

論
稿チリの 2022 年新憲法案はなぜ国民投票で
否決されたのか

Why Did Chile's Constitutional Draft Get Rejected in the 2022
Plebiscite?

三浦 航太・北野 浩一

MIURA, Kota・KITANO, Koichi

要 約:

2022年9月4日に行われた新憲法案承認をめぐる国民投票の結果、1年にわたり制憲会議で作成されてきた新憲法案は否決された。本稿の目的は、なぜ新憲法案が否決されたのかを検討することにある。まず、制憲会議には市民社会組織での活動経験をもつ多様な関心テーマや政策提案をもつ議員が多数選出された。制憲会議では、そうした特徴をもつ議員たちによる個別の発議をもとに、議論が進められた。その結果、多民族国家の規定、上院の廃止、私的所有権の制限、社会保障、教育、ジェンダーといった社会変革をめざす各論点が、グラウンドデザインを欠いたまま浮上した。左派寄りの議員構成もあり、それほど合意形成を経ることなく、新憲法案に盛り込まれた。当初から新憲法制定に否定的な右派や保守的な層の国民の反対だけでなく、とくに多民族国家の規定に対する国民の懸念は大きく、政治的立場、価値観で中道に位置する国民の支持を大きく失い、国民投票での大差の否決に結び付いたと考えられる。

キーワード：チリ、新憲法案、制憲会議、国民投票、先住民

はじめに

2022 年 9 月 4 日、チリにおいて、新憲法案の承認をめぐる国民投票（Plebiscito）が実施された¹。結果は、承認が 38.1%、反対が 61.9%となり²、新憲法案は退けられることになった。チリの現行憲法は、1980 年に軍事政権下で制定され、1990 年の民主化以後今日に至るまで引き継がれてきた。その現行憲法に替わる新憲法制定をめざすプロセスが始まったのは、2019 年に発生したチリ史上最大規模の市民の抗議行動のことである。それ以降、制憲プロセスをめぐる国民投票、制憲会議選挙を経て、2021 年 7 月から 1 年間、制憲会議（Convención Constitucional）において草案作りが行われてきた。そしてそのあいだ、新憲法の内容をめぐる、多岐にわたる論点が浮上し、議論が巻き起こった。2019 年の抗議行動の時点で市民が新憲法に求めたのは国家による社会権の保障であり、論点も限定的であった。しかし、制憲会議では、後ほど詳細にみていくように、社会権保障のほか、チリを多民族国家（Estado Plurinacional）とする国家の位置づけ、上院の廃止、私的所有権の制限、水利権、新しい教育システム、ジェンダー平等や中絶の権利といった多岐にわたる論点が現れ、新憲法案のなかに盛り込まれていった。そして、その新憲法案は、2022 年 9 月、国民投票によって否決された。

国民の高い期待に応える形で制憲プロセスが開始され、広く国民の意見を反映できる仕組みで新憲法案が作成されたにもかかわらず、なぜ国民投票では大差で否決されることになったのか。本稿では、3 つに絞って検討する。第一に、2019 年の抗議行動から制憲会議による新憲法案作成に至る制憲プロセスを整理し、市民社会の意思を制憲プロセスに表出させる仕組みに着目する。その仕組みこそ上述の論点が浮上し、国民投票で新憲法案が否決されたことにかかわる重要な要素となるからである。第二に、新憲法案をめぐる論点の整理である。確かに国民投票で否決されたとはいえ、多岐にわたった論点それぞれが、チリの国家のあり方や国家と市民社会の関係の変革の試みである。それらの論点を整理し、制憲会議でどのような議論がなされたのかをとらえることは、国民投票での否決や、今後のチリの変動の方向性を理解するためにも重要な作業となる。第三に、国民の意識調査をもとになぜ国民投票で否決されたのかを考察する。2019 年以来市民自身が新憲法を望んできたにもかかわらず、どこで市民の意思との乖離が生じ、そしてなぜ市民自身がそれを否決するに至ったのだろうか。

以下、第 1 節では、社会の暴発から制憲会議による新憲法案作成までの流れを示す。続く第 2 節で、新憲法案をめぐる論点整理を行う。第 3 節では、国民投票での否決という結果に関する分析を行う。最後に、国民投票を終えての今後の見通しについて示す。

¹ 通常の選挙と同様、制憲プロセスに関する国民投票と制憲会議選挙（第 1 節参照）では自由投票制となったが、新憲法案の承認をめぐる国民投票にかぎり義務投票制となった。

² 選挙管理委員会（Servicio de Electoral de Chile: Servel）。

1. 社会の暴発から制憲会議による新憲法案作成まで

(1) 社会の暴発から制憲プロセスに関する国民投票へ（2019 年 10 月～20 年 10 月）

新憲法制定をめざすプロセスが始まったのは、2019 年 10 月から 11 月にかけて発生した、チリ史上最大級の市民の抗議行動「社会の暴発」（Estallido Social）であった。地下鉄運賃の値上げに対する抗議行動に端を発して、政府に対する市民の抗議の声は、年金、医療、教育、賃金、水道光熱費などの多様な分野へ波及した。そして抗議行動の矛先は、それら社会経済分野に広がる新自由主義的なシステムのみならず、そのシステムを下支えする現行憲法に向けられた（三浦 2020）。

なぜ憲法が槍玉に上がったのか。抗議行動側は、現行憲法では上述の社会経済分野における国家の役割は補完的なものにとどまっており、憲法によって新自由主義的なシステムが下支えされていると批判した。一方で、新憲法制定は突如としてチリ政治に現れた課題ではなかった。内容もさることながら、現行憲法が国民の自由な議論が厳しく制限された軍政下で制定されたという制定プロセスは左派陣営からつねに問題視されてきた。左派陣営にとって、新憲法制定は長年の課題であり続け、第二次バチェレ（Michelle Bachelet）政権（2014 年～18 年）では、草案提出にとどまったものの、新憲法制定に向けた試みもなされている。

与野党は現行憲法に替わる新憲法制定に関する協議を重ね、社会の暴発の始まりから約 1 カ月後、新憲法制定に向けた政党間合意が結ばれた。その合意で規定されたのが、新憲法制定の賛否と制憲プロセスに関する国民投票の実施である。チリの場合、とりわけ制憲プロセスはふたつの点で重要な意味をもつ。第一に、現行憲法が軍事政権下で制定され、その出自の正統性は内容面とともに問題視されてきた。こうした出自の問題を克服するためには、内容のみならず、制憲プロセスこそ重要となる。第二に、抗議行動の背景には、2010 年代にとくに顕著になっていた既存政党や議会に対する大きな不信があった。それゆえ、既存の政治勢力を介さない形で、市民社会の意思を新憲法に十分に表出させる制憲プロセスを作り出すことが求められたのである。

抗議行動から 1 年後、2020 年 10 月 25 日に実施された国民投票では、政党間合意に基づき「新しい憲法制定への賛否」と「制憲会議を設置するにあたり、独自議員のみの方式とするか、独自議員と国会議員の混合会議方式で行うか」が問われた。2 問目こそ、まさにプロセスのあり方が問題であったことを示している。国民投票の結果、新憲法制定への賛成、独自議員のみの方式への賛成ともに 8 割近くにのぼり³、この方式で制憲プロセスが進むことになった。

(2) 制憲会議選挙（2021 年 5 月）

制憲会議選挙では、現行の下院議員選挙制度（非拘束名簿式比例代表制、155 議席、28 選挙区）を基盤としたうえで、無所属名簿、先住民への 17 議席割当て、パリティ（男女同数）という 3 つの制度が導入された⁴。ここでとくに着目したいのは無所属名簿である。無所属名簿とは、選挙区の有権者から一定の署名を集めることで、無所属候補同士で同一名簿を形成することを認めるも

³ “[Sitio histórico: resultados electorales.](#)” Servel (2022 年 11 月 14 日閲覧).

⁴ これらの 3 つの具体的な制度内容については、[選挙管理委員会（Servel）選挙規則に関するページ](#)参照。

のである。非拘束名簿式比例代表制では名簿に掲載されている候補者の合計得票数によって各名簿に対して議席が割り当てられるため、同一名簿を形成することで合計得票数を伸ばすことができ、それによって無所属候補も当選しやすくなる。つまり、既存の政治勢力を介さずに市民社会の意思を制憲会議に表出させることが可能になる、ということである。

制憲会議選挙では、1990 年代以来のチリ政治を担ってきた中道左派連合と右派連合、2010 年代後半から台頭してきたボリッチ（Gabriel Boric）率いる急進左派連合という 3 つの政党系名簿、そしていくつかの無所属名簿が議席を争う展開となった⁵。表 1 は、選挙結果としての各勢力の議席数と経歴を示したものである。まず、議席をみると、全 155 議席中、既存の政党系が 90 議席、非政党系が 65 議席を獲得した（無所属名簿 48 議席と先住民 17 議席）。つぎに経歴をみると、非政党系には中央政府要職・公職選経験者、いわゆるプロの政治家ではなく市民社会組織経験者が多くを占めた。また、非政党系に限らず、政党系をみても、とくに左派勢力ほど市民社会組織経験者が多数を占めている。

表 1 制憲会議における各勢力の議席数と経歴

	非政党系 (無所属・先住民)	政党系			合計
		急進左派連合	中道左派連合	右派連合	
議席数	65	28	25	37	155
中央政府要職・公選職経験者	5	4	10	17	36
市民社会組織経験者	55	20	11	10	96

(注) 中央政府要職・公選職経験者は大臣・政府高官、国会議員、地方知事、地方議会議員経験者。市民社会組織経験者は、労働組合、社会運動組織、先住民組織、地域コミュニティ団体、人権団体、NGO、財団、シンクタンクの活動・勤務経験者。

(出所) 経歴についてはチリ国会図書館の制憲会議議員の紹介ページを参照し、筆者算出。

議員の構成は、制憲会議での論点形成にも影響を与えたといえる。表 2 は、チリ国会図書館がまとめた各議員の関心テーマ・選挙運動での公約を対象に、勢力ごとに出現割合の高い上位 10 語を示したものである。たとえば、非政党系の derecho（権利）は、非政党系の議員の 85% が言及している言葉である。右派勢力を除く非政党系と政党系の左派勢力をみると、のちに示す先住民、水、環境、女性、教育といった、まさに 2010 年代の社会運動が声を上げてきた分野（Garretón et al. 2018）にかかわる言葉が多いことがわかる。その意味で、今回の選挙制度によって、これまで代議制の制度外にあった社会運動などの市民社会の意思を制憲プロセスに表出させるという目標は達成されたとみることができる。

⁵ 無所属名簿としては、大きくふたつの勢力が形成された。中道左派に近い「非中立無所属」（Independientes No Neutrales）、急進左派に近い「人民の名簿」（La Lista del Pueblo）である。これらは制憲会議開設後もそれぞれ党派を形成した。

表 2 各勢力の制憲会議議員の関心テーマ・選挙運動での公約における上位語

順位	非政党系	割合	政党系 急進左派連合	割合	政党系 中道左派連合	割合	政党系 右派連合	割合
1	derecho (権利)	85%	derecho (権利)	79%	derecho (権利)	88%	derecho (権利)	70%
2	reconocer (認める)	52%	social (社会の)	68%	social (社会の)	56%	libertad (自由)	41%
3	social (社会の)	51%	garantizar (保証する)	57%	garantizar (保証する)		descentralizar (分権化する)	38%
4	garantizar (保証する)	45%	reconocer (認める)	50%	educación (教育)	40%	público (公共の)	35%
5	plurinacional (多民族の)	42%	plurinacional (多民族の)	39%	democrático (民主的な)		garantizar (保証する)	32%
6	pueblo (民族)	35%	salud (健康)	36%	plurinacional (多民族の)	familia (家族)	27%	
7	agua (水)	32%	género (ジェンダー)	32%	agua (水)	persona (人)		
8	descentralizar (分権化する)	31%	proteger (守る)	29%	reconocer (認める)	social (社会の)		
9	ambiente (環境)	29%	educación (教育)		proteger (守る)	proteger (守る)		
10	proteger (守る)		humano (人の)	salud (健康)	32%	vida (命)		

(注) 冠詞や前置詞などのストップワードを除外し、同じ意味をもつ名詞は動詞にまとめて算出した (たとえば *reconocimiento* (承認) は *reconocer* (認める) に含まれる)。

(出所) チリ国会図書館の制憲会議議員の紹介ページを参照し、筆者算出。

(3) 制憲会議による新憲法案作成 (2021 年 7 月～22 年 7 月)

2019 年の抗議行動の時点では、社会権の保障が新憲法制定の核となる論点であったが、制憲会議では、次節で示すようなそれ以外の多岐にわたる論点が浮上し、グランドデザインを欠いたまま議論は進んでいった。その結果として、多岐にわたる論点の、個別の主張が次々に新憲法案に盛り込まれていった。

2021 年 7 月 4 日に開会した制憲会議の第一段階 (2021 年 7 月～10 月) として、制憲会議の審議規則作成が行われた。ここではとくに、条文の可決に 3 分の 2 の賛成を必要とする規定が問題となった。これは、2019 年の政党間合意時点で盛り込まれ、その後現行憲法改正で正式に規定されていたものである。結果的に当初の規定通り 3 分の 2 の賛成が必要ということに落ち着いたが、開会から 4 カ月間にわたり内容ではなくプロセスにかかわるルール審議に費やしたことで、内容の審議期間は圧迫されることになった。

第二段階 (2021 年 10 月～22 年 5 月) として、テーマ別の委員会で草案の作成が行われた。草案の出発点は、制憲会議議員による発議である。発議の要件は 8 名以上 16 名以下の賛同であり、少数のグループによる多数の発議が発せられることになった⁶。こうした発議を基盤とする制憲会議の仕組みに、政党を中心とした意思集約よりも、市民社会の意思表出を重視する制憲プロセスのあり方が表れており、またこれによって、多岐にわたる論点が浮上することになったと考えることができる。発議は内容に従ってテーマ別委員会 (政治制度、憲法原則、国家形態、基本的権利、環境・経済モデル、司法制度、知識・文化) に振り分けられる。委員会の役割は、テーマごとに本会議にかけるための草案をまとめるということにある。ここで重要な点は、可決に 3 分の 2 の賛成を必要とする本会議とは異なり、委員会時点では過半数の賛成があれば可決され、委員会としての草案として採用されるということである。各委員会の議員構成は、おおよそ全体の議

⁶ 制憲会議ウェブサイトには、制憲会議議員による発議と後述の住民発議合わせて計 1354 の発議が掲載されている。

員構成に近いものであり、どの委員会でも全般的に左派傾向の強い非政党系と急進左派連合の合計が 60%前後を占めていた⁷。そのため、比較的急進的な内容の発議であっても、委員会で可決し草案に盛り込むことは容易になったと考えられる。

第三段階（2022 年 2 月～6 月）として、委員会から上げられた草案の各条文に対して本会議で投票が行われ、最終的に新憲法案に盛り込むかどうかが決議された。本会議が果たしたのは、委員会の草案から過度に急進的な内容を落としつつ全体としての新憲法案にまとめるということであった。多くの条文は、3 分の 2 の賛成を得られず委員会に差し戻され、委員会での修正を経て再び本会議に提出された。注意したいのは、委員会での修正と本会議での再審議を通じて、確かに各論点にかかわる条項の内容は穏健なものになったとしても、論点そのものが消えていったわけではない、ということである。本会議を経て、全体として穏健な方向に向かいながらも、個別の発議をベースとした個別の主張の集合という性格そのものに変化はあまり生じなかった。1 年という制憲会議の期限が迫るなかで、最後に行われた全体の調整を除くと 2 月から 5 月までのわずか 3 カ月間で多数の条文を扱わねばならず、矢継ぎ早に投票が行われていった。5 月に初稿が完成し、6 月末に最終的な新憲法案が完成した。

2. 新憲法案の論点

ボリッチ大統領に新憲法案を手交する 7 月 4 日の式典は、新しい時代の憲法を予感させる象徴的なものであった。まず、女性議長であるキンテロス（María Eliza Quinteros）による先住民言語での開会のあいさつに始まり、LGBT に属していることを公表している医師のドミンゲス（Gaspar Domínguez）副議長による多様性の尊重を訴える演説が続き、かつて学生運動を率いていた歴代最年少の大統領に手渡された。メディアでも広く報道されたこの式典は、カトリックの伝統が強く保守的とされるチリの社会に、強い印象を与えたことは想像に難くない。

2022 年の新憲法案の条文の数は 388 条に達し、加えて経過規定が 54 条と大部なものになっている。現行の 1980 年憲法と比較すると 3 倍を超える条文数となっていることから、制憲会議で表出された新たな多くの規定が盛り込まれていることがわかる。先住民や女性の権利、環境、個人情報保護といった現行憲法にはない新しい概念も多く追加された。以下では、現行憲法から大きな変更がなされ国民的な関心が高い条項について、現行憲法と比較しながら取り上げる。

⁷ 非政党系から中道左派に近い非中立無所属を除いたとしても、全 7 委員会のうち 5 つの委員会で非政党系と急進左派連合の合計が過半数を占めた。



写真 新憲法案の手交式。中央がボルリッチ大統領、左がキンテロス制憲会議議長、右がドミンゲス副議長（2022年7月4日、AFP／アフロ）。

(1) 国家体制：社会的民主主義の法治国家、多民族国家

現行憲法では、国家は市場の補完的な役割と位置づけられ、年金や医療、教育分野への民間企業の広範な参入の後ろ盾となってきた。新憲法案では、第1条において社会的民主主義の法治国家（Estado sociales y democráticos de derecho）と規定する。これと同様の条文はドイツ、スペイン、コロンビアにみられる（Jordán 2020:54）。さらに前文では、チリは「多様な民族（diversas naciones）からなる国」と位置づけ、第1条で「多民族、多文化、地方主義、環境主義の国家」と規定する。

これらの条項を基本として、国家は年金、医療、教育なさまざまな基本的権利を満たす義務を負うことになる。その財政負担の推計では、新憲法案の膨大な関連条項をすべて満たすとするとGDPの約14.2%に達する追加の財政措置が必要になるとしている（Bentancor et al. 2022）。現行憲法では、財政支出拡大を伴う法案の提出にはその財源を組み込むことが不可欠で、かつ大統領にのみ議案提出権と拒否権があるなど、国会議員による財政支出拡大の強い抑制メカニズムがある。しかし、新たな憲法案ではこれらの大統領権限がなく、地方政府や先住民自治区には公債発行も可能になるなど、財政上のコントロールが緩む可能性が指摘されている。

「多民族・多文化国家」の規定は、制憲会議の審議期間中からとくに議論を呼んだ内容である。先住民の権利に関連する条項は56、経過規定が9項目あり、司法制度から私的所有権、教育・医療・年金、言語や文化とあらゆる分野に及ぶ。先住民の権利回復については、1990年の民政移管以降マプチェ族の土地回復運動は継続されてきたが、近年その要求の仕方は林業会社への放火や暴力的な土地の占拠など過激さを増しており、政府は2021年10月から中南部諸州に非常事態宣言を発令して軍隊を駐留させる事態となっている。

新憲法の規定は、国際労働機関（ILO）の「原住民及び種族民条約（第169号）」に基づく先住民の権利保護を定めたものであり、先住民政治団体が主張する自治権の確立と土地の回復の主張を取り入れた内容になっている。最も争点になったのは、先住民の権利に影響しうる事案の実施

については、先住民組織の「事前の承認」が必要という規定（第 191 条）であった。先住民組織が事実上の拒否権を有する規定であり国民の反発も予想されたため、ボリッチ政権は新憲法案公開直後に「この規定は先住民の土地回復問題に限定した規定と解釈する」と発表して事態の鎮静化を図ったが、新憲法では先住民に保障された権利が広範であることから、右派・中道諸派は強く反対した。とくに、7 月にマプチェの土地回復運動過激派である CAM（Coordinadora Arauco-Malleco）のリーダーであるジャイトゥル（Héctor Llaitul）が逮捕されて連日マプチェ過激派に関する報道がなされたこともあり、中南部の農業や林業関係者だけでなく、一般の国民にも新憲法案に対する不安が高まった。

（2）政治：大統領・議会関係、議会制度の改革

政治制度に関してとくに重要な論点となったのは、大統領・議会関係と議会制度の 2 点である。これらの論点の背景にあったのは、軍事政権下で規定された強力な大統領権限を議会に移し、また市民からの信頼を失った議会をいかに機能回復、強化するのかという問題意識であった。政治制度に関しては、憲法に不可欠な部分であるため、政治勢力ごとに理想とする案が出されたのち、中間的な解決策を探る形で議論が進められた。

第一に大統領・議会関係については、委員会段階で急進左派の一部から議院内閣制への転換が提案されたが退けられ、大統領制のもとで大統領権限を縮小し、議会権限を拡大することがめざされた。具体的には、現行憲法で認められていた、予算や税制など特定の法案における大統領の独占的な法案提出権がなくなり、代わりにそれら特定の法案については成立のためには大統領の同意が必要という限定つきで、議会も提出できるという規定となった（266 条など）。

第二に議会制度については、委員会段階で、一院制、両院の権限が対等ではない非対称な二院制、現在の二院制の維持といった提案がなされたが、前者ふたつに共通する現行の上院の廃止が早い段階で決まった。上院廃止の論拠となったのは、下院と上院が同じ法律を審議する非効率性、また右派勢力が強い上院がチリの改革の試みを阻んでいるということであった。最終的な新憲法案では、中間的な案ともいえる非対称な二院制として、上院に替わって各州同数の地域代表で構成される地域院（Cámara de las Regiones）の設置がなされた（254 条など）。法律の審議は基本的に下院で行われ、特定の法案にかぎり地域院でも審議されるという形となった。それら特定の法案とは、先述の大統領が独占的な法案提出権をもつ予算や税制など重要な法案のほか、地方行政にかかわる法案も含まれる。

（3）私的所有権：私権の制限、水・鉱山資源の国有化

アジェンデ（Salvador Allende）政権（1970～73 年）による民間企業の接収を許した過去の憲法への反省から、現行憲法では政府による私的所有権の抑制を厳しく制限している。公共の利益や国家の利害に関する場合を除いて民間の所有権を剥奪することはできないとし、もし国家が民間の所有物を接収する場合には、賠償としてその時の市場価格で現金で即時に支払われなくてはならない、と規定する。

新憲法案では、第 78 条において私的所有権の保護は規定されているが、共有の自然物について

は除くとされ、所有の範囲は法によって定めるとしている。問題になったのは、国家により私有財産が接収される場合の価格設定が「公正な価格」に基づき支払われる、となっている部分であった。新憲法案の支持者側は、このような表現は海外の法文にも一般的にみられるもので、最高裁判所は「市場価格」と判断しているため問題はない、とする。一方、右派を中心とする本条文案案に対する反対派側は、かつてのアジェンデ政権期の接収を引き合いに出し、政府による過小賠償や支払遅延の温床になると非難している。

所有権に関しては、水利権の規定も関心が集まった項目のひとつである。現行憲法では、24 条においてあらゆる種類の有形もしくは無形の財を所有する権利の保証のひとつとして、水の利用権についても認めている。水利権に私権を設定できるのは世界的にみても先進的なものであり、灌漑など水利用への投資を促してきたといわれる。その半面、小規模農家の水利権喪失や、投機的な水利権獲得による価格の上昇といった問題を招いたという批判もある（中島 2006: 76-77）。新憲法案では、141 条で水利用の監督権が国にあると定める。国営水公社を設置し、水資源賦存量と利用目的に応じて水の利用を認可する制度とすることで、これまでの水利用の私有化に伴う問題は解消するが、その反面で国による許認可の遅れや配分の不公正につながる懸念が指摘されている。

水利権と並んで、鉱山の採掘権については委員会では国有化案が通り、海外メディアでも大きく取り上げられた。チリは世界の銅生産の約 3 割を担い、国営の CODELCO 社以外にも、米国や日本から多くの銅鉱業関連企業が進出している。世界的な主要工業原材料の調達計画に直接影響することから、海外でも高い関心を集めた。しかし、右派に中道左派の制憲会議議員も加わって強い反対意見が出され、本会議では最終的に否決されて新憲法案では国有化は見送られた。

(4) 保健・年金：国の役割と個人の選択権

現行憲法では、国は公的・民間の機関を通じて保健サービスの提供を保証する優先的義務を負う。医療保険への加入は国民の義務であるが、公的・民間を問わずどのサービスに契約するかは各個人の自由に任されている。これが、現在チリで普及する民間の医療保険制度である医療保険機関（ISAPRE）の基本になっている。

新憲法案では、国が公営・民営の医療機関に対する規制や監督の任を負う唯一の機関としている。新設する国家保健制度は、公営・民営の医療機関や医療融資機関を束ねる普遍的なものとして国の財政負担で運営され、同時に、労働者による保険金支払いは義務となる。国民の関心は、新憲法では現行の ISAPRE が存続するの点であった。条文をそのまま解釈すれば医療の支出行為は国家のみになるので、民間の健康保険機関は存続できない。中・高所得層は、公的医療機関の低水準のサービスに不満が強く、ISAPRE 廃止には強い反発を示しているため、政府は国家保健制度の一部としての民間医療保険の選択は可能とする見解を示して理解を求めた。

老齢年金については現行憲法 18 条で国家が公的・私的な機関を通じて実施される国民の基礎的社会保障の享受を保証することを定めている。国は社会保障が適切に実施されることを監督する立場としているが、これをもって現行の強制加入制度の民間年金基金（AFP）による年金制度の基礎としている。

個人による積立型の年金制度は、中低所得層の高齢者貧困問題の元凶とされ、社会運動のおもな批判対象となってきた（北野 2020）。そのため新憲法案では、45 条で国が社会保障政策に責任をもち、その費用は強制加入の労働者への目的税と一般税収で負担する、という制度への変更を定めている。しかし市民からは、現在 AFP の個人基金口座にある積立金は、国有化により個人所有口座でなく国民全体の基金に組み込まれるのでないか、という懸念が出されている。政府は AFP の個人積立金を公的年金制度に組み込むことで個人口座も存続可能という見解を出しているが、国民のあいだから完全に疑念が払拭されたとはいえない。

（5）教育：「教育の自由」対「国家による教育」

教育分野は、現行憲法下での新自由主義を象徴する分野でもあり、2010 年代の学生運動にみられるように、新自由主義と反新自由主義の衝突の主戦場でもあった（三浦 2020）。そして制憲会議においても、少し形を変えてその衝突がみられた。具体的には、教育の自由か、国家による教育かという対立である。チリには伝統的に、父母による学校選択の権利と学校設立の権利からなる「教育の自由」が存在しており、国家による教育と対立してきた（斉藤 2012）。教育の自由は、伝統的概念であるものの、学校選択の権利も学校設立の権利も、市場原理に基づく新自由主義的な教育制度を下支えしてきた。

制憲会議では教育の自由を守りたい右派勢力と、国家による教育を求める左派勢力という対立がみられたが、基本的には左派勢力が右派勢力を数で押し切っていた。その結果、新憲法案は、教育の自由よりも、教育に対する国の役割と義務を強調する内容となった。とくに象徴的であったのは、幼児教育から高等教育まで国が統括する国家教育システムの創設である（36 条）。そのシステムのなかでは、憲法が定めた教育の目的や原則にかなう、国立の教育機関に対して公的支出を行うことが国の義務とされた。加えて、2010 年代以来学生運動で主張されてきた高等教育の無償化も盛り込まれた（37 条）。一方で教育の自由は、それら国の役割と義務に関する条項の後に回されることになった（41 条）。

制憲会議では押し切られた教育の自由側であったが、その自由のもとでチリの教育を支えている私立教育界、とくに、国の助成を受ける初中等教育の私立校（＝助成私立校）の業界から、仮に新憲法案が可決された場合、学校が存続できるか不安の声が上がった。助成私立校は、父母の学校選択の権利と新自由主義が結びつく形で導入されたバウチャー制度のもと、公立校から学生を吸収する形で拡大を続けてきた、いわばチリの新自由主義的な教育制度の象徴的な存在である。一方で、現在では初中等教育の半数以上の生徒が助成私立校で学んでおり⁸、チリの初中等教育を支えていることも事実である。助成私立校の業界が危惧したのは、私立でありながら国から助成を受けるといった形態が危機にさらされるのではないかとということであった。新憲法案ではあくまで公的支出の対象として明記されているのは国立の教育機関に限られており、制憲会議のなかで私立の教育機関をそこに加えることは否決されていた。こうした私立教育界の反応は、教育の自由側からの反対の声であると同時に、新憲法案が承認された場合現実的にチリの教育が根底から変わりうることに對する現場の危惧を示すものであったといえる。

⁸ “Variación de la matrícula preliminar 2021.” Ministerio de Educación, 2021.

(6) 女性：パリティと中絶の権利

女性の権利もまた新憲法案のなかで注目を集めた論点である。女性の権利としての具体的な論点としては、パリティ（男女同数）と中絶の権利というふたつが挙げられる。まず、パリティについて新憲法案では、国家機関、選挙制度、政治団体（政党）におけるパリティが規定され、重層的な形でパリティ民主主義の実現がめざされた（6、161、163 条）。パリティが憲法に明記されること自体は、ボリビア、エクアドルなどの憲法にもすでにみられることである⁹。しかし、今回画期的であったのは、制憲会議選挙の段階でパリティ制度が導入されたことで（第 1 節参照）、世界で初めて、制憲会議におけるパリティが実現したなかで同内容が新憲法案に盛り込まれたという点にある（Piscopo and Siavelis 2021）。

また、新憲法案では中絶の権利の保障が盛り込まれた（61 条）。新憲法案をめぐる報道でも中絶の権利だけが強調される傾向にあるが、実際には性と生殖の権利を保障する条項であり、そこに中絶の権利も含まれるという形である。また、中絶が今回初めて認められたということでもなく、2017 年に特定の場合にかぎり人工妊娠中絶の非犯罪化を定める法律が制定されている。今回盛り込まれた中絶の権利は、1 万 5000 筆以上の署名を要件とする住民発議を通じて提案された。その発議をみると、法律だけでは権利は保障されておらず、中絶は個別の問題となり法律の適応が恣意的になされる場合があること、中絶の権利は広く性と生殖の権利に含まれる女性の自己決定にかかわる問題であること、国際基準に従っても性と生殖の権利として憲法で保障すべきだと提案されている¹⁰。

中絶の権利は住民発議を通じて提案され、基本的権利委員会で賛成多数で草案に盛り込まれたのち、本会議でも委員会に戻されることなく一回で可決された。ただし、議論の過程でまったく反対がなかったわけではない。右派勢力と一部の中道左派勢力は、可決を阻止する 3 分の 1 に及ばなかったものの反対票を投じていた。それに加えて教会からも、信仰心をもつ多数のチリ人には受け入れにくいものだと反対の声が上がった。

3. 国民投票結果の評価

各種世論調査で憲法案に対する賛否の動向はメディアでも頻繁に報じられていた。Cadem 社のアンケート調査である“Plaza Pública”のデータによると、新憲法草案の議論が進むにつれて承認への投票予定者が拒否投票予定者の比率を上回るようになり、手交式直前の 7 月初めには拒否と承認の差は、最大で 18 ポイントにも達している。

9 月 4 日の国民投票では、それまでの世論調査よりさらに差が拡大し、承認 38.1%、拒否 61.9%と、20%以上の差をつけて「拒否」側が勝利した。左派連合からなるポリッチ政権は、承認票獲得につながる直接的な行動は制度的に認められていなかったものの、新憲法制定については明確に

⁹ “Towards parity and inclusive participation in Latin America and the Caribbean. Regional overview and contributions to CSW65.” UN Women, 2021.

¹⁰ 制憲会議ウェブサイト住民発議第 5938 号。

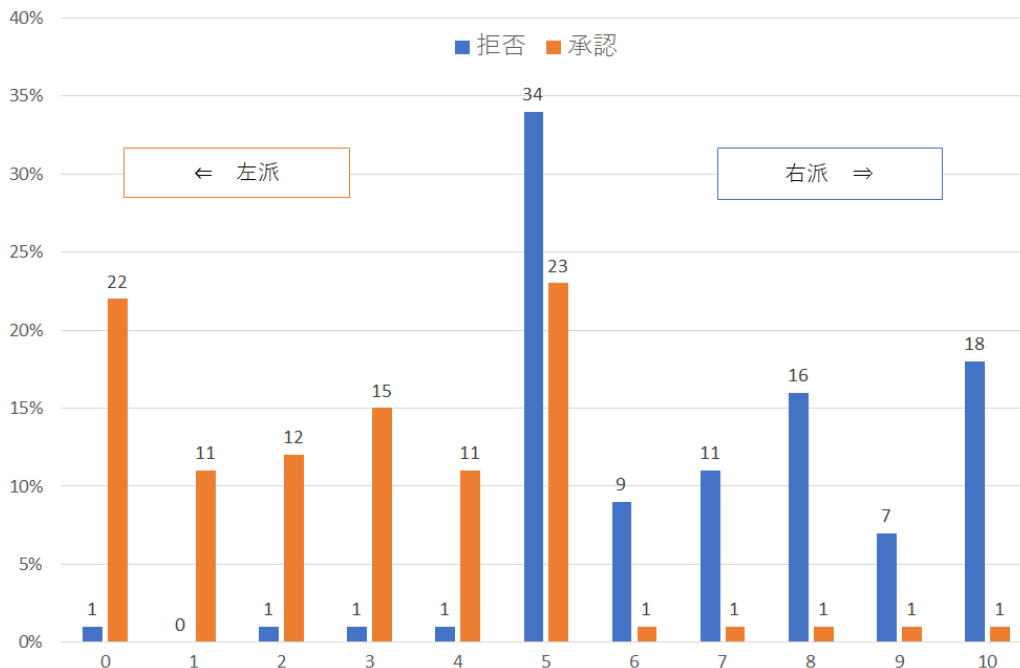
支持を表明していた。多くの左派の著名人等が「承認」のための運動を繰り広げ、投票日近くには「承認」側の投票キャンペーンは勢いを増していた感もあった。左派陣営には、最後には逆転するという期待もあったため、これだけの大差での敗北は大きな政治的ダメージとなったといえる。

(1) 有権者の政治的立場と投票内容

すでに多くの識者により「承認」側の敗北の理由が語られているが、政治的立場が明確なチリ人による評価は、自身の政治的立場を反映した主張が多いという印象を受ける。ここでは投票直後の9月6～7日に実施された世論調査会社 Feedback 社のアンケート調査のデータに基づいて分析する。この調査はサンプル数3992で、18歳以上の男女、社会経済階層はおもに上位中間層、中間層、下位中間層の全国16州の性別・社会経済階層・地域の比率に応じて無作為層化抽出された比較的大規模な調査である。

これによると、政治的立場と投票内容には相関がみられるものの、一層際立った特徴として中間的立場の有権者の多くが、拒否票を投じていることがわかる。図1は、自身の政治的立場を左派「0」、右派「10」として自己評価し、国民投票で「承認」・「拒否」を投じたそれぞれのグループで割合をみたものである。これによると、左派層の多くが承認票を投じ、一方右派層の多くは拒否票を投じていることがわかる。そのような左右の政治的立場とは別に、自身をちょうど中間の5と評価した投票者が、拒否票割合の34%と最大のグループになっていることが示されている。

図1 有権者の政治的立場と投票内容



(注) (1) 横軸は回答者の政治的立場を左派「0」、右派「10」とした自己評価。

(2) 縦軸の数値は拒否・承認ごとの各階層別回答比率 (%)。

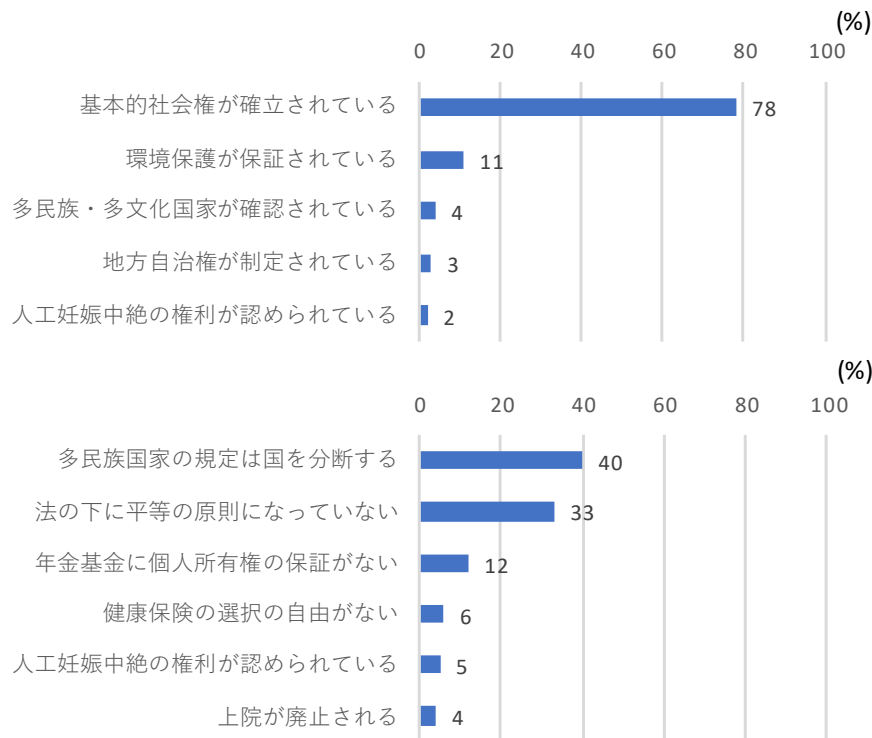
(出所) Feedback Research¹¹より筆者作成。

¹¹ “Percepciones y expectativas sobre la situación política del país.” Feedback Research, 6-7 de septiembre (2022: 54).

ここでの分析から、政治的立場は、国民投票の結果に一定程度影響を与えているが、最大の要因は中間層の新憲法に対する判断が大きく拒否側に傾いていたためといえる。

では、それぞれの投票行動に影響を与えた新憲法案の要因は何であったのだろうか。図2は、承認票を投じた回答者と拒否票を投じた回答者それぞれに、どのような内容が投票に最も影響したかを聞いたものである。まず賛成側をみると、その78%が基本的社会権が確立されていることを挙げ、ついで11%が環境保護が保証されていることとしている。多民族・多文化国家が確認されていること、地方自治権が制定されていること、人工妊娠中絶の権利が認められていることも挙げられているが、それぞれ5%以下と低い比率にとどまっている。一方、拒否票を投じた側の反対理由は、多民族国家の規定が40%、法の下での平等が33%となっている。ここで挙げられている法の下での平等とは、先住民に対して独自の司法制度を設けることへの拒否と考えられることから、先住民問題への懸念が拒否票理由の多くを占めていることがわかる。次いで、国営化された場合のこれまで自身の口座に貯蓄してきた年金基金への不安(12%)や、健康保険が国営化された時のサービスの低下への懸念(6%)が挙げられている。この年金・医療保険のふたつは、とくに右派が国営化に強く反対していたものである。

図2 「承認」票投票者の投票理由(上)と「拒否」票投票者の投票理由(下)



(出所) Feedback Research¹²より筆者作成。

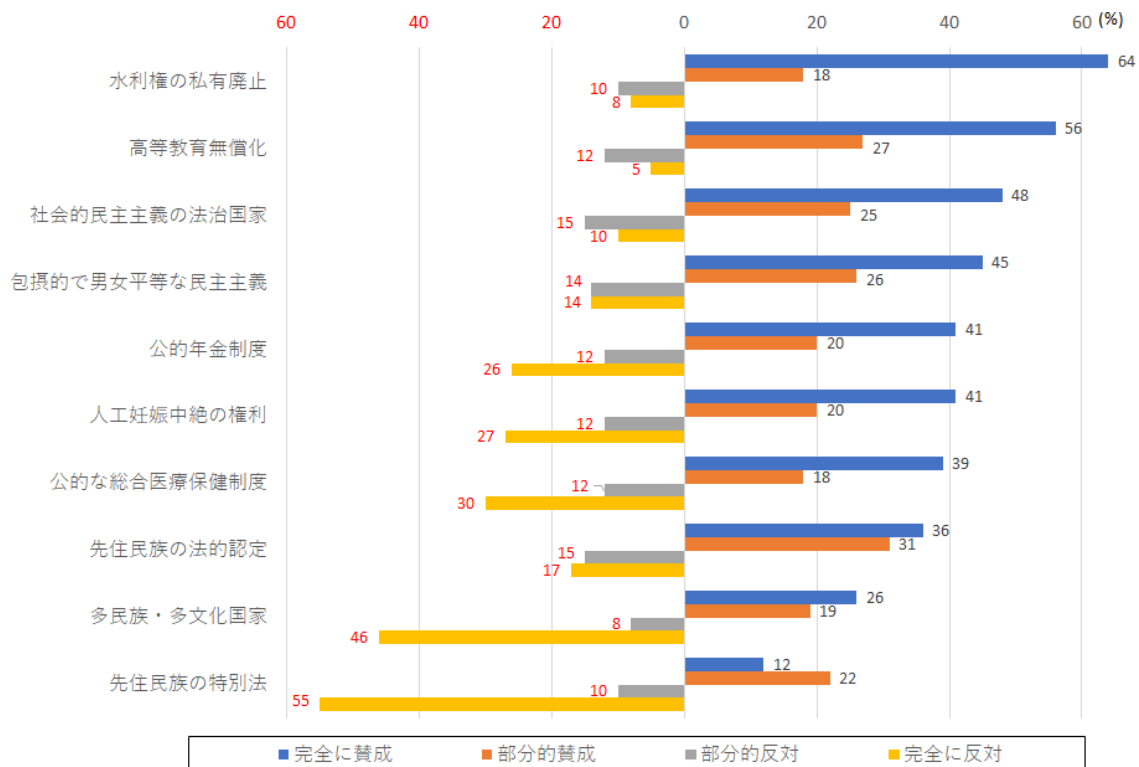
¹² “Percepciones y expectativas sobre la situación política del país.” Feedback Research, 6-7 de septiembre (2022: 35-36).

(2) 各条項に対する個別の評価

9月4日になされた国民投票の各個人の承認・拒否の投票内容とは別に、新憲法案の各条項について個別の判断を示したものが図3である。比較的賛成が多いのは、水利権の私有廃止や高等教育の無償化である。社会的民主主義の法治国家や包摂的で男女平等な民主主義の規定、先住民の法的認定についても、賛成が多く強い反対意見は少ない。一方、年金制度の公営化や人工妊娠中絶の権利、公的な総合医療保険制度など、左右両派の意見対立が強い条項では、部分的賛成・反対が減少し、強い反対の意見が多くなっている。新憲法案の論点でも議論したように、年金や保健といった、現行法で民間法人によるサービスが定着している分野では、業界関係者を含め公営化反対の割合が多くなっている。人口妊娠中絶については、制憲会議では比較的スムーズに可決されたものの、右派勢力と一部の中道左派勢力、教会から根強い反対があったように、国民の反対意見はやや高くなっている。

反対意見が顕著に表れているのは多民族・多文化国家と先住民族の特別法の条項であり、完全な反対の意見が全体のそれぞれ46%、55%に上っている。先住民議員比率が高い制憲会議委員会での草案は、本会議で多くの修正を受けて最終案が成立したが、それでも国民の過半が反対しているという事実は重く受け止める必要がある。

図3 新憲法案の各条項に関する判断



(注) (1) 横軸の原点から左側の赤字は反対の比率、右側の黒字は賛成の比率。

(2) 国民投票時の投票内容に無関係であることを前提に回答。

(出所) Feedback Research¹³より筆者作成。

¹³ “Percepciones y expectativas sobre la situación política del país.” Feedback Research, 6-7 de septiembre (2022: 41-42).

このアンケート結果にみられるように、多民族・多文化国家の規定と先住民族の特別法を除けば、過半数の国民的の合意を得られる可能性はありうる。しかしながら、このふたつについては国民の多数決という数の論理だけでは決めることができない歴史的な重要性を有するものである。新憲法制定の動きは今後も続き、憲法案の起草方法について活発な活動が行われているが、今後どのようなプロセスで草案をまとめるにせよ、すでに尖鋭化している先住民をめぐる法的扱いについて、先住民側の理解を得つつ国民的なコンセンサスを探るのは非常に困難な道を進むことが予想される。

おわりに

2019 年 10 月の「社会の暴発」を起点とした社会変革への機運の高まりは、軍事政権期に制定された憲法に替わる新憲法制定プロセスへとつながった。しかし、制憲会議での 1 年にわたる議論の末に策定された 2022 年新憲法案は、現与党政党グループの積極な支援にもかかわらず、2022 年 9 月の国民投票では大差で否決されることとなった。

本稿では、その要因をまず制憲プロセスの在り方に求めている。制憲会議には多様な関心テーマや政策提案を有する議員が選出され、それら議員による多数の発議をベースとして、それほど意思集約されることなく議論が進められた。その結果、多民族国家の規定、上院の廃止、私的所有権の制限、社会保障、教育、ジェンダーといった社会変革をめざす各論点がグランドデザインを欠いたまま浮上した。左派寄りの議員構成もあり、あまり合意形成を探ることもなく、新憲法案に規定を残すことが優先され、実際に条項として盛り込まれていった。その結果、現状変更には否定的な右派や保守的な層の国民だけでなく、政治的立場や価値観で中道に位置する国民の支持を大きく失い、国民投票での大差の否決に結び付いたと考えられる。

2019 年に定められた制憲プロセスでは、国民投票で否決された場合の規定は設定されていなかった。このため、国民投票が実施される前から、否決の場合のシナリオは各政党内で検討され始めていたものの、政党間の合意には至っていない。新たな憲法を作成する必要があるという点では合意がある一方で、本稿で考察したように、制憲会議をどのような議員で構成し、どのような枠組みで議論を行うかが、憲法案の形成に決定的に重要であることが認識されたからでもある。

新憲法案は最終的に否決されたとはいえ、制憲会議の議論を通じて、広く国民が合意する現憲法の改正点が明らかになってきたことも事実である。これまでの新憲法制定のプロセスは順調とは言い難く、また今後の見通しも不透明であるが、国を変革させるべき方向性がみえてきたことは一定の成果といえる。

引用文献

〈日本語文献〉
北野浩一 2020. 「チリの「社会危機」勃発と所得分配問題：年金制度改革の議論を中心に」『ラテンアメリカ・レ

- ポート』36 (2): 16-31. https://doi.org/10.24765/latinamericareport.36.2_16
- 齊藤泰雄 2012. 『教育における国家原理と市場原理—チリ現代教育政策史に関する研究』東信堂.
- 中島正博 2006. 「チリの水資源制度改革における水利権制度の変遷：2005 年の水法修正とその背景」『広島国際研究』12: 71-84.
- 三浦航太 2020. 「学生運動と新しい左派勢力からみるチリの「社会危機」」『ラテンアメリカ・レポート』36 (2): 1-15. https://doi.org/10.24765/latinamericareport.36.2_1

〈外国語文献〉

- Bentancor C., Andrea, Guillermo Larraín R., Claudia Martínez A., Gabriel Ugarte V., Rodrigo Valdés P. y Rodrigo Vergara M. 2022. “Estimaciones de costo fiscal directo de la propuesta de nueva constitución.” *Puntos de Referencia*, 613. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Garretón, Matías, Alfredo Joignant, Nicolás Somma y Tomás Campos 2018. “Informe Anual Observatorio de Conflictos.” *Nota COES de Política Pública*, 17.
- Jordán D., Tomás 2020. “Del Estado subsidiario a un modelo en perspectiva social.” en Pamela Figueroa R. y Tomás Jordán D. eds., *7 propuestas para la nueva constitución de Chile*. Santiago: Editorial Usach.
- Piscopo, Jennifer, and Peter Siavelis 2021. “Chile’s Constitutional Moment.” *Current History*, 120 (823): 43-49. <https://doi.org/10.1525/curh.2021.120.823.43>

(みうら・こうた／アジア経済研究所)
(きたの・こういち／アジア経済研究所)