

〈研究論文〉

# 覇権政党支配下メキシコにおける忠誠野党・ 国民行動党の誕生、1965-1988

**Emergence of Loyal Opposition Party under the Hegemonic Party Regime:  
Mexico's Partido Acción Nacional, 1965-1988**

早稲田大学 豊田 紳

Shin TOYODA (Waseda University)

---

## Abstract:

While literature of democratization emphasizes the important role of power-sharing “pact” between authoritarian government and unitary and institutionalized opposition, no scholarly work has specified when such opposition emerges. The aim of this paper is to answer this question by analyzing the case of Mexican opposition party, PAN. More specifically, the author focuses on the impacts of electoral law in 1963 /1977 on the institutionalization of the PAN. Based on newly available archival documents of the Mexican Ministry of Interior as well as the opposition party PAN, the author shows that, while electoral law in 1963 prevented the PAN from institutionalizing its internal structures, electoral law in 1977 enabled the PAN render itself as an institutionalized and unitary political party, because electoral law in 1977 stabilized the career patterns within the PAN.

---

## 1. 問題の所在：忠誠野党・国民行動党と民主化

半世紀以上に渡ってメキシコを支配した覇権政党「制度的革命党（Partido Revolucionario Institucional 以下 PRI）」が、2000年の大統領選挙で敗北した時点で、メキシコは民主化を達成した。しかし、振り返って見れば、メキシコ政治の分水嶺となったのは、2000年からさかのぼること12年前の1988年大統領選挙と、その後に続いた選挙後紛争であった。周知のように、1988年の大統領選挙では、PRI所属の大物政治家クアウテモク・カルデナスがPRIから離脱、

中小の左派政党や衛星政党を糾合して大統領選挙に出馬したため、PRI は結党以来の深刻な挑戦を受けた。開票の過程で、PRI = 政府側が大規模な選挙不正を行った疑いが浮上し、選挙不正を訴える群衆は、首都メキシコ・シティのソカロを埋め尽くした。近年になって当時を振り返ったカルデナス陣営のブレン、ムニョス・レドは、このときの選挙後の動員を長期化させれば、野党陣営は PRI = 政府から有利な条件で妥協を引き出すことができただろうと語っている (Anaya 2008: 191-192)。

もちろん、この選挙後紛争は実際には激化することなく沈静化した。その理由の一つは、1939年に結党され、長きに渡って実質的にメキシコ唯一の野党であったもうひとつの有力野党「国民行動党 (Partido Acción Nacional 以下 PAN)」が、選挙後の大衆動員にはコミットしなかったためであろう。当時の PAN の執行部「全国執行委員会 (Comité Ejecutivo Nacional)」幹事長ルイス・H・アルバレスは、1988年7月22日-23日の PAN 「臨時全国委員会 (Consejo Nacional Extraordinaria)」において、次のように述べて PAN は PRI = 政府との交渉路線をとることを明確にしている。

今日のベネズエラやスペインのような体制が享受している民主主義の起源は、過激な敵対者さえも包含して、互いに人びとが望む国を建設することを目的にして結ばれた、実践的な協定にある (Partido Acción Nacional 1999: 56, 59, 日本語訳は筆者)。

ここで言及されているベネズエラやスペインの「協定」が、1978年スペインの「モンクロア協定」と1958年のベネズエラ「プント・フィホ協定」という両国の民主化を画した非民主主義的な政府と反政府派の間の協定を指すことは、アルバレスの回想からも明らかである (Álvarez 2006: 233,241)。

だが、ここで1つの疑問が生まれる。1988年という決定的な瞬間において、なぜ政府との交渉・協定の締結が可能な、制度化された一枚岩の政治アクターとして、PAN が存在しえたのだろうか。1970年代までの PAN は、内部分裂に引き裂かれた、取るに足りない泡沫政党であって、PRI = 政府と対等に交渉する組織的な基盤を持っていなかった。論理的に言っても、PRI のような覇権政党が分裂したまさにその時に、政府との交渉に前向きな一枚岩の野党が存在するとは限らない筈である。

いかにして、PAN のような制度化された野党が生まれたのかという問いは、

メキシコ一国を離れて、民主化研究一般にとって重要な意義をもつ。というのは、1980-90年代に一世を風靡したギジェルモ・オドンネルとフィリップ・シュミッターによるアクター中心の民主化研究においては（O'Donnell and Schmitter 1986）、非民主的な政権側と反体制派の間で、相互の死活的な利益を保証する「協定」を締結することが、民主化の成功にあたって重要であると説かれている。しかし、協定の締結が可能な一枚岩の反対派がいかんして存在するようになるかを、オドンネルらは分析していなかったからである。

本稿は、PAN が協定の締結が可能な一枚岩の政治アクターとして成立するようになった理由を、選挙制度が PAN の制度化に与えた影響にもとめる。より具体的には、PRI = 政府の上層部層が行った拘束式の比例代表制度の導入により、党内での選択的インセンティブを配分する権限を PAN 上層部が保持するようになった結果、キャリア・パスが制度化され、一枚岩の政治的アクターとしての PAN が成立したと論じる。

本稿は、以下のように構成される。まず次の第2節で、本稿の理論的アプローチと資料的基礎を述べる。続く第3節は、メキシコの1963年連邦選挙法が PAN のキャリア・パスの制度化に失敗したために、PAN は PRI = 政府と衝突し、PAN 執行部が無力化したことを見ていく。第4節で、1977年に制定された「連邦政治諸団体・選挙手続き法」が、拘束名簿式の比例代表制度を導入することで PAN 執行部の権限を強化し、党内でのキャリア・パスの制度化をもたらしたために PAN の一枚岩化がもたらされたことを論じる。最終節は結論と今後の課題である。

なお、覇権政党 PRI 支配下における選挙制度の分析から得られた本稿の知見は、一般的な妥当性をもつ可能性があることも付記しておきたい。民主主義体制を対象にした従来の政党研究は、拘束式の比例代表制が政党執行部の権限を強化すると論じてきた（待鳥 2015: 87-88）。これに対して、非民主的な覇権政党体制においても、拘束式比例代表制が野党執行部の権限を強化することを論証した本稿の議論は、既存の民主主義体制における選挙制度の効果に関する議論がより一般的に、2000年までのメキシコのような非民主主義的な体制にも妥当する可能性を示唆している<sup>1</sup>。

## 2. 理論的考察・比較アプローチ・資料

PAN が1988年に一枚岩の政党組織を有していた理由は何か。先行研究は、

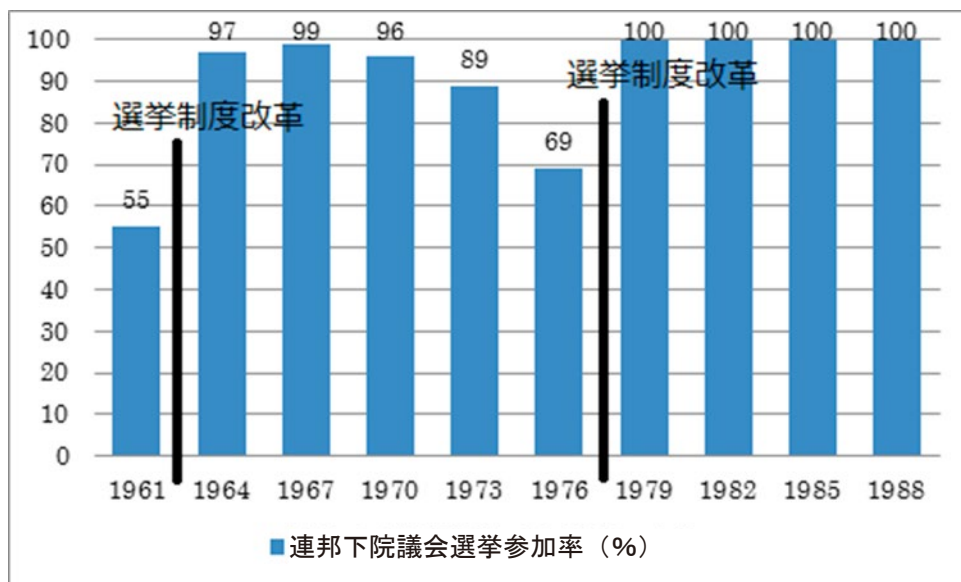
本稿のこの問いに対して明確な答えを与えていない。既存の PAN 研究は、もっぱらそのイデオロギー上の変化という観点から分析を行ってきたためである。先行研究によれば、1980 年代以前の PAN は、イデオロギー的な純血性を重視する「セクト政党 (sectarian party)」であり、1980 年代に入って、公職ポスト獲得を主目的とする「選挙政党 (electoral party)」に変化したとされる (Mizrahi 2004: 48)。この見方は、浩瀚な PAN の歴史研究書を著したソレダー・ロアエサの研究にも概ね共通している (Loaeza 1999, 2003) <sup>2</sup>。

だが、イデオロギーに着目した先行研究は、2つの点で不十分である。第1に、公職ポスト獲得を主目的とする選挙政党に変化したことと、一枚岩の制度化された政党になったことは、本来的に別の問題である。党内が公職ポスト獲得を目的とする政治家だけになれば、当該の政党は統一を失って、一枚岩ではなくなっていく可能性もある筈だからである。

第2に、イデオロギー変化を重視する先行研究は、1963年の選挙制度改革の後、PAN がいったん選挙政党へと変貌しつつあったという経験的事実を説明するものではない。図1に、PAN の連邦下院議会選挙参加率 (PAN 候補者擁立数を全小選挙区数で除して100を乗じたもの) を示した。図より、1963年の選挙制度改革により、連邦下院議会の参加率が大幅に上昇した後に低下したこと、すなわち、連邦下院議会選挙への参加率を見る限り、PAN は1963年選挙制度改革の後、すでにいったん選挙政党への脱皮を遂げつつあったが、その後に失敗したことがわかる。他方、1977年の選挙制度改革後には、連邦下院議員選挙への参加率が100%となり1988年まで維持している。既存の研究は、1963年選挙法と1977年選挙法下の PAN のこの差異を説明することができない。

そこで、PAN が一枚岩の組織となった理由を記述する枠組みとして本稿が着目するのが、選挙制度である。理論的な参照枠は、政党組織に関する A・パーネビアンコの議論である。パーネビアンコは、政党の組織がかたまることを「制度化」ととらえた上で、そうした制度化の一つの重要な側面として、政党「組織のピラミッドの各段階にいる指導者たちの利益が拡大していく」ことを挙げている。具体的には、高い威信をもつ地位や、党内で昇進する可能性といった「選択的インセンティブ」が党内で分配されれば、党のキャリア・パスの制度化が進み、結果として政党の制度化が促進される (パーネビアンコ 2005: 61)。逆に言えば、党内で選択的インセンティブの配分が行われなければ、党組織の制度化は難しくなる筈である。

図 1：PAN の連邦下院議会選挙参加率（(PAN 候補者 / 下院選挙区) \* 100）



出所：(Molinar Horcacas 1991:40, 70, 101, Cuadro1.2, 2.3, 3.1, Lujambio 2001: 57, Table 2.2) を基に筆者作成。

この議論に基づけば、選挙制度が党の執行部に対して、党内で公職ポストや政党内部の地位といった選択的インセンティブを分配する権力を与え、キャリア・パスが制度化される場合、政党組織の制度化が促進され、より一枚岩の政党が誕生すると予想できる。逆に、選挙制度が政党執行部に選択的インセンティブの配分権限を集中させない場合、政党は制度化されず、一枚岩の政治アクターにはなりえない。そして、一枚岩の政治アクターになれない場合には、PANの執行部は政府側と協定締結のための交渉を行うことはできない。

以上の理論的な枠組みを、1963年選挙法と1977年選挙法がPANの制度化に及ぼした対照的な効果を比較することで検証する。1963年選挙法は、党内において党執行部が公職ポストを配分することを不可能にするものであったために、PAN組織は一枚岩ではなくなってしまった。他方、1977年の連邦政治諸団体・選挙手続き法は、拘束式比例代表制度を採用したため、PANの執行部と地方党组织の間でキャリア・パスを制度化した。その結果、PANは政党としての組織を徐々に整えていった。そうして1988年の大統領選挙でPRIが分裂した時点において、PANは政府との交渉を志向する政党組織として成立していたと論じる。

なお、同一の選挙制度にさらされたとしても、それぞれ異なる歴史的・時代的

コンテクストの下に存在する個々の政党レベルでは、制度化の程度は相互に異なることには注意する必要がある。例えば、1970年代以降のメキシコでは多くの左派政党が誕生したが、1988年という決定的な段階に至るまで、これら左派諸政党は基本的には割拠状態にあって内部対立を克服することができず、一枚岩の政党組織を構成することに失敗していた。また、それら左派政党の流れを汲む「メキシコ民主革命党（Partido Revolucionario Democrática 以下 PRD）」は、現在に至るまで PAN や PRI よりも緩い党組織を有している。つまり 1977 年の選挙法は、左派政党に対して PAN と同一の程度の制度化をもたらすものではなかった。これらの PAN 以外の政党の制度化の決定要因の分析については、別稿に譲ることとしたい。本稿はあくまで、PAN が制度化を果たした原因を分析するものである。

本稿の資料的基礎について。まず「メキシコ国家文書館（Archivo General de la Nación/AGN）」で近年、利用可能になった内務省「連邦公安局（Dirección Federal de Seguridad/DFS）の内部文書を利用した。さらに、PAN が設置する「国民行動党・調査資料研究センター（El Centro de Estudios, Documentación e Investigación Sobre el Partido Acción Nacional/ CEDISPAN）」に所蔵された PAN 組織内文書を広く用いる<sup>3</sup>。残念ながら、PRI のアーカイブ資料については、未だに利用不可能である。また内務省資料もその多くが公開されていないと思われる。それでも、利用できる内務省資料そして PAN のアーカイブ資料は、当時の情勢を再現・理解する上で、有益な情報を提供してくれる。

### 3. 1963 年選挙法下での PAN 制度化の失敗

本節では、1963年に制定されたメキシコ連邦選挙法が、PAN 内部のキャリア・パスの制度化をもたらすものではなかったことを見る。具体的には、(1) 1963年選挙法は PAN 内部での路線対立を激化させたこと、(2) PAN 執行部は、PAN 候補者の選出にあたって中央からの統制を行わなかったこと、(3) その結果として当時の PAN には、制度化されたキャリア・パスが存在しなかったことを記述する。

#### 3-1. 1963 年選挙法の不備と PAN 内の対立

1964年12月に大統領に就任し、1970年までその任を務めたディアス・オルダスは、その任期後半の1968年にトラテロルコ事件という学生運動弾圧事件が

起きたこともあり、権威主義的で独裁的な統治者であったとみなされることが多い。しかし、意外なことに、その任期初期の事績は、体制の自由化を推し進めようとするものであった (Loaeza 2008)。その典型として挙げられるのが、1963年の選挙制度改革である。これはロペス・マテオス政権期に成立した法律であるが、実際の起草にあたったのは、当時内務大臣のディアス・オルダスであった。すなわち、PAN 幹事長であったクリストリーブ・イバララ、そして1964-65年に下院議長、1968-70年にPRI 幹事長を務めたアルフォンソ・マルティネス・ドミンゲスそして内務大臣ディアス・オルダスらの間での幾度にも及ぶ話し合いの結果として結実したのが、1963年の選挙法だったのである (Fárias 1992: 93)。

1963年選挙法の目玉は、それまで純粋な小選挙区制によって選出されていた連邦下院選挙に、比例代表的な要素をもつ党議員制度を導入したことである。この制度により、小選挙区で勝利しなくとも、全体で2.5%以上の得票を獲得した野党には、20議席を限度に、得票0.5%ごとに1議席が与えられるようになった。新制度の下で、PANの議席率は旧制度下の2.8%から9.5%まで、大きく伸びた (Nacif Hernández 2002: 100-101, Cuadro 1)。

しかし、党議員制にはPAN内対立を激化させるという不備があった。党議員制度とは、20議席を上限に、PANに議席を割り当てるものであるが、党議員として議席を得るのは、各地の小選挙区で立候補したPAN候補のうち、得票率上位20名である。問題は、当時のPANの支持基盤がメキシコ・シティをはじめとする一部地域に限定されていたことである。そのため、メキシコ・シティの選挙区で候補者として擁立されれば、党議員として議席を獲得できる可能性が高くなるが、それは、当選する見込みのない選挙区から出馬したPAN候補者が獲得した得票の下ではじめて可能になるという意味で、勝ち目のない選挙区から出馬したPAN候補者の犠牲が前提になっていたのである。加えて、PAN執行部は、各地の立候補者を援助するだけの資金も持っていなかった。こうした事情を背景に、PAN幹事長クリストリーブに対して、PAN内部から批判が上がるようになった (Loaeza 1999: 291)。例えば、コアウィラ州トレオンで、ルイス・H・アルバレス (本稿の冒頭で、サリーナスとの交渉を主張した後の幹事長アルバレスである) は記者会見を開き、PANはPRIと野合していると批判した<sup>4</sup>。また、PANの若者たちが、クリストリーブはPANをPRIのようなタイプの組織にしようとする独裁者であると批判していたことを、内務省のエージェントは報告している<sup>5</sup>。

### 3-2. PAN 候補者擁立にあたっての統制の欠如と PAN 制度化の失敗

連邦選挙制度の不備は、地方選挙とも連動して政治情勢を深刻化させた。その最たる例が、1967年のソノラ州知事・市町村選挙である。この時、ソノラの PRI 組織は州知事選挙・市長村選挙での候補者指名をめぐって対立しており、PRI の党内闘争敗北組は、ソノラ州 PAN 組織に支援を要請していた。ソノラ州の PAN 組織は、PRI 内の権力闘争に巻き込まれるおそれがあるため、州知事選挙には参加しないことを決議したが<sup>6</sup>、PAN 幹事長クリストリーブは、「大きな危険がある」と認識しつつも、PRI に所属していたソノラの有力政治家・公務員を PAN 候補者に指名するという戦術を取ったのである。内務省のエージェントは、ソノラ州の PAN 連邦議員候補エンリケス・フエンテス＝フリラス・マルティネスが、自身が連邦議会に当選するために、PRI 内部の混乱を利用しようとしたと示唆している<sup>7</sup>。つまり、連邦議会議員選挙に当選したいがために、ソノラ州を選挙区とする PAN 政治家が PRI の分裂につけこもうとしていると、内務省のエージェントは考えていたのである。実際、州知事選挙では敗北したものの、地方選挙では PAN は躍進した。

この時期の PAN 幹事長であるクリストリーブ・イバラは、PAN の党勢を拡大するにあたって、PRI 内の権力闘争の敗者を PAN 候補者として受け入れるという戦略を採用した<sup>8</sup>。例えば、1968年のバハ・カリフォルニア州議会・市町村選挙である。このときも、PAN は地元の PRI 政治家を、PAN 候補として指名・出馬した (Mabry 1973: 79-80)。結局、選挙に勝利したのはほとんど PRI 側の候補であったが、露骨な選挙不正と政治的な暴力事件が頻発した<sup>9</sup>。

しかし、PRI から PAN に鞍替えした政治家や公務員を候補者として擁立して PRI に挑戦するというクリストリーブの戦術は、PAN が一枚岩の組織として政府側と交渉する主体になりえなくなるというリスクを持つものであった。というのは、クリストリーブは、選挙に参加するにあたって PAN は挑発行為や暴力という手段を選ばないと明言しているが<sup>10</sup>、クリストリーブ個人の意見がどうであろうと、地方の PRI 政治家を、PAN の候補者としてクリストリーブが受け入れている以上、クリストリーブ個人の発言には信憑性がなかっただろうからである。実際、1968年3月16日 PAN 「全国党協議会 (Consejo Nacional)」において、クリストリーブ自身が PAN は一枚岩の制度化された組織として PRI = 政府側と交渉することもできないことを認めている。少し長くなるが、極めて率直かつ重要な演説であるので、関連する部分をそのまま引用しよう。



ここにいる幹事長は、野党と政府とが対話する必要があると主張するために、批判を受けてきました。(・・・)しかし、対話あるいは政府と野党との関係(をもつこと)が、党首と公権力(poderes públicos)の間だけに限定されるべきだと言ったことはありません。その反対で、我々の州、連邦選挙区、あるいは市町村の指導者層が、関わる範囲の問題について、それと対応する権力側と交渉する必要があると繰り返してきました(・・・)我々は、地方や市町村の幹部の責任、機会、仕事を拡大するために、活動を分権化しようと務めてきました(・・・)そして、それは民主的な党の発展にとって重要な2つの結果をもたらしました。第1に、明らかで周知のことに、全国で国民行動党の活動と存在が活発になりました。第2に、我々が深い満足を覚えたことは、国民行動党のグループがいるところではどこでも、その選挙活動や日常活動が、グループの個人的な努力と資金によってまかなわれたこと、全国執行委員会から援助を受けていないことです。そのようにして、(・・・)真に民主的な党が活動し、維持されているのです。(日本語訳および傍点部は筆者による)。

さらに、RRIを離れPANに加わった人びとは機会主義者ではないとさえ語ったのである<sup>11</sup>。つまりクリストリーブは、PRIからPANへの鞍替えが起きていること、さらに、PAN執行部は地方の党組織や候補者擁立を統制しておらず、権力側との交渉においてもイニシアティブをとらないことを、自ら認めたのである。これでは、PAN執行部は選択的インセンティブを配分することができない。従って、キャリア・パスの制度化は行われず、PANが一枚岩の組織になることもありえない。

実際、当事者能力を失いつつあったPAN幹事長クリストリーブと、大統領ディアス・オルダスの関係は冷却化していったようである。1966年ごろまでは、クリストリーブは大統領ディアス・オルダスと面接することができたが(1966年の全国党協議会において、クリストリーブは大統領と直接、面談して有権者名簿の改善の約束を受けたと報告している)<sup>12</sup>、アーカイブ資料を見るかぎり、1960年代後半には、クリストリーブは大統領や内務大臣エチェベリアに面会することがなくなっていたとみられる。

### 3-3. 制度化が進展しないPAN

結局のところ、1963年選挙法の枠組みは、PAN内でキャリア・パスを制度化することを可能にするものではなかった。PAN執行部の面々は、政党議員枠に

よって下院議員として議席を維持できたかもしれないが、その枠に入ることを望めない PAN の地方組織の活動家や支持者には、選挙に参加するメリットが全くなかった。実際、1973 年の連邦選挙に際して、候補者を擁立しなかったバハ・カリフォルニア州の状況に関する調査報告書が、PAN のアーカイブに残っている。この報告書は、平党員にも、一般市民にも、選挙に参加する意欲が全く存在しないとしている<sup>13</sup>。

この 1973 年の連邦議会中間選挙キャンペーン中、当時の PRI 幹事長レジェス・エロレスは、PAN のあり方を激しく批判する演説を行っている。すなわち「政府を助けるために抵抗する」はずの PAN には、一貫したイデオロギーが何ら存在せず、ただの機会主義、機会主義につぐ機会主義、超・機会主義者の集団になっているという。そして、PAN 執行部が政府に攻撃的な姿勢をとる理由は、PAN 執行部に対する PAN 内の懐疑心を打ち消そうとするものにすぎないというのである (Reyes Heróles 1996: 61-62)。PRI = 政府側からすれば、PAN 執行部は「機会主義者」を受け入れて勢力を拡大しようとしているのであり、PAN の活動家や党員の間には選挙に参加する意欲は存在しなかったということであろう。

この時期、PRI = 政府は、PAN 執行部が直面した問題を緩和するためと見られる制度改革を試みている。例えば、1972 年に選挙制度が改革され、政党議員の最大定員が、従来の 20 議席から 25 議席に引き上げられた。だが、5 議席の増加では、PAN 活動家の政治参加を促すには、到底十分であったとはいえない。また、1974 年から 1977 年にかけて、17 州で州議会に党議員制度が導入された。その結果、州議会にも僅かながら PAN の野党議員が誕生するようになった (Lujambio 2000: Tabla II, Anexo I)。

だが、こうした措置も PAN 内対立を沈静化させるものではなかった。その後、PAN は内部対立から 1976 年の大統領選挙に候補者を擁立することさえできなくなり、完全に無競争のまま、PRI の候補者ロペス・ポルティーヨが大統領選挙に圧勝することとなった。メキシコが、一党独裁体制に最も接近した瞬間であった。

#### 4. 1977 年選挙制度改革と PAN 制度化の進展

新大統領ロペス・ポルティーヨは、野党 PAN の崩壊状況と無競争選挙を好まなかったとみられる。そこで、内務大臣に元 PRI 幹事長レジェス・エロレスを起用し、多岐にわたる「政治改革 (reforma política)」に乗り出すことになる。中でも重要なのが、「連邦政治諸団体・選挙手続き法」制定である。本節は、

1963年選挙法を受けて1977年に制定された連邦政治諸団体・選挙手続き法が、(1) PAN執行部の権限の強大化と党内のキャリア・パスの制度化の端緒となったこと、(2) その後、PAN執行部は市町村レベルに至るまで党内を統制するようになり、PANが一枚岩の組織に変貌していったことを見る。そして最後に、(3) 1988年の大統領選挙時点でのPANの反応を記述する。

#### 4-1. 1977年連邦政治諸団体・選挙手続き法とキャリア・パスの制度化

「連邦政治諸団体・選挙手続き法 (Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales 以下 LOPPE)」について、近年の比較政治学者は、統治エリート層が一方的に利益を得るものだと論じてきた。すなわち、制度改革は、独裁者が体制の支持の程度を知り、左派勢力をフォーマルな政治プロセスに取り込み、さらに野党勢力を分断する目的で行われたとしている (Eisenstadt 2004: 35-37)。こうした見方ももちろん妥当であるが、LOPPEは同時に、PAN執行部の権限を拡大することで、PANが政党として制度化を果たす道筋をつけるものでもあった。

LOPPEは、メキシコ型の小選挙区比例代表制を採用している。メキシコ型・小選挙区比例代表制度の特徴は、メキシコ全土を複数の比例区に分割した上で、野党にのみ100議席の比例枠を与えたことである。拘束式比例代表制を採用したため、LOPPEはPAN執行部の権限を強化する効果をもたらした。この点は、1978年5月20-21日に開催されたPAN地方(州)党組織連絡会合で、PAN創設メンバーであり、PAN全国執行委員会のメンバーにして法学者・弁護士アントニオ・ロシージョ・パチェコが指摘している。すなわち、LOPPEによって、(1) 小選挙区に立候補する候補者と比例区に立候補する候補者を分けることで、前者は選挙に勝つ見込みがなく、比例区の候補は議席を得る可能性が高くなるので、PAN内での対立が激化する可能性があること、(2) 比例区の候補者リストを作成する権限をもつPAN執行部に対する圧力が強くなること、(3) またLOPPEは政党助成金の支給を定めていたので、この資金による腐敗が生じる可能性があるとしている<sup>14</sup>。つまり、LOPPEの制定直後から、比例区の候補者リストを作成し、政治資金の配分権限を持つようになる党執行部の権限が強大化するとPAN内部でも認識されていたのである。

比例区の候補者の選出基準については<sup>15</sup>、PAN執行部において1979年2月2日と6日の2回にわたって激しく議論がかわされた結果、10点の選出基準が定められた。すなわち、(1) 議員経験者については、資金・立法活動の面

で、党への義務を果たした者を優先する、(2) その他の事情が同じならば議員未経験者を優先する、(3) その他の事情が同じならばベテラン党員を優先する、(4) 動員と演説の巧みな者を優先する、(5) 候補者 (precandidato) は、現在・過去において党に忠実であり、政府や政府党 (筆者注: PRI) から独立していなければならないこと、(6) チームで仕事ができること、(7) 比例名簿を作成する「候補者指名委員会」<sup>16</sup> は、複数の職業人から構成されること、(8) その他の条件が同じならば、候補者指名委員会は党内をもっとも広く代表する者を指名すること、(9) その他の条件が同じならば、その位置および組織の面からもっとも困難な小選挙区から出馬している候補者を優先的に比例区に割り当てること、そして、(10) 比例区議員は、州ごとの得票と得票率そして党の必要性にみあった形で平等に配分されることが推奨されるため、同じ州の候補者が比例名簿中で連続することのないようにすること<sup>17</sup>。

これらの規定が定められた目的は、党内での働きぶりが優れたものを PAN の比例代表区に選出することだったと思われる。1960年代のクリストリーブ時代と比較して、特筆すべきは選出基準の5番目であろう。この規定は、PRI から PAN に鞍替えした政治家の擁立を明示的に禁止している。

また、LOPPE が党執行部に与えた比例代表区の割当て権限をテコに、PAN 執行部が地方党組織に対して選挙参加を義務付けていたことを示す資料が、PAN のアーカイブから見つかった。1982年の連邦選挙にあたって、当時の PAN 幹事長アベル・ピセンシオ＝トバルは、各州 PAN 組織に対し、州内の全小選挙区で PAN 候補者を擁立すること、候補者を擁立しない小選挙区がある州は、比例議席の割り当て対象としないと述べていたのである<sup>18</sup>。おそらくその結果として、地方の PAN 組織は選挙ボイコット戦術を放棄したとみられる。図1で見たような PAN の選挙政党化は、LOPPE が導入した比例代表制が重要な影響を及ぼしていたわけである。

さらに、PAN 執行部が党員・PAN 選出の公職者の活動をコントロールしようとしていたことを、PAN 全国執行委員会の議事録は示している。例えば、1983年4月15日、全国執行委員会は、PAN の全国執行委員会・州執行委員会・連邦選挙区執行委員会・市町村執行委員会に対して、党規律を守らなかった者、PAN の公式集会以外で PAN の原則や政策を攻撃した者、非倫理的・破壊活動に従事した者の党員資格の停止権限を与える「党内規 (reglamento)」を承認した<sup>19</sup>。全国執行委員会は、実際に地方の PAN 公職者に対してこの権限を行使している。1983年10月、全国執行委員会は、PAN 全国執行委員会の路線に対す

る不服従とサボタージュのため、複数の州議会議員の党員資格を停止したのである<sup>20</sup>。これらの制度は、総じて PAN 内部でのキャリア・パスの制度化に貢献し、PAN が一枚岩の組織に変貌していく契機になっただろう。

#### 4-2. PAN 執行部による地方レベルの選挙紛争と統制

1977 年の LOPPE 制定後、PAN 内でのキャリア・パスの制度化が進んでいくのと並行して、1982 年のメキシコ金融危機を迎える。この金融危機の後、主に北部の企業家層が市町村レベルで PAN に合流し、PAN の勢力は拡大した。それは同時に、地方レベルで PRI = 政府と PAN の衝突が激化するということでもあった。1982 年に成立した PRI のデ・ラ・マドリー政権は、当初は PAN の地方選挙での勝利を認めていたが、1983 年半ばから、様々な手段を用いて PAN の選挙での勝利を阻止するようになっていく (Cornelius 1987)。これに対し、1984 年に PAN 幹事長に選出されたエミリオ・マデロは、PAN 研究者ソレダー・ロアエサが言うところの「瀬戸際外交 (La Política de Brinkmanship)」を採用するようになった (Loeza 1999: Chap V)。すなわち、表向きには PRI = 政府側に対して強硬な対立路線をとりつつ、陰では政府と交渉するという戦術をとったのである。

しかし、当時の全国執行委員会の議事録より、PAN 執行部には政権との表向きの対立姿勢が危険な結果をもたらしかねないこと、特に PAN に流入する企業家層を脅威に感じ、統制を維持しようとしていたことがわかる<sup>21</sup>。実際、全国執行委員会の会合の席上、幹事長マデロは「多くの数を (筆者注：候補者を) 参加させようとする、質が犠牲になる」「おそらくより少ない数の、より選ばれた候補者を擁立するのがよいのではないか」と発言している<sup>22</sup>。

PAN 執行部が、地方組織を含む党のすみずみまでを統制しようとしていたことは、様々な資料から明らかである。例えば、1988 年 8 月 13 日の全国執行委員会で激しい議論の後に成立した「他の政党との相乗り候補擁立」に関する規則は、以下のように定めている。まず、PAN が他党との相乗りで選挙に出馬する場合には、個々の案件ごとに、候補者の資質だけではなく、その政策プラットフォームも考慮すること。次に、相乗りは市町村選挙に限ること。さらに、PAN の組織が強力な場所においてのみ相乗りを行うこと。党幹事長が個々の案件ごとに特別委員会を設置すること、PAN の全国執行委員会は、個々の案件ごとに明快で正確な公式宣言を出し、州委員会と世論を指導することなどが定められた<sup>23</sup>。一連の詳細な規定は、明らかに、PAN のイデオロギーを共有せず、コ

ントロールがきかない候補者を PAN の候補者として擁立してしまう危険性を回避するためのものであったと考えられる。

PAN 執行部による、地方選挙レベルまでに及ぶ候補者擁立プロセスのコントロールと選択的インセンティブの配分は、実際にうまく機能していたと思われる。これは、1990 年代の民主化移行期に突入した際の、市町村レベルでの選挙後紛争に関する数量データからも明らかである。表 1 に、1988 年の大統領候補カルデナスの支持者を糾合して誕生した PRD が関与する選挙後紛争発生件数および死者の発生件数と、PAN のそれとを比較した。PRD は、市町村選挙において PRI 勢力と頻繁に衝突する一方で、PAN の場合には、わずかな例外を除いて、死者を出すほど紛争がエスカレートすることがなかったことがわかる。PAN と PRD のこの差異は、1960 年代以来 PAN 執行部が進めた組織の一枚岩化と制度化の結果、PAN が一枚岩の組織として PRI = 政府と交渉するようになった結果だと考えられる。

表 1. 1990 年代の PAN と PRD の選挙後紛争の特徴（選挙事例数 8785 中）

	PAN	PRD
選挙後紛争数	203	742
選挙後紛争死者数	3	152

出所：Eisenstadt (2004: 141, Table 5.2).

#### 4-3. 1988 年とその後

冒頭で述べたように、1977 年の LOPPE 制定以後、制度化と一枚岩化を進めてきた PAN は、1988 年に PRI が分裂した際に PRI = 政府側との交渉路線を採用することができた。他の野党は、PAN のこのような姿勢を強く批判したが、PAN 執行部は、選挙に勝利したのが結局誰であったのかを知ることはできないし、PRI が擁立した大統領サリーナスはメキシコの民主化を約束しており、カルデナス派の目標を支援することはメキシコを混乱に陥れることを意味するとして、政権側との交渉路線をとることを正当化した。1988 年の議会選挙において、PAN は史上最多の 101 議席を獲得していたこと、野党第一党の立場を維持しつつ、大統領サリーナスと直接的に交渉できるポジションを得たことを考慮すれば、PAN 執行部にとって、PRI 候補サリーナスを支援することこそが得策であったと考えられる (Loaeza 1999: 476-477)。実際、1988 年から 1994 年までのサリーナス政権期に、PAN は大きな飛躍を遂げる。

さらに、1977年以來続いた PAN の一枚岩化と執行部の優位は、1990年代を通じて現代まで変化していない。候補者の選出という側面では、1990年代を通じて PAN の党組織が大きな権限を保持するままで (Mizrahi 2003: Chap 5)、カサノバ・アルバレスとロサレス・ガルシアの近年の研究は、メキシコの三大政党のうち、PAN が最も寡頭制的傾向の強い政党であることを示している (Casanova Álvarez and Rosales García 2013)。

## 5. 結論と課題

本稿は、1988年の大統領選挙という決定的な時点において、政府側と民主化協定を締結するに足るだけの組織を有する政治アクターとして、PAN が成立していた理由を論じてきた。そしてその理由を、覇権政党時代の PRI = 政府の上層部が主導した選挙制度改革が、PAN 執行部に公職ポストの配分権限を集中させたかどうかを求めた上で、1963年と1977年の選挙制度改革が PAN に及ぼした影響を比較することで、この仮説を検証してきた。入手できる証拠から、この議論には一定の妥当性があることを示すことができた。

しかし、多くの課題が残っている。大きく2点を指摘できる。第1に、PAN 内部の制度化の進展具合について、本報告では主に党内ルールと当事者らの発言や分析に大きく依拠してきた。こうした資料は、信憑性あるものだと考えているが、この仮説をより頑健に検証するためには、例えば PAN の政治家のキャリア・パスなどを体系的に分析する必要がある。これと関連して、PAN が達成した制度化の度合いに見られる地域差を分析する必要がある<sup>24</sup>。1970年代までの PAN は、農村部で PRI からの離脱者を候補者として擁立するなどして党勢を維持していたが、1980年代以降の PAN が主に北部諸州を支持基盤としたことを踏まえると、PAN の制度化はもっぱら北部で進展したとも考えられる。こうした地域的差異の起源および変化の分析は、本稿で行うことができなかった。

第2に、いかなる理由から、メキシコの統治エリート層は、PAN の制度化に繋がるような選挙制度改革を行わねばならなかったのであろうか。1988年までは、PRI が圧倒的な議席を確保しており、憲法を含む選挙制度は、大統領およびその周辺の統治エリート層が望むままに変更できる状態にあった。である以上、PRI の統治エリート層が選挙制度をデザインするにあたって考慮した問題を明らかにする必要もあるだろう。

---

注記

本稿は、2014年度ラテン・アメリカ政経学会での発表をもとに改稿したものである。学会でコメントーターをつとめて下さった岡田勇先生、二名の匿名の査読者の方には極めて有益なコメントをいただいた。記して感謝します。

- <sup>1</sup> 民主主義体制との比較という論点は、匿名の査読者に示唆していただいたものである。
- <sup>2</sup> ただしロアエサの歴史研究は、そうした枠組みにとどまらない豊富な情報を含んでおり、本稿の執筆にあたって幅広く参照した。
- <sup>3</sup> DFSの資料はAGN・Sala 1にて閲覧した。CEDISPANの資料は未だにアーカイブとしての文書整理が終了していないため、「一件書類 (expediente)」番号までのみを引用したものがある。
- <sup>4</sup> AGN, DFS, 48-2-L27-H188, 13/10/1965.
- <sup>5</sup> AGN, DFS, 48-2-L28-H80, 2/2/1966.
- <sup>6</sup> CEDISPAN, Fondo: Partido Acción Nacional, Sección: Comité Directivo Regional de Sonora, Caja2, Ex14.
- <sup>7</sup> AGN, DFS, 48-2-L30-H181, 16/5/1967.
- <sup>8</sup> 1965年2月20日、新聞“El Porvenir”のインタビューを受けたクリストリーブは、「大統領選挙から市町村のレヒドールまで、全ての選挙活動を、独自候補で戦う」と述べているが (AGN, DFS, 100-17-L1-H161, 20/2/1965)、後にPAN候補としてPRI政治家を受け入れていることから、この発言は守られなかったようである。
- <sup>9</sup> ただし、興味深いことに、この事件については、内務省連邦公安局の資料がほとんど見つからず、内務大臣エチェベリアの選挙不正への関与を含めて、不明である
- <sup>10</sup> CEDISPAN, CEN, ACTAS DE SECCIÓN, Caja 1, INFORME QUE RINDE EL 5 DE FEBRERO DE 1966 EL PRESIDENTE DE ACCIÓN NACIONAL b-3.
- <sup>11</sup> CEDISPAN, FONDO: IGNACIO LIMÓN MAURER, SECCIÓN: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, SERIE, ASAMBLEA/CONSEJO/CONVENCIÓN 1939-1975, Caja 1, ex 5: 34, 42-43, 傍点部は豊田.
- <sup>12</sup> CEDISPAN, CEN, ACTAS DE SECCIÓN, Caja 1, INFORME QUE RINDE EL 5 DE FEBRERO DE 1966 EL PRESIDENTE DE ACCIÓN NACIONAL a 10.
- <sup>13</sup> CEDISPAN, FONDO: PARTIOD ACCIÓN NACIONAL, SECCIÓN COMITÉ DIRECTIVO REGIONAL DE BAJA CALIFORNIA 1962-1974, ex13, “El CASO de BAJA CALIFORNIA”, 1974/1/19, por HECTOR TERAN TERAN.
- <sup>14</sup> ロシージョ・パチェコは、他にも2つの危険性を挙げている。すなわち、「選挙政治を重視することによる、党の原則からの乖離」と「PAN内でのリーダーの腐敗と、党内規則を無視した候補者の押し付けが発生する可能性」の二点である (CEDISPAN, FONDO: PARTIO ACCIÓN NACIONAL, SECCIÓN: COMITÉ EJECUTIVO NACIONAL, SUBSECCIÓN: ORGANIZACIÓN, SERIE, REUNIONES, Caja1, ex 10: 15-16)。
- <sup>15</sup> 党規約上の比例代表の選出手続きは以下のようなものである。すなわち、(1) 州党組織が各州の小選挙区の半数を超えない数の予備候補者を推薦する。(2) その上で、全国執行委員会は、最も多く



の候補者を指名する州の数を上限として、予備候補者を推薦する。(3) 全国執行委員会と州党組織の代表から構成される「任命委員会 (Comisión Dictaminadora)」が組織され、この任命委員会が比例代表名簿の順位を決定する。(4) 最後に、「党全国協議会 (Convención Nacional)」で決議されることになった (PAN Estatutos 1980: Artículo 36)。

<sup>16</sup> 候補者指名委員会については、注 6 参照。

<sup>17</sup> CEDISPAN, FONDO: PARTIO ACCIÓN NACIONAL, SECCIÓN: COMITÉ EJECUTIVO NACIONAL, SERIE, ACTAS DE SESIÓN Caja 2, Comité Ejecutivo Nacional, Libro 4, 1969-1978, PAN/CEN-1/1978/2-74: 34-35. この比例代表選出記述は、1982 年・1985 年の連邦下院議会選挙でもわずかに修正されつつ同じものが使われている (CEDISPAN, FONDO: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, SECCIÓN: COMITÉ EJECUTIVO NACIONAL, SERIE, ACTAS DE SECIÓN, 1982-1985, PAN/CEN-1/1982/4-175: 3, PAN/CEN-1/1985/4-216:2)。

<sup>18</sup> CEDISPAN, FONDO: PARTIO ACCIÓN NACIONAL, SECCIÓN: COMITÉ EJECUTIVO NACIONAL, SUBSECCIÓN: ORGANIZACIÓN, SERIE, REUNIONES, Caja1, ex 17: 3.

<sup>19</sup> CEDISPAN, FONDO: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, SECCIÓN: COMITÉ EJECUTIVO NACIONAL, SERIE, ACTAS DE SECIÓN, 1982-1985, PAN/CEN-1/1984/4-188, REGLAS PARA ACORDAR LA SUSPENSIÓN DE DERECHOS Y LA EXCLUSIÓN DEFINITIVA DEL P.A.N.

<sup>20</sup> CEDISPAN, FONDO: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, SECCIÓN: COMITÉ EJECUTIVO NACIONAL, SERIE, ACTAS DE SECIÓN, 1982-1985, PAN/CEN-1/1984/4-198: 2.

<sup>21</sup> 1984 年 12 月や 1 月の PAN 全国執行委員会では、チワワ州地方選挙にあたって PAN 地方組織に対して PAN 執行部が統制を失っていること、PAN 票の伸びに組織が追い付いていないこと、地方党組織内部の紛争が議論された (CEDISPAN, FONDO: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, SECCIÓN: COMITÉ EJECUTIVO NACIONAL, SERIE, ACTAS DE SECIÓN, 1982-1985, PAN/CEN-1/1984/4-214, PAN/CEN-1/1985/4-215)。この時期の PAN 執行部による PAN 候補者に対する統制の程度について、本稿は PAN 研究者ミズラヒの見解と相違する。ミズラヒは、1980 年代には、PAN 執行部は PAN の候補者をコントロールできなくなったとしているが (Mizrahi 2003: 48, fig 2.3)、ミズラヒの見解とは異なり、本稿は、PAN 執行部は新たに PAN に流入しつつあった北部の企業家層や市民団体を利用しつつ、候補者を統制していたと見る。実際、ミズラヒがインタビューを行ったチワワ州知事選挙に出馬したフランシスコ・バリオの選挙キャンペーン担当者が以下のように述懐している。すなわち、「PAN の人びとは、我々を受け入れ、運動を率いさせる賢さがあった。結局のところ、我々は (PAN への) 闖入者でしかなかった」 (Mizrahi 2003: 82)。ここから、PAN 執行部は北部の企業家層を選挙の顔として、また選挙動員の主体として活用しつつも、1980 年代にもその組織の一体性を維持していたと筆者は考える。

<sup>22</sup> CEDISPAN, FONDO: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, SECCIÓN: COMITÉ EJECUTIVO NACIONAL, SERIE, ACTAS DE SECIÓN, 1982-1985, PAN/CEN-1/1985/4-227: 1.

<sup>23</sup> CEDISPAN, FONDO: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, SECCIÓN: COMITÉ EJECUTIVO NACIONAL, SERIE, ACTAS DE SECIÓN, 1986-1989, PAN/CEN-1/1988/5-266: 2.

<sup>24</sup> この点は、匿名の査読者の方に指摘していただいた。記して感謝する。

参考文献

- パーネビアンコ、A.『政党—組織と権力—』ミネルヴァ書房 村上信一郎訳 2005。  
待鳥聡史『政党システムと政党組織』東京大学出版会 2015。
- Álvarez, Luis H. *Medio Siglo. Andanzas de un Político a Favor de la Democracia*, D.F., México: Rondon House Mondadori, 2006.
- Anaya, Martha, 1988: *El Año Que Calló el Sistema*, D.F., México: Debate, 2008.
- Casanova Álvarez, Francisco and Victor A. Rosales García. “Oligarquía y Tendencias Oligárquicas de los Partidos Políticos Mexicanos”, In Francisco Casanova Álvarez y Gabriel Corona Armenta eds., *Democracia Interna y Tendencias Oligárquicas de los Partidos Políticos en México: PAN, PRI y PRD*, D.F., México: Gernika, pp. 69-100, 2013.
- Cornelius, Wayne A. “Political Liberalization in an Authoritarian Regime: Mexico, 1976-1985”, In Judith Gentleman ed., *Mexican Politics in Transition*, Boulder: Westview Press, pp. 15-39, 1987.
- Eisenstadt, Todd A. *Courting Democracy in Mexico: Party Strategies and Electoral Institutions*, New York: Cambridge University Press, 2004.
- Fariás, Luis M. *Así Lo Recuerdo. Testimonio Político*, D.F., México: Fondo de Cultura Económica, 1992.
- Loaeza, Soledad. *El Partido Acción Nacional: La Larga Marcha, 1939-1994. Oposición Leal y Partido de Protesta*, D.F., México: Fondo de Cultura Económica, 1999.
- “The National Action Party (PAN) : From the Fringes of the Political System to the Heart of Change,” In Scott Mainwaring and Timothy R. Scully eds., *Christian Democracy in Latin America: Electoral Competition and Regime Conflicts*, Stanford: Stanford University Press, pp. 196-246, 2003.
- “Gustavo Díaz Ordaz: Las Insuficiencias de la Presidencia Autoritaria,” In Will Fowler ed., *Gobernantes Mexicanos II: 1911-2000*, D.F., México: Fondo de Cultura Económica, pp. 287-336, 2008.
- Lujambio, Alonso, *El Poder Compartido: Un Ensayo sobre la Democratización Mexicana*, D.F., México: Océano, 2000.
- “Democratization through Federalism? The National Action Party Strategy, 1939–2000,” In Kevin J. Middlebrook ed., *Party Politics and the Struggle for Democracy in Mexico*, San Diego: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California Press, pp. 47-94, 2001.
- Mabry, Donald J. *Mexico’s Acción Nacional: A Catholic Alternative to Revolution*. New York: Syracuse University Press, 1973.
- Mizrahi, Yemil. *From Martyrdom to Power: The Partido Acción Nacional in Mexico*, Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2003.
- Molinar Horcasitas, Juan. *El Tiempo de la Legitimidad: Elecciones, Autoritarismo y Democracia en México*, D.F., México: Cal y Arena, 1991.
- Nacif Hernández, Benito. “La Rotación de Cargos Legislativos y La Evolución del Sistema de Partidos en México,” In Carlos Elizondo Mayer-Serra and Benito Nacif Hernández eds., *Lecturas sobre el Cambio Político en México*, D.F., México: Centro de Investigación y

- Docencia Económicas / Fondo de Cultura Económica, pp. 79-114, 2002.
- O'Donnell, Guillermo and Philippe C. Schmitter. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986.
- Partido Acción Nacional. *Informe y Mensajes de los Presidentes del Partido Acción Nacional, Tómo 4. La Victoria Cultural 1987-1996*, D.F., México: EPESSA, 1999.
- Reyes Heróles, Jesús. *Obras Completas, Política I*, D.F., México: Fondo de Cultura Económica, 1995.

