

チリで起こった抗議デモがなぜ暴動化するまでになったのか？

桑山 幹夫

はじめに

1990年の民政移管以来、比較的豊かで政治的に安定していたチリで2019年10月18日から暴動が相次ぎ、多くの死傷者も出るなど、過去数十年で最大の混乱に陥った。公共交通機関の運賃4%引き上げ（日本円にして5円）が引き金となって発生したデモは、経済格差や権力濫用と腐敗などのより深刻な政治社会問題への抗議行動に発展した。過激な抗議活動が再び盛り上がると懸念されていた2020年3月にも抗議デモが断続的に発生しており、ピネラ政権はその鎮静に躍起となっている。デモは何故、暴動化したのだろうか。政府には打開策があるのだろうか。

デモが暴徒化した原因

今般のチリにおけるデモの背景には2003年から2014年の約10年間続いた資源ブーム後の経済停滞から生じる失望感に加えて、上流階層との経済・社会格差が拡大したことに対する中間層の怒りがある。バチェレ大統領の第1次（2006～10年）、第2次（2014～18年）政権と第1次ピネラ政権（2010～14年）は、従来の政権とは異なり、ある意味で「変化」を意味するもので、国民の期待が膨らんでいたが、それが裏切られたことで国民の怒りが爆発したといえる。したがって、チリの反政府デモは、2018年11月に始まったフランスの「黄色いベスト」抗議活動との共通点がみられる。フランスの場合は燃料コスト、チリでは地下鉄料金の値上げが引き金となったが、抗議活動は当初の要求を遥かに超えて膨張し、不平等やその他の社会問題に対する一般的な要求へと拡大していった。ピネラ大統領は打開策として、フランスのマクロン大統領が提唱した「国民的議論」の枠組みをチリでも活用していく方針だと発言する場面もあった。

抗議デモに対するピネラ大統領の当初の対応が誤っていたと指摘する報道は多い。デモ発生当時政府は平和的にデモ行進する大半の市民と、地下鉄の駅を燃やし店舗のショーウィンドウを壊した暴徒とを区別することなく、人々の行動を非合法的な行動だと強く非難し、夜間外出禁止令をとまなう非常事

態宣言を発令、事態の鎮静に9,000人以上の警察官と軍を出動させた。夜間外出禁止令は、ピノチェット將軍による独裁政権時代の記憶を呼び覚ますものでもあった。しかし、軍事政権時代を経験したことがない若年層はこのような政府の強硬措置に対して、威圧感を感じながらも必要とあれば治安当局と衝突することも辞さない姿勢をみせた。抗議デモの取り締まりの責任者としてチャドウィック前内務・治安相に対する弾劾決議案が12月に可決された。ピネラ大統領に対しても弾劾決議案が提出されたが、議会で棄却された。UNHCR（国連難民高等弁務官事務所）は、市民の抗議集会中に人権の侵害があったとする報告書を出した。皮肉にも同事務所を率いるのはバチェレ前大統領である。

抗議デモが続いている現状からすると、国民はピネラ大統領がデモの鎮静に向けて提案した「新しい社会的アジェンダ」には満足していないことが分かる。チリでは貧困層（特に極貧）は急減したが、所得分配と所得以外の分野での格差が顕著化している。チリはOECD（経済協力開発機構）加盟国のなかでも所得格差が甚大な国の一つでもあるとともに、縁故主義や血縁関係等に基づく硬直的な社会構造が顕著であり、それに対する反感、特権階級および議会・政党及び政治家に対する嫌悪感は特に強い。また、企業間での価格協定の慣行、大企業による脱税、多種多様な機関における汚職腐敗は近年チリのマスメディアを騒がせている。右派政党連合とバチェレ政権がそれぞれ政治献金の違法疑惑で提訴されたこともあった。このような社会の脆弱性への不満がSNS等によって拡散伝達されていった。

こうしたビジネスマン、政界、軍隊、警察にまつわる汚職腐敗事件の増加が権力者に対する国民の不満と怒りを招く。富裕層がより豊かになる一方で、一般労働者の賃金は生活費の上昇に追いついていない。チリの失業率は7%にとどまってはいるものの、全労働者のほぼ3分の1が自営業者か家事労働者である。多くの場合、正規契約ではなく本給以外に支給される恩給・有給休暇・健康保険などの付加給付

も限られている。また、正規雇用者の多くが短期契約で働いている。女性と若年層の雇用率がOECDで最も低い国の一つでもある。世帯主である数十万人の女性が正規雇用されておらず、この状況を改善するには、柔軟性をともなう勤務時間制やパートタイム体制、近代化された解雇手当制度、職業訓練、法的効力を持つ差別禁止法等が必要になるが、このような経済改革の実施には時間がかかる。

また近年、年金制度の改善が国民の大きな要求事項の一つとなっている。チリのAFP（個人拠出年金制度）は海外から称賛されてきたが、その現実複雑である。現在の年金制度は1982年にピノチェット軍事政権下で創設されたが、その制度の擁護者が多い反面、反対者も少なくない。2016年には約60万人が年金基金を運営するAFP制度の打ち切りを求めてデモを行なった。現行年金制度への反対運動（NO+AFP）を主導するグループは年金管理機関が「わが国で最も裕福な投資家の隠し銀行と化している」と批判する。一般国民が受け取る年金は、富裕層や軍関係者のそれとは大差がある。一般国民の年金額が少ないだけでなく平均寿命が伸びていることから、退職後20年以上をカバーする年金制度に対する期待が高まっていた。

また、チリの医療システムは、FONASA（国民健康基金）と呼ばれる公的保険とISAPRE（年金健康機関）と呼ばれる民間保険の混合モデルで運営されているが、CASEN（全国社会経済特性調査局）によると、民間のISAPRE制度を利用できるのは国民の20%未満であるのに対し、FONASAに加入する人口は80%に達している。近年、公的保険は改善されてきているとはいえ、病院や医師、技師の不足、健康診断・予防接種などの保健サービスを含むプライマリケアが不十分であること、患者の治療待機期間が長すぎるなど、未だに多くの問題を抱えている。一方で、民間運営のISAPREに対する不満は、医療プラン価格の上昇、保険の対象となる治療のカバレッジが限られていることと関係している。

さらに、国からの補助金を必要とせずに質の高い持続可能な公共交通機関をサンティアゴ市に導入することを目的として「トラン・サンティアゴ」が2007年2月に導入されたが、交通事情は今日でも首都サンティアゴが直面している最大の問題の一つと

なっている。現在でもバスや地下鉄の長い待ち時間、通勤通学時間の遅れと相まって、運賃が割高であるとの批判が多い。過去12年間でシステムの再編、路線の変更、不測事態への対策などに多額の投資がなされたにもかかわらず、市内を毎日移動する大勢の市民の交通輸送のニーズに効率的に対応できていないのが現状だ。無賃乗車率も今なお高く、同システムは引き続き赤字で運営されている。

教育制度についての不満も高まっている。2006年に高校生がより質の高い教育制度を求めて、「ペンギン革命」の呼称で知られる学生運動を始めた。同年5月には79万人の学生が全国各地で暴動やデモ行進を行った。同年3月に発足したばかりの第1次バチェレ政権は大きな政局危機に直面することになった。その後2011年にも自分たちの要求が満たされていないとして学生が抗議活動を復活、教育制度改革を目指して当時政権を担っていたピニェラ大統領に圧力をかけた。こうした要求を受けて、第2次バチェレ政権下の2015年1月に「初等・中等に関する教育制度改革」が国会で承認された。加えて、2016年1月に高等教育の無償化に向けた法案が可決され、家庭の所得水準が下位50%である学生の学費が無償化された。これらの改革で教育制度は改善されたようにみえるが、教育は社会的流動性に直結するため、多くの専門家は未だに改革すべき点が多いと指摘する。

抜本的な打開策はあるのか？

個人の政治思想とは関係なく、国会議員が国民の生活の質を向上させることを目的に、「国民の対話」（Diálogo Nacional）を進めてコンセンサスに基づく政策を打ち出す必要があるとの認識がチリ国内で高まっている。だが、政治家と対話して合意に達したとしても、政治家や支配層に対する市民の信頼が回復されなければ、「国民の対話」が問題解決にどれだけ役立つのか疑問視する専門家もいる。CEP（公共問題研究所）の最新の調査によると、有権者のわずか19%しか特定の政党を支持しておらず、これまでのような左派中道連合と右派連合との2大政党連合を軸とする政治体制だけでは迅速に問題に対応することは難しくなっている。加えて、国民のチリ議会に対する信頼度はさらに低下している。支持率が6%に過ぎないピニェラ大統領が抜本的な改革を打ち出せるとは考え難い。

一連の抗議デモで要求された重要事項のなかに、ピノチェット軍政下で起草された1980年憲法の書き換えがある。現憲法はこれまで200以上の事項について改定が行われてきた。1989年にマルクス主義などの特定の政治思想を実質的に禁止するような政治多元主義を制限する条項が廃止された。2005年にはラゴス政権下で任命上院議員および終身上院議員の廃止、大統領の軍総司令官および警察軍長官の罷免権の復活、国家安全保障委員会の大統領諮問機関への改編が達成された。また第2次バチレ政権は、法案の可決及び新法制定に必要な票数の統一（以前は法律によって可決のために必要な票数が異なっていた）、加えて議会を通過した法案の合憲性判断を憲法裁判所が行う制度の廃止、などの憲法改正を進めた。しかし、現憲法のままでは国家は健康、教育、社会保障に関係する国民の利益を直接に提供しない「補助的国家」(Estado Subsidiario)と化していることが問題だとする見方が強い。先住民グループやその他の少数派の権利が未だに確保されていないとの認識もある。

まとめと今後の展望

ピネラ大統領は暴動後の社会政策の一環として、基礎連帯年金の50%引上げ、最低賃金の保証、健康保険の改善、医薬品の値下げ、光熱費・水道料金および公共交通機関の凍結または引下げ、最も脆弱な130万世帯に対する一時給付金の支給（世帯平均10万ペソ）といった一連の政策を発表した。これらの措置は国民が抱えるピネラ政権に対する反感を一時的にでも和らげる役割を果たしたかもしれないが、経済社会が健全な状態で回復成長しない限り、格差を永続的に縮小することは不可能であることは大統領自身も国民も理解しているはずだ。2019年11月15日には、新憲法制定に向けた国民投票などにかかる憲法改正条項改正法が公布された。2020年4月26日に行われる国民投票では、①新憲法制定を希望するか否か、②新憲法を起草する組織として、制憲混合代表者会議または制憲代表者会議のどちらを希望するか、が問われることになっている。しかし、新型コロナウイルスの影響により、国民投票は10月まで延期されることになった。

2017年の大統領選では、ピネラ候補はバチレ前政権で一時的に頓挫した改革路線を引きついで、経済刺激政策と社会福祉政策を推し進めていくと期

待された。よって、今回の抗議デモの原因は現ピネラ政権に対する不満だけではない。チリの政治体制全般、そしてすべての政党に対する不満である。抗議活動の背景にはピノチェット軍事政権から尾を引く体制への批判だけでなく、社会福祉政策を公約通りに実行できなかった中道左派政権の責任もある。

一般的にチリでは抗議デモは珍しくなく、学生、フェミニスト団体、民間年金や民間医療保険制度の改革を求めるグループなど、これまでも多くの団体組織が改革を求めて活動してきた。また、2017年に生まれた「拡大戦線」(フレンテ・アンプリオ)連合のような「新興中産階級」の動きもある。これらの動きは政治の非政治化プロセスをとまなうもので、伝統的な政治組織とは異なる新しい体制をつくりあげる。今般の抗議運動の参加者の多くは労働組合の会員でもなく、特定の政党を支持する者でもない。与党勢力は暴動化を共産党と拡大戦線の責任として非難したが、抗議運動を主導する政党や組織は事実上皆無に近いように思われる。今般の一連の抗議活動は、単純に左派・右派のイデオロギーの対立と言えるものではなく、むしろ既成の権威体制(エスタブリッシュメント)の否定と考えられる。

チリ一般国民の格差・不平等に対する不満は所得分配に関するものだけでなく、市民としての基本的な権利の保証に係るものだと考えられる。「社会契約」を書き直し、市民の怒りの根源に決定的に対処する唯一無二の機会が到来したのかもしれない。しかし、言うまでもなくそれには多くのリスクがある。チリがこれまで成し遂げてきた政治経済面での成果が幻想であったと有権者が結論付けてしまい、「角を矯めて牛を殺す」ことがあってはならない。ピネラ大統領は暴動そのものを鎮めるよりも、自身の選挙戦で公約した経済成長、雇用創出、犯罪防止のスローガンを推進し、チリがこれまで展開してきた市場開放モデルを修正しながら、より具体的なロードマップを速やかに提案していかなければならない。

(くわやま みきお 神戸大学経済経営研究所 リサーチ・フェロー、ラテンアメリカ協会ラテンアメリカ・カリブ研究所 シニア研究員)