

論
稿

COVID-19 に揺さぶられる中米・北部 三角地帯諸国（NTCs）

The Northern Triangle Countries Upset by COVID-19

上谷 直克

UETANI, Naokatsu

要 約：

2020年4月に、ラテンアメリカでの新型コロナウイルス感染症（COVID-19）による政治・社会的影響について報告書を出したブロフィールド（Merike Blofield）らによれば、COVID-19の厄災は、どの指導者がいかなるリーダーシップを発揮して国民から協力を引き出し、危機を打開しうるかという「政治的リーダーシップの試金石」だという。本稿ではグアテマラ、ホンジュラス、エルサルバドルの中米・北部三角地帯諸国（NTCs）におけるCOVID-19の感染状況について概観し、非常事態宣言を軸とした各国の政策対応について確認する。その後、今やCOVID-19拡大の第2波ないし第3波に直面する世界で、改めて求められている為政者による巧みなリーダーシップという観点から、北部三カ国のCOVID-19下での政治状況について論じる。

キーワード：新型コロナウイルス感染症（COVID-19）、グアテマラ、ホンジュラス、エルサルバドル、リーダーシップ

はじめに

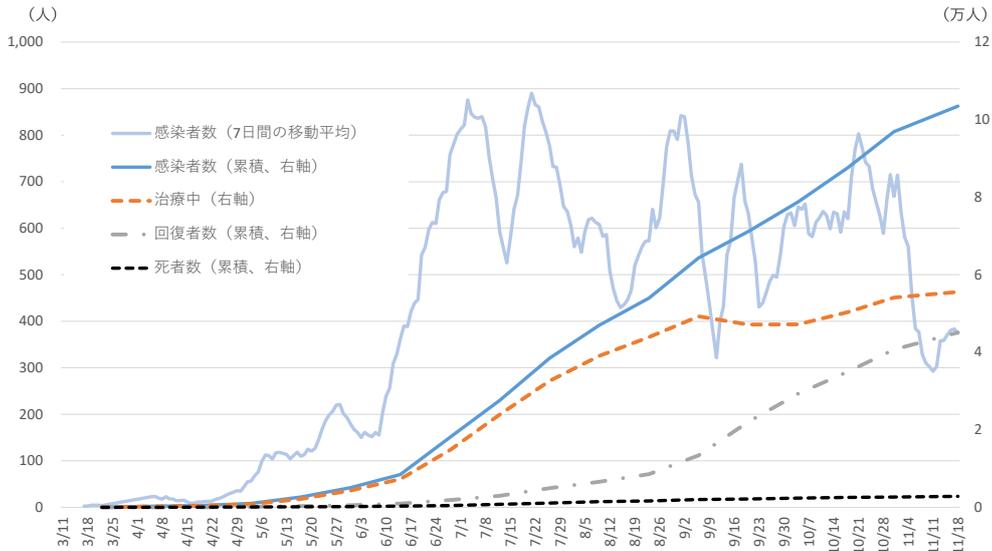
2020年4月というかなり早い段階で『ラテンアメリカにおける COVID-19 危機の政治的・社会的影響の評価』と題する報告書を出したブロフィードらによれば、新型コロナウイルス感染症（以下、COVID-19）の厄災は、どの指導者が強力なリーダーシップによって国民を団結させ、またどの指導者が対応にまごつくかを露にさせる「政治的リーダーシップの試金石」だという [Blofield, Hoffmann and Llanos 2020, 2-4] (34 ページの注記「リーダーシップ」を参照)。実際、昨今の世界各国の状況を見回しても、COVID-19 の感染拡大を早急に抑え込むべく、広範で厳格な封鎖に踏み切りつつも、国民に理解や協調を呼びかけるとともに、国民生活への打撃を抑える経済・社会的支援を打ち出さざるを得ない「強力なリーダーシップ」というフレーズが人口に膾炙しがちである¹。もちろんこれは、グアテマラ、ホンジュラス、エルサルバドルの中米北部三角地帯諸国（NTCs、以下、北部三カ国）でも同様であり、各政権が巧みなリーダーシップを發揮し、できるだけ早急な COVID-19 の克服と日常生活への復帰が喫緊の課題となっている。そこで本稿では、まずこの三カ国における COVID-19 の感染状況について概観し、いわゆる非常事態宣言を中心とした各国の政策対応の中身について確認する。その後、COVID-19 拡大の第 2 波ないし第 3 波の只中にある世界で、いま改めて求められている為政者による巧妙なリーダーシップという観点から、各国の COVID-19 下の政治状況について論じる。

1. 感染拡大の状況について

北部三カ国において最も早く感染者が出たのはホンジュラスである（図 1）。3月11日に国内初の感染例が報告されて以降、3月と4月は日平均約 15 人（2カ月累計 804 人）、また5月から日平均約 150 人と漸増したが（累計 5202 人）、6月9日に 485 人を記録してから後の半年間は日平均約 600 人という高止まりで推移している。本稿執筆時中の 11月18日時点での 10万人当たりの死亡者数は約 29 人である。

¹ 中南米地域に関しブロフィードらも（4月時点では）アルゼンチンのフェルナンデス（Alberto Fernández）大統領や、すでに罷免されたがペルーのビスカラ（Martín Vizcarra）元大統領の例を挙げ、「迅速かつ協調的な対応の例として際立っている」と評価していた [Blofield, Hoffman and Llanos 2020, 3]。

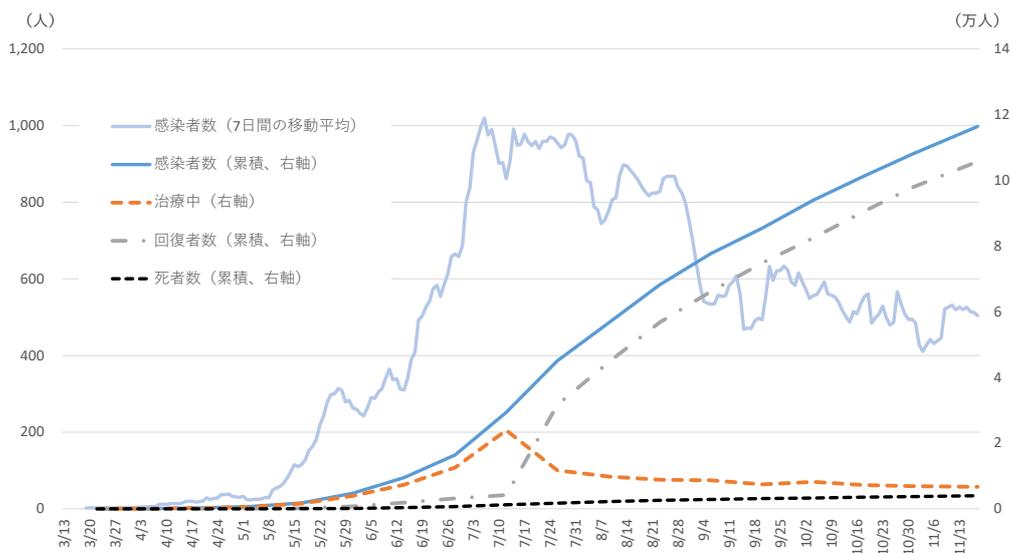
図1 ホンジュラスにおける COVID-19 感染状況



(出所) 筆者作成。感染者数などのデータは、国家横断的に COVID-19 感染データを収集している [Worldometers](#) や、[Especial COVID-19 en X-Y.es](#) などに依拠し、それを各国政府が日々発表するデータなどで微修正して使用した。

グアテマラでは 3 月 13 日に国内初の感染者が確認されて以降、しばらくは感染者の増加ペースは緩慢であったが、5 月末から日平均約 250 人と急伸した (図2)。6 月から 8 月にかけては日平均約 750 人とさらに加速し、たとえば 6 月末の段階での中米地域では、感染者数が 2 番目に、死者数は最も多く、医療システムも限界に達し「危機的な局面」にあったとされる [LNWR, 25 June, 2020]。その後、9 月以降少しは緩んだものの、それでも日平均約 550 人と高止まりで推移している。また上記同様、11 月 18 日時点での 10 万人当たりの死亡者数は約 22 人である。

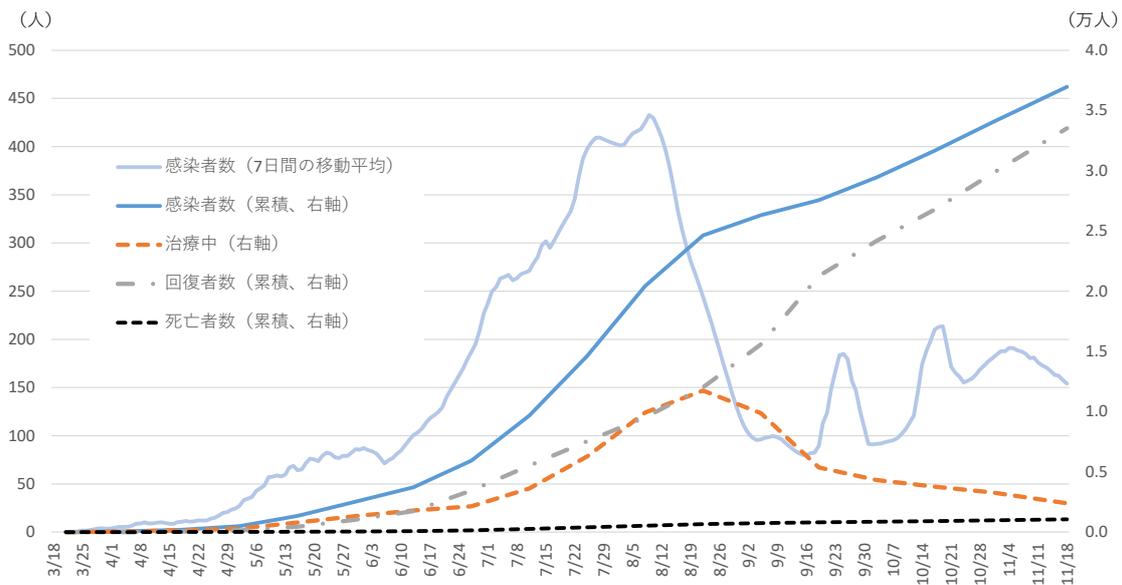
図2 グアテマラにおける COVID-19 感染状況



(出所) 図1 に同じ。

また、エルサルバドルでは（図3）、3月18日に国内最初のCOVID-19感染者が発見され、そこから6月初旬までは日平均約40人の新規感染者数であったが、8月中旬まで月ごとに平均感染者数が約1.5~2倍に増加した。それ以降10月末までは、再び感染者数の日平均が約100人台に戻ったが²、11月にまた急増した。これにより当初は「我々は第2波から逃れている」としていたブケレ大統領（Nayib Bukele）の認識も、「我が国も第2波に差し掛かった」と変化した³。なお、同様に11月18日時点での10万人当たりの死亡者数は約16人である⁴。

図3 エルサルバドルにおけるCOVID-19感染状況



（出所）図1に同じ。

さて、北部三カ国の感染状況の推移を概観し、おそらく目に留まるのは、ホンジュラスでの回復者数の低さと、グアテマラにおけるその急増であろう。

前者ホンジュラスに関しては、ほかの二カ国（そして日本も）で感染者数と回復者数のグラフが平行して推移するのに対し、9月に入るまで回復者数が伸びず、その改善ぶりも緩慢である点で目立っている。これは以前より指摘されていたホンジュラスの保健医療体制の貧弱さと関連がありそうだが〔森谷 2020, 46〕、とくに6月半ば以降の急激な感染拡大でその脆弱さは顕著となった。実際そこから9月にかけて医療機関の対応能力が逼迫し、病床も完全に飽和状態に達していたという⁵。むろんこうした状況に対し、政府側でもたとえば官民共同の緊急保健プロジェクト

² ただしエルサルバドル政府発のデータの信憑性については、野党やメディアから疑いの眼差しが向けられており、たとえば10月19日のCOVID-19感染による死亡者数は、保健省発表が926人であったのに対し、市町村で登録された件数を足し合わせると1628人と大きく乖離していたという〔El Mundo, 20 de octubre, 2020〕。

³ “Autoridades de El Salvador alertan sobre incremento de casos de covid-19.” CNN en Español, 14 de octubre, 2020（2020年10月21日閲覧）。

⁴ Coronavirus Resource Center, Johns Hopkins University & Medicine（2020年11月22日閲覧）。

⁵ “Coronavirus en Honduras: las imágenes que muestran la saturación de hospitales en el país por el covid-19.” BBC News Mundo, 16 julio 2020（2020年11月9日閲覧）。

（Fuerza Honduras）のもと、国内各所に応急的なトリージセンターを開設するなど対応したが [La Prensa, 25 de agost, 2020]、もともとの医療体制の質の低さや脆弱性をふまえると、依然として予断を許さない状況にある。

一方、後者グアテマラのグラフの動きに関しては、後述するように6月半ばの、汚職事件に端を発する厚生大臣の更迭・交代と関連しているとみられる。なお、このとき新たに任命されたフローレス（María Flores）厚生相はベテランの病理医であり、公衆衛生分野で30年以上のキャリアをもつ人物である⁶。フローレスと4人の副大臣の任命については、たとえば、医師で野党セミージャ運動（Movimiento SEMILLA）の国会議員でもあるエルナンデス元厚生相（Lucrecia Hernández）など専門家からも好評を得ているという [Prensa Libre, 19 de junio, 2020]。この交代劇を機に7月以降、とりあえず感染者対応は改善したようだが、それと感染拡大の抑制とはまた別の話である。実際、感染状況は高止まりを続けており、10月8日にはジャマテイ大統領（Alejandro Giammattei）自らがツイッターで「我が国は感染の第2波に突入した」と認めるに至り、危機感が強まった [El Periodico, 7 de octubre, 2020]。

ホンジュラスとグアテマラの感染状況について付言しておくべきは、（もちろん偶然であろうが）両国の大統領およびその家族が COVID-19 に罹患したことである。まず6月下旬にエルナンデス大統領（Juan Hernández）は、夫人ともども PCR 検査で陽性反応が出たため、すぐさま入院することとなった（7月初旬に無事退院）。一方、グアテマラでも9月半ばに地方ラジオで、ジャマテイ大統領自らが、前日に受けた6度目の検査で COVID-19 陽性が判明したと述べた [Prensa Libre, 18 de septiembre, 2020]。もともと彼は多発性硬化症を患っているため、当初は重症化が懸念されたが、10月初旬には無事国政に復帰した [El Periodico, 5 de octubre, 2020]。幸い両国ともに「非常事態中の非常事態」に陥ることはなかったが、こうした事実は、恐らくかなり高いレベルの防疫環境にいる者でさえ COVID-19 の脅威からは逃げられないことを強く印象づけることになったであろう。

2. 感染拡大予防措置および感染者への対応

さて、北部三カ国の感染状況は上記のとおりだが、それでは各国における感染拡大予防策や感染者への処置策としてどのような方策がとられたのだろうか。以下では各国の非常事態宣言を中心に確認しておく。

(1) 各国の非常事態宣言

北部三カ国で最も早く発令された非常事態宣言は、国内初の感染者が出る1週間前の3月5日にグアテマラのジャマテイ大統領が発令した「災害事態宣言（Estado de Calamidad）」である（同12日に議会により承認）。規定上、この宣言下では、すべての公共サービスに関する権限を中央政

⁶ たとえば、2004～08年のオスカー・ベルガー（Óscar Berger）政権下で厚生副大臣、その後、結核・マラリア・HIVに関する国際協力プロジェクトの専門医などを歴任してきた。

府が統括し、基本的な生活必需品の価格統制も行われることになっている。また社会に対しても、フェイスマスクの使用義務化や、移動およびあらゆる類の人の集まり（集会）など、憲法上の自由な権利が制限された⁷。当初この宣言の効力は3月5日から30日間と定められたが、それ以降もたびたび延長され [Prensa Libre, 15 de agosto, 2020]、結局9月30日まで効力をもった [Prensa Libre, 30 de septiembre, 2020]。またこの宣言と並行して、国境の封鎖、各種学校の閉鎖や優先度の低い企業や業種の活動停止、公共交通機関の運行停止、外出禁止令（おもに夕方から翌朝まで、場合により24時間）など、近隣諸国で実施されたのと同程度の封じ込め策がとられた。

一方、ホンジュラスでは、国内初の感染者が報告された3月11日に「公衆衛生に関する非常事態宣言（el estado de emergencia sanitaria ただし対象はCovid-19およびデング熱）」が発令され [La Prensa, 12 de marzo, 2020]、エルナンデス大統領は財務省などに対し、医薬品、医療器具、個人用防護服などを確保するために最大1億1000万レンピラ（4億7千万円）を調達するよう指示した⁸ [Proceso Digital, 12 de marzo, 2020]。さらに3月15日には、国境封鎖とかなり厳格な外出禁止令が布告され、不要不急の経済活動（non-essential business）も停止し、公の場での集会も全面的に禁止となった⁹。また、5月22日には期間は1週間だが完全な夜間禁止令（un toque de queda absoluto）が全国に発令された [La Prensa, 20 de marzo, 2020]。



記者会見で国内初の感染者について報告するホンジュラスのエルナンデス大統領（AFP/アフロ）。

⁷ “Qué es el Estado de Calamidad Pública en Guatemala.” Guatemala.com 14 agosto 2020（2020年10月28日閲覧）。

⁸ なお、3月21日に、この宣言の効力は2020年12月31日まで延長された。

⁹ この措置は6月中旬に「10人以上の集会禁止」へと緩和された。

また、エルサルバドルの場合は、3月18日に国内最初の感染者が出たが、それに先立つ3月11日に早くもブケレ大統領は、国境に軍を配備しつつ、居住者と外交官以外の外国人の入国禁止¹⁰や3週間の一斉休校、また500人以上の集会の禁止など憲法で保障される権利の一時的制限を含む「全国を対象とした隔離措置 (la cuarentena nacional)」の導入を示唆した (正式な大統領令は3月21日に発令)¹¹。その後3月14日にブケレからの要請に従って、議会はさまざまな緊急措置案を可決した。それらの措置とは、たとえば、エルサルバドルへの入国だけでなく国内移動にも制限を課し、国民の自己隔離を統制する広範な権限を政府に与えるとともに、感染拡大対策費も供するものであった。これを受けてブケレ政権は、さらに75人以上の集会の禁止や、バーやクラブなど飲食業への最大2週間の営業停止、また、大規模な救急病院の設立などを発令した [LND, 16 March, 2020] [LNWR, 19 March, 2020] [VOA, 14 de marzo, 2020]。こうしてエルサルバドル国民は、必要不可欠な労働に従事する者以外、週2回一世帯一名のみ買い出しの外出を許可され、隔離措置の違反者は治安部隊に拘束され抑留センター (un centro de contención) に送致されるという「中南米で最も厳しいロックダウン」を課されたのである [LNWR, 30 April, 2020]。

(2) 経済・社会的な支援策

前掲のプロフィールドラの指摘のとおり、COVID-19の感染爆発は、貧困層の多くがインフォーマル労働に従事し「世界で最も不平等」な中南米地域に対しとりわけ過酷な試練を課している [Blofield, Hoffmann and Llanos 2020]。実際、街角の露天商であれ日雇いの土木作業員であれ、廃品回収業者であれ家政婦であれ、仕事をするうえでのハイリスクな状況やソーシャルディスタンス対策は、彼らの健康や生計に直接的な影響を与え、ゆえに早急で適正な経済社会的支援が必要不可欠となる。

これに関しグアテマラでは、COVID-19到来前の3月初旬から経済支援策が議論され、そのための予算が同月24日に可決された (2億6000万ケツアル=36.7億円) [Prensa Libre, 19 de marzo, 2020]。4月3日に承認された経済再生計画 (111億ケツアル=約1500億円) では、たとえばそのうちの60億ケツアル (810億円) が国内約200万世帯に向けた食糧や基本的サービス購入用の現金給付 (各世帯1000ケツアル) となり、20億ケツアル (270億円) は失業者支援に、また30億ケツアル (約400億円) は零細・中小企業への融資に充てられることになった [LND, 6 April, 2020]。また企業向けの財政支援策として、社会保障機構などによる雇用者負担金の徴収停止も発表された [LND, 24 March, 2020]。さらにグアテマラ議会は4月5日に国家予算の追加措置 (51.4億ケツアル=約680億円) を可決し、そのうち4.26億ケツアル (約55億円) は保健省に、3.7億ケツアル (約50億円) は医療機器の購入に、また3000万ケツアル (約4億円) は病院のインフラ整備に使われることとなった。以上3回の増額措置で、対策予算は総額1077.2億ケツアル (1兆4000億円) に膨らんだ [LND, 7 April, 2020]。ただし、こうした追加的資金は、おもに米州開発銀行 (Inter-American Development Bank: IDB) や世界銀行などの多国間機関からの融資や、国内での国債発行や緊急予算準備金を取り崩して賄われる。そのため、徴税システムの拙さ、脱税の多さ、課税基

¹⁰ 外国から入国する自国民には30日間の自己隔離を課した。

¹¹ “El Salvador declara la “cuarentena nacional” en El Salvador por el coronavirus.” *Infosalus*, 12 de marzo, 2020.

盤の狭さなど、そもそもグアテマラの税制がもつ課題や汚職の取り締まりの緩さなどにより、後々の膨大な財政赤字が懸念されている [LNWR, 16 April, 2020]。とはいえ3月以降麻痺していた経済活動も6月末頃から徐々に再開され、9月18日にはすべての国境も開放、そして10月1日の災害事態宣言の解除とともに外出禁止令も解除された。また同時に、バーや映画館など娯楽施設の営業も許可されたが、経済活動の再開（または再停止）の目安として、全国340の市町村の感染状況に応じた信号規制 (un sistema de semáforo) が採用され運用されている [El Periodico, 7 de octubre, 2020]。

同じくホンジュラスも、かなり早い段階でとくに貧困層を対象とした経済・社会政策を繰り出した。エルナンデス大統領は、国内初の感染例が出た1週間後の3月17日に4つの財政措置を発表し、国内雇用の7割以上を占める中小企業や農業部門への支援の一環として、ホンジュラス生産・住宅銀行 (Banco Hondureño para la Produccion y la Vivieneda: BANHPROVI) へのローン返済の3カ月間の凍結や、法人税の納付期限の延期などを打ち出した [LND, 18 March, 2020]。そしてすぐに第2弾が発表され、そこには、不要不急の外出制限や経済活動の停止に伴う影響を緩和すべく、国内の約80万世帯 (320万人) の貧困家庭への1カ月分の基本生活物資 (Bolsa Solidaria) の配給や、豆・トウモロコシ・米などの農産物供給を確保すべく19万人の小規模生産者への経済活動継続許可と補助金支給などが含まれた [LND, 23 March, 2020]。さらに同月末に大統領は、従業員10人未満の零細企業への補助金と、最も被害をうける世帯への支援金 (3億5500万レンピーラ=約15億円) を全国の自治体に配分したと発表した。とはいえホンジュラスでも、6月半ばからは経済活動が段階的に再開され、もともとの人口密度や感染率に応じて地域ごとや業種ごとに、そのペースや規模に緩急をつけて一進一退しつつ正常化が試みられている。

一方、エルサルバドルでは、3月18日にブケレ大統領は、公共料金支払いの3カ月間の猶予措置や COVID-19 の影響を受けた個人事業主や企業への融資や住宅ローンなどを含む5つの経済対策を発表した。またその3日後には、公共サービスや食品生産および配送など特定セクターの労働者を除く30日間の全国的な隔離措置を改めて発令し、その翌日に自身のツイッターで、最貧困の150万世帯に対し、もし世帯の誰も隔離期間中に労働に従事していない場合に300米ドルの給付金を支給すると述べた。これは全人口の約75%が恩恵を受けることを意味する。その数日後の3月26日に国会が、最大20億米ドルの債務発行を政府に了承したが [LND, 27 March, 2020]、上記の給付金に関する詳細の告知が遅れるなか、それを求めて約2万人が自宅隔離令を無視して行政窓口に殺到し、よけいに感染リスクを高める事態を招いた [笹田 2020]。4月に入ると、COVID-19 騒ぎで「停戦状態」であった大統領と議会との関係が悪化しはじめるが (後述)、5月上旬にはなんとか、中小企業部門に向けた10億米ドル規模の救済策を策定した。その6割は中小企業への信用貸付制度の設立に使われ、残り4割で国家予算が補填されることとなった。またこのタイミングでブケレは、経済活動の休止で被害をこうむった人びとに270万個の食糧袋を配布すると発表した。これは上記の最貧層150万世帯への現金給付 (300米ドル) に続く、社会の最も脆弱な人びとに向けた措置の一環であった [LND, 6 May, 2020]。

3. 巧みなリーダーシップの実際

以上が、北部三カ国の COVID-19 の感染状況とそれへの経済・社会政策の概要である。ただ、「はじめに」でも述べたが、現在の COVID-19 という厄災は、刻一刻と変化する感染状況への迅速な対応と同時に、中・長期的な経済・社会的な復興策をも打ち出し、国民を統べる巧みな政治的リーダーシップを要するものである。ではそもそもこの類のリーダーシップとは、いかにして発揮されうるのか。

おそらく COVID-19 の感染拡大の予防・制御への最善の策は、人びとの移動を極力制限し、他者との物理的な接触機会をできるだけ減じる強力な措置を導入することであろう。すると当然、これらの措置に対する、国民からの強い同意やコミットメントや協力が不可欠となる。そうした同意や協力姿勢を引き出すには、国民に正確な現状や正しい方策を理解させ実際の行動変容を促すことであり、そのためには為政者の説得力や「いうことを聞かせる力（＝権威＝正当性を醸成するもの）」が必要となる。つまりこの説得力や正当性の程度こそが巧みなリーダーシップを可能とし、リーダーの意図に沿ってよりスムーズな政策運営を実現するものといえるだろう。

そして往々にしてそうした説得力や正当性は、たとえば、必要な物資やサービスを効果的に供給することで国民を宥める「政策の実効性」や、正確で時宜を得た情報発信や丁寧な説得の言葉やロジックが国民のなかで生み出す「為政者への信頼」に依存する。そして、政策運営のなかで国民からの異議や不平不満が表出し、リーダーシップが拙劣になるにつれ、物理的な強制力で黙従を強いる「為政者による威圧や強制」が前面に出てくることになる。

これらの点をふまえつつ、以下では、北部三カ国においてどの程度リーダーシップが巧みに発揮されているか確認しておく。

(1) 経済・社会的支援策は適切か？（政策の実効性）

既述のとおり COVID-19 の感染爆発は、とりわけ、多数の人びとがインフォーマル労働に従事する中南米の国々では、COVID-19 による被害に加えて経済的な被害をももたらしやすく、早急な経済社会的支援が必要不可欠である。通常時においてさえ、不況に直面した政府は、概して、大規模かつ適切な財政出動を行い、保健医療や社会福祉や雇用環境を支えることで、結局は国民の命も経済も救うことができるという [スタックラー・バス 2014]。まして COVID-19 という脅威に晒され、より直接的に国民の生命や健康にかかわる状況であれば（そしてその後の早急な経済の再開と回復を見越すならば）なおさら、政府の効果的な政策運営が肝要となるだろう。

これに関し、たとえばホンジュラスのエルナンデス政権が、比較的早い段階から、COVID-19 の悪影響への緩和策として、貧困層への生活必需品の配給などを行ったことはすでに述べた。にもかかわらず、経済的苦境により、とくにインフォーマル労働従事者のあいだでは、厳格な外出禁止令もなかなか遵守されず、それどころか国内各所で、政府に対し食料や生活物資のさらなる援助を訴えるデモが散発した。たとえば3月24日には、首都テグシガルパで、トラックやバス・タクシーなど公共交通機関のドライバーやそのほかの団体がデモや道路封鎖を行い、政府に対し、

食料や日用品の購入費を賄うためのボーナスとして 3000 レンピラ (約 1 万 2000 円) を支給するよう求めた。この動きは翌週には、首都近郊の村々や産業都市サンペドロ・スーラなどほかの都市にも飛び火し、政府からの支援金不足を訴えたり、ボーナスを要求する市民らによる抗議活動が行われた [LNWR, 2 April, 2020]¹²。しかし政府からの支援や補助金の不足は容易には解消されず、9 月初旬には再び、それを不満とする全国のタクシーやトラックの運転手らが数日間にわたり道路封鎖を実施し、エルナンデス政権の統治の拙さや非効率さに対し抗議した [LND, 8 September, 2020]。

ホンジュラスほどではないにせよグアテマラでも、後述の厚生省を舞台とした汚職スキャンダルの発生時 (4~6 月) と同じく、8 月半ばにも首都グアテマラ・シティで、政府の緊急社会支援プログラム (Bono Familia) の非効率かつ不透明な運営¹³を糾弾するデモが数百人規模で行われた [LNWR, 20 August, 2020]。また、こうしたジャマテイ政権による COVID-19 対応の拙さの原因のひとつとして国民がみなしているのが、政府内部で生じる統治機構間の闘争である。実際、この国では 2019 年来、最高裁判所と高等裁判所の判事 (13 名/135 名) の選任をめぐる、憲法裁判所と、最高裁判所および議会 (160 議席) とのあいだで、またその一方で、「安全な第三国」合意をめぐる憲法裁判所と大統領のあいだで対立が熾烈化している [LNWR, 1 August, 2019]。確かにこうした状態は、グアテマラの民主主義や「法の支配」が正常に機能するうえで危機的であるが、むしろ喫緊の問題として、COVID-19 対策での政府の一体性や効率性の点から深刻であり¹⁴、巧くリーダーシップを発揮できない大統領に対し、国民から強い不満や辞任要求さえ上がっている [LNWR, 20 August, 2020]。

実はグアテマラ以上に、政府内の諸機関の激しい対立で COVID-19 対策がより危うくなっているのがエルサルバドルである。すでにみたとおりこの国では、カリスマ的な人気を博するブケレ大統領が先頭に立って、迅速な全国規模の隔離措置宣言や COVID-19 に対する包括的な政策を提示し、その大胆な姿勢は国民から歓迎された。実際、2020 年 5 月末に大統領就任 1 年目を迎えたブケレの支持率は 92.5% という極めて高い数字を記録した [La Prensa Gráfica, 24 de mayo, 2020]。ただ一方で、こうしたブケレのアグレッシブさは、2020 年 2 月の大統領による議会脅迫事件が示すとおり¹⁵、必要とあらば自由民主主義の制度や手続きを顧みず権威主義的にふるまう彼の姿勢と相まって、エルサルバドル政治の懸念材料であるのも事実である [LNWR, 9 April, 2020]。そして 4 月に入ると、そうした懸念は現実的な問題として現れることになる。最初の対立は、全国的な隔離措置に関する権限の法的根拠をめぐる、大統領と最高裁の憲法法廷 (Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia) のあいだで生じた。この措置が施行されて以降、検査も経ず、隔離措置違反という理由のみで多数の人間が抑留センターに拘留されている事実に関し、憲法法廷が

¹² 4 月中旬には、4 月 12 日まで延長されていた外出禁止令違反の罪で 700 人以上が警察に逮捕されたと報じられた [LNWR, 16 April, 2020]。

¹³ 政府が主力とみなし、5 月に登録が開始されたこのプログラムは、経済的困窮にあえぐ約 270 万世帯に対し、1 世帯 1000 ケツアル (約 14000 円) を 3 カ月間にわたって支給するものである。しかし 2020 年 7 月末の時点で、その予算の約 3 割しか執行されておらず、しかも対象外の多くの世帯が不正に受給している実態も明らかになっている [LND, 18 August, 2020]。

¹⁴ 8 月中旬には大統領自ら、政府の医療行政の拙さから医療従事者への給与支払いの遅延などが発生していることを認めた [Prensa Libre, 17 de agosto, 2020]。

¹⁵ この事件の詳細は [笛田 2020] 参照。

「治安部隊による拘留は、議会が関連法を承認した場合にのみ可能」であり憲法違反であると（3度にわたり）判決を下した。これに対しブケレは「憲法法廷には感染予防措置に口を挟む権限がない」として、この裁定に頑なに従わなかった。こうした彼の「法の支配」を遵守しない姿勢に対しては、国際的な非難の声も上がっている [LND, 17 April, 2020; LNWR, 23 April, 2020]。一方、議会とのあいだでも、緊急事態時や感染予防対策における法的権限をめぐる対立が続いている。たとえば5月には、野党優位の議会が、ブケレの提案した「全国規模の隔離措置」を更新する大統領令（5月17日からさらに30日延長）を否決し、その代わりに経済再開に向けた独自案を可決したが、今度は大統領がそれに拒否権を発動し、議会は「大統領が緊急事態権限を乱用している」と非難した。それ以降現在まで、大統領と議会は、たとえば、大統領令で指定できる権限、経済活動再開の範囲やタイミング、国家財政を補うべく国際機関からの融資の是非、防疫線（Cordón sanitario）の範囲などをめぐって激しく対立し、そこに時折、大統領による越権ないし違法行為の是正を命じる最高裁も加わって、国家としてのコロナ対応は一貫性を欠くこととなっている。実際エルサルバドルの COVID-19 対応に関しては、たとえば、基本的な衛生対策（ソーシャル・ディスタンスの励行など）や感染者の治療、または医療従事者の健康保護などの点で多くの問題が指摘されている。7月上旬には外国の医療 NGO から、多数の感染者やそれ以外の疾病を抱えた患者が入院さえできず、自宅で死亡するケースが多発し、この国の医療制度が崩壊の間際にあるとの警告がなされた¹⁶。また、十分な防護服がないことによる院内感染の多発で、医師や看護師らスタッフが次々に落命しているとして、医療従事者団体が、7月には抗議運動を展開したり [LNWR, 16 July, 2020]、9月には最高裁に厚生省を提訴する事態となった [LND, 3 September, 2020]。

（2）政府への信頼はあるのか？

巧妙なリーダーシップを可能にするものとしての「国民から為政者への信頼」という観点から三カ国の政治状況をみて懸念されるのは、どの国でも、そうした信頼感を損なう恐れのある政権の汚職スキャンダルが生じていることであろう。とりわけ COVID-19 禍下での厳しい生活にあえぐ一般国民からすれば、火事場泥棒のごとく私腹肥やしに奔走する政治家や官僚らの姿は、信頼どころか怨嗟と侮蔑の対象となりがちである。

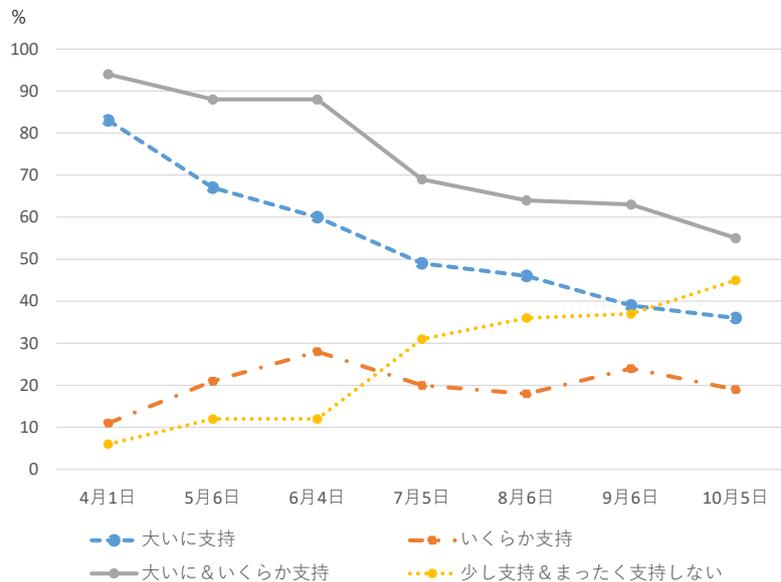
図3でみたとおりグアテマラでは、7月に入るまで回復者数に滞りがみられた後に改善したが、それは6月末のモンロイ厚生相（Hugo Monroy）の更迭劇となんらかの関連がありそうであった。そしてこの更迭を導いたのが、COVID-19 禍突入直後に生じた厚生省をめぐる汚職スキャンダルである。4月20日、大統領直属の汚職防止委員会（la Comisión Presidencial contra la Corrupción）が、厚生省内にある汚職ネットワークの存在について検察局に告訴した。訴状によると、同委員会は、厚生省による医薬品調達プロセスで不正がみつきり、省内の8名を特定したという¹⁷。また厚生省に対しては、国の人権オンブズマンから、汚職だけでなく、医療物資や機器調達の不手際や遅延、陸海空路の（港の）防疫の不徹底、適切な個人用保護服や人員の不足、不十分な PCR

¹⁶ “El Salvador: Death increase as health system collapses” Doctors without Borders, July 9, 2020（2020年11月20日閲覧）

¹⁷ この時の不正は、厚生省の官僚が市場適正価格より高い値で医薬品を購入していたことであり、特定された8名のうち2名が副大臣であった模様で、発覚直後に解任された。

検査など、感染予防措置の怠慢さや杜撰さに対し多数の苦情が上げられており、また大統領に対しモンロイ厚生相（当時）の更迭を要請していた [LNWR, 30 April, 2020]。こうして厚生省の対応の拙さが日増しに露になった5月末、国内のシンクタンクが、厚生省が絡む災害対策費支出の不可解な遅延（この時点で2%しか使われていなかった）や、COVID-19 対応の一環で創設された社会支援プログラムの不透明な運営について明らかにすると [La Hora, 20 de junio, 2020]、人権オンブズマンだけでなく議会内の人権委員会やその他市民団体などからも厚生大臣の早期辞任を求める声が上がった。そしてグアテマラが1日の新規感染者数で最多記録（617人、当時）を更新した翌6月19日、ついにジャマテイ大統領はモンロイ厚生相および4人の副大臣の解任に踏み切ったのである [Prensa Libre, 19 de junio, 2020]。こうした当初の厚生省のお粗末さが、国民からジャマテイ政権に対する信頼を一定程度損なわせたことは想像に難くない。実際、ジャマテイ政権による COVID-19 対応への是認率を示した図4によると、4月の段階では国民のあいだでかなり高かったが、6月から7月にかけて急落した。10月には是非が拮抗するようになり、その落ち込みは「女性」「35歳以上の成人」「貧困層」において最も顕著であった。ただこうした政府による政策運営への是認率とは別に、政府発表の感染者数や死亡者数のデータへの信頼度についての調査によると、回答者のうち「非常に信頼できる」と答えたのはわずか18%で、21%が「ある程度信頼できる」と考える一方、6割の回答者が「ほとんど、あるいはまったく信頼できない」と答えている [Prensa Libre, 21 de octubre, 2020]。

図4 ジャマテイ政権による COVID-19 対応への支持の変化



(出所) Prensa Libre, el 15 de septiembre, 2020; el 21 de octubre, 2020
の記事をもとに筆者作成。

このようにジャマテイ政権への信頼に影を落とす汚職スキャンダルは、まさに、国際的な反汚職 NGO トランスペアレンシー・インターナショナルが警告する「COVID-19 への緊急対応に便乗

した深刻な汚職リスク」の典型であり [LNS&SR, May 2020]、同様の事態が隣国ホンジュラスでも問題となった。

上記のとおりホンジュラス社会からの批判的反応や不満をみるかぎり、エルナンデス政権の COVID-19 対応は、この厄災でさらに悪化した国民の窮状を改善できているとはいえない。しかしそうした不満は、個々の経済・社会政策の内容にとどまらず、より一般的な、とくに COVID-19 対応予算の使途に際する政府関係者の汚職疑惑についても抱かれた。4 月 15 日に検察庁は、COVID-19 への緊急対策として進められてきた医療機器や資材の政府調達に絡む不正疑惑の調査を始めた [LND, 16 April 2020]。後に反汚職団体などによって明かされた情報によると、その内容は、政府機関のホンジュラス戦略的投資機構（Invest-H）などにより進められた医療用品や器材、7つの移動式病院（hospitales móviles）の調達プロセスで 40 件以上の異常支出（購入価格の偽装など）が発覚し、その損失額は 4800 万米ドル以上になるというものであった [LND, 27 June, 2020]。10 月によく Invest-H の当時のトップらが逮捕されたが [La Prensa, 8 de octubre, 2020]、当初よりこの事件は、医療システムが極めて脆弱ななかで COVID-19 の恐怖に怯え暮らすホンジュラス国民に強い怒りをもたらした。さらに、COVID-19 対策をめぐる政府高官の汚職が発覚し、社会からの批判が強まるなかの 6 月末、国内外の懸念にもかかわらず、横領や贈収賄に絡む罪の軽減化などを含む新しい刑法が議会で可決された [LNWR, 2 July, 2020]。汚職スキャンダルの渦中にもかかわらず汚職撲滅への消極さを隠さないエルナンデス政権や国会議員らの姿勢は、国民からの信頼獲得どころか、その抵抗感をより強めるばかりであった [LND, 9 July, 2020]。

なお、現時点で規模はほかの二国に及ばないが、エルサルバドルでも、6 月下旬、保健省が医療器材の調達に際し、関連省庁の職員の親族企業から高額で購入した件について汚職疑惑が浮上した（件の職員は倫理規定への抵触により即時解任された）。しかし、そもそもブケレ政権は、COVID-19 対応の政府調達に際し、政府高官やその親族と関連ある企業や、医療品の取扱いのない外国企業を変則的な契約で優遇しているといわれており、今回の事件は氷山の一角と目されている。こうした事情から、11 月初旬、検察局は汚職の疑いのある財務省や厚生労働省の政府調達プロセスの調査に着手した [El Faro, 10 de noviembre, 2020]。

(3) 結局は暴力で抑え込むのか？

感染拡大期における非常事態宣言や都市封鎖（ロック・ダウン）については、その実効性もさることながら、より原理的に、公的なセキュリティや公共の福祉のため、いかなる条件で・どの程度・いかに（身体や）移動や集会、報道の自由といった市民的権利の制限が許されるかという論点が浮上する。とくに民主主義国であれば、本来、シュミットのいう「例外状態¹⁸」でもないかぎり、この種の制限は、容易に社会の広範なコンセンサスが得られる問題でもない。ましてこれら三カ国のように、通常時でさえ表現や報道の自由が蔑ろにされ、政権の正統性に疑義が挟まれる場合には [LNS&SR October 2020; 上谷 2020]、緊急時の混乱や情報の錯綜、または臨時の権限などを為政者が都合よく利用し、市民的・政治的諸権利の扱いや、統治手法をめぐる問題が先鋭化

¹⁸ 「例外状態」とは要するに「法＝秩序が機能していない状態だがカオス（無秩序）ではなく、秩序は維持されている」ような状態である [山崎 2018, 193]。

しがちである。しかも歴史的に、国民への保健衛生を公平に提供する能力には欠けるが、「国家の秩序と安全」を掲げ何の躊躇もなく警察や軍を動員してきた国では [Blofield, Hoffmann and Llanos 2020]、偏狭で利己的・党派的な動機から臨時的な権限が濫用されたり、現在の危機を超えて、またはそれを機に、そうした職権濫用状態が永続化するのではとの懸念が生じても無理はない。

たとえばホンジュラスでは、のちに訂正されるものの、3月の非常事態発令時に、表現や報道の自由（検閲からの自由）を規定した憲法第72条など、いくつかの憲法上の権利保障が大統領令によって停止された¹⁹。つまりこれは、たとえばジャーナリストらが、政府から何らかの「理由」で迫害された場合に²⁰、その者たちが享受できる法的保護が存在しないことを意味する [Independent, 6 April, 2020]。またすでに触れた6月施行の新刑法には、汚職罪の軽減化だけでなく、たとえば「無許可の集会やデモ」「公的秩序の攪乱」「テロリストによる結社」に関する犯罪規定が含まれており、これが政府に恣意的に運用された場合、平和的なデモや集会、結社や報道の自由など憲法上の保障を蹂躪しかねないとの懸念が示されている。そもそもホンジュラスではパンデミックに先立って、大規模な抗議行動や社会不安が生じており [中原 2018; 上谷 2020]、それが健康状態や経済状況の悪化によってさらに激化することが予想されていた。実際、既述のとおり、集団感染が懸念される状況においてさえ政府への抗議活動は頻発しており、政府のCOVID-19対応への不満に、汚職問題への糾弾が加わり、首都や国内の主要都市で比較的大規模な抗議デモがおこなわれてきた [LND, 9 July, 2020; LNWR, 10 September, 2020]。さらに悪いことにエルナンデス政権は、個人の諸自由の一時停止を発令するにとどまらず、そうした抗議活動に対したびたび武力をもって対応し、9月15日には抗議運動に対する暴力的な弾圧が行われた [La Prensa, 16 de septiembre, 2020; LND, 16 September, 2020]。

また、ホンジュラスとは状況が異なるエルサルバドルにおいて、為政者による暴力をめぐる問題は、すでにみた治安部隊による「全国的な隔離措置」違反者の拘束と抑留センターへの拘禁に顕著に表れているが、それをめぐるブケレ大統領と憲法法廷との「権限」の解釈の違いは依然解消されていない。

おわりに

以上のように、中米北部三カ国のCOVID-19下の感染状況やそれへの対応策の実際をみてきたが、とりわけ、各政権下の政策の実効性の点でも、為政者への信頼の点でも状況は芳しくなく、本来リーダーへの信頼や実行力に基づいた巧妙なリーダーシップによる状況の改善は容易ではないようだ。本稿第1節や第2節でみたように、どの国でも初期のCOVID-19の感染拡大期の「掛け声」こそ勇ましかったが、個々の政策が実行に移されるなかで、政権内対立等による施策の遅延や一貫性のなさ（＝大統領の制度的な役割や権限の曖昧化）、また大規模な汚職などが次々に発覚した。つまりどの政権も（自滅的に）、国民からの当初の期待や信頼を徐々に喪失し、拡大防止

¹⁹ “Honduran government declares state of emergency, suspends right to free expression” Committee to Protect Journalists, March 18, 2020（2020年11月12日閲覧）。

²⁰ たとえば「フェイク・ニュースを拡散している」や「公的秩序を乱している」といった理由など。

への協力も十全に引き出せずリーダーシップの拙劣ぶりを露呈するどころか、むしろ社会には混乱と、遅々として状況が改善しないことへの怨嗟と不満が鬱積しつつあるように見える。ここであえて筆者の関心に引き寄せれば、本来、これら三カ国の国民（とくに貧困層）にとっては、国内での不安や不満のいわば脱出口として、海外移民が重要な役割を果たしてきたと思われるが、自国や周辺諸国の国境閉鎖や通過ルールの厳格化によって、このオプションの実現可能性が低いままとなっている。むろん、最近のグアテマラやエルサルバドルのように、一時完全に滞っていた海外送金も徐々に回復の兆しがみえるというが [LNWR, 10 July, 2020; LND, 27 August, 2020; LND, 7 September, 2020]、こうした「成功例」の存在で、移民オプションへの期待がさらに高まるなかでの厳格な国境管理の継続は、いわば相対的剥奪感を強め、ますます社会にフラストレーションを充満させるかもしれない。本稿ではまったく触れられなかったが、昨今の COVID-19 禍に加え、相次いで大規模なハリケーンが来襲し、この地域民にさらなる試練と失意をもたらしている。これら三カ国にも、おそらく世界の大多数の国と同じく、明るい出口はまだみえていない。

<注記> 「リーダーシップ」について

リーダーシップの定義は多様であり、リーダーシップ研究には多くのアプローチがあるが、本稿ではそのなかでも相互作用アプローチ (interactionist approach) に依拠する [Rhodes and 't Hart 2016, 6]。

相互作用アプローチとは、「リーダーシップ」という事象を理解する際に、リーダー個人の資質や能力といった属性に着目するのではなく、たとえばリーダーとフォロワーとのあいだや、リーダーとそれを取り巻く諸制度や歴史的な脈絡との相互作用のプロセスを重視するアプローチである。つまり、特定のリーダーがある決断をし、何らかの措置をとることそれ自体ではなく（それは単に「指導する (lead)」である）、特定の制度環境におかれたリーダーがそうした行為をする際に、自らの意図や企図する方法に沿ったかたちでフォロワーらを動かすことができること、もしくはそのようにできている状態こそが「リーダーシップが発揮されている状態」である。ゆえに、たとえばリーダーシップがどれほど巧妙に発揮されるかは、特定の目的の実現に向け、リーダーが意を決してある措置に踏み切った場合に、どのような制度的役割や権限を駆使しつつ、どれほどフォロワーを納得させ、従順かつ協調的に従わせることができるかなどにかかっている。

この意味で、たとえば、特定の政策を打ち出す際のリーダーの口調の強さや政策内容の厳格さ、または治者としてのリーダーの態度や姿勢（強圧的な、独善的な、権威主義的な、など）は、「リーダーシップ」のあり方を直接規定するものではない。もちろん、どの程度フォロワーの恭順姿勢を引き出しうるか（≡正当性を確保できるか）は、リーダーの資質や能力や振る舞いに大きく左右されようが、このアプローチでは、フォロワーに実際の行動変容をもたらすか否かということが重要である以上、「リーダーの個人的な資質や能力」と「リーダーシップ」とは同値ではない。

なお、リーダーシップがどれほど巧妙かは、リーダーの行為に対するフォロワーの反応や全般的な進捗状況を見る必要があることから事後的にしか評価できず、しかもそれは概して、たとえばフォロワーからの不満の表出や不服従、事態の滞りとといったかたちでしか把握できない（通常、従順なフォロワーはあえて何かを表明することはなく、その結果事態がスムーズに推移するなら

ば何も生じないだろう)。

また、リーダーシップが巧妙に発揮され、事態が事無く進んだからといって、当初の最終的な目的が十全に達成されるとは限らないという点にも注意が必要である (たとえば粛々と事無くロックダウンが実施されたからといって、必ずしも感染拡大を抑え込めるとは限らない)。

参考文献

〈日本語文献〉

上谷直克 2020. 「専制化の兆しを見せる中米・北部3カ国 (NTCs)」 『ラテンアメリカ・レポート』 36 (2): 51-70.

(https://doi.org/10.24765/latinamericareport.36.2_51)

スタックラー、デヴィッド、サンジェイ・バス 著、橘明美・白井美子 訳 2014. 『経済政策で人は死ぬか？—公衆衛生学から見た不況対策』 草思社

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>)

笛田千容 2020. 「エルサルバドル・ブケレ新政権の1年」 『ラテンアメリカ・レポート』 37 (1): 31-43.

(https://doi.org/10.24765/latinamericareport.37.1_31)

森谷学 2020. 「ホンジュラスの医療事情」 『ラテンアメリカ時報』 (1431) 43-47.

山崎望 2018. 「例外状態における正当性をめぐる政治—セキュリティによる統治／民衆による支配」 杉田敦 編 『デモクラシーとセキュリティー—グローバル化時代の政治を問い直す』 法律文化社, 193-213.

〈英語文献〉

Blofield, Merike, Bert Hoffmann, and Mariana Llanos 2020. “Assessing the Political and Social Impact of the COVID-19 Crisis in Latin America.” *GIGA Focus Latin America* 3. (<https://www.giga-hamburg.de/en/publication/assessing-the-political-and-social-impact-of-the-covid-19-crisis-in-latin-america>)

Rhodes, R. A. W. and Paul 't Hart 2016. “Puzzles of Political Leadership.” in R. A. W. Rhodes and Paul 't Hart (eds.) *The Oxford Handbook of Political Leadership*, Oxford: Oxford University Press.

〈ウェブサイト〉

LatinNews (<https://www.latinnews.com/services/news-analysis-and-research.html>)

LND: LatinNews Daily

LNWR: LatinNews Weekly Report

LNS&SR: LatinNews Security & Strategic Review

(うえたに・なおかつ／アジア経済研究所)