

特集

アルゼンチン・ミレイ政権の捉え方

How to Understand Argentina's Milei Administration

論

アルゼンチンの連邦制とミレイ政権

稿

The Argentine Federalism and the Milei Administration

菊池 啓一

KIKUCHI, Hirokazu

## 要 約:

なぜミレイ政権の経済改革に関する審議が、国会ではなかなか進まないのでしょうか。また、なぜ州知事と経済改革についての協定を結ぶ必要があるのでしょうか。本稿では、ミレイ政権による経済改革の推進に大きく影響するアルゼンチンの連邦制について検討した。アルゼンチンでは国会議員の候補者選出過程で大きな役割を果たしている州知事も国政上の主要アクターであり、とくに上院議員の大統領提出法案審議での投票に影響を及ぼすことができる。他方、ミレイ率いる政党連合「自由前進」は州知事を輩出しておらず、上下両院で過半数の議席を確保できていない。そのため、経済改革に関する法案の審議に時間と譲歩が必要になっており、立法能力の向上のために 2025 年の中間選挙でできるだけ多くの議席を獲得することも重要であると考えられる。

キーワード：ミレイ、連邦制、中央—地方関係、州知事、国会

## はじめに

2023年11月19日のアルゼンチン大統領選決選投票で有効票の55.65%を獲得したことにより、ミレイ下院議員（Javier Milei）が同年12月10日に大統領に就任した。民主化した1983年以降これまでの同国大統領は、マクリ（Mauricio Macri、2015～19年）を除き、主要政党である正義党（Partido Justicialista）もしくは急進党（Unión Cívica Radical）の党员であった<sup>1</sup>。しかし、ミレイは公選職の経験が下院議員職の2年間（2021～23年）しかないなか、いずれの政党とも関係のない右派の野党連合「自由前進」（La Libertad Avanza）を率いて当選したのである<sup>2</sup>。

ミレイが当選した要因として、大幅なペソ安と外貨購入制限に伴う輸入制限による高インフレなどの経済的苦境を背景に、有権者がドラスティックな経済改革を求めている可能性が考えられる（菊池 2023）。そして、その第一歩として、ミレイは2023年12月20日に各種規制緩和や労働改革などを含んだ全366条の必要緊急大統領令70/2023号（Decreto de necesidad y urgencia 以下、70/2023号）を発し、12月27日に民営化や税制改革、年金制度改革、選挙制度改革などを含む全664条の基盤法（Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos）<sup>3</sup>の法案を下院に送付した（菊池 2024）。

しかし、新政権による経済改革が完璧に進んでいるとは言い難い。前者は失効してはいないものの2024年3月14日に上院で否決されており、後者も審議に時間を要している。このような苦境を前に、ミレイは2024年5月25日（五月革命記念日）に経済改革に関する「5月25日協定」（Pacto del 25 de mayo）を結ぶことを各州知事に呼びかけていたのである<sup>4</sup>。

それでは、なぜミレイ政権の経済改革に関する審議が、国会ではなかなか進まないのでしょうか。また、なぜ州知事と経済改革についての協定を結ぶ必要があるのでしょうか。本稿では、議会政治の在り方に大きな影響を及ぼしていると考えられるアルゼンチンの連邦制に焦点を当てることにより、この問いについて考察してみたい。具体的には、まず州知事の国政レベルでの役割に注目しつつ、アルゼンチンの連邦制の特徴を考察する。次に、2023年に実施された下院選・上院選と州知事選の結果を紹介する。そして、経済改革に関する国会での審議を検討し、今後の展望を述べる。

<sup>1</sup>ただし、2015年大統領選の際にマクリが率いていた中道右派の政党連合「カンビエモス」（Cambiamos）には、急進党も含まれていた。

<sup>2</sup>本稿では、選挙連合名や政党連合名（「自由前進」など）は鍵カッコ付きで、政党名（正義党や共和国提案など）は鍵カッコ無しで表記している。

<sup>3</sup>「オムニバス法」（Ley omnibus）とも呼ばれている。

<sup>4</sup>大統領府のホームページ（2024年5月31日閲覧）。

## 1. アルゼンチンの連邦制

### (1) 財政移転に依存する州知事

アルゼンチンは23州とブエノスアイレス自治市（Ciudad Autónoma de Buenos Aires、以下ブエノスアイレス市）からなる連邦制国家である。そして、州知事とブエノスアイレス市長は任期4年で直接選挙によって選出される。再選制限は州憲法で定められており、カタマルカ州、フォルモサ州、サンタクルス州のように再選制限のない州がある一方で、メンドーサ州、サンタフェ州のように連続再選が禁止されている州もある。その他の州では、連続再選が一度だけ認められている。

連邦制国家の憲法においては、中央政府と州政府との所管事項が明確に分けられることが多い。よって、州知事は国政における主要アクターにはなり得ないのであるが、多くの研究においてアルゼンチンの州知事の国政における重要性が論じられてきた。ステパン（Stepan 2004）によれば、アルゼンチンの州政府は地方債を自由に発行する権限を有してきたため、彼らとの協調無しに中央政府はマクロ経済をコントロールすることが困難である。よって、州政府の長である州知事は、国政レベルでも極めて重要なアクターであったという。



写真 通常国会開会に際し、施政方針演説に臨むミレイ大統領（2024年3月1日 AP/アフロ）。

しかし、以前と比べて地方債による安定的な資金調達は難しくなっている。アルゼンチンがデフォルトを宣言した翌年にあたる 2002 年の州政府の債務残高は、対 GDP 比で 21.9%であった。しかし、その後は減少傾向にあり、2022 年時点で 5.2%である<sup>5</sup>。その一因として、同国が国際金融市場から締め出された 2012~16 年に外貨建て地方債の発行も不可能になるなど、市場環境の変化に対して脆弱である点を指摘できよう。

それでは、州政府はどのように政策執行のための資金調達を行っているのでしょうか。ここで鍵となってくるのが中央政府からの財政移転である。アルゼンチンにおける中央政府から州政府への財政移転は「財政迷宮」(fiscal labyrinth) と呼ばれる極めて複雑なものであり (Saiegh and Tommasi 1999; 細野 2006)、大統領の裁量によって実施されるものと法律によって実施が義務付けられているものとが混在している。前者の代表例としては国庫支出金 (Aportes del Tesoro Nacional)、後者の代表例としては 1988 年の法律第 23548 号に基づいて歳入分与 (revenue-sharing) の対象となる税収を中央政府と州政府とに分配する地方交付金 (Coparticipación Federal de Impuestos) が挙げられる (Bonvecchi and Lodola 2011)。

表 1 は、州政府の税収に占める中央政府からの財政移転の割合を示したものである。2005~22 年に全体としては 60%前後で推移しており、ほとんどの州で財政移転への依存度が高くなっている。とくにフォルモサ州やラリオハ州ではいずれの年も 90%台を記録している。

歴代の大統領は、大統領の裁量によって実施される財政移転の活用や、法律による財政移転実施の財源対象とはならない項目での課税強化などによって、州知事への影響力を強めた。例えば、中道右派の政党連合であった「カンビエモス」(Cambiamos) のマクリ政権下では財政移転への依存度が低下したが、同政党連合の市長を戴くブエノスアイレス市に対しては大統領の裁量による財政移転を積極的に実施し<sup>6</sup>、2017 年の市政府税収に占める財政移転の割合が 22.8%に上昇した。また、同じ正義党の大統領でも、左派のクリスティーナ・フェルナンデス・デ・キルチネル政権下 (Cristina Fernández de Kirchner、2007~15 年、以下クリスティーナ政権) の 2011 年の方が中道左派のフェルナンデス政権下の 2022 年よりも財政移転への依存度が若干低くなっていたが、その背景には 2002 年の政治経済危機を機に導入された輸出課徴金 (retenciones a las exportaciones) などの存在がある。輸出課徴金などは地方交付金による歳入分与の対象ではないために財政移転額が低下したが (Miguez 2014)、このような形での徴税の「中央集権化」は大統領の州知事に対する立場を優位なものにした (Gervasoni 2011)。そして、後述するように、ミレイ政権は大統領の裁量による財政移転を大幅にカットし、基盤法の審議を前に州知事たちと対立していたのである。

<sup>5</sup> 経済省のホームページ (2024 年 5 月 31 日閲覧)。

<sup>6</sup> Werner Pertot, “Macri también aumentó las transferencias discrecionales a la Ciudad en sus años como presidente.” *Página/12*, 20 de febrero de 2020.

表1 州政府税収に占める中央政府からの財政移転の割合 (%)

州名	2005年	2011年	2017年	2022年
	キルチネル政権	クリスティーナ政権	マクリ政権	フェルナンデス政権
ブエノスアイレス州	45.6	42.5	38.4	51.1
ブエノスアイレス市	11.4	10.7	22.8	12.2
カタマルカ州	91.1	88.2	88.2	88.3
コルドバ州	66.6	62.5	61.4	63.6
コリエンテス州	89.0	86.4	84.5	87.0
チャコ州	89.2	85.6	83.3	86.2
チュブト州	70.7	63.7	61.2	64.7
エントレリオス州	76.1	76.8	70.4	75.3
フォルモサ州	94.8	93.0	92.1	92.2
フファイ州	89.4	88.3	84.6	86.2
ラパンパ州	73.9	75.5	70.9	71.7
ラリオハ州	92.0	92.4	90.0	90.2
メンドーサ州	65.1	65.6	57.1	64.6
ミシオネス州	81.7	77.7	71.2	63.4
ネウケン州	56.7	54.6	49.1	46.6
リオネグロ州	73.9	75.3	69.8	74.7
サルタ州	79.4	78.9	77.7	76.1
サンフアン州	85.8	83.3	84.0	86.1
サンルイス州	76.3	77.7	76.3	78.2
サンタクルス州	72.5	69.8	65.2	71.2
サンタフェ州	65.3	64.3	64.0	66.4
サンティアゴデルエステロ州	89.7	89.2	88.3	89.5
ティエラデルフエゴ州	73.8	74.4	68.1	72.2
トゥクマン州	75.5	73.3	70.4	73.9
全体	61.1	59.1	56.5	60.9

(出所) 経済省のデータ (2024年5月31日閲覧) をもとに筆者作成。

## (2) 国会を介した州知事の影響力

大統領が財政移転に対して大きな影響力を有しているのであれば、大統領はそれをテコに州知事を服従させることが可能であるはずである。では、なぜミレイが州知事と経済改革について協定を結ぶ必要があるのかというと、州知事が国会での法案審議に対して影響力を有しているからである。

アルゼンチンでは、任期6年の上院議員だけでなく任期4年の下院議員も州を単位とする選挙区から選出される。72名からなる上院は各州の選挙区から第一党の候補者2名と第二党の候補者1名を選出する「非完全代表制」(incomplete list)を採用しており、2年ごとに3分の1の議員(8州の議員)が改選される。他方、257名からなる下院は拘束名簿式比例代表制を採用しており、2年ごとに半数の議員が改選される(各州の定数は2~35)。そして、正義党や急進党をはじめとする多くの政党の党組織は分権的であり、州知事を筆頭とする「地方政治ボス」(provincial party bosses)が国政選挙・地方選挙における候補者選出<sup>7</sup>に大きな役割を果たしている(e.g., Jones

<sup>7</sup> 2011年の選挙以降は、大統領選と同様に予備選挙を通過した候補者のみが本選挙に進む形になる。しかし、予備選挙導入以降も、地方政治ボスが予備選挙に擁立する候補者(precandidatos)の決定に際して大きな役割を



2008)。また、上院議員と下院議員の再選率は決して高くなく、多くの現職議員は任期満了後に地元の州に戻り、州知事などの「地方政治ボス」に他の公選職の候補に選んでもらうことになる (Jones 2008; Kikuchi and Lodola 2014)。

以上のような制度的特徴から、アルゼンチンの国会議員は大統領よりも州知事の選好に対して忠実な存在であると考えられてきた (e.g., Jones 2008)。しかし、定数が 5 (フォルモサ州など) ~70 (ブエノスアイレス州) と州によって大きく異なる下院の場合、州知事や地方政治ボスによって候補者名簿に加えられた候補者は 2009~15 年の選挙において全体の 50% にすぎず (Cherny et al. 2018)、州知事がコントロールできる下院議員の数は限られている。

一方、上院選では同一の政党からは最大 2 名の候補者しか当選できないため、その候補者選出には州知事や地方政治ボスが大きく関与する。菊池 (Kikuchi 2018) によれば、再選経験のある州知事はより影響力が強く、2001~05 年の上院選<sup>8</sup>で 2 名のうちの 1 名を必ず自身の子飼いの政治家にすることができた。そして、既存の研究においても、州知事の上院での法案審議への影響力が確認されている (Cherny 2023; Kikuchi 2018)。

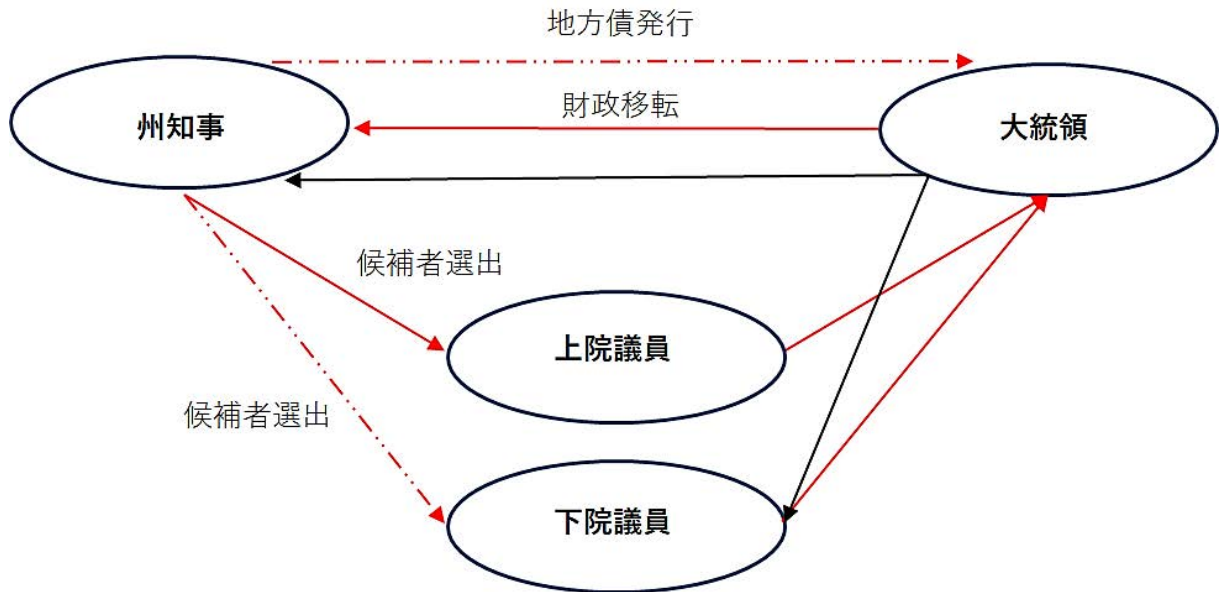
ただし、大統領も国会に対して無力なわけではなく、国政レベルでの与党のリーダーとして、政党規律を通じて与党議員の行動に影響を及ぼすことができる。また、国会における委員会のポストなどは議席数に応じて党会派に対して配分されるため、議員数が多いほどそれらのポストと引き換えに大統領提出法案に対する支持を調達できる可能性も高まる。そして、上院または下院で与党 (もしくは与党連合) が過半数を占めていれば、議事を有利に進めることができ、大統領提出法案が可決される可能性が極めて高くなる (Calvo 2014; Kikuchi 2018)。一方、マクリ政権のように与党連合が両院で過半数の議席を占めていない場合、大統領の立法能力は低くなる (菊池 2020; Di Mauro 2019)。

以上の議論をまとめると、アルゼンチンの国政レベルにおける各主要アクター間の関係は、図 1 のように表現することができる。地方債発行能力に基づいて州知事が国政や大統領に対して行使しうる影響力は低下しているが、州知事は国会議員の候補者選出過程で大きな役割を果たしており、とくに上院議員への影響力がより顕著である。よって、大統領提出法案の審議での彼らの投票を通じて、州知事も国政に介入することができる。それに対し、大統領は財政移転を通じて州知事に対する影響力を行使することができ、また、国政レベルの与党のリーダーとしても財政移転額の調整や、政党規律・議会におけるポストの分配を通じて自党の州知事・上院議員・下院議員に対して影響を及ぼすことができるのである。

果たしている。予備選挙の詳細については、菊池 (2018) を参照されたい。

<sup>8</sup> 1994 年の憲法改正により、2001 年に初めての上院選が実施された。

図1 国政における主要アクター間の影響力行使関係



(注) 点線は、その影響力が必ずしも強くないことを示している。また、大統領は与党の上院議員や下院議員に対して政党規律や議会におけるポストの分配を通じて、与党の州知事に対して政党規律や財政移転額の調整を通じて、それぞれ影響力を行使することもできる（黒線）。

(出所) 筆者作成。

## 2. ミレイと国政における主要アクターとの関係

### (1) 下院選・上院選と州知事選の結果

次項での国会審議についての検討の準備として、ここでは2023年に実施された下院選・上院選と州知事選の結果を確認し、ミレイ政権を取り巻く状況を概観したい。大統領選と同様に、下院選・上院選の予備選挙は2023年8月13日に、本選挙は同年10月22日に実施された<sup>9</sup>。そのため、下院選・上院選もミレイ率いる右派の野党連合「自由前進」、ブルリッチ (Patricia Bullrich) 元治安相を大統領候補とする中道右派の野党連合「変革のために共に」(Juntos por el Cambio)、マッサ経済相を大統領候補とする左派の与党連合「祖国のための同盟」(Unión por la Patria) を中心に展開された<sup>10</sup>。なお、下院選では257議席中130議席、上院選では72議席中8州の計24議席が改選対象であった。

表2は下院選と上院選の結果を示したものである。改選前は下院にミレイ自身の議席を含めた3議席しか有していなかった「自由前進」は下院選で35議席、上院選で8議席を獲得し、国会における主要勢力の一つへと躍進した。しかし、同日に実施された大統領選本選挙第一回投票でのミレイの得票率が29.99%であったことを勘案すると、「自由前進」の上院選での獲得議席数は十

<sup>9</sup> 大統領選では、決選投票が2023年11月19日に実施された。

<sup>10</sup> 大統領選の展開については、菊池(2023)を参照されたい。

分であるものの、下院選での獲得議席数（全改選議席の 26.92% を獲得）はやや物足りない結果でもある。

表 2 2023 年下院選・上院選結果

	選挙前	改選議席数	獲得議席数	選挙後	現在(2024年5月)
<b>下院</b>					
「自由前進」	3	0	35	38	38
「変革のために共に」	117	55	31	93	-
共和国提案	-	-	-	-	37
急進党	-	-	-	-	34
市民連合	-	-	-	-	6
その他2会派	-	-	-	-	3
「祖国のための同盟」	120	69	58	109	99
「アセモス」	6	3	4	7	16
「左派労働者戦線」	4	0	1	5	5
その他	7	3	1	5	19
<b>上院</b>					
「自由前進」	0	0	8	8	7
「変革のために共に」	34	12	2	24	-
共和国提案	-	-	-	-	6
急進党	-	-	-	-	13
その他2会派	-	-	-	-	4
「祖国のための同盟」(2会派)	34	12	12	34	33
「アセモス」	3	0	0	3	3
その他	1	0	2	3	6

(注) 「変革のために共に」はミレイ政権下では統一会派を形成せず、共和国提案、急進党、市民連合などといった各党の個別会派に分かれている。また、所属会派を変更する議員もいたため、選挙後の議席数と現在（2024年5月）の議席数は必ずしも一致しない。

(出所) “[Resultados elecciones 2023: mapas interactivos con los datos del escrutinio provisorio.](#)” *Página/12*, 23 de octubre de 2023 および下院と上院のホームページ（2024年5月31日閲覧）をもとに筆者作成。

そのような結果になった理由として、次の2点を挙げることができよう。第一に、ミレイと「自由前進」への支持が地方の州で多く集まったものの、ブエノスアイレス州のような改選議席の多い州で伸びなかった点である（菊池 2023）。そして第二に、「自由前進」の候補者を擁立できなかった州が生じた点である。下院選ではラパンパ州、ミシオネス州、ネウケン州、サンタクルス州で、上院選ではミシオネス州とサンタクルス州で自勢力の候補者を擁立することができず、ミレイに対して投げられた票をそれらの州では上下両院での議席獲得に活かしきることができなかったのである。

他方、同日実施の大統領選と州知事選に向けてブエノスアイレス州でのキャンペーンを強化していた「祖国のための同盟」は、同州の下院選で16議席を獲得し、下院での議席数の減少を11に留めた。また、上院では選挙前と同数の議席を確保した。

国会における主要勢力のうち、今回の選挙で最も議席数を減らしたのは中道右派の「変革のために共に」であった。下院で93議席、上院で24議席にまで勢力を弱め、その後、大統領選決選



投票におけるミレイへの支持をめぐり、「変革のために共に」の内部対立が発生した<sup>11</sup>。その結果、国会における統一会派としての「変革のために共に」は解消され、ミレイ政権下では政党連合を構成していた共和国提案（Propuesta Republicana）、急進党、市民連合（Coalición Cívica）などが別会派として活動している。

また、スキアレッティ（Juan Schiaretti）コルドバ州知事を大統領選に擁立した正義党反キルチネル派を中心とする「アセモス」（Hacemos por Nuestro País）<sup>12</sup>や「左派労働者戦線」（Frente de Izquierda y de Trabajadores）なども議席を獲得し、2024年5月時点では下院においても上院においても過半数を占める会派が存在しない状況になっている。

次に州知事選の結果を表3で確認したい。「自由前進」は州知事選で全敗したが、その理由として、次の3点を指摘できる。第一に、選挙日程が「自由前進」に不利に働いた点である。アルゼンチンでは州知事選の日程の決定は現職州知事の専管事項であり、自身の政党・政党連合に有利に働くように設定することができる。2023年の場合、大統領選と同時に州知事選を実施したのは3州とブエノスアイレス市だけであり、いずれも大統領選でミレイが最多得票者とはならなかった州であった。また、14の州では大統領選予備選挙によってミレイの躍進が明らかになる前の4~7月に実施されており、有権者の期待がまだ「自由前進」に集まっていない状態であった。第二に、上院選・下院選と同様に、「自由前進」が全国規模の政党連合ではなかったために4つの州で州知事候補を擁立できなかった点である。さらに、州知事選に向けて連携した地方政党の多くも、得票を期待できるような政党ではなかった。そして第三に、再選率が高かった点である。2023年の州知事選では9つの州で現職が再選を企図し、8つの州で現職が勝利した。

先述したように、アルゼンチンの国政では大統領の他に上院議員・下院議員・州知事が主要なアクターである。しかし、与党連合である「自由前進」は上院でも下院でも過半数を占めておらず、州知事も輩出していないのである。

<sup>11</sup> Delfina Celichini, “Juntos por el Cambio se desgrana ante el triunfo de Javier Milei y se encamina a una ruptura definitiva.” *La Nación*, 19 de noviembre de 2023.

<sup>12</sup> 2024年5月31日現在、下院では「アセモス連邦連合」（Hacemos Coalición Federal）、上院では「連邦変革」（Cambio Federal）という会派名である。

表3 2023年州知事選結果

州名	選挙実施日	当選者の所属政党・政党連合
ブエノスアイレス州	10月22日	「祖国のための同盟」
ブエノスアイレス市	10月22日	「変革のために共に」(共和国提案)
カタマルカ州	10月22日	「祖国のための同盟」
コルドバ州	6月25日	「アセモス」
コリエンテス州	-	(「変革のために共に」(急進党))
チャコ州	9月17日	「変革のために共に」(急進党)
チュブト州	7月30日	「変革のために共に」(共和国提案)
エントレリオス州	10月22日	「変革のために共に」(共和国提案)
フォルモサ州	6月25日	「祖国のための同盟」
フワイ州	5月7日	「変革のために共に」(急進党)
ラパンパ州	5月14日	「祖国のための同盟」
ラリオハ州	5月7日	「祖国のための同盟」
メンドーサ州	9月24日	「変革のために共に」(急進党)
ミシオネス州	5月7日	「社会協調のための刷新戦線」
ネウケン州	4月16日	共同体
リオネグロ州	4月16日	「ともにリオネグロ」
サルタ州	5月14日	サルタのアイデンティティ
サンフアン州	7月2日	「変革のために共に」(生産と労働)
サンルイス州	6月11日	「変革のために共に」(サンルイス前進)
サンタクルス州	8月13日	「サンタクルスのために」
サンタフェ州	9月10日	「変革のために共に」(急進党)
サンティアゴデルエステロ州	-	(「祖国のための同盟」(サンティアゴ市民戦線))
トゥクマン州	6月11日	「祖国のための同盟」
ティエラデルフエゴ州	5月14日	「祖国のための同盟」(フォルハ)

(注) コリエンテス州とサンティアゴデルエステロ州の州知事選挙は2025年に実施予定のため、現職の所属政党・政党連合を「当選者の所属政党・政党連合」の欄に記載。

(出所) [Atlas Electoral de Andy Tow: Elecciones en Argentina](#) (2024年5月31日閲覧) をもとに筆者作成。

## (2) 経済改革と国会での審議

以上のような状況のもと、ミレイ政権は2023年12月10日に始動した。「変革のために共に」からも大統領選決選投票でミレイを支持したブルリッチを治安相に、カプート (Luis Caputo) を経済相に、ペトリ (Luis Petri) を防衛相に起用したため、「自由前進」と共和国提案や急進党との統一会派結成の可能性や<sup>13</sup>、「自由前進」と共和国提案との政党連合形成の可能性<sup>14</sup>も取り沙汰されたが、2024年5月現在実現していない。

政権発足後のミレイと州知事との関係は、少なくとも2024年5月までは、決して良好ではなかった。与党連合の州知事がいないことに加えて、財政移転が大幅に減少したためである。とくに、大統領の裁量によるものについては2024年1月時点で前年比98%のカットであり、13の州には裁量による財政移転がなされないほどであった<sup>15</sup>。

<sup>13</sup> David Cayón, “Senado: los libertarios quieren armar un interbloque con el PRO y la UCR para sostener la mayoría frente al kirchnerismo.” *Infobae*, 15 de diciembre de 2023.

<sup>14</sup> “Madura una alianza entre el PRO y La Libertad Avanza: Milei le da luz verde.” *La Voz del Interior*, 9 de febrero de 2024.

<sup>15</sup> José Giménez, “La relación de Javier Milei con las provincias: cómo se reparten los fondos y qué cambió con la nueva

ここで、図 1 を振り返ると、新政権下での経済改革の実現に時間を要している理由を理解することができよう。州知事が大統領と対立しているため、州知事には自身が影響力を及ぼすことのできる下院議員や上院議員を通じ、大統領提出法案を阻止するインセンティブが生まれている。他方、与党連合は上下両院で過半数の議席を有しておらず、与党連合所属の州知事もいない。また、財政移転は大幅なカットの対象である。そのため、新政権側が国会審議を有利に進められる状況ではなく、経済改革法案を提出しても、すぐには可決されない。

このような状況において、経済改革に向けミレイが選択したのは改革法案の提出と必要緊急大統領令の併用であった。アルゼンチンでは憲法 99 条第 3 項により、刑法・税法・選挙法・政党制度以外の分野について「例外的な状況の際に限り」法的性格をもつ必要緊急大統領令を発することができる（ただし「例外的な状況」の解釈は恣意的である）。必要緊急大統領令も国会の両院委員会に送付された後に上下両院で審議される必要はあるが、両院のいずれかで絶対過半数をもって承認されればよく、国会はその内容を修正することもできない（菊池 2024）。よって、国会審議をなるべくバイパスするための方法として、必要緊急大統領令を併用していると考えられる。そして、先述したように、ミレイは 2023 年 12 月 20 日に各種規制緩和や労働改革などに関する 70/2023 号を発し、12 月 27 日に民営化や税制改革、年金制度改革、選挙制度改革などに関する基盤法法案を下院に提出した。

これらの国会審議では、ただちにミレイと州知事の対立関係が露呈した。基盤法法案から選挙制度改革の条文はすぐ削除されたが、輸出課徴金の税率の引き上げや石油公社 YPF の民営化については、中道右派の「変革のために共に」の州知事からも反対の声が上がった<sup>16</sup>。このような場合、大統領は裁量による財政移転を活用することができるが（図 1 参照）、ミレイ政権も財政移転の見直しをちらつかせつつ、税制改革に関する部分を削除することで下院を通そうとした<sup>17</sup>。しかし、2024 年 2 月 6 日の民営化の条文の審議で否決が相次ぎ、「自由前進」は基盤法法案の審議を一旦断念する状況に追い込まれた<sup>18</sup>。

上記の審議で州知事に近い下院議員が反対に回ったため、ミレイは州知事を強く批判したが、共和国提案のトレス（Ignacio Torres）チュブト州知事をはじめとする南部 6 州の州知事たちは 2 月 23 日にミレイ政権を強く批判する声明を発表した。そして、ほとんどの州知事が超党派的にトレスを支持した<sup>19</sup>。また、上院では南部の州知事に近い上院議員たちの反対票により、2024 年 3 月 14 日に 70/2023 号が上院本会議で否決された<sup>20</sup>。

経済改革に関する大統領と州知事間の「5 月 25 日協定」の締結が呼びかけられたのは、このような文脈においてであった。協定を結んで州知事との対立関係を解消し、基盤法以降の法案審議を円滑に進めることが目的であると考えられるが、本稿脱稿時点（5 月 31 日）では未締結である。

gestión.” *Chequeado*, 11 de febrero de 2024.

<sup>16</sup> “Fuerte cuestionamiento de gobernadores de JxC al aumento en retenciones.” *Parlamentario*, 21 de enero de 2024.

<sup>17</sup> “La advertencia del Gobierno a los gobernadores si no se aprueba la Ley de Bases.” *Parlamentario*, 23 de enero de 2024.

<sup>18</sup> “Antes que se levantara la sesión, la ley omnibus había perdido casi todo el capítulo de la “reorganización administrativa.” *Parlamentario*, 6 de febrero de 2024.

<sup>19</sup> “Guerra a cielo abierto contra las provincias.” *Página/12*, 24 de febrero de 2024.

<sup>20</sup> Pablo Dipierri, “Los gobernadores patagónicos fueron determinantes en la caída del DNU de Milei en el Senado.” *La Política Online*, 14 de marzo de 2024. なお、労働改革に関する部分については、司法がすでに違憲判断を下している。

他方、基盤法成立に向けた州知事側との交渉も行われ、そのバーターとして、前政権下で廃止された歳入分与の対象となる個人所得税を復活させることなどを含む<sup>21</sup>、財政パッケージ法案（paquete fiscal）も同時に審議することとなった<sup>22</sup>。そして、経済等特定分野の立法権限の行政府への一時的な委譲や一部の公企業の民営化、労働改革、年金制度改革などを内容とする新たな基盤法法案が4月30日に下院で可決された<sup>23</sup>。本稿脱稿時点では、同法案の上院での可決に向け、鉱山投資でのロイヤルティーの引き上げや個人所得税での非課税対象の調整などを材料に、大統領側と州知事側とのあいだでさらなる交渉が続いている<sup>24</sup>。

このように、少数与党政権においては、法案審議において時間と譲歩が必要となってくるのである。

## おわりに

なぜミレイ政権の経済改革に関する審議が、国会でなかなか進まないのでしょうか。また、なぜ州知事と経済改革についての協定を結ぶ必要があるのでしょうか。本稿では、この問いについて検討するため、ミレイ政権下で顕著に現れているアルゼンチンの連邦制の特徴を考察した。そして、州知事が候補者選出過程を通じてとくに上院議員への影響力があり、彼らの大統領提出法案に対する審議を通じて国政に介入できる一方、大統領は財政移転を通じて州知事への影響力を行使でき、与党のリーダーとしても自党の州知事・上院議員・下院議員に対して影響力をもっていることを指摘した。また、ミレイ率いる「自由前進」が上下両院で過半数の議席を確保しておらず、州知事も輩出していないこと、大統領と州知事は財政移転の大幅な削減によって対立関係にあること、そのために上院では70/2023号が否決されたこと、基盤法法案の両院での可決に時間と州知事に対する譲歩が必要であることを述べた。

基盤法法案と財政パッケージ法案は本稿執筆時点では上院で審議されているが、ミレイ政権は長期戦も覚悟しているようであり、ミレイ自身も両法案の可決を前提とする「5月25日協定」の締結が6月や7月にずれ込んでも問題ないとしている<sup>25</sup>。州知事の影響力が強い上院での審議は予断を許さないが、民営化対象の見直しについて大統領側が譲歩すればスムーズに可決される可能性もある。

しかしその一方で、「自由前進」が上院でも下院でも少数与党であることにより、ミレイ政権の立法にはかなりのコストがかかっているのも事実である。「自由前進」としては、低下傾向に

<sup>21</sup> “La Cámara baja dio luz verde también al paquete fiscal.” *Parlamentario*, 30 de abril de 2024.

<sup>22</sup> Gustavo Ybarra, “Comienza un nuevo intento del Gobierno para aprobar la “Ley de bases” y el paquete fiscal.” *La Nación*, 29 de abril de 2024.

<sup>23</sup> “En la votación en particular tuvieron aval las emergencias, facultades delegadas, privatizaciones, reforma laboral y eliminación de la moratoria previsional.” *Parlamentario*, 30 de abril de 2024. なお、YPFは民営化対象から外されている。

<sup>24</sup> Carolina Ramos, ““Ley bases”. Cómo fueron las negociaciones en el Senado para lograr el dictamen final.” *La Voz del Interior*, 30 de mayo de 2024. 個人所得税の非課税対象については、州によって意見が分かれている。

<sup>25</sup> Maia Jastreblansky, “Surgen dudas por la fecha del Pacto de Mayo que Javier Milei convocó por las demoras en la Ley Bases.” *La Nación*, 14 de mayo de 2024.

あるインフレ率をアピールし、2025年の中間選挙でできるだけ多くの議席を獲得することも重要であると考えられる。

(2024年5月31日脱稿)

## 追記

本稿脱稿後、基盤法法案と財政パッケージ法案が可決され、それぞれ「基盤法」（法律第27742号）と「緩和的および関連する財政措置法」（Medidas Fiscales Paliativas y Relevantes、法律第27743号）として7月8日の官報に掲載された。

先述の下院における審議ののち、両法案は上院で修正され、基盤法法案では新たにアルゼンチン航空（Aerolíneas Argentinas）やアルゼンチン郵便（Correo Argentino）なども民営化対象外となり、財政パッケージ法案では個人所得税での非課税対象の縮小が却下された。しかし6月27～28日の下院本会議での審議では、基盤法法案については上院の修正案が支持されたが、財政パッケージ法案については個人所得税での非課税対象の縮小を含む形で可決され、法律として成立した。

また、7月9日の独立記念日の式典に際し、ミレイは17州の州知事およびブエノスアイレス市長との間に「5月協定」（Pacto de Mayo）を締結した。同協定の内容は、私的所有権の尊重や財政均衡の遵守、GDP比25%レベルでの公共支出の削減、税制改革、地方交付金制度の再考、天然資源開発の推進、労働改革、年金制度改革、貿易自由化などの点では「5月25日協定」の当初案とほぼ同様であるが、政治改革の代わりに初等中等教育の近代化が含まれている点が異なっている。

「基盤法」と「緩和的および関連する財政措置法」の成立と「5月協定」の締結は、ミレイ政権にとって極めて大きな第一歩である。ブエノスアイレス州をはじめとする6州の州知事が「5月協定」を拒否したことは不安材料ではあるが、これらをテコにインフレを抑えきることができれば、2025年の中間選挙と2027年の大統領選・上下両院選で優位に立つことができると考えられる。

(2024年7月10日記)

## 引用文献

〈日本語文献〉

- 菊池啓一 2018. 「2017年中間選挙とアルゼンチン政治におけるその意味」『ラテンアメリカ時報』1421: 15-18.  
——— 2020. 「荒海に乗り出したアルベルト・フェルナンデス政権—アルゼンチンの新「連立政権」の行方」『ラテンアメリカ・レポート』37(1): 14-30. [https://doi.org/10.24765/latinamericareport.37.1\\_14](https://doi.org/10.24765/latinamericareport.37.1_14)  
——— 2023. 「サプライズ続きの2023年アルゼンチン大統領選」『IDEスクエア』.  
[https://www.ide.go.jp/Japanese/IDESquare/Eyes/2023/ISQ202320\\_031.html#r6](https://www.ide.go.jp/Japanese/IDESquare/Eyes/2023/ISQ202320_031.html#r6)  
——— 2024. 「いきなり山場を迎えるアルゼンチン新政権」『外交』88: 110-111.  
細野健二 2006. 「アルゼンチン共和国：財政連邦制と地方財政」『開発金融研究所報』32: 94-111.

〈外国語文献〉

- Bonvecchi, Alejandro, and Germán Lodola. 2011. “The Dual Logic of Intergovernmental Transfers: Presidents, Governors, and the Politics of Coalition-Building in Argentina.” *Publius: The Journal of Federalism* 41(2): 179-206.  
<https://doi.org/10.1093/publius/pjq024>



- Calvo, Ernesto. 2014. *Legislator Success in Fragmented Congresses in Argentina: Plurality Cartels, Minority Presidents, and Lawmaking*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cherny, Nicolas. 2023. "Do Provincial Governors Control National Legislators? Quasi-Experimental Evidence of Argentine Federalism." *Bulletin of Latin American Research* 42(5): 622-634. <https://doi.org/10.1111/blar.13469>
- Cherny, Nicolás, Valentín Figueroa y Gerardo Scherlis. 2018. "¿Quién nombra a los legisladores? La conformación de las listas de candidatos para la Cámara de Diputados en Argentina." *Revista SAAP* 12(2): 215-248. <http://ref.scielo.org/85n52d>
- Di Mauro, José Ángel 2019. *Gobernar en minoría: el karma de la gestión Cambiemos*. Buenos Aires: Corregidor.
- Gervasoni, Carlos. 2011. "La política provincial es política nacional: cambios y continuidades subnacionales del menemismo al kirchnerismo." En Andrés Malamud y Miguel De Luca eds., *La política en tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires: Eudeba.
- Jones, Mark P. 2008. "The Recruitment and Selection of Legislative Candidates in Argentina." In Peter M. Siavelis and Scott Morgenstern eds. *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- Kikuchi, Hirokazu. 2018. *Presidents versus Federalism in the National Legislative Process: The Argentine Senate in Comparative Perspective*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Kikuchi, Hirokazu, and Germán Lodola. 2014. "The Effects of Gubernatorial Influence and Political Careerism on Senatorial Voting Behavior: The Argentine Case." *Journal of Politics in Latin America* 6(2): 73-105. <https://doi.org/10.1177/1866802X1400600203>
- Miguez, Jonathan. 2014. "Los aspectos políticos del federalismo fiscal argentino." *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados* 61: 167-189. [https://www.eseade.edu.ar/images/RIIM\\_60/miguez\\_riim61.pdf](https://www.eseade.edu.ar/images/RIIM_60/miguez_riim61.pdf)
- Saiegh, Sebastián M., and Mariano Tommasi. 1999. "Why is Argentina's Fiscal Federalism So Inefficient? Entering the Labyrinth." *Journal of Applied Economics* 2(1): 169-209. <https://doi.org/10.1080/15140326.1999.12040535>
- Stepan, Alfred. 2004. "Electorally Generated Veto Players in Unitary and Federal Systems." In Edward L. Gibson ed., *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

(きくち・ひろかず／アジア経済研究所)

## The Argentine Federalism and the Milei Administration

KIKUCHI, Hirokazu

### Abstract

Why is it so difficult for President Milei to get his economic reforms package approved by Congress? Why is it necessary for him to reach agreements with provincial governors on economic reforms? This paper examines Argentine federalism, which has a significant impact on the fate of Milei's economic reforms. Provincial governors, who play a major role in the process of selecting legislative candidates in Argentina, are key actors in national politics and can influence the votes of legislators, especially those of senators, in their deliberations on bills submitted by the president. In addition, Milei's "La Libertad Avanza" has no provincial governor and does not hold a majority of seats in both of the upper and lower chambers. As a result, deliberation of bills related to the economic reforms package requires time and concessions. It is important for "La Libertad Avanza" to win as many seats as possible in the 2025 midterm elections in order to improve their legislative capacity.

### Keywords

Milei, federalism, intergovernmental relations, provincial governors, Congress