

## エルサルバドル フネス政権の一年 —フネス大統領の苦悩と挑戦—

佐藤 香子

### はじめに

2009年3月15日、元左翼ゲリラ勢力である FMLN(ファラブンド・マルティ民族解放戦線)<sup>1</sup>が政権を獲得し、同年6月1日、エルサルバドル歴史上初の左派政権の大統領としてマウリシオ・フネス氏が大統領に就任した。フネス大統領は就任演説において、世界経済危機の影響から脱出し、エルサルバドルが慢性的に抱える雇用問題の解決と脆弱層に配慮した社会政策の実現を目指していくこと、また、経済問題と並んで深刻な問題である治安状況の改善に対しても優先的に取り組んでいくことを約束し、国民の圧倒的な支持を得るに至った。

フネス大統領は政権発足後わずか3週間足らずで、「経済危機対策グローバル・プラン」<sup>2</sup>を発表したのに続き、同年7月末には、右プランや FMLN の政策プラン等をベースとした国家の経済・社会開発の骨子となる「国家開発5か年計画」を策定することを発表し、国民の注目を集めた。しかしながら、経済危機の影響により、国外・国内の需要の低下に伴う国内生産活動の低迷とエルサルバドル経済を支える主に米国からの海外送金<sup>3</sup>の減少による消費活動の減退から、税収が大幅に減少する等の財政難に苛まれ、国際金融機関からの新規融資や借入済み融資に関する交渉又は使途変更手続申請、国債の発行等、財政赤字の補填と金策に追われる中、昨年11月に

はハリケーン・アイダによる集中豪雨被害がエルサルバドルを襲い、その復興のための資金確保に奔走した。

政権運営に必要な資金確保に追われるフネス大統領は、経済危機対策グローバル・プラン及び先般発表された国家開発5か年計画において、明確な方針や具体的な政策を提案することができず、依然として経済危機の影響から抜け出す明確な兆しが見えないことに対し、エルサルバドルの財界からは同政権に対する不満の声が上がり始めている他、政権発足1周年直前の世論調査結果では、同大統領に対する支持率も政権発足後最も低い支持率(65.0%)<sup>4</sup>を記録することとなった。

経済分野において顕著な成果を残すことができなかったフネス大統領であるが、与党 FMLN の強硬派とは一線を画し、ある程度の距離を保ちながらも付かず離れずの関係を続ける一方、大統領選挙後、対立・分裂を続ける最大野党 ARENA (国民共和同盟)<sup>5</sup>を始めとする右派政党とは自ら歩み寄りを図るなど、バランスの取れた政治運営を行っていることに対しては高い評価を得ている。

本稿では、各種世論調査、報道及び各関係者への情報収集等を基に、(1)フネス大統領と FMLN では、同大統領に対する国民の期待及び FMLN との関係、(2)フネス政権の理想と現実では、フネス政権が目指す政策路線と現状、(3)フネス政権の今後の課題では、同政権

に対するこれまでの評価と今後の課題について考察する。

### 1. フネス大統領と FMLN

2009年6月1日、歴史上初の左派政権の大統領として就任したフネス大統領は就任演説において、国民に対話と連帯を訴え、国家の社会面、経済面、制度面での再建を目指すことを強調し、国民と団結して「変革」を目指すことを誓い、先ずは政権発足と同時に財政問題、雇用問題、保健・教育分野等の社会政策を通じた社会的弱者保護及び国民生活の向上等を盛り込んだ「経済危機対策グローバル・プラン」を発表する予定であること、また、治安、麻薬、組織犯罪問題にも積極的に取り組むことを約束した。

フネス大統領は、同政権の優先分野は「社会」と「経済」であり、先ずは2008年に米国に端を発した世界経済危機の影響から抜け出すためにも、社会政策を重視しながら抜本的な経済刺激策を提案することを約束し、当国国民の同政権に対する期待は一気に高まった。財界は、政権発足僅か2~3週間で経済危機対策グローバル・プランを発表し、目新しい措置は含まれていないものの具体的なアクションを起こした新政権に対し、国民は概して好意的かつ協力的な姿勢を示した。

経済危機対策グローバル・プランの実施を発表して2ヶ月後、フネス政権は同プランを基本柱として今後5年間のエルサルバドルの社会経済政策の骨子となり、エネルギー、工業、輸出、農業食糧、住宅など国家開発の要となる「国家開発5か年計画2010-2014年」を策定する予定であると発表した<sup>6</sup>。しかしながら、2009年末までに打ち出されると期待された国家開発5か年計画の内容が年明けになつても一向に明らかにされないことに対し、財界から徐々に不満の声が上がり始めた。政

府としては、本年2月~3月頃より財界関係者、ドナー国及び国際機関を対象に右内容にかかる説明を必要に応じて行うも、明確な方針や具体的な数値目標・処方箋に欠ける上、経済危機対策グローバル・プランでは提示されなかったものの5か年計画には含まれると期待されていた景気刺激策も含まれていないことに、財界関係者は同政権に対する懸念を表明した。

フネス大統領自らが当面の課題として挙げた経済問題の解決において未だ目立った成果を生み出すことができず苦心する一方、外交面においては、大統領就任時、「変革者」としてのオバマ米大統領及びルーラ・ブラジル大統領<sup>7</sup>の例を参考に独自の国家モデルの策定を目指し、すべてのラ米諸国との外交関係を維持することを約束し、政権発足後、即時にキューバとの外交関係を回復しつつも、歴史的結びつきを有する米国との関係を維持することに努めていることに対する国民の評価は高い。

フネス大統領と FMLNとの意見の相違については、中道左派的な路線を目指すフネス大統領とマルクス・レーニン主義的な世界観を信奉する同党強硬派との間の思想・路線の相違から、既に選挙キャンペーン中から諸処において生じていたことであり、以前から政権を獲得した際の両者の意見の相違が種々の政策策定及び国会での各種法案の承認等の実質的な政権運営において与える影響については懸念してきた。しかしながらこれまでのところ、両者が大きく決裂するような事態に至らず、レジェス・FMLN スポークスマン(現国会副議長)が同党とフネス大統領の関係に關し「便宜上の夫婦」と表現する一方、ロレンサンナ同党議員が大統領の行うことすべてを支持することはできないとの発言から、双方の立場において相容れない部分が存在してい

ることを示唆するに留まっている。

フネス大統領は先にも述べたとおり、外交面において FMLN が主張する ALBA<sup>8</sup>及び 21 世紀型社会主義への傾倒を明確に拒絶している他、国会における FMLN の提案に対し意見や大統領拒否権を発動する等、同党との政策上の意見や方針の違いを示している。

いずれにせよ、2012 年の国会議員選挙、2014 年大統領選挙に勝利することを目標に掲げている FMLN にとっては、フネス大統領の指導力や人気を必要としている一方、同大統領にとっては対外借款交渉のための国会承認や予算案などに関する政策を実施する上で FMLN 票を必要としているため、双方にとって政治的利益を生む間は、お互いに大きな摩擦や対立を避けながらも「便宜上の結婚」を続けていくことになるであろう。

## 2. フネス政権の理想と現実

フネス大統領は、政権発足と同時に世界経済危機の影響による財政赤字の悪化と対外債務の拡大への対応を迫られ、中央政府の過度な支出を無くし予算配分の効率化を図る「節約計画」、及び危機に脆弱な国民に対する支援を強化しつつ、公共事業等を通じた雇用の創出及び国内経済の活性化を盛り込んだ総額 587 百万ドルに上る「経済危機対策グローバル・プラン」を相次いで発表した。しかしながら、経済危機対策グローバル・プランは発表当初、その中の約 60%については、世銀及び IDB からの借入済みの融資等による資金の目処が立っていたが、残りの費用については、国際機関及び友好国からの融資及び予算節約等により今後手配するとし、資金確保の目処が完全に立たないうちに同プランの実施をスタートした。

2009 年 6 月から実施された同プランの本年 2 月までの進捗状況を見ると、サン・マル

ティン市及びアウアチャパン市で一時的所得支援プログラムのパイロットプロジェクトの実施、「すべての国民に住宅を」プログラムの開始、農村部における貧困対策プログラムの拡大、極度な貧困状態にある 32 市における 70 歳以上の高齢者に対する基礎的年金の支給、学校給食プログラムの拡大、学用品・制服等の支給、公立病院における自主的寄付金の撤廃等、経済危機に脆弱な国民を一時的に救済するような社会政策面である程度の成果は見られるものの、国内の景気を刺激するような抜本的な経済刺激策の導入には至らなかった。

政府は経済危機対策グローバル・プランの実施に続き、エネルギー、工業、輸出、農業食糧、住宅など国家開発の要となる分野の政策から成る総額 4,814 百万ドルに上る「国家開発 5 か年計画 2010-2014 年」の策定を明らかにし、本年 5 月末に同計画の概要を発表した。しかしながら、政財界からは具体的な政策及び行動計画に欠け、一般的な概念を述べるに留まるものであり、現政権としての方針や優先事項を明らかにするものではないとの批判が出ている。また、本計画の実施に伴う資金の調達については、財政合意による税収の増加と国際機関からの融資で賄う意向であるが、未だ必要とされる資金の約 50% しか確保できていない。

フネス大統領は就任前の選挙キャンペーン中から、FMLN が政権を獲得した場合、社会的公正・正義を重んじ、脆弱層に配慮した社会政策を実施しつつ、現在の憲法秩序及び民主主義体制を守り、憲法に定められている自由や私的財産を保護し、経済活動の自由や市場の自由競争を尊重することを公約とし、現在の社会・経済体制を維持することを主張してきた。しかしながら、世界経済危機の中で政権を発足せざるを得なかつたフネス大統領は、財政赤字の補填のための予算支出縮小と国際金融機関からの借入に奔走する中、昨年

11月にはハリケーン・アイダによる集中豪雨被害が当国を襲い、右復興のための資金確保の必要に迫られ、自身の理想を実現する以前に国際金融機関からの資金の借入交渉、既に借入済みの融資の使途変更及び国債の発効等、資金繰りに追われる日々である。

表1 主要経済指標

(単位：%)

	2008	2009
GDP成長率（実質）	205	▲3.5
インフレ率	5.5	▲0.2
失業率	5.8	7.3
海外送金（GDP比）	17.1	16.1
経常収支（GDP比）	▲7.6	▲1.8
財政収支（GDP比）	▲2.5	▲5.4
公的对外債務残高（GDP比）	26.4	31.4

出所：中央銀行および経済省

フネス政権が財政的に厳しい状況に置かれているのは誰の目にも明らかであり、経済・社会いずれの面においても、現状を打破するための大々的な政策の実施は現実的に難しいことはある程度国民の間で理解されている。しかしながら、これまでフネス政権が発表した経済危機対策グローバル・プラン及び国家開発5か年計画のいずれを見ても、具体的な指針や行動計画に欠け、同政権が目指すべき国家の理想を述べるもどのようにそれを実現していくのかが明確に示されないことも資金不足に加えて同政権が抱える問題であり、フネス政権の閣僚メンバーが学術的には優れていたとしても、実践での経験が乏しいことが具体的な政策の実現に至らない要因のひとつであるとの見方もある。

### 3. フネス政権の今後の課題

フネス大統領は本年6月1日、国会において、政権発足1周年の成果に関する報告を行い、1年で達成した成果につき具体的な数値を用いて詳細に述べた。制服・学用品の無料支

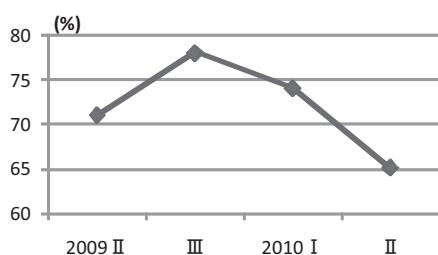
給、貧困対策、高齢者への年金支給など特に社会政策への言及に時間を割きつつその成果を強調する一方、公約未達成との批判が多く出ている経済・治安分野の問題についてはほとんど言及がなかった。同大統領は、経済・治安問題が前政権から引き継いだ構造的問題であると指摘しつつ、それでも政権発足後の成果が、税制改革による税収額の上昇、社会政策を通じた雇用創出、警察組織浄化による犯罪検挙数増加等の各種数値に現れてきているとして、経済・治安面での成果を擁護した。

フネス大統領の演説に対する野党各党の反応は概ね批判的であり、一部の政党が制服・学用品の支給等の社会政策を部分的に評価しているものの、ARENAをはじめとする大半は、成果を強調するため都合よく引用された数値・データでは実際の効果が判然とせず、当国にとって焦眉の課題である治安改善や雇用創出の面で公約が達成されていないと厳しく批判している。また、民間セクターからは、連帶への呼びかけには喜んで応えるとのコメントが発せられつつも、経済活性化や治安問題を中心に、今後の政府としての方針を明確に定めてほしいとの要望が出ている。

政権発足1年を迎えたフネス政権が真っ先に取り組むべきことは、今後4年間の方針と優先課題を明確にし、これらに沿った具体的な政策及び行動計画を策定することである。また、フネス大統領が公約として掲げている治安問題の改善については、行政府のみならず国家の問題として取り組むべき決意を国民に示した上で、漠然とした戦略や概念を提示するだけではなく、同問題に携わる専門家を国内外から招集し、確かな知識と経験に基づく現状分析を行った上で、具体的な政策を策定することである。また、治安問題を国家の優先課題とするのであれば、限られた予算ではあるが、治安部門への予算配分を再検討すべ

きであり、相応の予算を確保すべきである。さらに、経済問題については、財界関係者が指摘するとおり、政府として果たすべき役割は、限られた予算において公共事業を通じた雇用の創出のみにとらわれるのではなく、あくまでも右対応は経済刺激策の一部とし、今後の長いスパンでの雇用創出を国家として検討した上で、雇用を創出する企業・投資を呼び込むための展望・方針を明確に示すことである。

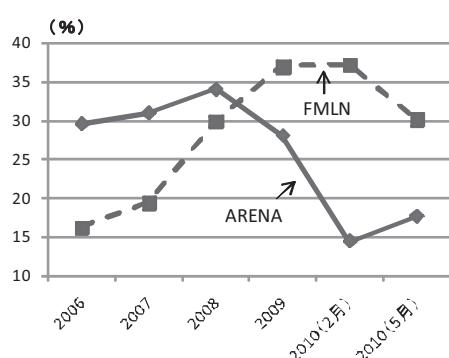
図1 フネス大統領の支持率（注）



注：2010年5月21～26日にLa Prensa Grafica (LPG)紙が全国1,500人に対して実施。誤差±2.6%

出所：LPG紙、2010年5月31日

図2 FMLNとARENAの支持率（注）



注：図1と同じ

出所：LPG紙、2010年6月1日

## おわりに

フネス大統領のこの一年は、「変革」に対する漠然とした国民の期待に支えられたところが大きく、そのため、経済危機対策グローバル・プランにおける各種政策の実施において顕著な成果を上げることができず、また、国家開発5か年計画についても明確な方針・具体的な政策を提示するに至らなかったとはいって、65.0%という支持率を維持しているものと考える。しかしながら、昨年第3四半期以降、同大統領に対する支持率が下降の一途を辿っていることからも、「変革」という言葉の妙薬の効果が徐々に薄れ始め、国民の生活に直結した具体的な成果を求める要求がわき上がってきていていることを示している。

フネス大統領のこの1年を振り返ると、FMLNとの意見の相違調整、国会での各種決定・承認事項における各野党との交渉、財政赤字の補填と社会プログラムのための資金確保等に追われ、同政権としての優先事項の一つである経済問題（雇用の創出）や最近一層悪化が懸念されている治安情勢の改善に向け、具体的な解決策を提示するに至らなかった。また、先般発表された国家開発5か年計画が、当初期待されたような具体的な政策・行動計画を含んだものではなく、経済、社会、治安、教育、保健等の各分野における一般的な目標又は方針を述べるに留まった。

フネス政権の目指すべき方向性が明確ではなく、具体的な政策や行動計画が提示されないことについては、フネス大統領と閣僚とのコミュニケーション不足や閣僚自身の実戦経験の乏しさが要因のひとつであるともされているが、それ以前に政権運営におけるフネス大統領のリーダーシップの問題も指摘されている。これまで同大統領は常に国民対話や国民参加及び国民的合意を主張し、国家開発5か年計画の策定においてもすべてのセクタ

一との対話を通じての合意形成を図ってきており、右スタイルに対する国民の評価が得られる反面、各セクターの意見を尊重するあまり、ドラスティックな政策の立案及び実施には至らないとの批判も出ている。

2012年には国会議員選挙を控えており、じっくり腰を落ち着けてエルサルバドルが抱える各種問題に取り組めるのは本年及び来年半ばまでであることを考えると、フネス大統領としては政権2年目を迎えた今からの1年間が正念場であり、同政権としての真価が問われる年であると考える。

---

筆者は2010年9月末まで在エルサルバドル日本国大使館専門調査員として勤務した。本稿は筆者が在エルサルバドル日本国大使館専門調査員として執筆したものを加筆・修正したものである。内容はすべて筆者自身の観点に基づく私見であり、何ら大使館の意見を代表するものではない。

(さとう こうこ 現 専修大学大学院経済学研究科博士後期課程)

<sup>1</sup> 70年代に次々と誕生した5つの左翼武装ゲリラ組織（PCS、FPL、ERP、RN、PRTC）が80年代初めに団結して統一組織となったのがFMLNである。長年の内戦を経て、1992年1月に政府との和平合意を達成し、同合意に基づく武装解除を完了した後、同年末に合法政党のステータスを獲得、1994年の総選挙に参加して大きく勢力を伸張し、今日ではARENAと勢力を二分するまでになった。同党内では、未だ正統的なマルクス・レーニン主義を標榜する構成員も多いと言われている。

<sup>2</sup> ①生産及び雇用支援、②包括的な社会保護、③公共財政、④開発政策の4つの柱から成る。現在は「国家開発5か年計画2010-2014年」に統合。

<sup>3</sup> 2009年のエルサルバドルへの海外送金総額は3,464.9百万ドルで対GDP比16.1%。

<sup>4</sup> 本年5月21-26日にLa Prensa Grafica (LPG)紙が全国1,500人に対して実施。誤差±2.6%。なお、LPG紙によれば、政権発足時のフネス大統領の支持率は71.0%。

<sup>5</sup> 1989年から4期連続20年にわたり政権の座を維持。

<sup>6</sup> 政府は大々的な発表は行わず、各セクター及びドナー国・機関に対しては事前に同内容に関する報告（パワーポイント版）を行った上で、本計画を正式に文書化したものを大統領府のホームページに掲載するに留まった。

<sup>7</sup> バンダ大統領夫人はブラジル労働党の出身。

<sup>8</sup> ベネズエラのチャベス大統領が提唱する「米州ボリバル代替構想（ALBA）」。加盟国はホンジュラス、ニカラグア、エクアドル、ボリビア等。