

「委任型民主主義」が深化する エクアドル・第2次コレア政権

上谷直克

はじめに

昨年(2008年)9月に国民投票で承認された新憲法の下、2009年8月10日に第2次コレア(Rafael Correa)政権がスタートした⁽¹⁾。就任式で彼は、第1期から引き続き汚職の撲滅に努め、国家構造を抜本的に再構築し、金融資源よりも人的資源を重視するような包摂的で公正な社会を建設することなどを約束した。そしてまさにこの日、エクアドルが独立200周年を迎えたことを踏まえ「かつて我々は政治的な独立を果たしたが、国民を抑圧する恐ろしく不公正な構造からの独立は未完である」とし、2006年選挙時から一貫して掲げてきた「市民革命(revolución ciudadana)」の徹底化を通じて、自らの政権下で改めて完全な独立を達成することを誓った。

2007年の就任以降、コレア政権の急進さや新奇さとしてとりわけ注目されてきたのは、国民投票にせよ通常の選挙にせよ、国民が意思表示する制度的機会を自らの信任投票と解し、そこでの是認をもって自らの政策を正当化する「国民投票型大統領制」または「委任型民主主義」という政治手法である(Conaghan[2008]; 上谷[2008])。実際、初就任時とまではいかないにせよ、依然コレアは、歴代の大統領らが夢想だにしなかったほどの人気を博しており、後述する2009年4月選挙の結果は

彼に「エクアドル国民の多数は、より急進的な政策や“オリガーキーとその多国籍の同盟者”の打倒を求めている」との自信を深めさせた。

しかし一方、コレアのいう「市民革命」が、医療・教育・貧困政策への重点的支出や市民参加の奨励という、いわゆる社会民主主義的な政策以上のものを何ら意味しておらず、単なるキャッチフレーズにすぎないとの声もある。また、平均して10年ごとに憲法が刷新されてきたエクアドルでは、新憲法の制定が必ずしも「革命」的変動を意味しないのも事実である。これらを勘案するならば、コレア政権にとってはもはや、かつてのように単に「エスタブリッシュメント」を批判し、自らが理想とするモデルを唱導し、それを基本法制へと変換するだけの段階は過ぎ、理想と現実とをすり合わせる方策とその具体的成果とが問われる時が訪れようとしている。

そこで本稿では、上記でいう「理想モデルを基本法制へと変換する段階」について論じる。まず2008年憲法(以下、新憲法)成立の顛末とその内容を確認し、その後、新憲法承認をめぐる国民投票から2009年4月の選挙を経て、現在(2009年9月)に至るコレア政権下での政治プロセスの進展を概観する。

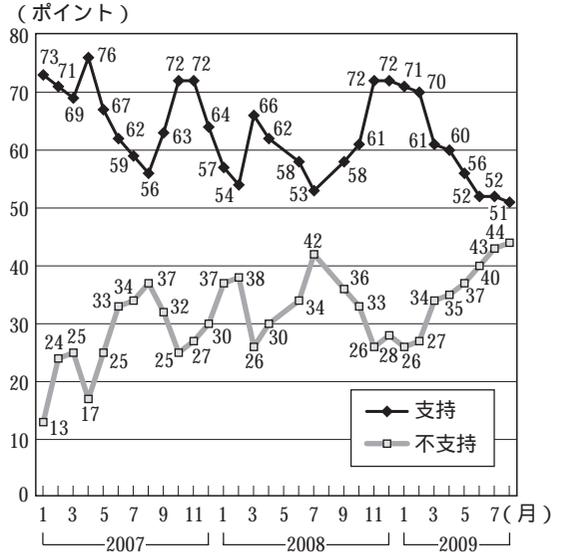
1 憲法制定の顛末

2007年9月の制憲議会選挙での与党・祖国運動 (Movimiento Patria Altiva I Soberana: PAIS) の地すべりの大勝利と、その直後の国会閉鎖の末の11月29日、マナビ県モンテクリスティ (Montecristi) 市で制憲議会が開催された。しかし、制憲議会の体裁は整ったものの、開会してしばらくの間その仕事の力点は、休会中の国会に代わり、大統領から出された通常法案を承認することに置かれ、肝心の憲法草案の作成が二の次となっていた。

翌年(2008年)2月になると、こうした制憲議会による本来の職務の放置に対して国民の憤りが表明されはじめ、それを危惧した大統領はより迅速な制憲作業を要請したものの、その矢先の3月初旬、コロンビアによる国境侵犯事件が勃発し、再び改憲論議が滞った。この危機に際したコリアによるコロンビア政府への断固たる態度が、大統領人気を押し上げるという思わぬ副産物を生み出したが、長続きはしなかった(図1)。こうしてコロンビアとの対立関係が解消されることなく、いわばそれが常態化する中で、国民の目が再び内政に向きはじめると、いよいよ改憲論議が本格化した。そして依然として審議されるべき膨大な数の条項の中でも、とくに政権内外での論争を巻き起こすこととなったのが、天然資源およびそれと密接にリンクした先住民への対処についてであった。

2000年のクーデタ騒動やグティエレス政権下での政治的失態を経て急速に政治的影響力を失ってきたエクアドル先住民連合 (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador: CONAIE) から先住民組織は、コリア政権成立以降は、政策上的一致点の多さから、街頭や選挙での動員を通じて、政府を側面支援してきた⁽²⁾。しかし、制憲論議がより具体化するにつれ、制憲議会および政府と、

図1 コリア大統領への支持率と不支持率の変遷 (2007年1月～2009年8月)



(出所) CEDATOS-Gallup (<http://www.cedatos.com.ec/>) の調査結果より筆者作成。

「政治的な近視眼 (miopía política)」とコリアが揶揄した先住民運動との主張が乖離し、両者の関係が急速に悪化しはじめる。例えば2008年3月、CONAIEを中心とする多数の先住民組織は、首都キトで約1万人の先住民による「平和のための行進 (Marcha por la Paz)」を実施し、多民族国家の建設、天然資源の自主的活用、水資源の保護、鉱山開発の中止、などを新憲法に盛り込むことを強く要求した。そしてそれが聞き入れられない場合にはコリア政権に対する「蜂起」も辞さないと明言したのである。

こうした対立状況が続く2008年5月末、ついに制憲議会発足6カ月という制憲作業のタイムリミットが訪れたが、遅々として進まない状況に、議論の余地なく2カ月の延長が決定された。しかし、延長されたものの、6月の初旬の時点で、予定された数百条のうちわずか約60条分が本会議で成立

2 2008年憲法の概要

したにすぎなかった。これを憂慮して、ついにコレアは、自らの盟友であり、与党だけでなく野党の制憲議員からさえ信望の厚いアコスタ(Alberto Acosta)を議長職から更迭し、同じくPAIS所属で、よりプラグマティックなコルデロ(Fernando Cordero)を新議長に抜擢した。これはコレア政権が成立して以来初めての重大な与党内対立の兆しであったといわれる⁽³⁾。コレアと同じく学者出身だがより理想主義者であるアコスタは、多数与党によるゴリ押しでなく協調的な審議を目指し、それゆえ野党からさえ一目おかれていたが、コレアにとっては、こうしたやり方こそ野党を増長させ、制憲作業に遅延をもたらす原因に見えたのである。

一方、新議長のコルデロは、焦燥感に駆られるコレアの意向を的確に汲み取った議事運営に邁進した。実際、彼が就任して以降、制憲議会での審議は大幅にスピードアップし、論争的でかつ膨大な数の条項が驚異的な速さで採決された。むろん、突然の議長の交替劇とコルデロ議長による強引な議事進行に対し、政権内外から懸念や批判の声が上がったが、もはや2008年7月29日のタイムリミットを目前に、時間のみが与党勢力の戦うべき最大の敵であった。それは、コレア政権にとって、憲法草案が期限までに完成しないという失態は、すでに大きく揺らぎつつある国民から制憲議会への信頼だけでなく、コレアが唱導する「市民革命」の試金石としての改憲プロジェクトそのものへの支持をも損なうことを意味したからである⁽⁴⁾。こうして、リミット直前の数日間を経た7月20日、ついに全504条(本文444条+附則60条)からなる長大な憲法草案が完成し、7月24日の本会議での最終採決を経て、選挙最高裁判所(Tribunal Supremo Electoral: TSE)はこの憲法の是非を問う国民投票の実施日を9月28日に定めたのである。

こうして起草された新憲法案は、2006年の大統領選からコレアが一貫して掲げてきた「市民革命」や国家の再構築、そして「反・新自由主義」といった主張をあまねく明文化したものとなった⁽⁵⁾。よって内容的には1998年憲法(以下、旧憲法)からの大幅な方向転換がなされ、中でも最も顕著な変更は政治・経済・社会の各領域での大統領(または執政府)の権限の強化および国家の役割の増大であった。

つい最近までのエクアドル政治は、執政府と立法府間の対立と政権運営の行き詰まりが大きな特徴となっており、コレア自身、就任当初から国会との軋轢にたびたび悩まされた。そして紆余曲折の末、コレアは国会の閉鎖という手段に訴えることになるが、こうした自ら(およびエクアドル政治)の苦い経験を踏まえて、新憲法では大統領の権限が「スーパー大統領」と呼ばれるほどに強大化された⁽⁶⁾。

任期4年で、一度きり再選可能な大統領は、彼(彼女)のみが策定できる「国家発展計画(Plan Nacional de Desarrollo: PND)」に基づいて(第147条、第279条)⁽⁷⁾、経済・財政政策を完全にコントロールする権限を持つ一方(第135条、第301条)、もしある法案に自らが承服しかねる場合には、1年間、国会での審議を棚上げにすることができる(第138条)。そしてもし国会がPNDの実施を妨害し、深刻な政治危機をもたらす場合には、任期中一度に限り、大統領はそれを解散することができる(第148条)。ちなみにこの国会の権限については⁽⁸⁾、3分の1の議員により正・副大統領および政府閣僚を政治的提訴(enjuiciamiento político)にかけ(第129条)、また3分の2によって大統領を弾劾する権利が認められているが(第130条)⁽⁹⁾、かつて政

治的取引の重要な道具であった各種監督機関長の任命権(後述)や、予算策定プロセスに関与する機会が奪われたことで、政治的影響力を大きく減じることとなった。なお、司法府については、最終審級として、旧来の最高裁(Corte Suprema de Justicia)や国会の権限を超越する憲法裁判所(Corte Constitucional)が設置され、司法システムの序列や管轄範囲が大きく変わる事となった。当初の司法改革論議では、より高度な専門化と脱政治化が目指されたはずであったが、むしろ、選抜に際する資格等の変更(第433条)で以前より裁判官の知識や経験のレベルが低下する一方、任命の責を負う委員会(第434条)の構成によって政治的利害がより強く反映されるようになるだろうと指摘されている。さらに新憲法では上記の執政・立法・司法という従来之三権に加え、「選挙管理権力」と「社会による監視権力(Transparencia y Control Social)」の二権が加えられたが、これらについては後述する。

経済的領域に関しては、1998年の旧憲法が「民営化を公認する条項を盛り込み、新自由主義を制度化したもの」であったとの認識から、これを抜本的に是正し、新憲法では国家による市場への介入または是正が大幅に認められている。その象徴が、中央銀行の独立性の放棄であり、条文では、上記のPNDと関連して、通貨・融資・為替・金融政策の策定も執政府の専権事項とされ、中央銀行は他の公的な銀行とともにそれを実施する際の一機関となった(第303条)。さらに、国家による市場経済への介入に関しては、企業への各種規制強化と価格抑制が唱えられる一方、電気通信や天然資源(石油、鉱物、水)などの戦略的経済セクターの国家管理の確保と拡張が挙げられる(第283条~第318条)。

そもそもこの天然資源、とくに石油については、

それまで採掘・精製を担ってきた外資系企業との契約見直し問題が残っていた。政府からの再交渉要求に対し、2008年7月末に外資企業のCity Oriente(米)とPerenco(仏)はエクアドルからの撤退を決め、エクアドル石油公社(Petroecuador)は両社との原油採掘契約を打ち切った。こうした政府の強硬姿勢は、2009年末まで再延長されたアンデス貿易促進麻薬撲滅法(ATPDEA)の交渉にも暗い影を落としかねないとの懸念が生じた。しかし、このように欧米諸国の企業が撤退する一方、8月にはブラジルのPetrobras、スペインのRepsol、そして中国のAndes Petroleumとの交渉が再開され、結局、各企業はエクアドルに有利な形での新契約に調印した。これにより原油採掘におけるエクアドル国家のプレゼンスとそこから得られる石油収入はおおいに高まり、憲法で規定された「国家の役割強化」を実践に移すひとつの足掛かりが整えられた。

では、この国家による天然資源の採掘・管理とも密接に関わり、制憲論議で論争の的となった憲法上での先住民集団の扱いはどうなったか。実はこれについては1998年の旧憲法制定時にクローズアップされ、旧憲法では「多文化・複数民族(pluricultural y multiétnico)国家」の明言と、広く先住民の集団的権利や文化が保障されることとなり、それはエクアドル国家として重大な意義があった。にもかかわらず、これらの権利を実質化するための法制度の整備は極めて限定的であり⁽¹⁰⁾、結局、旧憲法で保障されたさまざまな権利は概して「絵に描いた餅」に終わったとの認識は広く共有されている。一方、2008年の新憲法では(CONAIEからの強い要請により)各先住民共同体を個別の「民族(nación)」と捉え、あくまでも単一国家としての体裁はとどめつつも、エクアドルをそれら民族の複合体として「多民族かつ異文化共

存の(plurinacional y intercultural)国家」として改めて規定し直された。またこの新憲法では、集团的権利を行使できる主体が先住民以外の集団にも拡張されただけでなく(第56条)、こうした権利機会のさらなる拡大と強化が謳われており(第57条)、その点でも注目される。この中には、先住民団体が長年要求し、旧憲法下ではついに実現を見なかった「共同体の慣習法に基づいた先住民裁判権(第171条)」や「資源開発に際して諮問される権利」も含まれている⁽¹¹⁾。

さらに、ここでは詳しく触れられないが、上記以外の重要な変更点については、例えば「良く生きる(bien vivir)」という概念の下、国家に対し、それを構成する基本的権利(教育、健康、社会参加、文化)とその実質的行使の機会を提供するべく義務を課したこと、また同様に、世界で初めて生物の多様な存在と「自然の権利」の保護を憲法に盛り込んだこと、などが挙げられるだろう。

3 2008年9月の国民投票

前述のとおり、2008年8月中旬にTSEが9月28日に新憲法の是非に関する国民投票を実施することを発表すると、その賛否をかけて激しいキャンペーンが展開された。このキャンペーンに参加した40余りの政党や社会団体は、賛成派・消極的賛成派・無効派・反対派のおおよそ4つの勢力に分かれた。

賛成派の中心は大統領与党PAISであり、そのほかに政党では民主大衆運動(MPD)や社会党(PS)、社会団体では全国教員組合や2つの女性団体、全国大学生連盟がここに属した。PAISをはじめこれらの団体は、この国民投票が「政府への信任投票に過ぎない」との反対派の批判をかわすべく、新憲法案やその要約を100万部以上印刷し、学校や

大学に配布するとともに、とくに反対派が優勢な地区では説明会やワークショップを開催し、有権者の憲法への理解を深めることに努めた。さらに、コリア政権お得意のメディアミックスによる賛成キャンペーンを展開する傍らで(Conaghan and De la Torre[2008]), 政府支持者を動員した大規模な集会(8月23日)を開催し、また、与党という立場を利用して態度留保者の取り込みを目論んだとされる政策を実施した⁽¹²⁾。なお、それまでにも何かとコリア政権に対し異議を唱えてきた最左派の人々、とくに先住民運動については、個々の先住民共同体レベルでの反発は見られたものの、結局、9月4日にCONAIEは「コリア政権への賛同を意味するものではない」としながらも、先住民の権利に一定の改善がみられることを評価して、新憲法案への消極的支持を表明した。

一方、反対派を形成したのは、キリスト教社会党(PSC)、愛国協会党(PSP)、国民行動制度改新党(PRIAN)といった第1次コリア政権成立時から一貫した反対派の諸政党、グアヤキルのカトリック教会関係者、企業家団体などであり、グアヤキル市長ハイメ・ネボ(PSC)がその中心となった。雑多な主張が入り混じる賛成派や無効派とは異なり、反対派は連携して、憲法の代替草案を提示したり、新憲法条文の確定作業での与党の不正を告発したり、大規模な抗議集会を開催したりと、さまざまな戦略を用いて運動を展開した。政府草案への攻撃のポイントは、そのリベラルな内容(中絶容認・同姓カップルによる同居の容認・公立学校での宗教教育の縮減)や大統領への権力集中、過度の国家介入主義、中央集権主義といった、憲法草案の倫理面でのリベラリズムと専制的傾向であった。とくにカトリック教会からの批判は⁽¹³⁾、国民の態度に多大な影響を及ぼしうるものであり、実際、この発言以降、有権者内での新憲法案の否認率が増加

したことから、政権内でも条文の修正が検討された。しかし、こうした修正が制憲議会の権威を貶めかねないとの判断から、コリア政権は教会からの攻撃を「誤解に基づくものにすぎない」として退けた。このように与野党双方で激しいキャンペーンが展開される中、世論では、7月初旬の段階で約6割の国民が態度保留であり、8月になって賛成派が漸増したものの、それも直前でようやく過半数に届く程度で、依然予断を許さない状況であった。

2008年9月28日の投票日には、政府からの要請で米州機構(OAS)やEUの代表が監視活動を展開する中、予想された混乱もなく投票が行われた。政府による公式発表によると、全国では63.9%が賛成、反対が28.1%と賛成派が圧勝し、新憲法は是認 無効票は7.2%、白票は0.8%⁽¹⁴⁾されたものの⁽¹⁴⁾、先住民が多く住む東部5県では賛成票が伸び悩み、反対派の牙城グアヤキルでは拮抗した末に反対票が上回るなど、引き続き、政局に中央・地方対立の芽を残すこととなった。

4 移行体制

こうして2008年9月28日の国民投票の結果を受け、10月20日ついに新憲法が施行された。国民投票に付された憲法案には、本文とともに、来るべき総選挙までの期間を取り仕切る「移行体制」についての附則(全30条)も含まれており、施行直後から、これに従って政治が運営された。この時点での急務は、総選挙を管理する組織・法制度の整備であったが、新憲法成立により制憲議会の任期が終了し、本来の国会は閉会されたままであったため、制憲議会内の各勢力の比率を反映させた76人の議員が暫定的な「小国会(Congresillo:正式には法務・財政委員会)」を形成し、その任に当たる

こととなった。

しかし、この「移行体制に関する憲法附則」をめぐっては、国民投票以前から、それを「憲法草案」の一部として組み込むことの正当性や、承認された場合、この附則事項が与党に対し過度の自由裁量を与えうることなどについて、野党や企業家から疑問や懸念が表明されていた。そしてまさにこの懸念通り、移行期の政治は紛糾する。すなわち、新憲法で国家権力の五つの源泉として規定された「選挙管理権力」と「社会による監視権力」の担い手を、この時期にPAIS主導で早急に選出出したことが論争を惹き起こしたのである。

そもそも新憲法によれば、前者の権力については、それまでのTSEに代わって選挙プロセスを統括する全国選挙審議会(Consejo Nacional Electoral: CNE)と、選挙に絡んだ告訴や異議申し立てを審議する選挙係争裁判所(Tribunal Contencioso Electoral: TCE)が新たに設置されることになっている(第217条~第221条)⁽¹⁵⁾。一方、後者の権力は、新設の「市民参加および社会的監視審議会(Consejo de Participación Ciudadana y Control Social: CPCCS)」が中心となって行使され、それは「行政への市民参加の機会を増やし、公職者の透明性を改善する」という目的の下、重要な監督機関の長やメンバー(検事総長、会計検査局長、護民局長、CNEなど)を選抜するための任命委員会を組織する強大な権力を持つとされる(第204条~第216条)。

したがって、本来ならばCNEやTCEにせよCPCCSにせよ、これらの機関のメンバー選抜は、正当な選挙や選抜プロセスを経た他の三権と「抑制と均衡」を保ちながら、憲法のルールに従い、時間をかけて公正かつ厳密に行われるべきであった。しかし問題は、この「移行体制に関する憲法附則」の存在により、この移行期に限っては、現与党が多数を占める小議会が、これらのメンバー

の選抜一切を取り仕切ることになったことである。実際、コレアと小議会は、選挙に関わる法律(選挙組織法など)の制定と、これらの機関の暫定メンバーの指名を急いだ。少数派の野党からだけでなく、与党の中からでさえ、憲法で謳われた非政治化の原則にもかかわらず、そのメンバー構成が与党や執政府に対して過度に有利であり、しかもどの機関の選抜プロセスも極めて不透明なまま進められているとの批判が生じた。

さらにこうした、与党や大統領による性急な「五大権力の侵食・政治化」は司法府にも波及した。それは、新憲法により強大な力を持つようになった憲法裁判所の判事の交代が、与党のお墨付きの下、うやむやに行われただけでなく、新設の全国裁判所(Corte Nacional de Justicia: CNJ、旧最高裁判所)の判事の任命も上記CNEが行い、これらが総じて、コレアへの権力集中に繋がったからである。いずれにせよ、設立早々の選出プロセスで執政府の意向が強く反映されるメンバーが、五大権力の一機関として、今後いかに政治から独立した影響力を行使できるのか非常に興味深い⁽¹⁶⁾。

以上のような移行期の紆余曲折を経た2008年11月21日、新たに設立されたCNEは翌2009年4月26日に総選挙を実施することを宣言し、それを受けてエクアドル政界は一挙に選挙ムード一色となっていくのである。

5 2009年4月総選挙

新憲法下で初めて実施された2009年4月総選挙では、新たに選挙権を得た、16～18歳の国民(任意投票)、軍人、警察官、在外エクアドル人、そしてエクアドル滞在5年以上の外国人を含む約1050万人の有権者(第62条、第63条)が投票を行った。またこの選挙は、大統領・副大統領(ともに任期4年:2009-2013年)をはじめ、124人の国会議員(全国区15+地方区103+海外区6)、5人のアンデス議会議員、23人の県知事(任期5年、以下同様)および同数の副県知事、221人の市長、1581人の市議会議員、3985人の区評議会委員といった総勢5964人の公職者を選出する巨大選挙となった⁽¹⁷⁾。

これに先立って4月6日に行われた最終の世論

表1 大統領選挙(2009年4月)結果

候補者名	支持政党	政治傾向	第1次投票	
			得票数	得票率(%)
ラファエル・コレア	PAIS	左派	3,584,236	52.0
ルシオ・グティエレス	PSP	ポピュリスト	1,948,167	28.2
アルバロ・ノボア	PRIAN	ポピュリスト	789,021	11.4
マルタ・ロルドス	EyD	中道左派	299,573	4.3
その他4名			278,756	4.1
有効票			6,899,753	100.0
無効票			1,029,852	
投票総数			7,929,605	
登録者数			10,532,234	

(出所) 全国選挙審議会(CNE)(<http://www.cne.gov.ec/>)の発表をもとに筆者作成。各候補者の政治傾向については筆者が付した。

調査によれば、約7割の有権者がすでに態度を決めている中、コリアが57%と支持を伸ばし、元大統領のグティエレス候補(18%)や2006年の大統領選で接戦を繰り上げたノボア候補(15%)を大きく引き離していた。こうしたコリアへの支持率は第1次投票で勝利を決するに十分な数字であったが、彼個人への人気、議会選や地方選挙でどれほど与党PAIS候補への支持に結びつくかは依然不確定であった。事実、この時点でキリスト教社会党(PSC)の支持基盤であり17議席分を有するグアヤス県では、PSC出身で県都グアヤキルの現市長ネボ(Jaime Nebot)が支持率72%をマークし、PAISの候補(19%)を押さえての再選を確実視されており、これが同県でのPSCの議席獲得に有利に働くとみられた。また、首都キトでも、PAIS候補のバレラ(Augusto Barrera)と独立系候補のリカウルテ(Antonio Ricaurte)との接戦が予想されていた。

こうして2009年4月26日、エクアドル国民は運命の「メガ総選挙」の日を迎えた。大統領選では、大方の予想通り、コリア候補が有効票の52%を獲得し、次点のグティエレスに約20ポイントの差をつけて、難なく再選を決めた⁽¹⁸⁾。コリアの再選を阻むには至らなかったものの、元大統領のグティエレスは中・東部7県でコリアの票を上回り、その人気の根強さを垣間見せた。その他の候補としては、2006年選挙でコリアに惜敗したPRIANのノボア(Álvaro Noboa)、また、野党「倫理と民主主義のネットワーク(Red Ética y Democracia)」から、非業の死を遂げたロルドス元大統領の娘マルタ(Martha Roldós Bucaram)らが名を連ねたが、コリアの勢いには遠く力が及ばなかった。なお、この選挙でCONAIEおよび先住民政党のパチャクティック(MUPP/NP)は、過去の苦い経験から、独自の大統領候補の擁立も特定候補の支持も見送ることを決定し、議会選挙および地方選挙にエネル

ギーを集中させることとなった。

一方、国会議員選挙では、124議席(全国区15・地方区103・海外区6)が争われた。当初、コリア人気にあやかった与党の大勝利に終わるかに見たこの選挙の最終結果は、5月21日にCNEから公式発表されるはずであった。しかし、その時点までに票の集計はほぼ終わっていたものの、議席の割当てが難航し、結局、発表は7月1日まで大きくズレこんだ。公式集計によると(表2)、与党PAISの獲得議席は59(全7+地47+海5)で、選挙前の予想(67議席)に反して絶対多数には4議席不足であった。第2党はグティエレスの愛国協会党(PSP)で19議席(全3+地16)、伝統政党のキリスト教社会党(PSC)が11議席(全2+地9)を獲得して第3党となった。続く第4党には国民行動制度改革党(PRIAN)の7議席(全1+地5+海1)、残りは、与党寄りの地方自治体長らが結成したムニシパリスタ運動(MM)が5議席(地方区のみ)、同じく民主大衆運動(MPD)も5議席(全国区1+地4)、パチャクティック(MUPP/NP)は4議席(地方区のみ)、伝統政党のロルドス主義者党(PRE)が3議席(全1+地2)で、民主左翼(ID)が2議席(地方区のみ)であった。そしてそれ以外の9議席は無所属および諸派などが分けることとなった⁽¹⁹⁾。

最終結果が公示された直後から与野党の多数派工作が展開され⁽²⁰⁾、2009年7月31日の議会開会直前の段階で、コリアは、自らの改革案を支持する小政党からの12人の議員の協力により、議会多数派を確保したと述べた。そして、新国会が召集されると、PAIS選出の議員が、憲法規定に反して正・副議長を独占し、13の委員会のうち9つの委員会でも同党の議員が委員長職を占めることとなった。

同年8月10日に大統領が就任し、第2次(現憲法下では第1次)コリア政権が本格的にスタートす

表2 国会議員選挙(2009年4月)結果

政党名	立場	2007年制憲議会選挙	2009年国会選挙	
		議席数	議席数	議席率(%)
祖国運動(PAIS)	与党	79	59	48
民主大衆運動(MPD)	与党シンパ	4	5	4
ロルドス主義者党(PRE)	与党シンパ	1	3	2
ムニシパリスタ運動(MM)	与党シンパ		5	4
パチャクティク(MUPP/NP)	中立	4	4	3
民主左翼(ID)	中立	3	2	2
愛国協会党(PSP)	野党	19	19	15
キリスト教社会党(PSC)	野党	5	11	9
国民行動制度改新党(PRIAN)	野党	8	7	6
その他諸派		7	9	7
合計		130	124	100

(出所) 全国選挙審議会(CNE) <http://www.cne.gov.ec/> の発表をもとに筆者作成。各党の立場については筆者が付した。

ると、憲法が命じる10月15日のリミットを意識しつつ、16の基本法の整備が急ピッチで進められた。そのような中コレアは、在コロンビア米軍基地建設の決定とホンジュラスでのクーデタに触発されたかたちで、対外的には主権侵害への防御壁として、また対内的にはクーデタ抑止への動員装置として、各地区(barrio)を構成単位とする「市民革命防衛委員会(comités de defensa)」を作るアイデアを打ち上げた。

この委員会については、現時点でその構成や実際の役割は定かではないが、政府筋によれば、その原型は、PAISの動員装置としてこれまでの選挙運動の中ですでに各地に作られてきたという。そして、市民のより活発な政治参加を促進する一方、政権の不安定化や「市民革命」の妨害を画策する「ごく僅かながら、巨大な経済力を持つ者たち」からの脅威に対する防衛線として機能するだろうと説明している。しかし、メディアや反対派からは、このコレアのアイデアがキューバの「革命委員会」やベネズエラの「地域住民委員会」を模倣し、住民の間での相互監視や密告を助長するだけでなく、

反対派を脅迫し、黙らせるべく武装組織化することへの懸念が表明されており、社会一般でも広く物議をかもし出している。いずれにせよこの試みには、次々に選挙というイベントを繰り返す中で未組織の民衆を鼓舞し、政権支持へと動員する「キャンペーン政治」や「国民投票型大統領制」の手法にとどまらず、そうした流動的な支持層を組織化することで、政権基盤を磐石なものとしようとするコレア政権の意図が明確に見て取れるのである。

おわりに

こうした経緯を経て、2009年8月10日第2次コレア政権が本格的に始動した。絶対多数の支持により政権を獲得した大統領は強気な姿勢を崩しておらず、総選挙での勝利の直後から「市民革命」および「21世紀の社会主義」のさらなる徹底化と加速化を公言し、就任式でもそれを繰り返した。

この急進化の兆しは、例えば、対外債務返済に際する強気な姿勢や、メディアへの締め付けの強

化、土地接收の布告、自動車・衣類・アルコール飲料など多項目にわたる奢侈品への増税、国内で操業中の資源関連外資企業との契約の厳格化など、さまざまな領域での新たな政策実施にうかがえる。また外交でも、6月末、それまでオプザーバー参加にとどまっていた米州ポリバル代替統合構想(ALBA)に正式加盟し、ベネズエラを中心とする反米・急進左派諸国との連携強化に乗り出した⁽²¹⁾。こうしたコリアの改革のペースは、これから数年間でベネズエラのチャベスに勝るとも劣らぬものとなるかもしれないとの懸念を各方面に引き起こしている。

とはいえ、腹心の離反やPAIS内予備選での混乱、2009年4月選挙の集計のもたつきぶりが、これまで順風満帆に進んできたコリア政権の求心力低下の予兆と取れなくもなく、実際ここにきて大統領人気の低迷が各種世論調査にも顕著に現れてきている(図1)。こうしたいわば熱狂の鎮静化傾向は、ともすれば、大統領への反発や社会の分裂へと繋がりがねず、1990年代の大統領放逐劇を導いた政治的混乱や、ポリビアに似た熾烈でゼロ＝サム的な政治対立を惹起する可能性も否めない。その一方で、政権安定化を目指して多数派形成に執着するあまり、万が一かつて伝統政党が舞台裏で形成した「幽霊連合」のスタイルが再現されることになれば、政治的アカウントビリティーの欠如により、コリア離れはもとより、国民の政治不信を再びもたらしかねないだろう。

新憲法で構築されようとしている政治システムは、大統領を中心とする政治指導者らの統治能力、信頼醸成力、同意形成力またはカリスマ性といった、時に非常に脆弱な個人的資質に過度に依存するものであり、その取り回しには高度のバランス感覚や柔軟性、そして政治的に禁欲的な姿勢が要求される。にもかかわらず、現状での五大権力の

源泉は究極のところ執政府(コリア大統領)に行き着くものとなっており、いわゆる「委任型民主主義」が深化しつつあるとすら言えるのである。もし市民による積極的な政治参加を柱とする「市民革命」がコリア政権の真の使命であるならば、この政権の下で、社会全般に健全な多元性が生まれ、いわゆる市民的政治文化が醸成されることが望まれる。そのためには、議会運営における民主性と同時に、コリアと彼を取り巻く人々との関係、とりわけ、コリアとPAISという政治運動体との関係における民主性も真摯に追求されねばならないであろう(上谷[近刊])。

(2009年9月14日脱稿)

注

- (1) ただし、新憲法下ではこれが第1次コリア政権とカウントされる。
- (2) 1990年代におけるCONAIEの政治的躍進や、2000年のクーデタ騒動およびその後の失速については上谷[近刊]参照。
- (3) 2008年3月にはPAIS所属の数名の議員が、憲法に人工中絶の是非を記載するか否かをめぐってコリアと対立し、与党から離脱した。また、6月のアコスタの更迭に引き続き、7月に生じたコリアとファウスト・オルティス(Fausto Ortiz)経済大臣といったPAISの中核的な人物たちとの軋轢は、それまでにはない現象であった。なお、こうした中核的人物の離反は、かつては熱心なコリア信者であり、PAISのスポークスマンであったモニカ・チュヒ(Monica Chuji)の例など、その後もたびたび生じることとなる。
- (4) 制憲作業の遅延とたび重なる会期延長が新憲法の正当性を揺るがし、その後の政治が混迷したポリビアのモラレス政権と同じ轍を踏まないためにも、草案作成期限の遵守はコリア政権にとって至上命題であった。
- (5) 憲法前文は次を参照のこと。

<http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/>

documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf

- (6) 大統領就任以降のコレアと国会との対立の様相や、その後の制憲議会による国会の閉鎖といった紆余曲折については、上谷[2008]参照のこと。
- (7) この計画は大統領が主宰する国家計画評議会によって承認されねばならないことになっている。
- (8) 一院制を維持し、大統領と同じく任期4年で、一度きり連続再選可能な国会は、かつての「国民議会(Congreso Nacional)」から「国民議会(Asamblea Nacional)」へと名称が変更された。
- (9) しかしこの場合、同時に国会も自主解散し、早急に総選挙が行われねばならない(第130条)。
- (10) 確かに「エクアドル国民および先住民開発審議会(CODENPE)」や「異文化・言語教育局(DINEIB)」の設置など注目すべき進展が見られたものの、とくに先住民共同体と国家の間での裁判権の管轄の問題は国政の場でついに一度も真摯に取り上げられなかった。
- (11) これら以外にも新憲法では、例えば、さらなる分権化の促進や地方政府の自立性の増大などが謳われている。しかし、こうした原則がコレアの目指す「強力な中央国家」というビジョンとどれほど整合的に制度化されうるか、現在進められている地方組織法の詳細やその実施のされ方を見守るほかない。
- (12) 9月初旬に政府は、1999年の金融危機で破たんした旧フィランバンク銀行の預金者約6万人に対し資産の返還を開始した。返還資金には、政府が接收したイサイアス・グループ系列の石油会社ペトロマナビの資金が充当されたが、このタイミングでの返還措置は国民投票での支持の獲得が狙いであったといわれている。
- (13) 例えば2008年7月28日のエクアドル聖公会会議(Ecuadorean Episcopal Conference: EEC)での意見表明。
- (14) なお、この国民投票のルールは「有権者の半数の得票+1票」の単純多数システムであった。
- (15) かつては各政党がこれらの機関に代表を送ることができたが、新憲法では脱政治化の原則によりこの慣例は撤廃された。
- (16) こうした任務以外にも、小国会には、新政府が樹立されるまでの(予算案を除く)法案審議も任

されることとなっており、同じく、大統領は自らに有利なこの機会を利用して、鉱物法(Ley Minera)、水資源法(Ley de Agua)や農地改革法などの重要法案を提出し、小国会での審議や採決に付した。鉱物法をめぐるのは、かねてよりCONAIEから「天然資源の乱開発を進めかねない」との懸念が表明されており、1月20日にはこの法律への反対デモが実施されたが、その前日にコレアは、これを主催したCONAIEや環境団体を「社会的代表性の欠如した無分別で幼稚な原理主義者」として非難し、デモが平和行進を超えるような暴力や違法行為にエスカレートすることは断じて許されないと威嚇した。

- (17) 在外有権者は、正副大統領および全国区と海外区選出の国会議員候補のみ選べる。また、憲法第258条によりガラパゴス県知事および評議会委員は大統領が任命する。
- (18) 新憲法の規定によれば、大統領の選出は、①候補者が全有効投票の絶対多数を占めるか、もしくは、②首位の候補が40%以上獲得し、かつ次点者に10ポイント差をつけている場合には、第1次投票で決し、そうでなければ上位2者により決選投票が行われることになっている(第143条)。
- (19) なお、同日に実施されたアンデス議会の議席割当てはPAISが3で、PSPとPSCがそれぞれ1議席であった(http://www.elcomercio.com/noticiaEC.asp?id_noticia=287917&id_seccion=3 2009年7月2日アクセス)。
- (20) 選挙前の2009年4月初旬から早くもPSCはPRIANとPSPとの選挙後の連携を模索し、3党合わせて63議席を獲得することで与党(連立)による多数派確保を阻止しようと目論んだが、結果的に3党合わせて37議席しか得ることができなかった。
- (21) ベネズエラの他にキューバ、ボリビア、ニカラグア、ドミニカ、ホンジュラス、グアテマラなど。

参考文献

- 日本語文献
上谷直克[2008]“分割政府”から“委任型民主主義”に向かうエクアドル・コレア政権”(遅野井茂

雄・宇佐見耕一編『21世紀ラテンアメリカの左派政権：虚像と実像』アジア経済研究所 105-141ページ。

[近刊]「政党政治を乗り越える？ ラテンアメリカにおける“社会運動”の政治的潜在力と限界」(佐藤章編『政治変動下の発展途上国の政党 地域横断的研究』アジア経済研究所)。

外国語文献

Conaghan, Catherine [2008] “Ecuador: Correa’s Plebiscitary Presidency,” *Journal of Democracy*, Vol.19, No.2, pp.46-60.

Conaghan, Catherine and Carlos de la Torre [2008] “The Permanent Campaign of Rafael Correa: Making Ecuador’s Plebiscitary Presidency,” *The International Journal of Press/Politics*, Vol.13, No.3, pp.267-284.

定期刊行物

El Comercio; El Universo; La Hora; Diario Hoy; Vistazo; Vanguardia; Latin American Regional Reports-Andean Group など。

(うえたに・なおかつ / 地域研究センター副主任研究員)