

特集：中南米 回顧と展望

「サンホセ合意」から「グアイムラス協議」へ —ホンジュラス政治危機を巡る国際関係—

林 和 宏

はじめに

2009年11月29日、ホンジュラスではミチェレティ暫定政権下で大統領職を含む総選挙が実施され、大方の予想通り野党国民党のロボ大統領候補が当選した¹。1982年のホンジュラスにおける民主化以降7回の大統領選挙が実施されてきたが、今回の総選挙を取り巻く環境はそれが6月28日の「クーデター」以降のミチェレティ暫定政権下で実施されたという意味においてこれまでの選挙と大きく様相を異にするものであった。こうした背景もあり、クーデターに断固とした姿勢を示すべきであるとするブラジルやベネズエラを中心とするラテンアメリカ域内左派政権と、セラヤ大統領の国外移送を批判しながらも長期化する対話の中で選挙を政治危機脱出のための唯一の手段とする米国を初めとする諸国との対立がもう一つの焦点として注目されることになる。

事態発生から4ヶ月が経過した10月29日には、米国の仲介もありセラヤ派とミチェレティ派との間で、統一和解政府の設置、(延期が一部で取り沙汰された)選挙実施、合意事項の履行を監視する委員会設置、6月28日以前の行政府の長の復職につき国会が決定、といった諸点から構成される「テグシガルパ・サンホセ合意」への署名がなされた。しかしその後は合意内容が履行されることもなく、セラヤ支持派側による交渉打ち切り発

表もあり、選挙に向けて時間ばかりが空しく流れていったと言える。かかる情勢を背景に選挙に突入したため、ホンジュラスへの民主主義や憲法秩序の回復を総選挙結果の承認の前提とする国際社会は今次選挙に対して明確な姿勢を示せないままである。更に国会が選挙後の12月2日にセラヤの復職否決、すなわち6月28日に議決された「セラヤの解職」を追認する旨の決議を行ったため、「合意」署名以降、選挙支援を呼びかけ、選挙結果承認を示唆していた米国も失望を露わにした。

6月28日に勃発したセラヤ大統領の国外移送から既に半年が経とうとしているが、選挙でミチェレティに代わりうる「次期大統領」が当選し、セラヤの復職が国会で否決される等の「進展」が見られたものの、ホンジュラス国内は政治危機が未解決にあるという閉塞感に包まれている。本稿ではまず¹。にて6月28日以降の出来事と国際社会の反応を簡潔に整理する。ベネズエラ・チャベス大統領の主導する米州ボリーバル同盟(ALBA)に加盟するなどセラヤが左傾化する中、「クーデター」はそのALBA諸国のみならず米国やOAS各国からの非難の対象となる。こうした中、²。で見るように、政治危機解決を国際社会のイニシアティブによって解決しようとする「サンホセ合意」署名に向けた交渉がアリアス・コスタリカ大統領主導により開始される。しかし、交渉は停滞し、暫定政権は

国際社会によるホンジュラスへの内政干渉を排し、国内アクター間での政治危機解決に向けた対話を主張するようになる。これを受け³、では「グアイムラス協議」と呼ばれる国内対話のプロセスとそこで署名されたテグシガルパ・サンホセ合意につきまとめる。そして、最後に、政治危機脱出のための「最後の手段」として実施された11月総選挙が終了したにもかかわらず、ホンジュラスが直面する閉塞感と国際関係の今後の展望につき明らかにする。

1. 「クーデター」の発生と国際社会の反応

6月28日早朝のラジオ放送は、制憲議会の実現に向けて同日にホンジュラス国民を対象とする大規模な「世論調査」の実施を試みようとしていたセラヤ大統領が国軍により国外に移送されたと報じた。セラヤは11月29日に実施された総選挙において、同時に制憲議会の召集の是非につき国民に問ういわゆる「四番目の投票」の実現を目指していた。有権者は、大統領、国会議員、市会議員といった三職に次いで「四番目」の投票を行うことが期待されたのであるが、そもそもその「四番目の投票」を設置可能な「国民的支持」という政治圧力を獲得するためにセラヤは6月28日の世論調査に打って出ようとしていた。

当時国会議長を務め、制憲議会召集においてセラヤ大統領と対立していたミチェレティを首班に据える暫定政権が6月28日の内に成立し、矢継ぎ早に国会もセラヤ及び同政権閣僚の辞職を承認した。更に最高裁は「世論調査」の違法性に触れつつ国軍がその活動を停止するために出動することを承認したと発表し、同日に起こった出来事（＝国外移送を示唆）は全て法の枠内で実施されたものであると指摘した。暫定大統領に就任したミチェ

レティは同日中に記者会見を行い、「世論調査」阻止に向けた動きの合法性を主張するとともに、拡大するセラヤ支持派の抗議運動に対応するため夜間外出禁止令を発表した²。

他方でコスタリカに移送されたセラヤ大統領は、28日当日、アリアス・コスタリカ大統領と記者会見に臨み、自身が国軍による「クーデター」の被害者であると主張し、ミチェレティ暫定政権は国際社会から承認されることはないという強い口調で批判した。これに倣うように米国、OAS、SICA、あるいはALBAといった諸国・国際機関は、ホンジュラスにおけるクーデターの発生を強く非難し、セラヤの即時復職を要請したのである。セラヤを制憲議会画策へと引き込んだとされるチャベス・ベネズエラ大統領は、暫定政権によりベネズエラ大使館が攻撃されるようなことがあれば軍事力の行使も辞さないという強硬な立場を示すに至る。翌29日にニカラグア的首都マナグアで開催されたALBA首脳会合において加盟各国は在ホンジュラス大使の召喚を発表し、暫定政権不承認と盟友セラヤ支持を表明する。翌30日には国連がクーデターを非難し、セラヤ復職を求める決議をし、更に7月4日にはOASがホンジュラスの資格停止を決定するに至る。これらを受け国境を接する中米諸国がホンジュラスからの輸入停止を決定するなど、暫定政権は国際社会の中で孤立していく。

そのような中、7月5日にはセラヤがベネズエラ政府所有の航空機でホンジュラス入国を試みるが、結局断念し、エルサルバドル等を経由してニカラグアに到着する。こうした不穏な動きに加え、各地でセラヤ派、ミチェレティ派それぞれのデモ行進が毎日のように実施されたため、6月28日に開始された夜間外出禁止令はその後断続的に続くことになる。併せて国会は7月2日に、憲法で保

障された4つの権利を夜間外出禁止時間中に限り停止すると発表した³。後に廃止されることになるが、政府はこの他9月28日になって集会や自由通行あるいはマスコミ報道の制限等、国民の基本的人権を制限する旨の政令を発出したが、その直後にセラヤ派の報道局が放送停止となったため、民主主義の一大要素である報道や言論の自由の侵害とも関わるため国際社会もこうした人権の制限に強い批判を加えていくことになる⁴。

8月21日、ホンジュラスを訪問中の米州人権委員会が発表した暫定政権下ホンジュラスの人権状況に関する中間報告書では、「クーデター」を理由に死者や怪我が出ているとの点が指摘され、恣意的な逮捕や特定マスコミ情報の制限、国軍による不適切な行動が報告されたのみならず、国際的な人権基準に則らない上記人権制限が問題視された。同委員会は「(クーデターによって壊された)民主制度の最定着」こそがかかる人権状況の改善につながると結論付けた。暫定政権のロペス外相は、同委員会が「クーデター」なる用語を所与のものとして使用していることから、チャベス派のインスルサ事務総長が率いるOASによる回し者であると非難した。民主制度の安定性を判断する基準の中で最も重要且つ繊細な項目の一つである「人権問題」を武器に国際社会は暫定政権の孤立化を目指そうとしていたように見える。

2. サンホセ合意の失敗

7月5日のホンジュラス帰国に向けた試みに失敗した直後の7日、セラヤは訪問先の米国にてクリントン国務長官と会談した。その直後に発表されたのがアリアス・コスタリカ大統領による本件仲介であった。更に2日後、アリアス大統領はサンホセにおいてセラヤ及びミチェレティの代表団と個別に会談した。

対話が遮断されていた両者が別々とは言え一つのテーブルに座ったことは画期的であり、事態の好転を予想させるに十分なものであった。18日には、セラヤが制憲議会を追求しないことを前提に復職、11月地方選挙を1ヶ月前倒し、主要政党が参加する統一和解政府を結成、本件関係者に対する恩赦適用、等といった内容の「サンホセ合意案」が提示され、22日に具体的履行日程を設定した同案は両派代表立ち会いの下に公表される。合意案には、セラヤ復職が24日、統一和解政府結成が27日と明記されたが、結局セラヤが一方的に合意の失敗を宣言し、滞在先のニカラグアからホンジュラスを目指すと発表したために、履行される事なきまま事実上闇に葬りさられた。

復職が実現するであろうとされた24日、セラヤは陸路でホンジュラスとの国境に到着し、ホンジュラス領内に足を踏み入れるが、結局正式に入国出来ずにニカラグアに引き返した。これに対してミチェレティ側も、サンホセ合意については行政府のみならず立法府や司法府の見解も参考にする必要があると主張し、これを受けて国会ではセラヤに対する恩赦適用の協議が開始されたのである。セラヤが国境周辺で支持者により構成される民兵隊の結成を呼びかけ抵抗運動を活発化させる中、暫定政権は合意案につき国会、最高裁、会計検査院あるいは最高選挙管理裁判所といった各機関からの報告を待つとして、「時間稼ぎ」とも見られる緩慢な対応を見せた。この際にニカラグアに身を寄せるセラヤをロレンス駐ホンジュラス米国大使が訪問したことから、暫定政権は米国に対する頑なな姿勢を強めた。結局、これら機関が報告書の提出に1ヶ月以上もかける間、OASは8月24日になってALBA諸国を含まない各国外相及インスルサ事務総長をホンジュラスに派遣し、

合意の締結に向けた国内各セクターとの対話にあたったが、成果のないままに帰国した⁵。国際社会による合意に向けた尽力はここに潰えて、サンホセ合意に向けた交渉は事実上終焉を迎えた。

3. グアイムラス協議と合意の困難

ミチェレティ暫定大統領及び同政権は、6月28日以降早い段階より国際社会の圧力を排した国内セクター間だけでの対話の実現の必要性を主張した。当初は OAS（米州）内での協力による解決が叫ばれ、それに続いてアリアス大統領が中米内での解決を主張したが、結局行き着いたのはミチェレティの主張する国内対話であるかに見えた。こうした「国内対話」を決定的にしたのがセラヤのホンジュラス帰国（9月21日）であった。セラヤ入国の経路や手段については明らかにされなかったが、その足で首都テグシガルパ市内にあるブラジル大使館に逃げ込み、2010年1月現在もその中に匿われている。ブラジルを中心とする国際社会が大使館内のセラヤに対する攻撃を非難する等圧力が高まるとともに、セラヤ自身も大使館内から11月の総選挙棄権や反乱行為を煽ったため、大統領候補も巻き込み国内セクター間での対話が緊急の課題とされるようになる。

そして10月7日、再度 OAS 各国の外相やシャノン米国務次官補より成るミッションがホンジュラスに派遣され、セラヤ、ミチェレティと会談したことを契機に、国内対話テーブルである「グアイムラス協議（Diálogo Guaymuras）」が開始されるのである。グアイムラスとはマヤ語で「ホンジュラス」に相当するとされるが、これは国外からの圧力・干渉を排し、国内での対話を開始するとの意味を持つ。ミッションと両「大統領」との会談の中でもこの頃には11月総選挙が中心的

話題を占めるようになる。OAS より、協議の進展が見られない場合、国際社会からの承認は得られないとの指摘があり、セラヤ側も10月15日迄に何らかの合意が得られない場合選挙妨害を行うとの圧力をかけた。

セラヤが合意署名に期限を設けたのに対し、ミチェレティ派は合意に期限を設けることに反対し、国内各セクターとの協議の必要性等を主張したので、サンホセ合意交渉時と同様にグアイムラス協議も成果がないまま時間ばかりが過ぎていった。1週間も経過した後、セラヤ、ミチェレティ派両派は「交渉は90%完了した」旨発表した。結局交渉はセラヤの復職という本質の問題に回帰することとなった。既に「クーデター」より4ヶ月近くが経過しており、ホンジュラスのサッカー W 杯出場決定など、セラヤ問題は国民の関心から次第に消えていった。8月31日より総選挙に向けた選挙運動も開始され、両派のデモ行進等も実施されなくなった10月の段階では、ホンジュラス国民の心情は為政者が誰であるかよりも、ひとまず沈静化した政情がそのまま維持され、次期大統領が登場することにより「なかったこと」にされることを希望していたかのように見える。

そのような中、「グアイムラス」の精神に不意打ちをかけるのは、6月28日以降ホンジュラス政治危機に関する中心的アクターとして陰に陽に本件に関わってきた米国のシャノン米国務次官補のホンジュラス訪問（10月28日～29日）であった。「国民により選挙を通じて選出されたセラヤの復職」との姿勢を一貫して主張し、ビザの発給停止や経済協力の一部停止などを通じてホンジュラスへ圧力をかけてきた米国であったが、その主張はややもするとセラヤ最前線から選挙プロセスの不承認を主張していたチャベス・ベネズエラ大統領の主張を補強するようなものとさえ

映った。OAS の政治化が批判される文脈において、総選挙の正統性がむしばまれていく中セラヤ、ミチェレティ両派により署名された「テグシガルパ・サンホセ合意」を欲していたのはホンジュラスではなく、米国であったとさえ言える様相であった。米国内でも本件に関するオバマ政権の強硬な姿勢には批判が出ていた。サンホセ合意案を基礎とし、国内対話のプロセス（グアイムラス協議）を経て作成された「テグシガルパ・サンホセ合意」は、恩赦不適用と最高裁等の見解を聴取しつつ国会がセラヤの復職を審議する、との2点を新たな内容として加えるものである。米国は同合意署名とともに手のひらを返すようにホンジュラス総選挙の承認と支援を表明する⁶。これに倣い米国と良好関係を保つコロンビアも召喚中の駐ホンジュラス大使の職務復帰を発表した。

いずれにしても、合意に明記された統一和解政府に参加すべき閣僚のリストをセラヤが「統一和解政府は自分（セラヤ）が率いるべきであるが、暫定政権も国会も自分を復職させるつもりがない」と批判し、提出を拒否したため、合意の履行はいきなり躓くことになる。結局国会はセラヤ復職に関する審議を選挙後の12月2日に実施すると発表、ミチェレティも国民が政治危機ではなく選挙に集中出来るようにとの立場から11月25日から12月2日迄公的な職務の行使から離れたため、セラヤ問題は選挙以降へと持ち越したくなった。

11月29日に実施された総選挙では野党国民党のロボ候補が与党自由党サントス候補に圧勝した⁷。その勢いをかって国民党は国会でも（128議席中）71議席を獲得、こちらでも自由党の45議席に圧倒的な大差をつけた⁸。選挙以前より、セラヤ、ミチェレティがともに所属する自由党の党内問題として

の「クーデター」に巻き込まれる形でサントス候補への支持が急落しているとの報道もあり、想定内の結果であったとも言えるかも知れない。選挙運動がさしたる注目を受けず、政治危機が報道の中心となった今次選挙では、ロボの勝利を「適失」と評価することも誤りでない印象を受ける。いずれにしろ、暫定政権下での実施という緊張感に充ちた総選挙であったが、接戦が演じられることもなく、サントス候補が選挙当日には敗北宣言したために、平静の内に終了したと言える。また妨害活動を予告していたセラヤ派にも当日は目立った活動がなかった。これを受けて、米国、ペルー、パナマ、コスタリカといった国々が選挙結果を承認する旨示唆したが、ブラジルやALBA 諸国が強硬に非承認を唱えているため米州諸国は今次選挙を巡って引き続き分裂状態にある。

おわりに

選挙はひとまず民主的且つ平穩に実施された。また選挙直後の12月2日に実施された国会審議でセラヤの復職が否決された。恐らくミチェレティの「辞職」を除き最も重要な2点が解決されたと言えるが、政治危機が終了したとは言えない。選挙結果承認に言及する米国その他は、あくまで「テグシガルパ・サンホセ合意」の履行が先決であるとし、統一和解政府の結成やミチェレティの辞職につき主張している。こうした国際社会からの要請を受け選出されたばかりのロボ次期大統領もミチェレティに辞任を迫っているが、ミチェレティ側は就任式の実施される2010年1月27日まで「大統領」の座を降りることはないと言っている。12月に入ってセラヤがメキシコへの亡命を試みるが、結局失敗に終わった。選挙を無事終了させ自信をつけた暫定政権側がセラヤの出国に対し更に高い

ハードルを課したことが原因であると見られる。ロボ候補は、もともと「サンホセ合意案」の中に含まれていた恩赦の適用につき主張するようになり、国会も来年それにつき審議するとの意向を示しているが、ミチェレティはその対象は政治犯罪に限られ、汚職問題を抱えるセラヤはいずれ法の裁きを受けると厳しい姿勢を崩していない。

ミチェレティの辞任が想定しがたく、かつ

セラヤの出国も困難となった現状、及び域内各国の選挙結果に対する不承認の立場を見るとホンジュラスにおける政治危機は1月27日という日取りと関わりなく進行するような様相である。同日に大統領ではなくなるセラヤが今後どのような動きを見せるかが注目されるところであろう⁹。

(はやし・かずひろ 愛知県立大学客員共同研究員)

1 以下特段の断りがない場合、文中に表れる日付は2009年のものとする。

2 筆者は6月28日当日、セラヤ派の抗議運動の中心拠点となった大統領府前を午前・午後の2度訪れたが、セラヤ派の野党民主統一党(UD)支持者がタイヤを焼いたりするなどが観察される一方で、アイスクリーム売りや野次馬が入り交じり、実現しなかった「世論調査」への署名を相手構わず呼びかける者があるなど、マスコミが報じたような殺伐とした風景というよりは緑日の人だかりを髣髴とさせるものであった。筆者も冗談ながらセラヤ派から「世論調査」への署名を依頼された。但し、翌29日に再度大統領府周辺を訪れた際には既に国軍が催涙ガス等を使用してセラヤ派を移動させた直後ということもあり、国軍による物々しい警備が印象に残った。

3 対象となったのは、裁判無しで24時間以上の拘束を出来ない(第71条)、結社・集会の自由(第78条)、ホンジュラス国内での自由な通行、出入国(第81条)、令状の提示無しに逮捕出来ない(第84条)の4つの権利である。

4 10月5日、ミチェレティ暫定政権は政令を廃止すると発表した。が、実際は同17日付官報に掲載される迄有効であり続けた。17日の官報掲載は、翌18日にホンジュラス入りした国連人権高等弁務官事務所の人権状況調査ミッションを念頭に置いたものであったのではないと言われる。

5 本稿1.及び2.に関しては別の機会に詳細を報告している。拙稿「ホンジュラス・「クーデター」ーその背景と事態推移に関する一考察」『ラテンアメリカ・レポート』(Vol. 26, No. 2, JETROアジア経済研究所, 2009年)を参照されたい。

6 ホンジュラス政治危機はある意味で米国の国内問題ともなっていた。オバマ政権が「クーデター」を強く糾弾していたのに対して、共和党の一部議員はホンジュラスを数度に渡り訪問し、ミチェレティ政権と会合を重ねてきた。「テグシガルパ・サンホセ合意」の署名を受けて、デミント共和党上院議員は、「セラヤの復職如何に関わらずクリントン国務長官及びシャノン国務次官補はホンジュラス総選挙を承認すると述べたので、バレンスエラ国務次官補就任及びシャノンの駐ブラジル大使就任への反対を取り下げる」と発言した。デミント議員の発言(5日)の数日後にはバレンスエラ氏の米国務次官補就任が発表された。

7 選挙当日、最高選挙管理裁判所(TSE)が発表した途中結果によると、ロボ候補の得票率は約56%、サントス候補は約36%であった。

8 選挙前の議席配分は自由党62議席、国民党55議席、民主統一党(UD)5議席、キリスト教民主党(DC)4議席、革新統一党(PINU)2議席となっている。

9 筆者は2010年1月迄在ホンジュラス日本大使館専門調査員として勤務した。本稿における見解は外務省や在ホンジュラス日本大使館の見解を代表するものではなく、個人的見解である。