

# エクアドル

## 政治変動とネオリベラル経済改革

新木 秀和

### はじめに

ラテンアメリカ諸国の政治社会変動の中で、1990年代から現在にかけてのエクアドルにおける政治危機とそれへの対応というテーマを取り上げ、民主化にかかわる諸問題の一面の検討を試みるのが、本稿の目的である。このため、ネオリベラル経済改革との関連で、90年代から現在にかけてのエクアドル政治を分析し、ネオリベラル路線が政治変動といかに関係してきたか、という点の考察を試みたい。

まず政治危機の背景と要因を探るべく、1979年以降の民主化の状況について概観し、90年代以降の政権交替についての背景を探る。次に、政治変動との関連を念頭におきながら、ネオリベラル改革と総称される社会経済政策の背景と現状について分析する。続いて、90年代以降の政治の流れを背景に、とりわけ2000年1月の政治的事件から2003年1月のグティエレス政権成立に至る政治情勢について検討し、あわせてネオリベラル路線

への抵抗とオルタナティブの模索にかかわる状況について紹介したい。

### I 民主化後の政治変動

まずエクアドルにおける民主化後の政治変動について政権交替という点から概観する。

1980年代以降のラテンアメリカ民主化の先駆けとしてしばしば言及されるのが、79年のエクアドルにおける民政移管だが、表1のように、当時から2003年現在までの24年間に10回の政権交代があり、合計で11人の大統領が出現している。なかには4年の任期を全うできなかった大統領、任期中で座を追われた大統領の任期の残りをになった大統領、そしてわずか2日だけ大統領の座に就いた者がいる。とりわけ97年のブカラムから現在のグティエレスまでの6年間に6人の大統領が生まれ、近年における政権交替の激しさを表している。

この過程からは次のような特徴が浮かんでくる。第1に、民主政権が継続するなかで、軍のような

表1 エクアドルの歴代政権（1979～2003年）

年	大統領名	主要与党
1979～81	ハイメ・ロルドス	CFP（人民勢力集中党）（事故死）
1981～84	オスバルド・ウルタド	DP（人民民主党）
1984～88	レオン・フェブレス	PSC（キリスト教社会党）
1988～92	ロドリゴ・ボルハ	ID（左翼民主党）
1992～96	シクスト・ドゥラン	PUR（共和連合党）
1996～97	アブダラ・ブカラム	PRE（ロルドス党）（国会により解任）
1997	ロサリア・アルティアガ	（2月に2日間だけ大統領）
1997～98	ファビアン・アラルコン	PLR（急進自由党）（暫定大統領）
1998～2000	ヤミル・マワ	DP（人民民主党）（軍民クーデタで失脚）
2000～03	グスタボ・ノボア	PSC（キリスト教社会党）
2003～現在	ルシオ・グティエレス	PSP（愛国協会党）

（注）民主化後の大統領職は任期4年（連続再選禁止）となっている。  
（出所）筆者作成。

従来からの政治アクターが隠然とした影響力をもち、制度としての軍とは限らないが、軍人による政治的影響力の行使が何度か見られたこと。フランク・バルガスによるフェブレス大統領の拘禁事件（1986年）やブカラム政権崩壊への影響力行使（97年、後述）のように、あるいは対ペルー国境紛争の再燃（95年）と終結（98年）における戦闘や監視のように、個人ないし組織としての軍の影響力が表面化する場合が何度かあった。なかでも、ブカラム政権の崩壊につながる97年2月の民衆蜂起とマワ政権の瓦解につながった2000年1月の民衆蜂起には、軍部や軍人が大きな影響力を発揮したことが知られている。第2に政治腐敗の問題が継続的に深刻化し、またブカラムの例にみるポピュリズムの高揚もマイナスに作用して、従来型の政党や政治家への信頼を低下させてきたこと。第3に、その反動もあり、新しい政治勢力として、社会運動諸勢力の影響力が強まり、なかでも先住民運動が大きな政治勢力としてエクアドル政治の中に地位を確立したこと。その結果として、先住

民運動はマワ追放劇で力を発揮しただけでなくグティエレス政権の成立を支えることにもなった。第4に、民主政権の基盤である安定した多数派与党の結成がしばしば困難になり、政権の後半にかけて政権不安定化が強まる傾向があること。第5に、政治変動を動かす背景の一つとして次の事実が表面化したこと。つまり、ネオリベリズムに侵食された各政権にとっては、その政策指向が保守か革新かというような性格やイデオロギーの違いにはかかわらず、実際に採用できる政策路線の幅がネオリベラル路線の方向へと狭められてしまう傾向が強く、しかもそのようにして採用される構造調整や緊縮政策がやがて社会各層の反発を招くようになっている。換言すれば、選択肢の幅の狭さが政権基盤を揺るがしかねない不安定化の要因にもなってきたとすることができる。次節ではこの第5の特徴に注目し、政権ごとに経済政策との関係を考察したい。

## II ネオリベラル経済改革とその破綻

### 1. ドゥラン政権

ラテンアメリカ諸国の多くと同じくエクアドルでも、1982年以降、対外債務問題の発生への対応策として、経済自由化と対外開放を指向し緊縮財政と構造調整を中心とするネオリベラル経済路線が敷かれ、それが次第に基本路線となり、90年代以降本格化していった。

エクアドルでネオリベラル経済路線の先鞭をつけたのは、1980年代半ばのフェブレス政権(84~88年)だが、実際に経済自由化が進展したのは90年代のドゥラン政権(92~96年)以降のことであった。92年に、中道左派を基盤とし段階的経済調整を基調とするボルハ政権が終わると、保守指向のドゥランが政権に就き、エクアドルでもネオリベラル路線が強力に推進され始めた。ドゥラン政権は一連の経済自由化政策を進め、93年には農業開発法(Ley de Desarrollo Agrario)を定めて、農業部門の自由化を進めようとした。これに対し、1990年6月の全国蜂起を境に活発化していた先住民運動が、政府との交渉において批判を強めたことが大きな圧力となり、結局その法律には、共有地と水利権の保護や金融支援を加味する方向へと大幅な修正が施された。

### 2. ブカラム政権からアラルコン政権まで

1996年民主選挙によりブカラム政権が発足した。アブダラ・ブカラムはその奇矯な言動で注目され、ポピュリスト傾向が顕著な人物であり、政権発足の直後から失政ぶりを露呈した。そして97年2月には広範な民衆蜂起を招く結果となり、エクアドル国会により「執務能力の欠如」という理由で大統領職から罷免されるに至る。この民衆蜂

起には先住民運動や社会運動各派も加わったが、背後で軍部が影響力を行使したことが知られている<sup>(1)</sup>。ブカラムの任期中には、アルゼンチンのカバロ元経済相を顧問に迎え、アルゼンチン流のカレンシーボード制(米ドル連動制)を導入する計画が検討されるなど、後のドル化政策につながるネオリベラル路線は顕著だった。

ブカラム政権崩壊の直後、ロサリア・アルテアガ副大統領が大統領に昇格するが、反対を受けてごく短期(2日間)しか職を維持できず、代わりに国会議長ファビアン・アラルコンが大統領となり、1998年8月まで臨時政権を担当した。アラルコン政権もまた構造調整に基づくネオリベラル路線を継続した。

### 3. マワ政権と経済危機

マワ政権期は、エクアドル共和国史上で最悪の危機を招いた時代と評されるであろう。実際、1999年から2000年にかけて未曾有の深刻な経済危機が発生し(表2参照)、エクアドル社会は混乱の様相を呈したからである。発足当初は期待が小さくなかったマワ政権だが、やがて政策運営の困難や優柔不断ぶりだけでなく、社会経済危機がきざす中で民間銀行救済における恣意的扱いや政権の腐敗体質が露呈し、大統領への不支持が急速に高まっていく。1999年に入ると、経済危機の状況が顕在化し、年後半には自国通貨スクレの価値が暴落する傾向が強まった。同時に大統領への不信感や政権運営への不満が次第に高まりをみせ、大統領退陣を求める動きが社会運動や軍の内部にも蓄積されていった。これらの苦境を打開する目的でマワが突然発表したのが、2000年1月6日のドル化宣言である。このラディカルな政策の発表こそが、反対勢力を立ち上がらせる決定的な契機となり、マワにとっては命取りになった。

表2 エクアドルの主要マクロ経済指標

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
GDP成長率 <sup>1)</sup> (%)	2.3	3.9	1.0	-7.9	2.3	6.0	3.4
1人当たりGDP成長率 <sup>1)</sup> (%)	0.2	1.8	-0.9	-9.7	0.4	4.1	1.6
消費者物価指数上昇率 <sup>2)</sup> (%)	25.5	30.7	43.4	60.7	91	22.4	9.7
都市失業率 <sup>3)</sup> (%)	10.4	9.3	11.5	14.4	14.1	10.4	8.7
実質実効為替レート指数 <sup>4)</sup> (%)	68.2	66.1	65.1	89.3	100	69.7	61.3

(注) 1)1995年価格を基準とする実質値。 2)前年12月から当該年12月までの変化。 3)年間平均。

4)消費者物価指数を用い、2000年を100とした値。

(出所) ECLAC, *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2002.*

ECLACホームページ (<http://www.eclac.cl>) よりダウンロード。

2000年1月に発生した事件では、先住民蜂起に発する社会運動各派の抗議行動に一部の軍人が加わることで三権機関の占拠につながり、マワ大統領を失脚させた。しかし、代わって結成された軍民の救国評議会は短命に終わり、グスタボ・ノボア副大統領の大統領昇格という形で政権の委譲がなされた<sup>(2)</sup>。

#### 4. ノボア政権とドル化政策

2000年1月から2003年1月までのノボア政権の政策を特徴づける点は、マワ政権の政策が継続されたこと、そしてとくにネオリベラル政策の極致ともいえる通貨のドル化政策が実行に移されたことである。実際、2000年9月にはスクレの廃止と米ドルの正式採用が断行された<sup>(3)</sup>。ノボア政権は、経済建直しを旗印に一連の構造調整政策を継続し、また国営企業などの民営化に向けた法制度の整備を主眼にする国家近代化法(通称はトロリーバス法)などを成立させた。しかしながらエクアドルの場合は、同政権の前後も、また現在に至るまで、国営企業の民営化はほとんど進展していない<sup>(4)</sup>。

なおノボア前大統領は、2003年8月にドミニカ共和国に政治亡命した。任期中の汚職容疑をかけられて政治的迫害を受け、それを逃れるためだと

本人は述べているが、この事件は、ブカラムやマワとは形は違うものの、大統領職にあった政治家の失態(とくに政治腐敗と国外逃亡)という点で、エクアドルの国際的評価にマイナスの影響をおよぼす結果になっている。

### III グティエレス政権とネオリベラル路線の継続

本節では、これまでの議論に接続させる形で、グティエレス政権の登場とネオリベラル路線の継承にかかわる現状を取り上げる。

2002年の大統領選挙では、本命とみられたアルバロ・ノボアをやぶり、ルシオ・グティエレス元陸軍大佐が大統領の座を獲得した。2000年1月の事件で主役を演じた反乱将校が、先住民運動など社会運動諸勢力の後ろ楯を背景に、アウトサイダーであるにもかかわらず短期間のうちに政治の舞台に躍り出たのである。CONAIE(エクアドル先住民連盟)など先住民組織や社会運動諸組織との連携を築いたグティエレスは、彼自身の政党である愛国協会党(PSP)を軸に、CONAIEの右腕とみられるパチャクティック運動(Movimiento Pachakutik)との連合を結成することで政権基盤を固めた<sup>(5)</sup>。

2003年1月のグティエレス政権発足にあたり、先住民運動の2名のリーダー（パカリ外相およびマカス農牧相）が入閣したことは歴史的に注目される出来事であった<sup>(6)</sup>。こうしてパチャクティク運動を通じて先住民運動や社会運動を取り込むことに成功したグティエレスだが、次第に与党連合のきしみが表面化していくのは避けられなかった。すなわち、選挙公約に反し、グティエレスがネオリベラル路線を一層強める傾向をみせたため、先住民運動や社会運動からの反発を呼び込むことになった。実際、政権内部では発足直後から、大統領およびその支持基盤である愛国協会党と、与党連合を組むパチャクティク運動との間で対立が表面化し、わずか7カ月後の2003年8月に両者の連合は瓦解した。そしてパチャクティク運動の離脱を機に大幅な閣僚の交替が行なわれた。

グティエレス政権の経済政策は当初からネオリベラル色が濃いものであった。マウリシオ・ポソ経済相が辣腕をふるい、大統領がそれを強力に後押ししながら、国際金融機関の意向に沿った緊縮・構造調整型の政策が押し進められている<sup>(7)</sup>。選挙公約ではネオリベラル路線を痛烈に批判していたグティエレスがそれに反する行動をとることになり、このことがパチャクティク運動との、ひいては先住民運動とのみぞを広げる最大の要因になった。実際、グティエレス政権は発足早々から国際協調路線を選択し、2月にはIMFとの趣意書に署名し、構造調整に基づく政策パッケージの履行を約束した。とはいえ、その後も政策目標をほとんど達成できておらず、また少数与党の状態のまま、労働環境や税制の調整を内容とする法案の国会上册を控えており、今後、困難な政権運営を余儀なくされるのは必至とみられている。

他方、グティエレスの「裏切り」に批判を強める先住民運動、社会運動諸勢力は、CONAIEを中

心に反政府姿勢を強めるとともに、2003年9月現在、抗議行動の再開を含めた対応を模索し始めている。そもそも、グティエレス政権に参画するという選択は先住民運動にとって、政策実行の可能性だけでなく危険をも伴う政治的決断であったといえる。結果としてみれば、選挙キャンペーン中には反ネオリベリズムの言説を主張していたグティエレスは、政権就任後は従来の政権にも増してIMFに忠実な形でネオリベラル路線を採用しようとしており、この変節ぶりに先住民運動は強い批判を加えているのではあるが、同時に先住民運動も、与党連合に加わったことへの自己反省とともに、政府の権威主義的傾向に対して新たな戦略の建直しを求められる状況となっている<sup>(8)</sup>。

#### IV ネオリベリズムへの抵抗と オルタナティブの動き

1980年代以降の、そして90年代以降に本格化するネオリベラル路線に対し、エクアドルでもさまざまな反発や抵抗の動きが生まれてきた。とりわけ90年の蜂起を境に先住民運動は活発化し、さまざまな要求を掲げて中央政府と折衝を繰り返してきており、96年設立のパチャクティク運動が、選挙プロセスを通じた活動などで、先住民運動の政治的影響力を支えている。また先住民人口の比重が大きなエクアドルでは、90年代半ばから先住民出身の政治家が輩出し、グティエレス政権の成立につながる背景を生み出した。こうした政治プロセスの中で先住民運動自身、他の社会運動とともにネオリベリズムへの抵抗運動を主導しつつ経験を蓄積させながら、社会や国政における地位を確立してきた。

他方で、地方の再編という動きが1990年代のエクアドルでも進展してきた。先住民運動の展開も

また、過去10年ほどの間に活発化した国内各地における地域振興（desarrollo local）の状況と密接に関連している。ネオリベラリズムの海に投げ出され貧困化した人びとが、政治の混乱と社会経済の困難を受け、オルタナティブを模索してきた結果であり、それはまた国家の再編や地方分権化の動きとも連動する。そして、こうした地域経済の活性化と連動する形で地域通貨がエクアドルでも一定の位置を占めつつある。それはシントラル（Sistema de INtercambio y TRAnsacciones Locales, SINTRAL, 地域交換システム）と総称される通貨であり、キト近郊に住むコーディネーターたちの指導で普及が進められ、シエラ（アンデス高地部）とコスタ（海岸部）の各地に地域通貨のネットワークが広がりつつある。例えばコタカチ市（キト北方100キロ、オタバロ市の近郊の街）のように先住民のグループがシントラルを活用する例があり、農村や海岸の各地でも小農民などいくつかのグループが運動を実践している<sup>(9)</sup>。この地域通貨に代表されるオルタナティブ模索の試みは、ドル経済に対する防衛手段の一つという意味をもつ。国全体からみればささやかな規模と影響力にとどまるが、グローバルなネオリベラリズムに対抗しながら地域コミュニティを再活性化し社会的ネットを住民が自発的に作り出そうという動きであり、その動向が注目されよう。

### おわりに

本稿では、1990年代から現在までのエクアドル政治の流れと関連づけながら、ネオリベラル路線とその問題点について考察した。そして政治危機の過程と政権交替の関連にも焦点を当てた。おおまかな議論ながら、ネオリベラル政策の限界と破綻が社会困難を引き起こす傾向が少なからず生ま

れ、それが政治変動につながり、場合によっては抗議行動の激化と政権の転覆や交替へ至るプロセスの背景になっていることが明らかになったであろう。

最後に、若干のまとめと問題提起を行なうことで締めくくりとしたい。繰り返しになるが、政治変動の一つの要因として、ネオリベラル経済路線の行き詰まりやそれがもたらした社会不安の激化という点を指摘できる。すなわちエクアドルでは、社会経済にひそむ構造的な脆弱性に、1980年代以降に顕在化した構造調整とネオリベラル路線が加わることで、中央政府による経済社会政策の幅が狭まるなか、緊縮政策や経済不安定化の波が社会対立を激化させ、とりわけ反民衆的な政権（ブカラム、マワ両政権）の崩壊につながる反発を招くことになった。もちろん、ネオリベラル路線のみが政権の崩壊を招いた原因ではないが、ネオリベラル路線に起因する社会経済的困難が社会格差の拡大を惹起しつつ民衆の生活苦を加速化させることで、政治変動の主要要因の一つになってきたことは確かであろう。その結果、ネオリベラル路線に対しては、社会運動諸勢力を中心とする反発や抗議行動がたびたび発生し、エクアドル政治の動因の一つとなってきた。

発足から半年余の間にネオリベラル路線を露にしてきたグティエレス政権だが、与党連合の解消を境に政権運営の難しさが増し、社会運動などからの批判や反発が強まっている。政権基盤の不安定化は避けられず、エクアドル社会の民主的成熟という点でも不透明な先行きである<sup>(10)</sup>。今後ともグティエレス政権の去就に注視していきたい。

注

(1) Carlos de la Torre, *Un solo toque: populismo y*

- cultura política en Ecuador*, Quito : Centro Andino de Acción Popular, 1996 参照。
- (2) 2000年1月の事件については次を参照。新木秀和「先住民と軍人の共闘?—エクアドル1月政変の背景と波紋—」(『ラテンアメリカ・レポート』Vol.17 No.1 2000年) 34~39ページ; 同「噴出するエクアドルの先住民運動—90年蜂起から1月政変へ—」(『ラテンアメリカ・カリブ研究』第7号 2000年) 36~43ページ; 浦部浩之「民主主義は定着するのか?—エクアドルとパラグアイのクーデタ未遂事件」(『アジア研ワールド・トレンド』第8巻第2号 2002年) 28~35ページ。なお、この事件に関するエクアドル国内の著作は数を増しつつあり、最近では、1997年の「民衆蜂起」と比べて2000年の「軍民クーデタ」への評価が厳しい理由の一つをマスメディアの対応ぶりから分析した次の研究も出ている。Gabriela Córdova Del Alcázar, *Anatomía de los golpes de Estado: la prensa en la caída de Mahuad y Bucaram*, Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Abya-Yala, Corporación Editora Nacional, 2003。
- (3) ドル化政策については、新木秀和「ドル化と通貨の生態学」(『イベロアメリカ研究』第22巻第2号 2001年) 65~80ページを参照。
- (4) エクアドルにおける民営化(あるいは国家近代化)の指数がラテンアメリカの水準を下回っているのは確かだが、その一因は、1970年代を中心とする時代においてさえエクアドルではアルゼンチンやチリなどの近隣諸国ほど国営企業の比重が大きくなかったことで、80年代半ば以降における民営化度が低くなっているという背景がある。また、ラテンアメリカ諸国の中でエクアドルは経済自由化と構造調整が遅れた国だとみなされる傾向が強いが、実際にはかかるイメージに反し、92年から94年頃(とくにドゥラン政権期)を境にいくつかの指数(貿易自由化度、金融自由化度など)においてラテンアメリカの平均を上回りチリの水準に近いほどに自由化度が高くなっている。これらの論点については次を参照。Alberto Acosta, “Ecuador: del ajuste tortuoso al ajuste dolarizado...,” *Ecuador Debate*, No.50, agosto de 2000, pp.67-103。
- (5) グティエレス政権の成立については次を参照。新木秀和「エクアドル新政権の課題」(『ラテン・アメリカ時報』2003年1月号) 1~4ページ; 同「グティエレス政権と先住民運動の現在」(『そんりさ』Vol.80 2003年) 7~10ページ; Hernán Ibarra, “El triunfo del Coronel Gutiérrez y la alianza indígena militar,” *Ecuador Debate*, No.57, diciembre de 2002, pp.21-34; Felipe Burbano de Lara, “El nacimiento de un nuevo sujeto político,” *ICONOS* (revista de la FLACSO-Ecuador), No. 15, enero de 2003, pp. 6-10。
- (6) 他に注目される点としてグティエレス政権は、国民対話の推進をはかるべく、大統領府内に対話・企画担当大臣職を新設し、研究者でパチャクティック所属のアウグスト・バレラを任命している。1月、4月、7月の3度にわたり全国規模かつ多層的な対話の場が生まれたが、8月の与党連合解消で同氏は辞任し、その職は実質的に機能を停止した。バレラ氏と筆者のインタビューによる(2003年9月4日、キト市)。
- (7) Rafael Correa, “La política económica del gobierno de Lucio Gutiérrez: una perspectiva desde la economía política,” *ICONOS* (revista de la FLACSO-Ecuador), No.16, mayo de 2003, pp. 6-10; ILDIS, *Análisis de coyuntura económica*, Ecuador, primer semestre del 2003, pp. 5-67。
- (8) パチャクティック運動が与党連合を離脱した後、グティエレス政権もまた、先住民運動の分断や取込みをはかる傾向を強めている。またCONAIEとパチャクティック運動の関係にも不協和音が目立つようになり、先住民運動を構成する諸組織やリーダーたちの間に政府との距離感をめぐる温度差も生まれている。こうしたなか9月21日、いくつかの先住民組織や社会運動組織からなる民衆議会(el Congreso del Pueblo)によって、グティエレス政権に対する最初のゼネストが召集されたが、結局CONAIEが参加せず、その抗議行動も大規模とはならなかった。
- (9) 筆者は、地域通貨を扱う次の論考でエクアドルの事例にも言及している。新木秀和「地域通貨で生き延びる—「社会的経済」の地平—」(内

橋克人・佐野誠編『日本のラテン・アメリカ化』  
(仮題)「失われた10年」を超えて——ラテン・  
アメリカの教訓, 第1巻] 所収, 新評論より近刊  
予定)。

- (10) グティエレス政権が次第に権威主義的傾向を  
強めており, 有効な政治連合を築くことができな  
いまま, ネオリベラル路線を進めることさえも困  
難になり, 社会的な緊張や不安を高めていく恐れ  
が大きいことを指摘する論者も多い。例えば次を  
参照。José Sánchez-Parga, “De la desconsolida-  
ción al autoritarismo democrático: O como dejar

de gobernar para mantenerse en el gobierno,”  
*Ecuador Debate*, No.58, abril de 2003, pp.17-30.

〔付記〕 本稿作成のもとになったエクアドル現  
地調査(2001年8～9月, 2002年8～9月, 2003  
年8～9月)の実施には, 平成13年度～16年度  
科学研究費補助金基盤研究(A)(1)「現代ペ  
ルーの社会動態に関する学際的調査研究——  
比較研究のための視角構築」(研究代表者・国  
立民族学博物館・山田睦男教授)による助成を  
活用させていただいた。

(あらき・ひでかず/神奈川大学外国語学部専任講師)