

# 混迷から自壊へ、そして再生は可能か？

## —ペルー カスティージョ政権

村上 勇介 (京都大学 教授)

### デジャヴ 既視感？

上中間層と下層ならびに首都リマを中心とする比較的発展した海岸地域（コスタ）と発展から取り残されたアンデス高地（シエラ）という支持層の対称性を明らかにした選挙過程、少数与党による厳しい政治運営、政府と議会との対立が激化する中で高まった大統領罷免の可能性、そして大統領自らその立憲的基盤を崩した「自主クーデタ（autogolpe）」。

恣意的ながら、主要なアクターとその勢力の強さ、ペルーが直面する課題、クーデタの帰結、国際環境などの相違点を度外視して、権力をめぐる対立関係に焦点を合わせると、ペドロ・カスティージョ政権を生んだ2021年の選挙過程から22年12月の「自主クーデタ」までの展開は、アルベルト・フジモリが当選した1990年の選挙から憲法停止措置を発表した92年4月までの過程を彷彿とさせる。

本論は、カスティージョ政権が誕生した政治状況を改めて確認した後、発足から自壊までのカスティージョ政権の混迷した16か月余りを振り返る。最初の作業は、新たに発足した後継政権を含め2020年代のペルーが直面する政治的課題を明らかにすることでもある。

カスティージョ政権については、本誌でも、岡田(2021)や中沢(2022)が本論とは異なった問題設定と視点から分析を行っている。前者は、左派の程度という関心、そして実施される政策や改革という面も含めた本特集とは異なった定義から、カスティージョ政権初期の動向を分析し、その持続性に疑念を

呈した。後者は、その疑念を裏付けるその後の展開を示し、原因として都市と地方の格差ならびに小党分裂化を指摘し、特に前者を強調した。本論は、そうした論考を踏まえつつ、ペルーの宿痾ともいえる小党分裂化が2010年代後半から更に進んでいること、そしてそれに社会の分極化という傾向も加わっていることを重視する。

### 2020年代ペルー政治の初期条件

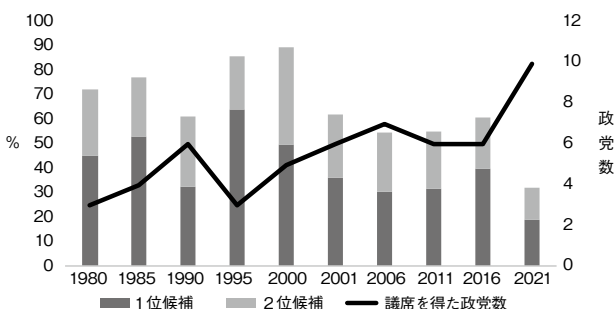
1980年の民政移管以降という長期のペルー政治の傾向の中で、2010年代後半にそれまでと比較して悪化している点が二つある。

一つは小党分裂化である。図1は、民政移管後の大統領選挙一次投票での1位と2位の候補の得票率の合計ならびに議会選挙で議席を獲得した政党数を示している。上位の大統領候補の集票力は、前世紀よりは今世紀の方が低く、2021年の選挙では、前世紀の水準の半分程度に低下している。他方、議席を獲得した政党数は、1980年以降徐々に増加してきたが、同じく2021年の選挙では前の選挙の6から10へと増加した<sup>1</sup>。

図1は大統領選挙と同時の議会選挙の結果をみているが、2020年1月には任期途中での特別議会選挙が実施されており、その時の議席獲得政党は9と既に増加していた。つまり、小党分裂化の傾向が強まったのは、新型コロナウイルス感染症（COVID-19）禍の前からと考えられる。

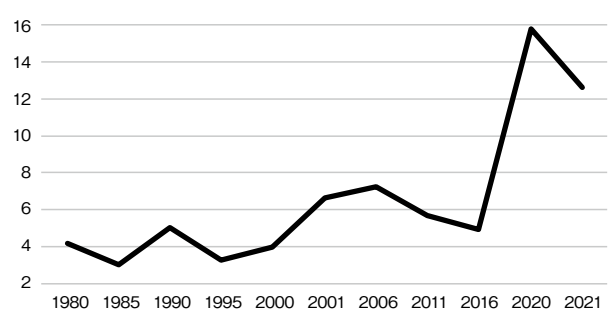
その点を図2の有効政党数という別の指標の変化

図1：大統領選挙一次投票の上位2名の得票率と議席獲得政党数



出所：https://www.onpe.gob.pe/elecciones/ を基に執筆者作成  
注：二院制だった1990年までは下院選挙の結果。また、議会選挙には2005年から一定の得票率未満の政党を議席配分から外す足切りが導入されたが、それ以前についてもこの足切りの基準で計算しなおしている。

図2：有効政党数



出所：図1に同じ

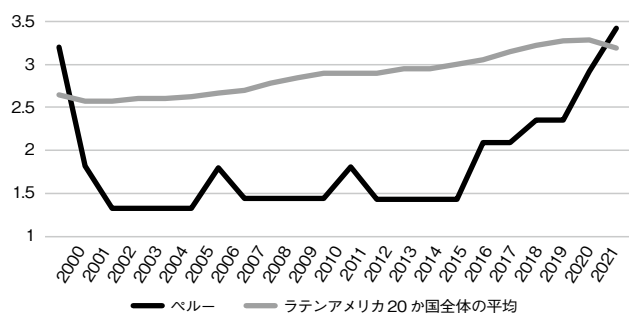
から確認する。この指標は、議会選挙の全参加政党の得票率を定式に入れて計算する理論値で、一定の影響力を有する主要政党の数を示す。この数字も、2020年選挙から10を超える水準となっている。

もう一つの悪化した傾向は、社会の分極化である。図3によると、2000年のフジモリ政権崩壊後、分極化の程度は低下し、その水準は2015年まで維持されたが、その後、悪化し始め、2020年に分極化のレベルが一段と進んだ。

それでは、2016年選挙以降、何が起きたのか<sup>2</sup>。経済面では、前世紀末のフジモリ期からの新自由主義路線が続く一方、世界経済の傾向を反映して2014年からペルーも低成長状態にあった。今世紀初めの輸出経済ブームの下でも格差や貧困、不正規雇用や低賃金といった経済社会問題は十分に改善しておらず、経済拡大の恩恵にそれほど与ることができなかった社会の4分の3を占める下層は不満を次第に募らせていた。

2016年選挙では、多くの有権者の関心が汚職や一般治安の悪化にも向いたこともあり、右派系の2政党がそれぞれ、政府と議会の運営の責任を担う結果となった。だが、双方とも対立するだけで経済社会向上に向けた効果的な政策が実施されず、罷免不可避の形勢を前に大統領が18年に辞任した。立憲的な後継後も政府と議会の対立は続き、経済社会問題は放置され、勢力を弱めた左派を含め既存政党が多くの有権者からの信頼と支持を低下させた<sup>3</sup>。政府と議会の対立は、19年に大統領が特別国会議員選挙の実施を強いることで一旦は収まったかに見えたが、翌20年には、10万人当たりの死者数で世界第1位という惨憺たる状況となったコロナ禍の中で二度の大統領罷免が起き、改めて不安定な政治を印象づけた。その間、経済社会問題は引き続き放置され、主要輸

図3：社会の分極化



出所：“Varieties of Democracy” (<https://v-dem.net/data/the-v-dem-dataset/>) を基に執筆者作成

注：指標は4（深刻）から0（なし）までの5段階評価で、2が中程度、3～4が最も程度が強い区間。

出産品たる鉱産資源の開発の大規模な新規投資が、オジャンタ・ウマラ政権（2011～16年）以来、止まっている状況も続いた。

小党分裂化の一方、社会は分極化の傾向を強めた。特に、前世紀終わりに社会を混乱させたテロ以上に死の脅威を社会に突き付けたコロナ禍は、2014年以降の低成長期に入って経済社会の向上において国家の役割を期待する人々が次第に増えてきた傾向を加速させ、分極化を最も強いレベルの領域（図3の3以上）に引き上げた。

#### カスティージョ政権の迷走と自壊<sup>4</sup>

急進的な志向や少数与党、地方を含め行政や統治の経験なし、などにより、発足時からカスティージョ政権の行く末を不安視する意見が多かった。それは裏切られなかったが、カスティージョの大統領、そして政治家としての資質にも問題があることが明らかとなった<sup>5</sup>。

まず、決定的ともいえる弱い政権基盤については、少数与党に加え、与党内でも摩擦を抱えた。カスティージョは、ブラディミル・セロン元フニン州知事が汚職で第一審有罪判決を受けていたことで選挙法により立候補できなかったことから、セロン自ら率いる自由ペルー党の大統領候補として招き入れたことで大統領選挙に出馬することとなった<sup>6</sup>。投票意向調査で一次投票日の10日前まで上位5位に入っていなかったカスティージョが、決選投票の対抗馬となるケイコ・フジモリと同様、他の候補者が支持を落とす中で浮上し、決選投票を経て政権に就くこととなって、党の創設者兼最高指導者のセロンとの確執が始まった。

これには、キューバ留学で医学を学び急進的な立場を貫くセロンと、思想面では確固たる立ち位置を有していなかったカスティージョという政治姿勢の違いも反映した。カスティージョによる毛沢東派センドロルミノソへの共鳴は漠然としたもので、本人としては圧力をかけて交渉に持ち込み少しでも有利な状況を短期的に作り出すことを重視する労働組合指導者としての自覚の方が勝っていた<sup>7</sup>。両者の間のつかず離れずの関係は、組閣にも一定の影響を与え、議会の与党会派の分裂も引き起こしたが、相互の個別利害を尊重すること<sup>8</sup>で決別に至ることはなかった。与党会派分裂後も、セロン派は大統領罷免や予算の審議など重要な議案では政権に与した。

議会では、カスティージョ当選を認めない頑強な保守勢力を含む右派に対し、中道左派系の小政党とも連合を組んだものの（総計 40 議席）、到底過半数（66 議席）を超えるレベルではなかった。そこで、予算面を中心に個別利益を満たす代わりに重要な争点での支持を取り付ける「一本釣り」を中道系政党の議員に対して行った。この工作も、大統領の側近や親族、政府高官をめぐる汚職疑惑が次々と浮上する中で次第に効果が薄れる（表 1 の最初の 2 回の大統領罷免決議審議入り賛否票の対比を参照）が、大統領罷免に必要な 87 票（議員定数 130 の 3 分の 2 以上）を阻止するために、人民行動党の議員を中心に 16 名の議員は罷免反対を貫くことを約束していた。

このように、かろうじて政権の存続を維持することは可能となったが、経済社会向上に有効な政策を打ち出すこともできなかった。大統領のみならず、出身地を中心とする親族や知人という狭い範囲で固められた側近、そしてそれらの人々を通じて任命された大臣などの政府高官も、政策アイディアに欠けた。

左派政権の目玉のはずであった 2021 年 10 月発表の「農地改革」も、土地の再分配は含まれず、融資や生産支援など従来と同様の農業振興策で、発表から 1 年を経て、不履行どころか国民から忘れられる始末であった<sup>9</sup>。また、政権発足後 1 年を経て、遅れているコロナ禍からの経済回復に向けた政策パッケージを 2022 年 9 月に発表したが、すべて履行されても国内総生産（GDP）を約 0.5% 上げる程度、というのが経済専門家的一致した意見だった。選挙運動中から唱えた制憲議会についても、就任後は右派を脅すか、セロン派を宥めるために何度か言及しただけで、新憲法規定の議論も含め具体化の提案は全くなかった。制憲議

会も、カスティージョの任期全うという生き残り目的の一手段となり下がった感があった。

カスティージョと側近は人事の才にも欠けていた。支持する勢力や関係者への配慮とはいえ、汚職など経歴に問題があったり専門家ではなかったりと、適材適所とは程遠い人事をした。16 か月と 1 週間の間に 5 人の首相が登場、内閣の平均寿命は 3 か月強と短命だった。首相を含む 19 の大臣職に総計 80 名が任命された。ほぼ毎週、大臣が一人交代したことになる<sup>10</sup>。

政策も人事も不可の状況で支持率も低迷した。その急進性への懸念から歴代でも低い 50% を切るレベルで始まり、半年後からは 20% 台へと低下し、時々情勢により上下したものの、30% 以上への回復はなかった。支持率が一度も不支持率を上回らなかったのも前代未聞であった<sup>11</sup>。

2022 年 12 月 1 日、大統領罷免の 3 回目の議会審議が可決され、その審議と投票が 7 日に予定された。今回も罷免に必要な 87 票は集まらないとの予測で衆目が一致する一方、大統領自身に関する汚職の証言が報じられ始めた。7 日、議会で審議の準備が進められていた午前 11 時 40 分過ぎに、カスティージョは臨時政府の樹立と議会の解散、制憲議会選挙の実施を突然発表、だが、直後から閣僚の辞任が続き、ついに首相も辞任した。その間、議会は出席者が個別に賛否を表明する形で投票を開始、憲法の尊重を表明した軍・警察の声明を受けた後、101 票の賛成により罷免を可決した。軍・警察の声明で孤立したカスティージョは亡命を求めメキシコ大使館に向かったが、途上、反乱罪（rebelión）の容疑で逮捕された<sup>12</sup>。こうして、カスティージョ政権は、誰も予想しなかった形で、数時間のうちに突然、自壊した。

表 1：議会における大統領罷免決議審議入りの可否投票結果

投票日	2021.12.07			2022.03.14			2022.12.01		
	賛成	反対	棄権	賛成	反対	棄権	賛成	反対	棄権
議会会派									
自由ベルー党 (PL)	0	35	0	0	27	1	4	8	1
人民勢力党 (FP)	24	0	0	23	0	0	21	0	0
人民行動党 (AP)	0	14	0	13	0	0	10	0	2
発展同盟 (APP)	2	12	0	13	1	0	9	0	0
教員ブロック (BM)		***			***		0	9	0
国家前進 (AP)	10	0	0	9	0	0	8	0	0
人民刷新 (RP)	9	0	0	9	0	0	8	0	0
民主ベルー (PD)		***		0	5	0	0	4	0
統一と発展 (ID)		***			***		3	1	1
我々はベルー (SP)	0	6	0	4	1	0	3	0	0
ベルー可能 (PP)	1	0	4	4	0	4	3	0	0
民主変革 (CD) / 共にベルー (JP)	0	5	0	0	5	0	0	4	0
200 周年ベルー (PB)		***			***		0	5	0
無所属	0	4	0	1	2	0	4	1	2
合計	46	76	4	76	46	1	73	32	6

出所：El comercio, 02 de diciembre de 2022 を基に執筆者作成 注：\*\*\* は党派未結成



## 新政権の今後

立憲的に後継したのは副大統領のディナ・ボルアルテである。元高等検察官で弁護士のペドロ・アングロを首相とし、専門家を中心とする新内閣を発足させた。あまりにも支持率の低い大統領と議会との不毛な対立の打開のため前政権期に提案されていた、次の2026年大統領・議員選挙の前倒しについて、ボルアルテ大統領は当初、曖昧だったが、分極化を反映し、現政権への根強い不信を抱くシエラ中南部を中心とする地方や貧困層が前倒しを求めて抗議活動を活発化させたことを受け、2024年への前倒しを提案した。議会との調整を経てこれが現実となれば、新政権発足の24年7月までは一定の安定を回復する可能性が高まる。

だがそれは、いうまでもなく、経済社会面での課題の克服への道筋をつけることにはならない。今回も、1992年と同様、主要勢力間で諸課題の国家目標について総論的な合意はできても、それが具現化されず、問題が継続、悪化するだけという背景がある。単なる選挙管理政権で終わるのか、あるいは一つでも克服に向け中長期的な展望の下での具体的な道筋へ踏み出せるのか。進んだ小党分裂化と分極化の中で、史上初の女性大統領がどこまで政治手腕を発揮できるのか。次の選挙とともに2020年代のペルー政治を占う試金石となろう。

(付記：本稿は現地時間2022年12月13日までの情報に基づいている。)

## 参考文献

岡田勇 (2021) 「ペルーのカスティージョ政権は『ピンク・タイド』なのか？」『ラテンアメリカ時報』2021/22年冬号 (No.1437) : 6-8。

中沢知史 (2022) 「ペルーのカスティージョ政権は生き延びるか？」『ラテンアメリカ時報』2022年秋号 (No.1440) : 38-40。

村上勇介 (2021) 「2021年ペルー選挙—ボリバルの呪縛？」『ラテンアメリカ時報』2021年夏号 (No.1435) : 52-55。

- 2005年に一定の得票率未満の政党を議席配分から除外する足切りが導入されたが、効果がなかったことになる。
- 本段落以下の事象について詳しくは村上(2021)を参照。
- この状況も1990年選挙前の状態とよく似ている。
- 本節は、報道や2022年8～9月と11～12月に行った現地での聞き取りに基づく。煩雑となるため、個々のソースの表記はしない。
- その意味では、同じ行政未経験で偶然当選したフジモリが、短期間で統治を学習する能力を持っていたことは、未曾有の危機にあった1990年のペルーにとって幸運だった。
- 元々は、フジモリ元大統領と同様、国会議員選挙への立候補を望んでいた。
- この点は、1996～97年の日本大使公邸占拠事件の主犯で労組出身のネストル・セルパを思い出させる。
- カスティージョは保健省の運営をセロンに任せた。
- 同じ農地改革という名でも、発足2か月にして土地の再分配を実施したコロンビアのグスタボ・ペトロ政権とは対照的である(本誌千代論文参照)。
- カスティージョ政権の大臣で一度も交代がなかったのは、対外経済観光大臣だけだった。
- アンデス高地の中南部や最貧層の間でより高い支持を得る傾向は最後まで続いた。
- 憲法45条は、いかなる個人、組織も国家権力を篡奪できず、そうした行為は反乱(rebelión o sedición)に相当する旨規定している。

(むらかみ ゆうすけ 京都大学 教授)

## ラテンアメリカ参考図書案内

### 『北米移民メキシコ人のコミュニティ形成』

吉野孝・山崎眞次編著 東進堂

2022年10月 208頁 2,300円+税 ISBN978-4-7989-1782-5

中南米から移民と日常的移動で膨大な数の人びとが米墨国境を越えて移動し、米国側の国境地帯に移民コミュニティが成立した。本書はその形成・発展の要因、移民統合の様式、中米諸国・メキシコからの移民の流れを分析し、北米で形成されつつある新しい移民の「共生コミュニティ」の構造と特質を、7人の米国政治、メキシコ現代史、米墨移民等の研究者が解明しようとしたものである。

MexAmerica と称される移民コミュニティ構築、米国の対メキシコ移民政策の歴史、メキシコの新しい対米移民政策と共同体構想、移民送金を基に出身地の村興しを行うマッチングファンド、産業連関表による米墨間相互依存関係の分析、在米移民ネットワークの政治参加、米墨国境を目指す中米移民キャラバン、米国の対中南米移民政策・ヒスパニック移民への対応の変化に至るまで、現代の問題を包括的に考察した論集。

(桜井 敏浩)

