を企業に売却し、環境を破壊しない現在の技術で鉱山開発を進めれば、これまで使われていなかったこれらの資源から価値を生み出すことができる」。この記事からは、新自由主義改革を深化させて民間企業による開発を進めれば、そのおこぼれによって貧困や失業の問題が解決するというガルシア大統領の主張が読み取れる。

保守系の最有力紙であり左派のアブラ党とは歴史的に犬猿の仲であったエル・コメルシオ紙が、ガルシア大統領の記事を掲載しただけでも読者にとっては驚きであった。さらにその内容は、ガルシア大統領の右傾化を表すものとして大きな反響を呼んだ。エル・コメルシオ紙はその社説で、この記事がガルシア大統領の政治的思考の成熟を示すものと評価して賛同を表したほか、企業家や新自由主義路線を踏襲した前トレド政権時代の政治家からも民間主導という原則には賛成している。

ガルシア大統領の右傾化ともとれるこの主張に対して、左派系のマスコミや学者は強く反発した。彼らはガルシアの主張を、20世紀初頭までの寡頭支配時代の一次産品輸出にもとづく開発モデルとほとんど変わるところがなく、反帝国主義をはじめとするアブラ党の基本信条に反していると批判した⁽²⁵⁾。また、ペルーの著名な社会学者であるフリオ・コトラ（Julio Cotler）は「大統領は政治家というよりも企業の広報部長のようである」と評している⁽²⁶⁾。

2. アブラ党の弱体化

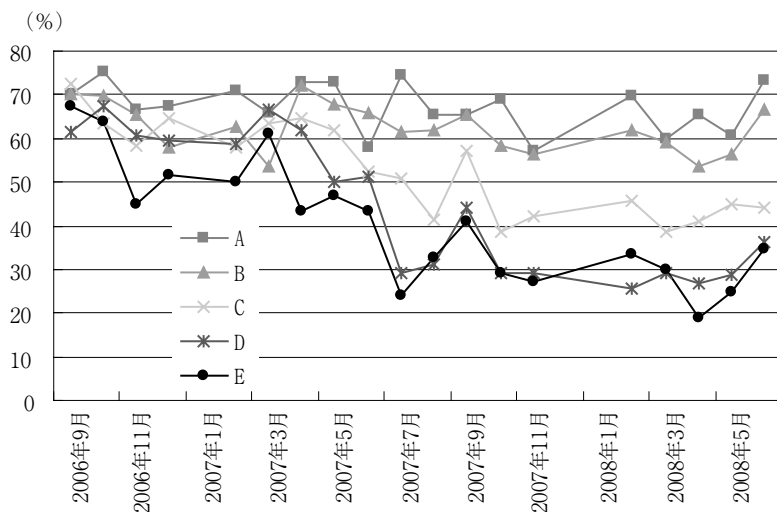
ガルシア大統領自身が新自由主義の深化こそが貧困や失業問題の解決につながると信じているのに加え、政権与党であるアブラ党が有権者の意見を集約できないことが、分配の改善で政府が積極的な役割を果たすことを妨げ、各地の抗議活動を招く一因となっている。

アブラ党はペルーの政党のなかでも、大衆を中心に全国レベルで最も組織化が進んだ政党とされている。そのため、有権者の意見を集約してそれを政治に反映させることで社会の対立を防ぐという政党の機能を、最も果たし得ると考えられてきた。しかしペルー問題研究所（IEP）の政治学者カルロス・メレンデスによれば、今日のアブラ党には「全国レベル」も「大衆支持」も当てはまらないいうのに、一般の党員と党幹部の間に亀裂が生じているという（Meléndez [2007]）。

2006年の大統領選挙の一次投票では有効投票の4分の1しか獲得できなかったのに加え、同年11月の地方選挙ではアブラ党の州知事の数も2002年の12人から2人に減少した。さらに地方自治体においては候補者を立てることはできたものの、その多くが当選できていない。またメレンデスが指摘するように、大統領支持率を所得階層別にみると、ガルシアを支持しているのは貧困層ではなくて富裕層であることがはっきりしている（図3）。

さらに一般の党員とガルシア大統領を中心とする党幹部の間に亀裂が生じている。一般の党員は与党になれば公共部門での雇用などでメリットがあると期待していた。第一次ガルシア政権でも公職のポストが大幅に増加してアブラ党員に優先的に与えられた。しかしそれが財政赤字拡大を引き起こし経済危機につながった。今回の選挙で党幹部は、公務員を増やさないと公約に入れ、ガルシアの当選直後には党員に対して政府に職を求めないように頼んでいる。さらに閣僚の約半数を能力に応じて党員以外から登用することで前回の過ちを繰り返さないことを示した。これら一連の対応は、党幹部が信じる新自由主義の深化という目的には合致したものである。しかし一般の党員、とくに地方においては、イデオロギーよ

図3 ガルシア政権の支持率：所得階層別¹⁾



(出所) Grupo de Opinión Pública, Universidad de Lima (www.ulima.edu.pe) のデータより筆者作成。

(注) 1) リマ首都圏の住民を対象とした調査結果。所得水準が高い層からABCDE。

りも現実的な利害が優先する。そのため、一般の黨員の間に不満が募っている。アプラ党は有権者の意見を集約できないばかりか、アプラ黨員自身が党を出て抗議の先頭に加わる事態も起きている (Meléndez [2007: 233, 242])。

3. 中央と地方の対立

分配の改善において政府が積極的な役割を果たせないもう一つの理由として、中央と地方の対立がある。中央集権の傾向が強く人口もリマ市に集中するペルーでは、地方の意向が国政に反映されにくい。制度上は進んでいるもののなかなか実質をとまなわない地方分権に不満を募らせた地方政治のリーダーが、大衆に支持された抗議活動により中央政府に圧力をかけている。

ペルーでは中央集権を維持したフジモリ政権の崩壊後、地方の意向を反映する制度改革が行われた。1院制120名の国会議員の選出方法は、それまで全国1区制だったのが、2001年から州ごとに選挙区が設定された。2002年の地方選挙からは州知事が選挙で選ばれるようになった。さらに、社会プログラムが州をはじめとする地方政府に順次移譲され、これまで農業省や保健省が各県に置いていた事務所も州政府の管轄となった。同時に財源の移譲も進んでいる。なかでも、政府が鉱物資源から得た収入の半分をその鉱山企業が活動する地域の地方政府に配分する鉱物資源納付金（canon minero）は、鉱物資源価格の上昇により大きく増大し、地方政府の財政を潤している。

このように制度上は地方分権が進んでいるものの、実質がともなうには時間がかかっている。たとえば、地方政府が公共投資を実施するには、大規模な場合には事前に費用便益調査を行い、国家公共事業機構（SNIP）の審査を通らなければならない。地方政府には公共投資を立案できる人材が少なく、計画がSNIPの審査を通らないために実現できないことが多いため、住民の間に不満が高まっている。

さらに地方住民の意見が中央政府に伝わるチャンネルがない。それは、国会議員が全国レベルの政党からしか選出されない⁽²⁷⁾のに対して、2006年11月の地方選挙で当選した全国25人の知事のうち21人が地方独自の政党に所属していることからわかる。住民の不満を解消できない地方政府のリーダーは、自ら抗議活動の前面に立って中央政府に要求を突きつけることで、地元を代表する政治リーダーとして知名度を高めた⁽²⁸⁾。

おわりに

2006年のペルー大統領選は、反米急進左派のウマラ氏が選挙戦終盤で支持を伸ばし、ベネズエラのチャベス大統領、ボリビアのモラレス大統領に続く反米左派政権が成立するかが注目された。1990年代以降の新自由主義にもとづく経済改革が解決できなかった貧困や失業という問題に対し

て、その解決を市場に任せるのではなく、経済モデルを大幅に転換することを多くの有権者が望んだためである。しかし決選投票では、近年の一次産品価格の高騰を基盤にした経済成長を背景に、都市の富裕層と中間層、そして経済成長の恩恵を受け始めた低所得者層が中心となり、新自由主義路線の修正にとどめるとしたガルシア大統領を選んだ。

これまでの約2年の間にガルシア政権は、野党で中道右派の国民統一や未来連合の協力を得て、財政規律のある財政運営、自由貿易協定の推進、国内外の大企業による投資の促進など、成長を維持するための経済政策に力を入れている。その一方、分配を改善するための貧困削減や雇用創出の取り組みは遅れている。

統計によれば全国の貧困人口の割合が2006年の44.5%から2007年には39.3%と大きく縮小しているにもかかわらず(図2)、国民の間でガルシア政権に対する不満が募っている。政権への支持率も30%前後に低迷し、各地で抗議行動が相次いでいる。ガルシア政権が、新自由主義路線を修正するのではなく深化させようという方向に変わっていること、与党アブラ党が地方の有権者の意見を集約できないこと、地方分権化が実質的にはなかなか進まないことがその背景にある。

大統領選挙時に約束した「責任ある改革」のうち、「責任ある」の部分についてはこれまで意欲的に取り組んでいる。しかし、社会正義を実現するために政府がより積極的な役割を果たすような改革については、残念ながら取り組みが遅れている。広報部長にとどまらず、成長と分配を両立した大統領として歴史に名を残すには、政権後半での積極的な分配改善への取り組みが必要になる。

〔注〕

- (1) 2007年7月にペルーの国家統計局(Instituto Nacional de Estadística e Informática)が貧困人口の割合の算出方法を変更し、2004年にさかのぼって修正した。この数字は2003年以前の数字とは直接比較できない。
- (2) 統計による不完全就業の定義には、働く意志があるにもかかわらず週35時間以下しか働いていない「時間からみた不完全就業」と、週35時間以上働いているにもかかわらず家族を養うのに十分な収入が得られない「収入からみた不完全就業」に分けられる。

- (3) フジモリ政権誕生の背景になった1980年代後半の既成政治に対する不信については、(選野井 [2005:125-134])を参照。
- (4) “García insiste en que Toledo le dejará bombas de tiempo,” *El Comercio*, 3 de julio del 2006.
- (5) ベルー統一はもともとイデオロギー的には左右がはっきりしない政党であった (Murakami [2008:51])。2003年のリマ大学による世論調査ではベルー統一について、リマ市民の15.4%が左派、20.7%が中道、27.6%が右派と答えている (Grupo de Opinión Pública, Universidad de Lima, www.ulima.edu.pe, 2008年1月閲覧)。
- (6) Partido Nacionalista Peruano, *Plan de gobierno 2006-2011* (www.partidonacionalistaperuano.com, 2006年6月閲覧)。
- (7) 2003年のリマ大学による世論調査では、国民統一に対して56.3%が右派、20.5%が中道、6.5%が左派とみている (Grupo de Opinión Pública, Universidad de Lima, www.ulima.edu.pe, 2008年1月閲覧)。
- (8) Partido Aprista Peruano, *Plan de gobierno 2006-2011*, (www.apra.org.pe, 2006年6月閲覧)。
- (9) 憲法の規定により、第一位の候補が有効投票数の過半数を獲得できない場合は、上位2人で決選投票を行う。
- (10) アルベルト・フジモリ元大統領は大統領選への出馬を認められず、フジモリ派の国会議員であったマルタ・チャベスが未来連合から出馬した。フジモリの長女、ケイコ・フジモリは国会議員選挙に出馬し、全国で最も多くの票を獲得して当選している。
- (11) “47% cree que el Perú estará mejor tras la gestión de García,” *La República*, 15 de junio del 2006.
- (12) テイラーは、2006年選挙ではアブラ党が復活したとしているが、政党制度自体は復活からはほど遠いと評価している (Taylor [2007])
- (13) 村上は、フロレスが単調な選挙活動を続けたために支持を失ったのに対して、ガルシアは状況に合わせて選挙戦略を変えたことでフロレスを追い抜くことができたとしている (Murakami [2008:56])。
- (14) レイが率いる国家刷新は、総選挙では選挙連合の国民統一に参加し、レイ自身も国民統一からアンデス議会 (Parlamento Andino) 議員に立候補して当選した。しかし、決選投票では国民統一の意に反してガルシアを支持した。国家刷新は2007年5月に国民統一から離脱している。
- (15) 政府一般 (gobierno general) の利払いも含む財政収支の値。同年のプライマリー収支は対国内総生産比3.6% (Banco Central de Reserva del Perúの統計より, www.bcrp.gob.pe, 2008年1月閲覧)。
- (16) “Perú obtiene grado de inversión,” *La República*, 20 de octubre del 2007. スタンダード & プアーズも2008年7月に投資適格であるBBB-まで引き上げた。2008年7月、経済財政大臣はIMF出身のルイス・バルディビエソ (Luis Valdivieso) に交代したが、経済政策の大きな変更はないとみられている。
- (17) “Luego de casi tres años de negociaciones, el Perú tiene TLC con Estados Unidos,” *El Comercio*, 15 de diciembre del 2007.
- (18) ベルーの法制安定化協定については、JETROのホームページを参照

- (www.jetro.go.jp/biz/world/cs_america/pe/invest_03/, 2008年1月閲覧)。
- (19) Jürgen Schuldt, “¿Aportes extraordinarios por ganancias extraordinarias?” *Perú 21*, 7 de agosto del 2006, (schuldtlange.blogspot.com に掲載, 2008年1月閲覧)。Ballón [2007] も同様の評価をしている。
- (20) “Sigue siendo lenta ejecución del shock de inversiones,” *El Comercio*, 12 de septiembre del 2007.
- (21) 2002年に経済協力開発機構(OECD)と国連教育科学文化機関(UNESCO)がOECD加盟国28カ国と中所得国15カ国で実施した「生徒の学習到達度調査(PISA)」によると、ペルーは43カ国中最下位で、生徒の74%が読んだものを十分に理解することができないという結果が出た。“El 74% de niños de primaria no comprende lo que lee,” *El Comercio*, 23 de octubre del 2005.
- (22) アポヨ社が実施した全国を対象とした世論調査の結果による。2008年5月には支持率は35%まで回復した。“La popularidad del presidente Alan García subió nueve puntos,” *El Comercio*, 25 de mayo del 2008.
- (23) “Alan se arrepiente del pasado y se va al otro extremo,” *domingo (La República 紙の日曜日の雑誌)*, 14 de octubre del 2007.
- (24) “El síndrome del perro del hortelano,” *El Comercio*, 28 de octubre del 2007. さらに11月には内容を掘り下げた続編が掲載された。“Receta para acabar con el perro del hortelano,” *El Comercio*, 25 de noviembre del 2007.
- (25) “El Giro a La Derecha,” *Caretas*, 9 de noviembre del 2007.
- (26) “La economía anda muy bien pero la política está muy mal,” *El Comercio*, 1 de junio del 2008.
- (27) 全国で4%以上を獲得した政党のみ国会で議席を有することができるという選挙規定があるため。
- (28) “Cuernos y palos,” *Somos*, 28 de julio del 2007. そのためにフロレスやウマラといった主要野党のリーダーの影が薄れたとしている。

[参考文献]

<日本語文献>

- 遅野井茂雄 [1991] 「ペルー・ガルシア政権の分析—ポピュリスト政権の挫折—」(『国際政治』第98号 44-61ページ)。
- [2003] 「ペルーのネオリベラリズムと政治危機」(『ラテンアメリカ・レポート』Vol.20 No. 2 4-11ページ)。
- [2005] 「変動する社会における政治の変化と連続—ペルーの政治文化から見たフジモリ政権とその後—」(遅野井茂雄・村上勇介編『現代ペルーの社会変動』国立民族学博物館地域研究企画交流センター 115-146ページ)。
- [2007] 「中央アンデス諸国の開発政治の収斂と分岐」(『海外事情』第55巻第2号 17-32ページ)。
- 清水達也 [2006] 「社会正義の実現を目指して—ペルー・第2期ガルシア政権—」(『ラテンアメリカ・レポート』Vol.23 No.2 19-27ページ)。
- 恒川恵一 [2007] 「中南米政治の動向—世論調査を通してみる『左傾化』の実態—」(『海

外事情』第55巻第2号 2-16 ページ)。

村上勇介 [2004] 『フジモリ時代のペルー—救世主とともめる人々, 制度化しない政治—』
平凡社。

< 外国語文献 >

Ballón, Eduardo [2007] “Un año de gobierno aprista : del cambio responsable al no hagan olas, compañeros,” *Perú hoy : un año sin rumbo*. Lima : DESCO, pp.21-44.

Cuánto [1999] *Perú en números 1999*, Lima : Cuánto.

——— [2003] *Perú en números 2003*, Lima : Cuánto.

Francke, Pedro [2007] “Política sociales de Alan 2.1,” *Perú hoy : un año sin rumbo*. Lima : DESCO, pp.87-110.

INEI [2001] *Perú : compendio estadístico 2001*, Lima : Instituto Nacional de Estadística e Informática.

——— [2007] *Perú : compendio estadístico 2007*, Lima : Instituto Nacional de Estadística e Informática.

Meléndez, Carlos [2007] “Apra para *dummies* : los sentidos comunes sin sentido sobre el aprismo en su segundo gobierno,” *Perú hoy : un año sin rumbo*. Lima : DESCO, pp. 225-248.

Murakami, Yusuke [2008] “Política peruana después de Fujimori : fragmentación política y poca institucionalización,” Y. Murakami (ed.) *Tendencias políticas actuales en los países andinos*, CIAS Discussion Paper No.5, Kyoto : Center for Integrated Area Studies, Kyoto University, pp. 41-63.

Panfichi Huaman, Aldo [2007] “Perú, elecciones 2006 : auge y caída del nacionalismo de Ollanta Humala,” en Isidoro Cheresky (copilador) *Elecciones presidenciales y giro político en América Latina*, Buenos Aires : Manantial, pp.209-221.

Taylor, Lewis [2007] “Politicians without Parties and Parties without Politicians : The Foibles of the Peruvian Political Class, 2000-2006,” *Bulletin of Latin American Research*, Vol.26, No.1, pp.1-23.

付表 ベルー年表

年	月	政権	おもな出来事	
1985	7	ガルシア	第一次ガルシア政権発足、債務返済モラトリアム宣言	
1987	7		銀行国有化発表	
1989			経済成長率マイナス 13.4%	
1990			インフレ率年間 7,000% 超	
1992	7	フジモリ	第一次フジモリ政権発足	
	8		経済安定化政策（フジショック）実施	
	4		フジモリ大統領「自主クーデター」、ガルシア前大統領コロンビアへ亡命	
1993	12		民主制憲議会開設	
	10		新憲法案国民投票（賛成 52.3% で承認）	
	12		新憲法公布	
1995	7		第二次フジモリ政権発足	
2000	7		第三次フジモリ政権発足、トレドが反フジモリの抗議行動を率いる	
2001	9		パニアグア	フジモリ政権汚職ビデオ公表
	10			オヤンタ・ウマラ率いる陸軍の部隊がタクナ県で蜂起
	11	フジモリ大統領罷免、パニアグア暫定政権発足		
	1	ガルシア元大統領が亡命先のコロンビアから帰国		
2005	7	トレド	トレド政権発足	
	12		対米自由貿易協定合意	
2006	6		ペルー国会、対米自由貿易協定批准	
			ガルシア次期大統領、ブラジル、チリを訪問	
2007	7	ガルシア	第二次ガルシア政権発足	
	8		鉱山企業が自発的拠出金を支払うことで合意	
			チリと経済補完協定の拡充で合意	
	11		地方選挙、アブラ党など全国レベルの政党が敗退	
	12		日本の国際協力銀行、6年ぶりの新規円借款契約	
			テレフォニカ、基本料金値下げで政府と合意	
	4		ガルシア大統領、対米FTA 批准推進のため訪米	
	7		公立学校教員法可決、各地で抗議行動相次ぐ	
	9		フジモリ元大統領、チリからペルーに身柄引き渡し	
	10		ガルシア大統領「農場の番犬症候群」記事新聞掲載	
2008	11	米国議会、対ペルー自由貿易協定を批准		
	12	ガルシア大統領、自由貿易協定署名式出席のため訪米		
	3	ガルシア大統領訪日		
	5	EU—ラテンアメリカ・カリブ首脳会議（於リマ）		
	11	APEC 首脳会議（於リマ）		

(出所) 筆者作成。