

ラテンアメリカをめぐる 騒乱の背景を探る

2019年に政府への抗議運動が、エクアドルに始まりチリ、ボリビア、コロンビアへと波及し、世界に大きな衝撃を与えた。今なぜ、ラテンアメリカで抗議運動が起こり、ここまで拡大した原因はどこにあるのか？それぞれ異なる要因、共通する問題があることを南米全体で俯瞰し、この4か国と長く政治の混乱と経済の停滞が続くカリブ地域のハイチを加えて、専門家が解明する。

2010年代末に起きた社会騒乱の連鎖をどう読むか

遅野井 茂雄

昨年（2019年）後半に主に南米諸国で連鎖的に生じた社会騒乱は、2010年代のラテンアメリカ（中南米）諸国を展望する上で、長らく引照されることになるだろう。各国固有の文脈と要因があり、中南米を一体として捉えることの問題点も議論されてきたが、外部環境の変化を反映して連鎖的に変動が生じやすい地域の特徴を失っていないことも事実である。

そうした留保の上で、2010年代の最後の年に集中した社会騒乱を理解するには、いくつかの共通の要因や背景を押さえておく必要があるであろう。小稿では、「黄金の10年」（2003～13年）とも呼ばれる「資源ブーム」が終焉した2014年から6年を経ても抜け出せない経済低迷、「ブーム」の中で誕生した中間層の期待と挫折、汚職の広がり等による政治家や民主政治に対する不信の増大、教育・保健・年金・治安など質の高い公共サービスを供与できない政府や制度に対する不満と怒り、デジタル化を背景にしたソーシャルメディアの影響（代表制の断片化）などの要因が、変動を理解する上で重要と考えている。

「資源ブーム」と「中間層の台頭」

IDB（米州開発銀行）のモンテロ総裁が報告書『ラテンアメリカ・カリブの10年』を発表し、世界経済で存在感を高めつつある中南米の「次の10年」を楽観的に展望したのは、「資源ブーム」に沸く10年前であった。良好な国際環境を活用して年率5%の持続成長を遂げ、2025年までに一人当たりの所得は倍

増すると、その経済的躍進を展望したのである¹。

実際、「ブーム」を背景にした長期の経済成長と、条件付き現金給付政策など社会政策の効果もあり、貧困削減が進み、ジニ係数が低下、低所得層の購買力が上昇した。その中で、「中間層の台頭」が、国際機関から注目を集めた。2000年から2015年までの間に、貧困層人口（1日当たりの収入4米ドル以下）は43%から23.6%に減じ、基盤の「固い」中間層（同10から50ドル）は21%から34.5%に増大、その間にあって貧困層から脱した「脆弱な」中間層（同4から10ドル）は34%から39.4%と約40%に達している。双方含め、中間層は総人口6億人の約55%から75%に増大したのである²。

「ブーム」終焉後の経済後退

しかし、まもなく楽観主義は暗転、各国は厳しい現実と向き合うことになった。すでに2013年の初め、IBRD（世界銀行）は「中間層の台頭」を分析した報告書において、「過去10年間に享受したような良好な国際環境にもはや頼ることはできない」とし、環境の変化しだいで貧困層に戻るリスクを抱えた「脆弱な中間層」にとって、ミドル社会の到来に寄せた「期待感が絶望に代わるリスクがある」と警告していた³。同年6月には、ブラジル サンパウロでバス料金の値上げに端を発した大規模な抗議行動が起き、全国に広がったのである。

2014年、中国経済の減速や米国の量的緩和の縮小

を背景に頼みの資源価格が下落、以降、中南米諸国は一人当たりの GDP 成長率で、年平均でマイナスに沈み、2010 年代は新たな「失われた 10 年」となった。昨年は GDP 成長率 0.1% (CEPAL: 国連ラテンアメリカ・カリブ経済委員会) と、近年はサブサハラを含む新興地域にも大きく水を空けられ、中南米は世界経済において存在感を失った。本 2020 年は 1.3% (CEPAL) と予測されているが、新型肺炎の発生もあり回復はまったく望めず、まさに「中所得国の罠」に陥った感が否めない。

特に南米諸国は、モンテロ報告が「ブーム」時にこそ必要と自制を込めて指摘したような構造改革の努力を怠った。低い生産性の向上、付加価値を持つ生産部門の拡大、インフラの改善、教育の質の向上、インフォーマルセクターの改革と社会保障の拡充、そのための税収の拡大などの努力である。時にグローバル化に背を向ける保護主義政策をとり、流れ込んだ潤沢な収益を、国民の支持につながる安易な社会政策に注ぎ、一時の高止まりした資源価格に依存し、結局はその急落にともなう悪循環に再び陥ったと言うことである。

もとより、経済後退によって変動のすべてが説明できるわけではない。だが、「ブーム」時に著しい改善をみせた社会指標が悪化に転じ、国民の不満から各国で政権交代や社会抗議につながったことは明らかである。特に「ブーム」を謳歌し長期にわたり政権に就いてきた左派ないし中道左派政権は、「ブーム」の終焉とともにマクロ経済の安定を損ない、経済悪化を強いられ、国民の支持を失い、いずれも政権交代となるか、経済破綻に直面した。選挙があるときは政権交代に、ないときは抗議行動につながる傾向を持ったと言えよう。

民主主義・公的制度に対する不満の増大

経済の後退にともなう国民の不満の高まりは、「ラティノバロメトロ」(サンティアゴに本部を置く国際 NGO で、ラテンアメリカ全域で世論調査を実施) の報告にみるように明らかである。民主主義に対する満足度は 2010 年をピーク (44%) に毎年漸減し、2018 年には最低の 24% に落ち込んだ。政府に対する支持もピーク時 (2009 年) の 60% から 32% と最低である。中南米では、長らく民主主義を支える政党・政治家、議会や司法など制度に対する信頼度は 10 ~ 20% 台と低く、そこにオデブレヒト社 (ブラジルの

最大手総合建設企業) などによる地域全体を巻き込むかつてない汚職構造が露見し、そうした不信の構造を強めてきた⁴。2018 年は、一部で民主制度の変質と独裁化が進み、他方で大統領選挙でも制度を重視しない左右のポピュリズム候補者がメキシコ、ブラジルで勝利した。

また教育や保健、治安など公共サービスを担う公的制度に対する満足度は低く、とくに経済の後退にともないその不満が強まった。公共制度に対する不満の高まりが、「資源ブーム」を背景に増大した中間層の期待感と挫折を反映したものであることは、OECD などの国際機関の報告において分析されてきたところである⁵。

社会政策の恩恵を受け「脆弱な中間層」となっても、公的サービスへのアクセスが自動的に保障されるわけではない。ましてインフォーマルセクターの中間層は経済後退の影響を受けやすい。他方で、社会政策の恩恵を受けなかった「堅固な中間層」は、公共サービスの質が改善されないとなると不満が昂じやすい。所得水準のさらに高い上位の中間層は、そもそも質の悪い公共サービスを頼りにせず、教育・保健や治安に至るまで民間サービスに依拠するのが普通で、納税者意識は低く、公共制度の向上に対する税負担の増大に理解は乏しい。

長期左派政権の崩壊

PT (労働者党) 政権下での大規模汚職の露見を介し、反政府抗議活動の勃発において先行したのはブラジルであった。大統領弾劾から右派暫定政権に移行、2018 年の選挙で極右政権の誕生となった。アルゼンチン (キルチネル政権)、エクアドル (コレア政権) でも同じように政権交代が続いた。またベネズエラでは、チャベス死後 (2013 年) の後継政権の下で経済破綻から政権の独裁化が強まり、昨年初から国際社会を二分する危機となったが、ニカラグア同様、地域協力の枠組みが分裂する中で長期政権は命脈を保っている。

長期左派政権の中で、例外的にマクロ経済の安定に腐心し公共投資をテコに成長を維持してきたのがボリビアのモラレス政権である。先住民の地位改善につなげた同政権だが、資源の国有化により生じた余剰に依拠した「共同体的生産モデル」が限界に達し、外貨準備高が急減した。自ら制定した 2009 年憲法下で禁止された連続 3 選に強引に出馬、集計時の

不正の疑いから非先住民系の反政府暴動を呼び起こし、辞任・亡命となった。5月3日に予定された選挙管理のための右派の暫定政権下で、外交経済政策は急展開をみせている。ウルグアイでは2004年から続いた拡大戦線政権が19年の選挙で敗れ、保守政権に交代した。

反対にエクアドルでは、左派政権の後継として登場したモレノ政権が、自由主義経済に転換、10月IMFの支援を受けてガソリン価格の補助金を撤廃すると、先住民・労組の反乱に直面、補助金撤廃を見合わせる事態となった。同じくアルゼンチンでは、マクリ政権が通貨下落による経済危機に襲われ、IMFの支援を受けつつも、2019年インフレ率55%、貧困人口35%に達する中で、選挙で左派のペロン党に再度政権を譲った。

「太平洋同盟」諸国に及んだ連鎖

社会危機の連鎖は左派政権に止まらず、「太平洋同盟」のチリやコロンビアに及んだ。ペルーと同様、グローバル市場との連携を強め、マクロ経済の安定を軸に高い実績を維持、悪化する外部環境に対しては、「ブーム」時の財政黒字をテコに反循環型の刺激策を採用し成長を維持してきた国々である。いずれも厳しい経済環境の中、政権交代した保守政権の下で起きた想定外の大規模な反政府抗議の連鎖拡大であった。

一方、ペルーでは国民の不満は議会選挙によって吸収された。選挙で選ばれたすべての元大統領と2人の元リマ市長が汚職容疑で勾留・起訴されている（ガルシア元大統領は自殺）。その中で、世論の支持を頼りに汚職対策の改革を進めるビスカラ大統領が、独自の憲法解釈で野党の支配する議会を電撃的に解散し奏功したものの、生じた政治危機と汚職の摘発の連鎖によって公共投資や開発プロジェクトが遅延、経済の後退は否めない。

メキシコでは、すでに大きな政治変動を経験してきた。資源輸出に依存した南米と異なり、NAFTAを通じたバリューチェーンへの組み入れの下で北米市場への製造業の輸出拠点となったが、その有利な環境を社会指標の改善や持続成長につなげることはできなかった。安価な労働コストに依拠し、国内市場の効率的な統合が進まず、12年に及ぶ麻薬戦争にともなう治安の悪化が障害となった。そこに汚職と相まって既存政治への不満が昂じ、2018年、歴

史的勝利で新興左派政権（ロペス・オブラドール AMLO）への交代となったが、政権の経済政策に対する不確実性から2019年はゼロ成長となった。

チリ暴動の衝撃

中でも、大きな衝撃を与えたのは、自由市場経済の成功物語を体現し、ピネラ大統領自ら「安定した民主主義をもつオアシス」と誇示したチリの抗議活動であった。地下鉄の料金値上げに因る10月18日の学生の抗議が、目を疑うばかりの暴力を交えての大規模な反政府抗議活動として全国に拡大、発展振りを披露する舞台となるはずの国際会議（APEC首脳会議とCOP25）は開催を断念せざるを得なくなった。

チリの事例は、高位中所得国に位置づけられる中南米諸国全体に共通する課題を突き付けている。一人当たりのGDPの上昇や、購買力に基づいて貧困削減の成果を誇ってきた状況に冷水を浴びせ、植民地時代からの遺制である不平等構造に改めて警鐘を鳴らしたのである。同時に、所得水準において先進国の仲間入りを果たした国において、教育、医療、年金など公共サービスにおいても先進国並みのものが国民に等しく提供されるような統治のあり様が鋭く問われたと言えよう。

社会危機は、経済状況の改善が期待できない中で短期的に収まることはないだろう。チリの抗議活動も4月26日に予定された新憲法制定に向けた国民投票の動きにも関わらず収拾の目途が立たない。最も制度化が進んだ国で、既存の政党や制度に対する支持率は一桁台まで急低下しており、人々の離反は決定的である。軍政の課した憲法を新たに制定し、国民の社会経済権利を謳い、開発における国家の役割を見直すのは是としても、憲法の改正で格差が是正されるわけではない。むしろ期待感が高まれば危険ですらある。OECD諸国の中で最も格差が大きい国において、低い租税負担率の向上や間接税に比重が高い税制の改革、軍政が敷いた制度の目玉でありながら低所得層の生活にとって厳しいAFP（積立型年金制度）など、国民生活に直結する改革が求められている。

また抗議活動が従来の上意下達的な組織的運動と異なる点も、政治交渉での解決を困難としている。若者を中心にSNSを介し抗議活動は同時多発的に大規模となるが、ジェンダーなどの個別多様な要求が噴出、

政治代表の断片化を特徴としているからである。

フランスのパリでも見られたような暴力・略奪行為は、外部勢力による陰謀説に与しないとしても、理解を越えるものがある。治安当局による対応も課題である。

社会的な流動性を抑制してきた中南米の階層社会において、所得のみならず、教育、住居地域、人種、ジェンダー、地域間など格差の構造は広く深いものがある。「特権の文化」(CEPAL)も含め、急激な格差の是正は、社会の分断を一層強める動因となりかねない。

チリをはじめ、社会騒乱や政治危機を契機に、多くの国で軍の影響力が増大している。この中でいかに民主的な統治の下で、個別利害を乗り越えて、実行性のある社会的な合意を見出していけるかが課題である。長期的構造的な視点から、開発のあり様を再考できるか、中南米は政治的に重要なタイミングに立ち至ったと言えよう。(3月8日記)

*

【付記】

新型コロナウイルス(COVID-19)の世界的な蔓延から中南米諸国も免れることはできず、3月第2週目に入ると、ほぼすべての国で感染者が確認され、1週間で感染者数が倍増する勢いで広がっている(4月7日午後2時現在、感染者数37,046人、死者数1,407人、PAHO(汎米保健機構)による)。

コロナ危機の影響で、本稿執筆時点から地域情勢は一変しており、政治日程など、本稿が前提とした情報や条件にも大きな変化が生じている。

先行した他地域での感染防止策に沿って、非常事態宣言が発令され、都市封鎖などの行動を厳しく制限する措置が概ね執られており、経済への影響は甚大なものとなることが予想される。CEPALは、今年のGDP成長率をマイナス1.8%から4%に落ち込むと予測しているが、終息の見通しも立たない中で、景気後退が続いてきた中南米地域は、かつてない不況に晒される可能性が高くなった。

当面は集会の禁止など強制力をともなう感染防止策が、社会騒乱への勢いを抑える効果を持つであろうが、失業率の急増はもとより、脆弱な保健医療体制を考えれば、コロナ危機の及ぼす社会的な影響も計り知れないものがある。ウイルスに対抗する国家の能力と社会の対応力が各国で試されており、その結果しだいでは、世界恐慌を経て1930年代に地域を

襲ったような政治社会変動に直面するかもしれない。

(4月8日記)

(おそのい しげお 筑波大学名誉教授)

- 1 Luis Alberto Montero, *La década de América Latina y el Caribe, una oportunidad real*, IDB, 2011
(<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36197933>)
- 2 OECD, *Latina American Economic Outlook 2018*
(<http://www.latameconomy.org/EconomicOutlook/>)
- 3 World Bank, *Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class*, 2013
(<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/11858/9780821396346.pdf?sequence=>)
- 4 Latinobarómetro, *Informe 2018*
(<http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>)
- 5 OECD, *Latin American Economic Outlook 2019*
(<http://www.latameconomy.org/EconomicOutlook/>)