

南米の古い政治・新しい政治

——90年代以降の動向と今後の展望

恒 川 恵 市

I. はじめに

南米はいま揺れている。累積債務危機以降、市場経済化路線をとる保守的な政権が地域を席卷したが、1999年から2005年にかけて、ベネズエラからアルゼンチンに至る大西洋岸諸国では左派的な政権が選挙で勝利するに至った。ボリビアやエクアドルやペルーでも農民運動や住民運動が急進化して、政府を揺るがすようになっている。ベネズエラのウーゴ・チャベスに至っては、アルゼンチンのペロンやキューバのカストロを彷彿させる反米ポピュリズムの雄叫びをあげている。さらに、民主化以降選挙による平穏な政権交代が続いていた南米で、大衆暴動、大統領弾劾、軍部の圧力などによる任期途中の政権交代が再び見られるようになってもいる。

他方、ブラジルやウルグアイで誕生した左派政権は、おおかたの予想を裏切って穏健な経済政策をとり、非正規な政権交代があった国でも、憲法の規定に基づく臨時政府を経て総選挙による正常化を図るという意味で、諸勢力は民主主義のルールの中で動いている。

南米では何が変わって、何が変わっていないのか——本稿では、この疑問に答えることを通して、今後の展望をも得たいと思う。

II. 基盤としての経済社会状況

一見平穏な一時期を経た後、南米諸国が90年代末から再び政治的激動期に入った基盤にある条件は、経済社会的なものである。もちろん政治は、政治家の権力闘争や国際紛争によって影響を受けるし、民族的・宗教的対立が元で動くこともある。後述するように南米諸国でも、このような要因が政治を動かす場合もある。しかし、最近の南米政治の激動を説明する最大の要因は経済社会状況である。

周知のように中南米諸国の多くは、輸入代替工業化の挫折と累積債務危機を経て、国際金融機関が奨める市場経済化路線（いわゆる新自由主義政策）を採用した。その結果は表1と表2の数字によくあらわれている。第二次大戦後の中南米経済を特徴づけ、債務危機の時期にいっそう悪化していたインフレは、90年代前半に下降を始め、後半には一部の国

表1 消費者物価上昇率(%)

	1971/80	1981/90	1991/95	1996/00	2001/04
アルゼンチン	118.5	876.0	22.9	-0.3	12.2
ブラジル	35.2	569.5	1012.8	6.1	9.2
チリ	130.3	20.3	12.1	4.8	2.3
コロンビア	n. a.	24.0	23.3	14.8	6.7
ベネズエラ	8.4	25.5	47.2	40.8	22.5
ペルー	30.3	1286.5	52.2	6.3	2.0
ウルグアイ	62.7	67.1	54.5	11.5	12.0
ボリビア	18.8	1113.1	11.1	5.1	3.0
エクアドル	12.6	39.4	37.7	50.3	10.0
パラグアイ	13.1	23.2	15.8	8.6	8.6
10か国平均	47.8	404.5	129.0	14.8	8.8

出所: CEPAL

表2 GDP成長率(%)

	1971/80	1981/90	1991/95	1996/00	2001/04
アルゼンチン	2.5	-0.9	6.2	2.6	0.4
ブラジル	9.4	2.3	2.8	2.2	2.2
チリ	2.6	3.4	8.7	4.4	3.7
コロンビア	5.5	3.8	4.5	0.7	2.9
ベネズエラ	3.6	0.7	3.5	0.2	0.7
ペルー	3.7	-0.6	5.6	3.0	3.3
ウルグアイ	3.1	1.0	3.7	2.2	-0.3
ボリビア	3.9	0.0	4.1	3.2	2.6
エクアドル	9.6	2.0	3.4	0.2	4.5
パラグアイ	8.7	3.7	3.2	0.6	1.9
10か国平均	5.3	1.5	4.6	1.9	2.2

出所: CEPAL

を除いて急速に終息した。経済成長率も「失われた10年」を経て90年代前半には再び成長軌道にもどったかのように思われた。したがって、財政緊縮、貿易自由化や民営化・補助金整理などの新自由主義政策に対する不満に直面した大統領も任期を全うすることができたし、メネムやフジモリのように強引な政治手法を使って市場経済化を進める指導者でも、

表3 都市部失業率（年平均、％）

	1980	1985	1990	1991/95	1996/00	2001/03
アルゼンチン	2.6	6.1	7.5	10.4	14.9	18.1
ブラジル	6.3	5.3	4.3	5.1	6.7	8.5
チリ	11.7	17.2	9.2	7.3	7.6	8.9
コロンビア	10.0	13.9	10.5	9.3	15.1	17.5
ベネズエラ	6.6	14.3	10.4	8.6	12.7	15.7
ペルー	7.1	10.1	8.3	8.4	8.6	9.4
ウルグアイ	7.4	13.1	8.5	9.1	11.7	16.4
ボリビア	7.1	5.8	7.3	4.7	5.2	8.9
エクアドル	5.7	10.4	6.1	8.4	11.9	9.6
パラグアイ	4.1	5.2	6.6	5.0	8.3	12.2
10か国平均	6.9	10.1	7.9	7.7	10.3	12.5

出所：CEPAL

国民多数の支持を集めることができた。

ところが、90年代後半になると、前半に見られた経済成長が持続的なものではないことが、南米のほとんどの国で明らかになった（表2）。成長率の鈍化は失業率を急速に悪化させ（表3）、人々の不満を高じさせた。その結果「新自由主義」や「グローバル化」に異を唱える左派への支持が増え、ベネズエラでは1999年、ブラジルでは2002年、アルゼンチンでは2003年、ウルグアイでは2005年に左派政権が成立した。2005年段階で左派政権が成立していない国でも、例外なく農民、労働者、低所得階層地域住民の運動が活発化している。たとえばボリビアでは、多国籍コンソーシアムとの天然ガス開発輸出契約をめぐる農民団体や労働組合の抗議行動が道路封鎖を含めて広がり、2003年にはサンチェス・デ・ロサダ大統領を辞任に追い込んだ。それに対して、天然ガス田が位置する東部低地では、サンタクルスを中心に地方自治の要求が高まり、この問題をめぐって農民・労働者の突き上げを受けたメサ新大統領も2005年6月に辞職することになった。他方伝統的なエリート政党が強い勢力を保ってきたコロンビアでも、2003年には左派グループが集まった「独立民主軸（PDI）」がボゴタ市長選で勝利した。

Ⅲ. 古い政治

経済社会政策をめぐる左派と右派の対立は、長い間中南米政治の主要な特徴の一つであった。ここで言う左派にはポピュリズム派と社会主義派が含まれるが、今日の南米で見られる前者の典型がベネズエラのウーゴ・チャベスであろう。チャベスは「21世紀型社会主

義」の名の下で、利子規制、付加価値税引き下げ、中銀保有外貨準備金の社会支出への転用、外国石油会社の所得税引き上げなど、大衆受けのする政策を進める一方、国営石油会社や裁判所からの反政府的人士の追放やマスメディアへの圧力強化など、反対派への締め付けをおこなっている。対外的には米国と対決姿勢を示す一方、キューバのカストロに接近、南米・カリブ諸国にはベネズエラ石油購入用の低利融資を提供するなどの優遇策をオファーしている。こうした政策によって培われた大衆の支持を背景に、チャベスは2度にわたる追放の危機を乗り切った。ウーゴ・チャベスの内外での攻勢を支えているのは原油高であり、かつて「石油を蒔く」と揶揄された石油収入に基づくポピュリズムは、ペロンやカストロの上意下達の指導スタイル——カウディリズモ——と結合して、いま再びベネズエラで花開いている。

社会主義勢力の中で、60年代以来続くコロンビアのFARCのような武装ゲリラ組織は例外的な存在になっているが、一時壊滅的打撃を受けたペルーのセンドロ・ルミノソが小規模な活動を再開するなどしており、将来再度拡大する可能性がないわけではない。

他方、かつての左翼大衆組織に見られた（非武装）直接行動主義は、今日南米各地の農民、労働者、先住民の団体によって受け継がれている。特に目立つのは道路封鎖と農地占拠である。道路封鎖は90年代にエクアドル先住民民族連合（Conaie）が政府に圧力をかける手段として成功裏に使ったことから注目されるようになり、ボリビアではコカ葉栽培農民団体、ボリビア労働センター（COB）、エルアルト市住民評議会連合（Fejuve）、パチャクティ先住民運動（MIP）などの主要運動形態の一つとして、2人の大統領を辞任させる道具ともなった。ペルーでもコカ畑減反に反対する農民やインフラ整備の遅れや農産物価格の低迷に抗議する農民によって使われるようになっていく。アルゼンチンですら、雇用不足や賃金未払いなどに抗議するピケテロ（道路や建物でピケをする人）が社会現象になった。農地占拠はブラジルの「土地なし民運動（MST）」によって有名になったが、今では隣国のパラグアイにまで広がってきている。

農民や労働者の抗議行動は、マクロ経済の健全化にもかかわらず、自分たちの生活条件が好転しないことへの苛立ちに由来するが、相も変わらぬ政治家の腐敗が、彼らの怒りに油を注いでいる。中南米では元来、人間関係がパトロン・クライアント関係によって律されるところが大きく、政治腐敗は広範に観察される現象であった。この現象は新自由主義政策によって政府が左右できる資源の幅が狭まったはずの今日でも、相変わらず見られる。ペルーではトレド大統領の親族の汚職疑惑で大統領弾劾を求める声が出たし、パラグアイでは最高裁判事9名中6名が腐敗を理由に弾劾罷免されるに至った。

後述するように、伝統的な政党への支持が激減し、少数与党による政権が増えたことも、政治腐敗を悪化させる一因となっている。例えばブラジルでは与党労働者党（PT）が選挙資金や議会内多数派工作資金を調達するために汚職に手を染めたことが暴露されている。

表4は、南米諸国の腐敗がいかに深刻であることを示している。1998年と2004年を比べて

腐敗度が改善した（指数が増えた）のはチリ、ウルグアイ、コロンビアの3国だけで、あとの7か国はほとんど改善しないか悪化したかであった。

表4 腐敗度指数

	1998	2004
チリ	6.8	7.4
ペルー	4.5	3.5
ウルグアイ	4.3	6.2
ブラジル	4.0	3.9
アルゼンチン	3.0	2.5
ボリビア	2.8	2.2
ベネズエラ	2.3	2.3
エクアドル	2.3	2.4
コロンビア	2.2	3.8
パラグアイ	1.5	1.9

出所：Transparency International.

注：10に近いほど腐敗度は低い。

IV. 新しい政治

新自由主義改革と民主化を経た今日の南米諸国には、以前にはなかった新しい政治現象も見られるようになってきている。ひとつは民主主義に対する左派政党の態度である。今日の南米の左派政党には、以前とは異なって民主主義的な手続きの枠組みを遵守する姿勢が強い。かつて都市ゲリラ・トッパマロスであった人々が左翼連合の一翼をなして国会議員となったウルグアイの例に典型的に見られるように、かつての急進派は、社会民主主義派と合同して選挙での政権獲得をめざすようになってきている。ルーラを支えるブラジルの労働者党も、急進派と穏健派の連合体である。チリでは急進派（だった人々）の一部が中道のキリスト教民主党と組んで、民主化以来15年間政権の座にある。

ポピュリズム的手法をとるウーゴ・チャベスも、かつてのメネムやフジモリと同じように、時に強引な手法をとりながらも、民主主義的な枠組みを守る姿勢は崩していない。アンデス諸国で抗議行動を繰り返している農民、労働者、先住民団体も、今のところ直接行動によって政府に圧力を加えることはあっても、コロンビアのFARCのように武力で政権奪取をめざすことはしていない。したがって街頭での騒動のあとには再び投票所に戻ることを繰り返している。

左派の自製の裏返しは右派の自制である。60年代から70年代にかけて左派やポピュリス

ム派の挑戦を受けた右派は、軍部の政治介入を促したが、今日、左派政権が登場したブラジルでもウルグアイでも、あるいは大衆組織の抗議行動が激しくなっているボリビアでもエクアドルでも、右派が軍事クーデタを促す行動は見られない。軍部自身に関しても、ウーゴ・チャベス（ベネズエラ）やルシオ・グティエレス（エクアドル）やリーノ・オビエド（パラグアイ）といった軍部出身で大統領になったり大統領をめざしたりする人物は輩出したが、軍部が組織として彼らを支持することはなかった。彼らはいずれも選挙による当選をめざさなければならなかったのである。

表5 民主主義支持度、2004年（％）

	(1)	(2)	(3)	(4)
ウルグアイ	78	41	73	32
ベネズエラ	74	26	70	53
アルゼンチン	64	18	65	69
チリ	57	30	60	76
コロンビア	46	13	50	72
エクアドル	46	9	68	57
ペルー	45	7	40	70
ボリビア	45	7	64	55
ボリビア	41	14	46	43
パラグアイ	39	10	40	85
10か国平均	54	18	58	61

出所：Latinobarómetro.

注：（１）民主主義は他のどのような体制より良い。

（２）自国の民主主義には重大な欠陥はない。

（３）軍事政権は民主政権より問題解決能力が低い。

（４）少し強引な手法も良い結果をもたらすことがある。

表5は各国世論の民主主義支持度を見たものである。これによると、自国の民主主義には欠陥が多いと見る人が大多数であるが(第2列)、民主主義体制そのものに対する支持はかなり高い(第1、3列)。ただし、よい結果のためならば多少強引な手法をとっても許されると考える人も多くの国で過半数を越えており(第4列)、これがウーゴ・チャベスのような指導者を支える声になっていると考えられる。

強い指導者を望む世論は、南米諸国の多くで伝統的な政党が正統性を失った結果、政党システムが多党化し、結果として少数与党や政党連合による実行力の低い政府が増えたこ

とへの苛立ちの表れでもある。ブラジルのように以前から政党組織が弱かった国では、この問題は特に新しい問題ではないが、アルゼンチン、コロンビア、パラグアイ、エクアドル、ペルー、ボリビアといった、かつて少数の有力政党を抱えていた国々でも、旧来の政党は支持率を下げ、旧来の政党から分離した新党や、全く新しい政党が乱立して、政権を競うようになっている。その結果新党がヘゲモニーを確立したベネズエラを除いて、どの国でも政権基盤が弱まり、腐敗するばかりで実行力のない政府に対する有権者の失望を買っている。

南米諸国におけるもうひとつの新しい政治現象は、先住民を名乗る政治運動が活発化していることである。もっとも著名なのがエクアドルの Conaie であろう。1995年にはこの運動を基盤とする政党パチャクティク (Pachakutik) も生まれている。Conaie はその動員力によって1997年にはブカラム大統領を、2000年にはマウド大統領を追放する原動力の一つになった。ボリビアではコカ畑減反政策に反対する先住民農民のリーダーとしてエボ・モラレスが頭角を現し、彼が組織した社会主義運動党 (MAS) は2002年の総選挙で議会第2党に躍り出た。ボリビアには元武装ゲリラ指導者のフェリペ・キスベが組織したパチャクティ (Pachacuti) 先住民運動も活動している。この運動はボリビア、ペルー、チリにまたがって住むアイマラ住民の独立国家をめざしているという意味で、もっとも「先住民的」な色彩の濃い運動である。

このような先住民運動の高まりに対しては、混血系住民の不安も高まっており、ボリビアでは天然ガス開発問題もからんで、東部サンタクルス州の自治要求運動を惹起した。この運動は、エスノ政治が絡んでいることを除けば、低開発の南部に引き摺られることに反発して「独立」を要求したイタリア北部同盟の動きによく似ている。

V. 南米はどこへ向かうか

古い政治に新しい政治が入り混じって、再び激動期に入ったかに見える南米諸国は、これからどこに向かうのであろうか。

まず南米で歴史上例がないほど多くの国で、かつ長期に持続している民主主義が生き残れるかどうかは、持続的成長をもたらすことに失敗した新自由主義政策に代わって、長期的成長を可能にし、同時に社会問題にも対応できる新しい経済社会政策の代案を出せる勢力が出現するかどうかにかかっている。最近の左派政権の登場は一つの試金石であるが、その社会政策は、二度と超インフレの悲哀を味わいたくないという国民の希望を満たすための健全財政政策と矛盾しないように実行されなければならないし、議会で少数与党である場合には、議会の同意を得るための妥協も必要である。その困難さはルーラ政権の3年間で如実に示している。ウーゴ・チャベスの大盤振る舞いは、ベネズエラが大量の原油埋蔵に恵まれており、かつ原油の国際価格が超高値を続けているという状況によって可能になっているのであり、他国が同じ贅沢を許されるわけではない。

しかし現在南米諸国が輸出する鉱物資源や農産品の国際価格が高値を続けていることから、彼らにとって現在は、将来の経済発展に向けてインフラ整備を進め、また農民や労働者の生活改善要求にも応える絶好の時期である。各国がこのチャンスをつかまえそこね、合法的左派政権も人々の要求を満たすことができないということになれば、再び武装闘争も辞さない急進派が台頭する可能性があり、そうなれば右派と軍部の反動もありえよう。現在こうした事態に至る可能性がもっとも強いのはボリビアである。

ボリビア、エクアドル、ペルーにおけるエスノ政治の将来も見逃せない。先住民といっても一枚岩ではないので、フェリペ・キスベが求めているような先住民国家は実現しそうもないが、他地域での経験は、「民族」の名による紛争はきわめて暴力的になる恐れが強いことを示している。特にセンデロ・ルミノソの前例をもつペルーと、先住民人口の多いボリビアは要注意である。

最後に、新たなナショナリズムの高まりにも注目したい。ベネズエラ政府は、外国石油会社に対して所得税を引き上げたばかりか、過去の過少納税分を埋め合わせることで要求しているし、ボリビア政府は、一度結んだ天然ガス開発輸出契約を見直してボリビアの取り分を大幅に増やすことを狙っている。ボリビアには天然ガス産業の「再国営化」を要求する声も高まっている。これに米州自由貿易圏（FTAA）交渉を米国の思いのままにはさせまいとするブラジル政府の動きも含めて、一度は新自由主義で埋め尽くされた南米の一部に、「反グローバル化」ナショナリズムの波が押し寄せてきていると見るべきだろう。

持続的な経済成長を実現し、かつ膨大な社会問題に取り組むことは、ほとんどの南米諸国にとって、容易ではない挑戦である。南米諸国は新しい民主主義の下で、一方でナショナリズムとポピュリズムという古い政治の復活を、他方でエスノ政治の活性化という新しい政治の台頭を経験しながら、不安定と激動の時代を迎えることになるだろう。

（つねかわ・けいいち 東京大学大学院教授）