

論
稿

2020年ペルー臨時国会議員選挙

—ビスカラ政権における政治勢力の断片化と混迷の深化—

Extraordinary Parliamentary Elections in Peru:
Fragmentation of Political Forces and Turmoil under Vizcarra
Administration

中沢 知史

NAKAZAWA, Tomofumi

要 約：

本稿では、2016年以來政治的対立と混乱が続くペルー・ビスカラ政権における国会解散（2019年9月30日）から臨時国会議員選挙実施（2020年1月26日）に至る経緯と選挙プロセス、そして選挙の結果立法府内にどのような勢力図の変化が生じたのかを概説する。今回の臨時国会議員選挙では、国会勢力の断片化が前回2016年選挙時よりも増した。また、既存政党、とりわけ政府と激しく対立してきた右派の勢力後退が決定的となった。さらに、既存の左派が勢力を拡大しなかったことが確認された。加えて、宗教政党「ペルー農業人民戦線」（FREPP）と、急進的な主張を掲げる「ペルーのための団結」（UPP）という、解散時点で国会議席を有していなかったふたつの政党の躍進が観察された。南部および中部でとりわけこれらふたつの政党の躍進が見られた背景として、地方部において既成政治全体への不満と拒否感が蓄積されていた可能性を示した。

キーワード：ペルー、国会解散、臨時国会議員選挙、ビスカラ大統領、断片化

はじめに

2019年9月30日、ペルーにおいてビスカラ大統領（Martín Alberto Vizcarra Cornejo）によって国会が解散され、現行の1993年憲法体制下で初めて臨時国会議員選挙が招集された。年が明けて2020年1月26日に投票が行われ、同3月16日に一新された国会が成立し、解散以来約半年ぶりに立法府が機能を回復した。

2016年以降、ペルーでは同年の総選挙の結果生じた行政府と立法府の「ねじれ」状態により、政治的対立が続いてきた。クチンスキー（Pedro Pablo Kuczynski）大統領は野党との政争に敗れ任期中で辞任し（2018年3月）、副大統領から昇格して就任したのがビスカラ大統領である。政治危機の産物であるビスカラ大統領は、対立を終わらせる最終手段として国会解散を実行した。圧倒的多数の国民が国会解散を支持し、また憲法裁判所が合憲の判断を下した¹。異例の臨時国会議員選挙は、民意を背景にした政治的正統性と適法性を得たうえで実施された。

臨時国会議員選挙後、政府と国会の対立は終わるのか。新しく成立した国会と、ビスカラ大統領および行政府の関係がどのようなものになるかが注目されていた。しかし、新国会成立とほぼ時を同じくして、ペルーは新型コロナウイルス（Covid-19）の流行に見舞われた。ビスカラ大統領は国家非常事態宣言を発出して国境を閉鎖し、また国内公共交通機関の運行停止や住民の外出禁止を含む一連の厳しい対策措置を敷いた。目下、政治アジェンダは凍結状態で、現状ではすべての関心が感染症対策に向けられているが、ペルーにおける「ポスト・コロナ」の見通しは立っていない。

本稿では、長らく政治的対立と混乱が続くペルー²における、国会解散から臨時国会議員選挙に至る経緯と選挙プロセス、そして選挙の結果立法府内にどのような勢力図の変化が生じたのかを概説する。新国会成立後の政治状況については、最後に簡潔にふれるにとどめ、別稿を期することとしたい。

1. 2020年1月26日臨時国会議員選挙のプロセス

国会解散宣言直後から、選挙管理委員会（以下「選管」）は憲法規定にのっとり、臨時国会議員選挙の招集に向け実務を粛々と開始した。しかし、いざ選挙を実施するにあたりクリアしなければならない問題があった。現行の1993年憲法下では5年の任期中で国会が解散されたことはなく、テクニカルな面で前例を踏襲できないのはいうまでもなく、ビスカラ政権が汚職対策の旗

¹ 国会解散直後、国会側は憲法裁判所に対し、ビスカラ大統領による国会解散措置を違憲であるとして違憲審査を請求した。投票日直前の2020年1月14日、憲法裁判所は国会解散措置を合憲とする判断を下した。[ペルー憲法裁判所ウェブサイト](#)、2020年4月30日最終閲覧。以下、本稿におけるウェブサイトの最終閲覧日は同じ。

² 最近のペルー政治に関する先行研究は、次を参照。直近の2016年大統領・国会議員選挙については清水 [2017]、2018年3月のクチンスキー大統領辞任に至る政治過程については村上 [2018]、そして2019年9月の国会解散については磯田 [2020] および中沢 [2020] に詳しい。

印のもと成立させた国会議員の連続再選禁止規定をこの選挙に適用するか否かが、大きな問題となった。大統領、州知事、自治体の首長は連続再選を禁じられているなか、なぜ国会議員のみが連続再選可能なのか。国会議員に対する不信感、国会議員が有する不逮捕・不起訴特権が汚職の温床ではないかとの声と相まって非常に根強い。ビスカラ大統領は、このような世論に乗じ、国民投票を通じて国会議員の連続再選禁止規定を憲法に書き込むことに成功し、政治改革の成果であるとして誇ってきた。世論の支持と改革の一貫性を保持したい政権側は、新しく就任したセバーヨス（Vicente Zeballos）首相の個人的見解という体裁で、2019年9月30日まで国会議員だったものは今回の臨時選挙に立候補すべきでないと表明し、選管の判断を誘導しようとした。結局全国選挙裁判所（JNE）は11月に入ってようやく結論を出し、臨時国会議員選挙という例外性にかんがみて、解散時点で国会議員だったものの立候補を認めるとの判断を下した³。政府が国民感情に寄り添った個人的見解という名目で司法判断に介入しようとしたことで、ビスカラ政権は強権的性格を垣間見せた。

2. 立候補政党が乱立した選挙戦

このようにして、憲法改正で新しく導入された国会議員の連続再選禁止規定の適用は先送りとなった。しかし問題はほかにもあった。国会解散時点で政党登録を済ませており、選挙への参加資格を有する政党が21あり、立候補者の乱立とその結果として小党が乱立し、解散前よりもさらに立法府の勢力分布が断片化する事態が懸念されたのである。これまでつとに指摘されてきたように、ペルーを含むラテンアメリカ諸国で見られる大統領制と多党制の並存状況は、政治的不安定を生じさせがちである。また、今回の臨時選挙で選出される議員は、2021年7月末までの残り1年強の任期を全うする役割しかなく、続く2021年選挙への立候補資格もない。このような条件のもとであえて出馬する国会議員候補は長期的ビジョンを欠き、当選してももっぱら短期的な私益を追求するだけに終わってしまうことが懸念された。政府は選挙キャンペーン期間中から、新しい国会との対話を謳ったが、新しい国会との協力関係構築を期待できる要素はあまりなかった。

さらに、政党も有権者も、突如降ってわいたかのような選挙に十分な準備をもって臨むことができなかった。政府と大手メディアは熱心に選挙の重要性を説くキャンペーンを張ったが、急ごしらえの感は否めなかった。各政党とも候補者リストの策定に追われ、街頭でのキャンペーンが目につくようになったのは、ようやく年が明けてからとなった。有権者の側も、投票の方法や日時を正しく把握しておらず、どの候補に投票するかは投票日直前になってようやく考え始めるという状況であった。規定により、投票1週間前から世論調査の結果公表が禁止されるが、むしろ有権者の選好は最後の1週間で決まり、当日まで変動する事態が十分に想定された。事前にほぼ確実と予測できたのは、2018年の統一地方選結果から推測して、①人民勢力党（Fuerza Popular: FP）が大敗する、②人民行動党（Acción Popular: AP）とペルーの進歩のための同盟（Alianza Para el Progreso: APP）が勢力を拡大ないし保持する、③新興政党の「紫の党」（Partido Morado: PM）

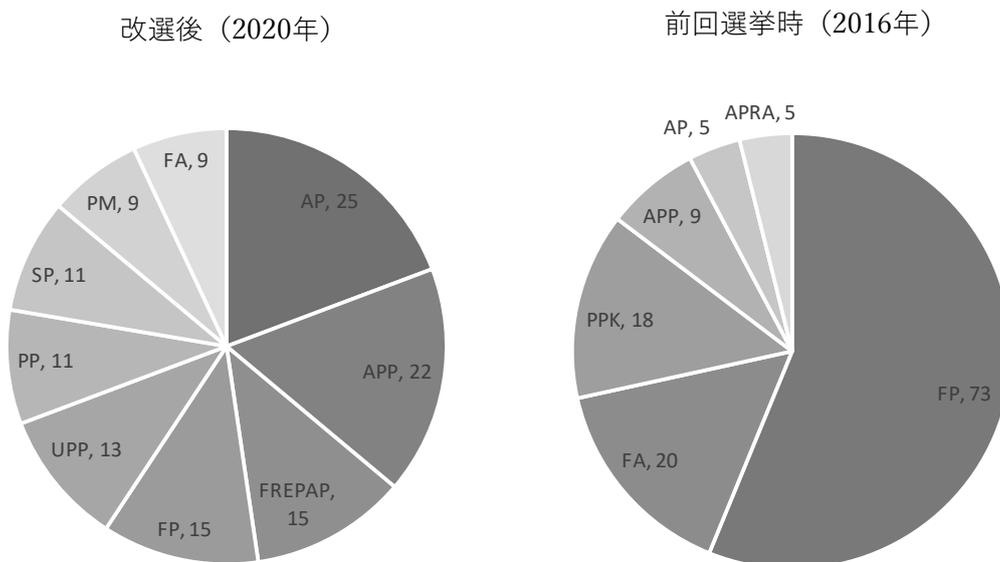
³ “JNE le enmienda plana al Gobierno de Vizcarra.” *Expreso*, 11 de noviembre de 2019.

が議席を獲得する、④アプラ党（APRA）が議席獲得の当落線上にある、の4点であった。

3. 断片化と混迷の度合いを増す勢力分布

不確実性と不安要素を抱えたままではあったが、投票は全国でおおむね整然と行われ、派遣された国際選挙監視団も投票は平穏裏に進行したと発表した⁴。登録有権者数は約2480万人で、投票率は74.07%（前回2016年選挙時の82.95%に比して8.88ポイント減）であった（全国選挙過程事務所〔ONPE〕）。開票の結果、立候補した21政党中9政党が議席獲得に至り、前回2016年選挙（6政党が議席獲得）よりもさらに断片化が進行した。また、有効票に対する白票および無効票の割合も2016年選挙と同様に高く、24.1%にのぼった（2.0ポイントの増加）。

図1 国会議席構成の変化



（出所）全国選挙過程事務所（ONPE）の開票結果をもとに筆者作成。

（注）AP（人民行動党）、APP（ペルーの進歩のための同盟）、APRA（アプラ党）、FA（拡大戦線）、FP（人民勢力党）、FREPAP（ペルー農業人民戦線）、PM（紫の党）、PP（ポデモス・ペルー）、PPK（変革のためのペルー国民）、SP（ソモス・ペルー）、UPP（ペルーのための団結）

前掲のグラフは、改選後（2020年）の国会議席構成と前回選挙時（2016年）の国会議席構成をそれぞれ示したものである。以下では、今回の選挙の結果生じた国会勢力図の変化について3点指摘する。

第一に、前項で指摘したように、事前にほぼ確実と予測されていた4点についてはおおむねそのままの結果になり、2018年統一地方選と似通った傾向が観察された。すなわち、①人民勢力党

⁴ “OEA reconoce capacidad del Perú para organizar comicios.” *El Peruano*, 28 de enero de 2020.

(FP)の大敗(73議席→15議席)、②人民行動党(AP)とペルーの進歩のための同盟(APP)の勢力拡大(それぞれ5議席→25議席、9議席→22議席)、③紫の党(PM)の議席獲得(9議席)⁵、④アブラ党の国会議席の消失(5議席→0議席)が挙げられる。強い痛手をこうむった人民勢力党(FP)とアブラ党は、3年超にわたりクチンスキーおよびビスカラ政権と政争を繰り返してきた右派勢力であるが、2018年統一地方選に続き今回も国民に強いノーを突きつけられたことで、勢力後退が決定的となった。両政党とも、「ラバ・ジャト」汚職事件⁶への指導者の関与が強く疑われ、司法からの追及とマスメディアの監視にさらされてきたことも不利に働いた⁷。これに対し、既存政党では唯一「ラバ・ジャト」事件に巻き込まれず相対的にクリーンなイメージを維持し、2018年統一地方選で票を伸ばした人民行動党(AP)と、人民勢力党(FP)およびアブラ党の票田であった北部に地盤をおき資金力を有する「ペルーの進歩のための同盟」(APP)のふたつの中道政党が勢力拡大に成功したといえる。

第二に、既存の左派が勢力を伸ばさなかったことである。拡大戦線(FA)の獲得議席は9議席で、2016年比で11議席のマイナスとなった。とはいえ、2016年選挙の20議席は、おもにベロニカ・メンドーサ(Verónica Mendoza, 元大統領候補)とマルコ・アラナ(Marco Arana, 元カトリック神父)のグループが選挙協力を行った結果得られたものである。その後両名は袂を分かち、メンドーサが新会派「新しいペルー」(NP)を立ち上げたことで、国会内にそれぞれ10議席を有するふたつの左派が並立することとなった。ふたりの左派リーダーが単独で2016年選挙に出た場合にそれぞれ10議席ずつ得られたと仮定した場合、アラナは単独で拡大戦線(FA)を率いて2020年選挙に打って出て1議席を失ったことになる。右派勢力間の内紛で漁夫の利を得るにはいたらなかったものの、1議席減にとどめたことで、国会内に勢力を維持してなんとか面目を保った⁸。

他方、メンドーサは今回の選挙で自勢力の国会議席を喪失した。メンドーサは「新しいペルー」(NP)の政党登録が今回の選挙に間に合わなかったため、政党登録を有する他の勢力との連合を模索せざるを得なくなった。メンドーサが当初連合相手に選んだのは元フニン州知事であるブラディミル・セロン(Vladimir Cerrón)の「自由ペルー党」(PL)であったが、汚職で実刑判決を受けたうえに差別主義者と批判されてきたセロンとの連合に会派の有力メンバーが強く反発し、連合解消に追い込まれてしまった。最終的に「新しいペルー」は別の左派政党「ペルーのために共

⁵ 元大統領候補のフリオ・グスマン(Julio Guzmán)が率いる紫の党(PM)は、2016年以降の政治対立で既存政党が疲弊するなかで成功裏に政党登録を完了させ、2021年総選挙を見据えて今回の選挙で確固たる橋頭堡を築くと目されていた。しかし、選挙戦のなかで議員候補の家庭内暴力問題やグスマン本人の不倫疑惑などのスキャンダルに見舞われ、期待されたほどの成果を上げられなかった。

⁶ ブラジルの大手建設会社オデブレイト(Odebrecht)社などがペルーの公共事業受注のためにペルー政府関係者、有力政治家に贈賄を行っていたとされる事件。「ラバ・ジャト」(Lava Jato)は事件発覚の発端となったブラジルにおける汚職捜査の作戦名称である。

⁷ 人民勢力党(FP)のケイコ・フジモリ(Keiko Fujimori)党首は資金洗浄の疑いで2018年10月10日に逮捕、勾留された。その後、2019年11月25日に憲法裁判所の判断で釈放されたが、選挙キャンペーン期間中、表立った政治活動は一切行わなかった。同党首は2020年1月28日、裁判所により再び勾留を命じられ刑務所に収監された。また、同じく汚職捜査の対象となっていたアブラ党のアラン・ガルシア(Alan García)元大統領は2019年4月17日、警察の家宅捜査を受け逮捕前に拳銃自殺した。

⁸ なお、2018年末に筆者がアラナの出身地である北部カハマルカ州で実施したインタビューによれば、アラナ指導下の拡大戦線は、鉱業にかかわる環境問題のアドボカシーに特化した環境政党になりつつあり、左派勢力間での求心力を失いつつある(2018年12月6日ペルー共産党「赤い祖国」派幹部兼ペルー教員組合SUTEP幹部、同12月7日現地環境保護団体関係者、いずれもカハマルカ市内)。

に」(JPP)に合流して今回の選挙に参加したが、JPPは議席獲得に至らなかった。2016年大統領選で得票率3位につけ次世代の左派指導者として注目されてきたメンドーサの政治的影響力は、選挙プロセスを通じて著しく減衰する結果となったのである。

第三に、おおかたの事前予測を裏切るかたちで、宗教政党「ペルー農業人民戦線」(Frente Popular Agrícola del Perú: FREPAP)と、アンタウロ・ウマラ (Antauro Humala) 受刑囚が新たに加入した「ペルーのための団結」(Unión Por el Perú: UPP)がそれぞれ15議席、13議席を獲得した。FREPAPは人民勢力党(FP)と同議席数を獲得して議会内第三勢力となり、また「ペルーのための団結」(UPP)がそれに次ぐ勢力となった。後述するようにFREPAPもUPPも以前から存在していた政党であるが、直近2度の選挙に不参加または独自候補を立てなかった。解散時点で国会議席を有していなかった政党の予想外の躍進の背景には何があるのだろうか。

まず、ペルー農業人民戦線(FREPAP)は1989年にキリスト教系新興宗教を母体に創設された古くから存在する政党である。直近2度の国政選挙に参加しなかったため、一時的に中央政治からは退場していたが、メディアの関心が向けられないところで実際には着実に有権者のあいだに根を張っていたものと推定される。とくに今回の選挙では、FREPAP所属の政治家が首長を務める地方⁹のみならずリマでも支持を広げ、最大のリマ市(在外投票含む)選挙区で5議席を獲得したことが注目される。FREPAPの支持拡大の理由について、社会学者で首相府の社会紛争対策トップを務めたビクトル・カバジェロ(Víctor Caballero)は、当選したFREPAPの議員のほとんどに政治経験がなく、また学歴・職歴の面でもとくに際だったところがない点を挙げ、有権者が自分たちの代表として、エスタブリッシュメントや専門職業人でなく、あえてごく身近な存在であり質素な生活を送る候補者を選好した可能性を指摘している[Caballero2020]。

また、「ペルーのための団結」(UPP)はもともと、ハビエル・ペレス・デ・クエヤル元国連事務総長(Javier Pérez de Cuéllar)と元労働組合指導者のホセ・ベガ(José Vega Antonio)が1994年に立ち上げた政党であり、1995年の総選挙にフジモリの対抗馬としてデ・クエヤルを大統領候補として擁立した。その後ベガは引き続き党を率いてウマラ大統領(Ollanta Humala)やガルシア大統領(Alan García)と協力関係を築き、政界に一定のプレゼンスを維持してきた¹⁰。

今回の最大の注目点は、「ペルーのための団結」(UPP)にアンタウロ受刑囚をリーダーとする「愛国戦線」(Frente Patriótico)が加わったことであろう。アンタウロ受刑囚はウマラ元大統領の実弟であり、元軍人である。2005年に南部アプリアマック州アンダワイラスで武装叛乱を企図し、警察官を殺害した(アンダワイラス事件[Andahuaylazo])罪で19年の実刑判決を受け、リマ市郊外で服役している。候補者討論会などでUPPは、現行1993年憲法を廃止すること、汚職やフェミサイド(女性を標的にした殺人行為)、暴行をしたものを死刑に処すること、犯罪外国人を国外追放にすること、といった急進的な政策案を提示した。また、UPPは2021年大統領選挙への擁立を想定して、アンタウロ受刑囚の釈放を求めることを政治目標に掲げている(写真1)¹¹。

⁹ たとえばFREPAPは、北東部アマゾン地域のロレット州ラモン・カスティヤ郡カバジヨコチャ(Caballococha)市の首長を今回含め3度輩出している。

¹⁰ “Congresistas de Unión por el Perú pretenden libertad de Antauro Humala para llegar a la presidencia 2021.” *Ojo Público*, 31 de enero de 2020.

¹¹ 注10および“Liberar a Antauro Humala: esta y otras propuestas de Unión por el Perú.” *La República*, 27 de enero de 2020.

UPP はアンカシュ、アレキパ、アヤクチョ、クスコ、ワンカベリカ、フニン、リマ、マドレ・デ・ディオス、プーノ、タクナの 10 選挙区（アルファベット順）で当選したが、リマ以外はいずれも南部と中部の州であり、支持がこれらの地域に集中していることが観察される。これらの地域では、リマの中央政治に対する歴史的反感に加えて、鉱業開発をめぐる社会紛争の頻発と長期化、汚職と治安問題など、統治上の難題が山積している。加えて近年では、地方部へのベネズエラ避難民の流入に伴う外国人排斥の機運が高まったこと¹²も相まって、いっこうに問題を解決できない既成政治全体への不満と拒否感が渦巻いていた。UPP が掲げる急進的な主張が受け入れられる素地はすでに醸成されていたのである。実際、UPP が当選した地域は、フニン、アレキパ、プーノなど、2018 年の統一地方選で反体制的な知事が登場した地域と重なっている。



写真1 UPP の選挙プロパガンダ。「アンタウロに自由を」とある。アヤクチョ州ワンカサンコス（Huancasancos）郡にて（2019年12月20日筆者撮影）。

おわりに

2020年臨時国会議員選挙プロセスが完了したことで、2016年総選挙で選出された右派のアクターが行政府と立法府の両方からほぼ姿を消した。政治危機の産物として成立したビスカラ政権にとっては、政策上の自由度がより高まり、そしてビスカラ大統領本人にとっては新しい国会と協力関係を築きつつ、立法府内に自派閥を形成するまたとないチャンスが生じた。しかし、今回の臨時国会議員選挙を経ても、ビスカラ大統領の場当たり的な統治手法〔中沢 2020, 37〕に変化は見

¹² たとえば、フニン州ワンカヨ市やクスコ州ピチャリ町のように、自治体が率先してベネズエラ人排除を行うケースが報告されている（“Acuerdan expulsar a todos los venezolanos de distrito ubicado en Cusco.” *Correo*, 22 de octubre de 2019, “Alcalde de Huancayo reitera que quiere su ciudad “libre de venezolanos” y anuncia ordenanza contra migrantes.” *Perú21*, 29 de marzo de 2019）。

られなかった。同時に、政権発足当時から指摘されていた行政能力不足も短期的に改善するものではなく、閣僚の相次ぐ交替も以前と変わらない。

「はじめに」で述べたように、ペルーは新型コロナウイルス対策として厳しい移動制限を課して感染拡大を食い止めようとした。最新の調査 [IEP 2020] でビスカラ大統領は 80% という世論の厚い支持を得ている。しかし、初動こそ迅速であったものの、一連の感染症対策が実施され始めてから約 1 カ月半を経て、感染者数の増加に歯止めがかからず、対策のほころびも見え始めた。経済や治安の悪化、医療崩壊、物流の停止による食料危機、上下水道の供給停止などが懸念されている。現下の例外的な状態がさらに長引くことで、翌 2021 年に控えた大統領・国会議員選挙の日程に影響が出る可能性も出てきた。ペルーにおいて、凍結されている政治アジェンダが再び動き始めるまでにはまだ相当の時間がかかるであろう。

(2020年4月30日脱稿)

参考文献

〈日本語文献〉

磯田沙織 2020. 「ペルーにおける国会解散」『ラテンアメリカ・レポート』 36(2) 85-90.

(https://doi.org/10.24765/latinamericareport.36.2_85)

清水達也 2017. 「右派への支持が集中した 2016 年ペルー大統領選挙」『ラテンアメリカ・レポート』 33(2) 17-32.

中沢知史 2020. 「ペルー・ビスカラ政権における政治対立—政争の果てに行き着いた国会解散と臨時国会議員選挙—」『ラテンアメリカ時報』 63(1) 37-40.

村上勇介 2018. 「ペルーの最近の政治動向—フジモリ元大統領の恩赦、クチンスキー大統領の辞任、ビスカラ新政権の今後」『ラテンアメリカ時報』 61(2) 36-39.

〈外国語文献〉

Caballero, Víctor Martín 2020. “El FREPAP 2.0, renovado y recargado.” Documento inédito escrito en Lima, Perú, 28 de enero.

IEP 2020. *Informe de opinión abril 2020*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

(なかざわ・ともふみ／南山大学講師、京都外国語大学ラテンアメリカ研究所客員研究員)