

独立 200 周年を前に混迷を極めるペルーの政治情勢

遅野井 茂雄

ペルー政府は1月、2021年を「独立200周年の年」と定める大統領令を発出した。堅調な社会経済開発の進展にともなう国際機関の高い評価を背景に、5年前政権発足に当たりクチンスキー大統領は、独立200周年までにOECD加盟を目指すと言明した。だが政権途上で同大統領は辞任、後任のビスカラ大統領は国会解散を断行した後、新国会により罷免され、メリノ大統領は罷免に抗議するデモの高まりを前に5日間で辞任、サガスティ大統領の就任へと続いた。目を覆うばかりの政治不安の連鎖である。

新型コロナウイルス感染症（COVID-19）の蔓延により、長らく人口比で世界最多の死者数を数え、2020年は11.5%と経済が落ち込む（BCRP推定）中での危機の連続である。5年前の想定とは全く異なる環境の下でペルーは総選挙（4月11日）と独立200

周年を迎えた。クチンスキー政権発足後に急加速した政治危機は何によるものか。そして、今後のペルー政治に及ぼす含意は何か。

危機の背景には、もとより社会経済に横たわる格差などの構造的課題、地方を含む脆弱な政府の統治機構、政党の制度的弱さと個人を軸とした断片化の加速、元首を簡単に罷免できる制度の問題、相次ぐ汚職の露見等を背景とした深い政治不信が根底にはあろう。

経済情勢とも関わる。クチンスキー政権はそれまでの10年間で年率6%を越えた成長率が3%台に鈍化し、貧困削減も頭打ちになった時期と重なる。ビスカラ政権の2019年には北部でエルニーニョによる大洪水が発生、そしてコロナ禍での最悪の経済不況である。

危機を悪化させた直接的要因としては、ブラジルの建設大手オデブレヒト社による贈賄のペルー政界への浸透の露見と、ポスト・フジモリ期を縛った「コンセンサス」とも言うべき規範の瓦解による大統領と議会の対立を指摘することができよう。

ポスト・フジモリ期の「政治合意」

フジモリ政権による構造改革で、今日に至るマクロ経済基盤が確立した。だが、新自由主義の下での急進的な改革の弊害が生じ、政治的には国会閉鎖などその強権的手法から民主制度の毀損が進み、社会の対立と分断を招いた。2000年の政権崩壊に前後して露呈された汚職の広がり大きな衝撃を与え、フジモリ後の21世紀に託された課題は、コンセンサスに基づく民主政治の再建と社会融和の実現であった。

2002年、トレド政権が呼びかけ、政党、経済界、労組、教会、市民社会の代表による円卓会議で Acuerdo Nacional（「国民合意」）が結ばれた。「民主体制・法治国家の強化」「平等・社会公正の促進」「競争力強化」「国家近代化」の4大目標が掲げられ、グローバル化の下での自由市場モデルを確認するとともに、社会福祉への取り組みに合意した。

ペルー 民主化後の政権の推移

年	月	大統領	主要事項
1980	7	ベラウンデ	民政移管
1985	7	ガルシア	
1990	7	フジモリ	少数与党
1992			非常措置（国会閉鎖）
1993			民主制憲議会 憲法制定
1995	7	フジモリ	
2000	7	フジモリ	少数与党
2000	11		辞職（国会により罷免）
		パニアグア（暫定）	国会議長から昇格
2001	7	トレド	少数与党
2006	7	ガルシア	少数与党
2011	7	ウマラ	少数与党
2016	7	クチンスキー	国会はフジモリ派（FP）が過半数
2018	3		辞職（国会による2回目の罷免決議）
		ビスカラ	第1副大統領から昇格
2019	9		大統領による議会解散
2020	1		特別議会選挙
2020	11		国会により罷免（9日）
2020	11	メリノ（暫定）	国会議長から昇格 辞職（15日）
2020	11	サガスティ（暫定）	国会議長から昇格
2021	4		大統領・国会議員選挙（11日）
2021	7	?	独立200周年

出所：各種資料から執筆者取りまとめ

この30年間の自由主義経済政策は「自動操舵」と呼ばれたように、経済財政省と中央銀行のテククラートにより運営され、高成長と貧困削減を実現した。だが「国民合意」とは言え、経済モデルが政治社会に根づいたかと言えば不十分であった。同時に、地方分権化が進められたものの地方を含め効率的で能力のある政府機構の構築による「国家近代化」は掛け声に過ぎなかった。いずれも少数与党政権で、政治は常に不安定で脆弱さを抱えた。格差の大きな社会で、5年毎の大統領選挙では貧困層の側に立ち経済政策を批判する勢力が当選した。中でもウマラは経済モデルの「大転換」を公約に政権に就いた。

しかし矛盾するようだが、少数与党政権下でも一定の安定が確保されていたと言っても過言ではない。仮説的には、与野党の対立から分断と強権化を招いたフジモリ改革の経験が、いわば学習効果をもたらし、各勢力に民主制度を維持するための妥協を促し、政治安定が続いたと言うことだろう。つまり、いずれの勢力も議会で過半数を占めることはなく、野党も政府を追い詰めず、是々非々の対応をとり政治運営がなされた。

経済の安定と高成長を背景に改革の恩恵が少なからず社会に均霑されたことや、自由貿易協定の拡大による国際的制約もあったであろう。いずれの政権も公約を反故にし、自由市場モデルから逸脱することなく政策を継続した。政権は貧困削減で実績を残し、社会福祉における普遍化の努力を進めることで、公約との落差を埋めてきたと言える。もっとも与党は支持率を落とし、次の選挙でいずれも敗北、他党に政権を譲り渡す代償を払った。

1960年代のベラウンデ、90年代のフジモリ政権で見られたように、少数与党政権下の不安定さが政治システムに亀裂をもたらしてきた。前者は議会による閣僚喚問の末に改革を阻まれ、68年軍事クーデターで倒れる。フジモリは議会の罷免の動きに先んじて92年「自主クーデター」を執行。3期目の政権崩壊も多数派工作のための議員買収に端を発している。議会で過半数を制することは改革指向政権にとり強迫的テーゼであった。3期続いた少数与党政権が、支持率が10%台に落ち込んでも維持されたのは驚きですらある。

2016年選挙による変化

だが、フジモリ後の「政治合意」は2016年選挙で

崩れる。長期の高成長を反映し、初めて経済政策の是非を問わない保守同士の決戦投票となった。クチンスキーに約20%の大差をつけ首位に立ったケイコ・フジモリは、「反フジモリ感情」の壁に阻まれ、僅差(0.24%)で逆転され2度目の挑戦に涙をのんだ。だが、フジモリ率いる人民勢力党が議会で73人と過半数を占めたことで(1院制、議席数130)、変化が生じた。

フジモリが選挙結果を潔く認め、「建設的な野党」になることを誓ったところは成熟度の表明と評価できた。経済政策を共有する勢力が共に開発課題に取り組み、独立200周年を迎えることが期待されたが、後に「対立の悪循環を招いてしまった」と自ら過ちを認めているように、決選投票でのしこりもあり議会から政治を支配する誘惑に勝てなかった。議会による閣僚の喚問と内閣不信任に続き、2018年3月には汚職容疑で、2度目の不信任決議を突き付け、クチンスキーを辞任に追い込んだ。

オデブレヒト社による贈賄の影響がなければ事態は変わった可能性があるだろう。ブラジル・ラバジャトで2016年、同社が4億米ドルを越す賄賂を払い周辺諸国などにインフラストラクチャー事業を拡大させた実態が明らかとなった。ペルーは最も影響を受け、トレド(引渡し審理のため米国で勾留中)、ガルシア(自殺)、ウマラ(夫妻で勾留)と歴代大統領に捜査が及び、クチンスキーもガルシア政権の首相時に自身のコンサルタント会社が資金を受けた容疑で勾留(自宅軟禁中)、ケイコ党首も選挙資金の授与と資金洗浄の疑いで勾留された。

第1副大統領から昇格したビスカラ大統領は、就任直後にリマで開かれた米州サミットで汚職防止を国際公約するなど汚職撲滅の旗を掲げて政権に就いた。同時に最高裁・検察を含む司法と政治家、犯罪組織の絡む構造汚職が発覚。議会に基盤を持たない大統領は、世論に訴えることで改革を推進、国民投票の実施に続き、総選挙の1年前倒し(2020年)を提案するなど攻勢に出た。汚職の疑いが浮上した党首はじめ議員など身内を守ろうとするフジモリ派は、元大統領が自殺に追い込まれたアプラ党と共闘し、総選挙の前倒し法案を廃案とするなど、政府の改革を妨害する勢力として、政治不信が極まる中で「みんな出ていけ!」の掛け声の下で高まる抗議と世論の反発にさらされた。

立法と行政と対立は、憲法上の権限を用いて応酬する危機に発展。大統領は、汚職問題の渦中にある

憲法裁判所の判事任命を阻止すべく議会に内閣信任をもって訴えたが、議会は任命を強行、同時に解散を恐れて内閣を信任した。だが大統領は議会の奇策を「事実上の不信任」と解釈し、9月30日現行憲法下で初めて議会を解散、1月26日の議会選挙の実施を発表した。これを議会は「憲法違反」として大統領の職務停止を決議、アラオス副大統領を暫定大統領として宣誓させた。だが、80%に及ぶ世論の高い支持があり、軍も大統領の判断を支持。アラオス副大統領は辞任、大統領就任を撤回した（副大統領は不在となった）。同一政権下で2度目の「不信任」とはいえ、その是非をめくり憲法論議を呼んだ国会解散だったが、翌1月憲法裁判所は議会の解散無効の訴えを退けた。今回フジモリ派は、1992年フジモリ大統領が軍を動員して国会を閉鎖した時と皮肉にも反対の役回りを演じた。

新議会との対立

新議会選出の選挙で野党反対派は大きく勢力を失い、大統領のねらいは奏功したかに見えた。人民勢力党は得票率で7%を得たに過ぎず、15人と大幅に議席を減らした。アプラ党に至っては、有効投票数の5%という閾値を越えられず、当選者も出せず姿を消した。

2021年までの残任期間を担う新議会は、全体で9政党、議会構成は小党断片化の加速を特徴とする。伝統政党の中でAP（人民行動党）が25議席と最大勢力となったが、得票率（全国）は10%強にすぎず、政党の分散化が強まった。

新型コロナウイルスに厳しい隔離政策と、堅固な財政基盤に裏打ちされた現金給付や大型の経済対策で臨んだ政府であったが、第3四半期までにGDP成長率マイナス14.5%と大きな代償を払いながらも収束への効果が表れず、しだい対策も困難を極めた。感染拡大はピークを過ぎたものの10月末の段階で、とくに死者数は3.4万人と人口比で世界トップクラスにあった。

政権は、高い支持率を維持したが、新議会に足場を持たないため、政治運営に指導権を発揮できなかった。2021年までの短い残余の任期において、新参者の多くなった議員も免責特権の廃止など身分保障に係る改革に反対するだけでなく、個別利害や選挙目当ての行動に走り、8月には内閣不信任が決議され、再び議会と対立が深まった。政治家との対立をテコ

に世論の支持のみを頼りにして、独自の勢力を構築したり多数派を形成したりする努力をせず、単に議会を解散し短期的な局面打開を求めた政権の限界であった。

9月には文化省が絡む汚職疑惑で、官邸内で捜査妨害を疑わせる会話がリークされ罷免決議が出された。だが、副大統領が不在のため、自らに大統領職が転がり込むことを見越したメリノ議長が、事前に軍に根回しをしていたことが露見し、圧倒的多数で否決された。

そしてモケグア州知事時代の汚職疑惑が浮上して、2度目の罷免決議に直面する。11月9日、国会は3分の2を超過賛成（105票）で大統領の空位を宣言、罷免とした。業者との接触を示唆するビデオが出たことに加え、議会での票決に先立つ弁論で大統領が、「議員のうち68名が汚職容疑で検察の捜査対象となっている。自分が罷免されるなら議員も辞めなくてはならないのではないかと挑発をしたことが、雪崩的な賛成票を生む結果となった。

継承順位に従いマヌエル・メリノ国会議長が翌日、大統領に就任。しかし、「道徳的無能力」を理由に空位を宣言し罷免したことは「議会のクーデター」と非難が起き、新政権に抗議する大規模デモが繰り返され、全国に及んだ。治安当局によるデモ隊への人権侵害は国際的にも非難され、14日のデモで学生2人が死亡、負傷者が多数に及ぶと閣僚や高官が政権を離反、メリノ大統領は辞任に至った。国会議長団も辞任、最終的に罷免決議に反対した議員19名の中から、党として反対した「紫の党（モラド党）」の議員会長フランシスコ・サガステイを議長とする超党派の議長団を選出、翌17日同議長が暫定大統領に就任した。

議会は明らかに世論動向を読み違えたと言わざるを得ない。政府には、防疫と社会経済の両面での対策の他、5か月後の総選挙と7月の政権移行の対応が求められていた。ビスカラ大統領の支持率は迅速なコロナ対策を打った4月は90%、10月でもいぜん高く（Ipsos: 54%、IEP: 60%）、大多数が政権の継続を支持していた（Ipsos: 78%）。疑惑の捜査が行われるべきだとしても、コロナ禍の非常事態下である。政権移行を行うためにも、残りの任期を全うした後に行うべきとするのが良識あるコンセンサスと言ってよかった。

ペルー政治の今後

汚職防止を掲げたビスカラも捜査対象となったことで政治不信は昂じている。加えてワクチンが中国の製薬会社から治験とは別に供与され、ビスカラをはじめ政治家、医療関係者など、親族・友人ら487人に「公的立場を利用して」秘密裏に接種されていたことが2月初め暴露され（「ワクチン・ゲート」）、信頼喪失は底なしの感がある。接種したことが判明した保健相と外相も辞任、信頼回復を最優先とするサガスティ政権にも影響が及んだ（支持率は22%、IEP2月）。2人目の暫定大統領で16年選挙の民意からかけ離れた大統領である。3月下旬で累計感染者150万人、死者5万人と第2波の拡大への対応やワクチンをめぐり議会から罷免の脅威にさらされており、その存在は軽く危うい状況が続いている。

国民の政治への不信や不満は新議会の選挙結果にも色濃く刻まれている。既存の政治エリートやフジモリ派のスペースを、秩序や安定、汚職からの救済を求める、あるいは反システムを目指す元軍人やアウトサイダー、福音派のセクトなどが埋めた。大統領選挙を一月後に控えた3月の世論調査からも不信の高まりを読み取ることができる。政治代表という点での断片化の進行が加速している。個人を中心とした政治家の集まりによる選挙戦で、政策の争点が収斂されない。世論調査で首位に立つ有力候補者も最高で10%前後しかとれておらず、かつてない流動的で分散化が進行している。

3月の世論調査では、それまで先頭を走ってきた若手中道の元サッカー選手フォーサイ・ビクトリア区長が支持を落とし、人民行動党のジョニー・レスカーノ候補が頭角を現し始めた。ベラウンデ、パニアグアという汚職とは無縁の大統領を輩出した伝統政党だが、メリノ議長の所属政党でもある。プノ出身の政治家、ポピュリスト的言動で個人主体の選挙戦を戦い、産業の国有化や保護主義を唱え、クスコ出身でアンデス南部の貧困層を支持基盤に2度目の挑戦の急進左派ベロニカ・メンドサ候補と競合する勢いだ。「ペルーのボルソナロ」にもなぞらえる右派で実業家のロベス・アリアガ候補の急伸びも際立っており、ケイコ・フジモリの票を侵食することが世論調査から読み取れる。（3月13日IEP）

メリノ大統領の辞任は街頭での抗議行動が決定打となった。ペルーでは鉱山・資源開発をめぐり社会

的紛争が各地で頻発してきたが、ボリビアやエクアドルなどと異なり、その影響は地方に限定され、今回のように政権崩壊に至ることはなかった。それを可能にしたのは若者層を中心とする抗議の高まりである。「独立200年の世代」とも呼ばれる有権者の約3割を占める30歳未満の若年層、グローバル化とSNSによる新たな世論形成と、同時多発的に街頭に繰り出す動向が重要となった。

次に政治における軍の影響力の増大である。ビスカラ（議会解散）、メリノ（大統領罷免）が、軍首脳への承認を取り付けて有利に情勢を展開しようとし、政治変化を決定づけたことは、フジモリ政権との癒着で評価を落とした軍の影響力の回復につながる可能性がある。

最後に、危機では政府機構の脆弱性が明らかになった。小規模のモケグア州知事を経験しただけで政党基盤もなく昇格したビスカラ大統領に、複雑なペルーを統治する力を本来的に期待するのが無理だったのかもしれない。官僚機構の後ろ盾もなく、官邸での秘書官との内輪話がリークされ、それが議会の罷免の口実とされ容易に政権が揺らぐに至っては、統治能力を到底期待できないだろう。

コロナ危機は、インフォーマル雇用が就業人口の7割を越す社会構造などの問題点を浮き彫りにしたが、保健省に代表される医療態勢の脆弱さや政府に対する信頼感が重要である点を再認識させた。高成長下でも保健関係の予算が相対的に制約され、公的病院の施設や医療資源は大きな欠損を抱え、地域的な偏在を特徴としてきた。

自由主義経済の下で軽視されてきた政府機構の構築は、経済モデルそれ自体の見直しに繋がる可能性をはらんでいるといえよう。しかし、政治危機、コロナ危機で浮上した国家的課題に対し、個別利害を超え長期的視野に立って必要な改革を押し進めるような動きを、総選挙を経て期待することはできない。むしろ国際市況が回復し外貨準備高が積みあがる中で、国民の支持取り付けをねらう短期的な政策がとられる可能性が高いと言えよう。独立200周年を前に、方向感を掴みにくい局面に突入している。

（2021年3月21日記）

（おそのいしげお 筑波大学名誉教授、ラテンアメリカ協会理事）