

チリの民主化問題と新政権の課題

よし だ ひで ほ
吉 田 秀 穂

はじめに

- I 民主化勢力と軍政との交渉
- II 新政権の成立
- III 新政権の政策方針
- IV 新政権の政策遂行上の問題点
おわりに

はじめに

チリでは1989年12月14日に行なわれた総選挙（大統領・上下両院議員選挙）の大統領選で反軍政民主化勢力が勝利した。この結果、1990年3月11日にエイルウィン（P. Aylwin）政権が発足し、アジェンデ（S. Allende）人民連合政権が73年9月11日のクーデターで打倒されて以来16年半続いたピノチェー（A. Pinochet）軍事政権は終結した。平和的な民政移管が実現したのである。

このエイルウィン政権は4年間の臨時政権である。その課題はクーデター以来破壊された「民主主義」の再建と、分裂した「国民の和解」のための諸政策を実施することである。とりわけ最大の課題は、政治的には、1980年憲法の修正、文民統制の再確立、人権保障（軍政下での人権侵害究明問題を含む）であり、社会的には労働者の諸権利の回復、経済的には軍政下でさらに貧窮化した貧困層のための社会支出の拡大、対外的には軍政期に国際的に孤立した外交関係の修復である。

1988年10月5日の次期大統領国民信任投票での反軍政民主化勢力の勝利を契機として、反軍政民

主化勢力とピノチェー軍事政権（軍部・警察・保守勢力）との間で「交渉」による民主化が進展した。新政権成立までの約1年半の間に、1980年憲法は部分的に修正され、共産党も合法化された。経済界と労働界の「社会協約」も成立し、クーデター以来断絶していたソ連、東欧諸国等との国交も回復された。また新政権の政策のなかには軍政下で確立された自由開放経済体制・政策の大幅な変更は予定されておらず、現在チリ経済はマクロ的には比較的良好である。しかも新政権はチリの最近の歴史のなかでは類例がないほど広範な国民の支持を得ている。

しかし、このことは新政権の行く手が容易であることを決して意味しない。というのは新政権成立以前に「交渉」による民主化が前進したが、それは双方の譲歩・妥協を伴う合意であったため、その内容は民主化政権にとっては「中途半端」であるうえに、逆に多くの困難が待ち受けている側面もあるからである。たとえば、軍部・警察・保守勢力が神経をとがらせている「文民統制問題」と国民和解のために必須とされる軍政下での「人権侵害究明問題」は、「司法権改革問題」とも深く関係しており、新政権下での最大の争点になる可能性が大きい。このため、新政権下での困難は経済的・社会的な側面よりも、政治的な側面であると言える。

本稿は、1980年代ラテンアメリカ諸国の民主化のなかでも珍しい、このチリにおける軍政から民

政への「交渉・合意型」の移行の過程の大雑把な概観・分析を試みるものである。まず最初に、1988年国民投票に至る反軍政民主化運動の経緯を扱い、次にその国民投票に敗れたために軟化した軍事政権との「交渉」の成果内容、そしてエイルウィン新政権の成立の経緯とその性格、民主化の方針（この場合、「交渉」で達成された合意以外の残された課題）の概略を示し、民主化促進上の問題点を整理し、最後に今後のチリの政治の展望を行なう。なお紙数の関係と問題の性格上、分析の主要論点は政治に置き、それも政党レベルで行なうこととし、経済・社会については最小限にとどめ、分析対象時期は新政権成立時の1990年3月頃までとする。

I 民主化勢力と軍政との交渉

1. 民主化運動の方針転換と1988年国民投票

キリスト教民主党(Partido Demócrata Cristiano: PDC)のエイルウィンを大統領とする新政権は反軍政民主化運動の延長線上に成立した政権である。この運動は、長期軍事独裁に反対し、政治的市民的自由の復権、基本的人権の尊重、経済政策の変更、民主政府の樹立を要求して、1978年頃に厳しい弾圧に対抗して少数のキリスト教民主党の大物政治家たちを中心に始まった。そして経済危機が深刻化した特に1983年以後に労働運動、市民運動も加わって国民的規模での運動に転化した。この過程で民主化運動の側に軍事政権に対して「対決型」から「交渉型」へという方針転換があった。そして一方では軍事政権の側の軟化があった。特に後者を確定したのが1988年国民投票での反軍政勢力の勝利であった。

アジェンデ政権を武力で打倒した陸・海・空の

3軍・警察からなるピノチエー軍事政権は、「破壊された国家体制の再建」を名目に、戒厳令（後には準戒厳令）を敷いた。同政権は、反共産主義を最優先する方針（国家安全保障ドクトリン）を鮮明にし、「戦争の（敵味方）の論理」を国内治安政策に導入した。左派諸政党・労働団体を非合法化し、秘密警察(DINA, CNI)を創出して組織的に左派勢力や反軍政勢力の物理的壊滅を実行し、議会を閉鎖し、政治的市民的自由の抑圧などを行なった。そして旧国民党系の保守勢力と組んで、キリスト教民主党のフレイ政権(E. Frei: 1964~70年)の改良主義的経済政策、およびアジェンデ政権(70~73年)の社会主義的な経済政策の諸成果をすべて白紙に戻した。そして、米国はシカゴ大学のフリードマン(M. Friedman)教授らが主唱するマネタリズムに基づく徹底した民間・外資部門主導の自由開放主義的経済政策を適用し、古典的とも言いうる資本主義経済体制を再建した。

この「警察国家体制」のもとで、左翼勢力や反軍政派の自由主義者・民主主義者は苛酷な弾圧を受けた。彼らは軍事政権の弾圧を告発したが、司法権力は沈黙を守り続けた。またインフレは収束したが、チリ経済は1975年、82年に大不況に陥り、競争力のない工業は衰退し、高失業と低賃金、貧富の格差の拡大が生じた。この大不況を乗り切ることができた最大の要因は労働運動の抑圧であった。その実態の一端を数字でみると、労働組合数と組合員数は、アジェンデ政権期最後の年の1973年には、6502組合、100万9400名であったが、84年には、4401組合、32万900名、89年には、7118組合、50万7616名であった(注1)。チリ経済が回復し始めたのは1985年以降のことである。

1980年には軍事政権は、ラテンアメリカ諸国でも最も民主的な憲法のひとつとされていたそれま

での1925年憲法に代えて、新憲法を一方的に制定した。1925年憲法と比較してのその大雑把な特徴は、条文的には、国民の義務、非常事態、会計検査院、軍隊・警察・公安、国家安全保障会議、中央銀行などの条項を独立または新設したこと、内容的には、(1)資本主義・私的所有制度の絶対化と国家の経済への介入の極小化(国有化の禁止、中央銀行の独立など)、(2)複数主義的民主主義の否定(共産党の非合法化とその活動への重罰規定、国家安全保障など)、(3)行政府の権限の強大化(大統領任期の6年から8年への延長、議会解散権、官選上院議員任命権など)、(4)立法府の権限の弱体化、(5)軍人・警察のメンバーが多数を占め国家のあらゆる問題に介入できる「国家安全保障会議」の設置などによる、軍部・警察権力の政治権力に対する優越、政治過程への監視・統制、つまり文民統制の否定、にあった。

すなわち、クーデター以来の政治経済社会体制を憲法として成文化したのである。そしてこの憲法に基づいて膨大な数の諸法律を制定し、1989年以降に「民政移管」することを約束、これも1980年憲法のなかに規定した。その民政第1期(1989年3月～97年3月、8年間)はピノチェー将軍自らが継続して大統領に就任する計画(73年から数えると24年間、実質的な終身大統領制)であった。これが軍事政権が「民主化」と呼んでいたものであった。

したがって、反軍政民主化勢力はその望む民主化(1925年憲法体制への復帰がその理想であった)を実現するためには、まず軍事政権によるこうした「筋骨き」を壊し、この新憲法を改廃する必要があった。その決定的な第一歩となったのが、その1980年憲法の規定に基づき88年10月5日に行なわれた次期大統領信任国民投票でのピノチェー将軍の敗北であった(支持43%、反対54%)。その結果、

軍事政権は新憲法にしたがって1年後に総選挙を実施せざるを得なくなり、これに反軍政民主化勢力は勝利したのであった(注2)。

反軍政民主化勢力にとってこの勝利までの道は長期にわたる困難なものであった。その運動の初期(1983～86年頃)には、党内中間派のバルデース(G. Valdés)元外相が総裁のキリスト教民主党、社会党(Partido Socialista: PS)、そして軍政により非合法化されて弾圧され、年末以来傘下のマヌエル・ロドリゲス(Manuel Rodriguez)愛国戦線を通じて「人民総反乱」の武装闘争を行なっていた共産党(Partido Comunista: PC)などが中心となっていた。彼らはピノチェー将軍の即時退陣、1980年憲法の廃棄、臨時政権の樹立、即時民主化などの急進的要求をつきつけ、「国民抗議デー」を設けて、ストやデモ、物情騒然たる雰囲気醸成しての街頭闘争型の民主化要求運動を展開した。折からの経済危機を背景に、国民的規模の運動には拡大したが、軍事政権は「共産主義勢力のテロの撲滅」を掲げて、兵士・警察官を大量に投入して弾圧し、多数の死傷者を出した。また軍事政権は戒厳令違反を口実に反軍政民主化勢力の指導者たちの大量逮捕・重罪で対処したため、民主化要求運動は軍政の厚い壁に阻まれ、効果をあげることができなかった(注3)。

軍政下で弾圧を非難し、基本的人権の擁護に尽力したのは特にカトリック教会であった。1985年末にはフレスノ(F. Fresno)大司教が仲介役となって(極左と極右の勢力を除いた左派から右派までの全政治勢力が合意した、それまでの急進的な諸要求とは異なった穏健な民主化要求を内容とする)「民主化のための国民協定」の提案(注4)を行なったが、「大多数の国民から支持された1980年憲法とその憲法が規定している政治日程を遵守することが真の民

民主主義である」とするピノチェー将軍・軍政に拒否された。そして、1986年9月には、マヌエル・ロドリゲス愛国戦線によるピノチェー将軍暗殺未遂事件が発生、軍事政権が戒厳令を再公布したために、反軍政勢力は手も足も出なくなった。要するに、1985～86年頃にはこの「対決型」の民主化要求運動は国民の大多数の支持を得ながらも、軍政打倒の手だてがなく、ほぼ挫折状態にあった。

1986年後半になって、反軍政勢力がそれまでその正当性を認めていなかった1980年憲法体制を容認したうえで、その一部規定（88年次期大統領国民信任投票）を利用し、これに勝利して軍部・警察と民主化を交渉するという、エイルウィンなどのキリスト教民主党右派、社会党右派、保守層の一部などを中心とする、非暴力民主化運動を提起した勢力が力を得て台頭した。エイルウィンは1987年半ばのキリスト教民主党的党内選挙で左派を敗って総裁に就任し、「対決型」から「交渉型」への路線転換を行なった。1987年4月のローマ法王のチリ訪問、その民主化促進支持発言は反軍政派を励ました。

この路線転換を促進した要因としては、何よりも反軍政民主化勢力の側に「対決型」の運動が、長期にわたるにもかかわらず、ただ暴力的事態の繰り返しを生むだけで効果がなく、大衆動員能力も落ち、疲労感、徒労感が拡大していたこと、「国民協定」も効果がなかったこと、1988年国民投票が迫っているのに反軍政勢力の側にその準備ができていないこと、が大きかった。この路線転換はそれまで四分五裂であった反軍政勢力を初めて統一的な運動に組織化するのに成功した。というのは、非暴力交渉路線が軍政による弾圧の口実の根拠をなくし、国民の広範な参加を安全・容易なものにしたからであった。

この運動の拡大には、それまでピノチェー政権の「民主化」計画を支持していた米国のレーガン政権が、1985年半ば以降に政策を変更して、新任のバーズ（H. Barnes）駐チリ米大使を通じて反軍政勢力に大きく肩入れし、その民主化路線を明確に支持するに至ったことも大きかった（レーガン大統領は85年初頭にラテンアメリカの独裁国家としてキューバ、ニカラグア、パラグアイ、そしてチリの4カ国をあげた）。米国政府の変身は、1980年代の半ば以降続々と民主化し始めたラテンアメリカ諸国との関係において、軍事独裁政権を支持していくことが困難になってきたからに他ならなかった。ヨーロッパ諸国も反軍政民主化運動を支持した。

この1988年国民投票でそれまでのチリの政治情勢は一変した。国民の大多数が民主化を望んでいることが初めて数字で明らかになり、それまで不利であった反軍政勢力が政治的に初めて優位に立った。勢いを得た反軍政勢力は次回総選挙での勝利、政権獲得を確信し、その準備に取りかかった。運動をリードしたエイルウィンが事実上の大統領候補となり、この運動の基盤となった17政党が結束して「民主主義を求める政党連合」（Concertación de Partidos por la Democracia。以下、「民政連」と略称する）を創出した。社会党右派は、左派の社会党と区別する必要から、「民主化党」（Partido por la Democracia: PPD）という名で参加した。また民政連は、「軍政打倒のための人民総反乱」戦術を放棄しない共産党を政権獲得の障害と見て運動組織から公式に排除した。その共産党は、革命的左翼運動、キリスト教左翼、民主社会急進党（Partido Radical Socialista Democrático: PRSD）、アルメイダ派社会党の計5党で「社会主義左翼拡大党」（Partido Amplio Izquierda Socialista: PAIS）を結成した。この連合は旧来の左翼であり、非合法

化されていた共産党を議会議員選挙に参加させるためにキリスト教左翼が中心となって結成されたものであった。

国民投票での敗北にショックを受けた軍事政権・保守派は、総選挙に備えて「民主主義と進歩の同盟」(Pacto Democracia y Progreso。以下、「民進同」と略称する)を創出した。しかし、将来の方針をめぐって、ピノチエー将軍型の政策の延長を主張する強硬派の独立民主同盟(Union Demócrata Independiente: UDI)と、次の総選挙では不利と見て軍政から距離を置こうとする柔軟派の国民革新(Renovación Nacional: RN)に分裂した。両党とも元は国民党に属していたが、対立を激化させていった(総選挙後に両党は協力関係を解消した)。

そしてその後、一切の「譲歩」「交渉」を拒否してきた軍事政権、特にそれまで比較的穏健派であった空軍、海軍、警察の首脳陣がクーデター以来初めてその態度を軟化させ、反軍政側との「交渉」に応じる姿勢を示した。ピノチエー将軍の牙城である陸軍のなかでも柔軟派が優勢となった。それは陸軍強硬派がこの国民投票の敗北で発言権を失い、首脳陣の更迭が行なわれたからである。この軍政側の突然の軟化は、軍政下でピノチエー将軍が絶対的といってよい個人的権力を確立し、後継者を考慮しなかったため、国民投票での敗北以後は、ピノチエー将軍に代わる軍部の人材がおらず、結局次回総選挙で反軍政勢力が勝利するのは避けられない事態であるとする情勢判断が働いたためであった。

この「交渉」とは、言うまでもなく、1980年憲法体制を前提として認めたくえでの、その非民主的な諸条項の改廃「交渉」に他ならなかった。これには保守系多数派の国民革新が仲介役となった。共産党と独立民主同盟、すなわち極左と極右

はこの過程から除かれた。そしてその後のピノチエー将軍による民主化に水をさす表向きの強硬発言とは別に、軍事政権と反軍政勢力との正式の交渉が1989年12月の総選挙を控えて急速に進展した。

この軍事政権の方針転換の背景には、以上の他に、状況の動きから見てこの機会を逸すれば政治からの軍部・警察の「名誉ある撤退」の契機が失われること、経済が比較的良好で撤退の口実になること、保守勢力のこれ以上の分裂を回避したいこと、「交渉」で軍部・警察＝民主的とするイメージを創出でき、また軍部・警察・保守派が築いた軍事政治経済社会体制の大枠は維持できる可能性があること、そしてエイルウィンに対する一定の信頼があった。というのは、エイルウィンは1973年8月に当時のキリスト教民主党総裁としてアジェンデ大統領と会談し、政治的危機を回避する手段として軍人内閣の創出を要求、これが物別れとなって、クーデターの発生に決定的役割を果たしたが、その後もクーデターの正当性と軍部・警察との話し合いを主張し続け、軍部・警察から見ると、その政治的立場が親軍部・警察、中道右派として一貫して見えたのである。さらに、1980年代におけるラテンアメリカ諸国の民主化で軍事政権はほぼチリだけとなっていて、国際世論のなかで孤立し、外交関係が圧倒的に不利であった、という「時代の趨勢」があった。

この「交渉」による解決は軍事政権側、国民革新、民政連の3者の代表による合意の形を取り、公開の討論を経ず、結果だけが発表された。これらはすべてピノチエー将軍の了解のもとに行なわれた。民政連に入っていなかった反軍政民主化勢力の最左派の社会党左派や革命的左翼運動、そして共産党も結局はこの交渉路線を支持するに至っ

た。独立民主同盟も同様であった。

2. 交渉の成果

この「交渉」の成果が、1989年7月30日の「憲法修正国民投票」、89年12月の「中央銀行役員人事」の決定、それに90年1月初めの「軍部に関する憲法組織法」の制定であった。

まず「憲法修正国民投票」であるが、国民の85%が賛成した。修正は54カ所に及んだが、重要なものは8点である。(1)共産党を非合法化していた条項(第8条)の廃止(ただし、第19条第15号第6項にこれに代わる穏やかな条項が新設された)、(2)戒厳令下での大統領の国民に対する追放権の廃止、国家机关の人権尊重の義務の明記、など基本的人権の尊重の導入、(3)大統領の下院解散権の廃止、(4)直接選挙で選出される上院議員定数の26から38への増加、(5)憲法組織法の制定または修正に必要な上院議員、下院議員の賛成票を5分の3から7分の4へ削減させるなどの手続的容易化、(6)憲法の重要条項の修正に必要な上院議員、下院議員の賛成票の5分の3から3分の2への増大などの憲法修正手続の困難化、(7)軍人4人、文民3人で構成されるとした国家安全保障会議への文民1名(会計検査院長)の追加、およびその国家安全保障会議による拒否権の廃止、(8)次期政権の大統領任期の8年から4年への短縮(1990~94年)と、次期大統領の再選の禁止、などがそれらである(注5)。

これらの結果、反軍政勢力が要求していた憲法が保証するレベルでの政治制度的内容(複数主義的民主主義、政治的市民的自由、人権保障、大統領権限の弱化、文民政制など)のうち、その大部分は実現された。しかし、これらの修正は(後に見る予定である新政権の政策方針が示しているように)民政連がかねてから要求していた諸点がすべて満たされたものではなく、軍政側との駆け引き、妥協の産物に

なった。

次に「中央銀行役員人事」であるが、1980年憲法はその第12章で中央銀行の金融政策における独立を規定している。これは時の政権の意向に全面的には従属しないことを意図したもので、モデルは西ドイツの連邦銀行(中央銀行)であるとされている。民政連はこのこと自体には賛成であった。争点は職務によって5名の役員任期がそれぞれ2年、4年、6年、8年、10年と身分を保障されていることにあった。退陣を予定されているピノチエー政権が役員にシカゴ学派の経済学者を任命し、しかもそれらの役員を新生民主化政権(その立場は反シカゴ学派)が更迭・任命できないのは不合理だとして民政連は反対していたのである。これは総裁などに反軍政勢力寄りの学者を任命することで解決した。

また「軍部に関する憲法組織法」であるが、これは軍部・警察権力が政治権力より優越する「国家安全保障会議」問題などと並んで、次期政権が文民政制の基本事項のひとつを確保できるかどうかを決める大事な交渉であった。当初の軍政内部での法案では、「軍部・警察の独立的地位」と「大統領の軍部・警察に対する権限の制限」などの軍部・警察優位の諸規定が存在した。だが、そのほとんどについて修正することで合意が成立した。これらの修正内容は、軍部・警察の職業的地位(文民政制に対する従属)を厳格に規定した1925年憲法とは大幅に異なっていることや、合意後に軍事政権がその一部を一方的に破棄したこともあって、民政連は不満を表明した。しかし最終的に民政連は承諾した(しかし、他の諸問題もあって、文民政制問題はこれで完全に解決したわけではない)。

この交渉で合意が成立しなかったのは、1980年憲法が保証していた新政権下での軍部・警察の現

行首脳部の留任（更迭不能）問題であった。しかし、エイルウィン次期大統領は、軍政から民政への移行にあたっての政治的安定確保の立場から、民主化に好意的であった空軍・警察の首脳に対し、憲法上の規定とは関係なく、留任を要請、両者は受諾した。また海軍首脳は自ら勇退、ピノチェー将軍は退陣を求められたものの留任した^(注6)。

さらに、付言しておく、新政権成立直前に、2つの変化があった。ひとつは、秘密警察が軍政権によって廃止され、その要員・資料類が陸軍の情報組織に吸収され、その保護下に入ったこと、もうひとつは、現行労働法の修正と労働者の賃金値上げ交渉も政府・雇用者団体・労働団体の間で話し合いで進めていく「社会協約」が締結されたことである。

（注1） Arellano, José Pablo, *Políticas sociales y desarrollo: Chile 1924—1984*, サンティアゴ, Cieplan, 1985年, 48ページ/Ruiz-Tagle P., Jaime, “El sindicalismo chileno y el cambio de relaciones laborales,” *Revista Mensaje*, 第388号, 1990年5月。

（注2）自由主義的保守派の「公的問題研究センター」(Centro de Estudios Públicos)は、この国民投票に関する全国世論調査を投票実施4カ月前の1988年6月と1カ月前の88年9月の2回行ったが、これは88年国民投票の賛成、反対の予測パーセンテージをほぼ的中させた唯一の世論調査であった。それによれば、ピノチェー将軍が継続して大統領になるのに反対した者のうち、その理由として、「経済状態が悪い」をあげたのが72%、「人権侵害反対」が57%、「ピノチェー将軍個人への反対」が39%、「民主化のため」が21%となっており、逆に賛成した者のうち、「秩序・平穏の維持が良いから」をあげたのが49%、「経済状態が良いから」38%、「ピノチェー将軍支持」30%、「共産主義に反対だから」16%、「民主化のため」3%という結果が出ていた（アンケートの答えがひとつではないので各理由のパーセントの合計は100%を超えている）。特に経済政策に対しては、アンケート全体では56.9%が反対、31.9%が賛成であって、その評価は分裂しているが、ピノチェー将軍敗北の理由としてこれ

が一番大きかったとしている。Mendez, Roberto ほか, “¿Por qué ganó el ‘No’?” *Estudios Públicos*, 第33号, 1989年夏。

（注3）共産党は革命的左翼運動 (Movimiento de Izquierda Revolucionaria: MIR) とともに軍政下で、最も激しい弾圧を受けた政治勢力で、指導部の大半が亡命、多数の党員の犠牲者を出した。1980年憲法の国民投票時には制定阻止に尽力したが、制定以後の1980年末に武装闘争を併用する方針を決定した。非暴力の軍政反対運動が全く効果がなく、軍政の激しい弾圧（秘密警察による逮捕、殺害、拷問等）に対し他の政治勢力も無力で、司法も完全に沈黙している事態を、軍政が半恒久化するのに成功したと認識したためであったと推測される。マヌエル・ロドリゲス愛国戦線が実際に武装闘争を開始したのは国民的な反軍政民主化運動が昂揚した1983年末以後であった。軍事・警察施設への武装攻撃、送電線の破壊、軍人・警察官の殺害・誘拐等を実行、1986年にはピノチェー将軍暗殺未遂事件も引き起こした。ただし、これらの事件の大半は極左を装った極右、軍政側のテロ集団の仕業であるとする説もある。いずれにしても、この共産党の武装方針は結果として軍政の弾圧を利することになった（ただ共産党はこのピノチェー暗殺未遂事件が国民の批判を浴びてからは、武装闘争を積極的には支持しなくなった。しかし、マヌエル・ロドリゲス愛国戦線はこうしたことに反発して1987年に共産党から自立、武装闘争を継続している）。また1988年国民投票では選挙人名簿への登録拒否も含めてボイコットを主張したが、直前に反対することに方針を転換し、ピノチェー将軍敗北に決定的役割を果たした。しかし、1989年憲法修正国民投票には反対し、反軍政運動のなかで孤立した。

（注4）この「国民協定」で重要なのは、反軍政民主化運動がそれまでの軍政を終わらせ民主化するという即時的要求に代えて、将来の民主的体制についての諸条件を提示したことにある。それは、たとえばそれまでの1980年憲法廃棄の要求をその修正に変え、具体的な修正諸条件をあげたこと（ただし、ピノチェー将軍の退陣、国家安全保障会議、その他、重要事項に対する言及はない）、資本主義経済体制の維持を前提として、政治社会の民主化をめざすことを明確にしたことにも表われていた。特に後者については、アジェンデ政権を担った社会党が1978年に分裂していたが、そのうちの社会党右派が社会主義革命の旗を下ろし、社会民主主義的な政党へと変身し、キリスト教民主

などとの平和的な民主化運動への協力を踏み切ったことがめだつた。詳しくは、吉田秀穂「チリにおける民主化問題の基本的構図」(松下洋・遅野井茂雄編『1980年代ラテンアメリカの民主化』アジア経済研究所1986年)を参照のこと。

(注5) *El Mercurio*, 1989年6月2日。なお1980年憲法の邦訳は大阪経済法科大学比較法学研究会編『チリ共和国憲法(1980年)』として出版されており、部分的修正以前の1980年憲法について知ることができる。この修正を取り入れた新版が近く同研究会より出版されるはずである。

(注6) ピノチェー将軍には、(1)新憲法第45条に従い上院議員になる(これは終身)、(2)経過規定第8条に従い陸軍司令官として留任する(1997年まで)、(3)引退する、の選択肢があったが、(2)を選択した。これにより将軍は「国家安全保障会議」への参加権を確保した。将軍は留任した理由として、「大砲の側で情勢を見守る」と述べた。しかし本当は、陸軍を退けばすべての権力を失うこと、人権侵害究明問題で司直の手が自身および軍部に及ぶことの阻止、1994年大統領選挙への出馬への意欲、などにあるのではないかということが推測されている。またピノチェー将軍が苛酷な弾圧を行なった軍政の最高責任者としての身の安全問題を憶測する向きもあるが、反軍政勢力、特に民政連を構成する諸政党はピノチェー将軍の処遇については、一貫して「退陣」を要求、これ以外は述べたことがない。1989年総選挙以後に亡命先のモスクワから帰国したコルバラン(L. Corvalan)共産党元書記長は「裁判にかけるべきである」と発言した。さらに1986年9月にピノチェー将軍を襲撃したマヌエル・ロドリゲス愛国戦線は、この事件で逮捕されていたその主要メンバーが拘留所から90年1月末に大脱走を敢行し、世界の注目を集めたが、この勢力だけが「ピノチェー将軍死刑」を叫んで地下活動を行なっている。

II 新政権の成立

1. 民政連の性格

エイルウィン新政権を支える民政連は、チリの最近30年間の政治史のなかでは珍しく相対的に「多数派で、国民的な」運動体である。

1960年前後以来、右派の国民党、中間派のキリスト教民主党、左派のマルクス主義諸政党(共産党=社会党連合)の3大潮流がチリの政治社会をほぼ3等分していた(第1図)。労働団体は1950年代初め以来社共が押さえていた。そして1960年代の半ば以降、中間派のキリスト教民主党と左派諸政党が伸びて右派の国民党が後退していた(第1表)。

このうち国民党は、支持基盤が大地主、大企業、商業、金融界などの伝統的な保守的支配層であり、その基本理念は資本主義体制の維持であって、1958~64年にアレサンドリ(J. Alessandri)政権を擁立、自由(放任)主義的経済政策を実施した。キリスト教民主党は、支持基盤が中小地主、資本家、自由業、ホワイトカラー層などのブルジョアジー・中産階級であり、その基本理念は修正資本主義であって、1964~70年にフレイ(E. Frei)政権を擁立、改良主義的経済政策を実施した。社共連合を軸とする左派諸政党は、支持基盤がブルーカラー層、貧農、自由業、公務員などの労働者・

第1表 主要政党の得票率 (%)

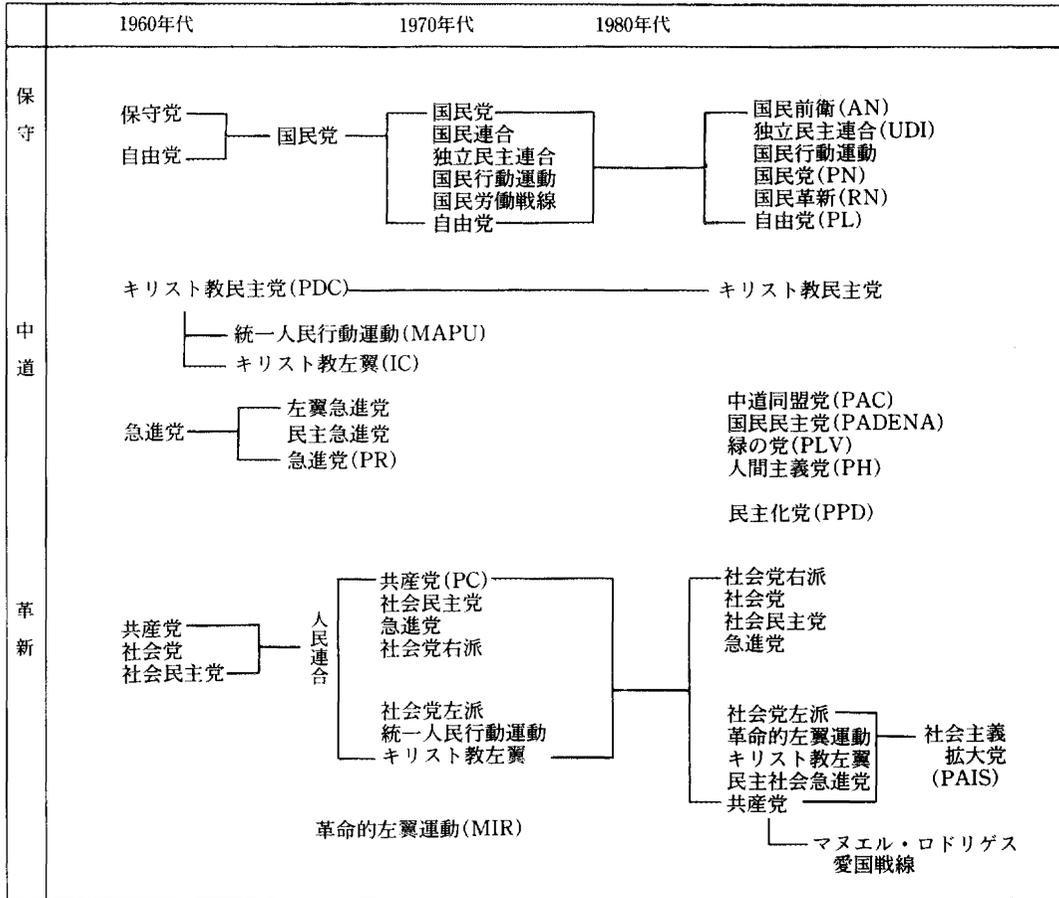
	保守党	自由党	キ民党	急進党	社会党	共産党	計
1932	16.9	15.8	—	18.2	5.7	—	56.6
1937	21.3	20.7	—	18.6	11.1	4.2	75.9
1941	17.1	14.0	3.4	21.7	9.3	11.8	84.7
1945	23.6	17.9	2.6	20.0	12.8	10.3	87.2
1949	22.7	18.0	3.9	21.7	9.3	—	75.6
1953	10.1	11.0	2.9	13.3	14.1	—	51.4
1957	13.8	15.3	9.4	21.4	10.7	—	70.6
1961	14.8	16.6	15.9	22.5	11.1	11.8	92.7
1965	5.3	7.5	43.6	13.7	10.6	12.7	93.4
1969	—	18.8*	31.3	13.6	12.8	16.6	93.1
1973	—	21.1*	28.5	3.6	18.4	16.2	87.8

(出所) Huneus, Carlos, "Sistema de partidos políticos en Chile: cambio y continuidad," *Opciones*, 1988年1~4月。

(注) * 国民党(保守党と自由党が1967年に合併して結成)。

共産党は1948~58年間には非合法化されていた。

第1図 チリの主要政党の変遷



(出所) 筆者作成。

農民階級であり、社会主義社会の平和的な建設をめざして、1970～73年にアジェンデ政権を擁立、社会主義的経済政策を実施した(注1)。

以上は、イデオロギ的・階級的な要因に規定された3大潮流である。これは政治的「3極構造」と呼ばれたが、三つ巴の非和協的な対立・抗争を繰り広げ、それぞれの極はそのいずれもが「階級的で」「政策遂行能力が小さな」少数派政権を擁立してきた。すなわち、アレサンドリ政権期には、キリスト教民主党と左派諸政党が反対し、フレイ

政権期には国民党と左派諸政党が反対し、アジェンデ政権期には国民党とキリスト教民主党が連合して反対し、このためいずれの政権も少数派で議会でのコンセンサスが得られず思い切った政策の実行はできなかった。

アジェンデ政権を打倒し、左派諸勢力を弾圧してきたピノチエー軍事政権は、アジェンデ政権に反対していたキリスト教民主党・国民党勢力のうち、キリスト教民主党を切り捨て、退潮著しかった右派の国民党勢力と癒着した軍部・警察の政権

であった。軍事政権が、先行したフレイ政権とアジェンデ政権の経済的成果を白紙に戻し、古典的とも言う自由開放主義的経済政策を適用したのも、こうしたことに理由があった(註2)。

以上を考慮に入れると民政連は、政党レベルで言えば、キリスト教民主党、社会党右派、さらに中道同盟党、国民民主党などの、旧来の中道・穏健左派・一部の保守などの17の政党から成り、これを旧来の左派の連合である社会主義的左翼拡大党が支持している。市民社会レベルでは、労働組織、職業人組織、カトリック教会、財界の一部、などの支持を受け、さらに欧米諸国から歓迎されている運動体である。繰り返すと、要するに、民政連はアジェンデ人民連合政権期の反人民連合勢力のうち中道のキリスト教民主党を軸に、旧人民連合のうちの穏健左派、そして国民党から分離した保守層の一部が連合し、最左派が加盟はしていないが支持しているものに他ならない。それゆえ民政連は多数派であり、中道的性格が濃厚で、かつ従来の階級的な諸政権に比べて支持層が左右に拡大しているという意味で、より国民的な政権なのである。

また1970年にアジェンデ政権が成立したのは、議会での決戦投票でキリスト教民主党が支持したからであった。後にアジェンデ政権の危機の最大の要因を創り出したのは、当時の左派主導下の社会党の急進主義であったが、今回はその社会党の右派が民主化党を結成してキリスト教民主党と連合した。さらに1973年にキリスト教民主党の総裁としてアジェンデ政権の崩壊の立役者となり、クーデターを支持したエイルウィンが大統領であるという事実はこの16年間の政治情勢の大きな変化が読み取れる。

2. 1989年総選挙と新政権の構成

総選挙は反軍政勢力と軍事政権との交渉と並行して1989年12月14日に行なわれ、実質的に民政連・社会主義拡大党の反軍政民主化勢力と、軍政派の民進同の争いであった。

1988年国民投票で反軍政勢力が勝利したため、大統領選挙は反軍政勢力が勝利して政権を獲得するのはほぼ前提とされていた(国民投票以降はあらゆる世論調査においてエイルウィン候補が50%以上の支持を集めて有利と出ている)。この意味で大統領選挙は一種のショーであり、民進同で軍事政権の元蔵相、ビッチ(H. Büchi)候補は出馬したが、それは敗北を前提とした出馬であり、選挙としては両院議員選挙のほうがより重要であった。

というのは、すでに示唆しておいたように、反軍政勢力がめざす民主化を全面的に達成するには、新憲法のうち1989年の部分的修正に含まれなかった諸点を議会で民主的なそれらに変える課題が残されたからであった。それを独力で達成するには、大統領選で勝利するだけでなく、両院のそれぞれで3分の2以上の議席を獲得するという「奇跡的大勝利」が必要であった。民進同もこうした民政連の意図を打ち砕くため全力を両院議員選挙に傾注した。選挙戦は比較的平穏に推移した。

大統領選挙では、予想どおり、民政連のエイルウィン候補が、ビッチ候補、保守系無所属のエラスリス(F. Errazuriz)候補を敗って勝利した(第2

第2表 大統領選挙 (%)

1970		1989	
S・アジェンデ (社・共・急)	36.3	P・エイルウィン (民政連+左派)	53.8
J・アレサンドリ (国民党)	34.9	H・ビッチ (民進同)	28.7
R・トミッチ (キ民党)	27.8	F・エラスリス (保守中道)	15.0

(出所) *Revista Hoy*, 第648号, 1988年その他。

第3表 議会の政党別構成（1989年）
（単位：議席）

	上院	下院
民主化勢力	22	72
〔民政連〕		
キリスト教民主党	13	39
民主化党	4	16
急進党	2	5
社会民主党	1	1
人道主義党	0	1
中道同盟党	0	1
キリスト教左翼	0	2
〔社会主義拡大党〕		
社会党	1	7
急進社会民主党	1	0
軍政派勢力	25	48
〔民進同〕		
国民革新	5	30
独立民主連合	2	11
無所属	9	7
官選議員	9	—
計	47	120

（出所）Revista Hoy, 第648号, 1989年。

表)。この大統領選挙のキャンペーンで注目すべきは、ピッチ候補は人権保障と民主化を主張するエイルウィン勢力の論調に押されて、やはり人権保障と民主化を公約せざるをえなくなった。さらにピッチ候補は秘密警察の解体やピノチエー將軍の退役まで希望するに至り、軍政期の経済政策の継続以外にエイルウィン候補との争点はなくなってしまった。

また両院議員選挙では、民政連などが下院では勝利したが、上院では民進同系の官選議員（任期8年）の存在のため過半数獲得を逸した（第3表）（注3）。民進同は16年半に及んだ軍政の協力者であったにもかかわらず、結局、敗北した。

さて、この総選挙の結果を、前回の選挙、すなわち1973年クーデター直前当時と比較して見る。

第4表 クーデター以前の議会の政党別構成
（単位：議席）

	1973	
	上院	下院
〔人民連合〕	20	63
社会党	7	27
共産党	9	26
急進党	2	5
キリスト教左翼	1	1
統一人民行動運動	0	2
独立人民運動	0	2
人民社会同盟	1	0
〔反人民連合〕	30	87
キリスト教民主党	19	50
国民党	8	34
急進左翼党	3	1
急進民主党	0	2
計	50	150

（出所）『世界政治資料』第402号 1973年4月10日。

まず大統領選挙では先に指摘したように、1970年の時には相争ったキリスト教民主党（中道）と左派が今回は連携し、エイルウィン候補が過半数以上の支持率を獲得した。ただし、エイルウィン候補の得票率と保守系2候補の得票率の合計を比較すると、それは1988年の国民投票時の反対票と賛成票の率とほぼ同じであり、また保守派は分裂したが合計すれば70年時と比べるとより躍進していることが分かる。

政治的潮流別では、キリスト教民主党（中道）が35.98%、民進同が35.39%、左翼（民主化党+社会主義拡大党）が23.65%、その他4.98%であった。中道が勢力を維持し、右派は躍進し、そして左翼が大きく落ち込んだのである（注4）。

政党別では、アジェンデ人民連合政権期の議会勢力図（第4表）とエイルウィン政権の議会勢力図（第3表）を比較すると、旧国民党系の民進同が官選議員の付加で勢力をやや伸ばし、中道のキリス

ト教民主党・民主化党（旧社会党右派）は相対的にそれまでの勢力を維持したのに対し、共産党が上院・下院で1議席も取れなかったことが分かる。

なぜこうなったか。なぜ保守派は躍進し、共産党は総敗北を喫したか。共産党が不利となった要因に、共産党の名前を使わず（7月30日の憲法修正で共産党は政党として登録する機会があったのに登録しなかった）、社会主義拡大党の枠組みのなかで選挙戦を戦わねばならなかったこと、亡命、迫害、地下活動により指導者が選挙民に知られていなかったり、立候補できなかったことがある。また共産党が選挙時に「人民総反乱」の路線を捨てなかったという戦術の誤りがある。これらのことのため共産党は有利な選挙区の選定に苦しみ、1989年6月16日に民政連（具体的にはそのうちの民主化党＝社会党右派）に対し、大統領選挙でエイルウィンをサポートする代わりに（すなわち左翼の大統領候補を立てない代わりに）、議会議員の若干の選挙区の譲渡（共産党が当選しそうな選挙区では、民政連は、競合しないように、候補を立てない）を要求したが、民政連は拒否した、という。その結果、共産党は上院議員候補3名、下院議員候補13名を立てたが、全選挙区で敗北した。にもかかわらず、共産党の今回の得票率を見ると15.8%で、前回選挙の1973年時の16.2%と比べるとほとんど変わらない^(注5)。このためこうした結果は直接には保守勢力に有利な現行選挙法のためであると見たほうがさしあたりはよさそうである。

この選挙法は、すべての選挙区での定数を2とし、複数の政党が選挙協力する際には、それぞれの連合が2名の候補者のリストを提出し（すなわち民政連2、民進同2、社会主義拡大党2）、各連合が2議席を獲得するには、各連合の候補者の得票数の合計が他の連合の候補者のその2倍以上でな

ければならず、そうでない場合には、双方の連合の高位得票者が当選とするものである。これは「比較多数2名制」(sistema binominal mayoritario)とも呼ばれる選挙制度で、チリだけにあり、軍政が今回の選挙のために考案した制度であった。要するに、この制度だとほとんど全選挙区で保守系候補は1名は当選確実なのである。

ひとつの例であるが、たとえばサンティアゴ市西部の選挙区で、ラゴス(R. Lagos)民主化党総裁はサルジバル(A. Zaldívar)キリスト教民主党総裁とペアを組み、独立民主同盟のグスマン(J. Guzmán)と国民革新のオテロ(M. Otero)組と争い、前2者の当選は確実視されていた。結果は、サルジバル候補40万7890票、ラゴス候補39万9408票、グスマン候補22万4302票、オテロ候補19万9603票であった。普通ならサルジバル候補とラゴス候補が当選であるが、民政連候補の合計80万7298票は民進同候補の合計42万3905票の2倍には4万票ほど不足したので、当選したのはサルジバルとグスマンということになったのであった。ラゴスはグスマンより17万5106票多かったにもかかわらず落選した。

選挙法と軍政が保守系に有利になるように設定した選挙区により、選挙は保守陣営に有利となり、民進同が2議席を失ったのに対し、反軍政勢力は上院で9議席、下院で13議席を失ったとされている^(注6)。もしこうした選挙制度でなかったならば、そして官選上院議員が存在しなかったならば、反軍政勢力は両院で3分の2以上の議席を獲得し得ていたはずであった。この選挙制度は、旧来の右派に過剰に有利に、旧来の左派に過剰に不利に働いたのである。

なぜ民政連はこの選挙制度に同意したのであろうか。政権獲得を急いだとも考えられるが、キリ

第5表 チリ新政権閣僚一覧

内務	Enrique Krauss (PDC)
大蔵	Alejandro Foxley (PDC)
経済企画庁	Sergio Molina (PDC)
労働	René Cortázar (PDC)
法務	Francisco Cumplido (PDC)
厚生	Jorge Jiménez (PDC)
鉱業	Juan Hamilton (PDC)
国防	Patricio Rojas (PDC)
大統領府官房長	Edgardo Boeninger (PDC)
外務	Enrique Silva Cimma (PR)
農業	Juan Agustin Figueroa (PR)
文部	Ricardo Lagos (PS)
経済	Carlos Ominami (PS)
運輸	German Correa (PS)
エネルギー	Jaime Tohá González (PS)
国有資産	Luis Alvarado (PS)
政府官房長	Enrique Correa (PS)
公共事業	Carlos Hurtado (PAC)
住宅	Alberto Etchegaray (PDC シンパ)
生産振興	René Abeliuk (PSD)

(出所) *El Mercurio*, 1990年1月10日。

スト教民主党の選挙参謀たちは総選挙後に、旧来の左翼陣営の両院議員選挙での敗北は「驚くべきことではなく、前もってわれわれの計算のなかに入っていた」と述べた^(注7)。

さて、民政連は政権獲得が約2カ月後に迫った1990年1月の初めに(現在の)閣僚の名簿を発表した(第5表)。閣僚はキリスト教民主党9名、社会党(民主化党+社会党。両党は1989年12月末に再度社会党として合併した)6名、急進党2名、保守系中道2名、そして社会民主党1名で構成されている。エイルウィンは大統領に当選して以後、政府のポストは17政党に「割り当て」するようなことはしないと繰り返し宣言したが、結局、政府閣僚ポストは議会における民政連の政党別の勢力に応じて構成された。またこれらの閣僚の大部分は政治家というよりもテクノクラートで構成され、しかもそのほとんどが政治的には民政連の右派・穏

健派である。

このようにエイルウィン政権は、その一般的政治基盤は主として中道と左派、保守の一部であるが、政権自体はこの閣僚の構成が示しているように実質的にはキリスト教民主党と社会党の連立政権であり(チリの最近約30年間の歴史で連立政権の登場は、アジェンデ政権期の左翼陣営内部の連合を除けば初めてである)、ここに民主化運動としての民政連(中道+左派)と議会勢力としての民政連政権(中道)のギャップが認められる。以上は新政権=行政府についての特徴である。

議会=立法府の特徴であるが、その与党・野党の構成はすでに見たとおりである。上院・下院の議員は(正確な資料が手元がないので数字が出せないが)1973年当時に議員であった人たちが与党・野党の双方にかなりいる。また官選上院議員はほぼすべてが軍政期に閣僚などとして協力した人たちである。したがって、議会は共産党を除いて、1973年のクーデター以前からの政治家たち、軍政期の大物政治家・軍人たちが勢揃いしていると言っても過言ではない。また司法権力、軍部・警察は新政権になっても何の改編もなかった。そこで言えるのは、チリの新政権の権力構造は軍政期と比べると、民主化勢力が1980年憲法体制をかなり民主化し、行政府・行政機構を押さえ、下院で多数派、上院で少数派である以外は、軍政期とさほど変わらない、というのが実態であるので注意を要する。これは行政府・行政機構を押さえただけで、議会では上院・下院とも少数派であったアジェンデ政権よりややまし、ということの意味している。と同時に、エイルウィン政権は「話し合い型」の政権とは言っても、もし新政権と野党・軍部・警察との間に大きな対立が生ずれば、たちまち窮地に陥るということも意味している。

第6表 民政連の政策方針

(注1) これらの政策の具体的な内容については、吉田秀穂『チリのアジェンデ政権期の理論と政策』アジア経済研究所 1979年、を参照のこと。付け加えておくと、アジェンデ政権期にはほぼソビエト型の社会主義の建設をめざしたアジェンデ政権に対して、(党内左派主導下の)キリスト教民主党は同党のカトリック的共同体主義に基づいたユーゴスラビア型の社会主義を対置し、イデオロギー的・政策的に激しく争い、最終的に対決状態となったところでクーデターが発生した。クーデター後のキリスト教民主党では左派が失墜し、共同体主義を放棄、右派の修正資本主義路線が支配的なイデオロギーとなった。

(注2) これについての詳細は吉田秀穂「チリ軍事政権の『国家の再建』について」(『アジア経済』第18巻第10号 1977年10月)を参照のこと。

(注3) 官選上院議員は憲法第45条が定めているもので、6年以上政権にあった元大統領(終身)、元最高裁判事2名(最高裁が任命)、元会計検査院長1名(最高裁が任命)、元軍部・警察の最高首脳4名(国家安全保障会議が任命)、元大学学長1名(大統領が任命)、元閣僚1名(大統領が任命)、以上である。

(注4) *El Mercurio*, 1990年1月5日。これは前出「公的問題研究センター」が行なった調査の結果を*El Mercurio*紙が引用したものである。

(注5) *Revista Hoy*, 第648号, 1989年。

(注6) *Revista Hoy*, 第649号, 1990年/*Revista Mensaje*, 第386号, 1990年1・2月。

(注7) *Revista APSI*, 第336号, 1990年1月3～16日。

III 新政権の政策方針

エイルウィン政権の政策の方針は、民政連の綱領である「民主主義のための政党連合の政策方針」に要約されている(注1)。それは1988年国民投票での勝利後に民政連が政権獲得を射程に入れて民主化のテーマごとに分科会を設け、それまで要求してきた民主化の諸項目を約8カ月かけてまとめあげたものである。この綱領は、1989年7月14日に発表された。第6表はその目次である。言うまで

I. 政治的・社会的政策

1. 憲法および政治的諸法律の修正
2. 人権保障
基本原則, 真実と正義(裁判), 政治犯, 犠牲者への補償, 先住民, 環境問題
3. 司法権
4. 民主国家の安全保障
5. 国防と国軍
国防と国益, 軍事抑止力, 近代化と国防, 外交と国防, 軍民関係
6. 女性の参加と家族の保護
法律上の改正, 社会参加, 制度的問題
7. 民主化と分権化
8. 文化とコミュニケーション
民主的文化政策, 文化政策の目標, 公的部門, テレビ政策

II. 経済的・社会的政策

1. 経済政策の基礎
2. 経済政策
3. 成長
投資と貯蓄, 生産振興と国際化, 科学的・技術的開発, 制度的整備, 環境問題
4. 社会的公正
失業・極貧対策, 公共サービス
5. 参加
労働者の諸権利の回復と労働法の改正, 独占と経済的濫用の規制, 中小企業の育成, 資産の増大, 地方振興, 社会協約, 女性の参加, 若年層問題
6. 国民経済の自立

III. 外交政策

- 外交の原則と目的, 国際情勢の変化, 外交の基調, 制度的問題

(出所) 筆者作成。

もないが、これらは政策方針であって、その実現には議会の承認が必要である。

これらの政策の目的は民主化と国民の和解であり、それらのうち大きな柱は、1980年憲法の修正、文民統制の再確立、人権保障(軍政下での人権侵害究明問題を含む)、労働者の諸権利の回復、貧困層のための社会支出の拡大、外交関係の修復である。

さて、これらのなかで、外交問題は争点が全く

ないという意味ではほぼ解決している(注2)。新政権の政策として重要なのは、特に「政治的・制度的政策」と「経済的・社会的政策」の部分である。そこで、ここではその概要を紹介する。

1. 政治的・制度的政策

ここでは便宜上第6表のIの1から5までを扱う。

まず「1. 憲法および政治的諸法律の修正」(すなわち制度の基礎的枠組の部分)では、「基本的人権の尊重、国民の意志の自由な表明と国民主権こそが民主的政権の基礎であり原則である」ことを確認した後で、「憲法および政治的諸法律の修正」を第1に掲げ、「1980年修正憲法」を前提としたうえで、達成さるべき課題として次の諸点をあげている。すなわち、議会議員の比例代表制による選出、上院官選議員の廃止、上下両院議員定数の増加、被選挙権資格要件である「中等教育以上の学歴」の廃止、現行政党法の修正、政治的複数主義の保障(特に共産党を念頭においてあると思われる)、反民主的な行為の処罰を規定してある1980年修正憲法第19条第15項の見直し、「国家安全保障会議」の構成と機能の変更(メンバーとして下院議長の追加と会議の大統領の諮問機関化)、軍部・警察首脳の更迭不可の修正と大統領による任命権の復活、労働運動指導者と政党活動家の両立不可規定の廃止、地方自治体の各レベルの首長の選挙による選出、国家行政の分権化、議会の権限の強化、憲法による人間性に対する犯罪からの保護とその非時効性と恩赦の対象にしないこと、憲法保障事項の保護手続きの拡大、憲法裁判所と選挙裁判所の自治と独立の確保、司法行政の改革と近代化、裁判制度審議会の創設、などがあげられている。

結局、これらは軍政との交渉で合意に至らなかったいわば制度的側面での「積み残された民主化

の課題」が挙げられているわけである。

「2. 人権保障」では、基本的人権の尊重を通じて「法治国家」を再建するとして、世界人権宣言の尊重、その他、人権に関するさまざまな国際条約の遵守、軍政が批准しなかった国際拷問禁止条約の批准を進めるとしている。

特に注目されるのは、1973年9月11日のクーデター以来16年半に及んだ軍政下での弾圧による人権侵害事件の究明と裁判を行なうとしていることである。それにあたって、現行刑法による責任者の処罰、軍政下で官吏であった特定の者たちに対する司法捜査を阻んでいる現行刑事訴訟法の当該部分の廃棄、責任者と犠牲者の双方の人権を尊重して(軍事法廷ではなく)通常の裁判所での裁判などを行なうとしている。その際、究明は個人に対して行ない、制度(軍部・警察)に対しては行なわないこと、1978年に制定され、73~78年間の軍事政権側と反軍政側の双方の人権侵害の実態を「戦争状態にあった」としてその捜査を行なわず、かつ刑事罰も問わないことにした、いわゆる「1978年恩赦法」の廃棄または無効化を進めるとしている(ただし76年9月に米国ワシントンで起きたアジェンデ政権のオランダ・レテリエル元国防相暗殺事件はこの恩赦法から除かれている)。また反軍政勢力が反軍政活動で罪に問われたものが多数あるが、それが正当な行為であったにもかかわらず軍政が制定した法律により政治犯とされた者の場合のそれらの法律の廃棄と政治犯の即時釈放、過剰に重罪を課している現行「反テロリズム法」の廃棄と、テロリズムについては国際条約に適合した新法の制定を進めるとし、反軍政政治行動で処罰された者のうち殺害、重傷、誘拐、未成年者の誘拐などを犯さなかった者(すなわち良心の囚人)の即時釈放、拘留所・刑務所での非人道的扱いの中止、さ

らに、軍政の弾圧による犠牲者に対する物質的・道徳的補償は国家の義務であるとしたうえで、剝奪された国籍の回復、国外追放の禁止、亡命者の帰国の促進（本人および家族の職業斡旋、外国で取得した学位の認定、社会保障の付与、没収された資産の回復と補償）、軍政による政治的弾圧犠牲者の心身の治療、死亡・失踪させられた人々の遺族に対するなんらかの補償を行なうことを提起している。

また「3. 司法権」では、司法権は独立的で人権と自由を保証すべきこと、あるべき望ましい裁判制度を審議する国家レベルの「裁判制度審議会」が新設されるべきこと、最高裁判所は軍事法廷を特別扱いにして介入せずの態度を取ってきたが、すべての裁判所を監察すべきこと、軍事法廷は最高裁に従属し（民間人を裁くのではなく）軍人の犯罪のみを裁くべきこと、軍人の司法特権は廃止されるべきこと、司法権力に従属する司法警察を創設すべきことがうたわれている。

「4. 民主国家の安全保障」では、特に国内の治安に関する安全保障のあり方が提起されており、こうした安全保障は民主政府と人権の防衛ということから出発すべきこと、現行「国家保安法」が曖昧にしてある取り締りの対象となる犯罪を特定すべきこと、軍事法廷のあり方の見直し、民主政府に対する犯罪や「武器取り締り法」違反は（軍事法廷ではなく）通常の裁判所が取り扱うべきこと、「反テロリズム法」は犯罪を特定化し、取り締りの対象に国家のテロリズムも入れるべきこと、犯罪者の普通犯と同等の扱い、「秘密警察」（CNI）の廃止、クーデター後、内務省から国防省へ移管されている「国家警察」（Carabineros）の所属の内務省への再移管、警察の任務を通常の犯罪の予防と鎮圧・公共秩序の維持に限定すること、検察制度の見直し、などがあげられている。

「5. 国防と国軍」では、国防の任務は主権と領土の保全におくべきで、国家の利益と目的との適合的關係を樹立すべきであり、あるべき軍民関係としては軍政がいわゆる「国家安全保障ドクトリン」の採用と同時にその基礎とし、苛酷な弾圧の口実として国民を敵対的な分裂に追いやった「戦争（敵味方）の論理」に代えて「国民の統一」を追求すべきこと、つまり「国家安全保障ドクトリン」は否定されるべきで、国軍は政治権力に従属すべきこと、が挙げられている。

2. 経済的・社会的政策

民主化の経済的・社会的政策は、経済成長、社会的公正、市民の参加、「国家の自立」（*autonomia nacional*）を達成することにあるとされる。特に重要なのは成長と社会的公正であるとされているが、具体的には軍政が経済を無制限に对外开放し、極端に自由主義的な経済政策を採用したことの結果として出現した、膨大な対外債務、500万人におよぶ貧困層（チリの総人口は約1300万人）、失業、国内債務、低投資等を解決すること、極端な弾圧を受けてきた労働運動の復興を期すこととされている。すなわち、これらの政策のなかには軍政が創り上げた経済体制や経済政策の急進的な変更は予定されておらず、そのマイナス面の緩和が民主主義の名において強調されているのである。

そのためには政策の慎重な適用が必要であるとされている。というのは、（アジェンデ政権期、および1980年代民主化以後のアルゼンチン、ブラジル、ペルーを念頭に置いていると思われるが）膨大な貧困層の経済的福祉に重点を置いた、公共部門の拡大、所得の再分配を過大に重視した経済拡大政策をとれば、必然的にインフレと国際収支の危機を招来し、結局は所得分配に逆効果となり、投資を減退させ、低成長に至り、経済危機をもたらすとしている。

またこれを恐れて現在の極端な貧困を市場や私企業がいずれ解決するものとして放置すれば、社会的な対立を無用に激化させ、政治的・経済的な安定を脅かしてしまう。このため、「社会協約」の締結が必要で、これを通じて不安、不信、不安定、恐怖をまず除き去ることが必要としている。

この成長が極貧層に食糧、健康、教育、住宅、社会保障の側面で満足のいく状態を出現させるためには、経済政策の基礎として、軍政が行なったようにこれらが市場の産物として得られる体制ではなく、連帯、社会的公正、貧困層重視の体制を創るべきで、国家が成長、近代化、平等的分配に責任を持ち、かつ私企業もそれを有する混合経済体制でいくべきであるとしている。

成長の側面では、鉱業、漁業、林業、果物の部門が比較優位を持っているので、これらをさらに積極的に推進すること、法人税を上げて（現在の10%から）15～20%とし、貯蓄・投資の奨励を通じて国家の財政を豊かにし、社会政策や開発に向けるべきこと、これと並行して「連帯・社会投資ファンド」を創出し、貧困を除去すべく活用すること、また現行労働法を修正して労働者の諸権利を回復すべきこと、そのために新政権の成立後に政府・企業・労働者の3者から成る委員会を設けて、合意により実現していくべきことがあげられている。

（注1） Concertación de Partidos por la Democracia, “Programa de Gobierno,” 1989年7月。この綱領は全体が36ページで、「政治的・制度的政策」の8ページ、「経済的・社会的政策」の23.5ページ、「外交政策」の4.5ページから成っている。

（注2） 1973年のクーデターに際し、ルーマニア、中国を除く社会主義諸国、メキシコなどはチリと断交したが、新政権はほとんどの国々と国交を回復した。例外はキューバと南アフリカで、キューバについては、「マヌエル・ロドリゲス愛国戦線」にキューバが武器

供与などを行なったとして国交の回復を見合わせ、南アフリカについてはアパルトヘイト問題で外交は維持しているが、低級のそれにとどめている。

IV 新政権の政策遂行上の問題点

以上に見たように、民政連と軍事政権との新政権成立以前の民主化「交渉」は、民主化の推進という観点から言えば、大きな前進であった。しかし、それは軍部・警察・保守勢力にとっては大きな譲歩ではあったであろうが、民政連にとっては上記政策、そのなかでも政治的・制度的政策が示しているように「中途半端」なものであり、民主化はいまだ未完である。

そこでここでは新政権がめざしている上記政策を実現していくうえでの問題点を整理しておきたい。経済的・社会的政策の面ではそう大きな困難は想定しにくい^(注1)。問題は政治的・制度的政策である。困難は2つあって、ひとつは政策課題そのもの、もうひとつは新政権の政策実行能力である。

最初に政策課題である。これらのうち特に政治的・制度的民主化を達成していくには大きな困難が待っている。そのうち最も大きな問題は、文民統制問題、人権侵害究明問題、司法改革問題である。

まず文民統制問題であるが、これは民主主義の最重要構成要件であり、ラテンアメリカ諸国のなかで数少ない民主主義国であったチリは、1925年憲法に見られるように、伝統的に文民統制を確保してきた。しかし1980年修正憲法においては、軍部・警察は政治から完全に撤退したわけではなく、政治過程に介入する余地を残している。「国家安全保障会議」や取り締り主体が軍部である「反テ

ロリズム法」,「国家保安法」,その他,はこれを示している。結局,軍部・警察・保守勢力は,軍部・警察の政治過程への監視の役割を条件として,1980年憲法の修正に応じたのであった。これを軍部・警察が官選議員としてであるが上院議員としてその代表を送り込んでいる議会で,この点で一度合意した憲法修正を,さらに修正していくうえでの新政権の困難はきわめて大きい。

次に人権保障,特に軍政下での「人権侵害問題」はさらに困難が大きい。左翼勢力に対するクーデター時の裁判なしの処刑が約3000名,その後の秘密警察により逮捕され,行方不明となった者が数百名,多数の人々が不当な逮捕,拘留,拷問など非人道的な扱いを受けた,とされている。民政連は1988年国民投票での勝利以来,この人権侵害問題の究明,責任者の処罰,被害者に対する補償を避けては「国民の和解」は達成されないとし,この問題の解決を公約し,それと同時にこの問題を無視してきた司法制度の改革を主張してきた。民政連がこの「人権保障問題」にいかん力を入れているかの一端は,その政策内容がフランス革命200周年にあたる1989年7月14日にあわせて発表され,これをもって「綱領」の全体が完結,そして民政連の大会でこの「綱領」全体の承認と,同時にエイルウィンが大統領候補として正式に確認された,という経緯に見ることができる。しかし,この民政連の「綱領」に「1978年恩赦法」の廃棄,無効化を含めることには,特にキリスト教民主党からの反対があったとされている。事実,この問題は民主化政権の最も難しく,微妙で,慎重を要する問題で,1990年初頭現在,犠牲者の家族を中核とする真相解明を要求している諸団体は徹底的な解明を要求して譲らず,カトリック教会は,「真実の究明」とそのうえでの「赦し」を訴えて

いるが,民政連の内部は原則派と柔軟派に分裂しているのが実情である。「個人を対象とし,制度は問わないとする」方針も軍部・警察を刺激しないためであろうと思われる。

この「1978年恩赦法」の廃棄と人権侵害究明には,民政連の「綱領」の公表以来,ピノチエー將軍をはじめ,軍部・警察の首脳,保守勢力が一致して反対しており,ピノチエー將軍は「それは法治国家を揺るがすもの」と警告,空軍のマッテイ(F. Matthei) 將軍は,1989年7月30日に「これを新政権が行なえばクーデターを起こす」と明言した。新政権が人権侵害究明問題を制度を問わず個人を対象とするとしても,それは制度としての軍部・警察に対する報復であると受けとめ,これを拒否する構えなのである。また独立民主同盟や国民革新などの保守勢力も人権侵害究明は,国民の「傷口」を広げるだけで,国民の和解は達成されないと反対,また人権侵害を言うのであれば,左翼のテロも問うべきであり,さらにチリの人権侵害は歴史的には1960年代後半から始まっており,フレイ政権期やアジェンデ政権期における人権侵害を不問にすることは不公平だとして,問題を広げる構えを見せている。

1970年代の抑圧的軍事政権,いわゆる「権威主義的政権」下で,ブラジル,アルゼンチン,ウルグアイなどの諸国でも,軍部・警察による深刻な人権侵害が発生した。これらの国々でも当時の司法権力は沈黙し,民政移管後に人権侵害究明問題が大きな政治問題と化した。ブラジルは不問にし,アルゼンチンは「ラテンアメリカのニュールンベルグ裁判」とも呼ばれた裁判を軍部の首脳に対して行なった。しかし軍部の反発で後退に後退を重ねて揺れ動き,ウルグアイは国民投票を行なって不問にし,アルゼンチンでは実刑を受けた軍

人たちに恩赦を与えてきている。要するに、民主化で先行した近隣諸国では、過去の軍政による人権侵害を問わない方向に動いてきたわけで、これから開始しようとしているチリにとってはこれらはいわば逆風とも言える現象なのである。

また司法改革問題も難しい。この問題は軍政下で人権侵害に対して沈黙してきた司法権力のあり方を問うことから始まり、軍事法廷の扱いなど裁判制度のあり方を見直す問題に発展したわけであるが、この問題は司法の問題ばかりではなく、軍政自体を裁く問題に発展しかねないのである。さらに司法当局は「司法はその独立を維持してきた」と主張している。

次に新政権の政策実行能力問題がある。先にも示唆したが、軍事政権は1980年憲法の修正の際に、法律の修正または制定について、一部容易化したことが、重要な法律については困難化した。それが響いているのである。新政権は下院では多数派であるが、上院では少数派である（民政連系の議員数は、上院22名、下院72名）。参考のために、1980年修正憲法が制定している諸法律の修正・制定の難易度は次のとおりである。

まず修正に有効定数（この場合過半数、すなわち上院23名、下院61名）が必要な法律は、国営銀行法、テレビ審議会法、国営企業法、反テロリズム法である（恩赦法もこのなかに含まれるものと思われる）。

憲法組織法と呼ばれる法律で修正に7分の4（上院27名、下院68名）の賛成を必要とする法律は、中央銀行法、公共行政法（公務員の非更迭が含まれている）、市役所法、地方発展審議会法、司法権法、政党法、選挙制度法、選挙区法、会計検査院法、軍部・警察法、議会法である。このうち、中央銀行の独立（憲法第12章）と軍部・警察法はすでに見たように解決した。

また修正に5分の3（上院28名、下院72名）が必要なのは、官選上院議員法、選挙法、選挙裁判所法、地方行政法である。

さらに3分の2（上院30名、下院81名）が必要なのは1980年修正憲法の、制度の基礎（第1章）、憲法上の権利と義務（第3章）、憲法裁判所（第7章）、軍部・警察・公安（第10章）、国家安全保障会議（第11章）、憲法修正（第14章）などの部分である。

すなわち、新政権が独力で改廃しうる可能性があるのは有効定数（過半数）が必要な諸法律にすぎず（それでも上院議員の数が1名足りない）、残りの重要なものはすべて保守系議員の支持がないと不可能である。特に上院には官選議員として軍部・警察の代表、計4名も含まれている。要するに、軍事政権は保守勢力による新政権の政策実施阻止勢力としての地位をも考慮していたのである。こうした情勢下で新政権はその望む政策を実行していかねばならないのである。

（注1）周知のように、1985年以後のチリ経済は、銅価格の好調と他の一次産品の輸出の増大があり、成長は持続的で、インフレは低く、失業率も低く、対外債務支払い交渉も順調であった。現在のラテンアメリカ諸国のなかでは、1980年代の民主化以後、特に数千パーセントというハイパー・インフレ、対外債務支払い問題、経済停滞などで苦況にあるアルゼンチン、ブラジル、ペルーなどと比べると、チリはマクロ経済的には比較的安定している（浜口伸明・抄訳「1989年ECLAC ラテンアメリカ経済速報」[『ラテンアメリカ・レポート』第7巻第1号 1990年]）。しかし、ミクロ経済的には、低賃金と所得分配の格差が大きな問題となっている。

おわりに

以上、「交渉」による民主化の経緯と、総選挙、新政権の政策、その政策実現上の困難について概

観してきた。

最後に、4年間の新政権下でのチリの政治のおよその展望を行なっておきたい。新政権成立以後に起きることは何か、たとえば、まず16年半ぶりに議会が開催される。この議会で、新政権はその政策（特に政治制度的改革）の実現のため、現行諸法律の修正、新諸法律の制定を提案し、これらについて軍部・警察の代表をまじえた保守勢力との議論が行なわれる。修正・制定を要する法律の数が非常に多いことから、4年間の大部分はこの論戦に費やされるであろうと思われる。そして民主化勢力が「対決型」ではなく「話し合い型」の政権であり、かつ議会で3分の2以上の議席を獲得し得なかったことから、それは廃案にならない場合は、譲歩・妥協の場となるのは必至である。すなわち、新政権下では新政権成立以前に行なわれた「交渉・合意」過程がさらに継続する、と言いうる。

新政権のこれからの4年間の安定的であるかどうかは基本的には未知数である。しかし、これは暫定的な評価であるが、安定的である可能性が大きい。それは主として以下の理由による。

第1に、新政権が多数派で国民の支持を得ており、中道的性格で、かつ「話し合い型」であり、政治・経済の安定を最重要視し、また内部結束が比較的堅いことである。たとえば、かつてアジェンデ政権を構成した左派諸党は大統領への諮問機関を名目に「人民連合政党委員会」を創出してアジェンデ大統領に実権を与えず、名目だけの大統領と化し、そのうえ、社会党と共産党が内部抗争を激化させて、結局、政権の危機を醸成してしまった。今回は民政連はエイルウィン政権に対しては何の拘束力も持っておらず、さらにエイルウィンはチリ国民全体の大統領になるとして大統領任期

の4年間はキリスト教民主党から離脱することを表明した。このため「寄り合い所帯」といった欠点や実権なき大統領といったことも存在しない。ただし、1993年末には大統領・下院議員・官選議員を除く上院議員の半数の改選がある。政局運営で大きな内部的対立が生ずれば、民政連の統一と団結の将来は分からないが、そうしたことはよほどのことがない限り想定しにくい。

第2に、旧左翼勢力の変化である。社会主義革命を志向してきた旧来の左翼勢力の一翼であった社会党は社会民主主義化し、現実の政治レベルでの社会党・共産党の連合というチリの政治に伝統的であった「3極構造」のひとつの軸が崩壊している。また共産党は議會議員選挙で総敗北した。そして1990年1月初めには新政権に協力することを宣言し、「人民総反乱」戦術を放棄した。現在、共産党はイデオロギーと方針をめぐって党内抗争が激化し、分裂の危機とその社会党化が囁かれている。

第3に、社会を大きな対立に導いてきた1960年代から70年代初期型の大規模な労働運動・紛争の消滅である。新政権は経済政策の方針として軍政期の経済政策を基本的には維持し、その部分的修正を志向している。それはアジェンデ政権期や民政移管後のアルゼンチン、ブラジル、ペルーの経験を学んだ結果でもある。また「社会協約」の締結も実現した。すなわち、労働団体を含めた民主化勢力は従来の所得再分配政策を前面に掲げたポピュリスト的政治スタイル・経済的要求（長期労働紛争・スト、大規模な街頭デモなど）を放棄している。このため貧困階層・弱者を重視した社会福祉的な政策・運動はありうるとしても、それはマクロ経済の枠組のなかで処理される政策となって現われようとし、新政権と経済界、経済界と労働界

の激しい対立は生じ難い。

第4に、軍部・警察・保守勢力が変化し、かつ分裂していることである。軍部・警察のうち、ピノチェー将軍が司令官である陸軍は新政権に敵対的であるが、海軍・空軍・警察は比較的好意的である。また保守勢力は2つに分裂している。

第5に、以上の理由のため、社会的混乱を收拾し、秩序を維持するために政権を掌握したり、かつてのように反共産主義を掲げるような、3軍・警察を統合した軍事政権が台頭する根拠は薄いことである。

したがって、以上を前提として言いうるのは、エイルウィン政権は比較的安定的であることが想定されるが、その行方の鍵を握っているのは、やはり「文民統制問題」「人権侵害究明問題」「司法改革」の側面での政治的・制度的民主化の促進を

めぐる、軍部・警察・保守勢力との関係の先行き如何ということになる。軍部・警察・保守勢力の徹底的な抵抗が予想されるだけに、これらの問題がどう展開するかは予断を許さない。特に「人権侵害究明問題」では、対立が深刻化して、軍部・警察・保守勢力の団結を招来し、民主化勢力の内部分裂を引き起こすことが、あるいはあるかも知れない。エイルウィン政権は政権獲得以前から「交渉・合意」を政策の基本に掲げて実践してきた。そこで試されるのはこれらの面での新政権の「交渉」政策のあり方如何であると言える。新政権の4年間を注目したい。

(アジア経済研究所地域研究部)

〔付記〕 本稿はアジア経済研究所「80年代ラテンアメリカの政治社会変動」研究会(1989年度)の成果の一部である。