

論
稿

任期半ばに達したウルグアイの ラカジェ・ポウ政権 ー右派連合の中間評価

The Uruguayan Right-wing Coalition Government:
A Mid-term Evaluation of the Lacalle Pou Administration

中沢 知史

NAKAZAWA, Tomofumi

要 約：

ウルグアイで 2020 年 3 月に成立したラカジェ・ポウ大統領率いる右派連合政権は、2019 年大統領選挙決選投票において 5 党による選挙協力を行って勝利して以降、安定して政権を運営している。本稿では、任期半ばにさしかかるラカジェ・ポウ政権について、2019 年選挙の過程から 2022 年 3 月 27 日実施の国民投票までを記述し、その施政の中間評価を行う。まず第 1 節では、右派連合政権の成立過程を辿る。つぎに第 2 節では、ラカジェ・ポウ政権最初の政策を、労働組合との関係、コロナ対策、対外関係、治安政策、そして緊急法の制定に分けて概括する。そして第 3 節では、任期前半における最大の政治イベントとなった国民投票について、最大の争点となった治安問題の観点から述べ、結果を分析する。最後に、国民投票結果を受けた任期後半および次期大統領選の展望について述べる。本稿を通じて、これまで先行研究で指摘されてきたウルグアイ有権者の投票行動と似た傾向が観察され、高度に制度化された政党政治が堅持されていることを示す。

キーワード：ウルグアイ、右派連合政権、コロナ対策、国民投票、治安問題

はじめに

2022 年 3 月 27 日、右派連合政権下のウルグアイで国民投票が実施された。のちに詳しく述べるように、今回の国民投票は、政府が制定した緊急法（Ley de Urgente Consideración: LUC）を部分廃止するか否かを問うものであった。2020 年 3 月に成立したルイス・アルベルト・ラカジェ・ポウ（Luis Alberto Lacalle Pou）政権の発足から 2 年経過後に行われた国民投票は、近年のウルグアイ政治における最大の山場となった。結果は僅差で否決となり、政府・与党側が勝利したかたちである。

本稿は、間もなく任期（2020 年 3 月 1 日～2025 年 2 月 28 日）の前半を終える右派連合政権下のウルグアイ政治情勢について、政権交代の経緯を振り返りつつ分析し評価することを目的としている。まず、2019 年選挙（10 月 27 日第一回投票、11 月 24 日決選投票）とラカジェ・ポウ政権の成立過程を概説する。そのうえで、右派連合政権の最初の 2 年間の施政について、コロナ禍の影響をまじえながら記述する。そして、政権成立後最大の政治イベントとなった国民投票について、先行研究を参照しつつ、最重要争点である治安問題の観点からその過程を述べ、結果を分析する。最後に、政権任期後半および次期大統領選の展望について、若干の考察を行う。

1. 右派連合政権の成立過程

(1) 2019 年選挙の概要

2019 年に実施されたウルグアイ大統領・上下両院議員選挙（以下 2019 年選挙）では、15 年ぶりに政権交代が起きた。3 期続いた中道左派連合「拡大戦線」（Frente Amplio: FA）が下野し、右派が勝利したことは、2000 年代前半から続いてきた、ラテンアメリカにおける進歩主義サイクルの終わり（el fin del ciclo progresista）を強く印象づけるものであった（Nakazawa 2021; Nocetto, Piñeiro y Rosenblatt 2020）。

2020 年から 5 年間の政権任期を担うのは、伝統政党のひとつである国民党（Partido Nacional: PN）のルイス・アルベルト・ラカジェ・ポウ大統領である。国民党所属の大統領が率いる政権の登場は 30 年ぶりとなる。ラカジェ・ポウは国民党の大派閥「エレーラ派」（Herrerismo）の領袖ルイス・アルベルト・デ・エレーラ（Luis Alberto de Herrera）のひ孫にあたり、元大統領のルイス・アルベルト・ラカジェ（Luis Alberto Lacalle）を父に持つ政治エリートの家系出身である。若くして下院議員、上院議員を歴任、2014 年に国民党から大統領選に出馬し、決選投票まで進むも拡大戦線のバスケス（Tabaré Vázquez）に敗北した。二度目の挑戦となった 2019 年選挙では、決選投票¹で他の政党と選挙連合を組み、僅差で拡大戦線のダニエル・マルティネス（Daniel Martínez）に勝利した。

¹ 第一回投票において、いずれの候補も有効票の 50%を超える票を得られなかった場合、得票率上位 2 名の候補による決選投票が行われる。

(2) 新たな右派勢力の出現

2019 年選挙は、国民党と拡大戦線の候補が決選投票で大統領の座を争った点で、2009 年および 2014 年の時と同じ構図が繰り返された。他方で、2019 年選挙は、伝統政党とは異なる新しい右派勢力が台頭した点が注目される。すなわち、軍人出身で、2019 年 3 月に陸軍総司令官を解任されたギド・マニーニ・リオス（Guido Manini Ríos）が新党「カビルド・アビエルト」（Cabildo Abierto: CA）を結成して大統領選挙に出馬し、11.11%を得票、上院 3 議席、下院 11 議席を獲得して躍進した（表 1）点が新しかった²。カビルド・アビエルトは、主として軍人とその親族を支持基盤とし、ウルグアイ独立の英雄アルティガスに依拠した愛国主義や、家族を社会の基礎として重視する伝統的な価値観などを理念に掲げ、とくに首都から遠い内陸部で支持を広げた。大接戦となった決選投票でカビルド・アビエルトはラカジェ・ポウを支持し、第一回投票で単独ではマルティネスに及ばなかったラカジェ・ポウの当選に貢献した。

**表 1 2019 年ウルグアイ大統領選挙第 1 回投票における主要政党の得票率と
上下両院議員選挙の結果を受けた議席配分**

政党名	拡大戦線	国民党	コロラド党	カビルド・アビエルト	エコロジスト党	人々の党	独立党
得票率 (%)	39.26	28.8	12.41	11.11	1.38	1.09	0.98
上院議席数	13	11	4	3	0	0	0
下院議席数	42	30	13	11	1	1	1

(注) 得票率の高い順に、議席を獲得した政党を配列している。塗りつぶしが右派連合を示す。議席定数は上院 31 議席（副大統領兼上院議長の 1 議席を含む）、下院 99 議席。

(出所) Universidad de la República - Datos e indicadores electorales de Uruguay（ウルグアイ共和国大学選挙データベース）。

(3) 右派連合政権の特質

ラカジェ・ポウ政権は国民党、コロラド党（Partido Colorado）、カビルド・アビエルト、「人々の党」（Partido de la Gente）、独立党（Partido Independiente）の 5 つの政党から成る連合（coalición）体である。2019 年大統領選挙決選投票において拡大戦線に対抗するため、5 党で「多色の連合」（coalición multicolor）と称し共同マニフェストを発表したのが始まりである。右派連合は上院で 31 議席中 18 議席³を、下院で 99 議席中 56 議席を占め、立法府における多数派を形成している。

国民党とコロラド党は、ともに結党から 1 世紀超の歴史を有する伝統政党であり、長くライバル関係にあった。他方で両政党は、1971 年選挙で拡大戦線が台頭して以降、たびたび連携して中道右派ブロックを形成し、拡大戦線の政権獲得を阻んできた経験を共有している。両党は、軍政（1973～85 年）後の民主主義体制のもと、これまで三度、連合政権を担った。このうち、1990～95 年に国民党主体の政権を担ったラカジェと、1995～2000 年にコロラド党主体の政権を担ったサ

² マニーニ・リオスおよびカビルド・アビエルトについては、内田・中沢（2020）を参照。

³ 大統領選でラカジェ・ポウとともに選出されたアルヒモン（Beatriz Argimón）副大統領兼上院議長の 1 議席を含む。

ンギネッティ（Julio María Sanguinetti）が現政権を裏方として支えている（Fernández 2021）⁴。

このように、ラカジェ・ポウ政権は安定した政権基盤のもと、順調な滑り出しを迎えることができた。2020年9月に実施された統一地方選で国民党は、19県中15県で知事を当選させ、党勢を拡大することに成功した⁵。ただし、1989年以来6期連続で拡大戦線が知事を務める首都モンテビデオ県については、今回も拡大戦線が勝利した。

2. ラカジェ・ポウ政権の出発

15年ぶりの政権交代を実現した右派連合はどのように政策を転換したか。本節ではまず、政権移行期から発足直後の時期について、労働組合との関係と感染症対策の観点から述べる。つぎに、新政権の対外関係について述べる。これら3点は、新政権のもとで右傾化、新自由主義化に向かうとされたウルグアイ政治の方向性を見定めるうえで重要である。そして、治安対策と緊急法（Ley de Urgente Consideración・法律第19889号）の制定について述べる。治安問題は、近年のウルグアイにおいて有権者の主たる関心事項である。また、緊急法はラカジェ・ポウ政権の目玉政策である。以上の点を扱うことで、右派連合政権による政策転換の度合いを浮かび上がらせることができるであろう。

（1）左派のレガシーを受け継ぐ穏健路線

ウルグアイ政治においてラカジェという姓は、1990年代初頭のネオリベラル改革と深く結びついている。ラカジェ・ポウの父ルイス・アルベルト・ラカジェは新自由主義を掲げ、大統領の時代（1990～95年）に南米南部共同市場（メルコスール）に加盟し、貿易自由化に拍車をかけた。また父ラカジェ政権は増税により財政健全化を図りつつ、伝統的な政・労・使間の賃金交渉メカニズム（Consejo de Salarios）から撤退し、賃金水準設定の自由化を促進した。こうした経緯があるため、30年越しの国民党主体の政権発足にあたり、息子のラカジェ・ポウが労使関係においてどのような姿勢で臨むか、注目が集まった。

果たしてラカジェ・ポウは穏健路線をとった。まず、大統領就任前の政権移行期に統一労組（PIT-CNT）と会談し、賃金交渉において引き続き政府が役割を担うことを約束した⁶。また、労働雇用促進省トップには、連合の一角を担い、穏健派の独立党（PI）指導者かつ社会学者・政治学者でもあるパブロ・ミエレス（Pablo Mieres）を据えた。40万人を超える構成員を有する統一労組が圧力団体として存在し、強力な野党である拡大戦線と同盟していることが、ラカジェ・ポウに抜本的な労働政策の転換を躊躇させる原因になったと推測される（Chouhy 2020）⁷。

⁴ なお、2000～05年にコロラド党主体の政権を担ったバジェ（Jorge Batlle）は2016年に死去した。

⁵ 前回2015年では12県で国民党の知事候補が当選した。

⁶ “Lacalle Pou aseguró al PIT-CNT que ‘modalidad’ de Consejos de Salarios ‘va a seguir vigente.’” *El Observador*, 7 de enero de 2020.

⁷ 2021年12月の拡大戦線党首選でPIT-CNT総裁経験者のペレイラ（Fernando Pereira）が党首に当選したことで、かかる同盟関係はさらに強固になった（“El Frente Amplio anunciará a Fernando Pereira como su nuevo presidente.” *El Observador*, 22 de diciembre de 2021.）。

左派政権 15 年間（2005～20 年）の実績については、右派連合も認めざるをえないであろう。21 世紀以降のウルグアイ経済は、2010 年以降は下り坂の傾向にあるものの、コロナ禍直前まで持続的に成長してきた（図 1）。また、同期間中に貧困はおよそ 4 分の 1 になり、格差も縮まった（図 2）。2019 年時点でウルグアイはラテンアメリカ諸国のなかで最も貧困と格差が少ない国のひとつである（CEPAL 2022）。さらに、拡大戦線政権は、雇用・医療保険、包括的保健衛生制度（SNIS）改革によるプライマリーヘルスケアの拡充、包括的ケア制度創設⁸など、高齢化への対応も見据えた社会政策を推し進めた。加えて、公立学校生徒および高齢者への PC・タブレット無償配布（セイバル計画（Plan Ceibal）およびイビラピタ計画（Plan Ibirapitá））により、社会的包摂を高めた⁹。

ラカジェ・ポウ政権のコロナ対策は、貧困・格差縮減、公的医療制度の整備や社会政策の拡充といった左派のレガシーを背景に行われた。新政権発足とほぼ同時に始まったコロナ禍に対し、政府はまず非常事態宣言を発出して出入国を停止、学校や政府機関を一時閉鎖しつつ、市民に対しては自発的に自宅にとどまるよう求めた。新型コロナウイルス禍への政府の初期対応に関する比較研究によれば、ワクチンが未開発で、人流を止めるなどの医薬品に依らない感染症対策（non-pharmaceutical interventions）を持続的に機能させる以外に方法がない段階では、有効な社会政策が重要な役割を果たす（Greer, King and Fonseca 2021: 15-17）。ウルグアイでは、社会保障制度が機能し、市民が公的医療や失業給付にアクセスできたため、大多数の市民が外出自粛要請に従った（The Economist Intelligence Unit 2020: 22）。また政府は、家賃や電気代等の支払い猶予、生活必需品の高騰抑制、中小企業への貸付など一連の経済補償を行い、ステイ・ホームによって被った経済的打撃をできるだけ食い止めようとした。さらに、医師であるバスケス前大統領と長時間感染症対策について話し合うなど、コロナ対策を政治化しないジェスチャーによって野党からの協力を取り付けた¹⁰。

このようにして、ウルグアイは 2020 年に最近 15 年間で初めてのマイナス成長を経験し、また 2021 年には一時的に 100 万人当たり世界最多のコロナ関連死者数を記録する¹¹も、医療崩壊を起こすことなく対策を続けることができた。2021 年初頭からはワクチン接種計画を迅速に進め、およそ 1 年後に人口の 80%が二度のワクチン接種を完了した。コロナ対策で結果を出した政府に対する支持率は一貫して高く、常に 6 割前後を維持している¹²。2022 年 4 月 4 日、政府は新規感染状況や関連死者数等の指標が安定して改善していることを踏まえ、752 日より非常事態宣言を解除し、国境を開放した¹³。

⁸ “El Sistema Nacional de Cuidados ha brindado atención a 18.690 personas desde 2015.” Presidencia del Uruguay（ウルグアイ大統領府）, 19 de diciembre de 2018. 2019 年時点におけるウルグアイのひとり当たり公的医療支出額は 1660 米ドルで、ラテンアメリカ諸国のなかで最高額である（WHO, “Global Health Expenditure Database”）。

⁹ “La Unesco destacó al Plan Ceibal por su rol educativo durante la pandemia.” *El Observador*, 20 de enero de 2022.

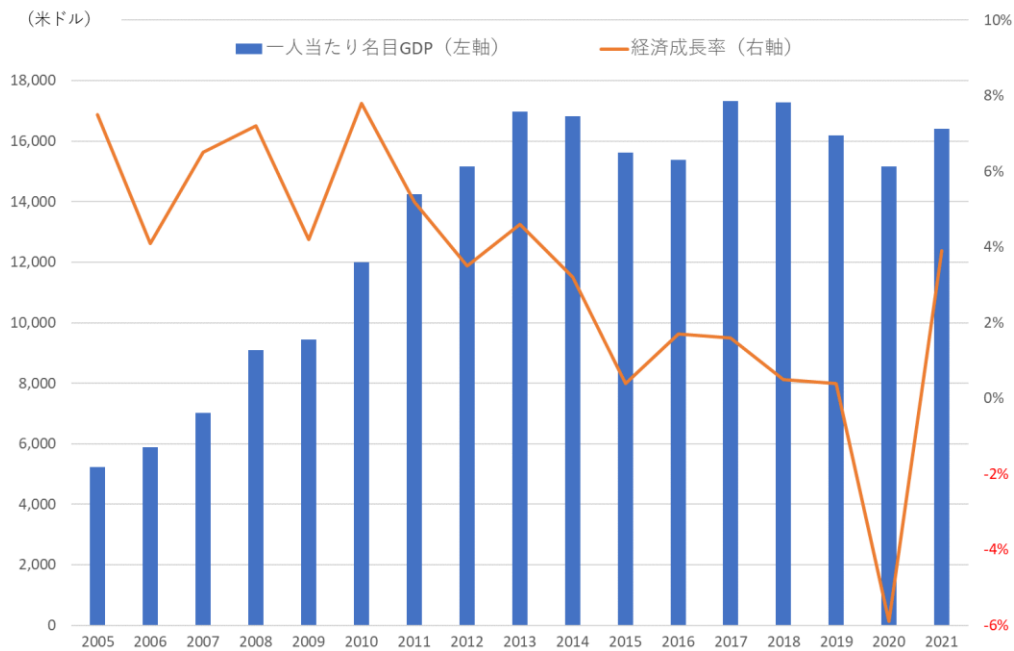
¹⁰ “Lacalle tras reunión con Vázquez: ‘Vinimos a buscar coincidencias, no diferencias’.” *El Observador*, 25 de mayo de 2020. なおラカジェ・ポウは、バスケスが 2021 年 12 月 6 日に肺がんにより死去した時には、自身のツイッターでバスケスが顕著な実績を残した大統領であったと哀悼の意を述べた。

¹¹ “COVID-19: Uruguay es el país con más muertes por millón en el mundo.” *La República*, 14 de mayo de 2021.

¹² “Aprobación de gestión de Lacalle Pou aumentó a un 61%, según Factum.” *La Diaria*, 28 de septiembre de 2021.

¹³ “Lacalle Pou anunció el cese de la emergencia sanitaria.” Presidencia del Uruguay（ウルグアイ大統領府）, 4 de abril de 2022.

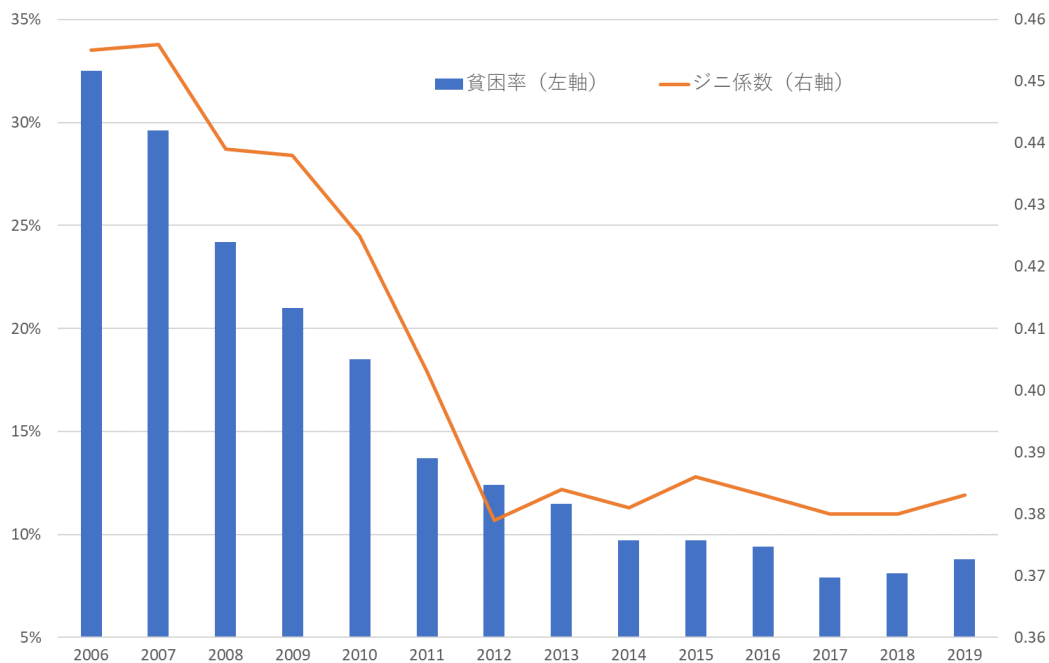
図1 ウルグアイにおける経済成長の推移（2005～21年）



(注) 2021年のひとり当たりGDPは第3四半期までの速報値。

(出所) ひろり当たりGDPは2005～19年までCEPAL（ラテンアメリカ・カリブ経済委員会2014; 2021）、2020年および2021年はMEF（ウルグアイ経済財務省）。

図2 ウルグアイにおける貧困と格差の推移（2006～19年）



(出所) INE (Instituto Nacional de Estadística - Encuesta Continua de Hogares: ウルグアイ統計院家計継続調査)。

(2) 実利優先の通商政策とイデオロギー上の方針転換

右派連合は、通商面では実利を優先して前政権と同じ方針をとった。ウルグアイ政府は、南米南部共同市場（メルコスール）の原加盟国として、域外との通商拡大を重視してきた。牛肉、乳製品、コメ、大豆、木材パルプといった一次産品輸出に強く依存するウルグアイとしては、域外との自由貿易協定によりこれら産品を無関税で輸出することが死活的に重要である。しかし、関税同盟であるメルコスールは、ブロックとして域外との自由貿易協定を結ばなくてはならないと定められており（メルコスール共同市場理事会（CMC）決議 32/00 号）、単独で自由貿易交渉を行うことはできない。拡大戦線政権下でウルグアイは、加盟国の足並みが揃わないことに不満を募らせ、メルコスール規則の柔軟化を掲げ独自の経済協定を結ぶべく動いてきた。ラカジェ・ポウ政権でもかかる方針は引き継がれ、メルコスールにとどまりつつ、「CMC 決議 32/00 号は署名はされたものの発効していないため、加盟国が単独で域外と交渉することは可能である」との立場¹⁴により、最大の貿易相手国である中国¹⁵との自由貿易協定交渉が模索されている。

他方で、二国間関係、地域安全保障の面ではイデオロギー上の差異が鮮明になった。ラカジェ・ポウ政権は、ベネズエラ、キューバ、ニカラグアに対し宥和的だった拡大戦線政権下の外交方針を大きく転換させた。ウルグアイ外務省はベネズエラのマドゥーロ政権やニカラグアのオルテガ政権を独裁体制であるとして非難した¹⁶。ただし、ウルグアイ政府は政権交代後も「リマ・グループ」（Grupo de Lima。ベネズエラの体制転換を促す目的で 2017 年に作られた米州の有志国グループ）には加わらない姿勢を貫いている。またラカジェ・ポウは、2021 年メキシコ開催のラテンアメリカ・カリブ共同体（CELAC）首脳会合の席上、キューバのディアス・カネル（Miguel Díaz Canel）国家評議会議長と非難の応酬を繰り広げた¹⁷。ウルグアイ政府はさらに、南米諸国連合（UNASUR）から脱退し、前バスケス政権で開始された米州相互援助条約（TIAR：リオ条約）からの離脱プロセスを停止し、参加国として引き続き同盟にとどまると表明した¹⁸。

(3) 治安強化策

近年、ウルグアイ国内におけるコカイン等違法薬物の押収量が大幅に増加している。2017 年に 179 キログラムだったコカイン押収量は 2018 年に 756 キロ、2019 年には 1.2 トンと大幅な伸びを示している¹⁹。南米のアンデス諸国においてコカインの原料となるコカ葉の作付面積が拡大傾向にあり、潜在的なコカイン生産量が増加していること（ONDCP 2021）、犯罪組織が違法薬物の密輸ルートとして港湾や国境の管理が緩いウルグアイを利用し始めたこと（Sampó and Troncoso 2022）

¹⁴ “LVIII Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común (CMC) del Mercosur – Estados Partes y Bolivia.” Presidencia del Uruguay（ウルグアイ大統領府）, 7 de julio de 2021.

¹⁵ ウルグアイと中国の貿易高は 2010 年代に入って顕著に増加しており、2020 年はいったん減少したものの、2021 年には再び増加に転じた（Centro de Información del Uruguay XXI）。2021 年におけるウルグアイから中国への輸出額は 27 億米ドルを超え、2 位のブラジル（18 億ドル）以下を大きく引き離している（3 位欧州連合（8.3 億ドル）、4 位米国（5.5 億ドル）、5 位アルゼンチン（4.9 億ドル））。

¹⁶ “El gobierno de Lacalle Pou ratificó su ‘condena al régimen de Venezuela.’” *La República*, 23 de septiembre de 2020.

¹⁷ “Lacalle alertó ‘dictaduras’, Maduro invitó a debatir y Díaz Canel apuntó contra la LUC.” *El País Uruguay*, 19 de septiembre de 2021.

¹⁸ “Uruguay se retiró de la Unasur y suspendió proceso de salida del TIAR.” *El Observador*, 10 de marzo de 2020.

¹⁹ 国連薬物・犯罪事務所（UNODC）の調査による。

と関係があると推測される。

ラカジェ・ポウ政権は就任後、軍にブラジル、アルゼンチン両国境の警備強化を命じ、麻薬取引や密輸の監視に乗り出した²⁰。新政権で内務大臣に就任したララニャガ（Jorge Larrañaga）は、大規模犯罪取締作戦（megaoperativo）を指揮し、メディアの脚光を浴びた。ララニャガは在任中の2021年5月に心臓発作で急死したが、ラカジェ・ポウは自派閥の重鎮ヘーベル（Luis Alberto Heber）運輸公共事業大臣を横滑りのかたちで後任に据え、ララニャガの方針を引き継がせた。ラカジェ・ポウは繰り返し警察と軍への支持を表明し、2021年12月には国防大臣とともにコンゴ民主共和国を訪問、同地における国連平和維持活動に派遣されているウルグアイ軍の兵士とともにクリスマスを過ごした²¹。

（4）緊急法の制定

ラカジェ・ポウ政権の目玉政策が、緊急法（Ley de Urgente Consideración: LUC）の制定である。緊急法は、大統領が憲法上の権限（第168条）を行使し、議会に対し優先審議を求めることができるもので、想定外のコロナ対策で提出が遅れたものの、2020年4月議会提出、同年7月に可決成立した。

緊急法は、計476条におよぶ長大なもので、治安、教育、経済、農業、労働、住宅などの多岐にわたる分野を扱っている。ここでは、とくに大幅な改訂が行われ、次節で扱う国民投票で重要争点となった部分を中心に概説する。

治安面では、犯罪取り締まりの前線に立つ現場警察官の役割を強化する改正が行われた。また、人員不足を補うため、退職した警官が銃器を携行することも認められるようになった。さらに、公務執行妨害や公共空間の不法占有、特定の薬物所持に対する罰則が重くなった。加えて、暴行や強姦、強盗、殺人等を犯したティーンエイジャーに対しては、従来認められていた家族訪問等の特例措置が適用されなくなった。

教育面では、2008年の教育基本法（Ley General de Educación）に大きな加筆修正が行われ、外部民間活力の導入や競争力といった文言が入った。また、よりトップダウン型の教育行政が志向され、教育文化省の意思決定機関がウルグアイ共和国大学（Universidad de la República）への諮問を必須としなくなるいっぽうで、私立学校、軍・警察養成校の代表が新たに委員として加わるようになった。さらに、各県の地方教育委員会に私立学校関係者が参加可能となった。

経済面では、全体として柔軟化、自由化が志向された。すなわち、ガソリン等燃料に関し、国際価格のモニタリングが強化され、販売価格の改訂をより頻繁に行うことができるようになった。また、事業所におけるストライキ権を認めつつ、スト中であっても事業者・労働者が操業する権利を国家が保障すると明言された。さらに、政府の農地開拓促進機関（Instituto Nacional de Colonización）を利用して新規に入植を行う際の要件が緩和され、貸与された土地に居住することが必須でなくなった。

住宅面では、賃貸契約にあたり保証金が必須でなくなるなどの柔軟化のいっぽうで、家賃・共

²⁰ “Emergencia sanitaria no cambia despliegue por vigilancia fronteriza.” *La República*, 16 de marzo de 2020.

²¹ “Lacalle Pou y Javier García regresan a Uruguay tras pasar la Navidad en el Congo.” *El Observador*, 25 de diciembre de 2021.

益費滞納者に対する強制退去措置の迅速化が加わった。その他、養子縁組手続きの簡素化や、通信サービス業者の乗り換えに際し、利用者が番号を引き継げるようにするなどの措置が盛り込まれている。

緊急法は、強い反応を引き起こした。野党拡大戦線と労組は、500 条近くにおよぶ長大な法律を性急に成立させたとして制定過程を非難するとともに、政府が緊急法によって若年者に対する厳罰化、公教育の自律性弱体化、労働運動の犯罪視など強権的、新自由主義的改革を推し進めると強く反発し、法律の約 3 分の 1 を廃止することを求めて国民投票に訴えた。

3. 国民投票で再び争点となった治安問題

(1) ウルグアイにおける国民投票制度の概要

ウルグアイにおける国民投票制度は、憲法上の権利として認められている直接民主主義メカニズムであり、レファレンダム（referendum）とプレビシト（plebiscito）の二種類が存在する。レファレンダムは、税にかかわるものを例外として、任意の法律を施行から 1 年以内に、有権者の 25% の署名を集めることでその改廃の是非を国民投票にかけることができる制度である（憲法第 79 条）。プレビシトは、憲法改正にかかわるもので、市民の側から憲法改正を発議する場合、有権者の 10% の署名を得ることで、改正案を直近の選挙において国民投票に付すことができる制度である（憲法第 331 条 A 項）。いずれも投票が義務付けられている。拡大戦線と労組が主導した 2022 年の国民投票はレファレンダムに該当する。

先行研究では、ウルグアイは非欧米の先進民主主義諸国以外では最も頻繁に国民投票が実施される国であり、かつ、有権者が自身の支持政党の意見に忠実に従って投票を行う点で際立った事例であると指摘されている（Altman 2002; 2011）。かかる傾向は今回も同様に観察されるであろうか。本節では、ラカジェ・ポウ政権の任期前半における最大の政治イベントとなった 2022 年 3 月 27 日の国民投票について、最重要争点であり、国論を二分している治安問題に焦点を当ててその過程を記述し、結果を分析する。

(2) 治安意識の変化と厳罰化への動き²²

ウルグアイにおける市民の主たる関心は、長期にわたって雇用や賃金といった経済問題が中心であった。治安問題は、21 世紀初頭の経済危機を脱し、成長が軌道に乗り始めると、市民の強い関心事として浮上してきた。ウルグアイの主要世論調査会社 Factum が実施した全国世論調査（FACTUM 2019）によれば、2007 年に国が抱える最重要問題として治安を挙げた人の割合は 23% で、失業問題（42%）に次いで多かった。2012 年の同じ調査で治安問題が占める割合はさらに増え、42% となった。治安への関心が高まるなか、2014 年選挙と同時に実施された国民投票（プレビシト）では、刑事罰適用年齢を 18 歳から 16 歳に引き下げることの是非が問われた。当時の野党コロラド党が主導した 2014 年の国民投票では、賛成票が 46.8% と過半数に達しなかったことか

²² 本項の記述は、Nakazawa（2021:88-89）を参照。

ら、同引き下げ案は否決された²³。

従来、他のラテンアメリカ諸国に比して治安がよいと言われてきたウルグアイであったが、2010年代以降、10万人当たり殺人被害者数が世界平均を上回るようになり、とくに2017年から2018年にかけて、8.3人から12.1人へと顕著に増加した²⁴。こうした新しい事態を背景に行われた2019年選挙では、国民党の派閥「ウィルソン派」(Wilsonismo) 領袖のラニャガ上院議員が治安強化キャンペーンを展開した。ラニャガは与党拡大戦線(当時)が治安問題に無策であると非難しつつ、「恐怖なく生きる」(Vivir sin miedo) を掲げ、軍部のなかに治安維持を担う部隊を新たに創設することや、終身刑の導入などを提起して国民投票(プレビント)に訴えた。投票結果は2014年のときとほぼ同数で、治安強化にかかる憲法改正案は再び否決された。首都モンテビデオを中心に対抗キャンペーンが行われ、厳罰主義への批判や、軍政期(1973~85年)の記憶から街頭における軍の存在を忌避する声が高まって、広範な支持が得られなかったものと推測される。

(3) 国民投票の過程

前節で述べたとおり、緊急法は、幅広い分野での法改正を含み、なかでも治安分野が重要な位置を占めている。とくに、犯罪取り締まり活動などの公務執行にあたり、現場警察官により大きな裁量と権限を付与した改正が大きな議論的となった。政府は、2021年1月から9月の期間における殺人や強盗などの犯罪件数が2019および2020年の同期間に比して減少したと発表し、緊急法による法改正で警察力が強化された成果であると強調した²⁵。他方で、治安当局による行き過ぎた取り締まり行為やハラスメントを告発する声や、文民統治に逆行する政治の軍事化への懸念も指摘されている(Alonso 2021: 281)。

投票日が近づくにつれ、緊急法部分廃止への賛成派と反対派はこぞって全国でキャンペーンを展開し、拡大戦線と右派連合が接戦を繰り広げた2019年大統領選挙決選投票の構図と重なって、さながら選挙戦第3ラウンドの様相を呈した。2020年10月に揃って上院議員の議席を補欠に譲り引退したムヒカとサンギネッティの両元大統領が再び公の場に姿を現し、それぞれ賛成と反対への支持を訴えたことから、選挙戦の過熱ぶりがうかがえる。

(4) 投票結果の分析

国民投票の結果は、賛成が有効票の48.6%、反対が51.3%で、賛成票が有効票の過半数に達しなかったことから、緊急法の部分廃止は否決された。全体の投票率は、9割を超えた2019年から5ポイント弱減って85.6%となり、投票総数にして16万票超減少した。

緊急法を擁護する側の政府が勝利した原因は何であろうか。まず、前述のとおり、有権者の多くはコロナ対策で結果を出した政府をおおむね高く評価してきた事実が大きな背景として挙げられよう。有権者は、今回の国民投票を、政府への信任投票と読み替えた可能性がある(Ladra 2022)。つぎに、最も重要な争点である治安問題に関し有権者はどう考えていたか。2022年3月初頭に公開された世論調査によれば、ラカジェ・ポウ政権の治安対策は感染症対策や経済と並んで高く評

²³ 以下、得票数等のデータは Corte Electoral (ウルグアイ選挙裁判所) の発表による。

²⁴ UNODC (国連薬物・犯罪事務所) の調査による。

²⁵ “Ministerio del Interior atribuye la baja de todos los delitos a la LUC.” *El País Uruguay*, 19 de octubre de 2021.

価される分野であった（Opción 2022）。治安対策への評価が反対票に投票するひとつの動機になった可能性がある。さらに、投票日直前に公開された世論調査結果によれば、投票態度未決定層および首都から遠い内陸部の有権者のあいだでは、「治安が悪化している」と感じる割合が「治安が改善している」と感じる割合よりも大きかった²⁶。治安悪化への懸念から、賛成票を投じること、すなわち治安条項を多く含む緊急法部分廃止を積極的に支持することをためらった有権者が一定程度存在したものと推測される。



写真 国民投票実施後、閣僚とともに記者発表を行うラカジェ・ポウ大統領（AFP/アフロ）。

今回の国民投票における有権者の投票動向にはどのような特徴があるか。まず、2022 年国民投票の結果と、直近の 2019 年大統領選決選投票の結果を比較すると、両者が酷似していることがわかる。表 2 において県別の投票動向を示すとおり、国民投票の賛成派（ピンク）と反対派（青）がそれぞれ拡大戦線支持派、右派連合支持派とほぼ重なり合う結果となっている。地域別でも、2019 年同様、首都県と内陸部とで投票動向が大きく異なる傾向が繰り返された。首都モンテビデオでは、賛成派は 55.9%と全 19 県のうち最も高い得票率を記録し、隣接するカネロネス県がこれに続いた。他方、国民党の影響力が強い内陸では、反対派が軒並み賛成派を上回った。首都から最も遠い北東部のアルティガスやリベラでは、反対派が支配的となった。とくにリベラ県は、右派連合の一角を成すコロラド党が 1990 年代から連続して県知事を輩出しており、加えて新興のカビルド・アビエルトが進出して右派連合支持を広げた経緯があることから、極めて強固な右派連合の支持基盤が形成されたと推測される。右派連合は、19 県中 18 県において 2019 年比で得票数を減らしたが、リベラでは唯一得票数を伸ばした。

今回、唯一 2019 年と異なる結果が出たのが、ウルグアイ川沿いのリトラル地域に位置するパイサンドゥ県である。パイサンドゥは、故ララニャガ内務大臣の地元であり、国民党員が知事を務

²⁶ “La LUC y los abusos policiales: para 44% hubo incremento de casos y para 38% no.” *La Diaria*, 16 de marzo de 2022.

める県である。2022 年国民投票では賛成派がわずかではあるが 2019 年よりも多く得票して反対派を上回り、内陸における例外事例となった。かかる有権者の支持変更の背景として、現地報道では、パイサンドゥ独自の社会・労働運動の歴史を背景に、新しい地方政治のダイナミズムが登場する兆候が示唆されている²⁷。

表 2 県別にみた 2022 年 3 月国民投票結果と 2019 年大統領選決選投票の比較

地域区分	県名	2022年3月国民投票結果 (%)		2019年11月大統領選決選投票 (%)	
		賛成	反対	マルティネス (拡大戦線)	ラカジェ・ポウ (右派連合)
首都圏	モンテビデオ	55.90	42.76	56.04	42.42
	カネロネス	53.29	45.30	52.52	45.81
リトラル (ウルグアイ川沿い)	サルト	47.81	51.14	46.62	51.82
	パイサンドゥ	51.38	47.51	47.29	51.17
	リオ・ネグロ	45.53	53.22	42.59	55.91
	ソリアノ	47.11	51.67	46.28	52.16
	コロニア	43.86	54.92	43.93	54.58
中央部	ドゥラスノ	41.14	57.54	39.25	59.07
	フロレス	35.15	63.39	34.18	64.07
	フロリダ	43.79	55.03	42.66	55.67
	サンホセ	46.55	52.20	45.84	52.44
東部	トレインタ・イ・トレス	40.44	58.08	36.78	61.59
	ラバジェハ	35.22	63.18	33.92	64.39
	ロチャ	43.52	54.87	43.04	54.83
	マルドナド	40.44	58.21	38.97	59.28
北東部	アルティガス	32.32	66.73	35.72	63.07
	リベラ	25.41	73.55	30.77	67.67
	タクアレンボ	39.01	59.53	36.63	61.69
	セロラルゴ	38.15	60.57	40.02	58.39
全体		48.60	51.30	49.20	50.80

(注) 質問は、「緊急法（法律第 19889 号）のうち 135 の条文を廃止することに賛成ですか、反対ですか」。ピンクと青は選挙裁判所が定めた投票用紙の色分けに準じたもの。なお、国民投票では、白票は「反対」のほうにカウントされる。

(出所) Corte Electoral（ウルグアイ選挙裁判所）。

おわりに

以上、本稿では、ラカジェ・ポウ大統領率いる右派連合政権について、成立過程と最初の政策からその特質、方向性を述べた。また、治安問題の観点から国民投票プロセスをたどり、結果を分析した。分析により、一部の地域を除き 2019 年選挙時とごく似通った投票行動が観察され、有権者が自身の支持政党の意見に忠実に投票を行う傾向が改めて確認された。

²⁷ “Referéndum en el interior del país: ¿Cómo fue la votación? Con el politólogo Ernesto Nieto.” *Radio Programa En Perspectiva*, 30 de marzo de 2022.

右派連合は、任期の前半において、治安強化等を含む緊急法が国民投票の審判を受け、僅差ではあったものの信任を得ることができた。いわば中間審査をパスしたいま、国民党主体の右派連合は任期最終年まで結束を維持するであろう。憲法規定上、ウルグアイ大統領は連続再選を禁じられているため、ラカジェ・ポウは2024年大統領選挙に立候補できない。右派連合は、ポスト・コロナを見据え、なによりもまず経済回復を軌道に乗せて有権者の支持をつなぎ止めつつ、後継候補を探さなければならない。コロナ禍で貧困が増大し、これに物価高騰が追い打ちをかけている²⁸。また、国民投票後に発表された数値によれば、殺人などの犯罪が2022年に入って再び増加傾向にある²⁹。治安問題は政治的争点として、今後もくすぶり続けるであろう。輸出拡大の起爆剤として期待される中国との自由貿易協定交渉は、ロシアのウクライナ侵攻を背景として、ロシアに近い中国を警戒すべきとする声が右派連合内から噴出している³⁰。さらに、交渉開始からすでに四半世紀となるメルコスール・欧州連合の自由貿易協定についても、政権任期中に署名・発効に至るか、予断を許さない。

2022年国民投票において、有権者の投票行動に大きな変化は認められなかった。高度に制度化されたウルグアイの政党政治（Mainwaring, Bizzarro and Petrova 2018: 57）は最近2年間のコロナ禍で変容を被ることなく、健在である。2024年に行われる次期総選挙でもこれまでと同様、いずれの候補も単独では過半数に届かず、決選投票で国民党と拡大戦線の候補が接戦を繰り広げるシナリオが想定される。

政党政治の歴史上、国民党主体の政権が二期続いた例は1959～62年、1963～66年の時しかない。1958年選挙は、「エレーラ派」領袖ルイス・アルベルト・デ・エレーラが長い政治キャリアのなかではじめてコロラド党の一党優位を破った歴史的な瞬間として記憶される。国民党は、「エレーラ」の名前なしで前例を破り、記録を更新することができるか。今後の動向が注目される。

（2022年4月15日脱稿）

[謝辞] 本稿成立過程で、匿名の査読者から重要な示唆を数多く賜った。記して感謝申し上げる。

引用文献

〈日本語文献〉

内田みどり・中沢知史 2020. 「ウルグアイ政治に軍部が（再び）台頭するのか—2019年ウルグアイ大統領・上下両院議員選挙における「マニーニ・リオス現象」に関する一考察」『和歌山大学教育学部紀要 人文科学』70（2月）91-98.

〈外国語文献〉

Alonso, Claudio 2021. “Uruguay y las reformas en el sector defensa. Avances y estancamiento.” en Wolf Grabendorff ed., *Militares y gobernabilidad: ¿cómo están cambiando las relaciones cívico-militares en América Latina?* Bogotá:

²⁸ INE（ウルグアイ統計院）の最新の推計によれば、2020年における貧困率は11.6%で、2021年には10.6%に改善したものの、コロナ禍前の水準にはいまだ戻っていない（“[Estimación de la pobreza por el método del ingreso. Año 2021.](#)” Instituto Nacional de Estadística, 2022年4月15日閲覧）。

²⁹ “[Fuerte aumento de homicidios en 2022; las rapiñas bajaron.](#)” *El Observador*, 9 de abril de 2022.

³⁰ “[Colorados plantean reversione negociación con China a la luz de su cercanía con Rusia.](#)” *El Observador*, 8 de abril de 2022.

- Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol): 257-281.
- Altman, David 2002. "Popular Initiatives in Uruguay: Confidence votes on government or political loyalties?" *Electoral Studies*, 21: 617-630.
- 2011. *Direct Democracy Worldwide*. New York: Cambridge University Press.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe : ラテンアメリカ・カリブ経済委員会) 2014. *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2014*. Santiago de Chile: CEPAL.
- 2021. *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2021*. Santiago de Chile: CEPAL.
- 2022. *Panorama social de América Latina. 2021*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Chouhy, Gabriel 2020. "Pos (pos) noventas: de un Lacalle a otro." *La Diaria*, 7 de marzo.
- FACTUM 2019. "Encuesta Nacional Factum, principal problema del país. Cambios en los últimos 20 años y en el último año." Sitio web de FACTUM. <https://portal.factum.uy/analisis/2019/ana190605b.php>
- Fernández, Pablo S 2021. "¿Cuál es el rol de "Lacalle padre" en el gobierno del hijo?" *El País Uruguay*, 22 de marzo.
- Greer, Scott L., Elizabeth J. King and Elize Massard da Fonseca 2021. "Introduction. Explaining Pandemic Response." in Scott L. Greer, Elizabeth J. King, Elize Massard da Fonseca and André Peralta-Santos eds., *Coronavirus Politics: The Comparative Politics and Policy of COVID-19*. Ann Arbor: University of Michigan Press: 3-33.
- Ladra, Antonio 2022. "Referéndum en Uruguay: casi una elección para medir el pulso del gobierno de Lacalle Pou." *Clarín*, 27 de marzo. https://www.clarin.com/mundo/referendum-uruguay-eleccion-medir-pulso-gobierno-lacalle-pou_0_KewyMIZ4dP.html
- Mainwaring, Scott, Fernando Bizzarro and Ana Petrova 2018. "Party System Institutionalization, Decay, and Collapse." in Scott Mainwaring ed., *Party Systems in Latin America: Institutionalization, Decay, and Collapse*. Cambridge: Cambridge University Press: 17-70.
- Nakazawa, Tomofumi 2021. "Nuevo gobierno, viejos apellidos: crónica de la irrupción de derecha en las elecciones presidenciales y parlamentarias de Uruguay 2019." en Yusuke Murakami y Enrique Peruzzoti coords. *América Latina en la encrucijada: coyunturas cíclicas y cambios políticos en la segunda mitad de la década de 2010*. Xalapa, Veracruz: Universidad Veracruzana: 73-103.
- Nocetto, Lihuen, Rafael Piñeiro y Fernando Rosenblatt 2020. "Uruguay 2019: Fin del ciclo progresista y reestructura del sistema de partidos." *Revista de ciencia política (Santiago)*, 40(2): 511-538.
- ONDCP (Office of National Drug Control Policy : 麻薬管理政策局) 2021. "UPDATED: ONDCP Releases Data on Coca Cultivation and Potential Cocaine Production in the Andean Region." The White House website. <https://www.whitehouse.gov/ondcp/briefing-room/2021/07/16/ondcp-releases-data-on-coca-cultivation-and-potential-cocaine-production-in-the-andean-region/> (July 16)
- Opción 2022. "Intención de voto Referéndum LUC – Marzo 2022." Sitio web de Opción. <https://www.opcion.com.uy/opinion-publica/intencion-de-voto-referendum-luc-marzo-2022/> (2 de marzo)
- Sampó, Carolina and Valeska Troncoso 2022. "Cocaine trafficking from non-traditional ports: examining the cases of Argentina, Chile and Uruguay." *Trends in Organized Crime*, published online: January 4. <https://doi.org/10.1007/s12117-021-09441-y>
- The Economist Intelligence Unit 2020. *Country Report Uruguay. 2nd Quarter 2020*. London: EIU.

〈ウェブサイト〉

- Centro de Información del Uruguay XXI <https://www.uruguayxxi.gub.uy/es/centro-informacion/> (2022 年 4 月 15 日閲覧).
- Corte Electoral (ウルグアイ選挙裁判所) <https://www.corteelectoral.gub.uy/> (2022 年 4 月 15 日閲覧).
- INE (Instituto Nacional de Estadística - Encuesta Continua de Hogares : ウルグアイ統計院家計継続調査) <https://www.ine.gub.uy/encuesta-continua-de-hogares1> (2022 年 4 月 15 日閲覧).
- MEF (Ministerio de Economía y Finanzas : ウルグアイ経済財務省) <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/> (2022 年 4 月 15 日閲覧).
- Universidad de la República - Datos e indicadores electorales de Uruguay (ウルグアイ共和国大学選挙データベース) https://umad-fcs.github.io/data_politica_uy/ (2022 年 4 月 15 日閲覧).
- UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime : 国連薬物・犯罪事務所) <https://dataunodc.un.org/content/Country-profile?country=Uruguay> (2022 年 4 月 15 日閲覧).

(なかざわ・ともふみ／立命館大学)