

## 第 2 章

### 民主主義と政治参加の変容

エクトル・プリセニョ

---

#### はじめに

1999年に成立したボリバル憲法により、ベネズエラは大きく方向転換することになった。国家・社会関係を規定する新しい政治モデルとして参加民主主義が打ち出されたのである。当初は、チャベス政権誕生以前の1990年代以降ベネズエラの市民社会が求めてきた政治参加の拡大が、チャベス政権の誕生と新憲法の制定によって実現したと考えられていた。しかし、チャベス政権下で参加民主主義モデルは大きくその性格を変えていく。本章の目的は、チャベス政権下（1999～2013年）において参加民主主義（*democracia participativa*）がどのように進展し、変容していったのかについて考察することである。本章の議論で明らかになった点を簡潔に紹介すると、以下の3つとなる。

第1に、チャベス政権下では民主主義が、参加民主主義と大衆民主主義（*democracia popular*、訳語については第1章の注5を参照）という2つの段階を経て変容していったということ、そして参加民主主義モデルが大衆民主主義へと変化した結果、ベネズエラ社会における市民の政治参加の可能性が狭まったということである。参加民主主義モデルとは、NGOや住民組織

など一定の自立性をもつ多様な市民社会組織を通じて、選挙のみならず多様な機会において市民が直接的に政治的議論や意思決定に参加することを促進する新たな政治モデルであり、ブラジルなどいくつかの国で実践されてきた。ベネズエラでは1999年以降チャベス政権下で推進された。1999年から2006年までの参加民主主義の新たな実践は、既存の代表制民主主義（選挙・代議員を通じた間接的政治参加）のシステムと共存していた。しかし2006年以降、とりわけ2009年以降には、チャベス政権が進めた参加民主主義モデルは、既存の代表制民主主義のシステムとあからさまに対立するようになる。実際チャベス大統領は、参加民主主義の最終構想は、コミュン国家（Estado Comunal）の名のもとに具現化される大衆民主主義であるとしており、それは代表制民主主義を完全に廃止することをめざすものであるとする。

第2は、政府がこの新しい大衆民主主義モデルを推進する一方で、ベネズエラ社会はそれに満足していないということである。実際に、地域住民委員会（Consejo Comunal: CC）や住民総会（Asamblea de Ciudadano）など大衆民主主義の実践組織に対する市民の政治参加を示す指数は、後にみるように2009年以降低下している。また、社会的不満や要求を訴える市民による抗議行動が、1999年以降減少するどころか増加していることも、新たな政治参加のモデルに対してベネズエラ社会が満足していないことをうかがわせる。

第3は、大衆民主主義への移行は結局のところ、より民主的な政治制度の構築をめざすものではなく、政府が権力を集中させることにより社会を統制し権力を維持することが目的となっているということである。

## 第1節 民主主義概念についての整理

21世紀のベネズエラ政治史は、チャベス政権が提示した政治ビジョンによって導かれ、それに基づく国家制度改革（第1章を参照）によって促進された国家・社会関係の変容の歴史である。現在を理解し将来の展望を描くには、ベネズエラにおける民主主義の概念を理解することが重要である。

チャベス政権下のチャベス派と反チャベス派の間の厳しい政治対立は、異なる民主主義概念をめぐる対立であるともいえる。そのため次節においてチャベス政権下の民主主義概念の変容を議論する前に、本節ではそれぞれの民主主義概念について概説する。

## 1. 4つの民主主義概念

### (1) 代表制民主主義 (democracia representativa)

民主主義とは国民に主権がある政治システムである。国家権力は定期的  
に実施される自由選挙を通して表現される国民の支持を基盤とする。この  
考え方は1948年に国連が採択した人権宣言第21条第3項に、以下のように  
表されている。「国民の意思は公権力の基盤である。この意思は、定期的  
に実施される真の普通・平等・秘密投票またはその他の方法で投票の自由を  
保証するような手順で行われる選挙を通じて表現される」。この定義による  
民主主義とは、基本的に主権者たる国民が、国民の名において権力を代表  
して行使する者を選挙を通じて選ぶ「代表制民主主義」を指す。ベネズエ  
ラでは旧憲法および1999年チャベス政権下で制定された新憲法においても、  
大統領、知事、市長、国会議員、州議会議員および市議会議員のすべて、  
すなわち国・州・市それぞれのレベルで行政府と議会の代表者を国民が投  
票して選ぶことが規定されている。

### (2) 直接民主主義 (democracia directa)

直接民主主義の最も一般的な制度は、国民投票のメカニズムである。こ  
れは、議員、大統領、地方首長などを選出する選挙に加えて、大統領など  
公職ポストに就く者に対する不信任投票、市民による法案の発議や法律の  
承認のための国民投票などを通して、国民が直接的に政治の意思決定に参  
加できるシステムである。たとえば、1999年12月15日には、制憲議会が提案  
した新憲法案が国民投票によって承認された。2004年には、チャベス大統  
領に対する不信任投票が実施された結果チャベス大統領は信任され、チャ  
ベス政権が継続されることとなった。この不信任投票は、市民社会のイニ

シアティブによって発議されたもので、有権者の10%以上の署名を集めたことで国家選挙管理委員会（CNE）に大統領に対する不信任投票を実施させたのである。

このように直接民主主義とは、国民が選挙を通して公権力の行使者を選ぶだけでなく、重要な政治決定に国民が投票を通して自らの意思を表現し、参加することができる民主主義のことである。

### (3) 参加民主主義 (democracia participativa)

参加民主主義とは、直接民主主義と同様に国民が意思決定に直接参加できる民主主義モデルのことであるが、政治参加に新しい意味が加わる。すなわち、上述してきた代表制民主主義や直接民主主義のように選挙や国民投票に参加するだけでなく、意思決定が行われる場に国民が出席して、政策の策定・実行・評価・監督などのプロセスに直接関わることである。また参加民主主義は、さまざまな行政レベルにおいて市民が行政府との議論に参加することも意味する。たとえば、国の公的医療制度を定める1999年ボリバル憲法第84条は、「コミュニティ組織は、公的医療制度にかかる政策の策定・実行・監督に関する意思決定に参加する権利と義務がある」と規定している。これは、(理論的には)国家当局が医療政策を策定する会合に国民が出席し、政策について直接的に意見を表明し提言する機会を与えるものである。

### (4) 大衆民主主義 (democracia popular)

大衆民主主義は、直接民主主義、参加民主主義、代表制民主主義と機能的に対立するモデルである。大衆民主主義とは、大衆総会 (Asambleas Populares) に組織された国民が、「自主管理」によって意思決定するモデルである。つまり、その中枢に行政権、立法権、司法権、選挙管理権力、倫理権力というすべての国家権力を内包し、行使する。大衆民主主義においては、国家権力は国民の名のもとにそれを行使する少数の代表者に委任されるのではなく、コミュニティ組織が常に行使すべきものであるとする。そのため、大衆民主主義モデルは代表制民主主義と明確に対立する。大衆

民主主義では、権力を代表者に委任しないため、代表者を選ぶこともしない。大衆民主主義では、コミュニティが集団として政策、ルール、法律を決定し、それらをコミュニティ自らが実行するとされる。

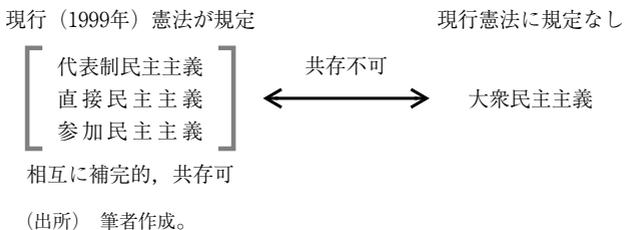
## 2. 大衆民主主義と他の3つの民主主義モデルの相違

ここで指摘しておかねばならないのは、上記の4つの民主主義モデルのうち、現行憲法（1999年憲法）が規定しているのは初めの3つのみであるということである。現行憲法では、選挙、国民投票、公共政策企画市評議会（CLPP、後述）など、上記初めの3つの民主主義モデルを実践するための参加メカニズムが定められている。一方、4つめの大衆民主主義モデルは現行憲法では規定されておらず、チャベス政権がその実践の場であるとする地域住民委員会やコミュニオン（いずれも後述）も、憲法によって規定された組織ではない。

また、初めの3つの民主主義モデルは、互いに共存することが可能であり、また相互補完的でもある。直接民主主義、参加民主主義、代表制民主主義の制度はそれぞれが異なった領域と目的をもち、参加の範囲も異なるため、ひとつの国家の中に同時に存在することが可能である。一方、4つめの大衆民主主義モデルは以下に述べるように他の3つの民主主義モデルと対立し、理論上共存できない（図2-1）。

さらに大衆民主主義と他の3つの民主主義モデルが根本的に異なるのは、主権者と為政者の分離に関する点である。代表制民主主義では国民が主権

図2-1 大衆民主主義と他3つの民主主義の非共存性



者であることを保障するものの、政治権力を行使するのは国民の代表、つまり国民の投票で選ばれた代表者である。一方大衆民主主義の基本的な目的は、主権者と為政者の分離を廃止するということである。このため、代表者を選ぶ必要はなく、国民が自ら管理する「自主管理」制度を提案する。大衆民主主義では国民が直接参加することで主権を自ら行使するのである。その意図は、政党による媒介をなくして、国民が直接意見を表明し自らの権力を行使することができるようにすることにある。

### 3. 自由主義国家とその対立軸

チャベス政権および後継マドゥロ政権下の民主主義概念を理解するうえでもうひとつ重要なのは、個人の権利と国家権力の制約に関する認識である。近代政治学でいう民主主義とは、実際には民主主義国家と自由主義国家の原則をあわせもつ。自由主義国家とは、国民の大多数の意思をもってしても国家が介入することができない個人にかかる基本的な原則や価値が認められており、それを保障するために国家の権限と機能に一定の制約がある国家と定義される。私的財産、生命、宗教と思想の自由、報道の自由、その他の個人的なことから、それが他者の権利を直接侵害しない限り、自由主義国家の原則として尊重される。さらに、自由主義国家においては、市民個人とその個人的な生活を営む権利を守ることが国家の役割であると認識される。自由主義国家は法治国家（Estado de Derecho）において実現される。法治国家とは、市民個人の権利には国家が介入できないことを認める国家であり、国家が法律遵守を保障することにより国民の自由が保障される国家のことである。

自由主義国家の対極にあるのが、国家権力の行使に限界を認識しない非自由主義国家、すなわち絶対権力をもつ絶対主義国家である。この国家モデルは、市民個人の疑うべくもない権利を認めず、全体の利害を守るためには個人的領域のあらゆることにまで国家の決定を拡大する。つまり非自由主義国家は、個人の基本的権利やそれを法律で保障するという法治国家の原則を認識しないのである。

自由主義国家が実現された法治国家では、法律が正義であると認識される。すなわち、何が正義で何が正義でないかを規定するのが法律であり、社会でしてよいことと禁止されていることを規定するのが法律である。この意味で、現行憲法第2条では、ベネズエラは「民主的で社会的な正義の法治国家」と謳っている。

法治国家 (Estado de Derecho) の対極に位置するのが「正義による統治国家」 (Estado de Justicia) である。法治国家が法の優位性を追求するのに対し、正義による統治国家は、法律が正義の障害となるのであれば、法律よりも正義を優先すべきであるとする国家である。チャベス政権下の国家は、この「正義による統治国家」であるといえるだろう。それを示唆する例はいくつもある。

たとえば、チャベス政権下では、法的手続きを踏むことなく政府役人が反政府派の政治リーダー、国会議員、一般市民の通話を録音し、それを公開し告発することがしばしばある。これは個人の権利を保障する法律を侵害する行為であるが、それが「正義」のためであるとして正当化される。

正式の手続きを踏まない企業や不動産の接収、不当逮捕など、政府が言う「正義」の前に、政府自身が法律を守らないケースは多い。そのひとつが「ダカソ」 (Dakazo) として知られる事件である。重要な地方選挙を1カ月後に控えた2014年11月に、マドゥロ大統領は、全国のダカ家電店の家電価格が高すぎるとして、同社の各店舗に立ち入り調査を行い、利益率を最高で30%に抑える「公正な価格」で販売するよう強制した。この「公正価格」の強制はその後数多くの店舗に対しても実施され、消費者が殺到して一部混乱状態に陥るとともに、従わない店主らの逮捕者が出る結果となった。ここで指摘すべきは、当時は家電製品の価格設定を規制する法律は存在せず、あくまでも政府が「公正」と考えた価格より高いというのが、この介入の唯一の根拠であったということである。このように、「正義による統治国家」は、法律が存在しないにもかかわらず、政府が公正と認識する水準以上の価格で製品を販売することは犯罪であるとみなす。マドゥロ大統領が公正価格法を成立させたのは、この事件の後である。

要するに、非自由主義国家とは、その権力や役割に制限がない国家であ

表2-1 民主主義の類型

権力に対する 制限の有無	主権の行使	
	直接的	間接的
制限あり	参加民主主義 (自由主義的)	代表性民主主義 (自由主義的)
制限なし	大衆民主主義または 急進民主主義	熟議民主主義

(出所) 筆者作成。

ると定義される。最も重要なのは、それが法治国家の原則、つまり法の優位性を認めないことである。よって、国家が正義とみなすことの障害となるような法律は、国家は尊重しなくてよいという解釈になる。

上で議論してきた2つの次元、すなわち「主権の行使（直接的／間接的）」と「権力の制限の有無」からなるマトリックスに、上述の民主主義の4つのモデルを整理することができる（表2-1）。

#### 4. 民主主義と社会的要求の制度化

民主主義とは、その認識やモデルに違いこそあれ、社会政治的な要求を組織を通して表明しようとする政治システムである。民主主義国家は、社会からの要求を受けつけ、それに対応すべく政策を実行するものであり、市民の意思や要求の実現をめざす。一方、権威主義体制は少数の市民やエリートの要求や期待に沿うものであり、大多数の国民の政治社会的要求は無視され、価値のないものとされる。この意味で、民主主義と権威主義の基本的な違いは、多数の市民の要求を正当なものとして認識し対応することができる組織が存在するかどうかにあるといえる。

代表制民主主義モデル、直接民主主義モデル、参加民主主義モデルの大きな違いのひとつは、市民の要求と期待を把握するために市民と国家が結ぶ関係性の強さとその頻度である。代表制民主主義においては、国家と市民が関係性を結ぶおもなメカニズムは定期的な実施される選挙である。市民は選挙を通じて、政府の政策や政治運営、そしてそれらに対する評価について、意見を表明することができる。

直接民主主義では、国民は選挙に加えて、さまざまなテーマについて不信任投票や国民投票を通して意見を表明することができる。それらの機会を通して国家と市民間の関係性の強さと頻度を高めることができる。

一方、参加民主主義は、選挙や国民投票の実施を待たなくとも随時その要求を表明することができる参加領域を構築するというもので、市民の政治参加がかなり進んだ形態である。参加民主主義の制度は、政策に対して国民が絶え間なく政策をモニタリングし説明責任を求めることを可能にする。州、市レベルといった、市民により近い行政組織によって、市民の意見を身近な政策に反映することが期待できる。

大衆民主主義は、それらとは見方が異なり、市民と国家が同じ役割を担うことが想定される。大衆民主主義が提案する自主管理政府は、国家組織を特に設けず、市民自らが政策を策定、実行し、監督する制度を構築しようとするものである。すなわち、社会と国家の間を介するものはなく、統治者と被統治者が融合するのである。その結果、国家と社会は分離されなくなる。つまり市民が行うすべての行為は国家領域に取り込まれ、また逆に国家のアクションがすべて市民の領域に入り込む。公的領域と私的領域の境界がなくなるのである。大衆民主主義では、国民の要求は政策の立案システムの一部に組み込まれており、よって（理論的には）国家組織は社会のニーズに容易に対応できるはずである。チャベス大統領によると、大衆民主主義とは「国民、大衆が、創造的かつ効率的に活躍すること、そして自らの日常生活や歴史的宿命に影響を与える事柄についての決定権を獲得し、それをコントロールするために必要な領域をひろげるような政府のシステム」である（Chávez 2013, 75）。

## 第2節 ベネズエラにおける参加民主主義

以下では、これらの民主主義モデルがベネズエラでどのようなかたちで表れてきたかをみていこう。1958年の民政移管以降40年間継続されてきた代表制民主主義モデルは、1980年代頃から徐々に国民の間に政治的閉塞感

を生むようになった。1990年代以降は、それを打破して民主主義を深めるために、代表制民主主義モデルを補完するかたちでの参加民主主義の萌芽がみられた。このような流れに後押しされて政権に就いたチャベス大統領は、1999年憲法において、代表制民主主義を補完するかたちで直接民主主義モデルと参加民主主義モデルを導入した。しかし時間の経過とともにチャベス政権の民主主義モデルは変質し、チャベス政権はそれら3つの民主主義モデルとは相いれない大衆民主主義モデルへと移行していったという見方を、本節では提示する。

## 1. ベネズエラにおける参加民主主義の先行事例

それではベネズエラにおいて参加民主主義は誰によって提案され、なぜそれが1999年憲法に組み入れられることになったのだろうか。

1970年代に、米州キリスト教民主主義機構（Organización Demócrata Cristiana de América: ODCA）の執行委員会がカラカスで「民主主義の再構築」というテーマで国際セミナーを開催した。そこでベネズエラ大統領、エレラ・カンピンス（Luis Herrera Campins）が行った基調講演のタイトルが「代表制民主主義から参加民主主義へ」であった（Lopez Maya 2011, 10）。その内容は、まず代表制民主主義と参加民主主義を区別し、参加民主主義は代表制民主主義を深化させたものであるとして、前者で後者を代替することを提唱した。

ベネズエラにおける市民参加の思想については、さまざまな場において多様な社会アクターにより理論立てられ、実践されてきた。ロベス・マヤは著書『ベネズエラにおける参加民主主義（1999～2010）』において、ベネズエラにおける参加民主主義の礎石を、「カトリック教会、特に第2バチカン公会議およびメデジン司教会議以降の社会思想」や「権威主義的社会主義に覚醒した左翼思想やその実践、および欧米やラテンアメリカにおける1960年代の学生運動」であるとする（Lopez Maya 2011, 7）。

カトリック教会は、1955年に創設されたラテンアメリカ司教評議会（Consejo Episcopal Latinoamericano: CELAM）と1968年にコロンビアで開催さ

れた同評議会の会合を通して、ベネズエラのキリスト教系政党に影響を与えた。特に影響を受けたのが左派キリスト教系政党とキリスト教社会党（COPEI）であった。もっとも、「その後、その影響はキリスト教グループを超えて社会運動にも広がっていく（中略）。これは、左派政党である社会主義運動党（MAS）や急進正義党（LCR）の幹部が、過去にキリスト教基礎共同体のメンバーまたは左派キリスト教系政党の党員であった、あるいは彼らに影響を受けたか彼らに近かったからである」（Lopez Maya 2011, 9）。このように、2大政党制の柱のひとつであったキリスト教社会党（COPEI）が、ベネズエラにおける参加民主主義の重要なプロモーターであったことは興味深い。

一方で、左派政党である社会主義運動党（MAS）および急進正義党（LCR）は、参加民主主義を直接主張することはなかった。というのも、それら左派政党は、マルクス主義の伝統に埋め込まれた大衆組織や直接民主主義のメカニズムが、真の民主主義と結び付いているのは言うまでもないとみなしていたからである。実際、参加民主主義をベネズエラで最初実践したのは、急進正義党の地方政府であった。1989年にボリバル州プエルト・オルダスのカロニ市長となったスコット（Clemente Scott）および1992年にカラカス首都区リベルタドル市長となったイストゥーリス、そしてアラグア州の社会運動党が率いた地方政府など、地方レベルにおいて参加民主主義の萌芽がみられた。

これらとは別に、ベネズエラにおける参加民主主義の重要な先行事例として、1989年から1992年まで国会内に設置された憲法改正のための両院委員会と、1984年から1999年まで開催された国家改革大統領委員会（Comisión Presidencial para la Reforma del Estado: COPRE）がある。同委員会では、「地方分権化、（政党に投票する比例代表制ではなく [編者注]）候補者個人に投票する選挙制度改革、市民が直接意思決定に参加できるように行政を市民に開放する政治改革などに関して、新興グループと政治エリートとの間で、コンセンサスが形成された」（Lopez Maya 2009, 51）。一方、国会両院委員会は1992年に提出した報告書の中で、国民投票のように国民が直接政治参加できるメカニズムを構築することの重要性を強調している。

要するに、ベネズエラでは、参加民主主義に関わるおもな議論は、代表制民主主義の枠組みのなかで議論されてきたということである。これは伝統的政治アクターや一部の新興アクターが、1958年の民政移管以降の代表制民主主義モデルの機能低下を目の当たりにして、その回復を図ったことによる。またベネズエラにおける参加民主主義の先行事例をみると、それが左派政党、右派政党のいずれの内部からも生まれ、それぞれのなかで議論されていたことは注目に値する。

これら先行事例の経験や議論のかなりの部分が、1999年憲法に盛り込まれた。「選挙に勝利してから就任するまでの数週間の中に、チャベスは制憲プロセスのための顧問チームを編成した。それには両院委員会のメンバーであり、かつ国家改革大統領委員会（COPRE）の委員長であったコンベージャス（Ricardo Combellas）（中略）が参加しており、彼を通じて両院委員会および国家改革大統領委員会の成果が引き継がれた。（中略）チームのメンバーは多様で、チャベスは毎日その審議に参加した。（中略）このため1999年に承認された新憲法は、10年前から議論されていた憲法改正、特に市民参加の概念に関わる議論を、直接反映している」（Lopez Maya 2011, 22-23）。もっとも、皮肉なことに、参加民主主義が1999年憲法に盛り込まれたことにより、それは1980年代後半以来参加民主主義を議論し促進してきた人々の成果ではなく、チャベス大統領の政治的成果となってしまった。

最後に指摘しておきたいのは、ベネズエラのみならずラテンアメリカ各国においても、20世紀の最後の20年間にさまざまなかたちの参加民主主義の実践がみられたということである（Maingon and Sosa 2007, 34）。アルゼンチンではブエノスアイレス市のコミュン（Comunas）、ボリビアでは大衆土地組織（Organizaciones Territoriales de Base）、ブラジルでは政策実行評議会（Consejos de Gestores de Políticas Públicas）および参加型予算（Presupuesto Participativo）の事例がある。さらに、コロンビアには政府コミュン評議会（Consejos Comunales de Gobierno）、キューバには人民評議会（Consejos Populares）、チリには経済社会コミュン評議会（Consejo Económico y Social Comunal）、メキシコには近隣委員会（Comités Vecinales）、ペルーには機関間協議会議（Mesas de Concertación Interinstitucional）が存在する。

## 2. 1999年憲法における参加民主主義

1999年12月に承認されたポリバル憲法は、「国民が主人公の参加民主主義」の礎石となった。同憲法はいくつかの参加型政治組織を規定しており、それによって国家と市民や市民社会組織との間に、以前よりも柔軟かつ直接的な関係が構築されることを想定している。新憲法には国の基本原則として市民による政治参加が加えられ、第6条に次のように定められている。「ベネズエラ・ポリバル共和国政府およびその構成機関は、常に民主的で参加型の政府であり、選挙を実施し、その国家権力は分権化され、政権交代が行われ、責任感をもち、多元主義的で、不信任を問われる」。また第62条では、すべての市民が政策の形成、実行、監視に、直接および（代議員を通して）間接的に参加する権利が示されている。

同憲法はさらに、実施可能かつ効果的な市民参加のメカニズムを以下のように分類している。政治的参加に関しては、公職ポストにかかる選挙、国民投票、国民審査、公職ポストに対する不信任投票、憲法改正案の発議、制憲議会の招集、公開市議会 (cabildo abierto)、意思決定に拘束力がある市民総会などの仕組みがつくられた。一方、社会経済的参加に関する分類としては、社会サービス提供組織、自主管理、共同管理、金融活動をする協同組合や預金組合、コミュニティ企業、そして相互協力と連帯の価値観に基づいたそれ以外の社会経済的組織が挙げられる。このように、直接的か間接的かという違いはあるものの、市民が参加するためのさまざまな制度が新憲法によって確立された。

新しい政治制度では、政策の形成、実行、監視、評価という、政治運営や行政のさまざまな局面において、市民が参加する道が開かれた。表2-2は、直接参加と間接参加、そして政策の形成・実行・監視への参加という、憲法が定める2つの参加原則が交差するマトリックス上に、憲法が定める参加形態をまとめたものである。この表では、政策形成と監督・監査においては市民が直接的に参加するメカニズムが憲法で規定されている一方で、政策の実行においては市民の直接参加のメカニズムが憲法で規定されてい

表2-2 1999年憲法が規定する市民参加の形態

	政策形成	実行	監督・監査
直接的	公開議会（議会に一般市民の参加も認められているもの）、市民総会など	規定なし	公開議会（議会に一般市民の参加も認められているもの）、市民総会など
間接的	国民投票、憲法改正や制憲プロセスの発議	選挙で選出された代議員を通して	選挙、国民投票、不信任投票、憲法改正や制憲プロセスの発議

（出所） 筆者作成。

ないことが注目される。市民総会および公開市議会は、直接参加のための基本的なメカニズムである。ただし、そのような参加のための制度がどのような構成になっており、どのように機能するのかについては規定されておらず、それらの根拠や原則についても説明されていない。

一方で政治への間接参加に関しては、国民投票や公職の選挙（国、州、市レベルでのそれぞれ行政府と立法府）など、すべてが憲法で規定されている。

憲法が示す参加民主主義は、市民による直接的な政治参加、すなわち、代表者（議員）を通してではなく、市民が直接議論や意思決定の場に出席して発言し、意見を述べ、行動を起こすというものである。それらの参加メカニズムの特徴は、それらが市やコミュニティといったマイクロ領域で実践されるメカニズムに限られるということである。ローカルなマイクロ領域レベルでの参加の成果がいかにして、地方、全国レベルに反映されていくのかは、憲法で規定されていない。広域に広げた場合に参加民主主義の特長を維持できるのかという問題について、1999年ボリバル憲法では解決の道が示されないまま参加民主主義が提案され、政府の責務と定められている。また、市民の政治参加が政治や行政にいかん反映されるかを保証するメカニズムについても、明確に規定されていない。

### 3. 国レベルの政策立案・政治参加のシステム

1999年憲法では地方分権化がうたわれ、連邦制は残されたものの、その実態は変質した。同憲法では、地方分権の制度として新たに政府連邦評議

会（Consejo Federal de Gobierno: CFG）が設立された。同評議会は、中央政府の代表（副大統領および大臣）、各州の州知事、各州1人ずつの市長、そして市民社会の代表から構成される。そしてそれをトップに、州レベル、市レベル、地区レベルにおいて、公共政策企画評議会がそれぞれ設置された（図2-2）。これらは、それぞれ各レベルの行政政府の代表（たとえば市レベルの公共政策企画市評議会〔CLPP〕の場合、市長と市議会議員）と市民社会組織の代表と一緒に議論して政策を立案していく合同会議である。

そしてこの構造の中に、市民の政治参加の最小単位として、地域住民委員会（CC）が新たな制度として位置付けられた。同委員会は、地区評議会（Consejos Parroquiales: CP）と公共政策企画市評議会（Consejos Locales de Planificación Pública: CLPP）を通じて政策立案システムに参加する。地域住民委員会とは、コミュニティ内のことがらに関して住民が会議に出席して、意思決定に関わる場である。住民は地域住民委員会に参加し、自分たちのコミュニティのニーズを議論し、プロジェクト案を作成して、身近な行政機関である市政府などに提案する。たとえば、コミュニティ内の道路建設や上水道等のインフラ整備について議論し、自分たちで整備プロジェクトを立案して、それを市政府に提案するといった具合である。

2002年に制定された公共政策企画市評議会（CLPP）法により、CLPPが市

図2-2 政策立案のための国家システム



(出所) 筆者作成。

(注) 数は各レベルでの評議会の数。

民社会の各領域で地区評議会（CP）と地域住民委員会（CC）のネットワークを形成していくことが定められた。地区評議会と地域住民委員会の役割は、政策を形成，実行，監視，評価するにあたり，市民がそれらのプロセスに参加するための中心的な場となることである。また，そこで出された意見や提案を公共政策企画市評議会（CLPP）に提案し，実現の道筋をつけることである。

同法の成立により，地域住民委員会（CC）は単なるコミュニティ組織ではなく，理論上は国レベルの政策立案メカニズムに組み込まれ，それにより市民の政治参加がコミュニティや市といったマイクロ領域レベルを超える最初のルートが確立したことになる。地域住民委員会は地区評議会（CP）の下にまとめられ，地区評議会は各市の公共政策企画市評議会（CLPP）の下にまとめられる。それはさらに各州の公共政策企画調整州評議会（Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas: CEPCPP）の下にまとめられ，最後にそれは政府連邦評議会（CFG）の下にまとめられるというのが，理論的仕組みである。しかしながら実際には，市民の政治参加の影響力は，コミュニティレベル，地域住民委員会レベルにとどまり，それを超えると著しく弱まる。市レベルから上の評議会（州，国レベル）では，市民参加が政策に影響を与えることはないといっよい。

公共政策企画市評議会（CLPP）は，市長や市議会議員といった，市民の投票で選ばれた代表者（代表制民主主義制度）と，地域住民委員会（CC）および近隣組合，NGO などそれ以外の市民社会組織団体も含むコミュニティの代表者で構成される。この最初の段階では，地域住民委員会を基盤とする参加民主主義は，代表制民主主義と制度的に調和して共存する政治参加の領域としてとらえられていた。

#### 4. 多様な政治参加の形態から，参加形態の一本化へ

当初，市民の政治参加のプロセスには，複数の制度が存在した。2000年から2006年までは，地域住民委員会（CC）が質・量ともに最も拡大したが，それ以外にもチャベス政権は政策に市民が関わるようなさまざまな参加の

場を推進した。市民が政策の立案・実行・監視に参加できるようなメカニズムは、行政府のみならず、水道、電力、通信、保健サービスなど、国営企業などが担う分野においてもつくられた。

「水道作業部会」(Mesas Técnicas de Agua)は、チャベス政権以前の1993年から1996年にカラカス市長イストゥーリス市政のもと開始された。これは1999年には全国に拡大しはじめ、2001年の組織法によって、上水道サービスを提供する事業体として認知されるに至った。水道作業部会は、水道サービスの受益者(住民)によって組織されたもので、水事業を実施する国営企業のサービス内容や投資計画について、受益者(住民)が意見を出し、それを反映させるものである。

「都市部土地委員会」(Comités de Tierras Urbanas)もチャベス政権以前に長い歴史をもつ組織であるが、法的基盤がつくられたのは2002年である。同委員会はコミュニティベースの社会政治的性格をもつ任意団体であり、都市部で不法占拠された土地の所有権を確立するプロセスを支援し、所有権を持たない人々にその土地の所有権を付与するための行動を起こすことを目的としている。

それ以外にも、電力会社が推進した電力作業部会、医療委員会、通信政策を作ることを目的に国営電話会社(CANTV)が推進した通信作業部会などがある。

しかしながらこれら参加組織の大半は、ほぼすべての参加の領域と同様、時間の経過とともに、そして後述する一連の法律が承認されたことで、地域住民委員会(CC)に取り込まれていった。

### 第3節 1999年憲法からの逸脱

——参加民主主義から大衆民主主義へ——

#### 1. 2006年地域住民委員会法

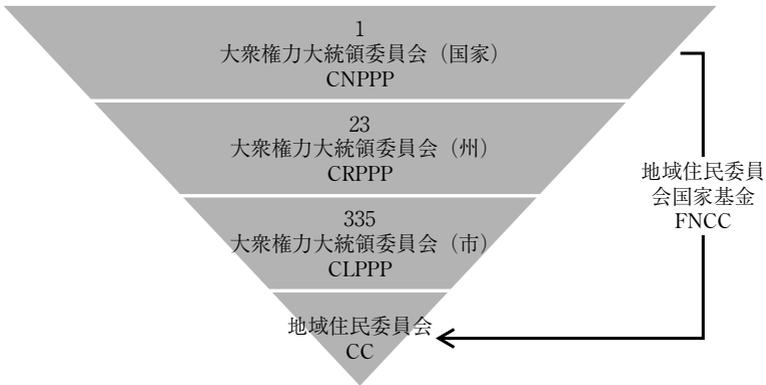
参加民主主義と地域住民委員会(CC)の歴史にとっての2つめの転機は、

2006年4月の地域住民委員会法の成立であった。同法によって、地域住民委員会をめぐる参加の意味が大きく変質したのである。同法は、社会の平等と社会正義の実現を掲げ、コミュニティがそのニーズや要求をかなえるために政策運営に直接参加することを目的に、多様なコミュニティ組織、社会組織そして市民が参加し、団結するための場として、地域住民委員会を規定している。

地域住民委員会は、その最高決定機関である住民総会により設立される。住民総会には15歳以上のコミュニティの住民すべてが参加する。コミュニティの範囲は、社会的・文化的・経済的・歴史的要素を考慮して決められ、都市部で200~400世帯、農村部で20世帯から形成される。地域住民委員会は次のように機能する。住民総会において複数の「書記」(vocero)が選出される。彼らは執行部を形成し、コミュニティ住民の参加を促進し、住民をまとめる責務を担う。地域住民委員会が正式に認められるためには、総会が有効に成立していることを認めるために役人が臨席していなければならない。その総会における地域住民委員会の設立が認められれば、続く第2ステップとして、地域住民委員会をコミュン大衆権力省に登録して法人格を得る必要がある。法人格がなければ資金援助も受けられず、プロジェクトを実施できない<sup>(1)</sup>。

2006年の地域住民委員会法は、地域住民委員会のあり方を大きく変質させた。すなわち、地域住民委員会と市政府および州政府とのつながりを切断し、中央政府直轄の組織へと変質させたのである。地域住民委員会は、それまでは市政府、州政府レベルで登録され、予算審議に参加し、プロジェクト資金を受け取っていた。新法は地域住民委員会とそれら地方政府の関係を切断し、代わりに大統領直轄の別組織、大衆権力大統領委員会(Comisión Presidencial del Poder Popular: CPPP)を新設し、その管轄としたのである。国家レベル(CNPPP, 上記CPPPにNacionalのNが加わる)、州レベル(CRPPP, 同様にRegionalのNを追加)、市レベル(CLPPP, 同様にLocalのLを追加)の3つのレベルの大統領直轄の委員会を設立し、これらを通して地域住民委員会にかかる権限と機能を市政府や州政府から中央政府に移した。この新しい制度がもたらした重要な帰結は、1999年憲法が規定する州政府や市政

図2-3 2006年の地域住民委員会法が規定する国家と地域住民委員会の関係



（出所） 筆者作成。

（注） 数は各レベルでの委員会の数。

府といった既存の組織からは独立し、それらと並行的な新たな組織を構築したことにある。

これら CNPPP, CRPPP, CLPPP という大衆権力大統領委員会の目的は、地域住民委員会に対して指導し、監督することにある。コミュニティが地域住民委員会（CC）を通して出す要望や社会的ニーズを、近隣の地域住民委員会や諸組織、地区議会、市議会、州議会などで出された要望やニーズと調整したり集約したりすることは、彼らの目的や責務とされていない。その結果、それぞれのコミュニティは大統領委員会を通じて大統領に直結する一方、近隣のコミュニティ間の関係性が薄まり、その結果地理的につながるローカルな横のまとまりが失われていく。このようにして、社会の原子化が促進される。

アレナスはこのような状況を「制度的孤立化」と呼ぶ (Arenas 2010)。その結果、市政府や州政府といった中間レベルで地域の要求を集約することが制度的にできなくなり、社会の細分化を招く。一方、実際には社会問題の多くはコミュニティよりも広い地域の共通の問題として存在し、その解決にはコミュニティからの要求を地方政府が集約し、必要があればそれを中央政府と調整することが重要になる。しかし、このように制度的に孤立

した地域住民委員会（CC）を基礎とする「参加民主主義は、市民の政治参加が地域の枠から外に広がらない。参加民主主義を、基本的政治秩序に関して市民が意思決定に参加する領域を構築するものであると理解するならば、できることは限られている」（Arenas 2010）。この参加民主主義のモデルでは、市民が決定に関わることができるのは、自らが住むコミュニティ内の街路整備などの日常的問題に限定されてしまうのである。これは政治とはいえない。なぜなら政治とは、共同所有にかかわる諸問題の管理ではないからである。政治とは、共生のためのルールづくり、すなわち政治コミュニティの構築であるといえる。

図2-3が示すように、地域住民委員会法の2006年改正法により、地域住民委員会（CC）と中央政府の間には直接的な依存関係が生まれ、地域住民委員会は大統領からの指示の受け手になってしまった。たとえば、地域住民委員会は、設立にあたり法人格を獲得するが、そのための登録の承認も中央政府の管轄である。また地域住民委員会に活動資金を分配するのは、財務省が管轄する地域住民委員会国家基金（Fondo Nacional de los Consejos Comunales: FNCC）である。この基金は、地域住民委員会から大統領国家委員会に提出されたプロジェクトに資金提供することを目的としている。

このように2006年の法改正によって、地域住民委員会（CC）を通じた市民の参加に対して、中央政府のコントロールが拡大されるとともに、地域住民委員会は市政府など中央政府以外の国家組織から切り離されたのである。

もうひとつ参加民主主義と地域住民委員会（CC）の動きに重要な変化を与えたのは、イデオロギー統制の強化である。政府は、地域住民委員会に対して、コミュニティ形成やプロジェクトの策定・実行などに関する支援とともに、政治思想形成を担う組織を設立した。そして、チャベス政権に対する支持を明確に表明しない地域住民委員会に対しては、政治的差別をするようになった。地域住民委員会は、チャベス大統領に言わせれば「革命の本質を成すものであり、社会主義が建設される場所である」<sup>(2)</sup>。すなわち、地域住民委員会は「革命的」役割を果たすために形成されるべきなのである。

2006年の法改正によって地域住民委員会が担うべき役割も広がった。政府はこの参加領域がコミュニケーション国家という新しいモデルの中核になると考え始めたからである。地域住民委員会（CC）は、生活物資の販売から、外国の攻撃からの国家防衛に至るまで、あらゆることを担わされ、多面的性格をもつようになった。

しかしながら、地域住民委員会（CC）が担う役割が増えたにもかかわらず、その権限が広がったわけではない。地域住民委員会が政策の形成・実行・監視を担うというのは、国家の役割と権限をそれらに委譲するということだが、実際に委譲されるのは政策の実行や監視の部分だけであり、政策決定には関わらない。政策を決定するのは、（地域住民委員会がアクセスできない）他の領域である。多くの政策が国会での議論なしに大統領令を通して決定されており、地域住民委員会に任されるのは、その政策が実行され進展しているかを監視する部分だけである。

地域住民委員会（CC）に与えられた新しい役割の中に、国家防衛という軍事的役割があることは注目すべきである。その結果、地域住民委員会および社会一般に対する軍の介入や関与が拡大した。ボリバル国軍（Guardia Nacional Bolivariana: GNB）は地域住民委員会を指導する役割を担い、市や州に駐留して影響力を強めた。ボリバル国軍のウェブサイトには、その役割として「大衆権力の強化を支援するメカニズムである地域住民委員会、地区評議会（CP）および公共政策企画市評議会（CLPP）などの組織にアプローチすること」、そしてそれら組織の「設立と強化に協力すること」とある（Arenas 2010, 66）。このように、軍の総司令官でもある大統領が直接コントロールしやすい組織（ボリバル国軍）を通すことで、政策の策定と実行における軍の役割が拡大し、軍的なものと市民的なものの境界線があいまいになった。

また2009年より軍の新しい構成要素として、ボリバル革命を支持する一般市民が自発的に参加するボリバル義勇軍が加わった。その使命は、ボリバル国軍の活動を補強すべく防衛のために国民を訓練し、養成し、組織すること、そして国土の保全と主権を守るために国の秩序維持、治安、国防、開発に寄与することとしている。さらに義勇軍は法律によって、地域住民

委員会（CC）の総合防衛委員会の設立と強化を支援し助言する役割が与えられた。

以上みてきた参加領域における主な変化をまとめると、次のようになる。

- ①州政府・市政府からの切り離しと、その結果生じた社会政治的および地理的細分化。
- ②中央政府への強い依存。
- ③イデオロギー化の開始。
- ④役割の拡大。
- ⑤地域住民委員会に対する軍の関与の増加。

## 2. 大衆民主主義の実現に向けて

2009年12月28日、新しい地域住民委員会組織法が公布された。その1年後の2010年12月中旬、国会は議論を急ぎ、大衆権力に基盤を与えコミュニケーション国家の建設にかかる一連の法律を承認した。国会でこの新制度が承認された経緯には、特記すべき点が2つある。

第1に、これらの法律が規定する国家と社会のモデルは、2007年12月の憲法改正国民投票ですでに否決されていたものであるということである（国家選挙管理委員会 [CNE] ウェブサイト）。憲法は、一度否決された改正案は新たな大統領任期まで再提出を禁じている。しかしながら、Civilis という NGO の分析では、否決されたにもかかわらず、その憲法改正案の内容の多くの部分が、いわゆる「大衆権力に関する一連の法律」をはじめ、さまざまな手段を通して、政府によって実現されている。

第2に、これらの法律を承認した国会は、その時点ですでに国民の支持を受けたものではなかったということである。というのも、3カ月前の2010年9月に国会議員選挙が実施され、その結果、政党間の力関係と国民の支持が変化していたからである。この選挙では反対派（民主統一会議 [MUD] および関係政党）が47%を得票し、チャベス派から分裂した皆の祖国党（Patria Para Todos: PPT）の票を合わせると50%を超え、与党ベネズエラ統合社会主義党（PSUV）およびそれと連立する政党の合計（49.7%）を上

回っていた（巻末資料3を参照）。この選挙で選出された国会議員の就任は2011年1月5日であったため、チャベス政権が推進していた「新しい国家モデル」の基礎を残しておくために、新しい国会議員が就任する直前の2010年12月、チャベス派がほぼ完全に国会を支配している国会最終日までに26の法律を急いで通過させたのである（*El Universal*, 5 de enero, 2011）。しかも、過半数の賛成で成立する通常法律ではなく、成立（および修正や廃止に）に3分の2（110議席）以上の賛成が必要な「組織法」（*Ley Orgánica*）として（1月以降の新国会ではチャベス派はそれに届かないため、旧会期中に）急いで通過させたのである。

2010年12月の議会で承認され、地域住民委員会組織法とともに新しい政治制度を規定する、「大衆権力およびコミュン国家」にかかる5つの法律とは、以下の法律である。大衆権力組織法、コミュン組織法、公共大衆政策企画組織法、社会監査組織法、コミュン経済制度組織法。これらの法律は、地域住民委員会を通じた市民の政治参加の性格と国家概念を変質させた。そしてその結果、排他的、中央集権的、権威主義的な傾向が以前よりも強まることが示唆された。

### 3. 地域住民委員会からコミュンへ

地域住民委員会組織法は、社会をイデオロギー化し、政党に取りこむビジョンを示している。同法では、地域住民委員会とは、コミュニティ組織が公共政策を直接実行・管理するために、市民やさまざまなコミュニティ組織、社会運動、大衆運動が参加し、結束を強める場所であると同時に、「平等、公正、社会的正義に基づく新しい社会主義モデルの建設を目指すための組織」として規定されている。

このように参加領域をチャベス派勢力に取り込みイデオロギー化を進めることは、従来から行われていた。ひとつの例が、大統領の連続再選を可能にする2009年の憲法改正の是非を問う国民投票の前に、チャベス派が行った賛成票獲得キャンペーンである。これは当時のファリア（Érika Faria）コミュン・社会保護大衆権力大臣が呼びかけたもので、2009年1月に地域

住民委員会（CC）を招集し、賛成キャンペーンに積極的に参加するよう呼びかけた。「今後地域住民委員会は、賛成委員会（政府の改憲提案への賛成票を獲得するための委員会〔編者注〕）の役割を担います。これは権力組織です。地域住民委員会以外にも、土地委員会、電力作業部会、電話通信作業部会など、すべての組織が賛成委員会の役割を担わなければなりません。（中略）これは政治活動だということを理解しなければなりません。（国民投票でチャベス政権が進める憲法改正案の承認を勝ち取る〔編者注〕）戦いに集中するために、それ以外のいかなるプロジェクトもいったん中止しなければなりません。（中略）賛成委員会はパトロールを行い、チャベス支持者でありながら投票しない者がいないよう、監視するのです。全員を動員し、組織しなければなりません」<sup>(3)</sup>。

新法で提示された地域住民委員会（CC）のモデルは、それが社会主義建設をめざすものであるとの原則を掲げている。地域住民委員会の組織化、役割、活動は、社会主義の社会政治的基盤を構築することをめざすものである。たとえば、大衆権力組織法は、「国民の組織化と参加は社会主義の原則と価値観に基づく」と述べ、大衆権力の目的は「社会主義社会の基礎を建設するための国民の組織化である」としている。参加プロセスの目標はすべて、「社会主義社会」「コミュニン」「コミュニン国家」の建設に向けた移行であるとされ、地域住民委員会のイデオロギー化とチャベス派への政治的取り込みが制度的に進められるとされる。

コミュニン（Comuna）は地域住民委員会（CC）から生まれたものであり、地域住民委員会はコミュニン大衆権力省とともにコミュニンの設立を進めていく責任があるとされる。しかしながら、いざコミュニンが設立されると、地域住民委員会は「自主管理」の実践において中心的役割から追いやられ、コミュニンの下部組織となる。そして、コミュニンはコミュニン国家（Estado Comunal）の基本的な下部組織となる。地域住民委員会は、現行憲法が規定している国家（市政府、州政府、中央政府など）であれ、新しく提案されたコミュニン国家（コミュニン市、コミュニン連邦など）であれ、地域住民委員会より上位の行政府がつくる政策を、コミュニニティのメンバーが公務員に代わって実行する、副次的な役割にとどまる。

コミュニオンとは、社会生産レジーム（すなわち生産手段の集団所有）をめざした経済活動を支配し参加する社会主義の領域であると定義される。そして、大統領が国家経済社会開発計画で描くモデルに従属する。

大衆民主主義という新しい段階では、地域住民委員会（CC）の責任と役割が増える一方で、皮肉にもその重要性が薄まっていく。たとえば、マドゥロ大統領は大統領授権法（序章注7を参照）によって「公正価格組織法」を法制化した。これは財・サービスの利益率を制限するものであるが、この法律が守られているかを監視する組織のひとつに地域住民委員会が挙げられている。つまり、地域住民委員会は政策の決定に関わるのではなく、大統領が決定した政策を監視する役目にとどまるのである。

すなわち、ミクロ（ローカル）レベルを超えた領域では参加民主主義は実現できないということである。コミュニオンは、傘下の地域住民委員会（CC）の代表で構成されるという意味で代表制メカニズムを取り入れているのだが、以下にみるようにそれは大多数の意思が保証されないような代表制メカニズムであり、ましてやコミュニティで生活を営むさまざまなセクターを代表することも保証しない制度になっている。つまり、非民主的な代表モデルということができる。

コミュニオンにおける「自主管理」の最高機関は「コミュニオン議会」である。コミュニオン議会は、以下に示すコミュニオン傘下の各組織の代表（「書記」[vocero]と呼ばれる）から構成される。コミュニオン議会の書記の任期は3年で、再選可能である。

- ①コミュニオン傘下の各地域住民委員会（CC）から選出された書記1名およびその代理。
- ②コミュニオン傘下の社会生産組織から選出された書記3名およびそれぞれの代理。
- ③コミュニオン傘下の「コミュニオン銀行」を代表する書記1名およびその代理。

すなわち、コミュニオン議会のメンバーは、市民が普通選挙を通して選出するのではない。市民が直接的に自らの代表を選出したり意思表明ができるのは、地域住民委員会のレベルだけである。それより上位のコミュニオン

議会では、(市民が普通選挙を通して直接意思表示する市議会や州議会とは異なり)市民の意思表示は地域住民委員会やその他のコミュニケーション組織の書記を通じた間接的なものとどまる。ましてや地域住民委員会以外の、自発的に組織化された多様な市民社会組織(近隣組合や各種NGOなど)は、このメカニズムから排除されている。コミュニケーション体制で意思表示が認められているのは、大統領がコミュニケーション大衆権力省を通して推進し、それに登録が許された地域住民委員会および社会生産団体(共同社会所有[集団所有]制度の下に組織された経済団体のこと)だけである。地域住民委員会やコミュニケーションに対する中央政府(大統領府)による支配は、中央政府が資金や権限を管理し、地域住民委員会に権限を与え、さまざまな局面において規制をかけることで、強まっていく。このように、コミュニケーションは市民の投票によって選ばれた組織ではなく、大統領府に従属した組織であるといえる。

大衆民主主義を規定する一連の法律が提示するこのモデルが、従来の民主主義モデルと異なるもうひとつの点は、ミクロ(ローカル)レベルから国家レベルまで、今までとは異なるやり方で市民の意見や要求を集約しようとしていることである。それは現行憲法が定めるシステム、つまり市・州・中央のラインとは異なる新しい構造を通じた集約の方法である。コミュニケーション国家の形成はコミュニケーションから始まり、コミュニケーション市に集約され、コミュニケーション市はコミュニケーション連邦に集約され、コミュニケーション連邦はコミュニケーション連合に集約される。この集約プロセスがどのようなメカニズムで行われるのかは、まだ決まっていない。明らかなのは、その集約メカニズムが大衆権力省の権限下にあるということであり、そのため自立的なものとはいえず、自主管理の原則に矛盾しているということである。

要するに、コミュニケーション国家に描かれた大衆民主主義モデルは、チャベス派勢力への市民の政治的取り込みという、以前からみられた要素を強め、中央政府による市民の政治参加へのコントロールを強化するものであるといえる。地域住民委員会(CC)は、このモデルの基礎組織としての役割をコミュニケーションに譲り、その役割が減らされる。一方で地域住民委員会は、本来であれば公務員の任務である政策や行政サービスの担い手となる。

最後に、コミュニケーション国家ビジョンでは、現行憲法が規定する国家と同様、

権力分立が定められていることを述べておきたい。まず「コミュニケーション司法権力」がある。これは現憲法が規定する現行の裁判所の代替的組織として規定されており、紛争解決の方法として調停や和解を推奨するものである。また、立法権と執行権も規定されている（「コミュニケーション議会」と「執行評議会」）。加えてマドゥロ大統領は、選挙を司る「コミュニケーション選挙権力」の設立を提案している。選挙権力は、有権者との距離を縮めるという方針のもと、投票所の混雑を緩和し、迅速に投票が済ませられるように、新しい投票所を開設することを決めた。従来、投票所が設置されていたのは小学校、中学校、高校などの教育施設であったが、それに加えて、地域住民委員会（CC）にも新たに投票所が開設されたのである。2006年から2013年の間に実施された大統領選挙、国民投票、国会選挙では、とくに地域住民委員会やコミュニケーションなどに設置される投票所が増加している（巻末資料5）。これらの投票所では、ほぼすべての選挙において与党ベネズエラ統合社会主義党（PSUV）と連立政党の得票率が、同じ市内の他の投票所での得票率を大きく上回っている<sup>(4)</sup>。

#### 4. 地域住民委員会への参加の実態

上でみてきたとおり、各種法律や大統領令による制度変更からは、チャベス政権下において、代表制民主主義、直接民主主義、参加民主主義から大衆民主主義へと、新しい民主主義モデルが模索されてきたことがわかる。また、上でみてきた地域住民委員会（CC）やコミュニケーションなど参加に関わる組織の経験からは、国家と社会の関係が、開かれた多様なものから、閉鎖的で排他的なものへと移行しつつあることがわかる。

大衆民主主義において最も注目されるのは、地域住民委員会（CC）とコミュニケーションが唯一の参加の場とみなされている点である。それ以外の各種NGOや近隣組合などの多様な市民社会組織・団体は、地域住民委員会に編入することを余儀なくされ、その結果、それらの組織個別の利害や意見は、あいまいな「一般意思」に薄められてしまい、組織の自立性も失われ、よって存在意義も失われる。

地域住民委員会（CC）に対する政府のコントロールが強まっているにもかかわらず、地域住民委員会の数は増え続けている。コミュニケーション・社会運動大衆権力省が実施した調査によれば、全国に約4万の地域住民委員会が設立されている（巻末資料10を参照）。しかし一方で、ベネズエラ中央大学開発研究所（CENDES-UVC）の調査によると、多くの地域住民委員会が解散、消滅したか、機能を停止している。

また地域住民委員会（CC）の数が増えたからといって、それに参加する市民の数が増えたわけではないようだ。むしろ、同委員会への政府のコントロールが強まるにつれ、地域住民委員会に参加する市民の割合が減少しているとの指摘がいくつかある。表2-3によれば、月に1回以上参加した市民の割合は、2007年の27.8%から2012年には19.0%に低下している。

ベネズエラ中央大学開発研究所（CENDES-UVC）の「ベネズエラにおける民主主義の質と参加」に関する調査<sup>(5)</sup>結果では、地域住民委員会の91%において、住民の参加が大幅に低下したと回答し、変わらないと答えたのはわずか6%であった。住民の参加が減った主な理由としては、時間がない（29%）、地域住民委員会が政治化されている（25%）、住民の無気力、消極

表2-3 地域住民委員会およびコミュニティ改善委員会参加率（2007～2012年）

年	地域住民委員会参加率（%）		
	月に1回以上	年に1, 2回	一度もない
2007	27.8	7.7	64.6
2010	24.5	14.4	61.1
2012	19.0	10.2	70.8

（出所） LAPOP ウェブサイトより筆者作成。

表2-4 政党参加率と地域住民委員会参加率

地域住民委員会 参加率	政党参加率（%）			
	月に1回以上*	年に1, 2回	一度もない	全体
月に1回以上*	73.6	28.6	15.1	19.0
年に1, 2回	5.7	35.7	9.5	10.2
一度もない	20.7	35.7	75.4	70.7
計	100	100	100	100

（出所） 表2-3と同じ。

性 (25%) が挙げられている。

地域住民委員会と政党との強い関係性は、表2-4によっても確認できる。地域住民委員会への参加率が最も高いのは、政党参加率も高い市民である。政党活動に月に1回以上参加している市民の73.6%は、地域住民委員会にも同様に月1回以上の頻度で参加している。逆に、政党に参加しない市民の75.4%は、地域住民委員会にも参加していない。また、先に紹介したベネズエラ中央大学開発研究所の「ベネズエラにおける民主主義の質と参加」に関する調査では、地域住民委員会の60%が内部で政治問題が生じたことがあると回答している。

このように、政府が参加民主主義の名のもとに地域住民委員会 (CC) の設立やそれへの参加を強力に推し進めているにもかかわらず、それらへの参加が停滞していることは注目される。また、ラテンアメリカ各国で参加民主主義への支持を尋ねる世論調査 (LAPOP による調査。巻末資料11を参照) においても、ベネズエラでは2008年以降参加民主主義への支持が縮小していること、また他のラテンアメリカ諸国の平均と比べても低いことが示されている。

政府が政治参加を推進する一方で、それがベネズエラ社会に受け入れられていないということである。これは、チャベス政権が推進する参加モデルの性格に関係すると考えられる。政府が市民の政治参加に介入し、指示を出すという政治参加のかたちや、社会主義を受け入れない組織は排除するという排他的な性格により、参加領域が政府によって支配されているという認識が生まれていると考えられる。実際、前述の「ベネズエラにおける民主主義の質と参加」に関する調査では、地域住民委員会 (CC) の49%が「与党ベネズエラ統合社会主義党 (PSUV) と頻繁に接触する」、39%は「頻繁ではないが接触する」と回答しており、地域住民委員会のほぼ9割が与党と関係があることがわかる。

ベネズエラにおいて参加民主主義が市民の支持を失っているのは、チャベス政権がコミュニケーション国家の名のもとに、代表制民主主義の制度 (市政府や州政府など) を、参加民主主義モデルによって代替しようとしていることと関係していると考えられる。2010年に与党ベネズエラ統合社会主義党 (PSUV)

選出のアンソアテギ州知事が述べた以下の言葉がそれを象徴的に表している。「最高の知事とは、州政府を解体させる知事である。最高の市長とは、市政府を解体させ、その権限と権力を地域住民委員会に移転する市長である」。

こうして、「正義による統治」の名のもとで、法律でさえ政府の行動を制限できていない状況のなか、代表制民主主義の政治領域をも否定する国家主義的、権威主義的傾向が強まっている。権威主義的国家では、経済社会的決定が国家によって独占され、自由が急速に制限されていく。全員が賛成することこそが参加民主主義であるとしてそれを支持・推進しようとするベネズエラ社会の一部に、すでにそのような傾向がみられる。個人は大衆のなかに埋没し、大衆こそが国民の唯一の意思の発現であるとし、完全調和的な社会のなかで国民の声はひとつだけであり、それと異なる意見をもつものは、個人または自分の属する集団にとってネガティブな利害を主張しているにすぎないとする危険な考え方である。前出の世論調査によると、参加民主主義を支持する人々の56%が、反政府派政党の自由を制限してもよいと回答しており、参加民主主義を支持する人々の間で、政府と異なる意見は国民の意思表明の障害とみなす傾向がみられる（巻末資料12を参照）。

#### 第4節 政治参加と社会抗議デモ

民主主義とは、市民の意見や要求を集約し、それにこたえ、市民を満足させる制度を整備する政治システムである。参加民主主義は、政策に対して市民が、選挙という特定の機会にかかわらずいつでも意見を表明することができる参加領域をもつのであるから、政府は市民の意見や要求をより多く受け入れ、対応することが可能になるはずである。

抗議デモを、解決が見出せない要求への不満や社会的圧力を極端なかたちで示す政治手段と定義すれば、参加民主主義ましてや大衆民主主義制度のもとでは、不満を訴える手段が数多く存在し、いつでも参加可能である

ことから、社会的・政治的な抗議デモは減少すると考えられる。しかし現実には、この仮説と矛盾する結果を示している。1999年から2013年の間に、抗議デモは年間855件から4410件へと516%増加している（巻末資料13を参照）。とくに市民の政治参加をほぼ完全に地域住民委員会（CC）のみに制限する法律が承認された2009年以降、抗議デモが大幅に増加していることがみてとれる。すなわち予想に反して、参加民主主義や大衆民主主義の進展は、社会の意見や要求を満足させていないのである。それどころか、これらのプロジェクトが進むにつれて国内の対立が増大し、満たされない要求が蓄積され続けている。

地域住民委員会（CC）への参加と抗議デモへの参加をみると、予想に反して、地域住民委員会の参加者の抗議デモへの参加割合が高い（表2-5）。このことから、抗議デモ参加者は、地域住民委員会への参加を通して問題も解決することができず、結局は最終手段として抗議デモで圧力をかけるしかなかったのであろうということがうかがえる。抗議デモは、制度的対応能力が低い国家に対して、国民が意見表明する政治社会的ツールのひとつとなっている。地域住民委員会参加者の多くが抗議デモに参加しているということは、チャベス政権の対応能力が低い、あるいは参加民主主義から大衆民主主義へと変質したチャベス政権の民主主義モデルそのものが、国民の要求を受けとめ、問題を解決するという機能を果たせていないことを示唆しているのではないか。

表2-5 地域住民委員会参加と抗議デモ参加

抗議デモ参加 (過去12カ月)	地域住民委員会参加 (%)			計
	月に1回以上	年に1, 2回	1度もない	
参加する	40	13	47	100
参加しない	18	10	72	100
計	19	10	71	100

(出所) 表2-3と同じ。

## むすび

ベネズエラでは、1970年代ごろからさまざま政治アクターが政治参加の議論と実践を少しずつ重ねてきていた。チャベス大統領はそれらのアイデアや経験を自分の政治議論に取り込み、「国民が主人公の参加民主主義」を標榜して1999年に政権に就いた。そのため、今日参加民主主義をキリスト教社会党（COPEI）、社会主義運動党（MAS）、急進正義党（LCR）などと結びつけて認識する国民は少なく、それはチャベス政権の革新的成果として認識されている。しかしチャベス政権は、長年ベネズエラの政治社会で醸成されてきた参加民主主義の理念を、実際には大衆民主主義へと変質させていったのである。

チャベス政権は、市民の政治参加を実現する組織として、従来から存在していた自発的に組織されたNGOや近隣組合などの市民社会組織を排除し、地域住民委員会（CC）とコミュニンのみに参加のチャンネルを開いている。これらは政府によってコントロールされ、国家による社会統制の手段としての役割、あるいは行政組織の下請け作業を担わされており、自立的な市民社会組織とは言えない状況にある。一方で、政権に与しない自立的な市民社会組織は、政府によって存在が認められていない。おそらく何よりも深刻なのは、地域住民委員会やコミュニン以外の市民社会活動を政府が参加組織として認めなくなったため、市民社会組織や社会ネットワークが弱体化し、社会の組織力、関係構築力が低下していることである。チャベス政権期（とくに後半以降）において政府の権威主義的性格が強まったが、その背景には、地域住民委員会やコミュニンなどの参加組織を通じて国家が社会領域にも入り込み肥大していることと、国民のあらゆる社会生活をそれらの組織に凝縮しようとする、政府の脅迫的ともいえる強い意志があると考えられる。

〔注〕

- (1) 地域住民委員会登録のための所定の手続きの書式を、以下のコミュニケーション・社会運動大衆権力省のウェブサイト (<http://www.mpcomunas.gob.ve/formatos/>) からダウンロードできる。
- (2) チャベス、テレビ番組「Aló Presidente (もしもし大統領)」2010年2月7日第351回放映。
- (3) [http://www.mps.gob.ve/safonacc/index.php?option=com\\_content&task=view&id=20&Itemid=28](http://www.mps.gob.ve/safonacc/index.php?option=com_content&task=view&id=20&Itemid=28)
- (4) 国家選挙管理委員会 (CNE) ウェブサイトの資料より筆者計算。
- (5) 筆者は、PG-26-8160-2011/1「ベネズエラにおける民主主義の質と参加、地域住民委員会の場合」と称するプロジェクトを通してデータ提供を受けた。CD-CH/UCV (ベネズエラ中央大学科学人間開発研究所) に感謝を表明する。

〔参考文献〕

<外国語文献>

- Arenas, Nelly 2010. “El gobierno de Hugo Chávez: democracia, participación y populismo.” En *Venezuela: ¿más democracia o más populismo?*, compirado por Dante Avaro y Daniel Vázquez. Buenos Aires: Editorial Teseo, 13-94.
- Chávez Frías, Hugo 2013. *El Libro azul*, Caracas: Ediciones Correo del Orinico.
- López Maya, Margarita 2009. *Venezuela: el gobierno de Hugo Chávez y sus fuerzas bolivarianas*. México: Instituto Federal Electoral.
- 2011. *Democracia participativa en Venezuela (1999-2010)*. Caracas: Fundación Centro Gumilla, Publicaciones UCAB.
- Maingon, Thais y Arturo Sosa 2007. “Los Consejos Comunales: ¿Espacios para la construcción de ciudadanía y el ejercicio del poder popular?” Proyecto de investigación *Redefinición de la democracia y la ciudadanía en Venezuela: nuevas relaciones entre el estado y la sociedad civil*. Área de desarrollo sociopolítico, Caracas: CENDES-UCV.

<法律>

- Venezuela, República Bolivariana 1999. Constitución Nacional [国家憲法], Gaceta Oficial Número 36.860.
- 2002. Ley de Consejos Locales de Planificación Pública [公共政策企画市評議会法], Gaceta Oficial Número 37.463.
- 2006. Ley de Consejos Comunales [地域住民委員会法], Gaceta Oficial (Extraordinaria) Número 5.806.
- 2009. Ley Orgánica de Consejos Comunales [地域住民委員会組織法], Gaceta Oficial Número 39.335.

- 2010a. Ley Orgánica del Poder Popular [大衆権力組織法], Gaceta Oficial Número 39.578.
- 2010b. Ley Orgánica de las Comunas [コミュニティ組織法], Gaceta Oficial Número 39.578.
- 2010c. Ley Orgánica de Contraloría Social [社会監査組織法], Gaceta Oficial Número 39.578.
- 2010d. Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal [コミュニティ経済システム組織法], Gaceta Oficial Número 39.578.
- 2010e. Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular [公共大衆政策企画組織法], Gaceta Oficial Número 39.578.
- 2010f. Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno [政府連邦評議会組織法], Gaceta Oficial (Extraordinaria) Número 5.963.
- 2013. Ley del Plan de la Patria. Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019 [愛国計画法, 経済社会開発のための第2次国家社会主義計画 (2013~2019年)], Gaceta Oficial (Extraordinaria) Número 6.118.
- 2014. Ley Orgánica de Precios Justos [公正価格組織法], Gaceta Oficial Número 40.340.

<ウェブサイト>

- Aló Presidente (<http://www.alopresidente.gob.ve/>)
- Agencia Venezolana de Noticias (<http://www.avn.info.ve/>)
- Asociación Civil Civilis (<http://www.civilisac.org/>)
- BCV (Banco Central de Venezuela) (<http://www.bcv.org.ve>)
- CNE (Consejo Nacional Electoral) (<http://www.cne.gob.ve/>)
- El Nacional* (<http://www.el-nacional.com>)
- El Universal* (<http://www.eluniversal.com>)
- Fundacomunal (<http://www.fundacomunal.gob.ve/>)
- INE (Instituto Nacional de Estadística) (<http://www.ine.gob.ve/>)
- LAPOP (Barómetro de las Américas por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina) ([http:// www.LapopSurveys.org](http://www.LapopSurveys.org))
- Ministerio del Poder Popular para las comunas (<http://www.mpcomunas.gob.ve/>)
- Observatorio Venezolano de Conflictividad Social (OVCS) (<http://www.observatoriodeconflictos.org.ve/>)
- Provea (Programa Venezolana de Educación -Acción en Derechos Humanos) (<http://www.derechos.org.ve/>)
- SISOV (Sistema Integrado de Indicadores Sociales de Venezuela) (<http://sisov.mppp.gob.ve>)