

パラグアイにおける大統領再選禁止規定 — 撤廃に向けた取り組みとその失敗

磯田 沙織

はじめに

本稿では、パラグアイにおける大統領の再選禁止規定の撤廃に向けた取り組みとその失敗についてとりあげる。パラグアイでは、1954年から1989年までストロエスネル独裁政権（Alfredo Stroessner：1954年8月～1989年2月在職）が続いたため、民政移管後の1992年憲法は大統領の再選を禁止した。これは長期政権が独裁政権へと転じることを避けるための規定であり、大統領経験者は生涯にわたって再び大統領に立候補することができなくなった。そこで、元大統領は、自身の後

継者を大統領に据えることで、政界への影響力を保とうとしてきた。

しかし、2003年以降、後継者を大統領にするだけでなく、大統領の座に自らとどまることをめざす大統領が次々出現した。まず、同年に大統領に当選したコロラド党（Partido Colorado、正式名称は「国民共和協会」Asociación Nacional Republicana）のドゥアルテ（Nicanor Duarte Frutos：2003年8月～2008年8月在職）は、大統領の再選禁止規定の撤廃を試みたが、党内での支持を得られず、実現には至らなかった〔Abente Brun

著作権の関係により、
この写真は掲載できません

国会で演説するカルテス大統領（写真：ロイター／アフロ）

2008, 329-330]。つづいて、ルゴ (Fernando Lugo: 2008年8月~2012年6月在職) も、大統領再選禁止規定の撤廃を試みたが、弾劾によって任期を全うできず、同規定の撤廃も実現しなかった [磯田 2012, 55-56]。

カルテス政権 (Horacio Cartes: 2013年8月~2018年8月在職予定) 下の2017年3月31日、上院議員25名が議会の外において、他の上院議員が不在のまま、大統領の再選禁止規定を撤廃し、1期に限り連続再選を可能とする憲法修正案を可決した。そのニュースが報道されると、この決定に抗議するデモ隊が議会に不法侵入して放火したため、特殊部隊がデモ隊の一部を野党本部まで追いかけて、本部内にて1名を射殺した。その結果、憲法修正案に反対する勢力が大規模な抗議活動を展開し、最終的に同法案は下院で否決された。では、なぜこのような方法で憲法修正案が上院で可決されたのか、そして、なぜ最終的には下院での否決に至ったのか。本稿では、選挙制度および憲法の規定を整理した後、再選禁止規定の撤廃に向けたこれまでの試み、現政権下における憲法修正案の上院での可決から下院での否決までの過程をとりあげ、他国の事例も念頭におきつつ、パラグアイの事例を考察する。

1 パラグアイの憲法および選挙制度の概要

大統領再選禁止規定の撤廃を議論する前に、パラグアイにおける選挙制度を整理する。パラグアイでは、大統領選挙および議会選挙は5年ごとに同日開催される。各党は、総選挙が実施される前に党内選挙を実施し、大統領・副大統領候補者のペアや上下両院議員候補者のリストを決定する。大統領・副大統領、上下両院議員の任期は5年であり、大統領は連続再選を禁止されている

が、上下両院議員は禁止されていない。投票は権利であると同時に義務であり、有権者は、大統領・副大統領候補者、全国区における上院議員リストおよび17の選挙区における下院議員リストの中から、投票する政党を選ぶ。

大統領再選禁止規定に関しては、1989年の民政移管後に制定された1992年憲法第229条において、いかなる事情であっても大統領は再選されることはできず、また、12カ月以上大統領職を経験した場合、副大統領にも選出されることはできないと規定している。このため、大統領経験者は連続再選を禁止されているだけでなく、たとえ一定の期間を空けたとしても大統領および副大統領に選出されることはできない。

憲法の規定を変更するためには、憲法改正 (Reforma) もしくは修正 (Enmienda) が必要である。憲法第289条は、憲法改正のための手続きとして以下を規定している。上院もしくは下院どちらかの議員25%以上が発議した場合、もしくは3万人以上の市民の署名が集まった場合、憲法改正の手続きが進められる。上下両院において3分の2以上の賛成を得た場合、制憲議会において憲法改正が議論され、可決されれば憲法が改正される。他方、憲法第290条は、憲法修正の手続きを以下のように規定している。憲法改正同様、上院もしくは下院どちらかの議員25%以上が発議した場合、もしくは3万人以上の市民の署名が集まった場合、憲法修正の手続きが進められる。上下両院において過半数の賛成を得た場合、国民投票にかけられ、承認されれば憲法が修正される。ただし、第290条は、大統領の任期を変更する際には、修正ではなく改正する必要があると規定している。したがって、カルテスが憲法修正によって再選禁止規定の撤廃を試みた際、野党は憲法違反であると主張した。しかし、賛成派は、大統領

任期の5年を変更するわけではないため合憲であると主張し、双方の対立が深まった [La Nación Paraguay, 29 de Febrero de 2016]。

これまでの大統領は、再選禁止規定の撤廃に必要な票を得られなかったため、上下両院に法案を提出することなく、自身の後継者を次期大統領候補者に据えていた。この背景として、民政移管後の1989年から2003年まで継続して、ストロエスネル独裁政権を支えたコロラド党の大統領候補者が当選していたことを指摘できる。ストロエスネル独裁政権以降は、コロラド党以外の政党も合法化され、他の政党も総選挙へ参加できるようになったが、2003年までは大統領選挙および議会選挙ともに敗北し続けてきた。コロラド党は党内の利害対立が原因で2008年大統領選挙において敗北したものの、同日実施された議会選挙では上下両院で第一党となった。その後、党内が団結して次期大統領候補者を支持し、2013年には政権を奪還した⁽¹⁾。つまり、党内の結束を固めることができれば、コロラド党の大統領候補者が大統領選挙で勝利する可能性が高いという傾向が観察されている。

2 カルテス政権下における再選禁止規定撤廃に向けた試みと失敗

(1) 上院議会において法案が可決されるまでの過程

カルテス政権下において憲法修正を求める動きは、2年後に総選挙を控えた2016年から顕著に観察され始めた。まず、2016年6月20日、1992年憲法が制定されて24年目の日に、市民グループが同規定を撤廃するための憲法改正を求め、3万7514名の署名リストをパラグアイ検事総長に提出した [abc color, 21 de Junio de 2016]。つづいて、同年8月25日に上院臨時議会で憲法修正案が審

議されたが、修正ではなく改正すべきであると訴える45名中23名が反対票を投じ、同法案を否決した。同年10月26日に実施された下院臨時議会においては、上院で否決後に一部修正された憲法修正案が審議された結果、審議延期が決定された [abc color, 25 de Agosto de 2016 ; Ultima hora, 26 de Octubre de 2016]。審議延期後、カルテスは、大統領の再選禁止規定の撤廃に対する市民の否定的な意見が根強いと判断し、同年10月31日、国内における対立を生まないよう同法案を否決してほしいと議会に要請した [Ultima hora, 31 de Octubre de 2016]。その結果、下院における憲法修正案の審議は停滞した。その後、同年12月には、再選禁止規定の撤廃を求める上院議員が、新しい憲法修正案を上院へ提出したものの、2016年の通常国会が閉会されるまで同修正案は審議されなかった。

(2) 上院における修正案の可決

2017年3月に通常国会が開会されると、憲法修正案に賛成するコロラド党のカルテス派、リベラル党(正式名称は「真正急進自由党」Partido Liberal Radical Auténtico)のリャノ派(Blas Llano)および左派連合(Frente Guasú)のルゴ派議員と、その他のコロラド党やリベラル党を中心とした反対派のあいだで対立が激化し、審議が引き延ばされた。その間、議会の外においても「クーデター反対」というスローガンを掲げ、反対派による抗議活動が続いた [abc color, 30 de Marzo de 2017]。

議会内外における賛成派と反対派の対立が続くなか、2017年3月31日、修正案に賛成する議員25名が議会外において上院臨時会議を開催し、法案を可決した。賛成派の議員は同日午後、臨時会議の開催を上院議長に求め、上院議長が開

催の有無を決定する前に、賛成派の議員のみが左派連合の本部において憲法修正案を可決したのであった⁽²⁾。この行為は憲法で規定された手続きではなく、前例のない出来事であったが、可決後、25名の上院議員は同日中の下院議会での審議を求めた⁽³⁾。しかし、反対派の上院議員を排除した形での審議となったため、反対派の議員および市民は議会前で激しく抗議し、警備に当たった特殊部隊と衝突した。その際、反対派のリーダーであるアレグレ (Efraín Alegre) をはじめとする多くの負傷者が出た [abc color, 31 de Marzo de 2017]。

強行採決が招いた抗議活動が激化した結果、同日夜、暴徒化したデモ隊が窓ガラスを割って議会に侵入し、建物を放火した [abc color, 31 de Marzo de 2017]。その後、デモ隊の一部は議会前広場からリベラル党本部に避難したものの、そのデモ隊を追いかけて同党本部の建物に侵入した特殊部隊が、デモ隊を背後から狙撃し、同党のキンタナ青年部コレメナ支部長 (Rodrigo Quintana) を射殺した。その際、狙撃した隊員が倒れ込んだ遺体を踏みつける映像がメディアで公開されたため、憲法修正案に反対する勢力から、適正な処罰を求める意見が噴出した [La Nación Argentina, 2 de Abril de 2017]。

(3) 下院本会議における修正案の否決

2017年3月31日夜から4月1日未明にかけての抗議活動では、1名の死者を含む多数の死傷者を出し、デモ隊に加わった大勢の市民が警察に拘束された。しかし、賛成派は下院における憲法修正案の審議継続を強く主張した。同年4月3日、コロラド党のサマニエゴ上院議員 (Lilian Samaniego) などの賛成派は、死傷者が出た責任は、抗議活動を暴徒化させたアレグレなどの反対派

政治指導者にあると批判した [abc color, 3 de Abril de 2017]。同年4月5日、カルテスは解決に向けた対話を呼びかけたが、反対派は対話のための会合を欠席したため、事態が収束するまで憲法修正案を下院で審議しないことのみが決定された [abc color, 5 de Abril de 2017]。同年4月17日、カルテスは今後の大統領選挙に出馬しないと宣言したが、同修正案を廃案にしなかったため、反対派はこの宣言を信用せず、同日夜、反対派の市民が大規模な抗議活動を実施した。35年間にわたる軍事政権を経験したパラグアイの市民のなかには、今回の再選禁止規定の撤廃が独裁政権への回帰につながると感じ、強硬に反対する者も存在した [abc color, 17 de Abril de 2017 ; 19 de Abril de 2017]。

賛成派と反対派が対立を続けるなか、国際社会も懸念を示した。まず、衝突事件が起きた翌日、在パラグアイ米国大使館は、憲法修正の手続きは透明性を確保しつつ、民主的に進めなければならないと表明した。つづいて、2017年4月16日にはパルミエリ米国務次官補代理 (Francisco Palmieri : 西半球担当) がパラグアイに派遣された [abc color, 16 de Abril de 2017]。また、同年4月20日に別の国際会合のためパラグアイを訪問したアルマグロ米州機構 (OAS) 事務局長 (Luis Almagro) も、カルテスやロイサガ外務大臣 (Eladio Loizaga) と会談した後、米州民主主義憲章第21条が適用される状況ではないと表明した [abc color, 20 de Abril de 2017]⁽⁴⁾。国内外から注目を浴びた憲法修正案は、反対派の抗議活動や国際社会の影響もあって、同年4月26日の下院本会議において、80人中78人の議員の反対票によって否決された [Ultima hora, 26 de Abril de 2017]。

3 大統領の再選規定をめぐる考察

(1) ラテンアメリカ諸国における大統領の再選禁止規定の撤廃状況

前述したパラグアイの事例だけでなく、多くのラテンアメリカ諸国では、大統領再選禁止規定の撤廃が試みられると、野党や一部の市民はこれに猛反発する。では、なぜ大統領の再選禁止規定の撤廃が反発を生むのであろうか。

ラテンアメリカ諸国では、一定の期間を経れば元大統領が立候補できる国と、立候補できない国とに分類できる。また、連続再選禁止規定を撤廃した場合でも、1期に限る再選に限定している国も存在する。1期に限る再選までに限定した国のなかでも、その後の憲法改正によって再選禁止

制限そのものを撤廃した国と、司法判断等に阻まれて撤廃できなかった国に細分化されている(表1参照)。コラレスなどは、連続再選禁止規定を1期に限り認める際は、反対派との合意形成に達し、連続再選禁止規定の撤廃に成功している事例が多いものの、その後規制を緩和しようとする際には合意形成ができず、失敗する事例が多いと分析している[Corrales and Penford 2014, 158]。

そもそも、大統領の再選禁止規定が生まれた背景について、ペンフォード、コラレスなどは以下の2つの要因を挙げている。第一に、再選を禁止することで、他の政治アクターも大統領に当選する機会が増えるという要因である⁽⁵⁾。1期限りの大統領となれば、大統領に当選する利益も大統領選挙に敗北する打撃も、再選が認められる国と

表1 ラテンアメリカ諸国における大統領の再選規定

	再選禁止 (生涯にわたって禁止)	連続再選禁止 (一定の期間を経れば再選可)	1期に限り連続再選可	連続再選可 (制限撤廃)
規定の 変更 なし	グアテマラ	ウルグアイ		
	パラグアイ	エルサルバドル		
	メキシコ	チリ		
		パナマ		
規定の 変更 あり		コスタリカ (以前は生涯にわたって再選禁止)	アルゼンチン (以前は連続再選禁止)	ニカラグア
		ペルー (1993-2000年は1期に限り連続再選可)	エクアドル (以前は連続再選禁止)	ベネズエラ
			コロンビア (以前は生涯にわたって再選禁止)	
			ブラジル (以前は連続再選禁止)	
			ボリビア (以前は連続再選禁止)	

(出所) Corrales and Penfold 2014, 159 ; Sánchez 2015, 546 に基づき筆者作成。

(注1) 大統領経験者は、エルサルバドルでは1年、パナマおよびコスタリカでは2期、残りの国では1期を経なければ大統領に立候補できない。

(注2) ペルーでは、1993年憲法によって1期に限り連続再選可としたが、その後の暫定政権が連続再選禁止規定を復活させた。

(注3) エクアドル、コロンビア、ボリビアの大統領は、1期に限り連続再選可とした後、更なる任期の延長を目指したが失敗した。

(注4) ベネズエラでは、まず1期に限り連続再選可とし、続いて1期限りという制限も撤廃した。

比較して、相対的に減少する。第二は、大統領個人への権力の集中を避けるという要因が指摘されている。再選を認めることは、一個人に権力が集中している状態を継続させ、反対派の勢力が弱められることによって、ますます権力の集中を継続させ得るとみなされる [Penfold, Corrales and Hernández 2014, 539 ; Corrales and Penfold 2014, 158]⁽⁶⁾。

大統領制は「二元代表制」と呼ばれるように、大統領と議員を別々に選出するため、大統領の所属政党 (President's Party) が議会の多数派であるとは限らない。したがって、議員が首相を選出する議院内閣制と比較して、制度設計上は権力分立的である [待鳥2015, 142]。しかし、大統領の所属政党が議会内で少数派となり、議会とのコンセンサスも得られない場合、「政策決定を行わなければ政府の運営は行き詰まってしまうため、大統領が緊急命令などを通じた政策決定を繰り返し、独裁に転じることもあり得る」[待鳥2015, 172-173]と指摘されているように、必ずしも権力分立的であるとは限らない。むしろ、国によって差異はあるものの、大統領令の権限が広範囲にわたって付与されている国においては、議会をバイパスした大統領令が増加すると、立法府のチェック機能が低下し、大統領の権力が強まる。したがって、大統領の連続再選を可能にすると、同じ大統領が政権にとどまり続けることで、権力を掌握し続けるのではないかと危惧されるようになる。

他方、再選が可能になれば、次の選挙戦を有利に進めるため、大統領が市民への説明責任に積極的に取り組むのではないかと議論されている [Carey 2003, 126 ; Corrales and Penfold 2014, 158 ; Kouba 2016, 454]。また、大統領の再選禁止規定は、大統領経験者の権利だけでなく、その大統領を支持する市民の選択権を奪う可能性がある

という側面も指摘されている [Corrales and Penfold 2014, 158]。

前述したように、大統領の連続再選に対していくつかの議論があるものの、現実には多くのラテンアメリカ諸国において、大統領再選禁止規定が撤廃されてきた。たとえば、ベネズエラでは、1999年憲法は1期に限り大統領の連続再選を認め、2009年憲法によって再選の上限を撤廃した⁽⁷⁾。他方、ペルーのように、1993年憲法によって1期に限り連続再選が認められたものの、2000年の大統領再選規定の修正によって連続再選が禁止となった国も存在する⁽⁸⁾。また、ホンジュラスのセラヤ (Manuel Zelaya) のように、連続再選禁止規定の撤廃を試みた結果、軍事クーデターによって失脚した大統領も存在する [Penfold, Corrales and Hernández 2014, 539-540 ; Sánchez 2015, 546-547]。

では、どのような条件が、大統領再選禁止規定の撤廃の成否を分けるのであろうか。サンチェスは、政権への支持率が40%以上あるか、大統領が議会をコントロールできているか、大統領が所属する政党内部をコントロールできているか、憲法裁判所等の議会外からの支持を取り付けられるか、という4つの条件から成功と失敗を分ける要因を分析した。その結果、政権に対する高い支持率および政党内部の厳格なコントロールという2つの条件が重なった場合、撤廃に成功すると結論づけた。1999年のベネズエラ、2008年のエクアドル、2009年のボリビアおよび同年のニカラグアの事例がこの類型に当てはまる [Sánchez 2015, 549-553]⁽⁹⁾。

再選禁止規定の撤廃に成功するか、あるいは失敗するかという論点は、政党の制度化度との関連からも議論されている。コウバは、大統領の所属政党の制度化度が高いか、その国の政党システム

が安定しているか、大統領自身の権限がどの程度強いのか、それまでに再選禁止規定の制度がどの程度定着してきたのか、といった観点から成功と失敗を分ける要因を分析した。その結果、大統領の所属政党の制度化度が最も重要な要因であると結論づけた。大統領の個人政党とは異なり、制度化度が高い政党の場合、将来の大統領候補者になり得る他の党員が複数存在するため、再選禁止規定の撤廃に反対する一定の勢力が党内に存在する。また、制度化度が高い政党であれば、政党が組織として、権力の座にとどまり続けようとする大統領のプランをチェックすることができるため、必ずしも特定のリーダーの意思が通るとは限らない。他方、制度化度の低い政党であれば、大統領というリーダーのカリスマに依拠しているため、大統領が思いどおりの政策を実現しやすくなり、党内における再選禁止規定の撤廃に反対する勢力は極めて弱くなる [Kouba 2016, 438-439 ; 452-453]。つまり、制度化度が低い場合は、大統領が所属する政党内部を厳格にコントロールできるため、再選禁止規定を撤廃しやすくなる。

また、コラレスなどは、反対派との事前協議によって合意に達した場合は撤廃に成功した事例が多いものの、反対派との合意形成を無視してトップダウンで撤廃を試みた場合、失敗した事例が多いと分析している [Corrales and Penford 2014, 158]。

(2) パラグアイにおいて大統領再選禁止規定が撤廃されない要因

パラグアイの今回の事例も、カルテス政権の支持率、コロラド党内部のコントロール、コロラド党の制度化度、反対派との合意形成という観点から分析できるのであろうか。

第一に、カルテス政権の支持率であるが、2016

年には26.5%のみが政権運営を評価し、再選に反対する割合も2016年10月の時点で80.7%となったため、再選に対する根強い反対意見の存在が明らかになった [Paraguay, 19 de Octubre de 2016]¹⁰⁰。この世論調査では、回答者が支持する政党別の調査結果も提示されており、コロラド党の支持者の過半数がカルテスの再選に反対しているという結果となった(図1参照)。コロラド党と対立するリベラル党支持者の97.8%がカルテスの再選に反対することは自然であるが、カルテスが所属するコロラド党支持者の63.3%も反対を表明しているのである [Paraguay, 19 de Octubre de 2016]。この調査結果は、カルテスやコロラド党を支持する人が必ずしも再選に賛成しているわけではなく、大統領が連続再選すること自体に対して抵抗する市民の存在を浮き彫りにした。

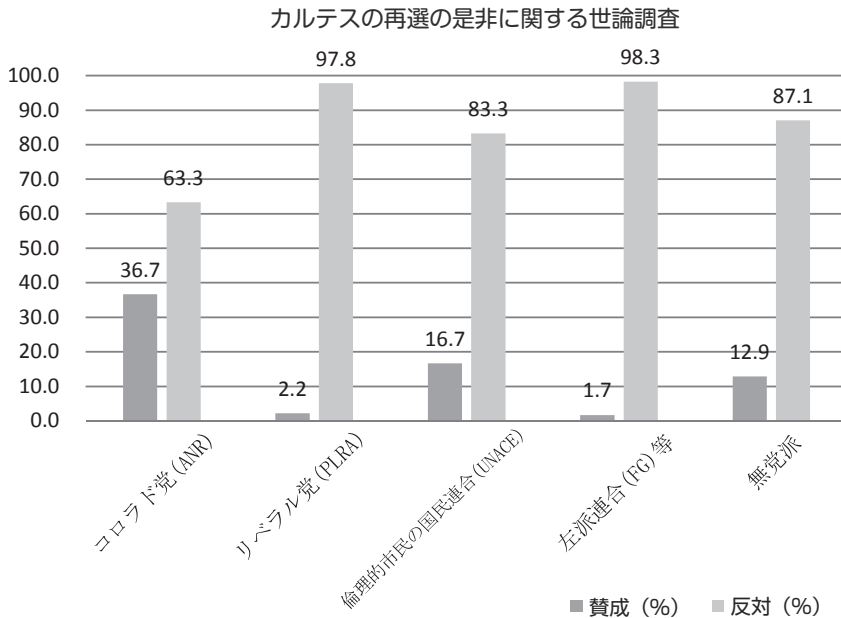
第二に、コロラド党内部のコントロール状況を分析する。本稿でとりあげているカルテス政権は下院で過半数を占めているため、少なくとも下院では憲法修正に必要な議席は確保できているはずであった(表2参照)。しかし、コロラド党所属であっても、再選禁止規定の撤廃に反対する議員も存在したため、2016年10月に下院で再選禁止規定の撤廃が審議された際、可決には至らなかった。

表2 上下両院における政党別の議席数
(2013-2018年)

	上院	下院
コロラド党 (ANR)	19	46
リベラル党 (PLRA)	13	28
左派連合 (FG)	5	1
倫理的市民の国民連合 (UNACE)	2	0
その他	6	5
計	45	80

(出所) 上下両院議会ホームページ
(2017年11月11日アクセス)。

図1 カルテスの再選の是非に関する世論調査（2016年10月実施：支持政党別）



（出所）Paraguay, 19 de Octubre de 2016（2017年10月20日アクセス）。

（注1）この数値は、パラグアイの世論調査会社 Ati Snead 社が2016年10月11～17日の間に首都アスンシオンや他の主要都市において調査し、932人から有効回答を得た結果をまとめたものである。

た。その要因として、政党内部における権力闘争が激しく、つねに反大統領の勢力を党内で抱えていたため、大統領が政党内部をコントロールできていなかったことを指摘できる。サンチェスは、大統領が所属する政党内部をコントロールできている場合、再選禁止規定の撤廃が成功しやすいと指摘している。したがって、政党内部をコントロールできていなかったパラグアイが再選禁止規定の撤廃に失敗したことによって、この仮説が補強されたといえよう。コロラド党には1989年の民政移管以前からの長い権力闘争の歴史が存在し、歴代の大統領は、その権力闘争をコントロールすることができなかった¹¹⁾。

第三に、コロラド党の制度化度を、メインワリングとスカリの研究に基づき、安定して政党システムに定着しているか、市民社会とのつながりが

強いのか、党内選挙の結果を党員が受け入れるか、政党の組織化が進んでいるかという基準から明らかにする [Mainwaring and Scully 1995, 17]。コロラド党は1887年の結党以来、ストロエスネル軍事独裁政権を支持しながら、民政移管後も主要政党として政党システムに定着してきた。同党は、支持率を高めるため各地に支部を設置し、様々な地域の市民団体との密接な関係を築くことで、市民社会とのつながりを強化してきた。また、党内には様々な派閥が存在するものの、選挙時には団結し、政党としての組織化を進めてきた。2008年大統領選挙の際には、一部の派閥が党内選挙の結果を受け入れず、党として擁立した大統領候補者を支持しないという現象も観察されたが、その他の選挙時には党内選挙の結果を尊重してきた。つまり、メインワリングとスカリの研究に

基づくと、コロラド党の制度化度は高いと判断できる。

第四に、カルテス政権が反対派との合意形成に失敗したことも、再選禁止規定の撤廃の成否を分ける重要なポイントであった。パラグアイにおける再選禁止規定は、二度と独裁政権に戻らないための重要な制度として位置づけられてきた。このため、大統領への立候補を希望する他のコロラド党員だけでなく、野党や一部の市民も、長期政権の実現を可能とする再選禁止規定の撤廃に反対した。とくに、カルテス政権が強引に再選禁止規定の撤廃を試みると、一連の行為は独裁政権への第一歩であると考えられる市民が集結し、大規模な抗議活動が実施された[*abc color*, 17 de Abril de 2017; 19 de Abril de 2017]。したがって、いくつかのラテンアメリカ諸国における成功事例とは異なり、1期に限る再選という段階から、賛成派は反対派との合意形成に失敗した。その結果、再選禁止規定の撤廃をめざす政治勢力は、いったんは憲法修正案の審議を中断したものの、反対派との合意形成に至らないまま修正案を強引に可決し、野党や一部の市民からの猛反発によって否決へと至った。

つまり、カルテス政権は、上下両院の第一党となったものの、政権の支持率を40%未満にまで低下させると同時に、政党内部をコントロールできず、反対派と合意形成できなかつたため、再選禁止規定の撤廃に失敗したことが明らかになった。また、コロラド党の制度化度の高さも、再選禁止規定の撤廃に対する障壁となった。ただ、再選禁止規定が撤廃された場合、カルテスだけでなく、野党のルゴも再選の権利を得るため、ルゴ派支持者からの支援の有無も焦点となった¹²⁾。しかし、ルゴを次期大統領に推す左派勢力は、あくまでルゴの連続再選に賛成しているのであって、カルテ

スの連続再選には反対した(図1参照)。このため、カルテスは、再選禁止規定の撤廃に賛同する政治勢力の票固めに成功しなかつたのである。

むすび

1989年にストロエスネル独裁政権が崩壊し、定期的に総選挙が実施された後も、歴代の大統領は自身の権力の継続を求めてきた。1992年憲法は大統領の再選を禁止したため、当初は自身の後継者を大統領にすることで権力の維持を図ってきたが、再選禁止規定を撤廃することで自身の続投をめざす大統領が出現した。しかし、野党だけでなくコロラド党内においても、次期大統領をめざす有力な党員とそのグループが撤廃に反対したため、今日まで再選禁止規定が継続している。

現政権下において、再選禁止規定の撤廃に向けた憲法修正案は、賛成派と反対派の対立を生み出し、結果的には否決された。政党内部における権力争いが断続的に発生しているパラグアイでは、たとえ議会で多数派を形成したとしても、大統領が議会の支持を得られるとは限らない。今後、賛成派の議員は別の方法で大統領再選禁止規定の撤廃を試みるかもしれないが、反対派を説得することは極めて困難である。

一部上院議員による憲法修正案可決後に高まった抗議活動を沈静化させるため、連続再選しないと断言したカルテスは、すでにペーニャ財務大臣(Santiago Peña)を自身の後継者として大統領に擁立すると宣言している。次期政権以降も、再選禁止規定の撤廃は試みられるであろうが、大統領の連続再選は独裁政権への回帰であると危惧する人々を懐柔することは容易ではない。

注

(1) ドゥアルテ政権時代に、次期大統領をめざす副大

統領のカスティグリオニ (Luis Castiglioni) と、自身の再選を模索するドゥアルテとの対立が激化し、最終的にドゥアルテが後継者として別の候補者を党内選挙で勝利させた。その結果、カスティグリオニが自身の党の大統領候補者を支持しない態度を明らかにしたため、民政移管後初めて、野党の選挙連合の候補者であったルゴが大統領に当選したのであった [Abente-Brun 2009; Cano-Radil 2008; Pangrazio-Ciancio 2009]。

- (2) 上院の定員45名中25名が賛成したため過半数となっているが、上院議会ではなく左派連合の本部で審議されたという異例の決議であった [abc color, 1 de Abril de 2017]。
- (3) 賛成派のひとりであるUNACE党 (正式名称は「倫理的市民の国民連合」Unión Nacional de Ciudadanos Éticos) のオビエド・マット上院議員 (Jorge Oviedo Matto) は、上院での審議を求めたが応じられなかったため、別の場所で審議しただけであり、審議自体は合法的に実施されたと主張した [La Nación Paraguay, 30 de Marzo de 2017]。
- (4) 米州民主主義憲章第17～22条では、加盟国における民主的秩序が中断された、もしくは中断されるおそれのある場合、米州機構が外交的に働きかけることで民主的秩序の回復を促し、これに失敗した場合、加盟国としての権利を一時停止すると規定した。
- (5) 大統領の連続再選が認められる国であれば、大統領が連続して権力の座にとどまり続けるという利益を生み出しやすい。また、現職の大統領が自身に有利な選挙法に改定し、再選しやすくなる制度を構築する場合、反対派が次回の大統領選挙に当選する確率は減少する。
- (6) サンチェスも、大統領が再選を模索することは、自身の権力を失わないための最も戦略的な方法のひとつであると指摘している [Sánchez 2015, 544]。
- (7) 1999年憲法第230条では、大統領の任期を従来の5年から6年に延ばし、10年経過しなければ再選できなかった規定を1期に限り連続再選可と変更したため、大統領任期が最長12年間へと延長された。また、2009年憲法では、1999年憲法第230条の規定を修正し、大統領の連続再選の制限を撤廃した。
- (8) 1993年憲法第112条では、従来の連続再選禁止から1期に限り連続再選可と変更したが、2000年11月

にパニアグア暫定政権 (Valentín Paniagua) が法令第27365条によって同規定を修正し、連続再選禁止規定を復活させた。

- (9) ただし、2009年のベネズエラ、2014年のボリビアおよび同年のニカラグアの事例は、政権に対する高い支持率、議会のコントロールおよび大統領の所属政党内部の厳格なコントロールという3つの条件が重なった [Sánchez 2015, 549-553]。
- (10) 再選禁止規定の撤廃をめざしたドゥアルテ政権でも、2005年には政権運営を評価する割合が33.7%に下がり、ドゥアルテの再選を希望しない割合も2005年に66.3%となった [Vial, Orrego y Alcaraz 2006, 33]。また、同じく撤廃をめざしたルゴ政権下の2011年に実施された世論調査では、66.2%がルゴの連続再選に反対と回答した [Paraguay, 6 de Junio de 2011]。なお、政権運営をとともよい (muy buena) と評価した割合およびよい (buena) と評価した割合を合算した。
- (11) コロラド党内の権力闘争の歴史は長く、民政移管後も大小さまざまな派閥が存在してきた [Pangrazio-Ciancio 2009, 177]。1999年には、権力闘争がMarzo Paraguayoと呼ばれる政変にまで発展し、大統領の弾劾期間中に副大統領の暗殺や抗議活動中の市民7名の射殺に至り、大統領が亡命することで収束したのであった [Abente-Brun 2011]。ただ、各派閥への所属は流動的であり、派閥を渡り歩く議員が多い。
- (12) ドゥアルテは大統領の任期を終えた後、2008年議会選挙において筆頭候補者として上院議員に当選したものの、上院議員としての任期が始まった7月1日に大統領職を辞任しなかったため、上院議員としての資格も失い、実質的な権限をもたない名誉上院議員となった [abc color, 28 de Abril de 2017]。

参考文献

<日本語文献>

磯田沙織 2012. 「パラグアイにおけるルゴ大統領に対する弾劾裁判と国際社会の反応」『ラテンアメリカ・レポート』29 (2) 53-59.

待鳥聡史 2015. 『代議制民主主義 - 「民意」と「国家」を問い直す -』中公新書.

<外国語文献>

- Abente-Brun, Diego 2008. "Paraguay: ¿Jaque Mate?" *Revista de Ciencia Política*, 28(1) 329-345.
- 2009. "Paraguay: The Unraveling of One-Party Rule." *Journal of Democracy*, 20(1) 143-156.
- 2011. "Después de la dictadura (1989-2008)." en *Historia del Paraguay*. coord. Ignacio Telesca. Asunción: Taurus Historia, 295-313.
- Cano-Radil, Bernardino 2008. "La crisis de las internas del Partido Colorado desde 1989." en *Partido Colorado: Las causas de su caída*. et al. Julio Benegas. Asunción: abc color, 53-67.
- Carey, John M. 2003. "The Reelection Debate in Latin America." *Latin American Politics and Society*, 45(1) 119-133.
- Corrales, Javier and Michael Penfold 2014. "Manipulating Term Limits in Latin America." *Journal of Democracy*, 25(4) 157-168.
- Kouba, Karel 2016. "Party Institutionalization and the Removal of Presidential Term Limits in Latin America." *Revista de Ciencia Política*, 36(2) 433-457.
- Mainwaring, Scott and Timothy R. Scully 1995. "Parties and Democracy in Latin America: Different Patterns, Common Challenges." in *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. eds. Mainwaring, Scott and Timothy R. Scully. California: Stanford University Press.
- Pangrazio-Ciancio, Miguel Ángel 2009. *La caída del Partido Colorado (1904-2008)*. Asunción: Intercontinental.
- Penfold, Michael, Javier Corrales y Gonzalo Hernández 2014. "Los Invencibles: La reelección

presidencial y los cambios constitucionales en América Latina." *Revista de Ciencia Política*, 34(3) 537-559.

Sánchez, Ilka Termino 2015. "Llegaron para quedarse... Los procesos de reforma a la reelección presidencial en América Latina." *Revista de Ciencia Política*, 35(3) 537-558.

Vial, Arejandro, Manuel Orrego y Leticia Alcaraz 2006. *Cultura política y gobernabilidad democrática 2006: Crispación e incertidumbre entre viejas carencias y nuevos sueños*. Asunción: CIRD y USAID.

<インターネット情報>

- 下院議会 <http://www.diputados.gov.py/> (2017年11月11日アクセス).
- 上院議会 <http://www.senado.gov.py/> (2017年11月11日アクセス).
- abc color紙 <http://www.abc.com.py/> (2017年10月20日アクセス).
- La Nación (Paraguay) 紙 <http://www.lanacion.com.py/politica/2017/03/31/aprueban-proyecto-de-enmienda-constitucional/> (2017年10月8日アクセス).
- La Nación (Argentina) 紙 <http://www.lanacion.com.ar/2003220-video-el-momento-en-que-un-policia-asesina-a-un-militante-en-paraguay> (2017年8月13日アクセス).
- Paraguay紙 <http://www.paraguay.com> (2017年10月20日アクセス).
- Ultima Hora 紙 <http://www.ultimahora.com/> (2017年10月20日アクセス).

(いそだ・さおり／筑波大学人文社会系助教)