

〈研究ノート〉

## グアテマラにおける 新自由主義の擡頭

—1993年政変に見る政治経済構造の転換点

安原 毅 (南山大学)

中米地域では1980年代には輸出の落込みに始まる経済危機に加え、長期の内戦によって多数の犠牲者が出た。しかし1987年のエクスプラスIIの合意以降ニカラグアとエルサルバドルでは和平協定が締結され、代って緊縮財政、経済引締めといった新自由主義理論による経済政策が争点となっている。この新自由主義に基づく構造調整政策とは一般的には非伝統的産業の輸出振興、為替管理の緩和、価格統制撤廃、そして公営企業の民営化といった内容であり、主要な政策目標は対外債務返済の実現とインフレ率の引下げである。

これに対しグアテマラでは国軍がゲリラに対する強行姿勢を維持しつづけ、実質的に軍が実権を掌握する政権においてはなかなか首尾一貫した経済政策が実施されなかった。そんなグアテマラで1993年5月に勃発した憲法停止措置に続く一連の政変は同国の政治構造・経済政策の一つの転換点を示す象徴的な事件であったと言える。

このクーデターの原因としてはゲリラとの和平交渉の困難化、政治汚職の発覚、学費値上げに対する学生運動の高まり等の要因が挙げられ、それら全てをここで検討することは出来ない。本稿では軍部と経済界における新自由主義勢力の擡頭と構造調整政策の失敗という観点から80年代以降の

各政権を分析し、現在のデ・レオン政権の可能性を探ることとしたい。

## 1. 新自由主義勢力の形成と政党政治

グアテマラでは1954年以来1986年の民政移管後もなお、1963、'82年のクーデターに見られる通り国軍が実質的に実権を掌握してきた。この間軍部は1970年代後半に軍組織として民間の銀行、製造業企業を買収し、経済界への進出をはかると同時に、他国からの軍事援助を必要としないだけの財政基盤の整備を進めた。つまり上層部の将校や退役軍人が個人の資産としてフィンカや企業を所有するケースはそれ以前も見られたが、この時には軍全体が組織的に経済界への進出を図ったのである。この中で主要なものとしては軍営銀行 Banco del Ejercito, S.A., セメント工場、電信電話公社 GUATEL (Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones), テレビ局等があった。こうして中米共同市場の時代から進んだ工業化過程に於いて、軍部の権力が蓄積過程に直接介入するという形態が造られたが、Jonas, S. [1992] によればこの動きと並行して軍内部で、ゲリラの徹底撲滅を主張する極右ファンダメンタリストと、交戦よりは農場や企業の経営に関心を持つ保守改革派 (constitucionalista) という旧来の二大潮流に加え、新興の新自由主義派を含むの三勢力への色分けが生じていた<sup>1)</sup>。

この新自由主義派が理念として掲げるのは「現状において必要な諸規制に則った、自由企業のシステムにおいての国民経済の再建」<sup>2)</sup>であり、構成員は主として比較的高い学歴を有する若年将校層であった。つまり軍内部の発言権も、また農園等の個人の経済資産も古参の保守派層に独占されていたため、彼らはその学歴・知識にも拘らず政治社会的上昇を抑えられていた。そして軍部が組織として経済界に進出すると言ってもそこで実際の利益を獲得し得るのは古参の上級将校とそれに結び付いた一部の者のみであったため<sup>3)</sup>、そこから実質的に排除された彼らは一層反感を高めていた。

念のため確認しておけば、保守改革派や新自由主義勢力は何も戦闘に参加しない反対分子だったと言うのではない。また他の研究も合わせて考慮

すれば、この保守改革派とは対ゲリラ戦の状況や国際世論の圧力等に応じてその主張・政策を変化させる優柔なグループであったと言える<sup>4)</sup>。後の議論との関連で述べれば、現在の極右ファンダメンタリストとしてはロベルト・ペルシナ Roberto Perussina氏の名が挙げられ、穏健派の保守改革の代表的人物としてはR.エンリケス・モラレス Mario René Enríquez Morales 現国防相が有名である。

1982年にゲリラ諸勢力がグアテマラ民族革命連合URNGに統一された直後に実行された軍事クーデターによってリオス・モント Ríos Montt政権、翌'83年のクーデターでメヒア・ヴィクトレス Mejía Victores Oscar政権が誕生した。この両政権下で内戦・人権抑圧は最高潮に達し、混乱を恐れる民間資本が操業ボイコットや資本逃避を増加させたため輸出低下に始まった経済危機に拍車がかかった。こうしてマクロ経済指標の悪化に加えて軍事政権の政策決定、調停機能にも限界が見え、経済危機の中で軍隊所有の諸企業は閉鎖、倒産に追い込まれるものが多かった。先述の企業のうち現在セメント会社は倒産し、軍営銀行も業界全体の中では中小規模の取引額しか挙げていない<sup>5)</sup>。こうして1985年の民政移管の以前から既に軍部はその政治的支配とは裏腹に、組織として経済界に占める支配力を著しく後退させていたのである。

この状況において新自由主義派は自身のスタンスを明確化すると同時に発言力を強化することが出来た。80年代に入って民間諸企業においても、製造工程でのハイテク技術と近代的管理形態の導入が進むにつれて専門管理職、会計士、テクノクラートといった新たな階層が形成された。彼らは形態的には旧オリガルキー層が所有する企業に所属していたため独自の社会階級を構成するするだけの団結力は持ち得なかったが、この時期新たに結成された新政党や経団連に当たる農商工金融業企業家連合CACIFを通じて経済全体に占める地位を確実に上昇させていた<sup>6)</sup>。彼らの主張とは自由競争・市場原理に基づく経済改革、外資の導入、グアテマラ経済の国際市場への統合化であり、これは軍内部に登場した新自由主義派とイデオロギー・

利害の双方で一致を見た。つまり軍部における新自由主義勢力は経済危機の中で社会的基盤を拡大し、内戦の終結と軍の組織としての経済的基盤の建直しを要求し、その中で自身の上昇を目論んだのである。こうして軍人官僚とテクノクラートとの実質的な連携体制が形成され、CACIF等をチャンネルとして発言力を行使するに至った。

軍部・経済界双方での新自由主義を受入れる形で、当時の軍事政権内では選挙に基づく文民政権を支持しつつその中で軍のヘゲモニーを維持する体制が模索されていた。1983年には政党結成や政党間の選挙を規定する法律が相次いで制定され、翌年には一気に新旧含めて17の政党が乱立した。後の議論との関係からこれら諸政党について詳しく観ておこう(表1)。

表1 1985, 1990年大統領選挙

'85年 政党	大統領候補者	得票率	'90年 政党	大統領候補者	得票率
極右-----					
真正シヨナリスタ	CAN マリオ ダビッド ガルシア	6.29%	NO - VENTA	エフライン リオス モント	
民族解放運動	MLN		(PID, FUN, FRG)		
制度的民主党	PID マリオ サルバドル アラルコン	12.5	MLN,	ルイス エルネスト ソサ	4.81%
人民民主勢力	FDP		FAN		
右派-----					
新生党	PNR アレハンドロ M. アギーレ	3.15	PNR	フェルナンドレアル エステベス	0.71
全国民主党	PDCN ホルヘ セラーノ エリアス	13.80	統一行動運動	MAS ホルヘ セラーノ エリアス	24.14
革命党	PR				
統一戦線	FUN レオネル シスニエガ オテロ	1.9	民主党	PD ホルヘ レイナ カスティージョ	0.41
緊急行動党	MEC		MEC	ベネディクト ルカス ガルシア	1.09
中道右派-----					
中道同盟	UCN ホルヘ カルピオ ニコル	20.28	PR	ホセ アンヘル リー	2.15
			UCN	ホルヘ カルピオ ニコル	25.72
			国民前進党	PAN アルバロ アルス	17.29
			PDCN	ホセ フェルナンデス ゴンサレス	2.1
中道-----					
キリスト教民主党	DCG ビニシオ セレーソ アレバロ	38.59	DCG	アルフォンソ カブレライダルフ	17.50
FDC-5					
中道左派-----					
社会民主党	PSD マリオ ソロサン マルティネス	3.42	PSD	レネ デ レオン	3.59
			革命統一戦線	FUR レオルネ エルナンデス	0.51

Edición CEDEAL, *Centroamerica* 1989 (anuario) p488.

Trudeau, Roberto H., *Guatemalan Politics, the popular struggle for democracy.*, Lynne Rienner, 1992. p144, 148.

極右、保守派に分類される政党の中でも民族解放運動MLN (Movimiento de Liberación Nacional)は最も歴史が古く、アルベンス政権打倒のクーデターに参加した軍隊関係者が中心となって1960年に設立した政党である。また制度的民主党PID (Partido Institucional Democrático)は1966年の設立以来常にMLN、統一戦線FUN (Frente de Unidad Nacional)といった他の保守政党と連携しており、その主義主張は一貫していない。これに対し緊急行動党MEC (Movimiento Emergente de Concordia)は1982年のクーデターを受けて設立された新興政党であり軍政下で先述の政党と連携して急成長した。

他方、統一行動運動MAS (Movimiento de Acción Solidaria)はその前身の国民連帯民主党PDCNから分裂した政党で、当初からホルヘ・セラノ Jorge Serrano Elías氏の個人独裁的性格が強かった。1983年に創設された中道同盟UCN (Unión del Centro Nacional)もホルヘ・カルピオ Jorge Carpio氏のカリスマ性とメディアに対する影響力によって支持を集め、新自由主義・中道右派の立場を守りながら経済政策ではキリスト教民主党DCG (Democracia Cristiana Guatemalteca)の対外債務に依存した拡張財政を“介入主義”として批判した。そしてDCGは1955年の設立以来中道左派の立場から反共産主義・穏健修正主義を採り、階級を越えた全社会的利益の実現を目指してきた<sup>7)</sup>。

1985年の選挙は結局12政党間で比例代表制によって争われ、大統領にはDCGのビニシオ・セレーソ Vinicio Cerezo Arévaloが就任した。このDCG政権に対する各野党の立場は三つに大別される。第一はほぼ全面的にDCGの政策を支持したPR, PDCN, PNR並びにPSDであり、次に反対派に回った右派政党MLN, PID, FLN, PUA, CAN, そして形式的に政権と袂を分かちながらも実質的にその政策を支持したUCNである<sup>8)</sup>。しかし同大統領は賃金引下げ、民営化といった新自由主義的引締め実施したが、その一方で拡大する財政赤字をガソリン・プロパンガス等の公共料金の引上げで埋め合わせようとしたことからUCNやCACIFの新自由主義勢力とDCG内部との双方

から批判を浴びた。

続く1990年の選挙戦でDCGは、大統領候補のアルフォンソ・カブレラ Alfonso Cabrera氏がイデオロギー的立場を明確にしなかったのに対し党としてポピュリズム的政策を掲げ、ニカラグアのD.オルテガ大統領を応援に招待した<sup>9)</sup>。他方右派政党の連合体から出馬したりオス・モント元将軍に関しては、過去に一度軍事クーデターにより国家元首となった人物はそれ以後選挙には出馬できないという1985年憲法の規定に従い同氏に対して最高裁判所が立候補を取り消したため、最高裁判所と極右派軍部が対立した。その後同氏の支持母体であった極右派は同政権時代の国務大臣だったセラノー氏支持に回り、その結果小政党のMASの候補だった同氏が支持を伸ばし、ホルヘ・カルピオ氏との決戦投票の末67%の票を獲得して大統領に就任した。この通りセラノー大統領はその選出の段階から軍内部の極右・保守派の支持を最も受けていたのである。

しかし国会内並びに地方政治レベルで支持基盤を確保する必要から、セラノー大統領はDCGとUCNとの連立を形成した。この時DCGはセラノー前大統領の主導によりMASとの連携を決定したが党内には左派の立場を守ろうとする反対が強く、特にインフレ対策や税制改革についてはMASと正面から対立した。同政権はこの通り主要政党の連携の上に始めて成り立ったことから、大統領就任後のセラノー氏については極右派軍部の手先とみる評価から新自由主義の担い手とする見解、更にこれら諸セクターの利害関係の調整役とする見方まで様々である<sup>10)</sup>。

これに対し1993年5月に実施された市議会選挙においてはDCG,UCNは大きく後退し、逆にMASは37.1%の得票を得た(表2)。しかしここで注目すべき問題は70%という棄権率である。民衆レベルの支持ではなく軍関係者の票によって選出された政権に対する社会的不信感が、ここで表面化したと言えよう。また大敗したDCGとUCNは国会におけるMASとの三者連携体制の破棄を宣言し、更に軍部に直結した極右勢力も分裂した議会内勢力の各々を支持する分派、更にその何れも支持しない分派に分裂した。つま

表2 1993年市議会選挙結果

政 党	議席数	得票率	政 党	議席数	得票率
DCG	40	14.98%	CAN	2	
UCN	37	13.48%	PSD	4	
MLN	1		市民連合 Comite Civico	20	
PR	3		諸派連合	19	12.4 %
MAS	100	37.1%	PAN	33	

*Inforpress Centroamericana*, 1029

り地方選挙での勝利が、逆に国会においては大統領の支持基盤を縮小させる結果となったのである。

グアテマラにおける新自由主義勢力は既に1980年代初頭からその力を拡大しており、実際リオス・モント政権において既に民営化を始め市場メカニズムの導入が考えられていた。しかし以上にみた政権に於いては軍部、政党、経済界各々における新自由主義勢力が一枚岩にまとまったことはなく、結果的にゲリラとの和平・税制改革と財政赤字の削減・公営企業の民営化といった政策について満足な成果は得られなかった。この点について以下では構造調整政策と民営化を検討しておこう。

## 2. 構造調整政策とその限界

グアテマラでは1970年から1978年までに輸出部門の拡大を軸に国民総生産は年平均6.0%の成長率を記録した。しかしこの間基幹となる産業が育成されなかったため結果的には逆に経済全体の対外依存が高まり、輸出の水準が経済成長率、蓄積率、投資水準といったマクロ指標を規定することとなった。そして1979年からのコーヒー豆の交易条件の悪化と、国際市場の金利高騰による資金調達困難化から綿花、ニッケルの輸出も落込み、一般的な経済危機が発生した。しかし当時のロメオ・ルカス Romeo Lucas García政権は具体的な経済改革を実施せず、逆に、'79年から'82年の3年間で対外・国内債務を約9億ドルも増大させ、通貨量の拡大から一層の為替レートの不安定化とインフレーションをもたらした(表3)。

この点で'82年からのリオス・モント政権において新自由主義思想の導入の準備がなされたと言える。同大統領は「銃口とインゲン豆」作戦により1万人を越える犠牲者を出した後、政権の正統性回復の目的から後に諸政党を構成する主要政治家に対して選挙の実施を約束し、その準備として選挙に関する様々の法案を発表した。翌年8月に再びクーデターにより政権についたメヒア・ビクトレス大統領は、民間企業との対立の根だった付加価値税IVAの税率引下げ、上院の廃止等の改革を打ち出した。この通り軍事政権による構造調整政策とは、国家と民間部門との関係改善・政権の正統性維持の目的による“政治改革”として開始されたのである<sup>11)</sup>。

セレーソ政権は経済開発政策として1986年に「経済社会再整備計画」(Plan de Reordenamiento Económico y Social)、翌年に「国家再整備計画」(Plan de Reordenamiento Nacional)を発表した。これらの内容は均衡財政の実現による貨幣流通量の伸びの抑制('86年には17%)、消費財の価格自由化、税制改革と新税の創設、公共料金の引上げ(この二者は民間の反対により実

表3 主要経済指標

	一般物価上昇率 (年平均値より)	国内総生産 '80=100	経常収支 100万\$	対外債務 100万\$	為替レート 1\$ =
'81	11.7%	98.4	-574	1385	1.00Q
'82	-5.8	94.9	-400	1802	1.00
'83	0.9	92.5	-225	2156	1.00
'84	5.6	93.2	-378	2495	1.00
'85	22.6	93.2	-247	2649	1.00
'86	43.7	93.4	-42	2674	1.88
'87	13.3	96.9	-535	2700	2.50
'88	11.4	100.8	-497	2599	2.63
'89	11.4	105.1	-438	2731	2.82
'90	39.9	108.4	-371	2602	4.49
'91	32.6	111.9	-383	2608	5.10
'92	10.1	117.2			
'93	13.7				

・物価上昇率は'87年までは ECLAC *Economic Survey of Latin America*、'88年以降は Banco de Guatemala, *Boletín Estadístico* 各年版。

・国内総生産は Banco de Guatemala, *Boletín Estadístico* より計算。

・経常収支、対外債務、為替レートは ECLAC, *Economic Survey of Latin America*。但し為替レートは'91年までは年平均値、'92年は年初頭値。

現せず)等であり、更に1989年には「500日計画」(Plan de 500 días)と「グアテマラ2000」(Guatemala2000)が発表され、ここで非伝統産業の輸出促進と民営化計画が提唱された。確かに1989年にはマクロ経済指標は全般的に回復したが、これは対外債務の増加により水増しされた部分が大きく(表3)、賃金の購買力は1980年の水準を下回っていたとされる。

同政権の構造調整政策の失敗は財政赤字の問題に端的に表わされる。DCGの公約に反して1989年には財政赤字額は29%増加し、'90年には5.2%の歳入増加があったにも関わらずこれは生産活動には当てられず、この50%以上が軍事費と対外債務利払いに当てられた。更に米国からの援助も'89年の8000万ドルから'90年には5600万ドルに減少し、これは為替レートの安定化のため外貨準備に当てられ、設備投資や社会計画には殆ど回されなかった。租税収入ではその85%がIVAで所得税、資産税は全体の15%にすぎず、また税制改革の計画は各企業の「三日間ゼネスト」に会い撤回された。

本格的な税制改革は1991年10月にセラノ大統領により提出され、DCGとUCNの反対により難航した末1992年4月に承認されて7月から施行された。この内容とはIVAの率は7%に据え置くが課税対象を保険業、輸送業、建設にまで拡大し、所得税では現行では5000ケツアルの所得に対し4%から始まって15,000ケツアル以上に30%の課税であるのを改め、5000ケツアルから20,000ケツアルに対し15%、20,000ケツアルから50,000ケツアルに対し20%、それ以上の所得に25%とするものであった。更に取引に対する課税の簡素化も加えてこの方法では小規模経営者に対する税負担増加と高額所得者・大規模業者に対する減税と言う結果が見込まれ、これは典型的な新自由主義理論に基づくものと考えられた<sup>12)</sup>。確かに1992年には租税収入は前年比10億ケツアル増加し財政は黒字に転じたが、しかし税収の内訳を見れば所得・収益税は前年より減少し、商業・輸送税によって収入が増加したことが解る(表4)。つまり財政収入の確保という目的は達せられたものの課税ベースの拡大と税の公平化は実現されないままであった。

慢性的な経常収支赤字と不安定な財政は、国内の貯蓄－投資バランスの

表 4

単位 100万ケツアル

	財政収入	内, 所得税	内, 商業輸送税	財政支出	粗投資/GDP	国内貯蓄/GDP
'88	2082.2	420.1	514.3	2530.0	9.5%	6.9%
'89	2238.8	416.6	488.3	2933.9	9.5	8.0
'90	2711.1	521.2	564.9	3418.1	8.7	9.0
'91	4296.1	1056.6	708.7	4248.2	9.2	8.9
'92	5475.2	1013.8	1207.3	5235.3	—	—
'93	2807.9	616.4	547.4	2716.6	—	—

Banco de Guatemala, *Boletín Estadístico* '93年は6月までの小計。

不均衡を反映している。実際グアテマラでは国内粗貯蓄の対GDP比は粗投資のそれを大きく下回り、投資のファイナンスの1/4から1/3は外国からの借入りに依存していたことが読み取れる<sup>13)</sup>。こうして財政赤字削減と同時に民間企業との関係改善、経済危機の克服に取り組まねばならなかった両政権にとって、公営企業の民営化は切札的政策であった。1990年時点で40社以上存在した民営化の対象とされた企業としてはグアテマラ航空AVIATECA (Empresa Guatemalteca de Aviación), グアテマラ鉄道FEGUA (Ferrocarriles de Guatemala), GUATEL, 電気公社INDE (Instituto Nacional de Electrificación) があるが、実際には現時点で民営化が終了しているのはAVIATECAのみであり他は失敗を繰り返している。

まず民営化政策一般に対する各方面の評価を観ておこう。商工会議所CAEMの主宰で行われた公聴会の記録によれば、憲法124条により政府所有の財産の民間への譲渡並びに有効性の低い公営企業の閉鎖・廃業は認められているものの、これを民間株式会社として再編する場合の形態、この際の資産評価方法や労働組合の取扱いに関する規定は存在しないことが指摘された。またINDE労働組合STINDE (Sindicato de Trabajadores de INDE) によれば民営化政策には、インフレにより形成された強制貯蓄の生産的投資への振り向けと、世界的なグローバル化・自由化の過程に同国経済を統合するという二つの目標があった。特に電信電話、鉄道といった公共性の高い部門での民営化はほぼ確実に料金引上げに繋がることから、そ

表5 INDE財務表

単位100万ケツアル INDE資料1990年版

資 産		負債			
固定資産	発電プラント (純額)	1240368	資本	246185	
	建築中プラント	215342	固定負債		
流動資産	預貯金	21678		対政府長期債務	716039
	特別出資金	131	流動負債		
	未払勘定	211950		未払勘定	55211
	資材・物品	115312		保留額	2519
	その他	37219		対政府短期債務	312824
				その他借入	4264
次年度繰越		103149	未収入貸方	908055	
合計		2245097	合計	2245097	

の関係企業のみでなくマクロレベルでの強制貯蓄の増加とその投資への振向け、換言すれば社会的消費の切り詰めを目的としていたと言うのである<sup>14)</sup>。

以上の点を踏まえて、1993年クーデターに直接関係するINDEの民営化計画の失敗を以下で検討しておこう。同国の発電・電化の歴史は1885年に端を発し、20世紀に入って電力の供給能力の拡大と首都以外の地域への発電所の拡張が進められた。南部電力会社は米国系資本のElectric Bond and Shareにより買い取られて電力発電株式会社EEGSA (Empresa Eléctrica de Guatemala, S. A.)として再編された後、民間企業Boise Cascade Corporationにより買収され、1972年にINDEによりその株式の91.7%を保有されることとなって現在に至っている。INDEとは1959年に政令1287条に基づいて設置された、通信・公共事業省に属する機関であり、全国発電・送電を管理する。このINDEがEEGSAの株を保有するようになってからは、前者が発電に従事し、その電力の90%以上が後者に供給された後全国へ送電されている。

この電力部門について本格的に民営化の検討が開始されたのは1990年であったが、この際の理由は政府、経済庁の報告から判断すれば電力部門全体の財務事情と発電技術の遅れとであったと言える。1993年末のINDEの財務表(表5)をみれば、総負債22億4509万ケツアルの内対政府債務が長期債

務7億1600万ケツアル、短期債務3億1284万ケツアルでこれを合計すれば総負債の45.9%に当たり、電力プラントの純資産額12億4037万ケツアルに近い額となる。同年の政府総支出35億300万ケツアルと比較して政府にとっていかに大きな財政負担となっていたか理解される。また'83年に完成されたチショイChixoy水力発電の発電容量は86年には300メガワットを記録したがその後特に技術の立ち後れと水不足から発電容量は低下し、'92年には280メガワットを下回った。これに対し政府は新たに建設予定のダムに対し外国企業の参入を認め、米国のEnron Corporationの参加が決定した。この通り増加の一途の電力需要に対し同国の技術のみでは十分に稼働しきれず、外国資本・技術の導入の必要性が訴えられた<sup>15)</sup>。INDEが1990年に発表した国家電力計画PNEにおいても将来の深刻な電力供給不足が指摘され、2000年までの計画としてチショイ水力発電の余水路ゲートの設置、アグアパカAgupaca水力発電2号機の修理、各地方の水力・火力発電の修理が提案された。

1991年にまずEEGSAの民営化が計画され、米国のコンサルタント会社プライス・ウォター・ハウスPrice Waterhouseが諮問機関としてその経営内容に関する調査を行った。結果は当該時点では民営化は不適當と言うものであったが、その理由とはまずEEGSAのINDEに対する技術・資金両面での強い依存関係、そのためにEEGSAを民営化しても政府、INDEにとっての補助金の問題の早急な解決にはならないことがあった<sup>16)</sup>。1989年にはEEGSAはその供給電力の6%を自社で発電していたに過ぎず、残りはINDEからの送電を中継していた。また当時一般消費向けの電気料金は全体平均で毎時1キロワット当たり23.5センターボであるのに対しINDEからEEGSAへの電力供給価格は同11.5センターボに抑えられ、これが補助金の役割を果たしていた。EEGSAに対する補助金はこのようにINDEを通して給付されたので政府にとっては前者の民営化は直接には負担解消とはならないし、また両社の依存関係が民営化によっても簡単には解消されないとすれば民営化後もINDEにとっての負担に変わりはない。

とすればこの時の政府の真の意図は何であったか。1991年にはチショイ水力発電所の水不足を理由に電力供給が制限されて停電が日常化し、5月には料金値上げも実施された。しかしSTINDEによればこのダムは充分稼働できる状態にあり、電力不足を訴えた政府・経済庁の宣伝は発電技術の限界とINDEの経営難をアピールしてINDEの民営化を正統化しようとする政治的意図があったという。先に見たとおりEEGSAの民営化の計画により逆にINDEとEEGSAの不可分性、あるいはINDEの財政問題が浮き彫りにされたことを考えれば、1991年時点で既に政府はINDEの民営化を計画しておりEEGSAの民営化計画はその準備であったとするSTINDEの見解は、説得力がある<sup>17)</sup>。

実際1992年から1993年3月にかけて取上げられた計画ではINDE本体の民営化が検討された。セラーノ大統領は、INDEとEEGSAの民営化並びに将来におけるその独占化の禁止を定めた議会法令52-92条を1992年10月に否認し、翌年3月、電気関連は発電、送電、変電、配線まで一括で現行の国営体制を廃止し、流通市場でその株式を売却するという計画を立てた法案を議会に提出した。この時INDEの総資産の評価額はエネルギー庁によれば3億5000万ドル、これとは別に当時から建設中のチュラックChulac水力発電所は1億5000万ドル、チショイとアグアパカ水力発電所を合計すれば10億ドルを越えると算出された。ここから解るとおりINDEの組織本体の民営化だけでなく現在建設中のプラントが特に重視されたのである<sup>18)</sup>。この民営化で買取りに名を挙げた企業としてはEEGSAの旧所有企業であるBoise Cascade, Gutierrez, Castilloがあり、これらは各々資本金40億ドルを越える大企業であった。

同時に四月には、STINDEの試算で既に3億ドルに達していたとされるINDEの対外債務の返済を援助するため政府が支給してきた補助金を削減するため、その代りの収入確保として電気料金の50%の引き上げが決定された。この料金引き上げは1992年9月の37%の値上げ、1993年2月の再引き上げに続く過去一年間の内での3度目の値上げであり、学生運動を始め社

表6 電力消費量と電気料金

	'85	'86	'87	'88	'89	'90	'91,4月	'91,7月
電力消費量	1005348	1061373	1209097	1292943	1420757	1510989	518376	923793
家庭用	301845	327544	363868	389491	434573	473567	164117	287778
商業	243619	257183	310005	340075	361000	395705	127802	236771
工業	339247	356054	402407	423622	477936	497530	176918	310977
電気料金	12.9	13.1	12.7	15.3	16.6	23.1	23.5	23.5
家庭用	12.0	11.9	12.0	13.0	13.2	18.3	18.4	18.4
商業	14.0	14.0	14.1	17.2	19.1	26.8	27.5	26.7
工業	13.6	13.4	12.9	18.3	18.7	26.1	26.6	27.0
実質上昇率%		-42.2	-16.3	9.1	-2.9	-0.7	-0.6	-3.4
		-43.8	-13.5	-3.4	-9.9	-0.9	-0.6	-3.4
		-43.7	-13.2	20.5	-0.3	0.4	0.3	-6.3
		-43.9	-14.5	40.4	-9.3	-0.2	-0.4	-1.9

	'91,10	'92,4	'92,7	'92,10	'93,4	'93,7	'93,10
	1307791	630817	1802448	1533645	630284	1122871	1603602
	405804	176339	311413	451012	196903	345710	487145
	325819	164812	273930	387182	159371	283607	406085
	449972	234871	402759	562541	220931	405701	569701
	25.8	33.2	33.9	34.4	44.2	45.6	40.8
	20.0	28.4	27.7	27.2	37.7	37.2	31.2
	30.0	35.4	37.2	38.4	47.8	51.0	46.5
	29.0	34.9	36.2	37.1	47.0	48.5	44.3
	7.4	23.5	-2.0	-2.6	—		
	6.3	36.9	-6.5	-4.9	—		
	10.1	12.9	0.9	0.2	—		
	5.1	15.2	-0.9	-0.6	—		

- ・単位は電力消費量はMWH, 料金は1キロワット当りセンターポ。
- ・'89年まではINDE資料, 以降はBanco de Guatemala, *Boletín Informativo*。
- ・実質上昇率は同期間の一般物価上昇率を差引いて計算。

会的反対がかつて無いほど大きかった<sup>19)</sup>。同時に実施されたINDEの民営化計画と料金引上げには異なる目的もあったと考えるのが自然である。表6にあるとおり総発電量は1992年4月から低下傾向にあり、'93年に入ってやや上昇したものの前年の同時期の水準には及んでいない。特に水力発電での発電量は'91年から低下し続けており、政府はこの原因を先と同様にチシヨイダムでの水不足と発表した。一方電力消費水準を見れば家計部門では

ほぼ一貫して増加傾向にあり'93年にも前年同時期の水準を上回っている。しかし商業・工業部門では対照的に'92年から増減を繰返しており'93年には前年の水準を下回っている。この原因をここで検討する余裕はないが、こうした需要状況の下で電気料金を引上げればその影響は当然家計部門に対してより大きく商工業部門では負担増加を回避できることになり、これは結果的に所得再分配の役割を果たす。これは民営化後のINDEの経営の一つの方向を示すものであったと言えよう。

第一審裁判所Primera Instancia del Ramo Civilではこの一連の料金引上げを無効とする判決が出されたが、これは当時の人権擁護官ラミロ・デ・レオンRamiro de León Carpioの訴えによるものであった<sup>20)</sup>。この結果人権擁護院とINDE社長アルフォンソ・ロドリゲスAlfonso Rodríguez A., 並びにセラーノ大統領とが対立し、前者は電気料金とINDEの組織再編に関する計画書を国会に提出した。1993年に入って国会では政治家の様々な不正・汚職が告発されたが、この第一審裁の判決と人権擁護院の姿勢は議会の動きを一層活発化させた。特にアルフォンソ社長はSTINDEと国会の双方から批判にさらされた。STINDEからは会社の利益を私的に流用したと指摘され、国会では民営化に伴う先述のプラントの評価額の過小申告と、GUATEL社長と結託して家庭用ケーブルビジョンの建設の独占を図ったことが暴露された。国会ではDCGの議員達が大統領に対し、INDEとの内密の協議のみで料金引上げを決定したこととこれに関係してINDEから現金を受領したとされることを強く非難した。これに対し大統領関係者側は議員一人当たりに対し1万から2万5000ケツアルを手渡して買収を図り、料金引上げを認める投票をするよう呼掛けた。これが野党の一層の反発を招いた上にマスメディアの批判にもあい、大統領は窮地に立たされたのである<sup>21)</sup>。

### 3. 新政権の構造とその経済政策

憲法停止措置の過程は大きくまとめるに留めるが、分類すれば5月25日のセラーノ大統領による国会・最高裁判所の閉鎖宣言、共和国憲法の停止、

人権擁護官の職務停止の宣言に始まり、31日夜間に国会が再招集された後、軍部内での大統領解任決定を受けた6月1日のガルシア・サマヨア総司令官の全権掌握宣言、そして参謀長官が率いる一部の軍人に支持された6月2日のエスピナ副大統領の大統領就任宣言の三段階に区分される。この中で5月28日には企業家・諸政党・有力労働組合から成る「全国請願団」(Instancia Nacional de Consenso)が結成され、また他の労働組合、人権団体は「社会連合団」(Multisectorial del Sector Social)を結成した。この両団体は6月2日には統一要求としてエスピナ氏の大統領就任反対と国会・最高裁の改革を訴え、特に前者と軍最高司令部との協議の結果同氏の就任は否認され、同時に24時間以内に国会を正式に再開することが決定された。こうして6月5日、再開された議会においてデ・レオン・カルピオとアルトゥロ・エルブルゲルArturo Herbruger選挙監査院長との両候補からデ・レオン氏が大統領に選出された<sup>22)</sup>。

ここで注目すべき点は軍部や民間企業家がどの政治家を推しているかである。軍部に関しては大まかに述べれば大統領側の極右派vs.保守改革派と新自由主義派という図式となるが、司令官・参謀クラスの軍人も真に大統領支持であったか否か疑わしく、更に保守改革派・新自由主義派として知られる将校達は明確にクーデターに反対していたという。従ってサマヨア総司令官が大統領に就任しようとしても、また参謀長官がエスピナ氏を擁立しても、それを実現するだけの軍全体の合意が得られなかった。そして再開された国会においてMASもエスピナ氏を大統領に選出しようとしたが、議会内外の反対が大きく断念せざるを得なかった。

6月4日に全国請願団の名で発表された声明書ではエスピナ氏の大統領就任に対する反対と副大統領からの解任、憲法規定に則った新大統領選出等が要求されているが、この請願団にはPAN, FRG, UCN, DCG, PSDといった政党に加えてCACIF, CAEM並びに全国労働同盟Consejo Nacional Unitario de Trabajadores, グアテマラ協同同盟Confederación Guatemalteca de Federaciones de Cooperativas,そしてサン・カルロス

大学有志が加わっている。つまり軍内部のクーデター反対派と政治家、企業家、労働組合から成る全国請求団との要求が、エスピナ政権発足阻止という点で一致した結果議会再開が実現し、立憲委員会が推薦した候補の中からデ・レオン氏が新大統領に選出されたのである<sup>23)</sup>。この選挙ではUCN, DCG, PANの三党の間で二候補を巡って調整が行われたが、デ・レオン氏の擁立に反対したのはUCNとDCG、特に賛成したのはPANであった<sup>24)</sup>。

この通り議会再開からデ・レオン氏選出までの過程でイニシアティブを採ったのは新自由主義政策の立場の諸政党であり、更に社会的にはCACIF, CAEM, 労働組合であった。また民間企業の間では、憲法停止措置に対する支持派と不支持派の双方が見られたが、先に見たINDE民営化に参加したとされるGutierrez, Bois Cascadeは全てセラノ前大統領に対する反対派であった。つまりDCG, UCN, MASの議会における連携体制が解体し、更に政権を実質的に掌握していた軍部・極右勢力もこの議会状況に対して統一を維持できなくなった結果、民営化を計画する主体は必ずしもMASである必要性はなくなったのである。

次にデ・レオン政権の閣僚人事を見ておこう(表7)。通商相(経済相より改め)のセサル・アルシデス César Alcides Sotoはメヒア・ビクトレス政権時代の経済相であり、また財政大臣のリチャード・アイケンヘッド Richard Aitkenheadは前政権からの留任である<sup>25)</sup>。そして国防相には6月7日にガルシア・サマヨアから極右派のホルヘ・ロベルト・ベルシナ氏に転換されたが、同氏はセラノ前大統領と共にクーデターに参加した人物であり社会的反発を招いた。その結果6月28日ベルシナ氏は解任され代って穏健派として知られるレネ・エンリケ・モラレス氏が国防相に新たに任命された。

1985年の民政移管後のセラノ、セラノ両政権は、共に軍の極右・保守派を支持母体としており、特にセラノ政権はリオス・モント元將軍派からの支持の上にDCG始め他の政党との連携を保って成立していた政権であった。これに対しデ・レオン新大統領は議会内でも軍部でも穏健的な保

表7 デ・レオン政権閣僚人事

大 統 領	ラミロ・デ・レオン・カルピオ	国 防 大 臣	マリオ・レネ・エンリケス
副 大 統 領	アルトゥロ・エルブルゲル	エネルギー大臣	ホセ・ルイス・テロン
首 相	アルトゥロ・ファハルド・マルドナド	政 務 大 臣	アルノルド・オルティス・モスコソ
厚生大臣	グスタボ・エルナンデス・ボランコ	農 牧 畜 大 臣	ルイス・アルトゥロ・デ・パジェ
教育大臣	セレスティノ・タイ・コヨイ	労 働 大 臣	アナベジャ・モルフィン
通信大臣	オスカル・アルマンド・マルティネス	金 融 大 臣	リチャード・アイキンヘッド
通 商 大 臣	セサル・アルシデス・ソト	中央銀行総裁	ウィリー・サバタ

*Inforpress Centroamericana* 1039.

守改革派から新自由主義派までの、更に社会的にはCACIF, CAEMを始め企業家層の支持を受けて政権を樹立した。その意味でデ・レオン政権は、憲政体制を立て直すことで「方向“再”転換を図る軍部の利害と経済面の構造調整政策との双方を“救済し得る”政権として登場したのであり、これは従来とは異なる「新しい」型の政権ではある<sup>26)</sup>。

最後に可能な限り新政権の経済政策を見ておこう。デ・レオン大統領も就任直後に前大統領と同様にINDE, EEGSAの民営化禁止を定める法案を否認し、8月に議会は多数決の結果これを承認した。ここで大統領による否認に同意したのは主としてDCG, MAS, UCNの一部であり、逆に反対したのはPAN, UCNの中心部分とFRGであった<sup>27)</sup>。

10月10日に発表された1994-95年新経済計画は失業率の悪化とインフレ率の上昇が貧困拡大の原因と位置付け、民間投資に対する政府指導力の拡充と国家機能の再編、そのために幾つかの部門での民営化の促進による非効率的な国家独占体制の廃止と、所得税とIVAの整備による財政収入源の確保、不要な補助金の削減の必要性を訴えている。またこの双方と関る政策として金融部門の再編——中央銀行の機能の再検討と民間金融機関の新規開設の促進——と、水道料金と電気料金の引上げが提示された<sup>28)</sup>。

ここで民営化の対象とされている国営企業(電気・水道)は全て、収益の悪化から経営難に陥っているものである。従ってこの民営化計画は産業界の再編・企業グループ形成の促進と言った長期的展望に基づくというよりは、財政赤字削減、補助金負担の軽減化といった目的が中心であったと考

えられる。実際、議会は利用者の負担軽減の目的で6月に電気諸料金に対する選択的補助金の支給を採択していたが、大統領は、この基準では1993年一年間で1億ケツアルの補助金交付となるがこれは財政負担が大きすぎるとしてこの案件を否認した。つまり大統領にとっては巨額の財政赤字の補填が緊急課題でありINDEの民営化もその手段と位置付けられているのであって、将来に渡る独占の禁止を織り込んだ先述の法案は売却価格の決定に不利な条件となると危惧されたのである。

財政支出額、特に補助金等の比率の高さも鑑みれば、民営化による産業再編という長期的計画よりも、売却による財政収入確保、それと同時の補助金負担の削減という短期的目標が優先されるという性格は、セラーノ政権時代から本質的には変化していないと言える。更にデ・レオン政権は自らの社会的正統性を維持するためにも電気料金の引上げには踏み切れないため、INDEを巡る対応では著しく選択肢を制限されているのである。

#### 4. まとめ

経済自由化、公営企業の民営化といった新自由主義政策は、現在ラテンアメリカ諸国ではほぼ例外なく採用されている。これには歴史的段階があり、一般的には1970年代のチリ、アルゼンチンのそれは軍事政権下での新自由主義政策、現在行われているのは民政下での同政策と分類される。この基準に従えば、グアテマラではリオス・モント政権からセレーソ政権までの構造調整政策において、極右・保守派の主導のなかに徐々に新自由主義派の発言力が拡大し、デ・レオン政権による経済計画において軍部・議会双方の新自由主義勢力が主導権を獲得したと言える。この点でデ・レオン政権は、従来とは異なる新しい政治構造を有している。

しかし他国の場合とは異なり、グアテマラでは未だ新自由主義に関する軍・政府・議会内でのコンセンサスが形成されているとは言えない。ましてや、人権問題の改善、それに関する自警団PACの処置といった問題が解決に向かう可能性は、当面は極めて乏しいと言える。とすれば同国における

新自由主義とはそもそも何であるか考えざるをえない。軍内部で新自由主義グループが擡頭した背景には、永年の軍事政権下で古参の将校層がフィンカを始め多くの個人資産を所有する一方で軍の組織としての経済力が後退したことがあった。他方議会においては従来から反ケインズ主義・構造改革を唱える政党が存在する一方で、民政移管後の大統領・政府はインフレ対策、特に財政赤字削減という課題に直面していた。そしてセラーノ政権は民営化政策において、政府財政上の要請から、議会・軍両方の新自由主義グループ、極右・保守派双方を同時に敵敵にまわす結果となった。

これに対しデ・レオン政権下では、政党、軍双方で勢力を増した新自由主義派と政府・大統領とはその方向性において近づいてはいるが、経済政策としての構造調整を掲げる政党と、短期的な財政再建に取り組みねばならない大統領との間に、明らかな溝が生じている。軍部において新自由主義グループが登場してきた背景には彼らの政治・社会的上昇に対する願望があったことを考えれば、この微妙な勢力関係は単なる過渡的現象ではない。一つ確実なことは、こうして政界内部の構図が複雑化すればするほど、民衆セクターは一層政治・社会的な舞台から排除されているのである。

## 註

- 1) Jonas, Susanne. *The Battle for Guatemala*. Westview press. 1991, p89. この期間の政治状況は後藤政子「中米における民主化へのプロセス」『海外事情』1993年6月号、軍部の経済進出は Aguilera P., Gabriel, “Estado militar y lucha revolucionaria en Guatemala” *Polémica* no.6 1982参照。
- 2) Gálvez Borrel, Victor., *Transición y régimen político en Guatemala 1982-1988*. FLACSO 1991. p 30
- 3) カルロス A. オソリオ Carlos Arana Osorio 将軍とその子息の例が有名。Berger, Susan., *Political and agrarian development in Guatemala*., Westview press. 1992, p158.
- 4) Schirmer, Jennifer., “Guatemala: los militares y la tesis de estabilidad

- nacional” (Kruijt, Dick., Torres-Rivas, Edelberto編 *América Latina: militares y sociedad* I, FLACSO 1991. に所収) p190.
- 5) 民間銀行の1993年10月時点の総資産額は、Banco Industrialの16億960万ケツアルを筆頭に、Banco De Occidenteは15億920万ケツアル、Banco Granai & Towsonは14億1890万ケツアル、Banco Exportaciónは10億5640万ケツアルであり、Banco de Ejércitoは4億2140万ケツアルでこれは22行中14位である。
  - 6) Jonas, S. *op cit.* p92. CACIF (Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales y Financieras) とは1957年に創設された民間企業家団体で、元来農業ブルジョワジーを始め伝統的オリガルキーが中心となって軍事政権下で政治的発言力も獲得したが、80年代の経済危機において統一性を失って全体の路線転換を余儀なくされ'86年にはURNGとの対話に応じた。また'81年には事実上このCACIFから離れる形で、合衆国国際開発庁AIDの支援を受けた諸企業が商工会議所 CAEM (Cámara Empresarial) を結成し、'84年にはCACIFとCAEMの間で互いの役割分担が確認された。
  - 7) Gálvez Borrel, Victor., *op cit.* p40-44.
  - 8) Gálvez Borrel, Victor., *ibid.* p80.
  - 9) Trudeau, H. Robert., *Guatemalan politics; the popular struggle for democracy.* Lynne Rienner., 1993. p143.
  - 10) それぞれSolares, Elizabeth. “La otra cara de Serrano ” *Noticias de Guatemala.* No.211, 1993., Trudeau, R. *ibid.* p160., Sofía Brenes, Carmen., “Guatemala, la transición no ha concluido” *Nueva Sociedad,* No.112, 1991.
  - 11) Figueroa Ibarra, Carlos., “Guatemala en el umbral del siglo XXI” , (Vilas, Carlos編 *Democracia emergente en Centroamérica* 1993, UNAM (México) に所収) もリオス・モント政権からセレーソ政権までを、国家機能の「近代化」を目指す一連の過程として把握している。
  - 12) 特にIVAの拡大に対してCACIFは、反対もしないが支持もしないという態度を採った。
  - 13) 1980年から1991年の間にグアテマラが合衆国から受けた援助額は経済援助が6億1300万ドル、軍事援助も4230万ドルに達し、1990年にはグアテマラの公共投資の1/3はAIDの資金で調達された。Escoto, Jorge., Marroquin, Manfredo. *La AID en Guatemala.*, CRIES, AVANCSO, 1992.
  - 14) CAEM資料, “Taller sobre el marco legal para la privatización” ., 1991., STINDE資料, “La privatización de los servicios públicos en Guatemala; por qué nos oponemos” 1992.
  - 15) 1991年の経済庁の報告によれば当該時点で技術的に運転可能な発電能力

は600MWであるが、全国の電力系統に接続されている発電容量は750MW、使用可能な容量は約650MWである。これに対し電力需要の増加率は年間7%でこれは毎年約40MW分の設備増加に相当する。しかしチショイ水力発電の建設による出力増加分は約300MWである。(社)日本プラント協会訳、「グアテマラ電力部門の現状」1992。

- 16) Price Waterhouse., “Estudio para la privatización de la empresa eléctrica de Guatemala” 1991.
- 17) STINDE, *op cit.*
- 18) *Inforpress Centroamericana* 1029.
- 19) 現在1キロワット当りの電気料金はグアテマラでは1993年3月時点で9.9 US \$に当り、これはチリの11.1 US \$についてラテンアメリカの中でも2位の高額である。
- 20) *Inforpress Centroamericana* 1031.
- 21) *Inforpress Centroamericana* 1029. Poitevin, René. *Guatemala: la crisis de la democracia.* 1993. FLACSO. p21.
- 22) Poitevin, R. *ibid.* p23-26.
- 23) デ・レオン・カルピオとは、軍事政権時代に経済省・経済統合委員 (1967-1969)、グアテマラ中央銀行コンサルタント (1978-1981) といった役職を経験したテクノクラートである。
- 24) *Inforpress Centroamericana* 1034. DCGの反対は、最後まで独自候補の擁立に執着したためであったが、UCNが反対したのは全く政治的な駆引きによるものであった。つまりデ・レオン氏が大統領になれば、憲法186条c項によりその実弟でありUCN党首であるホルヘ・カルピオ氏が1995年選挙に出馬資格を失うのである。他方PANがデ・レオン氏を支持したのは今回彼が大統領になれば次回1995年選挙では同党のアルバロ・アルス Álvaro Arzúが最有力候補となるの見通しに基づくものであった。
- 25) これには一部の報道によればCACIFの圧力があつたという。
- 26) 引用は Gutiérrez, Edgar., “Aproximación a Guatemala”., *Tendencias*, (El Salvador) No.22. 1993. しかしこの事は人権状況という同国最大の問題の早急な解決に繋がるであろうか。1993年8月に北部ウエウエテナンゴ州においてインディオ農民が自警団Patrulla Autodefensa de Civilに暗殺される事件があり、農民統一委員会CUC、夫を奪われた女性の会CONAVIGUAらの非政府組織が真相究明を求める文書を提出したが、大統領はPACによる犯行であることを否定し逆にPACの社会的必要性を訴えた。これは人権擁護官時代の彼の見解とは全く相反するものである。
- 27) *Inforpress Centroamericana*, 1044. 他方STINDEを始めとする民衆組織の多くは最初からこの民営化に反対の立場を取りつづけている。

- 28) *Inforpress Centroamericana*, 1053。