

チリ新憲法制定の試みと挫折 —策定方法と政治不信に着目して



三浦 航太（アジア経済研究所 研究員）

はじめに

本稿は、チリにおいて2019年から2023年にかけてなされた新憲法制定の試みとその挫折について、新憲法案の策定方法、背景にある政治不信に着目しながら検討するものである。

チリの現行憲法は、1980年に軍政下で制定されたものであり、1990年の民主化後、部分的な改正はなされたものの、その基本的な枠組みを維持したまま、今日まで引き継がれてきた。特に左派勢力を中心に、現行憲法に代わる新憲法制定は常に課題であり続けたが、それほど機運が高まることはなかった。しかし、その状況を一変させたのが、2019年、チリ史上最大級と言われる市民の抗議行動の発生である。人々は軍政下で制定された現行憲法に代わる新憲法制定を訴えた。そしてその後4年にわたり、実際に新憲法制定に向けた試みがなされてきた（表1参照）。しかし、新憲法案は2度の国民投票によって否決され、現行憲法が維持されることになった。

新憲法制定プロセス（以下、制憲プロセス）については、特にメディア報道を中心に、新憲法案の内容に注目が集まった。具体的には、1回目は多民族国家规定、社会保障や教育における国の義務と権限強化、水利権の国有化、政治的ポジションにおけるパリティ（男女同数）、中絶の権利保障などに代表される左派・リベラル色の強い内容であったのに対し、2回目は一転して、社会保障や教育における民間や家族の役割の重視、実質的な中絶禁止などに代表される右派・保守色の強い内容となった。

確かに、新憲法案は特定の政治的立場が強く反映された内容ゆえに支持が集まらず否決されたという側面は大きい（三浦 2024a; 三浦・北野 2023）。実際に、世論調査でも、2度とも内容への拒否感が反対票の大きな理由となっていた。しかし同時に、制憲プロセスそれ自体に対する拒否感も見られた¹。それは、誰がどのように新憲法案を作り定めるのかという、いわば策定方法に対する拒否感である。憲法の策定方法は、内容に影響を与えるだけでなく、その憲法のアイデンティティや正統性をも左右する重要なポイントである。また、策定方法に注目することで、制憲プロセスの背後にある政治不信という課題も浮き彫りになる。そこで、本稿では、チリの新憲法制定の試みと挫折を、特に策定方法と政治不信に着目して紐解いていきたい²。

起点としての「社会の暴発」（2019年）

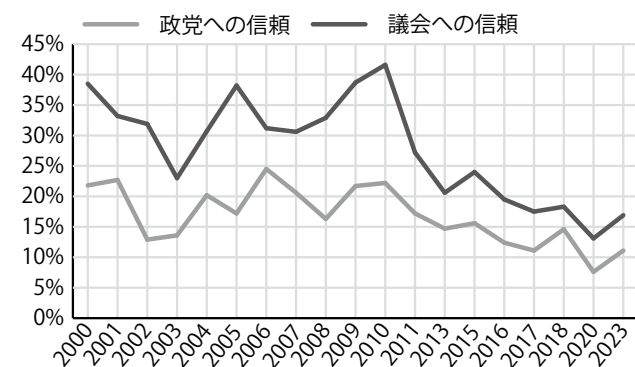
制憲プロセスの起点となったのが、2019年に発生した市民の抗議行動「社会の暴発（Estallido Social）」である。首都サンティアゴでは最大120万人がデモに繰り出し、中心部のバケダノ広場を人々が埋め尽くす映像が世界中に伝えられた。抗議の中では、軍政下で導入され民主化後修正されながらも維持されてきた新自由主義的なシステム、その下でなかなか解消されない社会経済格差に対する不満の声が噴出した。そして、現行憲法が槍玉に挙げられた。現行憲法は、社会経済分野における国家の義務や介入を抑制する

表1 新憲法制定プロセスに関わる主なイベント

日にち	イベント	段階
2019年10-11月	市民の抗議行動「社会の暴発」	起点
2019年11月15日	新憲法制定に向けた政党間合意	第1回制憲プロセス
2020年10月25日	新憲法制定の賛否と策定方法に関する国民投票	
2021年5月15-16日	制憲会議選挙	
2021年7月-2022年7月	制憲会議による審議	
2022年9月4日	新憲法案承認をめぐる国民投票（結果は否決）	
2022年12月12日	第2回目の新憲法制定に向けた政党間合意	第2回制憲プロセス
2023年3-6月	専門家委員会による審議	
2023年5月7日	憲法評議会選挙	
2023年6-11月	憲法評議会による審議	
2023年12月17日	新憲法案承認をめぐる国民投票（結果は否決）	

出所：執筆者作成。

図1 政党・議会への信頼の推移（2000～2023年）



注：2012年、2014年、2019年、2021年、2022年はデータなし。
出所：Latinobarometroを参照し、執筆者作成。

内容を含んでおり、新自由主義システムを下支えする
と考えられたからである。

抗議行動の背景には、新自由主義への不満だけでなく、深刻な政治不信もあった。チリの民主化後の政治は、左右二大政党連合を中心に政治エリート間の合意のもと安定した形で展開してきた。しかし、政党は市民社会からは徐々に乖離し、新自由主義の問題は解消できず、さらに汚職問題も浮上する中で、特に2010年代以降、市民の政治不信は深刻なものとなっていた（図1参照）。そのため、不信の対象たる既成政党や政治エリートに委ねるのか、それとも国民の手で作るのかという策定方法が極めて重要な論点となった。特に軍政下で制定された現行憲法に代わり、民主的に新憲法制定を目指すからこそ、策定方法は避けては通れない問題であった。

第1回制憲プロセス（2019～2022年）

抗議行動に直面した与野党は、新憲法を求める人々の声を受け入れる形で、新憲法制定に向けた政党間合意を結んだ。そこではまず、策定方法に関わる国民投票の実施が定められた。具体的には、新憲法案作成を担う制憲会議を設置するにあたり、独自議員のみで構成するか半数を国会議員とするか、を選ぶ国民投票である。本合意から約1年後、2020年10月に国民投票が実施され、80%近い賛成で、独自議員のみで構成される制憲会議の設置が決定された。

制憲会議議員の選出方法についても、既成政党の影響を抑えるべく、無所属候補が立候補・当選しやすい仕組みが導入された³。この選出方法によって、非政党系勢力が制憲会議155議席中65議席（42%）を獲得するに至る。ある非政党系勢力が「政党は政治を乗っ取り、私たちの幸福も乗っ取ってきました。

表2 第1回制憲プロセスと第2回制憲プロセスの比較

	第1回制憲プロセス	第2回制憲プロセス
起点	社会の暴発	第1回制憲プロセスの挫折
重視されるポイント	市民社会の声の反映	広範な合意形成
策定方法に関する国民投票	あり（制憲会議議員の構成について）	なし
公選議員の選出方法	無所属候補の出馬要件緩和	通常の国政選挙通り
審議方法	制憲会議議員と住民による発議を基盤に	専門家委員会の素案を基盤に
主導権	左派	右派
承認をめぐる国民投票	否決	否決

出所：執筆者作成。

誰もあなたを代表していない売国奴だと思いませんか？」⁴という表現を選挙キャンペーンで使ったことは、チリにおける政治不信、それゆえに用いられた今回の選出方法を象徴するものであった。

さらに、内容の審議方法として、政党間の事前調整や合意ではなく、議員や市民による発議に基づき、一から新憲法案を作成するという形がとられた。当初、社会権保障のための国の義務や権限強化が主要なアジェンダになると見られていたが、こうした審議方法によって、多民族国家規定、水利権の国有化、パリティ、中絶の権利保障などを含む約1350もの発議がなされた。そして、非政党系勢力を含む左派勢力が、可決に必要な議席数を確保し制憲会議の主導権を握ったことで、政治的立場を超えた合意形成は必ずしも必要とされず、こうした内容が次々に新憲法案に盛り込まれていった（三浦・北野 2023）。

2022年9月の国民投票の結果、賛成38%、反対62%となり新憲法案は否決された。6割もの人々が反対票を投じたのには、新憲法案の内容に対する拒否感と並んで制憲会議議員への不信も影響した⁵。非政党系勢力をはじめとして政治経験を持たない人々が議員となり、制憲会議内部では政治的立場を超えた合意形成は軽視され、一部議員の問題のある振る舞いも目立った。政治不信ゆえに政治エリートを排する策定方法を国民自身が望んだはずだが、それゆえの問題が噴出した結果だったと言える。

第2回制憲プロセス（2022～2023年）

否決されたものの依然として新憲法制定を求める世論は強く、再び新憲法制定を目指すことが決まった。市民社会の声の反映を重視した第1回プロセスに対し、第2回プロセスでは、策定方法に関する国

民投票は行わず、非公選の専門家委員会が素案を策定し、公選の憲法評議会（第1回プロセスの制憲会議に相当）がそれを修正し最終的な新憲法案を作成するという流れとなった。また、憲法評議会議員の選出についても、無所属候補の出馬要件緩和は導入されず、通常の国政選挙のように政党中心の選挙を通じて行われることになった。すなわち、市民社会の声を直接的に反映する場面を少なくし、専門家や政治エリートによる広範な合意形成、そして国民の過半数に承認される新憲法案を目指すということである。

しかし、広範な合意形成を重視する第2回プロセスの展開を変えたのが、2023年5月に行われた憲法評議会選挙であった。選挙の結果、急進右派の共和党が第一党となり、共和党を含む右派勢力が可決に必要な5分の3を確保したのである。共和党は、政治不信の対象たる既成政党とは異なる新興政党であり、また近年のチリで非常に問題視される治安への強硬な対策を打ち出して支持を集めた（三浦 2024b）。

共和党を中心とする憲法評議会は、専門家委員会の素案に対して次々と修正を加えて、右派・保守色の強い新憲法案を作り上げた。例えば、社会保障については国の制度か民間の制度かを国民が自由に選択する権利の保障（つまり民間の存在を前提とする）、実質的な中絶禁止、家族の役割の重視、そして国境警察の新設などの治安対策である。政治的立場を超えた合意形成とは程遠い状況が、憲法評議会でも繰り広げられた。

2023年12月17日に行われた新憲法案承認をめぐる国民投票の結果、賛成44%、反対56%で否決された。世論調査によると、反対票の理由として、新憲法案の内容への反対が67%と最も多い一方で、政治家階級のために作られたものだからという理由も41%に上った⁶。第2回プロセスは合意形成を重視するべく、市民社会の声を反映を抑え、専門家や政治エリートによる策定とした。そうした策定方法は、政治エリートへの信頼があればこそ成り立つものである。しかし、不信は全く解消されていないばかりか、共和党を中心とする憲法評議会は、広範な合意形成よりも自己の主張を優先する政治エリートの姿をもあらわにした。政治不信がある中で、さらに不信を招く憲法評議会となったことが、否決につながったと言えよう。

4年間の制憲プロセスを終えて

2019年の抗議行動に始まった、4年間の2度にわたる

新憲法制定の試みは挫折し、1980年憲法は存続することになった⁷。この試みについて、1度目は左派・リベラルな内容、2度目は右派・保守的な内容になったことに注目が集まったが、こうした内容になったこと、そして否決されたことの背後には、策定方法の問題、そして政治不信があった。第1回プロセスでは、政治不信ゆえに市民社会の声を反映させようという策定方法がとられたが、多種多様な革新的内容を含むものの広範な合意を欠く新憲法案となった。第2回プロセスは政治エリートによる広範な合意を目指す策定方法としたが、人々の政治不信は解消されておらず、また憲法評議会では、自分の政治的立場ばかりを重視する政治エリートの姿を映し出した。もちろん、いずれの場合も新憲法案の内容への拒否感は大きかったものの、根底にある政治不信が、否決という結果に影響を与えたと見ることができよう。

制憲プロセスが明らかにしたのは、左右の対立のみならず、市民と政治エリートの乖離（対立）こそチリの行方を規定する要素だということであり、この乖離を埋めることこそ、制憲プロセスではなし得なかった、より適切な形で市民の意思が政治に反映され、多くの人々に望まれる改革が実現するために不可欠である。

参考文献

- 三浦航太（2024a）「チリの新憲法制定、再びの挫折 ―なぜ人びとはノーを突きつけたのか？」『IDE スクエア』（近刊）。
- 三浦航太（2024b）「チリにおける新しい右派政党『共和党』の出現と台頭」『ラテンアメリカ・レポート』41（1）、27-41頁。
- 三浦航太・北野浩一（2023）「チリの2022年新憲法案はなぜ国民投票で否決されたのか」『ラテンアメリカ・レポート』39（2）、1-16頁。
- 1 CADEM Plaza Pública 452, Agenda Criterias Enero 2024
- 2 第1回制憲プロセスの詳細については三浦・北野（2023）、第2回制憲プロセスの詳細については三浦（2024a）を参照されたい。
- 3 この他、先住民への議席割り当て、パリティの規定も盛り込まれた。
- 4 <https://youtu.be/hOc6c2tw5rg?si=TWNmeBC7n5iGhiX>（2024年3月11日アクセス）
- 5 CADEM Plaza Pública 452
- 6 Agenda Criterias Enero 2024
- 7 ボリッチ大統領は、少なくとも自身の政権任期中（2026年3月まで）に3度目を実施することはないと発表している。

（みうら こうた 日本貿易振興機構アジア経済研究所 研究員）