

第 1 章

「上から」の国民投票とラテンアメリカ現代政治 ー統治の戦略としての国民投票分析に向けた試論ー

宮地 隆廣

要約：数ある政治参加の形態の中にあつて、政府の発意で実施される国民投票（GIR）には、政府が実施のタイミングを決定できるという特徴がある。こうした性格ゆえ、GIR は、政策の断行と正統性の誇示を目論む政府によって戦略的に用いられることが予想される。これに関連して、否決の恐れのある GIR を政府が敢えて行使するのはなぜか、あるいは逆に、GIR の実施回数が非常に少ないことを踏まえると、なぜ政府は GIR を多用しないのかという問いが出される。現代のラテンアメリカ諸国は、こうした問いをより純粋な条件で考察できる格好の場である。

キーワード： 「上から」の国民投票 政治参加 法の支配 ラテンアメリカ

はじめに

本稿は、政府の発意で実施される国民投票（GIR: government-initiated referendum）を政府の戦略として捉え、それを考察する場としての現代ラテンアメリカ政治の意義を示す。国民投票とは、国政にまつわる特定のテーマに関し、有権者が投票を通じて賛否の意思を示す制度のことであり、有権者が直接的に政治決定に参加する政治システムすなわち直接民主主義の一形態である。本稿で言う政府とは、行政府のみならず議会や裁判所を含めた、統治権に連なる公的組織全般を指す。

本稿は 3 つの節によって構成される。第一に、数ある政治参加の形態と比べて GIR が有する特徴と、そこから導き出される GIR の行使に関する一般的な問いを提示する。第二に、その問いを具体的に考察する場としての現代ラテンアメリカ政治の意義を示す。第三に、問いに対する仮説が先行研究によって複数出されていることを示しつつ、検証や方法の面で改善すべき点があることを指摘することで、研究の余地があることを明らかにする。

1. 政治参加における GIR の占める位置

(1) 直接的で制度性の低い政治参加

蒲島郁夫の定義によれば、政治参加とは「政府の政策決定に影響を与えるべく意図された一般市民の活動」である[蒲島 1988: 3]。投票、抗議行動、陳情など、市民の持つ政治参加のレパートリーは複数ある。国民投票もまた、政治参加の一形態である。

政治参加は一般市民の活動であるから、それを分析する際には、一般市民を主たる分析の対象とするのが通常である。しかし、一般市民の行動が彼らを取りまく状況に左右されることは言うまでもない。とりわけ重要なのは、政府が市民に対し、どのような意思表示のチャンネルを開いているかである。投票行動の分析において選挙制度を無視することはできず、紛争政治 (contentious politics) 研究においても、政府の動向は政治的機会構造 (political opportunity structure) の一部としてカテゴライズされ、集合行為を抑制ないし促進する役割を持つとされる。つまり、政治参加の分析において、政府を視野に入れることは必要不可欠なことである。政治参加と政府の動きが相即不離であることは、政治参加の主要研究にて例外なく指摘されている¹。

以上のことを念頭において、政治参加をタイミングの決定という観点から考えてみよう。福元健太郎の分類によれば、政治参加は①直接か間接か、②制度的か否か、③意思決定の主導権は政府か市民かという 3 軸で分類される(福元[2002: 235-238])。①の軸は参加行動への市民の関わり方にまつわる。例えば、投票は市民が直接行使する参加形態であるが、政党への献金は、政治参加を目的とする組織を支援する行為であるから、間接的である。②は、福元の表現を借りれば、経路化や定型化の度合いのことである。民主体制下の選挙や圧力団体の活動は制度的だが、抗議行動や不服従運動は非制度的である。③はいわゆる「上から」「下から」の区分に相当する。

福元はこの 3 軸を互いに独立としているが、タイミングの決定に焦点を当てると、一定の傾向が見出せる。すなわち、①の間接的な参加の時機は③で言う「下から」判断される。政治組織への献金や、抗議行動の実施は、その機会が政府によって制約される側面があるにしても、実施のタイミングを決定するのは市民本人である。これに対し、直接的参加の実現には政府の意向が無視できない。中でも、②に関連づけて考えると、抗議行動のような非制度的参加に比べ、制度的参加は制度の運用を司る政府の意向に左右される。さらに言えば、制度的なものに類する政治参加であっても、制度化の度合いには濃淡がある。例えば、民主体制下の国政選挙は、政府が中止を決断しない限り、定期的に実施される。これに対して、特定の 이슈に関し市民の意見を汲む目的で開かれる公聴会は、政府の発意があって初めて実施される。後者のタイプの政治参加は、定期性を欠いているという意味で、前者に比べ制度化の度合いが低

く、政府の発意を前提とするがゆえに、政府がその実施時期を操作できる。

(2) GIR と 2 つの機能

国民投票もまた直接的かつ制度性の低い政治参加の形態であり、その実施時期は政府の裁量に左右される。国民投票には「下から (citizen-initiated)」のものと、「上から」のものすなわちGIRの 2 つがある。前者の例として、首長の解任請求に伴う信任投票が、後者の例として新憲法の承認や、特定イシューに関する市民の意見照会を目的とする投票が挙げられる。「下から」の国民投票では、アジェンダセッターである市民に実施時期を決める余地があるが²、GIRにそうした余地はない。

政府がタイミングを決める政治参加である GIR に関しては、その機能が長らく議論されてきた。とりわけ、それがいわゆる人民決定民主主義 (PD: plebiscitary democracy) の道具であるとの批判が頻繁に出されてきた。すなわち、多数の有権者の支持を見込んで、チェックアンドバランスが組込まれた憲法上の意思決定プロセスを回避し、恣意的な政治の手段として GIR は理解されてきた。フランス革命後に世襲統領制を導入したナポレオン、首相と大統領の権限統合を実現したヒトラーが GIR を用いたことから、GIR は民主的統治を損ねる手法として批判されてきた (Green[2010: 122])。

GIRは、政府の発意に対する国民の支持の有無を白日の下にさらす。このことから、GIRには政府の正統性を示す機能もあると言える。このことは、GIRが権威主義体制でも実施されることから理解できる。市民が政治から退出することを期待する権威主義体制が敢えてGIRを行うのは、国民の態度が政府の望む政治方針と一致していることを明確にすることで、政府の存在意義を示すためである³。民主体制でも、GIRで政府が勝利すれば、それは政府に対する有権者の信任を確認する効果があると言える。

(3) 統治の戦略としての GIR

このように政府は、自ら望む政治を断行し、正統性を誇示するために、必勝を期して GIR を実施する。このことに対しては、GIR の行使に関するパズルを 2 つの方向から指摘することができる。まず、一部の先行研究が指摘するように、GIR について「なぜ政府は敢えて GIR を用いるのか」という問いが立てられる。GIR は「上から」機会を操作された政治参加ではあるが、同時に決定を有権者に委ねてもある。そうすると、特に民主体制下では、GIR の結果が政府の期待通りになる保障はない (Breuer[2009: 24-25])。それならば、政令の活用や、現行法規の恣意的解釈に基づいた現行制度の運用など、否決のリスクを回避した政治運営をすればよいはずである。

さらに、「政府はなぜ GIR を敢えて用いないのか」という逆向きの問いを発することもできる。政府は常に政策の実現ないし国民の支持を追求するものである。それならば、賛成の得られそうなアジェンダを仕立て、国民投票に勝利することで、自らの

イメージを高めてもよいはずである。しかし、歴史を見直せば、GIR は頻繁に実施される政治制度ではないことがわかる。国民投票の実施回数が圧倒的に多いスイスを除き、1791 年のフランス以来、国民投票は世界で 1000 回強の実施実績がある (Sussman[2002: 1])。世界に存在してきた国の数と、フランス革命直後から現在までの 200 余年を乗じたものを母集団とするならば、国民投票はまれな現象であると言える。

これらの問いは、GIR を政府の威信を誇示する独裁的手段として単純に片付けることができないことを示唆している。つまり、GIR とは、政府が何らかの条件のもとで戦略的に行使する政治参加の形態であると捉え直すことができるのである。

2. GIR を考察する場としての現代ラテンアメリカ政治

(1) ポストネオリベラル期の政治手法としての GIR

政府の戦略として GIR を研究する上で、ラテンアメリカは格好の場を提供している。現代ラテンアメリカ政治の研究においても、GIR はしばしば言及の対象となっている。その文脈は例外なく、ポストネオリベラル期と表現される時代に多数登場した、いわゆる急進左派政権の政治スタイルにまつわるものである。ベネズエラのウゴ・チャベス (Hugo Chávez) 政権 (1999 年～) やエクアドルのラファエル・コレア (Rafael Correa) 政権 (2007 年～)、ボリビアのエボ・モラレス (Evo Morales) 政権 (2006 年～) がその例として挙げられる (Levitsky and Roberts[2011])。

このため、GIR は急進左派政権の諸特徴と絡めて、次のように理解されるのが常である。アウトサイダーであるこれらの大統領は、反エスタブリッシュメントの立場から、伝統的政治勢力との交渉を嫌う。既存の政党システムを崩壊させて登場した彼らの政党もまた、同様の特徴を持つ。彼らは総じて、従来の政治に不満を抱える国民の厚い支持を得ており、感情に訴えるパフォーマンスを通じて大衆を動員するポピュリストである。大衆の支持を受ける彼らは GIR を連発し、恣意的に政権を運営しているのである。これは委任民主主義 (delegative democracy) や PD に他ならない (Ramos[2006]; Conaghan[2008]; Barr[2009]; De la Torre[2009]; Levitsky and Roberts[2011])。

以上の説明からは、再検討を要する 2 つの問題が見えてくる。第一に、GIR は本当にポストネオリベラル期に特有の現象かを問うことができる。これを明らかにするには、ラテンアメリカ諸国での GIR の使用実績を集計する必要がある。ポストネオリベラル期の急進左派政権との比較を意識するのであれば、さしずめ、全ての国で普通選挙権が実現した時代から現在までを考慮すれば十分であろう。ラテンアメリカでは、1979 年のペルーの憲法改正をもって、全ての国で普通選挙権が憲法上保障された。そ

ここで、同年から現在までの国民投票を集計してみると、表 1 の通りとなる⁴。カッコ内の数字は「下から」の国民投票である。これを見ると、上述の政権によるGIRの多用は明白だが、同時にGIRが彼らの専売特許とも言い難いことが分かる。ポストネオリベラル期の開始をチャベス政権が発足した 1999 年と考えると、それより前すなわち 1979～98 年までにGIRは 22 回実施されており、総数である 43 回の約半数を占めている。つまり、GIRはポストネオリベラル期により頻繁に行われたということは言えても、この時期にとりわけ顕著な現象とは言えないのである。

第二に、急進左派政権の諸特徴すなわちアウトサイダーや新興政党、ポピュリズムと、GIRとの連関の確からしさが問われる。例えば、先の 3 名の大統領について、政治的公職を務めた実績がないというアウトサイダーの経歴的特徴を見ると、それを満たすのはチャベスのみである⁵。また、ボリビアの社会主義運動党 (Movimiento al Socialismo) はチャベスやコレアの政党より活動歴が長く、新興政党とはい言い難い。

このように、GIRという政治参加の手段がポストネオリベラル期のアウトサイダー・ポピュリストに特徴的であるという主張に対しては、同時期に登場した上記 3 大統領以外の政権や、急進左派にまつわる様々な属性を視野に入れた比較を行うことで、その有効性を相対化することが可能である⁶。これはまさに、前節で指摘した、行使の条件に着目してGIRを考察する試みそのものである。

(2) 法の支配の欠如とアドホックな GIR

GIR 行使の条件を考察するにあたっては、それを真剣に考える必要はないという反論が考えられる。国民投票に関する先行研究では、その実施頻度は法に定められた制度上の障壁に規定されるとの説が有力視されている。例えば、「下から」の国民投票について、実施に必要とされる署名数が小さいほど頻繁に行われるという仮説があり、アメリカ合衆国の州レベルでこのことは実証されている (Banducci[1998])。ラテンアメリカでも、ウルグアイにて「下から」の国民投票の実施が顕著だが (表 1)、これもまた市民に課された実施要求の条件が他国に比べて圧倒的に低く、労働組合ら社会運動組織が国民投票を積極的に活用したことによる (Monestier[2010])。GIR についても、大統領に実施権限がないと頻度が抑えられるとの指摘がある (Breuer[2009])。つまり、各国の法規定を見れば、GIR の行使の傾向が簡単につかめてしまう可能性がある。

いわゆる先進民主主義諸国であれば、大統領や首相にGIR実施を決定する権限が法律上付与されていなければ、実際の政治過程もそのようになる。しかしながら、ラテンアメリカ諸国では、比較的公正で競争的な国政選挙が定期的の実施されるというミニマムな意味での民主主義は存在するものの、その質に対しては問題が指摘されてきた。具体的に言えば、憲法およびそのもとで制定された法によって、事前に定められ

た手続きに従い、政治的決定を進めるという法の支配が必ずしも浸透していない (Méndez, Pinheiro, and O'Donnell[1999])。実際、法によって権限が付与されていない大統領が決定して行われた、いわゆるアドホックなGIRの実施例は複数ある。チャベスが1999年に実施したGIRはその典型だが (Ramos[2006])、アドホックなGIRの実績を調べると、ポストネオリベラル期を超えて、1984年のアルゼンチンにまで遡ることができる⁷。つまり、大統領は意思さえあれば、合法性を問う周囲の反発と、意図した投票結果が出ないリスクを引き受けて、GIRを断行できるのである。

この事実は、GIRを統治の戦略として捉える上で、ラテンアメリカ諸国が格好の事例を提供していることを意味する。GIRの実施条件は、単なる法制度に回収されることなく、大統領を取巻く政治状況によって影響されている可能性がある。ラテンアメリカにおけるGIRには、政府の政治的な道具としての側面がより強いのである。

それでは、GIRの実施に影響を与える条件として、どのようなものが考えられるか。ラテンアメリカ内外の先行研究を見ると、そこには明確な対立軸が存在する。

3. 対立する仮説

(1) GIR文化

GIRの実施頻度は、それを社会が期待しているかで決まるとする説がある。以下、GIRを期待する社会の傾向をGIR文化と呼ぶ。この存在を示唆しているのは、国民投票の国際比較を初めて本格的に行ったバトラーとランニーである。彼らによれば、国民投票はごく限られた国 (スイスとイタリア) で集中的に実施され、国民投票が行われない主要国家 (インド、イスラエル、日本、オランダ、アメリカ) には特に共通点が見出せない。このことから、GIRの実施条件に普遍的要因があると考ええることは控えるべきであろうと、彼らは結論した (Butler and Ranney[1994])。つまり、大多数の国の政治社会には見られないGIR文化を有する国にのみ、GIRは偏して発生する。

ラテンアメリカ諸国の国民投票を比較したソバットもまた、同様の意見を持つ。表1に見られるように、国民投票の実施はエクアドルとウルグアイにのみコンスタントに確認される。従って、両国には他のラテンアメリカ諸国にはない、GIRを期待する固有の政治文化があるとの仮説を提示した (Zovatto[2005: 29])。

(2) 非文化的要因

しかしながら、文化的要因はタイミングの説明に弱い。文化は短期的には安定しており、同一アクターの行動の変化要因になりえないからである。例えば、GIR文化があるとされるウルグアイを例に考えると、表1の通り、GIRが実施されている年とそうでない年がある。つまり、仮にGIR文化が存在するとしても、なぜ同じ文化のもと

で特定の年だけに GIR が行使されるのかは説明できない。従って、説明をより精緻にするためには、短期間での変動が期待される要因にも目を向ける必要がある。

先行研究は、こうした非文化的要因についても、複数の仮説を提示してきた。本稿でも言及された①大統領がアウトサイダーであること、②与党が新興政党であること、③大統領に GIR 決定権があることはその例である⁸。また、ラテンアメリカ諸国の GIR 発生要因を複数取り上げて検討した唯一の研究を発表したブロイアは、質的比較分析 (QCA: Qualitative Comparative Analysis) を用いて、分裂政府と高い有効政党数が GIR 行使に決定的な影響を与えると結論した (Breuer[2009])。

GIR の発生自体を扱ってはいないが、ウルグアイの国政選挙と国民投票を比較したアルトマンの研究からも、重要な仮説を得ることができる。これによれば、国民投票の投票行動は有権者の政党帰属感によって主に説明され、賃金水準など経済的要因の効果は間接的 (つまり政党帰属感の変化を通じて投票行動に反映される) かつ限定的である (Altman[2002])。この結論を政府から見ると、経済の変動は有権者の行動にそれほど影響を与えない以上、それは GIR の実施を決断させるトリガーにはならないことになる。しかし、これは直観に反する仮説とも考えられる。好況で政府の支持が高い時には、政府は GIR で勝利を収める見通しが立つであろうし、逆に激しい不況やインフレに見舞われた時には、敢えて GIR を控えることが考えられるからである。

むすび

以上の数ある仮説は先行研究から個別に提示ないし導出されるものである。いずれが有効かを検討する研究には、統一した枠組みでの比較が必要である。しかし、そのような試みがなされたのは、現時点においてブロイアのみである。

そのブロイアの研究もまた、本稿の問いに満足な回答を出してはいない。この研究では、事例数を抑える QCA を用いるべく、事例の設定に 3 つの条件を設けている。すなわち、① GIR の実施権限が大統領に法律上認められている国であること、② 2005 年までに登場した政権であること、③ 政権を分析単位とすることである (Breuer[2009])。こうした限定に対しては、3 つの問題点が指摘できる。第一に、アドホックな GIR を対象から外している。第二に、2000 年代後半に登場したコレアやモラレスなどの事例は含まれていない。そして第三に、短命の政権ほど GIR 実施の機会が少ないが、そのことは考慮されない。半年に満たず終焉を迎えたエクアドルのブカラム (Abdalá Bucaram) 政権と、6 年続いたアルゼンチンの第一次メネム (Carlos Saúl Menem) 政権は、同じ 1 つの単位として扱われている。

法の支配が不十分なラテンアメリカは、政府が GIR を政治的に行使する条件を探る格好の場であるが、それに関する諸仮説には精査の余地がある。この研究を進めるこ

とは、ラテンアメリカの政治参加に対する新しい理解を提供するとともに、GIR という政治参加の形態が持つ一般的な特徴を明らかにすることにも役立つであろう。

表1 ラテンアメリカ諸国 国民投票の実施回数 1979～2013年																														GIR	CIR						
	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13		
Argentina						1																														1	0
Bolivia																																				4	0
Brasil																																				2	0
Chile																																				3	0
Colombia																																				3	0
Costa Rica																																				1	0
Cuba																																				0	0
Rep. Dominicana																																				0	0
Ecuador																																				7	0
El Salvador																																				0	0
Guatemala																																				3	0
Haiti																																				2	0
Honduras																																				0	0
Mexico																																				0	0
Nicaragua																																				0	0
Panama																																				4	0
Paraguay																																				1	0
Peru																																				1	1
Uruguay																																				6	9
Venezuela																																				5	1
(出所) C2D webpage (2013年1月29日閲覧)、Altman 2005、Zovatto 2005、Nohlen 2005をもとに筆者が作成。 (注) カッコ内の数字は「下から」の国民投票、(p)は予定、GIRは「上から」の国民投票、CIRは「下から」の国民投票を示す。																														合計	43	11					

-
- ¹ 本稿で取り上げた日本人の論考のほか（蒲島[1988]；福元[2002]）、アメリカ政治学における政治参加論の古典を見よ（Verba and Nie[1972]；Huntington and Nelson[1976]）。
- ² 「余地がある」と表現しているのは、政府が「下から」の国民投票の実施を妨害できるからである。署名提出から実施で約4年を要した2010年のペルーの例はその典型である。
- ³ 権威主義体制下のGIRでは、政府が不正開票や投票妨害などの工作を行うのが常であるため、概ね圧倒的多数で賛成という結果が出る（Sussman[2002: 2]；Green[2010: 238]）。
- ⁴ ラテンアメリカ諸国の国民投票については、C2D “Direct Democracy Detabases”をはじめ、若干の集計記録があるが（Altman[2005]；Zovatto[2005]）、集計の基準が一致していないため、注意が必要である。
- ⁵ モラレスには下院議員、コレアには大臣の就任実績がある。
- ⁶ ただし、ポピュリズムについては定義が錯綜しているため（Freidenberg[2007: ch.1, ch.2]）、「ポピュリストがGIRに訴える」という命題に反証可能性を持たせることが難しい。
- ⁷ C2D “Direct Democracy Detabases”を参照。
- ⁸ ③は安定的要因に見えるが、ラテンアメリカでは1980年代より憲法改正が相次ぎ、国民投票に関する規定が変更された例も多いため、文化ほど安定的と考えてはならない。

参考文献

<日本語文献>

蒲島郁夫[1988]『政治参加』東京大学出版会。

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 234-250 ページ）。

<外国語文献>

Altman, David[2002] “Popular Initiatives in Uruguay: Confidence Votes on Government or Political Loyalties?” *Electoral Studies*, Vol. 21.

_____[2005] “Democracia directa en el continente americano: ¿Autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?” *Política y gobierno*, Vo. 12, No. 2.

Banducci, Susan[1998] “Direct Legislation: When Is It Used and When Does It Pass?” Shaun Bowler, Todd Donovan, and Caroline Tolbert eds., *Citizens as Legislators: Direct Democracy in the United States*. Columbus: Ohio State University Press.

Barr, Robert[2009] “Populists, Outsiders, and Anti-establishment Politics,” *Party Politics*, Vol. 15, No. 1.

Breuer, Anita[2009] “The Use of Government-Initiated Referendums in Latin

-
- America: Towards a Theory of Referendum Causes,” *Revista de ciencia política*, Vol. 29, No. 1.
- Butler, David, and Austin Ranney[1994] “Conclusion,” David Butler and Austin Ranney eds., *Referendums around the World: The Growing Use of Direct Democracy*. Washington D.C.: AEI Press.
- Conaghan, Catherine[2008] “Ecuador: Correa's Plebiscitary Presidency,” *Journal of Democracy*, Vol. 19, No. 2.
- C2D (Centre for Research on Direct Democracy), “Direct Democracy Databases,” Zentrum für Demokratie Aarau, Aarau, Switzerland.
(http://www.c2d.ch/inner.php?table=dd_db&link_id=61&parent_id=61, 2013 年 1 月 29 日アクセス)
- De la Torre, Carlos[2009] “Populismo radical y democracia en los Andes,” *Journal of Democracy en Español* 1.
- Freidenberg, Flavia[2007] *La tentación populista: Una vía al poder en América Latina*, Madrid: Síntesis.
- Green, John Edward[2010] *The Eyes of the People: Democracy in an Age of Spectatorship*. Oxford: Oxford University Press.
- Huntington, Paul Samuel, and Joan Nelson[1976] *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries*, Cambridge: Harvard University Press.
- Levitsky, Steven, and Kenneth Roberts[2011] “Introduction: Latin America’s ‘Left Turn’: A Framework for Analysis,” Steven Levitsky and Kenneth Roberts eds., *The Resurgence of the Latin American Left*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Méndez, Juan, Paulo Sérgio Pinheiro, and Guillermo O’Donnell[1999] *(Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Monestier, Felipe[2010] *Movimientos sociales, partidos políticos y democracia directa “desde abajo” en Uruguay (1985-2004)*, Buenos Aires: CLACSO.
- Nohlen, Dieter[2005] *Elections in the Americas: A Data Handbook*, 2 volumes, Oxford: Oxford University Press.
- Ramos, Alfredo[2006] “De la democracia electoral a la democracia plebiscitaria. Elecciones y referendos en la Venezuela de Chávez,” *Revista venezolana de ciencia política*, Vol. 29.

-
- Sussman, Gary[2002] “When the Demos Shapes the Polis: The Use of Referendums in Settling Sovereignty Issues.” (<http://www.iandr Institute.org/>, 2013 年 1 月 31 日アクセス)
- Verba, Sidney, and Norman Nie[1972] *Participation in America*, New York: Harper and Row.
- Zovatto, Daniel[2005] “Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina: Un balance comparado, 1978-2004,” Daniel Zovatto et al., *Democracia directa y referéndum en América Latina*, La Paz: Corte Nacional Electoral.