

## 論稿 ベネズエラにおける地方分権化とチャベス政権下の制度変更

著者	坂口 安紀
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) <a href="http://www.ide.go.jp">http://www.ide.go.jp</a>
雑誌名	ラテンアメリカレポート
巻	28
号	2
ページ	41-53
発行年	2011-12-20
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	<a href="http://hdl.handle.net/2344/00005919">http://hdl.handle.net/2344/00005919</a>

# ベネズエラにおける地方分権化と チャベス政権下の制度変更

坂口 安紀

## はじめに

ベネズエラのチャベス (Hugo Rafael Chávez Frías) 政権は2006年に、住民による社会開発と政治参加の枠組みとして、地域住民委員会 (Consejos Comunales) を設置した。地域住民委員会とは、住民によって自主的に組織化されたコミュニティ組織であるが、中央政府の役所に登録しないと存在が公的に認められないこと、また中央政府から当該コミュニティに直接配分される社会開発資金の受け皿となっているという意味で、従来から同国に多数存在する、住民によって自発的に組織化されたコミュニティ組織 (ベネズエラでは「近隣組合」[asociación vecinal] と呼ばれる) とは異質である。大統領は、それが「参加型、市民が主人公の民主主義」(democracia participativa y protagónica) の地方における実践であるとする。

一方、ベネズエラでは1989年以降、2大政党に支配され、民意とはかけ離れていると批判されていた民主主義の質的回復のための方策の1つとして、地方分権化が進められてきた。チャベス政権の地域住民委員会の設立促進とそれを取りまく制度変更は、1989年以降進展してきた同国の地方分権化の流れに大きな変化をもたらすものと

なっている。本稿では、ベネズエラにおいて地方分権プロセスがどのように進展し、チャベス政権下でどのように制度変更されたかについて考察する。

## I ベネズエラにおける地方分権化の流れ

ベネズエラにおいては、中央集権主義と地方分権化それぞれを求める主張の間の対立は、19世紀初めの独立期にまでさかのぼる「古くて新しい」テーマである。まずは、このテーマの歴史的背景について簡単にふれておこう。

### 1 独立後の中央集権主義と連邦主義の対立

スペインからの独立以降、大統領に国家権力を集め、中央集権による強い国家建設を求める保守派勢力 (シモン・ボリバル [Simón Bolívar] もこちらの勢力) と、各地のカウディージョ (地方ボス) を中心に地方の自立性を求め連邦国家建設を目指す自由主義 (連邦主義) 勢力の間の対立は、19世紀末まで絶え間なく続き、熾烈な連邦戦争や繰り返される内戦をもたらした。世紀の変わりめによりややく内戦を終結させ国家建設を進めたのは、カストロ (Cipriano Castro : 1899 ~ 1908年に政権

を掌握)とゴメス(Juan Vicente Gómez, 同じく1908~1935年)という、2人の軍人による強権的な長期独裁政権だった。彼らが地方のカウディージョを抑えて国家統一と中央集権国家の建設を進める中、地方の自立性は失われていった(Ramírez [2002])。ゴメス死亡後(1935年)もベネズエラは1958年まで、3年間を除き(1945~48年)軍事独裁政権が続き、中央集権化傾向は続いた。

## 2 民主政権下の地方開発主義(1958~1980年代半ば)

1958年の民政移管以降、ベネズエラは半世紀にわたり民主体制を維持した。民主行動党(AD: Acción Democrática)とキリスト教社会党(COPEI: Comité de Organización Política Electoral Independiente)による2大政党制が確立していく時期(1980年代半ばまで)には、20世紀前半の独裁政権下とは異なるかたちで中央集権化が進められた。すなわち、独裁者個人に権力を集中させ、軍事力で地方を抑圧するのではなく、2大政党それぞれが、中央執行部を頂点に、全国にはりめぐらせたヒエラルキー的党組織を通して、地方に強い影響力を確立していったのである。とりわけ政権与党の党組織は、石油収入を公共事業や各種政策を通して地方に分配するチャンネルとしても機能していたため、それが、政党を通じた地方の中央への依存をさらに高めた。

政党を通じた中央集権化は主に2つの要因によってもたらされた。第一に、ベネズエラでは1989年までは州知事が大統領による任命制であったことである。そのため、政権与党の中央執行部が地方人事においても甚大な影響力をもっていた。第二に、政党自体が強い中央集権的傾向を持っていたことである。国会議員は比例代表制選挙で選出されてきたが、各党の拘束比例代表者リ

ストは、それぞれ党のコゴジョ(cogollo)と呼ばれる中央執行部のリーダーたちによって決められていた。そのため、各州選出の国会議員は地方と中央を結ぶパイプであるものの、彼らに対する中央執行部の影響力は極めて大きかったといえる。その結果、国会議員は地元よりもむしろ党中央執行部に顔が向いた存在であった。

このように1958年以降の民主政権下では、政党組織を通して中央集権化が進展したが、その一方で当初より連邦主義を唱える声はあった。独裁政権下で抑えられてきた地方の自立性を求める声が、民主化後に再び高まりを見せたのである。それを反映して、1961年に制定された憲法は、一般的に中央集権的色彩が濃い内容になっているものの、将来地方分権を可能にする条項が盛り込まれている。州知事を住民の直接選挙によって選出する可能性(22条)、そして中央政府から州・市政府に各種の行政権限を委譲する可能性(137条)が盛り込まれていたのである(Mascareño [2005])。しかしこれらの条項はその後20年以上にわたって実現されることはなかった。

1958年以降の民主政権下で注目されるもう1つの傾向として、「中央政府の計画に基づく地方主義(regionalización planificada)」(Ramírez [2002])が指摘できる。当時、首都カラカスや産油地域など国土の一部に経済活動が集中する状況を是正し、地方の経済開発を促進する必要性が認識されていた。政府は1958年に中央政府開発計画調整局(CORDIPLAN: Oficina Central de Coordinación y Planificación)を設置し、5年ごとの国家開発計画を策定した。同時に中央政府の主導で、中央政府からの石油レントの投下により、グアヤナ地域開発公社(CVG: Corporación Venezolana de Guayana)をはじめ、アンデス地域開発公社(Corpoandes)、スリア地域開発公社(Corpozulia)

など、全国各地に地域開発公社を設立した。

このような民主政権下の地方開発体制は、開発に関わる権限と資金を地方政府に配分し、地方のイニシアティブによって実行されるのではなく、あくまでも中央政府の計画に基づき中央政府によって実施される地方開発（Ramírez [2002]）であった。そのためこの開発体制のもと、地方は中央政府への依存をより強める結果となった。

## II 地方分権化の実現（1980年代～）

上述のように1958年の民政移管以降、2大政党を軸に中央集権化は進んだが、地方の自立性を求める声は常に存在していた。それを反映して、1961年憲法に将来的な地方分権化の可能性の余地が残されたのは上述の通りだが、さらに1978年には市行政組織法（Ley Orgánica de Régimen Municipal）が制定され、初めて市政府の行政権限が規定されるとともに、市レベルにおける住民の政治参加の枠組みを作ることがうたわれた。このように民政移管以降、地方分権化に対する法整備の動きが若干見られたものの、行政権限と石油レントの分配を支配する2大政党内部には地方分権への抵抗が強く、地方分権は遅々として進まず、市政府の設立には至らなかったのである。

### 1 地方分権化を求める声の高まり

このような状況が大きく転換したのが1980年代である。ベネズエラは近隣ラテンアメリカ諸国同様1980年代に対外債務危機に直面し、「失われた10年」と呼ばれる厳しい経済危機を経験した。1980年代前半に政権を担ったエレラ・カンピンス（Luis Herrera Campins）政権は緊縮財政による経済立て直しを図るものの、それがますます景気を後退させた。マイナス成長やインフレにより

国民の生活が困窮するのに加え、緊縮財政によってさまざまな社会支出が削減されたため、国民の生活に大きなダメージを与え、国民の不満は一気に高まった。

経済危機に対応するため社会支出が削減され、政府による社会サービスが質・量ともに低下する中で、日常生活の困難や不便を改善するために、1980年代には2つの動きが見られた。1つはコミュニティの住民が自ら組織化して、自助努力により問題解決をしようという動きであり、もう1つは、中央政府に代わり住民に近い地方政府への権限委譲による行政・社会サービスの改善を目指す動きである。

また1980年代には、政治面でも2大政党による政治独占（「政党支配政治」[partidocracia]と揶揄される）の結果、民意が反映された民主主義とはほど遠い状況であるという不満も高まっていた。例えば経済困難と社会サービスの低下がもたらす生活上の問題を、一般庶民とはかけ離れた遠い存在である党の中央執行部リーダーらは理解していない、または政局や党内政治に明け暮れ、十分な関心を寄せていないという不満である。政党支配政治に陥った民主主義を回復させるためには、市民社会の政治参加の拡大と、より住民に近い地方政府への権限委譲が必要であるとの認識が高まっていったのである。

### 2 地方分権の法的制度化

このような状況で1984年に政権をついたルシンチ（Jaime Lusinchi）大統領は、経済面では複数公定為替レート制や価格統制を柱とするヘテロドックス政策を実施する一方で、社会政策の立て直しや民主政治の問題解決を模索するために、「国家改革のための大統領諮問委員会」（COPRE：Comisión Presidencial para la Reforma del Estado、

以下「COPRE」)を設立した。これには、政党関係者のみならず、市民社会、学界、カトリック教会、経済界代表、地方代表など多様なセクターの人々が参加し、数年かけて国家改革の議論が行われた。COPREは、2大政党が政治を20年以上支配してきたベネズエラにおいて、幅広い社会セクターが政治に対して直接意見を反映させる初めての機会であった。

COPREで取り上げられたさまざまな改革議論の中で最重要テーマの1つとなったのが、地方分権化であった。COPREによる地方分権化実現への強い提唱を受けて、1980年代末には、以下に挙げる地方分権化に関する法律が成立し、長年の懸案であった地方分権化が本格的にスタートを切った。まず、1988年に制定された「州知事の選挙と罷免に関する法」(Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado)が、それまで大統領の任命制であった州知事職を、住民による直接秘密選挙によって選出することを定めた。翌1989年には、「市行政組織法」(Ley Orgánica de Régimen Municipal)が改正され、初めて市長ポストが作られ、州知事同様住民による直接秘密選挙で選出されることが定められた。また同年には、「行政権限の地方分権・委譲に関する組織法」(Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público)も成立し、行政権限を地方政府に委譲していくことが定められた。

これら3つの法律により、州、市双方のレベルにおいて、地方首長の住民による直接秘密選挙による選出と、中央政府からの権限委譲が制度化されたのである。これを受けて、1989年12月にはベネズエラで初めての州知事・市長選挙が実施され、全国で20の州知事、269の市長が住民による直接選挙で選出された。

### 3 地方政府への権限委譲

1989年の法律成立を受けて1990年代にはさまざまな社会サービスが中央政府の管轄から地方政府へと委譲される準備が進められた。州によって若干の差はあるが、1997年時点で、保健医療とスポーツ振興部門についてはほぼすべての州において州政府への委譲が完了している。教育、農業支援などでは多くの州で国会での承認が済み、教育、青少年支援、高齢者支援、住宅などの分野では交渉中(一部の州では委譲済み)となっている(Cruz [1998: 333, Anexo 5])。また表1が示すように、上記法が制定された1989年と5年後(1994年)の2時点で国全体の社会支出に占める割合で見た場合、中央政府のシェアが低下し、地方政府(とくに州政府)のシェアが拡大しており、社会サービス・投資の担い手として地方政府が着実にプレゼンスを拡大しつつあることがわかる。

### 4 財政面での地方分権化

もともと1961年憲法では、中央政府から地方に対して、国家予算の20%に相当する資金が地方交付金(Situado Constitucional)として配分されることが規定されていた。1980年代末には、上述の地方交付金に加え、地方分権化を資金面から裏づける新たな資金配分の枠組みが作られた。1993年には、「地方分権化のための政府間基金」(FIDES: Fondo Intergubernamental para la Descentralización, 以下「地方分権化基金」)、そして1996年には、特別経済配分(LAEE: Ley de Asignaciones Económicas Especiales 以下「特別配分」)の2つの基金が設置された。前者は、付加価値税収入のうち一定割合を、後者は炭化水素(石油・天然ガス)セクターからの税収に対する一定割合を地方政府に配分するものであり、いずれも地方政府が実施する社会サービスやインフラ整備

表1 国家歳入に占める地方政府の収入(%)

	州	市	合計
1989	12.99	4.19	17.18
1990	15.35	3.32	18.67
1991	16.50	4.40	20.90
1992	12.96	4.40	17.36
1993	14.25	5.68	19.93
1994	15.91	5.30	21.21
1995	15.65	5.75	21.40
1996	18.27	3.96	22.23
1997	22.16	4.89	27.05
1998	20.01	8.38	28.39

(出所) Mascareño [2011 : 5].

のプロジェクトに対して投資される。また、1989年以降に地方政府に委譲された権限の中には、空港や港湾設備、高速道路、一部の税金などもあり、地方政府はそれらの管理を担う代わりにそれらの利用料収入や税収を自主財源として確保することができるようになった。このように1990年代には、財源面での地方分権化も進められ、国家歳入に占める地方政府の収入の合計比は、1989年の17%から1998年には30%弱にまで拡大した(表1)。

### III 地方分権化の政治社会的インパクト

長年実現しなかった地方分権化がこの時期に実現したのは、債務危機で破綻した国家財政を引き継いだルシンチ政権が、行政・社会サービス負担の中央政府からの切り離しを図ったという一面は否定できない。ラテンアメリカの多くの国では、1980年代の経済危機で国家主導の経済開発モデルが行き詰まり、国家と経済、そして国家と市民社会の関係性を見直す動きの中で地方分権化が進められたが、ベネズエラも例外ではなかったのである (García Guadilla y González [2000])。

地方分権の進展は、次のような政治社会的な影

響をもたらした。第一に、社会政策や行政サービスが、より住民の要望に沿ったものとなり、社会サービスの質が向上したことが指摘される (González de Pacheco [1997])。住民により直接選挙で選出されるようになった市長や州知事は、以前の地方行政担当者が政党や中央政府に目を向けていたのに比べて、市民(有権者)の要望に対して耳を傾けるインセンティブをより強く持つ。とりわけ市政府は住民との距離が近く、市長に対する住民の評価や監査がより効果的となり得るため、エージェンシー問題(市長が市民の求める市政を実践しない)の危険性が低下することが期待できる (Rangel Guerrero [2010])。また市政府にとっても、市という行政区域は地理的に小さく、住民が抱える問題や要望に関して、より多くの情報が入る。

第二に、地方分権化は、地域における市民社会の組織化や運動を活発化させ、コミュニティ活動、住宅、環境、文化、スポーツなど多くの目的を持つ市民組織が増えた (Mascareño [2005])。その背景には、COPREの議論を通じて、地方分権化とともに市民社会の(とくにローカルレベルにおける)政治参加の重要性が認識されるようになったことも影響したといえる。また現実問題として、住民にとっても、今までのように中央政府(または政権与党の地方支部)ではなく、より近い存在である市政府が各種社会サービスを担うことになったため、交渉することがより容易となり、共通の利害や意見をもつ住民同士で組織化するインセンティブが高まり、市民社会組織の形成が促された。一方、地方政府、とくにポストが新設された市長(市政府)はすべてを一から構築する中で、住民の意見や要望に関する情報を直接集めるために、市民社会へとアプローチするようになった。住民が市の予算作成に参加する「参加型予算」

の試みは、ブラジルのポルト・アレグレ市 (Porto Alegre) の事例でよく知られるが、ベネズエラにおいても1990年代以降、類似の住民参加の仕組みが徐々に見られるようになった。最も有名なのがボリバル州の産業都市グアヤナ (Guayana) に属するカロニ市 (Municipio Caroní) の経験 (García Guadilla y González [2000]) や、首都カラカスの東半分を占めるリベルタドール市 (Municipio Libertador) の経験である。カロニ市では1990年代以降、街角に予算作成に関する情報を配布するポストを数カ所設置し、住民への情報提供や予算作成への参加を呼びかけるとともに、市民からプロジェクトの公募を受け付ける、市民社会組織の代表を予算作成会議に招くなど、試行錯誤しながら参加型予算の制度作りを進めた。カロニ市、リベルタドール市のいずれのケースも、左派の急進正義党 (La Causa R) 選出の市長が進めたものであった<sup>(1)</sup>。そしてリベルタドール市の市長を務めたイストゥーリス (Aristóbulo Istúriz) ら、急進正義党<sup>(2)</sup>のリーダーの多くが後にチャベス政権に入閣し、1990年代の市民社会の政治参加のアイデアやノウハウを政権に持ちこんだと考えられる。

第三に、地方分権化によって生まれた州政府・市政府は、新たな政治勢力や政治リーダーを輩出するインキュベーターの役割を担うようになった。伝統的2大政党やその政治家に対する不信

感と拒否感は、1980年代にはかなり強いものとなっていた。1989年以降、州知事や市長として成果を上げ、その結果、その個人や所属政党が全国的に支持を拡大させるケースが相次いだ。1990年代には、上述の通りボリバル州知事やカロニ市長などが所属する急進正義党が躍進した。チャベス政権下の現在は、首都圏近辺のミランダ州知事やカラカスの2つの市の市長が高い評価を受けることで勢力を拡大した第一正義党 (PJ : Primero Justicia) や、産油州で最大の人口を抱えるスリア州を地盤にした新しい時代党 (UNT : Un Nuevo Tiempo) などが好例である。

また州知事や市長といった地方首長ポストからは、政党に属さない (あるいは個人政党を持つ) 独立系政治家が多く輩出された。1998年末の大統領選前半で圧倒的強さを見せたサエス (Irene Sáez)、そして現在被選挙権が剥奪された状況ではあるものの、2012年大統領選挙で反チャベス派の最有力候補と目されているロペス (Leopoldo López)<sup>(3)</sup>の2人は、首都カラカスに位置するチャカオ (Municipio Chacao) 市長<sup>(4)</sup>を2期務め、成果を上げたことで全国的な支持を集め、有力な大統領候補となった。2012年10月には大統領選挙が予定されており、反チャベス派は同年2月に統一候補絞り込みのための予備選挙を実施することになっているが、その予備選挙の有力候補の大半も、

表2 2012年大統領選挙の反チャベス派有力候補

Henrique Capriles Radonsky	ミランダ州知事
Leopoldo López	元チャカオ市長 (ミランダ州)
Pablo Pérez	スリア州知事
Antonio Ledezma	カラカス首都圏知事
Ozwaldo Alvarez Paz*	元スリア州知事
María Corina Machado	政治活動NGO, Súmate元代表
César Pérez Vivas*	タチラ州知事

(出所) 筆者作成。

(注) \*は2011年10月時点で立候補取り下げ。

表2が示す通り、現職または前の知事・市長である。

このように1990年代以降地方分権化は、地方ポストを足掛かりに新たな政治リーダーや政党の台頭を促し、2大政党制に代わる政治的多元主義への道を開いたといえる。加えて上述のように、為政者と住民の距離が近くなることで、住民の声がより反映されやすくなったことや市民社会の政治参加を拡大させたことも考え合わせると、地方分権化は、COPREでの議論が想定したように、ベネズエラの民主主義の深化に大きな貢献をしたとって間違いのないであろう。

#### IV チャベス政権下の制度変更

##### 1 1999年憲法が規定する地方分権に関わる制度

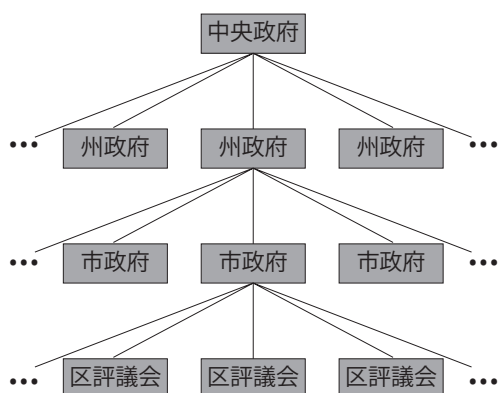
チャベス政権は、政権が誕生したその年（1999年）に新憲法を制定した。しかし2007年に、自らが制定した1999年憲法に対する改憲案を提出

したものの、同年末の国民投票において僅差で否決された。そのため現行憲法は1999年憲法ということになる。1999年憲法には、1989年以降進展した地方分権の制度が憲法上初めて明文化され、またそれをさらに促進するような制度の将来的導入が盛り込まれており、チャベス政権下で地方分権がより進展するとの期待が高まった。

1999年憲法が定める現行の地理的行政区分は、州（estados）、市（municipios）によって構成され、市の下には区評議会（juntas parroquiales）が設置される（図1）。憲法には、州政府、市政府の自立性や、それぞれの首長が住民の直接秘密選挙で選出されることが規定された。また、州、市レベルにおいても権力分立が規定され、それぞれ議会や、中央政府の会計監査院からは独立した自立的な会計検査院の設置が明記されている。

1999年憲法はまた、1990年代に進んだ市民社会の地方行政への参加拡大を反映し、それをさらに促進させることを目指す内容となっている。州政府・市政府は、保健、教育、住宅、スポーツ、文化面などの各種の社会政策やサービスの権限を近隣組合やNGOに対して委譲するためのメカニズムを作る、と規定されている。それを受けて、市の政策立案への市民社会の参加を促すために、公共政策企画地方評議会（CLPP：Consejos Locales de Planificación Pública、以下「CLPP」）の設置が規定されている。CLPPは市長が議長を務め、市議会議員、区評議会メンバーに加え、近隣組合や市民社会組織の代表なども参加する。また地方分権化のための政策立案や調整、中央政府から州・市政府への権限委譲を担う、政府連邦評議会（Consejo Federal de Gobierno）を設立することも規定された。これは、副大統領が議長となり、各省大臣、州知事、市長（各州から1人）、市民社会組織の代表が参加する。

図1 1999年憲法が定める地方分権構造



（出所）筆者作成。

（注）中央政府から区評議会に至るまで、すべての首長および立法議会の議員が住民による直接秘密選挙で選出される。



このように1999年憲法は、1989年以降進展した地方分権化や地方行政における市民参加を、憲法上に明記して制度化したという点において、画期的なものであったと評価できよう。

## 2 チャベス政権下の地方への資金配分の縮小

しかしその一方で、チャベス政権は時の経過とともに、さまざまな法改正により、1989年以降の地方分権化プロセスを逆行させるような制度変更を進めてきた。その核となるのが、2006年の地域住民委員会法の成立（Ley de Consejos Comunales）と、2010年末の一連の法改正によるコミュン国家建設への動きである（詳細は後述）。

実はチャベス政権は誕生直後から、地方分権化を促進するような憲法の条文とは裏腹に、州政府や市政府の自立性や権限を縮小しようとしていたとの指摘がある（Mascareño [2011]）。例えば、1999年憲法には、上述のように地方分権化を制度化するような条文が盛り込まれる一方、それを財政面から裏づけるはずの地方交付金を縮小する条文が含まれている。従来は国家財政の経常収入推計額の最低20%が地方交付金として地方に配分されていたものが、反対に最大20%という天井が設けられたのである。その結果、チャベス政権誕生直前（1998年）には国家経常収入の約30%まで拡大していた地方交付金がそれをピークにチャベス政権下では一貫して縮小し続け、2010年には17%となった（Mascareño [2011]）。加えて、チャベス政権下では、地方交付金や特別配分などの地方への資金配分が滞っており、2004年時点での中央政府の地方への未払い金は12兆ボリバル以上（公定レート換算で60億ドル）に上る（Mascareño [2005]）。また2006年には、地域住民委員会法の成立に合わせ、地方政府間基金と特別

配分の両方を改正して、州、市への取り分を縮小させた。以前は全体の60%が州政府へ、40%が市政府に分配されることになっていましたが、法改正後には、30%が州や市を介さず直接地域住民委員会に振り分けられ、42%が州、28%が市政府の取り分とされた（Rangel Guerrero [2010]）。

チャベス政権下で地方政府への資金配分を減らす結果となっているもう1つのやり方が、国家予算策定時に国際石油価格を現状より著しく低く設定することである。ベネズエラは国家財政収入のおよそ半分を石油収入に依存しており、国家予算は次年度の推定国際石油価格に基づいて算定される。石油価格は2007年、2009年に大きく下落したものの、それを除く期間においては基本的に高止まりしている。2009年6月以降、石油価格は常にバレルあたり60ドルを超えており、ときには100ドルを超えることもあった。にもかかわらず政府はその間予算策定基準となる石油価格をバレルあたり40ドルと設定してきたのである。地方交付金は、この推定石油価格をもとに算定される国家予算額をもとに計算されるため、石油価格の上昇がもたらす特別収入は中央政府のみをうるおし、地方交付金を通して地方政府には下りてこない構図となっている。

## 3 社会サービスの権限も中央へ

1999年憲法は、社会政策の権限を地方政府に委譲することを規定している。にもかかわらず、実際にはチャベス政権は、州政府や市政府の頭ごしに、地方との調整や連携なしに中央政府が直接社会政策を実施することが政権誕生当初からあった。その傾向は2004年頃からますます強くなっている。

チャベス大統領は就任初年度の1999年より、国軍の兵士を使って社会サービスやインフラ整

備を行うボリバル計画 2000 (Plan Bolívar 2000) や、社会投資を一括して行うことを目的とした社会開発統一基金 (Fondo Único Social) を設立した (Mascareño [2011])。2004 年以降は、識字教育 (Misión Robinson), 低所得者居住地域での医療政策 (Misión Barrio Adentro), 住宅政策 (Misión Vivienda) など、憲法では中央政府から地方政府への権限委譲が規定されている各種社会サービスを、中央政府直轄で大規模に実施している。

#### 4 地域住民委員会の設置とその政治化

チャベス政権は 2006 年に、地域住民委員会の設置促進を法律によって規定した。地域住民委員会は憲法上には規定がなく、2002 年に公共政策企画地方評議会 (CLPP) の設置を規定した CLPP 法で初めて登場したものである。同法および 2005 年の公的市権力組織法 (Ley Orgánica de Poder Público Municipal) の中では、市政府組織の一部である CLPP が地域住民委員会を管轄することが明記されていた (Mascareño [2011])。すなわち、地域住民が規定の手続きをふんで地域住民委員会を設立すると、それは CLPP において登録され、地域住民委員会が立案した地域サービスや投資のプロジェクトへの資金配分も、CLPP において精査・決定されることになっていた。そして CLPP のメンバーには市長や市議会議員に加えて、市内の地域住民委員会や近隣組合の代表も参加することになっていた。

しかし 2006 年の地域住民委員会法の成立に合わせ、CLPP 法と上記の公的市権力組織法の改正により、地域住民委員会は市政府からは独立し、中央政府直轄の組織となった。地域住民委員会は、大統領が任命する「全国人民権力大統領委員会」(Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular) の管轄となり、その後法改正により、中央政府

に新設された人民権力省 (Ministerio del Poder Popular) の管轄へと変更になった。またその傘下のコミュン開発権力基金 (Fundación para el Desarrollo y Poder Comunal, 以下「Fundacomunal」) が、登録や資金配分の実務を担うことになった。これは、住民に最も近いところにある地方政府が地元の市民社会と協働して社会サービスの改善・拡充を図るという、1989 年以降の地方分権のビジョンからの大きな転換である。

また上述したように、従来は州政府や市政府へと配分されていた地方の開発や社会サービスのための資金の大きな部分が、州や市を介さず中央政府から直接地域住民委員会に配分されることになった。そのため地域住民は、居住する市や州ではなく、中央政府 (大統領) と直接つながり、「水道がひけたのも、学校が建ったのも、大統領のおかげ」ということになったのである<sup>(5)</sup>。

1999 年憲法や以前の法律では、地方政府から住民組織に配分される資金の受け皿は、「近隣組合や NGO」となっていたが、法改正後には、地域住民委員会のみがその受け皿として規定され、それ以外の市民社会組織は排除された。すなわち住民が政府からの資金を受け取るためには、地域住民委員会を設立し、それが中央政府直轄の Fundacomunal に登録されることが必要条件となったのである。しかし過去 3 年ほど、チャベス政権は Fundacomunal における地域住民委員会の登録において、反チャベス派住民がリーダー (vocero) を務めるものや、反チャベス派住民が多い地域のものについては、数年たっても登録させないなどあからさまな差別を繰り返し、反チャベス派の住民やコミュニティへの資金の流れを断ち切ってきた。すなわち、地域住民委員会はチャベス政権によってチャベス派住民と反チャベス派住民を政治的に差別し、前者に資金を投下するた

めの政治的道具となっている<sup>(6)</sup>。

## 5 コミューン国家構想

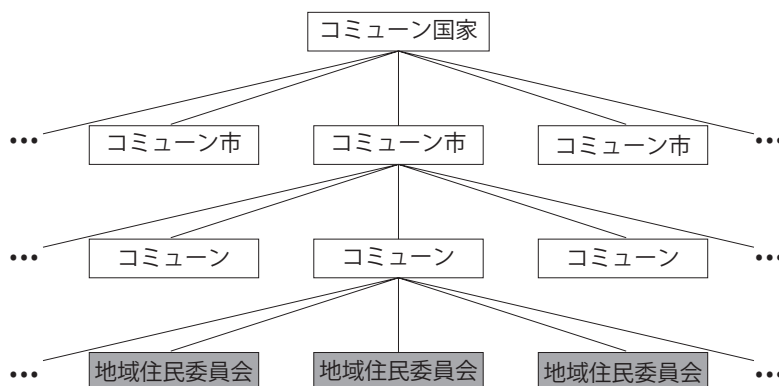
チャベス大統領は2007年1月の3度目の大統領就任演説で、「21世紀の社会主義建設の5つの牽引」を発表した。その中で国の行政地理区分の変更を提案し、それをもとに同年、憲法改正案を提出した。大統領の再選制限の撤廃が目された憲法改正案だが、同改憲案には「社会主義を国とする」という、極めて重要な変更に関する文言を含む合計69条の改正条項が含まれていた。そしてその中には、上述の就任演説で提案された行政地理区分の変更、そして新たな国家ビジョンとして、社会主義国家建設の基盤となる人民権力および行政地理区分の変更に関する条項が盛り込まれていた。この改憲案は同年12月の国民投票で否決されたが、チャベス大統領はその直後の会見において、敗北は認めたものの、「改憲案の文言はピリオド1つ変えずに実現する」と発言した。また2009年以降チャベス政権は、人民権力に基づくコミュニティ国家建設 (Estado Comunal) と、既存の地方分権化された連邦国家制度の廃止のビジョンを発表してきた (Mascareño [2011])。そして2010年末、人民権力法 (Ley del Poder Popular)、コミュニティ法 (Ley de Comunas)、コミュニティ経済システム法 (Ley del Sistema Económico Comunal)、コミュニティ公共政策企画法 (Ley de Planificación Pública y Comunal)、社会監査法 (Ley de Contraloría Social)、市行政権法の改正 (Reforma de la Ley del Poder Municipal) などの一連の法律を短期間に相次いで成立させ、社会主義を目指すコミュニティ国家構想の法整備を実現させたのである<sup>(7)</sup>。

2010年の一連の法律で制度化されたコミュニティの国家体系とは、地域住民委員会を最小単位と

する。そして、複数の地域住民委員会がコミュニティ (Comuna) を形成し、複数のコミュニティがコミュニティ市 (Ciudad Comunal) を形成し、という具合に下位組織が複数で上位組織を形成し、最終的にコミュニティ国家 (Estado Comunal) を形成するというものである (図2)。そしてこのシステムが、現行の「中央政府→州→市→区評議会」という行政区分を代替していくことが想定されている。実際、法律制定直後の2011年1月には、現行の地方行政区分の最も下位に位置する (住民に最も近い) 区評議会という組織が廃止された。憲法が規定する行政組織を廃止するには単なる法律ではなく憲法改正が必要であるにもかかわらず、強行廃止された。そして近いうちに市政府や州政府も廃止されるのではないかとの懸念が渦巻いた。

また地域住民委員会の代表 (voceros) は地域住民が住民総会 (Asambleas Ciudadanas) における選挙で選出するが、コミュニティの代表はそれを形成する地域住民委員会の代表が選出し、同様にコミュニティ市の代表はコミュニティの代表がそれぞれ選出すると規定されている。すなわち、住民が直接選挙で選出できるのは地域住民委員会の代表のみである。現行制度 (図1) は、区評議会メンバーから、市長、州知事、大統領とすべてのレベルの首長や議員が住民による直接秘密選挙で選出される。それと比べると、「直接参加民主主義の実現」というチャベス大統領の言葉とは裏腹に、このコミュニティ国家ビジョンは、住民の政治参加は地域住民委員会レベルという、極めて狭く、中央国家からは最も遠いところでしか行われえないということになる。また、上述のように、実際にはチャベス政権に反対する地域住民委員会のほぼすべては、中央政府直属の役所によって登録を拒まれている。地域住民委員会は全国で数万存在するとい

図2 チャベス政権のコミュニン国家ビジョン



(出所) 筆者作成。

(注) 網掛け部分では、その首長および立法議会の議員が住民による直接秘密選挙で選出される。

われ、その大半がチャベス政権支持派である。上述のように地域住民委員会レベルで反チャベス派市民が排除されると、チャベス政権に反対する勢力は、地域住民委員会より上位のコミュニン、コミュニン市などにおいても参加から排除される。

さらにいえば、このコミュニン国家構想は、現憲法に抵触する内容である。第一に、2007年の憲法改正案が国民投票で否決されたため、現行憲法はあくまでも1999年憲法であり、その現憲法が規定する行政区分は「中央政府→州→市→区評議会」である。それを変更するには、法改正ではなく、憲法を改正しなければならない。また現憲法は明確に、州や市政府への権限や資金配分を明記しているが、チャベス政権は反対に、州政府や市政府から社会サービスや地方での資金に関する権限を中央政府に「再集権化」させている(Mascareño [2011])。

第二に、現憲法は国是として民主主義をにかけており、憲法には社会主義の文言はいつい出でてこない。すなわちベネズエラ憲法はベネズエラを

社会主義国家であるとも、またそれを目指すとも規定していない。さらにいえば、地域住民委員会やコミュニン、コミュニン国家といった文言も現憲法にはいつい出でてこない。2010年末の法改正で初めて、それらが社会主義的存在であるとされたのである。すなわちそれらは憲法が規定する組織(entes constitucionales)ではないにもかかわらず、2010年末の法改正により、「人民権力」の権限が付帯された国家組織と規定され、中央政府の監視のもと公的資金の配分を受け、「社会主義国家建設を促進する」と規定されたのである。

## むすび

本稿では、ベネズエラにおいて、1990年代ようやく進展を見せた地方分権化が、チャベス政権下で制度変更され、行政社会サービスの権限や資金配分における中央への再集権化、そしてついにはコミュニン国家ビジョンの法制化に至った現状を紹介した。住民の参加を促進すると思われた

地域住民委員会も、新たな制度やコミュン国家ビジョンの中に位置づけると、また異なる様相を呈してくる。

1990年代に市民社会の政治参加を高め、また政治的多元主義を促し、2大政党による政治支配を破壊した地方分権化は、民主主義の質的改善に貢献したといえるだろう。にもかかわらず、チャベス政権がその路線を変更したのはなぜか。

チャベス大統領はおそらく、地方分権化が多元主義を促進することを1990年代以降自らの政権下においても実際に目の当たりにしてきたからこそ、分権化の方向転換を図り再集権化する必要があると考えたのであろう。さらなる長期政権化を望む、またはボリバル革命を永続的なものにするという目的のためには、州知事や市長に対する住民の支持が高まり、政権を足元から崩すことになるのを、阻止する必要があったのであろう。

多元主義という民主主義にとって根源的な要素を尊重する姿勢は、チャベス大統領には見られない。2007年に連立政権を組んでいた小規模左翼政党に対して、それぞれを解党して自らのベネズエラ統合社会主義党への合流を、威嚇を繰り返しながら強制したのもその好例である。また2010年末の法改正で制度化されたコミュン国家ビジョンも、少なくとも2011年時点での反チャベス派の地域住民委員会の登録差別の現状からすると、多元主義を醸成するよりは制限する方に働く可能性が大きそうである。さらに、大統領から区評議会メンバーに至るまですべてのレベルの首長や議員を住民が直接選挙で選出する現状と比べて、住民の直接選挙が末端の地域住民委員会に限られるコミュン国家ビジョンは、どう考えても参加の機会が著しく制限される設計になっている。チャベス大統領および彼の支持者はこれが「参加民主主義の実践」であるといい、反チャベス派

はチャベス政権が独裁体制の布石を打ったという。おそらくこの2つの相反する主張は、いずれも嘘ではないのであろう。ただ、国民の実質的な政治参加により、より深い民主主義を達成するという理念の裏には、本来社会には多様な意見や利害をもつ人々が存在するということが軽視する危険性が存在する。そのバランスが崩れたとき、この2つが（程度の差こそあれ）コインの裏表になる可能性は否定できない。

#### 注

- (1) ボルト・アレグレ市においては労働者党（PT：Partido de Trabajadores）の市長がこの取組みを始めたのに対し、ベネズエラのカロニ市長やリバルトール市長が所属した急進正義党も、労働組合を基盤としているという共通点がある。いずれの党もその成り立ちから、市民社会（ベネズエラの急進正義党の場合は労働組合に加えて低所得者居住地域でのコミュニティ組織や学生運動も）との結びつきが強かったことが、この2つの市で参加型予算の枠組みが生まれた背景要因の1つであろう。
- (2) 急進正義党はのちにチャベス支持をめぐって分裂した。イストゥーリスらチャベス支持派は、皆の祖国党（PPT：Patria Para Todos）を形成し、反チャベス派が急進正義党の名を維持している。またチャベス大統領が2007年に連立政権を組む小規模左翼政党に対して、解党してベネズエラ統合社会主義党（PSUV：Partido Socialista Unido de Venezuela）への合流を強制した際、PPTはそれを拒否したため、イストゥーリスらチャベス政権で閣僚を歴任しているPPTの主要リーダーが同党を離党してPSUVに合流した。PPTは最終的に2010年にチャベス政権と離反した。
- (3) チャベス政権は大統領選で最大のライバルとなり得るロベスを、公金不正使用のかどで被選挙権を剥奪した。ロベスは基本的人権違反であるとして米州機構人権委員会に訴え、2011年10月に同委員会が人権違反であるとの結論を出し、ベネズエラ政府に対して被選挙権を回復するよう求めている。
- (4) ベネズエラの都市（ciudad）は複数の市（municipio）

から構成され、市長というのは、municipioの首長である。カラカスは、リベルタドール、チャカオなど5つのmunicipioからなり、それぞれに市長がいる（現在カラカスの5人の市長のうちチャベス派はリベルタドール市のみ）。また首都圏に限っては、首都圏政府（Gobernación Metropolitana）が存在し、その首長は首都圏知事（alcalde mayor）と呼ばれる。

- (5) 筆者が2011年8月にカラカス市内で実施したチャベス支持者の地域住民委員会代表へのインタビュー。彼女はまた、チャベス大統領にしばしばメールや手紙を書くとも話しており、大統領との間で直接的につながる意識が強い様子であった。
- (6) 反チャベス派市民が作る地域住民委員会（住民総会で結成されたもののFundacomunalが登録を認めないため、法的には存在しないことになっている）への政治的差別については、筆者が2011年6～8月にカラカスで行ったインタビュー、差別された地域住民委員会のグループのブログ、資料などをもとに、別途論考をまとめる予定である。
- (7) Consejos Comunalesが2006年に誕生したとき、それは従来の近隣組合に近いものであると想定され、イデオロギー色も明らかではなかったため、「地域住民委員会」と訳し、本稿でもその言葉を使っている。一方、2010年末の一連の法律で登場したComunaやComunalといった言葉については、その定義が明確でないため、現時点では「コミュニティ」としておく。「コミュニティ」という言葉には、「小さい地方自治体」「新しい価値観をもつ人々や宗教セクトの共同生活」、そしてバリ・コミュニティに代表されるような共産主義的・革命的意味合いをもつものなどがあり、チャベス大統領はおそらく最後の意味合いで使っている。しかしながら、その認識が国民一般の間で（チャベス支持者の間でも）共有されていないように思われる。

## 参考文献

### 〈外国語文献〉

- Cruz, Rafael, de la, coord. [1998] *Descentralización en perspectiva*, Caracas: Ediciones IESA.
- García Guadilla, María Pilar, y Rosa Amelia González [2000] “Formulación participativa del presupuesto en el municipio Caroní: comparación con la experiencia de Porto Alegre,” *América Latina Hoy*, abril, Vol.24, pp.5-17.
- González de Pacheco, Rosa Amelia [1997] “El municipio en Venezuela: ¿protagonista de nuevo?” *SIC*, año LX, No.600, diciembre, pp.464-468.
- Mascareño, Carlos [2005] “Descentralización, recentralización y sociedad civil,” en CENDES, *Venezuela visión plural: una mirada desde el Cendes*, Tomo I, Caracas: CENDES, pp.146-163.
- [2011] “La progresiva supresión del estado federal descentralizado y la imposición de un estado comunal centralizado y autocrático en Venezuela,” mimeo, Caracas.
- Ramírez Medina, José [2002] “Cambios institucionales: la descentralización en Venezuela,” *Espacio abierto*, Vol.11 No.2, abril-junio, pp.335-353.
- Rangel Guerrero, Christi [2010] “Municipios, consejos comunales y democracia en Venezuela,” *Procesos históricos*, Vol.IX, Núm 17, enero-junio, pp.70-92.

（さかぐち・あき／アジア経済研究所主任研究員）