

『ラテンアメリカ・カリブ研究所レポート』

「新憲法制定の是非を問うチリ国民投票：その結果と今後の展望」

桑山幹夫¹

- I. はじめに
- II. 国民投票の結果について
- III. 憲法改正に向けての動き
- IV. 国民投票の意義
- V. 今後の展望

I. はじめに

コロナ禍の煽りを受けて、当初の予定から 6 か月延期された新憲法制定の是非を問う国民投票が 2020 年 10 月 25 日に実施された。チリ選挙管理委員会によると、現行憲法を全面改訂し新憲法を制定する「賛成」票が 78.27%、「反対」票が 21.73%となり、賛成派が当初の世論調査を大幅に上回る票を投じて圧勝し、新憲法制定への道筋が整った。この国民投票は 2 つの質問で構成され、新憲法制定の是非を問う質問（投票用紙 1）に加え、2 問目として、制憲議会の構成を 100%民間から選出するのか、それとも現職の国会議員と民間の代表者から 50%ずつ選出する混合方式をとるのか（投票用紙 2）についても問われた。第 1 問目については有権者の 8 割近くが前者を選んだ。第 2 問目の制憲議会の構成についても、議員を 100%民間から選出する方式に 8 割近い賛成票が投じられたのである。今回の国民投票は新憲法起案に向けての第 1 弾であり、第 2 段が制憲議会議員の選出（2021 年 4 月）、そして最終的に草案の賛否を問う国民投票（2022 年 7 月）が行われる。

約 6 万人におよぶ海外在住者の投票においても、新憲法制定を支持する賛成票が 80%を超えた²。全国で約 1,500 万人いる有権者の中から 750 万人が今回の国民投票に参加した。投票者数は民政移管後最多となり、投票率も 50%を超えた。現職のセバスティアン・ピニェラ大統領は投票結果を認め、「平和的な投票」になったと称賛した。

¹ ラテンアメリカ協会常務理事、ラテンアメリカ・カリブ研究所上級研究員。神戸大学経済経営研究所リサーチフェロー。本稿で示された見解は著者個人のものであり、必ずしもラテンアメリカ協会の見解を反映するものではない。正確を期したが、誤りがあれば筆者の責に帰す。

² 日本では東京で投票が行われ、賛成 124 票、反対 16 票で賛成派が 89%を占めた。また、制憲議員制が 118 票、混合議員制が 18 票を獲得した。無効票は 3 票、空白票が 1 票の結果だった。

2019 年 10 月に始まった一連の抗議デモが暴動化した背景には、コロナ禍によって低・中間所得層の生活が圧迫し、経済・社会格差がさらに拡大している現状がある。その抗議デモで要求された重要事項のなかに、ピノチェト軍政下に制定された現行憲法の書き換えが含まれていた。チリではこれまでに何度か現行憲法の改正が行われているものの、1980 年に軍事政権によって制定された現行憲法の非正統性やその非民主的な性格については、以前から批判の声が上がっていた。政府は当初、議会だけで新憲法を起草することを提案していたが、議会では新憲法が民意を十分に反映した形で起草されるのは難しいとして、市民が起草プロセスに直接関与できる方策を考えるよう国民が要求したのである。

今回の国民投票に至る法的手続きは、2019 年 11 月 15 日に憲法制定に向けた与野党間の合意文書「平和及び新憲法に向けた合意：Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución」が署名されて動きだした。各党代表者の委任を受けた 14 名の専門家によって構成される専門諮問委員会は 12 月 6 日、新憲法制定手続に関する報告書を議会に提出した³。合意書は、国民投票の枠組みだけでなく、投票を必要とする理由にも触れている。同合意書に署名した政党は、「抗議行動が暴動化した後、平和と社会正義を取り戻すために国民投票が必要だ」と表明している。国民投票自体は、国政に対して抗議者の要求を満たすための第一歩だと考えられている（Seminario 2020）。

II. 国民投票の結果について

国民投票の最も驚くべき結果は、新憲法制定の是非と、制憲議会の構成員を民間選出議員 100%とする制度を支持する賛成票が、ともに世論調査を遥かに上回る票を獲得して圧勝したことである。賛成票が 80%まで伸びた理由として、これまで憲法改正には反対かあるいは消極的だった中道右派支持者が賛成票を投じた背景がある。右派寄りの政治家の約半数が「賛成」票を投じたのではないかと政治アナリストのケネス・ブンカーは述べている。だが、これら政治家の動きは、「歴史の流れに逆らっているとのイメージを避けるための政治的思惑に過ぎない」と批判的である。選挙管理委員会によると、キャンペーン献金総額の 89%が「反対」派によるもので、1980 年憲法を維持したい“隠れた”反対勢力が今でも健在だとの情報もある（Nugent2020）。

しかし、賛成派は年齢層や所得層を問わず、多くの国民からの支持を得ることができた。

³ 同合意書により、① 国民投票日程（当初 2020 年 4 月 26 日）、② 質問内容として、新憲法制定を希望するか否か、および、新憲法を起草する組織として、混合議会議員制または制憲議会議員制のどちらを希望するか、③ 制憲議会議員に対する報酬、④ 混合議会は特別に選出された議員および国民代表半数ずつの 172 名、制憲議会は全て特別に選出された国民代表 155 名で構成される、ことが決定された。同文書を受けて 2020 年 3 月、憲法制定議会に参加する直接選出の市民において男女平等を定める法律が承認された。

福音派の間でも過半数が賛成票を投じたとも伝えられる。福音派リーダーのなかには「反対」キャンペーンを展開して脚光を浴びた人物もいたほどだ（Sajuria 2020）。全国から選出される国民代表者による新憲法制定案起草を、これまで1980年憲法を支持してきた多くの有権者が支持したことは、チリにとって「歴史的な出来事」と言ってよい。国民投票で選出された市民代表による憲法制定は1833年以来初めてのこととなる（Molina 2020b）。

表—1：新憲法制定に向けた国民投票の結果：賛成・反対および制憲議会議員制に関する投票数
(2020年10月25日 開票率99.88%)

賛成・反対	票数	総投票数に占める割合	代表会議制	票数	総投票数に占める割合
賛成 (Apruebo)	5,886,421	78.27%	制憲議会議員制 (Convención Constitucional)	5,646,427	78.99%
反対 (Rechazo)	1,634,107	21.73%	制憲議会混合議員制 (Convención Mixta Constitucional)	1,501,793	21.01%
有効票数	7,520,528	99.45%	有効票数	7,148,220	94.61%
無効票数	27,957	0.37%	無効票数	283,285	3.75%
空白票	13,688	0.18%	空白票	123,717	1.64%
総投票数	7,562,173	100.00%	総投票数	7,555,222	100.00%

出所：SERVEL (Servicio Electoral de Chile)から筆者作成。

表—2：制憲代表議会制と混合代表議会制の比較

	混合議会議員制	制憲議会議員制
議員数	172	155
構成	86人国民投票選出 86人国会議員	155人国民投票から選出
地域別の議席	2～4議席 (28.6% 多数二名制)	3～8議席
ジェンダー平等制	選出議員の50%を対象	制憲代表者全体を対象
制憲議会議員と国会議員の兼任	国会議員と混合代表者を兼任	兼任なし
国会議員選挙への立候補	国会議員は、会議代表者の役割を果たしながら、再選に立候補可能	選挙出馬は1年間禁止
報酬(月)	差別化 選出代表者:250万ペソ 国会議員:700万ペソ	共通:250万ペソ

出所：Claudio Fuentes S. (2020) “COLUMNA DE OPINIÓN: Mixta versus Constitucional、3 de octubre. から著者が作成。

投票前にはコロナ禍の影響で投票率が低迷することが懸念されていた⁴。また、義務投票制に代わって自由投票制が導入された 2012 年以降、国民投票における投票率が 40～50% ほどで低下傾向にあったことから、今回は投票率が 50%を超える高水準となったことは評価に値する⁵。国民投票以前の世論調査によると、チリ人の 55%～70%が新憲法を望んでいと報じられていたが、結果として、それを遥かに上回る賛成票が集まった。賛成派が勝利したとしても賛成・反対派に大きく二分されてしまい、今後 2 年にわたって新憲法に関する議論がチリ社会の分断化と対立につながるものが危惧されていた。ピネラ大統領が今回の国民投票を「市民と民主主義の勝利」と称賛した所以である (BBC News Mundo 2020)。

今回の選挙結果では、ピノチェト軍事独裁政権の続投の是非を問う 1988 年の国民投票で軍事政権支持派が「賛成票」44%、「反対票」55%で敗退した時とは異なり、民間人による憲法起草を望む国民の明確なメッセージが出された。リベラル派が 54%、保守派が 45%の得票率を獲得した 1989 年と 2006 年の総選挙の投票結果に比べると、今回の国民投票では保守派からの支持が顕著に高まったと言える。「今まで、憲法は我々を分裂させてきた。これからは、新憲法が団結、安定、そして未来のための素晴らしい枠組みとなるように、協力しなければならない」とセバスチャン・ピネラ大統領は訴えた (BBC News Mundo 2020、Jaraquemada 2020)。

全国レベルでみると賛成票が圧勝したのだが、その一方で 346 の選挙区のうち、富裕層が多く教育水準が高いと言われるサンティアゴ首都圏のビタクラ区、ラス・コンデス区、ロ・バルネチエラ区の 3 地区、加えて南極地域 (マガヤネス州) およびコルチャネ地域 (タラパカ州) ⁶の 5 区に限って、反対票が多かったことは注目に値する (Castedo 2020)。反対票がエリート層の多い首都圏 3 地区に集中したことは、チリの分裂化を象徴していると指摘する専門家もいる。しかし、上記 3 区のうち 2 区 (ラス・コンデスおよびロ・バルネチエラ) では賛成・反対票の差が、2017 年の大統領選挙でピネラ候補が 75%の票を獲得した選挙の票差と比べると、エリート層の中でも国民参加による憲法改正を支持する有権者が多かったとの指摘もある。エリート層そのものが分断化し、大衆から孤立する半面、特権階級、議会・政党および政治家に対する嫌悪感から生じる市民の非政治化という三重の分裂現象が今回の投票結果に繋がっているとも考えられる (Sajuria 2020)。

⁴ 選挙管理委員会は、マスク着用と社会的距離を義務付け、高齢者に対して特別の投票時間帯を設けたりした。

⁵ 近年、チリでも国民の間で非政治化 (政治離れ) が進んでおり、2017 年の大統領選挙投票など、国民の関心が高かった選挙においても投票率が 49%にしか達しておらず、これまで下降傾向にあった (Sajuria 2020)。

⁶ 科学調査の基地で軍隊の駐屯地でもある南極地域における投票数は 31 票と非常に少ない。ボリビアと国境を接するコルチャネ地域でも投票数は 505 票と少ない (Castedo 2020)。

憲法改正作業の第2段となる制憲議会議員を直接選出する選挙は2021年4月11日に行われる。ジェンダー平等制に基づいて155人のメンバー（最多で78人の男性または女性代表）を選出し、特定の議席が先住民コミュニティの代表者にも割り当てられる⁷。制憲議会の審議期間を9か月とし、1度限りだが3か月の延長を可能とする。制憲議会における採決には3分の2の過半数が必要となる。新憲法草案は遅くとも2022年8月までに実施される予定の「出口国民投票」と呼ばれる投票義務の国民投票（過半数の賛成）で承認されなければならない（BBC News Mundo 2020）。草案が承認されてから60日後に批准される。草案が承認されない場合、現行憲法が引き続き有効となる。新憲法は、チリの特異性、民主主義体制、司法判例およびこれまでに批准された現行の国際条約を尊重するものでなければならないとされている。

今回の国民投票前には制憲議会の形式について色々な論争があった。混合制を支持する人々は、立法に携わった経験がある国会議員が新憲法の起草に加わるのは当然だとしていた。一方で、国民の政治家や政治機関に対する信頼度が低下する現状において、混合議会議員に選ばれた国会議員が憲法の起草および新憲法の立法化プロセスにおいて二重の機能を果たすという点が疑問視された。制憲議会議員として政治活動を続けながら、再選に向けて国会議員として立候補することさえ可能であった。混合体制は、大幅に改正せずに現行憲法を維持したい政党にとって有利となるとの考え方があったが、全員民選による制憲議会制が採択されたことで、議員が二重の役割を果たすことはなくなった（Fuentes 2020）。

III. 憲法改正に向けての動き

1980年憲法の草案起草作業は、1973年クーデター後の9月に当時の軍事独裁政権が任命した憲法諮問委員会（Comisión Consitucional）によって始まった。この草案は国家審議会（Consejo de Estado）によって1978年から1980年の間に改正された後、クーデター7周年目に当たる1980年9月11日に行われた国民投票で「賛成票」が67%を獲得して採択された⁸。この際の国民投票には選挙人名簿の不備もあり、報道の自由などの憲法上の保証も欠けた状況の中で行われたことから、1980年憲法は民主的プロセスを通して起草・承認された憲法ではないと批判されてきた（Solimano 2012）。ピノチェト大統領（将軍）の遺産と見なされ、民主主義の観点からしてその「起源の正統性」（legitimidad de origen）を欠いていると指摘される所以である。

⁷ 先住民枠の議席については、これから審議されるものと予想される。

⁸ 公式結果によれば、「賛成票：Sí」が4,204,879票（67.04%）、「反対票：No」が1,893,420票（30.19%）で、これにより1980年憲法が承認された。

1980 年憲法の正統性が問われるもう一つの要因として、同憲法の完全施行は 8 年後の 1988 年の国民投票後に実現するものとなっていたが、ピノチェト大統領がこの国民投票で敗北し、想定していた大統領連続再選が難しくなり、現実には所期の思惑通りに運用されなかったことが挙げられる (Hudson and Disi 2020)。1980 年憲法に定められた 8 年間は、「真の民主主義」のための準備期間とされた。しかしながら、1990 年に民間移管された後も 1980 年憲法の枠組み自体が否定されることなく、今日まで議会での承認を得て合法的に改正されてきた背景がある。

1980 年の憲法は、ピノチェト将軍が大統領就任以来進めてきた新自由主義的な政策路線を基盤とする。それは、① 私有財産権の確立、② 国家の経済的行為の増長を防ぐための法的措置の制度化⁹、③ 国家歳出の増加に対する大統領の独占的責任、④ 教育の自由、医療システム選択の自由、⑤ 中央銀行の自律性、⑥ 労働者のユニオンショップ制の禁止、などの原則の下で推進された。経済的自由主義と同時に、「制限的民主主義：democracia protegida」¹⁰を規定した 1980 年憲法は、チリ国家を構成する重要な装置の一つとして組み込まれた。その後、幾つかの改正によってその制限的・権威主義的な内容は緩和されてきてはいるが、軍事政権の大きな成果であり、またその遺産でもあると評価されてきた (中川 1994、Solimano 2012)。

民政移管後、1980 年憲法はこれまで 30 回以上にわたり改正されてきた (Seminario 2020、Navia 2020a、Van Lier 2020)。1989 年にマルクス主義などの特定の政治思想を実質的に禁止するような政治多元主義を制限する条項が廃止された¹¹。2005 年にはリカルド・ラゴス大統領が率いる中道左派連立政権 (コンセルタシオン) 下で任命上院議員および終身上院議員の廃止、大統領の軍総司令官および警察軍長官の罷免権の復活、国家安全保障委員会の大統領諮問機関への改編が達成された。2015 年 2 月には、ミシェル・バACHEレ大統領の悲願でもあった選挙制度改革が達成され、下院議員の選出方法が「多数二名制」からドント方式に基づく「比例代表制」に変わった。その結果、長年続いた二大政党・連合に支配されてきたチリ政界は新しい局面に入った。これらの改正により、いわゆる「権威の飛び地：enclaves autoritarios」によって多元的な政治体制を損ねかねないような特定の政治家や団体に与えられた特権が徐々に廃止されてきた。

⁹ 軍事費の財源でもある銅産業を除いて、国家が生産者として経済行為を行うことを制限している。

¹⁰ 基本的に、① 伝統的な権力分立概念の放棄、② 議会の役割の極小化、③ 国家安全保障会議、憲法裁判所、自律的中央銀行などの機関の設立・強化、④ 大統領権の強化、⑤ テクノクラート優先主義、⑥ 国体の番人としての軍の役割の制度化、⑦ 文民権からの軍の組織的自律性の保障、などを柱とした限定的な民主主義を示す (中川 1994)。

¹¹ ピノチェット政権は、マルクス主義的イデオロギーを否定する内容を持つ第 8 条の廃止、民選上院議員の増員や次期大統領の任期の短縮など、反軍政勢力の改革要求の一部ではあるが、認めざるを得なくなり、1989 年 7 月に 54 か所に及ぶ大規模な憲法改正を問う国民投票を実施し、87%の賛成票を得て自らの手で憲法改正をすることになった (中川 1994)。

バチェレ候補と右派連合のエベリン・マテイ候補との間で闘われた 2013 年の大統領選挙で「投票にマークを：Marca tu voto」キャンペーンが行われた。このキャンペーンでは、投票用紙の右上に記載された「Asamblea Constituyente (AC)」印をクロスすることによって、投票者が制憲議会の設立の賛否につき意思表示する機会が与えられた。投票者の 10% が制憲議会の設立に賛成したと報じられる (Van Lier 2019)。また、バチェレ第二次政権 (2014～2018 年) においても、新憲法制定を求める声が国民の間で高まった。バチェレ大統領は大統領選で公約したように、参加型な憲法制定に動き出した¹²。州レベルで公開討論が開催され、20 万人以上の国民をロビー活動や議論に参加させることに成功した (Van Lier 2019, Sajuria 2020)。それらの結果は、「最終文書」(Bases Ciudadanas del Proceso Constituyente para una Nueva Constitución) にまとめられた。同文書に基づきバチェレ政権は「新憲法法案」(El Proyecto de Nueva Constitución) を作成し、任期満了数日前の 2018 年 3 月 6 日に議会に提出した。しかし、この法案が議会に提出される 2018 年春に保守派のセバ스티アン・ピニェラ氏が大統領に就任し、新憲法制定の動きは棚上げされた。しかし、2019 年末に起こった抗議行動で社会情勢が不安定になったことで、中道右派連合政府に属する政党も最終的に新憲法の起草を受け入れざるを得ない状況に追い込まれた (Sajuria 2020)。

右派政党連合はこれまで一貫して新憲法制定に反対してきた。国民投票をめぐる議論は、ピニェラ大統領が率いる現与党連合を分裂させる意味においても中心的な役割を果たしてきた。新憲法制定の反対派は、過去数十年にわたるチリの経済成長と政治の安定は 1980 年憲法がその基礎であると位置付ける。ピノチェット政権による経済立て直しにより、20 世紀末にはチリが新自由主義の広告塔となり、チリをラテンアメリカで最も裕福な国の 1 つにすることに貢献したとの見方からである (Seminario 2020)。

何度か改正されてきた 1980 年憲法ではあるが、経済社会格差が広がる実情は、「ピノチェット憲法」と軍事政権が実施した経済効率優先の市場万能主義モデルに起因すると信じる国民は少なくない。現在でもそれは特権階級の既得権益の保護手段であって、民主主義的な経済体制の基盤とは見なされていない。現行憲法のままでは、国家は健康、教育、社会保障に関連する国民の利益を直接に提供しない「補助的国家」(Estado Subsidiario) と化していることが問題だとする見方が強い¹³。先住民グループやその他の少数派の権利が未だに

¹² 第 2 次バチェレ政権は憲法改正に関して次の 3 項目を選挙で挙げた。① 法案の可決および新法制定のために必要な票数の統一 (以前は法律によって可決のために必要な票数が異なったため、これを統一する)、② 憲法裁判所が行なっている、議会を通過した法案の合憲性判定制度の廃止、③ 同性婚に関する議論の促進および合法化のための法案提出、である。また、バチェレ政権の主要政策の一つであった「多数二名制」の廃止や議員数および選挙区割の変更等を規定した選挙制度改革法案が 2015 年 2 月に上下両院において可決され、2017 年の上下両院議員選挙から新制度が実施されるようになった。

¹³ 1980 年憲法が 1989 年以来に改正されてきたにもかかわらず、社会的権利 (健康、教育、労働、住居、

確保されていないとの認識もある。チリは憲法で水の私的所有権を認めている世界で唯一の国である（Jaraquemada 2020）。

憲法改正や法案可決に必要な議決定足数に関する規制が制限的だとする批判も多い。議論の中には、特定の法案成立に必要な定足数を下げる提案がある。現在、場合によっては3分の2、5分の3、または7分の4の賛成を必要とする法案があり、少数派に拒否権を与え、改革が遅れる可能性がある¹⁴。省庁等政府の主要機関の独立性に対する認識の必要性も憲法改正の対象となりうる。さらに、現行憲法では、議会で57%の過半数によって承認された法案が憲法裁判所（TC）によって否定されることがあることから、憲法裁判所の改善と近代化の必要性も懸案となる。

憲法改正の内容に関する限り、社会的、経済的、文化的、および集団的権利の拡大とその保証は、市民社会にとって中心的でかつ歴史的に重要な要求の一つである。国家による子どもへの教育の優先権と義務、男女間格差の是正、先住民のアイデンティティの尊重など、公民権とも関係する。先住民コミュニティはチリの人口の13%を占めているが、歴史的に過小評価グループである。活動家は、マプuche族や他の先住民グループの法的承認、そして新憲議会においても先住民の代表が含まれることが重要だと考える（Seminario 2020）。

しかし、新憲法で国民が改正の対象として挙げる条項の数と内容は限られている、との見方もある。特に、先住民の自決権、土地権¹⁵、集団的権利の認識、憲法裁判所の改革、社会的権利の拡大、国家による経済行為の増長に関する項目が改正の対象であり、「問題の核心は、1980年憲法の起源であって、その内容ではない」とディエゴポルタレス大学のパトリシオ・ナビア教授は指摘する（Navia 2019）。ピニェラ大統領は、「憲法はチリ社会に蔓延する全ての問題を解決するものではないが、政治、法律そして国民の社会生活を規定する制度的枠組でなければならない。また、各機関の詳細な役割を規定するのは政策や法律であり、憲法が規定するものではない」としている（CNN Chile 2020）。

つまるところ、1980年憲法は、チリが抱える問題の原点であるとの見方に、多くの国民が同意しているわけではない。政治アナリストのブンカーは、憲法の起源については非合法

社会的安全保障）に関する第19条は基本的には改正されていない。この数十年でデモ活動の批判的になってしたのは、これらの社会的権利が国によって保証されていないからとの指摘がある。例えば、教育制度についても基本的には営利追求（la educación con el lucro）制が維持されている。「社会的権利の行使が根本的に商業化されているだけでなく、政治的および社会的権力が集中する権利体制となっている」と専門家は指摘する（Bassa 2020）。

¹⁴ 1980年憲法で制定された「基本法」（Ley Orgánica）の改正には、上院議員および下院議員の57%（7分の4）の絶対過半数が必要であるだけでなく、憲法裁判所による合憲判断の対象となり、憲法自体と矛盾すると判断した場合、法改正を阻止することができる（Nugent 2020）。

¹⁵ 例えば、先住民コミュニティに属する土地における採掘活動に反対する権利が保証されておらず、紛争が生じる（Nugent 2020）。

的が問われるものの、「左派の一部が批判するように、すべての悪の母ではない」と述べる。1980 年憲法に基づく政治・経済体制下では、コンセンサスの下で改革を徐々に進めて行くことが余儀なくされた。その結果として、他のラテンアメリカ諸国ではみられない政治的安定性が培われてきた。「これまでの経済指標から読み取れるように、その安定性は最近まで何かポジティブな要素として捉えられてきた面もある」と、安定した政治経済の環境が生み出されてきたことを同氏は強調する (Nugent2020)。

IV. 国民投票の意義

政治学者のガブリエル・ネグレットは、1980 年憲法はピノチェト軍事政権の下で起草・承認されたことで、「象徴的かつ政治的にみても、先天的な欠陥を克服することはなかった」と語る。「賛成」が勝利したことで、軍事政権の「トラウマ」を引きずらない憲法を起草して、チリ憲法の起源を正統化されることに意義がある。「現憲法の起源との違いを明確にするために、新憲法は幅広い市民の支持と平和な環境で生まれなければならない」と同氏は指摘する。チリがトラウマをもたらない憲法を持つためには、「賛成」が大多数で勝利することも必要だった (Molina 2020b)。軍事独裁政権の継続の是非を問う 1988 年の国民投票では、ピノチェト支持者が投じた「賛成票」は 44%、「反対票」が 55%であったことから、民政移管へ向けて明確なメッセージがだされた。今回の国民投票で「賛成」の勝利が僅差であったならば、多くの国民の意見が憲法改正の是非について拮抗し、国の分断化がさらに進んだかもしれない (Molina 2020b)。

米コロンビア大学ラテンアメリカ研究所所長のヴィッキー・ムリーリョは、投票結果だけでなく憲法改正のプロセス自体が政治体制の正統性を回復する基盤となる、と今回の国民投票そのものの意義を強調する。「政治体制の危機の兆候」とも捉えられる 2019 年 10 月に起こったデモ暴動化に対する一連の対応策としても必要であったと同教授は指摘している (Molina 2020b)。抗議デモに参加する人たちは、経済・社会格差を反映して医療、年金、教育などの公共サービスの質が劣化してきていると信じる傾向が強い。新憲法に賛成する国民は、今回の国民投票が特に低所得者層にある国民の生活に影響を与える公共サービスの向上や市民参加による制度改革を促すよい機会と見なしており、新憲法がこれらの社会格差是正の糸口となり得ると勘違いしている国民も多い (Seminario 2020)。

新憲法の起草をきっかけに、社会経済における国家の役割が再定義され、同時にその役割が拡張されるべきか否かも大きな問題となる。チリは OECD (経済協力開発機構) 加盟国

の中でも所得格差が最大の国の一つでもあるとともに¹⁶、縁故主義や血縁関係等に基づく硬直的な社会構造が顕著であり、それに対する反感、特権階級および議会・政党および政治家に対する嫌悪感は特に強い。政権運営においても、政治家としての透明性と説明責任が改善されることが求められている。

また、1980 年憲法反対派の中には、社会福祉の質の向上よりも市場優先の新自由主義政策に反対する者も少なくない。特に、国家の経済的介入を制限すること、社会福祉サービスの民営化、あるいは「小さい政府」に反対する国民が多い。こうした新憲法支持者は、公共サービスの提供について政府がより積極的に関わっていくことを期待している。年金、健康、教育、社会住宅などの社会的分野においても、市場が資源配分の主な手段となっている。経済発展の観点からすると、経済社会格差の是正を図るうえで、国民が「顧客」ではなく「市民」として位置付けされなければならないとしている。しかしながら、このような福祉国家を司るような新憲法を全ての国民が期待しているわけではない (Zilla and Schreiber 2020)。

ピノチェト軍事政権下で採択された 1980 憲法は、権威主義的、制限的民主主義的ともいえる条項の多くを排除して、これまで繰り返し改正されてきている。しかし、その起源が違法だとして多くの国民が新憲法制定を要求する。リベラル派によって「憲法をチリ民主主義政権下で起きた問題のスケープゴートに変えられてしまった」とナビア教授は指摘する。多くの有権者にとって、新憲法は、より良い年金、医療、教育、社会サービスのための近道だと誤解している節がある。また、「チリ人の多くが、権利章典 (bill of rights) と新憲法制定を混同している」と同教授は指摘する (Navia 2020b)。「国民は新憲法によって年金やその他の社会保障への政府支出を即時かつ大幅に改善されると期待するが、財政が逼迫している。新憲法が国民の生活を大幅に改善すると主張する者もいれば、何も変わらないし、改革は起こらない」と主張する専門家もいる (Jaraquemada 2020)。

新憲法制定のプロセスは、2019 年 10 月から 2020 年 3 月にかけてチリを襲った抗議デモが引き金となっていることは確かだが、その背景には以前から蓄積していた経済格差や政治家の権力濫用と腐敗、特権階級に対する低中間層の怒りがある。1980 年憲法自体は民主主義を制限する権威主義的な憲法であって、ピノチェト独裁政権の遺物とみなされてきた。したがって、新憲法の起草は現在チリで顕著化する政治社会の分断に歯止めをかける意味においても重要だが、新憲法の制定だけでは、これらの深刻な経済社会問題を解決すること

¹⁶ チリは経済協力機構 (OECD) 加盟国の間で所得格差が最も大きく、2017 年には富裕層 20%の所得が最貧層 20%の 8.9 倍になっている。チリの現在のジニ係数 (0 から 1 にスケールされた不平等の尺度) は 0.46 で、米国は 0.39、OECD 加盟国の平均は 0.32 となっている (Seminario 2020)。チリ中央銀行によると、チリの世帯では 2019 年に、平均して家計収入の 4 分の 3 近くを借金返済に充てなければならないほど負債額が増加している。公共医療と教育システムは混乱状態にあって、年金制度も不十分で労働者の多くが退職年齢を過ぎても働き続けなければならない (Bonnefoy 2020)。

はできない。それでもなお、これまで憲法制定には一貫して反対してきた与党連合が新憲法に政治的にコミットし、国民から選出された制憲議会議員制にも合意したことに、今回の国民投票の大きな意義がある。

V. 今後の展望

「賛成」票が圧勝したことで、チリはこれから 2 年かけて新憲法制定に取り組むことになる。そこで注視しなければならないのは、これからの 2 年間、地方議員、国会議員、大統領選挙が控えているという政情である。国を挙げての選挙が重なることで政権運営が複雑になり、新憲法制定にまつわる不確実性がさらに高まりかねない。知事・市長の各候補を政党連合内で選出する地方予備選挙（**Primarias Comunes y Regionales**）が国民投票の約 1 か月後の 2020 年 11 月 29 日に控えている。制憲議会議員は 2021 年 4 月に選出され、2021 年 5 月下旬から審議が始まる。2021 年 11 月予定の大統領選挙と国会議員選挙が憲法起草プロセスに与える影響も大きいと考えられる。過去二回の大統領選挙とは異なり、有力候補がいなのが現状だ。大統領選挙と制憲議会における審議が重なることから、国会議員選挙が軽視される可能性もある（Jaraquemada 2020）。

表－3：主要選挙日程（2020 年～2022 年）

2020年	11月29日	知事・市長予備選挙	Primarias Gobernadores Regionales(GORE) y Alcaldes
2021年	4月11日	知事・市長・市会議員・制憲議会代表者選挙	Elecciones generales(GORE), alcalde, concejales, constituyentes
	5月9日	知事選挙決選投票	Segunda Vuelta Gobernadores Regionales
	7月4日	大統領・議会(上院・下院)予備選挙	Primarias presidenciales y Parlamentarias
	11月21日	大統領・議員・地域評議員選挙	Diputados, Senadores y Consejeros Regionales(CORE)
	12月19日	大統領選挙決選投票	Segunda Vuelta Presidencial
2022年	7月	新憲法承認にかかる国民投票	Plebisito Ratificatorio

出所：SERVEL (Servicio Electoral de Chile)から筆者作成。

加えて、2021 年の大統領選挙中に様々な政治社会問題が起こる可能性も否定できず、新憲法が国民の不満の声を吸い上げる「スポンジ」機能を果たすかもしれない。新大統領は 2022 年 3 月に就任するが、制憲議会の審議は 2022 年下半年期まで続くことが予想され、制

憲議会の動きが大統領選挙と議会選挙に影響を与えることは否定できない。

新憲法の対象となる条項は社会的権利に関するものが増えることが予想される。2020 年 8 月下旬に行われた世論調査では、回答者の 93%が憲法で保証された医療と教育の権利を望んでいる。年金制度の改革も焦点となる可能性が高い。回答者の 72%が政治権力を大統領と議会の間でより均等に分配すべきだと述べている。国家予算に関する権限も現在は大統領府に集中している。30 年以上にわたって自律的に運営されてきた中央銀行については、独立した政策決定プロセスとガバナンスを継続すべきだと答えたのは約半数にとどまった。同時に、財産権は 1 月の世論調査では 74%だったが、基本的な見直しが必要だとする意見が 85%に伸びている (Fuentes and Malinowsk 2020)。

また、選挙の最中に新憲法が起草されることから、チリの政治体制の見直しにもつながる可能性があるとの指摘もある。制憲議会の判断によっては、現行の大統領制および議院内閣制を維持しつつも、大統領が執政の権力を持つが、その権力を議会の信任に依存する首相と分けあう「準大統領制 : semi-presidential system」や「議会制度 : parliamentary system」へと変更する議論に繋がる可能性も皆無ではない (Jaraquemada 2020)。しかし、新憲法草案の採択には 3 分の 2 以上の賛成が必要となり、このような革新的な改革は期待できないとの見方もある。

チリの 1980 年憲法は非合法的な性格を有していることは確かだ。ピノチェト軍事政権下で公布されたこの憲法は、多くのチリ国民にとって人権問題で世界から批判を浴びた軍事独裁政権を思い起こさせるものである。新憲法制定は、民主主義に矛盾するような憲法から安定した民主主義の構築への転換は可能である、という教訓をチリが世界に示す格好な機会が訪れたのだとも考えられる。1990 年に民政移管した際、憲法は民主的発展を妨げる拘束衣だったが、チリは過去 30 年間にわたり、1980 年憲法を合法的に改正しつつ経済発展、貧困削減、格差の是正において印象的とも言える進歩を遂げてきた。今回の新憲法起草プロセスが直面する課題は多いと考えられるが、そのプロセスが順調に進むならば、チリは民主主義体制と社会的包摂の成功事例となり、これからもラテンアメリカで際立った存在であり続けることになるだろう。

参考文献

英語・西語文献

Bassa, Jaime (2020), “Proyectando los contenidos de una nueva Constitución”, ciperchile, 3 de enero.
<https://www.ciperchile.cl/2020/01/03/proyectando-los-contenidos-de-una-nueva-constitucion/>

BBC News Mundo (2020), “Plebiscito histórico: Chile aprueba por abrumadora mayoría cambiar la Constitución de Pinochet: ¿qué pasa ahora y por qué es un hito mundial?”, 26 de octubre 2020.
<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-54686919>

Bonnefoy, Pascale (2020), “An End to the Chapter of Dictatorship’: Chileans Vote to Draft a New Constitution”, New York Times, October 25.
<https://www.nytimes.com/2020/10/25/world/americas/chile-constitution-plebiscite.html>

Castedo, Antía (2020), “Plebiscito en Chile: las 5 comunas (de un total de 346) que rechazaron cambiar la Constitución heredada de Augusto Pinochet”, BBC News Mundo, 27 de octubre.
<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-54698406>

CNN Chile (2020), “Los 10 puntos “esenciales” que según el presidente Piñera debiera incluir una nueva Constitución”, 13 de septiembre.
https://www.cnnchile.com/pais/presidente-pinera-10-puntos-clave-nueva-constitucion_20200913/

Fuentes, Claudio (2020), “Mixta versus Constitucional”, Ciperchile, 3 de octubre.
<https://www.ciperchile.cl/2020/10/03/mixta-versus-constitucional/>

Fuentes, Valentina and Matthew Malinowsk (2020), “What’s at Stake in Chile Debate Over New Constitution”, Bloomberg, September 28.
https://www.washingtonpost.com/business/whats-at-stake-in-chile-debate-over-new-constitution/2020/09/25/5e6796e2-fee4-11ea-b0e4-350e4e60cc91_story.html

Hudson, Alexander and Rodolfo Disi Pavlic (2020), “The Constitutional Reform Referendum in Chile: Balancing Democracy and Elite Accommodation”, iconnectblog.com, September.
<http://www.iconnectblog.com/2020/09/the-constitutional-reform-referendum-in-chile-balancing-democracy-and-elite-accommodation/>

Jaraquemada, Maria (2020), “Chile Can’t Wait Longer for a New Constitution”, Americas Quarterly, October 7, 2020
<https://americasquarterly.org/article/chile-cant-wait-longer-for-a-new-constitution/>

Molina, Paula (2020a), “Plebiscito en Chile: Con una nueva Constitución no solucionarán todos los problemas”: los retos tras el histórico referendo”, BBC News Mundo, 26 de octubre.
<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-54687917>

Molina, Paula (2020b), “Plebiscito en Chile: 4 claves para entender qué está en juego en el referendo para cambiar la Constitución de Pinochet”, BBC News Mundo, 23 de octubre.
<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-54630310>

Navia, Patricio (2020a), “Chile Is About to Make a Huge Mistake”, Americas Quarterly, March 5.
<https://www.americasquarterly.org/article/chile-is-about-to-make-a-huge-mistake/>

Navia, Patricio (2020b), “Election Overdose: Chile’s Constitution Debate Is a Recipe for Trouble”, Americas Quarterly, October 7, 2020
<https://www.americasquarterly.org/article/election-overdose-chiles-constitution-debate-is-a-recipe-for-trouble/>

Nugent, Ciara (2020), “Chileans Are About to Vote on Rewriting Their Whole Constitution”, Times, updated, October 25, originally published October 17.

[HTTPS://TIME.COM/5900901/CHILE-CONSTITUTION-REFERENDUM/](https://time.com/5900901/chile-constitution-referendum/)

Sajuria Javier (2020), “Decodificar el plebiscito chileno”, Nueva Sociedad, octubre.

https://www.nuso.org/articulo/Chile-constitucion-lebiscito/?utm_source=email&utm_medium=email

Seminario Margarita R. (2020), “The 2020 Chilean Plebiscite: Overview, Citizen Engagement, and Potential Impact”, Center for Strategic and International Studies (CSIS), October 5.

<https://www.csis.org/analysis/2020-chilean-plebiscite-overview-citizen-engagement-and-potential-impact>

Solimano, Andrés (2020), *Capitalismo a la chilena y la prosperidad de las élites*, Editorial Catalina Ltda., Santiago de Chile, noviembre.

Van Lier, Felix-Anselm (2019), “Los últimos suspiros de la Constitución de Pinochet?”, Nueva Sociedad, diciembre.

https://nuso.org/articulo/de-la-protesta-social-la-reforma-constitucional/?utm_source=email&utm_medium=email

Vergara, Gabriel Salazar (2020), “El «reventón social» en Chile: Una mirada histórica”, Nueva Sociedad”, octubre.

https://www.nuso.org/articulo/protestas-Chile-estudiantes-neoliberalismo/?utm_source=email&utm_medium=email

Zilla, Claudia and Franziska F. N. Schreiber (2020), “The Constitutional Process in Chile: The South American Country Is Searching for a New Social Contract”, SWP Comment 2020/C 17, April.

<https://www.swp-berlin.org/10.18449/2020C17/>

日本語文献

中川智彦 (1994) 「チリの民政復帰と『1980 年憲法体制』」、ラテンアメリカ・カリブ研究、つくばラテンアメリカ・カリブ研究会編集部 (1994.6).

<https://lacsweb.files.wordpress.com/2013/04/4nakagawa.pdf>