

ベネズエラにおける制憲議会の成立と民主主義の脆弱化

坂口 安紀

はじめに

2017年、ベネズエラは政治的、経済的、社会的に極めて厳しい局面に直面している。政治的には、3月末に反政府派が過半数を支配する国会の権限を最高裁が剥奪すると宣言したことがきっかけとなり、反政府派勢力による抗議デモが全国都市部で数カ月にわたり発生し、治安当局や急進的な政府支持者との衝突で120人を超える犠牲者が出た。7月末には、マドゥロ政権（Nicolás Maduro）は憲法上の正統性や選挙のあり方に強い疑義が呈される制憲議会選挙を実施し、その結果誕生した同議会が国会の機能を一方的に代替し、国会を事実上無効化している。

筆者はこれまで、近年のベネズエラの厳しい情勢について本誌その他で報告してきた[坂口2016a; 2017]。それらでは、憲法秩序の逸脱や反政府派政治リーダーや市民への政治的弾圧、メディアへの差別や排除など、マドゥロ政権はチャベス政権期（Hugo Chávez Frías, 1999-2013）と比べて権威主義色を強めていることを指摘してきた。経済危機や社会問題が深刻化するなかで、マドゥロ政権への支持は大きく低下している。そのような状況で政権を維持するためには、反政府派勢力に対して公正な政治的競争を許す余裕なくなっているであろう。

2017年に入り、マドゥロ政権はますます権威主義色を強めていたが、7月末の制憲議会選挙の

実施は、憲法秩序と民主主義原則からの逸脱という意味において、それ以前とは一線を画すものであるということを、本稿では示したい。その背景には、現憲法の制憲議会設置に関する規定があいまいであること、そして制憲議会の権限が憲法の制定に限定されていないことがある。あいまいな憲法規定の解釈を広げることで制憲議会が絶大な権力をもち、権威主義化を進めていることを、憲法の条項に照らし合わせながら考察していく。

1 2016年反政府派支配の国会の誕生

近年マドゥロ政権が権威主義色を強めた背景として最も重要なのは、2015年12月の国会議員選挙で反政府派が3分の2の議席（167議席中112議席）を獲得したことである（詳細は坂口[2016a]）。その後、マドゥロ政権と最高裁は、さまざまな手段によってその立法権限を制限しようとした。ひとつには、国会が成立させた法律を大統領が違憲判断のために最高裁送りにし、最高裁がそれらを違憲とすることで、国会の立法行為を事実上無効にするという方法である。2016年1～4月に国会が成立させた5つの法律はすべて最高裁に送られ、1件を除き残り4件に対して最高裁は違憲との判断を出している[坂口2016a, 35]。

もうひとつは、アマソナス州から選出された3人の反政府派議員をめぐる状況である。2015年

12月に、最高裁はこれら3人に選挙不正があったとして議員就任は認められないと発表した。それに対して反政府派は強く反発したが、2016年1月に障害なく新国会を誕生させる方を優先し、まずはこの3人を除く164人で新国会をスタートさせた。そして半年後の7月に、彼ら3人は国会において宣誓し、就任したのである。これに対して最高裁は、この3人の議員就任を認めないとする最高裁の決定を国会が尊重しないかぎり、国会は法的有効性をもたないと宣言した。

マドゥロ大統領と最高裁は、この「反政府派議員3人問題」を、その後も国会の権限を無効化しそれを最高裁が代替する理由としてきた。たとえば、大統領は次年度の国家予算案を国会に提出し、国会での審議・承認を得ることが憲法第187条で規定されている。しかし、2016年10月にマドゥロ大統領は、国会が無効であるためとして翌年度予算案を国会ではなく最高裁に提出した。また、憲法第237条では、大統領が毎年年初に国会において前年度の年次報告を行うことが義務づけられているが、マドゥロ大統領は2017年1月には、それも国会ではなく最高裁に提出し、承認されたとした。

このように、国会の権限は、2015年1月に反政府派が支配する国会が誕生した直後から、マドゥロ政権および最高裁によって実質無効化されていたのである。つまり、海外からの強い反発を招いた2017年3月末の最高裁による国会の立法権限の剥奪宣言は決して新しいものではなく、その流れのなかに位置づけられるのである。

2017年3月末に最高裁は、反政府派国会議員3人の存在を理由に、国会の立法権限を剥奪し、それを最高裁憲法法廷が引き継ぐと決議した。それに対しては、即座に国内外から今まで以上に厳しい批判が集まり、マドゥロ大統領はわずか数日

で最高裁に対してその取下げを求めざるを得なくなった。その背景には、政府派勢力内からの予期せぬ強い批判に対する動揺があったと考えられる。政府派重鎮のひとり、オルテガ検察庁長官(Luisa Ortega)が、最高裁の決議の直後に公式な場で、それは「憲法秩序の破壊」であると強く批判したのである⁽¹⁾。政府派の重鎮で、かつ国家権力の現職トップからの批判は、マドゥロ政権に大きな衝撃を与えた。

撤回したとはいえ、憲法秩序を尊重しない政府と最高裁に対する反発から、反政府派による抗議行動が4月初めから激化し、連日大規模なデモが発生した。それに加えて、後述するように5月以降はマドゥロ大統領が制憲議会選挙の実施を発表したこと、そして抗議デモへの治安当局による暴力の犠牲者が増加したことなどが、反政府派の抗議デモを先鋭化させた。その結果、4カ月間にも及ぶ反政府派のデモと治安当局や反政府派の武装市民グループとの衝突で、本稿の冒頭に述べたように多くの犠牲者を出す結果となったのである。

2 制憲議会：憲法上の規定と民主主義原則

(1) 制憲議会選挙実施の発表

マドゥロ大統領は、このような政治的混乱を収拾するためとして、2017年5月1日、突然新憲法を策定すると発表した。そして、制憲議会のメンバーを選ぶための選挙が7月30日に実施されることになった。これに対しては、その制憲プロセスが憲法違反である、あるいはそれは国内の政治経済危機を解決せず、反対に深めるものであるとして、国内外からさらに強い批判が集まった。

マドゥロ大統領が発表した制憲プロセスに対する批判は、第一にそれに先だって国民の意思を確認する国民投票が実施されておらず、突然マドゥ

ロ大統領によって発表されたという点である。第二の批判は、マドゥロ大統領が発表した制憲議会選挙の選挙デザインが、1人1票の原則を逸脱し、明らかに政府派が有利になるような特殊なつくりになっていたことにある。以下、それぞれについて詳しくみていこう。

(2) 制限議会に関する憲法規定のあいまいさ

事前に国民投票がないままの制憲議会の発意は憲法違反に当たるという批判は、制憲議会に関する憲法条項の最初にある第347条が「憲法制定の根源的権力は国民にある。(略)」と規定していることによる。つまり、制憲議会プロセスの前提として、国民の意思が何らかの形で確認される必要があるとの考えである。現憲法が制定された1999年に、チャベス大統領は国民投票によってその是非を国民に問い、承認を得てから制憲プロセスを開始し、制憲議会選挙を公示した。これらから、第347条は制憲プロセス開始には、国民投票などによる主権者たる国民の意思表示が前提となっていると理解されている。

それを受けて、続く憲法348条は「制憲議会の発意は、閣僚会議において大統領、あるいは国会における3分の2の賛成、あるいは市議会の3分の2の賛成、あるいは登録有権者の15%による」と規定する。マドゥロ政権はこれをもって、事前の国民投票を実施せずに制憲議会プロセスを開始したことは憲法違反ではないと主張する。また、1999年憲法制定時に事前の国民投票が実施されたのは、当時の憲法には制憲議会に関する規定が存在しなかったためであり、それが存在する現憲法下では事前の国民投票は不要と主張する。

このように異なる解釈が出てくるのは、制憲議会に関する憲法の規定があいまいであるためである。制憲議会に関する規定(第347~349条)では、

制憲議会がどのように設置されるか、あるいは同議会メンバーがどのように選出されるのかといった規定がいっさいない。同議会議員を選出するための選挙さえ規定されておらず、さらには新憲法案の最終承認を主権者たる国民に問う国民投票さえ規定されていないのである。

新憲法策定よりも重要性が低い「憲法修正」(enmienda, 少数の条項のみの追加や修正)および「憲法改正」(reforma, 憲法の部分的改正)に関する規定と比べても、制憲議会プロセスに関するあいまいさは目を引く。憲法修正と改正では、そのいずれにおいても修正・改正案は国会で審議され、承認された後、国民投票にかけられ過半数の賛成で成立すると、明確に規定されている。にもかかわらず、それらより重要な、憲法体系の根本的変更をもたらす制憲プロセスにおいて、国民投票に関する規定がいっさい存在しないのである。

「憲法制定の根源的権力が国民にある」と規定する憲法第347条に立ち戻ると、続く第348条が規定する制憲議会の発意は、それに対する国民の支持が前提となっていると考えられよう。しかし今回は、マドゥロ大統領が突然発表したものであり、事前の国民投票はなかった。制憲議会選挙の実施発表の約1カ月後に実施された世論調査(Datanálisis社)では、85%が現憲法の改正は必要ないと回答し、86.1%は制憲プロセスを開始するためには国民投票の実施が必要であると回答している。一方、国民投票の実施なしにマドゥロ大統領が制憲プロセスを開始することができると回答したのは13%にとどまる⁽²⁾。これは、大統領による制憲議会の発意が、憲法第347条がその前提とする国民の支持どころか、むしろ強い反対のなか実施されたものであったことを示している。

制憲議会の合憲性をめぐる対立軸は、制憲議会に関する憲法上の規定があいまいで具体性を欠く

点にある。今回のマドゥロ大統領の発意による制憲議会プロセスの開始が合憲であるという政権側の認識は、上述のとおり憲法348条に大統領による発意が記載されていることに基づいており、またそれに先立つ第347条に「国民投票」という言葉が存在しないことによる。一方、今回の制憲議会プロセスの開始が憲法秩序の崩壊であるとする批判は、あくまでも憲法制定は主権者たる国民がもつ憲法制定の根源的権力の発動によるとする第347条に基づき、今回のプロセスが国民がその権力を発動する機会がないまま開始されたことを批判する。国民投票がなかったとしても、たとえば、直近の国政選挙で新憲法制定を公約に掲げた有権者が支持を集めて勝利したとすれば（1998年12月の大統領選挙でチャベス候補がそうしたように）、国民投票は少なくとも選挙での勝利をもって第347条が規定する有権者の意思が手続き上確認されたと考えることもできるかもしれない。しかし、今回はそのような状況でもなかった。新憲法制定が国民的に議論されていたわけでもなく、上記世論調査が示すとおり86%の有権者が国民投票の実施が必要と認識している状態であったことを考えると、今回の制憲議会プロセスでは、やはり第347条が規定する「国民による権力制定権力の行使」という点が欠如していたと考えるべきであろう。

(3) 政府を利用する特殊な投票形式

制憲議会選挙のもうひとつの問題点は、それが前例のない特異な投票形式であり、明らかに政府に有利な形になっているとの批判である。マドゥロ大統領は、制憲議会は、地域別に選出された議員とともに、社会セクターごとに選出された議員、そして先住民枠から選出された議員からなると発表した（表1参照）。有権者は居住する市から立候補する候補者に1票を投じるが、マドゥロ大統領

が発表した労組、学生組織など7つの社会セクターに属する有権者は、さらに自らが所属するセクターの代表候補に2票目を投じるという、異例の形であった⁽³⁾。新たな憲法を作る代表の選出という重要な選挙にあたり、1票しかもたない有権者と2票をもつ有権者が設定されたのであり、これは明らかに民主主義原則の逸脱である。また、選管は各社会セクターがもつ議席数を、産業などによってさらに細かく配分しているが、その配分には政府派が有利になるようデザインされたと考えられる点が多い。

たとえば、コミューン、地域住民委員会の代表に割り当てられた24議席である。これらの組織は、故チャベス大統領が社会主義国家設立のための基礎組織と位置づけたものであり、それらは法律上「社会主義組織である」と規定されている。事実上、これらは政府派組織といえ（詳細は坂口[2016b]）、この24議席はすべて政府派によって確約された議席であるといっても過言ではない。学生の議席についても、チャベス政権下で始められた教育政策「ミシオン」の学生に10議席が割り当てられている。ミシオンの参加者はほぼ100%チャベス派支持者であるといっていよい⁽⁴⁾。労働セクター内の17の公務員枠も、すべて政府派が獲得することが予想される。過去にも、故チャベス大統領に対する不信任投票を求めて署名した公務員が解雇されるなど、公務員が政府派候補に投票しないと雇用を失う危険性があると感じさせるあからさまな牽制や威嚇が、大統領や国営企業トップによりしばしばなされてきた。公務員が政府派候補に投票しないことには、生活を左右する大きなリスクがある。

このように今回の選挙は、1人1票の原則から逸脱しているうえ、事実上政府派に確約された議席配分が多く、著しく公正に欠く形になっていた。

表 1 制憲議会選挙の議席の配分

全議席	545
市単位での投票 ⁽¹⁾	364
先住民枠の投票 ⁽²⁾	8
社会セクター別の投票（以下の表）	173

(注) (1) 小選挙区（人口規模にかかわらず各市より1人、州都のみ2人選出）、比例代表制（有権者数にかかわらず各州から2人、首都区は7人）の併用制。

(2) 8月1日に南部、西部、東部それぞれの地域での先住民会議で投票。

社会セクターの内訳	173
企業家	5
農民・漁民	8
障がい者	5
学生	24
労働者	79
コミュン・地域住民委員会の代表	24
年金生活者	28

学生の内訳	24
私立大学の学生	3
公立大学の学生	11
教育ミッションの学生	10

労働者の内訳	79
石油・鉱業部門	2
社会部門	12
商業・銀行部門	11
サービス部門	14
建設部門	4
製造業部門	6
運輸部門	2
行政部門	17
自営業	11

(出所) 選挙管理委員会（CNE）

http://www.cne.gob.ve/web/normativa_electoral/elecciones/2017/constituyente/documentos/PRESENTACIONFINALVICE.pdf より筆者作成。

反政府派の政党や社会組織は、制憲議会選挙そのものが憲法違反であるという立場を堅持し、候補者を擁立することは同選挙の合法性と正統性を認めることになってしまうため、選挙をボイコットし候補者を擁立しなかった。そのため、すべての候補者が政府派という事態になったのである。

(4) 反政府派による非公式の国民投票

国内外からの強い批判や圧力にもかかわらず、マドゥロ大統領は7月30日の制憲議会選挙を実施する姿勢を崩さなかった。それに対して、反政府派政党の連合組織である「民主統一会議」(Mesa

de la Unidad Democrática: MUD) は、7月16日に制憲議会選挙の中止、憲法秩序の回復、公正かつ自由な大統領選挙の早期実施の3点を求める非公式な国民投票を実施した。これには750万人以上（在外投票約70万人を含む）が投票し、その98%が上記3点に賛成の意思を表明した。これは、2013年4月の大統領選挙でのマドゥロ大統領の得票数（759万票）、そして2015年12月の国会議員選挙での反チャベス派の得票数（773万票）に匹敵する数である（表2）⁽⁵⁾。しかも、自動投票機などのリソースをもつ選管や在外大使館の支援を受けずに、国内外の反政府派団体・市民の動員でこれだけの参

表2 近年の選挙や反政府派が実施した国民投票の公表結果

	チャベス派		反チャベス派		棄権率 (%)
	得票数	得票率(%)	得票数	得票率(%)	
2012年10月大統領選挙	8,191,132	55.1	6,591,304	44.3	19.5
2013年4月大統領選挙	7,587,579	50.6	7,636,980	49.1	20.3
2015年12月国会議員選挙 ⁽¹⁾	5,625,248	39.0	7,728,025	53.5	26.0
2017年7月16日反政府派による国民投票			7,535,259人が参加、98%以上が賛成		
2017年7月30日制憲議会選挙	8,039,320				58.5
2017年10月15日地方選挙（州知事選）	5,817,344	52.7	4,984,830	45.15	38.9

（出所）CNE，反政府派の国民投票については MUD *Prensa Unidad*, 17 de julio, 2017 より筆者作成。

（注1）国会議員選挙は州単位の比例制と、州がさらに複数の選挙区に分かれた小・中選挙区制の併用制。ここでは州ごとの比例制の投票結果を足し上げた。

加を得たことを勘案すると、大きな成果であったと評価できるだろう。今回の国民投票は選管が認めていない非公式なものであり、法的拘束力はないが、憲法が制憲議会の根源的権力をもつと定めた有権者の多くが制憲議会選挙の中止を求めたことは、2週間後の制憲議会選挙の正統性を大きく揺るがす状況を作ったといえる。

マドゥロ大統領は、この国民投票では不正が行われたと主張した。しかし、表2が示すとおり、マドゥロ政権下の国政選挙のいずれにおいても反政府派は750万票以上を獲得していること、しかも反政府派の得票数はマドゥロ政権期には増加傾向にあることからすると、今回の約750万人という数字はさほど現実離れた数ではないと推測できる。

（5）制憲議会選挙の強行

国内外からの批判や制裁圧力の高まりにもかかわらず、7月30日、マドゥロ政権は制憲議会選挙を実施した。反政府派はこれをボイコットしたため、候補者はすべて政府派の候補者となり、その結果545人の制憲議会議員はすべて政府派が占

める結果となった。選管は、有権者の41.5%に当たる804万人が選挙に参加したと発表した。

これに対しては反政府派のみならず、選管委員、国際社会からも大規模な不正の結果であるとして厳しい批判が集まった。制裁措置を段階的に強めてきた米国やEU、カナダに加え、メキシコ、ブラジル、アルゼンチン、ペルー、コロンビアなど多くのラテンアメリカ諸国もこの結果を認めなかった。

大規模な不正が疑われる根拠や情報がいくつも出ている。まず、800万という数字は、直前に行われた世論調査や当日の出口調査の結果と大きく離れている [Martínez 2017]。Datanálisis社による直前の世論調査で、制憲議会選挙に参加すると答えたのは25%であり、有権者数から計算すると480万人に当たる。また、当日実施された複数の出口調査は、投票者数を最少220万人、最多で360万人と推計している。一方、ロイターは、選管の文書が投票締切りの30分前である午後5時半時点での投票者を370万人と報告していることを指摘し、その後投票時間が1時間延長されたとはいえ、午後5時半以降に400万人を超える人が

選挙に参加したとは考えにくいとする [Reuter, 2 de agosto, 2017]。また、今回も含め2004年以降ベネズエラの自動投票システムを担ってきたスマートマティク社 (Smartmatic) も、この結果には少なくとも100万人の不正操作があったと考えざるを得ないと発表した。さらに、5人の選管委員のひとりロンドン委員 (Luis Rondón) は、「今回の選挙結果は、選管委員に就任して初めて保証することができないものだ」とツイッターでつぶやいている [Reuter, 2 de agosto, 2017]。

過去の選挙結果を並べてみても、今回の800万という数字の信ぴょう性は低いといえる。マドゥロ政権下の過去2回の国政選挙で、政府派は約760万票 (2013年4月) から約560万票 (2015年12月) と大きく得票を減らしている (表2)。また800万という数字は、故チャベス大統領が臨んだ最後の大統領選での得票数に近い数字であり、さらにマドゥロ大統領が2013年の初選出されたときの得票数よりも50万票近く積み増したことを意味する。過去3年連続のマイナス成長、インフレ加速、食料や医薬品の欠乏、治安悪化など経済社会的状況は悪化の一途をたどっており、政権への支持率は17%へと低下している [El Nacional, 12 de agosto, 2017]。そのような状況で政府派が得票数の縮小傾向を逆転させて得票を上積みすることに成功したと信じるに足る材料がみつからない。あるいはこれは、800万人が参加したのではなく、1人2票を投じた分も含めての合計投票数であり、実際の投票者数はこれを大きく下回っていたのではないかと考えられよう。しかし選管は「投票者数が800万人」と発表している。「800万人」にこだわったのは、2週間前に反政府派が実施した非公式な国民投票で750万人が参加し、その98%が制憲議会選挙を否定したことが背景にあったのではないと思われる。

(6) 制憲議会の発足

このように大規模な不正が疑われる選挙結果には、国内外から厳しい批判と制裁圧力が集まった。にもかかわらず8月4日、制憲議会は国会議事堂において発足した。制憲議会議長には、直前まで外務大臣として海外からの批判と対峙し、米州機構 (Organization of American States: OAS) からの脱退を7月に宣言したロドリゲス (Delcy Rodríguez) が就任した。制憲議会は、反政府派が支配する国会から立法権を剥奪し、制憲議会が国会の権限を引き継ぐこと、そして憲法改正を進めることを満場一致で採択した。

制憲議会が国会の権限を一方的に引き継ぐと宣言した背景には、制憲議会に関する憲法上の規定がある。憲法は制憲議会に関してその設立プロセスや承認のための国民投票を規定していないことは上述したが、それに加えて、権限や任期についても定めていない。さらには、制憲議会の決定が大統領や国会など、他の国家権力の上位にあることを示唆する文言が含まれている。

憲法第347条は「(国民がもつ憲法制定の根源的) 権力を発動して、国家変革、新しい法秩序の構築、新憲法制定を目的とする制憲議会を発意することができる」とする。つまり、制憲議会の目的が新憲法制定に限定されず、国家変革や新しい法秩序の構築をめざすことが可能であるように記されており、任期も定められていないのである。すなわち、制憲議会は「国家変革と新しい法秩序の構築」を名目に、事実上無期限に権力を行使することが可能となり得る。1999年憲法策定時には制憲議会を6カ月としていたが、今回、制憲議会はそのを2年とすることを満場一致で決めた。場合によってはさらに延長することも考えられよう。また、制憲議会の任期を2年、すなわち2019年8月までとしたことから、2018年12月に予定され

ている大統領選挙も、同議会を使って阻止する可能性も懸念される。

また、憲法第349条には「大統領は新憲法に反対することはできない。憲法が規定する権力は制憲議会の決定をいかなる方法においても妨害することはできない。(略)」とある。これは、制憲議会が大統領や国会よりも上位であり、よって国会の権限を引き継ぐと決定できると政権が解釈した根拠であろう。この条項は、制憲議会に対して何らの制限やカウンターバランスも設定しておらず、制憲議会が権限を拡大させ権威主義化することに歯止めがかからない危険な内容であるといえる。

制憲議会選挙の実施と同議会の設立に対しては、反政府派が支配する国会は強く反発し、また国際社会からも厳しい批判が集中している。米国は選挙翌日にマドゥロ大統領を制裁対象に加えると発表、その後も政府高官への制裁拡大、そして軍事介入を示唆さえした。そしてトランプ政権は8月24日に、ベネズエラ政府や国営石油会社などが発行する新規債券や借入れにかかわる取引に米国民が関与することを禁じる大統領令を発表した。これは、マドゥロ政権の債務再編を困難にする。一方、ラテンアメリカ域内からも強い抗議と制裁措置が寄せられた。メルコスルは8月5日にベネズエラに対し無期限の加盟資格停止を決定した。8月8日にはラテンアメリカ17カ国の外相がパレーに集まり、制憲議会は民主主義秩序の崩壊であると非難し、それを承認しないこと、そして反政府派が支配する国会を正式な立法権力として支持する「リマ宣言」を採択した⁽⁶⁾。

3 制憲議会に翻弄される地方選挙

(1) 10月州知事選挙

制憲議会選挙を強行し、国内外の反発に抗しな

がら同議会の発足に成功した政府派は、つぎに、遅延していた地方選挙(州、市)の実施を発表した。本来であれば2016年12月に予定されていた選挙を、選管は理由を明らかにしないまま延期していたが、2017年に入り12月の実施を発表していた。これに対して制憲議会は、州知事選挙を10月に前倒して実施することを満場一致で決定し、選管にそれを求めた。反政府派の民主統一会議(MUD)は十分な準備時間を与えられなかったものの、政党間のコンセンサスおよび予備選挙(23州中19州)により、統一候補の擁立にこぎつけた。

政党連合である民主統一会議(MUD)にとって、選挙はふたつの意味で内部の不協和音を大きくする。第一に、選挙で勝利するためには各党間での調整や予備選挙による統一候補の擁立が鍵になるが、それが内部での対立を刺激する。実際、今回も統一候補の選出をめぐる、民主統一会議内の主要政党間で対立が先鋭化した。

第二に、選挙に参加するかボイコットするかという問題である。大きな不正があることが予測される選挙に参加することが、不正の結果としての政府派の勝利に正統性を与えることになるという意見は根強い。一方、選挙に参加しないと今回の制憲議会選挙や2005年の国会議員選挙(今回と同様、選挙不正の疑いが高いとして反政府派がボイコットした結果、全議席を政府派が獲得)のように、全議席を政府派に握られ、その後政治から排除される状況を自ら作ることになる。そのため大きな不正が予想される選挙の実施をめぐるのは、反政府派陣営で参加をめぐる厳しい対立が起こる。

選管は、今回の選挙の直前に、反政府派市民が混乱し、反政府派候補の得票が減る結果になるようないくつかの変更を加えた。ひとつには、自動投票機の立候補者リストに、反政府派の統一候補のみならず予備選挙で敗北した元候補者も加えた

のである。これにより、反政府派有権者が混乱し、あるいは意図的に、統一候補ではない反政府派候補に投票する可能性が生まれた。もうひとつは反政府派有権者が多い地域を中心に、投票会場が直前に変更されたことである。

今回の州知事選挙は、大規模な不正が行われた可能性が高い制憲議会選挙の余波のなか、反政府派の諸政党間での不協和音がくすぶっている状況で、十分な準備期間がないまま実施された。事前の複数の世論調査会社などの見立てでは、透明で公正な選挙が実施されれば、反政府派が23州のうち半数以上、最大21州で勝利と予測されていた[*El Diario de Caracas*, 2, 11 de octubre, 2017]。しかしながら、選管の結果発表によると、23州のうち政府派が18州、反政府派が5州の知事ポストを獲得し、棄権率は38.9%であった(表2)。これに対しては、選挙不正があったとして反政府派は直ちに抗議の声を上げ、多くの国から批判も寄せられた。今回の選挙結果には、不正に加えて棄権率が高

かったことも影響したとの指摘もある[*Venezuela al Día*, 24 de septiembre, 2017]。4月以降数カ月に及ぶ連日の抗議デモにもかかわらず制憲議会が成立してしまい、民主統一会議(MUD)がなすべがない状態であることや内部対立を繰り返すことに、反政府派市民のあいだで無力感が広がっている[*Reuters*, 25 de octubre, 2017]。

地方選挙の直後、制憲議会はさらに攻勢をかけた。選出された知事らが就任するためには制憲議会内での宣誓が必要とし、応じない場合は選挙結果を無効として選挙をやり直すと発表したのである。反政府派は制憲議会の正統性を認めていないうえ、知事就任のために制憲議会での宣誓が憲法で必要と規定されているわけではないため、むろん受け入れられないと批判した。しかし、それを受け入れないと選挙結果を無効にするという制憲議会の牽制を前に、どう対応すべきかで反政府派は翻弄された。民主統一会議(MUD)から知事に選出された5人のうち民主行動党(Acción

著作権の関係により、
この写真は掲載できません

当選した野党知事4人が制憲議会で宣誓(写真:新華社/アフロ)

Democrática: AD) の4人が、自党の幹事長や残りの1人、第一義正義党(Primero Justicia: PJ) 選出のスリア州知事との連携なしに、制憲議会に出向き宣誓したのである。この行動は、民主統一会議(MUD)および反政府派市民に大きな衝撃と怒りを与えた。同会議から過去2回、大統領選の反政府派統一候補となったカプリレス(Henrique Capriles)は、民主行動党のラモス・アルupp幹事長(Henri Ramos Allup)を強く批判し、彼らが民主統一会議にいるかぎり、自分は同会議から離脱するとも発言している。唯一宣誓しなかったスリア州選出のパブロ・グアニパ(Pablo Guanipa)に対して、制憲議会は、知事が制憲議会において宣誓・就任していないため知事ポストが空白であるとして、同州の知事選挙をやり直すと発表した。

(2) 12月市長選挙

制憲議会選挙と州知事選挙をめぐり反政府派の内部で対立が深まっている状況で、制憲議会はさらに、12月10日に全国335市の市長選挙を実施するよう選管に求めた。あわせて、制憲議会が選挙やり直しを命じたスリア州知事選挙も実施する。

市長選挙の公示は、反政府派内の亀裂をさらに深めている。民主行動党(AD)や第一義正義党(PJ)、大衆の意思党(Voluntada Popular: VP)などの主要政党は選挙をボイコットすることを決めたが、キリスト教社会党(COPEI)や前衛進歩党(Avanzada Progresista)などの小規模政党が参加を決めるなど、民主統一会議(MUD)の諸政党で対応が分かれ、結束が弱まっている。

そして、政府派はここでさらに巧妙な手を打った。ひとつは、被選挙権を剥奪されていたスリア州の反政府派の有力政治家ロサレス(Manuel Rosales)に対してそれを回復したこと、もうひとつは、ゴイコエチェア(Yon Goicoechea)ら2人の

反政府派の政治犯を釈放したことである。ロサレスは元スリア州知事で、2006年の大統領選挙では反政府派の統一候補であった。その後亡命を余儀なくされ、被選挙権を剥奪されていたが、今回、最高裁がそれを回復した。それを受けて、ロサレスは制憲議会によって選挙やり直しとされたスリア州の州知事選挙に立候補したのである。一方、大衆の意思党(VP)の若手リーダーで1年以上政治犯となっていたゴイコエチェアも、釈放されると、カラカス首都圏のエルアティジョ市の市長選挙に立候補したのである。しかも、彼の所属する大衆の意思党が市長選に参加しないことを決めているため、彼は前衛進歩党から立候補した。2人の立候補はいずれも反政府派内部の権力闘争と対立に油を注いでいる。この時期に彼らの被選挙権の回復や釈放が認められた背後には、彼らが政府と裏で交渉したのではないかとの憶測も飛び交っており[El Mundo, 6 de noviembre, 2017], それが反政府派市民の無力感、または民主統一会議(MUD)への不信感につながりかねない。

むすび

本稿では、制憲議会を中心に、2017年をとおししてマドゥロ政権が権威主義化を進めてきた過程を考察した。当初、マドゥロ政権は最高裁を使って反チャベス派が支配する国会の権限を無効化していたが、制憲議会を誕生させた後は、最高裁に代わり制憲議会がその役割を果たすようになった。それが可能なのは、現憲法が制憲議会に関して極めてあいまいな規定しか設けていないためである。国内外からの批判をかわしていったん制憲議会を設立してしまえば、制憲議会はいまいきな憲法条項をたてにして権威主義化を進めることが可能になった。その意味で、制憲議会の設立によってマドゥロ政権は権威主義化において一線を

超えたといえる。

反政府派の民主統一会議 (MUD) は、政権交代を唯一の共通目標として掲げる多様な政党の寄合い所帯である。政権交代については一致団結できるが、それへの道筋、戦略については、「選挙や対話といった民主的な方法でめざすべき」という穏健路線と、「選挙はいつも政府に大きく歪められ、国際社会の仲介による対話も、政権は本気で歩み寄るつもりはなく時間稼ぎに付き合わされるだけ。抗議デモを先鋭化させ圧力をかけるべき」という急進派の対立が続いている。そして、政府派がしかける巧みな心理戦によって、反政府派はジレンマのなかでますます亀裂を深めている。

それでは、今後の展望はどのようになるだろうか。予定では2018年12月に大統領選挙が実施されることになっている。2017年7月までの状況では、大統領選挙が公正に実施されれば、反政府派が勝利し政権交代につながるというのが大方の見方であった。しかし、制憲議会が設立され、その任期が2019年8月までとなっていることから、大統領選挙が予定どおりに実施されない公算が大きくなった。制憲議会の任期を延長する可能性もある。

政権交代の可能性があるとするれば、政権内部からの崩壊、とくに支持率の低いマドゥロ政権を支えてきた軍からの支持を失った場合であろう。故チャベス大統領と異なり、軍出身ではなく軍に支持基盤をもたないマドゥロ大統領は、「4つのP」すなわち粛清 (purge)、昇進 (promotion)、政治 (politics)、経済的利益 (profit) によって軍の支持をとりつけてきた [New York Times, Aug. 8, 2017]。政権支持率が低下し、政府への不満が今以上に高まったとしても、制憲議会が国政を支配し、軍の後ろ盾があるあいだは、現政権を維持することが可能であろう。しかし、経済危機がますます深刻になり、あるいはデフォルトに陥り、軍への十分

な利益分配が確保できなくなって軍の支持を失うと、政権崩壊の可能性は高まる。

このまま現政権が続けば、国際石油価格が再び大きく上昇しないかぎり、デフォルトの可能性が高い。近年は毎年100億ドル前後の国債や国営石油会社 (PDVSA) 債の元本・金利払いの期限が来るが、外貨準備高は100億ドルを切る歴史的低水準にある。2016年以降、国営石油会社の米国子会社Citgo (製油施設および米国内のガソリン流通網) の株式を担保に債務支払いの負担軽減に成功したが⁽⁷⁾、Citgoの株式はすでに100%担保となっており、同じ手は使えない。制憲議会設置への対抗措置として、米国トランプ政権がベネズエラ発行の新規債権を米国人が取引することを禁止したが、これによって米国の金融機関はベネズエラの債務再編に関与できなくなり、その結果債務再編が困難になった。少しずつ支払いの遅延が発生していたが、11月13日に国債の利払い遅延が発生したのを受け、ベネズエラが事実上部分的にデフォルト状態にあると、格付け会社が発表した⁽⁸⁾。

国際金融社会からの資金調達が困難になった状況で、マドゥロ政権が頼るのは、ロシアと中国からの資金である。両国 (とくにロシア) は石油利権拡大と絡めて近年数十億ドル単位の融資に応じてきた。しかし、すでに両国への債務にも支払い遅延が生じており、今後両国がどれほどベネズエラへの支援を継続するかが重要になる。

本稿脱稿直前に、政府と反政府派は新たに対話に向かうことを決めた。今までの対話はすべて成果を出すことがなく、高まる反政府派の抗議デモのガス抜きと時間稼ぎにとどまっていた。しかし2017年度、マドゥロ政権に対する国際社会の批判は以前と比べて格段に強まっており、米国のみならず、カナダ、EUなどにもマドゥロ政権に対する制裁が広がりつつある。なかでも、債務

再編に米国人（企業）が関与することを禁止した制裁措置によりデフォルト回避策が限られてきているなか、反政府派との対話で実質的譲歩をみせることが不可欠とマドゥロ政権が認識すれば、今までは異なり、何らかの成果をもたらす対話にすることが可能かもしれない⁽⁹⁾。

(2017年11月17日脱稿)

注

- (1) オルテガ検察庁長官は、この後も制憲議会が憲法からの逸脱である、あるいは抗議デモに参加する市民に対する治安当局による過剰対応によって犠牲者が出ているなど、マドゥロ政権を批判し続けた。オルテガは8月初めに制憲議会により更迭され、国会議員である夫に逮捕状が出されたのを受けて、国外に脱出した。それ以降も、政権内部に蔓延する汚職などについて、国外から批判を続けている。
- (2) “Datanálisis: 85 % de los venezolanos rechaza modificar la Constitucion.” Prodavinci ウェブサイトより (<http://prodavinci.com>)。
- (3) 選挙管理委員会ウェブサイト (<http://www.cne.gob.ve>) の資料より。
- (4) 医療、住宅などチャベス大統領の社会開発ミッションは、いずれも政治色を前面に出しているため、反政府派市民はよほどのことがないかぎり参加しない。とりわけ教育は、チャベス大統領がイデオロギー教育の義務化を求めていることもあり、反政府派市民が参加することは考えづらい。
- (5) これは登録有権者総数1980万人の38%に相当する。マドゥロ政権下の2つの国政選挙の棄権率が20.3～26.0%であることから、潜在的な参加者数を1465～1578万人と推計すると、その48～51%となる。
- (6) 17カ国中12カ国の賛成による。反対した5カ国は、ウルグアイ以外はPetroCaribe協定のもとベネズエラ政府から安価に石油の提供を受けてきた国々。またボリビアとエクアドルは同会議には出席していない。
- (7) 2016年には、償還日が来る債務の一部を、Citgoシェアを担保につけ、大きな割引率で新規債務にスワップすることに成功した。2017年初には、Citgoの残りの株式を担保にロシアの国営石油会社から資金

を借り入れている。

- (8) 大手格付け会社S&Pは、ベネズエラが国債の支払いをしなかったとして、同国を「選択的デフォルト」と評価した [*Reuters*, Nov.14, 2017]。また、欧米の大手投資銀行からなる国際スワップ・デリバティブ協会 (ISDA) が、ベネズエラの国債とPDVSA社債の支払い遅延が発生したことを受け「信用事由」であると満場一致で決定した [*Reuters*, Nov. 16, 2017]。
- (9) マドゥロ大統領は、11月16日に反政府派と対話を開始したと発表した。反政府派が選挙制度の刷新と2018年の大統領選挙の実施を求めたことを認め、それに対して、米国の経済制裁を中止させる「経済的保障」のもと大統領選挙を行うことに同意すると断言した。そして、反政府派代表であるボルヘス国会議長 (Julio Borges) らに対して、経済制裁を中止させるよう米国政府に働きかけることを確約するよう求めた [*La Patilla*, 16 de noviembre, 2017]。

参考文献

<日本語文献>

- 坂口安紀2016a. 「ベネズエラ2015年国会議員選挙と反チャベス派国会の誕生」『ラテンアメリカ・レポート』33 (1) (7月) 28-40.
- 2016b. 「ベネズエラにおける参加民主主義: チャベス政権下におけるその制度化と変質」宇佐見耕一・菊池啓一・馬場香織編『ラテンアメリカの市民社会組織: 継続と変容』アジア経済研究所. 151-179.
- 坂口安紀2017. 「混迷を極める産油国ベネズエラの政治経済状況」『石油・天然ガスレビュー』51 (2) (3月) 1-13. (https://oilgas-info.jogmec.go.jp/pdf/7/7931/201703_001a.pdf)

<外国語文献>

- Martínez, Eugenio G. 2017. “Sobre los resultados anunciados por el CNE.” *Prodavinci*, 31 de julio (<http://prodavinci.com>).

(さかぐち・あき／アジア経済研究所)

(本稿は科研基盤C研究会 [16K02029] の成果の一部である。)