

論
稿

エルサルバドルにおける司法の危機と 専制化の予兆

Judicial Independence in Crisis:
El Salvador's Democracy Under Challenge

笛田 千容

FUETA, Chihiro

要 約：

2019年の大統領選挙での勝利につづき、2021年2月の国会議員選挙で自身の政党が勝利を収めたエルサルバドルのブケレ大統領は、同年5月1日の新国会発足と同時に違憲審査権を行使する最高裁憲法法廷の掌握を図り、政権の意向に沿って憲法解釈を行う機関に変質させた。つづいて最高裁および裁判所システム全体に対する影響力を強めながら、憲法改正の準備に進んでいる。また、それと並行して、検察長官の交代や汚職事件の捜査にかかわる国際的な協力協定の破棄によって検察を掌握し、「反汚職」を旗印に政敵の排除に邁進している。本稿は、これらの経緯を整理し、そこから導出される長期政権化のシナリオを提示する。

キーワード：エルサルバドル、権力の分立、多選制限、憲法改正、専制化

はじめに

2022年1月に和平協定締結30周年の節目を迎えるエルサルバドルで、内戦当事者を中心とする二大政党が衰え、第三党から当選したナジブ・ブケレ大統領（Nayib Armando Bukele Ortez）を中心に政治の地殻変動が生じている。二大政党のもとで腐敗した国家や硬直化した施策に風穴を開けることを約束し、持ち前のコミュニケーション力の高さと進取の気性で国民の期待を一身に集める新世代の政治的指導者は、過去30年にわたって民主化の歩みを進めてきたエルサルバドル政治にどのような一石を投じるのだろうか（写真1）。2019年6月の政権発足後、ブケレ大統領は野党優位の国会をとくに軽視し、ときに武力による威嚇や武力の行使をともなって強引に政策を押し進めてきた¹。しかし、民主主義の後退を引き起こしかねない大統領の行為であっても、国民はそれを強いリーダーシップの表れとしてむしろ歓迎しているようにもみえる。2021年9月に地元新聞社が発表した世論調査で、大統領への支持率は84%を記録した²。これは現政権下で最も低い数字だが、それでも過去3代の政権で最高値を記録したマウリシオ・フネス大統領（Carlos Mauricio Funes Cartagena）の支持率（78%）を6ポイント上回る。コロナ禍への対応にしても、世界の民主主義の状況を測定し説明するV-Dem (Varieties of Democracy) 研究所の報告書³では、エル



写真1 野球帽姿で演説するブケレ大統領（2021年10月、ロイター/アフロ）。

¹ たとえば、大統領が武装した国軍兵士らをともなって国会会議場に乱入し、議員らに法案可決を迫った事件の詳細については（笹田 2020）、コロナ禍で自宅待機や隔離義務を怠った人々を治安部隊が拘束し、数週間にわたって拘留した問題の詳細については（上谷 2021）参照。

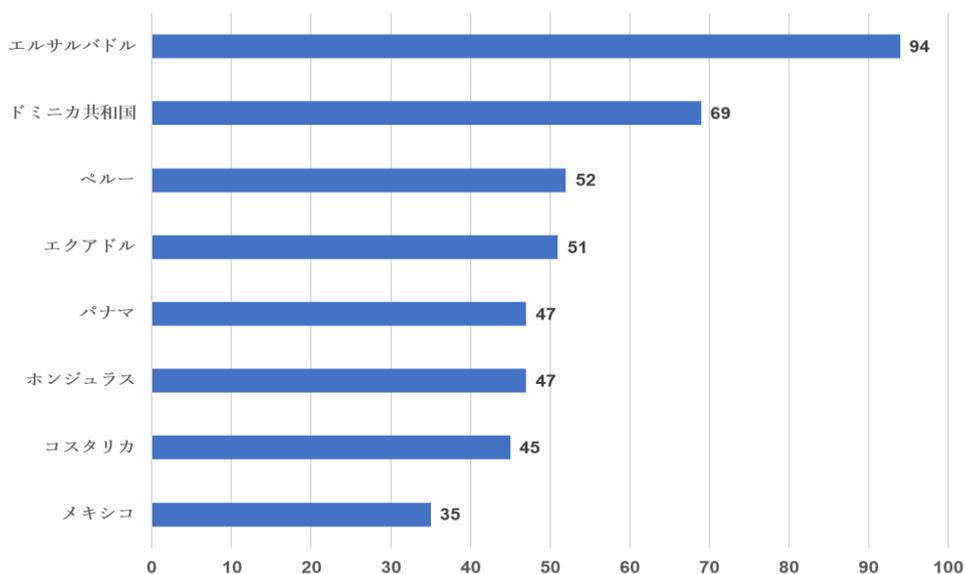
² “LPG datos: aprobación de Bukele, casi indemne.” *Prensa gráfica*, 3 de septiembre de 2021.

³ *Autocratization Turns Viral: Democracy Report 2021*. pp. 10-13.

サルバドルの治安部隊による市民の強引な拘束が民主主義後退の一例として注目される一方、世論調査会社 CID-Gallup が調査対象として取り上げた域内 11 カ国のなかで、ブケレ大統領のコロナ対策は群を抜いて高い国民の支持を得ている（図 1）。

こうしたカリスマ的ともいえるブケレ大統領の人気を背景に、2021 年 2 月に実施された国会議員選挙では、ブケレ氏によって創設され、初めて選挙に挑んだ中道左派～中道の新思想党（Nuevas Ideas: NI）が 84 議席中 56 議席を獲得し大勝した（表 1）。1984 年の民政移管後、ひとつの政党が単独で議会の 3 分の 2 の議席を占めるのは初めてである。一方、それまで国会を二分してきた右派の国民共和同盟（Alianza Republicana Nacionalista: ARENA）と左派のファラブンド・マルティ民族解放戦線（Frente Farabundo Martí para la Libeación Nacional: FMLN）はいずれも議席数を激減させた。なかでも、かつてブケレ氏を党から追放した FMLN はその凋落を印象づけた格好である。2019 年の大統領選でブケレ氏が名目の所属政党として出馬した中道右派の「国民統合のための大連合」（Gran Alianza Nacional: GANA）は、14 県中 5 つの県で NI と選挙協力を結ぶも結果は振るわず、獲得議席数は半減の 5 にとどまった。要するに NI のひとり勝ちであり、これをもってブケレ大統領は国会に強固かつ盤石な足場を築いたのである。

図 1 大統領によるコロナ対策への国民の支持率（%）



（注）調査対象国はメキシコ、中米 6 カ国、ドミニカ共和国、エクアドル、ペルー、コロンビアの 11 カ国、調査期間は 2021 年 9～10 月。

（出所）“El Salvador destaca por su manejo de la pandemia en la región.” *Boletín informativo*, septiembre 2021.

表1 エルサルバドルの政党別の国会議員数（一院制、任期3年）

任期	NI	GANA	ARENA	FMLN	その他	計
2018-21	-	10	37	23	14	84
2021-24	56	5	12	4	7	84
増減	56	▲5	▲25	▲19	▲7	0

(注) NI:新思想党、GANA:国民統合のための大連合、ARENA:国民共和同盟、FMLN:ファラブンド・マルティ民族解放戦線、「その他」はPCN:国民和解党、PDC:キリスト教民主党、CD:民主変革、バモス、NT:我らの時代、および無所属を含む。

(出所) [エルサルバドル国会](#)。

そのことは今後、エルサルバドルにおける民主主義の進展あるいは後退にどのような影響を与えるのだろうか。懸念材料のひとつとして、2021年5月の新国会発足後、司法権の独立性が著しく損なわれたことが挙げられる。ブケレ大統領はまず、最高裁憲法法廷の掌握を図り、政権の意向に沿って憲法解釈を行う機関に変質させた。つづいて最高裁および裁判所システム全体に対する影響力を強めながら、大統領の連続再選や任期の延長を含む憲法改正に進んでいる。以下、これらの経緯を整理しつつ、ブケレ政権の権威主義的傾向と長期政権化のシナリオについて考察を加える。

1. エルサルバドルの統治機構の基礎情報

まず、本稿の議論に必要な範囲に限定して、エルサルバドルの立法府、行政府ならびに司法府の基礎情報を押さえておこう。国会は一院制が採用されており、全国14各県を選挙区とする自由名簿式比例代表制の選挙により選出された84名の議員で構成される⁴。任期は3年で、現在の国会議員は2024年4月30日に任期満了を迎える。

行政府の長たる大統領は国民の直接選挙によって選出される。任期は5年で、大統領の連続再選は禁止されている⁵。ブケレ大統領の任期満了は2024年5月31日である。すなわち、2024年は15年ぶりに国会議員選挙と大統領選挙が重なる⁶。

なお、大統領の罷免は、5名の医師の診断により心身の故障が認められた場合に限り、国会議員の3分の2以上の賛成をもって可能となる（憲法第131条）。NIが国会の多数派となる前の2021年2月、一部の野党議員がこの規定の適用を示唆しつつ、ブケレ大統領の過激な言動には精神疾

⁴ 投票方法や議席数の割り当て方法などの詳細については在エルサルバドル日本国大使館「[2021年エルサルバドル国会議員選挙概要](#)」を参照。

⁵ 大統領の配偶者や4等身以内の血族および2等身以内の姻族も、次の選挙に立候補することはできない。

⁶ 2009年の国会議員選挙は1月18日、大統領選挙は3月15日に実施された。国会議員選挙ではFMLNが35議席、ARENAが32議席を獲得し、大統領選挙ではFMLNのフネス候補が51.3%の得票率で勝利した。

患の疑いがあるとして医師による診断の必要性を訴えたが、手続きには至らなかった⁷。

司法府は最高裁判所（以下「最高裁」、1カ所）、公訴裁判所（27カ所）、第一審裁判所（207カ所）および少額裁判所（322カ所）により構成される。その頂点に位置するのは最高裁であり、15名の判事で構成される。最高裁判事の任期は9年で、3年ごとに5人が選出される部分入れ替え制である。最高裁には憲法法廷、刑事法廷、民事法廷、行政訴訟法廷がある。エルサルバドルでは、最高裁とは別に憲法裁判所が設置されているのではなく、最高裁の5名の判事によって構成される憲法法廷が違憲審査権を行使する。憲法法廷の裁判長は最高裁の長官を兼務する。

最高裁判事は、国家司法審議会（Consejo Nacional de la Judicatura: CNJ）および弁護士会によって作成された候補者リストのなかから国会議員の投票により選出されることが憲法（第86条）で定められている。具体的に、CNJの公募および審査を通じて選出された15名と、エルサルバドル弁護士会連盟（Federación de Asociaciones de Abogados de El Salvador: FEDAES）所属弁護士による投票で選出された15名からなる計30名の候補者のなかから国会が選出する。憲法は国会が改選されるまでの一期3年のあいだに5名以上の最高裁判事を任命することを禁じており、判事の任命および罷免には国会の3分の2以上の賛成を要する（第186条）。

ラテンアメリカのほかの国々でも指摘されているように、国会議員による最高裁判事の選出には、政治的影響が入り込む危険がある。たとえば、ホンジュラスは15名の最高裁判事が一斉に任期満了を迎える総入れ替え制だが、国会議員による新判事選出の際に二大政党のあいだで与党が8つ、野党が7つのポストを分け合うことが慣例化している。エルサルバドルの二大政党のもとでは、そこまで明確な割当制は認められなかったが、選出プロセスにおける透明性の不足や能力基準による公正志向の不足が問題視されてきた。またその結果として、政府高官が絡む汚職事件や、内戦中に軍部が関与した虐殺事件などは、たとえ起訴されても十分な審理が行われず、政治的圧力や癒着の疑いがあることが指摘されてきた⁸。つまり、エルサルバドルの司法権はもともと独立性が高いとは言い難い。

しかし、たとえブケレ政権の発足後に憲法法廷が行った一連の違憲審査⁹の背後にブケレ大統領の足を引っ張ろうとする旧二大政党の政治的思惑が働いていたとしても、法令や行政措置を憲法に照らしてチェックする、という原則は守られていたように見える。ところがブケレ大統領は、憲法法廷を全面的に掌握し、立法権や行政権の行為を追認する機関に変質させようと試みているのである。

2. ブケレ政権による司法権の掌握

2021年2月に行われた国会議員選挙でNIが大勝したとき、同年6月に最高裁判事5名が任期満了を迎えることから、新判事の人選には政権の意向が強く働くことが予想された。さらに野党

⁷ “Legislativo estudia destituir al presidente salvadoreño.” teleSURtv.net, 10 de febrero de 2021.

⁸ “Hay magistrados de Corte Suprema no solo inútiles, sino corruptos.” *Revista factum*, 20 de junio de 2021.

⁹ ブケレ政権によるコロナ対策の行き過ぎや、治安対策の財源のひとつである治安対策特別税（Contribución Especial para la Seguridad Ciudadana y Convivencia: CESC）などに対して違憲判決が出された。

側は、長期政権化を目論むブケレ大統領が、新判事らを通じて大統領の任期延長や連続再選を可能にするための法令や憲法解釈の変更を画策することを警戒していた。ところがブケレ大統領は、そうした予想の上を行くやり方で、新国会の発足からわずか2カ月で最高裁の3分の2（15名中10名の判事）を手中に収めてしまった。その経緯は次のとおりである。

5月1日に発足した国会は、同日夜に賛成64票で最高裁憲法法廷の判事5名の罷免とその後任人事を可決した。罷免された判事の本来の任期は2027年である。訴追はスエシー・カジェハス国会第一副議長（Suecy Callejas）ら与党NI所属議員によって行われた。5名の判事が政府の新型コロナウイルス感染予防対策を妨害し、国民の健康と生命を脅かしたというのがおもな理由である。同法廷は2020年6月に、政府が自宅待機や隔離義務を怠った人々に対して司法命令抜きに過剰な警察権を行使し、数週間にわたって強制収容したことは憲法違反にあたるとの判決を下していた。このときブケレ大統領は「もし私が真の独裁者であったなら判事5人を銃殺している」と公言しており、政権の意向に沿わない判断を下した判事たちに報復が与えられた格好である。罷免の訴追を受けた判事たちに聴聞や弁明の機会とは与えられなかった。

後任として任命された判事5名（任期：2021～30年）のうち、3名は大統領府の司法担当秘書官の顧問を務めていた弁護士や、前期の国会で問責を受けたマウリシオ・アリアサ国家文民警察（PNC）長官（Mauricio Arriaza Chicas）の擁護に回った弁護士（元検事）を含む、ブケレ政権の協力者である。残るふたつのポストには、民事法廷と行政訴訟法廷から判事が1名ずつ、横滑りするかたちで就任した。すなわち新国会は、CNJとFEDAESによる候補者の選出という正規の手続きを踏まずに即座かつ恣意的な人事を行ってしまった。

憲法の規定に従えば国会は次の改選まで判事を選出できないことになるが、6月には最高裁判事の任期満了に伴う補充人事に進み、新たに判事5名を任命した。この時はCNJおよびFESADESからそれぞれ候補者リストが提出されたものの、同リストに名前のない人物が任命されるなど、選出プロセスに問題があったことが指摘されている。

政権による司法人事への介入は最高裁のみならず、裁判所システム全体に及ぶ。8月31日、国会は60歳以上あるいは勤務歴30年以上の裁判官と、60歳以上の検察官の退職を新たに定めた司法専門職任用法（Ley de la Carrera Judicial）の改正を可決した。9月25日に施行された同法の退職規定の該当者は、裁判官全体の3分の1にあたる約200名に及ぶといわれる。ブケレ大統領はこの法改正について、旧二大政党のもとで腐敗した司法制度を「浄化」するための措置であると説明した。しかし、長年の経験とキャリアを積んだ裁判官を司法府から追い出す一方¹⁰、後任の人事権はブケレ大統領の手中に落ちた最高裁に与えられているため、司法府全体を現政権にとって都合のよい機関に変質させる試みではないかとの見方も強い。オスカル・ロペス最高裁長官（Óscar López Jerez）は、9月26日の時点ですでに100名の裁判官が退職し、98名の新判事の任命が完了したことを明らかにしている¹¹。

こうした一連の動きに対して、エルサルバドルの法曹界は沈黙している。たとえばグアテマラやホンジュラスでは、「民主主義のための判事の会」（Asociación de Jueces por la Democracia: AJD）

¹⁰ 2016年に審理が再開された「エル・モンテ虐殺」事件など、内戦中の犯罪や人権侵害問題が裁判官の退職により棚上げされている。

¹¹ “El Salvador: juramentan a nuevos jueces en medio de polémica.” *DW*, 27 de septiembre, 2021.

などの自主的な組織活動を通じて、法曹界のメンバーが法律家としての良心や職業倫理にもとづく意見を発信して世論に訴え、政権による憲法違反や司法の独立を侵す行為に抵抗・反対する市民運動がある。しかしエルサルバドルでは今のところ、そのような気運の高まりはみられない。一方、司法権に対する圧力を排除しその独立を守るには、弁護士の役割も大きい。国会による判事の罷免と後任人事に違憲審査請求を提出し、メディアで公然と批判した弁護士もいるが、最高裁はそうした弁護士に対して資格の剥奪や業務停止をちらつかせている。そのため、報復を恐れる弁護士たちのあいだで発言を控えようとする空気が広がっているという¹²。

3. 憲法改正の試み

そうしたなか、大統領の連続再選や任期延長を可能とする憲法の拡大解釈や憲法改正の準備が行われている。9月3日、最高裁憲法法廷は、大統領の連続再選を可能とする決定を下した。これにより、2024年に予定されている大統領選挙にブケレ大統領の出馬が可能となった。同法廷はこのような判断を下したおもな理由として、現行憲法の再選禁止規定は文民統制が不安視されていた時代に定められたもので、民主化が進展した政治の現状にそぐわないことを挙げている。加えてブケレ大統領は、次の選挙を見越した政権による公約の実現や説明責任の履行が期待できる点でも、連続再選を可能とする方が望ましいとの考えを示している。

続く9月15日、フェリックス・ウジョア副大統領（Felix Augusto Antonio Ulloa Garay）と法律家からなる改憲作業チームが策定した憲法改正案がブケレ大統領に提出され、大統領府のウェブサイトで公開された¹³。同作業チームは大統領の指示を受けて2020年9月に設置されることが決まり、翌10月より改正案の検討を進めてきた。エルサルバドルの現行憲法は1983年に公布され、2003年に一部改正されたものであり、全274条から構成される。改正案は216項目に及ぶが、うち182項目は内容の一部変更や表現の不備などの改善で¹⁴、それらを除く新たな条文の追加7項目、別の条文への統合8項目、条文の削除19項目からなる。以下、おもな変更案をみていこう。

憲法改正案には、すでに最高裁憲法法廷によって認められた大統領の連続再選（1回まで）に加えて、大統領の任期を5年から6年に変更することが盛り込まれた。すなわち、同改正案が可決されれば、大統領の任期は最長で2期12年となる。あわせて、最高裁から独立した憲法裁判所の創設や、選挙管理最高委員会（Tribunal Supremo Electoral: TSE）の改組、無所属の候補者による大統領選への出馬を可能とすることなどが提案されている。

加えて注目すべきは、憲法改正の条件緩和が盛り込まれている点であろう。現行憲法（第248条）は、憲法を改正するには国会の過半数の賛成で可決した後、次の選挙で成立した国会の3分

¹² “Hay magistrados de Corte Suprema no solo inútiles, sino corruptos.” *Revista factum*, 20 de junio de 2021.

¹³ Presidencia de la República de El Salvador. “Proyecto de Reforma Constitucional.” 2021年9月27日閲覧。あわせて、エルサルバドル政治に関する著述家としても知られる米国自由人権協会（ACLU）ウィスコンシン支部の弁護士ティモシー・ロス氏の手による現行憲法および憲法改正案の比較表も参考になる。“[Proposed constitutional changes in El Salvador \(elsalvadorperspectives.com\)](https://elsalvadorperspectives.com)” 2021年9月27日閲覧。

¹⁴ 法律の専門家でもその必要性や意図が読み取りにくく、首をかしげる部分も多いといわれる。

の2超の賛成で可決することを定めている。これに対し改正案は、国会で過半数の賛成を経た後、国民投票で過半数の賛成が得られれば、憲法を改正することが可能としている。ただし、国民投票に関して、発議から投票までの期間や、投票方式（改正案が複数の事項にわたる場合、一括で賛否の意思を表明しなければならないのか、個別に賛否の意思を表明できるのか）、「過半数」の定義（最低投票率の設定）など、具体的な導入方法がまだ明確化されていない。そのため、国民が憲法改正の中身について熟慮する期間が十分に与えられないまま、政権主導のスピード改憲を許すことにつながるのではないかという懸念の声も上がっている。

他方、ブケレ政権は、2020年11月15日に開設したウェブサイトなどを通じて国民に開かれた議論を目指し、憲法改正案が国民的な議論の動向に十分な注意を払いつつ策定されたことをアピールすることも忘れていない。その表明として、たとえば、安全かつ十分にアクセス可能な水に対する権利の保障や、人工妊娠中絶の要件緩和に道を開こうとしたことなどが挙げられよう。前者については、2020年1月に国会を紛糾させた首都圏の水質汚染問題¹⁵を戒めとしたことが窺える。後者に関しては、エルサルバドルは妊娠の理由（強制性交や近親相姦によるものか否か）や母体に危険を生じるか否かを問わず、中絶を法律で禁止している。これに対し、闇中絶の危険性やそれによって心身に傷を負った女性を長期間にわたって拘禁刑に処すことを問題視する立場などから、中絶の条件付き合法化を求める声が上がっていた¹⁶。

以上をまとめると、この憲法改正案は、国民の健康や生命にかかわる施策の推進や人権保障をちらつかせつつ、大統領の任期延長や憲法改正の条件緩和を認めさせる内容といえる。

4. 長期政権化に向けた布石

ラテンアメリカでは2000年代以降、ベネズエラ、ニカラグア、ホンジュラス、ボリビアなど複数の国で、憲法が定める大統領の多選制限を取り除き、連続再選や無制限再選を可能とする司法当局の判断や憲法改正が行われている。ただし、強引な憲法解釈に対する批判がくすぶり続けたり、最終的に国民の信任を得られなかったりするケースもみられる。たとえば、ホンジュラスでは国民党政権下の2012年に国会が最高裁憲法法廷判事5名のうち4名を罷免し、新判事のもとで2015年に大統領の再選を禁じる憲法の条文を無効とする判断が下された¹⁷。これにより大統領の制限のない多選が可能となったことで、フアン・エルナンデス大統領（Juan Orlando Hernández Alvarado）は2017年に再選を果たすことができた。しかし、1.6ポイントという僅差の得票率で辛勝したこともあって、「違憲の憲法解釈」に対する批判は止まず、第2期エルナンデス政権は正当性の問題を抱えての船出となった。一方、ボリビアでは2015年に大統領の連続3選を禁じる規定を撤廃する憲法改正案が国会で可決され、翌年2月の国民投票では否

¹⁵ 詳細は笹田（2020）参照。

¹⁶ ただし、ブケレ大統領は憲法改正案を受け取った2日後に、中絶の要件緩和などに係るいくつかの項目を除外する意向を表明した。“Bukele excluye al aborto y el matrimonio igualitario de su propuesta de reforma a la Constitución.” *El País*, 18 de 2021.

¹⁷ “La Sala de lo Constitucional ratifica la reelección presidencial en Honduras.” *Efe*, 14 de abril de 2016.

決されたものの、2017年に憲法裁判所が再選禁止を無効とする決定を下した。これにより2019年の大統領選挙で現職のエボ・モラレス（Juan Evo Morales Aima）が4選目を果たしたが、開票作業に不審な点が認められたこともあって、結果に反発する国民の大規模な抗議運動に発展した。そして事態が混乱を極めるなか、モラレス大統領は国軍や治安当局に引導を渡されるかたちで辞任を表明した。

では、これら域内の事例と比較して、ブケレ大統領による多選制限変更の試みはどのように特徴づけられるだろうか。先行研究は、大統領がたとえ議会で多数派を形成していても、最高裁の支持を取り付けていてもなお、多選制限の撤廃がうまくいくとは限らないことを指摘している。成否を分ける条件はほかにもある（Kouba 2016; Sánchez 2015）。磯田（2018）はこれらの論点を整理し、(1) 政権への支持率が高い、(2) 大統領が所属する政党内部をコントロールできている、(3) 大統領が所属する政党の制度化の度合いが低い、(4) 反対派と一定の合意形成ができている、という4つの条件と照らし合わせて、パラグアイのオラシオ・カルテス大統領（Horacio Manuel Cartes Jara）による再選禁止規定撤廃の試みが失敗に終わった理由を検証した。これらの条件が重なるほど多選制限の撤廃に成功する見込みは高いと考えられるが、カルテス政権はひとつも当てはまらなかった。

これに対し、まず、ブケレ大統領の支持率が高いことは冒頭で述べたとおりだが、ラテンアメリカのほかの国々で多選制限の撤廃を試みた大統領の当時の支持率と比べても抜きん出ている（表2）。つぎに、上記(2)と(3)については相互に関連する部分もあるので、2020年7月に実施されたNIの党内選挙の結果などをふまえて検討してみよう。

表2 多選制限の変更を試みた大統領の当時の支持率

	変更前	変更案	大統領の支持率
ベネズエラ (2007年)	連続2選まで	無制限再選	61%
ニカラグア (2009年)	2選まで (連続不可)	無制限再選	37%
エクアドル (2014年)	連続2選まで	無制限再選	61%
ホンジュラス (2015年)	再選不可 (1期のみ)	無制限再選	62%
ボリビア (2015年)	連続2選まで	連続3選まで	71%
ボリビア (2017年)	連続2選まで	無期限再選	57%
エルサルバドル (2021年)	連続再選不可	連続2選まで	84%

(注) 憲法改正または国内裁判所による合憲の判断が行われた事例を取り上げているため、憲法改正が下院で否決されたパラグアイは含まれない。

(出所) Landau, Roznai, and Dixon 2019. Table 1. に支持率を加筆。

NI は 2017 年に FMLN を除名されたブケレ氏とその翌年に結党した新しい政党で、現党首は大統領のいとこでビジネスパートナーでもあるハビエル・サブラー (Xaviel Zablah Bukele) が務めている。党内選挙で選ばれた国会議員選挙の候補者 84 名の平均年齢は 38 歳と若く、うち 36 名は政治家としてのキャリアとは無縁の状態での国会議員選挙に挑んだ。議員経験者は 10 名程度で、ブケレ氏に追随した FMLN の元メンバーをはじめ、2019 年の大統領選でブケレ大統領の名目上の所属政党であった GANA と選挙協力を結んだ民主変革 (Cambio Democrático: CD) のほか、国民和解党 (Partido de Concertación Nacional: PCN) やキリスト教民主党 (Partido Demócrata Cristiano: PDC) から政党変えをした人々が含まれる。加えて、文部大臣から国会第一副議長に転身した (そして先述のとおり憲法法廷判事 5 名の罷免の訴追を行った) カジェハスのように、政権発足時にブケレ大統領が指名した閣僚や準閣僚ら元行政府のメンバーから 27 名が候補者に選出された (Rauda y Reyes 2021)。党内選挙はオンラインで実施されたが、雑多な顔ぶれを束ねるには心もとない党の内規の曖昧さや、技術的障害による結果の不透明性に対する不信感が漂ったともいわれる¹⁸。

一方、NI の選挙キャンペーンは、ブケレ大統領を党の顔として前面に押し出すかたちで行われた。それを象徴するのが、「ナジブ・ブケレの『N』に投票して下さい」 (“Vota por la 'N' de Nayib Bukele”) という、テレビやラジオで繰り返し流されたスローガンである。NI は党名のイニシャルである「N」を政党ロゴとして掲げつつ、それをブケレ大統領のイニシャルとすり替えるかたちでイメージ戦略を展開した。

こうしてみると、党内の厳格なコントロールという点ではやや疑問が残るものの、党はその存続に関してブケレ大統領のリーダーシップやカリスマ性に頼りきっており、制度化の度合いは低い。近い将来、ブケレ氏を差し置いて大統領候補になり得る NI の党員は見当たらない。だからこそ、憲法のかなり強引な拡大解釈による連続再選禁止規定の撤廃であっても、党内に反対する勢力は形成されなかった。

最後に、大統領の多選制限の撤廃を成功に導く 4 つの条件のなかで唯一、ブケレ政権に当てはまらないのは、反対派との合意形成である。反対派として想定されるのは法曹界や市民運動、および旧二大政党だが、法曹界が沈黙を守っていることはすでに述べた。

では、市民運動はどうだろうか。2021 年 9 月 15 日、独立 200 周年の記念日を捉えて、首都サンサルバドルでブケレ大統領に対する初めての大規模な抗議デモが行われた¹⁹。デモ隊の主張は大統領の連続再選を強引に認めさせたブケレ大統領の憲法軽視に対する抗議や、権威主義化の傾向に対する懸念を含むものであったが、ほかにビットコインの法定通貨化²⁰に不満をもつ人々や、「ゲイ・プライド」のパレードなどが参加することで争点がぼやけた印象が否めない。最高裁庁舎や国立大学の近辺などから三手に分かれて出発したデモ隊は、国立劇場前のモラサン広場に集結する頃にはコロナ禍で自粛生活を強いられた後の解放感で参加した人々も加わって、治安当局と衝突することもなく、おおむね平和裡に解散した²¹。パラグアイで再選禁止規定の撤廃に反対する人々が暴徒化し、放火・流血事件に発展したのとは緊迫度が異なる。

¹⁸ “Nuevas Ideas, viejas prácticas: el tridente del poder en El Salvador.” *Coyuntura* (2021 年 11 月 8 日閲覧)。

¹⁹ “Una masiva marcha se independizó de Bukele.” *Revista factum*, 16 de septiembre de 2021.

²⁰ 概要については笹田 (2021) を参照。

²¹ ビットコイン ATM への放火など、一部で器物・建造物損壊が確認されている。

残るは旧二大政党だが、ブケレ大統領は彼らとの合意形成よりも、汚職撲滅の名のもとに排除する方向に進んでいる。2021年5月1日に発足した新国会は、その日のうちにラウル・メララ検察長官（Raúl Melara）の罷免と、ロドルフォ・デルガド新長官（Rodolfo Antonio Delgado Montes）の任命を可決した。特筆すべきは、翌6月4日、デルガド新長官が「エルサルバドル無処罰問題対策国際委員会」（Comisión Internacional contra la Impunidad en El Salvador: CICIES）との技術協力協定を破棄すると発表したことであろう。CICIESはブケレ大統領の公約の目玉で、エルサルバドルにおける汚職事件の捜査および訴追能力を強化するための国際協力組織である²²。もともと急ごしらえの組織で、検察庁との協力体制が希薄だったとはいえ、大統領に取り立てられた検察長官が大統領肝いりの組織との協定を破棄することは考えにくい。CICIESに対するブケレ大統領の本気度が低いようにみえることは笛田（2020）で指摘したが、こうなると初めから有名無実化を狙っていたとも考えられる。いずれにせよ、ブケレ大統領はCICIESとの連携を通じて検察庁に独自の権限を付与したり、政治的意思決定が介在せずに検察官が自発的に捜査を開始するための環境を整えたりすることよりも、政敵を追い落とすための道具として使うことを優先させたようだ。7月に入り、検察庁は公金横領の疑いでARENAの中央本部を家宅捜索し、財産の一部差し押さえと交付済みの政党交付金の凍結を行った。つづいてFMLNの元閣僚5名をマネーロンダリングの容疑で逮捕したほか、サルバドル・サンチェス＝セレン前大統領（Salvador Sánchez Cerén）を含む5名の逮捕状を請求したことを発表した²³。さらに、大統領はグスタボ・ビジャトロ司法・公共治安大臣（Gustavo Villatoro）を通じて、政府関係者による贈収賄や不正蓄財などの汚職事件を対象とする公訴時効の廃止と遡及適用を旨とする刑事訴訟法（第32条）の改正案を国会に提出し、9月7日に可決された。エルサルバドルの刑事訴訟法は拷問や大量虐殺、強制失踪や、未成年者に対する性犯罪を時効の対象から外していたが、これに汚職犯罪が加わったかたちである。このように、ブケレ大統領は旧二大政党の過去の不正の洗い出しと追及の手をいっそう強めている。

以上をまとめると、ブケレ大統領による多選制限の撤廃の試みが成功する見込みは高い。にもかかわらず、憲法の拡大解釈を「連続2選まで」とどめたのが特徴的である。表2をみてもわかるように、近年の憲法解釈または憲法改正による多選制限の変更は、多くの国で「無制限再選」が提案されている。ではなぜ、ブケレ大統領は「無制限再選」ではなく「連続2選まで」を選んだのだろうか。

理由は、大統領の多選をめぐる比較憲法学にもとづく国際的な議論の進展であろう。ニカラグア、ホンジュラスおよびボリビアの国内裁判所はいずれも、無制限再選を認める理由（のひとつ）として、米州人権規約第23条に定められた人権（統治に参加する権利）の解釈を持ち出した。しかしこうした解釈の正当性に疑問の声が上がるようになり（Landau, Roznai and Dixon 2019）、直接的には域内における無制限再選の増加傾向を問題視したコロンビア政府の要請に応じる形で、米州人権裁判所は2021年6月にアドバイザー・オピニオン²⁴を発出し、無制限再選は人権規約に

²² 詳細については笛田（2020）を参照。

²³ これをうけ、サンチェス＝セレン前大統領は家族をともなってニカラグアに亡命し、同国の国籍を取得した。ニカラグア憲法は同国市民を他国に引き渡すことを禁じており、2016年に不正蓄財で起訴されたマウリシオ・フネス元大統領もニカラグアで亡命生活を送っている。

²⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2021. “La figura de la reelección presidencial indefinida en sistemas presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.” Opinión Consultiva OC-28/21 de 7 de

よって保障される権利ではない、と否定するに至った。そのため、エルサルバドルの最高裁憲法法院は、米州人権規約というカードを切れなかったのであろう。

とはいえ、ブケレ大統領は将来的な連続3選や無制限再選の道を断たれたわけではない。彼には憲法改正を通じて多選制限をさらに緩和ないし撤廃する道が残されている。それにはまず、現在の任期中に憲法改正法案を発議し、国会の過半数で可決する必要がある。問題は次の選挙、すなわち2024年の選挙で成立する国会の3分の2超の賛成票で可決できるかどうかだが、現在のNIの議席数はちょうど国会の3分の2にあたる56議席で、GANAの議席数が5議席なので、ブケレ大統領がこのまま党の顔として高い人気を維持し、GANAとの協力関係を維持すれば、憲法改正を実現できる可能性は十分にある。逆に、憲法改正の阻止を目指す勢力は、最低29議席を獲得しなければならない。この憲法改正が実現すると、その後の憲法改正手続きはより簡易になる。なぜなら、国会の過半数の賛成を経た後、次の国会の成立を待たずに、国民投票によって可否を決めることができるからである。つまり、ブケレ大統領は出馬が可能となった2024年の大統領選で勝利し、多選制限のさらなる緩和ないし撤廃を盛り込んだ再度の憲法改正案を可決に導くことができれば、連続3期目も夢ではない。以上をふまえると、2024年選挙はエルサルバドル政治の重大な転換点のひとつとなる可能性がある。

おわりに

本稿では、議会の多数派を形成することに成功したブケレ大統領が、長期政権化を見据えた布石を打ち始めていることを、司法人事への介入の仕方や憲法改正案の内容をふまえて明らかにした。また、大統領の高い支持率に加えて、大統領と与党ならびに反対派との関係を分析することで、長期政権化が実現する見込みは高いという予測を立てた。反対派との妥協や合意形成を退け、旧二大政党の批判と徹底的な排除によって権力基盤を固めようとする大統領の政治スタイルは、その絶大な人気の一因であると同時に、政権の権威主義的傾向を強める危険を孕んでいるように見える。ブケレ大統領に対する初めての大規模な抗議行動は腰砕けに終わったが、時間の経過にともない支持率がどのように変化していくのかが注目される。

参考文献

〈日本語文献〉

- 磯田沙織 2018. 「パラグアイにおける大統領再選禁止規定—撤廃に向けた取り組みとその失敗」『ラテンアメリカ・レポート』34(2): 37-47. https://doi.org/10.24765/latinamericareport.34.2_37
- 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
- 2021. 「COVID-19 に揺さぶられる中米・北部三角地帯諸国」『ラテンアメリカ・レポート』37(2): 20-35.

junio de 2021.

https://doi.org/10.24765/latinamericareport.37.2_20

遠藤誠 2018. 「エルサルバドルの法制度の概要」(初出: 「世界の法制度(米州編) 第17回: エルサルバドル」『国際商事法務』46(9)) https://www.bizlawjapan.com/wp-content/uploads/elsalvador_houseido_01.pdf

在エルサルバドル日本国大使館「エルサルバドル政治経済治安月報」.

https://www.sv.emb-japan.go.jp/itpr_ja/00_000162.html

笛田千容 2020. 「エルサルバドル・ブケレ新政権の一年」『ラテンアメリカ・レポート』37(1): 31-43.

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

——2021. 「エルサルバドル ビットコイン法定通貨化」『外交』68.

http://www.gaiko-web.jp/test/wp-content/uploads/2021/07/Vol68_p74-75_ElSalvador.pdf

〈外国語文献〉

Bowen, Rachel 2017. *The Achilles Heel of Democracy: Judicial Autonomy and Rule of Law in Central America*. Cambridge : Cambridge University Press.

Indacochea, Úrsula, y Sonia Rubio Padilla 2021. “Noche oscura para la independencia judicial en El Salvador.” 19 de mayo. Fundación para el Debido Proceso. <https://agendaestadodederecho.com/independencia-judicial-en-el-salvador/>

Kouba, Karel 2016. “Party Institutionalization and the Removal Presidential Term Limits in Latin America.” *Revista de Ciencias Políticas*, 36(2): 433-457.

Landau, David, Yaniv Roznai, and Rosalind Dixon 2019. “Term Limits and the Unconstitutional Constitutional Amendment Doctrine: Lessons from Latin America.” In Alexander Baturo and Robert Elgie eds., *The Politics of Presidential Term Limits*. Oxford: Oxford University Press: 53-74.

Rauda, Nelson, y Daniel Reyes 2021. “Los 84 candidatos del presidente.” *El Faro*, 16 de febrero de 2021. <https://especial.elfaro.net/los-84-candidatos-de-bukele>

Sanchez, Ilka Termino 2015. “Llegaron para quedarse... Los procesos de reforma a la reelección presidencial en América Latina.” *Revista de Ciencias Políticas*, 35(3): 537-558.

(ふえた・ちひろ／駒澤大学)