

「社会主義化」宣言後のベネズエラにおける地域住民参加 —ポピュリズムと民主主義の相克—

林 和宏

チャベス大統領は今年に入ってから、汚職と非効率の源泉である地方自治体機構の大幅な改革を主張するとともに、「地域住民委員会」(los consejos comunales)と称する住民組織が地方自治機能を代替する「社会主義都市」建設を提案している。中央政府から地域コミュニティへの支出金の直接交付を通じて、共同体のニーズに応じた諸問題への決定権限を住民に委譲する同提案は、一九八九年ベネズエラに導入された地方分権化と同大統領の提唱する参加型民主主義を急進的な形で進展させる事例にも見える。しかし、ポピュリストと称されるチャベス大統領個人の強力な指導力と、高騰する石油価格に依拠した圧倒的な資金提供能力に依存する同委員会は、中央集権的な傾向を有し、同国の歴史的問題でもある「不労所得」(＝石油収入)依存体質を促進するとの批判もある。本稿では、「社会主義」化が宣言されたベネズエラにおける地域住民の政治参加と民主主義を、チャベス型ポピュリズムを参照しながら考察する。

●文脈としての「社会主義」化

昨年一二月の大統領選挙勝利を皮切りに、チャベス大統領は社会主義プロジェクトの発動を明言するとともに、同プロジェクト推進のための「五つの原動力」を発表した。その「五つの原動力」とは、一九九九年に制定されたボリバル憲法の改正、国会審議を経ずに法律と同等の権限を有する大統領令を起草、公布する権限を大統領に付与する大統領授權法の成立、社会主義的価値観普及とモラル向上、地方自治体の行政システム刷新、及び「地域住民委員会」の強化、から構成される。

この他にも、電力、エネルギー、通信等、戦略的部門における「国有化」、与党各党を糾合した「ベネズエラ統一社会党」(PUSC)の結成等がこの社会主義化への動きの一環と理解できる。ただ、チャベス大統領は、制度面よりも、社会主義実現の最大の障害を、汚職や不労所得の享受という政治文化に慣れきった国民であると認識してか、「モラル・啓蒙委員会」の長を務める兄アダン・チャベス教育大臣とともに毎日のようにメディアに露出し、社会主義モラルを説くとともに、国民の自発的な政治

プロセスへの参加による「革命」の成就を主張している。

●地域住民委員会による政治参加拡大

参加型民主主義促進の観点から「社会主義」化を論じる際に、最も重要な事例が、「地域住民委員会」である。ポルト・アレグレ市(ブラジル)やインド・ケララ州の参加型民主主義を模範とする同委員会は、昨年四月一〇日に発効した地域住民委員会法に基づく法人格を有する組織である。国民参加・社会開発省の発表によると今年三月までに全国で約一万六〇〇〇の委員会が組織されている。同法第二条によると、委員会は教育、医療、上下水道、道路の舗装等、地域社会の諸問題を当該社会の成員のニーズに応じて議論、解決することを目的としており、社会的公正と正義をコミュニティ・レベルで実現することを念頭に置いている。都市部では二〇〇家族、農村部では二〇家族を単位とし、一五歳以上の住民の参加により一つの委員会が構成される(第四条及び六条)。特筆すべきは財源で

あるが、その大半を、地方行政組織をバイパスする中央政府からの直接の支出金に依っており（第二五条）、緊急性を要する問題を複雑な行政手続きの簡素化により迅速に解決することができると同時に、コミュニティの決定事項への直接・民主的参加が期待されている。今年度予算は昨年の二兆八〇〇〇億ポリーバル（約一三億ドル）を大幅に上回る一一兆ポリーバル（約五一億ドル）が計上されている。

チャベス大統領は、自身の大統領就任式演説において、同委員会強化のため地域住民委員会法改正を主張するとともに、同組織を「住民権力」と呼び、通常の司法、行政、立法の三権に、護民官組織、検察庁、会計検査院から成る「市民権力」、国内各種選挙を司る全国選挙評議会（CNE）の「選挙権力」を加えた憲法上の五権に並ぶ「第六権」と位置づけている。法改正の意図は明確ではないが、特に資金配分の強化が図られるものと見られる。例えば、同法成立以前は、いわゆる地方交付金を補完する地方分権基金（FIDES）、特別経済分配法（LAE）は、各地方自治体への予算の六〇％を州、四〇％を市に分配する旨定めているが、四二％を州、二八％を市として残る三〇％を地域住民委員会に割り振る旨改められた。チャベス大統領は、今次法改正で、五〇％を地方自治体、残りを委員会に充てるよう発言している。

● 地方分権と政治参加

さらにチャベス大統領は、近い将来、地域住民委員会が地方自治体に代替する「社会主義都市」構想を公言している。身近な政治への参加を通じて自らの意思を地方行政に反映させると同時に、民主主義のあり方を学習できる地方自治は「民主主義の学校」であるとされる。そのような視点に立つと、地域住民委員会の理念は憲法第四条及び第六条に規定されている如く、「地方分権化された、連邦制国家」としてのベネズエラで、字義通りの地方自治と住民の政治参加が深化しているかの印象を与える。

チャベスは、代表制民主主義を「政党による民への圧政」と捉え参加型民主主義を掲げているが、委員会設置は「代表」を経由しない「民による直接の統治」の実現に向けた第一歩とも解釈できる。ベネズエラにおいて、その「民」の政治参加に向けた第一歩は地方分権化であった。

ベネズエラの地方分権化は、一九八九年一二月に発効した「地方分権、公権力の機能区分設定、移転に関する基本法」に実質的に端を発している。この「分権化法」成立以降の最大の変化とは、従来大統領による任命制であった地方自治体首長職が公選制へと改められ、各地方自治体住民による直接選出が可能となった点である。これに伴い、大統領職を一九五八年の民主化以降独占してきた、極めて中央集権的な性格を

有する二大政党、民主行動党（AD）、キリスト教社会党（COPEI）と地方レベルで競合しうる、新たな政党及び政治指導者が台頭してきた。これにより、強力なカリスマと決定的な問題解決能力を期待された大統領の影響力は相対化され、地方への行政上の分権化が進展していく。

同分権化法制定以後初めて実施された同月の地方選挙では、既述の二大政党とは一線を画したカルロス・タブランテ（社会主義運動党「MAS」）、アンドレス・ベラスケス（急進的大義党「Causa R」）といった地方の有力政治家が地域固有のニーズを汲み取るにより支持を集め、州知事職を獲得している。一九九八年、チャベスと大統領職を競うサラス・ロメルのプロジェクト・ベネズエラ（PV、カラボボ州）や皆のための祖国党（PT、ポリーバル州）、正義第一党（PJ、カラカス及びミランダ州）といった新興勢力も地方分権化の寵児であると言える。このような意味で地方分権は、地方自治を通じた住民の政治参加促進と二大政党の覇権の衰退、及び政党政治の多元化という観点からベネズエラの民主主義に肯定的な影響を与えたと言える。

● 停滞する分権化

チャベス大統領による「社会主義都市」建設はこうした住民参加のさらなる深化を、住民のコミュニティごとの組織化と参加型

予算という急進的な方法で実現するとともに、地方分権により派生した地方ボスの汚職や非効率、主従関係を見直そうとするプロジェクトであるとされる。特に、チャベス大統領は今年に入ってから、巨額のオイル・マネー環流に伴う好景気を背景に続々と明るみ出る大型インフラ建設入札における談合、社会プログラムや協同組合用の公金流用、あるいは食糧の投機的買い占め等、地方自治体における汚職の問題を厳しく追及しており、副大統領以下の閣僚を直接現地に送り込み、精査を命じている。地方分権による民主化は、地方首長の裁量と権限の強化を意味するが、それは住民と首長とのパトロン・クライアント関係が発生させ、中央政府の影響力を相対的に低下させるとともに、汚職の拡大、ベルソナリスモに依拠する政治の私有化その他の問題点を地方行政レベルで生じさせた。

明文上は、既出の憲法第四、六条と併せて同第一五八条でも民主主義促進のための地方分権化推進が規定されており、二〇〇三年七月に改正された「分権法」を読む限り、地方分権化はチャベス政権に踏襲されたと結論づけることができる。しかし、制度上は実質的に停滞しているという方が正確であろう。その証拠として、憲法第一八五条に規定され、分権化の実質的担当機関を担うはずの政府連邦制度評議会組織法、あるいは地方自治体の国庫支出金への依存を緩和し、各自治体独自の税収制度改革を

目指す州財政組織法とともに国会での承認後に政府から審議を差し戻され、事実上のお蔵入りとなっている。また、憲法第一五六条一三項で言及されている各自治体間の経済格差を是正することを主たる目的とする領土間補整基金も未だ設立されていない。各自治体が仮に独自のプロジェクトを形成したとしても、それを実行に移す資金の移転が法的に整備されていないのが現状であると言える。こうした法的側面と同時に、チャベス大統領の発言は、そもそも各自治体の自律的プロジェクト形成を拒絶し、中央政府策定のスキームに則り、両者が協調的に実現していくよう強調しており、政治的には事実上の中央集権・トップダウン的な色彩が濃厚である。

●地域住民委員会の問題点

これに対して、地域共同体への資金援助は、より成員の自律的プロジェクト形成と民主的参加を要求するものに見える。チャベス政権は、住民銀行なる地域住民委員会向けの融資銀行を開設し、各コミュニティのプロジェクトに三〇〇〇万ボリーバル（一万四〇〇〇ドル）を上限とする予算を計上している。このように既に制度的な装いを整えた地域住民委員会は、地域コミュニティにおいて着実に影響力を行使するようになってきているが、直接民主主義の種子と期待される同委員会には様々な問題点が存在することも事実である。地域住民委

員会法が可決された際、現地報道を中心に論じられた問題点とは、大統領選挙に向けたポピュリスト的ばらまきである、プロジェクト認定が政府支持者に有利に作用するため、公平・公正さに欠ける、デモや集会などの政府活動の基礎として委員会が動員される、地域の反政府活動に対する監視や統制の恐れがある、地方公共団体の行政サービスと競合する、といったものであった。こうした政府側による「民衆動員」といった論調とは別に論じられるべきは、チャベス大統領により一夜のうちに革命の主役へと祭り上げられた民衆の能力である。そもそも一般市民が公共政策に関して持ち得る知識や情報が限定されている中で、どの程度のプランニング能力を発揮できるかは未知数である。同時に未発達な情報公開制度に起因する公共政策に関する情報の欠如や誤解等が、多様な解釈を産み出してしまふという実情がある。また、忍耐や労働を忌み嫌い、現在性・即効性を求める不労所得文化（石油収入依存）に馴染んだベネズエラではなおさら、中央政府への依存体質やポピュリズムを強化することになりかねない。そしてより根本的な問題は、それを職業とする議員と異なり、一般市民が、仕事や日常生活を犠牲にしてまで、さらなる政治参加を望むのか、という点である。抽象的な革命主体の称揚は、民衆の日常生活という現実を看過しかねない。

●「住民参加主体」の政治性

チャベス型社会主義は、国民の民主的な政治参加の拡大と「国民の富」である石油収入の均等な分配を旨とするものであると当面は理解できる。両者の確保のためにチャベス大統領が採用するのが、国民の政治参加を阻んできた伝統政党をはじめとするエスタブリッシュメント批判、資源ナショナリズム、そして反米言説を基礎とするポピュリズムである。参加の「主体」を民衆とするレトリックと参加型民主主義の称揚自体は、国民の政治参加促進を旨とする地方分権の思想と背反するわけではない。チャベス大統領も、地域住民委員会法成立直後に、同法を政治の客体であった国民が主体になるための重要な手段と位置づけた。自己を「貧者の救済者」と位置づけるチャベス型ポピュリズムにおいて、「国民」とは第四共和制と名指されるチャベス政権以前の体制下で政治参加と石油収入の分配から排除されてきた貧困層を意味する政治的なチームである。つまり、あくまでその対立概念である「オリガルキー」という国内有産階級を排除した上で成立している概念が「国民」なのである。知られるように、二〇〇五年に開催された国会議員選挙では、反政府側主要政党はほぼ全ての立候補を取り下げ、一六七全議席がチャベス支持者により独占された。その意味で反政府セクターは国政における文字通りの「代弁者」代

表」を欠くような状況にある。このような現実を見る限り、個々のコミュニティにおいて自身を反政府側と認識・主張する個人がどの程度自律的かつ民主的に意見を表明しているかには疑問符が付く。

委員会設立の目的の一つが、チャベス大統領の票田となった感の強いバリオと呼ばれる貧困層居住地区で、種々の社会プログラム提供により影響力と政治動員力を誇ってきたAD党系の「近隣住民組合」の駆逐にあったことから明らかなように、選挙動員を主眼とする委員会の政治的意図は否定できない。その意味で、地域住民委員会を目指す参加型民主主義の理念は、ここ数年とりわけ顕著な政治・社会対立の融和と対話に向けての政府側、反政府側両セクターの歩み寄りにこそ賭けられている。

●おわりに

分権化の進展により台頭した地方政治指導者は中央の権限を相対的に低下させた。同時に、一九八九年以降の新自由主義改革の中で、「ばらまき」に依拠するポピュリズムは影を潜めた。しかし構造改革に対する貧困層の不満と、油値高騰は二一世紀に突入後もチャベス型ポピュリズムを生き長らえさせた。貧困者救済を主軸に据えるその「革命」には賛否両論あるが、その評価自体は本稿の目的ではない。

しかし、「国民」を主役に据え、その政治参加を称揚するチャベス政権では、民主

主義の学校である地方自治体への権限委譲が停滞しているのみならず、主役である「国民」が政治信条に基づき恣意的に定義されてしまうという現状が存在する。このような現状を鑑みると、民主主義強化の最大の制度的枠組みとなる地域住民委員会も、資金提供者であるチャベス大統領への民衆の依存体質を強化するとともに、チャベス政権への「投票」を引き替えるとする中央集権的なバトロン・クライアント関係の再現を憂慮させる。

敢えて反復するまでもないが、ベネズエラは世界有数の産油国である。その国民性も石油収入に依拠した不労所得文化を身体化した、自助努力や厳しい自己規律を嫌うカリブの「黄金郷」の住人としてしばしば記述される。このような国民性に、ある種の禁欲を要請する社会主義はどのように受容されるのだろうか。コミュニティへの積極的な政治参加が、チャベス大統領のカリスマやイデオロギー、あるいは潤沢な石油収入のみに動機付けられたものであるとするならば、それは近い将来、多くの知識人が指摘する如く、政争の具へと墮落しかねないのである。

(はやし かずひろ／在ベネズエラ日本大使館専門調査員)

【付記】本稿における見解は、外務省並びに在ベネズエラ日本大使館の見解を代表するものではない。