

論
稿専制化の兆しを見せる中米・北部3カ国
(NTCs)The Signs of Autocratization in the Northern Triangle of Central
America

上谷 直克

UETANI, Naokatsu

要 約:

2019年の5月にV-Dem (Varieties of Democracy) 研究所から発行された年報『Democracy Facing Global Challenges – V-Dem Annual Democracy Report 2019』によると、昨年のレポートでここ約10年の世界の民主政の特徴として指摘された、「民主主義の後退 (democratic backsliding)」や「専制化 (autocratization)」傾向が相変わらず続いているという。中南米地域についても、引き続き「専制化」が指摘されるニカラグアやベネズエラ、「後退」するブラジルに加え、新たにハイチやホンジュラスでも「後退」や「専制化」傾向が認められた。そこで本稿では、そうして「専制化」するホンジュラスや、隣接するグアテマラ、エルサルバドルの、いわゆる中米の北部三角地帯諸国 (Northern Triangle of Central America、以下 NTCs) の「民主主義」の現状について、V-Dem のさまざまな指標の変化に着目しつつ、報告する。

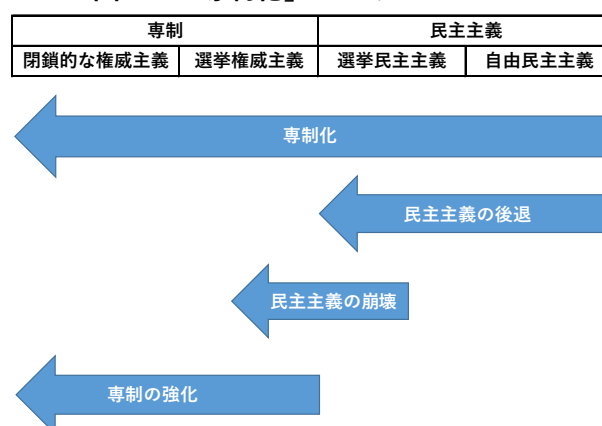
キーワード: 中米政治、グアテマラ、ホンジュラス、エルサルバドル、専制化、汚職、ポピュリズム

はじめに

2019年の5月にV-Dem（Varieties of Democracy）研究所から発行された年報『Democracy Facing Global Challenges：V-Dem Annual Democracy Report 2019』によれば、昨年のレポートで近年の世界の民主政の特徴として指摘された自由民主主義の後退＝専制化（autocratization）のトレンドが依然続いているという[V-Dem Institute ed. 2019]。この傾向は、1920年代から1940年代までの「第一波」、1960年代から1970年代までの「第二波」と並んで、いまや「専制化の第三の波」と呼ぶるものであり、現在、世界の24の国ぐにがこの大きな「波」を被っている[Lührmann & Lindberg 2019]。とくにこのところ後退が著しいのが、米国、東中欧（ハンガリー、ポーランドなど）、中南米（ブラジルなど）、アジア・太平洋（インドなど南アジア諸国）各地域の国々で、人口規模を勘案すると、世界人口の約3分の1の人々が専制化の只中にあることになる¹。つまりこれは、2016年時点で世界人口中約4億人が専制化の下にあったのに対し、2018年では、それが約6倍の23億人の人々の生活や人生に少なからぬ影響を及ぼすようになったことを意味する[Lührmann et al. 2019]。

むろん、こうして「忍び寄る専制化」という（アフリカ地域を除く）グローバルな課題が存在するものの、たとえば1972年と比べて世界的に民主主義状況は改善されている。また自由民主主義のレベルが急降下しているわけでもなく、多数の国々（データのある179カ国中99カ国＝55%）では民主体制の体裁が保たれている。だが同時に、いわゆる選挙権威主義体制（electoral authoritarian regimes）の数も55カ国、つまり全体の31%に漸増傾向にあり、しかもそのうち22の国が1990年以降いずれかの時点で選挙民主主義（electoral democracies）に到達した後に「崩壊」した例であった。なお、本稿で使用する概念の明確化のため、V-Demの報告書に倣って図1で「専制化」「民主主義の後退」「民主主義の崩壊」「専制の強化」の相違と重なりを図示した。

図1 「専制化」のバリエーション



（出所）V-Dem report 2019: 22 (Figure 1.10).

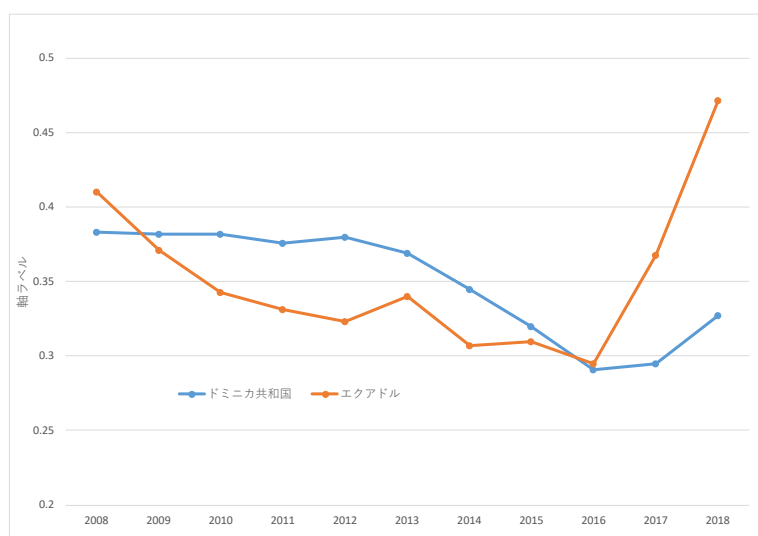
¹ たとえば中国やロシアなど、その他の人口規模の大きな国々は2018年時点でそもそも、自由民主主義の構成要素である「選挙民主主義」ですらない。

繰り返せば、ここで「専制化」は、自由民主主義を構成する諸要素（表現、結社、報道などの自由や公正な選挙）の実質的かつ重大な悪化を意味し、それは民主主義体制のもとでもまた権威主義体制のもとでも起こりうる。よってこの「専制化」は、①既存の民主主義国における民主主義の侵食や後退（democratic backsliding）、②同じくその崩壊（breakdown of democracy）＝民主主義から専制（権威主義）への移行、そして、③すでに選挙権威主義体制に含まれる国での残余的な民主主義的条件（とくに選挙をめぐるそれ）のさらなる悪化という①～③の3つの動きを包括する概念である。

こうして専制化を経験するほとんどの国々では、昨年以降もあいかわらず、表現／結社／報道の自由や法の支配への侵害が進んでいるが〔上谷 2019〕、とくに最近では、世界のあらゆる民主国家で、公的空間の「悪意に満ちた分極化（toxic polarization of the public sphere）」が進み、それが民主主義の原理や実践への深刻な脅威となっているという〔Lührmann et al. 2019、902-904〕。

さて、中南米地域の自由民主主義指標（LDI）などの推移状況について、拙稿〔上谷 2019〕で言及した前回調査結果（V-Dem ver.8 の 2007-2017 年データ）で悪化が指摘されたエクアドル、ドミニカ共和国、ブラジル、ニカラグアのうち、前者の2カ国は改善傾向をみせているが（図2）、今回の調査結果（V-Dem ver.9 の 2008-2018 年データ）では、前回の後者2カ国に加え、引き続きベネズエラと、新たにハイチや、本稿で扱う中米の北部三角地帯諸国（Northern Triangle of Central America、以下 NTCs）のホンジュラスで悪化傾向が認められた（図3と表1）²。

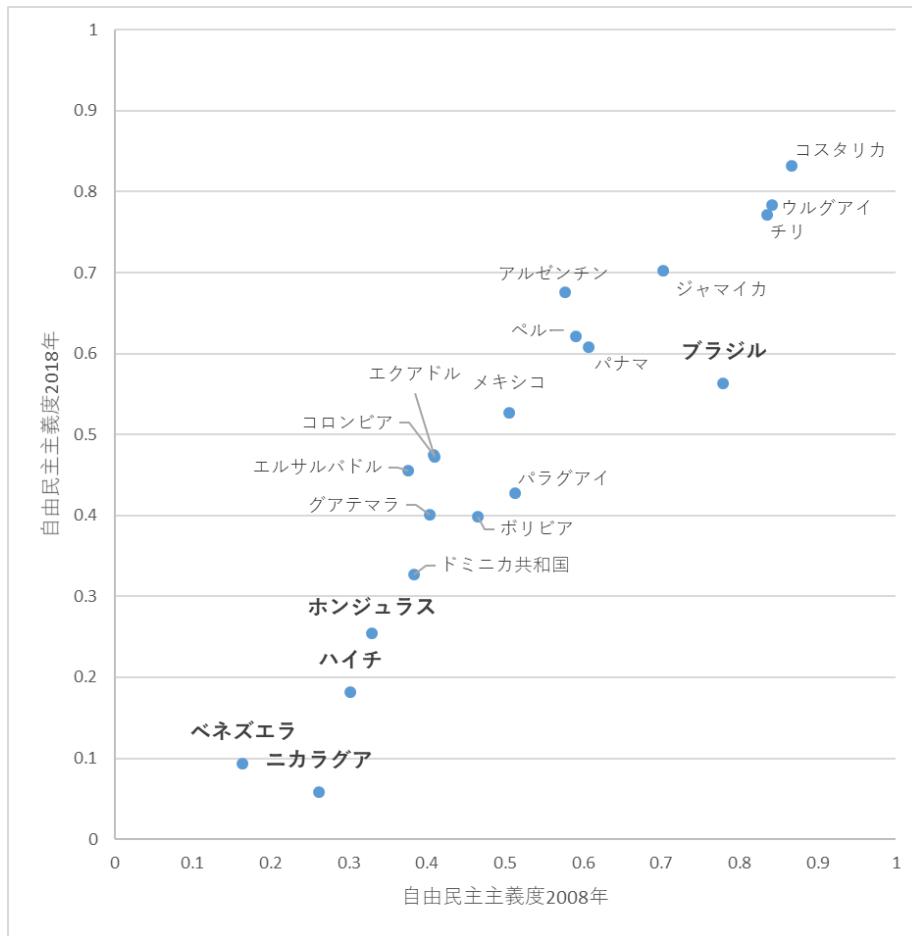
図2 エクアドルとドミニカ共和国での自由民主主義指標(LDI)の回復



（出所）V-Dem v.9 より筆者作成。

² なお、ここで「改善」や「悪化」と表現する場合、それは指標の値とその標準偏差を加味して「実質的かつ統計的に有意に改善／悪化した」場合のみである。よって、たとえば図3では上記の国々以外のいくつかの国でも悪化しているように見えるが、それは実質的で有意な変化とは認められない範囲での悪化ということである。

図3 自由民主主義指標の変化（中南米諸国のみ）



（出所）V-Dem v.9 より筆者作成。

表1 「独裁化」諸国（2008－2018）における実質的かつ重大な変化

指標\国名	選挙民主主義の後退	民主主義の崩壊			専制の強化
	ブラジル	ホンジュラス	ニカラグア	ベネズエラ	ハイチ
クリーンな選挙					
結社の自由					
表現の自由					
法の前平等					
司法権から執政権への制約					
立法権から執政権への制約					
「平等」に関連する属性					
参加に関連する属性					
審議に関連する属性					
社会の分極化					
ポピュリスト政権が否か					
クーデタの有無					

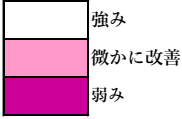
実質的かつ重大な低下あり

（出所）V-Dem v.9 より抜粋。

また、今年の V-Dem 年報から「V 予想（V-Forecast）：政治体制の逆行を予測する」と題するセクションが設けられ [V-Dem Institute 2019, 27-28]、2019 年～2020 年に専制化するリスクの高い上位 10 カ国が示されたが、NTCs のグアテマラがその 5 位に、中南米地域で唯一ランクインしている。一方、NTCs の残り一國、エルサルバドルに関しては、今回 2018 年調査の自由民主主義指標（LDI）でみる限り、少なくとも 2008 年のそれに比して改善し、民主主義が行きつ戻りつも緩やかに深化しているとされる（2016 年に一時後退）。しかし表 2 にあるとおり、依然、表現／結社の自由や国家の強さ以外の項目での改善の余地は大いにあり、とくに、民主政治における平等的要素や軍部への統制に多大な脆弱性が認められる。それを受けて、報告書でも「極めて重要な体制支持グループとして引き続き強いプレゼンスを誇る軍部と、深刻な経済社会的不平等という課題」に直面した「ポピュリストのブケレ大統領」が、今後も「民主化プロセスを再活性化するかどうかはまだ分からない [V-Dem Institute ed. 2019, 24-25]」と評されている。

そこで本稿では、上記のような 2008 年から 2018 年の V-Dem データの変化から、図 1 でいう「専制化」のリスクが非常に高いとされるグアテマラ、同じく図 1 の「民主主義の崩壊」の段階にあるホンジュラス、そして逆に、民主主義が深化しているというエルサルバドルの NTCs 3 カ国について、さまざまな V-Dem 指標の変化に着目し、その変化に関する最近の政治状況について論じる。なお、とくにこの 3 カ国に注目する理由は、たとえばメキシコから中米地域にかけての治安問題や、2018 年夏からの「キャラバン」の発生によって、これらの国々が脚光を浴びているにもかかわらず、同地域の「優等生」コスタリカや「独裁国家」ニカラグアに比して、この 3 カ国の政治情勢が紹介される機会が極めて少ないからである。

表 2：エルサルバドルの強みと弱み（2008－2018）

クリーンな選挙		「平等」に関連する属性		
結社の自由		参加に関連する属性		
表現の自由		審議に関連する属性		
法の前の平等		社会の分極化		
司法権から政権への制約		軍の介入		
立法権から政権への制約		国家の脆弱性		

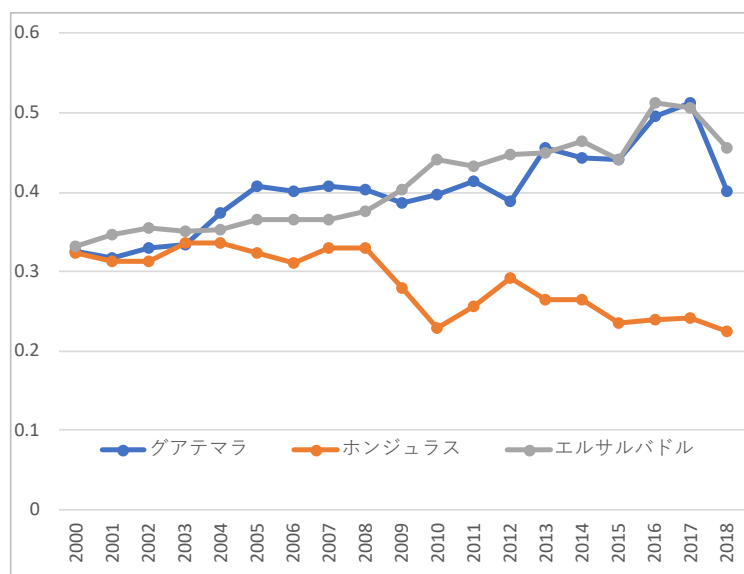
（出所）V-Dem v.9 より抜粋。

1. グアテマラ

冒頭でも言及した通り、2019 年度の V-Dem 報告書では、新たに「V 予報（V-Forecast）：政治体制の退行を予測する」と題するセクションが設けられた [V-Dem Institute ed. 2019, 27-28]。その目的は、今後 2 年以内に、より専制化するリスクの高い国を、機械学習の手法を駆使して推定するというものである。報告書には 1 位のフィリピンから 10 位のタンザニアまで上位 10 カ国とその推定値が掲載され、その 5 位に中南米で唯一ランクインしたのがグアテマラである。確かにこの国に関しては、単に自由民主主義指標の変化でみても、2017 年から 2018 年までの期間でい

ば、V-Demの対象国中でほぼ唯一10%以上低下した国だとされている（図4：0.51から0.40）。むろん「予報」では、V-Dem以外の膨大なデータや非常に複雑な推定式が使われているため、この国でなぜそれほどリスクが高いのか容易に理解するのは難しく、報告書にもこれといった説明はない。

図4 NTCsにおける自由民主主義指標の変化



（出所）V-Dem v.9 より筆者作成。

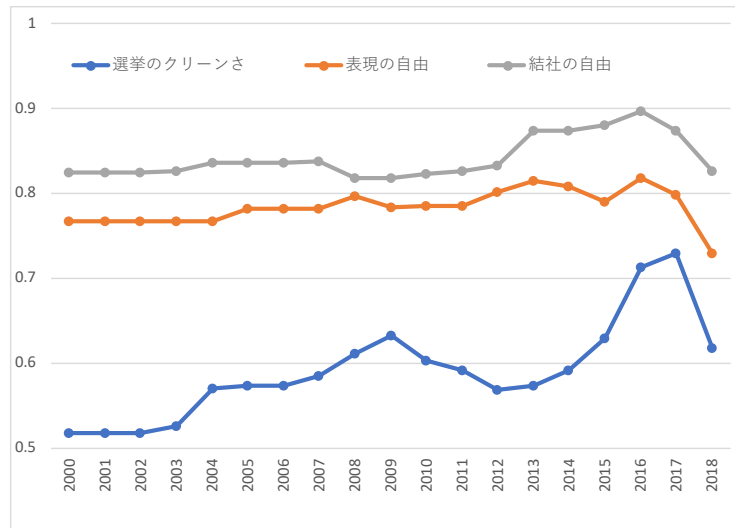
以下では、この「リスク」に関し専ら V-Dem のデータに依拠して、グアテマラの 2000 年以降の各種指標の動きから考えてみる（文末の補足図参照）。まずはその自由民主主義指標を構成する選挙民主主義指標の、さらにそれを構成する 3 つのサブ指標（選挙のクリーンさ、表現および代替的な情報源にアクセスする自由（以下、表現と情報の自由）、結社の自由）の変化をみておく。図 5 によると、2000 年以降この国では表現と情報の自由（v2x_freexp_altinf）、および、結社の自由（v2x_frassoc_thick）とともに比較的高い値で推移してきたが、2016 年を機に両者ともに低下傾向をみせている。一方、選挙のクリーンさ（v2xel_frefair）は、2000 年代から順調に改善してきた傾向が 2010 年代でより弾みがついたようにみえたが、2017 年をピークに 1 年の間で急激に悪化した。

こうしたクリーンな選挙指標の低下理由を探るには、さらにその下のレベルの構成指標の変化を探るほかない。クリーンな選挙の指標は、選挙管理機関（Electoral Management Body：EMB）の自律性（v2elembaut）、選挙管理機関の能力（v2elembcap）、有権者登録の有無と程度（v2elrgstry）、票の買収の程度（v2elivotbuy）、投開票時の不正の有無（v2elirreg）、政府による選挙時の脅迫（v2elintim）、それ以外の選挙時の暴力（v2elpeace）、そして選挙全般の自由・公正性（election free and fair）などの指標を、ベイズ流の因子分析に投入し、潜在因子ないし共通因子として推定される。ただ、最初ふたつの指標以外の指標は、選挙が実施された年にしか測定されないもので、たとえばグアテマラの場合でいえば、前回のメガ選挙（2015 年、後述）までのデータしかない。構成要素が多く煩雑なため過去 10 年の変化のみを示した図 6 によると³、他の要素が改善傾向をみせ

³ 図 6 の読み方について、たとえば、選挙管理機関の自律性（v2elembaut）および選挙管理機関の能力

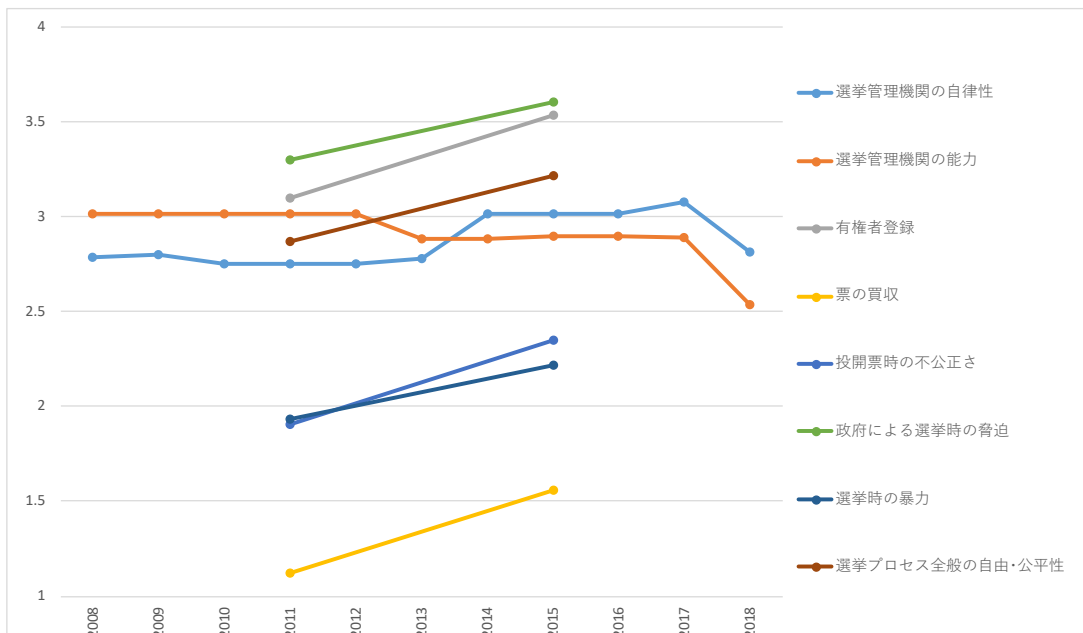
る中で、まさにその最初のふたつ、つまり選挙管理機関の自律性と能力についての指標が、やはり2017年から翌18年にかけて急激に低下しているのが読み取れる。これはまさにこの時期に、政府の他の機構（大統領や議会）から選挙管理機関に対し何らかの介入がなされ、それが顕在化したことを示唆する。

図5 選挙民主主義の3つのサブ指標の変化（グアテマラ）



（出所）V-Dem v.9 より筆者作成。

図6 選挙のクリーンさのサブ指標の変化（グアテマラ）

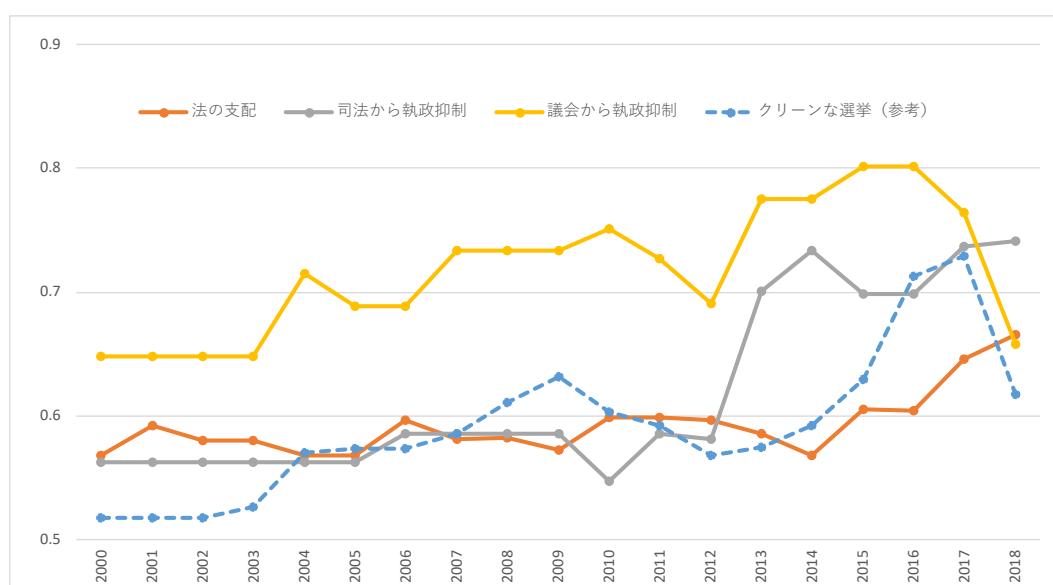


（出所）V-Dem v.9 より筆者作成。

(v2e1embcap) に関しては、数値が高いほど自律性や能力が高いと理解する。また、有権者登録の有無と程度 (v2elrgstry) については数値が大きいほど登録が適切に行われており、それ以外の指標（買収、脅迫、暴力など）に関しては、数値が大きいほどその程度が低く、選挙プロセスが健全と理解する。

一方、同じく自由民主主義指標を構成する自由指標の、さらにそれを構成する下位の3つの指標（法の支配、司法権による執政権（＝大統領）の抑制、議会による執政権の抑制）の推移も確認しておく（図7）。まず、法の支配については2000年代から現在まで漸進的に改善しており、また、司法から大統領への権力抑制に関しては2010年代に入るまでは大きな変化はなかったが、とくに2012年からのオットー＝ペレス・モリーナ（Otto Perez Molina）政権下でそれは急激に高まり、その傾向は現在も維持されている。一方、すでにみた「選挙のクリーンさ」と同様、議会から大統領への権力抑制の指標に関しても、比較的順調な改善からの急激な悪化という傾向があり、2016年から2018年までの落差は劇的である。

図7 自由指標を構成する3つのサブ指標の変化（グアテマラ）



（出所）V-Dem v.9 より筆者作成。

おそらく、上記の、とくに2010年代におけるいくつかの特徴的な動き（司法の強化と議会の弱体化）が交差するところに位置するのが、2017年以降における、ジミー・モラレス（Jimmy Morales）大統領と「グアテマラ無処罰対策国際委員会（la Comisión Internacional contra la Impunidad de Guatemala：CICIG）」や検察局との対立状況だと思われる。そもそもこのCICIGは、2006年末に国連とグアテマラ政府との合意のもと設立された独立かつ国際的な調査委員会であり、目的は、地元の検察局や警察と協力して、国内の汚職や組織犯罪およびそれに関する無処罰を摘発・捜査・起訴することである。そしてこのCICIGが重要な政治アクターとしてグアテマラ政治の中心に躍り出たのが「ラ・リネア」事件であった。その経緯と顛末は以下の通りである。2015年4月にCICIGは検察局と協力して関税プロセスを通じた脱税組織ラ・リネア（La Línea）を摘発した。しかしこの組織の活動に、当時の国税庁長官やバルデッティ（Roxana Baldetti）副大統領どころかモリーナ（Otto Fernando Pérez Molina）大統領まで関与しているとの疑惑が浮上すると、この摘発は、政界を大きく巻き込む大汚職事件へと発展する。折しも当時のグアテマラは、同年9月に、正副大統

領、国会議員、市長などが同時に選ばれるメガ選挙を控えた時期であったが、CICIG は選挙戦への介入との批判ももろともせず、政府高官や国会議員を執拗に追及し、それに呼応して市民らも、首都グアテマラ市で毎週末、汚職政治家を糾弾する大規模なデモを繰り広げた。次々に生じる汚職疑惑や摘発で、有権者は既存の政治家への不信感をますます募らせ、メガ選挙の争点は自ずと「反汚職」や「腐敗撲滅」へと絞られた。そこで漁夫の利を得る形で泡沫候補から急浮上し、決選投票で予想外の圧勝をおさめたのが、元コメディアンで「アウトサイダー」であった国民集中戦線（Frente de Convergencia Nacional、以下 FCN）候補のモラレスであった [桜井 2018]。

こうした国政の大混乱の最中から、国民の大きな期待を背に船出したモラレス新政権（2016年1月14日就任）は、選挙戦での公約、とりわけ汚職撲滅や無処罰の是正を早急に政策化し、それなりの成果を出すことが喫緊の課題となった。しかし就任後1年も経たない同年12月に、選挙高裁（Tribunal Supremo Electoral）から与党 FCN に対し、大統領選の選挙資金（源）の違法性が指摘され [LND 16 December 2016]、その後、公金詐欺・横領容疑で大統領の実息や実兄が逮捕されると、モラレス政権の「クリーンさ」に早くも陰りがみえはじめた [LND 19 January 2017]。

そして2017年8月末、上記の大統領選資金の違法性に関し、当時 FCN の幹事長だったモラレス大統領を調査すべく、CICIG から最高裁に対し、大統領の訴追免除権剥奪が要請されたのを機に、モラレスと CICIG および司法との関係は一気に悪化した。実際、CICIG からいよいよ直接「攻撃」を受けることになったモラレスは、翌々日27日、CICIG 委員長でコロンビアの法律家ベラスケス（Iván Velásquez）を「国家のセキュリティ上の脅威」として追放すべしと外務大臣に命令を下した。しかし、この命令に対しては、すぐさま憲法裁判所が違憲判決を下しただけでなく、モラレスの独善的な行動に対し、政府内からも批判や辞任者（外務大臣や厚生大臣）が出たため、大統領は追放命令の撤回に追い込まれた [LNWR 31 August 2017]。それから1年、大統領と司法との対立の火種は燻り続けたが、ついにモラレスは2019年9月までの CICIG の任期を延長しないと発表し、訪米中のベラスケスの再入国を認める憲法裁判決を頑なに受け入れないことで、この国の立憲政治を危機的状況に陥れた [LNWR 20 September 2018]。2018年11月初旬に CICIG は年次報告書を発表し、ここ数年の対汚職捜査の成果を掲げて自らの存在意義をアピールしたが [LNS&SR November 2018]、翌月には外務省が CICIG 捜査官らのビザの更新を拒否し、外交免責特権を剥奪するなど、モラレス政権は CICIG 関係者への「攻撃」の手を決して緩めなかった [LND 19 December 2018]。

ここで、V-Dem のデータ Ver.9 でカバーされる2018年末までの統治諸機関間の権力闘争をまとめてみる。まず司法機関、とくに最高裁や憲法裁判所は「汚職撲滅」の大義のもと、国連やアメリカ連邦議会（の超党派的議員連盟）の国際的な後ろ盾を有する CICIG や検察局からの協力を頼みに [LND 17 February 2017]、その自律的権力を拡張・強化し、大統領権力を抑制する方向に動いた。一方、議会については、その少なからぬ議員たちがたびたび、検察や CICIG から、職権乱用や公金横領、その他の汚職容疑で起訴ないし調査対象として名指しされてきた [LND 27 May 2016] [LND 23 March 2017]。それゆえ、モラレス大統領と「敵」を共有する意味で、執政府との協調関係が促され、少なくとも執政権力を抑制する方向には動かなかった。まして、選挙後に他党から FCN に多くの議員が転向したことで、モラレスの与党連合が議会（前158議席）の過半数

を占める中、議会に大統領のチェック機関としての役割を期待するのも難しい。事実、大統領と司法諸機関との対立が深まるなかで議会は、2018年10月中旬、モラレスの訴状内容に合わせたように、選挙戦資金の違法性で政党が訴えられた際に、その幹事長の責任は免除されることや、出所不明の政治献金や匿名の資金調達に対する禁固刑を4年～12年から1年～5年へと短縮するといった刑法「改正」を行った。さらに、再び与党 FNC の違法政治資金疑惑で CICIG や検察から訴追免除剥奪を迫られたモラレスに対し、議会として「大統領の免責を保持すべし」とする賛同決議を行い（158票中79票）、2017年9月の二つの訴訟時と同様、彼を守る道を選んだ [LNWR 25 October 2018]。なお、他の司法関連機関と並び、当初は与党 FCN に攻撃的だった選挙高裁に関しては、その後、政党登録や選挙資金の不透明な操作をめぐり、この FCN と弱小野党とを差別的に対応してきた節があり [LND 07 February 2017]、それがたとえば、図6の2018年における「選挙管理機関の自律性」指標の低下に表れていたようである。

さて、2019年9月に行われたメガ選挙では、今年で任期の切れるモラレス大統領の後任として、政党 Vamos（正式名称 Vamos por una Guatemala Diferente）のアレハンドロ・ジャマテイ（Alejandro Eduardo Giammattei Falla）候補が勝利した⁴。しかし選挙戦勝利後、このジャマテイもたびたびグアテマラ司法（とくに憲法裁判所）への批判や対立姿勢を鮮明にしており、モラレス政権下のような対立状況は、2020年1月14日の次期政権成立以降も引き続く可能性が高い。一方、その後の CICIG については、2019年に入って以降も、政府高官や企業家に対するいくつか重要な告発を続け、国の内外から大きな支持を得ていた（しかし米国政府からの支持は次第に薄れた）。ただ、そうした支持も、また、「現代の中南米で最も効果的な対汚職メカニズムのひとつ」との評価も、モラレスから CICIG を守るには不十分であった。国内外からの強い批判にもかかわらず、モラレスは「内政不干渉」の原則を掲げて CICIG の任期の延長を拒否しとおし、結局、12年間にわたるその活動は2019年9月に終わりを迎えた。むろん、今後この国では検察庁内の無処罰問題対策専門局（FECCI）が汚職捜査を取り仕切るが、CICIG の不在で早くも士気が低下し、それどころか、議会主導で、CICIG が行ってきた捜査を対象とした（報復的な意味を持ちうる）調査委員会が設立され、この国でかつてのように精力的に汚職撲滅の戦いが進められるかについては悲観的な空気が漂っている [LNS&SR November 2019]⁵。

2. ホンジュラス

ここ最近の南米、たとえばベネズエラ、エクアドル、チリ、コロンビア、ボリビアなどにおいて、掲げられる要求や大義はそれぞれ違えど、街頭を人々が覆いつくす大規模なデモや暴動が頻発し、当局による暴力的な対応で多数の逮捕者や死傷者さえ出る事態となっている [北野 2020] [三浦 2020]。一方、日本ではほぼまったく報道されないが、中米・カリブ海諸国でも、近年こう

⁴ 選挙結果の詳細は、在グアテマラ日本国大使館 HP の「グアテマラ月報（2019年8月）」へ https://www.gt.emb-japan.go.jp/seiji-keizai.pdf/politica_economia201908.pdf（2019年12月4日アクセス）。

⁵ <https://www.aljazeera.com/news/2019/09/guatemala-cicig-backed-anti-corruption-body-shuts-doors-190903132411201.html>（2019年11月16日アクセス）。

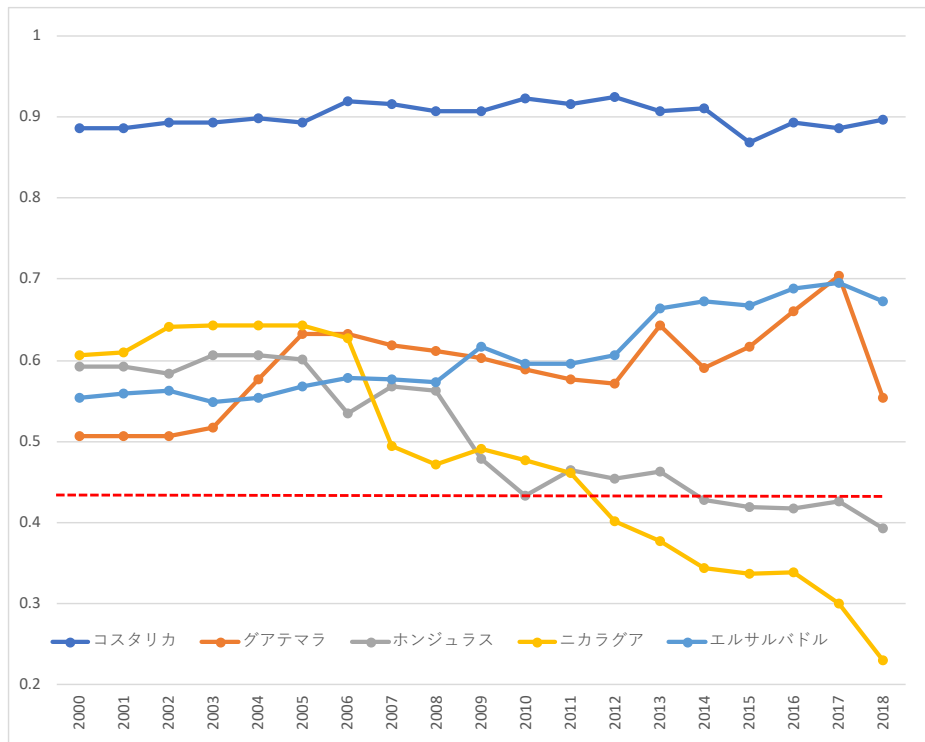
した社会からの大規模な異議申し立てが活発化している。たとえば、オルテガ政権による強度の抑圧で鎮静化しつつあるが一時期のニカラグアでの反政府的な抗議運動や [上谷 2019, 10-14]、最近ではハイチでも、横領容疑のある大統領の退陣を求める大規模な抗議運動が勃発中である [LND, 14 October 2019]。また NTCs においても同じくこの種の運動が頻発しており、すでにみたグアテマラや、とくに最近のホンジュラスにおいて顕著である。

2017年11月26日の大統領選挙で再選された国民党（Partido Nacional de Honduras）のエルナンデス（Juan Orlando Hernández）大統領は、翌18年1月27日に、さらに4年の二期目の政権運営を開始した。しかし、この11月の大統領選は第二次エルナンデス政権の前途に早くも暗い影を落とすこととなる。というのも、約3週間も選挙結果の確定に手こずった選挙裁判所（Tribunal Supremo Electoral）が、野党連合（『独裁に抗する野党連合』）の統一候補サルバドル・ナスララ（Salvador Nasralla）に対し、エルナンデスが、得票率42.95%対41.42%の僅差で勝利したと宣言したが、野党連合や米州機構（OAS）の選挙監視団や他の人権団体から、投開票プロセスで明確に大規模な不正があったとの告発がなされたからである。国外団体からの援護射撃を背に野党勢力は、その直後から、エルナンデスによる「権力の篡奪」を糾弾し、公正な再選挙を求めて数度にわたる大規模な抗議行動を組織した。これに対し大統領は、大統領選で戦ったナスララなど主要な野党政治家らに対話を呼びかけ、その仲介を国連事務総長に懇願する一方、繰り返される市民によるデモ（1月12日）やそれに乘じた略奪・破壊行為に対しては、警察部隊を動員して、時に死者が出るほど強圧的に対応した。こうした市民らの大規模デモは、時とともに「選挙不正への抗議」から「民営化反対」や「麻薬関連汚職の糾弾」へとその大義は変化したが、常時、エルナンデス大統領の辞任を掲げるものであり、もはやホンジュラス社会の日常の一部となりつつある [中原 2018]。

ちなみに、2017年時点でのホンジュラスの国政選挙がどれほどクリーンであったかなどについて V-Dem (ver.9) で確認してみると、まず選挙民主主義の指標でみる限り、そもそもここ数年は選挙民主主義と選挙権威主義の画する「0.42」の境界線上をさまよいさえしており、2018年にはついに、ベネズエラやニカラグアと並んで「完全に選挙権威主義に移行した [Lührmann et al. 2019, 911 (note 12)]」とされるに至っている (図8)。このようにホンジュラスが選挙権威主義化したおもな要因は、「選挙のクリーンさ」指標の大幅な、今や「個人独裁型の権威主義体制」と称されるニカラグアをも抜く、域内随一の低下ぶりと考えられるし (図9)、表現と情報の自由も急落している。これに関し、国境なき記者団 (Reporters Sans Frontières (RSF)) が公表する「世界報道の自由指標 (World Press Freedom Index) ⁶」の最新版 (2019年4月) によると、中米地域の他の国々、つまりコスタリカ (世界180カ国中10位)、エルサルバドル (同81位)、グアテマラ (同116位)、ニカラグア (同114位)、パナマ (同79位) に比して、ホンジュラスは今回146位と最下位で、また、昨年の141位から順位が下がりもしている。一方、すでにみたグアテマラ同様、上記の「選挙のクリーンさ」についてさらに詳しくみると、そこでは、選挙管理機関の自律性、投開票時の不公正さ、選挙時の暴力の存在、そして、選挙プロセス全般の自由・公平性に関し、要素によってはそのスコアの著しい低下がみられる (図10)。

⁶ <https://rsf.org/en/ranking> (2019年11月25日アクセス)。

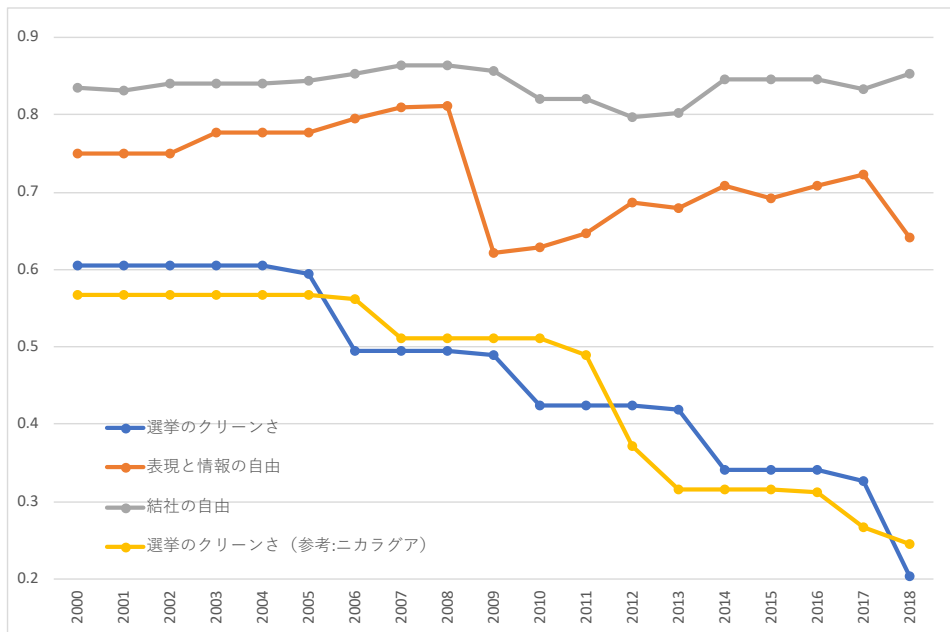
図8 選挙民主主義指標の変化（2000-2018）



（出所）V-Dem v.9 より筆者作成。

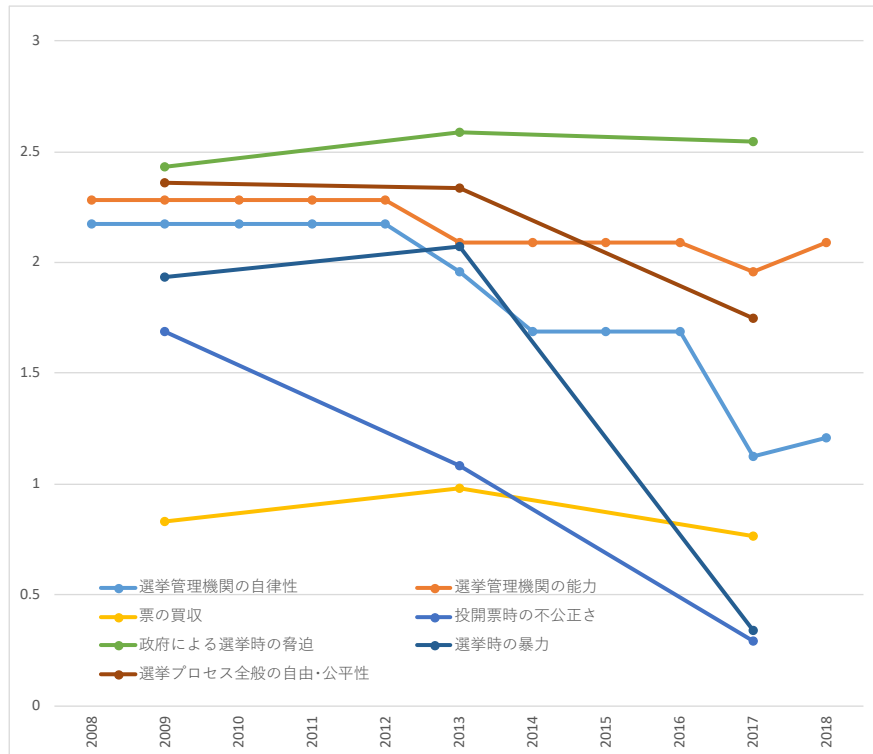
（注）赤の点線は、選挙民主主義と選挙権威主義を画する「0.42」の境界線である。

図9 選挙民主主義の3つのサブ指標の変化（ホンジュラス）



（出所）V-Dem v.9 より筆者作成。

図10 選挙のクリーンさのサブ指標の変化（ホンジュラス）



(出所) V-Dem v.9 より筆者作成。

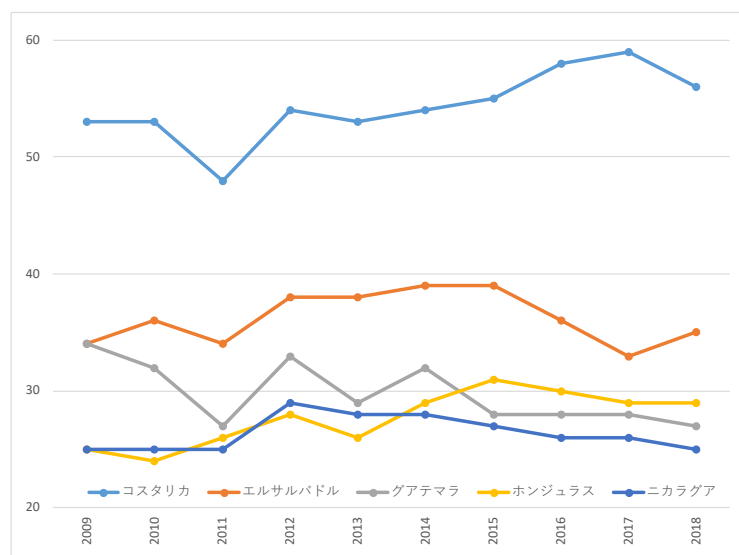
このように第二期エルナンデス政権は、そのはじまりから、選挙不正に由来する民主的正統性に疑いを残したが、それだけでなく、執政府やその他の統治機関、与党を含む既存政党をめぐるさまざまな政治腐敗や汚職疑惑が囁かれる中での船出でもあった。これに関連してフィスマンらが指摘するように、必ずしもすべての選挙不正行為（投票者への脅迫や票の買収、重複投票、票の水増しや投票箱の盗難、集計段階での結果の改竄など）が汚職に繋がるとは限らないが、いくつかの選挙不正は必ず汚職を伴い、概して、政治腐敗や汚職が広範囲で日常的であるほどそれは生じやすい [フィスマン&ゴールデン 2019]。ちなみに、図11は、トランスペアレンシー・インターナショナルが1995年以降毎年公表している腐敗認識指数（Corruption Perceptions Index: CPI）のデータから⁷、中米5カ国の過去10年間のそれを抜粋して示したものである（スコア0が「非常に腐敗している」で、100が「非常にクリーン」）。ホンジュラスに関しては、2015年までは改善傾向がみられたが、それ以降は、近年のグアテマラほどではないにせよ悪化傾向にあると見てよく、ほぼ毎回30を切るスコアで低空飛行を続けている（2018年度版で言えば世界180カ国中132位の「汚さ」である）。

もちろんこうした「汚さ」はホンジュラス社会でも広く認知され、歴代政権も「汚職撲滅」を至上命題として掲げており、たとえば汚職捜査に関しては、この国でもグアテマラやエルサルバドル同様、2016年から、OASが後援する汚職捜査組織（汚職と無処罰に対応する支援ミッション（Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras: Maccih）が活動している。ただ、

⁷ <https://www.transparency.org/research/cpi/overview> (2019年11月25日アクセス)。

国連が支援するグアテマラのCICIGが持つような独自の調査・起訴権限をこのMaccihが欠くがゆえに、国政において同種の影響は及ぼせていない。とはいえ、資金洗浄・詐欺・文書偽造・収賄の罪でポルフィリオ・ロボ（Porfirio Lobo）前大統領を、また公金横領容疑などでその夫人をも、有罪に持ち込んだり、創設以降11件の汚職事件を告発し、104人（72人が公務員で、32人が私人）が起訴された功績は認められる [LNSSR July 2019]。

図11 過去10年の腐敗認識指数の変化



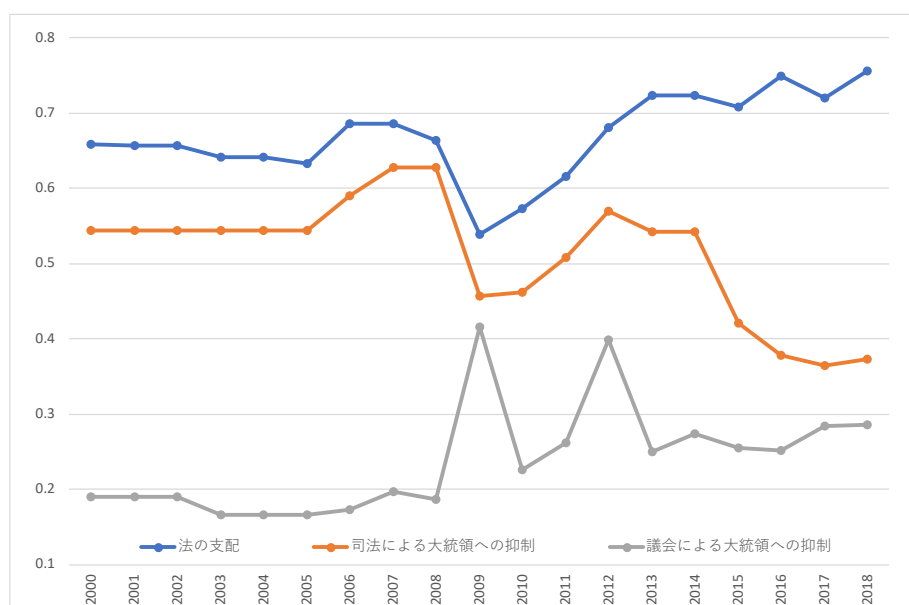
(出所) V-Dem v.9 より筆者作成。

しかしこうした汚職撲滅の努力も、大統領自身や与党・国民党の周辺、そして野党をも含む国会議員らの汚職疑惑や、議会による「反汚職」改革案の骨抜きや審議の遅延、さらに裁判所のサボタージュなどによって水泡に帰しつつある。たとえば、2018年1月のエルナンデスの二期目の就任式当日に、新任の警察庁長官がかつてコカイン密輸に深く関与していたとの報道がなされたのは、この政権の汚職体質を世間に知らしめるに十分インパクトがあった [LNWR 1 February 2018]。しかしとくに、現在でも政権を大きく揺さぶり続ける一連の汚職事件の発端は、同年11月末米国での、国民党の元国会議員でエルナンデス大統領の実弟の、コカイン密輸共謀罪等での逮捕と起訴であった [LAWR 29 November 2018]。そして現在では、エルナンデス自身や国民党関係者に対し、大規模なコカイン密輸で儲けた金を洗浄し、2013年の大統領選に流用していたとか [LND 5 August 2019]、メキシコの麻薬組織（大物マフィア「エル・チャポ」やシナロア・カルテル）からも弟を通じて150万ドルの選挙資金の提供を受けていたといった [LND 3 October 2019]、さまざまな汚職疑惑が、米国麻薬取締局の捜査や司法取引を通じて浮上している。

こうした大統領への疑惑の追及が、おもに米国の司法機関主導で展開されるのは、ホンジュラスの国内における政治腐敗や汚職撲滅への取り組みが滞っているからだと考えられる。たとえばそれは、図12にあるとおり、この国では、立法も司法も執政府（＝大統領）を実質的に抑制することができず、むしろある意味で、それらと大統領とが「共謀関係」にあるからであろう。実際、

ホンジュラス国会は⁸、最近でも、国内外から批判を浴びつつ刑法を「改正」する中で、麻薬密売の禁錮刑期を15～20年から4～10年に短縮したり [LNWR 25 July 2019]、国家議員の無処罰特権を強化したりしているし [LND 18 October 2019]、最高裁もたびたび、Maccih や検察局から要請された逮捕状の発行を遅延させるなどして、政治腐敗や汚職撲滅の取り組みを阻害してきた [LND 13 October 2018]。まして一縷の望みである Maccih の任期が終了する 2020 年 1 月が刻一刻と近づき、その延長も危ぶまれる中で、この国の政治腐敗や汚職が撲滅される日はまだまだ遠い先のことであろう。

図 12 自由指標を構成する 3 つのサブ指標の変化（ホンジュラス）



(出所) V-Dem v.9 より筆者作成。

3. エルサルバドル

最後にエルサルバドルである。すでにみたように、この国のここ約十年の自由民主主義状況については、今回 2018 年調査でみる限り（2018 年自体は下落しているが）、少なくとも 2008 年のそれに比べて有意に改善し、民主主義が行きつ戻りつではあるが緩やかに深化しているとされる（再び図 4）。とくに選挙民主主義指標の変化でみると、中米 5 カ国内でも近年は比較的高い位置におり、グアテマラやホンジュラスとは異なり、権威主義体制と呼ぶには程遠いといえるであろう（再び図 8）。

⁸ ホンジュラスの国会（Congreso Nacional de Honduras）は、任期 4 年の一院制で、国内 18 選挙区から非拘束名簿式比例代表制で選出された 128 名の代議員からなる。現在の勢力配置は、与党連合が過半数 67 議席（エルナンドス大統領の所属政党である国民党が 61 議席を持ち、その他諸派 6 議席）を占め、野党勢力は、リブレ党（LIBRE）が 30 議席、自由党が 9 議席、自由党離脱組が 17 議席、その他諸派が 5 議席を有する。ホンジュラス国会 HP <http://congresonacional.hn/>（2019 年 11 月 12 日アクセス）。

しかし表2で示したとおり、依然、表現／結社の自由や国家の脆弱性以外の項目での改善の余地はあり、とくに、民主政治における平等的要素や軍部への統制に大きな弱点が認められる。それを受けて、V-Demの報告書でも「極めて重要な体制支持グループとして引き続き強いプレゼンスを誇る軍部と、深刻な経済社会的不平等という課題」に直面した「ポピュリストのブケレ（Nayib Armando Bukele Ortez）大統領」が、今後も「民主化プロセスを再活性化しうるかどうかはまだ分からない [V-Dem 2019, 24-25]」と評されている。

ではここでそのブケレ大統領について、その就任から最近の動向について少しみておこう。エルサルバドルの大統領の任期は5年で、連続再選が禁止されている。その選出においては、第一回投票でいずれかの候補が有効票の50%プラス1票を獲得した場合に新大統領が確定するが、この条件が満たされない場合、第一回投票の上位2名による決選投票が行われる。2019年2月3日に実施された大統領選挙では、37歳の前サンサルバドル市長で、「国民統合のための大連合（Gran Alianza por la Unidad Nacional、以下 GANA）」のブケレ候補が得票率約54%を獲得し、3月に予定の決選投票を待たず圧勝した。選挙戦を通じてブケレは、約30年にわたる国民共和連合（Alianza Republicana Nacionalista、以下 ARENA）とファラブンド・マルティ民族解放戦線（Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional、以下 FMLN）による二大政党の統治能力の低さや腐敗体質を糾弾し⁹、SNSなどを駆使して、そうした「古い政治」に不満や疎外感を抱く人びとに浸透を図った。ブケレはとくに若者のあいだで人気が高く、「これら若者層の多くがブケレ氏に票を投じたことが、同候補勝利の大きな要因のひとつとなった [吉田 2019, 37]¹⁰」という。こうして若者を中心とした既存政治への不満票を獲得したブケレは、右派 vs 左派という内戦終結後のエルサルバドル政治の枠組みに収まらない「新たな政治」を担う政治家とみなされ、「大衆の代弁者という自己イメージ戦略の観点からは（中略）ポピュリストという評価にも違和感はない [吉田 2019, 37]」とされている。確かに、欧米のメディアや有識者はブケレを「ポピュリスト」「ツイッター・ポピュリスト」「アウトサイダー¹¹」「一匹オオカミ」などさまざまに呼んでいるようだが¹²、なかには彼を「中米／エルサルバドルのトランプ¹³」や「明確に権威主義指向のあるポピュリスト¹⁴」などと、独特の意味を滲ませるか、かなり否定的に表現する者もいるようである。もし、カリスマ性があるとされるブケレが、今回の大統領選での圧勝という、より新鮮な民主的正統性を唯一の頼りに、AREANA や FMLN など既存政党が牛耳る議会（2015年3月選出）との対話や協調でなく¹⁵、敵対的にそれと対峙し、強権的に政策運営を行っていくことになれば、それは紛れもなくポピュリ

⁹ ARENA は内戦終結後の1989年から2009年まで連続4期、FMLNはそれ以降2019年5月まで政権を担った。

¹⁰ 同じく吉田は「ブケレ氏のフェイスブックのフォロワー数は約138万人であり、ブケレ氏が得た得票数が約143万票であったことを想起すれば同氏のフォロワーの多くが同氏に票を投じたと思われ」としている。

¹¹ <https://edition.cnn.com/2019/02/09/americas/el-salvador-president-bukele-profile-intl/index.html>（2019年10月27日アクセス）

¹² たとえば、<https://www.washingtonpost.com/opinions/2019/02/11/bukele-broke-political-order-el-salvador-now-real-work-begins/>（2019年10月27日アクセス）

¹³ <https://foreignpolicy.com/2019/06/16/el-salvadors-trump-takes-office/>（2019年10月27日アクセス）

¹⁴ <https://drclas.harvard.edu/event/el-salvadors-2019-presidential-election>（2019年10月28日アクセス）

¹⁵ なお現議会は、全84議席中 ARENA が35議席、FMLN が31議席、ブケレ政権の与党 GANA が11議席、その他が7議席という構成である。ただし GANA はあくまでも名目上の与党であり、ブケレもその力に期待していないので、実質的にオール野党ということになる。目下ブケレは、2018年8月24日に政党として正式登録された自らの政党 Nueva Ideas の党員募集に懸命である。

ストの政治スタイルと言えるであろう。

ただ、少なくとも就任から約3カ月たった9月までの時点までは、執政府と立法府とのあからさまな対立はそれほど見受けられなかった。確かに、就任直後から、FMLNとマラスとの癒着を攻撃したり、同じくFMLNのセレン（Salvador Sánchez Cerén）前政権下で任命された官僚や政府関連組織の職員らを、縁故主義の廃絶という大義のもと大量罷免（就任から約10日で400人）したことで、FMLNとの関係が険悪となった〔LNWR 13 June 2019〕。しかし、そうした縁故主義撲滅作戦の傍らで、ブケレが進める治安回復プラン（Plan Cuscatlán：対マラスの警察や軍の人員増強、若者への職業技術訓練学校の創設など）や、医療保健政策をカバーする大規模な追加予算については、議会も比較的スムーズに承認を与えてきた〔LND 11 July 2019〕〔LNS&SR September 2019〕。9月末にもブケレ大統領は2020年の予算案（64億米ドル）を公表し、その協議と承認を求めべく議会に送付したが¹⁶、とくに最近ではARENAとの関係が悪化し、予算の承認には議会の3分の2を要するにもかかわらず、予算案が可決される可能性は高いという〔LND 17 October 2019〕。

とはいえ、9月初旬にブケレが、米州機構（OAS）後援のもと、議会での審議を迂回して大統領令で「エルサルバドル国際無処罰対策委員会（Comisión Internacional Contra la Impunidad de El Salvador：CICIES）」を設立したことで、状況は少しずつ変わり始めているようでもある。つまりこのCICIESの設立が、かつては考えられなかったARENAとFMLNとの協力関係を促し、大統領—議会間での対立状況が熾烈なものとなりつつあるのである。それは議会が、犯罪捜査の排他的権限はあくまでも検察局にあり、CICIESはそれを支援する機関として活動すべきと考えるのに対し、ブケレが、CICIESは「執政府と国家警察と協力して活動する捜査機構である」と考えているからである。こうしたCICIESと執政府との近さに対しては、早くも専門家からその独立性に疑問の声が出されていたり¹⁷、またその場合、将来的に大統領に政争の道具として使われる可能性もあるため、その意味でも議会は、この組織に対し抵抗感を隠せないでいる〔LNWR 3 October 2019〕。

さてこのブケレ大統領に関し、就任から3カ月後の8月末に地元紙が実施した世論調査によると、大統領への支持率（大変支持する&ある程度支持するを含む）は90.2%に上り、その調査が開始された2004年以降の歴代大統領の中で、それまでの最高だったフネス大統領（78%）を抜いて断トツの1位であった。またその調査結果では、同じく約9割の回答者がブケレが選挙公約を実現していると答え、52%の回答者が経済問題において、また、80%が治安問題の解決においてブケレ政権が寄与していると答えた（約3割の回答者が早くも治安の改善を実感しているという）〔La Prensa 30 de Agosto de 2019¹⁸〕。実際、同じ8月の死亡統計では殺人数が131人（前年同月の272人の半分未満）を記録し、これは1992年の平和協定以来で最低の月間殺人数であった〔LNWR

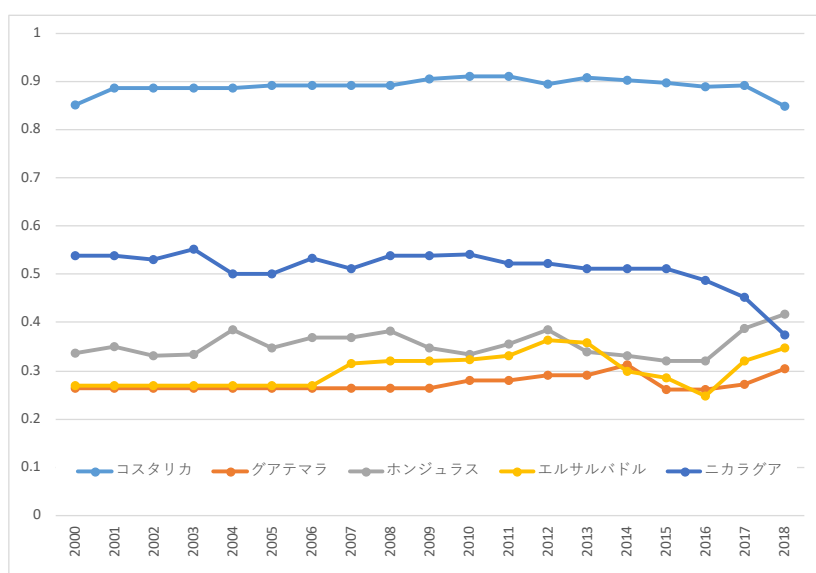
¹⁶ 就任時にブケレは、公共投資と社会支出（教育、医療、治安）を優先すると述べたが、実際この予算には、たとえば、国家警察配属の警官や治安改善プログラムに引き続き従事する国軍兵士たちの新装備品、食費全額支給や四半期ごとのボーナスが盛り込まれた。医療に関しても、病院ネットワーク用の医薬品や医療機器の供給に8,500万米ドル、リハビリテーション・プログラムには270万ドルが割り当てられている。また教育関連費として10億4,000万米ドル（GDP比3.75%）が計上され、そのうち2,870万米ドルが全国の小中学校の再建や修繕に費やされる予定である〔LND 1 October 2019〕。

¹⁷ <https://www.insightcrime.org/news/analysis/el-salvador-bukele-cicies/>（2019年10月19日アクセス）。

¹⁸ <https://www.laprensagrafica.com/lpgdatos/Bukele-arranca-con-90-de-aprobacion-20190829-0658.html>（2019年10月31日アクセス）。

5 September 2019]。ちなみに、V-Dem の報告書でエルサルバドル民主政の今後の問題として「政権から軍部への統制」が指摘されていたが、みたところ、ブケレ政権の治安回復プランにおいては、短・中期的に、国家警察とともに、国軍も極めて重要な役割を与えられ、厚遇されて（懐柔されて？）おり [LNS&SR September 2019]、目下のところそうした危惧は杞憂のようである。ただし、人的・物的資源を集中的に投入することによる治安の改善や、前政権の縁故主義を一掃することで汚職の芽を摘むといった「成果」が比較的短期間で達成しうるのに対し、さらに根深い汚職・政治腐敗や経済成長や雇用、そして貧困・格差状況のさらなる改善などについて、この政権下で今後いかに推移するか、判断するにはまだ早い。ただ少なくとも、図 13 で示した V-Dem の平等指標（Egalitarian component index：v2x_egal）の推移でみる限り¹⁹、この貧困・格差状況（上記 V-Dem の報告書で課題として指摘された「深刻な経済社会的不平等」）は、ここ数年は改善される傾向があるようである。

図 13 平等指標の推移



(出所) V-Dem v.9 より筆者作成。

いずれにせよ、治安と腐敗状況の改善が継続すれば、投資環境も改善し、それによって新たな雇用が生まれうるし、650万人の民が裨益する可能性が開けるだろう。しかし一方で、もし今後、腐敗と暴力との戦いに敗れた場合、ブケレへの（少し高まりすぎている感のある）支持や期待は大きく減退し、「抵抗勢力」からの攻勢も強まり、権力基盤を一気に失う可能性もあるだろう²⁰。当面は、上記の CICIÉS の設立が引き金となって生じた大統領と議会のあいだの対立関係が、どのような形で収束ないし悪化するのか、またそのプロセスで、ようやく民主化の深化に差し掛かったエルサルバドルの政治が、ブケレのポピュリスティックな政治で毀損される（＝後退する＝専

¹⁹ この平等指標は、平等な法的保護の機会（v2xeg_eqprotec）、平等なアクセスの機会（v2xeg_eqaccess）、そして資源の平等な配分（v2xeg_eqdr）などの指標を合成して、その政体で「平等の原則がどの程度実現されているか？」を測る指標である。

²⁰ <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/28184/is-el-salvador-s-new-social-media-savvy-president-promising-too-much>（2019年10月27日アクセス）。

制化する）ことになるのか予断を許さない。

おわりに

2018年にLatin news.comで編まれた「北部3角地帯のデモクラシーの展望」と題する特別レポートでは、これらの国の民主主義のあり方に国民の多くは完全に幻滅しており、また実際それが、「犯罪と暴力」「汚職」「貧困と不平等」「不十分な経済成長」「移民（難民）」などの主要な問題を解決するのにほとんど資していないと論難している [Latin News com ed. 2018]。どの国でもやはり、基本的な問題と考えられる経済社会的な格差や貧困状況が大きく改善するには程遠く、上でいま示した図13を見ても、同地域のコスタリカと比較すると、どの国も、どれほど政権や「自由民主主義度」が変化しようが、一貫して、極めて低い水準を維持したままである。

確かに、これらの問題のそれぞれが根深いだけでなく、相互に密接に絡み合っているがゆえに、一朝一夕かつ同時にすべての問題の解決はとうてい望めない。しかしたとえば（もはや「かつて」だが）外部アクターの助力を得ながらも司法や検察を強化することで汚職摘発に一定の成果を上げたグアテマラや、国家のリソースを短期間かつ集中的に充てることで犯罪と暴力をとりあえずは抑え込んだ最近のエルサルバドルのように、まずは個別の問題解決を皮切りとして、他の問題へのポジティブな波及性を検討し、少しずつその解決の可能性を高めていくしかないと思われる。筆者の印象では、エルサルバドルのブケレ大統領が奉じる戦略、つまり、まずは治安回復による外資導入や成長、雇用促進と、その後の適正な再分配という経路がかなり現実的に感じられるが、実際（エルサルバドルも含む）この3カ国それぞれがいかなる論理で、いかなる軌道を辿ることになっていくのか、今後の進展を注意深く見守るしかない。

補足図 本稿で言及するV-Demデータの構造



(出所) V-Dem Data Ver. 9 に基づき筆者作成。

参考文献

〈日本語文献〉

上谷直克 2019. 「脆弱化するラテンアメリカ民主政治」『ラテンアメリカ・レポート』35(2) 1-25.

(https://doi.org/10.24765/latinamericareport.35.2_1)

北野浩一 2020. 「チリの『社会危機』勃発と所得分配問題：年金制度改革の議論を中心に」『ラテンアメリカ・レポート』36(2): 16-31. (https://doi.org/10.24765/latinamericareport.36.2_16)

桜井三枝子 編著 2018. 『グアテマラを知るための67章（第2版）』明石書店

中原篤史 2018. 「ホンジュラス内政の不安定化と市民社会」『ラテンアメリカ・レポート』35(1): 17-34.

(<http://hdl.handle.net/2344/00050445>)

フィスマン, レイ, ミリアム・A・ゴールデン, 山形浩生 他訳 2019. 『コラプション：なぜ汚職は起こるのか』慶應義塾大学出版会.

三浦航太 2020. 「学生運動と新しい左派勢力から見るチリの『社会危機』」『ラテンアメリカ・レポート』36(2): 1-15. (https://doi.org/10.24765/latinamericareport.36.2_1)

吉田和隆 2019. 「エルサルバドル大統領選挙—二大政党制の終焉とブケレ次期政権の見通し」『ラテンアメリカ時報』1426: 37-39.

〈外国語文献〉

Latin News com ed. 2018. *Special Report 2018: Prospects for Democracy in the Northern Triangle.*

Lührmann, Anna, Sandra Grahn, Richard Morgan, Shreeya Pillai and Staffan I. Lindberg 2019. “State of the world 2018: democracy facing global challenges,” *Democratization*, 26(6): 895-915.

Lührmann, Anna and Staffan I. Lindberg 2019. “A Third Wave of Autocratization is Here: What is New about It?” *Democratization*, 26(7): 1095–1113.

V-Dem Institute ed. 2018. *Democracy for All?: V-Dem Annual Democracy Report 2018.*

V-Dem Institute ed. 2019. *Democracy Facing Global Challenges : V-Dem Annual Democracy Report 2019.*

LND: Latin News Daily Report

LNWR: Latin News Weekly Report

LNS&SR: Latin News Security & Strategic Review

(うえたに・なおかつ／アジア経済研究所)