

中米・カリブにおける民主化の比較分析

ドミニカ共和国，パナマ，ニカラグア

お じり き わ
尾 尻 希 和

はじめに

分析枠組み

歴史的背景

民主化交渉

社会協定の性質

社会協定締結のタイミング

おわりに

はじめに

南欧，ラテンアメリカ，東欧で1970年代以後に起こった民主化現象の比較分析の代表作として位置づけられるのが，リンズとステパンの『民主化の理論』である。同書において彼らは，民主主義への「移行」と「定着」を区別した上で，民主体制が定着する諸条件を明らかにした [Linz and Stepan 1996, 6]。

ラテンアメリカ研究では，1980年代の民政移管を機に民主化論が盛んとなったが，理論的構築はブラジル，アルゼンチン，チリなどの元権威主義体制を中心に行われ [O'Donnell and Schmitter 1986; Stepan 1988; Linz and Stepan 1996]，個人独裁であるスルタン支配型体制^(注1)であった国々についての研究は各国別 [Close 1999; Pérez 2000; Hartlyn 1998] のものを中心となっているという問題がある。このため本稿では，元スルタン支配型体制を対象として新しい民主

化論を構築することを試みたい。

本稿で事例としてとりあげるのはドミニカ共和国，パナマ，ニカラグアである。これら三カ国を選ぶ理由は，いずれも同時期に民主体制への移行を経験しており，相互に比較するのに適当であると思われるからである。ドミニカ共和国では1994年の選挙不正疑惑が取りざたされた後，96年から公正な選挙による政権交代が続いている。パナマでは1989年の米軍侵攻後，94年からは選挙不正が観察されていない。またニカラグアでは1979年の革命後，米国の間接介入を受けて内戦となったが，90年に選挙による政権交代を果たして以後，同様な状態が続いており，これらの国々の民主化を比較し検討することは適当であると思われる。

本稿の構成は以下のとおりである。まず第節では，本稿の2つの分析枠組みが提示される。体制分析には政治体の領域間関係に注目する脱スルタン支配型体制論 [尾尻 2001] が用いられるが，体制移行については，民主化と社会経済改革に注目する新たな分析枠組みが用いられる。第節では，三カ国の歴史的背景が概観され，民主化以前における三カ国の位置づけがなされる。第節では，各国の民主化交渉の争点が分析され，第節では社会協定の性質が明らかにされる。第節では，三カ国の現在の政治体制

のタイプがどのようなものか、そしてそれらがなぜもたらされたのかを検討する。

分析枠組み

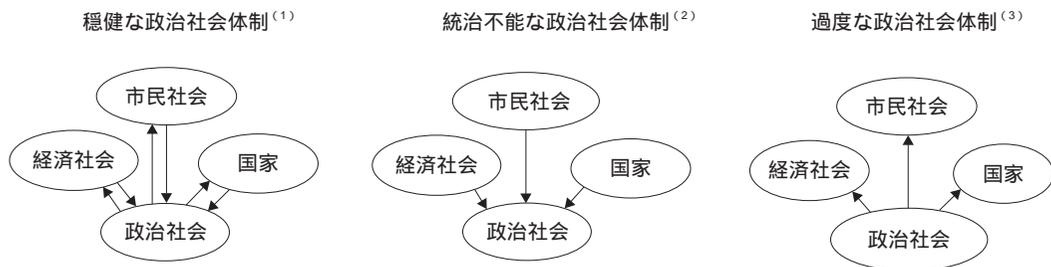
脱スルタン支配型体制論は、リンズとステパンが概念化した定着民主主体制の理論を、スルタン支配体制後の政治体制分析のために修正した概念である。脱スルタン支配型体制論では、政治交渉が繰り広げられる場である政治体(polity)において「市民社会」(Civil Society)、「政治社会」(Political Society)、「国家」(State)、「経済社会」(Economic Society)という4つの領域を想定している。領域といっても、図1に示すように、実際にはその領域に所属するアクターの行動が分析対象となる^(注2)。まず市民社会とは、政治体の中でも自立的組織集団が自立的に価値観をつくり、連帯感をつよめ、その利益を追求する領域を指す。アクターとしては労働組合や自助組織、その他の一般市民を想定している。政治社会とは、公権力と国家機構に対

する権利が競合される領域である。つまり、政治社会は大統領や議員などの公職者を輩出する領域であり、政治家や政党がこの領域に属する。国家とは、基本的な行政サービスを提供する領域であり、アクターとしては官僚および官僚が組織する団体などが想定できる。そして経済社会は、市場経済と統制経済の間のバランスが調整される領域であるが、アクターとしては企業家や資本家が想定できよう[尾尻 2001, 9-11]

そしてこれら4つの領域がそれぞれ相互関係をもてば、領域間関係は全部で6つあると想定できる。これら6つの領域間関係は、ある領域から他領域への影響力の行使という観点で観察され、その影響力行使が一方向的なものが、それとも双方向に影響力を行使している状態かどうかを見極めようとする。その影響力の方向は様々なパターンが想定され、それにより個々の政治体の特徴が明らかにされるのである。

リンズとステパンが指摘しているように、定着民主主体制では各領域が相互に影響しあうことを想定しており[Linz and Stepan 1996, 7], それ

図1 脱スルタン支配型体制の下位類型



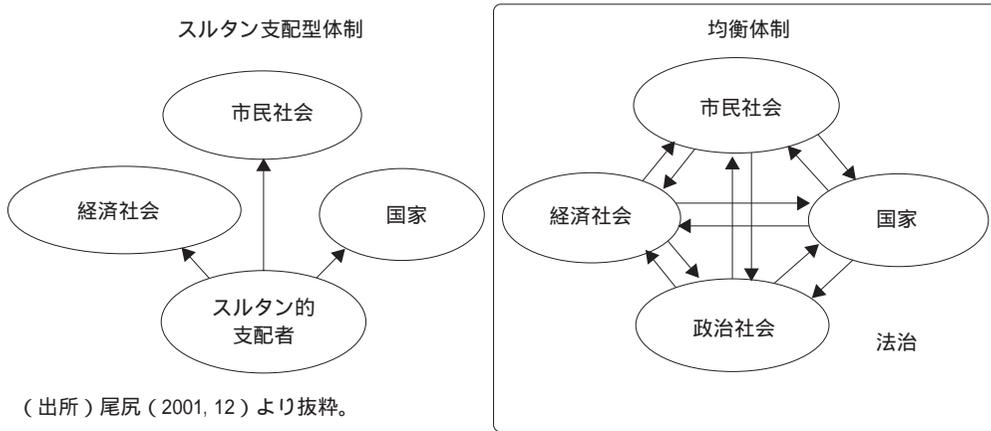
(出所) 尾尻 (2001, 14) を修正。

(注 1) ひとつの領域を中心に、双方向で他の3領域と結ばれているとき、中心となった領域には政治体全体を調整する能力がある。統治能力としては相対的に高い。

(注 2) 3つの矢印が1点に集中しているとき、対立は分極化しており当該領域の調整能力はない。

(注 3) ひとつの領域を中心として、他の3領域に一方向的に矢印が広がっている場合には、体制はその1領域によって過度に抑圧されている。

図2 スルタン支配型体制と均衡体制の比較



を図式化したものが「均衡体制」である(図2)。均衡体制では各領域間で相互に影響力が行使されているが、スルタン支配型体制では、スルタンの支配者が政治社会を独占している上、その政治社会が他領域に一方的に影響力を行使している。つまり、スルタン支配型体制の大きな特徴として、政治体における政治社会(スルタンの支配者)の覇権的地位があるが、体制崩壊後の分析には、この政治社会の地位がそのまま維持されたのかどうか、という点に特に注意が払われる。そこから、下位類型の理想型として「過度な政治社会体制」、「統治不能な政治社会体制」、「穏健な政治社会体制」が提示された(図1)[尾尻 2001, 14]

脱スルタン支配型体制の下位類型としてまず考えられるのが、政治社会が他領域を圧倒的影響力により統制している「過度な政治社会体制」である。この体制では政治社会から国家、市民社会、経済社会に対する一方的な影響力の行使が行われており、各領域の利害は調整されるといよりは強制されている。また、別の下位類型として考えられるのが、政治社会の他への影

響力が著しく弱められた政治体である「統治不能な政治社会体制」である。この場合、政治社会の利害調整能力が著しく低下しているにもかかわらずその機能を代替する領域が存在しておらず、統治不能状態であると考えられる。さらに、これと異なる下位類型として想定できるのが、政治体において政治社会が他の3領域それぞれと双方向の関係を保っている「穏健な政治社会体制」である。この体制では、3領域が政治社会を通じて影響力を行使しあっているために、政治体全体としては利害の調整が比較的うまく行われている。

上記の下位類型は、いずれも政治社会以外の3領域間の関係が希薄であり、利害調整の役割が政治社会に偏っているという特徴がある。つまり、国家が主導的役割を果たすとされる官僚主義的権威主義体制とは異なり、国家が主導的な役割を果たすことはない。そしてそれが脱スルタン支配型体制の政治体のおもな性格であると考えられる。では、このような下位類型は、スルタン支配型体制崩壊後、どのようにもたらされるのか。ある国が「過度な政治社会体制」

へと移行したのに、別の国では「穏健な政治社会体制」へと移行する場合もあろう。では、なぜ同じ脱スルタン支配型体制でありながら、移行後の体制に差異がみられるのであろうか。

この設問に答えるためには、脱スルタン支配型体制の初期に、民主化や社会経済改革などの国民的課題について、どのように意見調整が図られたのかを観察する必要がある。本稿で分析対象としているドミニカ共和国、パナマ、ニカラグアでは、いずれも社会経済改革をめぐる社会協定の締結が目指され、政府と国民の幅広い参加のもと、「国民対話」や「コンサルタシオン」と呼ばれるフォーラムが開催された。4領域の相互関係が流動的な移行期において、各セクターはどのように影響力を行使しようとし、それを自己に有利にもち込もうとしたのか。「チェスボードをひっくり返す」^(注3)ことなく、「落としどころ」をアクターが学習し、利害調整が制度化されるかどうか。本稿では、民主化交渉の争点、社会協定の性質、の2点をまずくわしく検討し、下位類型の差異がどのようにもたらされたのかを観察する。そして次に、なぜそのような差異がもたらされたのかを検討するため、各国における上記民主化交渉と社会協定のタイミングに注目する。そして明らかにされるのは、民主化と社会経済改革が同時期に討議されたかどうか各アクターの行動に影響を及ぼし、それが下位類型のどれに移行するかに影響を与える、というものである。

三カ国において、現在のポリアーキー〔ダール1981〕体制開始の直接のきっかけとなった事件は、ドミニカ共和国では1994年の与党の選挙不正発覚であった。パナマでは1989年の米軍侵攻、ニカラグアでは90年の選挙での野党勝利で

表1 脱スルタン支配型体制の下位類型への体制変動 分析枠組

社会協定締結のタイミング	社会協定が先か、民主化交渉が先か
民主化交渉の争点	最小限か最大限か
社会協定の性質	包括的か部分的か 実効性があるかないか
脱スルタン支配型体制の下位類型	結果として、どの下位類型がもたらされるか

(出所)筆者作成。

あった。民主化が開始されれば、通常、与野党の間で統治の基本原則について話し合う交渉もたれ、それ以後のゲームのルールが規定される。そしてその新しいルールのもとで「出発選挙」を行い、民主体制への移行は終了する。そしてパナマ、ニカラグア、ドミニカ共和国ではそれぞれ1994年、96年、同じく96年に出発選挙の実施にこぎつけた^(注4)。オーソドックスな民主化研究では「なぜこれらの国々で無事出発選挙の実施にまで至ったのか」を分析するところであろう。しかし本稿の目的は、三カ国の現在の政治体制が脱スルタン支配型体制のどの下位類型に合致するのかを明らかにすることと、なぜこれら三カ国が、それぞれの下位類型へと至ったのかを説明することである。これらの目的を達成するため、本稿では民主化についての合意にとどまらず、社会経済改革の基本原則についての合意も取り扱う(表1参照)。

移行分析においてまず分析対象とするのは、民主化交渉の争点である。とくに民主体制への移行期間(民主化交渉開始から出発選挙実施まで)の政治改革において何が中心的議題となり、実際に実行されたのか、ということに注目する。本稿で対象とする三カ国では、民主化が開始された状況が異なり、政治改革の争点も選挙改革

に絞るという最小限のものから、大統領権限を見直すという最大限のものまで、様々であった。

本稿の第2の分析対象は、社会経済改革に関する社会協定の性質である。新自由主義に基づく構造調整はいずれの国でも導入されたが、その際に社会協定の締結を目指して国民対話が行われることが慣例となった。では、それら社会協定は、国营企業の民営化や関税改革など、社会経済改革の具体的な中身が明文化された「包括的な社会協定」だったのか。そしてその社会協定に忠実に従って法制化される「実効性のある」社会協定であったのか。三カ国の社会協定については、これら「包括性」と「実効性」の2点を検討する。

ここで、本稿の仮説をまとめておきたい。まず第1に、ドミニカ共和国、パナマ、ニカラグアの三カ国は、それぞれ「過度な政治社会体制」、「統治不能な政治社会体制」、「穏健な政治社会体制」に該当する（whatの部分）。

第2の仮説は、三カ国のそのような差異は、社会経済改革をめぐる社会協定締結の時期と民主化の時期が同時であったか、そうでないかで決定づけられた、というものである（whyとhowの部分）。社会協定締結の時期と民主化の時期が同じであれば、民主化に関心をもっているアクターも、社会経済改革に関心をもっているアクターも互いに譲歩し、社会協定の性質は包括的で実効性をともなうものとなりやすい。なぜなら、テーマごとに各アクターの目標が異なっても、同じ集団が政治社会を介して譲歩しやすいからである。この結果、利害調整のパターンは穏健な政治社会体制へと近づく。しかし、民主化の前に社会協定が締結されると、その性質は包括的なものとなるが、民主化以前で

あるため合意内容の執行については政府の思惑が優先され、実効性は小さくなってしまう。すると、利害調整のパターンは民主化以前のものが残され、過度な政治社会体制となると考えられる。そして、民主化の後に社会協定が締結されると、各アクターの自己主張が強いものとなり、その結果、社会協定の中身は実効性をともなうが包括性に欠けるものになってしまう。そしてそのまま利害調整がうまく行われぬ統治不能な政治社会体制になってしまうのである。

そして本稿の結論を先取りしていえば、ニカラグアは現在「穏健な政治社会」体制と考えられるが、それは民主化と社会経済改革が同時期に討議されたからである。これに対して、ドミニカ共和国とパナマではタイミングがずれ、それぞれ「過度な政治社会体制」、「統治不能な政治社会体制」となった、というのが本稿の議論である。

歴史的背景

すでに述べたように、ドミニカ共和国、パナマ、ニカラグアのいずれも、個人独裁体制であるスルタン支配型体制を経験している。現在はずでにその体制ではなくなっているが、以下に述べるように、個人独裁が崩壊したからといって、必ずしも直ちに民主体制が築かれたのではなかった（表2参照）。

ドミニカ共和国のトルヒーリョ政権は、まさにスルタン支配型体制の原型である。リンズがこの政治体制を概念化するにあたり、最初に参考にしたのが同政権であった〔Chehabi and Linz 1998, 5〕。ラファエル・トルヒーリョは、1930年に大統領となったのち、61年に暗殺されるまで

表2 ドミニカ共和国，パナマ，ニカラグアの政治体制の変遷

	ドミニカ共和国		パナマ		ニカラグア	
スルタン支配型体制以前	1930以前	カウディーリョ政治 ⁽¹⁾	1968以前	カウディーリョおよび文民ボビュリスト政治	1937以前	カウディーリョ政治
スルタン支配型体制	1930～1961	スルタン支配型体制（トルヒーリョ政権）	1968～1981	スルタン支配型体制1（オマール・トリホス政権）	1937～1979	スルタン支配型体制（ソモサ政権）
			1981～1989	スルタン支配型体制2（ノリエガ政権）		
スルタン支配型体制からの移行	1961～1966	不安定期（ボッシュ政権，暫定政権，内戦）	1989	（米軍侵攻）	1979～1990	革命政権（暫定政権およびFSLN政権）
	1966～1978	文民権威主義体制1（バラゲル第1期政権）				
	1978～1986	失敗した民主化期（PRD政権）				
	1986～1994	文民権威主義体制2（バラゲル第2期政権のうちの最初の8年）				
脱スルタン支配型体制	1994～1996	民主体制への移行期（バラゲル最後の政権） ⁽²⁾	1989～1994	民主体制への移行期（エンダラ政権）	1990～1996	民主体制への移行期（チャモロ政権）
	1996以後	民主体制（第一次フェルナンデス政権，メヒア政権，第二次フェルナンデス政権）	1994以後	民主体制（ペレス・バジャダレス政権，モスコソ政権，マルティン・トリホス政権）	1996以後	民主体制（アレマン政権，ポラーニョス政権）

（出所）筆者作成。

（注）(1) カウディーリョとは、自前の武装勢力を持つ政治指導者のこと。カウディーリョ政治では、カウディーリョ同士が政権をめぐる武力衝突するため、内戦が頻繁に発生し不安定となる。

(2) ドミニカ共和国では1994～96年にかけて民主化交渉が行われたため、バラゲル政権下であっても「民主体制への移行期」とした。

同国の最高権力者として君臨した。その権力の源泉となったのは米国が同国を占領統治中に創った国民警備隊であった。警備隊はトルヒーリョ一人にのみ忠実であり、人事でも予算でもまったく自立性がなかった [Diederich 1990; Galíndez 1999]、

そのトルヒーリョが1961年に暗殺されたため、トルヒーリョ一族は長男ラムフィスに政権を引き継がせようとしたが、米国政府は政権委譲に猛反対した。腐敗したトルヒーリョ政権が続くと、革命がおこってしまうのではないかと恐れたのである [Gleijeses 1978, 33-41]。結局ラムフ

イスはトルヒーリョの傀儡大統領であったホアキン・バラゲルとともに亡命を余儀なくされ、1962年に選挙が実施された。ところがこの選挙で大統領に当選したのがカリスマ指導者で親キューバ傾向のあるファン・ボッシュであったため、今度はボッシュ政権が軍事クーデターで倒されてしまった。しかし軍部はボッシュ派とバラゲル派に分裂し、1965年には一時的に内戦状態となったのである。これに米軍が直接介入して内戦が仲介された後、1966年の選挙でバラゲル政権が樹立されたのである。ボッシュ派はバラゲル政権により弾圧され、バラゲルはその後2度の大統領選で勝利した。この12年間のバラゲル第1期政権の後、一時的ではあるがボッシュが創設した政党であるドミニカ革命党 (Partido Revolucionario Dominicano, 以下PRD) による政権が2度続けて誕生した (1978~86年)。しかし8年にわたるPRD政権はラテンアメリカを席捲した債務危機に見舞われ、大変な不人気となった。そして1986年の選挙で再びバラゲルが勝利し、大統領に返り咲いた。この2期目のバラゲル政権は、1期目よりも政治暴力が著しく減少したものの、1990年と94年の2度の選挙不正により1996年までバラゲルが大統領を務めたことで、78年に始まったドミニカ共和国の民主化は失敗に終わったといわざるを得ない [Hartlyn 1998; Jiménez Polanco 1999]。ドミニカ共和国に再び民主化のチャンスが訪れたのは1994年のことであった (注5)。

パナマで出現したスルタン支配型体制も、ドミニカ共和国同様に家産主義が顕著であった。1968年の軍事クーデター後、オマール・トリホス将軍がやや穏健な個人独裁体制を築いていた。しかし1981年のトリホス死去後に政権を握った

マヌエル・アントニオ・ノリエガは「犯罪者の、犯罪者による、犯罪者のための政府」[Koster and Sánchez Borbón 1990, 317]を築いた。ノリエガは大統領にこそならなかったが、当時のパナマで大統領をものぐ、もっとも大きな権力を保持していたことは周知の事実であった。その権力を利用して行われた組織的な蓄財行為は、密輸、麻薬密売、資金洗浄、パスポートの販売など多岐にわたった。そして政敵に対する報復は残虐で、反政府活動家ウゴ・スパダフォラ (Hugo Spadafora) などは激しい拷問の後に殺害され、首を切り取られたのは有名である。ノリエガの不法行為の中でも、とくに麻薬関連の犯罪が米国政府との対立をもたらし、ノリエガを逮捕するために米軍がパナマに直接軍事侵攻したのは、1989年12月のことであった。

ニカラグアでは、ソモサー族が1937年からじつに40年以上にわたってスルタン支配型体制を維持した。選挙は行われていたが、投票の前後には政敵を投獄することが慣例化しており、自由な選挙とはいえなかった。拷問や暗殺などの抑圧行為は、アナスタシオ・ソモサ・ガルシアが隊長を務める国民警備隊が担当した。国民警備隊は通常の軍部を装っていたが、その忠誠の対象は国家ではなくソモサー族であり、出世はソモサー族との緊密さにかかっていた。ソモサ・ガルシアが死去した後も政権はその長男と次男に引き継がれ、「王朝」と呼ばれるようになった [Millett 1977]。

しかし長男も死去して次男が一人で政権を担うようになると、それまでの比較的安定した統治が徐々に崩壊していった。1974年頃から反政府武装組織であるサンディニスタ国民解放戦線 (Frente Sandinista de Liberación Nacional, 以下

FSLN)の活動が活発となり、ニカラグアは内戦状態となった。そして1979年7月にソモサー族が亡命し、ニカラグア革命が成立したのである。その政治変動は国民警備隊など、それまでの政府基幹部門の完全な崩壊を引き起こした [Diederich 1989]。しかし革命後の主導権を握ったのは急進的な改革をめざすFSLNであり、同組織が米国との対立の道を選んだために、米国の間接的な軍事介入を受けることになった。ニカラグアでは米国に支援されたコントラ(反革命組織の総称)と、革命を死守しようとするFSLNとの間で内戦となり、それが1990年まで続いたのである [Kagan 1995]。

以上が、ドミニカ共和国、パナマ、ニカラグアでの民主化開始までの概観である。ドミニカ共和国ではトルヒーリョ政権の崩壊がスムーズに民主化につながらず、失敗を経験した。ニカラグアではソモサ政権の崩壊後、米国の間接介入によりさらなる内戦が繰り広げられた。三カ国の中で唯一パナマだけが、米軍侵攻によるノリエガ政権崩壊後まもなく民主的な統治を開始できたのである。

では、現在の三カ国は、脱スルタン支配型体制の下位類型のうち、どのタイプに該当するのだろうか。そして、それはどのようにもたらされたのか。以下では、まず民主化交渉の争点を比較する。

民主化交渉

脱スルタン支配型体制研究において政治改革を検討するとき、その政治改革によって、政治体の4領域の相互関係を、どう規定しようとしたのか、そして実際に規定されたのか、という

ことが重要となる。以下に示すように、ドミニカ共和国では選挙改革、パナマでは軍部廃止、ニカラグアでは内戦終了と統治の正常化が民主化のための課題として認識された(表3参照)。

ドミニカ共和国では1986年にバラゲルが大統領に復帰して以来、90年、94年と2度にわたって選挙不正が取り沙汰された。1990年の選挙では野党が分裂しており選挙結果を覆させるところまで反対運動が高まらなかったが、94年の選挙では違った。投票所では市民団体が選挙監視を行い、不正について説得力のある議論を展開した。また知識人が「検証委員会」を組織し不正があったと結論づけ、バラゲルの不正を国際社会の批判にさらした。バラゲルの経済政策に辟易していた企業家団体もこの動きに呼応し、バラゲルは何らかの形で野党勢力に譲歩しなければならなくなった。そこで様々な政治改革を実施することと引き替えに、1996年までは自分が大統領職にとどまることを野党に認めさせたのである [Hartlyn 1994]。

野党や市民団体との交渉の結果実施された政治改革は、以下のとおりである。第1に、大統領の連続再選を禁止すること。これによりバラゲルは1996年の大統領選に出馬することができなくなる。第2に、1996年に実施するのは大統領選だけとし、国会議員選挙は同時に実施しない。これにより同国では大統領任期の途中に国会議員選を行うという中間選挙システムを導入することになる。第3に、大統領選では上位2人で決選投票を行う。第4に、選挙府に相当する中央選挙評議会の改革を行う [Abreu 2001, 177]。

これら政治改革は、いずれも選挙制度に関するものであった。つまり、ドミニカ共和国では

表3 ドミニカ共和国，パナマ，ニカラグアにおける脱スルタン支配型体制の下位類型への体制変動

	ドミニカ共和国	パナマ	ニカラグア
民主化交渉の争点	最小限 選挙制度改革	最小限 交渉なし（軍部廃止）	最大限 内戦の終了 統治の正常化
社会経済改革に関する 社会協定の性質	包括的だが実効性を伴わ ない社会協定 為替政策の転換 財政赤字削減 価格の自由化 社会補助プログラム拡 大	部分的だが実効性を伴う 社会協定 運河運営の規定	包括的で実効性を伴う社 会協定 公的支出の削減 為替・貿易制度改革 税制改革 民営化 接收財産の補償 農地の登記
社会協定締結のタイミ ング	社会協定（1988～90年） が先，民主化（1994～96 年）が後	民主化（1989～94年）が 先，社会協定（1996年） が後	民主化（1990～96年）と 社会協定（1990～91年） が同時進行
脱スルタン支配型体制 の下位類型	過度な政治社会体制	統治不能な政治社会体制	穏健な政治社会体制

（出所）筆者作成。

「選挙制度改革すれば民主化する」と信じられていたのである。1994年8月に合意に達したこれらの政治改革は即座に実行に移された。その後バラゲルが大統領に当選することはなく，1994～96年が彼の最後の大統領任期となった。

こうして1996年に実施された大統領選がドミニカ共和国の出発選挙となった。新しい憲法と選挙法のもとで実施された選挙は国際監視団を招いて行われ，自由な選挙であったとお墨付きを得た。ドミニカ共和国の市民団体による選挙監視も行われ，その評価も高いものであった [Jiménez Polanco 1999, 160]

移行期におけるドミニカ共和国の政治改革を概観すると，脱スルタン支配型体制論でいう4つの領域の相互関係について，それを根本的に見直そうという動きはほとんどみられなかった。何が民主主義なのか，どうやってそれを実現するのか，について国民が危機感をもっていたが

ゆえに1994年の民主化が開始されたことは間違いない。しかし人々の関心は，いかに民主的な選挙を実施するかということであり，バラゲルの不出馬はそのための必須条件である，と考えられていたのである。

では，パナマではどのように政治改革が実施されたのだろうか。ドミニカ共和国と異なり，パナマでは退出する現政権との交渉は行われなかった。1989年の米軍侵攻によりノリエガが逮捕され，米国に移送されたからである。また軍部のノリエガの取り巻きたちは国外に逃れるか，逮捕されて刑務所に入れられるかのどちらかであった。

米軍は統治の空白を回避するため，侵攻の直前にギジェルモ・エンダラの大統領就任式を済ませた。エンダラは1989年の選挙で大統領選に勝利していたにもかかわらずノリエガの圧力により大統領に就任できなかった人物である。

民主化交渉はなかったものの、エンダラ政権が何の政治改革も行わなかったというわけではない。とくに問題となったのが、憲法では軍部の様々な役割が規定されている、ということであった。実態としての軍部は米軍侵攻から2カ月後に大統領が廃止を命令した(1990年内閣政令第38号)。その軍部を憲法上でも廃止し、パナマを「軍部をもたない国」にすることについて与野党の間に異論はなく、1992年に憲法改正法が可決されたのである(議会立法第1号)。しかしこの憲法改正案は同年の国民投票で否決されてしまった。

軍部廃止を骨子とする憲法改正案が否決されたのは、エンダラ政権の経済政策に対する反発が原因であり、軍部廃止そのものに反対する意見が高まったのではない。翌年にはエンダラ政権は次の選挙実施の準備を開始した。1993年の選挙法改正(法律第17号)が第1歩であったが、この改正は市長選を指名制から直接選挙制に変更する以外に大きな変更はなかった[Scranton 2000, 111]

移行期におけるパナマの政治改革を振り返ると、「ノリエガを排除し、軍部を廃止すれば民主化する」と信じられていたことがわかる。実際には米軍侵攻によってすでにこれは達成されており、パナマでは政治体の4領域の相互関係について、各セクターが危機感を抱くような状況にはなかった。これが後に、社会経済改革に大きく影響することになるのである。

次に、ニカラグアで移行期に実施された政治改革について検討しよう。同国ではパナマと異なり移行交渉は行われたが、ドミニカ共和国とも異なった状況であった。まず移行開始のきっかけをみると、1990年選挙で与党FSLNが敗北

し、それをFSLNが受け入れた時点で移行が始まっている。このため、1996年の出発選挙までの間のほとんどを、それまで野党だった勢力が統治することとなったのである。

同年のピオレタ・チャモロの大統領就任が民主体制への移行となるかどうかは予断を許さない状況であった。チャモロ政権発足によりコントラが内戦を戦う理由がなくなるとはいえ、FSLNの取り扱い次第ではFSLNの過度の反発を引き起こし、内戦に逆戻りする可能性もあったからである。体制移行は段階的でなくてはならず、FSLNとの協力が不可欠であるとチャモロ次期大統領が判断したのはこのような理由からであった[Barrios de Chamorro, Fernández, and Cruz de Baltodano 1996, 330]。そして政権発足前にFSLNと「ニカラグア共和国の政権交代のための協定」(注6)を締結したのである。協定内容をみれば、政治改革で何が問題となるのかは明らかであった。それらは軍部の役割の再定義、公共部門改革である。これに、後に出発選挙の準備として選挙法制定と憲法改正が加わった。

ニカラグアにおけるこのような抜本的な政治改革は、パナマやドミニカ共和国をしのごく規模のものである。これは、移行開始前のニカラグアではFSLNという共産主義政権が統治しており、軍部の役割を「革命の防衛」と規定していた憲法を改正することや、混合経済の導入によって肥大化した公共部門を是正することが求められていたからであった。

ニカラグアではいずれの改革も、対立することはあったが比較的順調に進められた。まず軍部改革では、サンディニスタ人民解放軍を実質的に温存することとなり、改革されたのは文民

統制の面だけであった [Premo 1997, 66-73]。公共部門改革では、内戦も一因となってFSLN政権の経済政策がことごとく失敗していたため、国营化された銀行や保険会社や、輸出入統制などを原状回復することについて大きな反対は起こらなかった。

ニカラグアの政治改革でもっとも紛糾したのは大統領権限の縮小であった。憲法を革命的な文体から通常の文体に修正するために改正することになっていたが、その機会を国会が利用し、チャモロ大統領の同意を得ずに大統領任期を1年間短縮して5年とし、国家財政についての大統領の決定権を縮小する主旨の憲法改正法を可決したのである。チャモロ大統領と国会は当初対立したものの後に和解し、国会が可決した憲法改正法はほぼそのままの形で成立した（1995年の法律第192号および199号）。

移行を完成させる出発選挙の準備は順調に進み、新しい選挙法は1996年1月に成立した（法律第211号）。そして同年選挙で立憲自由党（Partido Liberal Constitucionalista, 以下PLC）のアルノルド・アレマンが勝利し、ニカラグアでは再び政権交代が実現したのである。

1990年のFSLNの選挙敗北までは、一部のニカラグア国民（とくに右派）は「FSLNを排除すれば民主化する」と信じていたかもしれない。しかし移行期間中の政治改革はFSLNの排除につながらなかった。1990～96年のニカラグアの移行過程をみると、「内戦を終わらせ、統治を正常化する」ことが政治改革の争点となったことがわかる。ニカラグアでこのような抜本的な政治改革が実施されたことは、次節で検討する社会協定の性質にも影響を与えることになった。

移行期に争点となった政治改革について三カ国を比較すると、その違いは大きい。政治改革がもっとも表面的で、実質的变化の必要がなかったのが、軍部を廃止したパナマであった。ドミニカ共和国では大統領連続再選の禁止、中間選挙の導入など大きな変革もたらされたが、ニカラグアでは文民統制の実現、大統領任期の変更、大統領と国会の権力バランスの変更など、利害調整の方法を根本から定義し直すほどの大きな問題が争点となったのである。これらの相違が、社会協定の性質にどのような影響を及ぼしたのであろうか。そしてそれらが政治体における4領域の相互関係をどう形成したのか。次節では社会協定の性質を分析する。

社会協定の性質

本稿の分析対象であるドミニカ共和国、パナマ、ニカラグアにおいて、政治改革と並ぶ重要な争点となったのは社会経済改革であった。早いところでは1980年代から新自由主義経済政策に基づいた構造調整が導入されたが、この政策による社会的なコストは避けられないと考えられた。そこで、いずれの国でも、政府が国民との対話を通じて何らかの承認をとりつけようとした。ドミニカ共和国とパナマで「国民対話」、ニカラグアで「コンセルタシオン」と呼ばれたフォーラムがそれである。これらフォーラムでは、脱スルタン支配型体制論という4領域の代表が参加し、自己に有利な合意を達成しようと折衝を繰り返した。

ドミニカ共和国で初めて政府が国民対話を実施したのは1985年、PRDのホルヘ・ブランコ政権のときであった。当時、未曾有の債務危機が

ラテンアメリカ諸国で進行中であり、同国でも経済改革が必要とされていた。このため政府は労組を招いて「三者対話」を開き、労働法の改正を目指したのである [Nuñez Collado 1997, 48-50]。この会合では具体的な成果はなかったが、社会協定の締結を目指すという政府の姿勢は1986年に大統領に復帰したバラゲル政権にも引き継がれた。

ドミニカ共和国で、より具体的な社会経済改革について包括的な合意がみられたのは1990年の国民対話においてであった。バラゲルの公共事業拡大政策が原因で、政策の是正がいよいよ避けられない情勢となった [Moya Pons 1995, 428-434]。ため、1990年の再選後、労組と企業家団体の参加のもとで「経済連帯協定」が締結されたのである。この協定は企業家団体の主張をほぼ受け入れ、財政赤字の削減、税制改革、生活必需品の価格改定、公共投資の選別化などが盛り込まれた。同時に労組の要求であった社会補助の拡大、賃上げなども含まれていた [Nuñez Collado 1997, 129-130]。そして政府は合意を受けて「新経済プログラム」を発表し、支出削減、徴税強化に乗り出したのである。これが功を奏し、1992年にはインフレが収まり、財政が安定した。しかし、労組に約束した社会補助の拡大は据え置かれ、賃金引き上げは低い割合にとどめられた [Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra 2001, 30-31]。上、1994年選挙を前にバラゲル大統領が公共事業の拡大政策を復活したため、再度経済危機が発生してしまった [Dauhajre y Escuder 1996, 13]。このように政府が社会協定違反をすることを経済社会はある程度予想していたが^(注7)、にもかかわらず経済社会が協定を結ぶことに同意したのは、同国にお

いて経済社会が政治社会に従属していたことを表す典型例といえよう。

その後、「国民対話」を名目に政府が政策の「お墨付き」を得ようとする動きは続いているが、1990年の経済連帯協定を超える包括的な社会協定は締結されていない。1996年に発足した第1次フェルナンデス政権でも98年に国民対話が召集されたが、それは97年に国营企業の一部民営化を骨子とする「公企業改革一般法」(法律第153号)が可決・成立した後になってからであった。その国民対話での合意内容も、拡散しすぎ具体性に欠けていた^(注8)。

ドミニカ共和国の社会協定を振り返ると、1990年の経済連帯協定が最も具体的で包括的な協定であったと思われる。しかしこの協定を詳細に検討すると、合意内容の実施段階では労組がほとんど無視されており、政府の恣意的な操作がみられた。つまり、包括的な協定ではあったが政府がそれを遵守する可能性は低かった。多くの合意が得られたものの、そのどれを、いつ実行するのかについて、最終的には政府が決定権をもつ、というのがこの協定の特徴であった。

では、パナマにおける社会協定はどのような性質をもっていたのだろうか。パナマでは、ノリエガ政権崩壊後のエンダラ政権のもとで社会経済改革の必要性が認識されていたが、改革について政府が国民を参加させる形でフォーラムを開くことはなく、審議の場は国会に限られていた。1992年、IDB(米州開発銀行)などの国際金融機関がパナマ政府に対し強く民営化を迫ったため、緊急対策として民営化法が可決された(法律第16号)。政府は世論に配慮して、一部の株式は国の所有として残すことや、従業員にも

株式購入の権利を与えるなどの措置を講じたが、結果として労働組合などの激しい反発を引き起こした [Central America Report 1992a]

パナマで初めて国民対話が社会経済改革に結びついたのは、1996～97年に開催された「パナマ会合」であった。このフォーラムはカーター・トリホス条約に基づき2000年から運河がパナマの所有になることから、その後の運河の経営を国の発展にどう活かしていくのかについて話し合われたものである。同フォーラムには、野党アルヌルフィスタ (Arnulfista) 党以外のすべての政党と、主要労組傘組織である組織労働者全国評議会 (CONATO) をはじめ3つの労組団体、パナマ最大の企業家組織である民間企業全国評議会 (CONEP)、女性団体、カトリック教会、大学、教員組織、組合などが参加する、まさに「国民対話」の名にふさわしいものであった。このフォーラムでの合意内容をもとに法案が作成され、1997年に運河局設立法 (法律第19号) と返還施設使用に関する法律 (法律第21号) が国会で可決された [Leis 2001, 180-183]

しかし、パナマでこれほど幅広いセクターのコンセンサスが得られたのは、これまでのところ、これが最後であった。懸案となっている構造調整については、それをどの程度まで行うのか、社会コストをどう抑制するのか、などについては度重なるフォーラム開催にもかかわらず実現していないのである。その後モスコソ政権が開催した社会保障改革についての国民対話では、政府が「コンセンサスなしに法案を提出する」と参加者を脅した [Inforpress Centro-americana 2002, 8] にもかかわらず、最後には政府が法案提出を断念するところまで追い込まれた。

パナマの社会協定プロセスを概観すると、社会経済改革を実施するための協定としては、運河運営に関するものだけであり、包括的であるとはいえない。国内を対象とする公共サービス、つまり財政や社会保障の問題については、その場しのぎの法律を小出ししており、ドミニカ共和国のような抜本的改革は実現途上であるといえる。しかしこれまでのところ、コンセンサスが得られれば、その実行について政府や政治社会がその期待を裏切るような行為には及んでいない。その代表例が、上記のパナマ運河関連法の法律の執行である。この点で、パナマの社会協定は、部分的な内容ではあるが実効性をともなうものである。

では、ニカラグアの社会協定はどうだろうか。ニカラグアでは、FSLN政権末期、経済成長率のマイナスや3桁にのぼるインフレに直面し、経済の正常化は大きな課題となっていた [Vilas 1994] このため、新自由主義経済導入以前に、公共部門を改革して戦争経済から脱出する必要性を誰もが認識しており、実施される構造調整については、それが大規模で抜本的なものになるのは当然であった。

1990年に発足したチャモロ政権は、早々に経済改革を開始した。国営企業の民営化を行う組織としてまず「公共部門国民公社」を設立したのである (大統領令第7号)。次に公共料金の値上げや公務員の給与と改革を実施したところ、労組がストライキで対抗した。これを受けて政府は対立姿勢を改め、政党、経済団体、労組などを招き、社会経済改革について話し合う機会を設けた。このフォーラムは「コンセルタシオン」を呼ばれ、ニカラグアで最大の企業家団体である民間企業最高評議会 (COSEP) や主要労組であ

る労働者サンディニスタ・セントラル(CST)を含め、35団体が参加した。そして1990年と翌91年の2回にわたり協定を締結し、構造改革と革命時に接收された財産の補償問題について合意に達した[Stahler-Sholk 1997, 85-86]。

コンセルタシオンで定められた構造改革は、FSLN政権時に国営化された企業を単に元に戻す以上のものを含んでいた。為替制度改革、公的支出の削減、税制改革による税収の向上、貿易制度改革、上下水道と電話・通信事業および電力事業の民営化、金融部門改革が含まれていたからである。このような大規模な構造改革の実施と引き替えに政府は労働者の権利を尊重することを約束し、企業家セクターと労組セクターはそれぞれ「社会平和」を守ることを約束した。この合意に基づき、チャモロ政権は300以上の国営企業を民営化し、1995年に「ニカラグア電話会社設立法」(法律第210号)を可決させて電話会社の民営化に道筋をつけた。また接收財産については「財産安定法」(法律第209号)が成立した[Barrios de Chamorro 1996, 287-240]。このように、ニカラグアのコンセルタシオンは単に「革命と内戦の後始末」以上のものであり、結果として、1990年代のラテンアメリカ諸国がこぞって成し遂げようとした構造改革を、国民の同意のもとに実施することとなった。

ニカラグアではこれ以後も、アレマン政権やボラーニョス政権で税制改革(1997年の法律第257号, 2002年の法律第439号)、電力会社の民営化(98年の法律第272号)、年金改革(2000年の法律第340号)などの分野で企業家団体、労組と政府の三者会合が開催され、その合意に基づいて法案を提出することが慣例となった[Rocho 2000, 18-26]。つまりニカラグアでは、協定が政府によ

って一方的に破棄されたり改変されたりすることなく、実効性のともなう合意の形成が続いているのである。それも、革命政権終了後、初の社会協定であるコンセルタシオンが構造改革を含むなど、包括的で実効性をともなったものになったことに起因しているのではないだろうか。

以上、本節では三カ国における社会経済改革についての社会協定の締結過程を分析した。そこで明らかにされたのは、まず、ドミニカ共和国の社会協定は、社会経済改革の幅広い内容を含むものであったが、その実行は政府の判断に左右されたため、実効性については疑問がもたれた、ということである。またパナマの社会協定は運河という限られたテーマでのみ合意が達成されたのに対して、ニカラグアではドミニカ共和国同様包括的な内容の社会協定が締結された。しかしパナマでもニカラグアでも協定は政府に遵守され、実効性をともなっていたという共通点があった。

社会協定の性質をめぐるこれらの相違は、利害調整のパターンが徐々に固定化するにつれ、そのまま脱スルタン支配型体制の性質となっていた。次節では、現在の三カ国が下位タイプのどれに該当するか検討するとともに、それがもたらされた要因を探るため、社会協定締結のタイミングを分析する。

社会協定締結のタイミング

本稿で「社会協定のタイミング」とは民主化交渉の時期と比較したタイミングを指している。これを分析することにより、政治改革を討議する民主化交渉の進展が、どのように社会経済改革交渉に影響を及ぼしたのかを探ることができ

るのである。

ドミニカ共和国では、民主化交渉（1994年）の前にすでに社会経済改革についての社会協定を締結していた。その社会協定をもとに構造調整が実施され、94年の時点では新自由主義経済改革の導入は既成事実となっていた。しかし前述のように、この社会協定に参加した団体は、政府がそれを忠実に実行しないのではとの懸念を抱いていた。実際、バラゲル政権はそれを選択的に実施したため、社会協定としては実効性に欠けていた。また政治改革では1994年に市民団体や野党の主張がほぼ受け入れられ、96年の大統領選にバラゲルは出馬せず、ドミニカ解放党（Partido de la Liberación Dominicana, 以下PLD）のフェルナンデスが勝利し民主体制への移行が終了したことは前述の通りである。この民主化過程では、選挙改革が中心となり、長期的な開発政策については特に問題とされなかった。

以後、2000年にPRDのメヒア政権、2004年にPLDの第2次フェルナンデス政権が発足し、選挙結果に基づく政権交代が続いているが、同国では新自由主義経済政策そのものに正面から疑問が投げかけられることはなく、その社会コストに反発する労働運動も国民の賛同を得ていない。政府の呼びかけで国民対話が開催されることが頻繁になっているが、合意内容は具体性に欠けていることが多く、もし具体的内容の協定が締結されても政治社会が裏切る、ということが続いている。その好例が、2001年2月の社会保障法をめぐる騒動である。当時のメヒア政権は、社会保障法の法案づくりを目的として各セクターを招いて折衝を行い、合意に至った。しかし合意に基づいた法案提出後にメヒア大統領が修正を命じ、修正された法案が成立した〔EI

Siglo 2001〕。ドミニカ共和国のこのような状況は、同国が「過度な政治社会体制」に該当していることを示している。

ドミニカ共和国がこの下位類型となったのは、民主化よりも前に社会協定が締結されたからであると思われる。現在の新自由主義政策の根拠とされるのは1990年の「経済連帯協定」であるが、この協定は包括的な内容であったにもかかわらず、合意内容の実行については政府に最終的決定がゆだねられていたために、実効性に乏しかった。そして各セクターの意向を無視して政策を実行するという民主化以前の利害調整のパターンがそのまま継承され現在に至っている。この点についての同国の政治社会の言い分は、「すでに選挙の洗礼を受けているのに、なぜ市民団体や経済団体のいうことをきかなければならないのか」というものである。それに対する経済社会、市民社会の反応は、「対話をとりやめるぞ」という脅迫であるが、この脅迫には信憑性がなく、交渉に効果がないのである。

では、次にパナマの社会協定締結のタイミングはどうだろうか。パナマでは、民主体制への移行期（1989～94年）の後に社会経済改革についての社会協定が締結された（96～97年）。ノリエガ政権崩壊後最初のエンガラ政権は、社会経済改革についての幅広い国民の同意を得る努力を怠った。その後、労組の強硬な反発に直面し、次のペレス・バジャダレス政権は運河問題を討議する「パナマ会合」を開催し、一定の成功を収めたが、社会経済改革については何の合意にも至らなかった。そのような停滞は次のモスコソ政権にも引き継がれた。1999年12月に運河の主権を獲得し、華やかな式典が行われたが、公約としていた社会経済改革ではほとんど成果を

あげることがなかった。モスコソ政権は前政権までの民営化から得られた資金を公共債務の削減に充てるという合意をとりつけられず、また年金改革についても法案さえ提出できずに任期を終えたのである〔Asamblea Legislativa 2000, Inforpress Centroamericana 2001〕。このようなパナマの現況は、下位類型のうちの「統治不能な政治社会体制」であると考えられよう。

パナマがこの下位類型となったのは、民主化の後に社会経済交渉が行われたことで説明できる。パナマは米軍の直接介入で民主化が始まり、5年間で事実上移行を終了し、ノリエガやその取り巻きの復活の可能性はほとんどなかった。その時点で政府が社会協定を締結しようとしても、市民団体、労組や経済団体は「なんとしても合意を形成しよう」という動機が小さかった。ノリエガ政権への逆戻りが懸念されない中では、異なる意見をもつ集団の妥協が非常に困難だったのであるが、その原因は民主化の後に国民対話が開催されたからであると思われる。市民社会も経済社会も交渉のテーブルから平気で離れ、抗議運動は激しさを増す、という状況がパナマでは続いている。

これに対して、ニカラグアはどうだろうか。ニカラグアでは、民主化交渉と社会経済交渉が同時に進行していた。1990年のチャモロ政権発足により、民主化開始が確実となったものの、どのような政治体制になるのか、つまり利害調整の「ゲームのルール」については不確実であった。そのような中で社会経済改革の基本政策について「コンサルタシオン」と呼ばれる対話が実施され、包括的な合意に達したのである。

当時、コントラとサンディニスタ人民解放軍の戦闘は実質的に終了していたとはいえ、その

後戦闘が再開されない保証はなかった。社会経済改革の行方次第では政治改革までもが失敗することになり、民主化は中断して内戦へ回帰してしまう、という恐れがあった。このような状況で、対話に参加したアクターたちがチェスボードをひっくり返すことなく「落としどころ」を探ることが常態化していった。つまり、ニカラグアで社会経済改革について包括的で実効性のある協定が実現したのは各セクターが妥協する素地があったからであるが、その要因としては民主化と社会経済改革が同時に進行していたことが考えられるのである。

そして現在のニカラグアは、脱スルタン支配型体制の中でも「穏健な政治社会体制」にもっとも近いと考えられる。チャモロ大統領の後を引きついだアレマン政権は、先に述べたようにIMFとの合意を実行に移す税制改革法、民営化法、年金改革法を次々と国会で可決していった。これらはいずれも新生民主体制が実行することは難しいとされる大胆な経済改革である。アレマン政権は、これらの改革を実施する際、労組や経済団体の代表との折衝を行った上で法案を提出したため、各セクターの大きな反発を招くことはなかった。また2000年12月には債権国から「重債務貧困国」の適用を獲得し、それが市民社会の役割を拡大することになった。「重債務貧困国」は、先進国から一部の債務帳消し措置を受ける代わりに、その帳消しされた債務分を貧困対策に充てる、というシステムである。この貧困対策行政にはNGOが大きな発言権をもつことが決められており、実際にニカラグアではその受け皿として大統領諮問機関である「経済社会計画国民評議会」(CONPES)が作られた。同評議会は、現在ではニカラグアの貧困行

政の実質的な意志決定機関として機能している。また、アレマンの次に大統領となったPLCのボラーニョス（後に離党）も、同評議会を重用する姿勢は変わっていない^(注9)。

本節では、民主化交渉と社会経済交渉のタイミングを比較することにより、なぜ三カ国で社会協定の性質を異なったのかを検討した。民主化よりも社会協定が先に締結されたドミニカ共和国では各セクターの利害は調整されるというよりも強制される形となり、包括的だが実効性の低い協定となってしまった。社会協定よりも民主化が先であったパナマでは各セクターが妥協することを拒否したため、実効性をともなうものの部分的な内容の社会協定にとどまった。そして民主化と社会協定が同時進行であったニカラグアでは、各セクターの妥協が可能となり、包括的で実効性のある協定が締結されたのである。その結果、ニカラグアではチェスの参加者がチェスボードをひっくり返さないのに、ドミニカ共和国では政治社会がひっくり返し、パナマでは経済社会や市民社会がボードをひっくり返すことが続いているのである。これは、脱スルタン支配型体制のうち、ドミニカ共和国が「過度な政治社会体制」に、パナマは「統治不能な政治社会体制」に、ニカラグアは「穏健な政治社会体制」に、それぞれもっとも近いことを示している。

おわりに

本稿では、まず三カ国で実施された民主化交渉と社会経済交渉を検討することで、異なった下位類型がどのようにもたらされたのかを説明した後、民主化交渉と社会経済交渉のタイミン

グを検討することで、なぜ異なった下位類型へと至ったのかを説明した。そして民主化に関する不確実性が高い段階で社会協定交渉が実施されたか否かが、異なった脱スルタン支配型体制が出現する要因であることが明らかにされた。

本稿の締めくくりとして考察しておきたいのは、これら下位類型が元スルタン支配型体制であったことの意義である。スルタン支配型体制の特徴のひとつは、その劇的な崩壊の形態であると思われる。米国の圧力により2代目の独裁者への政権継承が阻止されたが、米軍直接介入を経て親米(反共)文民権威主義者による支配に至ったドミニカ共和国、米軍の直接介入によって旧政権が一掃されたパナマ、革命と内戦を経たニカラグア。これら三カ国いずれもが、「スルタン支配型体制ならでは」の体制変動を経ることになった。

そして三カ国に異なる下位類型がもたらされた要因として無視できないのが、やはりスルタン支配型体制の崩壊の形態なのである。文民権威主義者による統治から民主化したドミニカ共和国では、社会協定が文民権威主義者によって締結されたために実効性がなくなってしまった。米軍介入によって旧政権が一掃されたパナマでは、独裁体制への回帰という心配がほとんどなかったために、社会協定では各セクターの妥協が図れなくなった。そして革命と内戦を経たニカラグアでは民主化交渉時に内戦への回帰を避ける配慮がなされ、それが社会協定における各セクターの妥協を可能にしたのである。

(注1) リンスにより概念化されたスルタン支配型体制論では、個人独裁体制が、全体主義とも権威主義体制とも異なるものとして定義されている。その特徴は、

政治基盤がイデオロギーでもカリスマでもなく恐怖と報酬にあること、支配者の権力行使に制約がなく独断に基づいた統治がなされること、などである [Linz 2000, 151-152; Linz and Chehabi 1998, 7]

(注2) 政治体 (polity) には異なった領域 (arena) が存在し、それらの領域が大きくなったり小さくなったり変動している、と提唱したのはステパンである。1978年に発表した著書『国家と社会』では、政治体は「国家」と「市民社会」から構成されるものとして提示された [Stepan 1978, xii-xiii]。そして1988年の著書『ポスト権威主義』では「政治社会」を加えた3領域とされた [Stepan 1988, 3-4]。その後、リンスとの共著である1996年の『民主化の理論』では「経済社会」と「法治」という2領域が加えられ、合計5領域となった。『民主化の理論』において「政治体」という言葉がとくに使われていないにもかかわらず、本稿でこの言葉に言及したのは、同書の「定着民主体制」分析が、『国家と社会』を出発点のひとつとしているからである。また筆者がすでに発表した論文で「法治」のアクター (弁護士や裁判官など) は政治的意志決定に影響を及ぼそうとするのであれば市民社会や国家官僚として参加している、と仮定したため、本稿でも同じ立場をとり、分析対象は5領域でなく4領域とする [尾尻 2001]。また、「国家」という領域の名称については、リンスとステパンが原本で「機能的国家」や「国家官僚」に言及しているが [Linz and Stepan 1996, 11]、他の「政治社会」、「市民社会」、「経済社会」が領域を指す名称であるため、本稿では国家についてもアクター名 (国家官僚) ではなく領域名である「国家」を用いることにする。

(注3) オドンネルとシュミッターが民主化の協定について分析した論文の中で触れた「チェスボード」論では、民主化交渉をチェスゲームに置き換え、いかにして交渉の参加者が途中でボードをひっくり返さず、チェスゲームをし続けるのが説明されている。ゲームの参加者は交渉を自己に有利にもち込むために、しばしば「ボードをひっくり返す」と脅す。しかし両者が依存的関係にある場合、ボードはめったにひっくり返されることがなく、ゲームは続けられる。そしてゲームが長くなればなるほど、「ひっくり返すぞ」とい

う脅しは信憑性がなくなる、という [オドンネル/シュミッター 1986, 164]

(注4) オドンネルとシュミッターによると、出発選挙とは、非民主体制から退出することを意味する自由な選挙のことである [オドンネル/シュミッター 1986, 155]。同書では権威主義体制下での与野党間の交渉過程を重視しているが、本稿が対象とする三カ国では必ずしもすべてのケースで権威主義体制下で民主化交渉が行われたわけではなかった。このため、どの選挙が出発選挙なのかを識別し、移行の終了の時期を明確にするため、本稿では以下のように仮定したい。「移行の終了」とは、第1に、社会協定にもとづく民主的な憲法が制定され、第2に、民主的な選挙法の制定が実施され、第3に、その新しい選挙法に基づいて新しい統治者が選ばれ、統治を開始した時点である。この仮定によれば、ニカラグアは1990年時点では上記3条件のうち第1の条件を満たしたに過ぎず、チャモ口政権は移行期間であると考えられる。またパナマのエンダラ政権も第1の条件を満たしただけであったため、移行期間と仮定する。しかしパナマでは1992年6月に国会で可決された憲法改正法が同年11月の国民投票で否決されたため94年5月の大統領選挙に憲法改正が間に合わなかった。しかし国民投票否決の主要因が、政府の民営化政策への国民の反発であり、軍部廃止という憲法改正の内容についての反対ではなかった [Central America Report 1992b, 345] ことと、国民投票以外の手続き (二期にわたる国会での可決) という憲法で定められた正当な手続き) で同年10月に憲法が改正されたことから、パナマでは1994年の大統領選挙が「事実上の」出発選挙であったと考えられる。

(注5) バラゲル政権を、トルヒーリョと同等の個人独裁であると指摘する研究者もあるが [Hartlyn 1998]、本稿ではバラゲル政権を「文民権威主義体制」と分類した。リンスとステパンの提示した多元主義、イデオロギー、リーダーシップ、動員という4つの視点 [Linz and Stepan 1996, 38] からみれば、バラゲル政権では「反共」でさえあれば経済・社会活動は自由であったし (制限された多元主義)、「公共事業による開発」というビジョンをバラゲルはもっており (独特のメンタリティ)、またバラゲルは選挙不正を行うこともあ

り決して民主主義者ではなかったが、トルヒーリョのように外国で政敵を暗殺して外交問題を引き起こすような行動はとらず(予測の範囲内の行動)、さらに国民の義務的な行事への参加はほとんどなかった(動員の不在)。以上の理由から、バラゲル政権は権威主義体制に該当するが、バラゲルは外交官出身であり、彼自身が軍人であったことはないので、本稿ではとくに「文民権威主義体制」とした。バラゲルが軍部を非政治化する過程についてはアトキンズの研究を参照[Atkins 1987]。また本稿では、1966~78年のバラゲル政権(第1次から第3次)を「第1期政権」、86~96年のバラゲル政権(第4次から第6次)を「第2期政権」と呼ぶこととする。

(注6)協定の全文はClose(1999, 46-47)を参照。

(注7)ロサーノによると、企業家たちは、政府がいずれ約束を破ることがわかっていたという[Lozano 2002, 108]

(注8)同フォーラムの合意内容とその実行状況は後に『国民対話の実行状況』にまとめられた。その報告書では「合理化する、計画する、発展させる、容易化する、近代化する」などの言葉が使われており、それを本当に実行できたかどうか確認が不可能なものが多い[Casa Nacional de Diálogo 2000, 8]

(注9)「経済社会計画国民評議会」(CONPES)には企業家組織や、労組、市民団体のほか、政党も参加している[Consejo Nacional de Planificación Económica Social 2000]

文献リスト

<日本語文献>

尾尻希和 2001. 「脱スルタン支配型体制 理念型と下位類型」『イベロアメリカ研究』第23巻第2号(8月)3-17.

ダール, R. 1981. 『ポリアーキー』(前田脩・高島通敏訳)三一書房.

オドンネル, G=P・シュミッター 1986. 『民主化の比較政治学 権威主義支配以後の政治世界』(真柄秀子・井戸正伸訳)未来社.

<外国語文献>

Abreu, Radames 2001. *Luchas por el poder, 1924-2000*. Santo Domingo: Taller.

Asamblea Legislativa de la República de Panamá 2000. Ley No. 20 que dicta medidas de reactivación económica y de responsabilidad fiscal." *Gaceta Oficial* 24548.

Atkins, G. Pope 1987. *Los Militares y La Política en la República Dominicana*. Santo Domingo: Fundación Cultura Dominicana.

Barrios de Chamorro, Violeta 1996. *Memorias de Mi Gobierno 1990-1996. Tomo I: Gestión Presidencial*. Managua: Dirección de Comunicación Social de la Presidencia, Gobierno de La República de Nicaragua.

Barrios de Chamorro, Violeta, Guido Fernández, y Soni Cruz de Baltodano 1996. *Dreams of the Heart: The Autobiography of President Violeta Barrios de Chamorro of Nicaragua*. New York: Simon and Schuster.

Betances, Emilio 1995. *State and Society in the Dominican Republic*. Boulder: Westview.

Casa Nacional de Diálogo 2000. *Ejecutorias del Diálogo Nacional. Segundo informe*. Santo Domingo: Casa Nacional de Diálogo.

Central America Report 1992a. "Panama: Free Port Sunk Protests Continue." *Central America Report* 19 (32)

1992b. "Panama: Not So Popular Referendum." *Central America Report* 19 (40)

Chehabi, H.E. and Juan Linz 1998. "A Theory of Sultanism 1." In *Sultanistic Regimes*. eds. Juan Linz and H.E. Chehabi. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Close, David 1999. *Nicaragua: The Chamorro Years*. Boulder and London: Lynne Rienner.

Consejo Nacional de Planificación Económica Social 2000. *Memoria 1999-2000*. Managua: CONPES/PRANAFP.

Dauhajre, Andrés, h. y Jaime Aristy Escuder 1996. *El*

- programa. Resumen Ejecutivo. Programa macroeconómico de Mediano Plazo para la República Dominicana: 1996-2000.* Santo Domingo: Fundación Economía y Desarrollo.
- Diederich, Bernard 1989. *Somoza and the Legacy of U.S. Involvement in Central America.* Maplewood: Waterfront Press.
1990. *Trujillo: The Death of the Dictator.* Maplewood: Waterfront Press.
- El Siglo 2001. "Conep: Ningún Sector Tiene Derecho a Obstaculizar la Seguridad Social." *El Siglo* 19 de febrero.
- Galíndez, Jesús de 1999. *La Era de Trujillo: un Estudio Casuístico de Dictadura Hispano-Americana.* Santo Domingo: Editorial Letra Gráfica.
- Gleijeses, Piero 1978. *The Dominican Crisis: The 1965 Constitutionalist Revolt and American Intervention.* Translated by Lawrence Lipson. Baltimore and London: Johns Hopkins University Press.
- Hartlyn, Jonathan 1994. "Crisis-Ridden Elections (Again) in the Dominican Republic: Neopatrimonialism, Presidentialism, and Weak Electoral Oversight." *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 36 (4) 91-144.
1998. *The Struggle for Democratic Politics in the Dominican Republic.* Chapel Hill and London: University of North Carolina Press.
- Inforpress Centroamericana 2002. "Panamá: Avanza Diálogo Nacional." *Inforpress Centroamericana* 1547.
- Jiménez Polanco, Jacqueline 1999. *Los Partidos Políticos en la República Dominicana.* Santo Domingo: Taller.
- Kagan, Robert 1995. *A Twilight Struggle: American Power and Nicaragua, 1977-1990.* New York: Free Press.
- Koster, Richard M. and Guillermo Sánchez Borbón 1990. *In Time of Tyrants: Panama 1968-1990.* New York and London: Norton.
- Leis, Raúl 2001. "Participación y democracia en Panamá." In *Pasos Hacia una Nueva Convivencia. Democracia y Participación en Centroamérica.* eds. Ricardo Córdova Macías, Günther Maihold and Sabine Kurtenbach. San Salvador: FUNDAUNGO.
- Linz, Juan 2000. *Totalitarian and Authoritarian Regimes.* Boulder and London: Lynne Rienner.
- Linz, Juan and H. E. Chehabi 1998. *Sultanistic Regimes.* Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Linz, Juan and Alfred Stepan 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe.* Baltimore: Johns Hopkins University Press (邦訳は荒井裕介・五十嵐誠一・上田太郎訳『民主化の理論 民主主義への移行と定着の課題』一芸社 2005年).
- Lozano, Wilfredo 2002. *Después de los Caudillos: Ensayos Sobre Política y Sociedad en la República Dominicana Contemporánea.* Santo Domingo: FLACSO-Librería La Trinitaria.
- Millett, Richard 1977. *Guardians of the Dynasty: A History of the U.S. Created Guardia Nacional de Nicaragua and the Somoza Family.* Maryknoll: Orbis Books.
- Moya Pons, Frank 1995. *The Dominican Republic: A National History.* New Rochelle, NY: Hispaniola Books.
- Nuñez Collado, Agripino 1997. *La Cultura del Dialogo y la Concertación en República Dominicana, 1985-1997.* Santo Domingo: Departamento Editorial, PUCMM.
- O'Donnell, Guillermo and Philippe Schmitter 1986. *Transitions from Authoritarian Rule: Latin America.* Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Pérez, Orlando J. 2000. *Post-Invasion Panama: The Challenges of Democratization in the New*

- World Order*. Lanham: Lexington Books.
- Premo, Daniel 1997. "The Redirection of the Armed Forces." In *Nicaragua without Illusions: Regime Transition and Structural Adjustment in the 1990s*. ed. Thomas Walker. Wilmington: SR Books.
- Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra 2001. *Desarrollo Económico y Social en la República Dominicana: los Últimos 20 años y Perspectivas para el Siglo XXI. Tomo 1*. Santo Domingo: CEPAL y PUCMM.
- Rocha, José Luis 2000. "Reforma al Sistema de Pensiones: Tres en Una." *Envío* 19 (221) 18-26.
- Scranton, Margaret E. 2000. "Electoral Reform and the Institutionalization of the Electoral Tribunal in Post-Invasion Panama." In *Post-Invasion Panama: The Challenges of Democratization in the New World Order*. ed. Orlando Pérez. Lanham: Lexington Books.
- Stahler-Sholk, Richard 1997. "Structural Adjustment and Resistance: The Political Economy of Nicaragua under Chamorro." In *The Undermining of the Sandinista Revolution*. eds. Gary Prevost and Harry E. Vanden. New York: St. Martins Press.
- Stepan, Alfred 1978. *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*. Princeton: Princeton University Press.
1988. *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*. Princeton: Princeton University Press (邦訳は堀坂浩太郎訳『ポスト権威主義 ラテンアメリカ・スペインの民主化と軍部』同文館 1989年).
- Vilas, Carlos 1994. "Revolución, Contrarevolución, Crisis: Nicaragua en la Década de 1980" In *Centroamérica: Balance de la Década de los 80, Perspectiva por Países*. eds. Casaús Arzú, Marta Elena and Teresa García Giraldez. Madrid: Fundación Cedeal.
- (東京女子大学現代文化学部専任講師, 2006年5月17日受付, 2006年9月27日レフェリーの審査を経て掲載決定)