

筑波大学博士（政治学）学位請求論文

代表制の危機から市民参加の制度化へ
— ペルーとベネズエラの政治変化にみる危機、
アウトサイダー、市民参加 —

磯田 沙織

2017年度

目次

序章	1
第1節 問題の所在	1
第2節 先行研究	5
第3節 目的とリサーチ・クエスチョン	11
第4節 分析手法と事例選択	12
第5節 章構成	18
第1章 代表制の危機、アウトサイダーの台頭、市民参加の制度化	22
第1節 代表制の危機から市民参加の制度化へ	23
第2節 ラテンアメリカ諸国における代表制に埋め込まれた構造—クライ アントリズム、ポピュリズム、コーポラティズム—	32
第3節 ラテンアメリカ諸国における民主化以降の代表制	37
第4節 制度が生み出したラテンアメリカ諸国の政治的不安定性	41
第5節 アンデス諸国における代表制の危機	46
第6節 ペルーとベネズエラにおける代表制の危機とアウトサイダーの 台頭	51
第7節 ペルーとベネズエラにおける市民参加の制度化とその限界	56
第8節 ペルーとベネズエラにおける代表制の危機、アウトサイダーの 台頭、市民参加の制度化の分析	60
第I部：ペルー	
第2章 代表制の危機	64
第1節 四大政党の成り立ちと支持基盤	64
第2節 民政移管後の経済危機と治安の悪化	68
第3節 不安定な多党制と分断された市民社会が引き起こした代表制の 危機	71

第3章	アウトサイダーによる政治	74
第1節	アウトサイダー候補者の大統領当選と第一次フジモリ政権 (1990-1995年)の政策転換	74
第2節	政党勢力との対立から自主クーデターへ	78
第3節	フジモリ政権の終焉	81
第4節	ポスト・フジモリ政権の開始と不安定な政党システム	84
第4章	アウトサイダーが導入した市民参加—制度化への試みとその限界—	89
第1節	フジモリ政権期における新憲法の制定に伴う市民参加の制度化 とその限界	90
第2節	ポスト・フジモリ政権期における市民参加の制度化とその限界	91
第3節	ポスト・フジモリ政権期における参加型予算と住民組織の活動	95
第4節	制度化されない政治参加	99
第5節	市民参加の制度化と代表制	103
第II部：ベネズエラ		
第5章	代表制の危機	106
第1節	コーポラティズム体制における二大政党と国家に取り込まれた 市民社会の成り立ちと定着	106
第2節	政変と新しい政治アクターの出現	110
第3節	コーポラティズム体制の崩壊が引き起こした代表制の危機	113
第6章	アウトサイダーによる政治	116
第1節	二大政党の敗北とアウトサイダー候補者の大統領当選	116
第2節	1999年憲法とクーデター未遂を通じた二極対立の激化	119
第3節	加速する二極化と反チャベス派の台頭	123
第4節	マドゥロ政権の誕生とチャベスなきチャベスモの開始	127

第7章 アウトサイダーが導入した市民参加—制度化への試みとその限界—	130
第1節 新憲法を通じた市民参加の制度化とその限界	131
第2節 チャベス政権期における市民参加の制度化とその限界	133
第3節 制度化されない政治参加	139
第4節 市民参加の制度化と代表制	141
終章 代表制の危機から市民参加の制度化へ —経路依存からみるペルーとベネズエラの事例から—	143
第1節 代表制と市民参加の制度化	144
第2節 政党中心の代表制からアウトサイダー中心の代表制へ—ペルー とベネズエラの事例から—	145
第3節 市民参加の制度化とその限界—ペルーとベネズエラの事例 から—	150
第4節 今後の展望	154
参考文献	157

略語一覧

AD	Acción Democrática	民主行動党	ベネズエラ
AP	Acción Popular	人民行動党	ペルー
CNE	Consejo Nacional Electoral	中央選挙管理 委員会	ベネズエラ
COPEI	Comité de Organización Política Electoral Independiente	キリスト教社会党	ベネズエラ
CTV	Confederación de Trabajadores de Venezuela	ベネズエラ労働 総同盟	ベネズエラ
FEDECÁMARAS	Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción de Venezuela	ベネズエラ企業家 連盟	ベネズエラ
IU	Izquierda Unida	統一左派	ペルー
LCR	La Causa Radical	急進正義党	ベネズエラ
MAS	Movimiento al Socialismo	社会主義運動	ベネズエラ
MRTA	Movimiento Revolucionario Túpac Amaru	トゥパクアマル 革命運動	ペルー
MUD	Mesa de la Unidad Democrática	民主統一会議	ベネズエラ
MVR	Movimiento V República	第五共和国運動	ベネズエラ
ONPE	Oficina Nacional de Procesos ElectORAles	中央選挙管理 委員会	ペルー
PAP	Partido Aprista Peruano	ペルー・アプラ党	ペルー
PCV	Partido Comunista de Venezuela	ベネズエラ共産党	ベネズエラ
PDC	Partido Demócrata Cristiano	キリスト教民主党	ペルー
PDVSA	Petróleos de Venezuela S.A.	ベネズエラ石油 公社	ベネズエラ
PPC	Partido Popular Cristiano	キリスト教人民党	ペルー
PPT	Patria Para Todos	皆の祖国党	ベネズエラ
PSUV	Partido Socialista Unido de Venezuela	ベネズエラ統合 社会主義政党	ベネズエラ
SL	Sendero Luminoso	センドロ・ルミノソ	ペルー
URD	Unión Republicana Democrática	民主共和同盟	ベネズエラ

序章

現在、発展途上国だけでなく、先進国においても、既存の政治に対し不満を抱く市民が増加している。その背景として、異なる市民の意見を集約し、政策決定に反映させるという代表制が、機能不全に陥っていると指摘できる。エスタブリッシュメントに対する反発は、アメリカ合衆国のトランプ（Donald Trump）に代表されるような、いわゆる「アウトサイダー」の台頭を促している。つまり、代表制の危機に対応する形で、アウトサイダー候補者が選挙で勝利するようになったのである。

第1節 問題の所在

代表制民主主義は、主権者が直接政治に携わるのではなく、選挙によって代表者を選出し、代表者が政治に携わる仕組みを規定している。従って、公正で自由な選挙が実施される場合、主権者は自分たちの意見を政策に反映する可能性が最も高い候補者に投票するはずである。しかし、世界各国において、自分たちが選出した代表者に対して不満を持つ有権者は少なからず存在し、時には反政府抗議活動が政権を倒す事例すら観察されている。その背景には、複雑化する市民社会の要求を取りまとめ、政策決定に反映させるという代表制の仕組みが機能せず、国家と市民社会との間に大きな隔りがあることを指摘できる。

また、大統領制の国においては、選挙という民主主義の手続きに則り、有権者の票を得て大統領に就任した場合であっても、就任後に自身の権力の集中に傾き、権威主義化を強める大統領も存在する。選挙という競争を通じて構築された権威主義体制は、軍事政権とは異なるが、代表制民主主義と相いれない特徴を持っている。例えば、公正な選挙が実施されずに同じ大統領が長期間にわたって政権を維持したり、反政府勢力の政治参加を認めず、時には反対派への弾圧も辞さないという姿勢は、主権者である国民の多様な意見を代弁するという理念から隔たっているのではないか。

特に、民主化以降のラテンアメリカ諸国では、限定的な事例を除いて民主主義の中断が観察されていないことから、軍事政権へ戻る可能性が極めて低い¹。しかし、民主主義が定着したものの、民主主義の質の問題が問われている。代表者が有権者の利益を代弁せずに個人的な利益を追い求めているという不満や、民主政権のパフォーマンスに対する評価の低さは、民主主義そのものへの不満へとつながる危険性を秘めている。その不満は、選挙ごとに別の政治アクターに投票するという投票行動の変化や、そもそも選挙を棄権するという行動へと発展している。あるいは、代表者を通じた間接的な政治参加ではなく、抗議活動を実施するという直接的な政治参加へと発展しており、民主主義

¹ ペルーにおける1992年の自主クーデターやホンジュラスにおける2009年のクーデターによって一時的に民主体制が断絶したが、軍事政権が樹立されることなく民主体制が回復している。

を深化させようという試みも観察されている。ラテンアメリカ諸国においても、民主主義の質への不満が高まっている背景には、多様な市民の意見をうまく集約できていない、あるいは、市民への説明責任が果たされていない、つまりは代表制が機能不全に陥っていると指摘できる。

こうした問題に対応するため、ラテンアメリカ諸国では、市民の声を政治に取り入れる目的で市民参加を制度化する潮流が見られている。例えば、地方自治体における参加型予算の制度は、多くの国々で導入されている試みである。この試みの背景には、代表者と有権者の間に生じた乖離を解決するため、市民が政策決定に直接関与できるような制度を設計することで、市民の政治参加を保障し、民主主義の質を向上させようという目的がある。市民運動に携わってきた市民の側も、以前であれば政党を介して意見表明を行い、選挙で選出された代表者に政策決定を委ねていたが、代表者が自分たちの意見を代弁してくれないと感じたり、これまで支持していた政党に要望を伝えても無駄だと感じた場合、代表者を通じた政治参加ではなく、直接参加を志向するようになった²。こうした取り組みは、既存の代表制の枠組みの中で行われているものであるが、既存の政治アクターが主導している国と、新しい政治アクターが主導している国とに分類することができる。つまり、既存の政治アクターが代表制の問題に対処しているのか、あるいは、代表制の問題が先鋭化し、既存のアクターでは対処できずに新しい政治アクターの台頭を促しているのか、という観点から分類することが可能である。

ラテンアメリカ諸国の中でも、特に代表制の問題が先鋭化しているのは、1990年代以降のアンデス諸国（ペルー・ベネズエラ・ボリビア・エクアドル・コロンビア）であると言えよう³。1958年に民主化したベネズエラとコロンビアでは二大政党を、1982年に民主化したボリビアでは三大政党を中心とした協調民主主義を取り入れ、民主主義の定着を図った。特にベネズエラでは、二大政党が労組や企業家連盟を取り込む形で政党政治が定着していたことによって、「ラテンアメリカの例外」「ラテンアメリカの優等生」と呼ばれるほど、安定した政党政治が30年以上続いてきた。しかし、緊縮財政の導入や主要政党内部の分裂によって、三カ国ともに主要政党の勢力が失速し、新しい政治アクターの台頭を促した。特に、ベネズエラでは、国政の経験を有さない候補者が大統領に当選したり、ボリビアにおいても社会運動の指導者が政権を担うようになった。コロンビアにおいても、主要政党を離党した政治家が大統領に当選し、その後も主要政党を離党した別の政治家が大統領選挙で勝利を収めている。

他方、1979年、1980年にそれぞれ民主化したエクアドル、ペルーでは、多党制の下で民主主義の定着を図ったが、他のアンデス諸国ほどの安定を得られなかった。エクア

² 議会や政党といった代表者に対する市民の信頼感の低下は、チリに拠点を置く世論調査会社 *Latinobarómetro* の調査結果からも明らかにされている。

³ 本論文では、アンデス・グループと呼ばれるアンデス共同体の加盟国をアンデス諸国として扱っている。発足当時はチリもメンバーであったが、1976年にメンバーを脱退したため、チリを除く上記5カ国をアンデス諸国として扱う。詳細は（中川・松下・遅野井 1985）を参照。

ドルでは、1979年に民主化した後、1990年代半ばからの10年間に、7人もの大統領が抗議活動や議会の決定によって任期を全うできないほどの政治不安定を生み出した。また、ペルーでは1980年に政党政治が始まった後、1980年代後半には四大政党が崩壊したと言われるほど弱体化し、国政の経験を有さない新しい政治アクターの台頭を促した。その後も政党システムは定着せず、新しい政治アクターが次々と出現する状況が続いている。

つまり、安定した政党システムが定着していた3か国においても、不安定であった2か国においても、政党システムは等しく機能不全に陥り、1990年のペルーを皮切りに、新しい政治アクター、社会運動の指導者、伝統的な政党を離党した政治家等が台頭していった。この現象は、既存のアクターが代表制の機能不全に対処できなかったことが先鋭化した結果である。既存のアクターに代わって台頭した新しい政治アクターは、新憲法を制定することによって、全国レベルや地方レベルにおける様々な市民参加の形態について制度化してきた。

特に、国政経験がなく既存の政治アクターを批判して大統領に当選した、いわゆる「アウトサイダー」⁴と呼ばれるペルーのフジモリ（Alberto Fujimori）やベネズエラのチャベス（Hugo Chávez）は、代表制を巡る政治変化を分析する上で最適な事例である。フジモリやチャベスは民主的な手続きの遵守よりも、経済イシューや社会政策の充実といった政策パフォーマンスの向上に力点を置いたという批判が存在する。その背景には、既存の政治勢力を徹底的に批判して支持を獲得したことが存在しており、アウトサイダーは他の政治勢力との対話を通じた合意形成を軽視し、反政府寄りの政治勢力を「敵」と位置付け批判し続けた。その結果、代表者が市民の多様な意見を討論によって集約できない状況を生み出した。そもそも代表制とは、代表者が多様な意見を討論によって集約し、政策決定に反映するものであったが、そうした集約ができない状況に直面しているため、代表制が危機的状況に陥っているのではないかと考えられる。また、市民参加が制度化された後も、街頭における抗議活動は継続されており、市民参加の制度そのものの不備が指摘されている。つまり、フジモリ政権下では、市民参加の制度面と運用面で乖離がみられ、チャベス政権下では、市民参加が政治的に利用されてきたのである。

ペルーとベネズエラでは、代表制が危機に直面した後に、既存の代表制を否定するような言動や行動を起こしたアウトサイダーが政権を樹立して、代表制の危機を更に悪化させたことが考えられる。1990年に初当選を果たしたペルーのフジモリは、議会の多数派を形成していた伝統的な政党と対立した後、1992年4月に自主クーデターを実施して三権の機能を一時的に停止した。その際、フジモリはテレビ演説を通じて、真の民主主義を樹立するために、三権全てを自身が掌握することを明らかにし、それまでの代

⁴ アウトサイダーに関する先行研究の詳細は第1章で取り上げるが、本論文では、幾つかの先行研究を踏まえて、国政経験がなく既存の政治アクターを批判した政治アクターをアウトサイダーとして扱っている。

表制を批判した。フジモリは国際社会からの強い批判を浴びる中、翌 1993 年には新憲法を制定したが、2000 年 7 月には、1993 年憲法の大統領再選規定に反して三期目の政権を発足させたため、再び国内外からの激しい批判にさらされた⁵。その後、同年 9 月に側近の汚職が明るみに出たことがきっかけとなって、フジモリは同年 11 月に日本から議会へ FAX で辞表を送り、議会が辞表を受理しないまま大統領職を解任された。

他方、チャベスが当選する前のベネズエラは、プント・フィホ体制と呼ばれる安定した政治体制が定着し、この体制の下、二大政党と上位団体が政策決定に関与していた。しかし、この安定した体制は、特定の政治勢力や上位団体に加盟するメンバーのみが政策決定に関与できるという閉鎖性も併せ持っていた。このため、チャベスは 1992 年 2 月にクーデターを起し、それまでの代表制を批判する態度を示した。同年のクーデターは未遂に終わり、チャベスは刑務所に収監されたが、恩赦を受けて 1998 年の大統領選挙に出馬し、勝利した。当選後は、プント・フィホ体制下において政策決定に関与できなかった市民も政治に参加できるように、市民参加を重要な政策課題と位置づけたが、反チャベス派の市民や政党の政治参加には消極的であった。チャベスは、反チャベス派を政権の「敵」と位置づけ、反対派の政治参加を妨げたため、反対派は益々チャベス政権に対する反発を強め、国を二分する争いが続けられた。2013 年にチャベスは病死したが、その後継者が大統領に就任したため、反チャベス派との争いは継続している。

民主化以降わずか 10 年で四大政党制が崩壊したペルーと、民主化以降 35 年にわたって強固な二大政党制を維持してきたベネズエラにおいて、政党システムが著しく弱体化した結果、新しい政治アクターが大統領に登場した。フジモリとチャベスは、それぞれ既存の政治経済システムへの不満を集めて台頭したため、選挙を通じた間接的な参加と並行して、国家が政策決定の際に市民の意見を反映させられるように、直接的な政治参加の方法を新憲法で規定した。アウトサイダーが政権を樹立するという共通した現象が起こっているペルーとベネズエラでは、代表制の危機が先鋭化したことで、ダイナミックな政治変化が観察されている。ペルーのフジモリ政権やベネズエラのチャベス政権は、新憲法を制定して市民の声を政策決定へ取り入れる制度を導入したという共通点を持つが、同時に、反対派と対立して多様な意見の集約を軽視し、代表制の危機を更に悪化させたと指摘されている。

上述したように、ラテンアメリカ諸国では代表制の危機が顕著であり、代表者を通じて市民の意見が集約されないという批判が存在したため、市民参加を制度化する動きが活発に観察されている。その中でも、ペルーとベネズエラでは、既存の政治アクターが政治と市民社会の乖離に対応できなかったため、選挙を通じて大統領に当選したアウト

⁵ 1993 年憲法第 112 条は、大統領の連続再選を 1 期に限り認めていたため、1990 年に初当選し、1995 年に再選したフジモリにとって、2000 年は 3 選目にあたった。しかしフジモリは、1995 年は 1993 年憲法の下での 1 期目であると主張し、2000 年は 2 期目にあたると主張することで、大統領選挙へ立候補した。112 条は 2000 年 11 月に修正され、同年以降は大統領の連続再選を認めていない。詳細は第 3 章で言及する。

サイダーが、新憲法の制定を通じて市民参加の制度化に取り組んだ。つまり、代表制の危機、アウトサイダー、市民参加の制度化とは、代表制の危機が発端となった一連の政治現象であり、代表制の危機に対応する形で台頭したアウトサイダーが市民参加の制度化に取り組んだことは、特筆すべきことであった。しかし、先行研究は、アウトサイダーが対立する政治勢力と敵対することで代表制の危機を更に悪化させたという側面を重視してきたものの、市民参加の制度化に関してはそれ程分析してこなかった（例えば Corrales 2008 ; Carreras 2012）。

第2節 先行研究

前述したように、ラテンアメリカ諸国において代表制が機能不全に陥り、アウトサイダーが大統領に当選したり、市民参加の制度化が始まっている。特に、ペルーとベネズエラにおいては、新憲法を通じてアウトサイダーが市民参加の制度化を推し進めている。代表制の危機、アウトサイダーの台頭、市民参加の制度化と運用面での限界に関して、先行研究ではどのように議論されてきたのであろうか。

1. 代表制の危機

代表制民主主義の枠組みにおいて、主権者である市民は、代表者を選出する選挙を通じて意思表示することが想定されており、選出された代表者は、有権者に対して説明責任（アカウントビリティ）を果たす必要がある（Dunn 199 : 330-331 ; Ferejohn 1999 : 131 ; 待鳥 2015 : 13）。この枠組みの中で、市民は代表者を通じて間接的に政治参加を果たしてきたが、代表者が討論を通じて多様な市民の意見を政策決定に反映できなくなったことから、代表制は危機的状況に陥っていると判断されるようになった（早川 2014 : 152）。また、市民の政治参加が効率的であると感じられなくなったり、政府が必要とされる事柄に取り組んでいると市民が確信できなくなった際は、代表制に対する不満が高まると指摘されている（Przeworski 2010 : 33-34）。

本来、国家と市民社会を結ぶ役割として政党が存在し、市民は政党を通じて要望を伝えると同時に、選挙において支持政党の候補者に票を投じてきた。そして、議員は議会における討論を経て、多様な市民の意見を取り入れながら政策決定することを期待されてきた。しかし、政権や議会のパフォーマンスの悪さや政策決定の説明責任の不足によって、政権政党や議会を構成している全ての政党は市民から批判され、反政党主義が存在するとまで指摘されるようになった（岡沢 1988: 122）。政党システムの危機が代表制の危機に直結するわけでは必ずしもないが、代表制の根幹を支えている政党システムが機能不全に陥ることで、代表制が上述したような危機的状況に直面しているのである。

ラテンアメリカ諸国においても、政策決定の説明責任の不足は、代表制の危機を生み

出した。1980年代の債務危機以降、経済危機を打開できなかつたり、あるいは緊縮財政へと経済政策を転換した際に、なぜ経済情勢を改善できないのか、あるいはなぜ経済政策の転換が必要なのかを市民に納得させることができなかつたのである。緊縮政策という経済政策の転換による生活必需品の値上げや、国営企業の民営化に伴う公務員の大規模な解雇は、国際金融機関からの追加融資を受けるために不可欠であった。しかし、政策転換の必要性を有権者に納得させるためのアカウンタビリティが十分ではなかつた⁶。例えば、大規模な抗議活動が発生したボリビア、エクアドル、ベネズエラでは、伝統的な政治家が利益を独占し、汚職によって効率的に運営されてこなかつた行政の責任で財政破綻に追い込まれたため、緊縮財政を実施せざるを得なくなつたという強い不満が存在した。こうした不満は、政治家が何ら責任をおうことなく、市民に負担を強いるという怒りに変わり、大規模な抗議活動へと発展した。従つて、経済政策の失敗はきっかけであつたが、その根本には、汚職が蔓延した既存の政治システムに対する強い不信感が存在したことに留意しなければならない。市民が既存の政党システムに不信感を抱いたきっかけとして、軍事政権から民政移管を果たしたラテンアメリカ諸国では、再び軍事クーデターを引き起こさないように政治の安定が優先され、市民の平等な政治参加がそれ程重要視されてこなかつたという点を指摘できる。従つて、上述したように代表制に対する不満が高まつた。

ラテンアメリカ諸国の中でも、代表制の機能不全が最も先鋭化したのは、1990年代以降のアンデス諸国であつた。村上は、なぜアンデス諸国で機能不全が先鋭化したのかについての手掛かりを提示している。経済政策を転換した国々においても、議会の政策決定に反対する市民の受け皿となる政党が存在した場合は、政党システムは崩壊しなかつたと分析している（村上2014：10-11）。つまり、既存の政党が受け皿として機能する場合は、主要政党が変更することによって既存の代表制の枠組みの中で代表制の危機に対応したが、受け皿として機能しない場合は、既存の代表制の枠組みでは対処できなかつたことが考えられる。

ラテンアメリカ諸国における政治的不安定性を比較分析したメインウォリング等は、抗議活動の活発化の他、政党や議会等の代表者に対する信頼感が低下し、選挙における選挙変易率（Electoral Volatility）が高く、政党システムが崩壊し、投票率が低下している際にアウトサイダーが出現した場合、代表制が危機に陥っていると主張している。この現象に関してメインウォリング等は、特定の政党に対する支持者離れではなく、既存の政党全てに不満を抱いた場合、アウトサイダーの出現、投票率の低下、抗議活動の活発化が同時に発生すると指摘した（Mainwaring et al. 2006：15-26）。

⁶ 他の先行研究（Almeida 2007；Roberts 2008；Silva 2009）は、市民による直接的な政治参加の増加に関して、新自由主義経済政策への転換が大規模な抗議活動を生み出したと論じているが、ハゴピアンは、転換の際の説明責任が不十分であつた点を重視している（Hagopian 2005：360）。あるいは、マジョルガは、政権のガバナンス自体に問題があつたと指摘している（Mayorga 2006：133）。

但し、メインウォリング等が挙げた条件は、代表制の危機を導いた要因なのか結果なのか必ずしも明確ではない。特にアウトサイダーの台頭に関しては、結果として代表制の危機を深めたが、代表制の危機の要因と特定できない。そこで、本論文では、代表制の危機に対応する形でアウトサイダーが台頭したと位置づける。では、アウトサイダーとはどのような政治アクターを指し、アウトサイダーが台頭することで代表制の危機にどのような影響を与えるのであろうか。

2. アウトサイダーの台頭

本論文では、複数の先行研究に基づいて、「国政における政治経験がなく、伝統的な政治家や政党を批判している政治アクター」をアウトサイダーとみなし、代表制の危機に対応する形でアウトサイダーが出現し、支持を獲得したと位置付けている⁷。政党が内部分裂を起こして勢力を低下させたり、支持者を失うことで、既存の政党の候補者は得票率を得ることができなくなった。こうした候補者に代わって台頭したのが、政治経験を持たない、いわゆる「アウトサイダー」であった。アウトサイダーに関しては、新参者 (newcomer) やネオ・ポピュリストと言い換えられることもあるが、本論文では、政党システムの崩壊によって、既存の政治システムの外 (アウト) から出現したことに着目しているため、アウトサイダーという用語を用いる。

伝統的な政党が支持を失っていたとしても、なぜ政治経験のない無名のアウトサイダーが大統領選挙で勝利できるのか。政治経験や選挙経験のある既存の政治アクターのほうが、選挙キャンペーンの戦い方を熟知し、固定化した支持者も存在するのではないか。この問いに関して、既に伝統的な政党が支持を失い政党システムが崩壊した点を指摘したが、では、政権政党以外の野党が支持を伸ばせなかった要因は何か。

まずアウトサイダーが台頭する要因として、リンスは、大統領制という制度面から分析している。議院内閣制の場合、有権者はまず議員に投票し、議会で多数派を占めた政党が首相を決定するため、首相は議会で多数派を形成する。しかし大統領制の場合、有権者は大統領と議員双方に投票するため、大統領が常に議会で多数派を形成するとは限らず、政権政党が少数派になる可能性が生じる。つまり、政治基盤が弱く議会で多数派を形成できなくとも、大統領選挙で勝利すれば当選できる (リンス 2003 : 50-54)。

アウトサイダーが得票率を伸ばす要因として、コラレスは、有権者が既存の政党の候補者を嫌い、かつ、政治経済の転換を望む場合には、新しい政治アクターに票が集まると指摘している (Corrales 2008 : 19)。もし政治経済の転換を望むだけであれば、野党の候補者に投票し、政権運営の面で未知数なアウトサイダーには投票しないはずである。しかし、たとえ野党であっても、議会に代表者を送り込みながら政治経済を改善するための有効な対策を講じなかった場合は、野党に対する批判も高まる。

⁷ アウトサイダーの定義に関しては、第1章で詳述する。

では、アウトサイダーの台頭は、代表制にどのような影響を与えたのか。前述のコラレスは、アウトサイダーが代表制の危機を悪化させた側面を持つと指摘している。既に指摘したように、アウトサイダーは伝統的な政党に対するアンチテーゼとして支持を獲得したため、市民の支持を失った政治家を厳しく批判することで、選挙キャンペーンを有利に戦うことができた。この傾向は当選後も変わらず、既存の政党を敵として徹底的に批判することで、市民の支持を引き付けようとする傾向にある。つまり、他の政治勢力との合意形成を試みるのではなく、時には議会をバイパスして政策決定を行うため、反対派との敵対関係を維持する⁸。このため、コラレスは、新しい政治アクターの存在は、代表制にとってネガティブな影響を与えかねないと指摘している（Corrales 2008 : 24-25）。

また、カレラスは、アウトサイダーが大統領に当選すると、政府と議会が対立する可能性が高いと指摘している。アウトサイダーは議会で少数派となりやすいため、本来であれば多数派との協議を経て政策決定を実施しなければならないが、政治経験が不足しているため、多数派形成のための協議を時間の無駄と捉え、議会と対立する傾向が強くなる。つまり、多様な意見の集約を軽視するため、本来であれば意見集約を担う代表制にとってネガティブに作用しかねない（Carreras 2014 : 73-76）。このため、コラレスやカレラスの研究は、フジモリ政権やチャベス政権が代表制の危機を更に悪化させたのではないかと指摘している。

アウトサイダーが多様な意見の集約に基づいた政策決定を避けたことによって、代表制の危機を継続させたと議論されているが、代表制の危機に対応するため、新憲法の制定を通じて市民参加の制度化を試みたという一面も見られた。では、市民参加の制度化は、代表制の危機にどのような影響を与えているのであろうか。

幾つかの先行研究は、アウトサイダーの権威主義的な特徴が代表制の危機を悪化させた可能性について強調している。しかし、市民参加の制度化が代表制の危機に与えた影響について、先行研究ではあまり重視してこなかった。

3. 市民参加の制度化と運用面における限界

代表制の危機への対応として、ペルーのフジモリやベネズエラのチャベスは市民参加の制度化に取り組み、新憲法や法令を制定することによって、住民組織の設置や参加型予算の実施を規定した。しかし、ラテンアメリカ諸国全体では、フジモリやチャベスのようなアウトサイダーだけでなく、既存の政治アクターも政治と市民社会の乖離を埋めるため、地方レベルにおける直接的な政治参加を取り入れている⁹。ブラジルのポルト

⁸ この点に関して、マジョルガは、アウトサイダーの権威主義的な側面が、ガバナンスのまずさを悪化させかねないと指摘している（Mayorga 2006 : 132）。

⁹ 市民社会については第一章で詳述するが、国家・経済社会・政治社会に次ぐ第4の領域として

アレグレ (Porto Alegre) 市における参加型予算は、制度化された市民参加の代表的な事例であるが、多くのラテンアメリカ諸国においても参加型予算を取り入れており、市民は地方自治体の予算でどのような公共事業を実施すべきなのか提案できる。つまり、市民参加の制度化は、近年のラテンアメリカ諸国における新しい潮流となりつつある。では、なぜ市民参加の制度化なのか。そして、市民参加の制度化は、代表制の危機とどのように関係しているのでしょうか。

市民参加とは、代表者を通じた間接的な政治参加ではなく、より直接的な政治参加である。代表制と比較して、政策決定への関与が直接的となる一方で、市民全体の包摂的な政治参加を保障するかは低いレベルにとどまる可能性を持つ。代表者を介さない参加の形態は多岐にわたり、様々な概念で扱われることが多い。そこで本論文では、政治参加について「個々人だけでなく、それが属する社会、または“あらゆるレベルや種類の人々の集まり”の全体にかかわる事柄を決定するに際し、第三者にみえる形で、個別的または集合的に、それに直接したり意思表示する活動」(上谷 2014 : 8) と位置付ける。その上で、「経路化・定型化されており (中略) 通常のものとして正統化されている」(福元 2002 : 235) ものを制度的な政治参加とし、「行動様式も国家の対応も経路化・定型化されておらず、非通常のものとして受け取られ、場合によっては違法でさえある」(福元 2002 : 235) ものを非制度的な政治参加として扱う。

前述したように、代表制民主主義では、代表者が市民からの多様な要望を取りまとめて政策決定に反映することで、市民は代表制を通じて間接的に政治へ参加する。しかし、篠原は、市民社会が複雑化するにつれて、主権者である市民からの要望も多様化しつつあるため、代表者を議会に送りこむ形式だけでは、市民の多様化する要望に対応できないのではないかと指摘している。従って、代表制民主主義の危機に関する議論が増加するにつれて、代表制の危機への対応策の一つとして、討議デモクラシーに注目が集まるようになった (篠原 2012 : 240)。もともとは、地方分権化の一環として市民が直接政治に参加できる目的で、地方レベルにおける住民組織や参加型予算といったメカニズムが導入された。しかし、上述したように、代表制の危機についての議論が高まると、ポスト代表制の政治学という観点から直接参加が分析され、直接参加が代表制の機能を補完できるのではないかと、あるいは、どのような場合に代表制の機能を補完できるのだろうかといった議論が発生してきた¹⁰。その背景には、市民と政治システムとの間の溝が深まったことが指摘されている (篠原 2004 : 55)。

直接制という代表者を介さない参加と、代表制という代表者を通じた参加は、対立関

捉える概念を指す (リンス・ステパン 2005 : 27)。

¹⁰ 幾つかの先行研究 (Abal 2004 : 121-123; Cameron et al. 2012 : 7 ; 小川 2007 : 16-19 ; 早川 2014 : 191-196 ; 山田 2015 : 139-145 ; 三浦 2015 : 184) は、市民参加という直接制が、代表制という間接制を補完できるのではないかと指摘している。しかし、「代議制民主主義を補完する、という言い方が代替案についてしばしばなされるが、「補完」の具体的内実はわかりにくい」(待鳥 2015 : 253-254) という懐疑的な指摘があり、先行研究の中で議論が一致していない。

係にあるかのようにしばしば議論され、代表制がうまく機能していない場合は、むしろ直接制が代表制からの制約を受けにくいとさえ指摘されている (Abal 2004 : 121)。しかし、「直接制と代表制は、片や市民の参加と民意の反映、片やエリートへの委任、という形で対立関係にあるわけではなく、基本理念が異なるふたつの選出システムとして、並列的なものとも考えることも可能」(早川 2014:176) という指摘があるように、二者択一の議論ではなく、お互いに欠点を補いあいながら、政治を不安定化させることなく市民の政治参加を促すことが可能であると考えられている¹¹。

しかし、キャメロン等は、市民参加の運用について議論する際に留意しなければならない点について幾つか指摘している。第一に、必要とされる予算が十分に確保されているのかという問題がある。たとえ制度ができたとしても、予算が不足していれば、制度化された市民参加は機能不全に陥る。第二に、権威主義的なリーダーが自身の権力の最大化のために利用していないかという点に注意を払うことが重要である。例えば、ベネズエラのチャベス政権は、市民参加に関する制度を構築して予算をつけたものの、反対派の意見を包摂していなかったと批判されている。従って、市民参加が政治的に利用される場合、市民参加が拡大すればする程、反対派の意見が政策決定に反映されなくなる危険性を孕んでいる。最後に、少数派の権利や利益を確保できているかという問題が存在する。例えば、市民参加の形態の一つとして住民投票が実施された場合、少数派の意見を包括することは難しく、多数派の意見のみが採用される可能性がある (Cameron et al. 2012 : 6-7)。

上述した3項目が観察されると、市民参加の制度化は機能不全に陥り、街頭における抗議活動のような非制度的な政治参加を誘発しがちになる。非制度的な政治参加は、制度から排除された人々の参加を保障し、政策決定に影響を与えるというポジティブな側面を持つが、その反面、抗議活動が政治を不安定化させる危険性や、野党が抗議活動を反政府運動のために利用するといったネガティブな側面を伴う。抗議活動のネガティブな側面に着目した研究として、発展途上国における軍事政権の誕生を分析したハンティントンの研究 (ハンティントン 1972) が挙げられる。ハンティントンは、近代化に伴う政治発展に政治制度の発展が伴わない場合、つまり、市民の政治参加を既存の制度が受容しきれなくなった場合、政治が不安定化し、軍部の介入を招く可能性がある旨を指摘している (ハンティントン 1972 : 234)。前述したように、今日のラテンアメリカ諸国では、再び軍事政権が誕生する可能性は低いと見られるが、政治が不安定化し、政権が任期を満了できない事態が発生している¹²。本論文では、非制度的な政治参加自体をネガティブな

¹¹ この点に関しては、小川も「代表か直接かの二分法では現実的問題に対応しきれない状況がある。」(小川 2007 : 1) と指摘している。実際に、世界各国において、有権者から選出された議会が政策を決定するだけでなく、市民が直接意見を表明する機会として住民投票が実施される場合がしばしば観察されている。日本においても、2015年5月、大阪市において住民投票が実施され、住民の意思によって大阪都構想が断念された事例が存在する。

¹² 例えば、エクアドルでは1990年代半ばから10年間に7つの政権が誕生し、市民の抗議活動

ものとして捉えることはしない。しかし、非制度的な政治参加が抱える危険性として、政治の不安定化を生み出したり、特定の政治勢力が政治的に利用する可能性を指摘しなければならない。

4. 代表制の危機から市民参加の制度化へ

以上の先行研究を踏まえて、本論文では、代表制の危機に対応するために台頭したアウトサイダーが、市民参加を制度化したことを取り上げる。その上で、アウトサイダーと市民参加の制度化が代表制の危機に対してどのような影響を与えたかについて議論する。先行研究では、他の政治勢力との合意形成を軽視するアウトサイダーが、結果的に代表制の危機を更に悪化させたのではないかと指摘している。しかし、アウトサイダーが市民参加の制度化に取り組んだことに関しては、あまり分析がなされていない。そこには、市民参加の制度化が実際にうまく運用されていないのではないか、あるいは、市民参加の制度化と代表制の危機は全く別のものとして扱うべきではないか、という批判が存在するのではないか。では、アウトサイダーの台頭は、本当に代表制の危機を悪化させたのであろうか。あるいは、市民参加の制度化が代表制の危機に与えた影響は、限定的であったのであろうか。

第3節 目的とリサーチ・クエスチョン

本論文のテーマは、代表制の危機によって台頭したアウトサイダーが、市民参加の制度化に取り組んだことを取り上げている。また、本論文の目的は、代表制の危機からアウトサイダーの出現、市民参加の制度化へと移行する政治過程を分析し、市民参加の制度化が代表制の危機にどのような影響を与えたのかを検証することである。

先行研究では、代表制の危機の要因、アウトサイダーが台頭した背景について詳しく論じられているものの、アウトサイダーの台頭が代表制の危機にどのような影響をもたらしたかという観点からは、詳細な分析が多くなされていない。また、アウトサイダーが取り組んだ市民参加の制度化については、代表制の機能を補完する可能性について論じられているものの、代表制の危機、アウトサイダーの台頭、市民参加の制度化を結びつけた議論とその帰結については、注目され始めたばかりである¹³。

そこで、市民参加の制度化は、代表制の機能を補完し得るかというリサーチ・クエス

によって辞任を余儀なくされた大統領が多くいた。また、ボリビアにおいても、2003年に天然ガスのアメリカ合衆国への輸出に抗議する活動によって大統領が辞任に追い込まれる事例が観察されている。

¹³ 市民参加が代表制の危機を補完し得るものかについては、(Abal 2004 : 121-123; Cameron et al. 2012 : 7 ; 小川 2007 : 16-19 ; 早川 2014 : 191-196 ; 山田 2015 : 139-145 ; 三浦 2015 ; 184) 等の議論が挙げられる。

クションを設定する。このリサーチ・クエスチョンを検討するため、以下の3つの作業課題を設ける。第一に、代表制の危機を取り上げる。政党システムの機能不全が代表制の危機を導いた要因を実証分析することで、ペルーとベネズエラにおいてなぜ代表制が危機に陥ったのかを明らかにする。第二に、アウトサイダーの台頭が代表制の危機にもたらした影響を取り上げる。ここでは、他の政治勢力との合意形成を軽視し、彼らを敵とみなして攻撃する政治手法が代表制の危機を継続する要因になったことを指摘する。第三に、アウトサイダーの政権下において制度化された市民参加が代表制の危機にもたらした影響を取り上げる。市民参加の制度化について、新しく制定された憲法や法律を確認しながら、新しい制度が多様な市民の意見を集約するものとなったのか、あるいはならなかったとすれば、なぜ集約できなかったのかを分析する。

第4節 分析手法と事例選択

1. 分析手法

本論文における分析手法は、経路依存性を用いて事例を説明することである。本論文では、国家と市民社会を結ぶ政治アクターが変化した要因を歴史的文脈に求めるため、新制度論の一つである歴史的制度論を用いる。新制度論とは、それまで政治学で主流であった行動論と合理的選択論が集合行為の問題を扱えなかったことへの反論として、1970年代から1980年代にかけて誕生した理論である¹⁴。その一つである歴史的制度論は、制度の構造とプロセスの起源や発展を理解する際に、最もよく機能すると考えられている (Schmidt 2006 : 105)。従って、政治過程を分析対象としている本研究には、歴史的制度論が適していると考えられる。

歴史的制度論とは、「ある制度が形成途上の時、あるいはある政策が着手される時に、採用された政策選択はずっと将来にまでその政策に対して継続的で概して決定的な影響を及ぼすことになる」(ピーターズ 2007 : 108) というものであり、「この議論を記述する一つの方法は経路依存(中略)であり、ある政府のプログラムないし組織がある経路をたどる場合、最初の政策選択が持続するという慣性傾向がある」と指摘されている(ピーターズ 2007 : 108)。つまり、一度固定化された制度は、その後の制度設計や政策決定に大きな影響を与えるという考え方である。経路依存性に関してピアソンは、その制度設計や政策選択がなされたタイミングと配列の重要性について、「経路依存過程

¹⁴ 新制度論は、行動論や合理的選択論では説明できなかった集合行為の問題を政治分析の中心に据えようとした試みであった(ピーターズ : 32-35 ; Schmidt 2006 : 99-101)。新制度論についてシュミットは、合理的選択論、歴史的制度論、社会学的制度論を主要な新制度論として取り上げ、新制度論の中でも最も新しいものとして、言説的制度論に言及している (Schmidt 2006 : 99 ; Thelen and Mahoney 2015 : 5)。それぞれの制度論の長所と短所に関しては、(Schmidt 2006 : 115) を参照。

においては、事象がいつ生じるのかが重要となる。配列の前の時点のほうが後の時点よりもかなり重要になる。そのため、ある事象が「あまりに遅く」生じた場合は何も影響をもたないかもしれないが、別のタイミングであれば、大きな影響を及ぼしたかもしれない」（ピアソン 2010 : 56）と指摘している。

従って、代表制の危機から市民参加の制度化へと至る政治変化を分析する際には、それが起こったという事実だけでなく、いつどのような順番で起こったのかという時系列の問題も重要となる。

では、過去の制度設計や政策決定が慣性的に持続するのであれば、経路依存性は制度変化を説明できないのであろうか。この問いに関しては、一度固定化された制度であってもクリティカル・ジャンクチャーが起こったり、長期間にわたって制度が漸進的に変化すると説明することで、経路依存性を用いて制度変化を説明できる。コレア・コレアによれば、それまでの条件によって一度固定化された制度は、制度外において何らかの重大な局面、あるいは危機的事象が起きることによってクリティカル・ジャンクチャーを迎え、制度の再構築が行われる（Collier and Collier 1991 : 29-31）。例えば、アメリカにおける 9・11 事件のような重大な事件がクリティカル・ジャンクチャーに当てはまるであろう。また、マホーニーとセレンによれば、制度外からの影響を長期間受け続けることによって、制度は新しいものと置き換えられるか、既存の制度と並行して新しい制度が取り入れられるか、外部要因の変化によって既存の制度の影響が変化するか、あるいは外部要因の変化によって既存の制度に新しい解釈を与えられるという 4 つの可能性が考えられる（Mahoney and Thelen 2010 : 15-18）。

例えば、ベネズエラやコロンビアにおける二大政党制は 30 年以上継続し、ボリビアでは三大政党制が約 20 年にわたって継続してきたが、コロンビアでは二大政党が分裂して多党制へと移行しつつあり、ベネズエラやボリビアでは、二大もしくは三大政党が著しく勢力を低下させた。これは、マホーニーとセレンが提唱したような、長期間にわたる制度疲弊が原因ではないかと推察される。これに関しては、ペルーとベネズエラの政党システムの崩壊を比較したディーツは、ペルーやベネズエラのように、制度化度が極端に低い、あるいは、高い国では政党システムが崩壊しやすくなると指摘している（Dietz and Myers 2007 : 79）¹⁵。また、シーライトは、ベネズエラにおける政党システムの崩壊は、長期間にわたる硬直したシステムが、経済危機、政治家の汚職というスキャンダル等にさらされ、崩壊したと指摘している（Seawright 2012 : 242）。

経路依存性は、制度変化を説明できるだけでなく、同じ制度を導入したにもかかわらず、帰結が異なったのはなぜかというクエスチョンに対応する際に最も効果を発揮することが考えられる。アセモグルとロビンソンは、「決定的な岐路が現れる場合、小さい

¹⁵ メインウォリングとスカリの研究によれば、1990 年代前半の時点で、ベネズエラの政党システムの制度化度はラテンアメリカの中でも最も高いグループに位置付けられていたことは対照的に、ペルーの政党システムの制度化度は最も低いグループに位置付けられていた（Mainwaring and Scully 1995 : 17）。

ながらも重要な相違は当初の制度の相違である」(アセモグル・ロビンソン 2013 : 155)と指摘し、「決定的な岐路に重要な役割を果たすかもしれない相違をつくり出すのは、歴史的プロセスだからだ」(アセモグル・ロビンソン 2013 : 243)と指摘している。従って、ペルーとベネズエラにおいて、アウトサイダーが大統領に当選し、市民参加の制度化に着手するという共通の現象が起こったとしても、当初の経路が異なるため、帰結が異なることを説明できる。そこで本論文では、代表制の危機から市民参加の制度化までの変化のプロセスを分析する際に、経路依存性を用いることとする。その際、上述した3つの課題に沿って、代表制の危機から市民参加の制度化へ移行するプロセスを分析する。

まず、代表制の危機に関する点では、ペルーとベネズエラにおける政党システムの機能不全がきっかけとなって、代表制が危機に陥ったことを指摘する。二か国における政党システムの崩壊は、経済危機を発端とする支持者離れ、政党の内部分裂、地方分権化に伴う地方政党の台頭から説明できる。その際、有効政党数だけで政党システムの崩壊を判断するのではなく、政党システムが市民社会と距離を深めていく過程を記述し、政党システムがどのように崩壊したのか事例分析で明確にする必要がある。その背景には、経済危機が引き金となって労組のような市民組織が弱体化し、市民社会が細分化したことと関係している。つまり、市民社会からの要求をまとめていた組織が弱体化し、市民の要求が複雑化することによって、政党が対応できなくなったことを指摘しなければならない。

次に、アウトサイダーの台頭が代表制の危機に与えた影響に関しては、ペルーとベネズエラにおいてフジモリとチャベスというアウトサイダーが大統領に就任し、10年以上の長期政権を樹立したという共通点を指摘する。二人のアウトサイダーには、既存の代表制の問題を明確化したというポジティブな面だけでなく、反対派との交渉や合意形成を軽視して既存の代表制を破壊したというマイナス面が見られる。フジモリは、既存政党に対する市民の不満を、チャベスは、代表制から事実上排除されてきた人々の不満をそれぞれ利用することで、大統領選挙で勝利した。他方で、二つの政権下における他の政治勢力との敵対関係という点では、フジモリ派と反フジモリ派、チャベス派と反チャベス派が対立を深めた過程を整理することで、二か国ともにアウトサイダーが代表制の危機にどのような影響を与えたのか比較検討する。

最後に、市民参加の制度化が代表制の危機にもたらした影響に関しては、ペルーとベネズエラにおける市民参加の制度化と、実際の運用面の問題点について比較検討する。市民参加を制度化する新憲法や法令の制定は、既存の政党を拒絶した市民を取り込みながら政治参加を安定的に拡大するというプラスの可能性を指摘できる。しかし、実際の運用面では、政治参加の包摂性と政策決定への関与のバランスがとれないというマイナスの可能性が先行研究で指摘されている。そこで、ペルーのフジモリ政権期とポスト・フジモリ政権期、ベネズエラのチャベス政権期以降において、どのような制度設計が行

われ、実際にはどのように運用されているのか、事例を用いて比較検討する。

但し、二か国における政治変化を経路依存性で比較検討する際は、国際社会からの影響や国内要因という異なるコンテキストの違いを整理する必要がある。まず、二つの政権が誕生した時期が異なることによって、国際社会、特にアメリカから受ける影響も異なるため、その違いを指摘しなければならない。

続いて、国内要因、特に経済情勢の違いを指摘しなければならない。ハイパーインフレで経済が破たんしていたペルーでは、地方分権化にあてる予算が制限されていた。他方、緊縮財政を強いられながらもオイルマネーを用いて社会政策を充実できたベネズエラでは、地方分権化向けの予算がペルーのように制限されていなかった。従って、ペルーのフジモリ政権下では、新憲法に記されたようには地方分権化や地方レベルにおける市民参加の制度化が進まなかったが、ベネズエラのチャベス政権下では、地方レベルにおける市民参加の制度化が進められた。但し、ベネズエラの場合は、チャベス派と反チャベス派間の対立が激しく、反チャベス派による市民参加がインフォーマルに退けられたため、包摂性の観点で不足した市民参加であったのではないかと推察される。

また、比較対象を明確にする必要がある。ペルーとベネズエラにおいて代表制が危機に陥り、その対処法としてアウトサイダーが出現したことは比較できるが、フジモリ政権以降のペルーと、チャベス派が継続しているベネズエラを単純に比較することはできない。この点を念頭に置き、両国を比較することとする（表 0-1 参照）。

2. 資料

本研究で用いる資料は、2009年4月から12月、2014年12月から2015年3月、2016年3月に実施したフィールド調査、ペルーとベネズエラの世論調査データ、選挙データ、現地新聞に付け加えて、二次資料を用いる。統計データについては、ラテンアメリカ各国の世論を調査している *Latinobarómetro* やペルーにおける世論を調査している *Ipsos-Apoyo*、ペルーの ONPE（中央選挙管理委員会）、ベネズエラの CNE（中央選挙管理委員会）のデータを用いるが、二次資料でこれらのデータを補足する必要がある際は、出所の部分に明記する。

インタビュー調査は、主にペルーにおける代表制と市民社会の問題を考察する目的を示しながら、市民組織の代表者、区役所の職員、政治家等と直接面会し、以下の質問について回答を得た。第一に、国家と市民社会の乖離についてどのような意見を持っているか、第二に、憲法や法律によって規定された新しい市民参加の方法についてどう捉えているか、第三に、市民参加が抱える課題は何かという点を質問することで、政治家、区役所、市民組織それぞれの視点を分析に含めるために実施した。

本論文では、データ分析よりも事例分析に重点を置いた分析方法を用いるが、特定の政権を擁護する、あるいは批判することを目的とせず、あくまでも政治変化を比較する

ことで、アウトサイダーの台頭と市民参加の制度化が代表制の危機に与えた影響を検討することに主眼を置いている。従って、各政権に対する評価の実施を目的としない。

また、本論文では、ペルーとベネズエラの行政区分について以下のように訳す。ペルーの *Región* を州、*Departamento* を県、*Provincia* を郡、*Distrito* を区とする¹⁶。ベネズエラの *Etado* を州、*Municipio* を市、*Parroquia* を区とする¹⁷。スペイン語で人名を表記する場合は、初出に限って、父方の姓を記し、括弧内に原語を付け加える¹⁸。但し、父方と母方の姓を表記することが慣例化している場合は、双方の姓を明記している。

表 0-1. ペルーとベネズエラにおけるアウトサイダー以前の経路、アウトサイダーの時代とアウトサイダー以降の市民参加の制度化

	ペルー	ベネズエラ
アウトサイダー以前の経路	不安定な多党制・分断された市民社会	コーポラティズム体制（安定した二大政党制に取り込まれた市民社会）
アウトサイダーの時代	〈フジモリ政権〉 市民参加の制度化	〈チャベス・マドゥロ政権〉 市民参加の制度化
アウトサイダー以降	〈ポスト・フジモリ政権〉 市民参加の制度化の加速	

出所：筆者作成

3. 事例選択：ペルーとベネズエラ

本研究のテーマを検討するためには、ペルーとベネズエラの実例を比較することが有効であると考えられる。この二か国においては、異なる政党システムが定着していたにも関わらず、アウトサイダーが政権を樹立したという類似点を共有している。

但し、ペルーとベネズエラにおける政治変化を比較分析する前には、二か国における前提条件について述べておく必要がある。まず、二か国における政党システムの特徴である。ペルーの政党は固有の地域に支持基盤を置いており、全国規模に支持基盤を広げることができなかったため、個別のクライアントリズムを通じて特定の地域の市民から支持を得ていた¹⁹。他方、ベネズエラの二大政党は、コーポラティズム体制の下、クライアントリズムを通じて労働組織を支持基盤とする政党と、クライアントリズムを通じ

¹⁶ ペルーにおける州の設置に関しては、第 4 章で詳述する。

¹⁷ スペイン語で *Parroquia* は「教会」を意味するが、ベネズエラでは「区」の意味で用いられている。

¹⁸ スペイン語では、名前（2 つ以上ある場合もあるが、通常は最初の名で呼ばれる）・父方の姓・母方の姓の順で構成されている。

¹⁹ クライアントリズムについては、第 1 章で詳述する。

て企業家連盟を支持基盤とする政党に分類され、それぞれ全国レベルで支持基盤を置く政党であったが、組合や連盟に加盟していない個人は政治システムに取り込まれていなかった²⁰。従って、個々の政党が取り込んでいた支持者とは、固有の地域の市民、労働者層、エリート企業層といった特定の市民であり、そこから疎外される市民も存在した。他方、ポピュリストやポピュリズム政党は、異なる階層の市民を団結させる存在であるが、ラテンアメリカ諸国では、全ての市民を団結させたわけではなかった²¹。なぜ政党に取り込まれる市民と疎外される市民が存在したのか。それは、不平等な市民社会の特徴と密接に関係している。

ラテンアメリカ諸国では、先住民、先住民と白人の混血であるメスティソ、白人等から構成される複雑な人口構成によって、市民という言葉が表す範囲が極めて曖昧となっている²²。ラテンアメリカ諸国のように異なる人種が混在する社会では、白人と先住民が享受する機会は平等ではない。例えば、先住民の権利を政策に反映しようとする地域もあれば、先住民の権利が軽視されている地域も存在し、政府が貧困層の意見を軽視する地域も存在する。これは、為政者による政策パフォーマンスの失敗というだけではなく、もともと不平等な社会であったという構造的に埋め込まれた問題として念頭に置かなければならないイシューである。

また、二カ国における幾つかの差異点も確認しておかなければならない。まず、アウトサイダー政権が誕生した要因が異なる。ペルーでは不安定な政党システムであったため、アウトサイダーが登場する間隙は存在した。しかし、ベネズエラでは 30 年以上にわたって安定的な政党システムが定着していたが、そのシステムが崩壊することで、アウトサイダーの登場を促した。ペルーとベネズエラは、ともに政党システムが崩壊したという類似点を共有しているが、その過程は若干異なっていた。他のアンデス諸国においても、社会運動の指導者から国会議員を経て大統領に当選したボリビアのモラレス (Evo Morales)、経済大臣を経験した後に当選したエクアドルのコレア (Rafael Correa)、伝統的な政党を離党して政権に就いたコロンビアのウリベ (Álvaro Uribe) 等、既存政党の候補者ではなかった大統領が存在する。しかし、本論文では、国政経験のない政治アクターが代表制の危機に与えた影響を検討したいため、当選前から政治経験のあった指導者と、フジモリやチャベスを同等に比較しないこととする。

次に、ペルーとベネズエラにおける国際社会からの影響や国内要因の違いを整理しながら、事例を比較する必要がある。二カ国において、代表制の危機に対応する形で当選

²⁰ コーポラティズムについては、第 1 章で詳述する。

²¹ ポピュリズムについては、第 1 章で詳述する。

²² ラテンアメリカ諸国では、植民地時代にイベリア半島から移住した支配階級層の白人と被支配層である先住民の間で階層が分けられた他、両者の間に生まれたメスティソ、奴隷としてアフリカ大陸から連れてこられた黒人、白人と黒人の間に生まれたムラートが混在することで、複雑な社会を構成している。こうした社会構造は、独立後のラテンアメリカ諸国にも受け継がれているため、現在の社会構造上の問題として指摘できる。

したアウトサイダーは、新憲法や法令を制定することで市民参加を制度化したという共通点を持つが、異なるコンテクストを持つ。そこで、民主化以降の二か国における詳細な事例分析を行うことで、共通点と差異点を明確にする。

以上の点から、二か国の比較研究を行うことで、個々の詳細な事例分析を可能とするだけでなく、類似点と差異点を整理することで、その差異から代表制と市民参加の制度化に関して興味深い含意を指摘できることが考えられる。

第5節 章構成

本論文では、上述したリサーチ・クエスチョンに対応するため、第1章で先行研究を整理する。まず、代表制の危機から市民参加の制度化へと至る過程に関する先行研究をまとめ、その過程を分析するためには経路依存性を用いることが最適であることを明確にする。次に、地域全体で代表制の危機から市民参加の制度化へと至っているラテンアメリカ諸国を事例として取り上げ、各国に根付いていたクライアンタリズムやポピュリズムが要因となって、新しい政治アクターであるアウトサイダーの台頭を促したことを指摘する。続いて、ラテンアメリカ諸国における民主化のプロセスの問題点として、政治参加の平等性が欠如していたことを確認する。同時に、大統領制と比例代表制という選挙制度の組み合わせが、政治的不安定性を招く要因になったことを取り上げる。特に、ラテンアメリカ諸国の中で代表制の危機が顕著に観察されているアンデス諸国を取り上げ、ペルーとベネズエラでは、アウトサイダー候補者が大統領に当選して市民参加の制度化を実施したことを踏まえて、二か国における代表制の危機から市民参加の制度化への経路を事例として取り上げることを確認する。最後に、ペルーとベネズエラにおいてアウトサイダー候補者が大統領に当選した時期が異なることを整理しながら、二か国において代表制が危機に陥り、アウトサイダーが台頭して市民参加の制度化に取り組んだことを比較する。

続いて、第I部（第2章から第4章）ではペルーの事例を、第II部（第5章から第7章）ではベネズエラの事例を取り上げ、それぞれ代表制の危機、アウトサイダーの台頭、市民参加の制度化の観点から区分しながら事例分析を進める。

第2章では、ペルーにおいて代表制が危機に陥った背景として、国内要因と政党システムの崩壊について扱うことで、ここで定着した不安定な政党システムと分断された市民社会がその後のペルー政治に影響を与え続ける経路となったことを整理する。ペルーでは1968年の軍事クーデターによってベラスコが軍事政権を樹立したが、1975年の軍事クーデターによって同軍事政権は終焉を迎え、1980年に民主化された。民主化後は、四大政党が政党システムを構成したが、経済危機と治安の悪化に対処できない四大政党は市民の支持を失った。1980年代後半には、四大政党に対する支持率の著しい低下によって政党システムは崩壊したと言われるほど弱体化したことを明らかにする。

第3章では、ペルーにおいてフジモリというアウトサイダー候補者が大統領に当選し、第2章で指摘した経路が影響して政党システムが不安定なままであったが、アウトサイダー中心の代表制へと移行しつつあることを明らかにする。フジモリ政権は、1980年代の経済危機や治安の悪化を改善したことによって政策パフォーマンスを向上させたというポジティブな側面を持つ。つまり、フジモリは、1980年代のペルーにおいて代表制の危機を悪化させた主要な要因であった政策パフォーマンスのまずさを改善したのであった。しかし、反フジモリ派との対立が自主クーデターを引き起こし、討論によって意見を調整しない状態が継続したというネガティブな側面も併せ持っていたことを指摘する。また、フジモリ政権終焉後も、政党システムが定着しない不安定な状態が続き、代表制の危機から脱していないことを明確にする。これは、不安定な政党システムという経路が影響を及ぼし続けていることを示唆している。

では、フジモリ政権が導入した市民参加の制度化は、分断された市民社会という経路にどのような影響をもたらしたのか。第4章では、フジモリ政権がもたらした政治変化である市民参加の制度化と、フジモリ政権終焉後のポスト・フジモリ政権が制度化に取り組んだ市民参加について扱う。フジモリは代表制の危機へ対応するため、1993年憲法を制定し、地方分権化と地方レベルにおける幾つかの市民参加の形態について明文化した。しかし、政治的判断と経済危機の影響によって政治的、経済的権限を地方政府に移譲せず、実際には地方レベルにおける市民参加の制度化は実施されなかった。2000年にフジモリ政権が終焉した後、トレド（Alejandro Toledo）政権において地方分権化や地方レベルにおける市民参加の制度化が推進されると、首長と市民社会の代表者が公共政策について話し合う会合が設けられた。しかし、市民社会の代表者が、都市整備開発計画やその計画に基づく参加型予算案を提案しても、その提案をどのように政策決定へ反映させるかは首長の判断次第であるという限界を抱えている。その限界によって、特定の地域における公社の民営化問題や森林資源開発への抗議活動等、制度を通じない市民参加が発生していることを明らかにする。

第5章では、ベネズエラにおいて代表制が危機に陥った背景として、コーポラティズム体制の下で定着した二大政党と国家によって取り込まれた市民社会という経路の影響を指摘する。ベネズエラでは1947年のクーデターによって一旦民主化されたが、その後のプロセスにおける急進的な政治変化が1948年のクーデターを引き起こし、再び軍事政権に戻った。このため、1958年のクーデターによって民主化した際は、三大政党によるインフォーマルな協定が締結され、急激な政治変化を避けることが合意された。その後、二大政党による安定的な政党システムが、労組と企業家連盟を取り込む形で政治の安定を実現したが、労組と企業家連盟という上位団体に加盟していない市民は政治参加から排除されるという、閉鎖的な政治参加となった。政治参加の閉鎖性に対して市民の不満がくすぶっていた1989年に、ペレス（Carlos Andrés Pérez）政権が緊縮政策を導入すると、緊縮財政への抗議活動が起こり、二大政党に対する支持離れが始まった。

また、同年に地方分権化が始まると、地方レベルにおける二大政党の衰退と地方政党の台頭が観察され、地方における二大政党離れが始まった。1993年には政党が内部分裂を起こし、遂に安定した二大政党が崩れる契機となった。つまり、安定した二大政党制が閉鎖的となり、緊縮財政の不満の受け皿が存在しなかったことから、二大政党の弱体化につながったのである。これによって、安定した二大政党という経路が弱体化したことを明らかにする。

第6章では、ベネズエラにおいて、安定した二大政党という経路が崩れた結果、チャベスというアウトサイダー候補者が政権を樹立し、アウトサイダーを中心とした代表制へと移行しつつあることを明確にする。チャベス政権は二大政党による閉鎖的な政党システムを打破するために誕生したが、当選後は、二大政党と上位団体を中心とする反チャベス派との対立を深め、討論を通じた合意形成には至らなかった。その対立は、2002年4月のチャベス政権に対するクーデターへと発展し、反チャベス派はチャベスを首都から追放した。しかし2日後にはチャベス政権が復権し、クーデターは未遂に終わった。その後、2004年8月にはチャベスの罷免を求める国民投票を実施したが否決され、チャベス派と反チャベス派の対立は更に深まった。2013年4月にチャベスが病死した後も、チャベスの後継者であるマドゥロ（Nicolás Maduro）が大統領に当選し、対話なき対立関係が継続した。2015年12月に実施された議会選挙では反チャベス派が圧勝したが、討論を通じた意見調整という方向性には進まず、対立が続いている。コーポラティズム体制は崩れたものの、チャベス派と反チャベス派の二つの政治勢力は今後も政党システムに留まる可能性が高く、ペルーのように新しい政治勢力が次々と出現しては勢力を低下させるような不安定な多党制とは異なる。ペルーとベネズエラでは、アウトサイダーが反政権派と対立を深めたという共通点があったものの、もともとの経路が異なっていたことから、同じ経路を辿らなかったのである。

では、チャベス政権が導入した市民参加の制度化は、国家に取り込まれた市民社会という経路にどのような影響を与えたのか。第7章では、チャベス政権が1999年憲法によって推進した市民参加の制度化と、チャベス政権下における制度化されない市民参加について検討する。チャベスは二大政党時代の閉鎖的な政治参加の状況を変えるため、新憲法や法令を制定し、地域住民委員会が首長等と公共政策について話し合う会合が設けられた。しかし、中央政府に登録しなければ会合に参加できないため、国政レベルのチャベス派と反チャベス派の対立の影響を受け、反チャベス派の市民の登録が恣意的に退けられるという限界を抱えていた。その結果、公社の人事問題や特定の法令に対する抗議活動といった、制度を通じない政治参加が観察されていることを明らかにする。

終章では、ペルーとベネズエラの事例分析に基づき、代表制の危機、アウトサイダーの台頭、市民参加の制度化の関係性についてまとめる。二カ国の事例分析を通じて、国家と市民社会をつなぐ役割を期待された政党システムが機能不全に陥り、代表制が危機に至ったことを整理する。その後、代表制の危機に対応する形で台頭したアウトサイダ

一が、他の政治勢力との合意形成を軽視したため、結果的に代表制の危機を深めたことを指摘する。他方、ペルーとベネズエラのアウトサイダーは、市民参加の制度化を導入したが、運用面で限界を抱えたことによって、多様な市民の意見を集約できていないことを明らかにする。代表制の機能を補完するのであれば、代表制が担ってきた意見集約という機能を代替する必要がある。しかし、ペルーとベネズエラの現段階の事例を分析した結果、参加の包摂性や政策決定への関与という点で問題があり、代表制の機能を補完する役割を果たせていないと結論づける。

以下の章は、既存発表論文と学会報告用ペーパーを大幅に加筆修正したものである。

第1章：磯田沙織. 2014. 「アンデス諸国における民主的代表制の『危機』に関する比較研究—ベネズエラとペルーにおけるアウトサイダー政権以降の事例を通じて—」『国際公共政策論集』 Vol.34. pp33-47.

第3章：磯田沙織. 2011. 「ペルー政治におけるアウトサイダーの出現—フジモリ、トレド、ウマラの事例を通して—」『イベロアメリカ研究』 Vol.33, No.1. pp.73-88.

第4章：日本ラテンアメリカ学会第36回定期大会報告用ペーパー（2015年5月30日）「ペルー政治におけるポスト『代表制の危機』に関する一考察」

第1章 代表制の危機、アウトサイダーの台頭、市民参加の制度化

現在、世界各国において、代表制民主主義の根幹を支える代表制を取り巻く政治情勢が変化している。市民は、代表者を通じた間接的な政治参加に留まらず、街頭における抗議活動を通じた直接的な政治参加を選択するようになってきている。もちろん、主権者である市民は、直接的あるいは間接的に政治へ参加する権利を有している。しかし、政治に対する関心が低下し、市民が選挙を棄権した場合、間接的に政治へ参加する権利を自ら放棄したこととなる。あるいは、反政府抗議活動が過激化して死傷者を生み出したり、抗議活動によって政権が任期を満了できなかった場合、直接的な政治参加が政治的不安定性を生み出すというネガティブな側面を併せ持つことになる。また、市民の意見が必ずしも一致していないため、一部の市民による抗議活動が多様な市民の意見を反映しているとは限らず、政治参加から疎外される市民が存在する。つまり、市民による政治参加のバランスが崩れるという事態に直面している。

そもそも代表制とは、代表者が討論によって異なる意見を集約し、政策決定に反映させるとともに、なぜその政策決定に至ったのかを主権者である市民に説明する責任を負うという制度である。本来であれば、市民が代表者の説明責任に満足できなければ次の選挙でその代表者を落選させ、より適切だとみなす候補者を当選させることで、市民の間接的な政治参加の権利は保障されているはずである。しかし、次の選挙で選んだ代表者も討論によって意見を集約できず、説明責任を十分に果たせない場合、間接的な政治参加が成り立たず、代表制は機能不全に陥る。その結果、代表者を介さない直接的な政治参加を取り入れることで、代表制の機能不全を克服しようとする考え方が生まれた。つまり、直接的な政治参加が政治的不安定性を生み出さず、多様な市民の意見を包摂できるような制度と実際の運用が必要とされている。

では、市民の政治参加を制度化することで、それまでの政治参加の問題を克服し、代表制の機能を補完できるのであろうか。本論文では、この問いに答えるため、代表制の危機から市民参加の制度化へのプロセスを、代表制の危機、アウトサイダーの台頭、市民参加の制度化という観点から検討する。特に、既存の政治経済システムや参加形態を根本から否定することによって新しい制度を構築したアウトサイダーは、それまでの歴史的な問題を改善することができたのか、または歴史的な経路依存性によって制約を受けたのかという点に関して、ペルーとベネズエラの事例から分析する。

第1節では、代表制の危機から市民参加の制度化へと至る政治変化について扱う。代表制や代表制の危機に関する先行研究を整理することによって、ポスト代表制や市民参加の制度化へと至った過程を明らかにする。

第2節では、地域全体で代表制の危機から市民参加の制度化へのプロセスが観察されているラテンアメリカ諸国の事例を取り上げるため、各国の代表制に重大な影響を与えてきた、クライアンタリズム、ポピュリズム、コーポラティズムの定義を確認する。こ

れらは国家が市民社会の要求を吸い上げる意見集約のメカニズムとして代表制をインフォーマルに支え、各国における歴史的経路として定着してきた。

第3節では、民政移管後のラテンアメリカ諸国の事例を取り上げる。軍事政権から民主化した後、平等な政治参加が不十分であったため、代表制の質に対する不満が生じたことを整理する。

第4節では、ラテンアメリカ諸国が採用している制度の特徴を取り上げ、制度に由来する幾つかの問題を整理する。特に、大統領制と比例代表制が組み合わさることによって、政治的不安定性がもたらされやすいという指摘や、大統領制が不安定な政党システムを生み出しかねないという指摘を整理する。

第5節では、ラテンアメリカ諸国の中でも、特に代表制の危機が先鋭化しているアンデス諸国を取り上げる。アンデス諸国において、抗議活動の増加や政党システムが崩壊していることを指摘しながら、代表制の危機について説明する。特に、アウトサイダー候補者が大統領選挙で勝利したペルーとベネズエラでは、代表制の危機が顕著に現れていると指摘し、本論文の問いに対応するため、二カ国の事例を取り上げることとする。

第6節では、アウトサイダーの台頭について扱う。アンデス諸国では新しい政治アクターが次々に政権を樹立しているが、アウトサイダーに分類できる政権は、ペルーのフジモリとベネズエラのチャベスのみであることを指摘する。その上で、フジモリとチャベスが代表制の危機に与えた影響について考察する。先行研究では、アウトサイダーが他の政治勢力と対立し、合意形成を軽視して権威主義的な手法によって政策決定を行ったことに注目しているため、この点に関して整理する。

第7節では、市民参加の制度化を取り上げる。先行研究では、代表制の危機を更に悪化させると指摘されたアウトサイダーであったが、既存の代表制を刷新するため、市民参加の制度化を試みたという側面も併せ持っていた。こうした試みが代表制の機能を補完するものであったか、あるいは、アウトサイダーの支持層を固めるためのクライアンタリズムに利用されたものであったのか、詳細な事例分析の必要性について明確にする。

第8節では、全体の議論に基づき、ペルーとベネズエラの実例を比較する際、どのような時期に分類して比較分析するのか明らかにする。

第1節 代表制の危機から市民参加の制度化へ

1. 代表制という概念

本節では、代表制の危機について扱っているため、代表制という概念について確認したい。

代表という概念について猪口は、「どのような形態でどのような選好を代表するかが重要な問題である。形態とは代表を選挙する方法、個人（有権者）が代表を選ぶ基準が

選好である」(猪口 2000a : 694) と定義している。つまり、代表制とは、投票を通じた市民の政治参加の包摂性を確保しながら、市民が間接的に政策決定へ関与できる制度と要約することができる。市民は全員投票権を持つという包摂性の高いレベルの参加であり、代表者のパフォーマンスに満足しなければ、次回の選挙でその代表者を落選させることができる。しかし、政策決定への関与が間接的であるため、直接参加と比較して政治参加のレベルは相対的に低くなるという特徴を持つ。

代表と民主主義はもともと異なる概念であったが、近代以降、二つの概念が融合し、第二次世界大戦以後にはヘゲモニックな統治スタイルとなった(山崎・山本 2015:8-10)。従って、「すぐれて近代的な発明であった代表制民主主義が、長らく『デモクラシー』そのものと同一視されてきたことは周知のとおりである」(山崎・山本 2015 : 10) と指摘されているように、もともと異なる概念であった代表制は、代表制民主主義と同じものとみなされてきた。代表制民主主義について猪口は、「なんらかの方法で代表を選び、その代表が集まり、審議、決定して物事を進めるという方法」(猪口 2000b : 694-695) と定義している。また、待鳥は以下のように指摘している。

代議制民主主義には、有権者を起点として、政治家、官僚へと仕事を委ねる関係が存在する。これを「委任の連鎖」と呼ぶ。有権者から政策決定を委ねられた政治家、政治家から政策実施を委ねられた官僚は、いずれも委ねた人々(政治家にとっての有権者、官僚にとっての政治家)の期待や想定に応えた行動をとらなければならない。そのような行動をとっていると説明できる状態を「説明責任(アカウントビリティ)」が果たされているという。説明責任が果たされなければ、選挙での落選や担当業務からの左遷が待っている。すなわち、代議制民主主義には、委任の連鎖とは逆向きの「責任の連鎖」も存在する。そして、これら両方向の「委任と責任の連鎖関係」が存在していることが、代議制民主主義であるための必要条件だと言える(待鳥 2015 : 13)。

ところが、近年になると、世界各国において代表制と民主主義の乖離について議論されるようになった。代表制のパフォーマンスに対する不満が高まり、政治参加への無関心や代表者を選出する仕組みについての疑問が拡大している(例えば猪口 2000b:695)。前述したように、市民は選挙を通じて代表者を選ぶことができ、代表者に満足できなければ、次回の選挙においてその代表者に投票しないことで意思表示を行える。しかし、政治に無関心になって選挙を棄権したり、既存の政治家を批判する抗議活動が増えるといった現象が観察されるようになった。こうした現象について、「代表はいまやエリート、ないし特権階級の利害を促進するための方便へと墮してしまっており、デモクラシーを担うとされた市民はただただシニシズムとともに、無力に傍観するほかない」(山崎・山本 2015 : 12) とさえ指摘されるようになった。

では、代表制の危機についてどのような議論が展開されているのか。以下では、先行

研究を整理したい。

2. 代表制の危機

既に述べたように、代表制とは、市民から政策決定権を委任された代表者たちが、多様な市民の意見を討論によって調整し、政策決定に反映させる制度であるが、今日では、代表制の機能不全や危機に関して議論されるようになった（早川 2014 : 22-23 ; 山崎・山本 2015 : 3-7）。では、代表制の危機とはどのような状態を指しているのでしょうか。

まず早川は、「代表制の危機とは、民主制の主体である人民の多様性を討論の形では適切に扱うことができなくなった」（早川 2014 : 152）状態であると指摘している。また山崎と山本は、「代表制度が存続しているにもかかわらず、政治がその枠内に回収されず、代表のメカニズムそれ自体がうまく機能していないような状況」（山崎・山本 2015 : 7）と表現している。つまり、代表制の危機とは、代表制度の枠組みの中で、選挙権を持つ有権者（プリンシパル）と、有権者が意見集約と政策決定を委任している政治家（エージェント）との関係が悪化している状態を指す。

他方で、代表制の危機という現象は新しい政治課題というわけではない。早川が「代表制はつねに危機のなかにあった。（中略）危機がつねに意識されていたからこそ、それを乗り越えるべくさまざまな改善（中略）が繰り返されてきた」（早川 2014 : 22-23）と指摘しているように、「異なる要素のバランスをとりつつ、長期にわたって相対的な政治の安定を何とか保ってきた」（早川 2014 : 186）。しかし、現代の政治では、メディアの普及による情報流通量の拡大と政策課題の細分化によって、市民の要望がより複雑化している。従って、「代表制という制度そのものの問題というよりも、むしろ新しく生じてきた直近の政治的諸課題による部分が大きい」（早川 2014 : 186）と早川が論じているように、政治的諸課題にどのように対応しているのか、代表制のパフォーマンスの面が重要となってくる。

パフォーマンス面から代表制の機能不全を論じたプシュヴォスキーは、代表制が社会経済面での平等を提供できず、市民の政治参加が効率的であると感じられなくなったり、あるいは、必要とされる事柄に政府が取り組んでいると市民が確信できなくなった際、代表制に対する不満が高まると指摘している（Przeworski 2010 : 33-34）。この内、貧富の格差が激しい国では社会経済面での平等を提供することは不可能かもしれないが、代表者を通じた政治参加が効率的であるか、あるいは、政府が緊急課題に取り組んでいるか否かといった点は、貧富の格差の激しい発展途上国においても有用であることが考えられる。

つまり、代表制の危機とは、多様な市民の意見を代表者の討論によってまとめ、政策決定に反映できなくなった状態と位置づけることができる。

3. ポスト代表制

代表者が討論によって多様な意見を調整できなくなったと論じられるようになったが、それに伴って、ポスト代表制に関する議論が浮上した。例えばクラウチは、民主主義の理想的なモデルを「一般大衆が議論や自治組織を通じて公共的生活の方針決定に能動的に参加する機会が豊富にあり、その機会を能動的に生かすときである」（クラウチ 2007：9）と表現しつつも、現在は理想的なモデルから離れ、ポスト・デモクラシー・モデルへ移行していると主張している。

このポスト・デモクラシーというモデルでも、たしかに選挙は存在し、政権を交代させることができるが、政治の公開討論は、各陣営の説得術の専門家集団によって厳格に管理された見世物となり、そうした集団が選んだ狭い範囲の争点をめぐって展開される。一般大衆は受動的で静かな、さらにはしらけた態度をとり、与えられたシグナルにしか反応しない。そしてこの見世物的な選挙ゲームの裏で、選出された政府と、徹底して企業の利益を代表するエリートたちの相互交渉によってひそかに政治は形成されるのである。（中略）現代の政治にはこのモデルを構成する要素が認められる（中略）ポスト・デモクラシーの極にどんどん近づいて行っているというのが、私の主張である（クラウチ 2007：11）。

従って、クラウチは、「政治エリートたちが大衆の要求の管理と操作の方法を習得して、人々はトップダウン式の宣伝活動を信じて投票せざるをえない」（クラウチ 2007：33）と主張している。

また、山崎と山本は、ポスト代表制において、非制度的な公的領域における政治が活性化したが、代表制度に基づいた政治が非制度的な政治を取り入れることができなかつたと指摘している。同様に、代表制における同一化と分離の契機のバランスが崩れたことを、以下のように指摘している。

「ポスト代表制」においては、代表制がもつふたつの相反する契機が弱体化している。もとより代表制は、異なる利害をもつ人々を結びつけ現前させる「同一化の契機」と同時に、たえず「代表する者」と「代表される者」のあいだに「ずれ」を生じさせる「分離の契機」をともなっている。このふたつの契機の存在が逆説的にも代表制を実効的なものにしてはいたわけだが、しかし「ポスト代表制」においては、代表を通じて、利害や意見が異なる人々を政治的に結び付け（articulation）、「代表される者」を事後的に構築することがきわめて難しい事態が生じている。代表を通じた「代表される者」の構築が困難になり、人々の声をうまく集約できないとすれば、両者の関係は乖離し、その恣意性が前景化するだろう。（中略）もう一方の分離の契機も機能不全に陥って

いる。例えば制度内では複数政党制であっても主要政党間の政策距離が接近する中道化が生じ、制度化された公的領域における分離の契機は弱体化していく。実質的な選択肢が限定されるのであれば、代表者を選択する意義も低下するだろう。他方で「代表する者」と「代表される者」の乖離を批判するポピュリズムや、制度の外部で広がるデモや占拠においては、ときに過剰な同一化が志向され、ここでは代表する者と代表される者を分離するはずの代表機能が失効している。このように「ポスト代表制」においては、分離と同一化の双方の契機が部分的に弱体化しているのだ。(山崎・山本 2015 : 18-19)

こうした代表制への批判は、制度の外部におけるデモや占拠という直接行動の拡大を示唆している。直接行動の必要性を説いた理論としてラディカル・デモクラシーの概念を指摘できるが、ラディカル・デモクラシーについてラミスは、「ラディカル民主主義とは民主主義の基本形、その根本、文字通り民主主義そのものを意味する」(ラミス 1998 : 45) と位置付けている。また、ムフは、ラディカル・デモクラシーがリベラル・デモクラシーへの批判から派生したという側面を以下のように取り上げている。

デモクラシーの倫理はアイデンティティ (同一性) の論理、つまり平等な価値の論理 (a logic of equivalence) であるのにたいして、リベラルな論理は、完全な平等な価値の実現ともろもろの同一化の全体的体系の確立とを妨げる多元性の原理である (ムフ 1998 : 41-42)。

上述したように、ムフはリベラル・デモクラシーが内包する問題点を批判し、「ラディカルな多元主義者のアプローチは、デモクラシーの完全な実現の不可能性を認め、もろもろの対立の全面的な根絶の不可能性を認め」(ムフ 1998 : 39) つつ、平等と自由との原理の適用を求めて従属に対して闘争することが本質にあると述べている。また、ムフが指摘した従属に対する闘争に関連して、ユーベンは、市民の直接行動の重要性について以下のように指摘している。

自由主義的諸権利と憲法保障は、デモクラシーを前進させる手段であったし、また手段でありうる。しかし、市民の直接行動と民主化された権力の生き生きとした文化が欠けたところでは権力だけでは十分ではなく、また有効ではないと考えるのには十分な政治的理由と歴史的理由が存在する。そのような行動と権力を分かちもつことなくしては、社会的・経済的・文化的不平等が、公平な裁判に対する権利のような、形式的には保障された権利を、切り取ってしまわないまでも、蝕んでしまう (ユーベン 1998 : 103)。

従って、代表制に対する批判によって生じたラディカル・デモクラシーの概念から、市民の直接行動が重要視されるようになった。そこでは、代表者を通じた間接的な政治参加に留まらず、直接行動を通じた政治参加が重要であると考えられている。三浦も、「抗議の声をあげることは、民主主義が異議申し立ての自由を前提とする以上、民主主義にとって極めて重要な要素である」（三浦 2015 : 184）として、政治参加を確保するためデモという直接行動の重要性を指摘している。

ここで重要な論点は直接行動の方法である。序章で定義したように、直接的な政治参加は、制度的な経路を通じた参加と、そうした経路を通じない非制度的な参加に分類することができる（福元 2002 : 235）。しかしハンティントンは、近代化に伴う政治発展に政治制度の発展が伴わないまま政治参加が拡大する場合、つまり、市民の政治参加を既存の制度が受容しきれなくなった場合、政治が不安定化し、軍部の介入を招く可能性があることを指摘している（ハンティントン 1972 : 234）。参加と民主主義を巡っては、ルソーの『社会契約論』やペイトマンの『参加と民主主義』といった古典的な研究があるものの、ペイトマンが「近年の民主主義理論の顕著な特徴は、政治への広範な人民の参加につきものの危険を強調している」（ペイトマン 1977 : 2）と指摘しているように、原則として「すべての人々の最大限の参加」（ペイトマン 1977 : 2）を求める理論の改訂や政治システムの安定との両立が課題となっていた。

また、直接行動の重要性を説いた三浦も「代表制を機能させるためには、選挙とデモだけでなく、より制度的な参加の道筋ができあがる必要がある」（三浦 2015 : 184）と主張している。では、制度的な市民参加をどのように実現することで、政治不安定性を生み出す可能性を抑え、代表制の機能を補完することが可能となるであろうか。

4. 市民参加の制度化とその問題

代表制の危機に対応するため、市民の政治への直接参加が重要であることを指摘したが、制度が吸収しきれない程の無秩序な政治参加の増加は、かえって政治的不安定性を招く要因となりかねない。そこで、市民の政治参加を制度化することによって、政治的安定性を保ちながら、市民の政治への直接参加を増やすことが重要になるのではないか。

代表者が自分たちの利益を代弁していない、あるいは、代表者から無視されていると認識した市民は、政治に直接参加する方法を選択する傾向にある。つまり、代表者を通じた経路がうまく機能しなくなったため、直接的に政治へ参加できる別の経路が必要となり、市民参加という直接制が重要視されるようになった。そこで、直接制が代表制の機能を補完できるのではないかという議論が活発化している（Abal 2004 : 121-123; Cameron et al. 2012 : 7 ; 小川 2007 : 16-19 ; 早川 2014 : 191-196 ; 山田 2015 : 139-145 ; 三浦 2015 ; 184）。

直接制という代表者を介さない参加と、代表制という代表者を通じた参加は、対立関

係にあるかのようにしばしば議論され、代表制がうまく機能していない場合は、むしろ直接制が代表制からの制約を受けにくいとさえ指摘されている (Abal 2004 : 121-122)。しかし、「直接制と代表制は、片や市民の参加と民意の反映、片やエリートへの委任、という形で対立関係にあるわけではなく、基本理念が異なるふたつの選出システムとして、並列的なものとも考えることも可能」(早川 2014 : 176) という指摘があるように、二者択一の議論にする必要はない。

二者択一議論への反論として、フィッシュキンは、「小規模の代表的熟議」(フィッシュキン 2011 : 148) と「大規模の非熟議」(フィッシュキン 2011 : 148) という選択だと指摘している²³。つまり、小規模の代表的熟議は「大衆のために熟議をおこなう、代表的機能をはたす選出グループ」(フィッシュキン 2011 : 144) があれば実現されるし、大規模の非熟議は「無作為抽出で選ばれた市民のグループの、生の、濾過されない選好」(フィッシュキン 2011 : 145) があれば実現される。ここで議論される生の濾過されない選好とは、世論調査結果に代表されるような、熟議を経ず、時にはイメージ等から導き出された選好を指す²⁴。つまり、直接制と代表制という対立軸から、熟議を経る、あるいは熟議を経ないという対立軸に置き換えられることから、直接制と代表制を対立させる考え方から脱却できる。

市民が政策決定に関与し納得することが可能となれば、政策決定への参加の度合いや、代表者の政策パフォーマンスに不満を抱くことが減少するはずである。早川も「従来の代表制では、階級や利益団体など、特殊な利害関係を有する集団が影響力をもつ傾向が強かった」(早川 2014 : 78) と指摘しているが、ミニ・パブリックのような無作為で抽出された市民の熟議を政策決定に活用するという試みは「代表制の硬直性を打破できる可能性を持った代替案といえるだろう」(早川 2014 : 78) と指摘している²⁵。

こうした熟議に基づいた民主主義は、熟議民主主義あるいは討議民主主義と呼ばれている²⁶。前述したフィッシュキンは、熟議民主主義を政治的平等²⁷と熟議の組み合わせにとらえ、平等な投票権という概念を政治的平等性の重要な測定基準としている(フィッシュキン 2011 : 74)。ここでいう投票とは「もっとも広く普及した政治参加の形態」(フィッシュキン 2011 : 77-78) であるが、「政治的信条のために金銭や時間、労力を費やし、

²³ フィッシュキンは、民主主義の規模と形態を「I 熟議による大衆意見 II 選出グループの熟議的意見 III 選出グループの生の意見 IV 生の世論」(フィッシュキン 2011 : 142) に類型化し、実際の二者択一は、代表制が直接制かではなく、II に該当する「小規模の代表的熟議」(フィッシュキン 2011 : 148) と III に該当する「大規模の非熟議」(フィッシュキン 2011 : 148) という選択であると指摘している。

²⁴ ただし、熟議か非熟議かを決定するのは、選挙戦略を優先する傾向にある代表者たちに依存していると指摘されている。

²⁵ ミニ・パブリックの詳細に関しては、(篠原 2012) を参照。

²⁶ ハーバーマスの討議倫理を基にした理論が、熟議デモクラシー、あるいは討議デモクラシーであった。討議倫理の詳細に関しては、(ハーバーマス 2005) を参照。

²⁷ 「政治的平等の根本的な考え方は、異なる政治的選考を平等に考慮することである」(フィッシュキン 2011 : 74)。

デモをおこない、政府に投書し、署名運動をおこなうことなど」(フィッシュキン 2011 : 77-78) も政治参加の形態として位置づけられている。つまり、政治参加とは、投票という間接的な参加に限定せず、投票以外の直接行動も含んでいる。

また、熟議に関して、フィッシュキンは、「市民のひとりひとりが議論において対立する意見を真剣に吟味すること」(フィッシュキン 2011 : 60) であり、情報²⁸、実質的バランス²⁹、多様性³⁰、誠実性³¹、考慮の平等³²の五項目が実現する場合、一般的な会話と区別することが可能であると指摘している(フィッシュキン 2011 : 60)。また、熟議は、専門家だけでなく、一般市民の間で行われるやりとりである³³。つまり、「いかに人々の見解が形成されるか(熟議)、いかに見解が集められるか(大衆の政治参加)、いかに見解が集計されるか(政治的平等)」(フィッシュキン 2011 : 99) という側面が、民主主義理論で主要な役割を担うことを指している³⁴。例えばフィッシュキンは、2006年6月、ギリシャにおいて、二大政党の一つである全ギリシャ社会主義運動が公認候補者を決定した際、最終候補者6名の中で最も知名度が低かった候補者が、熟議を経て公認候補者になったと言う事例を挙げている。党の指導部が候補者を指名する場合、その決定過程が透明ではないという問題が生じ、予備選挙で決定する場合、しばしば候補者の知名度やイメージによって票が集まるという欠点がある。しかし、投票者から無作為で選ばれた人々が、各候補者と公約や争点について議論するというプロセスを経て決断を下す場合、上述した欠点を克服できる(フィッシュキン 2011 : 24-27)。

代表制の危機とは、代表者が討論によって多様な意見を調整できないことであると既に指摘したが、意見が調整されないため、異なる意見を持つ市民が対立し、自身の要望が無視されたと感じた市民が代表者に不信感を抱きかねない。そこで、熟議デモクラシーの考え方をを用いることで、市民が政策決定に参加して熟議を重ねた結果、様々な意見が変化し、最終的には市民が政策決定に納得しやすくなる³⁵。つまり、複雑化する市民

²⁸ 「争点に関係すると思われる十分に正確な情報がどれほど参加者に与えられているか」(フィッシュキン 2011 : 60)。

²⁹ 「ある側、またはある見地から出された意見を、反対側がどれほど考慮するか」(フィッシュキン 2011 : 60)。

³⁰ 「世間の主要な立場が議論の中で参加者にどれほど表明されているか」(フィッシュキン 2011 : 60)。

³¹ 「参加者がどれほど真摯に異なる意見を吟味するか」(フィッシュキン 2011 : 60)。

³² 「参加者のすべての意見が、どの程度、誰が発言者ということではなくその論点自体により検討されているか」(フィッシュキン 2011 : 60)。

³³ 「熟議とは(中略)政治家や官僚といった職業的な政策決定者や研究者のような専門知識を持った人々のみが政策について考えるのではなく、専門知識を持った人々の助言もときに受けながら、時間はかかっても一般の人々が相互に討論や意見交換を行って、納得づくで決定を行うことをいう」(待鳥 2015 : 5)。

³⁴ ちなみに、熟議、政治参加、政治的平等という三つの原理以外にも、多数者の専制を避ける非専制という概念も重要である(フィッシュキン 2011 : 99)。

³⁵ 早川は、熟議デモクラシーが直接民主主義的な志向を持ち、市民が議論の中で、市民の選好が変容することが望ましいと指摘している。但し、市民が熟議プロセスに参加することが

社会と政治システムとの間の溝が深まったことによって代表制が機能不全に陥ったのであるから、熟議を通じた合意形成を導入することで、その溝を埋めることが重要なのである（篠原 2004 : 55 ; 2012 : 240）³⁶。

では、この熟議デモクラシーを分析するためには、どのような方法論を用いることが適切であろうか。この問いに関して、小川は以下のように、各事例における経路依存と経路形成のせめぎあいが重要であると主張している。

熟議＝参加デモクラシーは、特定の必要十分条件のリストを満たすことで成立すると判断すべきものではなさそうである。むしろその多くの実践は、「経路依存」と「経路形成」の両条件のせめぎあい、複合する作用の中から生み出されている。（中略）
第一に、市民社会/対抗力のイニシアティブで転換を起こした場合、ローカルな条件に適合した熟議＝参加デモクラシーが形成されうる。しかしその場合、一回限りのアジェンダを超えた普遍的な制度枠組みを形成しうるかどうか、また当事者の世代を越えて、コミットメント、スキル、信頼などを継承できるかどうか、保障はない（中略）。
第二に、公行政の側が包摂的なフォーラムと熟議を提案した場合、それが市民社会によって受け入れられるならば、「経路形成」につながっていく。しかし公行政の提案が、市民社会との接合を果たしうるとは限らない（小川 2007 : 16-17）。

小川が指摘したように、制度枠組みの形成の有無、その制度の持続性、市民社会がその制度枠組みを受け入れるか否か、という制度設計上の問題に加えて、「参加を『是』とするような政治文化の存在」（鬼塚 2000 : 409）が参加を左右する。あるいは、その地域における特異性や政治文化等といったコンテキストも影響を及ぼす。例えば、市民参加に必要とされる予算がついているかという制度の問題だけでなく、政府や特定の政治勢力によって世論形成が操作されていないか、既存のクライアントリズムに利用されていないか、少数派の意見を取り込めるかといった、様々なコンテキストから分析される必要がある（Cameron et al. 2012 : 6-7）³⁷。特に、クライアントリズムに関連して、主体的な市民として政治に直接参加できるか否かは、社会資本と密接に関わる議論である。社会資本が欠如した国においては、クライアントリズムが容易に市民の政治参加を利用

最も重要であるものの、市民は一定の要件に従って発言するべきであると主張している（早川 2014 : 80-81）。

³⁶ 市民社会とは、「国家から相対的に自立し、自発的に組織された集団・運動・諸個人が、意見の表明、結社の形成、集団利益の推進をおこなう領域」（リンス・ステパン 2005 : 27）という概念で用いられている。つまり、国家・経済社会・政治社会に次ぐ第 4 の領域として捉える概念と、そこから派生して「市民によって組織され、公共または団体メンバーの利益のために活動する非営利・非政府団体の総称」（粕谷 2014 : 38）として捉える概念が存在する。つまり、市民社会とは、第 4 の領域において、市民が組織した団体を指す。

³⁷ レミーは、市民参加に関する制度が機能しない場合、市民参加は、地方自治体の首長によって政治的な目的で利用される可能性があるとは指摘している（Remy 2005 : 142）。

しかねない³⁸。また、少数派の意見をどのように取り入れるかといった視点からは、制度化された熟議の場に参加している市民団体が、本当に市民社会を代表しているのか、といった点からも分析しなければならないであろう (Cornwall and Coelho 2007: 14-15)。同時に、制度的な政治参加が政策決定に与えるインパクトや、政治信条に関わりなく自由に参加できるかといった観点も重要であり、制度的な政治参加の利点と問題点について分析する必要がある。

従って、市民参加が制度化されることによって、熟議を通じた合意形成がどの程度深まり、代表制の機能を補完できているかを検討するためには、小川が提示したように経路依存と経路形成を分析する必要がある³⁹。

本節では、代表制の概念、代表制の危機、ポスト代表制、市民参加の制度化に関する先行研究に基づき、先進国や発展途上国が直面している代表制の危機と直接制が代表制にもたらす可能性についての先行研究を整理した。そこで次節では、代表制の機能不全と直接制の試みが地域全体で観察されているラテンアメリカ諸国の事例を取り上げる。

第 2 節 ラテンアメリカ諸国における代表制に埋め込まれた構造—クライアントリズム、ポピュリズム、コーポラティズム—

民主化以降のラテンアメリカ諸国では、程度の差はあるものの、地域全体で代表制が機能不全に陥っている。では、なぜ地域全体が機能不全に直面しているのであろうか。この問いに対しては、ラテンアメリカ諸国に共通する特徴として、第二、第三の民主化の波を迎える以前から代表制に埋め込まれていたクライアントリズム、ポピュリズム、コーポラティズムの影響を指摘することができる。

ラテンアメリカ諸国では、代表制、政治参加、政党システムの構築といったあらゆる場面において、意見集約のメカニズムはこうしたインフォーマルな影響を受けていた。例えば、個々のクライアントリズムを通じた特定のクライアントへの利益分配や、コーポラティズムを通じた上位団体への利益分配を通じて、国家が市民社会からの要望を吸い上げ、支持者を得てきた。あるいは、ポピュリスト政党や政治家は、異なる階層の市民への利益分配を通じて支持者を獲得してきた。こうした関係は、支持者に対して利益分配を継続することで成立するため、1980年代のラテンアメリカ諸国における経済危機によって歳出を削減しなければならなくなった際、利益分配でつながっていた支持者との関係を維持できなくなった。つまり、ラテンアメリカ諸国の中でも、利益分配を通じた代表者と有権者の関係が強ければ強いほど、利益が縮小した際に打撃を受けやすくなった結果、既存の代表制が政治変化に対応できなくなるという構造的な問題が存在したのである。

³⁸ 社会資本論の詳細に関しては、(Putnam 2000) を参照。

³⁹ 経路依存性に関しては、序章を参照。

こうした共通項は、1990年代以降における代表制の危機だけでなく、各国における政党システムや国家と市民社会の関係に影響を与え歴史的な経路として定着してきた。そこで本節では、これらの定義を再確認することで、これらの経路が各国における伝統的な政治アクターの衰退や新しい政治アクターを生み出す構造的な要因となったことを指摘する。

1. クライアントリズム⁴⁰

クライアントリズムとは、もともとは人類学で発展したパトロン・クライアント関係が政治学に引き継がれた概念であり、「地位の異なる二人の個人の間で（中略）、互酬的義務に基づく物財やサービスの継続的交換によって成立する非公式な関係」（小林2000：83）である。パトロンとクライアントは垂直的な関係にあり、その関係は、不平等、依怙鼻肩、権威主義的、個人的な結びつきによるものであるという特徴を持つ⁴¹。つまり、パトロンはクライアントの利益を確保するかわりに、クライアントに対して自身への忠誠を誓わせる。特に、選挙になると、パトロンはクライアントに対して自身が所属している、もしくは支持している政党の候補者を応援させる。ストークス等は、利益分配がプログラマティックに行われず、特定の政党の支持者がその利益分配の受益者となる場合、政党と支持者の関係がクライアントリズムに基づくものであると指摘している（Stokes et al. 2013：7）。

では、代表者を選出する際、なぜクライアントリズムの概念がそれ程までに重要視されるのであろうか。ストークス等によれば、第三の民主化の波によって、先進国と比較して経済発展レベルの低いラテンアメリカ諸国や東欧諸国が民主化したことと結びついている⁴²。パトロンがクライアントに利益供与を行うクライアントリズムは貧困と密接に結びついており、クライアントリズムの継続には利益分配を必要とする貧困層の存在が欠かせない⁴³。

従って、互恵的な交換が行われなくなれば、特定のパトロン・クライアント関係が維持されなくなる可能性を指摘できよう⁴⁴。しかし、特定の関係が解消されることは、直

⁴⁰ クライアントリズムについては、小林の論文の他に、（Eisenstadt and L. Roniger 1984；富田2005；Levitsky 2007；Stokes et al. 2013）を参照している。

⁴¹ その際、支持者が必要としているものを把握し、パトロンとクライアントを仲介する重要な役割を果たすアクターとして、ブローカーの存在が指摘されている。（Stokes et al. 2013：19）。

⁴² 第三の民主化の波の詳細に関しては、（ハンティントン1995）を参照。

⁴³ 但し、メキシコの現金支給プログラム（Progres-Oportunidades）のように、プログラマティックな社会政策が拡充することで、貧困層の所得が改善すれば、クライアントリズムの重要性は相対的に低下するであろう（Stokes et al. 2013：22-23）。

⁴⁴ 例えば、2015年12月6日にベネズエラで実施された議会選挙で大敗したマドゥロ（Nicolás Maduro）大統領は、「来年50万戸の住宅（チャベス政権以降、社会政策の一環として、貧困層が入居できる公営住宅を建設している）を建設したかったが、今はそれを建設するかどうか迷っている。建設できないわけではない。自分を支持してくれるように頼んだのに、支持して

ちにクライアントリズムの消滅につながるわけではない。もし、物財やサービスを交換できる別のパトロンやクライアントを見つけることができれば、両者間で新しい関係を築くことで、クライアントリズムが継続される。そこで、新しいパトロンとなり得るアウトサイダーに支持が集まる契機となった。

例えばテイラーは、近年の社会運動がクライアントリズムを弱体化させ、シティズンシップ (citizenship) の導入を試みていると指摘している⁴⁵。シティズンシップという水平的な関係が強化されれば、「水平的アカウントビリティ」の定着にもつながっていく可能性がある⁴⁶。しかし、ラテンアメリカ 12 カ国の政党を計量分析したキツェルト等や、アルゼンチンとエクアドルの政党を事例分析したフレイデンバーグとレヴィツキーは、ほとんどの政党がクライアントリズムに依拠した組織構造であり、政党内部のフォーマルな制度よりもクライアントリズムが重視されていると指摘した (Kitschelt et al. 2010 : 307 ; Freidenberg and Levitsky 2006 : 196-197)。従って、クライアントリズムが機能しなくなったというよりも、クライアントが利益を与えられなくなったパトロンを見限って別のパトロンを探すことにより、既存のパトロン・クライアント関係が継続されなくなることを示唆している。両者の関係が崩れ、それまで政党内部のパトロンを支持していたクライアントが別のパトロンの下へ去ることによって、新しい政治アクターが台頭する要因となった。ただし、新しいパトロンの下、新しい政党を結党したとしても、根本的なクライアントリズムに依拠した組織構造は変化せず、政治アクターの交代を経ても政治経済に影響を及ぼし続ける経路として定着していった。

2. ポピュリズム⁴⁷

ポピュリズムとは、カリスマ性を持つリーダーが、異なる階層の市民を団結させ、動員させるという形態を指す。特にラテンアメリカ諸国では、多くのポピュリスト的な政治リーダーが成功を収めていることから、ラテンアメリカのポピュリストとは、自身のカリスマ性によって大衆のフォロワーを獲得し、定期的な選挙で勝利できる人物であると定義されている。ポピュリスト達は、フォロワーの生活の向上を約束し、公務員ポス

くれなかったからだ」(12月10日付 El Universal Colombia 紙 ; 12月12日付 El Comercio 紙)と発言した。この発言は、選挙におけるパトロンへの支持とクライアントへの利益供与が表裏一体である一つの事例を示している。

⁴⁵ 社会運動は、人権運動、女性解放運動、先住民運動、同性愛者の運動などが含まれている (Taylor 2004 : 221)。またペルーにおけるクライアントリズムを分析した富田は、社会的地位の異なる二アクター間での互惠関係であること、持続性があること、この関係の下で持続的に互恵的な交換が行われても二アクター間の地位関係は不変であるという特徴を指摘している (富田 2005 : 150)。従って、互恵的な交換が行われなくなれば、クライアントリズムは、機能しなくなることが指摘できよう。

⁴⁶ 水平的アカウントビリティの詳細に関しては、(O'Donnell 2004a) を参照。

⁴⁷ ポピュリズムについては、(Conniff 2012 ; Roberts 2006 ; 2007 ; Weyland 1999 ; 2001 ; 2012) を参照。

トの増大、食料品や公共交通料金への補助金を通じた価格統制を通じて、フォロワーに利益を還元することで支持を集めた (Conniff 2012 : 4-7)。

ラテンアメリカ諸国では、1900年代からポピュリストが出現し、1920年代から1940年代にかけて、多くの国においてポピュリストが拡大していった。1960年代に軍事政権が次々と誕生すると、ポピュリストの勢力が弱体化したが、1980年代に民主化された国々では、再びポピュリストが台頭した。上述したようなフォロワーへの利益供与は、インフレーションや財政赤字を招いたが、対外債務を拡大することで利益供与が継続された。その結果、デフォルト状態に陥り、1980年代に「失われた10年」と呼ばれる債務危機が起こったため、緊縮財政を実施しなければならなくなった。フォロワーへの利益供与を削らざるを得なくなり、フォロワーからの支持を失ったポピュリストも存在したが、アルゼンチンのメネム (Carlos Menem)、ブラジルのコロール (Fernando Collor de Melo)、ペルーのフジモリ (Alberto Fujimori) のように、当選後は緊縮財政を導入する新しいポピュリストとして、ネオ・ポピュリストが登場した (Conniff 2012 : 10-14)。

ネオ・ポピュリズムとそれまでのポピュリズムとの違いについて、ウェイランドは、フォロワー、利益還元方法等の観点から指摘している。まず、債務危機によって組織化されたフォロワーが弱体化していたため、ネオ・ポピュリストは、組織化されていない、インフォーマルな貧困層を支持層として引き付けた⁴⁸。以前のポピュリストは、異なる階層の市民を引き付けるために財政赤字をもたらしたが、ネオ・ポピュリストは、支持層に狙いを定めた社会政策を実施することで、緊縮財政と社会政策の充実を両立させた (Weyland 1999 : 397-398 ; 2012 : 209-217)。また、ロバーツは、こうしたポピュリストを、市民との直接的な関係を志向するタイプと、ポピュリズム政党の組織を志向するタイプに分類した。前者は、政党などの中間組織を持たず、組織化されていない支持者と直接的に対話を試みるタイプの指導者であった。後者は、党派性が高く、市民社会との関係を重視した政党の組織化を試みるタイプの指導者であった (Roberts 2006 : 127)。

ネオ・ポピュリストは、しばしばアウトサイダーと混同して用いられている概念であるが、前者は政治手法の特徴に、後者は政治家の出自にそれぞれ力点が置かれているという違いを指摘できる。既に述べたように、経済危機の影響を受けて、市民社会の要望を吸い上げるメカニズムの変化が求められた結果、新しい政治アクターが必要とされることとなった。従って、ここで重要なポイントは、政治手法がポピュリストであるか否かではなく、それまでのメカニズムを抜本的に変えることが可能な出自、つまり新しい

⁴⁸ 従来のポピュリズムは、組織化された労組を主な支持層としていた。しかし、債務危機によって正社員や公務員の職を解雇された労働者は、インフォーマル・セクターへと転落し、労組に加盟できなくなった。その結果、労組を支持基盤としていたポピュリズム政党の勢力が低下するとともに、組織化されない労働者が拡大した。ロバーツによれば、債務危機以前のラテンアメリカ諸国では、労働者を支持基盤とした政党はポピュリズムを用いて支持者をつなぎとめていた。しかし、債務危機後になると、従来のポピュリズムではなく、クライアンタリズムを用いて支持者をつなぎとめるように変化した (Roberts 2007 : 206-207)。

政治アクターか否かであった。しかし、ペルーのフジモリやベネズエラのチャベスに代表される新しい政治アクターは、ポピュリストとしての性格も併せ持っていることから、政治アクターの交代を経ても政治経済に影響を及ぼし続けたことが伺える。

3. コーポラティズム⁴⁹

コーポラティズムとは、国家と組合が協調しながら政策決定を行う仕組みを指す⁵⁰。この概念に関する定義として、シュミッターは以下のように精緻化している⁵¹。

コーポラティズムとは、次のような一つの利益代表システムとして定義できる。すなわち、そのシステムでは、構成単位は、単一性、義務的加入、非競争性、階級的秩序、そして職能別の分化といった属性をもつ、一定数のカテゴリーに組織されており、国家によって（創設されるものではないとしても）許可され承認され、さらに自己の指導者の選出や要求や支持の表明に対する一定の統制を認めることと交換に、個々のカテゴリー内での協議相手としての独占的代表権を与えられるのである（シュミッター 1984 : 34）。

また、コーポラティズムは、社会コーポラティズム（あるいはネオ・コーポラティズム）と国家コーポラティズムに分類されている。前者は、「独占的・集権的な先進資本主義の発展および協調的階級関係という問題状況に対応」（シュミッター 1984 : 52）している。社会コーポラティズム体制下では、専門知識、技能、事前協議、参加の正統制を必要としている資本主義国家が、独占的代表権をもった団体に決定権限を委任するか、こうした団体と決定権限を共有する。従って、代表権を付与された団体は政策決定過程へ直接参加することが可能となる（シュミッター 1984 : 56-57）。他方、後者は、「従属的な後発資本主義の発展と階級におけるヘゲモニーの不在という問題状況に対応」（シュミッター 1984 : 52）している。国家コーポラティズム体制下では、国家が団体を樹立し、その団体を統制する際に国家が指導的役割を果たす傾向にあった（シュミッター 1984 : 72）。両者には、団体が下から創設されたのか、あるいは上から創設されたのか

⁴⁹ コーポラティズムについては、シュミッターの論文の他に（ジェソップ 1984；パニッチ 1984）を参照している。

⁵⁰ 山崎と山本は「代表制民主主義（中略）とは、住民投票やネオコーポラティズムなど、議会にとどまらない多様な場における代表関係を射程に含んでいる」（山崎・山本 2015 : 7）と位置付けている。

⁵¹ この定義に関してレームブルッフは、最も精緻化された定義だと評価しながらも、「コーポラティズムは利益表出の一特殊事例以上のものである。むしろ、それは政策形成の制度化された一つの型である」（レームブルッフ 1984 : 105）と主張しているが、コーポラティズムの概念を説明する上で最も精緻化された定義という判断から、本論文ではシュミッターの定義を用いることとする。

という違いはあるものの、上位団体が政策決定へのアクセス権を独占するという共通項を持っている。

ラテンアメリカ諸国では、クライアントリズムに基づいた垂直的な関係が基礎となり、国家が上位団体を創設し、政策決定への独占的なアクセス権を与えた。しかし、経済危機が起こり、企業の倒産や失業によって上位団体に加盟できなくなる市民が増加すればするほど、独占的なアクセス権を持つ市民は減少し、政策決定へのアクセス権を持たない市民が増加する。上位団体に市民を包摂できれば、市民社会の要求を吸い上げるメカニズムとなり得るが、市民を包摂できなくなれば、政策決定へのアクセス権が閉鎖的になる。そこで、閉鎖的な国家へのアクセスを開放するような、新しい政治アクターが求められたのである。

本節でまとめたように、クライアントリズム、ポピュリズム、コーポラティズムは、政治アクターの交代を経た後も、ラテンアメリカ諸国の代表制に影響を与え続けている。この点を踏まえた上で、次節ではラテンアメリカ諸国における民主化とそのプロセスが代表制にもたらした問題を整理する。

第3節 ラテンアメリカ諸国における民主化以降の代表制

1. 民主化の波

ラテンアメリカ諸国では、植民地支配から独立した後、直ちに民主主義体制が定着したわけではなかった。選挙権が制限されて特定のエリート層が政治を支配していた時代、長期間にわたる軍事政権が定着していた時代、あるいは、民政と軍政が何度も交代するという不安定な時代を経て、キューバを除く全てのラテンアメリカ諸国において民主政府が定着した。従って、ラテンアメリカ諸国における代表制の機能不全について議論する前提として、大半の国々において、「第三の民主化の波」(ハンティントン 1995)を経て、民主化したという事実をまず確認しなければならない⁵² (表 1-1 参照)。

表 1.1 が示すように、ラテンアメリカ諸国の中には、第三の波以前から権威主義体制と民主主義体制が交互に入り混じるような国が存在し、第三の波以降にも、一部の国では半民主主義に分類されている。では、多くのラテンアメリカ諸国では、なぜこのような事態が起こっているのだろうか。

⁵² コロンビアとベネズエラでは、1957年と1958年にそれぞれ協約をもって民主化されたため、ハンティントンは第二の民主化の波に分類している (ハンティントン 1995 : 161)。

表 1-1. 主要なラテンアメリカ諸国における政治体制（1945-2003 年）

国	年	体制	国	年	体制
アルゼンチン	1945	権威主義	ドミニカ 共和国	1945-1965	権威主義
	1946-1950	半民主主義		1966-1973	半民主主義
	1951-1957	権威主義		1974-1977	権威主義
	1958-1961	半民主主義	1978-1993	民主主義	
	1962	民主主義	1994-1995	半民主主義	
	1963-1965	半民主主義	1996-2003	民主主義	
	1966-1972	権威主義	エクアドル	1945-1947	権威主義
	1973-1974	民主主義		1948-1962	半民主主義
	1975	半民主主義		1963-1967	権威主義
	1976-1982	権威主義		1968-1969	半民主主義
1983-2003	民主主義	1970-1978		権威主義	
ボリビア	1945-1955	権威主義		1979-1999	民主主義
	1956-1963	半民主主義		2000	半民主主義
	1964-1981	権威主義	2001-2003	民主主義	
	1982-2003	民主主義	エル・ サルバドル	1945-1983	権威主義
ブラジル	1945	権威主義		1984-1991	半民主主義
	1946-1963	民主主義		グアテマラ	1945-1953
	1964-1984	権威主義	1954-1985	権威主義	
1985-2003	民主主義	1986-2003	半民主主義		
チリ	1945-1972	民主主義	ハイチ	1945-2003	権威主義
	1973-1990	権威主義		ホンジュラス	1945-1956
	1990-2003	民主主義	1957-1962		半民主主義
コロンビア	1945-1948	半民主主義	1963-1981		権威主義
	1949-1957	権威主義	1982-2003	半民主主義	
	1958-1973	半民主主義	メキシコ	1945-1987	権威主義
	1974-1989	民主主義		1988-1999	半民主主義
1990-2003	半民主主義	2000-2003		民主主義	
コスタリカ	1945-1948	半民主主義	ニカラグア	1945-1983	権威主義
	1949-2003	民主主義		1984-2003	半民主主義
キューバ	1945-1951	半民主主義	パナマ	1945-1947	半民主主義
	1952-2003	権威主義		1948-1955	権威主義
				1956-1967	半民主主義
				1968-1989	権威主義

パナマ	1990-1993	半民主主義	ペルー	1988-1991	半民主主義
	1994-2003	民主主義		1992-1994	権威主義
	1994-1995	半民主主義		1995-2000	半民主主義
	1996-2003	民主主義		2001-2003	民主主義
パラグアイ	1945-1988	権威主義	ウルグアイ	1945-1972	民主主義
	1989-2003	半民主主義		1973-1984	権威主義
ペルー	1945-1947	半民主主義	ベネズエラ	1985-2003	民主主義
	1948-1955	権威主義		1945	権威主義
	1956-1961	半民主主義		1946	半民主主義
	1962	権威主義		1947	民主主義
	1963-1967	民主主義		1948-1957	権威主義
	1968-1979	権威主義		1958-1998	民主主義
	1980-1982	民主主義		1999	半民主主義
	1983-1984	半民主主義		2000-2001	民主主義
	1985-1987	民主主義		2002-2003	半民主主義

出所：(Mainwaring et al. 2001 : 49 ; Mainwaring and Hagopian 2005 : 3 引用者訳)

注：メインワーリング等は、公正で自由な選挙が実施されていると判断した事例であっても、言論の自由等の権利が保障されていないと判断した場合、半民主主義に分類している (Mainwaring et al. 2001 : 50)。

2. 民主化以降の代表制が生み出した不満

上述したように、軍事政権から民主化し、今日では軍事政権に逆戻りしていないラテンアメリカ諸国であるが、その民主化のプロセスが、その後の民主主義に対する不満を生み出した。ハンティントンが「体制転換では、政府と反対派双方の支配的なグループが、妥協と中庸にかかわらなければならない」(ハンティントン 1995 : 168) と指摘しているように、民主化以降の政治を不安定化させないため、民主化を指導したグループは軍事政権との間で妥協せざるを得なかった。特に、民主化を試みた後に急進的な政策をとり、国の分極化を生み出したことで再び軍事クーデターを引き起こした経験を持つ国では、歴史的教訓からこうした妥協の必要性を認識していた⁵³。

⁵³ 例えばベネズエラは、1947年に一度民主化したのが、1948年には再び軍事クーデターが起り、軍政に戻った経験を持つ。1947年に民主化を主導したグループが急進化し過ぎたため、軍部の離反を招き、1948年の軍事クーデターを引き起こした。このため、1958年に再び民主化した際は、急進化を避けるために三党間でインフォーマルな合意を締結し、民主主義の安定化を図った。しかし、急進化を避けるための合意が、政治参加への閉塞感を生み、民主政府への不満が拡大した (詳細は第5章)。

しかし、こうした妥協と中庸は、民主化運動を推進し、自由な政治参加を熱望してきた市民を少なからず失望させた。軍事政権下では、警察が政治犯を捜査令状なしに逮捕したり、不当に拘束して暴行を加えたことによって、拘束された後に行方不明となる政治犯が頻発した。このため、軍事政権に反対する市民は、平等な政治参加の保障を求めている。しかし、民主化以降も軍部との妥協を繰り返す民主政府の姿勢に、市民は不満を持った。

特に、平等な政治参加の軽視は、民主主義の質そのものに対する不満へとつながっていく。ダイヤモンドとモリーノによれば、民主主義の質とは、市民の自由や政治的な公平性を確保しながら、制度を通じて市民が公共政策と政策決定者をコントロールできるか否かに依存している (Diamond and Molino 2005 : 6)。また、コペジは、選挙の正統制が保たれながら制度が適切に運用されるか、政党や候補者が市民にとって重要なイシューについて取り組んでいるか、代表者が選挙公約を遵守するか、あるいは市民が代表者を信頼するかといった観点から、民主主義の質に関して分析できると指摘している (Coppedge 2004 : 242-243)。更にオドンネルは、民主主義の質が人間開発や人権と強く結びついた概念であると結論づけている (O'Donnell 2004b: 10-11)。つまり、市民の権利が保障されながら代表者を適切に選出し、代表者を信頼して間接的な政治参加をできるか否かが、代表制民主主義の質と密接に関わってくる。民主化後のラテンアメリカ諸国では、こうした要素が不足したことで、民主主義の質に対して市民が不満を抱くようになった。

また、オドンネルは、民政移管後の民主主義体制において、代表制民主主義を定着させるためには、それを支える制度を構築する必要があると指摘している (O'Donnell 1994 : 56)⁵⁴。しかし、こうした制度が構築されず、選挙によって選ばれた大統領に権力が集中している状態を代表制民主主義と区別し、「委任型民主主義」と定義した (O'Donnell 1994 : 66-67)。多くのラテンアメリカ諸国で観察されたように、代表制民主主義を定着させるための制度が構築されず、代表者が市民の意見を討論によって調整できなければ、代表者に対する不満から、代表制民主主義のあり方そのものへの不満へと発展する。こうした不満は真の民主主義や平等な政治参加の実現を求めて、街頭における直接的な意思表示の活発化を促した。

そもそも、市民は選挙を通じた間接的な政治参加を保障されているはずであるが、なぜ代表制が機能しなくなったのか。幾つかの先行研究は、ラテンアメリカ諸国における大統領制という制度に起因している、あるいは、大統領制と選挙制度がもたらした政党システムの問題にあると指摘している。

⁵⁴ ここでいう民主的な制度の詳細に関しては、(O'Donnell 1994 : 57-59) を参照。

第4節 制度が生み出したラテンアメリカ諸国の政治的不安定性

1. 大統領制と比例代表制の組み合わせがもたらす不安定性

代表制民主主義は、執政制度と選挙制度という基幹的政治制度を基点に4つに類型化することができる。まず、執政制度を自由主義的要素の強弱に基づいて分類すると、大統領制は権力分立的であるとともに自由主義的要素が強いものの、議院内閣制は権力集中的で自由主義的要素が弱い。次に、選挙制度を民主主義的要素の強弱に基づいて分類すると、比例代表制や大選挙区制等は比例性が高いとともに民主主義的要素が強いものの、小選挙区制等は比例性が低くて民主主義的要素が弱い（待鳥 2015 : 167）。

多くのラテンアメリカ諸国では、大統領制と比例代表制という選挙制度が組み合わされてきた。待鳥は、権力分立的で自由主義的要素が強い大統領制と、比例性が高く民主主義的要素が強い比例代表制の組み合わせを、コンセンサス型民主主義に分類し、その問題点について以下のように指摘している。

代議制民主主義に潜在する自由主義的要素と民主主義的要素の緊張関係から見れば、二つの要素がいずれも強まるために両者の折り合いをつけにくい組み合わせでもある。有権者の意思を反映した政策決定を行おうとすると、権力分立によって別の政府部門を確保しているアクターによってそれが妨げられるという事態が容易に起こりうる。だが、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うる。代議制民主主義の安定的な維持が困難になる恐れすらある、最も運用の難しい組み合わせだといえよう（待鳥 2015 : 172-173）。

つまり、ラテンアメリカ諸国における軍事クーデターの頻発について、コンセンサス型民主主義が持つ問題から説明することが可能である。各国では、人種や貧困格差といった社会的亀裂（クレービッチ）が存在するため、多数派のみの意見を取り入れると少数派の意見が無視される恐れがある。しかし、多数派と少数派による合意には時間がかかるため、緊急性の高い政策決定を行う際に、合意を軽視するか、あるいは、緊急性の高い事案を放置するののかという、二者択一を迫られる。どちらの場合においても、少数派による抗議活動や、緊急性の高い社会経済問題を放置する政府が批判され、軍事クーデターの要因となり得る（待鳥 2015 : 174-175）。

2. 大統領制がもたらす不安定性

大統領制を採用している国では、大統領の議会運営が良好でない場合、政治的不安定

性が生み出される。そもそも、議院内閣制と大統領制では、議会の役割が異なる。前者は議会で多数派を形成した与党が首相を決定するが、後者の場合は、必ずしも政権政党が議会で多数派を形成するとは限らない。そのため、大統領制の国ではしばしば大統領と議会が対立し、政治が不安定化するか、もしくは権威主義化が図られた。これに関してリンスは、大統領制も議院内閣制も固有の問題を抱えている点を指摘した上で、大統領制という制度自体が持つ幾つかの制約について言及している。例えば、議院内閣制では、与党の信任を失った首相は不信任投票によって更迭できるが、大統領制の場合は、弾劾裁判を実施しなければならない。従って、不信任投票の場合は大きな体制危機がなくとも首相を更迭させることができるが、議会が大統領を罷免する、あるいは反政府抗議活動が大統領を権力の座から引きずりおろそうとするには、議会内で留まらない政治不安定を引き起こすことが往々にしてある。こうした観点から、リンスは、大統領制は議院内閣制より不安定化しやすいと主張している（リンス 2003 : 20-43）⁵⁵。

例えば、1992年のブラジルの事例では、コロール（Fernando Collor de Mello : 在任期間 1990年3月から1992年12月）政権の汚職スキャンダルに関連して反政府抗議活動が各地で活発化し、コロールは弾劾裁判の最中に辞任を強いられた。同様に、1999年のパラグアイの事例では、クバス（Raúl Cubas : 同 1998年8月から1999年3月）大統領の弾劾裁判中、副大統領が暗殺され、その暗殺事件に抗議していた市民が何者かに射殺される事件が起こったため、大統領はブラジルへの亡命を余儀なくされた。パラグアイの事例では、コロラド党内の派閥争いが激化し、副大統領派が大統領の弾劾を試みたため、クバス大統領が副大統領の暗殺と市民の弾圧の首謀者であるとの疑惑を払拭することができず、亡命に追い込まれたのである。比較的穏やかに弾劾裁判が終了した事例として、2012年のパラグアイの事例を挙げられるが、ルゴ（Fernando Lugo : 同 2008年8月から2012年6月）大統領に対する弾劾裁判が約1日で結審したため、周辺国から猛反発を受け、メルコスール等の地域統合から加盟国としての資格を一時剥奪された⁵⁶。

弾劾裁判が起こる背景には、大統領と議会の関係が鍵となる。大統領制は「二元代表制」とも表現され、政権政党が議会で多数派となった場合、大統領の意向が実現しやすくなる。しかし、その政党の結束力が弱く、大統領が所属政党の議員をまとめることができなければ、議会運営が困難になる。他方、政権政党が議会で多数を占めることに失敗した場合でも、他党に所属する議員の説得に成功すれば、自身の意向を実現することができる。但し、政党内部の結束力が弱ければ、政権政党所属の議員からの支援を失い、議会運営が困難となることが予想される（待鳥 2009 : 166-168）。つまり、大統領制だから政治が不安定になるわけではなく、大統領の政権政党が議会で多数派を形成できな

⁵⁵ リンスは、議院内閣制では、議会における首相に対する不信任決議が弾劾裁判よりも実施しやすいことから、任期を全うできない政権が起こりやすいというネガティブな側面にも言及している（リンス 2003 : 24-25）。

⁵⁶ パラグアイのルゴの弾劾裁判に関する詳細は（磯田 2012）を、それ以外の弾劾裁判に関する詳細は、（Pérez Liñán 2010）をそれぞれ参照。

った場合においても、大統領が他の政治勢力との合意形成に成功すれば、議会との対立を回避できる。

大統領制を採用するラテンアメリカ諸国においては、政権政党が議会で少数派となる事例が多く、いかにして議会をコントロールするか、その議会運営が政治的安定性に欠かせない。しかし、リンスが「大統領制の失敗」と表現したように、大統領が議会よりも権力を持ち、議会と対立しても自身が推進する法案を押し通すことが少なからずある。理論的には、大統領が所属する政権政党が議会で過半数を占めない場合、法案を採決する際には他の政治勢力との間で合意形成をしなければならぬため、大統領の権限は限定されるはずである。しかし、大統領が大統領令を乱発したり、議会で可決された法案への署名を拒否することで、議会の権力を最低限に抑え込むことが可能である。その結果、選挙を経て就任した大統領が、自身の権力維持や勢力拡大のために都合よく制度を変える現象が観察された。具体的には、大統領が自身にとって都合の良い選挙法を制定したり、政権支持者に受益者が偏る社会プログラムを実施することによって、政権政党と反対派との公正な競争が阻害され、大統領が実質的な権威主義に傾くこととなったのである。こうした現象を、レヴィツキとウェイは、選挙を経た政権であっても、民主主義体制ではなく「競争的権威主義体制」(Competitive Authoritarianism) と定義した⁵⁷。

3. 政党システムが生み出す不安定性

大統領制が抱えるリスクとして議会運営について言及したが、不安定な政党システムも、政治的不安定性を生み出す。アメリカ合衆国では二大政党制であるが、ラテンアメリカ諸国やフィリピンの場合、大統領のリーダーシップが強い。このため、政権政党が議会で少数派であり、かつ多党制であったとしても、他の政党に所属する議員を懐柔させることが可能であり、大統領の議会運営が安定しやすい。寧ろ、制度化された多党制においては、議会で政権政党が少数派の場合、大統領の議会運営は困難なものになる可能性が高いため、大統領制が安定するためには、制度化されていない多党制が必要とされる⁵⁸。つまり、ラテンアメリカ諸国における不安定な政党システムは、大統領制の結果ですらあると指摘されている (リンス : 2003 : 62-63)。

もちろん、リンスが指摘したように、一連の問題は大統領制という制度が起因している側面もあるが、大統領制の全ての国で政党システムが不安定化しやすいのであろうか。政党システムが安定しているか否かという点に関しては、選挙変異率の数値が小さければ小さいほど、特定の政党への支持が安定していると言える。そこで、ラテンアメリカ諸国の選挙変異率に基づいて、政党システムが安定化傾向を示している国と不安定化傾

⁵⁷ 競争的権威主義に関する詳細は、(Levitsky and Way 2010) を参照。

⁵⁸ 制度化された二大政党制もしくは制度化された多党制の場合、議員は所属政党の意向に従うため、大統領は他の政党に所属する議員を懐柔させることがより困難となる。

向を示している国とに分類することが可能である（表 1-2 参照）。つまり、政党システムが比較的安定している幾つかの事例は、大統領制という制度自体が、不安定な政党システムの要因ではないことを示唆している。

では、なぜ同じ大統領制を採用しているにも関わらず、政党システムが安定している国と、そうでない国が存在するのであろうか。政党システムを構成する各政党の事例を取り上げて制度化レベルを研究したメインウォリングとスカリは、安定性⁵⁹、市民社会とのつながり、正当性⁶⁰、組織化の観点から各国の政党を分析した結果、チリやウルグアイの政党システムの制度化レベルが相対的に高いと指摘した。他方、ボリビア・エクアドル・ペルーの政党は、安定性と市民社会とのつながりに関するポイントが分析対象国の中で最も低く、制度化レベルも最も低いと結論付けている（表 1.3 参照）。表 1.2 と表 1.3 が示すように、選挙変異性の水準が低い国では政党の制度化レベルが高く、選挙変異性の水準が高い国では政党の制度化レベルが低い。つまり、制度化レベルが高ければ、既存政党と支持者の関係が固定化され、新しい政治アクターの出現を阻む壁になるであろうし、制度化レベルが低ければ、新しい政治アクターの新規参入が容易になるであろう。

表 1-2. ラテンアメリカ諸国における選挙変異性の水準

	国名
低水準	(例) ブラジル、チリ、メキシコ、ウルグアイ ⁶¹
高水準	(例) アルゼンチン、ボリビア、コロンビア、エクアドル、ペルー、ベネズエラ ⁶²

出所：(村上 2015 : 8-9) を基に筆者作成。

しかし、政党の制度化度が比較的高かったベネズエラにおいても、もともと政党の制度化が低かったペルーにおいても、政党システムは弱体化し、新しい政治アクターの大統領当選という共通の現象が起きた。抗議活動の活発化やアウトサイダーの登場は、政権与党や議会を構成していた伝統的な政党のパフォーマンスのまずさに起因するとした研究も存在し、確立した政党が存在したとしても、政策転換の際の説明や対応のまずさによって市民の支持を失ったと判断できる⁶³。

⁵⁹ 政党間の競合パターンが規則正しくて安定している場合、政党システムは安定している。尚、他の条件よりも安定性が重要視されている (Mainwaring and Scully 1995: 17)。

⁶⁰ 選挙過程に関して、党員が所属政党に正当性を与えている場合、正当性がある (Mainwaring and Scully 1995: 17)。

⁶¹ メキシコ、ウルグアイ、チリはもともと安定した政党システムが定着していたが、ブラジルは不安定な政党システムが安定化へと進んでいる。

⁶² ペルー、エクアドルの政党システムはもともと不安定であったが、ベネズエラでは安定した二大政党システムが崩れて不安定化した。

⁶³ 既存の政治アクターによるパフォーマンスのまずさが代表制に与えた影響については、

また、もともとラテンアメリカ諸国の政党の多くは、インフォーマルな制度に依拠した政党であると分析されている。キッチェルト等が指摘したように、各政党と支持者の関係がプログラマティックな調整とつながりを持つ場合、その政党はプログラマティックな構造を持つと判断できる。プログラマティックな構造を持つ政党は、選挙の公約によって支持者を引き付ける。しかし、こうしたプログラマティックな構造が弱い場合、各政治家は、特定の個人やグループに対して何らかのシンボルを用いて感情的に働きかけたり、あるいは、政治家個人のカリスマによって支持層を増やそうとする (Kitschelt et al. 2010 : 3)。ラテンアメリカ諸国では、政党間が競合する際に政治家個人のカリスマが重要な役割を果たしており、チリやウルグアイといった制度化レベルの高い政党の場合でも、党员と支持者の間にはクライアンタリズムに基づいた交換が存在していた (Kitschelt et al. 2010 : 307)。また、コーポラティズムのような上位団体による意見集約システムや、ポピュリズムによって支持層を固定化させるという現象も見られた。

表 1.3. ラテンアメリカ主要国における政党の制度化レベル

	安定性	市民社会と のつながり	正当性	組織化	4項目の 合計値
コスタリカ	2.5	3.0	3.0	3.0	11.5
チリ	2.5	3.0	3.0	3.0	11.5
ウルグアイ	3.0	3.0	3.0	2.5	11.5
ベネズエラ	2.5	2.5	2.5	3.0	10.5
コロンビア	3.0	3.0	2.5	2.0	10.5
アルゼンチン	2.0	2.5	2.5	2.0	9.0
メキシコ	1.5	2.5	1.5	3.0	8.5
パラグアイ	1.0	2.5	1.0	3.0	7.5
ボリビア	1.0	1.0	2.0	1.0	5.0
エクアドル	1.0	1.0	2.0	1.0	5.0
ブラジル	1.0	1.0	2.0	1.0	5.0
ペルー	1.0	1.0	1.0	1.5	4.5

出所：(Mainwaring and Scully 1995: 17) より、関連する国を抜粋。

注：3.0=高い；2.5=やや高い；2.0=中間；1.5=やや低い；1.0=低い。

つまり、政党システムの弱体化と新しい政治アクターの出現は表裏一体の事象である。ラテンアメリカ諸国では、選挙に参加するために新しく結党された政党が政権を獲得したり、社会運動家が大統領に当選するといった事例から、伝統的な政党の弱体化が観察

(Mayorga 2006) 等を参照。

されている。特に、1990年代に入ると、アンデス諸国においてはこうした傾向が顕著に現れた。そこで、次節では、アンデス諸国における代表制の危機を扱う。

第5節 アンデス諸国における代表制の危機

これまでラテンアメリカ諸国の事例を俯瞰してきたが、その中でも特に代表制の危機が先鋭化している事例として、アンデス諸国を取り上げることができる。アンデス諸国では、街頭における抗議活動が活発化し、政党システムが「崩壊した」と言われるほど弱体化している。

1. アンデス諸国における代表制の危機

ラテンアメリカ諸国全体で、程度の差はあるものの、代表制が機能不全に陥っているが、その中でも1990年代以降のアンデス諸国では、代表制が危機に陥っているとまで言われた (Mainwaring et al. 2006 : 14-16)。

1990年代以降のアンデス諸国における政治を分析したメインウォリング等は、選挙を棄権する、反エスタブリッシュメントという特徴を持つ新しい政党あるいはアウトサイダーに投票する、反システムの直接行動⁶⁴に参加するという現象が拡大していることから、市民が既存の代表制を拒絶しているのではないかと指摘している。つまり、代表者を選出する制度である民主的代表制そのものが危機に瀕していると分析している (Mainwaring et al. 2006 : 14-16)。確かに一部のアンデス諸国では、選挙を通じた政治参加に留まらず、街頭での抗議活動に代表される直接行動への参加が増加している (表1-4参照)。

2. アンデス諸国における政党システムの「崩壊」

では、同じように大統領制を採用しているラテンアメリカ諸国の中で、なぜアンデス諸国では議会における討論によって市民の意見を調整できないのか。その要因として、国家と市民社会を結ぶ政治アクターの機能不全を指摘できる。つまり、政党システムが崩壊した結果、議会における討論によって多様な市民の意見を調整できない状態に陥っている。

政党システムの崩壊とは、全ての政党に対する批判によって、既存の全ての政党が支持を失ったことを指す。主要な政党がパフォーマンスのまずさによって支持を失い、その支持者の受け皿となる野党が不在のため、結果的に既存の全ての政党が支持を失った

⁶⁴ 具体的には、反システムの大量運動に参加する、革命的な争いに参加する等の行動を挙げている (Mainwaring et al. 2006 : 15)。

ことで、新しい政治アクターの台頭を促したのであった。

政党システムが崩壊する仕組みでは、社会経済問題といった構造的な問題、非民主的な党内運営といった政党内部の問題等が指摘されている。つまり、経済危機等の外部要因の影響を受けて各政党の支持者との関係が断絶し、政党内部の派閥対立という内部要因が重なったことで、政党システムが崩壊するのである⁶⁵。

表 1-4. アンデス諸国における反政府抗議活動と政権交代の変遷

国名	年	事例
ベネズエラ	1989	カラカッソ（緊縮政策に反対する反政府抗議活動）
	1992	クーデター未遂（チャベス主導）
		クーデター未遂
	1993	議会がペレス大統領を弾劾
	2002	クーデター未遂
ボリビア	2000	水戦争（水道公社の民営化に対する反対運動）
	2003	ガス戦争（天然ガスの対米輸出計画に対する反対運動）
		サンチェス・デ・ロサダ大統領の辞任
	2005	メサ（Carlos Mesa）大統領の辞任
エクアドル	1996	ブカラム政権に対する反政府抗議活動
		議会がブカラム大統領を罷免
	2000	マワ政権に対する反政府抗議活動
		マワ大統領の辞任
	2003	グティエレス政権に対する反政府抗議活動
		グティエレス大統領の辞任
ペルー	2000	フジモリの三選に対する反対運動
		フジモリ大統領の辞任と自主亡命
	2009	バグアッソ（鉱山開発に対する反対運動）
	2012	コンガ事件（鉱山開発に対する反対運動）
	2014	若年層の労働法改正に対する抗議活動
	2015	議会が若年層の労働法改正を撤回
コロンビア	-	様々な民兵集団の存在による暴力（誘拐等）が問題視され、政府と民兵集団との和平交渉が続いている

出所：筆者作成

⁶⁵ 政党システムが崩壊するメカニズムに関しては、（Morgan 2011 ; Roberts 2006 ; Tanaka 1998）を参照。

ペルーの事例のみに注目すると、不安定な政党システムが継続したという経路依存性から解釈もできるが、ベネズエラの事例と比較することで、もともと政党システムが抱えていた問題だけでなく、ガバナンスや政策転換の失敗といった側面から政党システムが弱体化したことが推察される。ペルーとベネズエラの政党システムを比較分析したディーツ等は、政党システムの制度化度が低すぎても高すぎても政党システムが機能不全に陥ることを指摘した (Dietz and Myers 2007 : 79)。また、シーライトは、ベネズエラにおける政党システムの崩壊は、長期間にわたる硬直したシステムが、経済危機、政治家の汚職というスキャンダル等にさらされ、崩壊したと指摘している (Seawright 2012 : 242)。つまり、もともとの政党システムの特徴が継続したというよりも、外部要因や内部要因の打撃が重なって、政党システムが崩壊し、政党政治が行き詰ったことがうかがえる。

ペルーの政党の場合、1985年に政権政党となったペルー・アプラ党 (Partido Aprista Peruano) はポピュリスト政党に分類される。こうしたポピュリズム的なリーダーの中には、アプラ党やアルゼンチンのペロン党 (Partido Justicialista) 等、自身の政党を制度化する事例も見られた。ポピュリスト政党を党派性と市民社会とのつながりによって分類した場合、アプラ党は党派性が強く市民社会とのつながりが弱いタイプに分類され、ペロン党は党派性が弱く市民社会とのつながりが強いタイプに分類されている (Roberts 2006 : 130-132)。アプラ党は、創設者であるアヤ・デ・ラ・トレ (Victor Raúl Haya de la Torre) の死後も創設者のカリスマ性は失われておらず、創設者の死後、ガルシア (Alan García) が 1985年、2006年と二度大統領に当選した。ガルシアが 1985年に初当選した際は、財政支出を拡大して雇用の創出や公共サービスの充実を図ることで支持を集めてきたが、財政支出が増加する中で債務が膨れ上がり、1980年代後半にかけてハイパーインフレを記録した。また、同時期に、反政府武装勢力によるテロ活動が活発化したため、ガルシア政権は経済危機と治安の悪化を引き起こした責任者として批判されることとなった。同様に、議会を構成する四大政党もガルシア政権と同罪であるとみなされた結果、ペルーにおける政党システムは崩壊したといわれるほど弱体化したのであった⁶⁶。

ベネズエラの政党の場合、1990年代まではコーポラティスト体制の下、ラテンアメリカ諸国の優等生と呼ばれるほど安定した政党政治が定着していた。上位団体は利益集団の代表であり、国家と市民社会を媒介する役目を担いながら政策決定への独占的なアクセス権を持つ一方、傘下組織や企業に対してコンセンサス形成や政策協力を要請していた。この仕組みは、大多数の労働者や企業が労組や上位団体に加盟している場合にはうまく機能するが、上位団体と関わりを持たない労働者や企業が政策決定に参加できないため、これら排除された労働者や企業が増加すると機能不全に陥る。従って、1980年代以降に市場経済政策への転換が行われ、経済成長の停滞が起きていた 1980年代後半から 1990年代にかけて、労組に属さないインフォーマル・セクターに従事する労働

⁶⁶ ペルーの事例については、第2章から第4章にかけて詳述する。

者が急増すると、この仕組みに支えられた二大政党制は行き詰まった。政策決定に参加できることと引き換えに政府を支持してきた労働者や企業にとって、上位団体に加盟できずに政策決定に参加できなくなると、もはや二大政党を支持するインセンティブがなくなったのである。1990年代に入ると、支持者が減少したことに危機感を強めた伝統的な政党の党首は、新しい選挙連盟を作り、自らの政党を離党した。その結果、制度化された二大政党制は崩壊への道を進むこととなった⁶⁷。

つまり、政党システムが崩壊した要因は、政党の支持者離れと内部対立による分裂を指摘できる。経済危機後の利益分配の縮小に関する説明不足が原因となって、政党の支持者離れが加速した。同時に、利益分配に不満を持つ党員の離党が加速し、内部分裂を起こす政党が続出した。その結果、序章でも指摘したように、安定した二大政党が定着していたベネズエラとコロンビア、安定した三大政党が定着していたボリビアにおいても、不安定な多党制であったペルーとエクアドルにおいても、既存の政党システムが弱体化し、新しい政治アクターの台頭を促した。

アンデス諸国の中でも、安定した二大政党制が定着していたベネズエラと、安定した多党制が定着しなかったペルーという、対照的な二カ国において、それぞれ政党システムは崩壊したと言われるほど弱体化した結果、ペルーのフジモリやベネズエラのチャベスといった新しい政治アクターが大統領選挙で勝利した。

3. アンデス諸国におけるアウトサイダー

本論文では、ラテンアメリカ諸国において台頭してきている新しい政治勢力の一部としてアウトサイダーの存在を取り上げているため、幾つかの先行研究を組み合わせることにより、アウトサイダーの定義づけをする。アウトサイダーに関しては、既に述べたように、ネオ・ポピュリズムと同列視する研究もあるが、必ずしも一致しているわけではなく、ポピュリズムに分類されなくともアウトサイダーに分類される政治家もいる。そこで、幾つかの先行研究を組み合わせることにより、誰をアウトサイダーと認識するのかを明らかにした上で、アウトサイダーの台頭を論じることとする。

アウトサイダーの定義に関しては、定量的分析から定義したものと、定性的分析から定義したものが存在する。前者の代表例として、メインワーリング等はアンデス諸国5カ国の選挙結果の分析データを基に、「新しい政党（前回の下院選挙において得票率5%以下であった政党）の候補者、あるいは、独立して立候補した候補者」（Mainwaring et al. 2006: 21-22）と定義している。後者の例として、ラテンアメリカ諸国における大統領選挙の結果を分析したコラレスは、「現職の大統領や大統領経験者と対立している候補者」（Corrales 2008: 4）と定義し、大統領制民主主義という制度の問題とアウトサイダーの出現を分析したリンスは、「いかなる政党とも同一視されず、しかも、いかなる

⁶⁷ ベネズエラの事例については、第5章から7章にかけて詳述する。

政党からも支持されない、ときには、いかなる統治経験も、あるいは、政治経験さえもない、しばしば政党や『政治屋』に対する敵対心を基礎としたポピュリスト的アピールのみを武器とする候補者達のことである」(リンス 2003: 50) と定義したのである。ペレリは、リンスが言及したポピュリストと新しい政治アクターの違いについて、前者が利益供与を通じて支持を獲得していることに対して、後者は特定のグループに働きかけるシンボルを利用していると指摘している (Perelli 1995: 186)。また、政党内部における候補者選出を分析したサムエルズとシュガートは、政治家個人の経歴を基にインサイダーとアウトサイダーを分けた (Samuels and Shugart 2010: 67-68)。前述のコラレスは、こうした先行研究を踏まえて、「狭義な定義をする研究者たちは、(中略) 選挙戦以前に全国的に無名であった人と定義した。もう少し厳密でない定義としては、地方議員のような政治経験はあるが、大統領や国会議員など国政における選挙経験のない人や、自分のことを新しい候補者と表明している人、反制度的な立場を表明している人」(Corrales 2008: 4) と整理している。本論文では、複数の先行研究に重複している定義を踏まえて、国政における政治経験がなく、伝統的な政治家や政党を批判している政治アクターをアウトサイダーとして扱うこととする⁶⁸。

ここで定義したアウトサイダーは、市民社会の要求を吸い上げるメカニズムが機能不全となった結果、それまでの参加のメカニズムを抜本的に変えることを期待された政治家である。では、市民はなぜ、既存の政治家では変化を期待できないと判断したのであろうか。それは、政治経験を持たないという出自から、アウトサイダーが慣習や固定化された支持基盤を持っていなかったと判断されたからである。既存の政治家の場合、それまでの慣習を踏襲することで政策決定を行う傾向があり、思い切った転換を導入しづらい。あるいは、労働者、企業家、都市部、特定の地域といった、もともとの固定化された支持基盤がネックとなって、しばしば自身の支持基盤の利益に反するような政策転換が難しい。しかし、政治経験を持たず、既存の政治家に対する不満を吸収して台頭したアウトサイダーは、既存の政治家を批判するため、それまでの慣習を批判しながら抜本的な改革を実行しやすい。また、自身の支持基盤の利益を擁護しなければいけない点は既存の政治家と同じであるが、固定化された支持基盤を持たないため、有権者が望むイシューについて柔軟に対応できるという利点を持つ。他方、既存の政治家を批判することで、既存の政治アクターとの合意形成を目指さなくなると、政策決定が独善的で権威主義に陥りやすい。その結果、政権に反対する政治アクターだけでなく、政権を批判する市民の声に耳を傾けなくなる可能性が高くなる。

ラテンアメリカ諸国において、アウトサイダーに分類できる政治アクターが大統領に当選した国は、アンデス諸国に位置するペルーとベネズエラである。従って、次節では、

⁶⁸ 「アウトサイダー」という定義が曖昧なため、「新参者 (newcomer)」や「ネオポピュリスト」と表現している先行研究もあるが、本論文では、制度の内 (イン) か外 (アウト) という点に着目しているため、「アウトサイダー」という用語を用いる。

ペルーとベネズエラの事例に焦点を絞る。

第6節 ペルーとベネズエラにおける代表制の危機とアウトサイダーの台頭

ペルーとベネズエラでは、代表制の危機が最も顕著に観察されている。既存の政党システムは、国家と市民社会をつなぐ役割を果たせずに支持者を失ったが、それは政権政党に限ったことではなく、勢力の弱かった野党も含め、存在する全ての政党が支持を失ったのである。では、代表制の危機とアウトサイダーの関係性について、どのように議論されてきたのであろうか。

1. 代表制の危機とアウトサイダーの出現

前述のメインウォリング等は、政党や議会などの代表者に対する信頼感が低下し、選挙変易率 (Electoral Volatility) が高く、政党システムが崩壊し、投票率が低下している際にアウトサイダーが出現した場合、代表制が危機に陥っていると指摘している (Mainwaring et al. 2006 : 16-26)。メインウォリングが指摘した項目を、本論文で事例として取り上げているペルーのデータと照らし合わせると、ペルーでは代表制が危機に陥っていると判断できる。しかし、ベネズエラにおける政党・議会への信頼感は、チャベスが大統領に就任した 1999 年以降、僅かながら改善しているが、ベネズエラでは代表制が危機に陥っているのであろうか (表 1-5、1-6 参照)。また、選挙変易率が高い場合や有効政党数が大きい場合でも、新しい政党が次々と票を集めているのか、あるいは、既存政党の間で票の奪い合いをしているのか、データだけでは判断しきれない。もし、新しい政党が出現しても次の選挙で得票率を著しく落とし、別の新しい政党が得票率を集める状況が 2 期以上にわたって継続しているならば、市民が既存政党も新しく出現した政党も、どちらも拒絶していることになる。

では、アウトサイダーは代表制の問題にどのように影響しているであろうか。代表制の危機との関係において、アウトサイダーは、代表制を更に危機的状況に陥らせると分析されている。アウトサイダーの多くはネオ・ポピュリズム的な政策を併せ持つ事例が多く、その場合は既存の政党や政治家と対立し、それらを弱体化させる傾向にある。そもそも、既存政党を批判することによって既存政党に対する不満の受け皿となったため、当選後に既存政党との合意形成を目指すと、自身に対する支持を失いかねない。従って、アウトサイダーの出現は代表制にとってネガティブな影響を持つ可能性が指摘されている (Corrales 2008 : 24-25 ; Carreras 2014 : 73-76)。

表 1-5. ペルーとベネズエラにおける政党・議会への信頼感 (%)

	政党		議会	
	ペルー	ベネズエラ	ペルー	ベネズエラ
1995	20	16	35	22
1996	19	11	33	19
1997	20	21	26	29
1998	17	15	19	20
1999	-	-	-	-
2000	19	23	25	32
2001	23	31	23	37
2002	13	19	23	34
2003	7	14	13	18
2004	10	21	14	31
2005	14	31	17	50
2006	20	40	19	55
2007	13	36	17	56
2008	11	32	12	42
2009	11	33	14	43
2010	13	42	14	49
2011	14	35	19	43

出所: Latinobarómetro のデータを基に筆者作成

注: 質問は「あなたは政党・議会をどの程度信頼していますか。」ここでは、「大変信頼している」、「やや信頼している」と答えたパーセンテージを集計した。

表 1-6. ペルーとベネズエラにおける選挙変易率の比較（1980年から2011年）

ペルー		ベネズエラ	
1980-1985	64.45	1983-1988	13.7
1985-1990	50.70	1988-1993	34.3
1990-1995	72.45	1993-1998	44.4
1995-2000	25.15	1998-2000	46.1
2000-2001	46.40		
2001-2006	50.35		
2006-2011	46.78		

出所：ペルーの ONPE（中央選挙管理委員会）、ベネズエラの CNE（中央選挙管理委員会）のデータを基に筆者作成

注：ベネズエラにおける 2005 年の議会選挙は、反チャベス派がボイコットしたため、通常の選挙が実施されたとは言えないため、2000 年以降の集計を控えた。

2. アウトサイダーの台頭

ラテンアメリカ諸国では、様々なタイプの候補者が大統領に当選している。たとえ個人に政治経験がなかったとしても、政治経験が豊富な既存政党の候補者となれば、その政党のリソースを使用できるため、政治経験の欠如を補うことができる。あるいは、新しい政党の候補者であったとしても、その個人に長い政治経験がある場合は、個人の政治経験で培ったリソースを用いて、政党のリソースの欠如を補う場合もある（表 1-7 を参照）。

表 1.7 の①は、政治経験者（あるいはインサイダー）に類型することができるグループである。政治経験を持つ既存政党の党員が党内で公認を得て、大統領選挙に出馬し、大統領に当選した事例である。アンデス諸国の中では、ボリビアの「民主主義のための協定」の三大政党（国民民主行動、革命的左翼運動、国民革命運動）、コロンビアの「国民協定」の二大政党（自由党、保守党）の候補者もこのグループに入る。一般的に最も有利に選挙戦を展開できると考えられる事例である。例えば、ペルーのガルシアはペルー・アプラ党という既存政党から二度大統領に当選した人物であり、制憲議会議員や下院議員を経て 1985 年に初当選を果たした後、2006 年には再度大統領に当選した。国政における政治キャリアを持ちながら、政治経験が豊富な政党から立候補して当選した事例である。

②と③の場合は、①と④の間の中間グループである。既存政党が政治経験のないアマチュア政治家を候補者にした場合、もしくは、政治経験豊富な個人が新しい政党を組織した場合、①と比較して政治経験や党のリソースが不足しがちになるが、どちらかのリソースで不足分を補うことができる。例えば、ペルーのバルガス＝ジョサ（Mario Vargas

Llosa) は、世界的に有名な小説家であり、政治経験を全く持っていなかった。しかし、銀行国有化政策に反対して政治運動を組織し、伝統的な政党と選挙同盟（Frente Democrático）を組んで1990年の大統領選挙に出馬した。決選投票まで進んだが、同じく政治経験の全くないフジモリに敗れ、大統領には当選しなかった。

表 1-7. 1990年代以降の主要な大統領あるいは大統領候補者の特徴⁶⁹

	既存の主要政党から（あるいは既存政党と同盟を組んで）出馬	新党を結成して出馬
国政経験あり	① 例) ガルシア（ペルー）	③ 例) カルデラ（ベネズエラ）
国政経験なし	② 例) バスガス＝ジョサ（ペルー） （決選投票で敗れる）	④ 例) フジモリ（ペルー） チャベス（ベネズエラ）

出所：筆者作成

また、ベネズエラのカルデラ（Rafael Caldera）は、二大政党の一つである COPEI（キリスト教社会党；Comité de Organización Política Electoral Independiente）の創設者のひとりであり、同党の大統領候補者として1968年に初当選を果たしたが、1993年に同党を脱退して個人政党の「変革」（Convergencia）を組織し、大統領に当選した⁷⁰。

政党もしくは個人に政治経験があった①から③の場合と対照的に、④の場合は両者ともに全く政治経験やリソースがない状態から大統領に当選した事例である。既存政党の支持者が多い場合、党や個人のリソースや経験値の欠如から、選挙戦で最も不利になりやすいパターンである。しかし、既存政党が支持を失っている場合は、批判票を獲得しやすい。この事例は限定的であり、主要な南米諸国では1990年のペルーのアルベルト・フジモリが最初であった。彼の対抗馬であった小説家のバルガス＝ジョサが既存政党と同盟を組んだこととは対照的に、大学学長であったフジモリは既存政党と一切協力せずに変革90（Cambio 90）を組織し、大統領に当選した。同様に、1998年にベネズエラで実施された大統領選挙では、二大政党が支持を表明した市長経験者のサエス（Irene Sáez）や、州知事経験者のサラス＝ロメル（Henrique Salas Römer）が支持率を落とす一方で、

⁶⁹ 当選しなかったものの、有力な大統領候補者となったアウトサイダーは他にもいるが、どこまでを有力とみなすか議論がわかれるため、本節では決選投票まで進んだ大統領候補者と大統領に当選した主要な事例のみを抜粋した。

⁷⁰ カルデラ同様の事例として、コロンビアのウリベ（Álvaro Uribe）の事例を挙げる。ウリベは、自由党（Partido Liberal Colombiano）の党員として州知事や上院議員を務めたが、自由党内部のイデオロギーの違いを理由に離党してコロンビア第一党（Sí, Colombia）を組織し、大統領に当選した。カルデラとウリベの共通点は、個人に対する支持率と既存政党に対する不満の受け皿になることが重なって、当選に至ったことである。

二大政党と距離を置いたチャベスが大統領に当選した。つまり、両国においては、既存政党に対する支持者よりも、それらを批判する市民が多かったため、個人としても党としても政治経験のなかった候補者が批判の受け皿となったことが推察される。

3. アウトサイダーが代表制の危機に与えた影響

アウトサイダー政治が残した課題は、アウトサイダーの最大の特徴である、既存政党への批判であった。アウトサイダーは既存政党を批判していたため、政策決定の際に交渉や話し合いを避け、反対派の意見を排除して政策を決定した。では、こうしたアウトサイダーの政治手法は、代表制の危機にどのような影響を与えたのであろうか。

この点に関して、コラレスは、アウトサイダーの選出が、代表制を更に危機的状況に陥らせると分析している。アウトサイダーの多くはネオ・ポピュリズム的な政策を併せ持つ事例が多く、その場合は既存の政党や政治家と対立し、彼らを「敵」とみなして排除しようとする傾向にある。そもそも、既存政党を批判することによって市民の不満の受け皿となったため、当選後に既存政党との合意形成を目指すと、自身に対する支持を失いかねない。従って、アウトサイダーの出現は代表制にとってネガティブな影響を持つ可能性が指摘されている（Corrales 2008 : 24-25）。

また、アウトサイダーは国政経験がないため、大統領選挙で勝利したとしても、有力な議員候補者を擁立できず、議会で少数派になることがしばしばおこる。その場合、議会運営を円滑に行い、法案を議会で可決するためには、多数派を形成する他の政治勢力との合意形成が欠かせないはずである。しかし、カレラスによれば、アウトサイダーは政治経験が不足しているため、多数派形成のための協議を時間の無駄と捉え、議会と対立する傾向が強くなる。また、政治家ではなくテクノクラートを登用するため、アウトサイダーの政治経験の不足を補う政治顧問も不足しがちとなる。そこで、議論によって多様な意見を調整することを避けるため、代表制にとってネガティブに作用しかねない（Carreras 2014 : 73-76）。このような要因から、アウトサイダー候補者が大統領に当選した後、討論によって多様な市民の意見を集約できない状態が継続したのであった。

更に、経済危機とその後の経済改革の影響によって、国内で合意形成ができなくても、緊縮財政を実行しなければならなかった。アウトサイダーは、経済危機から脱却するための経済改革の中で、ワシントン・コンセンサスを含めた国際金融機関からの要求を受け入れるため、議会で緊縮財政に関する合意形成ができなければ、議会をバイパスしてでも緊縮財政を実施せざるを得なかった⁷¹。

⁷¹ ワシントン・コンセンサスとは、財政収支の黒字化、貿易、金利、為替レートの自由化等を通じて累積債務を是正することが望ましいという考え方である。国際金融機関である世界銀行やIMFが追加融資する際のコンディショナリティーとして用いられたため、累積債務から脱却するために追加融資を必要としていた多くのラテンアメリカ諸国は、ワシントン・コンセンサスを受け入れ、緊縮財政を実施した。

先行研究が指摘しているように、アウトサイダーの政治手法と緊縮財政の導入は、討論によって政策を決定できない状態を継続させた。しかし、ペルーのフジモリやベネズエラのチャベスが、政党中心の代表制からアウトサイダー中心の代表制への転換を試みたのであれば、政党を批判して政党勢力との合意形成を目指さない。従って、政党中心の代表制の危機を更に悪化させたという先行研究の批判は当てはまるが、アウトサイダー中心の代表制への転換を図ったという解釈も可能である。ここで指摘している、アウトサイダー中心の代表制に欠かせない要素とは、間接的な政治参加に対する不満を解消するため、直接的な市民参加を取り入れることであった。つまり、アウトサイダーは、政党中心の代表制の制度から誕生したものの、直接制を取り入れたアウトサイダー中心の代表制への転換を試みたと捉えることができる。この試みは、どのような制度変化と帰結をもたらしたのであろうか。次節では、ペルーとベネズエラにおける市民参加の制度化について取り上げ、市民参加の制度化が代表制に与えた影響を考察する。

第7節 ペルーとベネズエラにおける市民参加の制度化とその限界

代表者が市民の意見を討論によって調整できなくなった結果、代表制が危機に陥り、直接的な市民参加の導入が求められるようになった。キャメロンとシャープは、ラテンアメリカ諸国における民主主義を理解するためには、選挙、政党、議会だけでなく、参加型予算や住民組織という地方レベルのイニシアティブにも目を向けるべきであると主張していることから、市民参加の制度化を分析に取り入れることは重要である（Cameron and Sharpe 2012 : 231）。

アウトサイダー候補者が大統領に当選していない国であっても、多くのラテンアメリカ諸国においては、参加型民主主義の様々な制度が存在する。例えば、「アルゼンチンではブエノスアイレス市のコミューン（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）（中略）、コロンビアには政府コミューン評議会（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ーン評議会（Consejos 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」（ブリセニョ 2016 : 72）。その他にも、国民投票、代表者のリコール請求といったナショナル・レベルの市民参加の制度が存在し、地方レベルにおいては、首長が市民組織の代表者と地域のイシューに関して意見交換を行う会合が設置されている。こうした会合には、その地域で活動する市民組織や住民組織が参加し、首長や地方議会の議員と共同で開発プラン等を決定するのである⁷²。地方レベルにお

⁷² 例えば、ブラジル、メキシコ、ニカラグア、ベネズエラにおける審議会の比較分析に関しては、（Zaremborg 2012）を参照。

る参加の中でも特に注目されている取り組みは、ブラジルのポルトアレグレ市における参加型予算である。1989年以降、労働者党（Partido dos Trabalhadores）のイニシアティブの下で、住民の意見を参考にしながら市の予算案を作成する制度として、参加型予算が導入された。参加型予算とは、住民が会合を重ね、専門家のアドバイスを取り入れながら、最終的に地方議会へ公共政策のプランを提案するというものである⁷³。この参加型予算の仕組みが成功したと認識されたため、他のブラジルの市やブラジル以外のラテンアメリカ諸国においても参加型予算が導入されるようになった（Cameron and Sharpe 2012 : 238 ; Montambeault 2012 : 101）。

本節で注目したいことは、既存の代表制の枠組みにおいて、市民による政治参加が一部のフォーマル・セクターの労組や企業家連盟のような一部に限定されていたため、アウトサイダーはこの閉鎖性を批判し、市民参加の門戸の開放を試みたという側面である。今までの代表制の分析というと、選挙、政党、議会や、大統領と議会の関係により重点が置かれていたため、アウトサイダーが既存の代表制を刷新するような新しい政治システムの構築に向けた改革を行ったことについては、それ程注目されてこなかった。しかし、地方レベルの市民参加という主権者側からの分析にも目を向けることで、ポスト代表制の議論を深めることができるのではないだろうか。あるいは、直接制が代表制の機能を補完できるのではないかという問いに答えを見出すため、必要とされる議論ではないだろうか。

また、ピアソンが指摘したように、どのタイミングで市民参加が制度化されたのかを指摘することは重要である。アウトサイダーが出現しなかった他のラテンアメリカ諸国においても、市民参加の制度化が実施されている。しかし、ペルーとベネズエラでは、「いつ」、「誰が」市民参加を制度化したかという点で、他のラテンアメリカ諸国とは異なっていた。更に、既存の政治アクターが市民参加を制度化した国と、既存の政治アクターではなく新しい政治アクターが市民参加を制度化した国では、その帰結が異なっていた。ブラジルの事例は、比較的的成功されたと認識されているが、ペルーやベネズエラのようにアウトサイダーが市民参加を制度化した事例では、必ずしも制度設計した通りには進まなかった。そこで、「いつ」「誰が」制度を導入したかに留まらず、その結果どのような政治変化が起こったのかという帰結も含めて分析することで、アウトサイダーが代表制の危機に与えた影響をより明確化できると考えられる。

1. 市民参加の制度化に関する制度改革

ペルーとベネズエラにおける市民参加の制度を整理するため、二カ国における新憲法の制定や関連法案について表 1-8 と表 1-9 にまとめた。

まずペルーにおいてアウトサイダー候補者として大統領選に勝利したフジモリは、

⁷³ 参加型予算のプロセスの詳細に関しては、（Montambeault 2012 : 102）を参照。

1993年に新憲法を公布した。新憲法には、国民投票の実施、地方分権化の推進を通じた地方レベルにおける市民参加の制度化が盛り込まれていた。しかし、フジモリ政権時代には、こうした制度は十分に活用されることがないまま、2000年にフジモリ政権が終焉を迎えた。

フジモリ政権終焉後には、1993年憲法の地方分権化の推進に関する条文が修正され、新しく州（Región）が設置されることで、中央政府が政治的、経済的権限を地方政府へ委譲することとなった。その関連法として、2003年に地方自治体に関する法令第27972号（Ley Orgánica de las Municipalidades）が制定され、地方分権化の推進が強化された。同法令は、地方レベルにおける市民参加を制度化するため、住民組織（Juntas Vecinales）の設置や参加型予算の義務化に関する規定を含むものであった。また、ガルシア政権期の2009年6月には、資源開発に反対する先住民と警官隊と衝突で死傷者が出た後、議会は事前に地域の先住民と協議することを規定した法律第29785号（Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios）を制定した。

2003年の地方分権化と地方レベルにおける市民参加の制度化に関する法律は、上から進めた改革であったが、2009年の先住民との事前協議に関する法律は、抗議活動が法律制定に結びついた事例であった。2000年代に様々な市民参加に関する法令が制定されているため、以下の章では、一連の法令を整理するだけでなく、その運用面に関して分析していく。

表 1-8. ペルーにおける市民参加の制度化に関する新憲法や法律の制定

年	ペルー	新憲法制定や法律の内容の要約
1993	新憲法制定	国民投票、リコール請求権、地方分権化の推進
2001	貧困撲滅会議	市民社会の構成員が参加し、 貧困対策を議論する会議
2003	地方自治体に関する法律	政治的・経済的権限を地方自治体へ委譲 住民組織の設置 地方自治体における参加型予算の 実施を義務化
2009	先住民及び地域住民との 事前協議	資源開発を行う前に、事前にその土地に住む 住民と開発計画について協議することを規定

出所：筆者作成

他方、ベネズエラにおいても、表 1.9 で整理したように、アウトサイダー候補者として大統領に当選したチャベスは、1999年憲法を制定することで、市民参加の制度化を強化する条文を盛り込んだ。1999年憲法に基づき、チャベス政府は、中央政府から地方政府へ政治的、経済的権限を委譲し、各地方政府が公共事業計画委員会（Concejo Local

de Planificación Pública) を設置した。2006 年には地域住民委員会に関する法令第 5806 号 (Ley de los Concejos Comunales) を制定し、2009 年の憲法改正後には、地域住民委員会に関する組織法第 39335 号 (Ley Orgánica de los Concejos Comunales) という、議会の三分の二が賛成しなければ修正できない組織法を制定した。また、2010 年には地方における公民権を強化する組織法第 966 号 (Ley Orgánica del Poder Público Municipal) を制定することで、住民の知る権利や地方行政へ参加する権利を定め、住民集会の開催や参加型予算案への関与を規定することで、住民の意見を地方行政へ反映させる制度を構築した。チャベス政権下では、様々な市民参加に関する法令が制定されているため、以下の章では、一連の法令を整理するだけでなく、その運用面に関して分析していくこととする。

表 1-9. ベネズエラにおける市民参加の制度化に関する新憲法や法律の制定

年	ベネズエラ	憲法制定や法律の内容の要約
1999	新憲法制定	国民投票等の市民参加を重視
2006	住民委員会に関する法律	住民委員会の設置を規定
2010	地方における公民権を強化する法律	住民集会の開催や参加型予算等を通じて住民が地方行政に関われる仕組みを規定
2010	市民権に関する法律	地域住民委員会が中心となった参加型予算の導入

出所：筆者作成

2. 制度改革がもたらした帰結と限界

上述したように、二カ国において制定された新憲法は、市民参加を制度化する規定を盛り込んでいる。しかし、制度設計されたように市民参加が進んでいるか否かは、事例分析を行う必要がある。

ペルーのフジモリ政権は、憲法で規定されたような地方分権化を必ずしも推進せず、他の市民参加に関する制度も活用しなかった。寧ろ、2000 年にフジモリ政権が終焉した後に、地方分権化に関する憲法の規定は修正され、地方分権化と市民参加の制度化を規定した新しい法律が制定された。

他方、ベネズエラのチャベス政権は、新憲法の制定を経て、住民組織の役割を強化し、地方レベルにおける市民参加の制度化を推進した。しかし、制度は採り入れられたものの、反チャベス派の市民参加はインフォーマルに退けられ、チャベス派の支持層を引き付けるため、政治的に利用したという側面が強かった。

では、市民参加の制度化に対するフジモリとチャベスの立場が異なるのはなぜか。両者の間で、市民参加の制度化への立場が異なるのは、二つの要因が存在したためである。まず、ペルーとベネズエラにおける経済情勢の違いを挙げられる。地方政府に経済的権

限を委譲する余地のなかった 1990 年代のペルーと、オイルマネーを用いて経済的に余裕のあった 2000 年代のベネズエラの違いは、市民参加へあてる予算の差へと発展したことを指摘できる。

次に、フジモリとチャベスの地方における基盤の違いが、市民参加の制度化に対する立場の違いを生み出したことである。フジモリは地方の政治指導者と選挙合意を組まず、地方に基盤を持っていなかったため、中央集権を保つことで、フジモリ派の権力の維持を図らざるを得なかった。しかし、チャベスは各地の有力者をチャベス派に取り込むことで、2000 年以降は過半数の州でチャベス派の州知事を誕生させた。従って、地方レベルの市民参加を実施したとしても、地方にまでチャベス派の勢力が浸透しているため、チャベス派の支持者固めに利用することができたのであった。

但し、上述したように、市民参加が包摂性と政策決定への関与を両立できるか否かは重要な問題である。制度から排除される人々を最小限に抑え、市民参加の包摂を高いレベルで実現する制度を設計できるか。または、市民参加が政策決定にどこまで関与できるのか。もし、市民の提案を政府が取り入れなかったり、そもそも取り入れるための十分な予算を確保しておかなければ、市民参加の制度化は形骸化してしまう (Cameron et. al. 2012 : 6-7.)。

上述した課題を克服できれば制度化された市民参加が代表制の機能を補完できるが、課題を克服できなかった場合、抗議活動のような非制度的な政治参加が盛んになる。非制度的な政治参加の場合、制度から排除された人々の参加を保障し、ある程度まで政策決定に関与できるという両立性を持つ。しかし、以下に挙げる二つの危険性が伴う。まず、抗議活動によって政治不安定が引き起こされる場合の対処法をどうするのか、という点である。実際に、抗議活動によって政権交代が実施された事例や、軍隊や警察隊が抗議活動を鎮圧する過程でデモ参加者や警察が死に至る事例も観察されている。あるいは、野党によって抗議活動が操作される場合、それは市民参加と言えるかという問題が残る。

そこで、フジモリ政権とチャベス政権の市民参加への取り組みの違いについて、事例分析を通じて検証する必要がある。

第 8 節 ペルーとベネズエラにおける代表制の危機、アウトサイダーの台頭、市民参加の制度化の分析

本章では、代表制の危機から市民参加の制度化へと辿る先行研究を整理し、ラテンアメリカ諸国の代表制が抱える問題を踏まえ、代表制の危機が先鋭化したペルーとベネズエラの実例を取り上げ、アウトサイダーが市民参加を制度化したと述べた。

こうした先行研究とのつながりから、事例分析では、ペルーとベネズエラにおいて、なぜ代表者が市民の意見を集約できなくなったのかを明らかにする必要が生じる。そこ

で、ペルーとベネズエラの政党の成り立ちと支持基盤を整理することで、アウトサイダーが台頭する前の、政党を中心とした代表制の特徴を取り上げ、二カ国の違いを明確にする。ペルーの場合、特定の地域にのみ支持が限定されていた四大政党が安定した政党システムを定着させることなく、代表制の危機を迎えた。また、特定の地域において市民組織や自治組織が存在したものの、地理的要因や治安の悪化によって全国規模へと発展することなく、市民社会が分断されていた。他方、ベネズエラでは、主要政党と市民組織の間でインフォーマルな協定が締結され、コーポラティズム体制が確立していた。全国規模で定着した二大政党が安定した政党システムを築き、上位団体を通じて意見集約を図るシステムが定着していたものの、閉鎖的な意見集約システムに対する反発が、二大政党と上位団体への不満へと発展し、代表制の危機を迎えた。

ペルーとベネズエラでは、代表制が危機に瀕する前の歴史的経路や、代表制が危機に至った経路が異なっていたが、アウトサイダー候補者の大統領当選に収斂した。では、アウトサイダー候補者が大統領に当選したことによって、多様な意見を集約できない状態はどのように変化したのであろうか。この問いに対応するため、ペルーのフジモリ政権とベネズエラのチャベス政権を取り上げる。フジモリとチャベスの主な共通点は、アウトサイダー候補者であったこと、反対派との合意形成を軽視し、自身の権力の強化につながるような制度変更を行ったこと、「競争的権威主義体制」を築き上げたことであった。フジモリ政権は10年間で終焉を迎え、その後は、フジモリ派とは関係のない候補者が大統領に当選しているものの、選挙ごとに新しい政治アクターが出現し、大統領の政党は次の選挙で著しく支持率を落としている。他方、チャベスは病死するまで政権を維持し、チャベスの死後も後継者によってチャベス派は継続されており、ペルーの事例とは異なる。この違いは、不安定な政党システムというペルーの歴史的経路と、安定した二大政党システムというベネズエラの歴史的経路から説明できるのであろうか。

では、歴史的経路が異なっていたにもかかわらず、なぜフジモリとチャベスには、反対派との合意形成を軽視したという共通点が見られたのであろうか。そこには、政党を中心とした代表制への反発から、既存政党とは関係のないアウトサイダーが支持されたという共通点が存在した。フジモリとチャベスの反対派は、それまで代表制を構成してきた既存政党が中心となっていたため、アウトサイダーを支持した市民から、政治経済のパフォーマンスを悪化させた責任者であると批判されていた。アウトサイダーが出現する以前、市民は選挙を通じて代表者に政治を委任し、政治エリート間の合意で政治が進むというシステムであったが、市民がエリート間の合意に不満を持ったため、そのシステムを刷新する必要があった。そこで、フジモリとチャベスは新憲法を制定することで、国家が市民の意見を直接吸収できるような制度を作り上げたのであった。フジモリとチャベスは、市民参加の関連法令を次々と制定していったが、実際は市民参加に取り組まなかったり、自身の勢力拡大のためこれらの制度を恣意的に利用した。結果的に、「競争的権威主義体制」が市民参加の制度化を規定したため、市民参加が、多様な市民

の意見を集約する機能を果たし得なかったという限界を呈した。では、市民参加の限界を、アウトサイダーが登場する以前から分断された市民社会が定着してきたペルーの歴史的経路と、コーポラティズム体制下において国家から取り込まれた市民社会が定着してきたベネズエラという歴史的経路から説明できるであろうか。

そこで以下の章では、アウトサイダーが政権に就いたペルーとベネズエラにおける、政党中心の代表制の危機、アウトサイダーを中心とした代表制、市民参加の制度化という従属変数を設定し、経路依存性を用いながら、代表制と市民参加の補完関係という独立変数を検討する（表 1.10 参照）。

表 1-10. ペルーとベネズエラにおけるアウトサイダー以前から以降に至る経路

	ペルー	ベネズエラ
アウトサイダー以前	不安定な多党制・分断された市民社会	コーポラティズム体制（安定した二大政党制に取り込まれた市民社会）
アウトサイダーの時代	①フジモリ政権が多党制に与えた影響を考察	①チャベス政権が二大政党制に与えた影響を考察
	②フジモリ政権による市民参加の制度化が経路に与えた影響を考察	②チャベス政権による市民参加の制度化が経路に与えた影響を考察
		③マドゥロ政権の継続が経路に与えた影響を考察
アウトサイダー以降	ポスト・フジモリ政権による市民参加の制度化が経路に与えた影響を考察	

出所：筆者作成

第 I 部：ペルー

第2章 代表制の危機

本章では、ペルーの代表制がいかにして危機に至ったのかを明らかにする。ペルーにおいて、1980年の民政移管後に政党システムを構成した四大政党は、特定の地域を基盤として組織を発展させたが、全国規模に勢力を拡大させることはなく、不安定な多党制を形成していた。同様に、市民社会も、もともと分断された市民社会という歴史的な経路が定着してきた。では、不安定な多党制はどのように形成されたのか。また、民政移管後に発生した諸問題は、政党システムや市民社会にどのような影響を与えたのであろうか。

第1節では、不安定な多党制を構成していた四大政党について、その成り立ちや支持基盤に関して整理する。

第2節では、1980年代の経済危機と治安の悪化に言及することで、民政移管後に起きた諸問題を整理する。

第3節では、第2節で整理した諸問題が、政党システムと市民社会に与えた影響について分析することで、アウトサイダーを生み出した要因について考察する。

第1節 四大政党の成り立ちと支持基盤

本節では、1980年の民政移管後に政党システムを構成した四大政党について扱う。ペルーの四大政党はいずれも制度化度が低く、党の有力者が強い権限を持つ組織構造であるため、権威主義的で伝統的な家父長制という特徴が見られる⁷⁴。各党の指導者は、資源の分配とクライアントリズムをコントロールすることによって党内の結束を図るが、自身の反対勢力は全て敵とみなすため、指導者が敵と交渉することや協定を結ぶことはほとんどない。たとえ二つ以上の政党が協定を結んだとしても、それは付随的で短命に終わる可能性が高い（Cotler 1995 : 323-324）。従って、ペルーにおける政党システムは常に不安定であり、クライアントリズムを維持できなくなると弱体化しやすい傾向にあることが窺える。つまり、四大政党が構成した政党システムは、不安定な多党制であった。

四大政党はいずれも1968年の軍事クーデター以前に結党されたか、もしくは1980年総選挙の選挙連合として誕生した政党であり、1980年と1985年の総選挙では、上下両院の議席の大半を獲得した（表2-1、2-2参照）。以下、各党の成り立ちと支持基盤について整理する。

⁷⁴ 政党の制度化度の詳細に関しては、第1章を参照。一般的にペルーの政党は、ペルソナリスモ（personalismo）と呼ばれる、個人の権力や言動が党の組織構造に与える影響が極めて強い特徴を有しており、ペルー特有の政治文化の一つである。

表 2.1. 1980 年議会選挙の結果

1980 年（上院）		1980 年（下院）	
政党	議席数	政党	議席数
AP	26	AP	98
PAP	18	PAP	58
PPC	6	PPC	10
IU	2	IU	2
その他	8	その他	12
計	60	計	180

出所： ONPE（中央選挙管理委員会）

表 2.2. 1985 年議会選挙の結果

1985 年（上院）		1985 年（下院）	
政党	議席数	政党	議席数
PAP	32	PAP	107
IU	15	IU	48
PPC	7	PPC	12
AP	5	AP	10
その他	1	その他	3
計	60	計	180

出所： ONPE

第一に、4 大政党の中で最初に結党した PAP（ペルー・アプラ党；Partido Aprista Peruano）の成り立ちと支持基盤について整理する。PAP の創設者は、アヤ・デ・ラ・トレ（Victor Raúl Haya de la Torre）というペルー北部のトゥルヒージョ（Trujillo）出身の指導者であり、1931 年に結党された PAP は、それまで政治から疎外されてきた大衆を政治システムに組み込むことで成長を遂げたポピュリズム政党であった⁷⁵。PAP は、党首の出身地であるペルー北部に支持基盤を持ち、労働者層から支持を得ていた。初期の PAP は、寡頭支配層や軍部と対立し、非合法化されて軍部から厳しい弾圧を受けたが、寡頭支配層に接近するという方向転換を経て、1962 年 4 月にアヤ・デ・ラ・トレが大統領に当選した⁷⁶。しかし、政権が樹立される前の同年 7 月に、PAP に敵対する勢力が軍事クーデターを起こし、アヤ・デ・ラ・トレ政権の誕生は阻止された。その後、アヤ・デ・ラ・トレは 1978 年に制憲議会の議長となって憲法作成の中心人物として再び勢力を盛り返

⁷⁵ コトレルは、PAP の登場が、大衆を組み込むという 이슈を顕著にしたという意味で、重要な転機であったと主張している（Cotler 1995：328）。

⁷⁶ PAP の路線変更の詳細については、（Manrique 2009）を参照。

したが、1979年に死去した。アヤ・デ・ラ・トレの死去後も、PAPは創設者の誕生日を祝う会を開催する等、創設者のカリスマに依拠した組織構造である。創設者の死後、後継者として党首に就任したガルシア (Alan García) が1985年の大統領選挙に勝利し、上下両院選挙においても第一党となった (表 2-2、2-3 参照)。

第二に、AP (人民行動党; Acción Popular) の成り立ちと支持基盤を整理する。APの創設者は、ベラウンデ (Fernando Belaúnde) という首都リマ出身の建築家であった⁷⁷。1956年に結党されたAPは、PAPが寡頭支配層に接近したことを批判した中間層を支持基盤とし、1963年の大統領選挙で党首のベラウンデが勝利した。しかし、議会選挙では反対勢力が議席の過半数を占めたため、政府と議会が対立する混乱状態を招いた結果、1968年10月にベラスコ (Juan Velasco) が軍事クーデターを起こし、ベラウンデは政権を追われた⁷⁸。APは、民政移管後の1980年に実施された大統領選挙で再びベラウンデを擁立して勝利した上、上下両院選挙においても第一党になった (表 2-1、2-3 参照)。

第三に、APと同じ年に結党されたPDC (キリスト教民主党; Partido Demócrata Cristiano) と、同党を離党した党員が結党したPPC (キリスト教人民党; Partido Popular Cristiano) について整理する。前者のPDCは、南部アレキパ出身のコルネホ (Héctor Cornejo) を中心とした、アレキパで民主化運動に携わっていた活動家によって結党された。1956年に結党されたPDCは、アレキパにおいて民主化運動に携わっていた学生を支持母体とする政党であったが、首都リマにおいても、リマ出身のベドヤ (Luis Bedoya) が中心

⁷⁷ APの前身は、1950年代半ばの民主化運動の一つ (Frente Nacional de Juventudes Democráticas) が、1956年の大統領選挙の候補者として、ベラウンデを擁立したことから始まった。その後、ベラウンデがAPとして勢力を拡大させた (詳細はAPの公式HPを参照)。

⁷⁸ 1968年の軍事クーデターを誘発した要因として、様々な国内問題が指摘されているが、決定的な引き金となったのは、第一次ベラウンデ政権と米国資本の国際石油会社 (International Petroleum Company) との契約問題に関するスキャンダルであった。独立後の19世紀以降のペルーでは、外資を積極的に導入することで一次産品を輸出してきたが、特に、第二次レギーア (Augusto Leguía: 在任期間1919年7月から1930年8月) 独裁政権下においてアメリカの企業は歓迎され、優位性が確立された。同独裁政権が崩壊した後も対米依存は変わらず、1963年にベラウンデが大統領に就任すると、ケネディ政権下の「進歩のための同盟」のモデル・ケースとして扱われ、国際石油会社、マルコナ (鉄鉱)、セロ・デ・パスコ (鉱山・農牧業)、グレイス (糖業プランテーション・漁業)、チェイス・マンハッタン銀行といったアメリカ資本がペルーの国内産業に浸透していた。特に、ペルー北部において油田の開発と原油の採掘を行ってきた国際石油会社は、資源を収奪している典型例として度々議会で議論され、外資に対する不満とそこから生じる民族意識が高揚していった。反米意識が高まる中で、ベラウンデ政権は1968年8月13日に国際石油会社とタララ協定を結んだが、同社に対する追加徴税の要求をペルー政府が取り下げること、10年間にわたって北部の油田で採掘された原油を同社に独占的に売り渡すこと等で合意したため、議会で多数派を形成していたオドリア (Manuel Odría) 派とPAPの連合は、協定内容が妥協案であると批判した。更に、ベラウンデ政権が原油価格を取り決めた最終ページ (11ページ目) を紛失したというスキャンダルが発生したことで、国営石油公社のロレット・デ・モラ (Carlos Loret de Mola) や全国紙のエル・コメルシオがベラウンデ政権を批判し、国内政治が不安定化したことがクーデター発生の直接的な引き金となったと指摘されている (詳細は (Klarén 2004: 407-409; 遅野井 1995: 48-49; St John 1992: 195) を参照)。

となって政治活動が始まった。その後、1967年に、ベドヤを中心とした党員がPDCを離党し、PPCを結党した。このため、PPCは、リマに支持基盤を置く政党となった。PPCは、大統領選挙や上下両院選挙で勝利したことはないものの、第二次ベラウンデ政権の際に、議会で多数派を形成できなかったAPとインフォーマルな合意を結ぶことで、ベラウンデの議会運営に協力した⁷⁹。

表 2.3. 1980年と1985年の大統領選挙の結果

1980年		1985年	
候補者 (所属政党)	(%)	候補者 (所属政党)	(%)
ベラウンデ (AP)	45.3	ガルシア (PAP)	53.1
ビジャヌエバ (PAP)	27.4	バランテス (IU)	24.7
ベドヤ (PPC)	9.6	ベドヤ (PPC)	11.9
ロドリゲス (IU)	13.9	アルバ (AP)	7.3
その他	3.8	その他	3.0
計	100	計	100

出所：ONPE

上述した三大政党は、いずれも1968年の軍事クーデター以前に、寡頭支配体制に反対する民主化運動が母体となって結党された政党である。他方、IU (統一左派; Izquierda Unida) は、北部カハマルカ出身のバランテス (Alfonso Barrantes) が、民政移管後の1980年総選挙に向けて7つの左派勢力を統一させた選挙連合であった⁸⁰。IUに合流した左派勢力は、寡頭支配体制に反対する民主化運動から派生した点では上述した三大政党と類似しているが、統一した政治勢力となったのは三大政党よりも遅れた1980年であった。IUが統一した要因は、1978年の制憲議会選挙において、個別に選挙戦を展開した左派勢力が議席数を伸ばせなかったからであり、バランテスが中心となって左派勢力を統一させたのである (Tanaka 1998 : 130)。大統領選挙で勝利したことはないものの、支持基盤の異なる勢力が団結したことから、1983年の地方選挙では躍進した。また、1985年の大統領選挙において、バランテスがPAP候補のガルシアに次ぐ得票率を獲得し、同年の上下両院選挙においても上下両院で第二党となった (表 2-2、2-3 参照)。しかし、後ほど詳述するように、1980年代後半に入ると穏健派と急進派に分裂し始め、1990年代にIUは消滅した。

四大政党は、寡頭支配体制に反対する民主化運動から派生した政治勢力であったが、

⁷⁹ PPCは、上下両院において人民行動党に協力することで、第二次ベラウンデ政権の議会運営に協力したが、1985年の総選挙では選挙協力を結ばず、個別に候補者を擁立した (詳細はPPCのHPを参照)。

⁸⁰ 7つの政治勢力の中には、ベラスコ軍事政権の革命を支持した政党も含まれていた。

政党間でインフォーマルな合意形成に至った場合でも、短期間で協調関係が消滅した。また、党首の個人的な権限が極めて強く、党首を頂点とするクライアンタリズムによって政党を維持していた他、支持基盤が特定の地域に偏っており、全国的な政党として発展しなかったという共通点を持つ。では、上述した四大政党が政党システムを構成した1980年代において、不安定な政党システムがどのような要因によって代表制の危機へと陥り、アウトサイダーの台頭を促したのであろうか。次節では、各政権のパフォーマンスの課題として、経済危機と治安の悪化について整理する。

第2節 民政移管後の経済危機と治安の悪化

1. 経済危機

1980年代の経済危機は、各政権の経済政策の失敗だけが原因ではなく、それ以前の軍事政権期から続いてきた問題であった。1968年に軍事政権を樹立したベラスコは、米資本をはじめとする外資の接収、民間企業の国有化、農地改革といった国家主導の経済改革を推し進めた⁸¹。しかし、1970年代の国際的な経済危機の影響を受けて国内のインフレが上昇し始めたため、政権を批判するデモやストライキが頻発するようになった。特に、1975年2月に警察隊がゼネストに突入すると治安が悪化した結果、同年8月にモラレス (Francisco Morales) 首相がクーデターを起こしたことで、ベラスコ軍事政権は終焉を迎えた。ベラスコに代わって軍事政権を樹立したモラレスは、緊縮財政を導入することでインフレを抑えようとしたが、緊縮財政に反対するストライキが頻発し、政権を維持することが困難な状態となったため、民主化に向けたプロセスを開始した (Klarén 2004 : 436-440)⁸²。1980年選挙では、ベラスコのクーデターによって大統領職を解かれたベラウンデが、再び大統領の座に返り咲いた。

軍政末期の経済的な停滞を引き継いだベラウンデは、直面する経済危機を打開するために経済の構造調整を行い、貿易の自由化を促進するといった開放経済を志向したが、他方で、新しい雇用先を創出するため、財政支出を拡大させた。これは、新自由主義への転換が不完全であったことを意味しており、財政支出の拡大は累積債務の増大を生み出した。しかし、1981年の第二次石油危機に伴う世界的な景気後退と1982年のメキシコにおける対外債務不履行が重なり、国内経済を成長させることができなかった。つまり、開放経済を志向する一方で、「大きな政府」を掲げるという矛盾した経済政策を行った結果、徐々にインフレ率が高騰し始めた (Tanaka 1998 : 110)。ペルーの年間インフレ率は、1980年に58.5%であったが、1985年には倍の163.4%にまで上昇した。また、

⁸¹ ラテンアメリカの軍事政権は保守的な政策を実施する傾向にあったが、ベラスコ軍事政権は唯一左派的な改革を推進し、ベラスコ革命と呼ばれた。

⁸² 1975年8月29日、首都リマで非同盟運動の会議が開催されている最中に、モラレス首相がペルー南部のタクナ (Tacna) で蜂起したため、ベラスコは政府官邸を後にした。

GDP 成長率も、1982 年と 1983 年には連続してマイナス成長を記録する等、経済が停滞する中で任期を終えた⁸³。

ベラウンデ政権を引き継いで、1985 年に当選した PAP のガルシアは、ベラウンデ政権期に停滞した経済を立て直す目的で、工業化を促進させるために輸入代替工業政策 (ISI)⁸⁴を導入し、インフレ抑制を図るための為替アンカーインフレ対策として、固定相場制を導入した⁸⁵。しかし、一次産品の価格の低下や輸入代替工業政策モデルの初期に資本財と中間財の輸入が増大したため、1986 年から貿易収支はマイナスに転じ、通貨の過大評価に伴ってドルが大量に消費されたことから外貨準備高が不足し始めた。しかし、ガルシアは、就任時に、対外債務の支払いを GDP の 10%以内で行うと表明したため、米州開発銀行などの国際金融機関との関係が悪化し、国際金融機関からの新規の融資を受けられないまま、累積債務は増加し続けた。こうした一連の経済不安によって、経済成長率は 1988 年からマイナス成長に転じ、インフレ率は 1989 年には年間 3,398.6%を記録するハイパーインフレを招き、市民の生活を直撃した⁸⁶。更に、1980 年代後半からは生活必需品の供給不足が続いたため、生活必需品を入手できない生活は市民の不満を高めた。しかし、ガルシア政権は国家主導型の経済政策を見直さず、1988 年には銀行の国有化を試みたため、後に主要な大統領候補者となった小説家のバルガス・ジョサ (Mario Vargas Llosa) 等が国有化に反対するデモを起こした (Tanaka 1998 : 120-121)。

経済情勢は軍事政権時代から悪化し、民主化の引き金の一つにもなったが、民政移管後の第二次ベラウンデ・第一次ガルシア両政権の下、政権と議会が経済対策に失敗したため、反四大政党と呼べる市民の批判を生み出し、アウトサイダー台頭へとつながっていった。

2. 治安の悪化

1980 年代には、反政府武装勢力によるテロ行為がペルー全土へと拡大し、治安が悪化した。この治安の悪化は、経済危機とともに 1980 年代のペルー政治を不安定化させ、

⁸³ ペルー中央銀行のデータを参照。

⁸⁴ ISI モデルは、国内で産業が発達するまで国産品を保護する目的で行われ、1930 年代から多くのラテンアメリカ諸国で導入された。まず、一次産品輸出で得た外貨を使って、資本財や中間財の輸入を促進し、輸入消費財を国産生産で代替し、工業化を進めるという戦術である。その間、国内市場を関税や輸入許可制によって保護し、国内産業の発展を促すという計画であった。しかし、その前に貿易赤字が膨らみ、累積債務の拡大を招いた。しばしば、保護主義的であると批判を受ける政策である (石黒 2003 : 192-197)。

⁸⁵ 為替アンカーインフレ対策とは、インフレを抑制するために行われた通貨 (ソル) の過大評価政策を指す。通常、通貨の価値が下がると、市場に出回る通貨の量が増え、インフレが起こる。そこで、政府が介入して通貨の価値を高めることで、市場の通貨量を減少させ、インフレを抑制する効果をもたらす。しかし、ソルの過大評価を支えるため、大量の外貨準備高が必要となり、外貨を確保するため債務超過に陥り、ハイパーインフレを招いた (安原 2003 : 94-95)。

⁸⁶ ペルー中央銀行のデータを参照。

アウトサイダーの台頭を促した。しかし、反政府武装勢力は 1980 年代に突然出現したわけではなく、それ以前から、寡頭支配体制や農村の貧困問題といった構造的な問題が革命勢力を生み出し、こうした勢力が 1980 年代に武装化してテロ行為を始めたのであった。特に、SL (センデロ・ルミノソ ; Sendero Luminoso) ⁸⁷と MRTA (トゥパクアマル革命運動 ; Movimiento Revolucionario Túpac Amaru) ⁸⁸が武装活動を開始したことは、1980 年代のペルーにとって非常に重要な出来事であった。その中でも、SL は MRTA より規模が大きく、1980 年代はアンデス地域を中心に反政府武装活動を繰り返し、1980 年代後半から首都リマにまで活動範囲を広げた。しかし、初期のベラウンデ政権は、民政移管直後に軍部の影響力が拡大することを懸念し、こうした武装組織の鎮圧のために効率的に軍隊を活用することに失敗した。同時に、海岸部とアンデス地域の間には存在した心理的な断絶が、分断された市民社会という歴史的な経路を定着させた結果、ペルー人口の三分の一を占める海岸部のリマの人々がアンデス地域におけるテロ活動にあまり関心を持たず、初期の治安対策の失敗につながったのである。

しかし、1980 年代後半になると、SL の活動領域がアンデス地域を越えて、リマにまで拡大したことから、ガルシア政権には迅速な対応が求められた⁸⁹。そこで、ガルシア政権は、ベラウンデ政権後期からの治安対策を踏襲し、アンデス地域への政府軍の派遣を継続することで、SL と MRTA の一掃を図るとともに、シンチス (Shinchis) と呼ばれた特別警察を組織し、自警団の強化にも努めて治安の回復を試みた。しかし、ベラウンデ、ガルシア両政権の治安対策は、先住民であるというだけでテロリストと疑い、無実の容疑者を次々と殺害するという強引な手法が目立ち、アンデス地域における人権侵害を引き起こしたことから、同地域の村々を荒廃させたというネガティブな側面を併せ持っていた⁹⁰。一連の行き過ぎた治安対策にも関わらず、反政府武装活動は海岸部まで拡

⁸⁷ 正式名称は、ペルー共産党・センデロ・ルミノソ (輝ける道) であり、1970 年にアンデス地域のアヤクチュォ (Ayacucho) 県の大学で哲学を教えていたアビマエル・グスマン (Abimael Guzmán) によって組織され、初期のころは社会運動の一環として、先住民の権利を訴えていた。しかし、1980 年から武装活動を開始し、農村部での支配を固めてから都市へ攻め入るといった軍事戦術を採っていた。反対するものは容赦なく殺害したことから、従わない農村を壊滅させるなど、治安の悪化をもたらした (村上 2004 : 116-117)。例えば、1991 年 7 月には、リマの北方約 50Km にあるワラル (Huaral) で技術指導に当たっていた JICA の専門家三名が SL に殺害されている。

⁸⁸ PAP から離脱したビクトル・ポライ (Víctor Polay) により、1982 年に結成され、1984 年から武装闘争を開始した。キューバ型の革命を目指し、都市での戦闘に重点を置いていた。SL ほど徹底して破壊する傾向ではなく、政府機関・外国公館・外国企業などへの攻撃、身代金目的の誘拐や企業に対する脅迫、報道機関を占拠しての宣伝活動などを繰り返した (村上 2004 : 117)。例えば、1995 年 12 月に日本大使館を占拠したが、人質に危害を加えなかった。

⁸⁹ 1980 年には、首都リマを含む海岸部でのテロ発生件数は、86 件であったが、1986 年には、1,124 件と急増していた (村上 2004 : 118)。

⁹⁰ 1980 年から 2000 年までの政治暴力を調査した、真相究明和解委員会 (Comisión de la Verdad y Reconciliación) の報告書が 2003 年に提出された。それによると、1980 年代から 1990 年代の「テロとの戦い」における死亡者は 69,280 人であった。その内の 75% がケチュア (Quechua) 語などの先住民言語の話者であり、79% が農村地域の人々であった。細谷は論文の中で、人

大し、治安の著しい悪化を生み出したため、ガルシア政権は強い批判を浴びるようになった。その結果、ベラウンデ、ガルシア両政権と議会の対策のまずさは、市民の四大政党に対する幻滅を生み出し、現状を打破してくれる救世主のような存在が求められた（村上 204：116-123）。市民の選好の変化は、四大政党に対する支持からアウトサイダーへと移り、アウトサイダーの台頭を促したのであった。

第3節 不安定な多党制と分断された市民社会が引き起こした代表制の危機

1. 不安定な多党制

民政移管後のペルーでは、四大政党が経済危機と治安の悪化に対応できず、有権者に対する説明責任も果たせなかったことから、著しく支持者を減らした。他方、市民社会は、治安の悪化によって分断されたため、全国的な組織へと発展を遂げる市民組織は現れなかった。このため、不安定な多党制と分断された市民社会という経路が定着することとなった。

政策パフォーマンスに加えて、四大政党の一つである IU の内部分裂は、不安定な多党制を更に補強する要因となった。1990 年選挙を目前に控えた 1980 年代後半に、IU は穏健左派と急進左派へと分裂し、それぞれ別々の候補者を擁立して選挙戦を戦うことになったのである。1980 年に選挙同盟として誕生した IU は、社会主義政党や共産主義政党といったイデオロギーの違いや、労働者、農民、学生運動という異なる利益集団を抱えて、内部における統一を保つことが困難であった。1980 年代には首都リマを中心として地方選挙で勝利したり、1985 年には党首のバランテスが大統領選挙で躍進することで、辛うじて連合を保ってきたが、1980 年代後半の経済危機以降は穏健左派と急進左派の間で溝が広がり、修復が困難となった。IU の分裂に関して、元党員の一人は、「党内の人間関係が悪化した」⁹¹と話しているが、別の元党員は、「急進的なイデオロギーについていけなくなった」⁹²と話しており、また、左派が武装化した SL や MRTA と同列視されるようになると、IU に対する支持者が離れていき、選挙同盟としての維持が困難となった。左派系の元党員は、「保守系のメディアが IU とテロリストを同列視した結果、誤った世論が形成されてしまった」⁹³と主張している。その後は穏健左派内や急進左派内における分裂に歯止めがかからなくなり、各自が左派系の政党を作ることで、左

権侵害の象徴的な事件として、アヤクチョ県ウチュラハイ（Uchuraccay）村の事例を取り上げている。1983 年 1 月 23 日、SL のメンバーと間違えられた報道関係者 8 名とガイド 1 名がウチュラハイの村民によって殺害された。この事件によって、反 SL とみなされた村民はテロの標的となっただけでなく、ケチュア語話者はテロリストであるとみなされて政府軍からも攻撃を受けた結果、村は完全に破壊された。詳細は（細谷 2005）を参照。

⁹¹ インタビューA。

⁹² インタビューB。

⁹³ インタビューC。

派勢力は分裂して総選挙を戦うこととなった (Tanaka 1998 : 135-140)。

また、内部から崩壊した IU と比較して、AP、PAP、PPC の勢力低下は、政策パフォーマンスのまずさに起因していた。四大政党は、経済危機と治安の著しい悪化に直面したにも関わらず、個人的な利益や選挙戦を有利に展開することを優先するあまり、緊急の課題に対応しなかったと批判されていた。そうした批判が高まることにより、既存の政党は市民の支持を失ったことが指摘されている (Taylor 2007 : 3-5)。

政策パフォーマンスの悪化と各政党の問題によって、四大政党が「崩壊した」と呼ばれるほど弱体化した結果、不安定な政党システムと分断された市民社会という経路を定着させるとともに、1990 年の総選挙に向けた選挙戦では、政治経験を持たないアウトサイダーが台頭する間隙を生み出したのである。

2. 分断された市民社会

ペルーは、「地理的要因のみならず社会文化的、経済的に異質な島々に分かれ、相互の意思疎通の困難な「群島」として成り立っているとするイメージである。民族、市場、国家、社会との、異質で多様な接合の段階と形態が共存し、せめぎ合っている」(遅野井 1995 : 10-11) と指摘されているように、国民統合が進まず、分断されてきた。つまり、多様な自然環境が生み出した地理的分断、多民族性と国民形成の遅れが生み出した民族的分断等によって、分断された市民社会という経路が定着してきたのである。1980 年代のテロ組織が市民社会を分断したのではなく、もともと分断化された市民社会という経路を補強したのであった。

他方、ミクロ・レベルでは、住民同士の自助組織や自治組織が設置され、住民同士の統合が試みられた地域も存在した。特に、1950 年代以降、アンデス地域から首都リマへの移民の流入に伴って新興住宅街が発達した後は、基本的なインフラを整備するための自治組織が形成された。その典型例として、リマ周辺部に位置するビジャ・エル・サルバドル (Villa El Salvador) 区における住民自治組織 (Comunidad Urbana Autogestionaria de Villa El Salvador) の活動を取り上げることができる⁹⁴。同区は、1971 年から、国内移住者がリマ市郊外の砂漠地帯に居住し始め、移住当初は政府によって排除されたが、徐々に国内移民による定住が進み、1983 年 7 月にはリマにおける正式な区として認められた⁹⁵。しかし、砂漠地帯に住民が暮らすための住居、上下水道、道路、学校等の基

⁹⁴ 同組織は、クライアタリアリズムやネポティズムが組織の決定に悪影響を及ぼさないように、2 年ごとに代表者を会合で選出し、代表者の連続再選を禁止した。また、母親クラブや一杯のミルク運動等の自助組織に携わっていた同区の女性たちは女性組織 (Federación de Mujeres de Villa El Salvador) を、企業関係者は中小企業組織 (Asociación de Pequeños y Medianos Industriales de Villa El Salvador) をそれぞれに結成し、区の整備に関与した (Azcueta 2014 : 9-46)。

⁹⁵ 1968 年にベラスコ軍事政権が樹立した後、ベラスコは農地改革を実施したが、改革の趣旨に反して小作農民は経済的に困窮したため、仕事を求めて都市部に移住してきた。都市部に移住した多くの国内移民は、住居を求めて誰も居住者のいない砂漠地帯や川沿いを不法占拠し

本的なインフラを一から整備しなければならなかったため、首長は自治組織と直接会合を持ち、整備計画を構築した⁹⁶。住民の代表者から構成された住民自治組織は、同区が地方自治体として認められる以前から、学校の建設、農地の開墾、工業団地の整備計画に携わり、区に認定されて以降は、区長とともに整備計画を推進した。

しかし、1992年2月に女性組織の指導者であったモヤノ（María Elena Moyano）がSLのメンバーによって殺害されたり、元区長や政治指導者がSLのメンバーに攻撃されて負傷するようになると、活発であった住民主体の活動は弱体化していった⁹⁷。ペルーにおける先住民運動について、岡田は「1980年代の民主化以降、エクアドルやボリビアのようなナショナルな先住民運動の出現は見られていない。海岸部とアンデス・アマゾンとの地理的および社会的分断、80年代のテロ活動がその背景にある」（岡田 2009：146）と指摘したが、これは住民主体の活動にも適用可能である。つまり、住民主体の活発な活動が観察された地域においても、反政府武装勢力の影響によってその活動が断絶され、継続的に定着することが困難であった。

では、アウトサイダー候補者が大統領に当選することによって、不安定な政党システムと分断された市民社会という経路はどのような変化を遂げ、代表制にいかなる影響をもたらしたのであろうか。あるいは、フジモリ政権以降も上述した経路が定着したのであろうか。次章では、1990年以降のペルー政治を扱うことで、フジモリというアウトサイダーが台頭し、フジモリ政権が終焉した後のペルーにおいて、政党システムがどのような変化を遂げたのかについて考察する。

たため、しばしば政府から立ち退きを求められ、警官隊と対立した（Azcueta 2014：7-8）。

⁹⁶ 同区では、「我々は何も所有していないから、我々の手ですべてを作ろう（Porque no tenemos nada, lo hacemos todo）」（Azcueta 2014：19）というスローガンの下、住民自治組織が区役所の基本的なインフラ整備計画に参加した。

⁹⁷ SLは地域住民を懐柔するため、まず地域の自治組織の指導者を殺害することでその地域に恐怖心を植え付け、指導者を失った住民を味方につけようとした。そのため、モヤノは銃撃された後、手榴弾によって体を爆破され、遺体が残らないような残忍な手口で殺害された。殺害された後、モヤノと共に住民運動に参加していた人々が、爆破された遺体を少しずつかき集めたと証言している（同区における2015年2月13日に実施された追悼集会にて、モヤノと共に地域の活動に従事していた住民リーダーの証言）。同日、追悼集会に出席したモヤノの母は、「SLに娘を殺害されてから、孫たちは国外へ避難する等して、私たち家族の生活は一変してしまった。娘を殺害したのはSLだと言われているが、実際に手を下したのは誰なのか、その人物は裁きを受けたのか、私たち家族は何も知らされていない」と語った。

第3章 アウトサイダーによる政治

本章では、1990年のフジモリ政権の誕生から、2001年のトレド政権、2006年の第二次ガルシア政権、2011年のウマラ政権へと引き継がれていく政治変化を辿りながら、アウトサイダーであるフジモリが代表制に与えた影響について考察する。1980年代は、不安定な政党システムと分断された市民社会という経路が定着していた。しかし、フジモリは、政党中心の代表制からアウトサイダー中心の代表制へと変化させ、フジモリ政権が終焉した後も、不安定な多党制が継続した。従って、フジモリ政権以降は、アウトサイダー中心の代表制へと移行しつつあることを明らかにする。

まず、第1節では、フジモリ政権の誕生について整理する。アウトサイダー候補者同士の決選投票を経て大統領に当選したフジモリが、経済、治安情勢を改善したことを明らかにする。

第2節では、フジモリが議会と激しく対立して自主クーデターを引き起こし、1993年に憲法を制定したプロセスを扱う。

第3節では、フジモリ政権の終焉について整理する。1995年に大統領選挙、議会選挙ともに圧勝したフジモリであったが、2000年に三選目を果たした際は、国際社会や反フジモリ派から憲法違反を指摘された。最終的に、フジモリは亡命先の日本から議会へ辞表を送ったものの、議会がその受け取りを拒否する形で大統領職を解任したことについて明らかにする。

第4節では、フジモリ政権が終焉した後の、ポスト・フジモリ政権の共通点について整理する。国政における政治経験を持たないアウトサイダーや、自身のカリスマ性によって当選を果たした大統領経験者の事例を比較することで、フジモリ政権終焉後も、不安定な政党システムという経路が継続したことを明らかにする。

第1節 アウトサイダー候補者の大統領当選と第一次フジモリ政権（1990-1995年）の政策転換

1. 1990年の総選挙—アウトサイダー候補者同士の戦い—

1990年大統領選挙戦の前半に一番支持を集めていたのは、有名な小説家であるバルガス＝ジョサ（Mario Vargas Llosa）であった。彼は、1987年のガルシア政権下に発表された銀行の国有化に反対して結成した政治運動と、伝統的な野党勢力との連合である民主戦線（Frente Democrático ; FREDEMO）を支持基盤としていた⁹⁸。当初、高い支持を獲得していたが、白人のエリートの代表者というイメージが強く、メスティソと先住民

⁹⁸ バルガス＝ジョサは、1987年の段階で既に1990年の大統領選挙への出馬意欲を固めていた可能性が高い（村上2004：147）。

が人口の過半数を占めるペルーではマイナスに働いた。特に、ヨーロッパ文化に心酔していることや、先住民文化を軽視していることを包み隠さず話したため、支持率低下につながったと指摘されている（村上 2004：151）。更に、支持を失っていた伝統的な野党からも支持を受けていたバルガス・ジョサは、無所属の候補者というイメージよりも、伝統的な野党の候補者というイメージが大きくなり、支持率低下の要因となったことが指摘できよう。これは、議会選を有利に進めたい野党が、バルガス・ジョサの人気を利用するため、彼の写真入りの選挙ポスターを作成したことから、市民から、既存政党の候補者とみなされるようになったと指摘されている（村上 2004：150）。

1990年の選挙では、伝統的な野党が結集した民主戦線を支持基盤としたバルガス・ジョサと、アウトサイダーであるフジモリの戦いとなり、第一次選挙では、バルガス・ジョサが一位通過したが、得票率が過半数に達しなかったため、フジモリとの決選投票が行われ、フジモリに敗れた（表 3-1 参照）。これは、有権者の過半数以上が変化を求め、既存政党とは無関係のアウトサイダーに投票したことの表れであった。

表 3-1. 1990 年大統領選挙

1990 年（一次投票）		1990 年（決選投票）	
候補者（所属政党）	(%)	候補者（所属政党）	(%)
バルガス＝リョサ（民主戦線）	32.6	フジモリ（変革 90）	62.4
フジモリ（変革 90）	29.2	バルガス＝リョサ（民主戦線）	37.6
アルバ・カストロ（PAP）	22.5	（無効	7.6）
ピース（IU）	8.2	（白票	2.0）
バランテス（社会主義左翼）	4.8	計	100.0
その他	2.7		
（無効	7.3）		
（白票	8.0）		
計	100.0		

出所：ONPE（中央選挙管理委員会）

2. フジモリ政権における経済政策とハイパーインフレの収束

フジモリ政権は、1980年代に経済危機と反政府武装勢力の活動によって荒廃したペルーを立て直すため、経済政策とテロ対策の抜本的な見直しを図り、経済情勢と治安情勢を改善した。

まず、経済政策の転換について整理する。フジモリは、選挙中にバルガス＝ジョサが主張した新自由主義政策への転換を批判したが、1990年7月に大統領に就任した直後、選挙公約を反故にして緊縮財政を導入する決定を下した。同年8月には、ウルタド（Juan

Carlos Hurtado Miller) 首相兼経済財政大臣が、公共料金の値上げや生活必需品への補助金の削減を含む財政収支の改善、自由為替相場制の導入、貿易の自由化、緊急社会支援の実施、国際金融機関との協調を発表した⁹⁹。このうち、財政収支の改善のため行われた価格改定後、ガソリンの価格が一晩で 32 倍に跳ね上がり、一連の経済政策はフジモリによるショック療法という意味で「フジ・ショック」とも呼ばれ、大幅な値上げが市民に大きな影響を与えた。しかし、この公約違反の緊急措置に対して大規模な反発は見られず、市民はこれを冷静に受け止めた。この背景について、村上は以下の点を指摘している。第一に、下層の人々による組織的な互助活動の存在があったこと、第二に、経済危機を乗り越える政策が他に存在しなかったという政府の説明に、人々が同意したことである (村上 2004 : 187-196) ¹⁰⁰。また、細野と遅野井は、自分たちの選んだ大統領という意識があったことを指摘している (細野・遅野井 1992 : 138)。つまり、全てを為政者に任せて結果を期待するという、「人民投票的」で受身的な態度から、公約を反故にしたフジモリに対しても、期待感を持ち続けたという分析である。遅野井は、ショック政策が施行された後、インフレ上昇率の幅が低下したことに注目し、市民はショック政策を好意的に受け止め、フジモリに期待し続けたのではないかと主張している¹⁰¹。

ショック政策以降も、フジモリは構造改革と経済自由化を推進する方針を堅持し、歳出を厳しく抑制した結果、経済が徐々に改善しつつあった。しかし、ベラスコ軍事政権から長期にわたり累積してきた経済問題が、劇的に解決されることはなかった。これに加えて、貿易の自由化は、国際競争力が乏しかった国内産業に打撃を与えた。しかし、1991 年 2 月に経済財政大臣に就任したボロニャ (Carlos Boloña) は、市場原理に基づく自由経済への移行を徹底的に試み、輸出指向型の産業の発展を提唱した¹⁰²。

一連のショック療法によって経済改革直後に不安定になっていた経済状況は、1993 年頃から安定化し、マクロ経済の回復と外国投資の増加という成果が現れ始めた¹⁰³。1994 年には、年間インフレ率が 23.7%にまで下がり、GDP 成長率がプラスに転じるこ

⁹⁹ 1990 年 8 月 9 日にウルダトは、ミルク、砂糖、パン等の食料品が 2~3 倍に跳ね上がることを発表した。

¹⁰⁰ 経済危機を乗り切るために、母親クラブ (Club de Madre)、一杯のミルク運動 (Movimiento de Vaso de Leche)、住民食堂 (Comedores Populares) などの、住民たちによる自助努力 (Self-help) の活動が観察されている。

¹⁰¹ ショック政策が発表された 1990 年 8 月には、月間インフレ率は 397.0%を記録していたが、翌 9 月には、13.8%まで下がっている (遅野井 1995 : 137)。1990 年の年間インフレ率は 7,481.7%であったが、1991 年には 409.5%、1992 年には 73.5%と下がっていった (ペルー中央銀行のデータを参照)。

¹⁰² 新たな経済政策として、関税率の引き下げ、徴税の強化、為替市場と金融取引の自由化、土地私有制の導入、公営企業の独占の廃止と民営化の推進、雇用安定性の改定、外国からの投資の促進など、広範に及ぶ新自由主義的な改革を打ち出した。しかし村上は、ボロニャが主張した輸出産業型の発展という構想には、中長期的な観点から政府が一定の役割を担うことが考えられていなかったことを指摘している (村上 2004 : 194-195)。

¹⁰³ 市場経済化の推進と同時期にテロ活動が沈静化したことから、外国からの投資が増加したことも、経済が好転する推進力となった (村上 2004 : 287-288)。

とによって、経済状況が好転した。この背景には、新自由主義経済政策の推進とともに、フジモリ政権によるテロ活動の取締りの成果が現れたことも指摘できる。以前は、テロ組織が発電所を破壊することで頻発する停電が経済活動を妨げ、国内の経済活動が停滞していた。しかし、政府のテロ対策が成功したことによって、テロが経済活動に与える悪影響が減り、投資環境も好転した。では、政府はどのようなテロ対策を講じたのであろうか。

3. フジモリ政権によるテロ対策と治安の改善

第2章で明らかにしたように、1980年代のペルーは、反政府武装活動が激増し、多数の市民がテロ活動の犠牲になっていた。1980年代初期までは、テロ活動がアンデス地域に限定されていたが、1980年代後半には首都リマにまで拡大していき、ペルー全体で市民の関心が高まっていった。これに対して、フジモリは、SL（センデロ・ルミノソ）やMRTA（トゥパクアマル革命運動）の取締りを強化し、テロの発生件数を減少させていった。

1991年11月に、フジモリ政権は、治安対策の一環として、治安関連の情報の提供を国家に義務付ける委任立法を制定したものの、野党が多数派を形成する議会が反対したため、同委任立法は、大幅な修正を余儀なくされた（遅野井 1995 : 160）。その結果、フジモリ政権と議会との対立関係が悪化し、後に詳述する自主クーデター（Autogolpe）の要因の一つとなった。また、村上は、フジモリ政権が実施した一連のテロ対策の基本方針は、1980年代末期に軍部で考えられていたものであったことを指摘している（村上 2004 : 205-206）。軍部は、ベラウンデとガルシア両政権が、場当たりの武力鎮圧の命令しか出さないことに苛立ちを募らせ、1989年8月にマニュアルを作成していた。フジモリは、そのマニュアルに沿って、1991年2月には諜報活動を重視したテロ対策の推進を発表し、3月からは各部隊を貧困層が集まる地域に派遣して、市民に対する支援活動（Acción Cívica）を開始した¹⁰⁴。また、4月には農民自警団への武器貸与を公式に始め、5月には大学における秩序を回復するために軍を大学に派遣する方針を明らかにした¹⁰⁵。

¹⁰⁴ テロ対策の戦略的な支柱として、以下の4点がまとめられた。第一に、テロ対策は、80%が諜報戦で20%が武力作戦を行う。第二に、市民から支持と信頼を得ることが必要である。第三に、テロ対策自体は統合的に行うべきであり、命令系統は一本化するが、作戦遂行は分散化する。第四に、政治、社会心理、経済、軍事などあらゆる面において存在する矛盾や不正を是正する。具体的には、諜報活動の強化や農民自警団への支援、反政府武装集団の活動地域に合わせた対テロ対策の形成などが、軍部と警察によって行われた。しかし、これらの革新は、フジモリが協力するまでは、内部努力の域をでなかった（村上 2004 : 206）。

¹⁰⁵ 特にSLは、貧しい地域を拠点に置いていたことから、フジモリは、こうした貧困層に対する支援を行うことで、反政府武装組織の弱体化を図った。同時期には、大学構内において、反政府武装集団の宣伝や標語が書かれており、大学が秩序を失っている状況であったことか

更に、1992年6月に、SLの最高指導者であるグスマンの、同年9月には MRTA のポライの逮捕に成功し、両組織を弱体化させた。この時期には、最高指導者だけでなく両組織の主要幹部もほとんど逮捕されたことから、反政府武装勢力は壊滅な打撃を受け、テロの件数が激減した¹⁰⁶。これに加えて、反政府武装勢力の戦術的な誤りや内部分裂も起きていた。SLは、テロ活動を首都リマに拡大したことで、市民からの支持を受けるどころか、市民の反発を買い、戦闘員を確保することが困難となった¹⁰⁷。他方 MRTA は、1980年代末期に、旧ソ連を中心とする共産圏が次々と崩壊したことにより、国際社会からの支援が途切れ、武装闘争の継続を主張する強硬派と、合法的な政党の組織化を目指す穏健派に分かれ、内部対立が起きていた。

1993年になると、荒廃したアンデス地域の村々を再建するため、フジモリは帰還支援計画（Programa de Apoyo al Repoblamiento）を開始した¹⁰⁸。これは、センデロと軍部の襲撃により壊滅した村々における教会や学校を再建することで、他の地域へ避難していた市民を出身地に呼び戻すという政策であった。こうした帰還政策を発表することによって、政府がテロとの戦いに勝利したことをアピールできたのではないかと考えられる。

つまり、一貫したテロ対策、国民のテロを拒絶する姿勢、反政府武装集団の戦略的過ちや内部分裂により、ペルーの反政府武装集団の勢力は、極めて弱体化した¹⁰⁹。これによってフジモリ政権のパフォーマンスに対する評価が上がったため、緊縮財政をとったにも関わらず、市民の支持をつなぎとめることができたのであった。

第2節 政党勢力との対立から自主クーデターへ

1. 困難な議会運営－議会で多数派を形成する反対派との対立－

1990年に行われた決選投票で大統領に選出されたフジモリであったが、上院議会、

ら、フジモリは、大学を視察し、そうした宣伝や標語を自ら消した（村上2004：205）。

¹⁰⁶ グスマンとポライの逮捕された1992年には、テロ発生件数の総計は、2,995件であったが、1993年には1,918件、1996年には883件、1999年には144件まで減少している（村上2004：248）。

¹⁰⁷ 人口の三分の一が首都リマに集中しているペルーでは、リマの繁華街などで車両爆弾が行われ始めたことから、テロに対する危機感が高まり、これを拒絶する姿勢が強くなったことが考えられる。

¹⁰⁸ アンデス地域に位置するウチュラハイ村のフィールドワークを行った細谷によれば、この政策により、各地に避難していたウチュラハイ村出身者は、1993年10月10日に、最初の帰還者の家族が政府軍に守られながら、村へ戻った。しかし、村は荒廃し、家も畑も存在しなかったことから、NGOや政府などの援助を受けながら、村の再建が進められた。当時はSLの襲撃を受ける可能性が高かったことから、政府軍が村に野営地を設置し、村人も銃で武装した自警団を組織していた（細谷2005：83-84）。

¹⁰⁹ しかし、反政府武装勢力は完全に根絶されたわけではなく、MRTAによる日本大使公邸人質事件のように、最高指導者の逮捕後も、テロ活動は起きている（村上2004：250）。

下院議会ともに、変革 90 は少数与党であった（表 3-2 参照）¹¹⁰。そこで、経済政策や予算の審議を行う際、議席の多数派を占めていた野党としばしば対立し、法案が否決される事例がみられた。フジモリは、選挙戦において、既存政党を批判することで支持を集めていたため、野党との協議を通じたインフォーマルな合意形成を行うことができなかった。また、野党側も、次の選挙で勢力を伸ばして政権を獲得する目標を優先し、むしろフジモリの失敗を待っていたと指摘されている（村上 2004：211）。既存政党の中でも、フジモリの有力な対立候補であったバルガス・ジョサを支援していた民主戦線は、フジモリの政策に対して、強硬に反対していた。民主戦線や既存政党は、1990 年大統領選挙でバルガス・ジョサが当選することを望んでいたが、フジモリに決選投票で敗れたことから、フジモリに対して協力的な姿勢を示すことが困難であったと指摘できよう。更に、事前の協議が十分でないまま、議会をパイパスして委任立法令を乱発していたフジモリの政治手法に対して、強く反発していたことも考えられる。つまり、フジモリの当選以後、政府と議会の間で政策合意を果たせないまま膠着状態に陥り、政治的に不安定な状態が続いていた¹¹¹。そうした政治の不安定性を利用することで、SL 等の反政府武装活動が勢力を拡大しつつあったため、フジモリ政権は膠着状態から脱却する必要があった。その結果、フジモリは、1992 年 4 月 5 日に自主クーデターの実行を決断したのであった。

2. 1992 年の自主クーデターと伝統的な政党の勢力低下

1992 年 4 月 5 日未明、民主的な手続きに則った選挙によって選出された文民大統領が、軍の支持を得て自らクーデターを起し、議会や司法の権限を一時停止した¹¹²。同日から、事態が正常化するまでの約 9 ヶ月間にわたり、フジモリは国家の三権を掌握しながら、事態の収束を図った。

前述したように、議会で多数派を形成していた既存政党との膠着状態を打開するため、フジモリは、1992 年 4 月 5 日の深夜に行ったテレビ演説の中で、議会の閉鎖と憲法の

¹¹⁰ 1990 年議会選挙における変革 90 の得票率は、上院では 14.0%、下院では 16.5%しか獲得できておらず、残りの議席は、AP や PAP 等、1980 年代の四大政党が占めていた（表 3-2 参照）。

¹¹¹ フジモリ派と、議会で多数を占めていた野党の間で、決定的な亀裂が生じたのは、野党が 1991 年 10 月に、大統領立法行為統制法（Ley de Control Parlamentario de los Actos Normativos del Presidente de la República）を提出し、12 月に可決したことである。これは、経済や金融に関する緊急大統領令、非常事態宣言、外国との条約・協定の締結等、大統領権限に基づき公布された法令を議会が無効にできるとする法律であった。同年 11 月末には、委任立法令が大量に公布されたが、野党は、この法律を用いて、テロ対策や予算に関する項目を、廃止や修正した。更に、野党が団結して、フジモリの罷免を画策していた可能性もあり、フジモリと野党の間には、憲法停止措置が発表されるまでの間、緊迫した対立関係が続いていた（村上 2004：219-223）。

¹¹² 選挙で民主的に選出された大統領が、自らの立憲的基盤に対してクーデターを実施したため、この行為は「自主クーデター」（Autogolpe）と呼ばれている。

停止を発表し、三権を手中に収めた。その演説の中で、フジモリは、民主主義の手続きを遵守するだけでは不十分であり、真の民主主義を目指すためにクーデターを実施したと発言した。反フジモリ派は、この行為が憲法違反であるとフジモリを批判したが、「大多数の国民にとって、（中略）憲法や法律が国民の権利や生活を保障する基礎と必ずしもなっていない」（遅野井 1995 : 161）という理由から、反フジモリ派の訴えに同調しなかった。寧ろ、ハイパーインフレの問題を解決しつつあったフジモリ政権の経済政策や治安対策に期待したことから、多くの国民は、フジモリの行為を支持したのであった¹¹³。

表 3-2. 1990 年議会選挙

1990 年（上院）		1990 年（下院）	
政党	(%)	政党	(%)
民主戦線	32.3	民主戦線	30.1
PAP	25.1	PAP	25.0
変革 90	14.0	変革 90	16.5
IU	9.8	IU	10.0
社会主義左翼	5.5	社会主義左翼	5.3
その他	13.3	その他	13.1
計	100.0	計	100

出所：ONPE

フジモリは 1979 年憲法にかわる新しい憲法の必要性を訴え、制憲議会選挙を実施した結果、フジモリ派が 49.3% の得票率を得た。他方、フジモリによる憲法停止に反発した四大政党からは、PPC のみが選挙に参加し、PAP、AP、IU は制憲議会選挙に参加しなかった。1993 年 10 月、制憲議会で可決された 1993 年憲法案が、国民投票にかけられることとなった。1990 年からハイパーインフレーションが収束していったことに加え、1992 年に SL と MRTA の指導者が逮捕されたことを契機として治安が改善されていったことから、フジモリにとって有利な状態での国民投票となり、52.3% で国民から承認された。

¹¹³ 自主クーデター後に実施された世論調査では、70% から 80% の人々がフジモリの行為を支持した（村上 2004 : 227）。

第3節 フジモリ政権の終焉

1. 第二次フジモリ政権（1995－2000年）誕生とフジモリ派内部の対立

1995年に行われた大統領選挙では、フジモリが一回目の投票で過半数を獲得し、大統領に再選された。また、同年の議会選挙で圧勝した結果、フジモリが議会をコントロールすることが可能となり、大統領個人の権限が益々強化されたことが考えられる。これとは対照的に、議会や政党の権限は著しく弱体化し、議会による政府のチェック機能が機能不全に陥っていた。つまり、行政府に権力が集中したことを利用して、議会や政党の政策決定への参加を制限していたことが指摘できる。他方、市民の支持を集めたフジモリ派の政党は、変革90の組織化を進めなかった。それどころか、大統領の側近の間でも対立が起こり、内部分裂が始まった。フジモリ第一期目の政権以降、フジモリと最も緊密な関係を持つ側近であった、モンテシノス（Vladimiro Montesinos）¹¹⁴、サンティアゴ・フジモリ（Santiago Fujimori）¹¹⁵、ヨシヤマ（Jaime Yoshiyama）¹¹⁶の三者の間での勢力関係が変化し、モンテシノスは、他の二人を失脚させたと指摘されている（村上2004：357-365）。その結果、モンテシノスの個人的な権限が拡大する一方、フジモリの政党は、個人のカリスマ性に依拠した政党運営を継続したのであった。

1995年の大統領選挙において、ペルー統一運動（Unión por el Perú）の支持を受けたペレス・デクエヤル（Javier Pérez De Cuéllar）¹¹⁷は、フジモリの有力な対立候補となり、21.8%の得票率であったが、他の候補者は5%を下回り、フジモリの圧勝となった（表3-3参照）¹¹⁸。また、同時に行われた議会選挙でも、フジモリ派の与党連合である、変革90と新多数派運動（Movimiento Nueva Mayoría）が議席の過半数を占め、既存政党は議席を大幅に減らした（表3-3参照）¹¹⁹。更に、当時の選挙法で、大統領選挙で得票率

¹¹⁴ 陸軍の大尉まで昇進した後、退役を余儀なくされた元軍人である。1990年の選挙過程で、フジモリにかけられていた脱税疑惑の嫌疑を解決し、フジモリの信頼を得て、側近となった。2000年選挙直後に、モンテシノスによる買収工作のビデオが公開され、フジモリが失脚する最大の要因となった。

¹¹⁵ フジモリの実弟であり、第一期目の政権から兄であるフジモリの側近であったが、1996年4月に政権を去った。

¹¹⁶ フジモリの義弟と同郷の好だったことから、第一期目の政権で抜擢された日系の実業家である。民営化の際の功績によりフジモリの信頼を獲得したが、1996年9月に政権を去った。

¹¹⁷ 国連事務総長を務めたことで、国際的な知名度を持つ人物であったが、フジモリ批判に終始し、具体的な政策提案を行わなかったことで、支持を伸ばせなかった。

¹¹⁸ ペルー統一運動とは、1994年に、ペレス・デクエヤルが中心となって組織した政治運動である（ペルー議会のHP参照）。

¹¹⁹ 変革90は、内部分裂を起こし、弱体化していたことから、1995年の議会選挙に向けて、フジモリは、自身に協力する実務家を集めた組織を新たに結成し、変革90と連合させて、選挙に臨んだ（村上2004：243）。つまり、フジモリは、弱体化した変革90に対して、内部対立を解決するような何らかの対策を講じることなく、新しい組織を結成することで、過半数を獲得したことが指摘できる。

5%を下回った政党は、政党登録を抹消されると規定されていたため、PAP、AP、IU等は、自動的に政党登録を抹消された。再び政党登録を行うためには、10万人の署名が必要とされていたが、1995年の5月に、フジモリ派の与党連合は、政党登録に必要な有権者の署名数を10万人から有権者の4%（約48万人）へと急増させる改正案を議会で可決した¹²⁰。既に支持を失っていた幾つかの政党は、それほど多くの署名を集めることができなかつたため、同年11月に行われた地方選挙では、公認候補を擁立できなかった。その結果、無所属、あるいは、独立系の候補者が90%以上の得票率を獲得し、地方レベルでも、既存政党の勢力が更に弱体化していった¹²¹。

表 3-3. 1995 年総選挙

1995 年大統領選挙		1995 年議会選挙	
候補者（所属政党）	(%)	政党	(%)
フジモリ（変革90・新多数派運動）	64.4	変革90・新多数派運動	51.1
ペレス・デクヤエル（ペルー統一運動）	21.8	ペルー統一運動	13.6
カバニジャス（PAP）	4.1	PAP	6.4
その他	9.7	独立浄化戦線	4.8
計	100	可能なペルー運動	4.1
		AP	3.3
		PPC	3.0
		その他	13.7
		計	100.0

出所：ONPE

2. 「競争的権威主義体制」の綻び

第二次フジモリ政権下において、フジモリ派と反フジモリ派の対立が続く中、1993年憲法における大統領の再選に関する条文の解釈を巡って論争が起きた。1996年8月、フジモリ派が多数派を占める議会は、フジモリの2000年大統領選挙への出馬を可能とする大統領再選規定解釈法（Ley de la Interpretación Auténtica sobre el Artículo 112° de la Constitución）を可決した¹²²。反フジモリ派は、フジモリの三選目が違憲であると主張し、

¹²⁰ APは、政党登録基準が改正される前に、10万人以上の署名を集め、政党登録の申請を済ませていたが、他の既存政党は、申請を行っていなかった（村上2004：346）。

¹²¹ 大統領選挙で5%以上の得票率を獲得していたペルー統一運動は、政党登録を抹消されていなかったが、地方選挙の準備を行う時間的余裕がないとして、候補者の擁立を断念していた。（村上2004：347）。

¹²² フジモリ派は議会において、まず、全ての法は、その法が発効した後に効力を持つことを規定した行政過程法追加法（Ley de Incorporar Capítulo a la Ley de Normas Generales de

1998年7月には同法令に対する国民投票の実施を求めて署名を提出したが、フジモリ派が国民投票の実施を議会で否決したため、国民投票の実施には至らなかった。自身に有利に選挙法を改正する手法は、「競争的権威主義体制」の表れであった。

フジモリ派が過半数を占める議会において三選を可能とする法令を成立させ、野党からの国民投票の要求を退けた結果、フジモリは2000年大統領選挙に出馬し、大統領に当選した(表3-4参照)。7月、第三期目の政権をスタートしたフジモリであったが、反フジモリ派や国際社会は、その選挙の正当性を疑問視していた。同年7月に行われた大統領就任式の前日には、反フジモリの大規模な集会が開かれ、首都リマに8万人が終結していた。その後も、決選投票でフジモリに敗れた、アレハンドロ・トレド(Alejandro Toledo)¹²³を中心に、野党陣営は反政府抗議活動を継続した。大統領選と同時に行われた議会選挙では、変革90と新多数派運動に加えて、他の独立系の勢力と連合を組まなければ過半数に達せず、議会における基盤が不安定であった(表3-4参照)。更に、経済政策や外交面において、厳しい舵取りを強いられていた。

三選直後から八方塞の状態に陥っていたフジモリが、辞任を決意する決定的な出来事となったのは、2000年9月14日に、側近のモンテシノスによる買収工作のビデオが公開されたことであった。これに対してフジモリは、自身の任期を2001年7月までに短縮することを発表した。しかし、野党からの批判は収まらず、11月9日、与党連合の議長に対する罷免決議案を提案し、11月13日にその決議案を可決することで、議長を罷免に追い込んだ¹²⁴。

与党連合の議長が罷免された当日、フジモリは、APEC諸国首脳会議に出席するため、ブルネイへと旅立ち、途中で立ち寄った日本から、議会宛にFAXで辞表を送った。しかし、議会はその受け取りを拒絶してフジモリを大統領職から解任し、憲法の規定に則って、議長であるAPのパニアグア(Valentín Paniagua)を臨時大統領に昇格させた¹²⁵。パニアグアは、フジモリが任期を短縮した2001年7月まで暫定政権を樹立し、2001年総選挙の準備を進めた。

Procedimientos Administrativos)を可決し、その後、大統領再選規定解釈法を可決した(村上2004:390-391)。

¹²³ トレドは、貧しい家庭の出身であったが、奨学金を得て、アメリカ合衆国で経済学の博士号を取得したエコノミストであった。1995年に、帰国して大統領選挙に立候補し、2000年の選挙では、フジモリに次いで多くの票を獲得した。彼は、チョロ(Cholo、スペイン語で白人と先住民の混血を意味する)という愛称で親しまれ、2000年の選挙戦では、「チノ(中国人)ではなくチョロ(混血)に」(¡Chinito No! ¡Cholito Sí!)を標語に、フジモリの支持票の切り崩しを図り、一次選挙で40.2%の得票率を得て、二位につけた。ちなみに、フジモリは日系人であったが、チノという愛称で親しまれていた。(村上2004:432)。

¹²⁴ 与党連合内で内部対立が起り、大統領の罷免決議を持つ議会において、過半数を確保することができなくなっていた(村上2004:455)。

¹²⁵ 1993年憲法115条は、大統領が不在の場合、第一副大統領、第二副大統領、国会議長の順で臨時大統領に就任することを規定している。フジモリの辞任と共に、第一、第二副大統領も辞任を表明したので、憲法の規定に則って、国会議長のパニアグアが次期総選挙までの臨時大統領になった。

フジモリ政権終焉に際して、1980年代の四大政党が果たした役割は、重要ではなかった。寧ろ、モンテシノスの買収ビデオを公開した独立浄化戦線（Frente Independiente Moralizador）や、政権末期に反フジモリ運動を先導していた可能なペルー（Perú Posible）を組織したトレド等、四大政党に所属しない政治アクターが果たした役割の方が重要であった。

表 3-4. 2000 年選挙

2000 年（決選投票）		2000 年議会選挙	
候補者（所属政党）	(%)	政党	(%)
フジモリ（ペルー2000 運動）	74.3	ペルー2000 運動	42.2
トレド（可能なペルー）	25.7	可能なペルー	23.2
（無効	29.9）	独立浄化戦線	7.6
（白票	1.2）	我々はペルーである	7.2
計	100	PAP	5.5
		ペルー統一運動	2.6
		AP	2.5
		その他	9.2
		計	100

出所：ONPE

第 4 節 ポスト・フジモリ政権の開始と不安定な政党システム

1. アウトサイダー候補者の出現と勢力低下－2001 年総選挙－

フジモリ政権終焉後に実施された 2001 年大統領選挙では、四大政党とは関係のないトレドが、四大政党の一つである PAP のガルシアを決選投票で下して大統領に就任した（表 3-5 参照）。また、トレドが組織した可能なペルーが議会選挙で 45 議席を獲得し、第一党となった¹²⁶。しかし、可能なペルーは議席の過半数を取得できず、PAP が 28 議席、PPC を中心とした選挙連合である国民団結運動（Unidad Nacional）が 17 議席を獲得し、それぞれ議会で第二党、第三党となった。つまり、四大政党の一角を担っていた二つの政党は、大統領選挙では敗北したものの、議会選挙では一定の支持を集めることに成功した。

また、トレドの勝利に関しては、新しい政治アクターの勝利というよりも、対立候補者のガルシアに反対する票がトレドに流れたと指摘されている¹²⁷。可能なペルーは 2006

¹²⁶ ペルーでは 1993 年憲法によって、二院制から一院制（定員 120 名）へ移行した。

¹²⁷ 対立候補のガルシアが、第一次政権下（1985-1990 年）においてハイパーインフレやテロ活

年議会選挙では僅か4.1%の得票率となり、著しく得票率を減らした（表3-7参照）。

表3-5. 2001年大統領選挙

2001年（一次投票）		2001年（決選投票）	
候補者（所属政党）	(%)	候補者（所属政党）	(%)
トレド（可能なペルー）	36.5	トレド（可能なペルー）	53.1
ガルシア（PAP）	25.8	ガルシア（PAP）	46.9
フロレス（国民団結連合）	24.3	（無効	11.1）
オリベラ（独立浄化戦線）	9.8	（白票	2.7）
その他	3.6	計	100.0
（無効	3.3）		
（白票	10.3）		
計	100.0		

出所：ONPE

2. 大統領経験者の当選－2006年総選挙－

2001年議会選挙ではPAPと国民団結運動が議席を増やしたが、この傾向は5年後に実施された2006年議会選挙でも継続した。また、大統領選挙では、2001年の決選投票で敗れたガルシアが、四大政党とは無関係のウマラ（Ollanta Humala）との決選投票を経て2度目の大統領に就任した（表3-6参照）。しかし、議会選挙でガルシアの政党は第一党となれず、PAPが36議席、国民団結運動が17議席をそれぞれ獲得し、議会で第二党、第三党となった。第一党となったのは、決選投票でガルシアに敗れたウマラを擁立したペルー統一運動であり、45議席を獲得した¹²⁸。従って、大統領選挙では四大政党の一つであるPAPが勝利したが、議会選挙では2001年同様、四大政党とは無関係の政党が第一党となった。

また、ガルシアの勝利は所属する政党の勝利というよりも、寧ろ、対立候補者となったウマラの失敗によると分析されている¹²⁹。ペルー・アブラ党は2011年議会選挙では3議席しか獲得できなかったため、第二次ガルシア政権の誕生は同党の復活ではなく、1980年代のように主要政党として定着しなかった（表3-7、3-8参照）。

動の激化に対応できなかっただけでなく、深刻な汚職問題で訴追を受けていた過去が選挙戦に悪影響を及ぼし、有権者の支持を集めることに失敗したことが、トレドの勝利に貢献した（Grompone 2005：118-119）。

¹²⁸ ペルー統一運動は、有力な大統領候補者が党内に存在しなかったため、自身の政党の選挙登録が間に合わなかったウマラを大統領候補者として擁立した。

¹²⁹ ガルシアは経済政策の基本路線の継続と社会公正の実現を両立すると訴えることにより、急進左派というイメージが強かったウマラを下すことができた（McClintock 2006: 108）。

表 3-6. 2006 年大統領選挙

2006 年（一次投票）		2006 年（決選投票）	
候補者（所属政党）	(%)	候補者（所属政党）	(%)
ウマラ（ペルー統一運動）	30.6	ガルシア（PAP）	52.6
ガルシア（PAP）	24.3	ウマラ（ペルー統一運動）	47.4
フロレス（国民団結連合）	23.8	無効	7.4
チャベス（未来連合）	7.4	白票	1.1
パニアグア（中道戦線）	5.8	計	100.0
その他	8.0		
無効	4.2		
白票	11.9		
計	100.0		

出所：ONPE

表 3-7. 2001 年・2006 年議会選挙

2001 年議会選挙		2006 年議会選挙	
政党	(%)	政党	(%)
可能なペルー	26.3	ペルー統一運動	21.2
PAP	19.7	PAP	20.6
国民団結連合	13.8	国民団結連合	15.3
独立浄化戦線	11	未来連合	13.1
我々はペルーである	5.8	可能なペルー	4.1
変革 90・未来連合	4.8	独立浄化戦線	1.5
AP	4.2	その他	24.2
ペルー統一運動	4.1	計	100
その他	10.3		
計	100		

出所：ONPE

3. アウトサイダー候補者の出現と勢力低下－2011 年総選挙－

2011 年大統領選挙になると、2001 年や 2006 年とは異なり、決選投票に進んだ大統領候補者が二人とも四大政党とは無関係であった。2006 年の決選投票で敗れたウマラが、フジモリの長女ケイコ（Keiko Fujimori）と決選投票で戦い、僅差で大統領に就任したのである。また、議会選挙においても、四大政党とは関係のない政党であるウマラの選

挙連合（Gana Perú）が 47 議席を、フジモリ派の選挙連合（Fuerza 2006）が 37 議席をそれぞれ獲得し、第一党、第二党となった。他方、2000 年代に実施された二回の議会選挙において第二党、第三党を守った PAP や PPC は著しく得票率を減らした（表 3-8 参照）。

表 3-8. 2011 年選挙

2011 年（決選投票）		2011 年議会選挙	
候補者（所属政党）	(%)	政党	(%)
ウマラ（勝利するペルー）	51.4	勝利するペルー	25.3
フジモリ（2011 年連合）	48.6	2011 年連合	23.0
（無効	5.6)	可能なペルー	11.4
（白票	0.7)	変革のための連合	11.1
計	100	PAP	5.0
		その他	24.2
		（無効	12.7)
		（白票	10.4)
		計	100.0

出所： ONPE

4. ポスト・フジモリ政権期における不安定な政党システム

フジモリ政権崩壊後の 2001 年から 2011 年に実施された総選挙結果を整理すると、トレドが組織した政治運動が政党システムに定着せず、PAP と PPC は 2001 年と 2006 年総選挙では一定の支持を確保したものの、2011 年選挙で得票率を著しく減少させたことを指摘できる。つまり、1980 年代の四大政党も、新しく出現した政党も政党システムに留まることができなかつたため、第 1 章で指摘したように、ペルーでは 2000 年以降も選挙の変異率が高止まりしている。

つまり、全国レベルでは、1980 年代に崩壊したと言われるほど弱体化した政党システムは再構築されないままであり、政党システムを構成する各政党は、国家と市民社会をつなぐアクターとしての役割を担っていない。また、四大政党に代わってその役割を期待された新しい政党は、大統領に当選した党首が任期を終了すると同時に市民からの支持を失い、次の選挙では勢力を後退させている。

他方、地方レベルでは、各州において地方政党が台頭し、国会で議席を持つ国政政党が地方選挙で勝利できていない。1980 年代は、四大政党のいずれかが地方選挙においても勝利していたため、中央政府と地方政府を結ぶ政治アクターとなることが可能であった。しかし、2000 年代に国政政党が地方選挙で敗北するようになると、地方からの

要望を把握できなくなった。他方、各州において躍進した地方政党も、全国レベルへ進出できなかったため、中央政府と地方政府を結ぶ政治アクターが不在となった。

1980年代は、四大政党間で合意形成に至らないまま、個々の政党がクライアンタリズムを優先し、政策パフォーマンスが悪化した結果、アウトサイダーであるフジモリが台頭した。フジモリ政権は、経済危機と治安の改善に成功したが、他の政治勢力と対立することで、議論を通じて異なる市民の意見を集約することができないまま、終焉を迎えた。2000年以降にはトレド、ウマラという新しい政治アクターが大統領に当選し、既存政党の党首であるガルシアも大統領に当選したが、次の選挙では著しく得票率を落とし、政党システムに留まることができていない。従って、不安定な政党システムという経路は代表制に影響を与え続けていると判断される。

他方、分断された市民社会という経路は、フジモリ政権以降どのような変化を遂げているのだろうか。あるいは、同じ経路が影響を及ぼし続けているのだろうか。フジモリが自主クーデター後に制定した新憲法は、国民投票の実施や地方分権化の推進を通じた地方レベルにおける市民参加の促進について言及している。では、市民参加の制度化を通じて経路変化は起こったのだろうか。次章では、フジモリ政権以降の市民参加の制度化を通じて、分断された市民社会という経路が、市民参加の運用面にどの程度影響を及ぼし続けているのか検討する。

第4章 アウトサイダーが導入した市民参加—制度化への試みとその限界—

本章では、選挙という代表制の枠組みを経て大統領に就任したアウトサイダーが着手した市民参加の制度化について整理する。その上で、その制度が実際にどのように取り込まれ、どのような運用上の問題が存在しているのかを指摘することで、市民参加の制度化が代表制の機能を補完し得るのかについて考察する。

フジモリ政権誕生前のペルーでは、地理的要因や1980年代におけるテロ活動によって分断された市民社会という経路が定着しつつあった。前述したように、1980年に軍事政権から民主化した後も、政党が国家と市民社会を結ぶ役割を果たせなかったため、国家と市民社会の間が著しく乖離し始めた。その結果、市民は政党が擁立した大統領候補者ではなく、国政経験のないアウトサイダーであったフジモリに政権運営を託した。

既存政党に対する批判を背景に誕生したフジモリ政権は、従来の政党を介した間接的な政治参加ではなく、市民が直接政治に参加できる制度を規定した新憲法を制定した。しかし、新憲法が規定した国民投票は、新憲法の承認以外には用いられず、地方分権化を通じた地方レベルにおける住民参加も進まなかった。フジモリ政権終焉後には、地方分権化を推進するための法律が制定され、地方自治体の決定に住民が参加できる制度も構築されたが、こうした制度は実際にどのように運用されたのであろうか。そして、直接的な政治参加の制度化は、代表制の危機にどのような影響を与えたのであろうか。

第1節では、1993年憲法で規定された市民参加の制度化について整理する。フジモリ政権は、1993年憲法に国民投票の実施やリコール請求権等に関する条文を盛り込んだが、新憲法の制定を承認する以外に国民投票を用いず、法令に対するリコール請求も認めなかったことから、制度設計されたように市民参加が進まなかったことを明らかにする。

第2節では、2000年のフジモリ政権終焉後、地方分権化や地方レベルにおける市民参加の制度化が進められたことに関して、制度面と運用面の限界を整理する。

第3節では、地方レベルにおける市民参加の制度化がどのように構築されたのか整理しながら、住民組織の設置と参加型予算の運用状況について検討する。2003年の地方自治体に関する法令によって、住民組織の設置と参加型予算の実施が規定され、市民は政策決定に参加する権利を与えられたものの、運用面に限界があったことを明確にする。

第4節では、制度化されない直接的な政治参加の事例を取り上げる。ペルーでは特定の法令や開発に対する抗議活動が頻発しているが、手続きを経ない政権の交代にはつながっていない点を確認する。その上で、民営化、森林資源開発、若年層の労働法改正に対するそれぞれの反対活動を取り上げることで、制度化された市民参加の限界がこうした抗議活動を生み出したことを明らかにする。

第5節では、ペルーにおける制度化された市民参加と制度化されない市民参加の課題と展望についてまとめる。

第1節 フジモリ政権期における新憲法の制定に伴う市民参加の制度化とその限界

第3章で指摘したように、フジモリは反対派と対立して1992年に自主クーデターを執行し、真の民主主義の実現を目指すと主張した¹³⁰。1992年4月5日に憲法が停止された後、同年10月31日に新しい憲法案の是非を問う国民投票が実施され、52.3%の賛成によって新憲法が承認された。新憲法第2条17項は、市民が直接政治に参加できる仕組みとして国民投票の実施や代表者に対するリコール請求権を認め、第32条では、憲法の改正、法令や各地方自治体が定める条例の施行について国民投票を実施することを規定した。つまり、新憲法は、代表者を介した間接的な政治参加だけでなく、国民の意見を直接取り入れるための制度を規定したと指摘できる。

しかし、フジモリ政権下では、1993年10月31日に新憲法案を国民投票にかけた以外、法令や各地方自治体が定める条例に関して、国民投票は実施されていない。第3章で指摘したように、1998年7月に、反フジモリ派が、フジモリの2000年大統領選挙への出馬を可能とする大統領再選規定解釈法（*Ley de la Interpretación Auténtica sobre el Artículo 112º de la Constitución*）に対する国民投票の実施を求めて署名を提出したが、フジモリ派が国民投票の実施を議会で否決したため、国民投票の実施には至らなかったという経緯が見られた¹³¹。反フジモリ派は、議会で過半数を占めるフジモリ派の決定に抗議したが、最終的には国民投票にはかけられず、フジモリは2000年に三選を果たしたのであった。従って、全国レベルにおける市民の直接参加に関する制度は構築されたものの、新憲法の承認以外には実施に至らなかったと言える。

全国レベルと並行して、地方レベルでは、住民が地方行政へ参加できるように地方分権化を推進する条文を付け加えた。地方分権化に関しては、第一次ベラウンデ政権（1962-1968年）が1962年に地方選挙を導入したことで、住民が地方の首長や地方議会の議員を投票によって選出できるようになった。しかし、1968年の軍事クーデターによって発足したベラスコ軍事独裁政権（1968-1975年）は地方選挙を中断し、1980年の第二次ベラウンデ政権（1980-1985年）が地方選挙を再開させ、第一次ガルシア政権は地方選挙の継続的な実施に加えて、州政府を新しく設置した。フジモリ政権は、1993年憲法の制定を通じて、地方政府に政治的、経済的権限を与えることを規定し、地方選挙そのものは継続させたものの、ガルシア政権が推進した州政府の新設を中断し、中央集権化を強化したのであった（遅野井 1995：175-176）¹³²。しかし、フジモリ政権は、

¹³⁰ フジモリは4月5日の未明に、新憲法を制定するまでの間、1979年憲法を停止すると宣言した。

¹³¹ 国民投票に向けた署名の提出に先立って、反フジモリ派が同法令は違憲であると憲法裁判所に提訴した際、同法令は合憲であるがフジモリには適用されないという判決が一旦下された。しかし、7名の裁判官のうち4名が棄権したことから、フジモリ派が判決の無効を主張した結果、裁判長は、フジモリ三選に関しては、中央選挙管理委員会が判断を下すと発言し、同委員会の判断に委ねた（村上 2004：393）。

¹³² 1993年憲法によって、「州政府の地方交付金の項が削除され（中略）分権化で消滅するはず

経済危機によるマクロ経済の建て直しを優先し、経済的権限の地方政府への委譲が遅れた結果、地方分権化を加速させることができなかった。地方分権化が進まなかったもう一つの要因として、経済的な側面だけでなく、政治的な意図も指摘できる。予算や権限を地方政府に委譲することなく中央政府に集めれば、中央政府の意図が地方政府により反映されやすくなるという側面もあった（Muñoz 2013: 151）。

つまり、政治的、経済的な要因から、1993年憲法で規定された地方分権化は進められなかった。また、市民が直接的に政治へ参加するための制度も憲法に盛り込まれたが、その運用状態は不十分なままであった。市民参加の制度化が実際に活用されるのは、フジモリ政権終焉後のトレド政権以降である。2002年3月には、1993年憲法の地方分権化に関する条文が改正された。同法令は、複数の県を束ねた州（Región）を新しく設置し、政治的、経済的権限を州政府に移譲する枠組みを新しく構築することで、地方レベルにおける住民参加を促すことを規定した。そこで、次節では、ポスト・フジモリ政権期に実施された市民参加の制度化とその限界について言及する。

第2節 ポスト・フジモリ政権期における市民参加の制度化とその限界

1. パニアグア暫定政権における貧困撲滅会議の設置

フジモリ政権の終焉に伴って、国会議長であったAPのパニアグア（Valentín Paniagua）が2000年11月から2001年7月まで暫定大統領となった。

パニアグア暫定政権は市民の意見を政策決定に反映させるため、貧困撲滅会議（Mesa de Concertación para la Lucha Contra Pobreza）を新しく設置した¹³³。この会議を設置した目的は、中央議会や官僚だけが貧困対策を決定するのではなく、各地方の実情を知る市民社会の構成員の意見を参考にすることによって、実際のニーズにあわせた貧困対策を決定することであった¹³⁴。そこで、ペルー全土の1,400以上の場所で地方会議が設けられ、各地方会議を統括する全国会議が設置されたことで、中央政府の貧困対策に地方の意見を反映させる制度を構築した。

貧困撲滅会議は、中央政府の貧困対策に市民社会の意見を取り入れるために設置されたが、中央集権的で、階級的構造を持っていたと指摘されている（Panfichi 2007a: 257）。

の県（24県1特別郡）は、行政区分として存続することになった」（遅野井 1995: 174）。

¹³³ この会議は、2001年1月18日に初会合が開かれた。トレドはガラテア（Gastón Garatea）神父を委員長に任命し、その地方会議を統括する全国会議のメンバーは、社会政策を担当する省庁職員3名、NGO職員1名、教会関係者1名、地方行政職員1名、企業組合の加盟員1名、ペルーに拠点を持つ国際開発協力関係者1名で構成されていた。また、この会議は、パニアグア暫定政権終焉後も続き、トレド政権下における統治のための合意（Acuerdo Nacional）にも参加した。詳細は貧困撲滅会議（MCLCP）と統治のための合意のHPを参照。

¹³⁴ 当初、内閣の大臣等も、この会議が、代表制民主主義の機能を改善するプロジェクトであるとして、好印象を持っていたと指摘されている（Panfichi 2007a: 261）。

また、与党内部と会議参加者の間で、どちらが政策提言の主導権を握るかという点で激しく対立し、トレドは両者の対立を仲裁することができなかった。トレドが結党した可能なペルーは、組織基盤が弱く、党员たちは省庁のポストを配分するようトレドに強く求めていた¹³⁵。更に、与党の党员たちは、この会議の参加者が選挙によって選出されていないことに着目して、代表者としての正統性が低いと批判していた。そのような状況下で、トレドの支持率が急落してきた 2003 年から、与党内部の発言力が増したことは対照的に、貧困撲滅会議の発言力が低下したとパンフィッチは指摘している¹³⁶。

トレド政権以降、貧困撲滅会議の役割は低下していったが、パンフィッチは、こうした会議を設けたことで、政府と市民社会をつなぐ会合が制度化されたと評価している (Panfichi 2007a : 262)。貧困撲滅会議によって生まれた政府と市民社会の関係は、トレド政権下において発足した、地方自治体の首長と市民社会の代表者が都市開発計画について話し合う審議会 (Consejo de Coordinación) にも影響を与えることとなった。特に、政府と市民社会の間で良好な関係を築いていた地方では、審議会において都市開発計画を定める際にも、市民社会側からの活発な参加が観察された (López 2014 : 32)。では、審議会はどのような法改正を経て設置され、どのような限界を抱えているのであろうか。

2. トレド政権における審議会の設置とその限界

2001 年 7 月に発足したトレド政権は、2002 年 3 月の法令第 27680 号によって、地方分権化を推進するために新しく州を設置した。この改正は、従来の行政単位である県 (Departamento)、郡 (Provincia)、区 (Distrito) に新しく州という行政単位を付け加えたものであった¹³⁷。中央政府は、各州に政治的、経済的権限を委譲することによって地方分権化を推し進め、地方自治体が各地のニーズにあわせた予算配分を決められるように憲法を修正したのであった。既に述べたように、1993 年憲法には地方分権化に関する条文が盛り込まれており、1980 年から再開された地方選挙は継続されたものの、それ以上の地方分権化は進められなかった。他方、法令第 27680 号は、州政府への政治的、経済的権限の委譲を拡大する狙いがあった。

¹³⁵ 第 1 節でも述べたが、2000 年や 2001 年の選挙で、トレドが大統領に当選する可能性が高まると、それをあてにして様々な人々が可能なペルーに加わっていたため、政党内で一貫したイデオロギーは存在せず、寄せ集めの政党であると指摘されていた (Panfichi 2006a : 262)。

¹³⁶ ペルーの世論調査機関によれば、政権が発足した直後の 2001 年 8 月には 59% を記録していた支持率が急落し、2002 年 10 月には 14% にまで落ち込んだ。その後、2003 年 1 月には 30% まで回復するが、再び急落し始め、同年 6 月には 11%、2004 年 4 月には 8% と一桁台にまで落ち込んでいた (Ipsos-Apoyo の HP)。

¹³⁷ 1821 年に宗主国であるスペインから独立した後、まず 4 県 (Trujillo, Tarma, Huaylas, La Costa) から始まり、段々と県が細分化されていく中で、20 世紀には 24 県とカジャオ (Callao) 特別行政特区が設置され、州が設置される以前の県の区分が完成された (Muñoz 2013: 224)。2002 年に新しく設置された州は幾つかの県を管轄しており、2002 年以降から直接投票によって州知事 (Presidente de Región) が選出されるようになった。

また、2003年5月に、地方自治体と市民参加に関する法令第27972号（Ley Orgánica de las Municipalidades）が制定された。166条から成り立つ同法令は、中央政府から各地方自治体への政治的、経済的権限の委譲、住民が地方行政へ参加する方法等を規定し、地方分権化の基本的な方針を示すものであった。同法令は、地方自治体の首長や議員とともに、市民社会の代表者が参加する審議会の設置を規定した。同法令97条から105条にかけて、政府間調整審議会（Consejo de Coordinación Intergubernamental）州政府調整審議会（Consejo de Coordinación Regional）、郡政府調整審議会（Consejo de Coordinación Provincial）地方政府調整審議会（Consejo de Coordinación Local）について規定し、各エリアにおける市民参加を制度化した。各審議会は、首長と議員だけでなく、市民社会の代表者が参加しながら、都市開発計画等に関する基本的な指針を定めると規定された¹³⁸。同法令第100条は、各審議会が年2回開催され、都市開発計画、参加型予算案、インフラ整備の優先事項、インフラやその他の公共サービスに関するプロジェクトの提案等を行うことを規定した。また、参加型予算案の実施を義務付けた。

審議会は、区、群、州レベルにわかれており、それぞれのエリアの都市開発計画等を市民社会と協調しながら決定する。制度設計上は、地方政府が対応できる要望と、中央政府が対応しなければならない要望とに振り分け、要望に応じて、中央政府まで市民の意見を反映させる制度となり得る。こうした制度が必要とされた背景として、中央政府と地方政府を結ぶ政治アクターが不在であったことを指摘できる。2002年から新しく設置された州知事を選出する選挙では、PAPの候補者が全体の半分の州知事に就任し、地方レベルにおける支持基盤を確保したかのように見えた。しかし、2006年の州知事選挙では地域政党が台頭し、2010年、2014年と地方政党の躍進が益々顕著となった。こうした地域政党は、国会に議席を持つ政党とのつながりが弱いため、中央政府の対応が必要な 이슈に直面した際も、地元の要望を中央政府の政策決定に反映させることができない。そこで、中央政府が各地域における住民の要望を知るため、制度設計上は、審議会における意見集約を政策決定へ反映させることが可能となるものの、審議会の運用は、市民参加の限界を示している。

審議会の限界とは、異なるエリアにおける審議会の間でのコミュニケーションが円滑か否かは、首長の判断にかかっているということである。地方政府調整審議会が出された事案が、郡レベルや州レベルまで到達して、都市開発計画等に反映されるか否かは、審議会の議論をまとめる首長の判断次第である。市民参加に積極的に取り組む首長と消極的な首長では、審議会の運用が異なってくる。市民は選挙によって首長を選ぶことができるが、地方選挙の際に市民参加が主要な争点になることはほとんどないため、再選を目指して市民参加に取り組む政治家は少ない。再選されて2期目を迎えたある区議会

¹³⁸ 審議会の代表は首長が務め、市民社会の代表者は、審議会構成員全体の40%と規定され、審議会への参加を希望する代表者は、定められた期間内に登録を済ませなければならず、任期は2年とされた（法令第27972号第97号・98条参照）。

議員は「市民参加という言葉は美しい響きを持つだけである」¹³⁹と語り、首長の顧問を務めた元職員は「地方選挙では、大半の市民が候補者のイメージや知名度を重視するため、首長が再選を目指して市民参加の充実に取り組むことはない。市民参加に取り組むか否かは、選挙戦略ではなく、政治家個人の判断に頼るしかない」¹⁴⁰と指摘している。

法令で審議会を年2回開催しなければならないと定めているが、具体的にいつ開催するのは、審議会の代表である首長の決定に委ねられている。また、都市整備計画を自治体の予算計画にどのように反映させるのか、市民組織の代表者に対してどのように登録期間を周知するのかといった方法も、各首長の判断によって異なる。あるいは、議員や他の区長といった代表者側が市民参加にどのように取り組んでいるのかによっても、審議会の運営が異なってくる。

例えば、三分の一の人口が生活する首都リマの審議会 (Asamblea Metropolitana de Lima) では、リマ市長が代表を務め、リマの区長と市民社会の代表者が審議会に出席する。しかし、区長の中には、市民組織の代表者の参加を受け入れず、審議会に欠席する事例が見られた。以下は、審議会に出席したある市民社会の代表者の回想である。

1 回目の審議会の日、A 区長は私たち市民社会の代表者を見るなり、「なぜ彼ら（市民社会の代表者）が審議会に参加するのだ。我々（区長）は選挙を経て当選しているのだから、我々だけで議論すれば十分だ」と発言した。市長が、法令によって、市民社会の代表者が審議会の 40%を構成しなければならないと説明した後も、A 区長は納得せずに途中退席し、2 回目の審議会は欠席した。A 区長は市長と異なる政党に所属していたから、市長の説明を受け入れられなかったのかもしれないが、政治家によって市民参加への関心が大きく異なる¹⁴¹。

この事例が示すように、市民社会の代表者と話し合わなくてもいいと捉える政治家が区長に選出された場合、審議会における市民の意見は地方政府の政策決定に反映されるとは限らない。つまり、市民参加の制度が実際にどのように運用されるのかは、各首長の決断に大きく左右される。また、市民社会の代表者が審議会に参加するためには、事前に地方政府へ登録しなければならないが、複数の新聞社に登録期間を周知する広告を掲載するのか、比較的流通量の少ない新聞社 1 社だけに広告を掲載するのか、首長の判断によって変わる。実際に、首長と個人的に交流のある市民組織の代表者がより多くの情報を得られた一方で、それほど交流のない代表者は登録期間にすら気づかなかったという問題が発生している¹⁴²。更に、審議会の開催時期に関しても、12 月に 2 週続けて

¹³⁹ インタビューD。

¹⁴⁰ インタビューE。

¹⁴¹ インタビューF。

¹⁴² 例えば、市民社会の代表者として審議会に参加した経験を持つ何人かの市民は、2年の任期を終えて再び代表者として登録しようと試みたが、登録期間の周知に気づけなかったため

審議会を開催することで、年 2 回の実施という形式を整えただけの首長も存在した¹⁴³。同様に、各地方における独立系の政治運動のリーダー達も、表向きは審議会による都市整備計画に賛同する趣旨の発言をし、法律の規定を遵守しているものの、住民が必要とする活動を地方政府の政策決定に取り入れて実行に移しているか否かは、州ごとに異なるのである¹⁴⁴。

同法令が施行される前は、市民参加の場を設けるか否かは各首長の判断に委ねられていた。住民の意見を積極的に取り入れるか否かは、首長の政治的判断に頼っていたのである。しかし、同法令が施行されたことによって、全ての首長は審議会を開催しなければならないようになった。これは、運用面で評価できる点である。例えば、リマ市における審議会に参加した市民社会の代表者も、法律の施行によって、市民社会が首長に要望を伝える場が制度化されたこと自体は評価している¹⁴⁵。その反面、法令によって市民参加の実施が義務付けられた後にも、首長の裁量に委ねられる余地が多く残されたという限界を指摘できる。

では、審議会の基本方針に基づき決定される参加型予算や、区を構成する各セクターにおける住民組織の活動は、法令が施行された後にどのような変化を遂げ、どのような限界を抱えているのであろうか。次節では、参加型予算と住民組織の活動について取り上げる。

第 3 節 ポスト・フジモリ政権期における参加型予算と住民組織の活動

1. 参加型予算とその限界

前述したように、地方分権化の施行に伴い制定された法令第 27972 号第 53 条は、審議会で決定した都市整備計画に基づき、地方における参加型予算の実施を義務付けた。この法令によって、住民が主体的となって地方自治体の公共政策について意見を話し合

限を過ぎてしまい、登録できなかった（インタビューG）。

¹⁴³ インタビューF・G・H。

¹⁴⁴ 例えば、ウアンカベリカ（Huancavelica）州の政治指導者達は、公の場では都市開発計画に対して好意的な発言をしたものの、同計画が住民の問題の解決を優先したか否かに関しては、同州の政治運動内で悲観的な見解が示された。他方、クスコ（Cusco）州では、13 県において勢力を持つ民族再興運動（Restauración Nacional）の政治指導者達が、都市開計画に関して好意的な言説を表明しただけでなく、同計画に基づいて公共事業の実施に着手し、同州の発展を促した。二つの州で異なる運用が観察された要因として、ロペスは、クスコの民族再興運動の構成員であるプロテスタントが、ウアンカベリカの政治家よりも市民参加を重視したことを指摘している（López 2014 : 17）。

¹⁴⁵ リマ市内の新興住宅街に拠点をおく同代表者は、IU の候補者が区長に当選した際は積極的に市民参加に取り組んだものの、独立系の区長が当選した際は自分の知り合いを優先して、縁故主義に陥ったことを指摘し、法律の施行によって、市民が議論に参加する場が設けられたことを評価している（インタビューH）。

う会合が設置され、首長や地方議会の議員が住民の提案を参考にしながら翌年の予算を決定するという制度が構築された。

参加型予算案を決める会合には、その地区で3年以上活動する市民団体の代表者が登録でき、年間5回程度の会合に基づいて予算案を首長に提案する。住民は、インフラ整備（道路の舗装、上下水道の整備等）、治安対策（職員による見回りの強化、防犯カメラの設置、街灯の増設等）といった個々の要望を会合で話し合い、優先事項を決めて各地方政府に提案する。

参加型予算案の会合に出席したある住民組織の代表者は、住民が議論する中で合意に至るというプロセスを以下のように評価している。

参加型予算という制度は、住民が直接議論することで、住民のニーズにあった公共事業を実現できるという利点を持つ。参加型予算案の会合を通じて、我々のセクターではA通りの街灯の増設を提案することが決まり、区役所がその提案を採用した。会合には、住民組織だけでなく地区の消防団や学校関係者も参加していたため、各組織がそれぞれの案を持ち寄ったが、議論を重ねる中で我々の提案に合意してくれた。A通りが幾つかのサブ・セクターを横断しており、広範囲の住民が恩恵を受けることや、治安対策に貢献できることが決め手となったようである¹⁴⁶。

この事例は、住民主体で要望した事業に基づき、首長や議員が翌年の予算を決定したという、参加型予算の理想的な運用実績である。しかし、予算案はあくまでも提案であって、住民が提出した予算案をどの程度採用するかは、最終的に首長の判断に委ねられている。

他方、参加型予算案を決める会合に出席した別の市民組織の代表者は、参加型予算という制度の限界について、以下のように指摘している。

我々市民組織は、選挙以外にも政治へ参加できる場を求めてきたため、参加型予算という制度が始まったことで、市民社会が予算の策定に関わる機会を得たこと自体は評価できる。初期の頃は参加型予算に対する期待が大きく、多くの市民組織の代表者達は、審議会にも参加型予算案を決める会合にも積極的に参加した。しかし、市民組織の指導者達は、自分たちが緊急で必要としている事業が採用されるものだと思っていたため、当初の期待は裏切られた。例えば、参加型予算案を決める会合に出席し、あらかじめ審議会で決定した開発計画の優先事項とは関係のない事業を提案しても、参加型予算案に採用されなかった。たとえ自分達が提案したプランが採用されたとしても、そのプランに基づいて公共事業計画の細部を決め、実際に事業が施行されるまで2年程度も待たなければならなかった。最初から事業計画の細部を提案できれば短期

¹⁴⁶ インタビューI。

間で事業が完成したが、市民組織の側には、建築士等の専門家に事業計画の設計を依頼するための予算が不足していた。また、短期間で目に見える成果が得られなければ、他のメンバーから代表失格と思われるおそれがあったため、各市民組織の代表者達は2年間も待てなくなった。最終的に、代表者達は、首長や公共事業担当者へ個人的に談判するほうがよいと判断するようになった。制度が構築されたことは評価しているものの、運用面については改善の余地が多いと思う¹⁴⁷。

このように、毎年参加型予算案を決定する場を設けることは義務付けられたが、必ずしも参加者が希望する事業が採用されるわけではなく、採用されたとしても時間がかかるといふ問題から、制度に対する不満が募っていった。そもそも、参加型予算について規定した法律では、毎年実施する義務があるとしながらも、参加型予算に充てる予算額に関する規定がない。つまり、会合を開いて住民代表の意見を聞いたとしても、実際に予算に反映されているかは不透明である¹⁴⁸。また、首長によっては、法律の規定には従うものの、実際の運用には無関心な事例もあり、参加型予算が形骸化している地区も存在する¹⁴⁹。

しかし、地方選挙における選挙キャンペーンでは、市民参加に関する選挙公約が争点となることはほとんどなく、その優先順位は低いと指摘されている (López 2014 : 16)。そもそも、地方選挙では主要な争点を吟味して投票するというよりも、候補者の知名度やイメージが勝敗を左右する場合が多いため、各地方における独立系の政治運動は、その地域で知名度の高い有力者を候補として擁立する¹⁵⁰。従って、市民参加に積極的に取り組むか否かは、選挙の勝敗を左右しないと判断されるため、再選を狙う首長にとっても、当選を目指す候補者にとっても、市民参加の運用に取り組むインセンティブが低くなる。

つまり、参加型予算案の提案に基づいて、どのような優先順位でどの程度の予算を公共事業につけるのかは、全て首長の決定に左右されるという限界が存在する。従って、参加型予算案の提案が必ずしも実行されるとは限らない。これは参加型予算に関する細則が欠如しているという制度設計の問題とともに、制度を運用する責任者である首長を、市民が適切に選挙で選出していないという限界を現している。

では、地域住民の意見を集約する機能を期待された住民組織 (Juntas Vecinales) も、

¹⁴⁷ インタビューH。

¹⁴⁸ ほとんどの区役所は、参加型予算の一環として実施予定の公共事業の内容をHP等で公表するが、全体の予算額に占める割合を公表している区役所は少ない。例えば、首都リマで参加型予算に最も力を注いでいると言われているサン・イシドロ区役所は予算額を公表しているが、全体の予算額の4~6%程度しか占めていない (サン・イシドロ区役所HP参照)。

¹⁴⁹ ピウラ (Piura) 州においても、当時の首長の当選直後の2007年から2008は参加型予算案への参加が活発に行われたが、その後は合意の不履行によって、参加者が減少した (López 2014 : 16)。

¹⁵⁰ ペルーの地方選挙については、(Zavaleta 2014) を参照。

参加型予算同様、運用面における限界を抱えているであろうか。

2. 住民組織

各地方自治体における住民組織の設置は、2003年の地方分権化に関する法令第27972号第116条で規定されたが、既にリマ市周辺部の新興住宅街や一部の地方自治体では、住民による自治組織が存在していた。法律で規定された組織ではなかったものの、首長がこうした組織との会合に積極的であれば、住民の意見が地方政府の政策決定へ反映されていたのである。また、治安の悪化を阻止するため、住民のイニシアティブによってリマ周辺部や地方で自警団が結成され、地方政府やその地域を管轄する警察と連帯して治安を改善したという事例が幾つか存在した¹⁵¹。但し、こうした事例は、人口の少ない地方や、基本的なインフラを整備しなければならなかった新興住宅街に限られる。また、こうした事例はあくまで住民のボランティア意識に左右される上、1980年代から1990年代のテロ活動の影響を受けて、弱体化していった。

住民による自治組織が定着しない中、法令第27972号によって、住民参加の枠組み作りの一環として住民組織の設置が規定された。住民組織は、1年ごとの選挙を通じて選出された代表者、副代表者等の幹部によって組織されており、住民の意見を集約することが期待されていた¹⁵²。住民組織の幹部は、インフラ整備、都市開発、交通渋滞及び交通事故の対応等の多岐にわたる 이슈について、問題が発生している場合は速やかに地方政府の担当者へ連絡することが求められていた。実際に、地方政府が建設許可を与えたものの、区の条例に反することが発覚したため、住民組織が、地方政府に対して該当する建設許可の取り消しを求めたという事例が発生した。

例えば、首都リマのサン・イシドロ (San Isidro) 区役所が保険会社マフレ (MAPFRE) に対して、同地区における病院の建設許可を与えたが、実はマフレが、区の条例によって建設が許可されていない霊安室を併設する計画であったことが明らかになった¹⁵³。このため、住民組織が病院の建設許可の取り消しを区役所に求めた。その後、区役所はマフレに対する建設許可を取り消したものの、マフレがこの取り消しを不服とし、リマ市内の区役所を管轄するリマ市役所に取り消しの無効を訴え、市役所が無効を認めた。しかし、住民組織の代表者は病院建設の無効を求めてマフレ及び市役所を裁判所に訴え、裁判で勝利したことから、マフレは病院建設を断念したことがあった。同代表は、この

¹⁵¹ 詳細は、(Blume y Mejía 2010) を参照。

¹⁵² 住民組織の代表者を選出する選挙会場には、地方自治体の担当者の他、中央選挙管理局 (JNE) が選挙監視員を派遣し、不正の防止に努めている。

¹⁵³ 各区役所は、区の条例 (Ordenanza) を通じて、管轄するエリア内の道路幅や公共施設に応じて、何階までの建物が建設可能か、あるいは、どういった種類の建設物が建設可能か等を規定している。病院建設予定地の近くに学校があるため、本来であれば霊安室が建設できない場所であった。

地区に住む弁護士が無償で弁護を引き受けた結果、大企業のマフレに勝利できたと認識している¹⁵⁴。

しかし、住民組織は各地区の実情に応じて様々な課題を抱えている。例えば、住民組織の役員は無報酬のため、参加に消極的な役員が選出された場合、住民会合はほとんど開催されず、住民の意見集約の場が設置されない¹⁵⁵。また、役員同士で対立すると各役員が個人的に陳情に行くこととなり、住民組織に参加するインセンティブがなくなる。更に、区役所の有力者と個人的な関係を持つ住民にとっては、住民組織に参加するインセンティブが乏しく、個々の要望を有力者に伝えた方が速やかな対応を得られる。こうした場合、住民組織は、住民の意見を集約するという役割を果たさない。

トレド政権は、審議会を設置、参加型予算の導入等、市民の意見を集約させるような制度を新しく構築した。しかし、運用面では地方ごとの首長の政治判断に依存し、旧来のクライアントリズムが影響を与え続けているという、市民参加の制度化の限界を指摘できる。こうした限界は、次節で言及するような、街頭における抗議活動を生み出したのであった。

第4節 制度化されない政治参加

1. トレド政権下における電力会社の民営化問題

トレド政権は、市民が制度的に政治に参加できるような制度を構築したが、2003年以降、支持率の著しい低下に伴って、抗議活動が頻発するようになった。こうした抗議活動の増加は、制度を介さない直接的な政府への働きかけであり、政治参加の制度化に関する一連の法令が規定した政治参加とは異なるものであった。

トレドは、選挙期間中に様々な公約を発表したが、その中身の多くは選挙戦を有利に展開するためのものであり、公約が一貫したものではなかった。その結果として、当選後に、矛盾した公約を実現することが不可能となり、抗議活動の活発化につながったと指摘される¹⁵⁶。ここでは、矛盾した公約に対する抗議活動の重要な例として、ペルー南部アレキパ（Arequipa）における電気公社（Sedapar, Egasa, Seal, Etesur）の民営化問題を指摘する。

2001年の選挙期間中、トレドは、アレキパにおいて、安定した電力供給のために上記の4公社を民営化しないと約束した一方で、首都のリマでは、国営企業の民営化の推

¹⁵⁴ インタビュー I。

¹⁵⁵ インタビュー I。

¹⁵⁶ アレキパにおける電力公社の民営化に対する抗議活動以外にも、教員、医療関係者などの公務員によるストライキや農民による幹線道路の占拠など、様々な場所で反政府抗議活動が行われたが、それが大統領を辞任に追い込むことはなかった。2001年の抗議活動は671件であったが、2002年には797件に増加した（Garay y Tanaka 2009：60-61）。

進を訴えるという矛盾した公約を掲げていた。そして、当選後、上記の4社を多国籍企業へと払い下げようとしたことから、アレキパの住民の猛反対を受け、抗議活動が始まった。アレキパツ（Arequipazo）と呼ばれる一連の抗議活動は、2002年6月3日、民営化に反対する政治指導者が、ハンガーストライキを実施したことから始まった。しかし、トレド政権はその抗議を無視し、6月14日、民営化の手続きを推し進めたことから、同日、無期限のストライキの実施が宣言された。アレキパの住民は、鍋を叩いてデモ行進をしたり、車のタイヤに火をつけて道路を塞ぐといった抗議活動に取り組んだ。6月18日に、副大統領のディエス・カンセコ（Raúl Diez Canseco）等がアレキパを訪れ、民営化に反対する政治指導者と協議した結果、6月19日に合意に至り、民営化は撤回された。しかし、6月14日から19日の間、抗議活動に参加していた2人が死亡し、318人が負傷した¹⁵⁷。

上記に挙げた、アレキパにおける抗議活動の例のように、トレド政権期には、抗議活動が活発化し、毎日どこかで何かしらのデモやストライキが行われる状況にあった。それは、選挙期間中に矛盾する公約をばらまいたことが原因であった。しかし、抗議活動の活発化は、政権の転覆につながるような、全国的な反政府抗議活動には至らなかった。

2. ガルシア政権下における天然資源開発問題

ガルシア政権下の2009年6月5日、以前から森林資源開発に反対してきたアマゾン地方のバグア（Bagua）の先住民と警官隊とが衝突し、双方に死者が出る事態に発展した。ペルーのアマゾン地方では、外資を導入して森林資源開発を推進する中央政府と、先祖代々の土地を追われることを危惧する先住民の間で対立があり、先住民は幹線道路を封鎖して抗議していた。その背景には、スペイン語を理解しない先住民が多かったこともあり、土地を追われた後に中央政府が移住先を確保してくれるのか疑心暗鬼となっていたことを指摘できる。

バグアツ（Baguazo）と呼ばれた大規模な抗議活動が発生する以前から、ガルシア政権発足後には、資源開発を推進する中央政府に対して、開発に反対する地方の住民が抗議活動を実施していた。例えば2008年にも資源開発の利益分配に関して抗議活動が行われていたし、同年10月には、石油会社と政府の癒着が明るみに出て、内閣の首相等の半数の閣僚が辞任に追い込まれた。ガルシア第二次政権では、第一次政権と異なり、新自由主義政策を継承し、外資を導入した資源開発を志向したため、それに反発する住民との間で争いが絶えず起こっていた。

こうした中で、2009年6月5日には、住民側だけでなく、警察側にも死者を出す衝突事件が発生し、住民と警察官の間で33名が命を落とした。バグアツでは、陰でベ

¹⁵⁷ アレキパツの詳細に関しては、（Pizarro, Trelles y Toche 2004）、2012年6月10日付 La República 紙を参照。

ネズエラが先住民組織を支援しているという陰謀説や、事件後に 100 名以上の先住民が行方不明になっているという憶測が流れた。ペルーでは、資源開発に反対する抗議活動は珍しくないが、バグアッツは他の抗議活動と異なり、首相と内務大臣の罷免決議が行われ、決議は否決されたものの、両者は辞任を強いられた。

バグアッツ以前は、住民との事前協議の法令が存在しなかったため、資源開発に反対する場合、街頭における抗議活動を行うしか他に方法がなかった。しかし、2009 年の抗議活動が契機となって、2011 年 8 月、先住民及び地域住民との事前協議に関する法令 (Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios) が制定された¹⁵⁸。従って、非制度的な政治参加は制度変化を促し、制度変化が市民参加の制度化を向上させるという側面も指摘できる。しかし、事前協議に関する法令が施行された後も、既に許可を得た開発計画はそのまま継続されたため、その後も資源開発に反対する抗議活動は頻発している。

3. 労働法改正に対する抗議活動と法律の撤回

ウマラ政権下の 2014 年 11 月 11 日、議会は若年層の労働規定を改正する法令第 30288 号を可決した。ペルーでは、フォーマル・セクターの企業が就業経験の乏しい若年層の採用に消極的であるため、多くの若者は雇用形態が不安定で賃金も安価なインフォーマル・セクターで働いている。そこで、議会は同法案を可決することで、フォーマル・セクターにおける就業経験を持たない 18 歳から 24 歳までの若者を企業が採用する際、有給休暇の日数を一般の労働者の半分に減らす等、労働者としての権利を一部緩和する規定を盛り込むことで、若年層の積極的な採用を促そうとした。しかし、若年層からは、労働者としての権利を一部制限する同法令は、企業側にとって有利であり、一般の労働者と若年層の労働者を差別する法令だと主張し、法令の撤廃を求めた。その結果、リマだけでなく地方においてもデモ行進が行われ、議会は法律を廃止した (表 4.1 は、法案可決から廃止までの一連のデモ行進の推移をまとめたものである)。

表 4.1 でまとめたように、議会在法案を可決した後、各大学の団体や野党の若手党員等は、SNS を通じてデモへの参加を知人に呼びかけ、議会在法令を撤回するまで複数回にわたってデモ行進を実施した¹⁵⁹。ただ、ガルシアやベラが指摘しているように、2016 年の総選挙を有利に進めるため、PAP がデモ行進のイニシアティブをとろうとしたり、現政権の支持率低下を狙ってデモに参加した野党の党員が存在しており、法令に反対することのみがデモ行進の目的ではなかった¹⁶⁰。しかし、様々な政党や各地区の代表者が

¹⁵⁸ バグアッツに関しては、(岡田 2016 : 274-294) を参照。

¹⁵⁹ フェイスブック上で知らない人間同士が企画したというよりも、もともと顔見知りの団体同士が協力して企画し、参加者を増やすためにフェイスブックを用いた (デモ行進参加者に対するインタビュー J)。

¹⁶⁰ デモ行進を分析したガルシアとベラは、PAP の若手党員がデモ行進のリーダーシップをとる

何度も会合を開き、基本的には参加者の合意に基づいてデモ行進を続けることで団結したため、特定の政党がイニシアティブをとることはなかった。デモ中に警官隊と衝突したり、特定の政党間で小規模な衝突が起こったこともあったが、最終的には、死者や重傷者を出すことなく、議会が一度可決した法律を廃止に追い込むことに成功した。

表 4.1. 法案可決から廃止までの年表

	日付	備考
法案可決	2014年11月11日	議会は賛成69（全120議席）で法案を可決した。
法律の公布	2014年12月16日	
1回目のデモ行進	2014年12月18日	野党の若手党员、大学組織等によるデモ行進が実施され、デモ隊に負傷者が出たため、警察の対応が批判された。
2回目のデモ行進	2014年12月22日	
3回目のデモ行進	2014年12月30日	
4回目のデモ行進	2015年1月15日	警察・デモ隊双方に負傷者が出た。
5回目のデモ行進 法律の廃止	2015年1月26日	デモ隊が5回目のデモ行進の実施を公表した後、議会は賛成91（全120議席）で法律を廃止した。同日夕方から、デモ隊は法律の廃止を祝してデモ行進をした。

（出所：Diario La República, 2014年12月11日・16日・18日・22日・30日・2015年1月15日、Diario El Comercio, 2015年1月26日）。

この事例は、バグアッソ同様、抗議活動が制度の廃止を促すことに成功した事例であるが、制度化された方法では反対の意思を示すことができなかつたため、発生した活動であった。

ことに失敗し、参加者の多様性が継続したことを指摘している。詳細は（García y Vela 2015）を参照。

第5節 市民参加の制度化と代表制

第1章で、市民参加の制度化は代表制の機能を補完し得るのではないかと指摘する先行研究について整理した。代表者が討論によって多様な市民の意見を調整できなくなったのであれば、市民が直接的に政治へ参加する方法を法律で規定することで、市民の意見が公共政策の決定に反映されるのではないかという考え方である。ただ、その場合においても、多様な市民の意見を集約するアクターが必要となる。市民が情報を得て、熟議を行うことで多様な意見が集約されれば、市民参加の制度化は、市民の意見を集約するという代表制の機能を補完できるであろう。では、ペルーの事例では、こうした市民の意見の集約がみられたのであろうか。制度面と運用面から整理したい。

まず制度面であるが、ペルーでは1993年憲法で国民投票等の市民参加が規定され、2003年の地方自治体に関する法令に基づき、各エリアにおける審議会が設置された。制度上は、区、県、州、全国レベルで設置された審議会を通じて、区レベルの審議会が出された要望が国政レベルの解決を必要とする場合、全国レベルの審議会でもその要望が議論されることとなっている。また、審議会で定められた開発プランに沿って、参加型予算が導入されることで、地域住民が地方政府の予算に関与する方法が制度化された。更に、住民組織が設置されることによって、住民の意見を集約する組織も制度化された。第2章で言及したように、ペルーでは政党システムが定着せず、長期間にわたって強い影響力を保持する政党が存在しないことから、政党を通じた意見集約が機能していない。そこで、国家の開発プランに市民の意見を反映させるために、審議会が設置された。では、こうした制度は、市民の意見を集約するという機能を果たせたのであろうか。

運用面では、幾つかの限界を指摘できる。例えば、区レベルの審議会に住民の意見が集約されたとしても、それを地方政府の政策決定に反映させるか、郡レベルの審議会に意見を伝えるのかは、首長の判断に委ねられている。また、特定の資源開発に反対するための方法が確立していない。従って、政治信条に関わりなく、参加の包摂性が保たれているものの、参加のインセンティブやその方法に不備があるため、特定の資源開発に対する抗議活動といった制度化されない参加が継続するのである。フジモリ政権終焉後、貧困撲滅会議や審議会が各地に設置されたが、こうした制度が構築された後も、分断された市民社会という経路が影響を及ぼし続けていると結論付けられる。

第1章において、市民参加の制度化が代表制の機能を補完できるものであるかという問いに対して、市民参加が異なる市民の意見を集約できるか否かという観点を提示した。ペルーでは、市民社会の代表者が審議会に出席して、都市開発計画等の策定に携わったり、住民が参加型予算案を決定する会合に参加することで、地方政府に公共事業を提案できる。しかし、選挙公約で頻繁に耳にする「言葉ではなく公共事業を！」¹⁶¹というスローガンから判断できるように、ペルーでは、時間をかけた熟議によって異なる意見を

¹⁶¹ スペイン語では「Obras sí, palabras no」と表現される。

集約することよりも、短期間で目に見える実績を求める傾向にある。特に、基本的なインフラ整備が不足している場合、時間をかけた意見集約よりも、短期間で予算を獲得することが重視される。このため、既存のクライアントリズムを通じた予算の獲得が優先され、市民参加の制度化は多様な意見を集約しなかった結果、分断された市民社会という歴史的な経路に影響を及ぼさなかった。従って、分断された市民社会という歴史的な経路が影響を及ぼし、市民社会は分断されたままであり、市民の意見は集約されなかったのである。つまり、ペルーにおける市民参加の制度化は、市民の意見を集約するという代表制の機能を補完する役割を果たしていないと指摘できる。

第 II 部：ベネズエラ

第5章 代表制の危機

本章では、ベネズエラの代表制がいかんにして危機に至ったのかを明らかにする。ベネズエラでは、1958年の民政移管の際に主要な政党間において合意が形成され、コーポラティズム体制の下、安定した二大政党制が構築された。同様に、市民社会も、上位団体を通じて政策決定過程に関与してきた。しかし、1989年の緊縮財政の導入によって、安定したコーポラティズム体制が崩れ、国家と上位団体の関係や二大政党制の安定性が失われた。では、安定した二大政党制がどのように定着し、1989年の緊縮財政後に発生した抗議活動は、政党システムや市民社会にどのような影響を与えたのであろうか。

第1節では、コーポラティズム体制の下、安定した二大政党制を構成していた政党について、その成り立ちや支持基盤に関して整理する。

第2節では、1980年代後半に実施された緊縮財政と地方分権化に言及することで、コーポラティズム体制が綻び始めた要因を整理する。

第3節では、二大政党が弱体化した過程を整理することで、アウトサイダーを生み出した要因について考察する。

第1節 コーポラティズム体制における二大政党と国家に取り込まれた市民社会の成り立ちと定着

1. 二大政党の成り立ちと市民社会との関連

ベネズエラでは、1958年から1993年まで、AD（民主行動党；Acción Democrática）とCOPEI（キリスト教社会党；Comité de Organización Política Electoral Independiente）の二大政党が、上位団体であるCTV（ベネズエラ労働総同盟；Confederación de Trabajadores de Venezuela）とFEDECÁMARAS（ベネズエラ企業家連盟；Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción de Venezuela）を政策決定過程に取り込む安定したコーポラティズム体制が定着してきた。しかし、二大政党の制度化度は高いものの、党内における一部の古参のリーダー達のみが党内における重要事項の決定権を握っていたため、一般党員は決定過程にあまり関与できなかった（坂口2009：237-240）¹⁶²。従って、コーポラティズム体制の下、安定した二大政党制が定着していたものの、一部のリーダーと上位団体のみが政策決定に関与するという閉鎖性も併せ持っていた。

二大政党はいずれも1920年代の民主化運動の中から誕生した政党であり、1958年から1988年の総選挙では常に大統領を輩出するとともに、上下両院の議席の大半を獲得してきた（表5-1、5-2参照）。以下、各党の成り立ちと支持基盤について整理する。

¹⁶² 政党の制度化度の詳細に関しては、第1章を参照。

表 5-1. 1958 年から 1988 年の上院議員選挙の各政党の得票率 (%)

	1958	1963	1968	1973	1978	1983	1988
AD	62.7	46.8	36.5	59.6	47.7	63.6	47.8
COPEI	11.8	17.0	30.8	27.7	47.7	31.8	43.5
URD	21.6	14.9	5.8	2.1			
国民選挙運動			9.6	4.3			
MAS				4.3	4.5	4.5	6.5
LCR							
その他	3.9	21.3	17.3	2.0	0.1	0.1	2.2
計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

出所：CNE（中央選挙管理委員会）

表 5-2. 1958 年から 1988 年の下院議員選挙の各政党の得票率 (%)

	1958	1963	1968	1973	1978	1983	1988
AD	54.9	37.1	30.8	51.0	44.2	56.5	48.3
COPEI	14.3	21.3	27.6	32.0	42.2	30.0	33.3
URD	25.6	16.3	7.9	2.5	1.5	1.5	1.0
国民選挙運動			11.7	4.0	2.0	1.5	1.0
MAS				4.5	5.5	5.0	9.0
LCR							1.5
その他	5.2	25.3	22.0	6.0	4.6	5.5	5.9
計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

出所：CNE

先に結党したのは AD であった。AD の創設者は、ベタンクール (Rómulo Betancourt) というミランダ州 (Estado de Miranda) 出身の、民主化運動に携わっていた活動家であった¹⁶³。ベタンクールは他の若手の運動家とともに、1928 年世代 (la generación del 28) と呼ばれる民主化運動を主導し、1936 年に国民行動党 (Partido Democrático Nacional) を結党した後、1941 年には同党を AD へと発展させた¹⁶⁴。AD は、農地化改革を通じた

¹⁶³ 民主行動党の創設者であるベタンクールは、ベネズエラの民主化において鍵となる役割を担った重要な政治アクターであった (Berkel 2010: 316)。

¹⁶⁴ 1928 年世代とは、1928 年にゴメス (Juan Vicente Gómez : 在任期間 1908-1935 年) 軍事政権に反対して民主化を求める運動を開始した大学生の運動家達を指す。民主化運動に携わった多くの若者は、軍事政権に弾圧され、亡命を余儀なくされる者もいた。コロンビアに亡命していたベタンクールは、モンティージャ (Ricardo Montilla)、レオニ (Raúl Leoni)、ロドリゲス (Valmore Rodríguez) 等と、文民政権の実現、表現の自由、労働者や農民のための識字・技術教育キャンペーン、大学の自治、外資との契約の見直し等を盛り込んだバランキージャ

大土地所有制度の解体や天然資源の国有化を目指した中道左派政党であり、民主化運動時代から労働組合の活動に深く関わってきたため、労働者を主な支持基盤としていた（坂口 2009 : 238）。AD は、メディナ（Isaías Medina Angarita : 在任期間 1941-1945 年）軍事政権に反対していたペレス・ヒメネス（Marcos Pérez Jiménez）率いる一部の軍人グループ（Unión Patriótica Militar）と同盟を結ぶことで、1945 年の 10 月革命によってメディナ軍事政権を倒した。1947 年 12 月に AD のガジェゴス（Rómulo Gallegos : 同 1948 年）が選挙で大統領に選出されたが、土地改革等の急進的な政策転換を図ったため、AD の勢力拡大を警戒したペレス・ヒメネスを中心とした軍部が再び軍事クーデターを起こし、8 か月後にはペレス・ヒメネス軍事政権（1948-1958 年）が誕生した。同軍事政権下において AD は非合法化されたものの、AD は各都市に党の支部を設置して支持者を集め、ペレス・ヒメネス派に反発する軍人グループも味方につけることによって、1958 年 1 月にクーデターを成功させた（Ramos 2009 : 142-147）。

続いて、AD とともに二大政党制を構築した COPEI の成り立ちについて言及する。COPEI の創設者は、カルデラ（Rafael Caldera）というヤラクイ州（Estado de Yaracuy）出身の、民主化運動に携わっていた活動家であった。カルデラを中心とした活動家達は、1936 年に全国学生連盟（Unión Nacional Estudiantil）を立ち上げ、1946 年に実施された制憲議会選挙に参加するため、同運動を COPEI へと発展させた¹⁶⁵。COPEI は中道右派の政党であり、企業家を主な支持基盤としていた（坂口 2009 : 239）。1947 年大統領選挙に立候補したカルデラは AD のガジェゴスに敗れたが、AD とは異なり、ペレス・ヒメネス軍事政権下では非合法化されなかったため、合法的な党として存続した。

1958 年 10 月 31 日には、文民政権が急進化して再び軍事クーデターを招かず、安定的な民主主義を持続させるため、政党勢力間で最低限の合意が必要であるとして、AD のベタンクール、COPEI のカルデラ、1945 年に結党された URD（民主共和同盟 ; Unión Republicana Democrática）のビジャルバ（Jóvito Villalba）の間で協定を結んだ。プント・フィホ協定と呼ばれた三党間の協定には、選挙結果を尊重すること、政府の政策には全ての政党が参加できること等が盛り込まれ、教会や軍部も同協定を支持した¹⁶⁶。しかし、この協定からは急進的な左派勢力であった PCV（ベネズエラ共産党 ; Partido Comunista

計画（El Plan de Barranquilla）を発表した。その後、左派革命団体（Agrupación Revolucionaria de Izquierda）やベネズエラ団体（Organización Venezolana）を経て、1936 年に国民行動党へと至った（詳細は AD の HP を参照）。特に、ゴメス軍事政権化において、外資が国の重要な産業に参入してきたことが、外資との契約の見直しを含むナショナリズムを生み出した（Ellner 2008 : 39）。

¹⁶⁵ 全国学生連盟は、カルデラの他に、ヒメネス・ランディネス（Víctor Jiménez Landínez）、ペレス・ラ・サルビア（Hugo Pérez La Salvia）、ララ・ペーニャ（José Lara Peña）等が結成に携わった。1938 年には、同運動は選挙行動（Acción Electoral）へと発展し、1946 年には COPEI の結成へと至った（詳細は COPEI の HP を参照）。

¹⁶⁶ プント・フィホ協定は共産党を排除したが、教会、軍部、CTV や FEDECÁMARAS といった市民組織を取り込んだ（Ellner 2008 : 59）。ベネズエラでは信仰の自由は保障されているが、国民の大多数がカトリック信者であるため、カトリック教会が国民に与える影響力は大きい。

de Venezuela) が排除されたため、同党はこの後、武装活動を含む反政府寄りの立場をとることとなった(坂口 2009 : 238)。URD の勢力が低下した後は、AD と COPEI の二大政党による安定した政党制が 1993 年まで継続した。プント・フィホ協定の後、「政府は CTV を労組代表として、また FEDECAMARAS を使用者側代表者として指名し、政府を含めた三者間の協議で労働政策やマクロ経済安定化のための政策などに関する議論を進めてきた」(坂口 2009 : 238-239) というコーポラティズム体制が定着した¹⁶⁷。

2. 二大政党制と新しい政治勢力の誕生

1958 年 12 月の総選挙を経て大統領に就任した AD のベタンクール政権(在任期間 1959-1964 年)下において、AD に次ぐ勢力であった URD は徐々に勢力を低下させ、代わって COPEI が台頭していった(表 5-1、5-2 参照)。これによって、社会民主主義の AD と、キリスト教民主主義の COPEI という二大政党制が定着した。AD 内部では、キューバ革命の影響を受けた若手党员等が 1959 年に離脱し、レオニ政権(Raúl Leoni ; 同 1964-1969 年)下において AD 内部で急進左派グループが再び離脱すると、党内が更に弱体化し、1968 年大統領選挙では、COPEI のカルデラに敗北したのであった(表 5-3 参照)¹⁶⁸。1974 年に政権に就いた AD の第一次ペレス政権(Carlos Andrés Pérez ; 同 1974-1979 年)は、国際的な原油価格高騰によるオイルマネーを利用して政党と支持者のクライアントリズムの強化を図ったが、同時に、二大政党は中道寄りにイデオロギーを変えていくことで、包括政党(catch all party)への転換を図った¹⁶⁹。ラモスは、二大政党がイデオロギー色を薄めながら手厚い利益供与を実施することによって党员数を増やしたが、二つの政党間でイデオロギー的な違いがなくなったため、新しい政治勢力が台頭する間隙が生まれたと指摘している(Ramos 2009 : 154-155)。この間隙を利用したのが、PCV、MAS(社会主義運動 ; Movimiento al Socialismo)、LCR(急進正義党 ; La Causa Radical)といった左派政治勢力であったが、1989 年に地方分権化が開始されるまでは弱小政党であった¹⁷⁰。

¹⁶⁷ CTV 系列以外の労働組合や、FEDECÁMARAS 以外の業界団体が存在するものの、CTV と FEDECÁMARAS の二つの頂上団体が、政府との交渉権を独占していた(坂口 2009 : 239)。CTV が AD と密接な関係を築いてきた過程に関しては、(Salamanca 1995)を参照。

¹⁶⁸ 1960 年に党内の急進的な左派の派閥である革命左派運動(Movimiento de Izquierda Revolucionaria)が出現し、1962 年には同運動に所属していた党员が離党して、1964 年に国民革命党(Partido Revolucionario Nacionalista)を結党した。その後も、党内の急進左派グループは AD を離党し、国民選挙運動(Movimiento Electoral del Pueblo)を結党した(Ramos 2009 : 149-151)。

¹⁶⁹ 詳細は、(Ellner 2008 ; Ramos 2009 ; AD の HP ; COPEI の HP)を参照。

¹⁷⁰ 1958 年の民主化以降、プント・フィホ体制から排除されていたものの、1931 年に結党された PCV は急進左派勢力としてインフォーマルな政治活動を継続していた。1970 年に同党から分裂したグループが MAS を、1971 年には別のグループが同党から分裂して LCR をそれぞれ結党した(Ramos 2009 : 151)。左派勢力は分裂しながら武装活動を含むインフォーマルな政治

表 5-3. 大統領選挙の各政党の得票率（1958-1988 年）

	1958	1963	1968	1973	1978	1983	1988
AD	49.18	32.18	28.24	48.7	43.31	56.72	52.89
COPEI	16.21	20.19	29.13	36.7	46.64	34.54	40.4
URD	34.61	18.89	22.22	3.07			0.84
国民選挙運動			19.34	5.07	1.12	3.34	0.8
MAS					5.18	4.17	2.71
LCR						0.09	0.37
その他		28.74	1.07	6.46	3.75	1.14	1.99
計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

出所：CNE

第 2 節 政変と新しい政治アクターの出現

国際的な原油価格が下落し始めた 1980 年代、COPEI のエレラ (Luis Herrera Campins ; 在任期間 1979 年から 1984 年)、AD のルシンチ (Jaime Lusinchi ; 同 1984 年から 1989 年) は、第一次ペレス政権のようにオイルマネーを有権者に還元することができなくなった。また、原油価格の下落は財政赤字の悪化をもたらしたため、1989 年に発足された第二次ペレス政権 (同 1989 年から 1993 年) は IMF との合意に基づいて、構造調整プランの導入を余儀なくされた。その結果、二大政党による利益分配が低下したことで、もともと存在した二大政党の汚職体質や公共サービスの非効率性が目立ち始めるとともに、結党当初から続いてきた非民主的な党内運営に不満を持つ党員が現れ、二大政党は政党内外からの批判にさらされるようになった。同時に、第二次ペレス政権下において地方分権化が開始されたことによって、地方において二大政党以外の政治アクターが台頭し、二大政党勢力の弱体化を加速させた。本節では、第二次ペレス政権における抗議活動、弾劾裁判、新しい政治アクターの台頭を扱うことで、コーポラティズム体制が弱体化した要因を明らかにする。

1. 抗議活動と大統領弾劾がもたらした二大政党勢力の弱体化

第二次ペレス政権では、構造調整プランに対する大規模な抗議活動、二度のクーデター未遂、大統領弾劾という、安定した二大政党制に打撃を与える出来事が重なった。まず、二大政党勢力の弱体化の重要な契機となったカラカッソと呼ばれた抗議活動について整理する¹⁷¹。抗議活動は、1989 年 2 月 16 日に、ペレス政権が構造調整プランに基づ

活動を継続させたが、1993 年総選挙以前は国会議席を獲得できなかった (CNE のデータ)。
¹⁷¹ カラカッソの詳細については、(López Maya 2003 ; 2015 年 2 月 27 日付 El Universal) を参照。

いて、公共サービスやガソリン価格の値上げを含む緊急措置を発表したことが、発端となった¹⁷²。同年2月26日、エネルギー・鉱業省は、ガソリン価格と公共バス料金の30%の値上げを全国運送連盟（Federación Nacional de Transporte）と合意して値上げに踏み切ったが、同連盟傘下のタクシー・ミニバス組織（Central Única de Autos Libres y por Puestos）がその同意に反対し、2月27日に政府発表よりも高い運賃を徴収した。その結果、カラカス市の大衆セクターは、政府の値上げとそれ以上に高い運賃への抗議活動を開始し、それが他の都市においても広まったが、最終的に抗議活動が食料品や電化製品の略奪へと発展した¹⁷³。同日、ペレス政権が軍隊を動員して抗議活動や略奪を取り締まった結果、政府発表では300名、人権団体発表では3,000名の死者を生み出し、2月28日には10日間の国家非常事態宣言が発令された¹⁷⁴。抗議活動の鎮圧後も、第二次ペレス政権への反発は鎮まらず、1992年2月と11月にクーデター未遂が起こった。特に、2月のクーデターは、後に大統領となるウゴ・チャベス（Hugo Chávez）が指揮をとったものであったが、「チャベスの新自由主義改革批判と伝統的政治家批判は、経済危機に苦しみ政治家への不信感を募らせていた国民の強い共感を呼んだ」（坂口 2008：37）¹⁷⁵。また、クーデターが未遂に終わった後、COPEIのカルデラが、クーデターの要因はペレス政権の緊縮政策にもあると批判したように、二大政党内部においても緊縮財政に対する反発が強かった¹⁷⁶。

コーポラティズム体制が定着していたベネズエラでは、政府と上位団体が交渉して合意に至ることで、政府は市民社会の要求を吸い上げていた。しかし、カラカスは、政府が上位団体と合意に至ったとしても、市民がその合意を認めず、団体を通じてではなく街頭における直接的な抗議活動へと発展した象徴的な事例であった。つまり、カラカスは、緊縮財政の実施と政府の対応の不備によって、コーポラティズム体制が崩れる契機となったことを明確にした重要な転換点であった。

クーデター未遂が起きた翌年、1993年8月に、ペレスは、議会に弾劾されて政権を

¹⁷² 緊急措置には、政策金利の自由化、為替の自由化、関税障壁の段階的な撤廃、一部を除く生活必需品価格の自由化等も含まれていた（2015年2月27日付 El Universal）。

¹⁷³ タクシー・ミニバス組織は政府発表よりも高い運賃を上乗せしようとしたため、学生を中心とする大衆セクターがカラカスにおいて抗議を始めた事が発端となった。当初は、バスターミナル近辺の道路に座り込むことで道路封鎖する運動であった（López Maya 2003：121-122）。

¹⁷⁴ 1961年憲法第240条及び241条に基づいて、国家非常事態宣言が発令された。

¹⁷⁵ クーデターが未遂に終わった後、チャベスは「テレビカメラに向かい、ペレス政権が進める新自由主義経済改革は低所得者層の生活にさらなる打撃を加えるものであること、また伝統的な政党や政治家の間で汚職・腐敗が蔓延していることを厳しく糾弾した」（坂口 2008：37）。

¹⁷⁶ COPEIの創設者の一人であり、大統領経験者でもあるカルデラは、チャベスが主導したクーデター未遂を非難しながら、ペレス政権が推し進めた緊縮財政にも責任があったと主張した。政治エリートがクーデターを明確に拒絶しなかったことで、11月に二度目のクーデター未遂が起こった。二度のクーデターは未遂に終わったものの、カラカスや同時期に報道されたペレス政権の汚職疑惑とともに、ペレス政権に打撃を与えるものとなった（Pérez Liñán 2007：20）。1993年に大統領に就任したカルデラはチャベスに恩赦を与えたため、チャベスは1998年大統領選挙に出馬することが可能となった。

追われた。1990年4月以降、様々な大臣や、大統領の友人の関与する汚職容疑が次々と告発され始めると、ペレスに対する市民の不満が高まり始めた¹⁷⁷。こうした中で、1992年11月に、使途不明金が内務省から大統領府に振り込まれたことが報道され、大統領府が国家安全保障に関する資金という理由で説明を拒絶したため、下院議員は調査委員会を設置した。1993年5月、上院が満場一致で大統領職務の3ヶ月停止を決定し、大統領職務の停止が解除された同年8月、上下両院が永久的に大統領の職務停止を決定したため、ペレスは任期を全うすることなく、大統領職を追われた¹⁷⁸。政権政党であるADは上下両院で多数派を形成していたものの、ペレスの緊縮財政が不人気であったため、大統領がスキャンダルに巻き込まれた際に、ペレスを見限ったのであった。しかし、スキャンダルは、コーポラティズム体制下における二大政党の汚職体質への不満へとつながり、二大政党離れが始まった。

2. 新しい政治アクターの出現と二大政党勢力の弱体化

第二次ペレス政権は緊縮財政を開始した同じ年、1989年12月に地方分権化に関する組織法（*Ley Orgánica de descentralización, delimitación y transferencia de competencias del poder público*）を制定した。この組織法によって、市民は地方政府の首長や議員を自分たちの投票で選べるようになった結果、1989年以降、二大政党とは関係のない独立系の州知事が誕生した。例えば、1989年の州知事選挙では、ADの候補者が11州、COPEIの候補者が6州でそれぞれ勝利したが、それまで議席を獲得してこなかったMASの候補者が2州、LCRの候補者が1州において、それぞれ勝利した。1992年の州知事選挙では、ADが7州、COPEIが11州を獲得し、MASは3州、LCRは1州と躍進した。特に、1989年と1992年にボリバル州の州知事に就任したLCRのベラスケス（*Andrés Velásquez*）は、1993年大統領選挙に出馬し、22.0%という高い得票率を得た¹⁷⁹（表5-4参照）。

¹⁷⁷ 例えば、1990年4月、ボリバル州の州知事が、運輸大臣から10%のキックバックを要求されたと告発した。その3ヵ月後、フランス企業も同大臣からキックバックを要求されたと告発したため、大臣は辞任を余儀なくされた。また、大統領のスポークスマンが政府の広告を知人の広告代理店に依頼した疑惑や、ペレスの私的な友人が架空の軍部の契約に関与した疑惑が浮上した（*Pérez Liñán 2007 : 19*）。

¹⁷⁸ 上下両院は、上院議員のベラスケス（*Ramón J. Velásquez*）を1993年12月までの暫定大統領に任命した（*Pérez Liñán 2007 : 20-21*）。

¹⁷⁹ 1992年にベラスケスがボリバル州知事に再任された年、同じLCRのイストゥリス（*Aristóbulo Istúriz*）が首都カラカスのリベルタドル（*Libertador*）市長として選出された（*Ellner 2008 : 91 ; 坂口 2009 : 244*）。

表 5-4. 1993 年総選挙の各政党の得票率

	大統領選挙	上院議員選挙	下院議員選挙
AD	23.6	32.0	27.1
COPEI	22.7	28.0	26.1
URD			0.5
国民選挙運動			0.5
MAS		10.0	11.8
LCR	22.0	18.0	19.7
変革 (MAS と選挙協力)	30.5	12.0	12.8
その他	1.2	0	1.5
計	100.0	100.0	100.0

出所：CNE

地方選挙が実施された結果、中央政府における二大政党のリーダーシップよりも、候補者個人と各地のコミュニティとのつながりが強化された¹⁸⁰。従って、選挙区におけるコミュニティとのつながりが強固な独立系の候補者であれば、地方選挙で勝利する可能性が高まったため、地方において MAS や LCR のような左派系の少数政党が台頭していった。左派系の少数政党は、地方分権化が開始される前までは、国政選挙で大統領や議員を輩出できなかった政党であったが、地方分権化を境に地方で台頭し、地方における二大政党制が崩れていった。同時に、ベラスケスのような有力な州知事が国政選挙で躍進することによって、緊縮財政の導入によって弱体化を始めた二大政党に追い討ちをかけることとなったのである。

第3節 コーポラティズム体制の崩壊が引き起こした代表制の危機

1. COPEI の分裂とプント・フィホ体制の弱体化

1993 年の大統領選挙を控え、COPEI の創設者であり、大統領経験者のカルデラが COPEI を離党し、新しい選挙連合「変革」(Convergencia) を立ち上げた。ペレスの緊縮財政を非難していたカルデラは、プント・フィホ体制が排除した PCV から派生した MAS と手を組み、反ネオリベラリズムの立場を鮮明にしたことで、大統領選挙に勝利したのであった。カルデラの得票率と、カルデラ同様に反ネオリベラリズムの立場をとっていた LCR のベラスケスの得票率を合わせると 52.5% となり、ネオリベラリズムの

¹⁸⁰ 地方における直接投票制が導入されるまでは、市民は国政選挙において政党名に基づいて投票し、中央政府が地方の首長を任命してきた (Ellner 2008 : 93)。

継続を訴えた AD のフェルミン (Claudio Fermín)、COPEI のアルバレス (Oswaldo Álvarez Paz) をあわせた得票率を上回っていた (Ellner 2008 : 99)。MAS や LCR は、1993 年までの国政選挙において僅かな得票率しかなかったが、1989 年の地方分権化によって地方における躍進を果たしたことで、1993 年の国政選挙においても得票率を延ばすことに成功した (表 5-4 参照)。この選挙結果は、先に述べたカラカッソのように、市民のネオリベリズム政策に対する反発と同時に、上位団体の集票能力が低下したことを意味していた。

ベネズエラでは、プント・フィホ協定に基づいて、国家が上位団体である CTV と FEDECÁMARAS に政策決定への関与を独占的に与え、CTV は AD の、FEDECÁMARAS は COPEI の票田となってきた¹⁸¹。しかし、第二次ペレス政権下における緊縮財政に反対するため、AD と密接な関係を維持してきた CTV が、AD の政策を批判するため、1989 年 5 月にストライキを実行し、ペレス政権が弾劾された後も、ストライキを継続した (Pérez Liñán 2007 : 19)。CTV は AD の票田であったが、1980 年代以降、正規雇用からインフォーマル・セクターに従事する非正規雇用者が増加すると、集票能力が低下していった¹⁸²。つまり、インフォーマル・セクターの増加とともに CTV の加盟者が減ったり、地方において台頭してきた MAS や LCR 系列の労働組合が誕生したことによって、CTV に加盟する労働者の割合が低下した。その結果、CTV に加盟することで、政策決定のアクセス権を通じて国家から恩恵を享受できる労働者と、CTV に加盟できず、国家からの恩恵を享受できない労働者の間で格差が拡大し、上位団体を通じた意見集約への不満が拡大することで、コーポラティズム体制が弱体化の一途を辿ったのであった (坂口 2009 : 241-242)。

2. 緊縮財政の継続と二大政党制の弱体化

選挙キャンペーン中は、反ネオリベリズムを主張したカルデラであったが、国家中心型の経済政策は、1994 年の金融危機とともに行き詰まった。当選直後は、IMF との合意を拒み、政策金利と為替相場をコントロールしたり、コモディティ価格の上昇を抑えるといった経済政策をとっていた。しかし、政権発足直後から、ラティノ銀行 (Banco Latino) を始めとする銀行の倒産ドミノが起り、インフレ率が上昇したにも関わらず、実質賃金の下落に直面した¹⁸³。このため、ベネズエラの企業家達は、カルデラの国家中

¹⁸¹ 特に AD と CTV のつながりは強く、「CTV 幹部は AD 内部でも重要ポストを握っていた」(坂口 2009 : 239)。

¹⁸² 1980 年代以降、インフォーマル・セクターの非正規雇用の労働者は、経済活動人口の 50% 以上となり、CTV に加盟せずに政策決定のアクセス権を持たない労働者が、全体の 50% を占めた (坂口 2009 : 241)。

¹⁸³ 銀行の倒産に直面したカルデラ政権は、銀行法に基づき、金融セクターの外資の参入を許可したため、政府は金融セクターへの政治的な影響力を失った (Ellner 2008 : 100)。

心型の経済政策が経済情勢の悪化を招いたと強く非難した。その結果、カルデラ政権は反ネオリベリズムという方針を転換せざるを得なくなり、1996年にはIMFとの合意に基づき、緊縮財政の導入を強いられた。カルデラは左派政党のMASの支援を受けて大統領に当選したが、この政策転換に先立って、ADの党員を公職から解雇しないことを条件にADとインフォーマルな合意を結んだ(Ellner 2008: 100-101)。これによって、ADの勢力は低下しなかったが、創設者のカルデラを失ったCOPEIの弱体化が加速した。カルデラ政権のネオリベリズム政策は、国家中心型の経済政策の放棄を意味した¹⁸⁴。しかし、カルデラを支持した左派政党のMAS、カルデラとインフォーマルな合意を結んだAD、ADと密接なつながりを持ってきたCTVは、金融危機に直面したため、経済政策の転換を受け入れざるを得なかった(Ellner 2008: 103)。ネオリベリズム政策のしわ寄せを受けた市民は、公約に反したカルデラと、それを受け入れた二大政党やMAS等の左派政党に失望した。

しかし、経済政策の転換だけが、政党システムの弱体化を招いたわけではなかった。既に述べたように、もともと汚職や腐敗が蔓延していたものの、各セクターへの利益分配が十分な時代は、汚職等が黙認されてきた。しかし、経済政策が行き詰ると、二大政党が長年にわたって続けてきた非効率な政策の失敗を市民に押し付け、責任をとろうとせずに汚職を続ける政治家に対して、市民は強い不満を抱いた。同時に、利益分配が十分に行われなくなり、政党と支持者を結び付けていた既存のクライアンタリズムが弱体化したことも重なり、既存政党は弱体化を余儀なくされたのであった(Coppedge 2005: 312)。その結果、1998年大統領選挙におけるアウトサイダーの台頭を促した。では、アウトサイダー候補者が大統領に当選することによって、弱体化した政党システムと市民社会という経路はどのような変化を遂げ、代表制にいかなる影響をもたらしたのであろうか。次章では、1998年以降のベネズエラ政治を扱うことで、チャベスというアウトサイダーが台頭したベネズエラにおいて、政党システムがどのような変化を遂げたのかについて考察する。

¹⁸⁴ 例えば、1997年6月、カルデラ政権は、企業側に有利な方向に労働法を改正したが、その際に、CTVは団結して反対する程の勢力を維持していなかった(Ellner 2008: 102)。

第6章 アウトサイダーによる政治

本章では、1998年のチャベス政権の誕生から、2015年12月の議会選挙までのベネズエラの政治変化を辿りながら、アウトサイダーであるチャベスが代表制に与えた影響について考察する。ベネズエラでは、コーポラティズム体制の下、安定した二大政党と国家に取り込まれた市民社会という経路が定着していた。しかし、緊縮財政と地方分権化によってこの経路が崩れ、チャベス政権が誕生した。チャベスは、政党中心の代表制からアウトサイダー中心の代表制へと変化させ、チャベスの死後もチャベス派が政権を掌握しているが、反チャベス派が台頭しつつあることを明らかにする。

まず、第1節では、チャベス政権の誕生について取り上げる。1998年総選挙における二大政党や左派政党の勢力と、チャベス以外のアウトサイダー候補者が勢力を低下させた要因について整理する。

第2節では、チャベス政権が代表制の危機に与えた影響として、反チャベス派との対立を取り上げる。1999年憲法を通じて自身に有利な選挙法を規定したこと、反チャベス派との対立が激化した結果、2002年のチャベス政権に対するクーデター未遂へとつながった過程を整理する。

第3節では、チャベス派と反チャベス派それぞれの政治的戦略について整理する。反チャベス派は、団結してチャベス政権に対抗しようと模索している。他方、チャベス派は、選挙法を改正することで勢力を維持してきたが、内部で穏健派と急進派の対立を抱えていたことを明らかにする。

第4節では、チャベスの病死後に実施された2013年4月の大統領選挙結果と、反チャベス派を台頭させた2015年議会選挙結果について整理する。

第1節 二大政党の敗北とアウトサイダー候補者の大統領当選

1990年代、コーポラティズム体制の下、安定した二大政党制と上位団体を通じた意見集約モデルが破綻し、アウトサイダーが台頭する間隙を生み出した。長期間にわたって二大政党の候補者が大統領に当選したり、二大政党の党員が議席の大半を占めていた結果、政策パフォーマンスの責任の所在が明確であったことは、二大政党制の弱体化に直結した（Coppedge 2005 : 316）。特に、第二次ペレス政権や第二次カルデラ政権の緊縮財政に対する不満の受け皿となる左派政党が既存政党にはなかったことも、アウトサイダーの台頭を生み出した要因となった¹⁸⁵。また、コーポラティズム体制における政党

¹⁸⁵ 1989年、1993年、1998年と連続して、反ネオリベラリズムを公約に掲げた候補者が大統領に当選したことは、市民がネオリベラリズムを拒絶していたことの表れであった（Ellner 2008 : 89）。1989年にはADのペレスが、1993年にはカルデラが反ネオリベラリズムを公約に掲げて当選したものの、当選後には緊縮財政を推し進めて市民の怒りを買ひ、カルデラがADとインフォーマルな合意を結んだことは、汚職の一つと捉えられた（Dietz and Myers

システムの制度化が高すぎたため、新しい政治アクターの編入に失敗したことで、政治経済の変化に対応できず不安定化した（Dietz and Myers 2007 : 79）¹⁸⁶。

1998年は、11月に上下両院選挙が、続いて12月に大統領選挙がそれぞれ実施された。議会選挙において、ADは1993年より得票率を伸ばしたものの、1958年から1988年に実施された上下両院選挙よりも得票率を減らした¹⁸⁷。また、1993年に創設者のカルデラが離党したCOPEIは、上下両院選挙ともに1958年以来最も低い得票率となり、議会における影響力を失いつつあった（表6-1参照）¹⁸⁸。

他方、地方分権化以降、勢力を伸ばしてきた二つの左派政党の台頭は限定的となった。議会選挙前に、チャベス支持を既に表明していたMASは、上院議員選挙で9.3%、下院議員選挙で8.2%の得票率となり、1993年議会選挙と同水準の得票率を維持できた。しかし、1993年に有力な大統領候補者を擁立したLCRは、1998年にはベラスケスのような有力な大統領候補者が不在であったため、上院議員選挙で1.9%、下院議員選挙で2.9%の得票率となり、1993年議会選挙と比較して大幅に得票率を落とした（表5-4、表6-1参照）。

二大政党やLCRに代わって台頭したのが、1997年にチャベスが組織したMVR（第五共和国運動；Movimiento V República）であった¹⁸⁹。結党の翌年に実施された上院議員選挙で22.2%、下院議員選挙で22.2%の得票率を達成し、ADに次いで議会の第二党となったことで、COPEIや他の左派政党を大きく上回った（表6-1参照）。

議会選挙の1か月後に実施された大統領選挙は、議会選挙の結果同様、独立系の政治アクターが主要な候補者となった。選挙戦の序盤では、1981年のミスユニバースであり、市長の経験を持つサエス（Irene Sáez）が有力な大統領候補者であった。サエスは1992年に首都カラカスのチャカオ（Chacao）市の市長に選出された後、政治家、マス・

2007 : 76)。しかし、左派政党のMASは、第二次カルデラ政権が緊縮財政へと経済政策を転換した後も、カルデラを支持し続けた。また、当初は緊縮財政を批判していた左派政党のLCRも、カルデラとMASに対する批判を弱め、あいまいな立場をとるようになったのである

（Ellner 2008 : 106）。その結果、反ネオリベラリズムの受け皿となれる既存の左派政党が存在しなくなった。

¹⁸⁶ 政党の制度化がもたらした不安定性に加えて、ベネズエラでは経済危機と汚職問題が続いてきたことや、伝統的な政治システムそのものの正統性が弱まった結果、チャベスのようなカリスマ性を持つ政治リーダーが勢力を拡大しやすいことが指摘されている（Dietz and Myers 2007 : 78-79）。政党の制度化度については、第1章を参照。

¹⁸⁷ ADは1995年の地方選挙では躍進したものの、1998年のADの大統領候補者であったアルファロ（Luis Alfaro Uceró）に対する支持率が伸び悩んだため、ADは独自の大統領候補者の擁立を断念した（Dietz and Myers 2007 : 72）。

¹⁸⁸ 創設者のカルデラが離党した後のCOPEIは、1993年以降弱体化を辿り、1998年大統領選挙では、AD同様、アルバレス（Oswaldo Álvarez）の擁立を断念し、サエスやサラス・ロメルへの支持を表明した（Dietz and Myers 2007 : 72-73）。

¹⁸⁹ MVRは、1982年にチャベスを中心とした若手将校によって組織されたMBR-200（ボリバル革命運動200；Movimiento Bolivariano Revolucionario 200）が母体となっている。MBR-200とは、ベネズエラの独立の英雄であるシモン・ボリバルの誕生200周年を記念して、約200人の軍人によって設立された運動であった。

メディア、同市の住民等から、最も効率的な行政を実現した首長として認識され、1995年には市長に再選された（García-Guadilla et. al. 2000 : 56-57）。選挙戦前半には圧倒的な支持を集めたが、勢力を弱体化させていた COPEI がサエスの支持を表明すると、サエスは COPEI と同盟を組んだとみなされ、市民の支持を失った（坂口 2009 : 244）¹⁹⁰。

サエスの次に注目されたのは、2期連続でカラボボ（Carabobo）州知事を務めたサラス・ロメル（Henrique Salas Römer）であった。サラス・ロメルはもともと COPEI の党員であり、同党の候補者として国会議員に当選した経験もあった。1989年の州知事選挙前に COPEI を離党し、COPEI や MAS の支援を受けた独立系の候補者として、1989年にカラボボ州知事に当選し、1992年には州知事に再選された。1998年にはプロジェクト・ベネズエラ（Proyecto Venezuela）を組織し、独立系の候補者として大統領選挙に出馬した¹⁹¹。サラス・ロメルが出馬した当初は泡沫候補と言われたが、サエスが支持を落とすと、独立系の候補者を支持する市民の受け皿として注目されるようになった。また、11月に実施された上下両院選挙では、自身の政党が AD、MVR、MAS に次ぐ議席を獲得し、カラボボ州から全国区への進出を成功させた（表 6-1 参照）。しかし、サエスの人気がなくなった後、AD と COPEI がサエスへの支持を取り下げるとともにサラス・ロメルへの支持を表明したため、サエス同様サラス・ロメルも支持を失い、大統領選挙に敗北した（Dietz and Myers 2007 : 72-73 ; 坂口 2009 : 244）。

サエスとサラス・ロメルが辿った道は、二大政党制の終焉と新しい政治アクターの台頭を明確にしたが、新しい政治アクターが台頭した要因として、地方分権化が果たした役割を指摘できる。地方分権化を導入したとしても、必ずしも地方で人気となった政治アクターが国政選挙でも有力な候補者になれるわけではない。しかしベネズエラでは、1993年のベラスケスに続いて、市長経験者のサエスや州知事経験者のサラス・ロメルが有力な大統領候補者となったのである。また、大統領選挙だけに留まらず、議会選挙においても、州知事を支援するために組織された政党が得票率を伸ばすこととなった。

サエスとサラス・ロメルとは対照的に、チャベスは、一貫して二大政党を批判し、二大政党と関係を持たない政治勢力であることをアピールした。第5章で言及したように、チャベスは、1992年にクーデターを起こした後、投降する際にテレビカメラへ向かって、伝統的な政党とその経済政策を痛烈に批判したことで、知名度を上げた元軍人であった。当初は泡沫候補者と言われていたが、サエスとサラス・ロメルが相次いで失速した後、二大政党とは無関係の候補者として支持を集め、遂に大統領に当選した（坂口 2009 : 244）。

「ラテンアメリカの例外」、「ラテンアメリカの優等生」と呼ばれたベネズエラの特徴が、皮肉にもチャベスというアウトサイダーの登場を容易にしたのである。というのも、

¹⁹⁰ 大統領選挙で敗北した後、サエスはヌエバ・エスパルタ（Nueva Esparta）州の州知事に選出された（García Guadilla et. al. 2000 : 56-57）。

¹⁹¹ 1995年に組織したプロジェクト・カラボボ（Proyecto Carabobo）が国政選挙のために、プロジェクト・ベネズエラへ発展した。

高度に組織化された政党システムが新しい政治アクターの台頭を阻み、二大政党がイデオロギー面で中道に寄り過ぎたため、選挙における選択肢が限定されていたのである。その結果、ベネズエラの代表制民主主義は、政党支配政治（partidocracia）¹⁹²と批判され、政治参加の閉鎖性に対する市民の不満が1990年代の政党システムの崩壊につながった（Dietz and Myers 2007：78）。最終的に、安定した二大政党システムという経路が完全に影響力を失い、新しい経路が模索されるようになった。

表 6-1. 1998 年総選挙の各政党の得票率

	大統領選挙	上院議員選挙	下院議員選挙
MVR	56.2	22.2	22.2
ベネズエラ・プロジェクト	40.0 (AD・COPEI が支持)	7.4	9.7
AD		35.2	30.0
COPEI		13.0	13.5
MAS		9.3	8.2
変革		3.7	1.9
LCR		1.9	2.9
イレネ	2.8		
URD	0.4		0.5
国民選挙運動			0.5
その他	0.6	7.3	10.6
計	100.0	100.0	100.0

出所：CNE（中央選挙管理委員会）

第 2 節 1999 年憲法とクーデター未遂を通じた二極対立の激化

1. 1999 年憲法を通じた選挙法の改正と「競争的権威主義体制」の開始

1999 年 1 月に政権を開始したチャベスは、新憲法の制定に向けて、同年 7 月に制憲議会を召集した。1998 年の議会選挙では AD が第一党であったが、制憲議会ではチャベス派が多数派を占め、国民投票を経て 1999 年に新憲法を制定した。AD、COPEI、プロジェクト・ベネズエラは FEDECÁMARAS と同盟を組み、制憲議会の召集の是非を問う国民投票、制憲議会選挙、1999 年憲法の承認を問う国民投票でチャベスに反対することを呼びかけたが、いずれもチャベス派の勝利となった（Ellner 2008：111）。

¹⁹² スペイン語で政党を意味する partido と、民主主義を意味する democracia の造語である（坂口 2009：237）。

新憲法は、国民投票の実施や代表者のリコール権を求めることで、市民参加を制度化した¹⁹³。また、投票は義務ではなく権利であること、大統領の任期が5年から6年へと延長し、1回に限って連続再選を認めること等、選挙に関する規定が変更された¹⁹⁴。1961年憲法では、連続再選を禁止することで政権の長期化を避け、同じ人物が5年以上にわたって権力に留まることはできなかったが、チャベスは自身の政権を合法的に長期化させることに成功した。また、1999年憲法では、現職の副大統領、大臣、州知事、市長は大統領に立候補できないことも規定したため、大統領に立候補するためには、これらの職を辞任しなければならないようになった¹⁹⁵。特に、選挙に関する規定はチャベス大統領にとって有利となるように改定されているため、公正な選挙が保障されているとはいえない「競争的権威主義体制」に突入したと言えるであろう¹⁹⁶。

1999年憲法制定時では自身の任期が残っていたが、チャベスは2000年に大統領選挙を実施することで、1998年選挙は1961年憲法の下での1期目、2000年選挙は1999年憲法の下での1期目、2006年選挙が同2期目と明確になるようにした。2000年大統領選挙では、59.8%の得票率でチャベスが大統領に再選された（表6-2参照）。

表6-2. 2000年～2013年の大統領選挙（%）

候補者名（政党）	2000	2006	2012	2013
チャベス（MVR/PSUV）	59.8	62.8	55.1	
マドゥロ（PSUV）				50.6
アリアス（LCR）	37.5			
ロサレス（新しい時代党）		36.9		
カプリレス（MUD）			44.3	49.1
その他	2.7	0.3	0.6	0.3
計	100.0	100.0	100.0	100.0

出所：CNE

¹⁹³ 1999年憲法第71条から第74条は、市民が全ての代表者に対するリコールを請求できることや、予算以外の法令の廃止を求める権利を有すると規定している。

¹⁹⁴ 1999年憲法第63条は、選挙が権利であると規定している。また、1961年憲法では、任期を終えて10年以上経過しなければ大統領に再選できないことを規定していたが、1999年憲法第230条では、大統領任期を6年に延ばし、1回のみ連続再選が可能となったため、大統領任期の最長が12年間へと延長した。

¹⁹⁵ 1999年憲法第229条は、大統領に立候補した時点から大統領選挙が実施されるまでの間、副大統領、大臣、州知事、市長の職についている者は、大統領として選出されないことを規定している。

¹⁹⁶ 競争的権威主義体制の詳細に関しては、第1章を参照。

2. 反チャベス派との対立からクーデター未遂へ

チャベスの支持層の中心は、上位団体を通じた政策決定へのアクセス権を持っていなかった人々であった。従って、当選後のチャベスは、1999年憲法によって自身に有利な選挙規定を設ける一方で、選挙キャンペーン中から継続して二大政党勢力と上位団体を批判した。特に、FEDECÁMARAS、金融セクター、反政権寄りのメディア、アメリカ合衆国政府等は、チャベスが進めるボリバル革命の敵であると批判し、政策決定過程への参加から締め出そうとした（Ellner 2008 : 139）。

また、第5章で言及したように、CTVは民主化運動時代からADと密接な関係にあり、上位団体の一つとして政策決定への独占的なアクセス権を有していた。二大政党と上位団体を批判していたチャベスはCTVを「労働エリート」（坂口 2009 : 242）と批判し、CTVのコントロールを試みるため、2001年10月にCTVの総裁選挙にPPT（皆の祖国党；Patria Para Todos）のイストゥリス（Aristóbulo Istúriz）を候補者として送り込んだ¹⁹⁷。しかし、選挙では反チャベス派のオルテガ（Carlos Ortega）が総裁に再選されたため、チャベス政権はCTVのコントロールに失敗し、CTVとの対立が深まった¹⁹⁸。

チャベス政権と対立したCTVとFEDECÁMARASは、2001年12月から共同でゼネストを実施した。2002年2月には、チャベスがPDVSA（ベネズエラ石油公社；Petróleos de Venezuela S.A.）の総裁を交代し、PDVSA職員がこの人事案に反対したものの、人事に関する双方の対話や合意形成には至らなかったため、同年4月にはPDVSA職員が始めた抗議活動がゼネストへと発展し、原油の生産・輸出を停止した。反チャベス派の市民はPDVSA職員によるゼネストを支持し、団結してチャベス政権への抗議活動を強めていった¹⁹⁹。

ゼネストがチャベス政権に対する大規模な抗議活動へと発展した4月11日、反チャベス派によるデモ行進が石油公社の本部から大統領府に向かっている途中、デモ行進の参加者が何者かに銃撃され死者が出た²⁰⁰。デモ行進への狙撃を命じたと疑われたチャベスは、クーデターの可能性がある場合に、大統領が軍を出動させ武器の使用を可能とす

¹⁹⁷ チャベス派内部には、MVRの創設メンバーの一人であるマドゥロ（Nicolás Maduro）率いる強硬派と、1999年に制憲議会の議長を務めたミキレナ（Luis Miquilena）率いる穏健派が存在した。強硬派は、CTVの代替となる労働組織の創設を主張したが、穏健派はCTVを存続させた上でコントロール下に置くべきであると主張した。特にミキレナは、1960年代にCTVとは別の労働組織を創設して失敗した経験があったため、新しい労働組織を創設すべきではないと主張し、2002年にチャベス派から離脱するまでは、強硬派の主張を退けていた（Ellner 2008 : 152-153）。

¹⁹⁸ 新しい労働組織の創設に反対していたミキレナが、2002年4月のクーデター未遂の際にチャベス派から離脱した後、強硬派が2003年4月にチャベス派の労働組織として全国労働者連合（Unión Nacional de Trabajadores）を創設した（Ellner 2008 : 154-155）。しかし、「チャベス派労働者を代表する強い労働組織にはならなかった」（マインゴン 2016 : 44）。

¹⁹⁹ ゼネストに関しては、第7章で詳述する。

²⁰⁰ 抗議デモ隊に対する発砲事件において、19人の死者が出た（2012年4月8日付El Universal）。

るアビラ計画 (Plan Avila) を発動しようとしたが、軍部は、非武装の市民を武力で鎮圧できないという立場から、この命令を拒絶したのであった (坂口 2002 : 50-51) ²⁰¹。

一部の軍人たちは、2002 年 4 月 11 日からチャベスの辞任を強く求め、翌 12 日にはチャベスが軍施設で拘束された。同日、軍最高司令官のリンコン (Lucas Rincón) は、軍がチャベスに辞任を求め、チャベスが辞任を受け入れたこと、憲法上の秩序が回復するまでの短期間、FEDECÁMARAS のカルモナが暫定大統領になることを発表した。しかし、軍の発表に反して、カルモナは、翌年の大統領選挙が実施されるまで暫定大統領の座に留まることや、チャベス派が多数を占める議会解散や最高裁の停止という民主主義に反する行為を実行しようとしたため、軍部からの支持だけでなく、CTV をはじめとする他の反チャベス派からの支持も失った (坂口 2002 : 51-52) ²⁰²。他方、チャベスは辞任していないのではないかという憶測が流れ始め、チャベスの復権を求める市民の抗議活動が活発化したことも重なって、カルモナは暫定政権を維持できなくなった (Clemente y Ferro 2004 : 23-26)。

カルモナ暫定政権の樹立は、国際社会からも批判を浴びた。ベネズエラが加盟する OAS (米州機構 ; Organization of American States) は 4 月 13 日に臨時会合を召集し、首都カラカスへの調査団の派遣を決定した。OAS は 2001 年 9 月に採択した「米州民主主義憲章」(Inter-American Democratic Charter) に基づき、カルモナ暫定政権の樹立が制度に則った政権交代ではないと批判したのである²⁰³。また、それまではチャベス政権の権威主義的な手法を批判していた他のラテンアメリカ諸国の大統領も、クーデターを受け入れられないという立場を明確にし、カルモナ暫定政権を批判した (Clemente y Ferro 2004 : 29-31)。カルモナツソ (Carmonazo) と呼ばれた反チャベス派の試みは、軍部や他の反チャベス派の支持を失ったことに加えて、国際社会からの反発に直面した結果、4 月 13 日に終結し、4 月 14 日にはチャベスが大統領府に戻った。

大統領府に戻ったチャベスは、大統領職の辞任に応じたことを否定し、反チャベス派によるクーデター未遂であったと強く批判した (坂口 2002 : 51)。また、チャベスの復権を求めて大規模な抗議活動を実施していたチャベス派は、チャベスに戻った後も、反チャベス派によるクーデター未遂に対して抗議活動を行った。しかし、反チャベス派は、チャベスは一度辞任を受け入れたため、クーデターにはあたらないと反論し、両者間の

²⁰¹ 「ここには交渉は存在しない。ここに存在するのは憲法である」(Clemente y Ferro 2004 : 28) というチャベス派の軍人であるバドゥエル (Raúl Baduel) の発言が示すように、ベネズエラでは民主主義の防衛者としての軍のアイデンティティーが確立されており、軍は政府ではなく、民主主義を擁護する立場にあると認識されている (坂口 2002 : 59-60)。

²⁰² CTV 総裁のオルテガは、カルモナによる反民主的な行為について、「労働運動の権利と自由」に反する行為」と批判し、裏切られたと感じているようだったと報道されている (2002 年 4 月 17 日付 El País 紙)。このため、オルテガは、暫定政府への協力を断った (Clemente y Ferro 2004 : 25)。

²⁰³ OAS は、ペルーのリマで開催された総会において、民主主義、人権、包括的発展、貧困撲滅、民主制度の強化と保護、選挙監視団の派遣、民主的な文化の促進等に関する 28 条の民主主義憲章を採択した (詳細は OAS の HP 参照)。

対立が激しくなった。

第3節 加速する二極化と反チャベス派の台頭

1. 2006年大統領選挙のに向けた反チャベス派の結集と2010年議会選挙における台頭

チャベス政権発足当時から、AD、COPEI、プロジェクト・ベネズエラは、FEDECÁMARAS と共同で1999年憲法の制定に反対し、CTVはFEDECÁMARAS と協力してチャベス政権の退陣を求めてきた。また、反チャベス派は、2002年7月に民主主義調整会議（Coordinadora Democrática）を結成し、反チャベス派の政党や市民団体が団結して2002年12月のゼネストに参加したり、2003年から2004年のリコール請求の署名を提出してきた²⁰⁴。

しかし2004年のリコール請求の署名リストがインターネット上で公開されたことに反発して、反チャベス派は、CNEの独立性が保たれていないことを理由に、2005年の議会選挙をボイコットした²⁰⁵。ボイコットはチャベス政権に打撃を与えず、反チャベス派が議席を失ったことによって、大統領授權法や三分の二の賛成で可決される組織法の成立を促すこととなった。そこで、2006年大統領選挙に向けて、新しい時代党（Un Nuevo Tiempo）は、ロサレス（Manuel Rosales）を大統領候補として擁立した²⁰⁶。ロサレスは、新しい時代党の創設者の一人であり、スリア（Zulia）州知事として行政手腕を発揮し、反チャベス派のリーダーの一人であった。そこで、第一義正義党（Primero Justicia）、COPEI、MAS等からの支持を受け、チャベスの三選を阻もうとしたが、36.9%の得票率で敗北した（表6-2参照）。全国レベルでは勢力を弱めた反チャベス派であったが、特定の州や市においては、首長を輩出し続けてきた。2000年以降、チャベスが地方の政治アクターと手を組むことで、チャベス派の首長が増加していったものの、大規模な油田のあるスリア州やミランダ（Miranda）州は反チャベス派の拠点となっており、チャベス派の台頭を許していない²⁰⁷。

チャベス政権に対抗するため、新しい時代党、第一義正義党、プロジェクト・ベネズエラ党、AD、COPEI、LCR、MAS等9つの政党や政治運動は、2008年1月23日にMUD（民主統一会議；Mesa de la Unidad Democrática）として反チャベス派を団結させた²⁰⁸。2006年大統領選挙ではチャベスの圧勝を許したものの、2010年議会選挙では、MUDの

²⁰⁴ ゼネストやリコール請求に関しては、第7章で詳述する。

²⁰⁵ 署名リストの公開に関しては、第7章で詳述する。

²⁰⁶ ロサレスを支持した政党に関しては、CNEを参照。MUDは、ベネズエラの民主主義システムの強化、人権の保障、国家主権の強化、市民のための生産的・公正・自由・豊かな社会の達成を目指して生まれた。詳細はMUDのHPを参照。

²⁰⁷ CNEが発表した地方選挙のデータを参照。

²⁰⁸ 正式発足した1ヵ月後、URD等の7つの政党や政治運動がMUDに加わった。詳細はMUDのHPを参照。

得票率が 40.6% となって、2006 年大統領選挙のロサレスの得票率を上回った（表 6-3 参照）。その結果、チャベス派は、大統領授権法に必要な 99 議席や、組織法を可決・修正するために必要とされる 110 議席を下回る 98 議席の獲得に留まったのであった²⁰⁹。他方、チャベス派は得票率をあまり伸ばせなかったにも関わらず、過半数の議席を手に入れられるような法改正を行っていた。2009 年 7 月に、議会は選挙法（Ley Orgánica de Proceso Electoral）を改正することによって、比例代表制に割り当てられる議席数を縮小した²¹⁰。これによって、次点候補者が獲得した票の多くが死票となり、第一党の確保が見込まれたチャベス派にとって有利な議席配分となった。2009 年憲法によって大統領の再選制限が撤廃されたことと同様、チャベス派は、自身の政治勢力が維持できるように制度を変更していったのである。

チャベス政権発足後は、都市人口が多い地域を拠点とした反チャベス派と、都市部の貧困層や人口の少ない地方を支持基盤とするチャベス派という対立軸が定着していたため、反チャベス派の政党は、大規模な油田のある重要な州の州知事を当選させていたものの、特定の地域以外における支持を獲得できず、チャベス派に対抗できていなかった²¹¹。しかし、2007 年の国民投票を境に、反チャベス派の勢力が少しずつ台頭していった（表 6-4 参照）。

表 6.3. 2010、2015 年の議会選挙

政党名	2010	2015
PSUV	42.0	33.0
MUD	40.6	65.3
その他	17.4	1.7
計	100.0	100.0

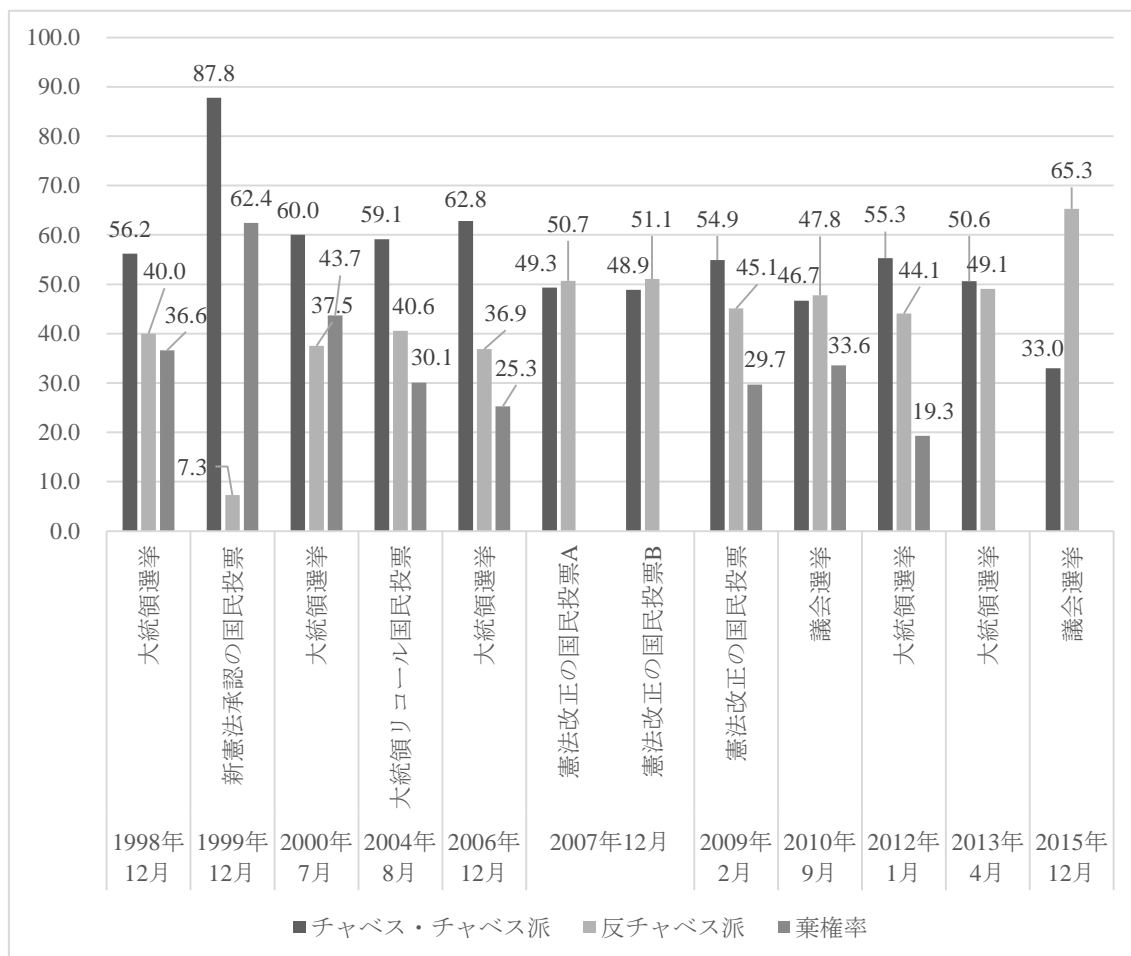
出所：CNE と（坂口 2010：20）を基に筆者作成

²⁰⁹ 大統領授権法の成立には、165 議席中五分の三にあたる 99 議席が必要であり、組織法には三分の二にあたる 110 議席が必要とされる（坂口 2010：20-21）。

²¹⁰ ベネズエラでは、1 人区、2 人区、3 人区の選挙区が混在している。最大の得票数を得た候補者のみが選出される小選挙区では、次点以下の候補者の票が死票となってしまう、第一党により多くの議席が配分されることとなる。そこで、次点以下の候補者の票が死票とならないよう、比例代表並立制に近い制度をとっていた。しかし、2009 年の選挙法改正によって、比例代表に割り当てられる議席数が減ったことから、第一党が有利になる議席配分となった（坂口 2010：17）。

²¹¹ ベネズエラでは、チャベス派が支持基盤とする都市部や地方の貧困層の方が、それ以外の人口よりも多かったと指摘されている。詳細は（Sagarzazu 2011）を参照。

表 6-4. チャベス派と反チャベス派の得票率の変化（1998-2015 年）



出所：(出岡2014：26) の表に、CNEのデータに基づいて、2013年4月の大統領選挙結果と2015年12月の議会選挙結果を筆者が追加。

注1：国民投票や不信任投票では、チャベス政権または政権の提案を承認する方を「チャベス派・チャベス派」、拒否する方を「反チャベス派」と分類した。

注2：2007年12月に実施された憲法改正の国民投票はAとBの二つのブロックに分けて行われたため、表でも二つに分けた。

注3：2010年の議会議員選挙への投票は州・選挙区ごとになるため、同時に全国区で行われたラテンアメリカ議会議員選挙での投票結果で代替した。

注4：CNEは、2007年の憲法改正の国民投票AおよびB、2013年大統領選挙、2015年議会選挙における棄権率を公表していないため、空欄となった。

2. 再選制限規定の撤廃とチャベスの2012年大統領選挙への出馬

2006年大統領選挙において、チャベス大統領は反チャベス派のロサレスを退け、62.8%の得票率で再選された(表6-2参照)。2007年1月、チャベスは、ボリバル革命の深

化と社会主義国家の建設のため、チャベス派の幾つかの政党をPSUV（ベネズエラ統合社会主義政党；Partido Socialista Unido de Venezuela）に統合することが必要であると主張した。チャベスは同時に、大統領授権法を通してボリバル革命の深化に必要な大統領令の発布を可能にすること、1999年憲法を改正すること、大衆教育を整備すること、行政区分を再構築すること、「コミューン国家」("Comunal del Estado")の枠組みの中で大衆権力（Poder Popular）を強化すること等を、改革に必要な原動力として位置づけた

（Nikken 2008：185-187）。2006年大統領選挙におけるチャベスの勝利は、2005年から反チャベス派が議席を有していなかったことと重なって、憲法改正や法令整備を推し進める好機となった。そこで、2007年8月に、チャベスは1999年憲法の改正案を議会に提出した²¹²。議会の審議を通じて付け加えられた69項目の改正案は、同年11月に議会で可決されたが、同年12月の国民投票では、50.9%の有権者が反対に投票した²¹³。

憲法改正の反対派が過半数を超えた主な要因は、反チャベス派だけでなく、それまでチャベスのボリバル革命を支えてきたチャベス派が、憲法改正案に賛成しなかったことにあった。特に、チャベス派の軍人のバドゥエル（Raúl Baduel）やボリバル革命を支持してきたPodemos（社会民主党）がチャベス派から離脱したこと、PPT等のチャベス派の少数政党の中に、解党してPSUVへ統合されることに不満を抱いた党員が存在したこと、州知事や市長がコミューン国家に同意しなかったことが理由として挙げられる。チャベス派と反チャベス派の対立の他にも、リーダーとしてのチャベスを支持するものの、急進的な改革は支持できないというチャベス派の市民が存在したこと、大衆権力の名の下で国家が市民組織のコントロールを強化し、市民組織の自治が失われる恐れを抱いたチャベス派の市民が存在したこと等の要因が指摘されている（Nikken 2008：185-192）。チャベスは、国民投票の結果を受け入れたが、「改憲案に盛り込まれた内容については今後何らかの方法ですべて実現していくと宣言した」（マインゴン2016：33）。

憲法改正案を否決されたチャベスは、2009年に、大統領だけでなく市長や州知事も含めて選挙で選出される代表者の再選制限撤廃規定を盛り込んだ憲法改正案を議会へ提出した²¹⁴。また、大衆権力やコミューン国家に関する規定は、2010年以降、大統領授権法を用いて、組織法として成立させていった²¹⁵。こうした修正によって、2009年

²¹² 33項目からなる改正案の主な内容は、「大統領の再選回数制限の撤廃、大統領任期の7年への延長、ボリバル国軍のすべての昇進人事を大統領が決定、軍人を公職ポストに任命する可能性、国是として社会主義の明示化、地方統治構造の変更、直接民主主義を實踐して代表制民主主義を部分的に代替するための、大衆権力と呼ばれるものの組織化など」（マインゴン2016：33）であった。

²¹³ 国民投票結果は、CNEのHP参照。

²¹⁴ 2009年憲法の改正案では、第160条で州知事の再選制限を、第174条で市長の再選制限を、第192条で議員の再選制限を、第230条で大統領の再選制限の制限をそれぞれ撤廃した。

²¹⁵ チャベスは2010年12月に大統領授権法を議会に要請し、「大衆権力法、コミューン法、社会監査法、コミューン経済システム法、連邦政府評議会法、大衆公共政策計画法、コミュニティ運営法」（マインゴン2016：34）からなる「大衆権力とコミューン国家に関わる組織法」を成立させ、2007年憲法改正案に盛り込まれていた社会主義国家の建設に取り組んだ。

の国民投票では、54.9%の賛成を得て憲法改正が承認され、現職の大統領が選挙で勝利すれば、無制限に連続再選されることが可能となった。その結果、1999年憲法下では違憲となる予定であった3期目にあたる2012年選挙への出馬が可能となった。また、現職の大統領は在職中の出馬が許されるが、他の公務員は一度辞職しなければ大統領選挙へ出馬できないという規定は継続された。チャベス派は、州知事として台頭した反チャベス派のリーダーが大統領選挙に出馬する際、州知事の辞任を余儀なくさせることによって、特定の州における反チャベス派の勢力の低下を狙ったと推察される。

2012年大統領選挙では、チャベスが55.1%の得票率で、MUDの候補者のカプリレス（Henrique Capriles）を破った。2012年大統領選挙では、チャベスに癌が見つかるという健康不安に加えて、反チャベス派の勢力が徐々に台頭してきたため、2006年大統領選挙のような圧勝とはならなかった（表6-2参照）。もともとMVRは一枚岩ではなく、内部に急進派と穏健派を抱えた政党であったが、チャベスのリーダーシップによってまとまっていたため、チャベスの発病は、チャベス派にとって最大の不安要素となった²¹⁶。また、上述したように、2007年1月にチャベスがPSUVの結党を発表した際、それまでMVRに協力してきたPPT、Podemos、PCV等の少数左派政党の内部において、PSUVに合流するため解党すべきだと主張するグループと、チャベス派内における影響力の低下を危惧して解党すべきではないと主張するグループに分かれ、合流する党员としない党员とに分裂した（坂口2009：249）。このように、チャベス派内部の軋轢が徐々に拡大していった。

第4節 マドゥロ政権の誕生とチャベスなきチャベスモの開始

1. チャベスの病死とマドゥロ政権誕生

2013年、チャベスの病死に伴い大統領選挙が実施され、チャベス政権で外務大臣を務めたマドゥロ（Nicolás Maduro）が50.6%の得票率で、MUDのカプリレスを僅差で破り、大統領に当選した（表6-2参照）²¹⁷。しかし、マドゥロ政権発足後も、チャベス派と反チャベス派の対立構図は変化することなく、反チャベス派による反政府抗議活動が続いている。

他方、反チャベス派候補者に勝利したマドゥロは、チャベスの後継者であるものの、

²¹⁶ チャベス派内部の急進派は、MVRと市民社会とのつながりを深めるような改革を実施すること、チャベス派の労働組織を創設すること、石油産業を国有化すること、ボリバル革命を推進するため現行の制度を代替する制度を創設すること、公共の場から反チャベス派を排除すること等、急進的なアプローチを求めていた。他方、穏健派は、急進派よりも漸進的なアプローチを主張していたことから、反チャベス派の存在を容認し、従来の制度と新しい制度の並列が望ましいと考えていた（Ellner 2008：151-152）。

²¹⁷ マドゥロの得票率は、49.1%の得票率を獲得したカプリレスとほぼ拮抗していた。

カリスマ性に欠けている。そうしたリーダーとしての資質の欠如に加えて、国際的な原油価格の下落に伴う経済危機は、インフレ率の増加と生活必需品不足を引き起こし、現在に至るまで小売店では慢性的な商品不足が続いている²¹⁸。その結果、チャベスのカリスマ性によって維持されてきたチャベス派は、チャベスなきチャベスモの時代に突入し、カリスマ的なリーダー不在のまま、反チャベス派の抗議活動にさらされるようになった。

2. 2015年議会選挙における反チャベス派の勝利と政党システムの行方

マドゥロ政権に対する批判が高まる中で実施された2015年12月議会選挙では、反チャベス派の得票率が65.3%となつて、167議席中107議席を手に入れた²¹⁹。選挙開始前からチャベス派の苦戦が伝えられていたものの、予想以上の反チャベス派の大躍進となつたため、マドゥロ政権は困難な議会運営を強いられている。

チャベス派と反チャベス派の対立は、議員の銃殺事件までも生み出した。2015年議会選挙直前の11月に、グアリコ（Guárico）州において、反チャベス派の議員候補者の政治集会に同席していたADのディアス（Luis Manuel Diaz）が、何者かに銃殺される事件が発生したのであった。反チャベス派は、チャベス派による選挙妨害の一環だと強く反発したが、チャベス派は関与を否定している²²⁰。真相は究明されていないが、こうした事例からも、チャベス派と反チャベス派の根強い対立関係が浮かび上がってくる。反チャベス派が議会で多数派を形成することによって、反チャベス派の市民の運動が益々活発化する可能性があり、15年以上にわたる政治対立を克服し、双方の和解に至るような兆しは見られない。

但し、二つの政治勢力が団結して対立しているというわけではない。PSUVへの統合が進まないチャベス派も、異なる政党や政治運動の連合である反チャベス派も、政党としてのまとまりに欠けている。また、チャベス派でも反チャベス派でもない第三極（ni-ni派）の存在も無視できないため、チャベス派を中心とした政党と、反チャベス派を中心とした政党という二大勢力に単純に分けることは困難である。従つて、既に影響力を失った、安定した二大政党システムという経路に代わる新しい経路は、構築されないままであった。

他方、チャベスは新憲法を通じて、国民投票の実施や地方レベルにおける政策決定への関与について、様々な参加の方法を制定した。では、チャベスが制定した新憲法を通

²¹⁸ マドゥロ政権は、地域住民委員会に対しては安価な食糧を提供したため、人民権力省の認定を受けられず、地域住民委員会として登録されていない市民からの反発を買った。詳細は第7章を参照。

²¹⁹ チャベス派の議席数は167議席中55議席に留まった（CNEのHP）。

²²⁰ ディアスはADのグアリコ州支部の幹部であった。遊説には2014年2月から投獄されているロペス夫人（Lilian Tintori）も同席しており、チャベス派の象徴である赤いシャツを着た一団がディアスを狙撃したと証言した。しかしマドゥロは、PSUVの関与を強く否定した（2015年11月26日付El Universal紙）。

じて、市民社会における新しい経路は定着しつつあるのであろうか。次章では、チャベス政権以降の市民参加の制度化を通じて、国家に取り込まれた市民社会という弱体化した経路が、市民参加の運用面にどの程度影響を及ぼしているのか検討する。

第7章 アウトサイダーが導入した市民参加—制度化への試みとその限界—

本章では、ベネズエラの事例を用いることで、選挙という代表制の枠組みを経て大統領に就任したアウトサイダーが行った市民参加の制度化について整理する。その上で、その制度が実際にどのように取り込まれ、どのような運用上の限界が存在しているのかを指摘することで、市民参加の制度化が、代表制の機能を補完し得るのかについて考察する。

チャベス政権誕生前のベネズエラでは、コーポラティズム体制が確立され、国家に取り込まれた市民社会という経路が定着していた。前述したように、1958年のプント・フィホ協定以降、二大政党が上位団体のみに政策決定へのアクセス権を与え、市民社会を取り込んだ。しかし、緊縮財政によってアクセス権を与えられた市民が減少した結果、市民は二大政党が支持した大統領候補者ではなく、アウトサイダーのチャベスに政権運営を託したのである。

既存政党に対する批判を背景に誕生したチャベス政権は、従来の政党を介した間接的な政治参加ではなく、リコール請求権といった、市民が直接政治に参加できる制度を規定した新憲法を制定した。しかし、大統領のリコール請求を求める署名リストが公表され、反チャベス派が不利益をこうむる結果となった。また、チャベス政権は、地方レベルにおける地域住民委員会（Consejos Comunales）の設置に尽力し、地方政府を経ずに中央政府が直接資金を支給したが、こうした制度の変化は、実際の政治参加にどのような影響を与えたのであろうか。そして、直接的な政治参加の制度化は、代表制の危機にどのような影響を与えたのであろうか。

第1節では、チャベス政権下における新憲法の制定によって、市民参加がどのように制度化されたのか整理する。1999年憲法によって、市民の直接的な政治参加の制度が構築されたことを明らかにする。

第2節では、市民参加の制度化を推進するために実施された、地方レベルにおける地域住民委員会、参加型予算の実施状況について整理する。特に、地域住民委員会は参加型民主主義のシンボルとして強調されているが、政治的な意図が地域住民委員会の登録に影響を及ぼしていたことを明らかにする。

第3節では、制度を通じない政治参加について取り上げる。政治的な意図によって、地域住民委員会等の制度化された経路を利用できない市民が、街頭における抗議デモやゼネストを実施していることを明らかにする。

第4節では、制度化された政治参加と制度化されない政治参加の課題と問題点を指摘する。

第1節 新憲法を通じた市民参加の制度化とその限界

1. 1999年憲法が制定された背景

1980年代までのベネズエラでは、コーポラティズム体制の下、CTV や FEDECÁMARAS といった上位団体が政策決定への独占的なアクセス権を持っていた²²¹。しかし、1980年代以降の原油価格の下落や経済政策の転換によって、二大政党からの利益供与が減るとともに、インフォーマル経済の増加によって、政策決定に関与できるCTV や FEDECÁMARAS に加盟するアクターが減少し、両者の関係性が弱体化した。また、政治家同様、これまでは問題視されなかったCTV や FEDECÁMARAS の幹部による汚職が目立ち始めた。つまり、二大政党や上位団体から十分な利益供与を受けている間は、市民も汚職に対してある程度寛容であったが、利益供与が減らされると、減額した要因は経済成長の鈍化だけではなく、汚職も関係しているのではないかと考えるようになったのである (Coppedge 2005 : 312)。しかし、こうした市民の不満を吸収するためには、コーポラティズム体制下における閉鎖的な政治参加では不十分であった。

そこで、新しい参加の形態を模索するため、1984年から1999年まで国家改革大統領委員会 (Comisión Presidencial para la Reforma del Estado) が、1989年から1992年まで国会内で憲法改正のための両院委員会がそれぞれ設置され、市民参加の形態について議論された。特に、1992年の両院委員会の報告書では「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」(ブリセニョ 2016:71) とブリセニョが指摘したように、チャベス政権が誕生する前から市民参加の拡大を憲法に盛り込もうとする試みは存在した。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」(ブリセニョ 2016 : 72) 試みであった。しかし、憲法改正や新憲法の制定には至らなかったため、チャベス政権が誕生するまでのコーポラティズム体制は、閉鎖的な市民参加のメカニズムに対する市民の不満を吸収することができなかった。

こうした閉鎖性に不満を抱いていた、組織化されていない人々を支持基盤とするチャベスは、二大政党が代表制民主主義を支配していると批判し、そこから排除された人々を取り込もうとした。そこで、当選後のチャベスは、二大政党に取り込まれた閉鎖的な市民社会を改革するため、1999年憲法を制定し、市民参加の重要性に言及した。その結果、憲法に市民参加に関する条文が盛り込まれたことは、「1980年代後半以降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

²²¹ 特にCTVは、民主化運動時代にADとのつながりを深め、民政移管後もADと密接な関係を築いてきた。その反面、ADの強い影響力を受けて、CTVは自律性を失っていたと指摘されている。詳細は (Ellner 2005) を参照。

てしまった」(ブリセニョ 2016 : 72) と指摘されているものの、国民投票やリコールの権利が憲法で規定された。チャベスは、二大政党が既得権益を守るために実施できなかった制度変更成功したのであった。

2. 1999 年憲法の制定

1999 年憲法では、三権（行政権、立法権、司法権）に選挙権（Poder Electoral）と市民権（Poder Ciudadano）を付け加えることで、国民投票の重視、市民参加の重要性といった概念が強調された。チャベス政権の支持層は、石油レントが二大政党と上位団体のみに配分されたという不満を持っていたため、新憲法では、上位団体を通じた意見集約とは異なる市民参加を規定した。

チャベスは 1998 年の大統領選挙では勝利したものの、議会選挙で AD が第一党、COPEI が第三党であったため、議会で法案を通すためには、敵とみなしている二大政党との合意形成が必要となった。そこで、二度の国民投票と制憲議会選挙を実施し、二大政党の勢力を低下させようと試みたのであった。

チャベス政権は、新憲法制定の是非を問う国民投票を 1999 年 4 月に実施し、71.8% の賛成を得て、同年 7 月に制憲議会の議員を選出する選挙を実施した。そして、同年 12 月には新憲法案の是非を問う国民投票を実施し、87.8% の賛成を得て 1999 年憲法を制定した。

新憲法では、国名をベネズエラ共和国からベネズエラ・ボリバル共和国へと改名した他、国民投票やリコール権といった国民の主権行使の方法、投票の義務化の削除、大統領の任期や再選規定の変更等が盛り込まれた。国民の主権行使に関しては、1961 年憲法で、国民は選挙で投票することによって主権を行使すると規定されていたが、1999 年憲法では、選挙は間接的な主権行使の手段であり、選挙以外の多様な政治参加の形態について規定している²²²。また、1961 年憲法では、主権を行使するため投票は義務であると規定していたが、1999 年憲法では、投票は義務であるとした部分を、権利であると変更した。1999 年憲法を分析したブリセニョは、投票は義務ではないと規定したことで、主権を行使する方法としての選挙の優位性が低下したことを指摘している²²³。

1999 年憲法では、行政権、立法権、司法権の三権の他に、市民が直接政治へ参加できる概念として市民権（Poder Ciudadano）を取り入れた。この市民権と関連して、第 182 条において、公共政策企画市評議会（Consejos Locales de Planificación Pública）を設置し、市長、市議会議員と共に、地区評議会（Concejos Parroquiales）といった市民社会の代表者が議論に参加できる制度を設けた。これに伴って、第 184 条では、地方政府の

²²² ベネズエラの 1999 年憲法は、市民による多様な直接参加の形態を盛り込んだものであり、地方レベルにおける市民参加の制度化は進められたが、全国レベルにおける市民参加を促すような記述はないと指摘されている（ブリセニョ 2016 : 4）。

²²³ 1961 年憲法と 1999 年憲法の比較については、（ブリセニョ 2016）を参照。

幾つかの権限を市民組織へ譲渡することを規定した。また、第 185 条において、全国レベルの評議会として、政府連邦評議会 (Consejo Federal de Gobierno) の設置を規定した。2002 年には、公共政策企画市評議会に関する法令 (Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública) によって、「地区評議会や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に提案し、実現の道筋をつけることである」(ブリセニョ 2016 : 76) と規定された。その後、第 6 章で言及したように、チャベス政権は 2009 年に 1999 年憲法を改正した。

2009 年の憲法改正に先立ち、チャベス政権は 2006 年に地域住民委員会に関する法令 (Ley de los Consejos Comunales) を制定したことで、地方政府を経由せずに、中央政府から予算の大半が直接委員会に支給されることとなった。同法令については後述するが、チャベスは、中央政府が地域住民委員会に直接予算を支給することで、煩雑な手続きが省略され、各地方政府におけるクライアントリズムやネポティズムを回避できると主張した²²⁴。しかし、地域住民委員会自体の汚職が問題になっていることから、住民のクライアントリズムやネポティズムによって、資金が効率的に利用されていない可能性を指摘できる。

また、2010 年 12 月には、地方における公共権 (Poder Público) を強化する組織法令第 966 号 (Ley Orgánica del Poder Público Municipal) が施行された。同法令では、251 条から 258 条にかけて、住民の知る権利や地方行政へ参加する権利を定め、地方自治体に対して住民の諸権利を保障するように規定している。また、259 条では、住民が地方行政へ参加できる制度的な仕組みとして、住民集会の開催や参加型予算といった 12 形態を規定することで、住民の意見を地方行政へ反映させられるような制度を構築した。

では、憲法によって市民参加を規定したことで、市民の政治参加の門戸は開放されたのであろうか。次節では、チャベス政権期に実施された市民参加の制度化の内容について言及する。

第 2 節 チャベス政権期における市民参加の制度化とその限界

1. リコール請求と社会政策プログラムの充実

1999 年に新憲法制定にこぎつけたチャベスであったが、2002 年のクーデター未遂以降も政治的な対立が続き、2003 年には、反チャベス派がチャベスのリコールを請求す

²²⁴ 1980 年代以降の中央政府による汚職問題に関しては既に述べたが、1989 年の地方分権化により権力を移譲された地方政府においても、政治家の汚職によって行政サービスが不効率になっているという批判が存在した。そこでチャベスは、地方住民委員会に直接交付金を支給することで、地域住民が地方政府を介さずに交付金の使用用途を決定できるようなシステムの構築を目指した (林 2007 : 34-36)。

るための署名活動を開始した。1999年憲法第72条では、全ての公職についている者は、リコールの対象になることを規定しているため、反チャベス派の市民は、この制度を用いてチャベス政権を終焉に追い込もうとしたのであった。

反チャベス派の活動に対して、チャベスは、このままでは賛成多数でチャベスが罷免される可能性が高いと外国の世論調査機関から指摘されたため、社会政策を拡充することで自らの支持者を固め、罷免を阻止しようと試みた（ディアス 2016：98）。そこで、国際価格が高騰していた石油レントを用いて、「ミシオン」（Misión）と呼ばれる社会政策プログラムを立ち上げることで、自身の支持母体である貧困層向けの社会政策を拡充した。ミシオン以前から、PDVSA（ベネズエラ石油公社）はコミュニティ活動向けに資金を提供してきたが、2003年にミシオンが開始されてからは、貧困層向けの住居整備（Gran Misión Vivienda）、貧困層向けの安価な食料提供（Misión Alimento）、「貧困地区の中へ」（Misión Barrio Adentro）といった様々なミシオンに資金を提供し始めた²²⁵。また、2004年以降は国家開発基金（Fondo de Desarrollo Nacional）や社会経済の発展のための国家基金（Fondo para el Desarrollo Económico y Social del País）が創設され、石油レントを社会サービスに充てる社会政策プログラムや基金が作られていった²²⁶。チャベス政権は、潤沢な石油レントを用いることで、食糧事情の改善、就学率の引き上げ、住宅の確保等の成果を挙げることができた。しかし、反チャベス派は、ミシオン等の社会政策プログラムが、クライアントリズムや汚職等の問題によって非効率で不透明な運用となっており、投資額に見合った成果をあげていないと批判した²²⁷。

チャベス政権の退陣を求めた反チャベス派は、2002年7月に反チャベス派の政党や

²²⁵ PDVSAの社会政策プログラムの出資金は、2001年には3,400万ドル、2002年には1,400万ドルであったが、ミシオンが始まった2003年には5億4,900万ドル、2004年には23億1,600万ドルと拡大し、議会選挙の年の2005年には37億6,200万ドル、大統領選挙の年の2006年には52億7,400万ドルとなり、議会選挙の年の2010年には192億1,500万ドルまで膨れ上がった。詳細はPDVSAのHPを参照。

²²⁶ 2004年5月14日、PDVSAの総会において、インフラ整備、農業、保健衛生、教育の発展に向けられる公共事業やサービスのための基金（Fondo para el Desarrollo Económico y Social del País）が設けられ、同年7月31日、PDVSAは開発・社会銀行（Banco de Desarrollo y Social）と、同基金の運営についての協定を結んだ。この基金に加えて、2005年9月8日、大統領府は、教育、健康等に関する社会投資関連のプロジェクト向けの国家開発基金を創設し、PDVSAがそこに投資する仕組みができた。詳細はPDVSAのHPを参照。

²²⁷ ミシオンの問題点についてディアスは、「運営状況や成果についての分析と評価がされないため、現場で問題が起きても、事態が深刻化するまで問題が認識されない。（中略）政策の失敗が否定できなくなった後に、チャベス大統領自らがそれを公表せざるを得なくなり、閣僚や政府高官が更迭されるということがしばしばあった」（ディアス 2016：119）と指摘している。また、「ミシオンの多くが、その時々政府が重要と認識した諸問題に対応すべく即時的、即興的に生まれたものであり（中略）その予算が国会での審議やチェックが不要な国家予算外（おもに国営ベネズエラ石油〔PDVSA〕からの資金）から多くを受け取っていることも相まって、ずさんな資金管理を許す余地を生んだ。ずさんな資金管理は非効率運営につながり、それがミシオンが投資額の割に十分な成果を上げることができなかった理由でもある」（ディアス 2016：121）と結論付けている。

市民団体で民主主義調整会議 (Coordinadora Democrática) を結成し、2003 年にチャベスを罷免するための署名を集め始めた²²⁸。2003 年 8 月に署名を CNE (中央選挙管理委員会) に提出したが、チャベス派が要職を占める CNE は大部分の署名の有効性を認めず、この請求を無効とした。一度は署名を無効にされたものの、民主主義調整会議が再度署名を提出し、署名の有効性を巡って CNE と対立した後、2004 年 8 月に国民投票の実施にこぎつけた。CNE と対立した際、反チャベス派は、チャベスの残りの任期が 2 年未満となるまで、CNE がリコール請求の署名を無効にし、国民投票の実施を先延ばしにしたと批判した²²⁹。つまり、リコール請求という市民参加の制度は存在するものの、運用するには、チャベス政権にとって有利になるよう操作されていたのであった。

国民投票の結果、59.1%が不信任投票を否決したため、チャベスに対する信任という形で終わっただけでなく、リコール請求の署名リストがネット上で公開されるという事態に発展した²³⁰。ゼネストのような制度を通じない活動も、リコール請求のような制度を通じた活動も失敗に終わった反チャベス派は、チャベス派が支配する CNE を信用できないとして、2005 年の議会選挙をボイコットした (Ellner 2008 : 121)。従って、反チャベス派は 5 年間議会に代表者を送り込めず、チャベス派の勢力が益々拡大することとなった。

2. 地域住民委員会

チャベス政権が誕生する以前から、もともとベネズエラでは住民組織が存在していたが、代表者を介さない市民参加のためというよりも、二大政党が石油レントと引き換えに、こうした組織を票田として利用していた。しかし、1980 年代から国際的な原油価格が下落すると、住民組織への利益供与も減少したため、政党との関係は薄れていった。こうした組織は、寧ろ、1989 年のカラカソの原動力となり、特定の政党を支持しない集団となった²³¹。

チャベス政権は、1999年憲法や2002年の公共政策企画評議会に関する法令を制定することで、市民参加の概念を明らかにし、法令によって、地域住民委員会が地区評議会と

²²⁸ 既に述べたように、1999 年憲法第 72 条は、登録している選挙民の 25%以上の署名があればリコール投票を実施し、選挙民の過半数が罷免に賛成した場合、代表者は罷免されることを規定している。

²²⁹ 1999 年憲法第 233 条は、任期の残りが 2 年以上の時点で大統領が不在となれば、新しく大統領選挙を実施すること、任期の残りが 2 年未満であれば、副大統領が大統領に昇格することを規定している。チャベス派は、万が一チャベスがリコールされたとしても、チャベス派の副大統領が大統領に昇格することで、チャベス派政権の維持を図ったのであると批判された。

²³⁰ チャベス派の議員タスコン (Luis Tascon) が、チャベスのリコール請求の署名リストを HP 上で公表したため、このリストはタスコン・リストと呼ばれている。リストが公表された後、リコール請求に署名した人々は、パスポートの取得時に嫌がらせをされたり、金融機関から融資を断られるといった差別がみられた (マインゴン 2016 : 44-46)。

²³¹ チャベス政権以前のベネズエラにおける住民委員会については、(Machado 2009) を参照。

公共政策企画評議会を通じて政策立案に参加できるようになった。また、2006年に地域住民委員会に関する法令を制定することで、地域住民委員会の存在を明文化した。ブリセニョが「同法の成立により、地域住民委員会（中略）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ミクロ領域レベルを超える最初のルートが確立した」（ブリセニョ2016：76）と指摘したように、チャベス政権以前は自主的な活動であった住民組織が、政策立案に携わる存在として法律で規定された。

2009年には、地域住民委員会に関する法令を組織法（*Ley Orgánica de los Concejos Comunales*）に格上げすることで、同委員会に関する規定を修正する際のハードルを上げた²³²。同法令第25条は、中央政府が地域住民委員会に直接予算を支給することを規定したため、中央政府との結びつきを強めていった。こうした法整備によって、地域住民委員会は、チャベス政権における参加民主主義の基盤となり、1999年憲法で定めた市民権の中核を担う存在となった（López Maya 2011：188；ブリセニョ2016：76）。

地域住民委員会の活動実態を把握するため、反チャベス派が州知事を務めてきたミランダ（Miranda）州で調査を行ったロペス・マヤは、チャベス政権誕生以前から存在した水道作業部会（*Mesa Técnica de Agua*）や都市部土地委員会（*Comités de Tierras Urbanas*）等、もともと存在した市民組織のメンバーが地域住民委員会の書記（*vocero*）となったことから、書記の人選は難しくなかったと指摘している²³³。しかし、同委員会の設置が政権主導で押し進められたため、これまでも政党の介入によって住民組織の自治を失っていた住民は、同委員会に対して不信感を抱くことが多かった。また、今までの住民組織のリーダーが住民との約束を反故にする事例が多かったため、従来の住民組織から名前が変わっただけの同委員会に対して関心を持たない住民が多かった。あるいは、地域住民委員会に期待して第一回目の会合に参加した住民の中にも、同委員会が中央政府から活動資金を受給するためには大衆権力省（*Ministerio del Poder Popular*）に登録して法人格を得なければいけないこと、その手続きに時間がかかることを知ると、二回目以降の会合を欠席する参加者が増えていった²³⁴。その反面、法人手続きの担当者と個人的なつながりを持っている書記や、PSUVの党員が書記を務めていた地域住民委員会は、手続きを円滑に進めることができ、予算を比較的早く獲得できた（López Maya 2011：

²³² 過半数で可決される通常法令と異なり、組織法が議会で可決されるためには、三分の二以上の賛成が必要となる（2009年憲法第203条）。また、地域住民委員会に関する組織法の第4.1条によれば、地域住民委員会は、都市部では150世帯から400世帯、農村部では20世帯以上、先住民集落では10世帯以上から構成される。構成メンバーは住民による直接投票によって選出され、国家、地方自治体、地方分権化を推進するための法令や石油レントからその地域に充てられた予算を管理する役割を担う。

²³³ 地域住民委員会を組織するためには、まず住民総会において選出された書記が執行部を形成する。総会で同委員会の設立が認められると、中央政府からの活動資金を受給する資格を得るため、大衆権力省に登録して法人格を得なければならない。（ブリセニョ2016：78）。

²³⁴ ミランダ州のある地域住民委員会は登録までに8ヶ月かかったことから、地域住民委員会は「役に立たない、働かない、動かない」（López Maya 2011：201）と感じる住民が増えた。

197-207)。

つまり、チャベス政権が住民委員会を法律で規定する以前から存在したクライアントリズムが、現在に至るまで地域住民委員会の活動に影響を及ぼしたことが伺える。また、チャベス政権が誕生する前は、二大政党が自分たちの利益のために住民組織を利用してきたが、チャベス政権が誕生した後は、チャベスの政党が地域住民委員会の登録や活動に深く関わることで、政治的に利用してきた。従って、コーポラティズム体制が崩れた後も、国家に取り込まれる市民社会と取り込まれなかった市民社会という経路は継続したのである。

では、地方自治体の予算策定に関与できる住民もチャベス派が多数を占め、反チャベス派は参加できていないのであろうか。

3. 参加型予算

1989年の地方分権化以降、住民が直接選挙によって、州知事や市長を選べるようになった。その結果、二大政党以外の候補者が州知事や市長に選出されたが、そうした新しい政治アクターの中には、住民の意見を地方行政に反映させようと試みる首長も存在した。例えば、市の予算を策定する際に住民の意見を取り入れるために、1992年にボリバル (Bolívar) 州カロニ (Caroní) 市で、1996年にはミランダ州でも、それぞれ参加型予算に取り組み始めた。特にミランダ州では、2003年に市民参加に関する州法が制定され、州の予算全体の40%をコミュニティへ充てることが規定された (Rodríguez 2009 : 341-343 ; ブリセニョ 2016 : 71)。他方、二大政党の一つである COPEI が「ベネズエラにおける参加型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」(ブリセニョ 2016 : 71) と指摘されているように、二大政党の内部からも市民参加の門戸開放を試みる動きがあった。

こうした一部の州や市における参加型予算の取り組みは、1961年憲法で規定されたものではなかったが、1999年憲法や2001年の公共事業の計画を規定した法令 (Ley Orgánica de Planificación) が施行されたことで、国家全体で市民参加が制度化された。1999年憲法第188条は、中央政府から地方政府へ政治的、経済的権限を委譲し、各地方政府が公共事業計画委員会 (Concejo Local de Planificación Pública) を設置することを規定した。また、第166条は、中央政府が各地方の実情に合わせた公共事業を調整することを規定した。一連の制度改革を通じて、住民に対する情報開示を徹底し、その地域における優先順位に準じた公共事業の策定に対して、住民が制度化された経路を通じて地方行政に参加できる仕組みが構築された。また、前述したように、2006年の地域住民委員会に関する法令の整備によって、人民権力省が地域住民委員会へ直接予算を支給し、地域住民委員会が中心となって協議することで、その予算の用途を決定することとなった。

他方、中央政府が地域住民委員会に直接支給する予算ではなく、州や市の予算の一部を市民参加で提案された事業にあてている州も存在する。例えば、ミランダ州スクレ（Sucre）市では、地域住民組織だけでなく、その他の住民組織（Asociaciones de Vecinos）、水道作業部会、若者のグループ（Grupos Juveniles）といった様々な組織のメンバーが参加して、市の投資関連予算の一部を決めている²³⁵。例えば、2009年から2010年の間には、都市開発に関連した85のプロジェクト、社会政策に関連した59のプロジェクト、治安対策に関連した15のプロジェクトが施行された²³⁶。

住民が主体となって中央政府から譲渡された予算の使い道を決め、地方行政へ関与する制度が定着すれば、効率的な市民参加が実現できる。しかし、ベネズエラでは、参加の平等性が保たれているとは限らない。ザーレンバーグの調査によれば、長年にわたって反チャベス派が州知事や州内の市長を務めるスリア州では、地域住民委員会の30%がいかなる組織にも加盟しておらず、44%がPSUVの党员であり、残りはミシオンをはじめとする、チャベス派の市民組織に加盟している人物であった（Zarembeg 2012:31）。つまり、スリア州では、州知事や市長を擁立する程の反チャベス派の市民が存在するにも関わらず、地域住民委員会の7割以上がチャベス派の市民であり、反チャベス派の市民が一人も入っていない²³⁷。従って、チャベス派と反チャベス派の対立が市民社会や市民参加にも影響していることが伺える。また、地域住民委員会内部の汚職によって、予算が適切に使用されていないという問題が存在する。政治家の汚職については問題視されてきたが、地域住民委員会の委員が、インフラ整備と関係のない不適切な会計支出を行ったことが発覚している²³⁸。国家や地方自治体の予算であれば、議会が会計処理を監査する。しかし、地域住民委員会での住民会合では、適切な会計処理の監査が実施されていなかったという問題を指摘できる。

チャベスは、二大政党による閉塞感を打破するため、代表者を通じた間接的な政治参加だけでなく、地域住民委員会を通じた直接的な政治参加を実現させ、従来の代表制を転換させようとした制度改革を実施した。しかし、中央政府が、登録プロセスを通じて地域住民委員会をコントロール下に置いたことや、委員会内部の汚職といった、市民参加の制度化の限界を指摘できる。こうした限界は、次節で言及するような、街頭における抗議活動を生み出したのであった。

²³⁵ 会合では、治安対策、若者支援、インフラや保健衛生の整備、環境対策、水の確保と分配方法等に分かれて意見交換し、優先事項の高い事業について参加者全員で話し合うことで、市に対して予算案を提言している（スクレ市がHP上で公開した2010年の資料を参照）。

²³⁶ スクレ市がHP上で公開した2010年の資料を参照。

²³⁷ 例えばニカラグアでは、住民委員会の構成員は100%がサンディニスタ民族解放戦線（Frente Sandinista de Liberación Nacional: FSLN）であり、ブラジルやメキシコの住民委員会も政権政党から操作されていると指摘しているため、ベネズエラ以外の国においても、ラテンアメリカ諸国の地域住民委員会では、政治的な中立性が保たれていない（Zarembeg 2012:33）。

²³⁸ 2012年6月18日付El Universalを参照。

第3節 制度化されない政治参加

1. 炭化水素組織法やPDVSA人事への抗議活動

2001年11月、チャベス政権が大統領授権法（Ley Habilitante）を利用して、炭化水素組織法（Ley Orgánica de Hidrocarburos）や土地法（Ley de Tierras y Desarrollo Agrario）等を改正した。炭化水素組織法は、外資が原油を開発する際に発生するロイヤルティーを16%から30%へと引き上げることを規定したため、FEDECÁMARASは外資による投資を阻害するものであると批判した（坂口2002：49；Clemente y Ferro 2004：18）。また、土地法は、たとえ私有地であったとしても、放棄された耕作地であれば、政府が接収することを規定した。チャベス政権は、大土地所有者が広大な農地を所有しているものの、耕作を放棄しているため、食糧を輸入に頼らざるを得ない現状であると訴え、食料の自給率を上げるために法令を改正したと主張した（Clemente y Ferro 2004：17）。FEDECÁMARASは、一連の法令が自由な経済活動を妨げると抗議し、CTVやPDVSAがこの抗議を支持する形で、法令に反対する市民社会のアクターが終結したのであった。

2001年7月に反チャベス派のカルモナ（Pedro Carmona）がFEDECÁMARASの総裁に就任すると、チャベスの法令改正に反対の意思を示すため、同年12月2日にFEDECÁMARASはCTVと共同で24時間のゼネストを実施し、2002年3月には、共同でチャベスの辞任を求める合意文書に署名した（坂口2002：48-49；Clemente y Ferro 2004：23；Ellner 2008：114-115）²³⁹。1998年大統領選挙における選挙キャンペーン以降、一貫してチャベスから批判され続けたCTVとFEDECÁMARASは、チャベス政権に反対する勢力として団結を強めていった。

CTVとFEDECÁMARASが団結を強めた2002年2月には、チャベスがPDVSAの総裁を、ラメダ（Guaicaipuro Lamededa）からチャベス派のパーラ（Gastón Parra）に交代した時期でもあった。石油産業はベネズエラ経済を支える重要な産業であったため、チャベス政権が誕生する前は、PDVSAの総裁は政治任用ポストではなかった。しかし、チャベスはこれに反発し、自身に近い立場の人物を総裁に起用したため、政治介入に反発したPDVSAの職員が人事の撤回を求めて抗議活動を開始した。しかし、チャベス政府との対話や合意形成には至らなかったため、同年4月にはPDVSAの職員が始めた抗議活動がゼネストへと発展し、原油の生産、輸出を停止した。反チャベス派の市民はPDVSAによるゼネストを支持し、団結してチャベス政権への抗議活動を強めた（坂口2002：48-49）。この抗議活動は、第6章で指摘した、クーデター未遂へと発展したので

²³⁹ 12月3日に、CTVは、政府による暴力的な弾圧に抗議するため、ゼネストを24時間延長することを発表した。12月6日は、抗議活動を続ける市民が発砲され、3名が死亡した。このゼネストによって、原油の生産量、輸出量ともに著しく低下し、ガソリン不足に陥った（2012年12月2日付El Universal紙を参照）。

ある²⁴⁰。

クーデター未遂の後も、2002年12月には、CTVのオルテガ（Carlos Ortega）、FEDECÁMARASのC・フェルナンデス（Carlos Fernández）、PDVSAのJ・フェルナンデス（Juan Fernández）が、反チャベス派の政党の支持を受けて、PDVSAのゼネストの決行を宣言した。しかし、全ての原油セクターに対してゼネストを促すことができなかつたため、ゼネストの試みがチャベス政権に打撃を与えることはなかった（Ellner 2008 : 118-119）²⁴¹。

2. チャベス派リーダーの逮捕と継続する抗議活動

チャベス政権は、有力な反チャベス派の指導者に対して、汚職等の容疑で逮捕状を出して拘束しているため、反チャベス派は、国際社会に対して、チャベス政権から政治的弾圧を受けていると主張している。例えば、2006年の大統領選挙において、反チャベス派の候補者として36.9%の得票率を獲得したロサレスは、スリア（Zulia）州知事時代の汚職容疑で告訴され、2009年4月にペルーへの政治亡命を余儀なくされた。その後、パナマ、アルバへと移り、2015年10月15日に、議会選挙を応援するためベネズエラに帰国したところ、到着した空港において汚職容疑で逮捕された²⁴²。また、第一義正義党の創設者の一人であるロペス（Leopoldo López）は、2005年に汚職の容疑で告発され、カラカスのチャカオ（Chacao）市長の任期が満了する2008年以降の政治活動を停止された。このため、2008年に市長としての任期を終えた後は、公職ポストに立候補できなかった。

2013年4月のマドゥロ政権発足後も、チャベス派と反チャベス派の対立構図は変わらず、反チャベス派による反政府抗議活動が続いている。ロペスは市長を退任後も、反チャベス派のリーダーとして反政府抗議活動を指揮してきたため、2014年2月12日の反政府抗議活動を扇動した罪に問われ、2月18日に逮捕された²⁴³。この抗議活動について、OAS（米州機構）は、武装したグループがデモ行進中の市民を攻撃したことを取り上げ、表現や集会の自由等の権利が尊重されていないことに懸念を示した（OAS 2014 : 462）。特に、2月2日に実施された学生のデモにおいて未成年者が逮捕されたこと、2月12日の抗議活動で少なくとも3名の死者を出したこと、3月28日までに少なくとも37名の死者と559名の負傷者が確認されたことを危惧したのである（OAS

²⁴⁰ クーデター未遂の詳細に関しては、第6章を参照。

²⁴¹ ゼネストは2003年2月に終結し、「チャベス政権はストに参加した役職員1万8000人（当時の役職員の約半数）を解雇、更迭し、PDVSAを政治的に完全な支配下においた」（マインゴン2016 : 45）。

²⁴² 2015年10月16日付El Comercioを参照。

²⁴³ ロペスは、2月12日に全国規模の抗議活動の実施を発表したため、チャベス政権から抗議活動を扇動したとみなされた（OAS 2014 : 463）。

2014 : 463-466)²⁴⁴。5月4日、ベネズエラ政府は OAS に対して、2月から4月までの抗議活動によって、死者40名(市民32名と警察や軍人8名)、負傷者785名(市民510名と警察や軍人275名)、2,730名を逮捕したことを明らかにした(OAS 2014 : 467)。同年9月10日、ロペスに対して13年9ヶ月の実刑判決が下されたため、9月16日には、判決に反対する約2,000人のロペス支持者がカラカス市内をデモ行進し、ロペスの無罪釈放を訴えた²⁴⁵。ベネズエラ国内の反チャベス派に留まらず、国際社会もロペスに対する判決を批判している。例えば、同年10月28日、ラテンアメリカの元大統領7名は、ロペスを釈放すべきであると主張した²⁴⁶。しかし、ロペスに対する判決は覆っていない。

また、2015年12月に反チャベス派が議会選挙で勝利した後、MUD はリコール請求の署名集めを実施するための許可を CNE に求めた。同時に、マドゥロの罷免を求める反チャベス派市民は、国民投票の実施を求めて断続的に抗議活動を続けた。しかし2016年10月20日、CNE は一度決定した署名集めの日程の延期を発表したため、反チャベス派は CNE の決定に抗議した²⁴⁷。

第4節 市民参加の制度化と代表制

第1章で、市民参加の制度化は代表制の機能を補完し得るのではないかと指摘する先行研究について言及した。市民参加を制度化することによって、多様な市民の意見を集約する機能を果たせるのか、という議論である。ペルーの事例では、熟議を通じた意見の集約が見られなかったが、ベネズエラの事例では、こうした市民の意見の集約がみられたのであろうか。制度面と運用面から整理したい。

まず制度面であるが、チャベス政権は、1999年憲法の制定を通じて、市民参加の制度化に関する条文を盛り込み、地方から全国レベルまで各エリアにおける評議会を設置した。制度上は、区、州レベルで設置された評議会を通じて、国家が地方の意見を集約し、政策決定へ反映させる仕組みとなっている。また、石油レントを用いた財源も法令によって確保されており、市民参加に必要とされる財源は確保されている。では、運用面は制度設計どおりであったのだろうか。

運用面では、幾つかの限界を指摘できる。まず、地方から全国レベルの評議会が設置

²⁴⁴ 2014年2月13日、内務大臣は、2日の学生デモを反チャベス派によって操作されたものだったと批判した。その後もラジオを通じて、ロペス等の反チャベス派の指導者が武装した集団をデモに参加させ、暴力を誘発したと批判した(OAS 2014 : 464)。

²⁴⁵ 2015年9月19日付 El Comercio を参照。

²⁴⁶ 7名の元大統領とは、ボリビアのキログ(Jorge Quiroga)、コロンビアのパストラナ(Andrés Pastrana)、コスタリカのチンチジャ(Laura Chinchilla)、チリのラゴス(Ricardo Lagos)、メキシコのカルデロン(Felipe Calderón)、ペルーのトレド(Alejandro Toledo)、ウルグアイのラカジェ(Luis Alberto Lacalle)を指す(2015年10月28日付 El Comercio)

²⁴⁷ 2016年10月20日、10月24日付 CNE プレスリリースを参照。

されたものの、国政レベルの解決が必要とされる地方レベルの要望が、全国レベルの評議会でも審議されなかったという限界が存在する。従って、国政レベルの政策決定に地域住民の意見を反映させる機能を持たなかった。また、制度設計とは別に、参加の平等性が保障されていない。チャベス政権は、市民参加の象徴的な存在として、地域住民委員会に関する法令や組織法を整備したものの、人民権力省が法人格を与えなければ、活動のための予算が同委員会へ支給されない。予算がなければ活動資金が足りなくなるため、実質的に活動できなくなるのである。従って、中央政府の管轄である人民権力省が法人格を与えるか否かを決定するため、チャベス派と反チャベス派の二極対立という政治的な問題によって、人民権力省の判断が恣意的になったという課題が存在する。

制度の運用面の限界は、街頭における抗議活動という制度化されない市民参加を誘発した。抗議活動の場合、参加したい人が自由に参加できるため、政治的対立によって参加を阻害されることがない。ただし、街頭における抗議活動は、警察隊との対立によって死傷者が出るという課題を抱えている。チャベス政権への抗議活動が暴徒化すれば、警察隊や軍隊が抗議活動を鎮圧しようと武器を用いて死傷者を出したり、チャベス政権が反チャベス派のリーダーを逮捕することにつながった。従って、双方の対話を通じた合意形成ではなく、双方の対立を更に深めることになり、多様な市民の意見集約の場とはならなかった。

チャベスが登場する前のベネズエラでは、CTV と FEDECÁMARAS という上位団体のみが政策決定に関与するという、閉鎖的な市民参加が定着してきた。その結果、二大政党や上位団体以外の政治参加の道は閉ざされ、多様な意見の集約ができない状態は、参加の閉鎖性に不満を抱く市民を生み出した。その不満を利用したチャベスは、二大政党が政治を私物化したことによって汚職が蔓延したと批判し、代表制民主主義への批判と直接参加の重要性を主張したが、チャベス派と反チャベス派の対立が、反チャベス派の参加を認めないという制度の運用面の限界を生み出し、街頭における抗議活動へとつながった。

チャベスが登場する前のベネズエラでは、コーポラティズムに取り込まれた市民社会という経路が定着していたが、国家に取り込まれていない市民の要求を反映させるメカニズムが欠如した結果、この経路は弱体化した。チャベスは、それまで国家に取り込まれなかった市民に政治参加の権利を与えたが、反チャベス派の市民を国家に取り込まなかったため、参加の包摂性を実現できなかった。つまり、チャベス政権下において市民参加の制度が導入された後も、国家に取り込まれた市民社会とそうでない市民社会という経路が継続されたのであった。

終章 代表制の危機から市民参加の制度化へ

—経路依存からみるペルーとベネズエラの事例から—

本論文は政治学の中心的な議題である代表制の問題に取り組み、機能不全に陥った代表制の問題を指摘しながら、市民参加の制度化が代表制の機能を補完できるのかという議論に一石を投じるものである。本論文では、代表制の危機を利用して台頭したアウトサイダーが、市民参加の制度化という新しい制度を導入した事例として、ペルーのフジモリとベネズエラのチャベスを取り上げた。フジモリとチャベスが実施した制度変更が、それまでの歴史的経路を変えたのか、あるいは歴史的経路に影響されて、市民参加の制度化の運用面で限界を呈したのかについて分析してきた。

国家と市民社会の乖離についての議論では、議院内閣制の国だけでなく、大統領制の国においても、代表制が機能不全に陥っているのではないかという議論が行われてきた（例えば Mainwaring et al. 2006 : 14-32）。その中には、政治エリートと市民社会の乖離を指摘するものや、定期的な実施される選挙がただの見世物と化しているという痛烈な批判まで存在している（例えばクラウチ 2007 : 11）。

本論文では、代表制の危機について「多様な市民の意見を代表者の討論によってまとめ、政策決定に反映できなくなった状態」と定義づけ、こうした現象が地域全体で見られている事例として、ラテンアメリカ諸国を取り上げた。各国において、民政移管後の代表制も、民政移管以前から定着していたクライアンタリズムやポピュリズムの影響を強く受けてきたという共通点を持つ（Chalmers et al. 1997 : 545）。しかし、1980年代の「失われた10年」と呼ばれた経済危機をきっかけに、公共政策への予算が削減されると、予算の削減に対する批判は、政党を中心とした代表制に向けられたのである（Hagopian 2005 : 360）。ラテンアメリカ諸国の中には、与党に対する批判が野党の支持にまわった国もあったが、議会を構成していた野党に対しても市民からの批判が高まった国では、アウトサイダーと呼ばれる、国政経験がなく政治エリートを批判した政治アクターの台頭を促した。特にペルーとベネズエラでは、それまでの政治アクターに対する批判がアウトサイダー候補者への支持に変わったことで、フジモリとチャベスが大統領に当選し、アウトサイダーを中心とした代表制への移行を試みている。このため、フジモリとチャベスは市民参加の制度化に取り組み、市民が直接政治に参加することで、政党を通じた従来までの市民参加のあり方を変えるような制度を構築した。

では、こうした制度の変化は、それまでの経路依存性に影響を与えたのであろうか。また、ここで制度化された市民参加は、代表制の機能を補完し得るものであったのか。本論文では、こうした論点に沿って、ペルーとベネズエラにおける代表制の危機から市民参加の制度化へと至る過程を取り上げ、考察してきた。そこで本章では、これまでの議論を整理し、結論と今後の展望について述べたい。

第1節 代表制と市民参加の制度化

本論文は、代表制の危機から市民参加の制度化へと移行する過程を取り上げ、代表制の危機と市民参加の制度化に関する先行研究を整理することで、市民参加の制度化が代表制の機能を補完し得るものかという論点を提示した。

代表制には、市民が政治家へ、政治家が官僚へと仕事を委任する関係が存在する（待鳥 2015 : 13）。代表制は多様な市民の意見を議論によって集約し、政策決定に反映させる機能を持つが、当然のことながら市民の意見は均一ではないし、多様な意見の全てに対応できるような政策とはならないため、なぜ対応できないかという点について説明する責任を伴う。しかし、こうした説明責任を果たしていないと市民が感じた場合、次の選挙でその政治家は落選する可能性がある。

しかし、たとえ定期的に選挙が実施され、政権交代が起こったとしても、一般市民の意見とは関係なく、政府と経済エリートとの交渉によって政策が決定されるという根深い不信感があるため、市民は選挙を棄権し、しらけた態度で傍観するという指摘がある（クラウチ 2007 : 11 ; 山崎・山本 2015 : 12）。以前は、定期的に選挙が実施されているか、または、選挙への立候補や投票の自由が保障されているかという観点が重視されていたが、こうした自由が保障されている場合であっても、選挙はもはや見世物ゲームのように扱われる。従って、どの候補者に投票したとしても、結局は政治、経済エリートを利するような政策が継続されると捉える市民が増加するにつれて、政治家への期待は失望へ変わり、代表制は多様な市民の意見を集約する機能を失っていった。その結果、代表制が機能不全に陥り、危機に直面している。

では、代表制が意見集約の機能を失いつつある状況で、選挙を通じた政治参加に失望している市民は、どのように政治に関わろうとしているのであろうか。幾つかの先行研究は、選挙という間接的な政治参加だけではなく、市民の直接参加の重要性を指摘している（ムフ 1998 : 39-42 ; ユーベン 1998 : 103 ; 三浦 2015 : 184）。しかし、デモが頻発することによって、市民と警官隊の双方に死傷者が出るリスクや、政治システムの安定に悪影響を及ぼす可能性を懸念する研究がある（例えばハンティトン 1972）。こうした懸念に対応するためにも、選挙とデモという二極化だけでなく、より制度的な直接参加が求められている（三浦 2015 : 184）²⁴⁸。

制度的な政治参加は、政治システムの安定を保ちながら、市民の直接参加を保障することができるため、市民の多様な意見を集約するという、代表制の機能を補完できるのではないかという議論が生じている²⁴⁹。つまり、市民が主体となって、適切な情報を考

²⁴⁸ 本論文では、「経路化・定型化されており（中略）通常のものとして正統化されている」（福元 2002 : 235）ものを制度的な政治参加と位置付けている。

²⁴⁹ 例えば、Abal 2004 : 121-123; Cameron et al. 2012 : 7 ; 小川 2007 : 16-19 ; 早川 2014 : 191-196 ; 山田 2015 : 139-145 ; 三浦 2015 : 184。また、代表制と直接制が対立するのではないかという指摘に対しては、代表制と直接制という二者択一の議論に収斂させる必要がないと反論され

慮しながら熟議を行うことによって、多様な意見を集約することが可能になると考えられている。しかし、憲法や法令で政治参加に関する制度を構築したとしても、多様な意見が集約されるとは限らない。運用面において、特定の政治勢力や既存のクライアントリズムに利用されかねないという問題、予算の使い方が適切に管理されるかという問題、そこに参加する市民が市民社会の声を代表しているのか等の問題が存在しかねない (Cameron et al. 2012 : 6-7 ; Cornwall and Coelho 2007 : 14-15)。従って、市民参加に関する制度の有無だけに着目するのではなく、経路依存と経路形成のせめぎあいから制度の運用方法を分析する必要があると指摘されている (小川 2007 : 16)。そこで、本論文では、経路依存性を用いて、代表制の危機から市民参加の制度化へと至る政治変化を通じて、市民参加が代表制の危機を補完し得るものであるのか考察した²⁵⁰。

こうした代表制の危機から市民参加の制度化へと至る政治変化が最もダイナミックに起こっているのは、ラテンアメリカ諸国である。既存の政治エリートが財政支出の削減に伴う批判にさらされ、市民の支持を失った。その結果、それまで勢力が弱かった野党や、社会運動の指導者等への政権交代が観察された。ラテンアメリカ諸国の中でも、アンデス諸国においては、激しい抗議活動が大統領を任期途中で辞職へ追いやったり、既存の政治エリートに対する拒絶がアウトサイダーの台頭を生み出している。特に、アウトサイダーが大統領に当選したペルーとベネズエラでは、既存の政治エリートを批判することによって、既存政党との合意を通じた意見集約が軽視された (Corrales 2008 : 24-25 ; Carreras 2014 : 73-76)。その反面、新憲法を制定することによって、直接的な政治参加のあり方を抜本的に変えるような市民参加の制度化に取り組んだ。代表制の枠組みの中で大統領へ上り詰めたアウトサイダーが市民参加を制度化したことによって、市民参加の制度化が多様な意見を集約する機能を果たし得たのであろうか。あるいは、経路依存の影響を受け、市民参加の限界を明確にすることになったのであろうか。

第 2 節 政党中心の代表制からアウトサイダー中心の代表制へ—ペルーとベネズエラの事例から—

ペルーとベネズエラでは、民主化した時期、民主化以降の代表制や市民社会の形態に違いが生じたものの、1980年代から1990年代にかけて政党中心の代表制が機能不全となり、アウトサイダー候補者の大統領就任という政治現象に収斂した。アウトサイダーが政権を担った二カ国では、新憲法が制定されたことで、制度化された市民参加が規定された点までは収斂しているが、その後は再び岐し、異なる道を辿っている。ペルーのフジモリ政権は2000年に終焉を迎え、その後は5年ごとに異なる政治アクターが大

ている (フィッシュキン 2011 : 142-148 ; 早川 2014 : 176)。

²⁵⁰ 経路依存性とは、「ある制度が形成途上の時、あるいはある政策が着手される時に、採用された政策選択はずっと将来にまでその政策に対して継続的で概して決定的な影響を及ぼすことになる (中略)」(ピーターズ 2007 : 108) という議論を記述する一つの方法である。

統領に就任しているが、ベネズエラの場合はチャベスが病死する 2013 年まで政権が継続し、その後もチャベスの後継者が大統領に当選したことで、チャベス派が勢力を維持している（表 8-1 参照）。

1. 民主化以降の政党中心の代表制

第 2 章と第 5 章で整理したように、ペルーとベネズエラでは、民主化以降の政党中心の代表制において、異なる経路が見られた。以下でまとめるように、ペルーでは不安定な多党制と分断された市民社会という経路が、ベネズエラではコーポラティズム体制の下、安定した二大政党制と国家にとりこまれた市民社会という経路が定着し、後にアウトサイダーを中心とした代表制にも影響を与えることとなった。

ペルーでは、1960 年代まで軍事政権と民主政権が交代する不安定な政治体制であったが、1968 年の軍事クーデターによって、ベラスコ軍事政権が誕生し、農地改革や対外政策において急進的な改革が進められた（Klarén 2004 : 420-433）。しかし、1975 年に軍部内の反ベラスコ派がクーデターを成功させたため同政権が終焉した。その後、1979 年には憲法が制定され、1980 年には民主政権が誕生した。1980 年代には、四大政党が政党システムを構成したものの、いずれの政党も支持基盤を全国規模に広げることができず、特定の地域のみ支持基盤が限定された。従って、1980 年代には、四大政党間が辛うじて代表制を維持してきたが、政党間で合意に達することはなかった（Cotler 1995 : 323-324 ; Tanaka 1998 : 85）。

また、1980 年に再開された地方選挙において、四大政党の候補者が、首長や地方議員に当選したものの、経済危機と治安の悪化等によって、中央政府と地方政府をつなぐ政党としての役割が徐々に希薄となっていった。四大政党に代わって、その地域の有力者がクライアンタリズムを通じて地域住民との垂直的な関係を強化し、特定の地域を支配する一方で、複数の地域に勢力を拡大するような有力者は出現しなかった。また、反政府武装勢力の台頭によって各地でテロ活動が活発化すると、首長や市民組織の代表者がより一層テロの標的となり、暗殺されたり負傷する事件が拡大していくにつれて、市民社会は分断されていった。

表 8-1 ペルーとベネズエラにおける民主化以降の政治過程の比較

	ペルー	ベネズエラ
1950年代		民主化（1958年）
1960年代	地方分権化の開始（1963年）	
	クーデター・ベラスコ軍事政権の誕生と地方分権化の停止（1968年）	コーポラティズム体制の定着
1970年代	ベラスコ軍事政権の失脚（1975年）	
1980年代	民主化（1980年）と地方分権化の再開	地方分権化の開始（1989年）
1990年代	フジモリ政権の誕生（1990年）	クーデター未遂2回（1992年）
	自主クーデター（1992年）	二大政党時代の終焉（1993年）
	新憲法の制定（1993年）	チャベス政権の誕生（1998年）
		新憲法の制定（1999年）
2000年代	フジモリ政権の終焉とパニアグア暫定政権樹立（2000年）	反チャベス派によるクーデター未遂（2002年）
	貧困撲滅会議の設置（2001年）	
	トレド政権の誕生（2001年）	チャベス罷免決議の否決（2004年）
	地方分権化に関する法律施行・住民組織の設置・参加型予算案の実施に関する法律施行（2003年）	反チャベス派による議会選挙のボイコット（2005年）
	ガルシア政権の誕生（2006年）	地域住民委員会に関する組織法の施行（2006年）
	先住民及び地域住民との事前協議に関する法律施行（2009年）	
2010年代	ウマラ政権の誕生（2011年）	チャベスの病死（2013年）
		マドゥロ（チャベスの後継者）政権の誕生（2013年）

（出所：筆者作成）

他方、ベネズエラでは、1947年に民主政権が誕生したものの、急進的な政策転換が再びクーデターを引き起こした結果、1948年にはヒメネス軍事政権が誕生し、軍事政

権へと逆戻りした。しかし、民主化を求める政党勢力が軍部内の反ヒメネス派と協力して、1958年にクーデターを起こし、再度民主化した。こうした経験から、再びクーデターを招かないため、三大政党間でインフォーマルな合意が締結された²⁵¹。つまり、ペルーの事例とは異なり、ベネズエラでは政党間の合意がみられた。その後、三大政党の一つが勢力を低下させると、残った二大政党が安定した協調民主主義体制を定着させた。しかし、ここで留意しなければならないことは、全ての政治勢力がインフォーマルな合意に達したわけではなく、急進的な政治勢力は合意に参加できなかったということである（Ellner 2008 : 59）。

コーポラティズム体制の下、安定した二大政党が定着してきたベネズエラでは、1989年まで地方の首長は中央政府による任命制であったため、二大政党は地方政府をコントロール下におくことができた。その結果、ペルーのように中央政府と地方政府をつなぐ政党としての役割が希薄とならず、二大政党の影響力は地方にも浸透していた。また、ペルーのような大規模な反政府武装活動が見られなかったため、市民社会が分断されることはなかった。ペルーとは対照的に、CTV（労働総同盟）やFEDECÁMARAS（企業家連盟）という上位団体が二大政党と安定した関係を築き、政策決定へのアクセス権を独占的に享受したため、コーポラティズム体制の下、市民社会は協調民主主義体制に取り込まれることとなった（坂口 2009 : 238-239）。

しかし、1989年に地方選挙が実施されるようになると、二大政党以外の政治勢力が地方選挙で勝利し始め、安定した二大政党制が綻び始めた（Ellner 2008 : 90-91）。同じ時期に実施された緊縮政策の導入によって公共料金や生活必需品が値下げされたため、首都で大規模な抗議活動が起こり、二大政党の支持者離れが加速していった（López Maya 2003 : 120-131）。その背景には、政策決定に関与できない市民組織が増加するにつれて、国家の政策決定にアクセスできないという不満が拡大していったことを指摘できる。

以上でまとめたように、ペルーでは、もともと不安定な多党制が経路として影響したため、アウトサイダーが台頭する間隙が存在した。他方、ベネズエラでは、地方における二大政党以外の政治勢力の台頭と、中央政府における二大政党離れが加速したことによって、アウトサイダーの台頭を促すこととなった。

2. アウトサイダー中心の代表制

民主化以降、ペルーでは不安定な多党制と分断された市民社会という経路が、ベネズエラではコーポラティズム体制の下、安定した二大政党制と国家にとりこまれた市民社会という経路が形成された。第3章で整理したように、ペルーでは、不安定な多党制が

²⁵¹ インフォーマルな合意であるプント・フィホ協定は、共産党を排除したが、教会、軍部、CTVやFEDECÁMARASといった市民組織を取り込んだ（Eller 2008 : 59）。

フジモリというアウトサイダーの台頭をうながした。他方、ベネズエラでは、第5章で整理したように、1980年代後半に二大政党制とコーポラティズムに対する不満が、チャベスというアウトサイダーの台頭を促した。しかし、フジモリとチャベスは、それまでの政党中心の代表制を批判したという共通点を持つが、経路依存性によってフジモリ政権とチャベス政権との差異を生み出すこととなった。

ペルーのフジモリ政権は、当選直後は国会において少数派であったが、1992年に自主クーデターを起こして三権の機能を一時停止させ、制憲議会では多数派を形成することができた。また、1993年に新憲法を制定した際、選挙区を全国区へと改定することによって、地方における基盤がないフジモリ派が国政選挙で有利となった²⁵²。自身にとって有利な制度を構築するその政治手法は、「競争的権威主義」と指摘されている(Tanaka 2006 : 63-66)。しかし、その反面、地方の有力者との連携の必要性が失われたため、地方選挙では各地方の有力者が独立系の候補者として勝利し、フジモリ派は地方選挙においてほとんど勝利することができなかつた(Zavaleta 2014 : 56-60)。1980年代には四大政党の候補者が地方選挙でも勝利を収めていたが、1980年代後半に四大政党の勢力が著しく低下し、フジモリ政権下においても独立系の候補者が地方選挙で勝利を収めたことで、中央政府との断絶が生まれ始めた。しかし、ここで勝利した独立系の候補者の勢力は、特定の地域に限定され、複数の地域や国政に影響を与えるものとはならなかつたため、分断された市民社会という経路が影響し、フジモリ政権下における市民社会も分断されたままであった。従って、フジモリ政権は、市民社会が分断されたままであっても政権を維持できるように選挙制度を変更したことから、分断された市民社会という経路が依然として影響を残すこととなったのである。

地方に政治基盤を持たず、選挙において多数派を形成するために選挙同盟を作り変えていったフジモリは、2000年の大統領選挙に出馬するために大統領の再選解釈に関する法令を制定し、法令のリコールを認めないことで、自身の出馬を可能とした(村上2004 : 390-391)。しかし、大統領選挙で勝利した直後、側近の汚職を撮影したビデオテープがマス・メディアによって公開されると、任期を全うできず、大統領職を解任されたのであった。フジモリ政権終焉後は、政治経験のない候補者、大統領経験者、政治経験のない候補者が、それぞれ2001年、2006年、2011年に大統領選挙で勝利したが、中央政府と地方政府の分断状況は変わらず、政党システムも不安定なままであった(Tanaka 2005 : 21)。地方選挙では、選挙ごとに地方の有力者が選挙同盟を結成し、国会に議席を持つ政党は地方選挙での苦戦を強いられた(Zavaleta 2014 : 60-65)。従って、フジモリ政権終焉後も、不安定な多党制と分断された市民社会という経路が影響を及ぼし続けていることが伺える。

²⁵² 1990年代前半には、四大政党の勢力が弱体化していたものの、特定の地域においては依然として有利な状態が継続していた。従って、選挙区を地方ごとのブロックに分けた状態では、議会選挙において、四大政党の候補者が勝利する選挙区が幾つか存在した。

他方、ベネズエラのチャベス政権は、地方において徐々に台頭していた左派政党を味方につけることで、地方における支持基盤を固めることに成功した²⁵³。当選直後のチャベス派は国会や地方政府において少数派であったが、1999年憲法が国民投票によって過半数で承認され、制憲議会選挙では多数派を占めた他、2000年の大統領選挙でも高い得票率で再選された。同時期に実施された地方選挙においても、二大政党の候補者が勢力を低下させたこととは対照的に、チャベス派の候補者が大勝したのであった（Ellner 2008 : 111-112）²⁵⁴。

チャベス政権は、反チャベス派の政党勢力や市民からの断続的な抗議を受けながらも、2009年に憲法を改正して大統領の再選制限を撤廃することで、合法的な長期政権の継続を可能とした²⁵⁵。これは、フジモリ同様、政権を維持するために都合よく制度を変える「権威主義体制」の特徴を表している。その結果、任期を全うできなかったフジモリとは異なり、チャベスは病死する2013年4月まで政権を維持することとなったのであった。その後も、チャベスの後継者であるマドゥロが大統領選挙で勝利し、チャベス派による政治は継続している。他方、幾つかの地方では政治基盤を維持しながら、反チャベスという軸で結束した反チャベス派は、2013年4月の大統領選挙でマドゥロに僅差まで迫り、2015年12月の議会選挙では大勝した。従って、安定した二大政党制という経路が崩れた後は、チャベス政権下において、二つの政治勢力の対立という構図を作り出し、チャベスが病死した後も、チャベス派が勢力を維持しながら対立関係を継続させているのである。

第3節 市民参加の制度化とその限界—ペルーとベネズエラの事例から—

ペルーとベネズエラでは、アウトサイダー候補者が大統領選挙で勝利した後、新憲法を制定し、市民参加の制度化についての条文を盛り込んだ。そして、新憲法に基づいて、関連法を制定することによって、市民参加を法律で規定した。しかし、同じように新憲法と関連法を整備しても、ペルーとベネズエラでは制度化の限界という点で差異が見られた。これは、もともとの経路が影響を及ぼした結果であった。以下では、制度面と運用面の限界について明らかにする。

²⁵³ MAS や LCR の党内では、チャベスを支持するグループと支持しないグループに分裂し、チャベスを支持するグループが離党して新しい政党を結党し、連立与党の一角を占めた（坂口 2009 : 249）。

²⁵⁴ 得票率は CNE のデータを参照。

²⁵⁵ チャベスは、2007年に憲法改正案を国民投票にかけたが、反チャベス派だけでなく、一部のチャベス派からも支持されず、否決された（Nikken 2008 : 185-192）。その後、憲法改正案を一部修正し、2009年に可決されたのであった。

1. 新憲法と関連法の整備

第4章と第7章で指摘したように、フジモリとチャベスは新憲法を制定することで、制度化された市民参加の方法を明文化した。フジモリは1993年に、チャベスは1999年に新憲法を制定し、国民投票の実施や地方分権化を通じた地方レベルの参加形態に関して規定した。

ペルーでは、1993年憲法によって、国民投票の実施や地方分権化に関する規定が盛り込まれたが、実際には政治的な意図によって市民参加は運用されず、実際に市民参加が運用され始めたのは、2003年の地方自治体に関する法令第27972号が施行された後であった。同法令は、首長や議員が市民社会の代表者と協議しながら都市整備開発計画を決定する審議会を中央政府、州、郡、区レベルに分けて設置することを規定し、開発計画に基づいて参加型予算を実施することが法令で義務付けられた。制度設計上は、地方レベルの審議会において、国政レベルの解決が必要とされる 이슈が議論された場合、郡、州レベルの審議会を通じて、中央政府レベルの審議会でも議論されることになっている。同時に、一部の地域で自主的に結成されていた住民自治組織の設置に関して法令で規定し、住民の意見を集約する場を設けた。住民組織や他の市民組織の代表者は、各地方自治体に登録することによって、参加型予算案を決定する会合に参加することが可能となり、各地のニーズにあわせた公共事業の提案を行えることとなった。同審議会は年に2回、参加型予算は年に1回必ず行わなければならないことを法令で定めたため、審議会の代表者である首長が市民参加に消極的であったとしても、会合は必ず開かれることとなったのである²⁵⁶。

ベネズエラでは、チャベス政権以前から市民参加に関する条文を憲法に盛り組もうという試みは見られたが、それは二大政党制の下では実現せず、チャベス政権発足後の1999年憲法によって実現した（ブリセニョ 2016：72）。同憲法は、立法権、行政権、司法権と対等に市民権や選挙権を明記することによって、市民が直接政治へ参加する権利を有することが強調された。同憲法は、地方レベルの公共政策企画市評議会、全国レベルの政府連邦評議会を設置することを規定した。制度設計上は、必要に応じて、地方レベルの評議会の 이슈が、州レベルの審議会を通じて、政府レベルの評議会でも議論されることとなっている。この憲法の規定に基づき、2002年には公共政策企画市評議会に関する法令が施行された。これに伴って、公共政策企画市評議会が、地区評議会を通じて、地域住民委員会の要望を吸い上げられるようになった。チャベス政権は、2006年に地域住民委員会に関する法令を施行し、それまで住民のイニシアティブで設置されていた住民組織を法令で規定した。同法令の施行後は、中央政府の人民権力省が同委員会の登録の是非を決定し、予算も人民権力省から直接支給されることとなった。また、2010年には、地方における人民権を強化する組織法が施行され、住民集会の開催や参

²⁵⁶ ペルーの市民参加の制度に関しては、1993年憲法や関連法案を参照。

加型予算案への関与といった参加の方法が規定されたのであった²⁵⁷（表 8-2 参照）。

上述したように、ペルーとベネズエラでは、選挙を通じて大統領に就任したアウトサイダーが、新憲法と関連法令を制定したことによって、国民投票やリコール権といった全国レベルの市民参加が法律で規定されたり、地方レベルの参加型予算の制度が構築された。では、分断された市民社会という経路を持つペルーと、国家に取り込まれた市民社会という経路を持つベネズエラでは、新しい制度によって歴史的経路が変化し、市民参加の制度が多様な意見を集約する機能を果たしたのであるだろうか。あるいは、運用面の限界によって、経路が依然として影響を及ぼし続けているのであるだろうか。

2. 市民参加の制度化の限界

ペルーとベネズエラでは、アウトサイダーが市民参加の制度化に取り組んだが、運用面で課題に直面していることから、市民参加の限界を示している。

まず、ペルーとベネズエラで共通している課題として、地方の審議会や評議会の問題となった 이슈が、全国レベルにおける政策決定に反映されていないという点を指摘できる。制度設計上は、地方における市民の意見を集約することで、国家が市民の意見を吸い上げ、政策決定へ反映させるというものであったが、議論が区レベルで留まるため、国政レベルにおける政策決定に反映されていない。従って、国政レベルの開発計画を決定する際には、各地方の実情を無視することとなり、地方との連携がうまくいかないという限界を有している。二カ国では、リコール請求や国民投票といった全国レベルの市民参加の制度は規定されているものの、市民が特定の森林資源開発や、国営企業の人事問題等に反対したい場合、制度化された方法で抗議できないという限界を共有している。また、参加型予算の場合、市民の意見を集約するまでに何度も会合を重ねて時間をかけ、実際に公共事業が実施されるまでに時間がかかるため、緊急課題に対応できないという問題がある。そこで、担当者と個人的なつながりを持ち、直接働きかけたほうが時間を短縮できるため、従来のクライアンタリズムが維持され、政策決定プロセスの透明性を阻害している。

²⁵⁷ ベネズエラの市民参加の制度に関しては、1999年憲法や関連法案を参照。

表 8-2 ペルーとベネズエラにおける経路の比較

	ペルー	ベネズエラ
アウトサイダー以前	不安定な多党制・分断された市民社会	コーポラティズム体制（安定した二大政党制と国家に取り込まれた市民社会）
アウトサイダーの時代	〈フジモリ政権〉	〈チャベス政権〉
	① フジモリ派と反フジモリ派の対立（競争的権威主義体制）	①チャベス派と反チャベス派の対立（競争的権威主義体制）
	② 新憲法によって市民参加が制定されたものの、実際に運用されず。	②新憲法によって市民参加が制定されたものの、運用が恣意的であった。
		〈ポスト・チャベス政権〉
		①チャベスの死去により、チャベス派の勢力が弱まったものの、チャベス派と反チャベス派の対立が継続。
		②制度化された市民参加が継続されたものの、恣意的な側面も継続された。
アウトサイダー以降	〈ポスト・フジモリ政権〉	
	① 選挙ごとに新しい政治勢力が出現（不安定な多党制）	
	② 新しい法令に基づく市民参加の制度化が開始されたものの、地域間の連携には結びつかず、分断された市民社会も継続された。	

（出所：筆者作成）

次に、ペルーとベネズエラでそれぞれ個別の課題を抱えている。ペルーでは、どの政党の支持者であっても、地方自治体に参加登録をすれば、審議会や参加型予算案を決定する会合へ参加できる。しかし、首長によって審議会の決定や参加型予算案をどの程度受け入れるのかが異なる。市民参加に積極的に取り組んできた首長であれば、市民の意見を尊重するが、市民参加に消極的な首長であれば、規定どおりの会合を開くだけで市

民の意見を軽視することも可能である。つまり、会合は義務付けられているが、それ以外は全て首長の判断に任されているという問題を指摘できる。ペルーでは、特定の地域の有力者がその地域に強固な支持基盤を有しているものの、複数の地域へ支持基盤を拡大する地方リーダーや、国政へ進出する地方リーダーはほとんどいない。こうした地方リーダーは、政権政党や他の政治勢力とあまり連携しないため、地方の首長ごとに独自の政治が展開される。つまり、審議会の設置を通じて区、郡、州、中央政府レベルへと意見集約をせず、異なる政治勢力が独自に政策を決定するため、分断された市民社会という経路が継続することとなったのである。このため、特定の森林資源開発や民営化に反対したい場合は、制度を通じない非制度的な抗議活動を実施することで、反対の意思表示を行うしかないという限界を呈している。

ベネズエラでは、地域住民委員会が市民参加のシンボルと位置づけられているが、中央政府の人民権力省が委員会を登録して法人格を与えなければ、その地域住民委員会は予算を支給されない。このため、チャベス派と反チャベス派の対立が影響を及ぼし、チャベス派が支配する人民権力省が、反チャベス派の地域住民委員会を登録しないという恣意的な判断をしかねない。また、2006年の地域住民委員会に関する法令が施行された後、地方自治体を経由せずに、人民権力省が地域住民委員会に直接予算を支給する仕組みとなったため、地方自治体と地域住民委員会との関係が希薄になった²⁵⁸。また、1999年憲法によって設置された評議会は、制度設計上は地方から国政レベルへと市民の意見を集約する場であるが、各地方の市民の意見が全国レベルの評議会へと伝わらず、評議会を通じた意見集約ができなため、地方の実情を国政レベルの政策決定へ反映させることができない。従って、反チャベス派の市民の要望は、評議会を通じて意見集約されることがなかったのである。そこで、反チャベス派は、抗議活動を通じた意思表示を行っているが、市民、警官隊双方に死傷者を出し、対立が収まらない状態が継続している。

2009年憲法は、市民のリコール請求権を認めているが、2016年10月、チャベス派が支配するCNE（中央選挙管理委員会）は、マドゥロ大統領に対するリコール請求のための署名活動を延期した。従って、市民参加の制度化が、国家に取り込まれた市民社会と取り込まれない市民社会という経路から影響を受け、運用面での限界を呈している。

第4節 今後の展望

ペルーとベネズエラでは、アウトサイダーが政権を樹立し、新憲法を制定した後も、それまでの経路依存性の影響を受け続けた。では、制度が変わったとしても、今後も経路依存性はペルー政治とベネズエラ政治に影響を与え続けるのであろうか。あるいは、市民参加の制度化が定着することによって、代表制の機能を補完し得る制度になり、経

²⁵⁸ 2006年以前の地域住民委員会は、地方自治体に登録し、地方自治体から予算を支給してきたため、地方政府とのつながりがあった。

路依存性に影響を与えるのであろうか。

もともと不安定な多党制が根付いていたペルーでは、依然として多党制のままである。政権政党は選挙ごとに変わり、政権政党は、次の選挙で勢力を著しく後退させ、政党システムに根付かない。また、大統領の後継者として擁立された候補者も、議員候補者同様に支持率を伸ばせず、選挙戦半ばで撤退を余儀なくされた事例が観察されている。しかし、フジモリ派は2011年、2016年と続けて大統領選挙で決選投票に残り、議会選挙では躍進している。特に、2016年の議会選挙では、単独で過半数の議席を占めることに成功した。では、フジモリ派は例外であり、今後のペルーの政党システムに根付いていくのであろうか。2011年と2016年は、フジモリ政権時代にファースト・レディを努めた長女のケイコ・フジモリが大統領に立候補することで、勢力を拡大させたが、ケイコ・フジモリが立候補しなかった2001年には、大統領選挙、議会選挙ともに勢力を大きく後退させた。従って、2011年と2016年の大躍進は、フジモリ派の勢力回復を意味するのか、あるいは親族が出馬したことが要因であり、フジモリの親族が出馬しなければ再び勢力を低下させるのかは不明であるため、今後の選挙を注意深く分析する必要がある。また、ペルーにおける分断された市民社会という経路は、審議会や参加型予算を断続的に行うことで、経路が変化していくのであろうか。この疑問に対応するためには、今後も市民参加の運用面をリサーチする必要があるものの、新しい制度ができたことによって、市民が定期的に代表者と議論する場を持ったことは重要な転換であった。つまり、今までは自身のコミュニティを優先し、時間をかけた他者との熟議には無関心であった市民が、新しい制度への参加を通じて学習し、熟議の重要性や市民参加に積極的な代表者を見極める目を養っていく可能性が残る。

他方、安定した二大政党制が根付いていたベネズエラでは、チャベス政権の誕生と共に、チャベス派と反チャベス派が対立を深め、二つの政治勢力が対立しながら定着しつつある。しかし、チャベス政権以前の二大政党制では、二つの政治勢力間でインフォーマルな合意が形成されており、チャベス政権下の政党システムとは異なっていることから、二大政党制という経路は代表制に影響を及ぼさなくなっている。病死によってチャベスを失ったチャベス派であるが、チャベス政権で外務大臣を努めたマドゥロが後継者となることで、チャベス派の政権を維持している。しかし、マドゥロ政権は2015年12月の議会選挙で大敗し、マドゥロの罷免を求める抗議活動が増加しつつあるため、今後もチャベス派が政権を維持していくかは不明である。ただし、政権交代が起こったとしても、1999年にチャベス政権が誕生して以来、ベネズエラの政党システムの一角を担ってきたチャベス派の政党は、分裂する可能性はあるものの、今後の政党システムに根付いていく可能性が高い。また、国家に取り込まれた市民社会という経路は、評議会や地域住民委員会の活動とともに、少しずつ変化していくのであろうか。この疑問に対応するためには、今後も市民参加の運用面をリサーチする必要があるものの、政治的な対立が継続する場合、国家に取り込まれた市民社会という経路は定着していく可能性が高い。

たとえ政権交代が起こり、反チャベス派が政権を樹立したとしても、反チャベス派がチャベス派の市民を包摂するか不透明であることから、今後も上述した経路が影響を及ぼし続ける可能性が高い。

二カ国において、市民参加の制度の不備から生じている抗議活動は、時には死傷者を生み出すものの、制度の不備を補い、新しい制度設計を促す側面をも併せ持っている。特に、フジモリ政権やチャベス政権のように、自身に都合の良い制度を設計する「競争的権威主義体制」下においては、制度が反対派の市民の意見を集約するとは限らない。ペルーでは、1993年憲法を通じて大統領の1期限りの連続再選を認め、1998年の大統領再選規定解釈法を議会で強行採決することによって、フジモリが三選目の大統領選挙に立候補できるようにした。野党が同法のリコールを求めると、多数派を占める議会でリコールの実施を否決することで、1993年憲法が規定した市民のリコール権を認めなかった。他方、ベネズエラでは、2003年に大統領の罷免を求める署名を無効としたり、2016年にはリコール請求のための署名活動を延期する決定を下したことによって、2009年憲法が規定した市民のリコール権を認めなかった。ペルーの1993年憲法はフジモリ政権下で制定され、ベネズエラの1999年憲法と2009年憲法はチャベス政権下で制定されたものの、自らの利益を確保するため、自身の政権が制定した憲法の規定を無視することとなった。従って、政権が恣意的に制度を用いる場合、市民参加の制度化は限界を克服できず、制度を通じない非制度的な政治参加が必要とされるであろう。

本論文では、ペルーとベネズエラの事例を通じて、市民参加の制度化は代表制の機能を補完し得るかについて考察してきた。繰り返しになるが、代表制の機能とは、多様な市民の意見を集約し、政策決定に反映させ、政策決定プロセスの説明責任を果たすことである。では、市民参加の制度化は、市民の意見を集約し、政策決定に反映させる働きをもつであろうか。まず、時間をかけて合意形成を行う重要性を市民が認識し、熟議を通じて市民の意見が集約される必要がある。そして、政策決定過程において、市民の集約された意見を反映させるため、地方レベルの市民の意見を国が吸い上げるように制度が運用されなければならない。また、市民の意見に耳を傾ける代表者を選出しなければ、制度が整備されても運用面で限界が残り続ける。従って、制度を運用する政治アクターの決定と、その政治アクターを選出する市民の判断が、今後の展望を考える鍵となるであろう。

参考文献

1. インタビュー

- A : 2015 年 2 月 13 日、ペルー・リマ市で実施された市民集会にて、左派系の国会議員 (IU に所属していた元党员)
- B : 2015 年 2 月 13 日、ペルー・リマ市で実施された市民集会にて、IU に所属していた元党员
- C : 2016 年 3 月 8 日、ペルー・リマ市先方事務所にて、IU に所属していた元党员
- D : 2014 年 11 月 25 日、ペルー・リマ市区役所にて、当選二期目の区議会議員
- E : 2015 年 2 月 18 日、ペルー・リマ市大学にて、リマ市長元顧問
- F : 2016 年 3 月 16 日、ペルー・リマ市大学にて、市民運動家 (リマ審議会の元メンバー)
- G : 2016 年 3 月 17 日、ペルー・リマ市先方事務所にて、市民運動家 (リマ審議会の元メンバー)
- H : 2016 年 3 月 14 日、ペルー・リマ市先方事務所にて、リマ市役所元審議会コーディネーター
- I : 2015 年 1 月 23 日、ペルー・リマ市先方事務所にて、住民組織元代表
- J : 2015 年 2 月 7 日、ペルー・リマ市先方事務所にて、抗議活動参加者

2. 憲法・法律

(ペルー)

1993 年憲法

<http://portal.jne.gob.pe/informacionlegal/Constitucin%20y%20Leyes1/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20PERU.pdf>

法令第 27972/2003 号 (地方分権化、住民組織の設置に関する規定)

<http://portal.jne.gob.pe/informacionlegal/Documentos/Leyes%20Org%C3%A1nicas/LEY%20ORG%C3%81NICA%20DE%20MUNICIPALIDADES%20LEY%20N%C2%BA%2027972.pdf>

法令第 28056/2003 号 (参加型予算に関する規定)

http://www.peru.gob.pe/docs/PLANES/10599/PLAN_10599_2015_2_LEY_MARCO_DE_L_PRESUPUESTO_PARTICIPATIVO_28056_Y_SU_REGLAMENTO-WEB.PDF

法令第 28094/2003 号 (政党に関する規定)

<http://portal.jne.gob.pe/informacionlegal/Constitucin%20y%20Leyes1/LEY%20DE%20PARTIDOS%20POL%C3%8DTICOS.pdf>

法令第 29785/2009 号 (先住民及び地域住民との事前協議に関する規定)

[http://www.presidencia.gob.pe/documentos/LEY%20DEL%20DERECHO%20A%20LA%20CONSULTA%20PREVIA%20A%20LOS%20PUEBLOS%20IND%C3%8DGENAS%20U%20ORIGINARIOS,%20RECONOCIDO%20EN%20EL%20CONVENIO%20169%20DE%20LA%20ORGANIZACI%C3%93N%20INTERNACIONAL%20DEL%20TRABAJO%20\(OIT\)%20.pdf](http://www.presidencia.gob.pe/documentos/LEY%20DEL%20DERECHO%20A%20LA%20CONSULTA%20PREVIA%20A%20LOS%20PUEBLOS%20IND%C3%8DGENAS%20U%20ORIGINARIOS,%20RECONOCIDO%20EN%20EL%20CONVENIO%20169%20DE%20LA%20ORGANIZACI%C3%93N%20INTERNACIONAL%20DEL%20TRABAJO%20(OIT)%20.pdf)

法令第 30288/2014 号（若年層の労働法改正に関する規定）

http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/SNIL/normas/2014-12-16_30288_3812.pdf

（ベネズエラ）

1999 年憲法

http://www.mppp.gob.ve/wp-content/uploads/2014/01/LeyesOrganicas/GO-36860_constitucion.pdf

2009 年憲法

http://www.asambleanacional.gob.ve/uploads/documentos/doc_80f72d9e8fe1aadca2592b4014120e5a9f256ac1.pdf

法令第 5806/2006 号（住民委員会に関する規定）

http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_ven_anexo_23_sp.pdf

法令第 39335/2009 号（地域住民委員会に関する規定）

http://www.mp.gob.ve/c/document_library/get_file?uuid=cc72df08-0593-422e-a70b-0e884f7cd59a&groupId=10136

法令第 6011/2010 号（市民権、参加型予算に関する規定）

http://www.inapymi.gob.ve/documentos/Gaceta_6011.pdf

法令第 966/2010 号（地方における公民権に関する規定）

http://www.cne.gob.ve/web/normativa_electoral/LEY_ORGANICA_DEL_PODER_PUBLICO_MUNICIPAL.pdf

3. 新聞

El Comercio（ペルー）

<http://elcomercio.pe/>

El Peruano（ペルー）

<http://www.elperuano.com.pe/>

El Universal（ベネズエラ）

<http://www.eluniversal.com/>

La República（ペルー）

<http://larepublica.pe/>

4. ウェブサイト

〈ペルーの政党〉

AP（人民行動党）（最終閲覧日：2016年10月8日）

<http://accionpopular.com.pe/>

PAP（ペルー・アプラ党）（最終閲覧日：2016年10月8日）

<http://www.apra.pe/>

PPC（キリスト教人民党）（最終閲覧日：2016年10月8日）

<http://ppc.pe/>

〈ペルー関連のウェブサイト〉

Acuerdo Nacional (統治のための合意) (最終閲覧日：2016年11月5日)
<http://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/objetivos-del-acuerdo-nacional/>

Ipsos-Apoyo (ペルーの世論調査機関) (最終閲覧日：2016年10月18日)
http://www.ipsos.pe/boletin_ipsosperu

JNE (選挙管理局) (最終閲覧日：2016年11月12日)
<http://www.infogob.com.pe/infografias/principal.aspx>

Mesa Concertación para la Lucha Contra Pobreza (貧困撲滅会議) (最終閲覧日：2016年11月5日)
<http://www.mesadeconcertacion.org.pe/>

Municipalidad de San Isidro (サン・イシドロ区役所) (最終閲覧日：2016年8月12日)
<http://msi.gob.pe/portal/participacion-vecinal/presupuesto-participativo/>

ONPE (中央選挙管理委員会) (最終閲覧日：2016年10月6日)
<http://www.onpe.gob.pe/>

ペルー・オンブスマン事務所 (最終閲覧日：2016年11月5日)
<http://www.defensoria.gob.pe/informes-publicaciones.php>

ペルー議会 (最終閲覧日：2016年8月22日)
<http://www.congreso.gob.pe/>

ペルー中央銀行 (最終閲覧日：2016年10月18日)
<http://www.bcrp.gob.pe/estadisticas/cuadros-anuales-historicos.html>

〈ベネズエラの政党〉

AD (民主行動党) (最終閲覧日：2016年10月14日)
<http://acciondemocratica.org.ve>

COPEI (キリスト教社会党) (最終閲覧日：2016年10月14日)
<http://partidocopei.net/>

MUD (民主統一会議) (最終閲覧日：2016年10月31日)
<http://unidadvenezuela.org/>

〈ベネズエラ関連のウェブサイト〉

Alcaldía de Sucre (スクレ市役所) (最終閲覧日：2016年10月20日)
<http://alcaldiamunicipiosucre.gob.ve/gobierno-municipal/alcalde-del-municipio-sucre/programa-de-gobierno/>

CNE (中央選挙管理委員会) (最終閲覧日：2016年11月12日)
<http://www.cne.gob.ve/>

PDVSA (ベネズエラ石油公社) (最終閲覧日：2016年10月22日)

<http://www.pdvsa.com/>

ベネズエラ・オンブスマン事務所（最終閲覧日：2016年10月31日）

<http://www.defensoria.gob.ve/zona-informativa/informes-anuales.html>

ベネズエラ議会（最終閲覧日：2016年8月22日）

<http://www.asambleanacional.gob.ve/>

〈その他〉

Latinobarómetro（ラテンアメリカの世論調査機関）（最終閲覧日：2016年11月14日）

<http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>

OAS（米州機構）（最終閲覧日：2016年11月20日）

<http://www.oas.org/es/default.asp>

5. 二次資料

〈日本語文献：五十音順〉

アセモグル、ダロン・ロビンソン、ジェームズ。2013.『国家はなぜ衰退するのか—権力・繁栄・貧困の起源—』（鬼澤忍訳）早川書房.

新木秀和。2005.「現代エクアドルの社会変動—予備的考察—」遅野井茂雄・村上勇介編.『現代ペルーの社会変動』国立民族学博物館 地域研究企画交流センター.

石黒馨。2003.「産業構造と工業化」石黒馨編『ラテンアメリカ経済学—ネオリベリズムを超えて—』世界思想社.

出岡直也。2014.「『ボリーバル革命』における投票行動—ベネズエラ1998~2010年の選挙に関する考察—」上谷直克編『「ポスト新自由主義期」ラテンアメリカにおける政治参加』アジア経済研究所.

磯田沙織。2011.「ペルー政治におけるアウトサイダーの出現—フジモリ、トレド、ウマラの事例を通して—」『イベロアメリカ研究』Vol.33, No.1. pp.73-88.

_____. 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』Vol.29, No.2. pp53-59.

_____. 2014.「アンデス諸国における民主的代表制の『危機』に関する比較研究—ベネズエラとペルーにおけるアウトサイダー政権以降の事例を通じて—」『国際公共政策論集』Vol.34. pp33-47.

猪口孝。2000a.「代表」猪口孝、大澤真幸、岡沢憲英、山本吉宣、スティーブン・R・リード編『政治学事典』弘文堂.

_____. 2000b.「代表民主主義」猪口孝、大澤真幸、岡沢憲英、山本吉宣、スティーブン・R・リード編『政治学事典』弘文堂.

上谷直克。2006.「議会選挙から見るラテンアメリカ「政党システム」の変化と持続性

- 「左傾化」現象解明への一試論—『ラテンアメリカ・レポート』 Vol.23, No.2. pp3-14.
- _____. 2008. 『分割政府』から『委任型民主主義』に向かうエクアドル・コレア政権 遅野井茂雄・宇佐見耕一編. 『21世紀ラテンアメリカの左派政権—虚像と実像—』アジア経済研究所.
- _____. 2014. 「なぜ『ポスト新自由主義』のラテンアメリカにおける『政治参加』なのか」上谷直克編 『「ポスト新自由主義期」ラテンアメリカにおける政治参加』アジア経済研究所.
- 浦部浩之. 2016. 「石油をてことした外交戦略と新しい地域統合の模索」坂口重紀編. 『チャベス政権下のベネズエラ』アジア経済研究所.
- 岡沢憲英. 1988. 『政党—現代政治学叢書 13—』東京大学出版会.
- 岡田勇. 2009. 「中央アンデス諸国の先住民運動—アイデンティティによる組織化の比較—」村上勇介・遅野井茂雄編 『現代アンデス諸国の政治変動—ガバナビリティの模索—』明石書店.
- _____. 2010. 「抗議運動から制度的対話へ—ペルーにおける『バグア事件』と先住民包摂の困難な過程—」『ラテンアメリカ・レポート』 Vol.27 No.2, pp29-37.
- _____. 2011. 『先住民政治と民主主義—ペルーとボリビアにおける先住民運動—』筑波大学博士学位請求論文.
- _____. 2016. 『資源国家と民主主義—ラテンアメリカの挑戦—』名古屋大学出版会.
- 小川有美. 2007. 「熟議=参加デモクラシーの比較政治研究へ」『ポスト代表制の比較政治—熟議と参加のデモクラシー—』早稲田大学出版部.
- 遅野井茂雄. 1995. 『現代ペルーとフジモリ政権』アジア経済研究所.
- _____. 2001. 「民衆の帰依と裏切り—20世紀フォロワーシップの政治学—」遅野井茂雄・志柿光浩・田島久歳・田中高編 『ラテンアメリカ政界を生きる』新評論.
- _____. 2004. 「政党—グローバル化時代の危機と再生—」松下洋・乗浩子編. 『ラテンアメリカ—政治と社会—』新評論.
- _____. 2005a. 「変動する社会における政治の変化と連続性—ペルーの政治文化から見たフジモリ政権とその後—」遅野井茂雄・村上勇介編. 『現代ペルーの社会変動』国立民族学博物館 地域研究企画交流センター.
- _____. 2005b. 「南米・新自由主義革命の明暗」加茂雄三他編. 『ラテンアメリカ (第二版)』自由国民社.
- _____. 2005c. 「南米・民主主義の地平」加茂雄三他編. 『ラテンアメリカ (第二版)』自由国民社.
- _____. 2006. 「先住民政権の挑戦—『新しいボリビア』建設に向けた困難な道のり—」『ラテンアメリカ・レポート』 Vol.23, No.2. pp36-44.

- _____. 2008. 「ボリビア・モラレス政権の『民主的革命』—先住民、社会運動、民主主義—」 遅野井茂雄・宇佐見耕一編『21世紀ラテンアメリカの左派政権—虚像と実像—』アジア経済研究所.
- _____. 2009. 「ポスト新自由主義の開発政治の収斂と分岐—中央アンデス諸国—」 村上勇介・遅野井茂雄編『現代アンデス諸国の政治変動—ガバナビリティの模索—』明石書店.
- _____. 宇佐見耕一. 2008. 「ラテンアメリカの左派政権」 遅野井茂雄・宇佐見耕一編『21世紀ラテンアメリカの左派政権—虚像と実像—』アジア経済研究所.
- オッペンハイマー、アンドレス. 2011. 『米州救出—ラテンアメリカの危険な衰退と米国の憂鬱—』(渡邊尚人訳) 時事通信社.
- オドンネル、ギジェルモ・シュミッター、フィリップ編. 1986. 『民主化の比較政治学—権威主義支配以降の政治世界—』(眞柄秀子・井戸正伸訳) 未来社.
- 鬼塚尚子. 2000. 「参加民主主義」 猪口孝、大澤真幸、岡沢憲英、山本吉宣、ステイーブン・R・リード編『政治学事典』弘文堂.
- 粕谷祐子. 2014. 『比較政治学』ミネルヴァ書房.
- 岸川毅. 2004. 「政治制度の変遷」 松下洋・乗浩子編. 『ラテンアメリカ—政治と社会—』新評論.
- クラウチ、コリン. 2007. 『ポスト・デモクラシー—格差拡大の政策を生む政治構造—』(山口二郎監訳) 青灯社.
- 小林正弥. 2000. 『政治的恩顧主義論—日本政治研究序説—』東京大学出版会.
- 坂口亜紀. 2002. 「ベネズエラ4月の政変—チャベス政権と『民主主義』—」 『ラテンアメリカ・レポート』 Vol.19, No.2. pp47-62.
- _____. 2008. 「ベネズエラのチャベス政権—誕生の背景と『ボリバル革命』の実態—」 遅野井茂雄・宇佐見耕一編. 『21世紀ラテンアメリカの左派政権—虚像と実像—』アジア経済研究所.
- _____. 2009. 「ベネズエラ・チャベス政権のボリバル革命—その背景と政策—」 村上勇介・遅野井茂雄編『現代アンデス諸国の政治変動—ガバナビリティの模索—』明石書店.
- _____. 2010. 「ベネズエラ2010年国会議員選挙」 『ラテンアメリカ・レポート』 Vol.27, No.2. pp2-12.
- _____. 2011. 「ベネズエラにおける地方分権化とチャベス政権下の制度変更」 『ラテンアメリカ・レポート』 Vol.28, No.2. pp41-53.
- _____. 2016. 「国家介入型経済政策とマクロ経済へのインパクト」 坂口亜紀編. 『チャベス政権下のベネズエラ』アジア経済研究所.
- サルトーリ、ジョバンニ. 1992. 『現代政党学』(岡沢憲英・川野秀之訳) 早稲田大学出版部.

- ジェソップ、ボブ. 1984. 「コーポラティズム、議会主義、社会民主主義」シュミッター、フィリップ・レームブルッフ、ゲルハルト編『現代コーポラティズム 1』（山口定監訳）木鐸社.
- 篠原一. 2004. 『市民の政治学—討議デモクラシーとは何か—』岩波新書.
- _____. 2012. 『討議デモクラシーの挑戦—ミニ・パブリックが拓く新しい政治—』岩波書店.
- 清水達也. 2008. 「成長を最優先するペルー・ガルシア政権」遅野井茂雄・宇佐見耕一編. 『21世紀ラテンアメリカの左派政権—虚像と実像—』アジア経済研究所.
- シュミッター、フィリップ. 1984. 「いまもなおコーポラティズムの世紀なのか？」シュミッター、フィリップ・レームブルッフ、ゲルハルト編『現代コーポラティズム 1』（山口定監訳）木鐸社.
- 恒川恵一. 2006. 「民主主義体制の長期的接続の条件—民主化の紛争理論に向けて—」恒川恵一編『民主主義アイデンティティ—新興デモクラシーの形成—』早稲田大学出版部.
- _____. 2008. 『比較政治—中南米—』放送大学教育振興会.
- ディアス、ホルヘ. 2016. 「ボリバル革命の柱、社会政策ミッション」坂口亜紀編『チャベス政権下のベネズエラ』アジア経済研究所.
- 富田与. 2005. 「民主主義化のパトロン・クライアント関係—リマ市エル・アグスティノ区の事例研究から—」遅野井茂雄・村上勇介編. 『現代ペルーの社会変動』国立民族学博物館 地域研究企画交流センター.
- 中川文雄・松下洋・遅野井茂雄. 1985. 『アンデス・ラプラタ地域 (世界現代史 34. ラテンアメリカ現代史)』山川出版社.
- ハーバーマス、ユンゲル. 2005. 『討議倫理』（清水多吉・朝倉輝一訳）法政大学出版局.
- 幡谷則子. 2002. 「コロンビアにおける脱二大政党主義の動き」日本国際政治学会編『「民主化」以後のラテンアメリカ政治』有斐閣.
- パニッチ、レオ. 1984. 「自由主義的民主主義諸国におけるコーポラティズムの発展」シュミッター、フィリップ・レームブルッフ、ゲルハルト編『現代コーポラティズム 1』（山口定監訳）木鐸社.
- 早川誠. 2014. 『代表制という思想』風行社.
- 林和宏. 2007. 「ベネズエラにおける「地域住民委員会」の台頭—社会主義化と市民社会への介入—」『ラテンアメリカ・レポート』Vol.24, No.2. pp28-38.
- ハンティントン、サミュエル. 1972. 『変革期社会の政治秩序』（内山秀夫訳）サイマル出版会.
- _____. 1995. 『第三の波—20世紀後半の民主化』（坪郷實・中道寿一・藪野祐三訳）三書房.
- ピアソン、ポール. 2010. 『ポリティックス・イン・タイム—歴史・制度・社会分析—』

- (粕谷祐子訳) 勁草書房.
- ピーターズ、ガイ. 2007. 『新制度論』(土屋光芳訳) 芦書房.
- フィッシュキン、ジェームズ. 2011. 『人々の声が響きあうとき—熟議空間と民主主義—』(曾根 泰教・岩木貴子訳) 早川書房.
- 福元健太郎. 2002. 「参加」福田有広・谷口将紀編『デモクラシーの政治学』東京大学出版会.
- 二村久則. 2002. 「プラン・コロンビアとコロンビアの民主主義」日本国際政治学会編『「民主化」以後のラテンアメリカ政治』有斐閣.
- ブリセニョ、エクトル. 2016. 「民主主義と政治参加の変容」坂口重紀編『チャベス政権下のベネズエラ』アジア経済研究所.
- ペイントマン、キャロル. 1977. 『参加と民主主義理論』(寄本勝美訳) 早稲田大学出版部.
- 細野昭雄・遅野井茂雄. 1992. 『試練のフジモリ大統領—現代ペルー危機をどう捉えるか—』日本放送出版協会.
- 細谷広美. 2005. 「歴史とポストコロニアル—ペルー、ウチュラハイ村事件と先住民族のテロ経験—」遅野井茂雄・村上勇介編. 『現代ペルーの社会変動』国立民族学博物館 地域研究企画交流センター.
- マインゴン、タイス. 2016. 「政治制度改革と新たな政治アクターの台頭」坂口重紀編『チャベス政権下のベネズエラ』アジア経済研究所.
- 待鳥聡史. 2009. 『〈代表〉と〈統治〉のアメリカ政治』講談社.
- _____. 2015. 『代議制民主主義—「民意」と「国家」を問い直す—』中公新書.
- 松下列. 2003. 「途上国における『公共性』問題—民主化・民主主義の関連で—」山口定・佐藤春吉・中島茂樹・小関素明編『新しい公共性—そのフロンティア—』有斐閣.
- 的場敏博. 2003. 『現代政党システムの変容—90年代における危機の深化—』有斐閣.
- 三浦まり. 2015. 『私たちの声を議会へ—代表制民主主義の再生—』岩波書店.
- 宮地隆廣. 2014. 『解釈する民族運動—構成主義によるボリビアとエクアドルの比較分析—』東京大学出版会.
- ムフ、シャンタル. 1998. 「ラディカル・デモクラシーかリベラル・デモクラシーか」トレンド、デヴィッド編『ラディカル・デモクラシー—アイデンティティ、シティズンシップ、国家—』(佐藤正志・飯島昇藏・金田耕一訳) 三嶺書房.
- 村上勇介. 2002. 「ペルーの下層の人々にとって民主主義の持つ意味—リマにおける調査研究からの一考察—」日本国際政治学会編『「民主化」以後のラテンアメリカ政治』有斐閣.
- _____. 2004. 『フジモリ時代のペルー—救世主を求める人々、制度化しない政治—』平凡社.

- _____. 2005. 「ペルーの政党を分析する視角をめぐって」 遅野井茂雄・村上勇介編。『現代ペルーの社会変動』国立民族学博物館 地域研究企画交流センター。
- _____. 2009a. 「中央アンデス三カ国の政党—制度化の視点からの比較研究—」 村上勇介・遅野井茂雄編『現代アンデス諸国の政治変動—ガバナビリティの模索—』明石書店。
- _____. 2009b. 「政党崩壊あるいは『アウトサイダー』の政治学—ペルーのフジモリとベネズエラのチャベスの比較分析—」 村上勇介・遅野井茂雄編『現代アンデス諸国の政治変動—ガバナビリティの模索—』明石書店。
- _____. 遅野井茂雄. 2009. 「現代アンデス政治の迷宮に分け入る」 村上勇介・遅野井茂雄編『現代アンデス諸国の政治変動—ガバナビリティの模索—』明石書店。
- _____. 2015. 「ネオリベラリズム後のラテンアメリカ」 村上勇介編『21世紀ラテンアメリカの挑戦—ネオリベラリズムによる亀裂を超えて—』京都大学学術出版会。
- 安原毅. 2003. 「金融システムと通貨危機」 石黒馨編『ラテンアメリカ経済学—ネオリベラリズムを超えて—』世界思想社。
- _____. 2005. 「リマ市における小零細企業の企業間連帯—地区別、業種別にみた水平・垂直統合、下請関係の可能性と問題点—」 遅野井茂雄・村上勇介編。『現代ペルーの社会変動』国立民族学博物館 地域研究企画交流センター。
- 山崎望・山本圭. 2015. 「ポスト代表制の政治学に向けて」 山崎望・山本圭編『ポスト代表制の政治学—デモクラシーの危機に抗して—』ナカニシヤ出版。
- 山田陽. 2015. 「熟議は代表制を救うか？」 山崎望・山本圭編『ポスト代表制の政治学—デモクラシーの危機に抗して—』ナカニシヤ出版。
- ユーベン、ピーター. 1998. 「街頭にもち出そう—ラディカル・デモクラシーと〈理論をラディカルにすること〉—」 トレンド、デヴィッド編『ラディカル・デモクラシー—アイデンティティ、シティズンシップ、国家—』(佐藤正志・飯島昇藏・金田耕一訳) 三嶺書房。
- ライプホルツ、グアハルト. 2015. 『代表の本質と民主制の形態変化』(渡辺中・廣田全男監訳) 成文堂。
- ラミス、C.ダグラス. 1998. 『ラディカル・デモクラシー—可能性の政治学—』(加地永都子訳) 岩波書店。
- リンス、フアン. 2003. 「大統領制民主主義か議院内閣制民主主義か—その差異について—」 リンス、フアン・バレンズエラ、アルトゥロ編。『大統領制民主主義の失敗—その比較研究—』(中道寿一訳) 南窓社。
- _____. ステパン、アルフレド編. 2005. 『民主化の理論—民主主義への移行と定着の課題—』(荒井祐介・五十嵐誠一・上田太郎訳) 一藝社。
- レームブルッフ、ゲルハルト. 1984. 「リベラル・コーポラティズムと政党政治」 シュミッター、フィリップ・レームブルッフ、ゲルハルト編『現代コーポラティズムI』

(山口定監訳) 木鐸社.

〈外国語文献：アルファベット順〉

- Abal Medina, Juan. 2004. *La muerte y la resurrección de la representación política*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Alce, Moisés. 2008. "The Repoliticization of Collective Action After Neoliberalism in Peru" *Latin American Politics and Society*, Vol. 50, No. 3. pp.37-62.
- Almeida, Paul. 2007 "Defensive Mobilization: Popular Movements against Economic Adjustment Policies in Latin America" *Latin American Perspectives*, Vol. 34, No. 3. pp.123-139.
- Aponte Blank, Carlos. 2010. "El gasto público social durante los períodos presidenciales de Hugo Chávez: 1999-2009" *Cuadernos del CENDES*, Vol. 27, No. 73. pp31-70.
- Azueta, Michel. 2014. *Villa El Salvador: Ejes en la construcción de su identidad*. Lima, Centro de Documentación de Villa El Salvador.
- Ballón, Eduardo E. 2002. "El toledismo y el movimiento social" *Perú hoy: Toledo a un año de gobierno*. Lima, DESCO.
- _____.2006. "Crecimiento económico, crisis de la democracia y conflictividad social: Notas para un balance del toledismo" *Perú hoy: Democracia inconclusa transición y crecimiento*. Lima, DESCO.
- _____. 2007. "Un año de gobierno aprista del cambio responsable al no hagan olas, compañeros" *Perú hoy: Un año sin rumbo*. Lima, DESCO.
- Blume, Aldo y Nancy Mejía. 2010. *Hoja de ruta para un plan local de seguridad ciudadana*. Lima, Instituto de Defensa Legal.
- Cameron, Maxwell A, Eric Hershberg and Kenneth E. Shape. 2012. "Voice and Consequence: Direct Participation and Democracy in Latin America" in Cameron, Maxwell A, Eric Hershberg and Kenneth E. Shape (eds.).
- _____. and Kenneth E. Shape. 2012. "Institutionalized Voice in Latin American Democracies" in Cameron, Maxwell A, Eric Hershberg and Kenneth E. Shape. _____, Eric Hershberg and Kenneth E. Shape (eds.). *New Institutions for Participatory Democracy in Latin America*. New York, Palgrave Macmillan.
- Carreras, Miguel. 2012. "The Rise of Outsiders in Latin America 1980-2010: An Institutional Perspective" *Comparative Political Studies*, Vol. 45, No. 12. pp. 1451-1482.
- Chalmers, Douglas A, Scott B. Martin and Kerianne Piester. 1997. "Associative Networks: New Structures of Representation for the Popular Sector?" in Chalmers Douglas, Carlos M. Vilas and Katherine Hite (eds.). *The New Politics of Inequality in Latin America:*

- Rethinking Participation and Representation*. New York, Oxford University Press.
- Clemente Batalla, Isabel y Lilia Ferro. 2004. *El golpe de estado en Venezuela de abril de 2002 y su proyección internacional*. Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales. Serie Documentos de Trabajo N°63.
- Collier, David. 1995. "Trajectory of a Concept: 'Corporatism' in the Study of Latin American Politics" in Smith, Peter H. (ed.). *Latin America in Comparative Perspective: New Approach to Methods and Analysis*. Boulder, Westview Press.
- Collier, Ruth Berins and David Collier. 1991. *Shaping the Political Arena: Critical Juncture, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Indiana, University of Notre Dame Press.
- Conniff, Michael L. 2012. "Introduction" in Conniff, Michael L. (ed). *Populism in Latin America. Second Edirion*. Tuscaloosa, The University of Alabama Press.
- Coppedge, Michael. 2004. "Quality of Democracy and Its Measurement" in O'Donnell, Guillermo, Jorge Vargas Cullell, and Osvaldo M. Iazzetta (eds.). *The Quality of Democracy: Theory and Applications*. Indiana, University of Notre Dame Press.
- _____. 2005. "Explaining Democratic Deterioration in Venezuela through Nested Inference" in Hagopian, Frances and Scott Mainwaring (eds.).
- Cornwall, Andres and Vera Schattan Coelho. 2007. "Space for Change? The Politics of Participation in New Democratic Arenas" in Cornwall, Andres and Vera Schattan Coelho (eds.). *Space for Change? The Politics of Citizen Participation in New Democratic Arenas*. Chicago, University of Chicago Press.
- Corrales, Javier. 2008. "Latin America's Neocaudillismo: Ex-Presidents and Newcomers Running for President...and Winning" *Latin American Politics and Society*, Vol. 50, No. 3. pp. 1-35.
- Cotler, Julio. 1978. *Clases, estado y nación en el Perú*. Lima, IEP.
- _____. 1995. "Political Parties and the Problem of Democratic Consolidation in Peru" in Mainwaring, Scott and Timothy R. Scully (eds.).
- Crabtree, John(ed.). 2006. *Construir instituciones: Democracia, desarrollo y desigualdad en el Perú desde 1980*. Lima, Fondo Editorial de la PUCP, Universidad del Pacífico e IEP.
- Degregori, Iván Carlos. 2003. "The Vanishing of a Regime and the Challenge of Democratic Rebuilding" in Domínguez, Jorge I. and Michael Shifter (eds.)
- _____. y Carlos Meléndez. 2007. *El nacimiento de los otorongos: El congreso de la república durante los gobiernos de Alberto Fujimori (1990-2000)*. Lima, IEP.
- De la Calle, Humberto. 2005. "Democracia directa en los países de la región andina: Efectos en la consolidación de la democracia" en Sample, Kristen and Daniel Zovatto (eds.).
- Diamond, Larry, Jonathan Hartlyn and Juan Linz. 1999. "Politics, Society, and Democracy in

- Latin America” in Diamond , Larry and Seymour Martin Lipset (eds).
- _____ and Leonardo Morlino. 2005. “Introduction” in Diamond, Larry and Leonardo Morlino (eds.) *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- _____ and Seymour Martin Lipset (eds). 1999. *Democracy in Developing Countries: Latin America 2nd ed.* Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- Dietz, Henry and David Myers. 2007. “From Thaw to Deluge: Party System Collapse in Venezuela and Peru” *Latin American Politics and Society*, Vol. 49, No. 2. pp.59-86.
- Domínguez, Jorge I. 2003. “Constructing Democratic Governance in Latin America: Taking Stock of the 1990s” in Domínguez, Jorge I. and Michael Shifter (eds.).
- _____ and Michael Shifter (eds.). 2003. *Constructing Democratic Governance in Latin America 2nd ed.* Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Dunn, John. 1999. “Situating Democratic Political Accountability” in Przeworski, Adam, Susan C. Stokes and Bernard Manin (eds.).
- Duverger, Maurice. 1957. *Los partidos políticos*. Mexico D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Eisenstadt and L. Roniger. 1984. *Patrons, Clients, and Friends: Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Ellner, Steve. 2005. “The Venezuelan Labor Movement under Chávez: Autonomous Branch of Civil Society or Instrument of Political Control?” *A Contracorriente: A Journal on Social History and Literature in Latin America* Vol.2, No.3. pp.102-124.
- _____. 2008. *Rethinking Venezuelan Politics: Class, Conflict, and the Chávez Phenomenon*. Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- Ferejohn, John. 1999. “Accountability and Authority: Toward a Theory of Political Accountability” in Przeworski, Adam, Susan C. Stokes and Bernard Manin (eds.).
- Fort, Ricardo. 2007. *Property Rights after Market Liberalization Reforms: Land Titling and Investments in Rural Peru*. Wageningen, Wageningen Academic Publishers.
- Freidenberg, Flavia. 2005. “Selección de candidatos, partidos y democracia en los países andinos” in Sample, Kristen and Daniel Zovatto (eds.).
- _____ and Steven Levitsky. 2006. “Informal Institutions and Party Organization in Latin America” in Helmke, Cretchen and Steven Levitsky (eds.). *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Garay, Carolina y Martín Tanaka. 2009. “Las protestas en el Perú entre 1995 y el 2006” en Grompone, Romero y Martín Tanaka (eds.). *Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social: Las protestas sociales en el Perú actual*. Lima, IEP.
- García, José Luis y Jorge Vela. 2015. “Las “zonas” o la inesperada virtud de la anarquía” *Revista Argumentos*, Año.9, No.1. pp.43-49.

- García Guadilla, María Pilar, Ernesto Roa y Juan Carlos Rodríguez V. 2000. "Efectos del modelo de gestión local en la eficiencia y legitimidad política: El municipio Chacao, Venezuela" *América Latina Hoy*, No. 24. pp.55-65.
- Goldfrank, Benjamin. 2011. "Los consejos comunales: ¿Avance o retroceso para la democracia venezolana?" *Iconos Revista de Ciencias Sociales*, No. 39. pp.41-55.
- Golinger, Eva. 2005. *The Chávez Code: Cracking U.S. Intervention in Venezuela*. Ciudad de La Habana, Editorial José Martí.
- Grompone, Romeo. 2005. *La escisión inevitable: Partidos y movimientos en el Perú actual*. Lima, IEP.
- _____. 2006. "Los acelerados cambios políticos en el Perú de estos días" *Perú hoy: Democracia inconclusa transición y crecimiento*. Lima, DESCO.
- Hagopian, Frances. 1998. "Democracy and Political Representation in Latin America in the 1990s: Pause, Reorganization, or Decline?" in Aguero, Felipe and Jeffrey Stark (eds.). *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*. Miami, North-South Center Press.
- _____. 2005. "Government Performance, Political Representation and Public Perceptions of Contemporary Democracy in Latin America" in Hagopian, Frances and Scott Mainwaring (eds.).
- _____ and Scott Mainwaring (eds.). 2005. *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*. New York, Cambridge University Press.
- Kitschelt, Herbert and Steven I. Wilkinson (eds.). 2007. *Patrons, Clients, and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. New York, Cambridge University Press.
- _____, Kirk A. Hawkins, Juan Pablo Luna, Guillermo Rosas, and Elizabeth J. Zechmeister. 2010. *Latin American Party System*. New York, Cambridge University Press.
- Klarén, Peter F. 2004. *Nación y sociedad en la historia del Perú*. Lima, IEP.
- Knight, Alan. 1998. "Populism and Neo-Populism in Latin America, especially Mexico" *Journal of Latin American Studies*, Vol.30, No.2. pp.223-248.
- Kornblith, Miriam. 2004. "Situación y perspectivas de los partidos políticos en la región andina: El caso venezolano" in Kornblith, Miriam et al.
- _____, René Antonio Mayorga, Simón Pachano, Martín Tanaka, Elisabeth Ungar Bleier and Carlos Arturo Arévalo. 2004. *Partidos políticos en la región andina: Entre la crisis y el cambio*. Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Leongómez, Eduardo Pizarro. 2006. "Giants with Feet of Clay: Political Parties in Colombia" in Mainwaring, Scott, Ana María Bejarano and Eduardo Pizarro Leongómez (eds.).

- Levitsky, Steven. 1999. "Fujimori and Post-Party Politics in Peru" *Journal of Democracy*, Vol.10, No.3. pp.78-92.
- _____. 2007. "From Populism to Clientelism? The Transformation of Labor-Based Party Linkages in Latin America" in Kitschelt, Herbert and Steven I. Wilkinson (eds.).
- _____ and Lucan Way. 2010. *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*. New York, Cambridge University Press.
- _____. 2015. "Not Just What, but When (and How): Comparative-Historical Approaches to Authoritarian Durability" in Mahoney, James and Kathleen Thelen (eds).
- López Maya, Margarita. 2003. "The Venezuelan "Caracazo" of 1989: Popular Protest and Institutional Weakness" *Journal of Latin American Studies*, Vol. 35, No. 1. pp. 117-137.
- _____. 2011. "Los consejos comunales en Caracas vistos por sus participantes: Una exploración" *Política e Sociedade*, Vol. 10, No. 18. pp.187-222.
- López Ricci, José. 2014. *Presupuesto participativo 11 años después: ¿Cambio de rumbo o más de lo mismo?* Lima, Grupo Propuesta Ciudadana.
- Lucero, José Antonio. 2008. *Struggles of Voices: The Politics of Indigenous Representation in the Andes*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Machado, Jesús. 2009. "Participación social y consejos comunales en Venezuela" *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol.15, No.1. pp.173-185.
- Mainwaring, Scott. 1992. "Transitions to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues" in Mainwaring, Scott, Guillermo O'Donnell and Samuel Valenzuela (eds.). *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*. Indiana, University of Notre Dame Press.
- _____.1999. "The Surprising Resilience of Elected Governments" *Journal of Democracy*, Vol.10, No.3. pp.101-114.
- _____.2006. "State Deficiencies, Party Competition, and Confidence in Democratic Representation in Andes" in Mainwaring, Scott, Ana María Bejarano and Eduardo Pizarro Leongómez (eds.).
- _____ and Timothy R. Scully. 1995. "Parties and Democracy in Latin America: Different Patterns, Common Challenges" in Mainwaring, Scott and Timothy R. Scully (eds.).
- _____ and Matthew Soberg Shugart. 1997. "Presidentialism and the Party System" Mainwaring, Scott and Matthew Soberg Shugart (eds.). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.
- _____, Daniel Brinks and Aníbal Pérez Liñán. 2001. "Classifying Political Representation in Latin America, 1945-1999" *Studies in Comparative International*

- Development*, Vol. 36, No. 1. pp37-65.
- _____ and Aníbal Pérez Liñán. 2005. "Latin American Democratization Since 1978: Democratic Transitions, Breakdowns, and Erosions" in Hagopian, Frances and Scott Mainwaring (eds.).
- _____ and Frances Hagopian. 2005. "The Third Wave of Democratization in Latin America" in Hagopian, Frances and Scott Mainwaring (eds.).
- _____, Ana María Bejarano and Eduardo Pizarro Leongómez. 2006. "The Crisis of Democratic Representation in the Andes: An Overview" in Mainwaring, Scott, Ana María Bejarano and Eduardo Pizarro Leongómez (eds.).
- _____ and Timothy R. Scully (eds.). 1995. *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. California, Stanford University Press.
- _____, Ana María Bejarano and Eduardo Pizarro Leongómez (eds.). 2006. *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*. California, Stanford University Press.
- Malloy, James. 1977. "Authoritarianism and Corporatism in Latin America: The Modal Pattern" Malloy, James. (ed.) *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- _____ and Kathleen Thelen. 2010. "A Theory of Gradual Institutional Change" in Malloy, James and Kathleen Thelen (eds.). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. New York, Cambridge University Press.
- _____ (eds). 2015. *Advances in Comparative-Historical Analysis*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Manrique, Nelson. 2009. *¡Usted fue aprista! Bases para una historia crítica del APRA*. Lima, Fondo Editorial de la PUCP.
- Márquez, Gustavo. 2007. "Outsiders?" in Duryea, Suzanne, Alberto Chong, Jacqueline Mazza, Gustavo Márquez and Hugo Ñopo (eds.). *Outsiders? The Changing Patterns of Exclusion in Latin America and the Caribbean*. Washington, Inter-American Development Bank.
- Mateo, María Mercedes and J. Mark Payne. 2007. "Exclusion and Politics" in Duryea, Suzanne, Alberto Chong, Jacqueline Mazza, Gustavo Márquez and Hugo Ñopo (eds.). *Outsiders? The Changing Patterns of Exclusion in Latin America and the Caribbean*. Washington, Inter-American Development Bank.
- Mayorga, René Antonio. 2006. "Outsiders and Neopopulism: The Road to Plebiscitary" in Mainwaring, Scott, Ana María Bejarano and Eduardo Pizarro Leongómez (eds.).
- McClintock, Cynthia. 1999. "Peru: Precarious Regimes, Authoritarian and Democratic" in Diamond, Larry and Seymour Martin Lipset (eds).
- _____. 2006. "A "Left Turn" in Latin America? An unlikely Comeback in Peru" *Journal of Democracy*, Vol. 17, No.4. pp. 95-109.

- Meléndez, Carlos and Carlos León. 2009. "Lo que el viento no se llevó: La permanencia de los partidos políticos: Una comparación entre la región andina y otros países latinoamericanos" *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, No.2. pp.97-117.
- Mendoza Cánepa, Raúl. 2004. *Partidos políticos y sistema electoral en los países andinos*. Lima, Comisión Andina de Juristas.
- Montambeault, Françoise. 2012. "Learning to be "Better Democrats?" The Role of Informal Practices in Brazilian Participatory Budgeting Experience" in Cameron, Maxwell A, Eric Hershberg and Kenneth E. Shape (eds.).
- Morgan, Jana. 2011. *Bankrupt Representation and Party System Collapse*. Philadelphia, University of Pennsylvania Press.
- Muñoz Portugal, Ricardo. 2013. *Descentralización del desarrollo: Perspectivas del proceso peruano*. Lima, Tarea Asociación Gráfica Educativa.
- Murakami, Yusuke. 2007. *Perú en la era del chino: La política no institucionalizada y el pueblo en busca de un salvador*. Lima, Center for Integrated Area Studies, Kyoto University e IEP.
- Nikken, Pedro. 2008. "La sorpresiva congruencia democrática del 2 del diciembre" *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 14, No.2. pp.185-196.
- Njaim, Humberto. 2005. "El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en los países andinos: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Velezuela" in Sample, Kristen and Daniel Zovatto (eds.).
- OAS. 2014. *Informe Annual 2014*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- O'Donnell, Guillermo.1994. "Delegative Democracy" *Journal of Democracy*, Vol. 5, No.1. pp.55-69.
- _____. 2004a. "Accountabiliby horizontal: La institucionalización legal de la desconfianza política." *Revista Española de Ciencia Política*, No. 11. pp. 11-31.
- _____.2004b. "Human Development, Human Rights, and Democracy" in O'Donnell, Guillermo, Jorge Vargas Cullell and Osvaldo M. Iazzetta (eds.).
- _____, Jorge Vargas Cullell and Osvaldo M. Iazzetta (eds.).2004. *The Quality of Democracy: Theory and Applications*. Indiana, Nortre Dame.
- Pachano, Simón. 2004. "Partidos y representación en la región andina" in Kornblith, Miriam, et al.
- _____. 2007. *La trama de Penélope: Procesos políticos e instituciones en el Ecuador*. Quito, FLASCO Sede Ecuador.
- Panfichi, Aldo. 1997. "The Authoritarian Alternative: 'Anti-Politics in the Popular Sectors of Lima" in Chalmers Douglas, Carlos M. Vilas and Katherine Hite (eds.). *The New Politics of Inequality in Latin America: Rethinking Participation and Representation*. New York, Oxford University Press.

- _____. 2007a. “Democracia y participación. El fujimorismo y los gobiernos de transición” *Participación ciudadana en el Perú. Disputas, confluencias y tensiones*. Lima, Fondo Editorial de la PUCP.
- _____. 2007b. “Perú elecciones 2006: Auge y caída del nacionalismo de Ollanta Humala” (<http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/vrp/panfichi.pdf>)
- _____ and Juan Luis Dammert B. 2006. “Oportunidades y limitaciones de la participación ciudadana en el Perú: La mesa de concertación para la lucha contra la pobreza” in Dagnino, Evelina, Alberto J. Olivera y Aldo Panfichi. *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. Veracruz, Universidad de Veracruz.
- Payne, Mark. 2006. “Political Parties, Legislatures, and Presidents” in Stein, Ernesto, Mariano Tommoasi, Koldo Echebarría, Eduardo Lora and Mark Payne (eds.). *The Politics of Policies: Economic and Social Progress in Latin America*. Washington, Inter-American Development Bank.
- Pedraglio, Santiago. 2005. “Cuatro años de gobierno en democracia: Por más derechos y una mejor representación” *Perú hoy: Un país en jaque: La gobernabilidad en cuestión*. Lima, DESCO.
- Perelli, Carina. 1995. “La personalización de la política: Nuevos caudillos, outsiders, política mediática y política informal” en Perelli, Carina, Sonia Picado S. and Daniel Zovatto G. (eds.). *Partidos y clase política en América Latina*. San José, IIDH y CAPEL.
- Pérez Liñán, Aníbal. 2010. *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Philip, George. 2003. *Democracy in Latin America: Surviving Conflict and Crisis?* Cambridge, Polity Press.
- Pierson, Paul. 2015. “Power and Path Dependency” in Mahoney, James and Kathleen Thelen (eds).
- Pitkin, Hanna Fenichel. 1967. *The Concept of Representation*. California, University of California Press.
- _____. 2004. “Representation and Democracy: Uneasy Alliance” *Scandinavian Political Studies*, Vol. 27, NO. 3. pp.335-342.
- Pizzaro, Rosa, Laura Trelles y Eduardo Toche. 2004. “La protesta social durante el toledismo” *Perú hoy: Los mil días de Toledo*. Lima, DESCO.
- Przeworski, Adam. 2010. *Qué esperar de la democracia: Límites y posibilidades del autogobierno*. Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores.
- _____, Susan C. Stokes and Bernard Manin. 1999. *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Putnam, Robert D. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*.

- New York, Simon and Schuster.
- Quincot, César Arias. 2005. *La difícil transición democrática*. Lima, Fundación Friedrich Ebert.
- Ramos Jiménez, Alfredo. 2009. *El experimento bolivariano: Liderazgo, partidos y elecciones*. Mérida, Centro de Investigaciones de Política Comparada.
- Remy, María Isabel. 2005. *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú: Un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones*. Lima, IEP.
- Roberts, Kenneth M. 2006. "Populism, Political Conflict, and Grass-Roots Organization in Latin America" *Comparative Politics*, Vol.38, No.2. pp.127-148.
- _____. 2007. "From Populism to Clientelism? The Transformation of Labor-Based Party Linkages in Latin America" in Kitchelt, Herbert and Steven I. Wilkinson (eds.).
- _____. 2008. "The Mobilization of Opposition to Economic Liberalization" *Annual Review of Political Science*, Vol.11, No.1. pp. 327-349.
- Rodríguez, Luisa. 2009. "Experiencia venezolana de participación ciudadana en la gestión de los ingresos públicos: El presupuesto participativo" *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, No. 5. pp. 335-356.
- Roncagliolo, Rafael and Ramón Ponce Testino. 2005. "Pactos interpartidarios y diálogos político-sociales en la región andina" in Sample, Kristen and Daniel Zovatto (eds.).
- Sagarzazu, Iñaki. 2011. "Nación vs. región: Las tensiones del sistema de partidos" *América Latina Hoy*, No. 58, pp. 121-142.
- Salamanca, Luis. 1995. "La incorporación de la confederación de trabajadores de Venezuela al sistema político venezolano: 1958-1980" *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas: Universidad Central de Venezuela*, No.95. pp.189-399.
- Samuels, David J. and Matthew Soberg Shugart. 2010. *Presidents, Parties and Prime Ministers: How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior*. Cambridge University Press.
- Sample, Kristen and Daniel Zovatto (eds.). 2005. *Democracia en la región andina: Los telones de fondo*. Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Schmidt, Vivien. 2006. "Institutionalism" in Hay, Colin, Michael Lister and David Marsh (eds.). *The State: Theories and Issues*. New York, Palgrave Macmillan.
- Seawright, Jason. 2012. *Party-System Collapse: The Roots of Crisis in Peru and Venezuela*. California, Stanford University Press.
- Silva, Eduardo. 2009. *Challenging Neoliberalism in Latin America*. New York, Cambridge University Press.
- Soria, Carlos. 2002. "Los cuatro suyos no terminan en Arequipa: Las razones de una crisis y sus posibles salidas" *Perú hoy: Toledo a un año de gobierno*. Lima, DESCO.
- St John, Ronald Bruce. 1992. *The foreign policy of Peru*. Boulder, Lynne Rienner Publishers.

- Stokes, Susan C. 1991. "Hegemony, Consciousness, and Political Change in Peru" *Politics and Society*, Vol.19, No.3. pp. 265-290.
- _____.1996. "Peru: The Rupture of Democratic Rule" in Domínguez, Jorge I. and Abraham F. Lowenthal (eds.) *Constructing Democratic Governance: South America in the 1990s*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- _____.1999. "What do Policy Switches Tell Us about Democracy?" in Przeworski, Adam, Susan C. Stokes and Bernard Manin (eds.).
- _____, Thad Dunning, Marcelo Nazareno and Valeria Brusco. 2013. *Brokers, Voters, and Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics*. New York, Cambridge University Press.
- Tanaka, Martín. 1998. *Los espejismos de la democracia: El colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada*. Lima, IEP.
- _____. 2004. "Situación y perspectivas de los partidos políticos en la región andina: El caso peruano" in Kornblith, Miriam et al.
- _____. 2005a. *Democracia sin partidos: Perú, 2000-2005: Los problemas de representación y las propuestas de reforma política*. Lima, IEP.
- _____. 2005b. "Los sistemas de partidos en los países andinos: Autoritarismos competitivos y reformismo institucional" in Sample, Kristen and Daniel Zovatto (eds.).
- _____. 2005c. "Peru 1980-2000: Chronicle of a Death Foretold? Determinism, Political Decisions, and Open Outcomes" in Hagopian, Frances and Scott Mainwaring (eds.).
- _____. 2006. "From Crisis to Collapse of the Party System and Dilemmas of Democratic Representation: Peru and Venezuela" in Mainwaring, Scott, Ana María Bejarano and Eduardo Pizarro Leongómez (eds.).
- _____. 2008. "The Left in Peru: Plenty of Wagons and No Locomotion" in Castañeda, Jorge G. and Marco A. Morales (eds.). *Leftovers: Tales of the Latin American Left*. New York, Routledge.
- _____ and Patricia Zárate. 2002. *Valores democráticos y participación ciudadana en el Perú, 1998-2001*. Lima, Agencia de Los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional e IEP.
- _____ and Sofía Vera Rojas. 2010. "La dinámica "neodualista" de una democracia sin sistema de partidos: La situación de la democracia en el Perú" *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, Vol.30, No.1. pp. 87-114.
- Taylor, Lewis. 2005. "From Fujimori to Toledo: The 2001 Elections and the Vicissitudes of Democratic Government in Peru" *Government and Opposition*, Vol.40, No.4. pp.565-596.
- _____.2007. "Politicians without Parties and Parties without Politicians: The Foibles of the Peruvian Political Class, 2000-2006" *Bulletin of Latin American Research*, Vol.26,

- No.1. pp.1-23.
- Taylor, Lucy. 2004. "Client-Ship and Citizenship in Latin America" *Bulletin of Latin American Research*, Vol.23, No.2. pp.213-227.
- Thelen, Kathleen and James Mahoney. 2015. "Comparative-Historical Analysis in Contemporary Political Science" in Mahoney, James and Kathleen Thelen (eds.).
- Tuesta Soldevilla, Fernando. 2005. *Representación Política: Las reglas también cuentan: Sistemas electorales y partidos políticos*. Lima, Fundación Friedrich Ebert.
- Van Cott, Donna Lee. 2005. *From Movements to Parties in Latin America: The Evolution of Ethnic Politics*. New York, Cambridge University Press.
- Veltmeyer, Henry. 2007. *On the Move: The Politics of Social Change in Latin America*. Tronto, Broadview press.
- Webb, Paul and Stephen White (eds.). 2007. *Party Politics in New Democracies*. New York, Oxford University Press.
- Weyland, Kurt. 1999. "Neoliberal Populism in Latin America and Eastern Europe" *Comparative Politics*, Vol.31, No.4. pp.379-401.
- _____. 2001. "Clarifying a Contested Concept: Populism in the Study of Latin American Politics" *Comparative Politics*, Vol.34, No.1. pp.1-22.
- _____. 2012. "Populism in the Age of Neoliberalism" in Conniff, Michael L. (ed). *Populism in Latin America. Second Edition*. Tuscaloosa, The University of Alabama.
- Wiarda, Haward J. 1973. "Toward a Framework for the Study of Political Change in the Iberic-Latin Tradition: The Corporative Model" In Kabashima, Ikuo and Lynn T. White III (eds.). 1986. *Political System and Change: A World Politics Reader*. Princeton, Princeton University Press.
- _____ and Harvey F. Kline. 2001. *An Introduction to Latin American Politics and Development*. Boulder, Westview Press.
- Zapato, Daniel. 2005. "Valores, percepciones y actitudes hacia la democracia: Una visión comparada en la región andina, 1996-2004" in Sample, Kristen and Daniel Zovatto (eds.).
- Zaremberg, Gisela. 2012. "We're either Burned or Frozen Out: Society and Party System in Latin American Municipal Development Councils (Nicaragua, Venezuela, Mexico, and Brazil)" in Cameron, Maxwell A, Eric Hershberg and Kenneth E. Shape (eds.).
- Zavaleta, Mauricio. 2014. *Coaliciones de independientes: Las reglas no escritas de la política electoral*. Lima, IEP.