

チリ — ボリッチ政権と新憲法制定の行方

安井 伸 (慶應義塾大学 准教授)

はじめに

2019年10月、首都サンティアゴの地下鉄料金の値上げに反対する抗議運動に端を發した未曾有の社会擾乱 (estallido social) は、1990年の民政移管に始まったチリ政治の一時代に文字通り終止符を打つ出来事となった¹。社会擾乱をきっかけに、新憲法制定に向けた政党間合意が署名され、1年後に実施された国民投票では、新憲法の制定に対し、8割近い圧倒的支持が示された。他方、2021年11月の大統領選では、既存の二大政党連合出身候補が低迷し、12月の決選投票では、年金改革等一連の社会改革の実現を掲げる、若き左派候補ガブリエル・ボリッチが勝利し、新時代の到来を予感させた。

しかし2022年9月、制憲議会が作成した憲法草案の是非を問う国民投票で、草案が否認されると、制憲プロセスは一旦暗礁に乗り上げた。草案の承認を政権浮揚の好機と目論んでいたボリッチ政権にとっても大きな誤算となり、残り3年間の任期を残す中で厳しい政権運営を迫られている。

その一方で国民の新憲法制定自体に対する支持は下がっておらず、3か月にわたる困難な交渉を経て新たな制憲評議会の設置に関する政党間合意が署名されたことは、対立から協調へと、新しい政治のあり方を予感させている。本稿では、社会擾乱の勃発を機にチリで起こりつつある政治刷新への胎動という観点から、ボリッチ政権と新憲法制定の今後を占っていききたい。

社会擾乱の勃発と憲法制定プロセスの開始

2019年10月18日にチリの首都サンティアゴの地下鉄料金値上げに反対する中高生の抵抗運動に端を發したチリの社会擾乱は、早期の鎮静化を図った政府の意図に反し、拡大の一途を辿り、10月25日には100万人を越す規模のデモが平和裏に開催されるなど、とどまる様子を見せなかった。「30ペソではなく、30年」というキャッチフレーズに象徴されるように、1990年の民政移管後の、市民社会を置き去りにしたテクノクラート政治への積もり積もった鬱憤が一度に表出されたかのようであった。

社会擾乱には当初から、年金、医療、教育、人権、賃金上昇、雇用、平等・格差改善、等々極めて多様な個別の要求項目が含まれていたが、その最大公約数的な意味合いから多くの運動に共通する要求として次第にクローズアップされてきたのが「新憲法の制定」であった。抗議運動は11月に入ってもとどまる様子を見せず、ピニェラ大統領の呼びかけで、14～15日にサンティアゴの旧国会議事堂に与野党10数政党の代表が集まり、15時間にわたる協議を経て「社会平和と新憲法に関わる合意」が署名された。その骨子は、2020年4月に新憲法制定の是非と制定メカニズムに関する国民投票 (plebiscito de entrada) を実施し、制憲議員の選出は同年10月の地方選と同時に進行。作成された憲法草案は義務投票による国民投票 (plebiscito de salida) の実施により信任を受けねばならないとされた。この合意は政党間の合意ではあったものの、ボリッチは自身の所属する政党の説得に失敗しつつも、個人として署名を行った。この事実は彼の評価を高め、若くして大統領になる一つのきっかけになったかもしれない。

2020年10月新型コロナウイルス感染症 (COVID-19) の拡大により延期された国民投票が実施され、投票総数の78.3%が新憲法制定を支持し、79%が国民の選出による制憲議会の設置に賛成を示した。これに基づき2021年5月15、16日に実施された制憲議会選挙 (州知事・市区長・市区議会議員選挙と同時開催でメガ選挙と呼ばれた。ちなみに、地方選挙でも左派と中道左派が躍進した) では、総数155議席中、独立系が48議席、急進左派28議席、中道左派25議席、与党中道右派37議席、先住民17議席 (固定枠) という結果となった。その結果、中道右派勢力は望まない条項を否決するのに最低限必要な3分の1の議席にすらほど遠く、独立系、先住民系を含めた左派勢力が完全な主導権を握る中で新憲法の草案作成作業が進められた。

2022年7月制憲議会からボリッチ大統領に提出された新憲法草案は、おそらく多くのチリ国民が当初想像していたものより「先進的」な内容であり、ある種の戸惑いをもって受け取られた。ジェンダー平



旧国会議事堂。1973年のクーデターが起こるまで国会として使用されていた（執筆者撮影）

等、地方分権国家、マイノリティ支援、環境保護等の項目は、これからの憲法には不可欠な要素となっていくに違いないが、たとえばチリを周辺のアンデス諸国同様に「多民族国家（plurinacional）」と定義するのは、エリート層はもちろん一般のチリ人にとっても時期尚早に感じられたのだろう。

ボリッチ政権誕生の背景とその性格

ボリッチ政権の誕生は、2019年10月の社会擾乱のある種必然の結果であったかもしれない。当初、ボリッチ自身には、今回の大統領選への出馬の意思はなかったようであるが、2021年3月所属政党の社会収斂（CS）から立候補指名を受け拡大戦線（FA）の候補として、同7月に実施された急進左派連合「アブルエボ＝ディグニダ（AD）」の予備選に出馬し、世論調査で人気の高かった共産党のハデュエ・レコレタ区長に予想外の大差で勝利した。

2021年11月の大統領選挙は、かつての二大政党連合がいずれも候補者選びに難航したこともあり、7名の候補が乱立する混戦となった。結果、27.9%を獲得した急進右派のJ.A.カストが1位で、25.8%を獲得して2位につけたボリッチとの2名が12月の決選投票に進んだ。決選投票の結果、55.9%の得票を獲得したボリッチが圧勝した。中道左派候補に投票した有権者の票を固めた上に、投票率が1回目の47.3%から55.7%に上昇したこと、とりわけ若年層の投票率が高かったことも、ボリッチに有利に働いたものと思われる。

2022年3月にスタートしたボリッチ政権の政権基盤は、ボリッチら2011年の学生運動の流れをくむ勢力を中心とするFAと共産党（PC）を主力とする「尊

厳あるチリ」の連合である急進左派連合ADと社会党（PS）や民主主義党（PPD）等を主体とする「民主社会主義」という2つの左派連合の連合体である。明確に反新自由主義を唱える前者に対し、後者はより柔軟なスタンスをとるなど、必ずしも相容れない立場にあることから、しばしば「2つの魂を持つ連合（coalición de dos almas）」と揶揄されている。さらに、この両者を合わせても上下院の過半数には足りず、常に中道勢力との交渉が必要であるという意味でも、内部にも不安が絶えないという意味でも、政権基盤に不安を抱えていることは否めない。

新憲法制定に向けた再交渉と今後の展望

2022年9月4日、制憲議会により作成された憲法草案の可否を問う国民投票が実施された。義務投票制が敷かれたこともあり史上最多となる1300万人以上が投票し、僅差との前評判とは異なり有効票の61.9%が不承認（rechazo）に入り、大差で否決という結果となった。

選挙への不当な介入との誹りを受けながらも、憲法草案の承認に命運を託してきた政権にとっては計り知れない打撃であり、政権運営を一から見直す必要に迫られることになった。ボリッチ大統領はただちに内閣改造を行い、最重要課題の治安問題の担当であり、内閣の要でもある内務大臣に、元サンティアゴ市長で第一次パチュレ内閣の官房長官を務めた、経験豊富なカロリナ・トア（PPD）を起用し、野党からの反発が強かった大統領の盟友ジャクソン官房長官を配置換えするなど立て直しを図った。

一方で、国民投票の結果が判明すると、ボリッチ大統領はすぐに新たな憲法草案の起草に向けた再協議の開始を呼びかけ、早くも9月7日から与野党各党代表がサンティアゴの旧国会議事堂に集結し、新たな制憲プロセスを模索する交渉が開始された。しかし、2021年の国民投票の結果を尊重し、議員全員を選挙で選出する制憲議会の設置を求める与野党諸政党に対し、野党側は制憲議会の失敗を繰り返さないために国会が選出する「専門家」と選挙で選ばれる委員からなる混合委員会の設置を主張した。両者間の溝が埋まらないまま協議は平行線を辿り、何度も決裂の危機を迎えながら粘り強く継続され、3か月後の12月12日ようやく妥協案が成立し各政党の代表が署名した。

「チリのための合意」と名付けられた同意文書は、

「憲法の諸原則」「制憲機関」「国民投票」「制憲行程」の4項目から構成されている。特に有権者の抵抗が大きかった「多民族国家」という部分を意識してか、チリは「単一の地方分権国家」とし、先住諸民族を不可分なチリ国家の一部と認めるとしている。また、「財産権の保護」や「中央銀行の独立性」等が新草案に含まれるべきことが明記されている。草案の作成に当たるのは50名の評議員からなる制憲評議会と24名の「専門家」から構成される専門家委員会とされている。評議員は上院議員選挙と同じ選挙区と定員から選出され投票は義務投票で候補者数も選出数も男女同数の原則が適用される。専門家は上院と下院がそれぞれ12名を選出するとされている。まず専門家委員会が憲法草案の土台を作り、それを叩き台にして評議会がまとめた憲法草案を義務投票の国民投票にかけることとされている。

今後の日程は、2023年1月に専門家委員会の設置、4月に評議員選挙（義務投票）の実施、5月21日制憲評議会の設置、10月21日憲法草案の提出、11月26日憲法草案の承認をめぐる国民投票（義務投票）とされている。

これにより、9月の国民投票以来ストップしていた制憲プロセスが再開することは、支持率低迷が続くボリッチ政権にとっても、新憲法の制定を支持する大多数のチリ国民にとっても朗報に違いない。

与野党を横断する政治交渉が何度も決裂の危機を迎えながらも継続され、ついに合意に達する。そして、確かに当初はそれぞれの当事者の立場や交渉の過程が外からは見えにくかったものの、終盤にはそれぞれの立場や論点がニュースやインタビューを通じてかなり国民にも伝わるようになっていた。このような光景は長らくチリでは見られなかった光景ではないだろうか。民政移管から社会擾乱までの30年間のチリでは、政治交渉は密室で（entre cuatro paredes）行われ、与野党が拮抗する議会では、キャスティングボートを握る一部の独立系議員の取り込みに執心することが通例になっていなかったのだろうか。彼らが交渉の席を立たなかったのは、国民の多数が新憲法制定を望んでおり、その視線が彼らに注がれていることが分かっていたからではないか。

再度動き出した制憲プロセスが今後順調に進展するのか、またどういう方向性に進むのかはまだ分からないが、同じ轍を踏まないという政治家たちの決意にはこれまでにない真剣さが感じられた。制憲プ

ロセスの最初の挫折が、その後の成功の礎になることを祈っている。

最後に、「新しい左派政権は変化をもたらすか？」という問いかけにも答えておく必要があるだろう。一言で言うと、二大政党連合が弱体化し、ボリッチ政権が誕生したこと、それ自体が大きな変化を体現しており、彼が大統領に就任したこと自体が新時代の幕開けを象徴している。

2011年の学生運動で頭角を現し、その後短期間に新しい急進左派勢力の指導者としての地位を固めたボリッチは、単に旧来の二大政治勢力や新自由主義に批判的立場をとるだけではなく、地球環境、人権、先住民、ジェンダー等、「新しい左派」の価値観を共有する政治家でもある。たとえば最初の組閣に当たり24人の閣僚の内、14名の女性閣僚を指名し、同時に内閣の要である内務相に初めて女性を抜擢したことも注目された。

このような新しい価値観は、「チリのための合意」にもある程度反映されており、すでに世代の価値観として定着しつつあるように思われる。今後の制憲プロセスにも紆余曲折が予想されるが、無事制定に漕ぎ着ければボリッチ政権の功績として歴史に刻まれることになるのではないだろうか。

1 チリ中央大学のモレノ教授は、「社会擾乱は一つの政治サイクルにピリオドを打ち、今われわれは新しいサイクルの出現を目の当たりにしようとしている」と述べている。

Analista Marco Moreno: "El estallido social puso fin a un ciclo político y estamos en la emergencia de uno nuevo" (https://www.chvnoticias.cl/reportajes/marco-moreno-estallido-fin-ciclo-politico_20211018/)

(やすいしん 慶應義塾大学商学部 准教授)