



制度と政治参加 — ボリビア大衆参加法を事例として —

舟木, 律子

(Degree)

博士 (政治学)

(Date of Degree)

2010-03-25

(Date of Publication)

2010-03-26

(Resource Type)

doctoral thesis

(Report Number)

甲4819

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/D1004819>

※ 当コンテンツは神戸大学の学術成果です。無断複製・不正使用等を禁じます。著作権法で認められている範囲内で、適切にご利用ください。



2009年12月21日提出

神戸大学大学院国際協力研究科 博士学位論文

制度と政治参加

——ボリビア大衆参加法を事例として——

国際協力政策専攻 博士後期課程
研究指導教員：木村 幹
学籍番号：02311191
舟木 律子 (FUNAKI Ritsuko)

論文要旨

地方制度改革による地域レベルの政治参加拡大が、国政レベルの代表制民主主義に対していかなる政治的影響をもたらすのか。これが本研究の中心的問いである。換言すれば、地域レベルにおける参加型民主主義の発展が、国政レベルの代表制民主主義に、いかなる影響を及ぼすのか、という点である。この問いに対して、本研究は次のような仮説を提示する。それはすなわち、「地方制度改革による地域レベルの政治参加の拡大は、参加者のフォーマルな政治制度における主体者意識を高め、同時にそのための実践能力向上を促す。これによって、国政レベルの代表制に対しても、参加者はより主体的に参加するようになる」。本研究では、こうした問題関心と仮説に関して、次のような構成で議論を展開する。

第1章では、理論的考察を行う。ここではまず、フォーマルな制度を取り上げる今日的意義を確認する。民主化後、ボリビアのような第三の波・民主化国家において進行した地方制度改革は、このような国々でそれまで希薄であった国家のプレゼンスを高め、フォーマルな政治制度の有効性を強化した制度改革であると位置づけられる。したがって、このフォーマルな政治制度改革によって、従来インフォーマルな政治制度の影響力が支配的であった状況がいかに変化し、さらにその変化が民主化に対していかなる政治的帰結をもたらすのか。この問いを立てる研究上の意義について確認する。

次に、本研究に関連するトピックスである「民主主義の代表制の危機」・「参加型民主主義」という2つのテーマに関する先行研究を概観していく。ここでは、「民主主義の代表制の危機」の議論では、地方制度改革による政治的インパクトとして、地域レベル（サブナショナルレベル）における質的民主化が促進したという側面が指摘されてはいるものの、これと国政レベルの代表制の関係については、明確に示されてこなかったことを確認する。また、参加型民主主義の議論においても、地域レベルにおいて参加型民主主義が発展すると、これによって国政レベルの代表制にどのような政治的影響が及ぶのか、という部分に関しては、未だ明確には示されていない部分が少なくないことを確認する。

これらの確認点を踏まえ、本研究では、地域レベルにおける参加型民主主義の発展が、国政レベルの代表制民主主義にいかなる政治的帰結をもたらすのか、ということについても、改めて検討の対象とする。

事例として取り上げるボリビアは、自治体を授權単位とした行財政権限の分権化を行い、さらにそこでの意思決定過程に住民参加を制度的に組み込むとい

う内容の地方制度改革を実施した国である。フォーマルな制度の強化による政治参加のあり方の変化を見るためにも、また地域レベルの参加型民主主義の発展と国政レベルの代表制民主主義への影響を見るためにも、このようなボリビアの地方制度改革の経験は、極めて重要な事例であると位置づけられる。

第2章では、本研究の重要な考察対象である「大衆参加法」と、その背景たるボリビア近現代史の概要について確認する。

大衆参加法とは1994年、時の右派政権下で導入された、住民参加の制度化を特徴とする自治体への分権化を内容とする法律である。ここで言う「住民参加の制度化」とは、具体的に、村落共同体や先住民共同体、都市部の住民組織など既存の社会組織を「地域基礎組織」として法人化し、自治体における開発計画策定過程へ参加する権利と義務を付与したことを指す。また、住民組織の代表によって構成される監視委員会という機関が設置され、行政の自治体運営に不正がないかを監視し、行政と住民組織をつなぐ役割を担うとされた。

そしてこの章の後半では、ボリビアの歴史的概略とその基本的な政党配置を確認する。1952年のボリビア革命では、近代化と国民統合を目指すポピュリスト政権が誕生し、国家主導の開発体制が敷かれ、その後の軍政下でもこの方針は維持された。この間ボリビアでは、一次産品輸出に依存し、国際競争力の発展をともしない輸入代替工業化政策が進められた。こうした国家主導型開発路線の歪みは、1982年の民政移管によって誕生した左派連立政権の下、ハイパーインフレをともしなう未曾有の経済危機という結果を招くに至った。そのような事態を打開するため、1985年から中道・右派に政権が引き継がれると、新自由主義経済体制へと大幅な路線転換が図られた。この時から、「ボリビア・モデル」、あるいは「協約による民主主義」と称される政党間合意に基づく統治体制が敷かれ、既存の主要左派政党も取り込んで、新自由主義体制の維持を政策上の至上命題とした政治システムが成立する。大衆参加法の成立は、この時期に位置づけられる。

そして2000年以降は、コチャバンバ県のコカ農民運動を核としていた社会組織の連合体である社会主義運動党（Movimiento al Socialismo : MAS）が勢力を拡大し、2005年にはボリビア史上初の絶対多数の支持を得て、同じく史上初の先住民系大統領の誕生を見たのである。

第3章では、先に示した理論レベルの仮説を踏まえ、次のようなボリビアの事例に対する仮説を設定する。すなわち、「地方制度改革は、国政レベルの代表制民主主義におけるMAS政権の誕生に極めて重要な影響を及ぼした」という仮説である。その上で、これに関するボリビアのMAS政権誕生についての先行研究、および地方制度改革に関する先行研究の議論を確認していく。

MAS 政権誕生に関する先行研究では、特にマドリッドとバンコットの議論が、地方制度改革（および選挙制度改革）による、国政レベルへの影響を、その直接的かつ即時的影響——コチャバンバ県のコカ農民組織を中心とした地域政党のフォーマルな政治アリーナへの参入を可能とした点——に限り一部認めている。ただし、コチャバンバ県以外の地域ではその影響がほとんど見られなかったことから、彼らは、こうした制度改革から MAS の全国規模の台頭を説明するには限界があるとしている。その上でマドリッドは、多様なエスニックグループを包摂し、さらに旧来のポピュリスト的レトリックを併用することで、コカ農民運動の個別利害を共有しない、経済社会的に周縁化させられた社会層のより広範な支持を集約し得たという「エスノポピュリズム」仮説を展開する。またバンコットは、一定期間を超える活動経験に裏打ちされた「厚い組織網」や「高い組織の結束性」といった要素を「運動の成熟」として表現し、これを仮説の中心に据えた上で、その他の要素——「制度条件」、「政党システムにできた空間」——の複雑な相乗効果によって MAS 政権の誕生を説明する。その中で彼女は、コカ農民運動とは直接的関係のなかったコチャバンバ県以外の社会組織のネットワークを動員できたのは、リーダーのカリスマによると推論しているのである。

これらの議論に対し、本研究では、コチャバンバ県のコカ農民運動とは直接的関係のない地域で、MAS に合流する社会組織のネットワークが機能したのは、リーダーの戦略やカリスマといった要素よりもむしろ、各地域レベルにおいて、コカ農民運動とは無関係に、社会組織のネットワークを機能させるような人々の政治参加のあり方における重大な変化が起こっていたからであるとの立場をとる。こうした第 3 章の議論が、後に第 6 章において、このコカ農民運動とは直接関係のない地域において、いかにして後に MAS を構成する社会組織のネットワークとして機能したのか、という草の根レベルの変化を分析することへとつながっていくのである。

また、地方制度改革に関する先行研究では、地方制度改革と MAS 台頭との関連性を主張する数少ない研究者のうち、スアソの研究に注目する。スアソは、MAS 党国会議員 85 人への詳細なインタビューに基づき、地方制度改革がボリビアの農村部をフォーマルな政治アリーナに接合したことによって、歴史的に存在してきた都市と農村間のクリーヴィッジを政治的争点として表出する機能を果たした、と分析している。本研究も基本的にはこれに賛同する立場である。ただし、本研究が問う「地域レベルの参加型民主主義の発展」という側面については、MAS 党国会議員の政治家としてのキャリア形成という角度から語られる自治体行政での経験からだけでは、必ずしもこれを明らかにすることができ

ない。このため本研究は、同先行研究を踏まえた上で、地域レベルの政治参加のあり方に焦点を当てた事例研究をすることとする。

第4章では、ボリビアの地方制度改革の基本法となった大衆参加法の成立過程を確認する。ここでは、時の右派政権が、なぜラテンアメリカでも有数の分権化・住民参加の制度化を実現し得たのか、これを主導した大統領にとっての政治的な狙いは何であったのか、という問題について考察する。結論として、地方の経済エリートからの県レベルの分権化要求を封じ込める、という狙いがあったことが明らかとなる。このために、大統領はより抜本的な分権化を目指し、そのような意図に沿う政治中立的な専門家集団が同法の立案過程に参加したために、その後大統領自身の予測を上回る程に、大きな政治的インパクトをもたらす地方制度改革となったのである。

第5章では、コカ農民運動が地域政党となる段階までと、MASが全国規模で支持を拡大するまでの過程を考察の対象とする。まず、大衆参加法制定とほぼ同時に、コカ農民運動を核とした全国の農民・先住民組織によって「政治装置」が創設され、これがコカ農民運動の本拠地であるコチャバンバ県の農村部を中心とした地域政党として発展し、その後全国規模で支持基盤を拡大していった過程を概観する。その中で、MAS台頭の要因、特に、コカ農民運動とは直接関係のない地域においてMASへの支持が拡大したのはなぜなのか、という問いに関して、先行研究の提示していた仮説の射程も確認していく。

ここで、マドリッドが指摘したエスノポピュリズム仮説は、2002年総選挙において、都市部の有権者を引き付けたという側面を説明するものであるということが確認できる。しかし、この時MASの支持拡大により大きな割合で貢献していたのは、都市住民よりも、組織的にMASを支持した農村部の有権者である。そしてその農村部の有権者の支持を確保するために重要であったのは、MASを構成する社会組織のネットワークであった。

またバンコットは、この社会組織のネットワークを機能させたのは、リーダーのカリスマによると推論する。しかし本章では、モラレスが、1994年の段階でコカ農民運動指導者としては全国的知名度を誇っていたにもかかわらず、全国の農民・先住民組織の連合体として政治組織を結成しようとした際に、他県の農民組織代表らに野次を飛ばされ、協力を得られない状況があったことを見る。また、その後の2003・2005年の大規模な反政府抗議行動において確認される、モラレスと社会組織の関係性——MAS党員が自発的に抗議行動への参加をはじめ、モラレスら党幹部がその後を追うように組織としての参加を決めるというあり方——からも、モラレスのカリスマとは別のところで組織が動いていた可能性が示唆されている。こうした可能性を検証するために、次章では、

よりミクロのレベルで MAS を構成する社会組織のネットワークが、いかにして機能したのかということを見ることとする。

第 6 章では、エルトルノ市の事例から、地方制度改革によって人々の政治参加のあり方がどのように変化し、これがいかにして国政レベルの代表制に影響を与えるのかという過程を分析する。より具体的には、MAS を構成する社会組織——エルトルノ市においては農民労働組合——の、政治参加のあり方の変化に焦点を当てた分析を行う。

その結果、制度と政治参加は、次のような段階を経ながら、変化していったということが示される。すなわち、まず大衆参加法以前の段階では、農民層を取り巻く制度環境は、フォーマルな制度よりもインフォーマルな制度の優位性の方が高い。そのために、その政治参加のあり方も、インフォーマルな制度から、個別利益の誘導を目指すものとなる。この段階における農民層の政党支持は、インフォーマルな制度上において農民層とのパトロン＝クライアント的關係を構築していた保守政党に向けられていた。もちろん、この時期においても農労組自体は存在していたが、その構成員の大半は、保守政党とのインフォーマルな関係を重視し、選挙においても保守政党を支持していたのである。

大衆参加法導入後は、地域レベルにおけるフォーマルな制度の有効性が高まったために、農民層の政治参加のあり方にも、フォーマルな制度へのシフトが起こる。特に、同制度によって開かれたフォーマルな直接的政治参加のチャンネルを通じた参加の経験が蓄積される過程で、こうした農民層のフォーマルな制度に参加する上での実践能力と主体性が強化されていった。そのようなフォーマルな制度に参加するための「実践能力」と「意識」の強化は、制度への参加それ自体が参加者にもたらす学習効果に加えて、こうした制度以外の——制度を運用する自治体職員、NGO など外部機関の提供する研修事業、地域の若い世代の参加など——人為的要素も加わったことで、促進された過程であった。

さらに、地域レベルでフォーマルな制度への参加者として、そのための実践能力と主体的意識を強化させた農民層は、国政レベルに対しても、自らが属する農民政党（MAS）の構成員として「直接的」に参加するようになるというものであった。そのような地域レベルにおける農民・先住民層の政治参加の変化が全国規模で拡大したことが、国政レベルにおける MAS の台頭を可能としたのである。

このようなボリビアの大衆参加法を事例とした本研究は、「民主主義の深化」というテーマに関して、第 1 にフォーマルな政治制度の強化によるフォーマルな政治参加の拡大、第 2 に地域レベルの参加型民主主義の発展と、これによる国政レベルの代表制民主主義への影響という側面から、先行の研究蓄積におい

制度と政治参加
——ボリビア大衆参加法を事例として——
(舟木律子)

て十分に解明されてこなかった領域に、一步踏み込んだ知見を示したといえるのである。

目次

論文要旨	I
目次	A
第1章 理論的考察.....	1
はじめに	1
1. 問題関心	2
1.1. 民主化とフォーマルな制度	2
1.2. フォーマルな政治制度と「民主主義の代表制の危機」.....	3
1.3. 「参加型民主主義」論の射程	5
1.4. 地域レベルの参加型民主主義の実践が国政レベルの民主化に与える影響... 8	
2. 本研究の問題設定と仮説提示	10
3. 政治参加	11
4. 事例としてのポリビア	12
5. 方法論	14
6. 論文の構成	16
第2章 大衆参加法とポリビア近現代史概要.....	19
1. 大衆参加法と基礎自治体・地域基礎組織	19
2. ポリビア近現代概史と基本的な政党配置	22
第3章 大衆参加法とMASの台頭.....	30
はじめに	30
1. 先行研究の検討：MASの全国政党化はいかにして可能となったのか？.....	30
1.1. MAS政権に関する先行研究	30
1.2. 大衆参加法に関する先行研究	38
2. 事例研究の問題提起と仮説提示	40
3. 事例研究の方法論	41
第4章 大衆参加法の成立過程.....	44
はじめに	44
1. 先行研究の検討と問題設定	45
ポリビア政治における大統領.....	47
2. 大衆参加法前史	47

2.1.	分権化要求の起源：1930年代-1982年民主化まで	47
2.2.	民政移管後第1期：シーレス＝スアソUDP政権 1982-1984年	48
2.3.	民政移管後第2期：パス＝エステンソロMNR・ADN政権 1985-1989年	49
3.	大衆参加法成立過程	50
3.1.	民政移管後第3期：パス＝サモラMIR・ADN政権 1989-1993年	50
3.2.	第1期サンチェス・デ・ロサダ政権 1993-1997年	54
3.3.	大統領の政治的「狙い」	56
	本章のまとめ	60
第5章	MASの台頭過程	62
	はじめに	62
1.	コチャバンバ県の農民セクターによる制度的政治参加	63
1.1.	大衆参加法制定と「政治装置」の創設	64
1.2.	1995年自治体選挙におけるコチャバンバ県での成功	69
1.3.	1997年総選挙におけるコチャバンバ小選挙区での成功	71
1.4.	1999年自治体選挙・地域集中の継続と全国拡大の前兆	76
1.5.	2002年総選挙とMASの全国的支持の拡大	77
1.6.	第2次サンチェス・デ・ロサダ政権における政治社会状況の不安定化	79
1.7.	2004年自治体選挙・2005年総選挙におけるMASの躍進	82
2.	コチャバンバ県以外の農民セクターによる制度的政治参加	83
2.1.	1995年自治体選挙における保守政党支持の継続	83
2.2.	1997年総選挙・1999年自治体選挙における保守政党支持の継続	89
2.3.	2002年総選挙におけるMAS支持のコチャバンバ県外への拡大	91
2.4.	2004年自治体選挙・2005年総選挙におけるMAS支持の全国的拡大	93
	本章のまとめ	97
第6章	事例研究——エルトルノ市——	99
	はじめに	99
1.	エルトルノ市概要	100
	エルトルノ市における政党支持の変化	103
2.	1999年：地方制度改革による農村部への影響	108
2.1.	ボリビア農村部における地方制度改革の意義	108
2.2.	地域レベルの参加型民主主義の発展	113
3.	直接的・インフォーマルな政治制度優位の政治参加と保守政党支持	114
	大衆参加法施行直後	117

4. 直接的・フォーマルな政治制度優位の政治参加と革新政党支持	126
4.1. 制度を運用する自治体職員の貢献	129
4.2. NGO や大学など外部機関の住民向け研修事業および制度運用への協力	130
4.3. 各住民組織内の若い世代の貢献	135
4.4. 監視委員会	139
5. 地域から全国へ	144
タラブコ市の事例	150
本章のまとめ	153
終章 大衆参加法を事例として導かれた知見	157
1. 各章のまとめ	157
2. 事例としての大衆参加法の経験から導かれた知見	160
2.1. フォーマルな制度と政治参加・民主主義の深化	160
2.2. 地方制度改革と国政レベルの代表制	164
むすびにかえて	165
あとがき	168
参考文献	172

第1章 理論的考察

はじめに

1970年代、南欧から始まり、東欧やラテンアメリカなど広範な地域において、いわゆる「第三の波」に乗って軍政から民政への移管が果たされた。この波に乗って民政移管を果たした国々の多くは、その後軍政に回帰することなく、いわゆる「選挙民主主義」——選挙によって代表を選出する「手続き上の民主主義」——を今日まで維持してきた。しかしその内実においては、蔓延する政治腐敗や人権侵害、経済発展と並行して拡大した貧富格差、司法権の独立性の未確立、大統領権限の肥大化など、民主主義が名実ともに機能しているとはどうい言いがたい状況が存在してきたのもまた事実である。

このように「選挙民主主義」の限界を抱えてきた民主化諸国において、またこれと同様の課題を抱えている多くの先進民主主義諸国において、「民主主義の深化」あるいは「民主主義の質の向上」がいかんにして達成され得るのだろうか。

本研究では、学問的関心のみならず、現実の政治課題として重要な意味を有するこのテーマに対し、フォーマルな制度と地域（local）レベルの政治参加の拡大に特に注目して分析する。事例としては、ラテンアメリカの最貧国のひとつであるボリビアを取り上げる。ラテンアメリカ、その中でも特にボリビアは、フォーマルな制度が地域レベルの政治参加の拡大に対して及ぼす影響、さらにこれが民主主義の深化に与える影響を分析する上で、最も適切な事例として位置づけることができるからである。

では、本章の構成について、簡単に述べておくこととする。

まず、第1節では本研究の問題設定を導く基盤となった関連テーマ、「フォーマルな制度」、「民主主義の代表制の危機」、「参加型民主主義」、地域レベルの民主化と国政レベルの民主化の関連性についての議論を概観する。ここでの議論から、本研究が、民主主義のフォーマルな政治制度の意義を高めたという点から、地方制度改革の政治的インパクトに注目するという視座を有すること、これまでの研究蓄積の中で、地域レベルの民主化と、国政レベルの民主化を繋ぐメカニズムの解明については、十分に検討されてこなかったという側面を示す。その上で、第2節において、本研究の問題設定と仮説の提示を行う。ここでは、前節を踏まえ、地方制度改革による地域レベルの政治参加の拡大が、国政レベルの代表制民主主義にいかなる政治的影響をもたらすのか、という問いを導く。また、これに対する仮説として、地域レベルの政治参加拡大が、有権者の政治的主体者意識の強化と実践能力の向上が促すことによって、地方制度改革は地域レベルのみならず、国政レベルにも政治的影響をもたらし得るとい

う説を提示する。第3節では、本研究の最重要概念である「政治参加」の定義を行い、第4節では、事例としてのボリビアの位置づけを確認する。第5節では、フィールドワークを中心に据えた本研究の方法論について述べ、第6節では、本研究全体の構成について簡単に触れておくこととする。

1. 問題関心

1.1. 民主化とフォーマルな制度

まず、なぜ制度に焦点を当てるのか、本研究で取り上げる「フォーマルな制度」とは具体的に何を意味するのか、またその制度を取り上げる意義がどこにあるのか、という諸々の点について確認しておきたい。

本研究が扱うラテンアメリカをはじめとする新興の民主化諸国において、民主主義のフォーマルな政治制度を実質的に機能させているメカニズムとして、インフォーマルな政治制度が重要な影響を与えているという現状については、これまでも広く了解されてきたところである¹ [Helmke and Levitsky 2006, O'Donnell 2006]。では、そうした状況を踏まえた上で、なぜ本研究ではあえてフォーマルな制度の変化に焦点を当てる必要があるのだろうか。

理由はひとつである。ラテンアメリカ諸国で1990年前後に、インフォーマルな制度の方が優位に機能すると見なされてきた地域——オドネルの表現を借りれば「茶色地帯」——の減少を促すフォーマルな制度改革としての地方制度改革が本格的に行われたからである²。もちろん一口に地方制度改革といっても多様な側面を有するのであるが、この制度改革が、オドネルが言う「茶色地帯」における国家の統治機構のプレゼンスを、物理的にも機能的にも高めたという側面に、ここでは注目したい。これによって、これまで茶色地帯であつ

¹ フォーマルな制度とは、「広く公的と認められているチャンネルを通じて創られ・周知され・施行されているルールと手続き」である [Helmke and Levitsky 2006 : 5]。たとえば大統領制か議院内閣制か、選挙制度や官僚制、政党制はどうあるべきか、といった論点がそこには含まれる。インフォーマルな制度とは、「大抵は明文化されておらず、公的に認められたチャンネルの外で、創られ・周知され・施行される、社会的に共有されたルールと手続き」と定義される [Helmke and Levitsky 2006 : 5]。

² オドネルによれば、「茶色地帯」とは「国家」のプレゼンスが非常に希薄な地帯を指す。これはすなわち、国家の官僚機構が有効に機能しておらず、かつ国家の定めた法が正統なものとして当該社会に受容されていない状況を意味する。オドネルはこの他にも、同様のメタファーの中で、国家のプレゼンスが機能的にも物理的にも明確に確認される地帯を「青色」、国家の存在が物理的には明確に確認されるものの、機能的には極めて希薄であるところを「緑色」と表現した。この色分けに従って、たとえばノルウェーの地図を描いた場合には、青色でほぼ塗り尽くされるだろうとし、アメリカに関しては青と緑の組み合わせを基調としながら、南部や大都市部は茶色の点で散りばめられるだろう、とオドネルは述べている。一方、ラテンアメリカに目を向ければ、茶色地帯が広範な領土を覆うことになるとしている [O'Donnell 1993 : 1359]。

た領域において、国家のプレゼンスが高まり、そこでの政治制度のインフォーマルなものとの間で従来言われてきたことにも何らかの変化が起こると考えることができるからである。

これによって、上で指摘した 1990 年代前後の制度改革を踏まえながら、フォーマルな制度の変化に、改めて注目した民主化研究に取り組む意義が高まったのである。

なお本研究では、オドネルが警告するように「制度それ自体を問題にするのではなく、フォーマル・インフォーマル双方の制度の間をアクターがどのように行き来するのか (= Shifting Movement)」[O'Donnel 2006 : 286]、またフォーマルな制度改革によってこの両制度間を行き来するアクターの行動がどのように変化するのか、そして最終的にこうしたフォーマル・インフォーマル両制度のバランスの上で決定されるアクターの総合的な政治行動の変化が、民主主義の深化のプロセスにいかなる帰結をもたらすのか、といった点を課題として、議論を進めていくこととする³。

1.2. フォーマルな政治制度と「民主主義の代表制の危機」

さて、本研究で取り上げる「民主主義のフォーマルな制度の変化」が具体的には地方制度改革を指すことは、すでに述べた。地方制度改革に注目するのは、これが既存の民主主義体制における国家のプレゼンスを高めると想定できるからである。つまり、従来インフォーマルな制度の方がフォーマルな制度よりも優位に機能していたと考えられる「茶色地帯」において、フォーマルな制度改

³ ただし、「民主主義の深化」という用語をもって想定され得る内容は多岐に及ぶ。政治参加の拡大、政治腐敗の軽減、人権侵害の緩和、貧富格差の是正、水平・垂直の説明責任の実現、三権分立の達成などがすぐに列挙できよう。このうち本稿では、「政治参加の拡大」に焦点を当てることとする。

その上で、そもそも「民主主義の深化」を論じようとする場合、その深化されるべき「民主主義」を、本稿では必ずしもいわゆる「自由民主主義」には限定しない。換言すれば、ヨーロッパやアメリカなどの先進民主国家が民主化の最終ゴールとして想定するような「自由民主主義」を所与のものとしてせず、民主化の最終ゴールとしての「民主主義」の類型には当該社会の多様性に応じた「民主主義」の「多様性」を認める立場をとることとする。もちろん、こうした見解は、何もかもを「民主主義」と認めて民主主義論そのものを無意味化することを目指す立場ではない。

それは、フォーマルな制度変化に基づくフォーマルな政治参加のチャンネルが機能することによって、どのような意味での「民主主義の深化」を論じることができるのか、を問おうとする立場に他ならない。

本稿が事例として取り上げるボリビアを始め、国民の同質性の前提が存在しない国家においては、国民が理想とする民主主義のあり方についても普遍的なモデルが存在するとは考えがたい。特に個人を基本単位とした市民権の概念を内包する「自由民主主義」と、ボリビアの現・社会主義運動 (Movimiento al Socialismo : MAS) 政権が提唱するような共同体を基本単位とした「共同体主義的民主主義」には、個人の権利と集団の権利・経済的自由権の捉え方に顕著な隔りがある。

革が行われた結果、その有効性が高まるとすれば、これによってかつてのフォーマル・インフォーマル両制度の有効性のバランスはいかに変化するのだろうか。また、そうした改革によって、両制度間を移動するアクターの政治行動はどのように変化するのか。さらに、「民主主義の深化」との関係においてこの変化にいかなる意味を見出し得るのか。以上のような諸点について検証を試みるためであった。

なお、ここでもう1点の検討すべき論点を、本研究の問題関心との兼ね合いから指摘しておきたい。それは、国政レベルのフォーマルな政治制度に対して提起される「民主主義の代表制の危機」という問題である⁴。

メインウォリングらの研究では、この代表制の危機に関して、分析レベルをあくまで国政レベルに限定して論じている。理由は、サブナショナルなレベルにおいては有権者が代表制に満足しているということもあり得るが、総体として民主主義の代表制を議論する上で、国政レベルの政治エージェント(=政党・政治家)への満足が得られていないのであれば、いくらサブナショナルレベルでは満足しているといえ、一国の代表制が機能しているとは言えないからである。さらに、マクロ経済政策や外交政策など国政レベルでしか扱えない政策分野における意思決定が、有権者の生活に多大な影響を与えることから、国政レベルを見ることの重要性が強調される [Mainwaring et al. 2006 : 31-32]。

でははたして、国政レベルで代表制の危機が叫ばれているのと同時に、本研究が関心を持っている地方制度改革によって、地域レベルでは代表制の改善が見られるということがあり得るのだろうか。

この疑問への答えは、メインウォリング自らが提示する「民主主義の代表制のパラドクス」から導くことができよう。「民主主義の代表制のパラドクス」とは、民主主義の代表制が改善する程、これが危機に陥るという現象を指している⁵ [Mainwaring 2006 : 328-329]。このような現象が起こるメカニズムについて、メインウォリングは次のように説明している。メインウォリングらが事例として取り上げたアンデス諸国において、フォーマルな制度としての代表制自体は、教育の普及や、人口に占める有権者比率の増加、分権化や先住民の権

⁴ ここで言う「民主主義の代表制の危機」とは、フォーマルな制度の中で市民が適切に代表されていないと感じる状況を指し、政党や議会など代表機関への信頼度の低下・投票の変易性・政党システムの崩壊(既存の政党システムへの拒絶)・アウトサイダー(=新党から出馬)の大統領候補の得票率・投票率の低下・投票行動における政策志向性の弱さ(有権者の持つイデオロギー傾向と支持政党のイデオロギーとの相関度の弱さ)などを指標として確認される現象である [Mainwaring et al. 2006 : 14-30]。

⁵ ただし、このパラドクスが出現するのは、国家が機能不全に陥っている場合においてである [Mainwaring 2006 : 328-329]。

利拡大などが行われたことで、むしろ改善している。それにもかかわらず、むしろそのような制度改革が行われたことで、かえって代表制が危機に陥ったというのである⁶。

筆者も基本的にメインウォリングの見解と同じ視座に立つ。その上で、改めて地域レベルのフォーマルな制度変化に焦点を当てるのは、この地方制度改革による政治的インパクトが、地域レベルの代表制の改善に留まらず、従来極めて希薄であった「国家」のプレゼンスを全国レベルにおいて高めたという点に、国政レベルの代表制にとっても重要な意義があると考えからである。メインウォリングも認めるように、こうした制度改革は、「大規模な新しい市民の社会統合とその部分的エンパワーメントによって人々の意識化を促し、彼らが政治システムから分配されるべき財に関する権利意識を強める機能を果たした」[Mainwaring 2006: 329] ことと仮定できる。この意味において、地方制度改革による政治的インパクトは、地域に限定されるものでは必ずしもないのである。

そこで本研究では、この地域レベルにおける有権者の政治参加の拡大と、これにともなう意識化に焦点を当て、そのような地域レベルにおける政治参加のあり方の変化と、国政レベルの政治変動との関係性について明らかにすべく、事例研究を行うこととする。

1.3. 「参加型民主主義」論の射程

上記のような、政治参加の拡大が「民主化」を促進する可能性に関しては、これまでも数々の参加型民主主義の研究者が、ラテンアメリカの事例からこれを指摘している。そこにはいくつかの争点があるが、本研究との関連から言及を要するものだけに絞って、以下に確認しておきたい。

まず、既存の参加型民主主義研究が提示する論点のうち、本研究に関係するものについて、大きく2つの論点を取り上げ、確認しておくことにする。

第1に、参加型民主主義の有効性が特に地域レベルにおいて高くなるという

⁶ その要因としては、第1に国家の機能不全 (state deficiencies)、第2に制度改革によって政治アリーナへの入り口が拡大したことで、政党間競争が激化し、政党同士のネガティブキャンペーンも拡大したこと、あわせて政党の原子化が進むことで、国政レベルで扱わなければならない重要事項の合意形成が困難となり、第1の要因である国家の機能不全につながったことが指摘される。それに加えて第3に、マスメディアが政治家や政党のネガティブなイメージを伝播するのに重要な役割を果たしたとされる。つまり、メインウォリングによれば、代表制の危機として捉えられた現象の本質は、国家の機能不全への不満が、制度化された代表制のエージェントであり、有権者から最も見えやすい存在である既存の政党や政治家に向けられたということなのである[Mainwaring 2006: 328-329]。

見方である。ブラジル・ポルトアレグレ市の経験を詳細に分析したアバーズ[Abers 2000]、同じくブラジル・セアラ州の経験を分析したテンドラー[Tendler 1997]、ポルトアレグレとアルゼンチンの人権運動、メキシコの選挙監視への市民参加運動を扱ったアブリツァーの研究 [Avritzer 2002]、ボリビアとエクアドルの先住民系政党が市政を担う自治体を対象としたバンコットの研究 [VanCott 2008]、いずれもこの点についておおよそ同じ立場であると読むことができる⁷。

第 2 に、「参加する」という行為が、参加した者の意識化を促し、クライアンテリズムなどのラテンアメリカにおける伝統的政治慣行に代替する民主的な政治文化を形成しつつある、との見方が、本研究の論点との関連で注目される。

たとえば、ブラジルの北東部のセアラ州における「良い政府 (Good Government)」の事例では、ブラジル国内でも最も貧しく、クライアンテリズムによって行政サービスが規定されていることで名高かった北東部 9 州のうちの 1 州であるセアラ州において [Tendler 1997 : 10]、参加のメカニズムを組み込んだ一連の改革事業によって、クライアンテリズム優位であった既存の政治慣行が抑制され、結果的に州政府のパフォーマンスが向上した過程が示されている⁸。またポルトアレグレ市の事例を扱ったアバーズも、テンドラーと同様

⁷ ただし、アブリツァーに関しては、必ずしも地域レベルに分析対象を絞っているわけではない。たとえば、メキシコの選挙監視運動について、運動の直接の契機は 1991 年ヌエボレオン州の州知事選挙における大規模な不正が行われたことから、後に「民主主義のための市民運動 (Movimiento Ciudadano por la Democracia)」という市民による選挙監視運動が組織されたことであった [Avritzer 2002 : 138]。つまり、この点だけ見れば地域レベルでの参加の経験ということになるのだが、この事例はここで終らなかつた。この運動は、同様の問題意識を抱える NGO6 団体と共に 1994 年に「市民同盟 (Alianza Cívica)」を形成するに至る。同年行われた大統領選挙では、同盟から 1 万 8000 人以上の一般市民が選挙監視に参加し、その後政府との交渉過程を経て、国の機関である連邦選挙機構 (Instituto Federal Electoral : IFE) に、市民参加の枠組みを制度的に組み込むことに成功する。その後実施された 2000 年の大統領選挙には、市民参加型の機関となった連邦選挙機構を通して、45 万人の市民が選挙の運営・監視に参加した [Avritzer 2002 : 145]。このようなかたちで、地域レベルでの参加を契機とした民主的な集合行動が、フォーマルな制度化過程を経て、全国規模に拡大したのである。

ただしこの場合、ほとんどの参加者にとって実際の直接参加のアリーナとなったのはあくまで各選挙区レベルである。しかし、こうした地域レベルの参加が全国規模で展開することで、国政選挙の総体としてのプロセスにおいて不正を抑制する効果が多大であったろうことは想像に難くない。このような大規模な市民参加をもって行なわれた 2000 年の選挙において、メキシコのヘゲモニー政党であった制度的革命党 (Partido Revolucionario Institucional : PRI) の 71 年にわたる支配は幕を閉じたのである。

⁸ この事例は 1987 年に誕生した当時 36 歳のジェレイサティ (Tasso Jereissati) 率いる改革派州政による一連の改革事業の成功とその謎を解明する、という問題意識から論じられているが、この点に関連して、先に名前を挙げたテンドラーが、この改革が成功した過程において強調するのは、ジェレイサティやその後継となったゴメス (Ciro Gomes) のリーダーシップではなく、あくまでそうしたリーダーの下、中間および末端で事業に参加した一人ひとりの意識がいかに事業の成功に影響していたのかという側面である。そして、そのようなミクロの変化に視点を合わせることで、国際的開発機関が提唱するようないわゆる「参加型」事業のマニュアルどおりに進めれば成功するというような参

の結論に達している⁹ [Abers 2002 : 83]。

これらのテンドラー、アバーズの研究が示すように、参加型事業を成功させるためにはフォーマルな制度だけではなく、それ以外の多様な要素も含んだ一定の条件が必要となるという認識は、これら参加型民主主義研究がほぼ共通して指摘する点であり、本研究もこれに賛同する立場である。

参加型民主主義の可能性に関する上記の基本的論点を踏まえた上で、次に確認しておかねばならないことは、「このような地域レベルの参加拡大による質的民主化が、国政レベルの民主化に対していかなる帰結をもたらすのか」という本研究の問題関心に対して、これら参加型民主主義研究がいかなる見解を示しているのかということである。

しかしこの問題に関して、国政レベルの民主化に与える影響について具体的に言及している研究はほとんど見られない¹⁰。先行する多くの論者に共通しているのは、地域レベルで一定の効果が確認された参加型の制度を、国政レベルにおいても導入すべきであるという方向に政策が進んだ場合について、これによる民主化効果に関してはおおむね否定的であるということである。参加型民主主義の特質上、国政レベルという規模は利害調整を行うにも、参加者の相互の討議を深めるためにも適切とは言い難く、また国政レベルの問題を取り扱う一般市民の能力にも限界があろう、という見方が優勢なのである。たとえば、国民投票のような直接的参加の形式が多用されれば、今度はこれが単なる議会無視と大統領による正統性の承認装置になりかねない、と考えられているのである¹¹。

加全能主義的想定を批判し、参加者の行動を規定する一定のコントロールの重要性を強調した。

さらにテンドラーは、分権化するほど民主的であり事業の効率化が進むという分権化理想主義的想定についてもこれを批判し、州によるコントロールが働いていたことで、かえって市町村レベルの事業運営からクライアントリズムを抑制し、事業を効率化することが可能となったことを指摘している。また、そこに参加するアクターの臨機応変さや創意工夫、誠実さや熱意といった要素がいかに重要であったかということも示唆している。

⁹ ポルトアレグレ市において、参加型予算策定のメカニズムが実際に運用されるのは、一般市民が各地域で開かれるミーティングに参加できる夜間や休日である。そのため、こうした通常の勤務時間外の時間を返上して働く市職員の存在が不可欠であったことが指摘されている [Abers 2002 : 83]。

¹⁰ たとえばアブリツァーは、彼の扱った各事例に見られる「新しい民主的相互作用のパターンが、いつの日かラテンアメリカの国家・社会関係を規定する支配的パターンとなる可能性」を希望的観測として述べるに留まっている [Avritzer 2002 : 170]。またバンコットは、参加型民主主義の効果は、これまでの政治システムから排除されていた社会層にとっての内面的変化、すなわち「自信」「連帯」「尊厳」「市民としての実践能力向上」「満足感」などといった、数値化し難い側面におけるプラスの変化であったことに触れている [Van Cott 2008 : 32]。

¹¹ たとえばメインウォリングは、参加型民主主義が国家のパフォーマンスを高める可能性

1.4.地域レベルの参加型民主主義の実践が国政レベルの民主化に与える影響

上記のように、参加型民主主義の射程では、これによる地域レベルの民主化に関しては一定の効果が確認されるものの、国政レベルへの影響、特に国政レベルの代表制民主主義への影響に関しては、明確な回答が得られておらず、研究者レベルではおおむね否定的態度が見られる。この点に関して本研究では、地域レベルの参加型民主主義の実践による国政レベルへの影響を、現行の代表制民主主義に注目して、その政治的インパクトを再検討することを目指す。

こうした本研究の立場と最も近い問題関心を有する先行研究に、アンデス諸国（ベネズエラ・コロンビア・エクアドル・ペルー・ボリビア）の事例から、分権化が代表制の危機に与えた政治的インパクトを分析したオニールの研究がある [O'Neill 2006]。ただしオニールは、分権化が地域レベルにおいて「代表制を改善する」という命題に再検討を加え、それらをひとつひとつ反証した上で、国政への政治的インパクトを分析している。したがって、そもそも分権化による直接的影響を受けるはずの地域レベルですら民主主義の質が改善したとは言えないのであるから、国政レベルに対する分権化による影響はほとんど確認できない、という趣旨の結論を導いている [O'Neill 2006 : 196-199]。その根拠としてオニールが提示するのが、自治体選挙への参加、基礎自治体への信頼度や分権化政策などに関するアンケート調査、「伝統政党」¹²の地方選挙でのパフォーマンスが国政選挙に比べてよかったこと、地方政府から出発して後に大統領選挙に出馬するアウトサイダー候補の、キャリアパスとしての機能が限定的であることなどである。

しかし、オニールの提示した根拠には、たとえば本研究が事例として取り上げるボリビアに限って見ても、いくつかの問題点が確認される。

第1に、地方選挙の投票者数についてである。オニールは、1999年に実施さ

に懐疑的である。その議論によれば、参加型民主主義のしくみは、地域レベルでは有効かもしれないが、国家レベルで市民が直面する問題の解決には、大統領・大臣・国会議員・官僚などの中央のアクターに依拠する部分が多い。それに対して市民の直接的参加によって得られる効果は限られているということが指摘されている [Mainwaring 2006: 331]。またアバーズは、初代ポルトアレグレ労働者党首長がその後、ポルトアレグレ市が属する州の州知事に就任したことに触れ、同州知事がポルトアレグレ市と同様の参加型予算のしくみを州へ導入する試みが、市の経験に比べて、はるかに複雑で困難な課題に直面していることを指摘している [Abers 2000 : 227-228]。さらに遅野井も、ボリビアの社会主義運動 (Movimiento al Socialismo : MAS) 政権が、参加型民主主義を国政レベルで実践する中で、法の支配が揺らぎつつある実態やポピュリズムに陥る危険性が増しつつあること、またグローバル化した国際環境の中でその恩恵を引き出しながら経済発展していく道を自ら閉ざしてしまうことに、懸念を示している [遅野井 2009 : 82]。

¹² 国政レベルの代表制の危機の議論において、有権者の支持を著しく減少させた既存の主要政党を指す。

れた分権化後 2 度目の自治体選挙における投票者数が、分権化以前の 1991 年の同様の選挙よりも少なかったと述べているが [O'Neill 2006 : 180]、これは事実と異なる¹³。また、分権化による参加の拡大を選挙への参加に限定して計測することにも問題があろう。なぜならば、参加型民主主義の文脈で注目されるように、分権化による地域レベルの政治参加の拡大は、必ずしも選挙への参加に限定されるものではなく、むしろこれに限定されない領域、たとえば行政の意思決定過程や事業実施評価過程への参加のチャンネルが開かれた点に、民主化にとってより大きな意義があると考えられるからである。

第 2 にオニールは、分権化により行財政権限を拡大させた基礎自治体への信頼度を確認するため、1998 年にボリビアの首都であるラパス市民対象に実施されたアンケート調査を参照していることである¹⁴。ここで参照されたラパス市民の市行政への信頼度は確かに低かったものの、そもそもラパス市民の声から、農村部への影響が多大であったと考えられる分権化の影響を判断することは難しいだろう。実際、2004 年に実施された全国規模のアンケート調査では、市行政に肯定的なイメージ（「民主主義に貢献している」・「よく働いている」・「信頼できる」）を持っていると答えた人の割合は 33.8%で、1 位のカトリック教会（65.8%）に次いで 2 番目に高かったのである [CNE 2004 : 77]。

最後に、オニールは、自治体選挙における伝統政党の支持率の高さを指摘し、それに基づいて政治システムの崩壊が地域レベルからもたらされるという可能性を否定している点を問題にする必要がある¹⁵。この見方の問題点は、分権化による地域レベルにおける影響をわずか 4 年という期間内で判断している点である。キャンベルが「民主主義・選挙のゲームのルールが変更されたことによる結果が顕在化するには、何回かの選挙を経る必要がある」[Campbell 2003 : 61-62]と述べているように、制度変化による地域レベルでの影響を見るには、この期間は必ずしも適当だとは言えないだろう。

¹³ 1991 年の地方選挙投票者数は 139 万 8,085 人、これに対して 1999 年では 212 万 5,012 人である [CNE 2005a : 3]。確かに投票率だけ見れば、前者は 83.5%、後者は 59.5%と大幅に減少しているが、これはそれだけ有権者登録者数も増加したということを反映しているに過ぎない。しかも、この有権者登録者数に関しては、実質的増加ももちろんあったと考えられるが、それに加えて、1991 年から 2004 年までの 10 年以上の間、記録の適正な更新作業が行われなかったという事務処理上の問題がある。新たな登録者情報のみ追加され、死亡や国外への移住により本来ならば削除しなければならない登録者の記録がそのままにされていたのである [Leaño 2005 : 70]。

¹⁴ この調査結果では、ラパス市行政に対する市民の信頼の低さが示されている。市行政を「とても信頼する」が 9.3%、「ほとんど信頼しない」が 46.9%、「まったく信頼しない」が 42%であった [O'Neill 2006 : 184-185]。

¹⁵ オニールが根拠としたのは、1999 年に実施された上述の自治体選挙の結果、伝統政党が前回の選挙時より支持率を拡大したことであった [CNE 2004 : 186]。

また、地域レベルでの政治参加の拡大とは、既述のように選挙のみに限定されるものではない。それは、日々の実践を通して漸次的に拡大していくものである。そのため、分権化後第1回目と2回目の選挙結果、しかも全国規模のデータのみに依拠してその真価を問うことには無理があると言えよう。実際、2004年に行われた分権化後第3回目の自治体選挙では、伝統政党の支持率が大幅に低下している。

このように、地域レベルの代表制の改善を否定した上で、分権化と国政レベルの代表制の危機との関係を否定しようとしたオニールの研究では、地域レベルの政治的变化が部分的にしか捉えられていないという問題が確認される。そこで本研究では、分権化による地域レベルにおける政治参加の拡大を、選挙だけに限定せず、自治体の参加型予算策定への参加および監視委員会への参加なども含めて考察の対象とすることとし、調査対象期間も1995年から2005年の10年間とする。その上で、地域レベルにおける政治参加の拡大による影響を、質的側面にも配慮しながら再検討し、そこから改めて国政レベルへの政治的影響を確かめていくことにしたい。

2. 本研究の問題設定と仮説提示

ではここで、これまで述べてきた問題関心を踏まえ、本研究の問題を提起し、これに対する理論仮説を提示する。

本研究が問うのは、地方制度改革による地域レベルの政治参加拡大が、国政レベルの代表制民主主義に対していかなる政治的影響をもたらすのか、ということである。この問いに対して、これまでに確認してきた先行研究では、必ずしも明確な回答は得られておらず、むしろ否定的見解が多数派であった。これに対して本研究は、地方制度改革が地域レベルの参加型民主主義の発展に対して及ぼす質的民主化促進効果を認めた上で、そこから国政レベルへの政治的影響についても、これがあり得るという立場から、次のような仮説を提示したい。

地方制度改革による地域レベルの政治参加の拡大は、参加者のフォーマルな政治制度における主体者意識を高め、同時にそのための実践能力向上を促す。これによって、国政レベルの代表制に対しても、参加者はより主体的に参加するようになる¹⁶。

¹⁶ 「より主体的政治参加」のあり方が具体的にどのように表れるかという点に関しては、当該国の諸条件により規定されることが想定されるため、ここでは明示しないこととする。

3. 政治参加

ではここで、本研究で用いる「政治参加」の定義について確認しておく。政治参加の定義に関しては、これまでも多くの研究者が多様な案を提示し、未だ統一された定義が存在するわけではない。それゆえ、まずはそのような「政治参加」の定義における相違点をラテンアメリカの事例を中心として念頭に置きながら整理したコンジェ（Patrick Conge）の議論を参照し、本論における「政治参加」の仮説的な定義を示す。その上で、篠原一の議論に依拠して、本論で扱う「政治参加」のカテゴリーを示すこととする。

コンジェは、政治参加の定義に関する見解の相違点を6点にまとめている¹⁷。それらの争点のうち、本研究における政治参加の分析において重要となるのは、活動の対象を政府機関に限定するか否かという点である。これに関して、本研究では、「政治参加」として捉える活動の対象は、あくまで政府機関に限定するものとする。フォーマルな制度に焦点を当てて政治参加のあり方を分析する上で、「政治参加」と見なすべき活動の対象を非政府機関へも拡大してしまえば、政府機関の存在意義と密接に関わっているフォーマルな制度変化と、これによる「政治参加」のあり方の変化を分析する上では、議論の混乱と要点の不明瞭化を招くことが予想されるからである。

次に、「政府機関を活動の対象とした諸活動」のうち、本研究において重要となる「中央・地方」、「直接・間接」・「フォーマル（原典では「制度的」）・インフォーマル（同じく原典では「非制度的」）」という基軸と共に盛り込んでいる篠原の政治参加の分類を参照しておきたい〔篠原 1977：35-37〕。

表 1-1 は、篠原の分類を基に、フォーマルかインフォーマルかどうかを縦軸に、中央的か地方的かを横軸に置き、さらにその中で直接的と間接的というスタイルの違いを並べ、それぞれの欄に想定される政治参加のあり方を、ポリビアの事例から当てはめてみた表である。篠原の分類では、「フォーマル・インフォーマル」という用語の代わりに「制度的・非制度的」という言葉が使われている。本研究では、インフォーマルな制度上の諸活動のうち、活動の対象が政

¹⁷ 第1点目は「積極的か、消極的か」。積極的とはすなわち、活動が具体的行動をともなっているということを意味する。これに対して消極的とは、政治的関心や有効感といった心理的側面を指す。論者によって、消極的側面も含む場合と、そうでない場合とがあり、どちらの立場で論じるのかを明確にしておく必要がある。第2点目が「攻撃的か、攻撃的でないか」。すなわち暴力行為をともなった活動を政治参加に含めるか否かという論点である。第3点目が「活動目的が既存の政治体制内での影響力行使を目指すものに限定するか、体制そのものの変革を目指す活動も含むか」。第4点目が「活動の対象が政府機関に限定されるものを指すのか、非政府機関に対する活動も含むのか」。第5点目が、「自発的参加に限定するか、動員による参加も含むのか」。最後に、「活動の結果が意図されたものか、そうでないのか」という点である〔Conge 1988：241-242〕。

府系機関に向かうものを、「インフォーマルな制度上の政治参加」と捉え、これに対して、インフォーマルな制度領域には含まれるが、活動の対象が政府系機関に向かわないもの、つまりあくまで特定社会集団内部での公共財の分配に関わる活動は、地域レベルの「自治活動」として、政治参加には含まないこととする。

表 1-1 政治参加の 8 類型

政治参加	中央的		地域的	
	直接的	間接的	直接的	間接的
フォーマル	国民投票 国民対話 制憲議会	国政選挙	住民参加型予算 監視委員会	自治体選挙
インフォーマル	抗議行動	圧力団体	抗議行動 個別接触	
(非政治参加) インフォーマル			自治活動	

注：篠原は「地域的＝インフォーマル(非制度的)＝間接的」な政治参加として、「旧西ドイツの市民フォーラム」や、アメリカの「専門弁護士」などを例示している。しかし、ボリビアにおいてそのようなカテゴリーに分類され得る政治参加の類型は確認されないため、空欄としておく。原典では最下段については特に触れられていないが、本研究における概念上の混乱回避のためにも必要な領域となるため、筆者が補足した欄である。網掛けの欄は地方制度改革によって直接的影響を受けたと考えられるチャネルである。

出典：篠原[1977:35-37]を基に筆者作成。

さて、本研究の問題関心は、地方制度改革によって導かれた政治参加のあり方における変化である。したがって、この変化を捉えるために本研究で採用する「政治参加」の定義を、ここまでの議論を踏まえた上で、仮説的に提示しておく。

すなわち、本研究における政治参加とは、「中央政府あるいは地方政府機関を活動の対象として、直接的あるいは間接的に、またフォーマルあるいはインフォーマルな制度を介して実現されるアクターの諸活動である」と理解されるのである。

4. 事例としてのボリビア

では次に、本研究でボリビアを事例として取り上げることの意義を確認しておきたい。

まず、分権化の過程において、特に地域レベルの政治参加の拡大との関係で

注目されるのは、自治体首長議員公選制の導入と、ブラジルの参加型予算に代表される地域住民による行政の意思決定過程への直接参加の実践である。先の参加型民主主義の議論で確認したように、この地域レベルの政治参加において特に重要な意味を持つのは、選挙以外の参加チャンネルである。

キャンベルのまとめによれば、この選挙以外に参加チャンネルには、参加型予算策定の他にもいくつかのバリエーションが確認できる¹⁸ [Campbell 2003 : 81-95]。ただし、本研究の問題関心は、地域レベルの参加型民主主義の発展による人々の政治参加のあり方における変化が、国政レベルの代表制民主主義にいかなる帰結をもたらすのかということである。したがってそのような選挙以外の参加チャンネルのうちでも、本研究が特に注目するのは、その影響が地域レベルの個別の経験に留まらず、全国規模で影響を与えるようなしくみである。そのため、国の取り組みとして全国規模で地域レベルの参加を保障する取り組みに注目する。ここでの「地域レベルの参加」とは、基礎自治体を基本行政単位として行われる行政の意思決定過程およびアカウンタビリティ・コントロールへの自治体住民による参加を想定する。

このような視点からラテンアメリカ全域を見た時に、まず連邦制をとる国家（メキシコ・ベネズエラ・アルゼンチン）では、総じて州政府への権限移譲が分権化の主軸であり、その下位に位置づけられた基礎自治体の権限に関しては、州政府に委ねられた。しかし、州政府から基礎自治体への権限移譲は、自己財源に富む自治体に対してのみ例外的にしか進んでいないとされる¹⁹ [Finot 2003 : 15]。これに対して、単一国家であるチリ・コロンビア・ボリビアなどでは、基礎自治体への権限移譲が分権化の第1段階において、その主軸となっている [Finot 2003 : 15]。

ここまでの議論を踏まえ、本研究では、基礎自治体への権限移譲が分権化の中心となっていた単一国家の事例を取り上げることとする。また、本研究では地域レベルの参加型民主主義の発展に注目するため、基礎自治体への分権化を実施した単一国家のうちでも、特に何らかの住民参加型の制度を導入した事例

¹⁸ そのひとつが、市政アンケートや市長等による住民への直接ヒアリングなどの手法である。この方法は、コロンビア・バジェドゥパル市やチリのコンチャリ市、パラグアイのアスンシオン市をはじめメキシコやベネズエラの一部で導入されている [Campbell 2003 : 82]。また、公共事業の計画実施過程に受益住民の参加を組み入れるしくみ（メキシコ、ホンジュラス、チリで導入）、市民発案による自治体ランキング・システム（コロンビア）、住民投票によって特定の公共事業の実施の是非を問う方法（コロンビア、メキシコの一部）などである。このような取り組みは、各自治体レベルで導入されるケースもあれば、国の政策として導入されるケースもある。

¹⁹ ただし、同じ連邦制国家でもブラジルでは、基礎自治体と州政府が法制度上は対等であるとされ、基礎自治体への権限移譲も州政府と並行して進められた [Finot 2003 : 16]。

を取り上げる。

これに関して、国連ラテンアメリカ・カリブ経済研究所（CEPAL）から出されたフィノットの報告書によれば、一般的にラテンアメリカにおける自治体行政への参加は、特定の公共事業に対して取り入れられ、それらの事業が終れば参加も終了するが、そのような傾向の例外とされるのがボリビアである。同国では、地域ベースの住民組織を通して公共事業の意思決定過程への参加と、行政のアカウントビリティ・コントロールへの参加が制度化された²⁰[Finot 2003: 20]。このため、ポルトアレグレ市の事例のように個々の事例としては極めて興味深い研究対象を提供しているブラジルのケースよりも、全国的影響を考えた場合には、ボリビアのケースの方が、はるかにインパクトは大きかったと言えよう²¹ [Finot 2003 : 20]。

よって、全国的な地方分権を行ったボリビアの事例は、地域レベルにおける政治参加の動態が一国の質的民主化に及ぼす影響を分析する、という本研究の事例として、よりふさわしいと言えよう。

5. 方法論

本研究が究極的に問うのは、「地域レベルの政治参加拡大を促す地方制度改革は、国政レベルの代表制民主主義に、いかなる政治的帰結をもたらすのか」である、と述べた。具体的にこれは、地方制度改革が、アクターの政治参加のあり方に対してどのような影響を与えるのか、という問いに換言される。この問題を論じるための事例として本論は、ボリビアにおける地方制度改革を取り上げ、この改革後におこった地域レベルでの政治参加の拡大と、その国政レベルの代表制民主体制への帰結を分析する。この節では、そうした分析に際して本研究で用いられるべき研究手法について、整理しておくことにする。

²⁰ 他にも、こうした取り組みに関するより興味深い事例として、フィノットが指摘するのは、ポルトアレグレ市に代表されるブラジルの参加型予算の経験である。しかし、ブラジルにおける参加型予算の実践は、各自治体がこのしくみを採用する場合、換言すれば、市長の参加型予算へのコミットメントが存在する場合に限られるため、たとえば1997年から2000年の間に参加型予算策定が導入されたのは、ブラジル全土で5,500以上ある基礎自治体のうちのわずか140団体に留まっている。そのうち73の自治体の市長は、ポルトアレグレ市でこれを導入した市長と同じ労働者党に属し、他の33の自治体の市長は別の左派政党所属であった [Goldfrank 2007 : 101]。これに対してボリビアでは、国家主導でこのしくみが導入されている。

²¹ またボリビアの他にも、ニカラグア（1990年代末）、グアテマラ（2002年）、ペルー（2003年）でも国の政策として参加型予算が導入されている。ブラジルを中心とする十数の自治体から始まったこの取り組みが、10年程度の短期間の間に、ラテンアメリカだけでも約2500の自治体に拡大したのである [Goldfrank 2007 : 91]。これらの、ブラジルの次に参加型予算を導入したいわゆる参加型予算第2世代の先陣を切ったのが、ボリビアであった。

採用する資料としては、まず地方制度改革と地域レベルの政治参加の拡大に関する情報源として、大衆参加法関連の先行研究、選挙データ、政府・開発機関の報告書、現地の新聞や雑誌メディア資料などの2次資料、および基礎自治体レベルの調査による1次資料を利用する。ここで言う「自治体レベルの調査」とは、具体的には行政・住民組織・現地 NGO 関係者へのインタビューを中心とする自治体レベルの事例研究を指す。この事例研究によって、大衆参加法によってアクターの地域レベルにおける政治参加のあり方がいかに変化したのか、という点に関して、当該アクターへのインタビューをもとに抽出された質的データから分析する。その上で、質的データ分析の基準とするのは、フォーマル・インフォーマル両制度間の往来運動において、アクターがある方向にシフトしたことを表す言説、特にフォーマルな制度への参加による「実践能力」と「主体者意識」の強化に関連した言説に着目することとする。

また、地域レベルにおける政治参加の拡大が、国政レベルの代表制民主主義に与えた影響を分析するために、先の地域レベルのデータに加えて、国政レベルの選挙データを参照する。これと合わせて、国政レベルの代表制民主主義の変化において、重要と見なされる支持層・支持組織などが存在する場合には、そのような社会層／社会組織の動態と、地域レベルで政治参加のあり方を変化させたアクターとの間にいかなる関連性が存在するのか、ということについても調査を実施する。この点に関する調査手段は、国政レベルの代表制に対して重要視されるアクターとなる社会層・社会集団の動態に関する資料を主とした分析を行う。本研究ではボリビアの事例を取り上げるため、農民・先住民層／組織がこうしたアクターに該当する²²。したがって、農民・先住民層／組織に

²² 「農民・先住民」という用語の用い方に関しては、ボリビアの農村部の住民が「先住民であると同時に、農民である」という、ボリビアの先住民農民問題を専門とする人類学者のアルボ (Xavier Albó) の見解に従うこととする。アルボによれば、歴史的観点および社会文化的アイデンティティとしては、農村部の住民は、地域によってケチュア系先住民であったりアイマラ系先住民であったりと、多様な「先住民」で構成されると認識されるが、同じ農村部の住民を指して、社会経済的観点からは、彼らは「農民」として認識される。これは 1950 年代のボリビア革命において、先住民に対して従来用いられていた「インディオ」という差別的な呼称を廃止して、「農民」と呼ぶように公的に定められたことによる。こうした文脈において、「農民・先住民」とは、同じ農村部の住民に対して向けられた視点の異なる呼称であると言える [Albó 2004 : 18]。

ただし、1990 年代に入ると、アイデンティティとしての「先住民」性を保持しながら、都市部に移住し、もはや「農民」ではない人々、あるいは、農村部において農業で生計を維持する「農民」ではあっても、「先住民」としてのアイデンティティをまったく持たない人々も確認されるようになってきている [Albó 2004 : 18-19]。

こうした状況を念頭におきながら、本研究では文脈に応じて、農村部の住民が農民労働組合の構成員であるという側面を重視する際には、彼らを「農民」という用語で表現し、より多様な社会組織を念頭において議論をする際には「農民・先住民」という用語で表現することとする。

よる代表制への参加のあり方を示す資料を分析することとする。さらに、農民・先住民層／組織のうちでも、国政レベルの政治変動との関連から特に重要と見なされているコチャバンバ県のコカ農民運動、およびそれ以外の、全国的組織基盤を有する農民・先住民層・組織を対象とした、政党支持・選挙への組織的参加のあり方に関連する新聞記事および先行研究、さらに現地専門家へのインタビューを行った。これらもまた、本研究における考察のための重要な資料であり、研究対象である。

6. 論文の構成

以上が、本研究の理論的前提と主要概念の定義、方法論に関する説明である。本章で示した理論的考察の要点としては、第1に地方制度改革に着目する根拠を示したことである。ここで、地方制度改革によって民主主義のフォーマルな政治制度の有効性が、インフォーマルな制度に比べてこれまで以上に高まった可能性があるという点について指摘した。第2に、そのような地方制度改革を取り上げることによって、地域レベルの参加型民主主義の発展が国政レベルの代表制民主主義に与える政治的影響を検討する、というこれまでの先行研究では十分に議論されてこなかった問題に取り組むという点において、本研究の学術的意義の存在を示したことである。また、本章ではこうした問題設定に基づき、ボリビアの事例が、上に挙げた地方制度改革の2つ側面において検討する際に、最適な事例となるということについても、その根拠を示した。

では最後に、本章以降の各章で論じる内容について、その概略を述べ、各章の位置づけを確認しておく。

まず第2章では、ボリビアの事例における地方制度改革の基本法となった「大衆参加法」の概要と、この制度改革との関連において、国政レベルの変動を見る上で不可欠となる、ボリビア近現代史の概要を確認する。

続く第3章では、本章において扱った理論レベルの仮説を踏まえ、これをボリビアの事例のレベルに当てはめた仮説を提示する。すなわち、ボリビアにおける国政レベルの代表制民主主義の変動、つまりモラレス社会主義運動党（Movimiento al Socialismo : MAS）政権の誕生と、大衆参加法による地方制度改革の関連についてである。この問題に関して、先行研究を検討し、その上で、具体的事例のレベルにおける本研究の仮説を提示する。

最初に検討を加える MAS 政権誕生に関する先行研究では、特にマドリッドとバンコットが、地方制度改革（および選挙制度改革）による、国政レベルへの影響を一部認めたものの、コチャバンバ県以外の地域ではその影響がほとんど見られなかったことから、こうした制度改革と MAS の全国規模の台頭との

関連性について、否定的見解を示している。では、なぜ MAS は全国規模で支持を拡大できたのかという問いに対して、マドリッドは、エスノポピュリズム仮説を唱え、バンコットはリーダーのカリスマによって MAS を構成する社会組織のネットワークが機能したと推論する。これに対して、本研究では、次のような仮説を提示する。「地方制度改革が、地域レベルにおける参加型民主主義の実践を促し、農民・先住民層の——フォーマルな政治制度への参加者としての——主体者意識と実践能力を高めたとするならば、これによって農民・先住民層は、各地域レベルにおいて自らの帰属する農民組織を政治組織として強化し、MAS に合流したために、その全国的拡大につながった」とする。

第4章では、本事例に対する仮説を実証する前に、ボリビアの地方制度改革の基本法となった大衆参加法の成立過程を確認する。ここでは、時の右派政権が、なぜラテンアメリカでも有数の分権化・住民参加の制度化を実現し得たのか、これを主導した大統領にとっての政治的な狙いは何であったのか、という問題について考察する。結論として、地方の経済エリートからの県レベルの分権化要求を封じ込める、という狙いがあったことが明らかとなる。このために、大統領はより抜本的な分権化を目指し、そのような意図に沿う政治中立的な専門家集団が同法の立案過程に参加したために、その後大統領自身の予測を上回る程に、大きな政治的インパクトをもたらす地方制度改革となったのである。

第5章では、社会運動組織を母体とする MAS が、全国的に支持を拡大するまでの過程を確認する。まず、コカ農民運動を核として創設された「政治装置」が、コカ農民運動の本拠地であるコチャバンバ県の農村部を地盤とした地域政党として発展し、さらに全国規模で支持基盤を拡大していく過程を見ていく。その中で、MAS 台頭の要因、特に、コカ農民運動とは直接関係のない地域において MAS への支持が拡大したのはなぜなのか、という問いに関して、先行研究の提示していた仮説の限界も確認していく。

第6章では、自治体レベルの事例研究を行い、地域レベルにおいて、地方制度改革による人々の政治参加の拡大と、さらにこれが国政レベルの代表制にどのような影響を及ぼしたのか、という側面を見ていく。より具体的には、MAS を構成する社会組織——エルトルノ市においては農民労働組合——の、政治参加のあり方が、大衆参加法によっていかに変化していったのか、という点に関して、現地農労組関係者や自治体関係者へのインタビューに基づく1次資料に依拠しながら分析を加えていく。

事例研究の最初の段階においては、大衆参加法以前の1993年から2004年までの地域の政治状況を、4度の自治体選挙の結果を参照しながら確認する。ここでは、大衆参加法導入後2度目（1999年）の自治体選挙において、同自治体

における農民組織を母体とする MAS が活動を開始した状況を見ていく。

その後、自治体レベルにおいて農民組織が政党組織としての活動を開始した状況について、大衆参加法による農民層を取り巻く制度環境の変化と、これによる政治参加のあり方の変化、という観点から理論的分析を加え、続く第3節以降において、当事者らへのインタビューを基に、より具体的にそこでの制度と政治参加の連関のあり方、フォーマルな制度に参加する過程で、農民層がいかにしてその実践能力と主体性を強化していったのかという点について確認する。

次に、地域レベルでフォーマルな制度への参加者としての実践能力と主体的意識を強化させた農民層の政治参加のあり方が、国政レベルの代表制に対してどのような参加のあり方を示していくのかという点について見ていく。ここでは、農民層が、農労組が政治組織として強化された過程について確認し、これによって自らが所属する農労組も加盟する農民・先住民主体の「政治装置」、すなわち MAS を支持することが当然の選択として選ばれるようになっていく状況を確認する。

最後に終章では、地方制度改革の政治的帰結に関して、政治参加に焦点を当てた分析を試みた本研究の結論と、その意義、積み残した課題などを確認する。

第2章 大衆参加法とボリビア近現代史概要

本章では、第1節において「大衆参加法」の概要、そして続く第2節では、ボリビアの近現代史の概略とその中で形成された基本的政党配置について確認する。本章で確認する諸事項は、後述するボリビアの事例研究の理解に欠かせないものとなるはずである。

特に、第1節では、ボリビアにおける大衆参加法以前の基礎自治体を取り巻く状況が、いかに都市に偏重していたのかという部分にも触れており、その後の制度化によってもたらされた農村部へのインパクトの大きさを理解する上で重要となる。また同節では、地域レベルの直接的政治参加の制度がいかなるものであったのかという点に関して、ここで導入された「地域基礎組織」の制度的位置づけを確認する。このことは、後の事例研究における当事者らのコメントを理解する上でも極めて重要である。

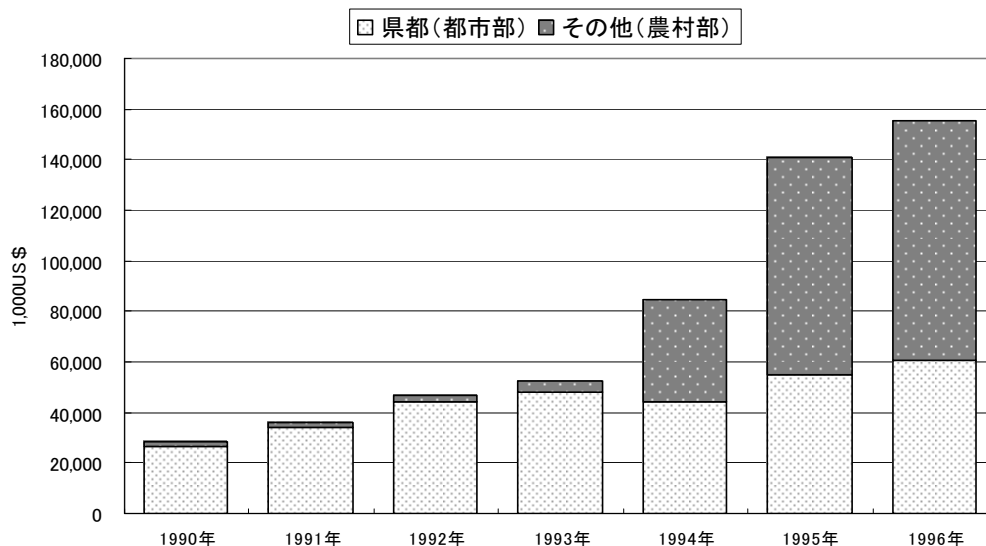
またさらに、第2節に関しては、本研究で繰り返し登場する「伝統三大政党」、国民革命運動（Movimiento Nacionalista Revolucionario：MNR）の起源、新自由主義路線を推進するためにとられたボリビア・モデルの概要、国政レベルで起きた政治変動の概要を述べており、本研究で取り上げる地方制度改革導入期前後のボリビアにおけるおおよその政治状況を掴む上で有効となる。

1. 大衆参加法と基礎自治体・地域基礎組織

本節では、本研究において大前提となる大衆参加法の概要について述べる。大衆参加法とは、1994年にボリビアで施行された、事実上初となる分権改革の試みの根拠となった法律である。これは、当時の政権政党であったMNRのサンチェス・デ・ロサダ（Gonzalo Sánchez de Lozada）政権により進められた一連の制度改革である、「万人計画（Plan de Todos）」の最重要項目のひとつとして実施された[Arias and Molina 1997：59]。その特徴は、基礎自治体（Municipio＝市町村）に対して、財源および行政権限を移譲した点と、住民参加の制度化という点の2点にある。本法律の施行によって、以前は9県都を中心として都市部に24しか実質的に存在していなかった基礎自治体が、農村部を包摂して全国で311に拡大した。従来は中央政府の出先機関である県開発公社を通じて行われていた公共事業の一部（教育・保健・基礎インフラの整備など）が、こうした基礎自治体の管轄となったのである。また、そのための財源として、各基礎自治体には国家予算の20%が人口比に応じて共同負担税基金

(Fondo de Coparticipación Tributaria) として分配されることとなった¹。大衆参加法施行以前は、地方制度における公共事業の恩恵は都市部に集中していたが、同法によって農村部へも拡がることとなった (図 2-1)。

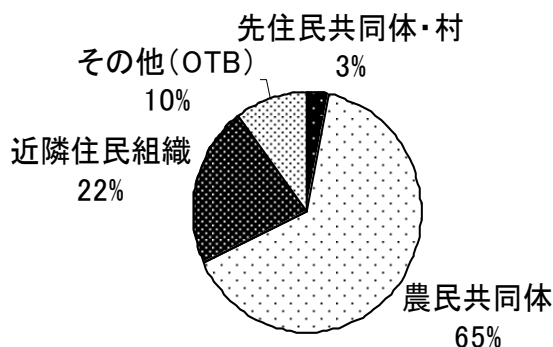
図 2-1 共同負担税基金の都市農村分配比の変化



出典:MDH-SNPP [1996a:45]を基に筆者作成。

同法では、自治体予算案の策定について、地域基礎組織 (Organización Territorial de Base: OTB) の参加が定められた。地域基礎組織とは、日本の町内会や自治会に近いもので、アンデス系先住民の伝統的な血縁・地縁組織であるアイユや、村落共同体、都市部住民組織など既存の社会組織が法人格を得た組織である。

図 2-2 地域基礎組織を構成する社会組織の内訳 (2002 年時点)



出典:Maydana[2004:219]を基に筆者作成。

¹ Ley de Participación Popular 1994: Art. 20.

この地域基礎組織を住民参加の基本単位として、5年毎に自治体の基本方針を定める自治体開発計画（Plan de Desarrollo Municipal：PDM）や、年次毎の年間事業計画（Plan Operativo Annual：POA）が策定される。

そのプロセスとしては、まず新市政がスタートすると同時に自治体開発計画が作成される。これには、市の担当職員の他、大学やNGO、県庁、外部コンサルタントなどの第三者機関が、各地域基礎組織での集会の進行などの運営面で支援することを通じて、全地域基礎組織の現状と必要な公共事業の優先順位についてのデータが収集される〔Galindo S. 2004〕。大衆参加法施行第1期目の1995年から1999年までの期間では、新しい制度が導入された直後の混乱もあり、完成までには数年を要した²〔Galindo S. 2004：139-144〕。

また、この自治体開発計画とあわせて、年間事業計画が毎年策定される。年間事業計画の策定にも、自治体開発計画と同様、自治体の担当職員および第三者機関が参加型ワークショップ等の実施に協力する〔Galindo S. 2004〕。ボリビアの会計年度の終る12月の3ヶ月から1ヶ月前まで、つまり9月から11月の間に、上記のような年間事業計画策定のための会議（ワークショップ）が各地域基礎組織レベルから開催され、最終的に自治体レベルの代表者会議（「サミット」＝“cumbre”）において、年間事業計画原案が作成される〔PADEM 2004：18〕。自治体レベルの代表者会議には、各地域基礎組織の代表、監視委員会が参加し、市担当職員が進行役を務め、自治体開発計画に基づいて次年度の優先事業が決定される。ここで決められた事業の優先順位が年間事業計画の原案となり、この原案に基づいて、市行政が県および国の開発計画との整合性、見込まれる歳入規模など、各関連法などの条件を加味しつつ、市長および財務課など担当部署が、より詳細な年間事業計画および予算案を作成する³。このようにして行政によって作成された年間事業計画は、11月15日までに市議会に提出されることとなっている⁴。市議会に年間事業計画が提出されると、まず監視委員会にその内容が伝えられ、監視委員会から承認を得なければならないこととなっている。監視委員会は事業計画案を受け取ってから15日以内に、承認・否認を表明する⁵。監視委員会による承認に加えて、市議会からの承認が得られることによって正式な年間事業計画が決定されることとなる。市議会は市長か

² なお最も早いところでは1995年に完成させた自治体が2例、うちひとつは極端に人口規模の小さい自治体（ラパス県ナサカラ・デ・パカヘス：1992年人口135人）であった。また、遅いところでは当該任期終了後の2000年ようやく完成した自治体が3例あった〔Galindo S. 2004：139-144〕。

³ *Ley de Municipalidades* 1999：Art.106.

⁴ *Ibid.* Art.44.

⁵ *Ibid.* Art.150.

ら年間事業計画が提出されてから 30 日以内に、これを承認しなければならない⁶。

このような、大衆参加法のもとでの住民参加の制度化に関して、ボリビアは「ラテンアメリカ域内でも最も徹底して行った」と評され、昨今のラテンアメリカ諸国における分権化や住民参加制度の構築に対して一定の影響を与えた先駆的な事例であると見なされている [Campbell 2003 : 89-90, MDH-SNPP 1997 : 14]。制度改革以前、ボリビアではインフォーマルな領域における「公共財の分配」レベルでの意思決定は確かに関わっていたものの、それが中央政府や地方政府の政策決定過程に影響を与えることはなかった。この意味において、これは「政治参加」ではなく、あくまで地域レベルの自治活動と位置づけられた。しかし、改革によって既存の自治組織の意思が地方行政府の意思決定に影響を及ぼすようになったことで、これが政治参加の範疇に含まれると見なすことができるようになったのである。

以上から、大衆参加法の意義は以下の 2 点に要約できる。すなわちそれは、第 1 に、中央政府の行財政権を地方政府へ移譲したという意味において、ボリビアにおいて「国家」のプレゼンスが希薄であった農村部へもこれを拡大したという点である。第 2 に、そこでの意思決定過程に、既存のインフォーマルな地域レベルの自治組織を制度的に組み込むことで、それまで国家のフォーマルな政治制度からは排除されていた人々を、一挙にここへ連結させる役割を果たしたという点である。

2. ボリビア近現代概史と基本的な政党配置

次に、ボリビアの近現代史とそこにおける政党配置を確認しておきたい。

スペインの植民地支配からの独立を果たした 19 世紀初頭 (1825 年) から、20 世紀初頭までの約 1 世紀の間、ボリビア政治は寡頭支配体制のもとにあった。ボリビアでのその寡頭支配に大きく 2 つの段階がある。第 1 段階では、ポトシ銀山での採掘とその輸出によって富を成した銀財閥系の寡頭支配層が、保守党を通じて国政を支配していた。銀富豪と保守党支配の時代である。しかし、19 世紀末に銀の国際価格が下落すると、こうした銀富豪と保守党の支配が揺らいでいく。第 2 段階として、これに代わって登場したのが、錫への国際的需要の高まりを受けて登場した錫財閥系の支配層と、その利益を代弁する自由党であった。錫富豪と自由党の時代の到来である [Cognaham and Malloy 1994 : 25, 大島 2006a : 257-261, 大島 2006b : 263-265]。

⁶ Ibid. Art.12, 39.

次の 20 世紀初頭から中盤にかけての時期は、衰退しつつある寡頭支配勢力と軍および新勢力との攻防が繰り返される時期である。寡頭支配体制の衰退を招いたのは、財政危機や、石油資源の利権をめぐるパラグアイとの領土争いであるチャコ戦争（1932-35）での敗退、都市への人口移動による社会構造の変化などを背景として軍部や都市大衆層の体制への不満が高まったことなどといった諸要因であった [Cognaham and Malloy 1994 : 33]。

この時期に、社会党をはじめ数々の新興政治勢力が誕生するが、中でも特に重要であったのが中間層の改革派を中心に 1941 年に結成された国民革命運動（MNR）であった。MNR は後の革命を主導する勢力であるが、当初はプラグマティックな改革派の知識人を中核とした運動であった。しかしその後、旧支配層や軍政に対抗するために、よりラディカルな左翼勢力を取り込んでいくこととなる。その契機となったのが、1943 年に誕生した改革派の軍事政権（ビジャロエル軍政）に参加した際の政策であった。MNR は、その主要メンバーがビジャロエル軍政に閣僚として参加し、鉱山労働者の組織化や大土地所有制度（アシエンダ制）の改革に着手するなどして、農民層からの支持も取り付けた。だが、1946 年、旧寡頭支配層を中心とする反体制勢力によって起こされた暴動で、改革派軍政は倒され、指導者等はいったん地下に潜伏することを余儀なくされている [遅野井 2006 : 132-140]。

その後、1952 年から 1964 年までの時期は、政権を奪還した MNR による「ボリビア革命」の時期である。普通選挙制や義務教育制度が導入されたこの時期には、農地改革や、鉱山開発の国営化、東部地域の開発なども行われ、ボリビアの近代化に極めて重要な時期であったと位置づけられている [国本 1998 : 243, 遅野井 2004 : 61]。特に、農地改革によって土地の分配が進められ、その過程において、先住民層は、国家コーポラティズム体制に組み込まれていった [遅野井 2008 : 72]。先住民層はそれまで「インディオ」という差別的呼称を付されていたが、この時より、公的には「農民」という名称に改められ、土地の分配を受けるために、国家に対して従属的な「農民労働組合」として、自らを再編成していったのである。

ボリビアでの革命の契機となったのは、1951 年に行われた大統領選挙であった。この選挙において勝利したのは、MNR の指導者ビクトル・パス＝エステンソロ（Victor Paz Estenssoro）であった。しかし、同時の保守政権はこの結果を受け入れず、軍部に政権を移譲したのみならず、選挙で勝利したはずの MNR 政権は非合法化されることとなった。パス＝エステンソロはアルゼンチンに亡命したが、ボリビアに残ったもうひとりの MNR 指導者エルナン・シーレス＝スアソ（Hernán Siles Suazo）率いる MNR が 1952 年 4 月に蜂起し、3

日間という短期決戦に勝利すると、革命政権を樹立した。同政権はパス＝エステンソロを大統領、シーレスを副大統領として、その後一連の社会改革を実施する。しかし、次第に MNR を構成した農民・労働者・中間層など各セクターの要求が噴出して来るにしたがって、政権内部の結束が崩れていく。これに加えて、時を同じくした錫の国際価格の下落によって、ボリビアの国家財政は悪化の一途をたどった。さらに一度は解体した軍部を MNR が再建すると、これが政治化し、最終的にその軍部によるクーデターによって、同政権は崩壊することとなった [Klein 1992 : 245, 遅野井 2006 : 139]。

その後の 1964 年から 1982 年までの 18 年間は、再び政権を握った軍のもとで、軍政が継続することとなる。この間、軍内部では左右両派の主導権をめぐる攻防が繰り広げられたが、開発政策に関しては一貫して国家主導型モデルが踏襲された [遅野井 2004 : 61]。この軍政期に最初に政権を担ったのが、右派のバリエントス (René Barrientos) である。バリエントス軍政 (1964-1969) は、軍こそが近代化の担い手となり得るという考えに基づき、左派系政党や労組に対しては非合法化する厳しい姿勢をとる一方で、農民に対しては協約を結び、農地改革を維持し、さらに生活支援や教育支援なども行うなど、手厚い保護を行った [Klein 1992 : 247-248]。

次に政権を担ったのが左派のオバンド (Alfredo Ovando) である。オバンド軍政 (1969-1970) では、米国資本のガルフ石油が国有化され、左派・労組を再び合法化するなど、左寄りの政策が行われた。しかし、労組はこうした政府の軟化を歓迎するものの、積極的に軍政を支持することはなく、農民層も十分な支持を与えなかった。こうして支持基盤を構築できなかったオバンド軍政は、早々に終焉することになる [Klein 1992 : 251]。

次に政権を担ったのが、同じく左派のトーレス (Juan José Torres) である。トーレス軍政 (1970-1971) はボリビアにおける歴代の軍事政権のうち最も急進的左派であったとされる [Klein 1992 : 251]。この時期に、ボリビア鉱公社 (Corporación Minera de Bolivia : COMIBOL) へのソ連・東欧からの資金援助を受け入れ、アメリカのピースコー (平和部隊) を追放するなど、明確な社会主義国家寄りの政策をとり、国内でも左派系政党や労組の代表らによる人民議会が開設された。のちの民主化後に MNR と共にボリビアの伝統三大政党を形成する革命左翼運動 (Movimiento de Izquierda Revolucionario : MIR) が創設されたのは、この時期のことである。MIR を構成したのは、キリスト教民主党の左派、MNR の学生セクター、独立個人のマルクス主義者らであった。そのような状況の下で、労働組合による保守系新聞社の占拠事件が起き、共産党の支援を受けた労組・農民集団による小規模鉱山やサンタクルス県のアシエ

ンダ（大私有農地）の占拠も発生するに至った [Klein 1992 : 254]。このため、軍内部の右派勢力が、危機感を抱いた国内中道右派の協力のもとでクーデターを起こし、トーレス軍政は打倒されることとなる。

1971年、今度はクーデターを首謀した張本人であった右派バンセル（Hugo Banzer）のもとでの軍政が開始される。バンセル軍政（1971-1978）では、まずトーレス軍政期に悪化した米国との関係修復が図られ、労組・左派政党は再び非合法化された。農民に対しては農民協約を結んだバリエントモデルを基本的に踏襲するかたちをとり、1964年以降最大規模の土地分配を実施した。また、当初クーデターを支持した中道右派との協調関係を保っていたバンセルであったが、政権後半にはこの協調関係が崩れ、1974年には自主クーデターを起こして政党勢力を完全に政権から排除するなどして体制を硬直化させた。こうした体制内部の変化と相まって、財政赤字や累積債務の増大などのボリビア経済の悪化は、当初バンセルを支持した新興の地方経済エリートの支持をも失わせることとなった。さらに、人権問題を重視する米カーター（Jimmy Carter）政権から民主化への圧力が加わったことで、バンセルは体制を維持していくことを断念し、選挙実施を宣言して1978年に退陣する [Klein 1992 : 254-263]。バンセルは自らも選挙に出馬することを目指して、1979年には、民族民主行動党（Acción Democrática Nacionalista : ADN）を創設している [Romero 2003a : 119]。

その後の1978年から1982年の4年間に、ボリビアでは大統領選挙が3回実施され、クーデターが5回発生するなど、大きな混乱をともなう民政移管の過渡期となった。この政治的混乱の中で、左派ではMNR左派・MIR・共産党が民主人民連合（Unidad Democrática y Popular : UDP）が結成され、MNR左派のシーレスが代表に就任、中道にはパス＝エステンソロ率いるMNR、そして右派にはバンセル率いるADNが位置するという、ボリビア政治における3大勢力が形成されることとなった [遅野井 2004 : 61]。1982年の民主化後は、まず左派が政権をとり、その後1985年から2003年の約20年間は中道・右派が基軸の連立政権が続いたが、以下でそれぞれの政権の概要を確認することとする。

表 2-2 民主化後成立した三勢力

	左派	中道	右派
リーダー	シーレス	パス＝エステンソロ	バンセル
政党	UDP (MNR 左派＋ MIR＋共産党)	MNR	ADN

出典：遅野井[2004:61]を基に筆者作成。

最初に政権を担ったのは、1980年選挙で1位となっていた左派連合のUDPであった。新たに政権を担ったUDPであったが、民主化後間もなく未曾有のハイパーインフレに見舞われ、それに対する対応を迫られることとなった。しかしUDPは、支持層である労働組合や農民組合の圧力のために、有効な打開策を迅速にとることができなかつた。このため事態は悪化の一途をたどり、結果的には任期を1年短縮しての政権交代が行われた。

これによって成立したのが、中道MNRと右派ADNの連立政権（＝民主協約）である。この中道右派連立政権が取り組んだのが、新自由主義原理に基づく構造改革であった。貿易の自由化、緊縮財政、国営企業の合理化など、MNRは、ボリビア革命において自らが作り上げてきた国家主導型の開発体制を自ら解体することで、未曾有の経済危機に陥っていた国家の再建を成功させたのである。

続く1989年に政権を担ったのが、右派ADNと、民主化過程において左派連合UDPに参加していた革命左翼運動（MIR）との連立であった⁷。MIR党首パス＝サモラ（Jaime Paz Zamora）は新自由主義経済政策を維持することで合意し、それによって国民投票では3位であったにもかかわらず、大統領の座を獲得できたのである。このような政党間合意によって構造調整の継続が担保されるしくみが、いわゆる「ボリビア・モデル」である。同様のしくみは、連立工作の過程で政党間協約が結ばれることから、「協約による民主主義」とも表現される[遅野井2004:62]。このように、1980年代末までに既存の有力左派政党（MIR）が右派に接近し、政党システムの中で実質的に左派のイデオロギー

⁷ 左派と右派というイデオロギー的には相容れないはずの2党が連立を形成できたのは、ボリビアの「議院内閣型大統領制」というしくみによるところが大きかった。これは大統領選挙の結果、絶対多数を取る候補がない場合、上位3位までの候補で議会において決選投票が行われる、という制度によるものである[R.Mayorga 2001, 遅野井2004:62]。この制度によって、大統領候補は国民投票の後に連立工作を行い、連立工作が成功し大統領に就任することができれば、その時点で既に議会での多数派を形成していることになる。連立形成の際には閣僚ポストをはじめ、各省庁の末端に至るまでの官僚機構がまるごと取引材料とされる。

を表出する政党が消えていくことになる⁸。

1990年代に入ると、ボリビア・モデルあるいは新自由主義路線への反発を吸収するかたちで、新しい政党が台頭してくる。そのうち特に支持を集めたのが、「祖国の良心（Conciencia de Patria：CONDEPA）」と「独立連帯市民運動（Unión Cívica Solidaridad：UCS）」という2つの政党である。ともに既存の政党システムにおける「アウトサイダー」と位置づけられるリーダーを党首とし、そのカリスマによって支持を集めるポピュリスト型の政党と認識された[Romero 1999：108]。CONDEPAは大衆層をターゲットとしたテレビ・ラジオ局のオーナー兼パーソナリティを務めていたカルロス・パレンケ（Carlos Palenque）をリーダーとし、ラパス市を中心に支持を拡大した[Romero 2003a：319]。また、UCSはボリビアの大手ビール会社のオーナーであるマクス・フェルナンデス（Max Fernández）をリーダーとし、潤沢な資金を用いて貧困地域で慈善事業を展開し、本拠地であるサンタクルス市を中心に支持を拡大した[Romero 2003a：351-352]。1993年の大統領選挙では、両党合わせて30%近い支持率を獲得したが[CNE 2005d：1]、1997年の総選挙を前にして、両党首はそれぞれ病気と飛行機事故によって急死し、その後党勢は衰退していった[Romero 2003a：320,352]。

1990年代後半には伝統三大政党（MNR・ADN・MIR）がいったんは支持を回復したものの、2000年以降になるとこれら政党の勢力は再び衰退していく。これと並行して、2つの新興勢力が国政レベルにおいて台頭する。そのうちのひとつが、コチャバンバ市長のマンフレド・レジェス（Manfredo Reyes）を党首とする新協和勢力（Nueva Fuerza Republicana：NFR）であり、もうひとつの勢力がコチャバンバ県のコカ農民運動の指導者であったエゴ・モラレス（Evo Morales）を党首とする社会主義運動党（Movimiento al Socialismo：MAS）である。既存の伝統政党が支持率を落としていった背景にあったのは、これら新興地域政党の影響力の増大であった。

2002年に行われた大統領選挙では、伝統政党のひとつであるMNRが2位および3位の候補と3%にも満たない僅差で辛うじて首位となり、第2次サンチェス・デ・ロサダ政権を発足させるが、一方で3位となったNFRは、このMNRを中心とする与党連立政権に参加したことでこれ以後急激に支持を落としていき、他方でMASは国会内でもあくまで野党としての立場を貫いた。2003年10

⁸ ただし、左派系の政党自体は少数派ながらももちろん存在はしていた。そのような既存の左派小政党が統一左翼（Izquierda Unida：IU）という連合を形成する動きも見られたが、その影響力は極めて限定的なものに留まっている。なおIUを構成したのは、左派系エリートのアラニバルをリーダーとするボリビア自由運動（Movimiento Bolivia Libre：MBL）、共産党、MIRの分派である。

月には、天然ガスの輸出をめぐる問題により、第 2 次サンチェス・デ・ロサダ政権は広範な社会運動勢力からの反発を招き、5 年の任期のわずか 1 年余りが経過したところで辞任に追い込まれている。その後、サンチェス・デ・ロサダ政権において副大統領を務めていたカルロス・メサ (Carlos Mesa Gisbert) が暫定政権を発足させるが、再び天然ガス開発をめぐる政策に対する国内の主要社会運動組織の激しい反政府行動を前にして、2005 年 6 月には退陣することになる。

その後 2005 年 12 月 18 日に実施された総選挙の結果、53.7%という絶対多数の支持を得て、モラレス率いる MAS 党が政権を獲得するに至っている。これによって誕生した MAS 党政権は、民主化以後のボリビアにおいて、過半数の得票を得て決選投票を経ずに成立した初の政権である。と同時にモラレスは、南米史上初の先住民系大統領ともなった。モラレスの MAS 政権は、誕生するとすぐに天然資源の国有化、制憲議会の開催などを実現し、東部地方勢力との対立を深めながらも、無事任期を全うした。さらに、2009 年 12 月 6 日に実施された総選挙では、支持をこれまで以上に拡大し、64%の得票率で再選されるに至っている [www.cne.org.bo]。

以上、ボリビアの近現代史を大まかに振り返ってきた。ここでの重要なポイントは、およそ 3 点に要約できよう。第 1 に、1952 年の革命において、先住民層は「農民」として、国家コーポラティズム体制に組み込まれていたという点である。第 2 に、1982 年の民政移管後、経済危機に陥った同国は、その打開策として新自由主義改革を実施した。これによって、従来の国家コーポラティズム体制は完全に崩壊し、国家と社会の関係——ヤシャー (Deborah J. Yashar) の表現を借りれば、「シティズンシップ・レジーム」——が変化した点である。第 3 に、それにもかかわらず、1985 年からの新自由主義政策を進めてきた三大政党とこれらと連立を組んだ新興政党が、10 年以上もの間支持され続けていた、ということである。政党間の協約に基づいて政権運営がなされる「ボリビア・モデル」という特殊な制度がこれを可能とさせていたという理解ももちろんあるが、そもそも政党間の協約も、選挙で上位 3 位に入る程度の支持を得なければ、成立しなかったはずである。ということは、こうした政党が一定程度は支持されていたということを示している。

ではなぜ、ボリビアにおいては、新自由主義政策を進めてきた政党が、1990 年代を通して一定の支持を維持することが可能となっていたのだろうか。MAS の台頭は、なぜ新自由主義政策による社会的コストが明確となる 1980 年代後半から 1990 年代ではなく、2000 年代まで待たなくてはならなかったのだろうか。次章において、こうした問題に関する先行研究の議論を確認し、その上で、

制度と政治参加に焦点を当てる本研究の立場から、これに対する仮説的説明を提示したい。

第3章 大衆参加法と MAS の台頭

はじめに

本研究は、冒頭でも述べたように、民主主義の深化というテーマを分析するにあたって、「フォーマルな政治制度の変化」とこれによって生じた「地域レベルにおける政治参加の拡大」に注目する。特に、地方制度改革によって導かれる地域レベルにおける参加型民主主義の発展と、これが国政レベルの代表制民主主義に与える影響に焦点を当てて、検討を加えていくこととする。

第1章で提示した本研究の仮説を再度確認しておく。本研究では、地方制度改革による地域レベルの政治参加の拡大は、参加者のフォーマルな政治制度における主体者意識を高め、同時にそのための実践能力向上を促す。その上で、地域レベルにおいてフォーマルな政治制度への参加者として主体者意識と実践能力を高めたアクターは、国政レベルの代表制に対しても、より主体的に参加するようになる。本研究が提示した仮説は、以上のようなものであった。

本章以降では、このような仮説の妥当性を検証するために、現実起こった国政レベルの政治変動と、地域レベルの政治参加の拡大との関連を明らかにすることを目的とする。先の仮説が妥当であるとするならば、本章が取り上げるボリビアの地方制度改革の事例から次のようなことが推論されよう。すなわち、「MAS 政権の誕生を導いた数々の要因のうち、大衆参加法によって導かれた地域レベルの政治参加の拡大が、極めて重要な影響を及ぼした」ということである。

では、ボリビアのモラレス政権誕生に関して、従来どのような説明が加えられていたのだろうか。以下、節を改めてこの問題について考えていきたい。

1. 先行研究の検討：MAS の全国政党化はいかにして可能となったのか？

1.1.MAS 政権に関する先行研究

モラレス政権の誕生に関する議論としては、これを複合的な要因を背景に誕生したとする遅野井の研究があり、またこれを先住民運動の躍進と捉える視点からヤシャーとバンコット (Donna Lee Van Cott)、さらにこれを先住民運動とポピュリズムの混合体であると捉えるマドリッド (Raúl Madrid) の研究を挙げることができる。以下、それぞれの議論の概要を述べ、それらに対する本研究の立場を示すこととする。

遅野井は、MAS 政権の誕生について、「複合的な要因を背景」として、「社会

運動が動員を通じて実現した」と指摘している¹ [遅野井 2008 : 74]。

そのうち本研究との関係で言及を要するのが、「制度改革のインパクト」である [遅野井 2008 : 75-77]。そこでは、大衆参加法を含む第 1 次サンチェス・デ・ロサダ政権における一連の制度改革——特に、ボリビアが「多民族多文化」国家であることを明記した憲法改正、地方分権化法・小選挙区比例代表併用制の導入・二言語教育の導入——について、これらが「先住民勢力のアイデンティティ強化と政治参加の機会を拡大させた」と述べられている [遅野井 2008 : 75]。ただし遅野井は、これらの制度改革が政治参加の機会を拡大した側面については、むしろ否定的見方の方を支持しているように見受けられる。なぜならば、遅野井は制度改革が「先住民勢力」にとっての政治参加の機会を拡大させたというインパクトを一部認めながらも、次のようにも述べているのである。

だが改革への努力は後継のバンセル政権下で弱まり、政策立案能力など自治体強化の支援策は後退する。既存政党の浸透による監視委員会の政治化、腐敗の地方への拡散、開発案件の都市部偏重、白人・メスティソ首長とのパトロン＝クライアント関係の強化などと相まって、大衆参加法の理念と現実との乖離は、むしろ落胆と反発を呼び起こしていく [遅野井 2008 : 76-77]

このように遅野井は、地域や時期・対象となる社会集団によってバリエーションに幅の見られる大衆参加法のインパクトのうち、ここで指摘されるような負の側面を重視した見解を示している。こうした遅野井の見解の根底にあるのは、この改革が『上から』の一律の自由主義原理にもとづく多文化主義の実践であったために、「多様な先住民社会にとって適切とはいえなかったであろう」という認識である [遅野井 2008 : 77]。その根拠とされるのが、後にモラレス政権にも参加する先住民系社会学者パッツィ (Félix Patzi Paco) の見解——「1994 年以降の多文化政策は、社会構造の植民地性を少しも解決しなかった」 [Patzi 2007 : 179 遅野井訳、イタリック原著者、遅野井 2008 : 77] ——や、カリフォルニア大学の人類学者ポステロ (Nancy Grey Postero) による東部低地の少数派先住民であるグアラニー族を対象としたケーススタディに基づく見解——大衆参加法は「支配文化の許容内での先住民の参加と権利拡大」であった [遅野井 2008 : 77] ——である。結論として遅野井は、一見先住民層にとっても政治参加の機会を拡大するという点において有意義な政策と見なされた

¹ そのような複合的な要因は全部で 5 点に要約されている。本文で取り上げる要因以外には、「最貧国における新自由主義の限界」、「政党制度の崩壊」、「アメリカの外交政策 (麻薬対策)」、「動員により獲得した権力の均衡」 [遅野井 2008 : 74-82、括弧内筆者] といった点である。

一連の制度改革も、実際には「ネオリベラル多文化主義の限界」を有しており、このことを「背景に先住民主体のポストリベラルな運動が強化される」と述べている [遅野井 2008 : 77]。

この遅野井の見解は、もちろん制度改革の欠陥を指摘するものではあっても、これによって先住民層の政治参加の機会が拡大されたということ自体を否定する要素とはなっていない。むしろ先住民や農民層が、新自由主義政権の改革によって開かれた新たな政治制度の中に参加する過程において、彼らが同制度を実際に運営する上で生じた様々な否定的側面(「ネオリベラルな多文化主義の限界」)を認識したということ述べているに過ぎない。また、右派(白人・メスティソ)によって押し付けられた政治制度に対する左派(先住民)による評価が仮に否定的であったとしても、これによって結果的に彼ら先住民層の主体性が強化されたのであれば、彼らの主観に基づく否定的見解とは裏腹に、それをポジティブに捉える解釈を新たに与えることもできるのではないか。つまり、彼らの見解は、そうした政治制度を「押し付けられた」ことによって、彼らとその政治制度を自らのために活用する実践能力を高めた結果表明されたものだと見なすことも、可能ではないだろうか。たとえば、チュキサカ県第3区選出のMAS党下院議員のトリワノ(Valerio Torihuano)は、大衆参加法の影響についての下記の質問に対して、次のように語っている²。

——1994年大衆参加法はあなたの政治家としてのキャリアに何らかの影響を及ぼしましたか。

いいえ。というのも、我々は、社会主義運動(MAS)として、またリーダーとして、当時の大衆参加法が自治体に財源を分配しているのだということを知っていましたし、政府が新自由主義政策を実施しているのだということも知っていました。政府はおそらく我々に“哺乳瓶”を吸わせようとしていたのです。なぜなら国政レベルで我々はそれを吸うことができなかつたのですから。だから分権化しようとしていたのです。そのことを政治に興じる当時の仲間たちは気付いていませんでした。政府は自らの権力を手放すことなど決して考えてはいなかったというのに。

社会主義運動が前回の自治体選挙(引用者注:2004年)で支持を拡大してから、こうした状況は改善しています。社会主義運動は適切に自治体

² モイラ・スアソ(Moira Zuazo)指揮の下、2007年彼女の指導する政治学専攻の学生らをインタビュアーとして行なわれたMAS党議員85人を対象としたアンケート調査より[Zuazo 2008]。

を機能させているからです。以前はそうではありませんでした。全ての自治体で買収、公金横領、不正事業など、とんでもないことが起こっていました。社会主義運動が市会に議員をひとりでも送り込むことができれば、その時点から変化と透明性が確保されたのです。今では自治体には大きな問題はなくなりました。

——大衆参加法が財源を分権化したことで、ある種の意識化を促したという評論家もいます。その点に関して伺いたかったのですが、いかがでしょう。

ええ、それは明らかです。住民や社会組織、私自身も、身をもってそのことを自らの自治体で経験しました。当然のこととして我々は改善していかなければならなかったのです [Zuazo 2008 : 81]。

上記と同様の質問——大衆参加法が自らの政治家としてのキャリアに及ぼした影響——に対する MAS 党議員 85 名の回答を総合すると、その 62% が肯定的な評価を下している [Zuazo 2008 : 24]。同調査を実施したスアソによれば、否定的な評価をしている MAS 党議員には、MAS という「新しいポリビア」の「神話」を創っていくためには、「過去を否定」しなければならない、それ故に大衆参加法の自らへの影響を認めることは困難であると述べている。以下、スアソへの筆者インタビューを一部引用しよう。

MAS は新しいポリビアという神話を創出しなければならないのです。この新しいポリビアという神話は、過去の否定を意味します。ですから、MAS 党員自身にとって、過去の歴史を認めること、具体的には自らの起源でもある自治体改革を認めることは非常に難しいことなのです。しかしながら、多くの回答者が矛盾することを言っています。「1994 年大衆参加法はあなたの政治家としてのキャリアに何らかの影響を及ぼしましたか」という質問に対して、「私にとっては非常に重要でした。私は何回市長を務め、素晴らしい市政運営をして、自治体大賞をとったことがあります」という議員がいたりしますし、「大衆参加法はサンチェス・デ・ロサダの法律ではなかったのです。これはそのもっと前から、私たち自身の生活の一部でした。自治体や共同体を通してそれが行われたに過ぎないのです」という議員もいます。また「もちろん私は市議だったこともあるし、監視委員会役員を務めたこともありま

すが、大衆参加法が重要だったとは思いません」と答える議員もいました³。

このような意見を踏まえた上で、遅野井の見解を再検討すると、そこではこれまで指摘したような制度改革のポジティブな側面に対しての評価に、いささか問題があるのではないだろうか。つまり、制度改革が従来既存の政治システムから排除されていた社会層に対して政治参加の機会を拡大したことは重要な変化として指摘できるのであり、制度改革に対する反動としてであれ、あるいは適応としてであれ、そのことによって彼らの「主体性」が強化されたという可能性にもっと注目する必要があるのではないだろうか。

次に、「シティズンシップ・レジーム」の変容に焦点を当てた、先住民運動の隆盛に関するヤシャーの仮説を確認しておく。

ヤシャーによれば、まず先住民運動が興隆する以前のシティズンシップ・レジームは、コーポラティズムあるいはクライアンテリズムによって機能していた。そのようなシティズンシップ・レジームにおいて先住民は、農民階級あるいは労働者階級として国家に統合されつつも、内向きには先住民としての伝統的自治のあり方を保持することができた。これに対し、1980年代からの構造調整以降になると、ネオリベリズムがこれに取って代わったことで、個人の自由な土地所有の権利が優先されるようになり、先住民にとっての伝統的自治権が脅かされることとなった。これによって先住民は、先住民としての権利を守るという強い動機を与えられた。またヤシャーは、そのような動機を現実の行動に結実させる能力として、この時期、先住民の国際的組織や労働組合、教会や NGO などの社会的ネットワークを通じて、限られた先住民コミュニティの枠を超えて行動範囲を拡大させることができたことを指摘する。ボリビアの事例に関していえば、そのような社会的ネットワークのパワーは、ボリビア統一農民労働組合連合 (Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia: CSUTCB) やボリビア東部先住民連合 (Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano: CIDOB) という政治的影響力の高い組織を通じて、先住民運動のもつ政治的機会を切り拓いたとしている [Yashar 2005: 78]。

ただし、ここで留意しなければならないのは、ヤシャーが論じているのは、あくまで先住民運動の隆盛までであり、なぜこうした社会運動組織がその後政

³ 2008年9月2日、ラパス市フリードリッヒ・エーベルト財団ラテンアメリカ社会調査研究所 (Fundación Friedrich Ebert-Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales: FES-ILDIS) にて、モイラ・スアソ (Maira Zuazo) 氏への筆者インタビュー。

治化して政党を形成し得たのかという点、さらに、いかにしてそのような先住民政党が全国的な規模で支持を拡大したのかというプロセスまでは射程に収めていない点である。そこから先のプロセスの分析は、ヤシャーの研究においては、いまだフロンティアとして残されていると言えよう。

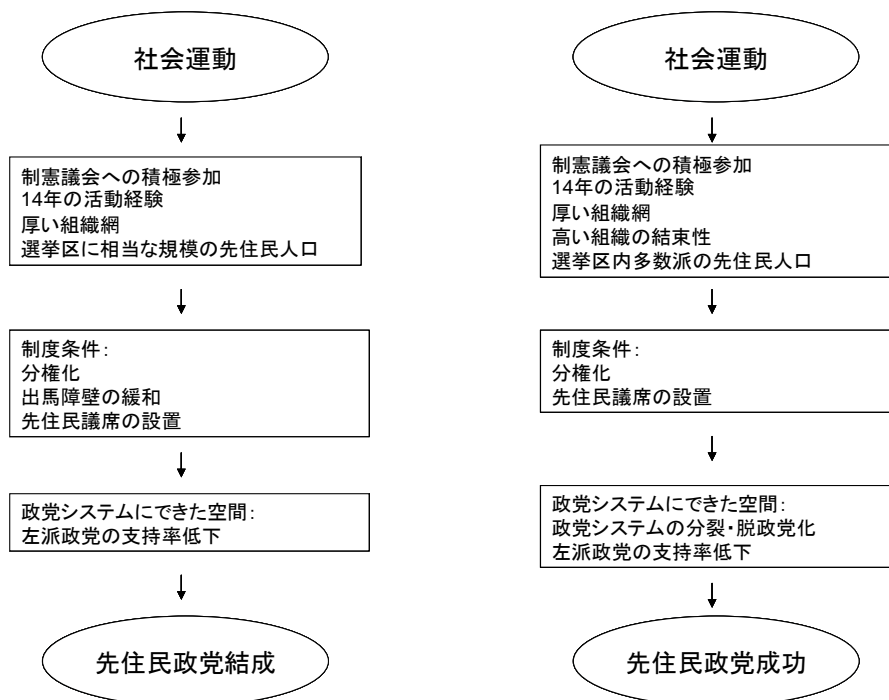
他方、こうした「先住民運動の政治化」という側面に焦点を当てたのが、バンコットの研究である。その論点を要約するならば、彼女はこれを先住民運動の政治システムへの進出と捉え、その最も重要な要因は「先住民運動の成熟」であったと指摘している⁴。ただし、バンコットは政治事象が全て因果関係で説明されるという前提を否定し、これが多様な要因の複雑な相乗効果によって導かれるという立場から、“systematic process analysis”という分析手法を用い、「先住民運動の成熟」の他にも様々な必要条件を導き出した。それが図 3-1 である（次頁）。

つまりバンコットは、政治的機会構造として制度条件の変化と政党システムにできた空間を指摘し、資源については社会運動の成熟（活動年数）とカリスマリーダーの存在を指摘する。その上で、運動と直接関係のない地域において組織網を通じた動員が可能であったのは、運動指導者のカリスマ性によると推論するのである⁵ [Van Cott 2007 : 91]。

⁴ ちなみにバンコットは、2002 年大統領選挙における MAS の 2 位獲得の要因として、「先住民農民運動の成熟」の他に次の 4 つの要素も指摘している。1 点目が、既存政党政治への支持低下、2 点目が制度改革（小選挙区比例代表併用制、地方分権）、そして 3 点目が、バンセル-キログ ADN 政権（1997-2002）への不満、そして 4 点目が米国大使内政干渉によるナショナリズム感情刺激、である [Van Cott 2003]。

⁵ ただし、MAS については選挙運動における各地域の自立性を認めていたのに対して、MIP については党首が全て管理していたという違いがあったことについても触れている。が、力点はあくまで両党指導者のカリスマ性に置かれている [Van Cott 2007 : 92]。

図 3-1 先住民政党成功プロセスに関するバンコットの仮説モデル



出典: Van Cott [2007: 222, 225]。

このようにバンコットは、先住民運動の成熟に焦点を当てて、先住民政党の成功を分析している。すなわち、「運動と直接的関係のなかった先住民・農民系の有権者が、先住民政党を支持したのはなぜなのか」という問いに対して、彼女は、「先住民運動指導者の経験に裏打ちされたカリスマ、および運動の成熟により発達した組織網によって、直接的つながりの薄かった有権者の支持を取り付けることができたのだ」、という論理で答えようとしているのである [Van Cott 2007: 91]。

バンコットが先住民運動の成熟という側面に力点を置くのに対し、この説明と基本的には重なる部分が多いものの、マドリッドは、むしろ先住民運動そのものに固執せず、その外部に主張をアピールする能力を有したことが重要であった、との立場から、MASの支持拡大の要因を説明しようとする。マドリッドはこれを「エスノポピュリズム」という概念を用いて捉えようとする。

マドリッドによれば、従来型の先住民運動および運動を母体とする政党は、他のエスニックグループに対し排他的で、全国規模での支持獲得という部分では限界があった。これに比べて MAS は、複数のエスニシティを共存させることをよしとし、さらに旧来型のポピュリスト戦略——「伝統政党・自由主義政策・外国の介入を批判する」などの戦略——をとったために、支持を拡大し得

たとえられる。このような MAS の戦略に対してマドリッドは、「エスノポピュリズム」という名を用いている [Madrid 2008]。つまり、バンコットが指導者のカリスマと発達した社会組織網で説明しようとした MAS の全国的支持の拡大を、マドリッドはポピュリズムの観点から説明しようとしているのである。

本研究は、ここに挙げた遅野井、ヤシャー、バンコット、マドリッドの研究成果を踏まえたものである。しかしながら筆者は、上記先行研究には、以下のような問題点が存在するのではないかと考える。

まず指摘できるのが、上記の研究がいずれも政治エリートの側のみに焦点を当てた分析になっている点、それゆえ政治エリートを支持した大衆側の動向については受動的あるいは自動的なものであったかのように捉えられている点である。一方で大衆層が扇動されやすい性質を有しているのが事実であるとしても、他方で彼らは自らの生存戦略のためには冷静に実利的行動を選択する存在でもある。そこで本研究は、こうした大衆層の政治に対する態度を能動的なものとして捉えなおして分析することで、政治変動の底流で進行してきた変化を解明することを目指したい。ここで言う「底流で進行してきた変化」とは、具体的には「大衆層の政治に対する態度の変化」のことであり、それは政治参加の拡大にともなってクライアントリズムがその効力を弱めたことに起因する事象である。そうした変化の直接の契機となったのは、必ずしも社会運動側からの働きかけでもなければ、ポピュリスト的指導者の呼びかけでもない。本研究では、「時の新自由主義政権の行った地方制度改革にその発端はあった」という仮説的立場を採用し、先に挙げた先行研究ではさほど注目されることのなかった地方制度改革のインパクトに注目する。

確かに、バンコットやマドリッドはともにこの制度改革について触れてはいるものの、この制度が導入された初期段階では MAS の影響力が極めて地域限定的なものであったことから、全国的な支持拡大を説明する要因としては不十分であるとの見解を示している。これに対して本研究では、制度改革がもたらした政治的インパクトが運動の政治アリーナへの進出を助長しただけではなく、より広い範囲で有権者の制度的政治参加を拡大し、後の MAS の有力な支持基盤となる農民・先住民層の政治参加のあり方を変えたという認識から、そのインパクトを説明し、これを MAS 台頭の主要因として位置づけようとするのである。

ここで問題としている農民・先住民層のような政治、経済、社会的に周縁化された社会層の政治参加のあり方に関して、これがかなりの部分においてプラグマティックに「自らに与えられた政治的機会と資源に応じ決められる」ということを指摘する先行研究は、これまでに多数蓄積されてきた [Posner 2004 :

58]。こうした研究からも示唆を得つつ、筆者もまた、ボリビアの先住民農民層の政治参加のあり方が、プラグマティックな側面を強く有していたはずであるという観点から、1990年代末以降ボリビアで見られた政治変動について検討を加えることとする。そこで、その際に設定されるべき仮説的説明について、引き続いて以下、論じていくこととする。

1.2.大衆参加法に関する先行研究

大衆参加法による政治的インパクトについてこれまでになされてきた先行研究では、同法が及ぼした質的民主化への影響がいかなるものであったかについては、賛否両論がある。だが、この制度変化と国政レベルの具体的政治変動である MAS 政権誕生との関連性に言及した研究は多くない。

たとえば、第 1 章でも取り上げたオニールは、大衆参加法によって自治体レベルの「代表制」が改善したとは言い難いとの評価を下している [O'Neill 2006]。また、グレイ＝モリーナ (George Gray Molina) も、全国レベルで見れば同制度が従来排除されてきた人々の政治代表性を実質的に高めたとしながらも、地域レベルでは各地の社会・文化・地理的多様性により、ばらつきが見られるとしている [Gray M. 2001 : 78]。

また大衆参加法による「民主主義の深化」という側面に関して批判的見解を示した研究に、ブラネス (José Blanes) の『マリユク (伝統的共同体の首長) と市長』がある [Blanes 2000]。そこでは、ラパス県の 3 つの自治体 (アチャカチ市・プカラニ市・ピアチャ市) を対象に、大衆参加法施行直後の 1996 年 9 月から 1997 年 8 月までの 1 年間をかけて、大衆参加法のインパクトを現地調査した結果がまとめられている。ブラネスの研究では、大衆参加法に基づく制度自体が未だ定着していない初期の段階の現場の混乱が、当事者らの声によって丁寧にまとめている。この研究は、極めて短期的な調査に基づくものではあるが、特に伝統的先住民コミュニティに与えた大衆参加法の政治的インパクトを知る上で、貴重な資料となっている⁶。ただし、中長期的スパンでの政治的インパクトを知るには、さらなる追跡調査が必要となる。

いずれにせよ、こうした大衆参加法の影響に焦点を当てた先行研究は、これと MAS の躍進との関係性について正面から扱ったものとはなっていないこと

⁶ たとえば、伝統的自治組織と新たに導入された地方行政機構との狭間で、伝統的コミュニティのリーダーの位置づけが政治化されていった様子や、監視委員会という官製の組織のコンセプトが、伝統的コミュニティを保持する地域住民にはほとんど受容されなかったこと、そのためにこれが機能しなかったこと、地域基礎組織という位置づけを付与された伝統的コミュニティ同士が、公共事業の分配をめぐる競争関係となり、緊張関係が生まれたことなど。

を、ここでは確認しておきたい。

ただし、地方制度改革と MAS 台頭との関連性を主張する数少ない研究者のうち、スアソの存在を見過ごすわけにはいかないだろう。彼女は、MAS 党国会議員 85 人への詳細なインタビューに基づき、地方制度改革がボリビアの農村部をフォーマルな政治アリーナに接合したことによって、歴史的に存在してきた都市と農村間のクリーヴィッジを政治的争点として表出する機能を果たしたと分析している [Zuazo 2008 : 17-18]。本研究はこうした見解に同意するものではあるが、本研究が焦点を当てる地域レベルの参加型民主主義の発展という側面については、MAS 党国会議員の政治家としてのキャリア形成という視点から語られる自治体行政での経験からだけでは、必ずしもこれを明らかにすることができないと思われる。したがって本研究では、同先行研究を踏まえた上で、地域レベルの政治参加のあり方に焦点を当てた事例研究を実施することとする。

最後に、大衆参加法と MAS の台頭との関連性について、政策立案に関わった人物が語る言葉を確認しておく。最初に紹介するのは、左派系小党であるボリビア自由運動 (Movimiento Bolivia Libre : MBL) 代表のひとりとして第 1 次サンチェス・デ・ロサダ政権に参加し、大衆参加法立案にも深く関わったウリオステ (Miguel Urioste) である。彼は地方行政の専門家であるボリビア人研究者ディエゴ・アヨ (Diego Ayo) のインタビューに答えて、大衆参加法の影響について次のように述べている。

MAS やパチャクティ先住民運動 (Movimiento Indígena Pachacuti : MIP) を介して (ボリビアの政治アリーナに) 多数の先住民が乱入してきますが、これは大衆参加のプロセスにおいて培われてきたものだったのです。もし大衆参加のプロセスを通すことがなければ、現在国会にいる先住民は誰ひとりとしてこのようなレベルにまで達することはできなかったでしょう。私はこのことに関して自信があります。なぜなら、彼らはみな労働組合や社会運動のリーダーたちだったばかりでなく、後に市会議員や市長、あるいは監視委員会役員となり、その後国会議員となっていたのです [Ayo 2004a : 345-346、括弧内筆者]。

すなわちウリオステは、大衆参加法によってできた自治体という政治空間が、先住民系の国会議員らが政治家としてのキャリアを形成する上で重要な学習の場として機能したと考えているのである。

またサンチェス・デ・ロサダ政権以前の分権化プロジェクトを技術的に支援してきた「地方組織強化のための経済経営プロジェクト (Economic Management

for Strengthening Organizations : EMSO-Regional」のメンバーであったスイス人顧問のテボス (Laurent Thévoz) は、同様のインタビューの中で次のように述べている。

MAS や MIP が大衆参加法抜きで存在し得たと想像できるでしょうか。同法なしでこれほどまで勢力を拡大できたでしょうか。多くの国民に段階的手続きを踏んだ要請行為やローカルレベルでの動員などの経験を積ませ、自信を持たせ、その上でより大きな政治の場で闘うための枠組みを整えることを可能にしたのが、この法令でなかったとしたらばなんだったのでしょうか [Ayo 2004b : 306]。

テボスが、大衆参加法が MAS や MIP だけではなく、「多くの国民」に制度的政治参加の経験を積ませたことで「自信を持たせ」た点に言及していることは興味深い。本研究が注目するのも、こうした運動・政党を支持した人々にとっての大衆参加法のもたらしたインパクトである。

2. 事例研究の問題提起と仮説提示

これまでに述べてきた先行研究では、MAS の台頭に関して、政党やその母体となった社会運動のトップレベルの指導者に焦点を当てた仮説が提示されていることを確認した。またその中で、MAS の全国政党化に関しては、党首のカリスマや選挙戦略によって大衆層の支持を拡大したという見方が示されていた。大衆参加法のインパクトに関しては、地域レベルでの民主化効果を疑問視する見解がある一方で、現 MAS 党議員や地方制度改革に関わった実務家からは、同制度がいかにか MAS 台頭を後押ししたのかということが示唆されていることを確認した。

本研究では、これらの研究蓄積の間に横たわる溝を埋める部分に、焦点を当てたい。それはすなわち、大衆参加法による地域レベルの政治参加の拡大と意識化が、どのように MAS の全国的拡大へとつながったのか、という部分についてである。

第 1 章で掲げた本研究の仮説は、「地方制度改革による地域レベルの政治参加の拡大は、参加者のフォーマルな政治制度における主体者意識を高め、同時にそのための実践能力向上を促す。これによって、国政レベルの代表制に対しても、参加者はより主体的に参加するようになる」というものであった。これを本事例に当てはめるならば、「大衆参加法は、地域レベルの政治参加を拡大させ、農民層のフォーマルな政治制度における参加者としての主体者意識・実践能力の向上を促す。フォーマルな政治参加のための主体者意識と実践能力を向

上させた農民層は、国政レベルの代表制に対しても、より主体的に参加するようになる」となるだろう。

「より主体的参加」のひとつの表れとして、農民組織の全国的ネットワークが存在し、これが政党組織としての性格を有していたならば、農民層は自らがそのような組織を通じて、フォーマルな間接的参加チャンネルに「直接的」に参加するようになる。そのような行動が全国規模で拡大したために、MAS の全国的支持の拡大が導かれる、と仮定されるのである。

3. 事例研究の方法論

本研究における事例研究の対象自治体の選定にあたっては、次の3点の基準に拠った。1点目が、大衆参加法施行当初の政党支持が、伝統政党およびこれと与党連立を形成したことの政党に集中していること。2点目が、大衆参加法施行後3度目の自治体選挙で MAS または他の地域政党の支持が拡大していること、そして3点目が調査上の「利便性」である [Van Cott 2008 : 26]。

まず第1点目と第2点目の事例選定基準に関して説明を加えたい。本研究では、地域レベルの政治参加が拡大したことから、地域レベルにおいてフォーマルな制度への参加者としての実践能力と意識を強化したアクターの存在が、国政レベルの代表制へも影響を及ぼす、という立場からの分析を試みる。この制度変化が及ぼした国政レベルの政治変動への影響は、先行研究では否定、あるいは限定的とされていた [Madrid 2008, Van Cott 2007]。だが、そこでその根拠とされたのは、大衆参加法施行後に確認された MAS への支持が、当初は同党の母体となったコカ生産農民組織が集中する一地域に限定されていたという点であった。このため、マドリッドは「エスノポピュリズム」、バンコットは多様な要因を列挙しながら「農民・先住民運動の成熟」が、国政レベルの政治変動 (MAS の台頭) を説明する上で重要であったとしているのである。

これに対して、本研究が主張するのは、大衆参加法が農民・先住民層による地域レベルの政治参加を拡大させる契機となり、彼らの意識化と実践能力向上が促されたことによって、各地域レベルから MAS を構成していた社会組織のネットワークを機能させたことが、MAS の全国拡大にとって極めて重要な意義を有していた、ということである。そのため、先行研究が注意を払わなかった地域、すなわち当初 MAS やその他の急進左派の支配が及んでいなかった地域に焦点を当てる必要がある。

そこで本研究では、コカ栽培に関連して当初から MAS を支持する強い動機を有していたと想定されるコチャバンバ県熱帯地方の16自治体を分析対象からひとまず除外することとする。これは、大衆参加法施行当初の政党支持が、

伝統政党およびこれと与党連立を形成したことがある政党に集中していた自治体である、と言い換えることもできよう（第1の選定基準）。その上で、MASの全国的支持の拡大が決定的となった2002年の総選挙において、前回の1997年の総選挙からの増加が全国平均増加率を上回る140の自治体、すなわちMASの全国的拡大を可能とした変化を確認できる自治体に注目することとする⁷（第2の選定基準）。

次いで、選定基準の第3点目は、調査上の「利便性」についてである。これは、必要なデータが手に入ること、外国人に対して拒絶的でなく、言語的にもコミュニケーションに問題がない地域であること、また物理的なアクセスの可能性が調査上支障とならない程度に確保されていること、そして治安上の安全性などが挙げられる。さらに、こうした情報を入手し、かつ調査自体を適切に進める上で、現地の状況に精通した信頼できる情報提供者がいることも、重要な選定要素とした。

こうした基準に基づいて筆者が対象として選定したのは、サンタクルス県のエルトルノ市である。同市では大衆参加法施行直後、MAS（その前身であるIU）の影響力が極めて限定的であったが、2004年の大衆参加法施行後第3回目の自治体選挙ではこれが拡大している⁸。すなわち、この間に起こった変化を見る上で、有効な情報を提供する事例であると考えられる。

また同市は、筆者が2004年7月から2006年7月までの2年間、自治体内部でボランティア職員として勤務した経験があるため、調査上の利点が、他の自治体に比してより大きいと考えられる。事例研究の情報源は、この筆者の現地自治体における勤務期間中に得た、自治体職員・市長・市議・監視委員会・地域基礎組織からの情報とその記録（活動日誌・『隊員活動報告書』⁹）、およびその後のエルトルノ市現地調査2回（2008年8月21日、2009年8月30日～9月3日）、さらに2007年2月22～24日の電話インタビューに基づく。なおエルトルノ市内におけるインタビューの対象人数は農民組織関連8名、MNR市政関連（市長・住民・NGO）8名の計16名である。またこの他に、エルト

⁷ ボリビアの選挙学者ロメロが、1997年から2002年の総選挙にかけてのMASの得票率の増加について、自治体単位での比較分析を行っている。それによると、MAS票の全国平均増加率（16.2%）を上回った自治体が全国で140確認された[Romero 2003a: 253]。

⁸ エルトルノ市におけるMAS（IU）の得票率は次の通りである。1995年0.7%、1999年3.4%、2004年15.1%。また、自治体選挙におけるMAS（IU）の得票率を全国規模で見ると、1995年3.0%、1999年3.3%、2004年18.5%であった[www.cne.org.bo]。

⁹ 国際協力機構管理の内部資料となるが、同機構国内機関において一部閲覧可能である。原則的には派遣予定の隊員向け資料となっている。活動報告書は、配属後3ヶ月、6ヶ月、12ヶ月、18ヶ月、24ヶ月の5回分あり、前半の報告書は、配属先情報と水に関する活動を中心とした内容となり、後半は地域振興活動に関する活動を中心とした内容である。

ルノ市の事例を補完する情報として、サンタクルス県・ポトシ県・チュキサカ県の自治体・農民組織関係者 4 名にもインタビューを実施した¹⁰。

以上、第 3 章では、地方制度改革とこれによる政治参加への影響、さらにその帰結としての国政レベルの代表制民主主義への影響について、ボリビアの大衆参加法の事例取り上げる上での主要な論点を確認してきた。

繰り返しになるが、このボリビアの国政レベルにおける変動を理解する上で争点となるのは、MAS の全国的支持の拡大がいかんして可能となったのか、という点である。本研究では、この争点に関して、大衆参加法という制度改革の影響を、先行研究が示したように、モラレス率いるコカ農民運動にとっての制度的政治アリーナへの入り口を開いたという点に限定するのではなく、それ以外の地域・それ以外の農産物を生産する農民セクターに対して、同制度改革が及ぼした政治的インパクトに注目する。それはすなわち、コカ農民運動からの動員力とは別に、制度改革によって、こうした農民層が地域レベルの政治参加を拡大し、フォーマルな政治アリーナに参加する主体者意識と実践能力を向上させたという側面である。

本研究では、こうした制度改革と政治参加へのインパクトから、実際にボリビアで起こった政治変動に対して、従来の分析からは提示されてこなかった視座からの再解釈を試みる。そのために、まず次章では、そもそも大衆参加法というボリビア史上類を見ない徹底した地方制度改革がいかんして実現したのかという点、すなわち制度形成過程を見ることとする。というのも、本研究では、制度変化によって導かれる政治的帰結に最大の焦点を当てるが、これは必ずしも制度を所与のものと捉える立場であるということの意味しない。むしろ、そのような重大な政治的帰結をもたらし得る制度改革が、どのようなアクターの、どのような狙いによって形成されたものなのか、という制度形成における人為的側面を理解することが、制度がもたらすその後の政治的インパクトを理解する上でも非常に有意義であると捉える立場である。

このような根拠から、まず第 4 章で大衆参加法の成立過程を確認し、第 5 章では、MAS の全国的台頭過程を、選挙データおよびその組織化過程を中心としたマクロレベルの流れから確認する。こうした地方制度改革と、国政レベルの変動についての重要な事実の流れを踏まえた上で、第 6 章において、よりミクロのレベルから、MAS の全国的支持の拡大がいかんして可能となったのか、という問いに対する本研究の回答を提示することとする。

¹⁰ 4 名の内訳は右の通りである。①2009 年 3 月 15 日、東京、国際協力機構の地域研修に参加したポトシ県ポトシ北部自治体連合事務局スタッフ、②2009 年 8 月 31 日、サンタクルス県サンタクルス市、サンタクルス県農民連合元幹事長、③2009 年 9 月 4 日、チュキサカ県タラブコ市、現市長および助役の 2 名。

第4章 大衆参加法の成立過程

はじめに

「地方分権」は、1980年代半ばから、先進国や開発途上国政府、国際援助機関、学术界などで主要な課題として浮上してきた¹。こうした傾向の背景には、民主化の「第三の波」、都市化、新自由主義の受容、国内の多様な政治・民族・宗教・文化集団からの自治権要求が強まり、1990年代に入るとNPM(New Public Management)論への注目が高まったことが指摘できる[Cheema and Rondinelli 2007: 3-4]。

ラテンアメリカ地域においても、1970年代末より地方分権は各国で進行してきた。このような地方分権化の潮流を「静かな革命」と呼んだキャンベルは、分権化を促進した背景には、上述の点以外にも、同地域で真っ先に分権改革に着手したチリのデモンストレーション効果が大きかったことや、スペインにおける民主化後の地方自治の強化がラテンアメリカにひとつのモデルを提供したことなどを指摘している [Campbell 2003: 14-21]。

では、このような背景の下、ある国が地方分権改革に着手するタイミングと、その制度内容に見られる他国との差異を説明するものは、何であるのか。言うまでもなく、分権化が行われるのは、中央集権的国家においてである。つまり、行財政の効率化、あるいは何らかの政治的意図、外交上の戦略などによって、ある国が地方分権化を行うこととなった場合、その最終的決定権を握るのは、まさに既存の中央集権的制度から利益を得ている中央のアクターであるという、「制度改革のディレンマ」が存在するのである [大黒 1999]。したがって、それがたとえ行財政あるいは外交の観点からは不可避の選択肢であったとしても、政治的観点からは、中央のアクターにとって極めて困難な選択肢となり得るのである。

本章では、こうした問題関心に基づき、本研究が事例として取り上げるボリビアにおける大衆参加法の成立過程を確認する。なぜならば、同法がその後ボリビアの政治アリーナにもたらした影響は大きく、本研究が焦点を当てるのもそうした制度がもたらした政治的帰結にかかわる部分である。それゆえ、大衆参加法による政治的帰結を分析する上でも、そもそもこの制度改革が、どのよ

¹ 本研究では、「地方分権」を「行財政権限の下位政府への移譲」と捉えた上で、そのような「地方分権」としての側面のみならず、さらにその下位政府における「住民参加の制度化」という側面をも含むということを踏まえて、大衆参加法を「地方制度改革」と称している。ただし、本章においては、そのような大衆参加法が内包する2つの側面のうちでも、特に「地方分権」に関して、これがいかにして「中央」のアクターによって進められたのか、という部分が中心テーマとなるため、「地方分権」という表現を主に用いることとする。

うなアクターの、いかなる政治的「狙い」をもって導入されたのか、ということを理解しておくことが、後に大衆参加法によって導かれる政治的インパクトを理解する上でも極めて重要となるのである。

1. 先行研究の検討と問題設定

本節ではまず、先に提示した「ある国が地方分権改革に着手するタイミングとその制度内容に見られる他国との差異を説明するものは何か」という問題に関して、先行研究で述べられていることを確認していきたい。

ウィリス、ガーマン、ハガードは、地方分権化が行われるタイミングと内容を決定付ける要素として「中央と地方政治家のバーゲニング」が重要であると、これを「政党構造」から説明しようとしている [Willis et al.1999]。しかし、メキシコ、アルゼンチン、ベネズエラなどの事例から導かれたこうした仮説を、政党内部の中央－地方間のパワーバランスがほとんど意味を成さない状況においても地方分権化が進行したボリビアの例に適用することは難しい。ボリビアは拘束名簿式比例代表制を採用しており、候補者順位の決定権を地方の政治家ではなく、中央の党幹部が一手に握っていた。それゆえ、ボリビアには彼らが主張するような与党内部の中央対地方の対立軸は想定し難く、それとは異なる軸が存在したはずである。

他方でオニールは、ボリビアも含めたアンデス諸国の事例を通して、地方分権に着手した与党にとっての戦略的動機を示そうとした。これは、「党の選挙戦略として地方分権が魅力を持ちえた」という仮説である。すなわち、与党が国政選挙において支持を落とすと同時に、地方選挙ではより高い支持を得られるという時に、与党にとっての地方分権化インセンティブが生まれるとする [O'Neill 2003]。

しかしながら、こうしたパターンは確かに認められる部分があるものの、そのような見方から自治体が新たに 200 以上も創設されたことの意味を理解することは困難である。なぜならば、地方分権の進展によって利益を得るのはむしろ農村部で支持を得やすい左派系野党の側ともなり得たからである。

また、当時のボリビアの与党内部に、大統領を中心とする改革推進派と古参議員を中心とした保守派が存在し、両陣営の間には明確な溝が存在していたことも指摘できる。党利益を優先する保守派議員の、大衆参加法に対する危機意識は極めて高かった。地方分権を推進することへの危機意識に基づく、保守派議員の反発は極めて強く、彼らは同法の立案過程から完全に排除されたほどであった。したがって、大衆参加法の立案は、大統領とその直属の大衆参加法策定委員会だけで進められたのである [Ayo 2004a: 345, Van Cott 2000: 150-153]。

上記のような見解以外にも、国際機関や援助国などのドナーの働きかけが重要だったとの説もある [Kohl 2002]。確かに、同国に対するドナーの関与は否定できない。1980年代後半から1990年代初頭にかけて行われたボリビアで初の本格的な分権化に関する調査は、世銀の協力のもとに実現している [Barrios 2002: 102]。また、ドイツ技術協力公社 (GTZ) の支援が、1993年の分権化法案の策定に影響を与えたことは明らかである。しかしながら、このようなドナーからの分権化支援は、県を授權単位とした制度を想定していた。つまり、ドナーの側に、市町村を強化しようという意図はないに等しかったと考えられるのである。したがって、実際の大衆参加法が、なぜドナーが想定していた県ではなく、市町村を授權単位とし、しかも住民組織の参加を制度的に拡大しようとしたのかについては、こうした議論からは明確にはならないのである。

では、「大衆参加法」が1994年に導入されたこと、そしてこれが市町村を授權単位とし、この住民組織の参加を制度化する内容を有していたことを説明するのは、いかなる要素だったのだろうか。ここで筆者は、中央アクターとしての大統領に着目し、その政治的「狙い」と、これに合致した専門家の「アイデア」の両方が重要であった、との仮説を提示したい。その上で、この2つがつながったメカニズムとして、国内における中央対地方の対立軸に注目する。

上記の仮説に則った本論の見解を先に述べておこう。ボリビアの「分権改革の動態」を理解する上で核となる対立軸とは、大統領と地方経済エリートとの間のそれであった。

民主化以降、活動を再開した地方経済エリートは、時々の政権に対して事あるごとに地方分権化を迫ってきた。これに対して、歴代大統領は押し並べて拒絶の姿勢を示してきた。しかし地方分権を求めるそうした要求は、サンチェス・デ・ロサダに先立つパス＝サモラ政権において、地方分権化法案が上院を通過するという事態にまで至っており、すでにその勢いを無視できないレベルにまで達していたのである。それゆえ、新大統領に就任したサンチェス・デ・ロサダにとっての喫緊の課題とは、県レベルの地方分権要求を抑止することであった。これが、大統領にとって大衆参加法を実施する最大のインセンティブであり、これによって単一国家としての統合という大統領にとっての政治的「狙い」を守ろうとしたのである。そのため好都合であったのが、後に立案責任者となったひとりの憲法学者が唱える自治体強化論であった。こうした立場を取る専門家を起用することで、分権化の基本単位を県から市町村へと転換させることが目指された。その結果として、極めてトップダウン式的意思決定過程であったにもかかわらず、末端の住民組織の権限が拡大するに至ったのである。

ボリビア政治における大統領

本論をはじめるとあたって、ボリビア政治における大統領という問題について確認しておく。本論が中央アクターとして大統領に対象を絞るのは、大統領がボリビアの政治体制の中で絶大な権限を持ち得るからである。その権限の程度を左右するのが、特殊な代表民主制のしくみである。これは「議院内閣型大統領制」と称され、大統領選挙の結果、絶対多数を取る候補がない場合、上位3位までの候補で議会において決選投票が行われる、というものである〔遅野井 2004, Mayorga R. 2001〕。このしくみによって、大統領候補は国民投票の後に連立工作を行い、連立工作が成功し大統領に就任することができれば、その時点ですでに議会での多数派を形成していることになる。すなわち、制度改革を行おうとする大統領にとって、議会は障害とならないのである。

ただし、最終的に大統領に就任する候補が国民投票での上位候補とは限らず、下位の候補、あるいは上位であっても得票差がほとんどないような候補が大統領に就任した場合、大統領の権限は限定的なものともなり得る。

上記の点をより明確に理解するためには、ボリビアの選挙制度についてやや詳しく述べておく必要があるだろう。民主化後初の1985年選挙から1993年選挙まで、大統領選挙は、比例代表制を採用する国会議員選挙と連動して行われていた。有権者は、大統領候補に一票を投じることで、その政党の比例候補を選出する。つまり、大統領候補の得票率は、同時に比例議員の議席数を導くための基準となったのである。これにより、国民投票で高い支持を得た候補は、議会での多数派を形成することができる。自党で何議席を抑えているのか、という要素は、連立形成における政党間関係を規定すると考えてよいだろう。

ちなみに、こうした連立交渉の際に重要な取引材料となるのが公職ポストである。ボリビアは猟官制の慣行があり、その範囲は閣僚ポストのみならず、官僚機構全てに及んでいる。この慣行により、官僚は任命権者に忠誠的となりやすいため、制度改革を実施する際の障害とはならない傾向が指摘できる。

以上のように、議院内閣型大統領制と猟官制という制度的特徴から、条件さえ整えば、大統領はフリーハンドで制度改革を実現できるのである。この点を踏まえた上で、本論では中央のアクターとして大統領に焦点を絞り、分析を行うこととする。

2. 大衆参加法前史

2.1. 分権化要求の起源：1930年代-1982年民主化まで

まず、ボリビアにおける地方分権化前史を概観しておこう。同国地方分権化問題の起源は、東部地方における天然資源の発見であった。1930年代、それま

で未開のままに放置されてきた東部サンタクルス県で、油田・天然ガス田の開発が始まった〔遅野井 2006 : 135〕。1937年、開発が国家主導で進められるようになると、サンタクルスの大土地所有層が中央政府に対して採掘権料を要求するようになる。豊富な天然資源を有する地域からの、個別利益に根ざしたこのような中央へ働きかけが、ボリビアにおける分権化要求の原点と言えよう。1950年には、このようなサンタクルスの富裕層の利益を代弁するサンタクルス市民委員会（Comité Cívico Pro Santa Cruz）が組織されている〔González et al. 2002 : 10〕。サンタクルス市民委員会はこれ以降、地方エリート層を集約して、中央政府と対立する地方勢力の基軸となっていく。

1952年から1964年にかけて、ビクトル・パス＝エステンソロ率いるMNRによる一連の社会制度改革が進められた。この改革は「ボリビア革命」と称され、国家主導型の開発モデルがこの時期に確立する。MNR革命政権は、改革の実行に際して中央集権体制を強化するために、それまで9都市で行われていた市長選挙を廃止している。市長選はこれ以降、1987年に再開されるまで実施されていない。

またこの時期のMNRは、中央集権を進める一方で、地方の開発には積極的であった。そのようなMNRの方針は東部地域における近代的農業開発・移民の促進事業である「東部開発計画」に見て取れる〔国本 1998 : 244〕。この東部開発により成長したサンタクルスの近代的農業セクターが、サンタクルス市民委員会の成長に寄与している。

1964年に革命政権が打倒されて再び軍政が敷かれると、地方エリートは正面からの分権要求を中断し、代わりに軍事政権と協調して自らの利権を守ろうという戦略に切り替えていく。軍政期に地方優遇政策がとられたのは、そのように軍政とサンタクルスの地方エリートとの協調関係が成立した時期であった。1966年に成立したバリエントス政権（1966-1969）もそうした協調的政権のひとつで、この時期に後の分権化要求の拠り所となった1967年憲法が制定されている。この憲法には、初の県レベルの分権化を認める条項109条および110条が盛り込まれた。ただし、これらについての詳細は、後の法整備に委ねられ、そのような法整備は結局行われなかったため、地方分権化に関する条項は有名無実化していくことになる。

2.2. 民政移管後第1期：シーレス＝スアソ UDP 政権 1982-1984年

1982年に民政移管が実現すると、左派連合である民主人民連合（UDP）のシーレス＝スアソ政権が誕生する。軍政下において途絶していた地方分権化要求は、これを機に市民委員会によって再開される。要求は1967年憲法の第109

条および 110 条の法制化、すなわち公選の知事のもとの県政府の創設であった。だがシーレス政権は、このような地方からの圧力を「右派の陰謀」として敵視し、まったく受け付けなかった [Molina M. 1997 : 118]。

そのシーレス政権はこの時期、債務危機により経済情勢が悪化する中で、支持基盤である左派勢力の抵抗によって緊縮財政など然るべき対策を講じることができず、ハイパーインフレを引き起こす。未曾有の経済・社会的混乱の中、地方分権要求を退け続けた同政権は、1984年に任期を1年短縮して退陣に追い込まれた [遅野井 2004 : 61]。

2.3. 民政移管後第2期：パス＝エステンソロ MNR・ADN 政権 1985-1989年

その後成立したのが、MNR のパス＝エステンソロを大統領とする、MIR との連立政権であった。ただし、この選挙連合はパス＝エステンソロの大統領就任後に MNR により解消される。パス＝エステンソロ政権の最重要課題は、経済の安定化と市場経済化の推進であった。この政策課題を優先したため、同政権は、前政権末期より市場経済改革の準備を進めていた右派の ADN との政策連合を形成しようとしたのである。このとき、パス＝エステンソロや米国の政策顧問ジェフリー・サックス (Jeffrey Sachs) からの要望によって経済政策の立案責任者に抜擢されたのが、後に大統領となるゴンサロ・サンチェス・デ・ロサダであった。サンチェス・デ・ロサダがリーダーシップを発揮して成立した「新経済政策」によって、価格・為替・貿易の自由化、財政の緊縮、国営企業の合理化が一挙に実施されることになる。

この改革における財政合理化の一環として 1985年に自治体基本法が制定される。同法は、1952年に廃止されていた市長の公選制を復活させた。ただし、これは各県都およびその周辺の都市部に限定されていた。また 1986年には、従来の数十にわたる税目を数項目に単純化し徴税率を高めるとともに、地方税を廃止して、代わりに共同負担税基金を設置するという税制改革が行われた。

パス＝エステンソロは、前政権同様、地方からの分権化を求める圧力に対して、これを受け入れる意思はまったくなかった。実際、上述のように都市部の市長選挙を復活させたものの、財政面においてはかえって中央の権限を強化している。また、国家機能の分散化を進める一方で、地方エリートの主張に対しては、「国家崩壊」の危険性を含んだものであるとの警戒感を示している [Molina M. 1997 : 119]。

このように地方分権化に対しては否定的姿勢を貫いたパス＝エステンソロ政権であったが、経済政策においては、一連の経済政策によってボリビアのマクロ経済を安定化させることに成功する。この功績により、サンチェス・デ・ロ

サダは改革派議員としての地位を確立し、のちには党首にまで登りつめる。こうした実績を背景に、サンチェス・デ・ロサダは、1989年5月に大統領選挙に臨み、1位となる(表4-1)。

表 4-1: 1989 年大統領国会議員選挙結果(上位 5 政党まで)

順位	候補者	政党	得票率	下院 (130 議席)	上院 (27 議席)
1	サンチェス・デ・ロサダ	MNR	25.6	40	9
2	バンセル	ADN	25.2	38	8
3	パス=サモラ	MIR	21.8	33	8
4	パレンケ	CONDEPA	12.2	9	2
5	アラニバル	IU	8.0	10	—

出典: Lazarte[2005:653-663]より筆者作成。* 網掛け=連立政党、太字=大統領。

サンチェス・デ・ロサダが僅差ではあるが、初出馬にもかかわらず1位を獲得することができたのは、経済再建への功績もさることながら、マスメディアを通じてこれを前面に押し出し、イメージアップを図ったことが指摘されている [J. Mayorga 2007: 146-153, Romero 2003b: 202]。

しかしながら、ボリビアの選挙制度は、既述のように最初の投票で絶対多数を獲得する候補がいなかった場合、上位3位までで議会における決選投票が行われる「議院内閣型大統領制」である。サンチェス・デ・ロサダが大統領の座を獲得するためには、2位のウゴ・バンセル(ADN)あるいは3位のパス=サモラ(MIR)と連立を組む必要があった。しかしながら、選挙運動中に競合候補を激しく攻撃してきたサンチェス・デ・ロサダは、この政党間取引に失敗する。かくして、国民投票で1位を獲得したサンチェス・デ・ロサダを蚊帳の外において誕生したのが、3位だったパス=サモラを大統領に立てた MIR・ADN 連立政権であった。

3. 大衆参加法成立過程

3.1. 民政移管後第3期: パス=サモラ MIR・ADN 政権 1989-1993年

MIR・ADN連立政権であったパス=サモラ政権の成立によって、MIR、MNR、ADNという3党が、それぞれのイデオロギーの差異を問わず、政権を奪取するための左右大連立を組み、どの政党が政権についても新自由主義的経済政策が行われる体制が確立される。

こうして成立したパス=サモラ政権に対しても、地方からの分権化要求は引き続き行われた。そのような地方エリート主導の分権化への動きを受けて、1990

年5月には分権化が国会において議論され始めた [Molina S. 1994]。しかし、分権化法案を実質的に支持する政党が不在である状況のもとで、法案は否決され続けた [Blanes 1999 : 4]。

だが、このような状況の中であっても、サンタクルス市民委員会をはじめとする各県の市民委員会は、国会の外に議論の場を持ち出し、共同で政府に分権化要求を続けた。具体的には、まず各県の市民委員会が、スイスの技術協力機構 (Cooperación Técnica Suiza : COTESU) の協力により計画省内に設置された地方政策を担当する部局である「地方組織強化のための経済経営プロジェクト (Economic Managemet for Strengthening Organizations : EMSO-Regional)」との接触を開始する。こうした活動は、その後より幅広いセクターを巻き込んでいき、結果的に分権化に関する意見調整の場が設置されることとなった。それが、「国家調整協議会 (Gran Comisión Nacional de Concertación)」である。これには、与党を構成する連立政党、各県の市民委員会、官僚、大学、市、教会、民間企業連合、軍、さらに GTZ や COTESU が参加する。

この時協議会に参加した EMSO のスイス人技術顧問テボスによれば、当初地方エリート以外の参加者は、この協議会の影響力を過小評価していた。特に連立与党は、分権化要求に対する実質的な対応を先延ばしにするための、「時間稼ぎ」程度のもので見なしていたに過ぎなかった。こうしたことは、たとえば「ある国会議員の一団は、(コチャバンバ市で行われた) 開会式に、協議会自体が3日間の予定であったにもかかわらず、翌日の朝の飛行機のチケットを持って参加していた」、という事実からも想像できる。しかし、協議会がスイス人やドイツ人専門家らのモデレーションによってより建設的な意見調整の場となっていくと、そうした議員たちも結局3日間の会期を通して協議会に参加する結果となった [Molina M. 1997 : 135]。

この第1回の協議会の後、テボスは計画大臣のドリア (Samuel Doria Medina) らに協議会の内容について説明するために呼び出されている。大臣ら計画省上層部は、省内で協議会参加諸団体の合意文書を作成している動きに気づき、「我々の計画には入っていなかった」と言ってテボスを「叱責」している。しかし、協議会の内容をテボスが大臣らに説明すると、「若干の落ち着きを取り戻し、たとえば、協議会への代表者としてより重要な役職の人間を送るというように、協議会をより真剣に受け止めるようになった」という [Molina M. 1997 : 136]。

こうして地方エリートのイニシアティブによって、県レベルの分権化が次第に現実性を増していたが、与党連立各党のこれへの対応はやはり受動的であった。とは言え、連立与党の対応がそのように微妙な変化を見せた背景には、地

方分権化要求が地方エリートだけのものではなく、これがサンタクルス市など地方都市の住民からも支持されていたため、「政治的野心を抱く政党、政治家は、あえて分権化に関しての（否定的）考えを明確に示す」のは不都合となったということがあった [Molina M. 1997 : 119、括弧内筆者]。このため、パス＝サモラも、連立相手である ADN のバンセルも、この問題に関する自らの見解を明確にすることを巧みに回避していた。

以上のように、この時期に政府に対して積極的にロビー活動を行い、地方分権化への流れを牽引したのは、地方の市民委員会を中心とする経済エリートたちであった。ただし、援助機関、地方エリートともに、分権化の授権単位として想定したのが「県」であったという点は、後の大衆参加法が市町村などのより下位の自治体を授権者としていたこととの対比において重要である [Barrios 2002 : 102]。

ところが、このような県への権限移譲要求が主流を占める分権化運動の他に、市町村に対する分権化を唱える議論も存在していた。その代表格となっていたのが、憲法学者であったカルロス＝ウゴ・モリーナ (Carlos Hugo Molina) であった。彼の主張は、県レベルの分権化は、単一主権国家であるボリビアにとって憲法上不可能であり、唯一の代替案は憲法の規定にもある市町村を再評価し、ここへ権限を移譲すべきである、というものだった。1990年5月に、分権化が国会で取り上げられるのに合わせて、モリーナはこうした主張をこれまでに公表してきた新聞や法学雑誌の文章をまとめて出版している。これは、『不可能な分権化、市町村という可能性』というタイトルで、県レベルの分権化の実現可能性に異議を唱えたものであった [Molina S. 1994]。

モリーナの市町村強化論は、実際に政治的影響力のあった県レベルの分権化論に対してのアンチテーゼとして注目を集めたものの、実現性は極めて低いものとの見方が優勢であった [Ayo 2004c : 13]。ところが、この主張が、サンチェス・デ・ロサダの目に留まった時点から、分権化をめぐる状況が一挙に転換していくことになる。サンチェス・デ・ロサダ自らがミレニウム財団という政策シンクタンクを設立したのが、モリーナの本の出版と時を同じくした 1990年のことである。「専門家の専門家」を自認するサンチェス・デ・ロサダはこの時期 [J.Mayorga 2007 : 150]、シンクタンク設立に合わせて、政治、経済、法律分野を主とする国内外の専門家の主張を広く調べていたものと考えられる。モリーナ自身も語っているように、その過程で彼の主張がサンチェス・デ・ロサダの目に留まったようである²。

² 2008年8月22日、サンタクルス市、参加と持続的人間開発センター (Centro para la

1991年、サンチェス・デ・ロサダは、調査の結果選定された国内外の有識者をシンクタンクに招き、国家の抜本的制度改革構想作りに向けた調査研究やワークショップなどを開始する。この改革構想作成プロジェクトのメンバーには、フアン・リンス(Juan Linz)、アルトゥーロ・バレンスエラ(Arturo Valenzuela)をはじめ、アルゼンチンやブラジルなどからも著名な学者が参加していた。ここにモリーナも招請されたことによって、後のサンチェス・デ・ロサダによる分権化構想は、彼の自治体強化論の影響を強く受けていくこととなるのである。

改革構想作成プロジェクトのある参加者によれば、プロジェクトチームが特に必要と考えたのは、(1)国家主導型の開発モデルの放棄、(2)近代化、(3)効率性を重視したボリビア国家(State)の再設計、すなわち中央集権体制からの脱却の3点であった[Grindle 2003: 330]。第3点目については、分権化を念頭においてはいたものの、その制度化に向けた具体案はこの段階においてはまだ策定されていたわけではない。ただし、その中でもモリーナは、「市町村への分権化(municipalización)こそが政治的分権化の然るべきかたち」であるという考えを参加者に対して強く主張していた[Grindle 2000: 116]。

1992年8月、ミレニウム財団の改革構想作成プロジェクトチームは、憲法改正に関する最終報告書をまとめ、各党代表に対してこれを送付した。この報告書をたたき台として、サンチェス・デ・ロサダはバンセル、パス＝サモラと改正条項の確定について党首会談を開いている。会談にサンチェス・デ・ロサダの政策顧問として参加していたフアン＝クリストバル・ウリオステ(Juan Cristobal Urioste)によれば、分権化に関しては、各党首ともに特に賛否を明らかにすることもなく、サンチェス・デ・ロサダは、知事の大統領任命制と市町村を分権化の基本単位として全国区に拡大していく点について両党首の合意を取り付けた[Van Cott 2000: 291]。

一方この時期、国会では、先の分権化に向けた国家調整協議会の最終合意文書に基づいて、県を基本単位とした分権化法案が上院で審議され、通過する。20を超える分権化法案を廃案にした後によりやく漕ぎ着けた上院通過であった。しかし、先述のように、こうした県レベルの分権化構想を実質的に支持する政党は存在しなかったため、同法案が下院に提出された後は、審議が実質的な進展を見ぬままに、パス＝サモラ政権の任期が終了しようとしていた[Blanes 1999: 3]。

そのような折の1993年3月、予め調整の済んでいた3党の合意事項が、そ

Participación y el Desarrollo Humano Sostenible: CEPAD)にて、カルロス＝ウゴ・モリーナ(Carlos Hugo Molina Saucedo)氏への筆者インタビュー。

のまま憲法改正法として国会を通過する。この時点で、県知事の大統領任命制³、基礎自治体を全国区に拡大すること⁴が明文化される。

これは、地方勢力が求めていた県レベルの分権化に制度的歯止めをかけようというサンチェス・デ・ロサダの意図と、市町村を強化すべきであるというモリーナの信条がミレニウム財団の報告書を通じて反映された結果であった。ただし、この時のサンチェス・デ・ロサダは市町村強化を強く支持していたわけではなかった。すなわち、県レベルの分権化を抑制することは明確に意識されていたが、その後どうするかについては未だ明確な方向性が打ち出されているわけではなかったのである。

憲法改正法の施行に向けて調整が進められるのと並行して、サンチェス・デ・ロサダは次期大統領選挙に向けた連立形成の準備をはじめ。連立を持ちかけられた政党のひとつが、左派系小政党の MBL であった。

MBL は、1989 年と 1991 年に「共同体法案」を国会に提出している。これは、先住民・農民共同体を自治単位として法人格を与え、県開発公社予算を廃止し、先住民・農民共同体への予算にこれを当てるべきであると主張するものであったが、法案はともに下院で否決されている[MDH-SNPP 1997: 429-430]。しかし、MBL が打ち出した「共同体の権利拡大」というアイデアは、サンチェス・デ・ロサダにもうひとつのオプションを提供した。MBL が連立に加わることで、このアイデアがモリーナの市町村強化案に組み入れられていくことになる。

3.2.第 1 期サンチェス・デ・ロサダ政権 1993-1997 年

1993 年 5 月、サンチェス・デ・ロサダは、ミレニウム財団における改革構想を、「万人計画 (Plan de Todos)」という政策マニフェストにまとめる⁵。同計画は、経済の合理化は引き続き進めつつ、社会全体にその効果を波及させることを目指すものであった。特に、失業・低所得・汚職問題の解決を重視し、そのために国営企業を民営化することを公約とした。また、民営化による収益は教育、保健、年金など社会政策に充当していくという方針を示している。さらに、分権化については「大衆参加」によって実現するとした [Grindle 2000 :

³ *Ley de la Necesidad de Reformas de la Constitución Política del Estado* 1993 : Art.109.

⁴ *Ibid.* Art. 203.

⁵ 「万人計画」は最終的に、憲法改正 (1994)、資本化法 (1994)、年金改革 (1994)、大衆参加法 (1994)、教育改革 (1995) 農地改革 (1996)、司法制度改革 (1994) の 7 つの制度改革として具現化する。アヨによれば、大衆参加法は、一連の制度改革の経済志向的部分を補完しながらこれらの調和を取りつつ社会的性質の強い政策を実施していく場としての役割を担っていた [Ayo 2002 : 84]。

116]。

サンチェス・デ・ロサダは「万人計画」を掲げ、中上層の国民からの支持を回復した [Romero 2003b : 205, Van Cott 2000 : 146]。さらに、トゥパクカタリ革命運動党 (Movimiento Revolucionario Tupac Katari de Liberación : MRTKL) と連合を組み、同党指導者で先住民系のビクトル＝ウゴ・カルデナス (Víctor Hugo Cárdenas) を副大統領候補に据えたことで、大衆層を含む幅広い支持を獲得することに成功した。

その結果、1993年6月に開催された選挙でサンチェス・デ・ロサダは1位を獲得し、2位のバンセル (ADN)、3位のカルロス・パレンケ (Conciencia de Patria : CONDEPA) を引き離し、勝利を収めた。ただし、大統領の座を獲得するには、前回と同様に議会での決選投票を勝ち抜く必要があった。前回の失敗に学んだサンチェス・デ・ロサダは、今回は事前に連立を組むための調整を念入りに行っていた。同年7月に MNR・MRTKL 連合は、4位で当選していた連帯市民連合 (Unión Cívica Solidaridad : UCS)、5位の MBL 両党とそれぞれ正式に連立の協約を結ぶ [Grindle 2000 : 116]。こうした連立工作によってサンチェス・デ・ロサダは、大統領の座を確実なものとしたのである (表 4-2)。

表 4-2 1993 年大統領国会議員選挙結果 (上位 5 政党まで)

順位	候補者	政党	得票率	下院 (130 議席)	上院 (27 議席)
1	サンチェス・デ・ロサダ	MNR-MRTKL	35.6	52	17
2	バンセル	AP (ADN-MIR)	21.1	35	8
3	パレンケ	CONDEPA	14.3	13	—
4	フェルナンデス	UCS	13.8	20	1
5	アラニバル	MBL	5.4	7	—

出典: Lazarte [2005: 653-663]より筆者作成。* 網掛け=連立政党、太字=大統領。

大統領選挙で勝利すると、サンチェス・デ・ロサダは、連立調整を進めることと並行して、「万人計画」の具体化に着手した。大統領選挙後間もなく、ラパス市内の高級ホテルにおいて、大統領に近い人間だけを集めたインフォーマルな会合が開かれた。そこには、副大統領や次期大臣らだけでなく、ミレニウム財団に参加してきたモリーナの姿もあった。この会合の後、各改革分野の具体化に向け、個別の委員会が組織される。分権化に関する委員会は、副大統領のカルデナスを委員長として、MBLのウリオステ、モリーナを含む面々で構成され、大衆参加法第1次草案を作成している [Grindle 2000 : 116]。ウリオステによ

れば、この段階ではじめて、MBLの共同体強化案がモリーナの市町村強化案に組み込まれる [Van Cott 2000 : 151]。

1993年8月、サンチェス・デ・ロサダは大統領に就任する。モリーナは新設の大衆参加局の局長として起用され、彼の局長権限によって、各専門分野の専門家が、大衆参加局に招かれた [Grindle 2000 : 115]。伝統的に猟官制で人事が決定されるボリビアにおいて、サンチェス・デ・ロサダが党派性にかかわらず専門性の高い人材を積極的に起用したことは、ここで改革が実現されるためには極めて重要な要素であった。

同年9月からは、モリーナを中心として草案作りが開始された。大衆参加局がまず取り組まねばならなかった課題は、既存の基礎自治体に関する基本的情報の収集であった。政府はこの段階ですら、自国の基礎自治体の正確な数を把握していなかったのである [Molina M. 1997 : 126, Van Cott 2000 : 151]。10月には、大衆参加局と連立与党のトップらを含むハイレベルの大衆参加法策定委員会が開かれる。初回に議長を務めたのは副大統領となったカルデナスであったが、2回目からはサンチェス・デ・ロサダ自らが同委員会の舵取り役を引き受けている。大衆参加法成立史をまとめたジャーナリストのフェルナンド・モリーナ (Fernando Molina Monasterios) によれば、これは「完璧主義で、詳細にこだわる」ことで知られ、「人に仕事を任せることを嫌った」サンチェス・デ・ロサダの性格ゆえであった [Molina M. 1997 : 126]。

続く11月から翌1994年2月までの間には、大統領直轄の大衆参加法策定委員会が計36回開催された。この委員会で、市町村を授権単位とした大衆参加法案が最終的にまとめられた。以下では、同委員会でなされた議論の展開から、大衆参加法成立に向けたサンチェス・デ・ロサダ大統領の動きの背後にあった政治的「狙い」について明らかにしていくこととする。

3.3. 大統領の政治的「狙い」

大衆参加法策定委員会参加者の中で一致する見解として確認できるのは、当初はサンチェス・デ・ロサダも市町村を強化することに消極的だったことである [Grindle 2000 : 117, Molina M. 1997 : 127, Van Cott 2000 : 154]。フェルナンド・モリーナによれば、サンチェス・デ・ロサダは、モリーナの市町村強化案よりも、ウリオステの共同体強化案の方により近い立場をとっていた。「自分たちがどんな生き物かよく知っている」と繰り返し口にしたサンチェス・デ・ロサダが恐れていたのは、汚職であった [Molina M. 1997 : 127]。しかし、彼も最終的には、市町村をベースとし、ここに共同体を参加の単位として組み込んでいくというモリーナらの考えを受け入れていく。

さらにサンチェス・デ・ロサダは、当初は自治体への予算配分を拡大するという考えにも消極的だった。1986年に自らが立案に関わり成功を収めた税制改革法に「穴を開ける」ことを嫌ったからである [Molina M. 1997: 127]。しかし、彼はここでも結局、都市と農村の著しい不均衡を是正するためには税制を改変せざるをえないというモリーナらの説得を受け入れた [Van Cott 2000: 156]。各市町村への分配については、単純に人口比が採用されている。政治的操作の行われる余地を排し、共同負担税基金算出の新たな基準を定めるために余計な時間が奪われるのを避けたいというサンチェス・デ・ロサダの意識からであった [Van Cott 2000: 157]。

モリーナによると、サンチェス・デ・ロサダは分権化についても経済政策同様「ショックプラン」を求めたが、制度の詳細に関しては、自らが監督しながらもおおむねモリーナら専門家の意見を柔軟に受け入れた [Grindle 2000: 117]。ただし、そのような彼が唯一こだわりを見せた点があった。それは、参加の単位として、機能集団よりも地縁組織を優先するべきである、という点である [Van Cott 2000: 155]。このこだわりは、彼の市民委員会や労働組合系組織への警戒心の表れであった。彼の主張はそのまま最終的な法令に反映され、大衆参加法における参加の基本単位は、「地域基礎組織 (Organización Territorial de Base)」と名付けられている。

このようにして大衆参加法策定委員会で形成されていった分権案に関する論議は、1994年1月からは閣議で論じられることとなった。閣議では改革に対する閣僚からの反発を受けるが、反発に対しては大統領自らが説得にあたるか、あるいは強硬派を排除するかたちでその後の最終調整を主導していった [Van Cott 2000: 158]。

同年2月21日には、第32次となった大衆参加法草案がサンチェス・デ・ロサダの手で国会に提出される [Sánchez de Lozada 1994, Grindle 2000: 117, 120]。この時、法案に添えられた大統領の書簡には、まず法案の意義として「『52年革命』以来最も重要な政治・経済権限の再分配」をするものである、と述べられていた。また、同法案の着想を得た背景として次のように説明している。

現状の我が国は遅れており、他に依存しているばかりでなく、深刻なまでに不公正である。貧富や都市と農村の間に横たわる溝は極めて深い。大衆参加法はこのようなボリビア社会の重大な問題を打開することを目指すものである [Sánchez de Lozada 1994]。

彼が引き合いに出した「52年革命」とは、普通選挙・農地改革・教育改革など一連の制度改革が進められた1952年以降の12年間を指し、ボリビアにおける近代化と国民統合の試みとしては、20世紀の中で最も重大な出来事であったと位置づけられている。大衆参加法にこれと比類する重要性を認め、「貧」と「富」、あるいは「都市」と「農村」の間の深い「溝」を是正することを目指すという彼の言葉からは、この改革のもたらし得る社会的インパクトの大きさに関して確かな予測を立てていたということがうかがえる。

さて、大衆参加法が国会に提出されると、下院に設置された各種の委員会で自治体認定最少人口や過疎地域・貧困地域への補完的基金の設置などの細部に修正がなされる。4月12日には再び下院で大衆参加法案が議題として取り上げられ、翌日には通過する。4月19日には上院議会で取り上げられるが、特に抵抗もなく翌日には通過し、4月20日に正式に大衆参加法として成立するのである [Van Cott 2000 : 168]。

大衆参加法公布の式典で、サンチェス・デ・ロサダは、大衆参加庁長官となったモリーナらとの会話の中で「独裁体制における革命は冒瀆だが、民主体制における革命は魅惑である」と語っている [Barbery 2005 : 71]。これは、ボリビア社会が抱えていた「深刻な不公正」を是正しようというサンチェス・デ・ロサダのロマンティシズムがうかがえる言い回しであろう。

一連の改革を断行し、任期満了まで残すところ5ヶ月となった1997年3月、サンチェス・デ・ロサダは、大衆参加法についてのグリンドルのインタビューに対して、次のようにも語っている。

我が国の連邦主義を打ち砕くことが重要だと考えました。国家が地域毎に分断されるということがあってはならなかったのです。都市部の連中は農村部をただの田舎としか見ておらず、彼らは農村部のために何かを行おうとすることは決してなかったでしょう。我々はそのような都市部の圧力団体から自らを防衛したのです。我々は、権力を割譲すれば、(統治能力を高めるという意味において) 自らがより強く、より大きな権力を持つということを実感していました [Grindle 2000 : 119、括弧内原典]。

サンチェス・デ・ロサダにとって、地方エリートが国家の統合を脅かす存在として意識されていたことは明らかである。そのような圧力団体から「自らを防衛」する必要性を感じていたこと、また「農村部のために何かを行おう」としたのも、この「自ら」の権力維持という文脈から出たものであったことが、ここから読み取れよう。彼は、それまで放置されてきた農村部を含む全国に行

政区を拡大することで、国家の統治能力を高められ、「自らがより強く、より大きな権力を持つ」ようになると考えていたのである。

この後間もなくして、サンチェス・デ・ロサダは1期目の任期を終える。次に成立したバンセル政権では、大衆参加法は政治的後ろ盾を失い、その間に地方エリート勢力の自治権要求運動は再び活力を取り戻す。他方、大衆参加法によって発言権を強めた地方自治体住民を中心とした反体制勢力の抗議運動も頻発するようになっていた。その意味で、地方からの分権化要求の抑止というサンチェス・デ・ロサダの期待は、一時的な効果しかもたらさなかったと言えよう。

表 4-3 2002 年大統領国会議員選挙結果(上位 5 政党まで)

順位	候補者	政党	得票率	下院 (130 議席)	上院 (27 議席)
1	サンチェス・デ・ロサダ	MNR	22.4	36	11
2	モラレス	MAS	20.9	27	8
3	レジェス	NFR	20.9	25	2
4	パス＝サモラ	MIR-FRI	16.3	26	5
5	キスペ	MIP	6.0	6	—

出典：Lazarte[2005:653-663]より筆者作成。*網掛け=連立政党、太字=大統領。

バンセル政権の後、再びサンチェス・デ・ロサダは大統領に返り咲く。この第2期サンチェス・デ・ロサダ政権(2002-2003)において、彼の「大衆参加法」に対する認識は明らかに変化している。このことに関して、第1期サンチェス・デ・ロサダ政権からの大統領側近であったミゲル・ウリオステ、イバン・アリアス(Ivan Arias)の両者は、ともに地方行政学者のディエゴ・アヨのインタビューに応じ、それぞれ以下のように語っている。まずはウリオステの証言を聞いてみよう。

サンチェス・デ・ロサダ自身、1年半前に第2期政権に就いた際には、大衆参加については完全に忘れていたようでした。というよりも、むしろこれを後悔しているように見えました [Ayo 2004a : 348]。

また、アリアスは以下のように語っている。

1993年のゴニ(サンチェス・デ・ロサダの愛称)と2002年のゴニはまったくの別人でした。(中略)すぐに、その言動から、ゴニが大衆参加法を実施

したことを後悔しているに等しいということはわかりました [Ayo 2004c : 37、括弧内筆者]。

このようなサンチェス・デ・ロサダの心境の変化は、はたしていかなる要因によって説明され得るのだろうか。彼は、大衆参加法が、「重要な政治・経済権限の再分配」を可能とし、「統治能力」を高めるという確信のもとで同法を導入したはずであった。しかしながら、2期目になって現れた彼の大衆参加法に対する関心の欠如や「後悔」は、そのような理想主義的な側面が、サンチェス・デ・ロサダにとって実際にはさほど重要ではなかったのではないか、ということをおうかがわせる。

すなわち、サンチェス・デ・ロサダにとって、市町村への権限移譲を主旨とする大衆参加法とは、地方エリートの求める県レベルの分権化に対する代替案に過ぎなかったのではないか、ということが考えられるのである。換言すれば、大衆参加法とは、地方分権化を推進しながらも、地方エリートの求めるような県への権限移譲を行わないことで、彼らの政治的影響力が増大することを抑止するという効果を有していた。そのために自らの地方分権構想に合致する専門家を起用し、そのアイデアを採用したのであった。

確かに、ラテンアメリカでも注目を集めるほどに住民参加の制度化を徹底した地方制度改革を実現したボリビアの大衆参加法自体の内容については、大統領ではなく、モリーナをはじめとする専門家集団の意図が強く反映されていた。歴代の大統領も彼と同様に、地方勢力からの分権化要求は退けてきたが、サンチェス・デ・ロサダがそれまでの大統領と異なっていた点は、別の分権化を行うことで、そのような県レベルの改革を押しえ込もうとしたことであつたと言えよう。

だが彼は、より下位の自治体に対して分権することに対して、汚職を懸念することはあっても、その政治的影響力が増すことについては特に警戒していなかったと考えられる。しかし現実には、次章以降に見るように、彼の予想をはるかに超えたかたちで、地方自治における政治的な変革はボリビア政治の中で大きなうねりとなって進行していった。そのような現実を前に、自らの推進した政策に対する自身の見通しの甘さに対して、彼の「後悔」は向けられたのではなかっただろうか。

本章のまとめ

以上、本章では大衆参加法の制定に至る政治過程を、大統領と地方エリートとの対立軸から追ってきた。これによって、与党内や与野党といった対立軸からでは見えない、大統領にとっての現実的な政治的利益関心を示そうとした。

すなわち、サンチェス・デ・ロサダ大統領にとって最大の政治的「狙い」とは、地方エリートからの分権化要求を抑止することに他ならなかったのである。

「制度改革のディレンマ」という論点からいえば、サンチェス・デ・ロサダはまず県勢力の分権化を阻止することで「自己防衛」を図ることを最優先した。パス＝サモラ政権期、県勢力の要求が国会で議論されているのを、次期大統領候補サンチェス・デ・ロサダは決して好ましくは思っていなかった。しかし、分権化要求の高まりによって、こうした動きに対応せざるをえない状況がそこにはあった。そのような折、専門家の立場から同じように県勢力の提起する分権化を否定する考えに出会ったのである。それこそが、モリーナの市町村強化論であった。

MNR の保守派が抵抗したように、市町村を強化することも、結局は中央の権限を弱めることになるのではないかという恐れを、サンチェス・デ・ロサダは抱いていなかった。大衆参加法導入時の言動からも見て取れるように、むしろ彼は、それまで放置されてきた農村部を含む全国に行政区を拡大することは、中央の統治能力を高め、「自らがより強く、より大きな権力を持つ」制度的変化をもたらすと考えていたのである。

そのためにサンチェス・デ・ロサダが採用した具体案が、大衆参加法であった。同法のアイデアには、親先住民的かつ「市町村主義」を標榜する専門家の理想が投影されている。大衆参加法の立案には、県勢力を忌避した大統領の意向によって、はじめから「制度改革のディレンマ」を共有しない専門家集団が政策の立案に関わることができたのである。そのようにして制度化が実現した際の政治社会的インパクトが多大なものとなることは、当然予測されたはずである。この点に関して、大衆参加法を「革命」になぞらえたサンチェス・デ・ロサダではあったが、実際にはこれを制御できる範囲であると楽観的に考えていたように見える。現実には、彼の思惑を超えてそれ以上の波及効果をもたらしたのだが、そうした「現実」の諸相については、次章以降で議論を深めることとしたい。

第5章 MASの台頭過程

はじめに

本章では、前章で論じた地方制度改革の導入を受けて、地域限定的な社会運動であったコカ農民運動が、MASとして一国の政権を奪取するに至るまでの流れを、その政治組織（後のMAS）形成・拡大の過程、および選挙データの推移に着目しながら確認していく。

まず第1節ではこれを、モラレス率いるコカ農民運動を中心に、その発展過程を明らかにしていくこととする。その上で、第2節ではコカ農民運動とは直接関係のなかった他県の農民組織がいかにしてMASを構成する社会組織のネットワークとして機能するに至ったのかという過程を確認する。

最初に取り上げるのは、コカ農民を中心とするコチャバンバ県の農民組織が、地方制度改革と選挙制度改革（小選挙区制の導入）によって開かれた制度的政治参加のチャネルを利用し、社会運動から地域政党へと変貌を遂げていく過程である。この地域的農民政党——後のMAS党——は当初、全国の農民組織を代表する政党としての設立が目指されたものの、コチャバンバ県以外の農民組織をまとめることができず、全国政党となることはできなかった。このことにより先行研究では、制度変化のもたらした影響が、社会運動の制度的政治アリーナへの入り口としての機能に過ぎなかったと見なされてきた。そのため、その後同党が地域政党から全国政党へと躍進した要因を説明する際にも、制度変化の影響は除外されたのである。本研究が対抗仮説として設定するマドリッドやバンコットは、この点について「エスノポピュリズム」、あるいは「先住民運動の成熟」、「リーダーのカリスマ」に求めている[Madrid 2008, Van Cott 2007]。

こうした従来の研究で唱えられてきた見解に対して、本研究では、大衆参加法によって地域レベルの政治参加が拡大し、農民・先住民層のフォーマルな政治制度における参加者としての主体者意識・実践能力の向上が促されたために、彼らの国政レベルの代表制への参加のあり方もより主体的に変化する、という仮説を提示する。この場合「より主体的な代表制への参加のあり方」とは、農民・先住民層が、自らの構成する社会組織を母体とするMASを、自らが支持する、あるいは自らがこれを通して選挙に出馬するという行動として表れると想定される。したがって、こうした行動が全国的に拡大することによって、MASの全国的支持の拡大も理解されるのである。この全国的支持の拡大過程について、第2節で見ていくこととする。

ただし、ここで注意しておきたいことは、この「自らの組織を自らが支持する」という一見当然ともとれるような行動であるが、大衆参加法以前および導

入当初、ボリビアの農民層は実際にはこのような行動をとっていなかったということである。なぜならば、彼らは自らもその一員である農民組織が全国規模の大会において政治装置(=MAS)を結成しても、地域レベルでは依然として、既存の保守政党やポピュリスト政党を支持し続けていたのである。したがって、こうしたコカ農民運動以外のセクターの農民・先住民層の行動様式が、いかにして自組織を支持するように変化したのか、という問いは、MASの全国的拡大を理解する上で極めて重要であると言えよう。

本章で取り上げるマクロレベルにおけるMASの拡大過程を踏まえた上で、続く第6章において、よりミクロレベルの事例研究を通して、すでに述べたような、農民・先住民層の政治参加のあり方の変化に焦点を当てた本研究の仮説を検証していくこととする。

1. コチャバンバ県の農民セクターによる制度的政治参加

2005年に大統領に就任したモラレスを輩出したのは、コチャバンバ県のコカ農民運動であった。その運動は、同県熱帯地方〔図5-1〕における1970年代末からのコカブーム——欧米におけるコカイン需要の高まりを受けてコカの国際価格が高騰したこと——に端を発する。また、1980年代初頭のボリビア高地における大干ばつ、1985年の構造調整による鉱山労働者の大量解雇などの要因もコカブームとの相乗効果をもたらし、コチャバンバ県の熱帯地方は、新興のコカ生産地として急激な拡大を遂げた。このようなコチャバンバ県の熱帯地方におけるコカ生産の拡大期、すなわち1980年代前半までのコカ農民組織は、主に自治組織として機能していた。ところがその後、国のコカ栽培規制が強化されたために、これに対する自己防衛としてコカ農民運動が活発化していったのである〔Healy 1988; 1991, García et al. 2008 : 386-389〕。

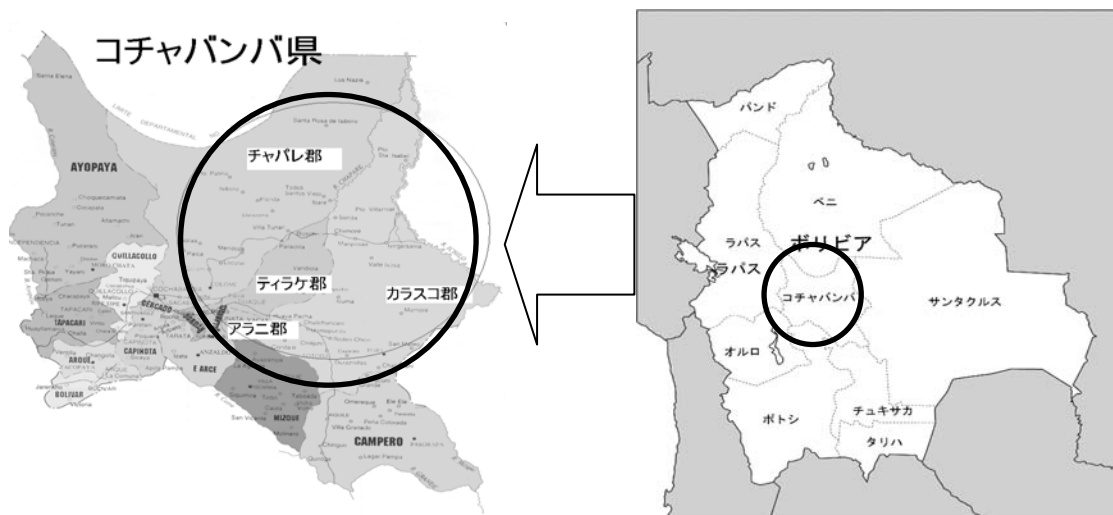
コカ農民運動はその後、大衆参加法によって制度的政治参加の地域的チャンネルが開設されると、いち早くこれらの機会を捉えて自らの政党組織を結成し、制度的政治参加のチャンネルを積極的に活用しようとした。厳密に言えば、先にも触れたとおり、同政党はコカ農民勢力のみの政党ではなく、全国レベルの農民組織・先住民組織と共に結成された団体であった。しかし、この段階では依然としてそのような社会組織のネットワークは有効に機能しておらず、他の地域では自らの属する農民組織の代表が出馬していたとしても、あるいは、モラレスの社会運動リーダーとしての注目度が全国的に高まろうとも¹、農民・先住

¹ 1994年、モラレスは、同年に高い支持率のもとで大統領に当選したサンチェス・デ・ロサダや、先住民系でボリビア初の副大統領となったカルデナスなどを抑えて、メディア

民層がこれを支持することはなかったのである。

本節ではまず、このモラレス率いるコカ農民運動を中心に、大衆参加法導入以降のその発展過程を見ていくこととする。

図 5-1 コチャバンバ県熱帯地方の位置



出典：http://www.mirabolivia.com/mapa_muestra.php?id_mapa=204(左)
http://www.freemap.jp/blankmap_dl.php?area=south_america&country=sa_bolivia_all&file_name=3.gif(右)
(2009/11/19)より筆者作成。

1.1.大衆参加法制定と「政治装置」の創設

1993年8月、ボリビアではサンチェス・デ・ロサダ政権が誕生する。前章でも述べたように、同政権は「万人計画」という一連の制度改革をマニフェストに掲げて国民の支持を獲得し、政権発足と同時にその実現に向けて動き出した。その制度改革の目玉のひとつが、大衆参加法を基本法とする一連の地方制度改革であった²。大衆参加法の制度内容が、サンチェス・デ・ロサダ指揮の下、モリーナを中心とする専門家集団によって策定されたものであったことは、すでに第4章でも検討したところであるが、こうして作り上げられた大衆参加法の最終草案が国会に提出されたのは、政権発足から約半年を経た1994年2月21日のことである [Sánchez de Lozada 1994]。それまで「密室」で進められて

のアンケートによる「今年の顔」に選ばれている [El Mundo 1994/12/29]。

² 大衆参加法は、それまで中央政府の出先機関である県開発公社を通じて行なっていた公共事業の一部（教育・保健・基礎インフラの整備など）を、全国に計311（2009年現在327）設置された基礎自治体を通じて行うこととした。各自治体には、人口に応じて国庫の20%が自動的に分配されるようになり、自治体首長・議会議員は公選制（比例拘束名簿方式）とされた。さらに同制度改革で特徴的なのが、そのように分権化された地方自治体における予算計画の策定には住民組織による制度的参加のしくみが導入されたことであった。詳しくは、本稿第2章第2節を参照されたい。

きた地方制度改革の全貌がこの段階で公になると、これに対する反発が、ボリビア統一農民労働組合連合（Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia：CSUTCB、以下「ボ農連／農連」とする）³・ボリビア労働連合（Central Obrero Boliviano：COB、以下「ボ労連／労連」）⁴や、県レベルの分権化を求めていた地方エリートの組織である「市民委員会」から表明された。しかし4月26日、こうした反発をよそに、大衆参加法は制定されたのである。

この時のボ農連代表であるロアイサ（Román Loayza）によれば、農民セクターが大衆参加法に反発した最大の理由は、地域基礎組織（OTB）という官製の住民組織を設置することで、政府が既存の農民労働組合の切り崩しを狙ったものであると捉えられたことであった〔*Opinión* 1995/01/29〕。この発言の意味を理解するには、ボ農連という組織の基本構造について把握しておく必要がある。またボ農連の組織構造の理解は、その後この組織がコカ農民組織に次いで重要な構成組織となるMASの組織構造を理解する上でも極めて重要な要素となる。

図5-2は、ボ農連の組織図である。図中央の軸にある県連合は、ボリビア9県全てに設置されており、ボ農連の最も基本的な組織網である。この組織網の末端に位置する農民労働組合が、大衆参加法によって定められた地域基礎組織と重なる単位である。このため、先のロアイサの発言——農民労組が地域基礎組織というフォーマルな組織に再編されることで、農民組織が、政府に末端から切り崩されることへの懸念——となったのである。なお、図右軸の地方連合には、次に取り上げるコカ農民らの連合組織であるコチャバンバ熱帯地方六連合をはじめ、ポトシ北部・ウユニ（ポトシ県）・サンタクルス北部の4地方の独立した農民組合連合が含まれる〔García 2008：392〕。

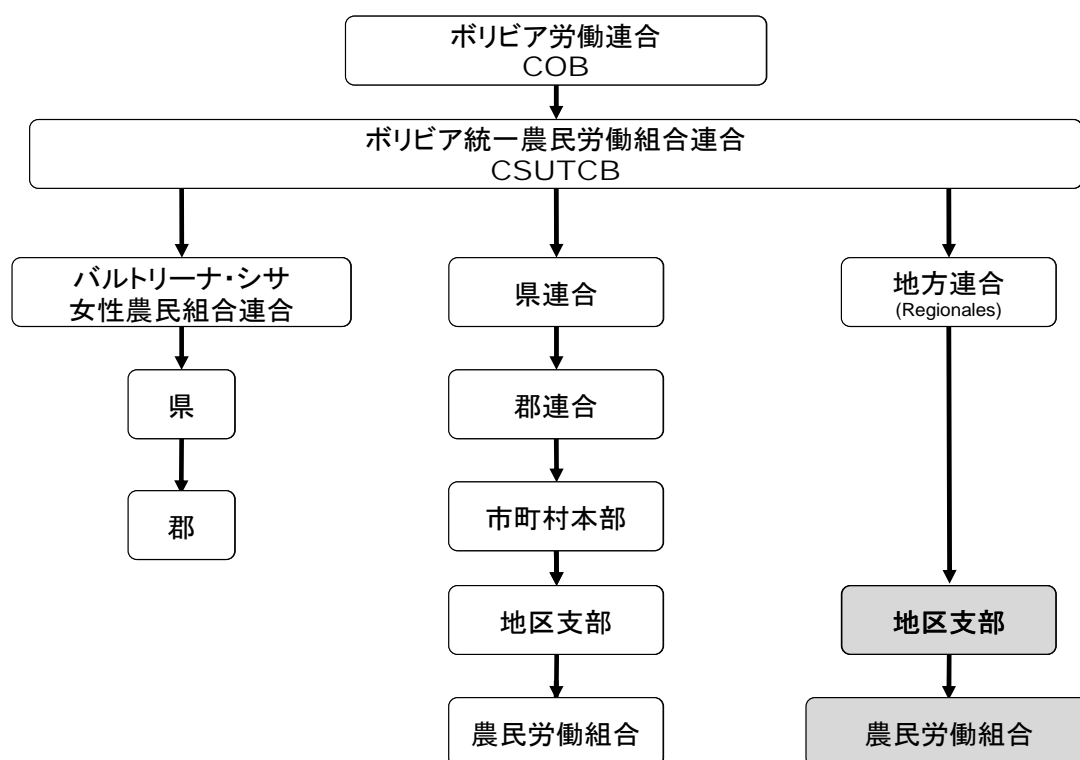
図左軸のバルトリナ・シサ女性農民連合（Federación Nacional de Mujeres

³ ボリビア統一農民労働組合連合とは、軍政末期の1979年、当時国内に存在していた2つの非政府系農民組織——トゥパクカタリ全国農民連合（Confederación Nacional de Campesinos TUPAC KATARI）・農民独立連合（Bloque Independiente Campesino）——を統一するために、ボ労連の後援のもとで開催された集会にて創設された〔García 2008：115〕。当時組織の中心となったのは、ヘナロ・フローレス（Genaro Flores）率いるカタリスタ運動——当時ラパス県を中心に政治的にも社会的にも最も重要な先住民運動——の指導者らであった〔Healy 1991：92〕。

⁴ ボリビア労働連合とは、1952年のボリビア革命時に成立したボリビアの労働セクターを統合する全国組織である。革命以前から組織力のあった鉱山労働組合を中心勢力とし、MNR革命政権の支持も受けて創設された〔Klein 1992：232〕。こうした経緯から、書記長・副書記長などの重要ポストについては、規約によって労働者階級からの選出が規定されており、農民代表は除外された。そのため、1980年代後半以降は、動員力を高めた農民セクターから、こうした硬直的な組織のあり方に対する改革が求められていた〔García 2008：52〕。

Campeñas de Bolivia “Bartolina Sisa” : FNMCB-BS、以下女性農民連合とする)とは、1980年にボ農連に加盟する女性たちの発案で組織された文字通り農民女性の組織である。なおバルトリーナ・シサという名は、18世紀にスペイン人占領者らに立ち向かったインカの英雄トゥパクカタリの妻の名に因んで付けられた。この組織は図に示されるとおり、ボ農連の一構成組織である⁵。

図 5-2 ボリビア統一農民労働組合連合(ボ農連)組織図



注:右軸の地方連合には、コカ農民らの組合支部が含まれる。
出典:García [2008:213]

大衆参加法の制定後も、こうした社会組織からの同法への反発は引き続き存在した [Opinión 1994/12/31]。しかし一方で、これをただ単に政府に切り崩される脅威と捉えるのではなく、自らが政治参加できる機会の拡大であると捉えて、農民独自の政党を創設すべきであるという構想が、現実的可能性として議論され始める。こうした議論をリードしたのが、コチャバンバ県熱帯地方のコカ農民勢力であった。

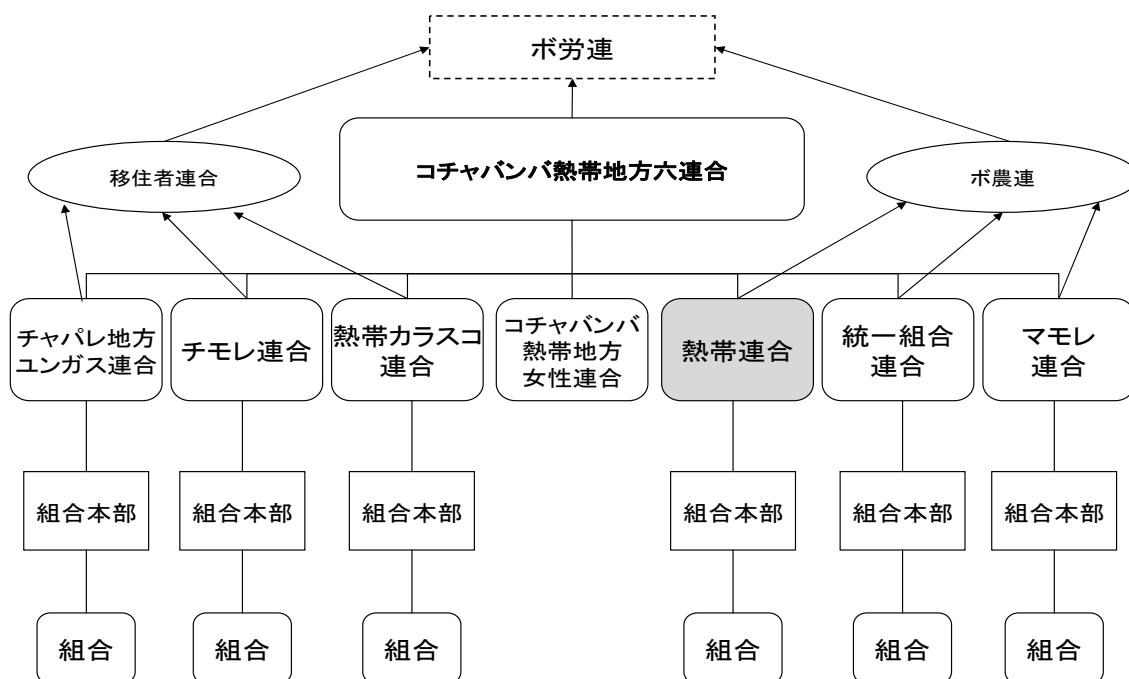
コカ農民勢力は、コチャバンバ熱帯地方六連合 (Coordinadora de 6

⁵ ただし、実際には女性農民連合として独立して見なされる場合もあり、本研究でもこれを MAS の構成組織として扱う上でボ農連と並ぶ独立した一組織として扱うこととする。

Federaciones del Trópico de Cochabamba) という組織を持ち、その組織は図5-3に示すように、6つのコカ農民組合連合とその女性のみを構成員とした女性組合連合から構成された。このコカ農民組織が、全体としてボ労連に加盟すると同時に、そのうちの3連合は独自にボリビア移住者組合連合(Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia: CSCB、以下「移住者連合」とする)⁶に加盟し、別の3連合はボ農連にも加盟していた。

こうした重複が生じたのは、6連合が組織化する1992年以前に、それぞれの連合が独自に各全国組織に加盟していたためである。コカ農民勢力は、各組合連合の代表として、その加盟組織である移住者連合・ボ農連を介して、労連の全国大会に参加するとともに、6連合の組織化以降はここからも直接代表を送り込んでいたのである。

図 5-3 コチャバンバ熱帯地方六連合組織図



注：網掛けの「熱帯連合」にモラレスは所属していた。

出典：García [2008:280,390-391,456]より筆者作成。熱帯連合の加盟先は、同連合代表のモラレス [García 2008:390]、およびヒーリー [Healy1991:93]に従いボ農連とした。

⁶ ボリビア移住者組合連合とは、1970年に結成された国内移住者団体の連合である。ボリビアでは1952年からの革命期に、農地改革や東部開発事業が実施され、国内で行政主導と自然発生による移住が進んだ。移住者連合はこうしてできた移住地を拠点に、3県（ラパス県・サンタクルス県・ベニ県）にそれぞれ県連合を設置し、さらにこれとは別に、地方連合としてラパス県（14団体）・ベニ県（4団体）・サンタクルス県（4団体）・コチャバンバ県（8団体）・チュキサカ（1団体）タリハ（1団体）の計32の移住者団体によって構成される [García 2008:280]。

再び大衆参加法制定後の農民組織の状況について議論を戻すと、同法制定から2ヵ月後の6月に開催されたボ労連第10回全国大会・コカ問題委員会では、コカ農民代表ら主導の下、後のMASとなる「政治装置」創設について、活発な議論が行われている⁷。しかし労連内部では、このようなコカ農民代表らの主張への支持は限定的であった。そのため、同月に開かれたコカ生産者大会においては、そのような労連指導部への不満が表明され、コカ農民を中心とする新たな「政治装置」を創設することが決定されている [*La Razón* 1994/06/01]。

コカ農民らは、その3ヶ月後の1994年9月に、「コカと尊厳・命の行進 (Marcha por la Coca, la Dignidad y la Vida)」という政府に対する大規模な抗議行動を展開する。これは、約3000人のコカ農民が、コチャバンバ県から首都ラパス市まで約400kmの道のりを、コカ栽培の権利と尊厳を求めて行進した出来事である [*Presencia* 1994/09/24, *El Mundo* 1994/12/29]。こうしたコカ農民による政府への抗議行動は、ボ農連をはじめ、コチャバンバの県教組、オルロ県アイユ連合など、他の社会組織からの支援を受け、さらにラパス市に到着した際には、一般市民などからも食糧の差し入れを受けるなど、大きな歓迎を受けた [*Opinión* 1994/08/25, *Presencia* 1994/09/02, *El Mundo* 1994/12/29]。そのような他の社会組織からの支援を受けた行進を終えた段階で、コカ農民運動はコカ農民の個別利益の枠を超えた「全ての大衆セクターのための政治装置」創設の意思を固め [*Presencia* 1994/09/24]、翌年1月に開催された第12回全国コカ生産者大会において、後のMASとなる農民政党結成のための準備委員会を立ち上げたのである [*El Diario* 1995/01/18, *El Mundo* 1995/01/18]。準備委員会では、新たな政治組織の基本理念・政策目標・組織構造などについて構想を固める作業を進め、2ヵ月後の3月に開催予定の「第1回土地と領土・政治装置のための全国大会」に提出することが決定された [*El Mundo* 1995/01/20]。

「土地・領土・政治装置全国大会」は3月にサンタクルス市で開催され、ボ農連、移住者連合、東部先住民連合 (Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano : CIDOB)⁸、女性農民連合などの農民・先住民組織から代表2,500人余りが参加した [*Hoy* 1995/03/25]。ここで、MASの前身である、農民自身による政治組織が創設されたのである。

⁷ 彼らが独自の「政治装置」創設にこだわったのは、それが「労組連合における状況も含む権力構造内での、自らの周縁化された位置づけを打開するためにも、不可避の要請である」と認識していたからであった [*Presencia* 1995/02/05]。

⁸ 東部先住民連合とは、1982年に創設されたボリビア東部を中心とする先住民団体の連合組織である。ボリビアの先住民グループのうち、多数派のケチュアとアイマラを除く34の少数派先住民グループ (7県8団体) から構成される [*García* 2008 : 219-222]。

ただし、大会に参加した社会組織のメンバー全員がこれに諸手を挙げて賛同したわけではなかった。全国規模の農民組織を母体とする政治組織を創設したいという構想を持っていたコカ農民勢力が、その場で参加者全体から MAS の前身となる政治組織の代表候補を選出し、最終的に組織代表を決定するところまで一気に漕ぎ着けようとしたのに対し、ラパス県・チュキサカ県の農民連合代表団はその進行の強引さに嫌悪感を示し、モラレスに野次を飛ばして退場した。またポトシ県・オルロ県代表団も採決を棄権している [*Primera Plana* 1995/03/29]。

反対派が主張したのは、「我々は新しい政党であれ何であれ、何かを創りたいという者に反対しているのではない。創ればけっこうという考えである。ただし、そこに参加するかどうかを決める権利を持っているのは我々自身であって、そのような政党が、強制的に全農民組織を加盟させようというのには反対である」 [*La Razón* 1995/03/26] というものであった。これに対して賛成派は、「計画に異議を唱えている者たち、我々を“コカ農民政党”と揶揄する者たちは、すでに農民組織内部に浸透している既成政党の利益と通じる者たちである。そのような既成政党にとって望ましいのは、農民が黙って彼らを担ぐよう、我々を利用し続けることであるから、そうした政党にとっては、我々が制度的政治アリーナへの参入することが脅威となっているに違いない」と、政党の関与を示唆していた [*La Razón* 1995/03/26]。

こうした MAS の起源となる農民・先住民政党の創設の経緯を見る限り、1995年の段階においては、農民・先住民を中心とする社会組織の全国的なネットワークは、モラレスのリーダーシップが絶対的影響力を有する集団でもなければ、集団としての政治的立場を共有するものでさえもなかった。モラレスを中心とするコカ農民勢力は、当時から全国規模の農民政党創設を目指す積極的な働きかけを行っていたものの、他県の農民セクターは、それを支持するというよりは、「そこに参加するかどうかを決める権利を持っているのは我々自身」であるという発言にも示されるように、独自の判断基準と一定の自立性を有していたのである。MASを構成するのは、こうした他県の農民層が多数派となるボ農連、移住者連合、東部先住民連合、女性農民連合という4つの社会組織と、こうした組織にも加盟しながら、既存の政党から独立した農民自身の政党組織創設に固執していたコカ農民組織——コチャバンバ熱帯地方六連合——であった。

1.2.1995年自治体選挙におけるコチャバンバ県での成功

このような農民先住民組織内部での意見の不一致はあったものの、最終的には賛成派のみで採決が行われ、MASの前身となる農民政党が創設される。この

時の団体名称は「人民主権会議 (Asamblea por la Soberanía de los Pueblos : ASP)」で、全農連に加盟するコチャバンバ県農民連合代表のアレホ・ベリス(Alejo Véliz) を党首として創設された。モラレスはこの時、既にコカ農民勢力の指導的立場にあったが、自身は制度的政治参加には懐疑的で、農民政党の代表になることも、その後の 1997 年に行われた総選挙で大統領候補になることも拒んでいた [Escóbar 2008 : 201]。人民主権会議は創設されるとまず、同年 12 月に実施される自治体選挙参加に向けて、手続き上の準備を開始する。しかし、選挙裁判所から書類の不備により政党登録申請の受領を拒否されると [La Razón 1995/05/30]、ボリビア共産党を主軸とする統一左翼 (Izquierda Unida : IU) ⁹ の政党資格を借りて自治体選挙へ参加した [Jeffroy and Comadina 2007 : 31]。

こうして行われた大衆参加法施行後初の自治体選挙の結果、コカ農民が集中するコチャバンバ県熱帯地方とボ農連コチャバンバ県連合の本拠地である丘陵地帯——カピノタ郡・タパカリ郡・アヨパヤ郡——では、16 ある自治体のうち 10 の自治体において IU から市長が誕生し、コチャバンバ県全体で 48 人、県外では 12 人の、全国で合計 60 人の市議会議員が IU から当選した [MDH-SNPP-UIA 1996a : 40,57]。

得票率で見ると、全国レベルでは 3.0%に過ぎなかったが、コチャバンバ県コカ栽培地域のみ限定するとその数値は 34.0%と跳ね上がることから、その集中の度合いがわかる¹⁰ (表 5-1)。既存の政党から独立して臨んだ初の選挙でこのような成功を収めたことは、IU にその 2 年後の総選挙へ参加する大きな動機付けとなったと言えよう [Albó 2004 : 13]。

表 5-1 1995 年自治体選挙コチャバンバ県コカ生産地域の結果(上位 6 政党)

県 郡 自治体	IU		UCS		MBL		MNR		ADN-PDC		MIR	
アラニ 第1	1,106	30.7%	274	7.6%	555	15.4%	471	13.1%	276	7.7%	176	4.9%
アラニ 第2	715	38.9%	112	6.1%	320	17.4%	357	19.4%	75	4.1%	95	5.2%
チャパレ 第1	1,689	11.5%	4,547	31.1%	3,116	21.3%	1,985	13.6%	1,452	9.9%	1,212	8.3%
コチャパレ 第2	81	4.2%	263	13.5%	266	13.6%	477	24.4%	375	19.2%	313	16.0%
チャパレ 第3	4,741	61.2%	787	10.2%	595	7.7%	560	7.2%	373	4.8%	208	2.7%
ヤカラスコ 第1	416	35.2%	82	6.9%	273	23.1%	144	12.2%	106	9.0%	33	2.8%
バカラスコ 第2	48	2.6%	53	2.9%	88	4.8%	886	48.5%	81	4.4%	72	3.9%
ンカラスコ 第3	1,154	47.7%	290	12.0%	277	11.4%	341	14.1%	79	3.3%	58	2.4%
バカラスコ 第4	2,268	63.3%	375	10.5%	201	5.6%	198	5.5%	64	1.8%	244	6.8%
カラスコ 第5	3,923	58.7%	1,129	16.9%	398	6.0%	359	5.4%	210	3.1%	356	5.3%
ティラケ 第1	1,050	20.3%	729	14.1%	1,050	20.3%	419	8.1%	729	14.1%	519	10.1%
コカ生産地合計	17,191	34.0%	8,641	17.1%	7,139	14.1%	6,197	12.2%	3,820	7.5%	3,286	6.5%

出典：FUNDEMOS[1998b:235-239]より筆者作成。

⁹ この時の IU は、1989 年総選挙でコカ農民らが支持した IU から MBL が抜け、登録上のみ存在しているような政党であった [Romero 2003b : 244, CNE 2005b : 2]。

¹⁰ 1995 年自治体選挙得票数データより算出 [FUNDEMOS 1998b : 237-239]。

この自治体選挙での成功から半年も経たない翌1996年3月末から4月初めにかけて、ボ農連第7回全国大会がサンタクルス市で開催された。エスコバルによれば、先の「土地・領土・政治装置大会」において退場者を出しながらも強引に可決された独自の政治装置創設構想が、この時ようやく正式にボ農連で承認され、政治装置全国執行委員会の行動計画——組織構造の策定を目的とした第2回政治装置大会を開催すること、ボ農連に加盟する県連合・郡連合・地域連合・特別連合およびボ農連執行委員幹部は、政治装置の法人格取得に向け相当数の署名を集め国会に提出すること、他の社会セクター（労組、都市住民組織、先住民組織、進歩派知識人）にも政治装置参加を呼びかけることなど——が、定められた [Escóbar 2008 : 196]。しかしこの段階においても、自らの政治団体を積極的に活用して選挙に参加しようとしたのは、依然としてコチャバンバ県のコカ生産地と丘陵地域の農民グループのみであった [Escóbar 2008 : 196]。

1.3.1997年総選挙におけるコチャバンバ小選挙区での成功

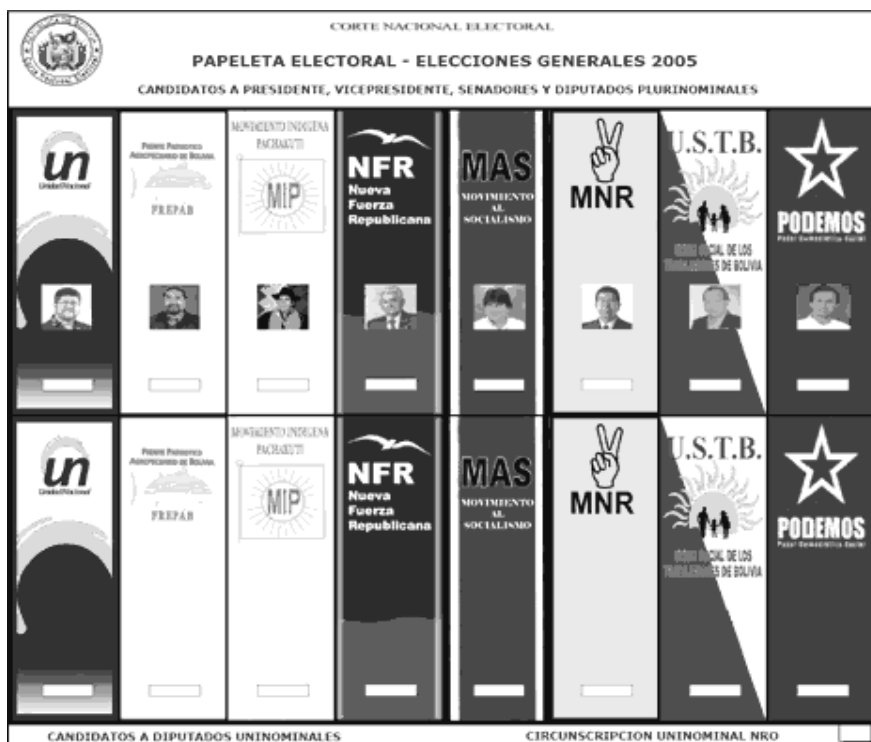
コチャバンバ県の農民グループが主体となったこの政党組織・人民主権会議は、その翌年の1997年に実施された総選挙に臨んでいる。同選挙は、選挙制度改革によって小選挙区比例代表併用制が導入されて初の選挙となった¹¹。

図5-4は2005年総選挙で使用された投票用紙であるが、1997年より導入された小選挙区比例代表併用制選挙の投票様式を知る格好の材料となる。上段が大統領から下院比例代表候補の欄への投票欄、下段が下院小選挙区候補への投票欄となっている。見本では下段が政党名のみとなっているが、実際には各小選挙区の候補者の顔写真が記載される。

¹¹ これ以前の選挙制度では、大統領・副大統領は全国区から絶対多数で当選した候補が選ばれ、絶対多数を取る候補がない場合には、上位3位までの候補の中から国会での決選投票で選出されていた。また、大統領・副大統領を選ぶために投じる票が、同時に全9県を選挙区として3名ずつ割り当てられた上院議員を相対多数で決め（1位2議席、2位1議席）、さらに同じ県区から県の人口規模に応じて7名（パンド県）から28人（ラパス県）まで割り当てられ、合計で130人の下院議員を、比例代表制によって決めていた。

これに対して、1997年からは選挙制度が一部改正され、大統領選挙における決選投票は、初回の国民投票における上位3位から2位までの候補とされ、下院議員の選出方法も、68の小選挙区と62の比例代表区（県区）の小選挙区比例代表併用制とした。またこれに合わせて、投票者は、大統領・副大統領・上院・下院比例代表区候補者を同一票を投じ、これとは別に下院小選挙区代表議員に対して一票を投じることとなった [Leaño 2005 : 56-71]。

図 5-4 小選挙区比例代表併用制導入後の投票用紙(2002年総選挙版)



出典:<<http://www.bolivia.com/Especiales/2005/Elecciones/generales/papeleta.asp>> 2009/11/05.

この選挙への出馬に向けて、人民主権会議では 1997 年初頭から候補者選びが始まっていた。2月20日には、全体集会が開催され、コチャバンバ県内の農民組織代表 200 名余りが参加し、来る 6 月の総選挙に出馬する候補者が選出されることになっていた。しかし、それ以前にも数回にわたって大統領候補になることを拒んでいたモラレスはこの集会を欠席しており、それにもかかわらず多数の参加者がモラレスを候補者として支持したため、決定は 3 月に持ち越しとなった。このとき、コチャバンバ県農民連合代表で党首のベリスを候補者とする提案も一部から出されていたが、全体の合意を得ることはできず、モラレスに代表となるよう申し入れることが決定されたのである [*Los Tiempos* 1997/02/21]。

この後、3月18日には、モラレスは小選挙区候補であれば、という条件で候補者となることを受け入れている [*El Diario* 1997/03/19]。今回の選挙においても、前回の自治体選挙同様に人民主権会議としての政党登録を選挙裁判所から認められなかったため、IU として参加することとなった。最終的にこの IU の大統領候補として、党首のベリス、小選挙区代表にモラレス、ロアイサ (Román Loayza)、グスマン (Néstor Guzmán)、サンチェス (Félix Sánchez) が出馬している。コカ農民組織が純粋な社会運動組織だった段階から、その顧問とし

て政治装置創設を推進してきたエスコバルは、当時のモラレスを筆頭とする農民リーダーらが、選挙への自らの参加には消極的な姿勢であったことを語っている。

エボは（弾圧を懸念していたため）選挙への出馬には前向きではありませんでした。そこでアレホ・ベリスが我々の選挙参加に協力して出馬してくれました。エボはしぶしぶ下院議員候補となることを承諾し、ロマン・ロアイサも同様に下院議員候補となりました。我々はサカバの（フェリックス）サンチェスと、アイキレ・ミスケのネストル・グスマンに候補者となってくれるよう頼みに行きました。彼らは勝てるという確信を持っておらず、我々が説くような選挙を使った戦略を信用していませんでした。それでも我々は小選挙区から下院議員を4人も国会に送り込み、しかもエボについては全小選挙区中最多の得票率を獲得することができたのです [Komadina and Jeffroy 2007 : 26、括弧内原典]。

コチャバンバ県のみ選挙結果を見ると、1位がADN・新共和勢力（NFR）・キリスト民主党（PDC）連合（25.6%）、2位がMIR（19.9%）、その次にIUが約6万票（17.5%）を獲得して3位となっている。しかし、全国で見ると6位、3.7%となり、IU大統領候補のベリスは落選する。これに対して、モラレスら4人の小選挙区候補は全員が当選を果たしたのであった。この選挙結果によって、モラレスの選挙に対する考え方に変化が生じたとエスコバルは語っている。

エボは1997年選挙の結果が出ると、政治装置の選挙戦略に対してそれほど疑問を抱かなくなりました。嫌々ですが、それを受け入れたのです [Escóbar 2008 : 201]。

しかし、この選挙の結果は、大統領候補として落選したベリスを支持する勢力と、下院議員として当選したモラレスを支持する勢力の間に深い軋轢を生むこととなった。コマディナとジェフロイによる農民組織関係者への聞き取りによれば、この後、コチャバンバ県の農民組織内部では様々なうわさが飛び交ったと言う¹²。ベリスは、モラレスがコチャバンバ県の熱帯地方において、比例

¹² ドアルトによる関係者への聞き取りによれば、「コカ農民の大半を占めるグループが、ベリスは比例代表名簿を操作し、IUを構成する他の連合政党に便宜を図ったとして、ベリスへ投票しないよう呼びかけることを決めていた」という [Do Alto 2007 : 78]。この時モラレスが出馬した小選挙区第27区（ビジャ・トゥナリ市、チモレ市、プエルト・ピ

区ではパス＝サモラ（MIR）に投票し、小選挙区では自分に投票するように呼びかけた、としてモラレスを追及し、モラレスはその状況を「ベリスの高まりつつあったリーダーシップに歯止めをかけるのに利用しようとした」という [Komadina and Jeffroy 2007 : 33]。こうしたうわさの真偽は必ずしも定かではないものの、2人の農民リーダーの選挙結果が明暗を分けたことは、組織内部における抗争の火種を生むこととなり、組織は分裂への道をたどっていくこととなった。

ジャロエル市)の投票結果を比例区と小選挙区で比較すると、確かに2,400票余りが小選挙区ではIU、比例区ではMIRに移動していると思えることも可能である[FUNDEMOS 1998a : 264,266, www.cne.org.bo]。ただし、コチャバンバ県全体の数字を見ると、IUの得票は、小選挙区票より比例区票の方が5,000票近く上回っていることから、上記の「うわさ」が真実だったとしても、実際には大した影響はなかったと考えられる。それよりもむしろ、ベリスが議席を獲得できなかったのは、選挙制度によるところが大きい。比例区の議席配分（ドント式）では、単純に比例上位から配分されるわけではなく、その前に小選挙区獲得議席が差し引かれる規定になっており、小選挙区で4議席を獲得したIUは制度上比例区で当選するためのハードルを自ら上げていたのである[Leaño 2005: 74]。

表 5-2 1997・2002・2005 年総選挙・小選挙区選挙結果

県	区番	1997	2002	区番	2005
チ ュ キ サ カ	1	MIR-NM 20.06%	MNR-MBL 40.81%	1	PODEMOS 40.8%
	2	ADN-NFR-PDC 32.60%	ADN 41.78%	2	MAS 45.9%
	3	MBL 24.92%	MAS 33.27%	3	MAS 60.2%
	4	MBL 40.55%	MIR-NM 31.07%	4	MAS 58.4%
	5	ADN-NFR-PDC 22.45%	MNR-MBL 32.63%	5	MAS 34.9%
	6	MNR 38.82%	MNR-MBL 31.99%	6	MAS 35.2%
ラ パ ス	7	CONDEPA-MP 32.50%	MIR-NM 28.55%	7	MAS 47.5%
	8	MNR 27.78%	MNR-MBL 30.12%	8	MAS 47.7%
	9	ADN-NFR-PDC 27.98%	MNR-MBL 32.71%	9	MAS 36.2%
	10	MBL 33.59%	MIR-NM 33.51%	10	MAS 41.8%
	11	CONDEPA-MP 44.16%	MIR-NM 30.39%	11	MAS 52.8%
	12	CONDEPA-MP 48.30%	MIR-NM 25.88%		
	13	CONDEPA-MP 57.84%	MIR-NM 24.24%	13	MAS 62.3%
	14	MIR-NM 34.29%	MIR-NM 34.80%	14	MAS 58.6%
	15	CONDEPA-MP 51.41%	NFR 19.42%	15	MAS 69.3%
	16	CONDEPA-MP 56.42%	MIP 23.22%	16	MAS 67.6%
	17	CONDEPA-MP 31.92%	MIP 41.83%	17	MAS 57.7%
	18	CONDEPA-MP 23.37%	MIP 56.87%	18	MAS 55.2%
	19	MNR 22.06%	MAS 31.72%	19	MAS 55.6%
	20	CONDEPA-MP 22.87%	MAS 31.63%	20	MAS 62.1%
	21	CONDEPA-MP 25.77%	MIP 24.42%	21	MAS 67.1%
	22	CONDEPA-MP 37.71%	MIP 39.32%	22	MAS 50.3%
コ チ ャ ン バ	23	ADN-NFR-PDC 55.72%	NFR 42.43%	23	MAS 36.4%
	24	ADN-NFR-PDC 50.15%	NFR 41.61%	24	PODEMOS 46.9%
	25	ADN-NFR-PDC 36.76%	NFR 28.48%	25	MAS 66.0%
	26	ADN-NFR-PDC 31.29%	NFR 27.68%	26	MAS 56.9%
	27	IU (MAS) 70.13%	MAS 83.16%	27	MAS 91.9%
	28	IU (MAS) 23.21%	MAS 46.26%	28	MAS 67.7%
	29	IU (MAS) 44.64%	MAS 56.21%	29	MAS 72.7%
	30	MIR-NM 18.40%	MAS 26.82%	30	MAS 58.8%
	31	IU (MAS) 52.60%	MAS 55.73%	31	MAS 76.0%
	32	MIR-NM 20.03%	MIR-NM 27.04%	32	PODEMOS 37.8%
オ ル ロ	33	ADN-NFR-PDC 36.66%	MIR-NM 22.76%	33	PODEMOS 34.2%
	34	CONDEPA-MP 24.64%	MNR-MBL 30.21%	34	MAS 40.6%
	35	MNR 18.38%	MAS 29.56%	35	MAS 73.4%
	36	UCS 22.18%	MAS 29.34%	36	MAS 55.0%
ポ ト シ	37	MIR-NM 28.64%	MNR-MBL 43.51%	37	MAS 47.4%
	38	MIR-NM 28.42%	MNR-MBL 31.42%	38	MAS 40.4%
	39	MIR-NM 34.70%	MAS 26.08%	39	MAS 48.9%
	40	MBL 37.31%	MAS 56.63%	40	MAS 65.9%
	41	MBL 27.53%	MAS 38.95%	41	MAS 45.3%
	42	MNR 19.88%	MAS 27.30%	42	MAS 55.1%
	43	MNR 25.39%	MNR-MBL 28.82%	43	MAS 45.0%
	44	MNR 25.37%	MNR-MBL 28.82%	44	PODEMOS 33.8%
タ リ ハ	45	MIR-NM 48.88%	MIR-NM 56.03%	45	PODEMOS 37.9%
	46	MIR-NM 46.00%	MIR-NM 44.81%	46	PODEMOS 41.8%
	47	ADN-NFR-PDC 24.52%	MIR-NM 34.93%	47	PODEMOS 29.4%
	48	MIR-NM 39.25%	MIR-NM 47.18%	48	PODEMOS 48.8%
	49	MIR-NM 33.46%	MIR-NM 41.48%	49	MAS 28.1%
サ ン タ ク ル ス	50	UCS 42.47%	PS 26.67%	50	PODEMOS 42.4%
	51	ADN-NFR-PDC 30.86%	MNR-MBL 30.02%	51	PODEMOS 52.0%
	52	MIR-NM 30.90%	MNR-MBL 24.74%	52	PODEMOS 40.3%
	53	UCS 28.83%	MNR-MBL 45.19%	53	PODEMOS 54.5%
	54	ADN-NFR-PDC 26.75%	MNR-MBL 35.75%	54	PODEMOS 44.2%
	55	UCS 36.48%	MNR-MBL 26.76%	55	MAS 42.5%
	56	MNR 30.71%	MNR-MBL 38.30%	56	MAS 35.5%
	57	MNR 2.71%	MNR-MBL 27.36%	57	MAS 42.8%
	58	ADN-NFR-PDC 31.88%	MNR-MBL 34.78%	58	PODEMOS 43.9%
	59	MNR 27.23%	MIR-NM 26.40%	59	PODEMOS 34.8%
	60	UCS 23.13%	MNR-MBL 24.79%	60	MAS 29.7%
ベ ニ	61	ADN-NFR-PDC 39.02%	ADN 42.93%	61	PODEMOS 56.0%
	62	ADN-NFR-PDC 40.01%	MNR-MBL 48.64%	62	MNR 35.3%
	63	ADN-NFR-PDC 35.94%	MNR-MBL 49.58%	63	PODEMOS 49.7%
	64	MNR 43.43%	MNR-MBL 45.71%	64	MNR 43.7%
	65	MNR 38.67%	MNR-MBL 39.82%	65	PODEMOS 51.6%
パ ン ド	66	ADN-NFR-PDC 38.24%	ADN 33.67%	66	PODEMOS 49.7%
	67	ADN-NFR-PDC 46.24%	MNR-MBL 38.74%	67	PODEMOS 51.8%
	68	ADN-NFR-PDC 42.99%	ADN 40.51%	68	UN 44.7%

出典：1997・2002 年データは CNE[2005c:2]、2005 年データは CNE[2006a:3, 2006c:16]より筆者作成。

1.4.1999 年自治体選挙・地域集中の継続と全国拡大の前兆

1998 年 4 月、人民主権会議の県レベル集会在開催され、新たな組織代表としてモラレスが選出された[*Los Tiempos* 1998/04/24]。その半年後の 10 月には、ボ農連各県連合代表団、ボリビア移住者組合連合、バルトリーナ・シサ女性農民組合連合代表ら 1500 人余りが参加して、人民主権会議の全国大会がコチャバンバ市で開催される。この大会で、モラレスが全国の組織代表として正式に選出され、同時にそれまで代表を務めていたベリスを、与党連合に協力しているという嫌疑によって団体から追放することが決定された。またこの大会において、団体名称が人民主権会議から「人民主権のための政治装置 (Instrumento Político para la Soberanía de los Pueblos : IPSP)」と改定され、翌年の自治体選挙に向けて、各県の組織化が進められることとなった [*La Razón* 1998/10/07]。この大会に全農連を構成する 9 つの県連合のひとつであるサンタクルス県農民連合代表団のひとつとして参加し、組織委員会に参加したベニグノ・バルガス (Benigno Vargas) によれば、このときはじめて全国レベルの役員会が正式に発足し、党規約が制定されている¹³。

ただし、この段階における役員会は、各県から代表ひとりを出しただけの 9 人で構成されており、動員力も限られていた。そこから、隔年毎に開催される全国大会を通じて徐々に組織整備が進められていったのである¹⁴。つまり、MAS の前身となる IPSP は、社会組織の全国的ネットワークを有すると言えども、そのネットワークを中央指導部が自由に動員できるわけではなく、これを構成する個々の社会組織の自立性が強く、あくまでその集合体としての IPSP(MAS) があったのである。

この後、IPSP は政党登録を試みるが、人民主権会議の時と同様に選挙裁判所から手続き上の問題により拒否されると、IPSP としての政党登録を諦め、IU を構成していた政党のひとつ社会主義運動党 (MAS) の政党資格を譲り受け、MAS として 1999 年の自治体選挙に臨むこととなる¹⁵ [Do Alto 2007 : 79]。

こうして MAS は全国規模の農民組織の政治装置として組織化を進め、1999

¹³ 2009 年 8 月 31 日、サンタクルス市「サンタクルス県 MAS 本部」集会所にて、前サンタクルス県農民連合幹事長 (2004-2006) ベニグノ・バルガス (Benigno Vargas) 氏への筆者インタビュー。

¹⁴ 2009 年 8 月 31 日、サンタクルス市「サンタクルス県 MAS 本部」集会所にて、バルガス氏への筆者インタビュー。

¹⁵ 一方、ベリスは IPSP (MAS) とは距離を置き、自らの支持者を率いて人民主権会議を保持した。1999 年 3 月のベリス派の人民主権会議集会所において、モラレス、ロアイサなど IPSP を設立したコチャバンバ県農民組織のメンバーは追放され、2 つの農民政党が並立するかたちとなる。人民主権会議も政党登録を拒否され、IU を構成していたもうひとつの政党、ボリビア共産党の政党資格を借りてその後の自治体選挙に臨んでいる [Albó 2004 : 106]。

年12月の自治体選挙に参加した。選挙の結果は、得票率では全国で3.3%となり、前回は0.3%上回っていた。市議会議員の獲得議席数を見てみると、前回の60議席（コチャバンバ県48：他県12）から今回は81議席（コチャバンバ県40：他県41）と、県外への拡大をとめないながら21議席増加させた[Albó 2004: 106]。1995年の全国土地・領土・政治装置大会における政治装置の創設決定、1996年のボ農連における同決定の批准、1998年のIPSP全国大会を経て、全国の農民組織を代表する政党MAS-IPSPとして参加した1999年の選挙であったが、こうした結果を見てみると、コチャバンバ県の外にも支持を拡大したとはいえ、この段階では依然として全国規模の農民組織が機能しているとは言い難い状況であった。しかしこの後、2000年にMAS-IPSPの全国大会が開催され、ここで常設の政治委員会と組織委員会が正式に設置されるなど、さらなる組織化が進むこととなる¹⁶。

1.5.2002年総選挙とMASの全国的支持の拡大

2002年になると、MASはモラレスを大統領候補として、総選挙へ参加する¹⁷。その結果、1位にわずか1.5%（約42,000票）の僅差での2位に躍進し、比例区で下院13議席、上院8議席を獲得する。さらに小選挙区でも、コチャバンバ県で5議席、チュキサカ県で1議席、ラパス県で2議席、オルロ県で2議席、ポトシ県で4議席の計14議席を獲得した。27名で構成される上院では議席の30%（8議席）を占める唯一の野党となり、130名の下院でも21%（27議席）を占める最大野党となった[CNE 2007: 7]。

同選挙におけるMASの全国的支持の拡大が、これ以前の地域政党としてのMASと、これ以降の全国政党としてのMASを画する重要なターニングポイントとなったと言ってよい。ここではまず、こうした特別の意味を持った選挙戦に関する全体の大きな動きを確認することとする。

この選挙では当初、前コチャバンバ市長のマンフレド・レジェス（Manfred Reyes Villa）率いるNFRが、サンチェス・デ・ロサダ率いるMNRの対抗とし

¹⁶ 2009年8月31日、サンタクルス市「サンタクルス県MAS本部」集会所にて、バルガス氏への記者インタビュー。

¹⁷ 副大統領候補には、白人系ジャーナリストで元大学教員のアントニオ・ペレド（Antonio Peredo Leigue）に出馬を要請した。ペレドは、ボリビアに潜伏したゲバラと行動を共にしたゲリラ部隊の一員であったインティ・ペレド（Inti Peredo）と、ココ・ペレド（Coco Peredo）の兄弟にあたる。イデオロギー的にマルクス・レーニン主義に傾倒し、コカ問題や労組関連の著書も執筆している[Escóbar 2008: 298, *La Prensa* 2002/03/21, *La Razón* 2002/03/22]。2005年選挙の際にもMASは白人系知識人で左派思想家、左派ゲリラ活動にも参加経験のあるアルバロ・ガルシア＝リネラ（Alvaro García Linera）を副大統領候補に立てている。

で最有力視されていたが、結局 MAS に 0.03% の差で敗れ 3 位となっている。つまり同選挙は、最終的にわずか 3% に満たない得票差の間で上位 3 位以内が争う大接戦となっていたのである。

このように 3 党が大接戦を繰り広げる中、選挙戦に影響を与えかねないと考えられたのが、ひとつには、MNR による NFR へのネガティブキャンペーンであった。NFR が事前アンケートで支持を集めていたことに危機感を強めた MNR は、テレビ放送を通じて、レジェスが市長時代に果たせなかった公約や、レジェスの個人資産への疑惑を取り上げ、一連のネガティブキャンペーンを展開した。NFR はこれを選挙裁判所に訴え対抗しようとするが、投票前日までそうしたキャンペーンは続けられた [*Opinión* 2002/04/10, *Los Tiempos* 2002/05/01]。

もうひとつの要因として挙げられるのは、アメリカ大使マヌエル・ロチャ (Manuel Rocha) が、選挙日直前に有権者に対してモラレスに投票しないよう呼びかけ、モラレスが当選するようなことがあれば、アメリカはボリビアへの援助打ち切りも辞さない構えである、という脅しともとれるようなコメントを、公の場でしたことである。ロチャは 6 月 26 日、投票日を 4 日後に控えて、コチャバンバ県小規模飛行場の開設式典において次のようなスピーチを行っている。

ボリビアの有権者のみなさん、もしあなたが、ボリビアをコカイン輸出国に逆戻りさせることを望んでいる候補者に投票すれば、今後のアメリカからの援助は危うくなるということを覚えておいて下さい [*Los Tiempos* 2002/06/27]。

この言動が波紋を呼び、ボ農連はロチャの国外退去を求める決定をし、労連は組合員らに MAS への支持を呼びかけている。その決定がなされた集会において、モラレスはロチャを批判しつつも、その言動が最高の選挙キャンペーンとなったとして感謝を表明している [*El Deber* 2002/06/28]。

こうして第 2 位で当選した MAS は、国会での決選投票には敗れるが、最大野党として国会でのプレゼンスを高めることに成功する。この背景には、ここで見てきたように当初 MNR と NFR の争いの観を呈していた選挙戦となっていたために、この両党の間で足の引っ張り合いが繰り広げられたという状況があった。またさらに、米大使の不用意な発言も国民のナショナリズム感情を煽り、モラレスへの追い風となったために、MAS が当初の一般的予想を上回る高い支持を得たのであった。

ただし、MAS がこの選挙を境に全国的拡大を遂げたのには、こうした外的でしかも偶発的な要因のみによって導かれたわけではなかったと考えられる。と

いうのも、ここで取り上げた重要な外部要因のみならず、MAS 内部において、全国的ネットワークが機能するようになったことが重要であったという側面が確認されるからである。この MAS 内部に起きていた変化に関しては、本章第 2 節において、MAS への支持拡大に見られる都市部と農村部の性質の違いに言及した上で、特にその農村部における支持拡大のプロセスを、第 6 章でより詳しく見ていくこととする。

1.6.第 2 次サンチェス・デ・ロサダ政権における政治社会状況の不安定化

さて、前項で見てきたような接戦を辛うじて勝ち抜き、MAS を除く大連立を組むことによって、2002 年 8 月に第 2 次サンチェス・デ・ロサダ政権が誕生した。しかし、同政権は 5 年の任期を全うすることなく、2003 年 10 月に、大衆暴動への対応を誤り、退陣に追い込まれる。わずか 14 ヶ月での退陣となった背景には、2003 年 2 月の反増税暴動 (Impuestazo) と、同年 10 月に起こった「ガス戦争 (Guerra del Gas)」が影響を与えていたことに、議論の余地はおそらくないだろう¹⁸。

反増税暴動とは、2003 年 2 月、所得税増税構想に対して警察を中心とした社会勢力が抗議行動を展開したため、こうした反政府運動と治安部隊との間での激しい衝突に発展し、最終的に 33 名の死者を出した事件である [Amnistía Internacional 2004 : 6]。この事件のきっかけとなったのが、サンチェス・デ・ロサダによる税制改革構想であった。サンチェス・デ・ロサダは、IMF など国際金融機関およびボリビア中央銀行から財政赤字の削減努力を強く要請されたため、同改革に乗り出していた¹⁹。改革案の内容自体は必ずしもメディアや反

¹⁸ ガス戦争が本格化する契機となった事件として同年 9 月に起こった「ワリサタの虐殺」が挙げられる。同事件は、天然ガスの国有化と共に、ラパス県農村部で起こった家畜泥棒の殺害事件—伝統的先住民共同体の慣習に従い、当該村落住民等が集団で家畜泥棒 2 名を拷問し殺害した事件—の主犯として逮捕された先住民共同体代表の釈放などを要求し、パチャクティ先住民運動 (MIP) 党首であり、当時のボ農連代表のキスペ率いるラパス県農民連合が、首都から 100 km ほど離れた地点 (ワリサタ村) で幹線道路を封鎖した。これによってアメリカやドイツ、イスラエル等出身の外国人旅行者 50 人以上が足止めをされたため、アメリカ大使館の強い要請を受けた政府が武力を行使して道路封鎖を解除し、旅行者らを救出した。同措置に際して展開された武力衝突によって、8 歳の少女を含む 6 名の死者と多数の負傷者を出す結果となった [Amnistía Internacional 2004, *Bolpress.com* 2006/09/20, *Clarín.com* 2003/09/22, *La Razón* 2003/09/22, Mihaly 2006 : 107]。

¹⁹ ただし、当時の関係者らへのインタビューを実施したミヘイリーによれば、この一件を引き起こした直接の要因は、税制改革構想の内容そのものではなく、これにかかるサンチェス・デ・ロサダの統治スタイルであったと言う。ミヘイリーが行なった第 2 次サンチェス・デ・ロサダ政権財務副大臣のコシオ (Fernando Cossío) によれば、この時のサンチェス・デ・ロサダが出した指示は、「高所得層にとって今ある納税の抜け穴を塞ぎ、それ以前は課税されていなかった一部公務員の所得に一定の課税枠を設ける」であった

対勢力が批判したようなものではなかったとも考えられるが、大衆参加法の時のように、同税制改革構想の大半が大統領と大統領が信頼をおく政治中立的な専門家らとの間のみで決められ、国会提出の直前までその内容が明かされることはなかったことから、メディアや反政府組織による誤った情報の流布——政府が大幅な増税改革を構想している——を招いたのである[Mihaly 2006: 104]。

こうしたサンチェス・デ・ロサダの「国民への説明不足」によって、2002年の選挙では、大統領から給与の増額を約束されていたはずの警察が過剰な反応を引き起こす結果となった。さらに、この一件のみならず、同政権における反政府行動への対応は、同政権タカ派である防衛大臣サンチェス＝ベルサイン(Carlos Sánchez Berzain)の進言により武力をとまなう強硬なものであったことも、さらに事態を悪化させる要因となっていた[Mihaly 2006: 104]。最終的にサンチェス・デ・ロサダは税制改革構想を国会に提出する前に取り下げ、ようやく混乱を沈静化させることに成功した。

次に、2003年10月の「ガス戦争」とは、チリの港を経由した天然ガスのアメリカ(カリフォルニア州)への輸出構想に対して、9月半ばからラパス県エルアルト市を中心に展開された反対運動、その中でもとりわけ政府と反対運動勢力との間で激しい衝突が発生した10月11・12日のことを指す。ボリビアは19世紀末にチリとの領土問題をめぐる紛争(太平洋戦争)に敗北したことから、太平洋に面する領土をチリに割譲させられ、海への出口を奪われた歴史を有していた。経済合理性からはチリを経由するのが正しい選択だったとしても、チリとの協調を進めるか否かは、政治的には極めて難しい選択であった。

チリ経由の天然ガス輸出構想が2003年5月から6月にかけて公になりはじめた頃から、メディアや野党・社会運動勢力の政府批判が強まっていく。この時も、サンチェス・デ・ロサダは構想の詳細を適切に国民に説明することができなかったために、実際には本格的な決定がまだ何もなされていなかった段階から、主要メディアには「ゴニ(サンチェス・デ・ロサダ)はすでにチリの港を経由してカリフォルニアに天然ガスを輸出する契約にサインした」との報道が現れていた²⁰ [Mihaly 2006: 105、括弧内筆者]。

[Mihaly 2006: 104]。

²⁰ 他にも、サンチェス・デ・ロサダは実際には、エルアルト市——最も激しい反政府運動が展開された地域である——へのガス供給計画や、ガス輸出で見込まれた税収を保健医療・教育分野に当てる計画を有しており、代替路であったペルーの港を経由する計画も完全に排除していたわけではなかった。しかし、サンチェス・デ・ロサダはこうした点について国民に適切に説明することができなかった[Mihaly 2006: 105-106, Crabtree 2005: 83]。また、サンチェス・デ・ロサダはエルアルト市の社会組織が抗議行動を激化させた翌日10月9日のテレビ演説を通じて、チリを経由した天然ガス輸出は依然として決定されているわけではなく、少数の国家分断を狙うグループが主張していることに過

反政府運動の主要勢力となったのは、キスぺ率いるラパス県の農民・先住民運動（MIP・ボ農連）、エルアルト労働組合（Central Obrera Regional: COR）、エルアルト住民組織連合（Federación de Juntas Vecinales: FEJUVE）であった。さらにエルアルト市の女性組織、元鉱山労働者、学生に加えて、MASもそこに加わった [Crabtree 2005: 80-81]。キスぺは9月初旬に、オルロ県からラパス市へのデモ行進を行い、天然ガス輸出政策に関する国民投票の実施、制憲会議の実施などを訴えている [Crabtree 2005: 86]。その後10月8日には、エルアルトの住民組織と労組の呼びかけにより、エルアルト市は無期限スト・道路封鎖を展開する。エルアルト市は、他の地域と首都ラパス市を結ぶ主要幹線道路の通り道となっていたことから、このような道路封鎖はラパス市への食糧および燃料など生活必需物資の供給に深刻な影響を与えた。

10月11日、こうした状況に直面して、サンチェス・デ・ロサダはエルアルト市に治安部隊を派遣し、反政府運動の鎮圧に乗り出したが、運動勢力との間で激しい衝突が引き起こされた [Mihaly 2006: 108]。衝突は翌日も続き、最終的に一般市民と治安部隊合計で68名の死者と多数の負傷者を出すこととなった [Correo del Sur 2009/05/18]。しかし、こうした力を用いた問題解決は、事態を沈静化させるどころかますます国内混乱を拡大させることとなり、天然資源の輸出問題に端を発した反政府運動は、サンチェス・デ・ロサダ政権への国民の鬱積した不満を糾合し、首都での大規模な反政府運動へと転化したのである。首都ラパスの都市機能は完全に麻痺し、事態のあまりの深刻さからサンチェス・デ・ロサダは10月17日、大統領を辞任し、アメリカへ亡命する。

ここで、モラレスのカリスマ性が社会組織のネットワークを機能させる上で有効であったというバンコットの見解との関連で指摘しておかねばならないのが、この事件に際して、MASは組織としての参加に一定の時間を要していた、ということである。これは、2002年総選挙で予想以上の好結果を出して以来、さらに選挙を活用すること、「民主主義を維持すること」に意義を見出していたためである²¹。その一方で、MAS構成員の一部は抗議行動開始直後から自主的にこれに参加しており、その後を追うようにしてMASは組織としての参加に

ぎない、という趣旨の批判を行なっている [La Razón 2003/10/10]。しかし、既にいわば非常事態に突入した段階でそのような訴えを行なっても、全く意味がなかったと言えよう。

²¹ 2002年総選挙後に、モラレスが次のように語っている。

我々は民主主義を維持することが、民衆にとって望ましいと考えている。来年開催される自治体選挙をはじめとする今後の選挙において、今の政権が勝ち残ることはあり得ないからである。敗者は政権を退き、ボリビアの社会運動・大衆運動がこのプロセスにおいて勝利することは明らかだ [Komadina and Jeffroy 2007: 62]。

至っている [Komadina and Jeffroy 2007 : 87-88]。

1.7.2004 年自治体選挙・2005 年総選挙における MAS の躍進

サンチェス・デ・ロサダの大統領辞任によって大統領に就任したのは、副大統領を務めていたカルロス・メサ (Carlos Mesa Gisbert) であった。メサは、それまで反政府運動が求めていた天然ガス輸出政策の是非を問う国民投票の実施や制憲議会の実現などを宣言し、その後 2005 年 6 月まで政権を担う。もともと政治家ではなく、テレビのニュース番組などでコメンテーターを務め、歴史学者でもあったメサは、MNR から一線を画して政権運営を行ったが、これに対して MAS は最初の 2 年間は協力的態度を示していた。

メサ政権で行われた主要な改革のうち特に重要なのは、自治体選挙への市民団体・先住民組織の参加を認めた市民団体・先住民共同体法 (Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas、2004 年) と、県知事公選制の導入 (2005 年) である。市民団体・先住民共同体法によって、2004 年の自治体選挙では、政党だけに限らず、一般の市民団体・先住民団体からも選挙への出馬が認められた。また、サンタクルス県を中心とする東部の自治権要求運動への対応として踏み切られた県知事公選制の導入は、その後の自治権拡大運動の中心アクターとなる公選の県知事を誕生させる契機となった。

2004 年 12 月、市民団体・先住民共同体の参加を認めた初の自治体選挙が実施された。これに合わせて、900 団体以上が市民団体・先住民共同体としての法人格取得申請を行ない、うち約半数の団体が自治体選挙に間に合うように法人格を取得している。これによって、前回行われた自治体選挙における 18 政党から、一挙に 450 に近い団体が自治体選挙に参加することとなったのである [Romero 2005 : 26]。

同選挙の結果、前回の自治体選挙で全国では 3.3%ほどの得票率だった MAS は、今回は 18.5%と、政党としては全国 1 位の得票率となった。また、獲得議席もパンド県 (1 議席) からラパス県 (96 議席) と全県で、合計 453 議席を獲得した。さらに、そのうち 113 の自治体で市長の座を獲得している。このような MAS の大躍進と共に今回の選挙で特徴的なことは、市民団体の参加とそれによってもたらされた結果であった。市民団体には既存政党の元政治家を中心とするものから、地域の農業生産者組合を母体とするものまで多様な団体が存在したが、全国レベルで見れば、MAS を上回る 28.8%の得票を獲得した。市議会議席数で見ると、全国で 317 議席、53 市長が、市民団体から誕生したことになる [CNE 2006b : 2, 8, CNE 2007 : 2-8, Romero 2005 : 117-118]。

だが、2005 年に入るとメサ政権を取り巻く環境が急変しはじめる。きっかけ

となったのは、2003年からの懸案事項である天然ガス開発輸出政策をめぐる問題であった。先述のように、メサは2004年に国民投票によって、天然ガス開発方針について国民の信任を得ていた。しかし、これを具体化するための新法の制定をめぐる、既存政党が優位を占める国会の協力を得られず、こうした国会の状況から、作成された法案は、MASからも「国民投票の結果を文字通り反映した内容にはなっていない」と拒絶されるような内容に過ぎなくなっていた [Komadina and Jeffroy 2007 : 75]。

遅々として進展しないガス問題への政府の対応は、反政府勢力の要求をより先鋭化させ、エルアルト市の労組・住民組織連合やキスペ率いるMIP・農民連合は、天然ガスの国有化を求める抗議行動を開始し、さらにはこの対極からも、すなわちボリビアの右派を代表する東部の「市民委員会」からも、自治権拡大を要求する抗議行動が広がり、国内の混乱は激しさを増した。それぞれの反政府組織が各地で道路封鎖やストライキなど一連の抗議行動を展開し、国家機能は麻痺状態に陥る。そのような状況の下で、2005年5月、国民からの反発の強い新炭化水素法が既存与党の後押しによって制定されると、反政府運動はますます激しさを増し、ボリビア国内の混乱に拍車をかけることとなった。こうした混乱の中で、翌6月、メサは辞任に追い込まれるのである。

メサ大統領の辞任ののちに行われた12月18日の総選挙では、過半数の得票（54%）を得てMASが歴史的勝利を収めるに至った。自治権拡大運動が台頭する東部4県（タリハ県、サンタクルス県、ベニ県、パンド県）では、2位の社会民主権力（Poder Democrático Social : PODEMOS）——元ADNリーダーのキロガ（Jorge Quiroga）を代表とする右派系新党——が票を伸ばしているが、全国レベルで見ればMASに20%以上の大差を付けられたかたちとなったのである。

2. コチャバンバ県以外の農民セクターによる制度的政治参加

以上が、コチャバンバ県のコカ農民運動を中心として、MASが全国的に伸張してきた過程である。では次に、コチャバンバ県以外の地域における農民セクターがいかにしてMASへ合流していったのかという過程を、他県の投票行動を参照しながら、確認していきたい。

2.1.1995年自治体選挙における保守政党支持の継続

まず、農村部の住民にとって事実上初となる自治体選挙に際して、後にMASに合流していく農民リーダーらはいかなる行動をとったのだろうか。

はじめに、1995年自治体選挙の結果の全国的傾向を見てみると、上位から

制度と政治参加
 ——ボリビア大衆参加法を事例として——
 (舟木律子)

MNR : 21.32% (120 市長、485 市議席)、UCS : 17.5% (37 市長、238 市議席)、
 CONDEPA : 15.5% (26 市長、145 市議席)、MBL : 13.3% (46 市長、221 市
 議席)、ADN : 11.4% (37 市長、234 市議席) となっている [MDH-SNPP-UIA
 1996 : 40, 57-58 = 表 5-3, 5-4, 5-5]。

表 5-3 1995 年自治体選挙・県別得票内訳

	チュキスカ		ラバ		コチャバンバ		オルロ		ポソ		列ハ		サンタクルス		ベニ		パド		合計	
MNR	28,931	28.2%	88,158	14.5%	32,698	13.0%	17,725	18.3%	28,198	24.0%	19,479	23.3%	121,929	32.6%	25,427	36.4%	2,958	30.9%	365,503	21.3%
UCS	10,128	9.9%	56,989	9.3%	34,434	13.7%	23,713	24.5%	26,965	23.0%	7,193	8.6%	130,015	34.8%	9,372	13.4%	651	6.8%	299,460	17.5%
CONDEPA	3,821	3.7%	224,749	36.9%	7,525	3.0%	10,558	10.9%	6,560	5.6%	1,721	2.1%	7,848	2.1%	2,428	3.5%	320	3.3%	265,530	15.5%
MBL	30,422	29.7%	39,070	6.4%	109,687	43.5%	2,730	2.8%	12,452	10.6%	10,717	12.8%	18,667	5.0%	3,585	5.1%	471	4.9%	227,801	13.3%
ADN-PDC	7,943	7.7%	80,428	13.2%	17,436	6.9%	7,247	7.5%	10,874	9.3%	3,637	4.4%	40,509	10.8%	23,578	33.8%	4,507	47.0%	196,159	11.4%
MIR	9,865	9.6%	49,581	8.1%	11,278	4.5%	23,250	24.0%	14,839	12.7%	7,022	8.4%	38,299	10.2%	4,303	6.2%	625	6.5%	159,062	9.3%
FRI	2,226	2.2%	5,829	1.0%	5,839	2.3%	0	0.0%	1,524	1.3%	29,891	35.8%	8,231	2.2%	0	0.0%	0	0.0%	53,540	3.1%
IU	4,428	4.3%	9,359	1.5%	29,877	11.9%	1,376	1.4%	2,858	2.4%	763	0.9%	1,621	0.4%	1,128	1.6%	48	0.5%	51,458	3.0%
MPP	2,531	2.5%	25,758	4.2%	0	0.0%	775	0.8%	0	0.0%	0	0.0%	3,319	0.9%	0	0.0%	0	0.0%	32,383	1.9%
EJE	2,233	2.2%	8,377	1.4%	2,008	0.8%	2,213	2.3%	11,005	9.4%	0	0.0%	3,405	0.9%	0	0.0%	0	0.0%	29,241	1.7%
MRTKL	0	0.0%	14,123	2.3%	0	0.0%	3,385	3.5%	1,977	1.7%	2,062	2.5%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	21,547	1.3%
VR-9	0	0.0%	7,359	1.2%	1,228	0.5%	0	0.0%	0	0.0%	981	1.2%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	9,568	0.6%
MKN	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	3,896	4.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	3,896	0.2%
合計	102,528	100.0%	609,780	100.0%	252,010	100.0%	96,868	100.0%	117,252	100.0%	83,466	100.0%	373,843	100.0%	69,821	100.0%	9,580	100.0%	1,715,148	100.0%

出典 : MDH-SNPP-UIA [1996 : 58] より筆者作成。

表 5-4 1995 年自治体選挙・県別市議会議員所属政党内訳

政党/県	チュキサカ		ラバス		コチャバンバ		オルロ		ポトシ		タリハ		サンタクルス		ベニ		バンド		合計	
MNR	51	34.7%	93	23.9%	57	24.4%	51	29.0%	62	31.6%	18	29.5%	87	35.8%	40	38.8%	26	34.2%	485	29.8%
UCS	5	3.4%	66	17.0%	28	12.0%	49	27.8%	46	23.5%	4	6.6%	30	12.3%	6	5.8%	4	5.3%	238	14.6%
ADN	12	8.2%	38	9.8%	21	9.0%	16	9.1%	22	11.2%	2	3.3%	49	20.2%	39	37.9%	35	46.1%	234	14.4%
MBL	53	36.1%	20	5.1%	55	23.5%	3	1.7%	36	18.4%	10	16.4%	31	12.8%	7	6.8%	6	7.9%	221	13.6%
CONDEPA	1	0.7%	106	27.2%	4	1.7%	24	13.6%	5	2.6%			3	1.2%	1	1.0%	1	1.3%	145	8.9%
MIR	16	10.9%	18	4.6%	17	7.3%	17	9.7%	11	5.6%	7	11.5%	38	15.6%	10	9.7%	4	5.3%	138	8.5%
IU	2	1.4%	6	1.5%	48	20.5%	2	1.1%	2	1.0%									60	3.7%
MRTKL			24	6.2%			8	4.5%	1	0.5%									33	2.0%
FRI	3	2.0%			4	1.7%	1	0.6%	1	0.5%	17	27.9%	2	0.8%					28	1.7%
EJE	3	2.0%	7	1.8%			1	0.6%	10	5.1%	3	4.9%	2	0.8%					26	1.6%
MPP	1	0.7%	11	2.8%			4	2.3%					1	0.4%					17	1.0%
合計	147	100%	389	100%	234	100%	176	100%	196	100%	61	100%	243	100%	103	100%	76	100%	1625	100%

出典：MDH-SNPP-UIA[1996:40]より筆者作成。

表 5-5 1995 年自治体選挙・県別市長所属政党内訳

政党/県	チュキサカ		ラバス		コチャバンバ		オルロ		ポトシ		タリハ		サンタクルス		ベニ		バンド		合計	
MNR	12	44%	31	41%	15	34%	14	41%	15	39%	4	36%	23	49%	3	16%	4	27%	121	38.9%
MBL	11	41%	4	5%	9	20%	1	3%	11	29%	4	36%	2	4%	2	11%	2	13%	46	14.8%
ADN	1	4%	4	5%	2	5%	1	3%					11	23%	10	53%	8	53%	37	11.9%
UCS			11	15%	4	9%	10	29%	8	21%			3	6%	1	5%			37	11.9%
CONDEPA			19	25%	1	2%	5	15%	1	3%									26	8.4%
MIR	3	11%	1	1%	3	7%	1	3%	2	5%			6	13%	3	16%			19	6.1%
IU					10	23%													10	3.2%
MRTKL			4	5%			1	3%											5	1.6%
EJE			1	1%							1	9%							2	0.6%
FRI											2	18%							2	0.6%
MPP													1	2%					1	0.3%
PS-1	1	4%																	1	0.3%
小計	27	100%	75	100%	44	100%	33	97%	37	97%	11	100%	46	98%	19	100%	14	93%	307	98.7%
n.a.	0	0%	0	0%	0	0%	1	3%	1	3%	0	0%	1	2%	0	0%	1	7%	4	1.3%
総計	27	100%	75	100%	44	100%	34	100%	38	100%	11	100%	47	100%	19	100%	15	100%	311	100.0%

注：コチャバンバ県市長数は誤りがあるため、筆者修正（MNR14→15、IU11→10）。

出典：MDH-SNPP-UIA[1996:57]より筆者作成。

1995年の段階では、1985年から新自由主義に基づく政策を断行してきたMNRが依然として最多票を獲得し、続いて1980年代より政治舞台に登場したUCS・CONDEPAのいわゆる「ネオポピュリスト」政党が支持を集めている[R.Mayorga 2006:154]。次に高い支持を得たMBLは、もともと左派系の政党だったが、1993年のMNR連立に参加しており、この時点では新自由主義路線を支持する政党である。ADNは元来右派として定着していた政党である。上記の数値は純粋に農民層のみの投票結果に限定して導いたものではないが、その一端をうかがうことができよう。

次に、各県の傾向を確認しておきたい。前節で言及した1995年3月に開催

された土地・領土・政治装置全国大会で、コチャバンバ県のココ農民グループに対して、明確に反対の姿勢を示していたのが、ラパス県およびチュキサカ県の農民代表団であった。これらの県における得票上位政党を見てみると、ラパス県では1位に CONDEPA : 36.9% (19 市長、106 市議席)、続いて MNR : 14.5% (31 市長、93 市議席)、チュキサカ県では、MBL : 29.7% (11 市長、53 市議席) と MNR : 28.2% (12 市長、51 市議席) が上位を占めた。

先の大会で農民代表が政治装置創設の採決を棄権したオルロ県やポトシ県でも、MNR をはじめ UCS および MIR が上位を占めた。さらに、政治装置結成に賛同したサンタクルス県においても、上位には UCS : 34.8% (3 市長、43 市議席)、MNR : 32.6% (23 市長、87 市議席) などの既成政党が占めた。

次に、このような選挙結果を農民・先住民系候補者の出馬に着目して見てみよう。この自治体選挙は大衆参加法施行後初の選挙であり、コチャバンバ県に限らず全国的に先住民・農民候補の参加が拡大した選挙であった。ボリビアの先住民農民問題を専門とする人類学者のアルボ (Xavier Albó) によれば、当初政府が公式に発表した情報では、同自治体選挙で市長・市議会議員となった先住民・農民の数は 464 人とされた²² [Albó 2004 : 13]。この数字は、この時誕生した全市長市議会議員の約 3 分の 1 の数に相当し、政府はこれを大衆参加法の主要な成果として公表していた [MDH-SNPP 1996b : 1]。しかし、アルボらのその後の調べによると、実際には当初政府が発表していた数字の倍以上、全体のおよそ 62% に上る数の農民・先住民系の市長および市議会議員が存在していたと推計される²³ [Albó 2004 : 139-140]。

そのような先住民・農民系議員は、コチャバンバ県の一部の地域以外では、必然的に既存の政党から出馬していたと考えられる。この点に関して、1995 年の自治体選挙後に政府が主催した先住民・農民系市議会議員対象のイベント参加者に関する情報を参照してみることにする。ただし、同イベントへの参加

²² ただし、1996 年 6 月に公表された人間開発省大衆参加局の資料 "Directorio de Concejales Indígenas y Campesinos de Bolivia" (=ボリビア先住民・農民系市議会議員名簿) を確認すると、先住民農民系市議会議員の人数は「465」人と記載されている [MDH-SNPP 1996b : 1]。また、バンコットの事例研究で紹介される現地人類学者アリアス (Ivan Arias) への筆者インタビューでも、同じ数字が「465」人と記述されている [Van Cott 2007 : 73]。

²³ それほどまでに大きな差が生じたのは、当初政府が発表した数字が、政府主催の先住民・農民系市長・市議対象のイベントに参加した人数をそのまま採用していたということに起因していた。これに対して、アルボらのその後の調査では、各自治体に国連開発計画 (UNDP) ボランティアとして配属されたボリビア人大学生一反貧困青年 (Jóvenes Contra la Pobreza: JCP) を動員して、対象者に言語・出身地/共同体・自己認識に関する直接アンケートを行なった結果、2002 年の段階で 1000 人以上、全体の約 65% に上る先住民・農民系市長および市議会議員の存在が確認されている [Albó 2004 : 21, 61-62, 139-140]。

呼びかけはマスメディアなどを通じてオープンに行われ、個別の招待状などは出されなかった。そのため、イベントに参加したのは、「自分は先住民であるという認識を有し、かつイベントに興味を持ち、さらに物理的にも参加するための条件の整った人間」に限られていた [Albó 2004 : 14]。また、この時先住民系議員の存在が確かだと見なされたラパス県やポトシ県からの不参加が目立ち、欠席理由を確かめることもなされなかった [Albó 2004 : 14]。

こうした前提に留意した上で、イベントに参加した先住民・農民系市議の所属政党内訳を見てみると、最多が MBL の 119 人で、そのうちの 30 人がチュキサカ県の自治体から来ていた。また、ポトシ県の MBL 所属市議会議員も 25 人参加している。その次に多かったのが MNR の 106 人で、うち最多がオルロ県の自治体から参加した 35 人、次いでコチャバンバ県の 18 人であった [MDH-SNPP-UIA 1996a : 27]。

ここで最も多くの農民・先住民系市会議員の所属が確認される MBL・MNR は、当時の与党連立政党であり、1995 年 3 月土地・領土・政治装置大会において、MAS の前身である農民政党の創設に反対したグループが、賛成派から「政府の差し金 (al servicio de gobierno)」であると表現されていた点や [Opinión 1995/03/30]、同様の出来事に関して、現地報道記者からも「与党連立政党、MBL および MNR の明らかな介入」があったと報じられていた点 [El Diario 1995/03/30] とも合致する状況である。

大衆参加局研究調査部によれば、MBL は各地域の有力者（農民指導者）を候補者として借りてくる「借り物候補 (candidatos prestados)」という戦略をとったために、支持を伸ばしたと分析されている [MDH-SNPP-UIA 1996 : 14]。つまり、コチャバンバ県以外の農民層、特にチュキサカ県やオルロ県では、大半の農民指導者らが自前の政党組織よりも、既存の政党——それがたとえ 1985 年に新自由主義路線への舵取りをし、1993 年以降も同じ経済路線を継続する MNR や、そこに追従するかたちで政権に参加した MBL からであったとしても——からの自治体選挙参加を選んでいたのである。

では、政治装置創設に賛成していたサンタクルス県では、農民・先住民層はどのような行動をとっていたのか。まず、サンタクルス県に本拠地を置く東部先住民連合 (CIDOB) は、政党登録という手続き上の障害を乗り越えることが容易ではなかったこともあり、各地域で影響力のあった様々な既存政党——MNR、ADN、MIR、UCS など——から自組織の先住民系候補者を送り出す策をとっていた [Van Cott 2007 : 72]。また、CIDOB 以外にもサンタクルス県農民連合が存在していたが、こうした組織の存在感はほとんど感じられなかった。同県における IU の得票率は 1%にも達していない [表 5-4]。

次に、これらの地域でこの時期勢力を有していた政党である UCS と CONDEPA についてみてみよう。両党は共に 1980 年代末に登場した「ネオポピュリスト政党」とされる [R.Mayorga 2006]。そのカリスマ党首として人気を集めた人物が、UCS ではマクス・フェルナンデス (Max Fernández)、CONDEPA はカルロス・パレンケ (Carlos Palenque) であった。

UCS のフェルナンデスは、スペイン語で「チョロ (cholo)」と呼ばれる近代社会に溶け込んだ混血の低所得層出身でありながら、努力の末ボリビア有数のビール会社 (Cervecería Boliviana Nacional) のオーナーにまで上り詰めた人物である [Gamarrá 1997 : 125]。自身のビール会社の利潤の一部から貧困地域の公共事業へ投資し、ビール会社のあるサンタクルス県を中心とする大衆層に支持を広げていった²⁴。

CONDEPA のパレンケは、ラパス県エルアルト市を本拠地とする大衆向けのテレビ・ラジオ番組のパーソナリティ兼放送局のオーナーを務めていた人物で、著名なチャランゴ奏者でもある。彼がパーソナリティを務めた番組では、貧しさにまつわる家庭の問題や生活の問題を抱える依頼者が現状を訴え、パレンケが視聴者に連帯を呼びかけ、寄付を募るというスタイルが人気を集めた。その中で、大衆層の「集団アイデンティティに訴える文化的表現も利用」されている [Quisbert 2003 : 56]。

当初「アウトサイダー」として、新自由主義路線を進める伝統政党への代替政党として政治舞台に登場した両党であったが、UCS は 1993 年の MNR を中心とする与党連立政権に参加し、CONDEPA も 1997 年の ADN 率いる与党連立に 1 年間参加している²⁵ [R.Mayorga 2006 : 155]。

1995 年の自治体選挙においては、サンタクルス県では UCS が、2 位の MNR を 2%ほど上回る 1 位 (34.8%) を獲得し、ラパス県では CONDEPA が、同じく 2 位だった MNR を 15%以上引き離して 1 位 (36.9%) を獲得している。

これらの政党は、MNR や ADN、MIR といった、いわゆる伝統政党に見られるクライアンテリズムの特徴——有権者に対して票と引き換えにモノや職の斡旋を約束する等——が選挙期に集中しているのに対して、クライアントである有権者との関係を恒常的に機能させようとする点が特徴とされる [Quisbert 2003 : 56-57]。

²⁴ そのような公共事業には、井戸・サッカー場・病院向け発電モーター・薬物依存リハビリセンター・屋外バスケットボールコート屋根取り付け・学校・集会所・広場などが挙げられる [F. Mayorga 1991 : 85-86 in Quisbert 2003 : 57, Romero 2003a : 351]。

²⁵ また、両党の党首はそれぞれ 1995 年 (フェルナンデス・飛行機事故) と 1997 年 (パレンケ・心臓発作) に不慮の死を遂げ、党自体もその後勢力を弱めていく。

以上のように、全国レベルの農民組織の中核部では、後に MAS として政党登録することになる政治組織創設の決定がなされ、既存の政党からの独立の必要性が議論されていた段階であったが、各自治体レベルでは、依然としてこのような右派あるいはポピュリスト型の政党が農民・先住民層の支持を集めていたのである。

2.2.1997年総選挙・1999年自治体選挙における保守政党支持の継続

次に行われた 1997 年総選挙でも、コチャバンバ県の外では伝統政党およびその連立政党への支持が継続した。1996 年には、ボ農連で正式に政治装置の創設が承認され、そこから IU が選挙に参加したが、コチャバンバ県以外では、ほとんど支持を得ていないのである。これに対して、1985 年に MNR と共にボリビア版構造調整を実施した右派 ADN を中心とする連合(NFR・PDC)が 22.3% の得票を獲得し、1 位となっている。また、2・3・4・5 位に、MNR (18.2%)、CONDEPA (17.2%)、MIR (16.8%)、UCS (16.1%) が僅差で並んだ(表 5-6)。

表 5-6 1997 年総選挙・県別得票内訳

	チュキカ		ラパス		コチャバンバ		オルロ		ポソ		列ハ		サンタクルス		ペニ		パド		全国	
ADN-NFR-PDC	25,345	19.7%	142,575	20.1%	86,645	25.6%	27,204	23.2%	28,302	19.4%	12,136	11.1%	126,863	24.0%	30,258	34.2%	5,297	40.7%	484,705	22.3%
MNR	24,435	19.0%	86,137	12.2%	45,239	13.4%	19,891	16.9%	27,042	18.5%	28,849	26.4%	132,171	25.0%	28,840	32.6%	3,631	27.9%	396,235	18.2%
CONDEPA-MP	12,249	9.5%	289,175	40.8%	13,115	3.9%	24,596	20.9%	17,706	12.1%	3,774	3.5%	11,233	2.1%	1,321	1.5%	359	2.8%	373,528	17.2%
MIR-NM	26,143	20.3%	79,832	11.3%	67,264	19.9%	20,271	17.2%	31,913	21.9%	46,244	42.3%	83,232	15.8%	8,221	9.3%	1,885	14.5%	365,005	16.8%
UCS	17,680	13.7%	68,085	9.6%	51,040	15.1%	18,086	15.3%	21,215	14.5%	11,493	10.5%	145,756	27.6%	16,120	18.2%	1,253	9.6%	350,728	16.1%
IU	2,457	1.9%	9,113	1.3%	59,036	17.5%	2,020	1.7%	3,864	2.6%	655	0.6%	2,521	0.5%	1,085	1.2%	55	0.4%	80,806	3.7%
MBL	16,378	12.7%	13,146	1.9%	8,155	2.4%	1,987	1.7%	8,258	5.7%	4,503	4.1%	12,170	2.3%	2,196	2.5%	451	3.5%	67,244	3.1%
VSB	1,535	1.2%	12,821	1.8%	4,044	1.2%	2,115	1.8%	1,446	1.0%	516	0.5%	7,556	1.4%	151	0.2%	28	0.2%	30,212	1.4%
EJE-PACHACUTI	1,874	1.5%	4,314	0.6%	1,397	0.4%	960	0.8%	5,346	3.7%	983	0.9%	3,275	0.6%	134	0.2%	44	0.3%	18,327	0.8%
PDB	537	0.4%	2,789	0.4%	2,268	0.7%	619	0.5%	872	0.6%	214	0.2%	2,993	0.6%	70	0.1%	19	0.1%	10,381	0.5%
合計	126,633	100.0%	707,987	100.0%	338,203	100.0%	117,829	100.0%	145,964	100.0%	109,367	100.0%	527,770	100.0%	88,396	100.0%	13,022	100.0%	2,177,171	100.0%

出典：CNE[2005b:2]より筆者作成。

1999 年の自治体選挙でも、同様の状況が続く。上位には、MNR (20.4%)、MIR (16.0%)、ADN (14.3%) という三大伝統政党だけで全体の半分以上の得票を得ている。さらに、UCS (11.8%)、NFR (8.3%) という伝統政党と連立する政党への支持が継続された(表 5-7)。

表 5-7 1999 年自治体選挙・県別得票内訳

制度と政治参加
 ——ボリビア大衆参加法を事例として——
 (舟木律子)

	チュキサカ		ラパス		コチャバンバ		オルロ		ポトシ		タリハ		サンタクルス		ベニ		バンド		全国	
MNR	22,330	17.4%	89,842	14.3%	39,191	12.0%	23,075	22.9%	25,417	18.0%	22,311	25.0%	153,669	31.4%	30,406	36.5%	2,583	19.6%	408,824	20.42%
MIR	21,421	16.7%	151,441	24.1%	22,622	6.9%	14,676	14.6%	20,053	14.2%	21,855	24.5%	57,073	11.6%	8,351	10.0%	1,907	14.5%	319,399	15.96%
ADN	24,367	19.0%	80,895	12.9%	47,338	14.5%	14,622	14.5%	14,887	10.6%	8,371	9.4%	65,560	13.4%	30,218	36.3%	6,545	49.6%	292,803	14.63%
UCS	6,561	5.1%	30,136	4.8%	25,563	7.8%	16,588	16.5%	12,263	8.7%	6,277	7.0%	131,807	26.9%	7,176	8.6%	723	5.5%	237,094	11.84%
NFR	3,598	2.8%	19,399	3.1%	107,522	32.9%	6,846	6.8%	7,992	5.7%	3,711	4.2%	15,509	3.2%	1,229	1.5%	367	2.8%	166,173	8.30%
MSM	3,449	2.7%	83,019	13.2%	8,762	2.7%	5,081	5.0%	10,335	7.3%	1,735	1.9%	3,393	0.7%	753	0.9%	125	0.9%	116,652	5.83%
MBL	21,307	16.6%	16,520	2.6%	15,847	4.8%	3,100	3.1%	9,484	6.7%	8,363	9.4%	13,002	2.7%	1,295	1.6%	587	4.4%	89,505	4.47%
CONDEPA	1,099	0.9%	64,472	10.3%	2,021	0.6%	6,275	6.2%	2,628	1.9%	335	0.4%	2,358	0.5%	1,511	1.8%	158	1.2%	80,857	4.04%
MAS	2,650	2.1%	17,800	2.8%	25,459	7.8%	3,769	3.7%	6,822	4.8%	1,702	1.9%	6,834	1.4%	322	0.4%	67	0.5%	65,425	3.27%
PS	0	0.0%	20,169	3.2%	2,265	0.7%	2,205	2.2%	27,306	19.4%	0	0.0%	3,878	0.8%	0	0.0%	0	0.0%	55,823	2.79%
VR9	12,885	10.0%	27,399	4.4%	2,425	0.7%	1,004	1.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	43,713	2.18%
FSB	807	0.6%	9,843	1.6%	2,572	0.8%	0	0.0%	0	0.0%	510	0.6%	28,620	5.8%	882	1.1%	130	1.0%	43,364	2.17%
FRI	2,944	2.3%	8,088	1.3%	4,721	1.4%	800	0.8%	3,650	2.6%	13,414	15.0%	4,216	0.9%	0	0.0%	0	0.0%	37,833	1.89%
PCB	3,279	2.6%	0	0.0%	18,011	5.5%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	1,212	1.5%	0	0.0%	22,502	1.12%
KDN	1,813	1.4%	5,141	0.8%	0	0.0%	1,262	1.3%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	8,216	0.41%
PDC	0	0.0%	0	0.0%	2,710	0.8%	0	0.0%	0	0.0%	792	0.9%	4,036	0.8%	0	0.0%	0	0.0%	7,538	0.38%
MPP	0	0.0%	4,607	0.7%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	4,607	0.23%
MRTKL	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	1,473	1.5%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	1,473	0.07%
合計	128,510	100.0%	628,771	100.0%	327,029	100.0%	100,776	100.0%	140,837	100.0%	89,376	100.0%	489,955	100.0%	83,355	100.0%	13,192	100.0%	2,001,801	100.0%

出典：CNE[2005d:1]、ボリビア大統領府分権化庁 (Ministerio de la Presidencia, Viceministerio de Descentralización) 提供 1999 年自治体選挙結果データより筆者作成。

同選挙の結果に関して、政治アナリストのバリビアン (Julio Ballivián) は、以下のように論評した。

最近数年の間に国民は増税や公務員法の改定をはじめとする大衆の不満を喚起するような数々の法改正によってダメージを受けているはずですが。それにもかかわらず、こうした与党ならびに野党 (MNR) を含む政党への支持を維持していることに驚いています [Presencia 1999/12/07]。

また、労連指導者のソラレス (Jaime Solares) も、同選挙結果に関して、次のように語っている。

国民は投票を誤った。変革や汚職を失くすための一票を投じる代わりに、伝統政党に投票し続けている。(中略) 資本化法、年金法、労働規制緩和、公

務員法、飲用水法を押し付けたのはまさに ADN・MNR・MIR であるにもかかわらず、これらの政党が市民の一票を受け取ったのである [*El Diario* 1999/12/07]。

彼らが指摘するように、これらの政党がボリビアにおける新自由主義改革を牽引してきたことは確かである。加えて、当時の ADN 政権では対コカ規制がそれまで以上に強まり、1998年の段階ですでにコカ農民の側に9人の死亡者と5人の行方不明者、さらに多くの負傷者が出る激しい衝突が起こっていた [Pinto 2004: 33]。また、1999年には世界的経済不安の影響から、ボリビアでも経済状況が悪化していた [遅野井 2008: 74-75]。選挙が実施されたのは1999年12月であるため、そのような経済不況の影響は十分に認知されていたはずである。それにもかかわらず、なぜこうした伝統政党は支持を維持することができたのだろうか。

一方、この選挙から MAS として自治体選挙に臨んでいた農民政党は、全国レベルで見ると、前回の 3.1% から 0.2% 増加の 3.3% の得票率であった。依然としてコチャバンバ県を除けばその存在感は非常に希薄であったものの、市議会議員議席の獲得数を見てみると、前回はコチャバンバ県 48 議席：他県 12 議席であった状況が、コチャバンバ県 40 議席：他県 41 議席となっており、他県（ラパス県 18 議席、ポトシ県 10 議席、オルロ県 5 議席、サンタクルス県 5 議席、チュキサカ県 1 議席、タリハ県 1 議席）においても局所集中的に勢力を伸ばしつつあることが推測される²⁶ [Albó 2004: 106, www.cne.org.bo]。しかし、これまでにも述べてきたように、全国レベルで見ればその影響力は極めて限定的であったのである。

2.3.2002年総選挙における MAS 支持のコチャバンバ県外への拡大

次に、2002年に実施された総選挙の結果を見てみよう。この選挙で MAS は全国 2 位（20.94%）へと躍進し、全国的支持の拡大を遂げた、ということにつ

²⁶ 1999年自治体選挙獲得議席に関する情報には参照データによるブレが見られる。バンコットの調べでは、MAS は 79 議席 10 市長を獲得したとされるが [Van Cott 2007: 86]、アルボによれば、MAS の獲得議席数は 81 議席とされる [Albó 2004: 106]。また、ロハスによる都市圏を除いた農村部 274 の自治体に関する調べによれば、MAS は全国で少なくとも 80 議席、9 市長を獲得したことが示されている [Rojas 2000: 112]。さらにボリビア選挙裁判所の URL ではこの時当選した議員一覧を確認することができるが、ポトシ県のデータが欠如している。このポトシ県を除いた MAS 党の獲得議席の合計は、全国で 71 議席となり、この数字とロハスがまとめたポトシ県のデータ（MAS: 11 議席）の数字を足すと、全国では 82 議席獲得していたことになる [www.cne.org.bo, Rojas 2000: 103]。ただし、いずれのデータを参照しても、40 議席をコチャバンバ県内で獲得していたことに間違いはないようである。

いては前節でも触れた。ただし前節ではその要因として、当初高い得票が見込まれた MNR と NFR という競合政党間でネガティブキャンペーンが繰り返されたことや、米大使の不用意な発言が国民のナショナリズム感情を煽ったことなど、外的要因の影響を主に挙げた。それに対して本項では、MAS 内部の要因について、その全国的社会組織のネットワークが機能したという側面を確認する。具体的には各県の MAS への支持の拡大と、その都市票・農村票の性質の違いに注目して見ていくこととする。

まず、各県の得票を見てみると、コチャバンバ県だけでなく、ラパス県(22.5%)、オルロ県(29.2%)、ポトシ県(27.0%)で1位となり、チュキサカ県(17.1%)でも、2位の MIR(17.3%)とほぼ同列の3位になるなど票を伸ばしている。これに対して東部4県における MAS への支持は、サンタクルス県で4位(10.2%)、タリハ県も4位(6.2%)、ベニ県(3.2%)とパンド県(2.9%)では6位に留まった(表5-8)。

表 5-8 2002 年総選挙・県別得票内訳

	チュキサカ	ラパス	コチャバンバ	オルロ	ポトシ	タリハ	サンタクルス	ベニ	パンド	全国
MNR-MBL	43,734 26.9%	134,746 15.3%	81,850 16.9%	27,190 18.7%	47,205 24.3%	45,849 33.8%	193,494 29.5%	44,424 42.6%	5,634 34.5%	624,126 22.46%
MAS	27,823 17.1%	197,810 22.5%	182,211 37.6%	42,396 29.2%	52,452 27.0%	8,372 6.2%	67,049 10.2%	3,292 3.2%	479 2.9%	581,884 20.94%
NFR	25,466 15.7%	184,557 21.0%	140,740 29.1%	26,798 18.5%	28,187 14.5%	14,248 10.5%	147,054 22.4%	12,135 11.6%	1,978 12.1%	581,163 20.91%
MIR-NM	28,107 17.3%	101,116 11.5%	29,800 6.2%	22,264 15.4%	34,655 17.9%	53,392 39.3%	163,186 24.9%	17,584 16.9%	3,271 20.0%	453,375 16.32%
MIP	1,246 0.8%	156,039 17.7%	3,619 0.7%	2,836 2.0%	2,207 1.1%	1,172 0.9%	1,821 0.3%	270 0.3%	29 0.2%	169,239 6.09%
UCS-FSB	11,983 7.4%	20,042 2.3%	23,012 4.8%	9,378 6.5%	13,497 7.0%	6,785 5.0%	56,690 8.6%	11,285 10.8%	538 3.3%	153,210 5.51%
ADN	18,840 11.6%	19,367 2.2%	6,270 1.3%	6,085 4.2%	5,350 2.8%	2,856 2.1%	17,018 2.6%	14,324 13.7%	4,276 26.1%	94,386 3.40%
LJ	3,050 1.9%	45,993 5.2%	10,061 2.1%	5,020 3.5%	5,009 2.6%	2,094 1.5%	3,763 0.6%	454 0.4%	78 0.5%	75,522 2.72%
PS	735 0.5%	8,091 0.9%	2,356 0.5%	1,018 0.7%	1,711 0.9%	297 0.2%	3,801 0.6%	136 0.1%	17 0.1%	18,162 0.65%
MCC	983 0.6%	7,321 0.8%	3,298 0.7%	1,438 1.0%	1,634 0.8%	538 0.4%	1,999 0.3%	163 0.2%	31 0.2%	17,405 0.63%
CONDEPA	752 0.5%	4,621 0.5%	1,185 0.2%	606 0.4%	2,207 1.1%	211 0.2%	604 0.1%	129 0.1%	21 0.1%	10,336 0.37%
合計	162,719 100.0%	879,703 100.0%	484,402 100.0%	145,029 100.0%	194,114 100.0%	135,814 100.0%	656,479 100.0%	104,196 100.0%	16,352 100.0%	2,778,808 100.00%

出典：CNE[2005d:1]、ボリビア大統領府分権化庁(Ministerio de la Presidencia, Viceministerio de Descentralización) 提供 1999 年自治体選挙データより筆者作成。

これに関して、各県のより詳細なデータを分析した選挙学者のロメロによれば、MAS 票のうち、最も重要な比重を占めているのが農村票であり、次に重要となったのが、農村票とは大きく性質の異なる都市票であった[Romero 2003a: 256]。農村票は、農村部に集中する MAS 構成組織からの票であるのに対し、

都市票には、そのような組織的動員によるものではなかったと言える²⁷。

MASへの都市票は、スクレ市近郊、エルアルト市、オルロ市、コチャバンバ市南部低所得層居住区、ラパス市北西部など、都市貧困層が集中する選挙区からのものである [Romero 2003a : 256]。これらの都市票についてロメロは、「CONDEPA や UCS が弱体化したために生まれた空間、経済危機への不満や与党連立政党への不満を梃子に、都市低所得層の有権者を引き付けた」と解釈している [Romero 2003a : 256]。またロメロは、都市貧困層を引き付けるためにモラレス個人の特性が重要な要素となっていたとして、次のように指摘する。「モラレスは伝統政党の敵、北米・企業“帝国主義”の敵、脆弱な社会セクターの守護者、というイメージのおかげで、投票日の直前に起こった状況の変化をうまく票に結び付けた」 [Romero 2003a : 256]。こうした側面は、ロメロに限らず、多くの論者の指摘と一致する。

つまり、MASへ投じられた都市票が、MASへの票というよりもむしろモラレス個人に向けられた票であり、直前の情勢変化の影響も多分に受けていたと考えられるのに対して、農村票は、MASを構成する社会組織が機能したことを意味する「堅固な票」であった [Romero 2003a : 255]、ということである。エスコバルがこうした側面について、次のように述べている。

選挙キャンペーンに参加したのは、組織、とりわけ農民労組でした。ポトシ北部ではアイユが MAS という名の下に活動しました。またコチャバンバ熱帯地方では、勝ったのは MAS ではなく、(コカ生産者)六連合だったので。六連合が政治装置の基盤であり、エボ・モラレスに信じられないような勝利を与えたのです [Pulso 2002 in Stefanoni 2008 : 350、括弧内筆者]。

こうして、2002年の総選挙を契機として、MASの全国的なプレゼンスは不動のものとなっていったのである。

2.4.2004年自治体選挙・2005年総選挙におけるMAS支持の全国的拡大

2004年自治体選挙の結果を見ると、まず特徴的なのは、市民団体と先住民団体が合わせて30%程の得票率で、全政党の得票を上回ったことである。ただし、先にも触れたように、これはおよそ400の市民・先住民団体の合計である。

²⁷ 都市部において、大統領（副大統領・下院議員比例区・上院議員）への投票ではMASが票を伸ばしたが、同じ選挙区の小選挙区選出のMAS党候補はひとりも当選することができなかった [Romero 2003a : 256]。

制度と政治参加
 ——ボリビア大衆参加法を事例として——
 (舟木律子)

次に、政党としては MAS が、2 位 (8.8%) の恐れなき運動 (Movimiento Sin Miedo : MSM) ²⁸を 10 ポイント近く離して、全国で 1 位 (18.5%) の得票率を達成している。また MAS は議席数において、市民団体を 150 議席近く上回る 453 議席を獲得し、さらに 113 の自治体において市長の座を獲得している (表 5-9,5-10,5-11)。

表 5-9 2004 年自治体選挙・県別得票内訳

	チュキサカ		ラパス		コチャバンバ		オルロ		ポソ		タリハ		サンタクルス		ベニ		パド		合計	
MAS	23,602	14.5%	165,678	18.4%	162,922	36.3%	22,030	15.6%	37,847	19.5%	7,873	6.2%	67,542	11.6%	6,179	6.2%	749	4.2%	494,422	18.5%
MSM	6,042	3.7%	192,789	21.4%	12,549	2.8%	4,457	3.2%	10,238	5.3%	2,720	2.1%	4,670	0.8%	215	0.2%	147	0.8%	233,827	8.7%
MIR-NM	15,424	9.5%	40,546	4.5%	7,480	1.7%	7,118	5.1%	12,301	6.3%	43,549	34.3%	49,978	8.6%	11,710	11.7%	1,627	9.1%	189,733	7.1%
MNR	9,715	6.0%	17,873	2.0%	14,002	3.1%	6,771	4.8%	11,781	6.1%	21,105	16.6%	68,599	11.8%	26,407	26.3%	1,660	9.3%	177,913	6.7%
PP	2,908	1.8%	161,042	17.9%	5,279	1.2%	3,484	2.5%	3,151	1.6%	0	0.0%	158	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	176,022	6.6%
UN	8,471	5.2%	79,059	8.8%	16,052	3.6%	15,840	11.2%	11,075	5.7%	7,229	5.7%	17,797	3.1%	1,612	1.6%	379	2.1%	157,514	5.9%
ADN	5,081	3.1%	2,645	0.3%	0	0.0%	974	0.7%	3,065	1.6%	2,047	1.6%	17,216	3.0%	30,689	30.6%	6,394	35.7%	68,111	2.5%
MIP	2,902	1.8%	40,428	4.5%	7,841	1.7%	2,899	2.1%	8,880	4.6%	409	0.3%	1,689	0.3%	84	0.1%	0	0.0%	65,132	2.4%
その他政党	43,433	26.7%	62,368	6.9%	75,547	16.8%	15,194	10.8%	24,427	12.6%	20,771	16.4%	43,595	7.5%	7,321	7.3%	582	3.2%	293,238	11.0%
市民団体	44,572	27.4%	125,587	13.9%	145,670	32.4%	54,120	38.4%	56,127	28.9%	19,584	15.4%	304,154	52.4%	12,816	12.8%	6,366	35.5%	768,996	28.7%
先住民団体	795	0.5%	13,469	1.5%	1,973	0.4%	8,018	5.7%	15,504	8.0%	1,537	1.2%	5,406	0.9%	3,201	3.2%	27	0.2%	49,930	1.9%
合計	162,945	100.0%	901,484	100.0%	449,315	100.0%	140,905	100.0%	194,396	100.0%	126,824	100.0%	580,804	100.0%	100,234	100.0%	17,931	100.0%	2,674,838	100.0%

出典 : CNE [2006b:2,8, 2007:2-8]、Romero [2005:117-118]より筆者作成。

²⁸ ラパス市長フアン・デル・グラナド (Juan del Granado) を党首とする新興左派政党。

表 5-10 2004 年自治体選挙・県別市議会議員所属政党内訳

	チュキサカ		ラバス		コチャパンバ		オルロ		ポトシ		タリハ		サンタクルス		ベニ		バンド		合計	
MAS	38	25.3%	96	22.4%	139	51.3%	52	29.5%	74	34.9%	2	2.9%	48	15.5%	3	2.7%	1	1.2%	453	25.1%
MNR	14	9.3%	13	3.0%	7	2.6%	8	4.5%	18	8.5%	17	24.6%	72	23.2%	40	36.0%	7	8.6%	196	10.8%
MIR-NM	24	16.0%	5	1.2%	3	1.1%	6	3.4%	9	4.2%	21	30.4%	63	20.3%	19	17.1%	5	6.2%	155	8.6%
UN	11	7.3%	51	11.9%	9	3.3%	16	9.1%	12	5.7%	3	4.3%	12	3.9%	1	0.9%	1	1.2%	116	6.4%
ADN	10	6.7%	5	1.2%	0	0.0%	1	0.6%	2	0.9%	2	2.9%	22	7.1%	37	33.3%	31	38.3%	110	6.1%
MSM	7	4.7%	36	8.4%	6	2.2%	7	4.0%	9	4.2%	0	0.0%	5	1.6%	0	0.0%	0	0.0%	70	3.9%
MIP	3	2.0%	45	10.5%	8	3.0%	2	1.1%	10	4.7%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	68	3.8%
PP	4	2.7%	42	9.8%	1	0.4%	4	2.3%	1	0.5%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	52	2.9%
その他政党	19	12.7%	46	10.7%	28	10.3%	10	5.7%	19	9.0%	7	10.1%	35	11.3%	2	1.8%	1	1.2%	167	9.2%
市民団体	18	12.0%	57	13.3%	67	24.7%	37	21.0%	36	17.0%	16	23.2%	45	14.5%	7	6.3%	34	42.0%	317	17.5%
先住民団体	2	1.3%	32	7.5%	3	1.1%	33	18.8%	22	10.4%	1	1.4%	8	2.6%	2	1.8%	1	1.2%	104	5.8%
合計	150	100.0%	428	100.0%	271	100.0%	176	100.0%	212	100.0%	69	100.0%	310	100.0%	111	100.0%	81	100.0%	1,808	100.0%

出典：CNE [2006b:2,8, 2007:2-8]、Romero [2005:117-118]より筆者作成。

表 5-11 2004 年自治体選挙・県別市長所属政党内訳

	チュキサカ		ラバス		コチャパンバ		オルロ		ポトシ		タリハ		サンタクルス		ベニ		バンド		合計	
MAS	12	42.9%	30	37.5%	31	68.9%	11	31.4%	19	50.0%	0	0.0%	10	17.9%	0	0.0%	0	0.0%	113	34.6%
MIR-NM	3	10.7%	0	0.0%	0	0.0%	2	5.7%	1	2.6%	4	36.4%	12	21.4%	5	26.3%	2	13.3%	29	8.9%
MNR	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	1	2.9%	3	7.9%	2	18.2%	12	21.4%	7	36.8%	0	0.0%	25	7.6%
ADN	2	7.1%	2	2.5%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	5	8.9%	7	36.8%	6	40.0%	22	6.7%
UN	3	10.7%	7	8.8%	1	2.2%	3	8.6%	1	2.6%	1	9.1%	3	5.4%	0	0.0%	0	0.0%	19	5.8%
MIP	1	3.6%	9	11.3%	1	2.2%	1	2.9%	1	2.6%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	13	4.0%
MSM	2	7.1%	6	7.5%	0	0.0%	3	8.6%	1	2.6%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	12	3.7%
PP	0	0.0%	6	7.5%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	6	1.8%
その他政党	2	7.1%	2	2.5%	2	4.4%	0	0.0%	3	7.9%	0	0.0%	7	12.5%	0	0.0%	0	0.0%	16	4.9%
市民団体	3	10.7%	10	12.5%	10	22.2%	8	22.9%	6	15.8%	4	36.4%	5	8.9%	0	0.0%	7	46.7%	53	16.2%
先住民団体	0	0.0%	8	10.0%	0	0.0%	6	17.1%	3	7.9%	0	0.0%	2	3.6%	0	0.0%	0	0.0%	19	5.8%
合計	28	100.0%	80	100.0%	45	100.0%	35	100.0%	38	100.0%	11	100.0%	56	100.0%	19	100.0%	15	100.0%	327	100.0%

出典：CNE [2006b:2,8, 2007:2-8]、Romero [2005:117-118]より筆者作成。

この1年後に実施された2005年の総選挙において、MASは歴史的勝利を収める。この時の各県のデータを見てみると、チュキサカ県からポトシ県までの中西部5県においては平均60%以上の高い支持を集め、タリハ県からバンド県までの東部4県では平均25%と、明確な地域差が確認される。ただし、東部地方においても、前回の総選挙と比較した場合、たとえばタリハ県では25%、サンタクルス県では13%の増加が確認された（表5-12）。

表 5-12 2005 年総選挙・県別得票内訳

	チュキサカ	ラパス	コチャバンバ	オルロ	ポトシ	タリハ	サンタクルス	ベニ	パド	全国										
MAS	84,343	54.2%	640,880	66.6%	335,439	64.8%	99,648	62.6%	112,068	57.8%	43,019	31.6%	207,785	33.2%	16,937	16.5%	4,255	20.9%	1,544,374	53.74%
PODEMOS	48,153	30.9%	174,122	18.1%	129,566	25.0%	39,747	25.0%	49,808	25.7%	61,737	45.3%	261,845	41.8%	47,547	46.3%	9,220	45.2%	821,745	28.59%
UN	12,316	7.9%	65,392	6.8%	28,689	5.5%	8,633	5.4%	9,875	5.1%	9,793	7.2%	78,233	12.5%	6,419	6.3%	4,740	23.2%	224,090	7.80%
MNR	6,705	4.3%	24,482	2.5%	12,773	2.5%	6,229	3.9%	11,021	5.7%	19,117	14.0%	72,561	11.6%	30,929	30.1%	2,042	10.0%	185,859	6.47%
MIP	1,562	1.0%	44,294	4.6%	4,145	0.8%	3,102	1.9%	5,852	3.0%	1,243	0.9%	1,503	0.2%	215	0.2%	32	0.2%	61,948	2.16%
NFR	1,473	0.9%	6,385	0.7%	4,280	0.8%	913	0.6%	2,629	1.4%	764	0.6%	2,776	0.4%	394	0.4%	53	0.3%	19,667	0.68%
FREPAB	488	0.3%	3,818	0.4%	1,390	0.3%	413	0.3%	1,424	0.7%	296	0.2%	757	0.1%	112	0.1%	39	0.2%	8,737	0.30%
USTB	660	0.4%	2,479	0.3%	1,035	0.2%	546	0.3%	1,202	0.6%	373	0.3%	938	0.1%	126	0.1%	22	0.1%	7,381	0.26%
合計	155,700	100.0%	961,852	100.0%	517,317	100.0%	159,231	100.0%	193,879	100.0%	136,342	100.0%	626,398	100.0%	102,679	100.0%	20,403	100.0%	2,873,801	100.00%

出典：CNE [2005c:2, 2006a:3, 2006c:16]より筆者作成。

以上が、2005年総選挙でMASが大勝するまで流れである。こうして見ると、MASの最終的な大勝の結果は、ボリビアの選挙地図を明確に中西部と東部に分断した格好になったわけである。この分断は、ちょうどボリビアのエスニックグループによる分断と重なるように見える。ボリビア全体の先住民人口比は62.1%であるが、中西部5県のみ平均では76.1%、東部4県では34.0%となるのである [INE-Bol 2003:68]。そのため、結果だけを見れば、モラレスの文化的アイデンティティを前面に押し出した言動やシンボル操作が、こうした先住民系の有権者を動員するのに効果的であったかのような印象を受ける。そうしたイメージを与えるのに十分な言動を、1990年代半ばからモラレスがとっていたことも事実である。

しかしながら、先住民系人口の存在はその文化的アイデンティティの存在と同時に、その社会組織の存在を意味するものであることも念頭に置いておかなければならないだろう。先住民系人口比の少ない東部4県においては、ボ農連系農民組織の存在が中西部と比べて脆弱だったのである²⁹。

そのような社会組織の有無は、同じように文化的アイデンティティを利用した CONDEPA・UCS と MAS との明確な違いともなっている。CONDEPA と UCS が文化的アイデンティティや既存の政党システムへの批判、新自由主義経済路線への不満を利用しつつ、実質的には恒常的なパトロン＝クライアント関係を構築し、この関係が機能する地理的範囲内においてのみ支持を拡大できたのに対して、MAS は、もともと組織の構成母体として全国規模の社会組織を有

²⁹ ガルシア＝リネラらによれば、ボ農連は9県全てに県農民連合を置いているが、集合行動における中心勢力となったのは中西部の5県であった [García et al. 2008:139,166]。

しており、これが MAS として実質的に機能しはじめたことで、全国的支持の拡大を捉えることができるのである。

本章のまとめ

ここまでの本章の内容をまとめてみよう。本章では、MAS が地域限定的な社会運動組織から全国政党へと変貌していった過程を、コカ農民運動と、これと直接的関係のない他県の農民組織に分けた上で、双方の流れを確認してきた。

大衆参加法と MAS の全国的支持拡大との関係を、本章で見たように、選挙結果あるいは全国レベルの組織化過程のみから捉えんとするならば、制度施行直後における MAS (IU) にとっての大衆参加法のインパクトは、コカ農民運動の制度的政治アリーナへの門戸を開いたという1点に過ぎなかった。これは、先行研究でも指摘されていたこととも合致する。

大衆参加法の施行直後から、農民政党を結成し、フォーマルな政治アリーナへ参入したのは、コチャバンバ県のコカ農民運動を中心とする勢力のみであった。大衆参加法施行当初、この勢力と直接関係のなかった他県の農民・先住民組織も、自治体選挙を目前に控えていたことから、コカ農民組織と共に、MAS の前身となる農民政党の創設に加わっていた。しかし、実際にコチャバンバ県以外の県の農民組織、あるいはその代表らがとった行動は、新自由主義改革を進めてきた保守政党か、これと連立する新興政党からの選挙出馬であった。

したがって、MAS を構成していた社会組織が MAS として機能していなかった当初の状況から、実際にそのような社会組織のネットワークが MAS として機能するように変化したことが、同党の全国政党としての台頭を説明する上で、決定的に重要なポイントとなる。

では、MAS を構成する社会組織がその後、全国的規模で実質的に MAS として機能するように変化した要因は何だったのだろうか。この点について、MAS の全国的支持の拡大が明らかに確認できるのは、2002年の総選挙からであった。1999年の自治体選挙においても、わずかにその兆候が確認できるが、それは2002年の選挙時に現れたほどのものではなかった。同選挙では、1位に僅差の2位を獲得し、国会におけるプレゼンスも、前回の4議席から35議席に拡大している。

多くの論者が指摘するように、これには外的要素も含む複合的要因が影響を与えていたことに間違いはないだろう。特に、MAS の母体である農民・先住民系組織がほとんど存在しない都市部の有権者を引き付けるためには、「反帝国・反新自由主義」、「先住民・貧困層の権利奪回」というモラレスのレトリック——これは、マドリッドのエスノポピュリズム仮説とも重なる——は、在ボリ

ビア・アメリカ大使の内政干渉ともとれる不用意な発言と相まって、都市票を集めるために有効に機能した。ただし、モラレスの言動だけを取り上げると、そのような包摂的レトリックは 1995 年前後の政党組織結成に際してすでに確認できる³⁰ [*Ultima Hora* 1995/02/05, *Presencia* 1995/02/05]。しかし、その段階においては、他県の農民層を引き付ける程の効力を有していなかったのである。

では、バンコットが指摘するような、モラレスのカリスマが全国の農民組織のネットワークを機能させる上で重要であった、という説は妥当性を持つのであろうか。この点に関して、たとえば 1994 年の段階で、コカ農民運動指導者としては全国的に高い知名度を誇り、「今年の顔」にも選ばれていたモラレスであったが、1995 年に開催された政治装置大会の時点では、他県の代表団に野次を飛ばされる一幕も見られたことを想起しなければならない。またドアルトが指摘するように、2003 年のガス戦争や 2005 年のメサを退陣に追い込んだ抗議行動の際の MAS の行動様式は、先に党員が自発的に参加をはじめ、その後を追うかたちでモラレスをはじめとする幹部が参加を決め、党員の要請を組織としての決定として採用していくというパターンであった[Do Alto 2007: 87-88]。このように組織内部の状況にまで目を向けてみると、モラレスのカリスマとは別のところで組織が動いていた可能性を検討する必要があることに気付く。

農民・先住民組織を中心とする多様な社会組織の集合体である MAS の全国拡大の要因を解明するには、本章で確認したように、選挙や組織化過程についてそのトップレベルで起きていた変化・トップレベルのアクターの行動を追うのみでは、自ずと限界があるということである。そこで次章では、事例研究を通して、MAS の中間・底辺レベルで起きていた変化に焦点を当て、なぜ、いかにして MAS のコチャバンバ県外への拡大が可能となったのかという点について、より詳しく見ていくこととする。

³⁰ 1995 年 2 月初旬、コチャバンバ県のコカ生産地に含まれるカトルセ・デ・セプティエンブレ村への政府高官 (Carlos Sánchez Berzaín) 訪問時に行われた協議・記者会見にて、モラレスは、「新党はコカおよびコカ生産者の権利を守ることを目指すのではなく、全ての周縁化された社会セクターをつなげることを目指す」と語っている。そこで述べられた新党の目標「尊厳と国家主権 (dignidad y soberanía nacional)」は、当時コカ農民運動を中心とする抗議行動の際に繰り返し叫ばれてきたスローガンであった [*Presencia* 1995/02/05]。

第6章 事例研究——エルトルノ市——

はじめに

先の第5章では、コカ農民運動に始まる政治変動が MAS 政権の誕生に至るまでの動きを、コカ農民運動発祥の地であるコチャバンバ県を中心に見てきた。

それを受けて本章では、そうした MAS の全国的拡大の過程を、コチャバンバ県のコカ農民運動以外の農民組織の行動に焦点を当て、それが MAS として機能していく過程を、事例研究を通じて考察する。

前章で確認したように、モラレス率いるコカ農民運動が中心となり結成された「全ての大衆セクター」の「政治装置」、すなわち後の MAS は、当初この組織を共に結成したはずの農民・先住民組織からの支持すら満足に得られずに、コチャバンバ県の農村部を地盤とする地域政党としてのみ発展することとなった。この文脈において、大衆参加法のインパクトは、社会運動組織の政治アリーナへの参入を可能としたという側面に集約される、と言えよう。

では、その後になってなぜ、当初地域政党としての影響力しか持たなかった MAS が、全国的に支持を拡大できたのだろうか。前章における検討を踏まえれば、この問いに対する回答として、「エスノポピュリズム」と称されるような党指導者の包摂的レトリックや選挙戦略、「カリスマ」という側面のみによったのでは、こうした変化を十分に説明することは困難であると言えよう。

そこで本章が目にするのは、コカ農民運動とは直接関係のなかった他県の農民組織が、何故に 1999 年以降 MAS を構成し、かつ実態としても、MAS として機能する社会組織のネットワークに変貌を遂げたのかという点である。

本章が事例として取り上げるのは、サンタクルス県アンドレス・イバニェス郡第4区エルトルノ市である。サンタクルス県農民組織は、1995 年政治装置創設当初、コチャバンバ県のコカ農民グループと共に明確に政治装置創設に賛同した少数グループのひとつである。しかしながら、実際に自治体選挙および総選挙が行われると、政治装置創設に反発したチュキサカ県やポトシ県と同様に、農民主体の左派政党ではなく、MNR や MIR など既存の保守政党が高い影響力を維持した県である。

第3章において提示した事例選定基準——1) コカ栽培に関連して当初から MAS を支持する強い動機を有していたと想定されるコチャバンバ県熱帯地方の 16 自治体を分析対象から除外する。換言すれば、大衆参加法施行当初の政党支持が伝統政党およびこれと与党連立を形成したことの多い政党に集中していること、2) MAS の全国的支持の拡大が決定的となった 2002 年の総選挙において、前回の選挙からの MAS 票の増加が全国平均増加率を上回る 140 の自治体、

3) 調査上の「利便性」——を満たしている自治体のうちでも、特に自治体内部のより詳細な調査が可能となった同市を、事例として取り上げることとした¹⁾。事例研究の情報源は、筆者の同自治体における2年間のボランティア職員としての勤務期間に、自治体職員・市長・市議・監視委員会・地域基礎組織から得た情報、その記録(活動日誌・『隊員活動報告書』²⁾)、およびその後のエルトルノ市現地調査2回(2008年8月21日、2009年8月30日～9月3日)、さらに2007年2月22～24日の電話インタビューに基づく。なおエルトルノ市内におけるインタビューの対象人数は農民組織関連8名、MNR市政関連(市長・住民・NGO)8名の計16名である。またこの他に、エルトルノ市の事例を補完する情報として、サンタクルス県・ポトシ県・チュキサカ県の自治体・農民組織関係者4名にもインタビューを実施した³⁾。

1. エルトルノ市概要

まず、エルトルノ市の研究上の位置づけを確認しておく。

前章でも触れたように、MASの全国的支持の拡大は、1位に僅差の2位を獲得した2002年の総選挙からであった。また、この時の選挙に関して、選挙学者ロメロの分析によれば、農村部におけるMASへの得票率の拡大が都市部におけるそれより大きく、総体としてのMASの得票を押し上げていたことが指

¹ 本研究の場合、調査上の「利便性」の最大の根拠は、2004年9月から2006年6月までの約2年間におよぶ筆者の同自治体市役所勤務にある。なお、筆者のボリビア滞在は、2004年7月16日から2006年7月12日までである。2004年7月後半から8月半ばまで、約1ヶ月ラパス市内にて滞在し、その後2004年8月31日からサンタクルス県エルトルノ市役所にてボランティアスタッフとして勤務した。

同市役所では、持続的開発と自然環境課(Dirección de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente: DSMA)に所属し、主に水と地域振興に関わる業務を担当した。前半が水に関わる活動で、農村部の水利組合・給水設備設置準備委員会の運営実態の調査、および組織運営強化の補助業務を行った。同自治体には、日本の無償資金援助によって掘削された井戸のある村落が5箇所、掘削候補地となったが地下水が出なかったために中止となった村落が2箇所あり、当初こうした村落における「水」管理・設備準備のための住民組織の運営強化のための人的協力として隊員が派遣されることになったのである。

また期間の後半には、同課の地域振興部(Agencia de Desarrollo Económico Local: ADEL)と共に、農村部の女性組織による手芸品販売活動にかかる市場調査、商品の品質改善指導・販売システム整備などを担当した。なお、筆者が配属されたDSMAは、農林業開発と自然保護および地域振興を担当する部署であり、市役所内で最も農村部の住民組織と関わる機会の高い部署である。筆者はここで、2006年6月末日まで勤務した。

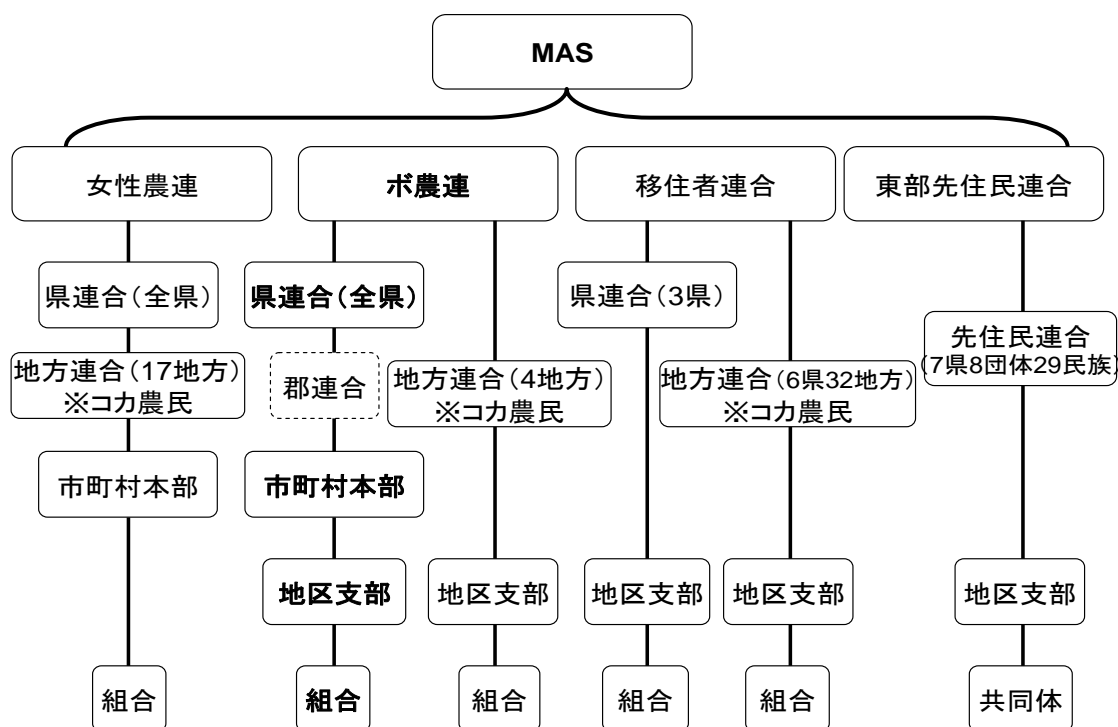
² 国際協力機構管理の内部資料となるが、同機構国内機関において一部閲覧可能である。原則的には派遣予定の隊員向け資料となっている。活動報告書は、配属後3ヶ月、6ヶ月、12ヶ月、18ヶ月、24ヶ月の5回分あり、前半の報告書は、配属先情報と水に関する活動を中心とした内容となり、後半は地域振興活動に関する活動を中心とした内容である。

³ 4名の内訳は右の通りである。①2009年3月15日、東京、国際協力機構の地域研修に参加したポトシ県ポトシ北部自治体連合事務局スタッフ、②2009年8月31日、サンタクルス県サンタクルス市、サンタクルス県農民連合元幹事長、③2009年9月4日、チュキサカ県タラブコ市、現市長および助役の2名。

摘されていた [Romero 2003a : 252-256]。ロメロはさらに、1997年の総選挙から2002年の総選挙にかけてのMASの得票率の増加について、自治体単位での比較分析を行っている。それによると、MAS票の全国平均増加率(16.2%)を上回った自治体が140あったとされるが、エルトルノ市もそのうちのひとつであった [Romero 2003a : 253]。つまり、エルトルノ市におけるMASへの支持拡大は、2002年総選挙において確認された全国的MASの支持拡大の重要な側面、すなわち農村票の拡大の一部となっていたのである。

また同市は、農村票の拡大の背景にあったMASを構成する社会組織の全国的ネットワークの中でも、特にボ農連の末端組織が機能した事例であると位置づけられる。ボ農連は、MASを構成する社会組織の全国的ネットワークの中でも最大の組合員数を誇る社会組織であり、コチャバンバ県以外でMASの全国的な社会組織のネットワークがいかんにして機能したのか、という問題について検討する上で、極めて有効な分析対象である。図6-1は、このボ農連を含むMASの組織構成について、第5章でも触れた内容をまとめたものである。

図 6-1 MAS 創設当初の組織構成



注：女性農連・ボ農連・移住者連合に加盟する個々のコカ農民組合連合は、独自にコチャバンバ熱帯地方六連合を構成する。

出典：García [2008: 213, 267, 318, 539]より筆者作成。

ここでボ農連について、特にエルトルノ市を含むサンタクルス県の農民労組に関する情報を補足しておく。ボ農連は、全国 9 県それぞれに県統一農民労働組合連合を持ち、同県では、「サンタクルス県統一農民労働組合連合アピアグアイキ・トゥンパ (Federación Sindical Unica de Trabajadores Campesinos Apiaguaiqui Tumpa de Santa Cruz : FSUTC-AT-SC)、(以下「サンタクルス県農連／県農連」)」が、それに当たる。

そもそもボ農連は、1970 年代末にラパス県のアイマラ系先住民運動、カタリスト先住民運動を中心として成立した団体であり、東部サンタクルス県における農連の存在は当初、全国レベルではほとんど認識されていなかった。創設当時に県連合を構成したのも、県内 15 郡あるうちの半数にも及ばない 4 郡の農民労働組合本部に過ぎなかった。しかし、その後拡大を続け、2003 年現在では 11 郡が傘下に入っている。各郡の組合本部を構成する農民組合の合計は、2003 年の段階で 1000 を超える [CEJIS and FSUTC-AT-SC 2006 : 80-81]。

各組合は、20～150 の農家で構成される [CEJIS and FSUTC-AT-SC 2006 : 80]。機能集団である農民労働組合 (sindicato de trabajadores campesinos) と地縁集団である村落共同体 (comunidad rural) は厳密には同義ではないが、それぞれの構成員はほぼ重複しており、事実上同義と捉えることができる⁴。そして、この組織の単位が、大衆参加法施行後は地域基礎組織と重なっていくのである。

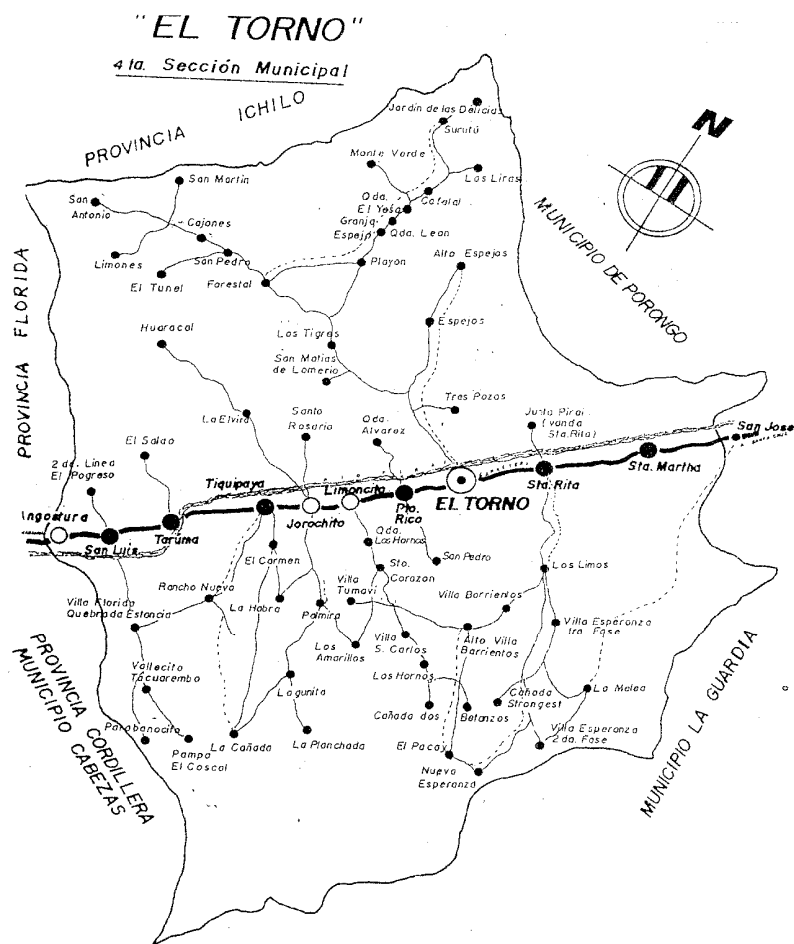
なお、エルトルノ市の基礎情報については、次のようになる。同市はボリビア第 2 の都市サンタクルス市から北西 32km 地点に位置し、1992 年時点の人口は 23,582 人、2001 年では 37,961 人である [www.ine.gov.bo]。ボリビアの全自治体の 70%以上が 2 万人未満の人口規模であることからすると、比較的規模の大きい自治体ということになる⁵。「市」としての創設は、大衆参加法制定直前の 1993 年である [Zürcher 2007 : 109]。それ以前は、隣接するラグアルディア市の一カントン (町) であった。コチャバンバ県とサンタクルス県を結ぶ旧国道が市の中心を分断しており、その幹線道路に沿うように 10 の人口集中

⁴ エルトルノ市を含むサンタクルス県の 5 郡を対象としたサンプル調査(回答者数 336 人)では、各村落共同体住民の 91%が農労組に加入していると答えている。残り 6%が未加入、3%が無回答であった。ただし、未加入の住民とは、当該村落には居住しているが、自分の持ち家ではなく家族や友人などの家屋を借りているケースや、当該地域にある土地や別荘の管理人として雇われているケースであった [CEJIS and FSUTC-AT-SC 2006: 126]。

⁵ ボリビアの自治体は人口規模により、人口 5000 人未満を A、5000 人から 1 万 5000 人未満を B、1 万 5000 人から 5 万人未満を C、5 万人以上が D に区分される。ボリビア自治体協会連合 (Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia : FAM-Bolivia) によれば、2009 年現在、ボリビアの人口規模による自治体数の内訳は次のようになる。A84 (26%)、B137 (42%)、C89 (27%)、D17 (5%) [www.fam.bo]。

区が存在する。また、市の幹線道路を挟んだ南北には、57の農民労働組合（村落共同体）が存在する（図6-2）。面積は844km²、標高457m、平均気温は23℃である。2001年統計によれば、同自治体における自己認識による先住民人口（15歳以上）は36% [INE-Bol 2003: 78]、農村人口は50%⁶、ベーシックヒューマンニーズ未充足による貧困率は、同年62%であった [PNUD 2004: 90]。

図 6-2 エルトルノ市地図



注：中央の太線は幹線道路（舗装道路）、これに沿った二重線はピライ川、●および○は人口集中地区、・は村落共同体である。

出典：[Zürcher 2007: 16]

エルトルノ市における政党支持の変化

本節ではまず、エルトルノ市における最初の自治体選挙、すなわち大衆参加法施行直前に実施された1993年12月選挙の結果から、大衆参加法施行後初の

⁶ 農村部の人口は、公式に認知されていない村落共同体が存在するため、公式統計よりも実際は多いと考えられる。2004年時点でエルトルノ市役所が作成した地域基礎組織別人口表には、12の村落共同体の人口が未確認となっていた [Alcaldía de El Torno 2004]。

1995年自治体選挙、大衆参加法施行後2度目となる1999年自治体選挙、同じく3度目となる2004年自治体選挙の結果を確認する。

ここでまず確認しておきたいのが、最初の3回のこれらの自治体選挙では、MIR・MNR・ADNといった三大伝統政党と、これらの政党との連立に参加するUCS・MBLといった現状維持型の政党が高い支持を得ていたことである。その上で次に、MASに通じる農民組織の選挙への参加に注目する。1995年にはIUとして農民組織の一部が初めて選挙に参加するが、この時はまったく支持を得られていなかった。それが、次の1999年の選挙からは、農民組織から本格的にMASとして参加を開始し、2004年には議席獲得を果たしている。以下では、この2つの政治的な流れ、現状維持型の政党への支持の縮小と、現状変革型の新興政党への支持拡大の過程を概観していくこととする。

1993年12月、エルトルノ市創設と同時に、同市における初の自治体選挙が実施された[表6-1]。ボリビアの基礎自治体選挙は、市長候補を名簿第1位とする拘束名簿式比例代表制が採用され、首長と議員が同時に選出される。また最初の投票で絶対多数を得票する候補者がいない場合、上位2位の候補から議会が選出することになっている⁷。

表 6-1 1993年自治体選挙:エルトルノ市

政党	得票数	得票率	議席数		
MIR	459	40.8%	◎2	有効票数	1,124
MNR	338	30.1%	1	無効票数	31
UCS	168	14.9%		白票数	23
MBL	74	6.6%		総投票数	1,178
ADN	29	2.6%		棄権数	1,573
FSB	24	2.1%		有権者登録数	2,751
ASD	18	1.6%		投票率	42.8%
CONDEPA	7	0.6%			

注:◎市長選出政党、○連立参加政党。9位以下省略

出典:FUNDEMOS[1998b:205]を基に筆者作成。

この時の選挙で1位となったのは、三大伝統政党のひとつであるMIRである。これにより、同党第1候補であったヘラルド・パニアグア(Geraldo Paniagua

⁷ *Código Electoral* 1999 : Art.94.

Vidal) が、エルトルノ市初代市長となった。なお、パニアグアは、直前までラグアルディア市の市長より任命されたエルトルノ町における市長代理人(Agente Cantonal) を務めていた人物である [Zürcher 2007: 108]。表 6-1 に示されるとおり、エルトルノ市における初の自治体選挙では、三大伝統政党とその連立参加政党の得票率の合計は 95% に上った。ただし、投票者総数は 1,100 人余り (投票率 43%) と、比較的規模の小さなものであった。

次に、エルトルノ市における自治体選挙としては 2 回目、大衆参加法施行後としては初めてとなる自治体選挙が、1995 年 12 月実施される [表 6-2]。この選挙では前回から 2 年しか経過していないが、投票者数は 5 倍にまで拡大していた。ここでは大衆参加法の影響が指摘できるとともに、人々の選挙に対する関心の高さもうかがえよう。

表 6-2 1995 年自治体選挙:エルトルノ市

政党	得票数	得票率	議席数		
MNR	2,238	41.2%	2	有効票	5,428
UCS	1,075	19.8%	◎1	無効票	192
ADN-PDC	881	16.2%	○1	白票	260
MIR	723	13.3%	◎1	総投票数	5,880
FRI	252	4.6%		棄権数	2,821
EJE	113	2.1%		有権者登録数	8,701
CONDEPA	60	1.1%		投票率	67.6%
IU	39	0.7%			

注: ◎市長選出政党、○連立参加政党。9 位以下省略。
出典: FUNDEMOS [1998b: 258] を基に筆者作成。

選挙の結果は、前回同様、保守政党と保守連立に参加するポピュリスト政党が上位を占め、これらの政党の得票率は合わせて 91% であった。表 6-2 に示されるとおり、1 位を獲得したのは MNR で、候補者は、初代市長となっていたパニアグアであった⁸。2 位を獲得したのは UCS のエウスタキオ・ロブレス＝カブレラ (Eustaquio Robles Cabrera)、3 位は ADN のレナン・エイドゥ＝スサノ (Renán Eid Susano)、4 位に MIR のナセル・エイドゥ＝スサノ (Nacer Eid Susano) であった。今回の選挙において絶対多数を獲得する候補者はいなかったため、議会での決選投票となった。その結果、議会においては 2 位のカブレ

⁸ パニアグアは今回の選挙で、MIR から MNR に所属を変えていた。

ラが、3位レナンと4位ナセルを味方につけたため、投票では1位となっていたが、パニアグアは市長の座を逃している。なお、大衆参加法施行後の今回の選挙からは、人口規模に合わせて市議会は5議席に拡大された。

一方、この時の選挙では、農民労働組合リーダーの一部がIUから出馬しているが、得票率は1%にも満たなかった。

次いで1999年12月、大衆参加法施行後2度目の自治体選挙が開催された。表6-3に示されるとおり、この時はMNRが絶対多数の票を獲得し、同党市長候補パニアグアが、決選投票なしで市長となっている。議会は5議席中4議席をMNRが占め、残りの1議席をADNのエルビオ・カジェハス(Elvio Callejas)が獲得する結果となった。ちなみにこの時の現状維持型政党の得票率は、前回から2%減少し、89%であった。

表 6-3 1999年自治体選挙: エルトルノ市

政党	得票数	得票率	議席数		
MNR	4,386	53.7%	◎4	有効票	8,172
ADN	1,175	14.4%	1	無効票	400
UCS	994	12.2%		白票	297
MIR	595	7.3%		総投票数	8,869
NFR	465	5.7%		棄権数	5,455
MAS	274	3.4%		有権者登録数	14,324
MBL	89	1.1%		投票率	61.9%
FSB	77	0.9%			

注: ◎市長選出政党、○連立参加政党。9位以下省略。
 出典: www.cne.org.bo データを基に筆者作成。

一方で、この選挙からエルトルノ市の農民労働組合が初めてMASとして参加している。ただし結果は3.4%(274票)であった。

この次の選挙は、2004年12月5日に実施された。表6-4に示されるとおり、この時1位となったのは、前回同様MNRであった。候補者も前回と同じ、市長のパニアグアであった。ただし、得票率は前回のような絶対多数には遠く及ばず、議会で決選投票が行われることとなった。決選投票では、2位以下のMIR・奉仕生活運動(Movimiento Vivir para Servir: MVS)・MASが連立を組み、MIRのウィルベル・ソリス(Wilber Soliz Jordan)が市長に就任する。

前期わずか3%(274票)の支持率しか獲得できなかったMASは、今回は15%(1,587票)にまで得票を伸ばし、初めて市議会議席を獲得するに至って

いる。これに対し、伝統・保守政党（MNR・MIR・ADN）の得票率は合計で40%と、大幅に減少した⁹。

表 6-4 2004 年自治体選挙：エルトルノ市

政党	得票数	得票率	議席数		
MNR	2,038	19.4%	2	有効票	10,508
MIR	1,778	16.9%	◎2	無効票	488
MVS	1,737	16.5%	○1	白票	206
UN	1,592	15.2%	1	総投票数	11,202
MAS	1,587	15.1%	○1	棄権数	7,404
MC-JD	382	3.6%		有権者登録数	18,606
ADN	360	3.4%		投票率	60.2%
SL	270	2.6%			

注：◎市長選出政党、○連立参加政党。9位以下省略。
出典：www.cne.org.bo データを基に筆者作成。

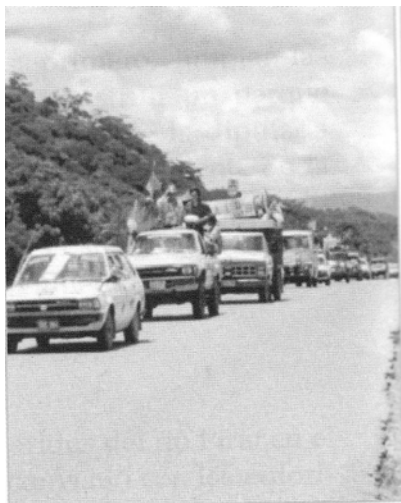
こうした大まかな政党支持の変遷の中で、1999年の選挙に筆者としては特に注目したい。何故ならこの時、農民組織が同市では初めてMASとして参加し、3%の得票率を達成しているからである。数字としては微々たるものだが、ここでは農民層が組織的に制度的政治参加を開始した、という点を重視する必要がある。前章で、1999年の自治体選挙から、コチャバンバ県外においても、MASを構成する社会組織のネットワークが徐々に機能しはじめていたことを確認したが、同市における「3%」という数字も、そのような変化がエルトルノ市においても起こっていたということの表れであると考えられるからである。

実際、MASを構成する社会組織——エルトルノ市では主に農民労働組合——が機能しはじめたのは、1999年の自治体選挙からである。このことは、これ以前の選挙における、MASの前身であるIUへの支持の低さからも読み取れる。1995年の自治体選挙の段階では、エルトルノ市におけるIUの得票はわずか39票（0.7%）、1997年の総選挙においても91票（1%）であった[FUNDEMOS 1998a：295]。ここまでの段階において、農民組織はまったく機能していないと言えよう。それが、1999年になると274票（3.4%）と微増する。数として

⁹ MVS・UNは、前者が「市民団体」、後者はMIRから派生した政党である。両党とも伝統三大政党との連立政権に参加した経験はなく、その意味では明確に現状維持型と分類することはできないが、組織構造が代表を中心としたピラミッド型の意思決定構造になっている点や、バラマキ型の選挙運動を展開する点など、現状維持型政党（パトロン型政党としての側面）と酷似する部分があるため、現状変革型政党にも含まないこととする。

は依然として限定的であるが、これが、エルトルノ市において初めて農民組織が MAS として参加した選挙であった。そして、ここから徐々にエルトルノ市において、「MAS を支持する」、あるいは「MAS という政治装置を介して自ら制度的政治アリーナに参加する」農民組織のネットワークを強化していったのである。その内実について以下、節を改めてさらに見ていきたい。

写真 1 1993 年 12 月エルトルノ市初の選挙キャンペーン(パニアグア候補)



連なっている自動車は全てキャンペーンカー、音響機器や配布する政党の小旗・T シャツなどが積まれた。

出典：Zürcher [2007:118]

2. 1999 年：地方制度改革による農村部への影響

前節では、エルトルノ市における政党支持の変化を確認した。特に、1993 年より 1999 年の自治体選挙までのいわゆる保守政党（パトロン型政党）への支持の高さを確認した。また、1999 年から同市ではそれらの既存の政党に対する革新政党（農民代表政党）として MAS が参加を開始し、2002 年の総選挙へもそのような革新政党への支持がより拡大したかたちで表明されていたことも見た。本節では、この 1999 年時点における変化の構造を、地方制度改革によって導かれた農民層の政治参加のあり方の変化から考察する。

2.1. ボリビア農村部における地方制度改革の意義

そもそも、コチャバンバ県のコカ農民運動とは直接関係のない農民組織が、なぜ 1999 年に、MAS という政治装置を介して自らフォーマルな政治アリーナに参加しはじめたのだろうか。また同時に、そうした変化と地方制度改革とは、どのように関係するのだろうか。これらの問題について、以下、ボリビアの農村部において地方制度改革が有した意義とは何であったのか、という観点から見えていくこととする。地方制度改革の政治参加に対する意義については、第 1

章においても触れているが、本節ではボリビアの事例を前提として、改めてこの点について確認しておくこととする。

表 6-5 地域的政治参加の4類型と非政治参加としての自治活動の位置づけ

政治参加	地域的	
	直接的	間接的
フォーマル	住民参加型予算 監視委員会 (地域基礎組織)	地方選挙
インフォーマル	抗議行動 個別接触	
インフォーマル (非政治参加)	地域の自治活動 (農民労働組合/村落共同体)	

注：篠原は「地域的＝インフォーマル＝間接的」な政治参加として、「旧西ドイツの市民フォーラム」や、アメリカの「専門弁護士」などを例示している。しかし、ボリビアにおいてそのようなカテゴリーに分類され得る政治参加の類型は確認されないため、空欄としておく。
出典：篠原[1977:35-37]を基に筆者作成。

筆者は、地方制度改革のボリビアの農村部における意義として、次の2つの側面が特に重要であったと考える。ひとつ目は、これによって農村部におけるフォーマルな政治制度の重要性が高まったという側面である。2つ目が、農民組織の地域レベルにおけるフォーマルな政治制度上の直接的参加のチャンネルを拡大したという側面である。これらの側面によって、農民層にとっての地域レベルにおける直接的政治参加の、フォーマルな制度とインフォーマルな制度の有効性のバランスが変化する、と考えられる。そして、この直接的政治参加のあり方——フォーマルな制度・インフォーマルな制度のどちらを重視した政治参加を行うか——は、さらにフォーマルな制度を介した間接的政治参加のあり方、すなわち政党支持に影響を与えると考える。このような地方制度改革による農民層の政治参加の変化から、1999年の状況を考察していくこととする。

地方制度改革以前の農村部では、フォーマルな政治制度それ自体の存在が希薄であり、またエルトルノ市のように自治体が存在しておらず、すなわち表6-5の上2段にあたる政治参加の領域自体が存在しないという状況があった。換言すれば、オドネルが「茶色地帯」と表現した国のプレゼンスが極めて希薄な空間であった（第1章参照）。それが行財政権限の分権化により、少なくとも「緑色地帯」（国家のプレゼンスが少なくとも物理的に確認できる領域）と

なったのである。

それ以前は、国家の予算配分において、中央政府（75%）とその出先機関である県開発公社（10%）が全体の85%を占め、市町村が受け取るのは国家予算の10%のみであった。しかも、その10%の市町村向け予算は、都市部（9県都）にその91%が当てられ、農村部へ配分されたのはわずか9%と、都市への集中が顕著であった[Molina S. 1997: 35]。そのような状況において、農村部では、村道整備や灌漑設備、教育など村落の公共財に関わる活動は、農民自らが農民労働組合において調整しながら行っていた。しかし、その限界を超えるような必要性に関しては、共同体の外にその解決を求めなければならなかったのである。

また、エルトルノ市のように基礎自治体が存在したとしても、そこへの住民による直接的参加のチャンネルは存在しなかった。そのような閉鎖的フォーマルな制度においては、市長の政治的意思決定における権限は絶大であり、選挙・決選投票の過程を経て市長となれば、後はほぼ自由に市政運営をすることができた。そのため、農民層の側からすれば、自治体から何らかの公共事業を獲得したければ、直接的政治参加のチャンネルは、個別接触や抗議行動などといったインフォーマルな形式に限られ、これとフォーマルな政治制度への間接的参加のチャンネルを組み合わせたゲームを展開する必要があった。

この段階において、農民層にとってのフォーマルな政治制度とインフォーマルな政治制度における直接的参加チャンネルの有効性は、インフォーマルな政治制度における直接的参加の方が高かったと言える。そもそもフォーマルな政治制度において直接的参加のチャンネルが存在していなかったため、インフォーマルな政治制度への直接的参加によって、フォーマルな政治制度において絶大な権限を保持する市長——あるいは、基礎自治体が存在していないところでは県開発公社に配属された中央の役人——の裁量に影響を及ぼす必要があったのである。このような制度環境におかれた農民層にとって重要な意味を持っていたのは、いかにしてインフォーマルな政治制度を少しでも自分たちに有利に活用するか。つまりいかにして「よきクライアント」になるかということであった。

もちろん、インフォーマルな政治制度における直接的参加には、抗議行動という選択肢も存在していた。また、フォーマルな政治制度における間接的参加を通じて要求の達成を目指すという選択肢もあり得た¹⁰。しかし、こうしたチ

¹⁰ また、政治参加自体に有効性を見出さず、地域レベルの自治活動と何らかの外部支援団体の援助を活用することができた農民層も相当な割合で存在していたと考えられる。こうした活動については、政治参加に焦点を当てる本稿では直接取り上げないこととする。

チャンネルを利用しようとしたのは、一部の急進的農民グループに限定され、あくまで少数派であった。これは、こうしたチャンネルの有効性が、先に挙げた個別接触という選択肢に比べ、より低かったためであると言えよう。

では、地方制度改革以後の農村部では、この制度環境にいかなる変化が生じたのだろうか。そして、これによって、農民層の直接的政治参加におけるフォーマルな制度とインフォーマルな制度の有効性のバランスは、どのように変化したのだろうか。

まず、フォーマルな政治制度において、農民層の直接的参加のチャンネルが大幅に拡大された。農民層は、従来から地域レベルの自治組織として機能してきた農民労組を通じて、「地域基礎組織」として制度的に自治体開発計画・年間事業計画に地域の要求を盛り込むことができるようになった。また、行政の不正をコントロールする装置として「監視委員会」が設置され、ここへの参加も認められた。これによって、大衆参加法以前には絶大であったフォーマルな政治制度上の市長権限が抑制されるようになる。また、インフォーマルな政治制度における直接的参加のチャンネル、特にパトロン＝クライアント関係に基づく権力者との個別接触の有効性は、以前に比べて低下する。依存すべきパトロン（市長）の権限が弱まったのに加えて、以前は閉ざされていたフォーマルな政治制度における直接的参加のチャンネルが開いたことにより、こちらでも利用できるようになったからである。フォーマルな政治制度への直接参加のチャンネルは、制度上の規定、すなわち地域基礎組織としての法人格を取得していれば利用できる。また移行期には、必ずしも法人格を得ていなくても、実際の制度運用の際には参加が許容されていた¹¹。このチャンネルを利用する際には、「よきクライアント」であることよりも、「よき参加者」として、市の地域基礎組織代表者が参加する年間事業計画策定会議の場で、自らの地域基礎組織の必要性を明確に表現し、他の代表とも調整しながら、その意向を市の開発計画に反映させることが重要となる。このような制度環境におかれた農民層にとっては、いかにしてフォーマルな政治制度を少しでも自分たちに有利に活用するか、という戦略も、インフォーマルな制度上の直接参加をいかに有利に活用するかという戦略同様に、有効性を高めてくる。

このように、地方制度改革前後で、農民層の取り得る直接的政治参加は、フォーマルな制度とインフォーマルな制度のどちらのチャンネルを重視するかによ

¹¹ 1999年の段階で、エルトルノ市においては、52の地域基礎組織が法人各を取得していたが、実際にその存在が確認され、市の予算分配を受けていたのは64の村落共同体であった [Molina S. 2000]。

って、「よきクライアント」になろうとするか「よき参加者」となろうとするかが左右されるようになる。これらの選択肢は必ずしも排他的ではない。だが、限りある財源の範囲内で優先順位を決めていかなければならない中では、全てのクライアントの要求が平等に受け入れられるということは不可能に近い。そのため、クライアントとしてのゲームに敗れるアクターが出てくる。とは言え、クライアントとして敗れたアクターは、今度は参加者としてのゲームに参加することができ、場合によっては、監視委員会という装置を使って、クライアントとしてのゲームを無効にすることさえ可能となってくる。同様に、参加者としてのゲームに敗れても、「よきクライアント」として、パトロンの便宜を引き出す余地も依然として残されている¹²。

このように、地方制度改革後は、直接的政治参加のチャンネルにおいて、フォーマル・インフォーマルという2つの制度の有効性のバランスが、以前よりフォーマルな制度の重要性が高まるかたちでシフトしたために、少なくとも拮抗状態となり、場合によってはフォーマルな制度の方がインフォーマルな制度よりも有効な政治参加のチャンネルとなった。また、そのような直接的政治参加のあり方は、同時に間接的政治参加、つまり政党支持の判断基準にも影響を与える。

インフォーマルな政治制度を介した直接参加を有利に進めるアクターからすれば、パトロン型の政治家・政党を支持すべきであるし、フォーマルな政治制度を介した直接参加を有利に進めるアクターからすれば、参加型事業計画の決定を適正に実行し得る政治家・政党を支持すべきであろう。また、そのような政治家・政党が既存の政治システムには存在しないのであれば、自らの組織から代表を立て、これを行政側に送り込むことが有効となってくる。

ここで再度確認しておけば、地方制度改革は、構造的に政治参加のあり方におけるフォーマルな制度とインフォーマルな制度の有効性のバランスを変化させた。ただし、この段階では依然として、人々がどちらの制度に有効性を見出すのか、という部分についての可能性は、両方の制度に対して開かれている。なぜならば、この時点では、「どちらの制度がより有効となるか」という問いに

¹² 参加型で行われる事業計画策定後、約半年後に市長による事業見直しをすることができる。これは、自然災害などの予期せぬ事態に対応するために設定されており、市議会での承認をもって条例として制定される [*Ley de Municipalidades* 1999 : Art.109]。監視委員会側からは、ここに市長が特定村落に対して便宜をはかる余地が生まれると指摘され、市長の側からすれば、市政運営上必要不可欠の枠組みとされる。2009年9月2日、エルトルノ市中央広場横軽食店にて、エルトルノ市 MAS 支部中心メンバー、エミリオ・フローレス (Emilio Flores) 氏への筆者インタビュー、および同日エルトルノ市中央広場にて、エルトルノ市前市長ヘラルド・パニアグア (Geraldo Paniagua) 氏への筆者インタビューより。

対する答えは、新設されたフォーマルな制度への直接的参加チャネルを、農民層がどの程度有効に機能させることができるか、という点に左右されるからである。

「フォーマルな制度における直接参加のしくみが機能する」とは、たとえば、地域基礎組織代表が自治体主催の年間事業計画策定会議などに積極的に参加し、監視委員会も地域基礎組織の代表として、行政の取り組みに不正などがどうかを適正にチェックできている状況を指す。これには、フォーマルな政治制度を利用する参加者の側に、フォーマルな制度に直接参加する「主体者」としての意識と、これを有効に活用するための「実践能力」が要求される。しかし、そのような条件を満たすのは、それ以前までフォーマルな政治制度から排除され、インフォーマルな制度を利用することに慣れ親しんできた人々にとって、決して容易なことではない。もし、このフォーマルな政治制度における直接参加のしくみが機能しなければ、すなわち地域基礎組織代表の参加も消極的であり、監視委員会も地域基礎組織の代表としての働きを果たしていない状況であれば、依然としてインフォーマルな制度を利用した市長との個別接触の方が有効となるはずなのである。

2.2.地域レベルの参加型民主主義の発展

以上のように、制度化によって農民層の政治参加のあり方が変化すると想定した場合、エルトルノ市の事例においては、フォーマルな直接的参加のチャネルが機能したために、その有効性がインフォーマルな制度の有効性を上回った可能性が高い、と考えられる。では、そうしたフォーマルな直接的参加のチャネルは、いかにして機能したのだろうか。

地方制度改革によって導入された住民参加型の制度は、これ自体が、フォーマルな政治制度を利用する主体者としての意識化と実践能力向上を参加者に促す性質のものであった。この改革は、地域レベルにおける参加型民主主義の原理を制度的に取り入れており、参加型民主主義論において指摘される意識化効果を期待することができるからである。

もちろん、フォーマルな制度デザインだけを整備すれば十分なわけではない。これを生かすための多様な要因がそこに影響を与える、ということもまた、参加型民主主義研究において認められている重要な含意である。これに従えば、エルトルノ市の事例においても、そのような制度を機能させるための補完的要素が存在していたと考えられる¹³。ただ、そうした要素について考察すること

¹³ ここではさしあたり、次の3点の要因を指摘しておこう。第1に、制度を運用する自治

は後に回すとして、その前に、参加型民主主義以前の段階で見られるインフォーマルな制度が優位な状況の下で、保守政党に支持が集まっていくメカニズムについて、先に確認しておきたい。

3. 直接的・インフォーマルな政治制度優位の政治参加と保守政党支持

本節では、直接的政治参加のチャンネルにおいて、インフォーマルな制度への参加がより有効となる状況において、これがいかにして伝統・保守政党支持を導くのかというメカニズムを、エルトルノ市の事例から確認していきたい。

すでに何度か確認したように、地方制度改革以前、農村部には基礎自治体が存在していなかった。また、都市部を中心として、物理的には124の基礎自治体が存在したが、国の基礎自治体向け予算はそのうち3つの主要都市（ラパス市・コチャバンバ市・サンタクルス市）に81%が集中し、実質的に自治体としての機能を果たせていたのは24の団体だけであった[Molina S.2001: 5]。エルトルノ市は1993年に創設されたが、それ以前は隣接するラグアルディア市の一部であった。ラグアルディア市には農村部を含む市内全域に必要な公共事業を実施するような資源はなく、当時のエルトルノ町農村部は事実上、行政サービスを受けられていなかった。

そのような状況はたとえば、現在のエルトルノ市の中央を流れるピライ川の横断をめぐる問題への対応にも表れていた。ピライ川を挟んだ北部には、30弱の村落共同体が存在する。乾期であれば、人々は川を歩いて渡り、農産物を出荷する際も、トラックが川を渡ることができる。しかし、雨期になると水量が増し、四輪駆動車でも川の横断が困難となる日が多くなる。ましてや、そのような状況において人間が川を歩いて渡るとは危険をとまなう。エルトルノ市の歴史をまとめたドイツ系ボリビア人チューリッヒによれば、1992年から1993年の間に、8人の人間が川を渡ろうとして亡くなっていると言う。そのような時期には、収穫した農産物——トウモロコシ・イモ・柑橘類など——は、エルトルノ市の中央市場、あるいは県都であるサンタクルス市の市場に出荷する前に、腐ってしまっていた。また、農村部では学校のない村落も多く、そのような地域の児童は、ピライ川の南側に位置する幹線道路沿いの人口集中区にある学校まで登校せねばならなかった。しかし、雨期には川を渡ることが困難となるため、授業参加日数が減ってしまっていた。学校だけでなく、病院に行くに

体職員の貢献、第2に、NGOや大学など外部機関の住民向け研修事業および制度運用への協力、そして第3に各住民組織内の若い世代の貢献である。これらの要因についての詳細は、本章第4節で検討することとする。

も川を超える必要があった。しかし、同様に雨期にはそれが困難となり、妊婦が川を越えるのを断念し、川岸で出産しなければならない状況も発生していたという [Zürcher 2007 : 114]。

こうした状況に対し、制度化以前の農村部ではまず、地域の代表となる人物ホセ・オリベイラ (José Oliveira Maldonado) が、国の出先機関であるサンタクルス県開発公社と、エルトルノ町が属していたラグアルディア市の市役所へ、橋の建設を請願しに「巡礼の旅」に出るが、これは受け入れられなかった。次に、関連地域 19 の村落共同体の代表によって橋建設準備委員会が結成された。さらにその次の段階では具体的にどのようなやりとりが介在していたのか、二次資料から確認することはできないが、1992 年には、サンタクルス県に配属された中央政府開発省の代表アンドレス・ペニャフィエル (Andrés Peñafiel) が、1992 年にプロジェクト実現のための便宜を払い、最終的に、当時の与党である MNR 系有力者が代表を務める農民開発基金から 9 万ドルが、プラン・インターナショナルから 3 万ドルが寄付され、1993 年に創設されたエルトルノ市も 3,500 ドルを出資し、吊橋の建設が実現の運びとなったのである [Zürcher 2007 : 115]。

つまり、この事業に関して、制度化以前の農村部の代表が最初にとった行動は、都市部にある基礎自治体の事務所と県開発公社まで直接請願を届けることであった。しかし、当時の行政機関の事業決定は中央集権的に行われ、国の出先機関・基礎自治体の予算も限られていたため、この試みは失敗に終る。次に地域の代表らは、中央政府の役人——エルトルノ市出身で、保守政党系の人脈により公職のポストを得ていた人物——に何らかの働きかけを行い、その取り計らいを受けることに成功する。これにより計画実現に向けて官僚機構が動き始め、その間に地方制度改革が行われたため、エルトルノ市も加わり、最終的には 1996 年 6 月、吊橋が完成したのである。

このように当時、農村部の住民にとって、中央集権的な官僚機構は、首都および各県の県都に集中しており、農村部から出て都市部まで直接訴えに行かなければ、国の行政機構は存在していないに等しい状況であった。また、たとえ行動を起こしたとしても、こうした中央集権的行政機関の意思決定に影響を与えるためには、何らかのインフォーマルな制度を介した働きかけがなくては難しかったのである。

行政機関に対してインフォーマルな制度を介した働きかけが重要となる状況は、1993 年の市創設後も継続する。これは、自治体にフォーマルな政治制度上の直接的参加のチャンネルが存在していなかったため、農民側からすれば、インフォーマルに、市長あるいは市長候補との個別のコネクションを構築し、これ

とフォーマルな間接的参加を組み合わせたものが、唯一自治体の意思決定に影響を与えられるチャンネルだったのである。

1993年末に成立したエルトルノ市では、保守政党(MIR)の市長と、同じく保守政党の2名で(MIR:1、MNR:1)で市議会が構成されていた。財源としては、94年には大衆参加法の導入による共同負担税基金から、100万ボリビアーノス強(およそ1500万円)の資金移転を受けている¹⁴。このとき、実質的野党も、後に導入される監視委員会も存在しない中で、市長であるパニアグアは、こうした資金を使い自由に市政を運営できた¹⁵。市長の権限は絶大であり、市長自身もそれを自覚しながら、住民との個別接触を重視していた。当時から現地農村部を中心に活動しているNGO「カリタス社会司教会(Pastoral Social Caritas: PASOC)」のスタッフは、この頃のパニアグアの様子を次のように話している。

村の人々と頻繁にコンタクトを取っていました。コカ葉の入った袋を持って村々へ通い、人々の不平不満を気長にずっと聞いていたんです。そうやって話を聞きながら最終的にそれぞれの地区でプロジェクトをひとつ決めるところまで進めていました。村の人々が市役所へ彼に会いにやってきたときも、彼は非常に丁寧に迎え入れていました¹⁶。

ここからは、当時の市長パニアグアがいかに住民との直接的関係を重視していたかが明白にうかがえる。

チューリッヒ(Heide Zürcher)によれば、この時のパニアグア市政は、1994年から1995年までのわずか2年間という期間であり、しかも「当時の市の収入はまだ限られていた」にもかかわらず、市長自らが援助機関からの支援を受け、住民から直接得た情報などに基づいて、様々な公共事業を実施している。世界の医療団(Médicos Mundi)の援助を得て建設された診療所もそのうちのひとつである。また、市の予算で購入されたブルドーザーは、農村部で需要の高い村道整備などに使われるようになる。さらに、市内14ヶ所に、地域住民のための多目的グラウンドが整備された[Zürcher 2007: 111]。

この時期、農民層の大半は、パニアグアのようなパトロンの市長の裁量で、

¹⁴ FAM-Bolivia, “Fichas municipales” (<http://fichas.enlared.org.bo>, 2009/12/10) “Buscador”にて“El Torno”入力、その後“Información Económica”へ。

¹⁵ 2007年2月23日、電話にて、95年よりパニアグアMNR市議会議員の代理議員を務めたオルランド・リオハ(Orlando Rioja Callejas)氏への筆者インタビュー。括弧内筆者。

¹⁶ 2007年2月15日、電話および電子メールにて、PASOCエルトルノ市担当スタッフ、サラ・クレスポ(Sara Crespo)氏への筆者インタビュー。

村道整備事業や嗜好品などの公式・非公式的便益供与を受け、おおむね彼を支持していたと推測できる。1995年での高い支持（41.2%）も、それを物語っていた。

写真 2 第1期パニアグア市政における市のブルドーザーお披露目式



出典：Zürcher[2007:119]

大衆参加法施行直後

では、大衆参加法施行後の1995年以降、こうした構図はどのように変化したのだろうか。先にも強調したように、制度改革によって、それまで存在しなかったフォーマルな制度上の直接的参加チャンネルが開設された。これは、農民層にとっての政治参加のチャンネルが大幅に拡大したということの意味していた。

ただし、この新たな地方制度が導入されても、それまでインフォーマルな制度に依存していた農民層が、直ちにフォーマルな制度への参加者として、これを有効に機能させることができたわけではない。制度施行当初、これを初めて利用する住民、特に本論で注目する農民層の中には、地域基礎組織として法人格を取得し、市の主催する年間事業計画策定会議に参加するなど、一方でフォーマルな政治制度への直接的参加を形式的には始めながら、他方で、意識としては依然としてインフォーマルな制度の有効性を信じ、市長への個別の働きかけにより要求を達成しようとする人々が存在したのである。

こうした農民層の存在に関して、1996年以降のエルトルノ市行政について、実態調査を参照してみたい。同調査は、大衆参加法立案責任者カルロス＝ウゴ・モリーナが大衆参加庁長官辞任後、ケア機構の依頼により実施したものである。それによると、99年の年間事業計画は25%しか達成されていなかった。その原因は、ひとつにはこの年の経済危機の影響で全国的に予算が目減りしたこと、そしてもうひとつの原因として、もともと計画には盛り込まれていなかった事業が3件新たに追加されたことがあったと分析されている [Molina S. 2000]。年間事業計画とは、そもそも地域基礎組織代表らによる協議の結果に従って策

定されるはずのものである。このとき、計画に盛り込まれていなかった案件が、なぜ後々追加されたのだろうか。モリーナによれば、行政側に特定村落への「便宜 (favoritismo)」があったためであった [Molina S. 2000]。

要するに、農民層の中には、この段階において、個別接触により行政側の「便宜」を期待し、利益供与を導き出そうという人々が存在したと見られるのである。これはすなわち、インフォーマルな制度上の直接参加チャンネルを重視するクライアント的行動様式といえよう。そのため、こうしたクライアント的意識を持った農民層の支持を集めたのは、彼らの要求をフォーマルな制度を無視してでも叶えてくれるような政治家であった。

そのような政治家として高い支持を得たのが、先にも述べた初代市長のパニアグアである。パニアグアは、パトロンの政治家として、インフォーマルな制度を活用した支持者のコントロールに長けていた。大衆参加法以前の公共事業は、額としては限られていたが、農民層とのコンタクトを頻繁に取っていたために、住民の需要の高い建設機材を購入できた。またパニアグアは、農民層の中でも特に各村落で影響力のある人間を味方につけることで、支持を固めていたと考えられる。

エルトルノ市において、MAS の創設メンバーで、自治体選挙への参加を始めた農民代表のひとりであるビクトリアーノ・ソリス (Victoriano Soliz) は、こうした政党・政治家の影響力が農村部において支配的であった状況を、次のように語っている。以下に見る引用は、筆者の質問部分から始まる。1999 年当時 MAS を立ち上げ、初の自治体選挙に参加した時の経験に関する質疑応答の一部である。MAS は、農民労働組合の代表として選挙に参加していたにもかかわらず、農民層の支持すら固めることが出来なかった。こうした状況に関して、その背景を尋ねている。

筆者：では、当時の各農民労組のリーダーたちはどのような姿勢でしたか。MAS を絶対的に支持するという姿勢は見られましたか。

ソリス：その当時はそうではありませんでした。彼らは今私たちがやっているように統治できるということを信じていなかったのです。ある者は政治家がくれる仕事 (pega) を、ある者は私腹を肥やすことのみを考え、彼らがくれるという自動車に惹かれてそちらへなびいた者もいたかもしれません。いつもそうでした。彼らはそうした構造の中であって、自分

たちがもっと大きなことができるということを考えていなかったのです
17。

ソリスが述べるように、当時の農村部では農労組代表者会合に参加するような各村の有力者が、農民セクター全体の利益よりも、「政治家がくれる仕事」や、その他の何らかの個人的利益を優先し、各村落における自らの影響力をもって「票のとりまとめ」役を担っていた。ソリス以外にも、当時の様子を知る人々はみな、当時の農民組織では指導部の中ですら、MNR や UCS、ADN といった伝統・保守政党の影響力が浸透していたことを指摘する。エルトルノ市 MAS 支部の中心メンバーのひとり、農業技師で元市役所職員のフアン＝カルロス・フローレス（Juan Carlos Flores）によれば、「当時の農村部では MNR、UCS の影響力が非常に強く、農民労組指導部内でも、様々な党派性が許容されていた」と言う¹⁸。そのため、たとえ自らが属する農民組合から代表が出馬しようとも、これを支持しようとはしなかった。それよりも、個別的利益や一村落としての要求を叶えてくれるようなパトロン型の政治家との、インフォーマルな関係性をより重視したのである。このため、フォーマルな制度上の間接的政治参加（選挙）においても、こうしたインフォーマルな制度に依存する農民層が支持するのは、同じようにインフォーマルな制度の活用に長けていた保守政党の候補者であった。農民層の政党支持のあり方は、直接的参加チャンネルにおいて、インフォーマルな制度の有効性に依存していたために、保守政党を支持したのである。

こうした構図は、エルトルノ市だけでなく、制度化当初は全国的に展開していたと考えられる。この点について、サンタクルス県農連の元幹事長のベニグノ・バルガス（Benigno Vargaz Guzmán）¹⁹は次のように説明する。筆者はこのときバルガスに対しても、先の質問と同様に、農村部における保守政党の強さの背景を尋ねている。以下、筆者の質問から引用する。なおこの質問は、「従来の農民組織は 1950 年代の MNR による農地改革によって創設されたものであり、そのようなコーポラティズム体制に組み込まれていた組織は現在では機能しない」という趣旨の発言をバルガスがしたのに続いて行われている。

¹⁷ 2009 年 8 月 31 日、エルトルノ市役所にて、エルトルノ市 MAS 支部中心メンバーのひとり、ピクトリアーノ・ソリス（Victoriano Soliz）氏への筆者インタビュー。

¹⁸ 2009 年 9 月 1 日、サンタクルス市農牧食糧衛生管理センター（Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria：SENASAG）事務所にて、同センター農業技師・前エルトルノ市市役所持続的開発と自然環境課課長フアン＝カルロス・フローレス（Juan Carlos Flores）氏への筆者インタビュー。

¹⁹ 2004-2006 年サンタクルス県農連幹事長。

筆者：しかし、最近まで農村部では依然として MNR を支持する農民層が多数いました。彼らは歴史的に代々 MNR を支持してきた人々であり、急にそれを覆すということは難しかったように思います。

バルガス：その通りです。簡単ではありませんでした。しかし、シンプルなことなんです。すぐに化けの皮がはがれたのです。たとえば、農道を整備するという公約を信じて人々はある政党を支持したとします。でも農道は整備されないのです。実際その候補が当選すると、農道の整備は農民ら自らの手で鍬や鋤などを使って手作業で行わねばなりませんでした。人々は言います。「農道整備を約束した政党はどこへ行ったのか。なぜこの作業をしに来ないのだ」と。その政党への支持を村落でまとめていた人間は、すでにコレヒドール (corregidor) ²⁰ になっています。そうした人間が何年もの間村の重鎮であり、政党への支持を取りまとめていたのです。大変影響力のある人間でした²¹。

バルガス自身もサンタクルス県コマラパ市²²の農民組合出身で、大衆参加法施行後は監視委員会の役員も務めている人物である。このインタビューからは、「何年もの間村の重鎮であり、政党への支持を取りまとめていた」影響力のある農民が、保守政党への票をまとめていた状況、さらに草の根の農民の側でも、そのようなインフォーマルな制度を介して公共事業の分配を期待していた状況がうかがえる。パニアグアが第 1 期目にしたように、そのような期待を叶えることができた村落からは、不満は出なかったと考えられるが、そうではない村落からは、票を取りまとめた人間だけが「政治家がくれる仕事」を得るという状況があったものと考えられる。

そのようなクライアント型の農民代表が信頼を失っていくには、一定の時間を経る必要があった。それまでインフォーマルな制度に依存してきた農民層に

²⁰ この役職は、県知事によって、各町(カントン)と村落共同体毎に、当該地域住民の中から任命される。日本語に訳せば「県知事代理人」と表現される。ただし、主な任務は、各地域住民と行政の間の調整役として、県・市行政への情報提供・地域住民への情報伝達を行ったり、各村落レベルで起こる争いごとの仲裁者としても働く。町レベルのコレヒドールは県庁から一定の報酬を受け、村落レベルのコレヒドールは無報酬である。村落部では一種の名誉職と位置づけられている[*Ley de Descentralización Administrativa* 1995 : Art. 9]。

²¹ 2009年8月31日、サンタクルス市、「サンタクルス県 MAS 本部」集会所にて、バルガス氏への筆者インタビュー。

²² コマラパ市の人口は、2001年国勢調査時点で、1万4660人、農村人口72.1%、ベーシックヒューマンニーズによる貧困率が75.8%の自治体である [PNUD 2004 : 93]。

とって、フォーマルな直接参加のチャンネルが拡大したといっても、その有効性を実際に確認していない段階では、意識の切り替えは起こりにくい。それゆえ、選挙への参加も、依然としてインフォーマルな制度の影響を引き続き受けることとなった。

1999年、エルトルノ市でMAS支部が創設された当時も、農民層のほとんどは、自らの代表を支持しなかった。それには、先に見たようないわゆる「村の重鎮」の存在が大きく影響を与えていたと考えられる。「村の重鎮」の側でも、保守政党とのインフォーマルなコネクションを急に断絶することは容易ではなかっただろうし、さらにその影響下にあった草の根の農民らにとっても、「村の重鎮」を無視することはできなかった、という構図だったのである。同市のMAS支部創設メンバーのひとり、ペドロ・オルティス（Pedro Ortiz）は、当時、農民組織内部でも、保守政党や、保守政党を支持するクライアント型の農民代表の影響力が強かった側面に関して、これを「恐れ」という言葉で次のように表現している。以下、筆者のオルティスへのインタビューの一部を引用する。

筆者：（政治装置創設当初、同じ農村部の人々の支持すら得られず、それどころか）農村部の人々は右派系政党を支持していたということなのですが。

オルティス：その通りです。というのも、彼らは恐れていたのです（中略）。

筆者：恐れていたというのは、右派政党に対してですか。それとも人々の間でということですか。

オルティス：右派に対しての恐れもありましたし、同じ農村部の人間の中にも右派のシンパがいて、仲間内同士で警戒していました²³。

この証言では、農民組織として選挙に出馬していたMASが、なぜ自党の母体である農民組織の支持すらまとめられなかったのか、保守政党（「右派」）の影響が、いかに農民組織内部にも浸透していたか、という問題に対するひとつの答えとしての「恐れ」の存在が述べられているのである。

²³ 2009年8月31日、エルトルノ市中央広場にて、エルトルノ市MAS支部中心メンバー、ペドロ・オルティス（Pedro Ortiz）氏への筆者インタビュー。

ただし、農民層が保守政党を支持したのは、もちろん「恐れ」だけからではなかった。特に、インフォーマルな制度の活用にかけていたパトロン型の政治家、パニアグアに関して言えば、農民層の支持を得るためのインフォーマルな便宜供与を惜しみなく行っていたことも、やはり強い影響力を持っていた。

そうしたパニアグアの行動様式について、95年からの市政で彼の代理議員を務めたオルランド・リオハ (Orlando Rioja Callejas) は、次のように語っている。

ラロ (パニアグアの愛称) の強みは、小さな頼みごとをたくさんかなえてくれることだと思います。小さくて、急を要するような、たとえば家族の誰かが死んでしまったが、葬式代がすぐ用意できないようなとき、ラロは自分のポケットマネーを差し出していました。面倒な請願書なんて書かなくていいのです。手続きも一切なく、すぐに対応していました。病人が市役所に来たときだって、そんな具合です。50 ボリビアーノス (約 750 円)²⁴、100 ボリビアーノス (約 1500 円) とポケットから差し出していましたよ²⁵。

もちろん、これはパニアグアを支持した人々が見ていた彼の一側面に過ぎないが、パニアグアの第2次市政 (2000-2004) 終盤の2004年8月末から9月末の1ヵ月間、筆者が市長パニアグアのいる市役所で勤めた際、こうしたコメントを裏付けるような場面にいくつか遭遇した²⁶。

パニアグアが筆者に対して「市長室の電話回線を使って好きなだけ日本に電話をかけていい」と言ったのもそのひとつであろう。他には、筆者を乗せ自家用車のジープで役所から農村部へ出かける際にも、駐車場から中央広場を抜け、

²⁴ エルトルノ市都市部で人々が食べる平均的ランチセットの値段は、5 ボリビアーノス (およそ 75 円) である。

²⁵ 2007年2月23日、電話にて、パニアグアの元代理議員リオハ氏への筆者インタビュー。括弧内筆者。

²⁶ 「小さな頼みごとをたくさんかなえてくれること」というパニアグアの特長について、筆者の活動日誌には次のような記録が残っている。

9月13日(月)

……昼休みに広場で3人の小さな子どもと一緒に座り込んでいる女性と話をした。彼女、アナ・チョケ(34)は、3人の娘の母親である。長女のベアトリス(8)は脳性マヒを患っており、歳の割にひどく小さかった。次女マリア＝ルルデス(5)は、もう学校へ通っているが、今日は母親に連れられて学校は欠席したとのこと。アナの夫エリアス・セスペデス(58)は、臨時の建築作業員などをして働いているとのことだが、アルコールが入ると暴力をふるうのだそうだ。この日も、夫の暴力から逃げて、市長に個人的援助を求めに来たとのこと。「市長の個人的援助」については、ロコミで聞いたそうだ。残念ながらこの日、元市長ヘラルド・パニアグア＝ビダルは、スウェーデンのNGOの招待で、10日よりスウェーデンへ行っている旨を伝えた (後略) [2004年9月13日]。

隣接する中央市場を通り抜けるまでに、十数人の住民から声をかけられ、それらにいちいち丁寧に挨拶をしていた。農村部に入ってから通り過ぎる人毎に「よう、相棒」と、この辺りの多くの人の出身地であるバジェグランデ郡の方言で呼びかけ、車を止めて話を始めるような人物だった。ただ、住民には朗らかに対応した後で、疲れた顔をしてボソッと「物乞いが多くて、いくら金があってもたりないぜ」というような言葉を漏らすような側面もあった。そうかと思うと、水不足の深刻な地域に、市の担当スタッフの勤務時間終了後、「水に飢えている人々を待たせる訳にはいかない」と、自ら給水車を運転して水を届けるということもしていた²⁷。

さらに、パニアグアが行った選挙キャンペーンでは、物のバラ撒きと公職の分配が行われており、このことも MNR をはじめとする保守政党、さらに UCS などのポピュリスト政党の強みのひとつとなっていた。

エルトルノ市の現 MAS 党選出市議会議員で、同市における MAS 支部創設メンバーのひとりであるノルマ・ララ (Norma Lara) によれば、こうした政党は大勢の支持者を引き連れてキャンペーンを展開し、「乾麺」や「コメ 1 キロ」、「帽子」などを配っていたと言う。これに対し、人々の大半は、好意的に受け取っていた。ララによれば、当時の MNR、ADN など保守政党の支持者は、「乾麺や帽子、他にもたくさんのもをもらったんだし、何かに文句をつけるなんてできないわ」と、ララに対して語っていたと言う²⁸。

全国的にも、エルトルノ市で見られたような保守政党・ポピュリスト政党によるバラ撒き型の選挙キャンペーンが展開されていた。たとえばサンタクルス市では、ADN・MNR・UCS の各候補は、「200 万ドル相当の医療機器を公立病院へ寄贈」したり、人々に「食料品」、「車椅子」、「ビール」、「殺虫剤の散布」を提供したりしている。このことに関して、UCS 候補、党創設者の故フェルナンデスの息子であるジョニー・フェルナンデス (Johny Fernández) は、人々にプレゼントを配ることは「何も悪いことではない」とし、これを「UCS の連帯の証」であると表現している [La Razón 1999/11/14]。また、パンド県コピ

²⁷ 筆者がエルトルノ市役所での勤務を開始した 2004 年 8 月 31 日から、パニアグア氏が次期自治体選挙出馬に向け市長を辞任する 2004 年 9 月 9 日までの間に、パニアグアは 4 回 (9 月 2・3・4・8 日)、筆者を日本の援助によって掘削された井戸のある村落とその周辺の村落 6 箇所へと案内してくれた。ここで紹介したパニアグア市長の観察は、主にこの時行ったものである。パニアグア氏はおそらくは「日本からの援助」の可能性もいづらか期待し、市内にある水の問題を抱える村落の現状を、筆者に把握させるための協力を惜しまなかった。水と直接関係のない村落で行われたイベントへも、市長の許可で同行することができた。イベントとはたとえば、市が公共事業として行った学校の建設完成式や小教会の建設完成式などである。

²⁸ 2009 年 8 月 31 日、エルトルノ市役所にて、エルトルノ市 MAS 党市議ノルマ・ララ (Norma Lara) 氏への筆者インタビュー。

ハ市では ADN 候補が、党旗を掲げるのを条件に給水車で水を配り、タリハ県タリハ市では各党の候補がスポンサーとなったバーベキューパーティーが各地で開催されていた。他にも、ポトシ県ポトシ市の貧困地区では、UCS 候補によってバケツ・洗剤などが配布され、MNR 候補は乾麺や食糧引換券の配布を行っていたことが確認されている。それぞれ地域の需要、あるいは人々の性質を考慮しながら戦略的に物が配られていたようである。他にも例を挙げればきりが無いが、チュキサカ県スクレ市の MIR 候補が、大学教員の立場を利用し、党の集会に参加した学生に対して評点の上乗せを約束していたという戦略などは、特にユニークな例であると言えよう [La Razón 1999/11/14]。

しかし、このようなキャンペーンを展開するには、当然のことながら多くの資金を必要としていた。政党自体の資金力もさることながら、こうした資金の大部分は、候補者個人が工面しなければならなかったと言う。逆に言えば、そのような資金力のある人間が、そのような政党の候補となることができたのである。こうした伝統政党のしくみに関して、コチャバンバ県に本社のある『オピニオン』紙は、次のように報じている。

政党によっては市議会議員候補、あるいは国会議員候補となるために、「能力と働く意志」以外にも、選挙キャンペーンを支えるための高額の出資金が必要とされる。

政党はこうした事実を否定するであろうが、候補者名簿上位になるためには、個人の能力的優秀さだけではなく、自らの選挙キャンペーンを行い得る経済力が必要となることは、もはや「公然の秘密 (secreto a voces)」である [Opinión 1999/10/8]。

この「公然の秘密」に関して、モラレスは同紙のインタビューに答えて、「伝統政党は、比例名簿の上位候補となりたい候補者から、1万から3万ドル」、ラパス市やサンタクルス市、コチャバンバ市などの主要都市では「5万ドル」の出資金を徴収すると言う。そして、過去に5万ドルを出資して ADN 候補となり、その後多額の公金横領疑惑で起訴されたエスコバル (Dante Escóbar Plata) の一件を例に挙げ、そのような伝統政党の選挙キャンペーンのあり方が、こうした政党の候補が当選した後で起こる汚職の根本的な原因となっているのだ、とモラレスは指摘している²⁹ [Opinión 1999/10/8]。

²⁹ これに対して、MAS の選挙キャンペーンは、国から配分される公的な選挙資金のみを利用しての「慎ましいキャンペーン」となるだろう、と語った [Opinión 1999/10/8]。ボリビアにおける政党交付金の配分は、各党の選挙における得票率に応じて定められて

エルトルノ市の事例に議論を戻すと、このようにしてパニアグアも、多額の資金を投入したバラ撒き型の選挙運動を展開し、さらに制度化以前の第1次市政で培ったよいイメージも手伝って、1999年の自治体選挙では絶対多数で市長に当選している。

その後 MNR の単独市政が成立すると、それまで選挙運動を支えてきた支持者・党员ら、パニアグアの親類に、市役所職員・ごみ収集員・市民病院職員など、一部の技術系ポストを除き、ほぼ全ての公職が分配された。市役所職員数は、前期 82 人から 13 人増員の 95 人（正規職員 27 人、契約職員 68 人）となっている。また、同市政末期の 2004 年 10 月には、パニアグアが次期自治体選挙に立候補するため市長を辞任しており、これに合わせて 50 人の職員が市役所を辞め、45 人（正規職員 20 人、契約職員 25 人）となっている³⁰。支持者へのこのような公職の分配も、僻地に行けば行くほど大きなインパクトを有していたと考えてよいだろう。

1993 年の市創設以降、ここまで見てきたように当初は住民参加型の制度自体が存在せず、市長は住民とのインフォーマルな関係に基づきながら、自己裁量で公共事業の実施できた。そのため、農民の側でも、絶大な権限を有する市長とのインフォーマルな関係性を重視し、クライアント型の農民代表がその間に立って、票の取りまとめを行った。そのように、インフォーマルな政治制度の直接的参加チャンネルが有効に機能している状況において、フォーマルな政治制度の間接的参加チャンネル、すなわち政党支持を左右していたのは、どれだけ自らの個別利益、あるいは村落利益を満たしてくれる政党であるか、という政党依存的な判断基準であった。

そのような傾向は、1995 年の大衆参加法導入後もすぐには変わらなかった。一方で、こうした制度変化の影響を受けて、保守政党から独立して、フォーマルな政治アリーナにより主体的に参加しようとする農民層が出現していたが、彼らが直ちに農民層の支持を得られたわけではなかった。従来パトロン型の政治家とのインフォーマルな関係性に依存してきた農民層にとって、そうした依存をフォーマルな制度の変化と同時に変更することは困難だったのである。

これには第 1 に、農民層が、意識の面で、インフォーマルな政治制度の有効性に依存するという状況が継続していたこと、また第 2 には、彼らがフォーマ

おり、1999 年自治体選挙における交付額は、最も多い MNR が約 193 万ドルを受け取り、MAS は約 22 万ドルであった [CNE 2005d : 3]。

³⁰ 1997 年エルトルノ市役所職員数はサンタクルス県庁ウェブサイトを参照、2004 年 9 月および 10 月の職員数はエルトルノ市役所人事課への筆者問合せ [舟木 2004, www.santacruz.gov.bo]。

ルな政治制度を有効に活用する上での、経験や実践能力に乏しかったために、その有効性を見出せていなかったこと、という2つの要素が影響していたと考えられる。フォーマルな制度が新たに設置されても、これを利用するアクターが、そこに有効性を見出さない、あるいは有効に活用することが能力的にできない、という状況が、制度化初期においては見られたのである。

このように、直接的政治参加のチャンネルにおいて、インフォーマルな制度がより優位に機能していたために、選挙への参加のあり方もインフォーマルな制度の影響を受けて、パトロン型政治家、その所属政党である保守政党（または、UCS・CONDEPAなどのポピュリスト政党）への忠誠を示すかたちで、農民層はこうした政党を支持したのである。

しかし、そのような状況がその後も硬直的に継続したわけではなかった。大衆参加法によって創設された新たな政治参加のチャンネルが、徐々に機能し始めたからである。このフォーマルな政治制度上の直接的政治参加のチャンネルが機能し出せば、インフォーマルな制度の有効性は抑制されざるを得ない。では、具体的にこのプロセスはどのように進んだのだろうか。この点について、次節で詳しく見ていくこととする。

4. 直接的・フォーマルな政治制度優位の政治参加と革新政党支持

本節ではまず、新たに導入された住民参加型の政治制度がいかにして機能するようになったのか、という過程を確認する。次に、そのように直接的政治参加のチャンネルにおいてフォーマルな制度への参加がより有効となると、そのことが何故に農民層の革新政党支持を導くのか、という問題を、エルトルノ市の事例において確認していきたい。

まず、住民参加型の制度は、いかにして機能するようになったのだろうか。1994年4月に制定された大衆参加法が、実際に自治体レベルで導入され、制度上の運用が始まったのは、1995年12月の自治体選挙後である。新たに導入された直接的政治参加のフォーマルな制度を機能させるためには、参加者の側に、フォーマルな政治制度に参加するための「主体性」と、これを有効に活用するための「実践能力」が要求される。現実の過程においてこれらは、第1に、住民参加型制度への参加すること自体がもたらす学習効果によって、第2に、住民参加制度をより有効に活用できるようにするために外部機関からの技術的支援が行われたことによって、徐々に育成されていった。以下、こうした側面について、住民参加の基本単位である地域基礎組織レベルから見ていくこととする。

農村部での自治組織として機能してきた農民労働組合は、地方制度改革後に

は、地域基礎組織として市の開発計画・年間事業計画の策定過程に参加できるようになった。また、地方制度改革に関連して既に見てきたように、そのように住民らの参加によって策定された事業計画が、行政側の操作で適正に実施されないような状況に対して、監視委員会を通じて、これを正すことができるようになった。

しかし、このフォーマルな政治制度上に新たに開設された直接的参加チャンネルを最初に活用できたのは、保守政党、特に当初市政において野党となったMNRであった。前市長パニアグア率いるMNRは、1995年に新制度の運用が始められた時点で、農村部の有力な住民らとインフォーマルで強力なコネクションを有していた。このとき選挙では絶対多数を取れずに決選投票で2位以下の連立に敗れ、野党となっていたため、その立場からは市政に対して出来ることは限られていたものの、フォーマルな住民組織をうまく利用することで、MNRは影響力を維持することができたのである。MNRが特に重視していたのは、各村落レベルで票のとりまとめを担えるような影響力のある農民であり、その多くが地域基礎組織の代表として自治体行政に参加していた。監視委員会の代表も、制度施行初期の1996年から1999年までは、都市部出身の、教師でありMNR 党员でもあったビジャゴメス (Alfredo Villagómez Bonilla) であった [Zürcher 2007: 111]。エルトルノ市の監視委員会は、市内を7つの地区に分け、それぞれの地区の代表7人で構成される。制度化初期は、ビジャゴメスをはじめとするMNRあるいはADNの支持者がこの監視委員会を占めたのである³¹。

ただし、全ての地域基礎組織代表がMNRを支持していたわけではなかった。また、MNRを支持する代表がいる地域基礎組織であっても、住民全員がMNRを支持しているということでもなかった。エルトルノ市出身で、民主化闘争期にはボ農連創設メンバーのひとりでもあった、ベネディクト・サラビア (Benedicto Sarabia) は、同市の農村部の状況について次のように語る。

筆者：そのように農民労組が自前の政治装置を立ち上げようとしていた同じ時期に、エルトルノ市では右派が農村部でも支持を集めていたのはなぜだったのでしょうか。

サラビア：各村落には一定のMNR中毒者、ADN中毒者がいました。彼らが

³¹ 2009年9月2日、エルトルノ市中央広場横喫茶店にて、エルトルノ市MAS支部創設メンバー、エミリオ・フローレス (Emilio Flores) 氏への筆者インタビュー。

支持していたのです。常にそういう人がいました。しかし、私たちはそうした政党の中毒者ではなく、自分たちのやり方と目的を持っていたから、そのような政党の集まりには参加しませんでした。(中略)

しかし、村落全体の利益に関わるような要求をする際には参加しました。全住民が参加していました。私たちがラロ(=ヘラルド)・パニアグア本人を追い詰めることもありました。

筆者：どういった要求をしていたのでしょうか。

サラビア：村落住民対象の公共事業だったと思います。教育とか、村落内のなんらかの必要性についてです。そこには皆が参加していました。ですが、市当局を支持するような MNR や ADN を支持するような集まりに参加していたのは、彼らの支持者だけでした。住民皆が参加していたわけではないのです³²。

サラビアへの筆者インタビューでは、保守政党が農村部でも支持を集めていた当時は、こうした政党の熱心な支持者、あるいは「中毒者(adictos)」の存在が、各村落で影響を与えていたことがうかがえる。しかしそれは、住民が全員そのような政党を支持していたというよりも、その一部が非常に熱心に支持していたという状況であった。これに対して、各村落の公共事業に関わる問題、「村落全体の利益」に関しては、政党支持に関係なく、住民全員が参加し、直接的に市に訴えを届けるという行動も取られていたという。この文脈からは、保守政党の熱心な支持者が、こうした政党とのパトロン=クライアント的關係から導き出していたと考えられる「便宜」が、必ずしも村落全体に及んでいなかった状況がうかがえる。しかし、大衆参加法によって、フォーマルな政治制度上に直接的に参加するチャンネルが設けられると、そのような村落の住民らも、特定政党・政治家とのインフォーマルな関係とは無関係に、誰でも広く行政の意思決定過程に参加することが可能となった。この直接的政治参加の過程において、住民らは自らの村落にとって今必要な公共事業が何であるか、ということについて話し合い、これを要求する主体者としての意識と実践能力を強化していった。そして、このフォーマルな政治制度上の直接的参加のチャンネルを通じて表明した要求が適切に実現されない状況に対しては、保守政党支持者以外

³² 2009年9月3日、エルトルノ市サラビア氏自宅商店にて、エルトルノ市農民労働組合初代指導者ベネディクト・サラビア(Benedicto Sarabia)氏への筆者インタビュー。

も加わった村落住民全体による直接的抗議行動がとられたのである。つまり、新制度導入直後、地域基礎組織の代表や監視委員会役員など住民参加のしくみとして与えられた機会を、より積極的に利用しようとしたのは保守政党とその支持者であったが、そのような状況においても、一般の保守政党支持者以外の農民もまた、公共事業の分配など村落利益に関わる問題では、一定の権利者意識を有するようになっていたということである。

こうした意識は、参加型制度導入によって、各村落レベルから、市の開発計画・年間事業計画作成過程に参加できるようになったことが影響していたと考えられる。そこで次に、そのような参加型制度の運用実態に関して確認していくことにしよう。

4.1. 制度を運用する自治体職員の貢献

まず、この制度を実際に運用する際に重要な役割を果たすのは、自治体職員である。彼らのほとんどは猟官制によって公務員ポストを得た人々であるため、住民よりも任命権者である市長への忠誠心の方が強くなると通常は考えられる。しかし、だからといって、全ての公務員が住民に対して無関心だというわけでは必ずしもない。筆者が自治体で勤務した2年の期間——市政交代があったため市役所職員の総入れ替えが行われている——に、猟官制によって市役所に入ってくる人間の中には、他の職に就くことが困難なために任命権者に懇願して公務員となる人間もいれば、そうではなく、政党支持者の中に特定の公務員ポストを担うための実践能力を備えた人間がいないために、政党から請われて入ってきた人間も含まれることが確認された。また、市長が議会での連立工作によって決まった場合には、役所内のポスト分けの際に、市長とは別の、連立政党支持者が一部の部署を配当される。

年間事業計画や自治体開発計画など、自治体にとって最も重要な業務のひとつを担う自治体職員が、どのような性格の人間であるかによって、この制度に参加する住民代表らの意識化・実践能力向上の進展はある程度影響されると考えられる。筆者が2004年時点のパニアグア市政において確認した当該職員のひとりである、持続的開発と自然環境課課長の土木技師マルセロ・トリコ（Marcelo Torrico）という人物は、参加型のワークショップの進行役を務める際、平易な表現とわかりやすいイラストで集まりの目的や問題設定を説明し、その後のディスカッションにおいても参加者の活発な意見交換を導くファシリテーションを行っていた³³。トリコはそのようなポスト自体に「やりがい」を

³³ 2004年9月11・18日に市が主催して開催された地域産業関連の代表らを招いて行われ

感じていたようで、2004 年末に市政交代とともに、いったんはポストを失ったが、その後、新市長に接近して、一時的にはあるが同ポストに復職を果たしている。これは、新市政が引継ぎのための必要性に駆られて一時的に、前市政の職員であった他党支持者を雇ったというよりは、トリコ自身が積極的に新市長に働きかけた結果であった³⁴。

4.2.NGO や大学など外部機関の住民向け研修事業および制度運用への協力

また、トリコのような人物が自治体における調整役となり、NGO や大学など複数の外部機関が、この制度の運用に関わっている。主なものを挙げれば、NGO のプラン・インターナショナル、参加と持続的人間開発センター (Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible : CEPAD)、国際ケア機構 (CARE International) である。

プラン・インターナショナルは、子どもや若年層の育成に力を入れる NGO である。エルトルノ市では、市創設以前の 1989 年より活動を開始していた [Zürcher 2007 : 99]。同機関が、1995 年以降の自治体開発計画・年間事業計画作成のための地域基礎組織対象ワークショップの実施の大半を委託され、得意とする参加型手法を用いた制度運用支援を行っている³⁵ [Molina S. 2000]。以下に、自治体開発計画作成のための地域基礎組織対象ワークショップの記録の一部を紹介する (表 6-6,7,8,9,10)。

表 6-6 自治体開発計画・地域基礎組織ワークショップ資料

【地域の資源】地域に存在する資源は以下である。

	資源	有	無		資源	有	無
1	インフラ			3	人的資源		
1.1	集会所		○	3.1	健康推進員	○	

たワークショップにて。

³⁴ 2004 年 10 月の段階で、市長パニアグアの辞任と共に、トリコは一旦、職を離れなくてはならなかった。トリコが受け入れを担当した日本人ボランティアであった筆者に対して、「自分には考えがある」という趣旨の言葉をもらしていた。また、実際に復職を果たした際に、「考え」が成功したことをうかがわせた。しかし、その後 MIR (市長所属政党)・MVS・MAS の新連立市政内部で、各部署の人事権の取引が正式に決まると、DSMA は MAS に振り分けられたため、MIR 系の市長についていた彼は辞めざるを得なかった。

³⁵ ただし 1995 年から 1999 年までの自治体開発計画の作成については、サンタクルス市にある国立ガブリエル・レネ・モレーノ大学が協力している [Alcaldía Municipal de El Torno y Universidad Autónoma Gabriel René Moreno 1998]。プラン・インターナショナルは 2000 年から 2004 年までの自治体開発計画の作成に協力した [Alcaldía Municipal de El Torno 2000]。

1.2	学校	○		3.2	助産師		○
1.3	診療所		○	3.3	農業推進員	○	
1.4	共同体耕作地		○	3.4	水管理委員会		○
2	地域の物的資源			3.5	教育委員会	○	
2.1	砂		○	4	通信手段		
2.2	石		○	4.1	公衆電話		○
2.3	砂利		○				

出典：Alcaldía de El Torno [2000:2]より筆者作成。

表 6-7 子どもの部

	確認された問題・必要性	最優先の必要・問題	主な被害者	解決策(事業)
1	水がない	水がない	全住民	給水システムの敷設
2	グラウンドがない	教室が足りない	子ども	学校の設備拡大
3	教室が足りない	グラウンドがない	子ども	多目的グラウンドの建設
4	プールがない	保育所がない	子ども	保育所の建設
5	技術研修が必要	農業研修がない	大人	農業研修事業
6	けんかがある	診療所がない	全住民	診療所の建設
7	泥棒がいる			
8	教室の机が足りない			
9	怠け者がいる			
10	村道が必要			
11	大人のための研修が必要			
12	学校を拡大する必要がある			

出典：Alcaldía de El Torno [2000:3]より筆者作成。

表 6-8 女性の部

	確認された問題・必要性	最優先の必要・問題	主な被害者	解決策(事業)
1	水がない	水がない	全住民	給水設備の建設
2	教室に網戸がない	教室に網戸がない	子ども	教室に網戸設置
3	多目的グラウンドがない	教室が足りない	子ども	学校の拡張
4	診療所も救急箱もない	教師のための住居がない	教師	教師の住居建設
5	女性の研修が必要	多目的グラウンドがない	子ども・青年	多目的グラウンドの建設
6	村道が劣悪な状態	子ども用の公園がない	子ども	子供用の公園の建設
7	電気がない	男性の農業研修が必要	男性	男性用の農業研修

出典：Alcaldía de El Torno [2000:5]より筆者作成。

表 6-9 男性の部

	確認された問題・必要性	最優先の必要・問題	主な被害者	解決策(事業)
1	飲用水がない	水がない	全住民	井戸の掘削
2	教室に網戸がない	教室に網戸がない	子ども	教室に網戸設置
3	教室が足りない	グラウンドがない	子ども	多目的グラウンドの建設
4	多目的グラウンドがない	村道が劣悪な状態	全住民	砂利による村道整備
5	教師のための住居がない	農業研修がない	大人	女性のための研修事業
6	子ども用の公園がない	診療所がない	全住民	診療所の建設
7	教育者・農業研修がない			
8	電気がない			
9	村道が劣悪な状態			
10	救急箱が必要			
11	プールがない			

出典：Alcaldía de El Torno [2000:4]より筆者作成。

表 6-10 全体会議 優先事業の決定

	事業一覧	支援が見込まれる組織
1	給水設備の建設	プラン・インターナショナル、市役所、共同体
2	教室網戸設置と学校拡張	プラン・インターナショナル、市役所、共同体
3	多目的グラウンドの建設	プラン・インターナショナル、市役所、共同体
4	成人男女対象の農業研修	プラン・インターナショナル、共同体
5	教師のための住居建設	プラン・インターナショナル、市役所、共同体
6	子ども用の公園の建設	プラン・インターナショナル、市役所、共同体

出典：Alcaldía de El Torno [2000:6]より筆者作成。

これは、2000年2月3日にビジャバリエントス村の地域基礎組織を対象として行われたワークショップの結果をまとめたものである。プラン・インターナショナルのスタッフ4人が進行役を務め、子ども24人、女性26人、男性16人の計66人が参加し、ビジャバリエントス村の小学校兼集会所で行われた[Alcaldía de El Torno 2000]。同村落の全世帯概数は60、農労組組合員数は50、2001年時点の人口は323人である³⁶。そこから、このワークショップには、農労組のおよそ80%以上が参加していたと考えられる。このときワークショップが開催されたのが、平日の、おそらくは日中であったため、農作業などにより男性の参加が女性より少なくなっていると考えられる。しかし、同村落では農民労組の月例会議が行われており、そこでは男性の参加が増え、こうしたワークショップや、その他の外部機関との活動に参加する住民から、これについての調整、報告が行われる。ワークショップには、村落共同体内に存在する諸々の社会組織のうち、地域基礎組織代表、父母会役員、コレヒドールが参加しており、彼らがワークショップの前後に農労組の集会において情報共有と村落住民の意見調整を担っていたと考えられる。

このようなワークショップは、各市政の初期の段階において、その後の5年計画となる「自治体開発計画」の作成を目的として、NGOや大学が実施を委託されていた。これに対して、「年間事業計画」とは、この自治体開発計画を踏まえた上で毎年開催され、各地域基礎組織の公共事業の要望における優先順位が確認されるものである。この年間事業計画策定に関しては、地域基礎組織レベルでは各地域基礎組織が独自に行う定例会において意思決定がなされ、年度末に自治体が主催し、地域基礎組織代表者らの参加をもって開催される年間事業計画策定会議、およびそれに先駆けて行われる地域基礎組織地区レベル会議において、各地域基礎組織の要望調整が行われた。

こうした機会を通して、保守政党・政治家とインフォーマルな制度上の特別な関係を持たない農民や農村部の地域基礎組織も、フォーマルな制度を通じて、市の意思決定過程に参加する経験を重ねていったのである。その際、ここで取り上げたようなプラン・インターナショナルのように、自治体行政内部に浸透した特定政党の個別利益とは、全く無関係な第三者機関が介在していることも、制度の効果的実施のためには重要であったと考えられる。

また、ここで取り上げたプラン・インターナショナルのような、直接制度の

³⁶ 2004年10月の段階におけるエルトルノ市役所・村落人口資料、および筆者によるビジャバリエントス農民労働組組合員への聞き取りより。なお、同様のデータは、筆者「隊員活動報告書・第1号、『水』をとりまく村落開発I」(2004)2頁にも掲載。

運用に関わる団体とは別に、自治体を窓口として、市内の住民組織代表を対象とした研修事業を展開する団体も存在していた。そのうちのひとつ、CEPADは、大衆参加法立案責任者であったモリーナが設立した NGO である。モリーナは 2004 年 9 月の時点において、地元サンタクルス県にある国立大学と提携して、学生をボランティアで自治体に派遣し、特に地域振興（観光・零細企業）分野への支援をしていた。学生らは、自治体の担当職員（トリコ）とともに、地域振興関連セクターの住民を対象とした意見交換の場を提供し、その進行役を務め、関連イベントやそのための具体的な行動計画の実現をサポートしていた。また、CEPAD の仲介でスペイン系 NGO アマゾン研究センター（Centro de Estudios Amazónicos : CEAM）が、2003 年 10 月から 2004 年 9 月まで、エルトルノ市の地域基礎組織代表を対象としたプロジェクト立案研修などを実施している [CEAM 2004 : 17]。

これ以外にも、特に制度化初期の段階で重要な役割を果たした団体に国際ケア機構がある。ケア機構は、スイスに本部のある貧困撲滅を目指す NGO で、1996 年から 1999 年まで、エルトルノ市において住民組織リーダー向けの研修を実施している。

同研修事業は、当時エルトルノ市を含むサンタクルス県西部の自治体——エルトルノ市・マイラナ市・コマパラ市——を対象として実施された。1996 年 4 月から、3 年半の間、隔週ごとの金・土・日曜日の午前中を利用して開講され、農村部の代表住民らが参加している。研修の目的は、大衆参加法を有効に機能させるためのローカルリーダーの育成である。大衆参加法をはじめ、事業案作成手法、メモの取り方からリーダー哲学など多岐に渡った³⁷。

先にも紹介したララにとっては、この NGO によるローカルリーダー養成研修に参加したことが、自らのその後の政治活動開始へのきっかけになったと言う。彼女は、研修に参加する以前から、地域の自治組織においては積極的に参加してきた人間であったために、こうした研修にも参加したのだと考えられる。ただし、ララが以前参加していたような自治組織での活動は、制度化以前、活動の対象が政府機関ではなかったという意味において、「政治参加」ではなく、いわゆる地域の自治活動への参加であった。そのような状態から、新たに創設されたフォーマルな政治制度上の直接的参加のチャネルを利用するための意識と実践能力を、研修を通して高めていったのである。

³⁷ 2009 年 8 月 31 日、エルトルノ市役所にて、ノルマ・ララ氏への筆者インタビュー、2009 年 9 月 2 日、エルトルノ市中央広場横喫茶店にて、エミリオ・フローレス氏への筆者インタビュー、大衆参加法立案責任者カルロス＝ウゴ・モリーナが大衆参加庁長官辞任後ケア機構の依頼により作成した研修評価報告書より [Molina S. 2000]。

そこで以下に、ララへの筆者インタビューを引用する。筆者は、MASの創設についての尋ねており、ララが冒頭で言及する「組織」とは、2009年現在に存在するようなMASの母体となる農民組織（保守政党の影響力が希薄となり革新政党を支持するようになった農民労組）のことを指している。

最初は、ここにはほとんど組織がありませんでした。左派がここで活動を始めた頃です。（中略）私は、以前はただの主婦でした。その後、ケア機構という団体があり（中略）どのようにしてお金やプロジェクトが分配されるのか。彼らが私たちに、どのようにしてプロジェクトを立案するのか、どうやって始めればよいのか、そういうことを教えてくれたのです。（中略）エルトルノで行われたのですが、100人弱の参加者がありました。このコースを終えてから、今度は学んだことを共同体に広げていったのです。他のいろいろな機関の協力も得ながら、人づくりや組織化を始め、私たちに与えられた権利について、一団となって要求し始めたのです³⁸。

エルトルノ市で行われたこのような研修は、この時期ボリビアで起こっていたかつてない規模の「研修ブーム」のほんの一部であったと考えられる。こうした状況に関して、元政府高級官僚として大衆参加制度にも関わったことがあるボリビア人学者のガリンド（Mario Galindo Soza）は、「ボリビア史上最も広範で多様かつ大規模な研修事業および技術的支援の流れを生み出した」と指摘する〔Galindo 2004 : 101〕。ガリンドによれば、大衆参加法の制定による急激な制度変化に対応するために、市長や市職員をはじめ、特に地域基礎組織として組織された自治体住民を対象とした研修事業が大規模に行われた。実施団体は、政府の大衆参加局に限らず、国内外の多種多様なNGO、国連機関、世界銀行、米州開発機構などの国際機関、その他日本を含む多くのドナー国など多岐に渡った。2001年までにこうした研修事業に費やされた額の合計は、1億2000万ドルを超える〔Galindo 2004 : 101〕。

4.3.各住民組織内の若い世代の貢献

また、以上のような外部機関による大衆参加法の運用支援とは別に、自治体への住民参加制度が導入されると、それまでの地域の自治活動にはあまり関わっていなかった青年層の中で、これに積極的に関わるようになる人物も現れてきた。こうした青年層の存在は、それまでのインフォーマルな領域において農

³⁸ 2009年8月31日、エルトルノ市役所にて、ララ氏への筆者インタビュー。

村部の自治組織として機能していた組織が、自治体行政に参加する基本単位となるという急激な変化に対応するための、住民側の実践能力向上に、地域から貢献した。そのようなひとりに、のちの同市 MAS 支部主要メンバーに加わるフアン＝カルロス・フローレスがいた。フローレスは 1999 年に大学（農学部）を卒業し、自身の住む地域の地域基礎組織の集まりに参加し始める。彼自身の居住区は幹線道路沿いの人口集中地域であったが、地域基礎組織の地区毎の区分けでは、農村部と都市部の地域基礎組織が一緒にまとめられていた。この地区単位での活動にも参加し、そこで農村部の問題に興味を持ったと言う。以下、筆者の質問部分から引用する。

筆者：2000 年から、地域基礎組織での活動を通じてそこで農村部の人々と接触したことで、エルトルノ市の MAS に加入したということですね。当時のことを少しお話いただけますか。

J.C.フローレス：農民との最初の関わり方ですね。エルトルノ市では監視委員会が地区ごとに分割されています。私はサンタマルタ町ですので第 2 地区に所属していました。第 2 地区の大部分は村落共同体でした。サンタ・リタ町からベレン村までの一帯です。ですので、私たちが地区会議を開くときには、農村部の人々と共に行なったのです。そこで農村部の人々は、農道の問題や水の問題を議論していました。私は街に近いサンタマルタ町に住んでいましたので、そうした議論、農村部の人々にとって重要なテーマを彼らが話し合う様子を見ながら、興味を覚え、好意を持ちました。だから、エルトルノ農民労組支部の書記の補助役も買って出ました。書記ではなく、書記の補助役です。補助役として、議事録の作成など手伝っていたのです。支部の役員としてではなく、常に補助役もしくは技術的支援をする者としての参加でした³⁹。

フローレスのような若手（当時 20 代後半の世代）の貢献は、実際には議事録を取ることでなかった。急激な制度化は導入後しばらくの間、農村部に混乱をもたらしており、その代表的なものとして、地域基礎組織と農民労組の位置づけをめぐる問題があった。こうした混乱を解決する上でも、例えば彼のような制度の解釈をできる人間の存在が、地域に存在したということも重要

³⁹ 2009 年 9 月 1 日、サンタクルス市農牧食糧衛生センター事務所にて、フアン＝カルロス・フローレス氏への筆者インタビュー。

であった。以下、こうした状況について、引き続きフローレスへの筆者インタビューを引用する。

私が（MASに）入党した2000年頃、地域基礎組織と農民労組についての論争がありました。地域基礎組織と農民労組の代表が同一村落内に並立していたのです。その頃、地域基礎組織の代表と、農民労組の代表がいました。地域基礎組織が集会を召集し、農民労組もこれとは別に集会を開いていました。人々は地域基礎組織よりも農民労組の方に多く参加していました。それで論争になったのです。しかし、私が法令1551号大衆参加法を読んでもみると、伝統慣習を尊重すると書いてある条項がありました。そこで私たちは農民セクターに農民労組も地域基礎組織として行政への代表組織となることができるのだということを説明していきました。私の町内は準都市部でしたので、もう既に農民労組は存在せず地域基礎組織としてだけ活動していました（括弧内筆者）⁴⁰。

地域基礎組織と農民労組の関係をめぐっては、必ずしも対立していた村落ばかりではなかったが、極端な例では、同一村落内の地域基礎組織と農民労組が並立した際に、両者が対立し、地域基礎組織派住民と農民労組派住民に分断されるという状況も初期にはよく見られたと言う。そのような問題を乗り越えていくためにも、フローレスのような両組織間の仲介役を務め得る人物の存在は大きな意義を有したと考えられるのである。

このようにして、農民層は、外部機関や内部の人間、また自治体職員など、制度の運用に関わる多様な人々のサポートを受けながら、新しく設置されたフォーマルな制度への参加経験を重ねていった。こうした過程で、それまでのように熱心な保守政党支持者のみならず、より広範な農民層が、フォーマルな政治制度上の直接的参加のチャンネルを利用する主体者としての、意識と実践能力を高めていった。そのような農民が徐々に増えていく過程で、フォーマルな政治制度を当初自分たちに有利になるように活用していた保守政党と、こうした政党とインフォーマルな関係で結ばれた支持者らに対する不満が増幅していく。そのようなフォーマルな制度の機能不全に対する不満は、フォーマルな制度をさらに積極的に活用することと、インフォーマルな制度上の直接的参加、ただしパトロン=クライアント的個別接触とは正反対の、直接抗議行動によって、

⁴⁰ 2009年9月1日、サンタクルス市農牧食糧衛生センター事務所にて、ファン=カルロス・フローレス氏への筆者インタビュー。

表出されるようになっていった。

以下では、そのような保守政党市政とその支持者「びいき」が存在した状況において、フォーマルな制度への参加だけでは要求を叶えられなかった農民層が次に取った行動について、同市の MAS 支部創設メンバーのひとりであるオルティスへの筆者インタビューを引用する。

(引用者注：エルトルノ市では以前、右派に操作されていたが、)自治体について言えば、組織（農民労組）として連帯して動員をかけていきました。というのも、農村部への公共事業には満足のいく対応がとられていなかったから、というのが第1の理由でした。右派（保守政党）は自分たちのためだけに公共事業を実施していました。そこで私たちは組織化して、私たちに有利な法律もあったことですし、体勢を整え、監視委員会に入り、そのようにして参加して行ったのです。右派、市行政との対決を開始したのです。圧力をかけたということです。そうなってくると、我々民衆が自ら民衆を支持することになったのです。(中略)また、市の南部では飲用水がありませんでした。住民はため池の水を飲んだりしていました。そのような状況が人々に組織的に抗議行動を起こさせることを強いたのです⁴¹。

オルティスは、地方制度化以前からエルトルノ市における農民労組の中心メンバーとして、国レベルの直接行動があればこれに参加し、選挙でも常に革新政党を支持していた人物である。同市で農民層の大半が保守政党を支持していた段階においては、少数派の急進的農民リーダーのひとりであった。全国レベルで農民組織主体の政治装置が結成された1995年には、IUを積極的に支持していた。しかし、その当時は、選挙結果にも示されていた通り、エルトルノ市においては、農民自身の政党であるIUは、農民セクターの支持さえ得られなかったのである。それには、当時の農民セクターにおいて、保守政党とのインフォーマルな関係によって、職や物的報酬などの個別利益、あるいは公共事業の実施など村落利益を得ようとしたクライアント的農民指導者の影響力が強かったためである。

そのような状況に対して、その後の大衆参加法の制定は、従来インフォーマルな政治参加によってしか実質的影響を及ぼすことができなかった公共事業の分配をめぐる、「フォーマルな制度上の直接的参加のチャンネルが開設された」ということを意味していた。これによって農民層は、新たに設置された政治制

⁴¹ 2009年8月31日、エルトルノ市中央広場にて、オルティス氏への筆者インタビュー。

度に参加する中で、地域の必要性に対する共通認識を強め、さらにこれを市に対して要求する権利者意識を強めたと考えられる。そのような過程を経ることで、以前抱いていた保守政党やその「シンパ」への「恐れ」を忘れ、自らの地域の問題を解決するために、行政に対して、農民労組としての直接抗議行動を行ったり、農民労組を母体とした MAS を支持することの有効性——保守政党によるフォーマルな制度のインフォーマルな操作を防ぐ——をより強く認識したりするようになっていったのである。

このように、農村部における直接的政治参加の、フォーマルな制度とインフォーマルな制度の有効性の変化は、徐々に農民層の政党支持に変化をもたらしていった。バルガスの言葉を借りれば、自治体よりもさらに末端の、「村落共同体レベル」・「草の根レベル」から、「保守政党に依存していた伝統主義」が徐々に力を失っていったのである⁴²。

4.4.監視委員会

以上見てきたように、制度導入後しばらくすると、農民労組の一部がフォーマルな制度を介して政治に参加する「主体者」意識を強め、1999年の自治体選挙に参加していった。しかし、当時は依然として保守政党の農民層への影響力が強かったために、彼らは自らの組織母体となる農民層の支持すらあまり得られずに、選挙に敗れている。そこで、選挙に敗れた彼らが次に目をつけたのは、監視委員会というフォーマルな制度上に設けられた直接的参加のチャンネルであった。

MAS 支部創設メンバーのひとりエミリオ・フローレス (Emilio Flores)⁴³によると、1999年の選挙結果に示されたように、農村部ではその当時、保守政党・パニアグアの影響力が非常に強かった。そこで選挙後に MAS 支部の中心メンバーが集まり、戦略会議を開いて検討したという。会議では、当時の市長パニアグアが、農民リーダーの大半をコントロールしており、監視委員会の役員や、地域基礎組織の代表者らも、そのほとんどが MNR あるいは ADN という保守

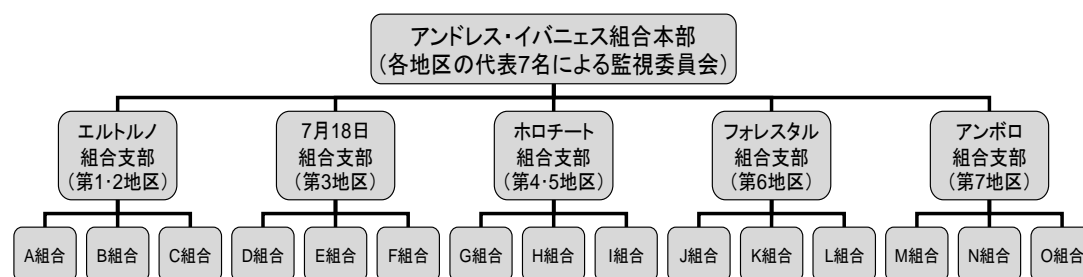
⁴² 2009年8月31日、サンタクルス市「サンタクルス県 MAS 本部」集会所にて、バルガス氏への 筆者インタビュー。

⁴³ エミリオ・フローレスは、1997年に大学(畜産学)を卒業し、1998年、まずは住まいのあるヌエバ・エスペランサ村において畜産技師としての活動を始めた。また、この頃より親の代理として農民労組の会合に参加するようになり、同時に、国際ケア機構のローカルリーダー研修にも参加している。1999年からは、市内農村部を中心に活動するカトリック系 NGO (PASOC) にて、畜産技師としての実習を行い、市内全域の農村部を訪ねるようになると、農民組合支部での信頼を得て、MAS 立ち上げの際もその中心メンバーに加わっている。2009年9月2日、エルトルノ市中央広場横喫茶店にて、エミリオ・フローレス氏への筆者インタビュー。

政党支持派の人間であったことが問題であるという意見が出され、これに対抗して、MAS 派の人間を監視委員会に送り込むという戦略が立てられたのである⁴⁴。

図 6-2 は、エルトルノ市の監視委員会の構成と、農民労組の関係を示したものである。エルトルノ市には 5 つの農民労働組合支部が存在し、これが市内 7 区の行政区分けと重なる組合支部が 3 団体、組合支部内に行政上では二区分の地域をカバーしている組合支部 2 団体ある。組合支部の下位には、55 の組合があり、これは地縁組織としては村落共同体であり、行政に対しては地域基礎組織という組織単位となっているものである⁴⁵。

図 6-3 エルトルノ市農民組合組織構造と行政区画・監視委員会配置



出典：2009年9月2日、E.フローレス氏へのインタビューを基に筆者作成。

この図のうち、MAS 支部を創設したのは、エルトルノ組合支部（第 1・2 地区）と 7 月 18 日組合支部（第 3 地区）の代表らを中心とする 10 人足らずであった。彼らは、各組合支部を構成する各組合の代表者ら、特に保守政党とのコネクションが比較的弱い若い世代の代表らを直接説得し、自分たちの側につけようとした。そのようにして第 5・6・7 地区の監視委員を、MAS 派にすることに成功する。ただ第 4 地区は、パニアグアとのインフォーマルな関係が特に強い農民代表らが多数派だったため、ここからの監視委員を MAS 派にすることはできなかった⁴⁶。それでも、7 人の監視委員のうち 6 人を MAS 派にすることに成功すると⁴⁷、2001 年から 2002 年までは、MAS からビクトリアーノ・ソリ

⁴⁴ 同上、フローレス氏への筆者インタビュー。

⁴⁵ 7 つの行政区画には、農村部の地域基礎組織（＝組合）以外にも、都市部の地域基礎組織（≠組合）が加わるが、本図では便宜的に省略している。

⁴⁶ 2009 年 9 月 2 日、エルトルノ市中央広場横喫茶店にて、E.フローレス氏への筆者インタビュー。

⁴⁷ 2009 年 9 月 2 日、エルトルノ市中央広場横喫茶店にて、E.フローレス氏への筆者イン

スが監視委員会代表となっている⁴⁸。また、2003年から2004年は、農業技師で、その後MASの市長候補となったエドウィン・セラーノ（Edwin Serrano）が監視委員代表を務めている⁴⁹。

このように、保守政党支持者以外の農民リーダーらが監視委員会に参加するようになると、パニアグアは、大衆参加法が導入される以前の第1期目よりもより多くの制限を受けるようになった。パニアグア本人は、この状況に関して、次のように語っている。

以前は必要性に従って公共事業を実施していましたが、2000年からは政治ゲームになってしまいました。農民はセミナーなどに参加して政治化したのでしょうか。私は市の発展のために、できるだけ多くの事業を実現したかっただけなのですが、それができなくなってしまいました。その頃より、たとえば、地域基礎組織の代表100人が来たとします。すると、そのうちの90人がMAS支持者という状況になってしまいました。彼らは自治体全体の発展という視点を持っていません。彼らは言います。ヌエバ・エスペランサ村に学校を建てたいと。しかし、そんな奥地では受益者の数など知れています。わざとそのような難題を突きつけてくるとしか思えませんでした⁵⁰。

こうしたパニアグアの言葉からは、2000年以降のMASのフォーマルな制度を利用した戦略が、市長の権限を抑制するために確実に機能していたことがうかがえる。

1999年からの第2期パニアグア市政では、第4区・ホロチート町の吊橋建設、村道整備、中規模サッカー場の建設、学校建設および教室の修繕改築、市民病院の増改築などのような公共事業が主に実施されている⁵¹。住民側から要請される公共事業案の具体化には、それぞれの費用や、援助してくれる外部機関の存在など、行政の意思以外の多様な要素が影響するのは確かである。しか

タビュー。

⁴⁸ 2007年2月22日、電話にて、J.C.フローレス氏への筆者インタビュー。

⁴⁹ 2009年9月2日、エルトルノ市中央広場横喫茶店にて、E.フローレス氏への筆者インタビュー。

⁵⁰ 2009年9月2日、エルトルノ市中央広場にて、パニアグア氏への筆者インタビュー。

⁵¹ 2004年9月2,3,4,8日、エルトルノ市にて、当時エルトルノ市市長であったパニアグア氏による筆者への市内公共事業の紹介、およびサンタクルス県庁ウェブサイトおよびボリビア自治体協会連合の自治体データベースウェブサイトより。<http://www.santaacruz.gov.bo/websites/provincias/mtorno.html>, 2009/12/10)、FAM- Bolivia, “Fichas municipales” (<http://fichas.enlared.org.bo>), 2009/12/10)。こうしたインフラ関連の事業では、当該裨益村落が労働力あるいは現地で調達可能な資材を提供し、自治体も技術者と資機材を提供する形態が取られていた [Molina S. 2000]。

し、そのような条件の中で、農村部向けの大規模な事業が唯一、監視委員が MAS 支持派にならなかった第 4 区のホテル町にかけられた吊橋建設であったということに関して、第 4 区における MNR 支持者の存在が影響を与えていた可能性は否定できないだろう。E.フローレスはこれを市長による恣意的操作であると断言している⁵²。

この時期のパニアグア市政は、単純に公共事業実施規模という点では、前期のパニアグア市政より大幅に拡大していた⁵³。しかしながら、公共事業の実施をめぐって、MAS 派農民層が多数派となった監視委員会から、度々「水増し請求」が行われていたことが追及されている。また、こうした情報は、地域基礎組織とのパイプ役である同委員会を通じて、各村落、都市部住民組織へも伝わっていった。その過程で、「水増し請求」の存在が「架空の事業が行われていた」と誇張されて、草の根の人々に伝わることもしばしば起こっていたようである⁵⁴。

このようにして、保守政党から自立的な農民労組の指導層は、フォーマルな政治制度を活用して、パニアグア市政の不正を追及し、農村部の草の根の人々にも「パトロンへの不信感」を伝播させていく。こうした戦略が奏功すると、市役所職員もよく利用する大衆食堂の女将マルドナド (Carmen Maldonado) が言うように、「ラロ (パニアグア) も住民のためではなく、私腹を肥やすために働いていたんだということ、信念を持った人間ではなかった」というイメージが住民に広がっていったのである⁵⁵。

また、このような公共事業の実施をめぐる不信感の増幅と合わせて、パニアグアは、MNR 党支持者への公職の分配によって、さらに住民からの支持を落とす結果となった。MNR 党への貢献度に応じて市役所職員となった人々の中には、実践能力面はさておき、人格面で住民にネガティブな印象を与え兼ねない特徴を持った人々が多く混在していたという評価が広がっていたことが、選挙直後に聞かれた地元住民らの公評からうかがえた。人口に膾炙した例をいくつか挙げると、途中で辞職した前助役は汚職疑惑が絶えず、それらが明るみに

⁵² 2009 年 9 月 2 日、エルトルノ市中央広場横喫茶店にて、E.フローレス氏への筆者インタビュー。

⁵³ エルトルノ市に対する共同負担税基金などの、国からの財源移譲は、1994 年から、1999 年を除いて、毎年拡大を続け、パニアグア市政第 2 期目は、第 1 期目の 5 倍程度に拡大していた。FAM-Bolivia, “Fichas municipales” (<http://fichas.enlared.org.bo>), 2009/12/10。

⁵⁴ 2007 年 2 月 15 日、電話および電子メールにて、PASOC エルトルノ市担当スタッフ、クレスポ氏への筆者インタビュー、および 2007 年 2 月 22 日、電話にて、J.C.フローレス氏への筆者インタビュー、2007 年 2 月 23 日、電話にてリオハ氏への筆者インタビュー。

⁵⁵ 2006 年 5 月 22 日、エルトルノ市、エルトルノ市マルドナド経営の食堂 (ラ・タペラ) にて、カルメン・マルドナド (Carmen Maldonado) 氏への筆者インタビュー。

なったことで交代させられている⁵⁶。福祉課でソーシャルワーカーをしていた女性は、噂好きで守秘義務をまったく守っていなかった⁵⁷。もと準看護師のホビータ・ウルタード（Jovita Hurtado、パニアグア代理議員）は、特に市民病院内で「幅を利かせて」いたため、職員らから煙たがられていた⁵⁸。当時の状況を知る NGO のスタッフが以下のように証言している。

……しかし、2 期目はまるで変わってしまいました。1 期目より態度が傲慢になって、住民らをもてなしたり、村へ行ったりすることもあまりなくなりました。非常に腐敗した人々で周りを囲み、そうした人々が彼をより住民から孤立させていました。そのうち「架空の事業」も現れます。これは監視委員会の代表をしていたセラーノによって告発され、このことがセラーノにとっては踏み台となって 2004 年選挙に出馬しています⁵⁹。

このように「パニアグアの態度が変化した」と指摘する声が聞かれる一方で、これがどの程度実際に変化したかを客観的に判断するのは容易ではない。しかしここで注目すべきことは、パニアグア個人の態度以前に制度が変わっていた点、さらにこれをパニアグアとインフォーマルな個別関係を持たない農民リーダーらが活用したことの結果として、人々のイメージの悪化がもたらされていたという点である。つまり、大衆参加法の施行によって、市長が公共事業の実施に関してそれまでのような独断的行動様式を維持することが困難になり、同時に住民の側では、フォーマルな制度を介して自らが参加し、その要求を政治的意思決定過程に組み込むことが可能となった、ということが、ここでは重要なのである。これによって、住民の側に、フォーマルな制度を利用して政治に

⁵⁶ 2007 年 2 月 15 日、電話および電子メールにて、クレスポ氏、および 2007 年 2 月 23 日、電話にて、リオハ氏への筆者インタビュー。

⁵⁷ 彼女はソーシャルワーカーとしての専門性を持っているわけではなく、熱心な MNR 支持者であったために採用されていた。筆者は MNR 市政の時に同市に配属されたため、市が用意した筆者の下宿先も MNR 党支持者のところであった。ソーシャルワーカーの女性はこの筆者の下宿先（商店経営）の主と親戚関係にあり、しかも家も近所であったため、よく訪ねてきていた。クレスポが所属する NGO（PASOC）は、農村部の女性対象で、ドメスティック・バイオレンス対策活動も行っていた。そのなかで、住民が、市のソーシャルワーカーを批判するのを聞いたという。2007 年 2 月 15 日、電話および電子メールにて、クレスポ氏、2007 年 2 月 23 日、電話にて、リオハ氏への筆者インタビュー。

⁵⁸ 2006 年 5 月 23 日、エルトルノ市リオハ氏自宅にて、当時エルトルノ市民病院で栄養士をしていたマリア＝エウヘニア・リオハ（María Eugenia Rioja）への筆者インタビュー。なお、リオハ氏自身もそうであるように、市民病院の職員もほぼ全員が市政与党と何らかのコンネクションを持つ人々である。

⁵⁹ 2007 年 2 月 15 日、電話および電子メールにて、PASOC エルトルノ市担当スタッフ、クレスポ氏への筆者インタビュー。

参加する主体としての意識が強まったのである。さらに、監視委員会の有効活用によって、住民が参加してきた場合、公共事業の実施を巡る不正がより発覚しやすくなった。こうしたことが市長のイメージダウンに大きく影響し、実際に公共事業の実施規模に関して言えば、1993年当時よりも1999年以降の方がはるかに拡大していたにも関わらず、人々のイメージはむしろマイナスに変化しているのである。

5. 地域から全国へ

では次に、このような地域レベルにおける農民層の政治参加のあり方における変化が、全国レベルの農民組織・政党支持とどのように連結していたのか、という部分について見ていきたい。

まず、ここまでに見てきたような自治体・村落共同体レベルにおけるフォーマルな政治制度上の直接的参加チャネルの拡大・利用は、従来あった地域組織を、保守政党から自立的に政治参加する主体として、意識と実践能力両面において強化したと考えられる。

「地域組織」が何であるかは、地理的条件に多分に左右されるが、エルトルノ市の農村部の事例では、農民労働組合がその基本単位であった。ララによれば、末端のレベルにある地域組織を強化するところから、徐々に全体としての農民組織強化が促されたとされる。以下、この点に関して、ララへの筆者インタビューを引用する。

そこで、最初は農民組合を補強し、次の段階として組合支部(Sub-Central)の組織拡大をしていきました。そのようにして組織化を進め、(2009年)現在では7・8の組合支部があり、これらが集まってひとつの組合本部(Central)を構成しています。そのようにして、私はまず自分の村落共同体の代表になりました。その後、組合本部の幹部委員を務めるまでに段階を上っていったのです。さらに、連合の幹部委員会のメンバーにまでなれたのです。ええ、その位からはもう今までよりもちょっとは現状について経験を積んでいました⁶⁰。

ララが言及する農民組合は、MASを構成する主要社会組織のひとつであるが農連の末端組織である。この末端組織が地方制度改革以前から、行政サービスのほとんど行き届かなかった農村部における自治活動全般を担ってきた。農民

⁶⁰ 2009年8月31日、エルトルノ市役所にて、ララ氏への筆者インタビュー。

組合では、そのための共益金を組合員から集め、地域によって輪番あるいは選挙によって2年ごとに決められる役員会が中心となって、定例・臨時の集会による話し合いによって、次のような活動が調整されてきた。例えば、土地や農道整備、病虫害の予防、灌漑設備整備など農業に関わる活動、またそれ以外にも飲用水や、地域の教育・保健医療の問題に関わる活動である [CEJIS and FSUTC-AT-SC 2006 : 87,104-108]。

こうした自治活動は、農民労組だけでなく、アンデス高地では伝統的な先住民の血縁集団であるアイユ組織も同様の機能を果たしていた。そのような非制度的な自給自足社会において、地域によっては、開発系の NGO や宗教団体、あるいは国際機関の支援を直接受けることができたケースも存在した。それが、地方制度改革後は、村落から相対的に近い距離に基礎自治体が設置され、ここを通じて、公的機関の予算分配を得るための参加が認められたのである。大衆参加法では、こうした地域に元来存在する組織を「地域基礎組織 (OTB)」として法人化し、制度に組み込んだ。これによって、組織の存在意義が、非制度的な自治組織から、制度的な政治参加の単位としての自治組織へと変容したのである。

そのような新たな意味づけをされた地域組織のリーダーたちは、そうした制度的な自治活動の中で、研修事業などへの参加を経験し、組織への参加もより積極的に——共同体レベルの代表から、さらに上位組織の代表をも務めるように——なっていった。そして、上位組織の代表として、農民労組の県・全国といった広域の集まりへの参加を通じて、今度は他県、特にコチャバンバ県のコカ農民の政治参加における成功体験を知ることになる。1998年、当時コチャバンバ県のコカ農民グループを中心とした地域政党として2度の選挙で地域的成功を収めていた政治装置の全国大会が開催される⁶¹。ここに、各地から、ララのような自治体行政に関わる研修に参加してきた新たなリーダーを含む農民労組の代表が参加していたのである。

かくして、地域レベルにおいて、フォーマル・インフォーマル両面で保守政党から自立的に政治に参加するようになった農民リーダーらは、自治体レベルの農民労組組織網を強化し、さらに広域の農民組織との連結を強めていった。では、こうした各地域レベルの農民組織と、当時、全国レベルの農民・先住民組織が共同で創設した「政治装置」との関係は、いかなるものだったのだろうか。特に、モラレス率いるコチャバンバ県の農民組織からの動員力が、こうし

⁶¹ 2009年8月31日、サンタクルス市「サンタクルス県 MAS 本部」集会所にて、バルガス氏への 筆者インタビュー。

た他県の農民組織の MAS 合流にどの程度寄与していたのだろうか。こうした点に関して、ララの言葉を見ておこう。以下、筆者の質問部分から引用する。

筆者：コチャバンバ県の政治装置創設のイニシアティブは、どのようにしてあなた方にエルトルノ市で組織化するよう促したのでしょうか。政治組織を結成するということは多くの犠牲を強いることだと思います。特にサンタクルス県、ここエルトルノ市でも、右派の影響力が大変強い中で、あなた方が相当な熱意をもって活動に参加するようになったのはなぜなのでしょう。

ララ：それは、第 1 に必要性からです。右派から強いられた奴隷的な状況です。

筆者：しかし、たとえば他の多くの人々は同じような状況にありながらも、右派によって操作されることを受け入れたと言いますか、利用されることを選んでいたと思われませんか。

ララ：私たちは第 1 に右派がやっていることに対して不満 (*necesidad*) を認識したのですが、その次のきっかけとしては、コチャバンバ県熱帯地方の仲間の証言、その前進の様子を知りました。私たちはここエルトルノからでもそのような他の地域での前進の様子を見ることができたのです。また同じように、私たちにとって大変に役に立ったのが、リーダー養成研修でした。これによって私たちリーダーにとって、リーダーがどうあるべきかということについてより深く学ぶことができました。状況が整ったところで、研修で学んだことを草の根の人々に広げていきました。この変化を人々に気付いてもらえるようにしながら、私たちは少しずつ活動を開始したのです。エルトルノ市において、このような活動をするには簡単ではありませんでした。私たちは大変な苦勞をしたのです。人々に理解してもらうことは、村々を訪ね、集会に参加し、意識化を促し続けるということでした⁶²。

ララへの筆者インタビューからは、コチャバンバ県の農民組織からは、モラレスのカリスマ的リーダーシップによる動員力が働いたというよりも、モラレ

⁶² 2009年8月31日、エルトルノ市役所にて、ララ氏への筆者インタビュー。

スを中心とする農民組織が、フォーマルな政治制度への参加によってその成功例を示したという部分に集約されると言える。また、こうした成功例の提示と同等かそれ以上に重要であったのが、地域レベルにおいて、ララのような農民リーダーが、保守政党から自立して政治参加を始めたということである。それは、フォーマルな政治制度上にその参加チャンネルが開かれたこと、さらにここに実際に参加していく過程で培われた「自立」であった。

こうして地域レベルで保守政党から自立した農民組織は、その後全国レベルでも、政治参加のあり方を変化させていく。オルティスによれば、「ただ単に市と争うためだけではなく、国政レベルにおいても同じ」ように、農民組織が機能し始めたのである。これについて、オルティスは以下のように語っている。

我々の活動は2つの側面を持っているのです。そのため、人々は自分たちの土地に対する正当な所有権を持っていないことを問題だと考えるようになりました。強制的にそう考えるように仕向けたというわけではなく、人々がそのことに自発的に気付いたのです⁶³。

土地の所有権の問題は、農民層が共通して抱える国政レベルの問題のひとつである。こうした問題に関しては、以前から農民運動組織による抗議行動などインフォーマルな直接的チャンネルからの行動は存在したが、これをフォーマルな政治制度の俎上に載せること、つまりこの問題を取り上げる革新政党を支持することを選択する農民は、少数派であった。しかし、全国規模で地域レベルのフォーマルな政治制度への参加が拡大すると、社会運動に積極的に参加していなかった農民層も含めて、こうした土地の問題に関しても、徐々に問題への認識が強まっていったのである。

このようにして、第5章で見たMASの拡大にとって最も重要な意味を有した「社会組織のネットワーク」が、地域レベルから機能し始めたのではないだろうか。コカ農民グループを中心とした自治体選挙への参加、総選挙小選挙区への参加における成功は、既に確認したように、地域限定的なものであった。制度改革直前の段階で、コカ農民運動が達成していたような強い組織基盤を持たない他県の農民組織が、そのような政治的機会をコカ農民と同程度に有効に捉える、ということは不可能だったためである。というのも、その段階では、地域レベルでは保守政党に依存的な農民代表がなお多数派であり、意識面でも実践能力面でも、そのようなフォーマルな政治制度を、導入と同時に活用する

⁶³ 2009年8月31日、エルトルノ市中央広場にて、オルティス氏への筆者インタビュー。

ということは困難だったためである。

しかし、制度化のインパクトはそこで終わったわけではなかった。むしろ、そこから始まったのである。つまり、その時点から各地域レベルにおいて、新たに導入された参加制度を活用するための組織の強化が開始されたのである。その組織強化の過程は、コチャバンバ県のコカ農民運動の例のように、政府の弾圧に対抗する中で培われたのではなく、フォーマルな政治制度への直接的参加や、これを補完する自治体職員や若い世代の住民の貢献、さらに政治中立的第三者機関が提供した研修事業などを通じて、農村部の地域リーダーが育成されたことによって導かれた結果であった。そのようにして、コカ農民組織とは直接関係のなかった各地の農民組織は、モラレス率いる運動組織とは別の経路を辿って、制度的政治参加に対する態度をより主体的にしていった。そして最終的には、地域レベルから強化された農民労組などの既存の社会組織を介して、これを構成母体とする「政治装置」すなわち MAS へと合流していったのである。

もし、エルトルノ市のような、コカ農民運動とは直接関係のなかった地域において、農民層がより主体的にフォーマルな制度へ参加していくというこうした変化がなかったならば、地域の枠を越えた農民組織のネットワークが機能したかどうかは疑わしい。本事例で確認したように、コカ生産地域を除く国内の農村部においては、大衆参加法以前にも農民組織自体は物理的に存在していたし、全国規模の農民組織の連合体にもこうした組織は加盟していた。しかし、農民運動に積極的に参加していた農民層は、あくまで少数派であり、大半は農民セクターの利益とは無関係の、より狭い範囲の個別利益を追い求め、インフォーマルな制度を介してこれを達成しようとしていたのである。そのような農民層が、大衆参加法導入による制度変化によってインフォーマルな制度の有効性の低下にともなって、政治参加のチャンネルをフォーマルな制度優位に行動の選択をシフトした。そのことによって、既存の社会組織を政治参加の単位として強化する意義が農民層の間で認識されるようになり、自治的な政治参加の単位としての農民組織は実際に強化されたのである。そのことによって、各地の農民組織が自発的に MAS へと合流していったという側面が、強く見受けられるのである。

エルトルノ市の事例の締めくくりとして、農民労組が組織として MAS へと合流していった様子を、国政選挙への参加のあり方の変化から確認しておこう。大衆参加法が導入されて間もなく実施された 1997 年の総選挙比例区データを確認すると、同市における IU (MAS) の得票は 91 票、1.1%に過ぎなかった。これに対して、UCS・MNR・MIR・ADN といった伝統三大政党とこれらの政

党と連立を形成した新興ポピュリスト政党の得票率は、90%を超えていた [表 6-11]。エルトルノ市の人口のうち、約半数は農民層であると考えられるが [PNUD 2004: 90]、データからは、そのような農民層の大半が支持していたのは、MNR・MIR・ADN の三大政党およびこれらとの連立に加わった UCS だったということがうかがえる。これらの政党が、1985 年からの新自由主義改革を率いた主要政党だったにもかかわらずである。

表 6-11 1997 年総選挙 エルトルノ市投票結果(比例区)

順位	政党	得票数	得票率		
1	UCS	3,321	40.8%	有効票	8,133
2	MNR	1,861	22.9%	無効票	363
3	MIR	1,335	16.4%	白票	477
4	ADN	970	11.9%	総投票数	8,973
5	VSB	134	1.6%	棄権数	2,773
6	EJE	133	1.6%	有権者登録数	11,746
7	MBL	119	1.5%	投票率	76.4%
8	CONDEPA	104	1.3%		
9	IU (MAS)	91	1.1%		
10	PDB	65	0.8%		

出典：FUNDEMOS [1998a: 295] を基に筆者作成。

本研究は必ずしも、このような国政レベルの政党支持を示した要因の全てを地域レベルの問題に求めているわけではない。そうではなく、農民層に焦点を当てたならば、彼らが潜在的に有していたであろう選好が、この当時、その政党支持には反映されていなかったということに着目するのである。また同時に、1997 年の総選挙の時点において、IU というコチャバンバ県のコカ農民を中心とする政治組織に対して、この組織が全国的な農民・先住民組織の代表として参加していたにもかかわらず、ほとんどの農民層がこれを支持することはなかったという点にも、改めて留意しておきたい。

次に 2005 年の総選挙の結果を見てみよう [表 6-12]。先の選挙から 8 年を経て、MAS の得票は 6,119 票、54.7% と、大幅に増加していることが見て取れる。これに対して、かつて 90% 以上の支持を得ていた三大政党と、そこから分派した PODEMOS・UN を含む保守政党は、50% 以下に支持を落としている。このような政党支持の変化が引き起こされた要因は何だったのだろうか。この問題を、同市においては、農民労組が MAS を「構成する」政治組織として、より

自立的に機能していた、ということのを抜いて理解することは困難であろう。既存の社会組織であった農民組織が、政治組織としてそのように機能し始めた背景には、大衆参加法によって地域レベルにおける農民層の政治参加のあり方が変化し、彼らがフォーマルな政治制度への参加者として、主体性と実践能力を高めたという要素が、極めて重要な意義を有したと考えられるのである。

表 6-12 2005 年総選挙 エルトルノ市投票結果(比例区)

順位	政党	得票数	得票率		
1	MAS	6,119	54.7%	有効票	11,183
2	PODEMOS	3,163	28.3%	無効票	458
3	UN	933	8.3%	白票	795
4	MNR	781	7.0%	総投票数	12,436
5	MIP	78	0.7%	棄権数	2,542
6	NFR	60	0.5%	有権者登録数	14,978
7	FREPAB	32	0.3%	投票率	83.0%
8	USTB	17	0.2%		

注:PODEMOS とは、ADN から派生した保守派新党である。
 出典:Romero [2006:103]を基に筆者作成。

タラブコ市の事例

最後に、このようなプロセスがエルトルノ市以外でも進行していたことを、他の自治体の事例を取り上げて簡単に確認しておきたい。チュキサカ県のタラブコ市は、エルトルノ市と同様、大衆参加法導入直後の 1995 年自治体選挙・1997 年総選挙では保守政党への支持が高かったが、2002 年の総選挙では、MAS に対して全国平均よりも高い支持が確認された自治体である [Romero 2003a : 255]。

同市はボリビアの憲法上の首都スクレ市から 60km 地点に位置し、1991 年時点の人口は 2 万 2071 人、2001 年では 1 万 9554 人である [www.ine.gov.bo]。面積はエルトルノ市より少し広い 844km²、標高 3,284m、2001 年統計によれば、同自治体における自己認識による先住民人口(15歳以上)は 93.4% [INE-Bol 2003 : 78]、農村人口は 87.5%、ベーシックヒューマンニーズ未充足による貧困率は、同年 93.7%であった [PNUD 2004 : 98]。

タラブコ市における 1995 年自治体選挙の伝統三大政党およびその連立政党 (=保守政党) への支持率の合計は 89.9%、同年 IU (MAS) への支持率は 4.0%

であった [FUNDEMOS1998b: 217]。また 1999 年自治体選挙では、伝統三大政党・連立政党の支持率が 70.8%、同年 MAS への支持率は 3.2%であった [www.cne.org.bo]。ここまでは、同市における MAS の影響力はほとんど確認できない。ところが、2004 年自治体選挙の結果を見ると、伝統三大政党・連立政党支持率 40.0%と大幅に支持を落とし、それと対照的に MAS への支持率は 41.2%と大きく増加したのである [Romero 2005: 94]。1999 年から、2004 年の期間に、何らかの変化が起こっていたということが推測される。

また国政選挙で見えてみると、1997 年総選挙では、タラブコ市における得票は伝統三大政党・連立政党支持率 91.2%と圧倒的多数を占め、これに対して同年の IU (MAS) への支持率は 4.3%に留まっていた [FUNDEMOS 1998a: 234]。2002 年総選挙における自治体毎の詳細なデータは現在のところ確認できないが、選挙学者ロメロによる同選挙の分析を参照すると、タラブコ市における MAS の得票率は、この時少なくとも 20%を上回っていたと考えられる [Romero 2003a: 253]。この数字は、タラブコ市における MAS の得票率の増加率 (1997 年総選挙との比較) が、全国平均 (16.2%) 以上であったというロメロの分析を基に、そこから逆算して算出された数値である。

こうしたデータはつまり、タラブコ市においても、2002 年総選挙において MAS の全国拡大を可能とした、コチャバンバ県以外の農村部における MAS への支持拡大があったということを意味している。もし、エルトルノ市の事例と同様のことが言えるとするならば、この背景には、タラブコ市においても社会組織のネットワークが MAS の一部として機能し始めたことが影響したと考えられる。なお、2005 年総選挙では、MAS は支持率を 73.8%とさらに拡大し、伝統三大政党・連立政党への支持は 23.4%に低下していた [Romero 2006: 95]。

次に引用するのは、2004 年自治体選挙に勝利してタラブコ市長となったエリセオ・セスゴ (Eliseo Sesgo) への筆者インタビューの一部である。セスゴの言葉から、上記の選挙結果における MAS の拡大がいかんにして起こったのかということが読み取れよう。

チュキサカ県での「政治装置」の拡大は、1997 年、1999 年、2000 年といった頃からです。ここタラブコ市では 2001 年以降、私が農民組織の代表になってからです。今でも私たちは社会にこれまでの私たちの歴史などを伝えながら、少しずつ拡大し続けています。私たちのメッセージが人々に行き渡るようになると、これまで既存の政党、MNR や ADN、MIR や MBL などを支持するのにいい加減うんざりしていた人々が、考え始めたのです。その当時、2001 年から 2004 年頃の市議会 5 議席は、いくつかの伝統政党の議員で

占められており、行政は市のためのまともな事業を行っていませんでした。わずかに確認できたのは特定政党支持者向けの事業でした。そこで私たちは、自分たちが組織的に統治する側になろうという政治的試みについて考え始めたのです。そのような折、2004年の自治体選挙があったのです⁶⁴。

セスゴのこの証言からは、政治装置（MAS）の拡大が、彼のような地域の農民組織内のリーダーから始まったことがうかがえる。選挙データでも示されていたように、大衆参加法施行当初、保守政党を支持していた多くの人々は——同市現助役のフレディ・カバジェロ（Fredy Caballero）によれば——、「カネやモノ、軍役証明などを発行してもらおうという便宜と引き換えに」、こうした政党に投票していたという⁶⁵。そのような状況を変えるには、セスゴのような農民リーダーらによる「メッセージ」が、「人々に行き渡るようになる」までの期間を待たねばならなかった。これによって、こうした政党を支持してきた人々も、徐々に「考え始めた」のである。この時セスゴらが保守党支持者らに訴えていたメッセージの内容は多岐に渡るものと推測されるが、そのひとつが、インタビューの中でも触れられている伝統政党政治家による公共事業の恣意的運用に対して、これを疑問視するものであったということは想像に難くない。カバジェロによれば、農労組の代表らも、監視委員会を通して、そのような行政の恣意的操作に対して厳しく追究していたという。

では、そもそも農民組織リーダーの一部が、そのようにメッセージを発するようになったのは、なぜだったのだろうか。この点について、引き続きセスゴに対するインタビューの続きから確認することとしよう。引用部は筆者の質問から始まる。

筆者：あなたはなぜ 2001 年頃から政治活動に参加しようと決意されたのですか。

セスゴ：ええ、確か 99 年、いや 96・97・98 年から 7 年ほど PADEM という NGO がセミナーを行なっていました。PADEM は「統治するとは」、「自治とは」、「なぜ問題があるのか」といったテーマについて参加者に繰り返し分析させ、住民はこうしたセミナーを通して着実に力を付けていきました。そこから、私だけでなく皆が統治するということについ

⁶⁴ 2009 年 9 月 4 日、タラブコ市役所にて、タラブコ市長エリセオ・セスゴ（Eliseo Sesgo）氏への筆者インタビュー。

⁶⁵ 2009 年 9 月 4 日、タラブコ市役所にて、タラブコ市助役フレディ・カバジェロ（Fredy Caballero）氏への筆者インタビュー。

て考えるようになり、他のリーダー達も加わり、より確かなものになっていったのです。

セスゴ自身は、この NGO（「自治体民主主義支援計画」Programa de Apoyo a la Democracia Municipal : PADEM）による研修には参加していない。ただ彼は、以前から選挙では常に革新政党を支持する農民リーダーとして、保守政党を支持する農民層とは一線を画す少数派であった。大衆参加法が施行されると、この制度の運用を支援するという目的で、各地で多種多様な機関が研修事業を実施し、セスゴのように「統治するということについて考えるように」なった住民が増加する。タラブコ市において、「統治するとは」、「自治とは」、「なぜ問題があるのか」を「繰り返し分析した」農民層が出した答えは、単なる住民参加制度への参加に留まらず、より直接的に、農民組織の「政治装置」すなわちタラブコ市 MAS 支部を創設し、自治体選挙に参加するということを意味していたのである。

以上、タラブコ市の事例からは、エルトルノ市とほぼ同様に当初保守政党の支持者が多数派であったコチャバンバ県以外の農村部において、いかにして MAS を構成する農民組織のネットワークが、機能し始めたのかということのうちかがい知ることができよう。

本章のまとめ

大衆参加法導入直後の段階において、エルトルノ市やタラブコ市の農民層のほとんどは、自らの農民組織の代表でもあった IU (MAS) を支持しなかった。むしろ、これとは敵対する立場にある保守政党を支持し続けていた。これは、コチャバンバ県以外の地域で広く見られた状況である。

農民組織のネットワーク自体は大衆参加法以前も無論存在しており、1995年の「政治装置」結成大会にも、そのような農民組織の代表部は参加していたと考えられる。では、なぜそれにもかかわらず、農民層は自分の生活する地域において、保守政党を支持し続けていたのだろうか。ここで見た事例からは、この段階では、地域レベルにおいて農民層は保守政党・政治家とパトロン＝クライアント的な関係を築いており、この関係に規定された投票行動を取っていたためであるということが明らかとなった。

これは、農民層にとってそれまで、フォーマルな制度上の政治的意思決定に影響を及ぼす政治参加のチャンネルは存在していなかったため、保守政党・政治家との直接的関係を活用することが有効であると従来から考えられてきたからである。それゆえ、フォーマルな制度上の直接参加チャンネルが導入されても、

直ちにそのような政治参加のあり方を変えることはなかった。なぜならば、制度化直後の時点では、これを有効に使おうという意識および実践能力が、農民層にはいまだ欠如していたからである。農民層の大半は保守政党への依存的関係を維持し、自らも所属する農民労組の代表よりも、保守政党を支持することで、自らの個別利益を獲得することを目指していたのである。

では、何が、この農民層と保守政党とを結ぶインフォーマルな関係、そしてこれに依存する農民の意識を変更させたのだろうか。本章の事例からは、大衆参加法によって拡大した直接的参加のチャンネルを介して、実際に行政の意思決定過程に参加し、そこでの経験を重ねたということが、その答えであったと言えよう。これによって、従来フォーマルな制度上の政治的意思決定に影響を及ぼすためには、保守政党・政治家とのインフォーマルな制度上の直接的関係を活用することが最も有効であると考えてきた農民層にとって、それ以外の、フォーマルな制度の有効性が高められたのである。

もちろん、繰り返しになるが、フォーマルな制度変化のみによって自動的に農民層が政治参加のあり方を変化させたのではなかった。フォーマルな政治制度が新たに導入され、これを農民層が実際に利用し、参加型の意思決定の過程に直接的に参加するという経験を重ねる中で、徐々に変化したのである。またこれには、農民層の参加を補助する自治体職員の存在、あるいは外部機関の研修事業、さらに地域の若い世代の参加など、フォーマルな制度を機能させるための様々な人為的要素も、これを補完する働きを果たしていた。そのような人為的要素による補完的効果も活用しながら、農民層は、フォーマルな政治制度への参加者としての主体性を、直接・間接両方のチャンネルにおいて、強めていったのである。

フォーマルな政治制度への参加者としての主体的意識を強めた農民層は、次の段階として、保守政党・政治家から自立的に、自らの組織基盤を強化していった。そのようなフォーマルな政治制度へ参加するための基本的単位となっていたのが、「地域基礎組織」であり、農村部においては、これは農労組であった。したがって、大衆参加法によって導かれたフォーマルな政治制度への参加の拡大は、農村部において、この農労組を強化するということを意味していたのである。

地域レベルにおける政治参加のあり方を、フォーマルな制度重視にシフトした農民層は、自治体選挙（間接的チャンネル）・住民参加制度への参加（直接的チャンネル）両方に対して、保守政党からの自立的行動を取るようになる。また、そのために強化された農労組は、地域の枠組みを越えた広域のネットワークとして機能していくようになった。そしてこの地域レベルから強化された農労組

が、MAS を構成する社会組織のネットワークとして、その全国規模の支持拡大に貢献したのである。

このようにして見ると、1999年以降、コチャバンバ県のコカ生産地域を超えて徐々に MAS への全国的支持が拡大していった根底では、本事例において示されたような、農民層の政治参加のあり方が地域レベルから変化したことが、極めて重要な意義を有していたと言えよう。そして、この地域レベルにおける政治参加のあり方を変化させた最大の要因は、大衆参加法というフォーマルな政治制度の導入だったのである。それは、この制度の導入によって、農民層にとっての直接的政治参加のチャンネルが、インフォーマルからフォーマルな領域においても拡大し、そこに参加する中で「フォーマルな政治制度に参加する主体者」としての意識と実践能力を高めることができたからである。こうして、農民層は従来のような保守政党への依存的関係から自立し、その政党支持も、パトロンの保守政党ではなく、自らが所属する農労組の「政治装置」である MAS を支持するように変化したのである。

国政レベルの代表制に対しても、農民層は地域レベルの政治参加のあり方と整合的な行動をとっている。農民層は、まず自治体への参加を拡大することで、自らの社会組織を強化し、政治組織へと変換させることに成功しており、そこから国政レベルの代表制に対しても、自らの組織代表を支持するという投票行動を示したのである。

本事例で取り上げた地域政治レベルの漸次的変化は、全国各地で起こっていたと考えられる。本章で取り上げた事例の他にも、たとえば、グレイ＝モリーナによるポトシ県サカカ市の事例研究では、制度化当初、農民層の自治体行政への参加は限定的であったが [Gray M. 2001: 74-75]、その後の制度運用過程において、地域基礎組織が強化され、農民層主体の政治装置 (MAS) が台頭している⁶⁶。アナ＝マリア・レマ (Ana María Lema) らによるサンタクルス県先住民人口集中自治体の事例研究も、このような地域レベルでの政治社会構造の変化を示唆している [Lema 2001]。また、タリハ県コンセプション市で 2004 年に地元ワイン生産者組合の代表が市長に当選した背景にも、同様の変化が起こっていたと推測できる⁶⁷。詳細に踏み入ればもちろん自治体の数だけ多様な事例が存在するわけだが、全体的傾向としてはやはり保守政党の没落と革新新

⁶⁶ 2009年3月15日、国際協力機構東京国際センターにて、ポトシ県北部自治体連合事務局ガンダリージャス (Julia Lucy Gandarillas) 氏への筆者インタビュー。

⁶⁷ 2007年3月6日、日本貿易振興機構下スターバックスコーヒーにて、青年海外協力隊16年度1次隊タリハ県コンセプション市役所配属 (2004年8月～2006年7月) 小野亜衣子氏への筆者インタビュー。

党、あるいは先住民団体や市民団体の躍進が確認できる [Romero 2005]。

これらの事例もまた、大衆参加法にともなう制度改革を通じて、MAS や先住民団体、市民団体を通して、多くの新しいアクターが政治アリーナに参入したという本研究の見解を支持するものであると言えよう [Ayo 2004a: 345-346, Ayo 2004b : 306-307]。

終章 大衆参加法を事例として導かれた知見

本研究の中心的問いは、地方制度改革による地域レベルの政治参加の拡大が、国政レベルの代表制民主主義に対していかなる政治的影響をもたらすのか、であった。これは、地域レベルにおける参加型民主主義の発展が、国政レベルの代表制民主主義にいかなる影響を及ぼすのか、という問いとも重なる。この問いに対して、本研究は次のような仮説を提示した。それはすなわち、「地方制度改革による地域レベルの政治参加の拡大は、参加者のフォーマルな政治制度における主体者意識を高め、同時にそのための実践能力向上を促す。これによって、国政レベルの代表制に対しても、参加者はより主体的に参加するようになる」というものであった。

1. 各章のまとめ

では、本研究の問いと仮説を確認したところで、まずここまで論じてきたことの内容を簡潔に振り返り、次に本研究の成果と課題についての結論部分に進むこととする。

第1章では理論的考察として、本研究の標題ともなった「制度と政治参加」に焦点を当てるに至る前提の議論を概観した。

ここで、本研究が取り上げる制度とは具体的に、地方制度改革を指すということを確認し、あわせてこの制度改革を取り上げる意義について言及した。地方制度改革を取り上げる意義とは、これが従来疑問視されてきた民主主義のフォーマルな制度の有効性を高めたと考えられる点、さらにこれが地域レベルの参加型民主主義の発展を促すという性質を有することから、地域レベルの民主化と国政レベルの民主化の関連性について検討する有効な視座になると見なすことができるからであった。

またこのように、民主主義のフォーマルな政治制度の有効性を高め、地域レベルにおける政治参加の拡大を促す地方制度改革のひとつの事例として、ボリビアの大衆参加法による政治参加のあり方における変化を取り上げることの妥当性についても言及した。

第2章では、大衆参加法とボリビア近現代史の概要を確認した。

大衆参加法は、行財政の分権化によって従来政治的にも経済的にも周縁的状况におかれていた広範な農村部を包摂する形で同国のフォーマルな政治制度の機能を強化し、地域基礎組織を軸とした住民の制度的政治参加の枠組みを整備

することで、地域レベルの政治参加の機会を拡大した。同法はこの2つの意味において非常に重要であるが、本章ではその制度面における要点を確認した。

またボリビア近現代史を取り上げた節においては、本研究で取り上げるマクロレベルの政治変動がいかにか画期的な変化であったのかということを理解するために、ボリビアの従来型の政治システムにおいて極めて重要な位置づけをされてきたMNR成立の起源、伝統三大政党が中心となるボリビア・モデルのしくみについて確認した。さらに、このボリビア・モデルによって新自由主義経済体制が敷かれたことによる負の社会的インパクトが90年代に噴出するが、実際にそのような新自由主義体制を推進した諸政党が支持を落としていくには10年のタイムラグが生じていたことを確認した。そして、その10年の間に、本研究で取り上げる地方制度改革が行われていたのである。

第3章では、第1章でより広い視野から本研究の理論的位置づけを確認したことを受け、これをボリビアという具体的事例に当てはめてみたときに、どのような現象として表出し得るのか、という点に関して議論した。

ここで改めて、ボリビアの事例に関する先行研究を検討し、事例研究をする上での具体的問題設定と仮説を提示した。それはすなわち、ボリビアにおいてMAS政権が台頭したのはいかなるメカニズムによって説明され得るのか、より具体的には、MASの台頭に際して、その中核となった一部の社会運動組織とは直接関係のなかった農民・先住民組織が、MASを構成する社会組織の全国的ネットワークとして機能したのは、いかなる要因によって説明され得るのか、という問いである。

この問いに関して、先行研究では、党の拡大を目的とした戦略的側面やリーダーのカリスマ性など、あくまで政党のトップレベルの動向に着目した説を提示していた。これに対して、本研究では、大衆参加法による地域レベルにおける政治参加のあり方が変化した状況に着目する。これによって先行研究で述べられていたような政党トップレベルの意図や戦略とは無関係に、社会組織の末端からのネットワーク強化が進んだことが、各地域レベルからMASの台頭を可能とするために重要であった、という仮説的説明を提示した。

第4章では、ボリビアにおける地方制度改革の基本法となった大衆参加法の成立過程を確認した。大衆参加法は、後続の章において詳細に検討したように、地域レベル・国政レベル双方において極めて重要な政治的影響をもたらすに至る。だが、この制度成立過程を見てみると、そのような重大な政治的影響もたらされるであろうことは、実は想定されていなかったということが明らかになった。というのも、同法は、時の保守政権の「改革派」大統領によって、地方の経済エリート勢力からの県レベルの分権化要求を封じ込めるという政治的狙

いから導入されたものだったのである。こうした背景から、基礎自治体レベルの分権化を進める上で適格と見なされた専門家のアイデアが採用される余地が拡大し、これによって地域レベルの政治参加が名実ともに機能するための技術的しくみが周到に整備され得たのであった。

第5章と第6章では、地方制度改革前後のマクロレベル・ミクロレベルの状況から、制度改革によって農民・先住民層の政治参加のあり方が実際にどのように変化していったのか、という点について検討を加えた。

第5章では、MASの台頭過程に関するマクロレベルのデータから、第1に、その中核となったコカ農民勢力が制度的政治アリーナに進出し、さらに拡大していった流れをまず確認した。第2に、このコカ農民勢力に対して当初非協力的でさえあった他県の農民・先住民組織を中心としたアクターが、徐々にMASを支持し、MASの一員として自らもフォーマルな政治制度に参加する全国的ネットワークとして機能していった流れを確認した。ただし、本章ではあくまでマクロレベルの分析となったため、ここで依拠する選挙データや報道メディア、先行研究による部分的関係者の証言等の情報のみでは、実際にいかなるメカニズムによってコカ農民勢力以外の農民・先住民セクターが、MASを構成する社会組織のネットワークとして機能したのか、という部分については必ずしも明確には示されなかった。そこで、第6章の事例研究において、この部分についてより詳しく検証することとした。

第6章では、上述のマクロレベルの変化の根底にあったミクロレベルの変化を見るため、エルトルノ市の事例を取り上げた。エルトルノ市は、MASを構成する社会組織の全国的ネットワークのうち、最も重要な組織網と位置づけられるボ農連の下部組織が機能した事例である。ここでは、ボ農連を構成する末端組織の農民労働組合が、大衆参加法によって設置された地域基礎組織や監視委員会というしくみを通じて、自治体行政に参加する機会を拡大していったことを見た。さらにここでは、そのようなフォーマルな政治制度上の直接的参加の経験を積み重ねることで、農民層のフォーマルな政治制度に参加するための主体者意識と実践能力の向上が促されたことにも言及した。またこれによって、フォーマルな政治制度の間接的参加、すなわち投票行動のあり方においても、従来のようにパトロン型の政党・政治家を支持する傾向が弱まり、農民層自らの政治組織であるMASとしての投票・選挙への出馬を開始したのであった。

こうした地域レベルの政治参加のあり方における変化は無論、エルトルノ市のみに限らず、同様の組織構造／機能を有し、同様の制度変化の影響を受けた農民・先住民組織のネットワークの末端で、全国的に進行していたと考えられる。本章ではその一部として、地理的特性（貧困層の割合・先住民人口比など）

の大きく異なるタラブコ市の事例を紹介するに留まったが、ここにおいても制度変化の与えた影響が、エルトルノ市の事例でも確認されたように、農民層の意識化と実践能力の向上を促した様子を垣間見ることができた。

以上が、本研究でここまでに見てきた各章のおおまかな内容であった。では次に、本事例から導かれた知見について述べていくこととする。

2. 事例としての大衆参加法の経験から導かれた知見

上にも触れたように、本研究では「制度」と「政治参加」のあり方の変化に焦点を当てながら、その延長線上にある「民主主義の深化」というテーマに關して事例研究を行った。ここから、どのような知見を導き出すことができるのだろうか。

2.1. フォーマルな制度と政治参加・民主主義の深化

本事例は、上に挙げたテーマに対して、次のような知見を示したと言えよう。

まず、「この事例が、フォーマルな制度が強化されることによって、実際にフォーマルな制度への政治参加の拡大へとつながったものである」ということを確認しておきたい。すなわち、この事例からは、フォーマルな制度とインフォーマルな制度双方の間を行き来するアクターの行動のバランスがどのように変化するのか、特に、どのような条件の下において、アクターの政治参加のあり方が、民主主義のフォーマルな制度優位にシフトし得るのか。そのようなフォーマル・インフォーマルといった視角からしばしば議論される、「民主主義の深化」というテーマに対して、きわめて重要な論点にまつわる示唆を読み取ることができるのである。

では、実際にこの事例においては、両制度間の往来運動のバランスはどのように変化したのだろうか。この点について、本研究の事例を踏まえれば、まず「フォーマルな制度が強化された」ということが重要なポイントであった、と指摘できる。

このことを、政治参加のあり方の議論と絡めて説明しよう。本事例が取り上げた大衆参加法による基礎自治体への分権化と住民参加の制度化とは、アクターにとってのフォーマルな制度への参加チャネルの、直接・間接両方における拡大を意味していた。そして実際に、こうしたフォーマルな政治参加へのチャネルが、有効に機能したのである。しかし、そもそもインフォーマルな制度の重要性が認識された背景には、民主主義のフォーマルな制度——この場合、選挙を想定する——と、実際にそこに参加するアクターの行動が、特定の政党・政治家とのパトロン=クライアント関係というインフォーマルな制度を重視し

たものとなる傾向が強かったことが指摘されていたのであった。その意味で、フォーマルな制度とインフォーマルな制度とは、必ずしも排他的に対立するものではなく、相互に関連しあって機能してきたととらえるべきである。

では、本事例において、フォーマルな制度の強化が、アクターをして実際にフォーマルな制度を重視した参加のあり方に変化させたのは、どのようなメカニズムから説明されるのだろうか。この問いに対して、本事例が示しているのは、「直接的参加と間接的参加の両方のチャンネルが開かれていたこと」が極めて重要であったという点である。

その根拠を挙げれば、次のようになる。まず、選挙民主主義の議論において想定されるフォーマルな制度（＝選挙）とは、政治参加の間接的チャンネルであり、ここに対して影響を与えていたインフォーマルな制度とは、インフォーマルな直接的チャンネルを通じたパトロン＝クライアント関係のことを指している。そこにおいてアクターは、フォーマルな間接的チャンネルへの参加のみでゲームを展開するか、あるいはこれとインフォーマルな直接的チャンネルへの参加を組み合わせたゲームを行うか、という選択を迫られることになる。前者の場合、選挙でアクターが意思を表出できるのは、その一瞬に限られ、実際にはその後の意思決定過程に影響を及ぼすことは難しい。これに対して、後者では、インフォーマルな直接的チャンネルは選挙期間以外にも開かれているため、選挙において自らとインフォーマルな関係で結ばれたパトロンの政治家を当選させることができたならば、その後もなんらかの個別利益を期待できる。もちろん、選挙のみへの参加であっても、自分が投票した政治家がアクターの意思を政策によって反映させるべく行動するならば、アクターは満足するかもしれない。しかし、そのようなフォーマルな政治制度が有効に機能する状況がそもそも存在していなかったため、アクターの側でも、政策面に期待を寄せるということは少なかった。したがって、そのような選挙のみに参加のチャンネルが限定されていた状況においては、アクターにとっては、インフォーマルな制度の有効性が高く、これを重視するがために、代表制への参加もまた、インフォーマルな制度の影響を受け易くなるのである。

これに対して、地域レベルにおいてフォーマルな政治参加の直接・間接両方のチャンネルが開かれた場合、フォーマル・インフォーマル両制度の間を行き来するアクターにとっての、政治参加のチャンネルの組み合わせが変化する。すなわち、フォーマルな間接的チャンネル（自治体選挙）への参加とフォーマルな直接的チャンネル（住民参加制度）を組み合わせたゲームを展開するか、あるいはフォーマルな間接的チャンネル（自治体選挙）とインフォーマルな直接的チャンネル（特定政治家とのパトロン＝クライアント的關係）への参加を組み合わせた

ゲームを行うか、という選択をすることとなるのである。ただし後者は、フォーマルな直接的チャンネル（住民参加制度）へも形式的には参加するが、あくまで重視するのがインフォーマルな直接的チャンネル（特定政治家とのパトロン＝クライアント的關係）である、という状況が想定されることになる。このとき、フォーマルな直接的参加チャンネル（住民参加制度）と、インフォーマルな直接的チャンネル（特定政治家とのパトロン＝クライアント的關係）への参加は、必ずしも排他的ではない。問題は、アクターがそのどちらの制度をより重視し、間接的チャンネル（自治体選挙）への参加も含めた総合的政治参加のあり方を決めるのか、ということである。

もし、アクターがフォーマルな直接的参加チャンネル（住民参加制度）を重視するならば、これはすなわち、従来の特定政治政党・政治家とのパトロン＝クライアント關係というインフォーマルな直接的参加チャンネルへの参加を相対的に弱めるということの意味する。では、そのようなアクターは、間接的チャンネル（自治体選挙）においては、どのような政党・政治家を支持するだろうか。

本事例が示すのは、既存の政党・政治家が押し並べてインフォーマルな直接的チャンネル（パトロン＝クライアント的關係）を重視していたため、彼らはこうした既成政党を支持するのではなく、フォーマルな直接的参加（住民参加制度）を通じて強化した自らの社会組織を政党とし、自らが「直接的に」選挙に参加することを選んだのであった¹。

ではそもそもなぜ、アクターは、地域レベルの直接的参加チャンネルにおけるフォーマルとインフォーマルの2つの制度のうち、フォーマルな制度を重視するようになったのだろうか。この問題に関して、ボリビアの大衆参加法の事例から導けるのは、次のような条件であった。

第1に、このフォーマルな制度が開いた直接的参加チャンネルが、純粹に意思決定過程への参加だけでなく、その後の行政側の対応をチェックするしくみまでを用意していたことである。これによって、インフォーマルな制度に比して劣らないほどに、アクターにとって極めて有効な参加チャンネルとしてフォーマルな制度が機能するしくみを、本事例における制度改革は用意していたのである²。

¹ 事例では、この組織とは農労組に当たる。農労組は、住民参加制度においても、その基本単位となっていたため、この制度への参加をもって、民主主義のフォーマルな制度への参加者として主体性や実践能力を高めていた。そのため、間接的チャンネルへの「直接的」参加も、相対的に実現可能性が高かったのである。

² この点に関して、エルトルノ市のMAS創設メンバーのオルティスは、自治体レベルのフォーマルな直接的政治参加のチャンネルを重視するようになったきっかけとして「農村部への公共事業には満足のいく対応がとられていなかった」点を挙げていた。意思決定

第2に、この事例で示された「直接的参加」のフォーマルなチャネルは、これに対峙するインフォーマルな、パトロン＝クライアント的な関係を通じた参加と同様か、あるいはそれ以上に、参加することが容易な制度となっていたことである。なぜならば、本論においてアクターは、インフォーマルな地域レベルの自治活動と類別される行動に関しては、既に日常的にこれを実践していた。特に農村部では、地域の問題について、行政に公共事業を要求する主体となる以前に、まず住民同士が地域の問題について話し合い、その自助的な解決に向けて住民同士が協力し合うしくみが成立していた。ただ、その段階においては、地域の自治組織は、選挙以外では、行政に対する意思決定に、フォーマルな制度を通じて影響を及ぼせるような権利を持っていなかったのである。そのような、政治的には限定的な権利しか持たなかったインフォーマルな自治活動が、制度化されることによって、自治体の意思決定に影響を与えることができるフォーマルな政治参加の単位として、新たな位置づけを与えられるようになった。インフォーマルな自治組織を、フォーマルな政治参加のための組織に転換するときに必要な条件として、大衆参加法は、地域基礎組織としての法人格取得という手続きを用意していたのである。

ただし、大衆参加法が用意したこれらの直接的参加チャネルの有効性をアクターが認識するためには、この制度へ参加し、これを活用するための実践能力と意識の面における主体性を向上させるというプロセスが不可欠であった。この点については、第6章で詳細に確認してきたとおりであるが、たとえばそれは、後にエルトルノ市でMAS党の市議会議員となったララのように、以前は「ただの主婦」であり、食料品や生活用品と引き換えに一票を投じるという政治参加のあり方だった多くの農民層が、そのような個別利益の範囲を超えて、地域全体に必要な公共事業について話し合い、それを市の事業計画に反映させるために何をすべきか、ということを実際に考え行動するという政治参加のあり方への変化であった。そこから、近隣住民への繰り返しの説得や、監視委員会を活用した行政への参加などという行動が取られたのであった。

過程への参加は、従来はそこから排除されていた参加者に対して、行政が提供すべき公共事業への権利意識を強める働きをしていたと考えられる。そのため、参加しているにもかかわらず、それに対する適切な対応がとられない状況において、保守政党が「自分たちのためだけに公共事業」を実施していたと認識したために不満を募らせていく。もしここで、それ以上の参加のチャネルが存在していなければ、依然としてインフォーマルな制度の有効性は持続していたかもしれない。しかし、本事例のように、もう一段階これを抑制するようしくみを用意し、実際にこれを活用した場合には、依然としてフォーマルな制度は高い有効性を保持したのである。オルティスは、この後、「そこで私たちは組織化して、私たちに有利な法律もあったことですし、体勢を整え、監視委員会に入り、そのようにして参加していったのです」と語っている（本稿第6章）。

こうして、フォーマルな政治制度の直接・間接両方のチャンネルが拡大し、フォーマルな直接的チャンネルを重視するようになったアクターは、間接的参加においても、従来の束縛を離脱し、新たな条件のもとで自らの判断に基づいた政治的選択をすることになる。

これは、総合的政治参加のあり方において、インフォーマルな制度の影響が弱まる状況の反映でもあり、「民主主義の深化」というテーマを念頭に置いたならば、これは、「民主主義のフォーマルな制度が機能するようになった」という意味において、この「深化」が促される状況であると言えよう。

2.2. 地方制度改革と国政レベルの代表制

制度変化と政治参加のあり方の変化、さらに「民主主義の深化」というテーマに関して、本事例から導かれる知見のもうひとつは、ボリビアにおける大衆参加法が、「地方制度改革が、国政レベルの代表制に対しても政治的影響を与え得る」ということを示すものであったということである。この論点は、地域レベルにおける政治参加による「質的な民主化」が、国政レベルの代表制民主主義に対していかなる政治的帰結をもたらすのか、という問いに対する、本事例の回答ともなる部分である。

メインウォリングらの「民主主義の代表制の危機」の議論においては、国政レベルの代表制を分析する際に、その分析対象としては、あくまで国政レベルを見る必要がある、とされていた [Mainwaring et al. 2006 : 31-32]。また、オニールの地方分権化と、国政レベルの代表制の危機に関する議論では、地方分権化によるサブナショナルなレベルへの政治的影響と、国政レベルの政治変動が必ずしも連関していない、ということが示唆されていた [O'Neill 2006]。こうした先行の研究が想定しなかった状況が、本事例では示されたと言えよう。

ではいかにして、地方制度改革が、その直接の対象となったサブナショナルなレベルを超えて、国政レベルの代表制に影響をおよぼすことが可能となったのだろうか。

本研究の事例を踏まえれば、この問いに対してはまず、地方制度改革（大衆参加法）によって開かれた直接・間接的政治参加のフォーマルなチャンネルが、特にそれまで基礎自治体が存在しなかったような農村部の、政治的経済的に周縁化されたアクターによるフォーマルな制度への参加を、地域レベルにおいて拡大させたことを指摘しなければならない。フォーマルな政治参加を拡大させたアクターは、フォーマルな制度に参加する主体者としての意識と実践能力を向上させた。

そのようなアクターの次に取った行動が、国政へも影響を与えるべく、主体

的にフォーマルな制度に参加していくということであった。これは、地域レベルで解決できる段階を超えた問題に対しては、国政レベルに影響を及ぼす必要があるとの認識を強めたためである。

メインウォリングらはこの点について、「国政レベルでしか扱えない政策分野における意思決定」が、有権者の生活に多大な影響を与えることから、国政レベルに焦点を当てるべきだと述べていた [Mainwaring et al. 2006 : 31-32]。しかし、本事例で示されたことは、地域レベルでフォーマルな政治参加を拡大し、そのための主体者意識と実践能力を向上させたアクターは、国政レベルへの参加に対しても、地域レベルで培った主体者意識と実践能力を土台として、自らが構成する「政治装置」を通じて、より直接的に国政レベルの政治に参加しようとしたということであった。

むすびにかえて

以上、民主主義の深化というテーマに関して、地方制度改革と地域レベルの政治参加の拡大に焦点をあてて、ボリビアにおける大衆参加法の事例を分析してきた。対象とした期間は、ときの保守政権によって大衆参加法が導入された1994年から、従来の政治システムからは排除されていた社会層を母体とする革新政権が誕生した2005年までである。この期間に、同制度改革の直接の影響を受けた地域レベルにおいて、従来の政治システムから排除されていた社会層の政治参加のあり方が、いかに変化してきたのかということを見てきた。

本研究は、この革新政党の誕生という国政レベルの変動に対して、地方制度改革がもたらした地域レベルの政治的インパクトから説明される部分、すなわち、革新政党を構成していた社会組織のネットワークがいかにして機能し得たのか、という点について、この説明を試みてきた。

ただし、この本研究の分析視座は、もとより革新政党誕生の要因をすべて地方制度改革と政治参加に還元し得るという立場ではない。ボリビアの事例において、制度変化以前から存在した社会組織のネットワークがもし存在しなかったならば、その後このネットワークを通じた特定政党への支持の集約は困難であっただろう。このような本研究の射程について、以下若干の言及をしておきたい。

まず、MASの全国的支持の拡大を決定付けた2002年の総選挙において、そのような全国的社会組織のネットワークが機能したと見なされる140の自治体のうち、本事例で詳細に見ることができたのは、エルトルノ市というひとつの自治体の経験の、さらにその一部であった。これは、本研究においては、MASの全国的支持拡大過程で確認されるエルトルノ市の農民労働組合内部、特にそ

の主要人物を取り巻く変化が、地方制度改革の影響として全国の農民・先住民組織が直面したであろう状況と多くの共通項を有すると考えるからであった。だが、各自治体のミクロレベルで生起していたであろう政治参加をめぐる状況の変化は、各自治体固有の政治的・社会的・経済的条件にも左右される部分があることは言うまでもなく、そうした個々の状況とエルトルノ市の経験との間には、当然ある程度の多様性が認められよう。それらが全体として、本稿第5章で見たようなMASの全国的支持の拡大を導いていったという決定的な証拠となるようなデータを示すには、本研究は至っていない。あくまで仮説としての主張である。

また本研究は、こうした社会組織のネットワークの存在と共に、コチャバンバ県のココ農民運動の存在が重要であったということを否定するものでもない。彼らが直接抗議行動のみに訴えるのではなく、選挙アリーナを活用し、その成功モデルを提示したことによって、他の地域において同じような経済・社会・政治的境遇におかれた社会組織に対して、選挙への直接的参加を促す働きをしていたことはエルトルノ市の事例からも確認できる。さらに、本研究では詳細に立ち入らなかったが、このココ農民運動をフォーマルな政治アリーナでのゲームに引き込もうと意識的にサポートし、ゲリラ活動を展開することも視野に入れていたココ農民運動リーダーらに対して、選挙への参加が有効であることを献身的に説得してきた元ボ労連指導者エスコバルの存在意義は、その後のMASのフォーマルな政治のゲームにおける成功を理解する上で、極めて重要である。

最後に、「民主主義の深化」というテーマに関して、本研究の提示した事例では、民主主義のフォーマルな政治制度上に、当該社会に存在する政治的要求が表出されるようになったという意味において、これが「深化した」と捉えられる。また、周知のようにこのような地方制度改革の流れは、ボリビアのみに限ったことではなかった。ラテンアメリカについて見れば、70年代末期に民主化の波が訪れたのと同時に、メキシコ、チリを第1波として、その後80年代に入ってからベネズエラ、コロンビア、ペルー、ブラジルなどと続いている。ただし、これらの中で、地域組織(local organization)を制度的に政治参加プロセスに組み込んだ国はあっても、ボリビアほどの重要度を持たせた国は他になかった[Campbell 2003: 90]。換言すれば、ボリビアは地域レベルの政治参加拡大が、制度的に促された最たる事例であると位置づけられよう。そして、そのことが国政レベルの政治変動にも影響を及ぼしていたのである。またボリビアと同様に、国内の貧富格差が世界でもトップレベルにある他のラテンアメリカ諸国においても、1990年代後半以降、革新政権が相次いで誕生している。

こうした現象の背景には、新自由主義改革の流れと同時に、本研究で取り上げたような制度改革による「民主主義の深化」が、人々の政治参加のあり方に及ぼしていた影響を見落としてはならないだろう。

あとがき

筆者が神戸大学国際協力研究科に入学してから、6年になる。ただし、この間、対象地域をアルゼンチンからボリビアに変更したり、国際協力機構のインターンや青年海外協力隊に参加するなど、日本を、そして研究活動を離れている期間が2年半あった。そのため純粋に博士論文執筆のためだけに集中的に費やすことができたのは、後半の約3年半の期間である。この間、試行錯誤を繰り返してきた集大成が、本論文である。なお、本論文のうち2つの章については、これまでに公表することができた研究論文を基にしている。それらに博士論文として取りまとめるにあたっての必要な加筆修正を加え、書き下ろしの部分である残りの章と組み合わせた形である。参考までに、公表論文の初出は以下の通りである。

第4章「大衆参加法の成立過程」

(原題「ボリビアの地方分権改革—サンチェス・デ・ロサダ政権における『大衆参加法』の狙い」)『ラテン・アメリカ論集』第42号(ラテン・アメリカ政経学会)、pp.19-38

第6章「事例研究——エルトルノ市——」

(原題「ボリビア地方分権改革と新社会勢力の台頭—エルトルノ市の事例から—」)『イベロアメリカ研究』第29巻第2号(上智大学イベロアメリカ研究所)、pp.31-43

最後に、ここまで筆者を導いて下さった方々にこの場を借りてお礼を申し上げたい。まず、松下洋先生に感謝の気持ちをお伝えしたい。先生には学部頃よりラテンアメリカ概論の授業を通して、ラテンアメリカの複雑な歴史の一端をわかりやすく教えて頂いた。ラテンアメリカ史について書かれた難しいスペイン語文献の翻訳課題も、今思えば、その後の研究活動に取り組むための貴重な訓練となり、今に生きている。また大学院入学後もゼミ生として、テーマが二転三転していた筆者の困った「研究」に対して、その都度真剣に聞いて下さり、非常に有益なコメントを下さった。そればかりか、先生が現地で入手された貴重な資料を、折りに触れお貸し下さった。遠いラテンアメリカを研究対象地域とする学生の筆者にとって、こうした先生からの支援があったことは、非常に有り難かった。また筆者がボリビアに行っている間に、先生が神戸大学をご退官されたため、帰国後のことで不安に感じることも少なからずあった。だ

が、先生はその後も、元ゼミ生を中心に、興味のある人間なら誰でも参加できる研究会を開き、今日に至るまで指導を続けて下さっている。名古屋と京都を往復しながら、研究に教育に多忙を極める毎日を送られる先生が、毎月1度、元ゼミ生のために研究会を開いて下さることは、自身の研究状況を確認する貴重な機会となったことはもちろんだが、精神的にも大きな支えであった。

木村幹先生にも、心より感謝申し上げたい。先生には博士課程後期、筆者がボリビアから帰国した後に、ゼミ生として引き受けて下さり、あらゆる面でお世話になった。この間、合計で5回の学会報告を無事行うことができたのは、一重に木村先生のご指導とご支援があったからである。先生は学会報告の前にゼミで行う予行演習で、内容への厳しく建設的なコメント、実践的なアドバイスなどをいくつも下さった。初めて参加する比較政治学会の本番当日、報告直前で緊張がピークに達している筆者は、「オチツイテ アワテテモイイコトナイ」という先生からの短いメモで、平常心を取り戻せた。自分のあまりのよきの悪さに、折れそうになる時もなかったわけではないが、こうして曲りなりにもひとつの作品を仕上げられたのは、先生からの研究への丁寧なご指導と、それだけではないメンタルな面も含む、きめ細かいサポートを——ここではその全てを書き記すことは、とうていできないが——繰り返し繰り返し受けることができたからに他ならない。先生のゼミ生になれたことは、筆者の人生にとって本当に幸せなことであり、また誇りでもある。

高橋百合子先生にも、この場を借りて厚くお礼申し上げたい。先生には、博士課程後期の後半、ラテンアメリカ政治を専門とする立場から、数々の貴重なご指導を受けてきた。ラテンアメリカの研究蓄積を基に構成された政治社会発展論の授業では、毎回提出するリーディングメモに、いつも丁寧なコメントを付けて返して下さった。大学院生になってから褒められるということはまなくなかったが、先生が付けて下さる「Very good!」の一言が本当にうれしかったのをよく覚えている。それだけでなく、筆者のまとまらない研究の話にも親身に付き合っただ下さり、その都度、研究に役に立つ貴重な情報や、資料そのものを紹介して下さった。また先生は筆者に、カナダで開催された国際的ラテンアメリカ学会(LASA)に、オーディエンスとして参加する機会を与え下さった。この機会に、本論文でも取り上げたマドリッド先生やバンコット先生を含むラテンアメリカ研究の第一線で活躍する名だたる学者らのプレゼンを直接聞くことができ、また直接言葉を交わすこともできた。しかも先生はこれがご自身も報告される重要な学会であったにもかかわらず、学生の滞在費の負担を考慮して下さり、ホテルの部屋を一緒に使わせて下さった。近くで先生の働く後姿を見ながら学んだことは大きい。

松並潤先生にも、深く感謝している。先生と最初にお言葉を交わしたのは、筆者がカナダの学会に行くために申し込んだ奨学金の授与式に、あろうことが遅刻しそうな状況で、阪急六甲駅を出たところであった。突然声をかけてきた不信な学生に、先生は嫌な顔ひとつせずタクシーをご一緒して下さり、おかげで無事授与式に間に合うことができた。その後も、授業などでお世話になることがほとんどなく、先生にとってはいったい何を研究しているかも定かでなかった学生の筆者が、突然学会前に報告ペーパーをお読みいただけないかと押しかけた際にも、迅速に、かつ非常に丁寧なコメントを返して下さった。その後行政学会の事務局でアルバイトさせて頂いた際にも、事務作業のことだけではなく、折りに触れ研究者としてやっていく上での貴重なアドバイスも下さり、大変勉強になった。

ボリビアでの調査に協力して下さったみなさんは、インタビュー一覧で紹介した方々以外にもたくさんみえ、そのお名前を全てここで挙げることは残念ながらできないが、心より感謝の意を表したい。また、ほとんどが書き下ろしとなる本論文を書き上げるときに、構想段階から校正作業などで本当に助けてくれた学友のみなさんにもこの場を借りて感謝の意を表したい。田中悟さん、伊賀司さん、岡本宜高さん、吉田誠一さん、杉村豪一さん、米沢竜也さん、ご自身も忙しい時期にお力を貸して下さい、どれほど助けられたことかわからない。また大学院以外の友人にも助けられた。タラブコ市での取材協力者を紹介してくれ、当時のローカルラジオの録音テープまで提供してくれた村上玲子さん、スペイン語の新聞資料と引用箇所の確認という難解な作業を引き受けてくれ、貴重な休日を一日筆者のために使ってくれた石川佳世子さん、家で缶詰になっている筆者に温かい差し入れを届けて下さった南井滋野さん、日本を訪れるボリビアの地方自治関連の研修員と知り合う機会を与えて下さった JICA の山口尚孝さん、みなさんの温かいご支援があったからこそ、筆者はこうしてなんとか本論文を書き上げることができた。

そしてここまで筆者を支えてきてくれた両親と兄 2 人に、心より感謝したい。筆者がボリビア派遣中に末期のガンを患った父は、いつも筆者に「おまえの生きたいように生きればいい」、「嫌になったらいつでも家に帰ってこればいい」と、筆者の全てを受け入れてくれた。そんな父の愛情は、父が亡くなってからも筆者を強く支え続けている。父と共に、いつでも娘のすることを、内心は冷や冷やしながらも、いつも信頼して見守ってくれ続けた母。論文が書けないと弱音を吐く筆者に、「、」と「。」をいっぱい使って字数を稼げばいいと、論文を書くためにはまったく役には立たなかったが、その言葉に、ふと肩の力を抜くことができ、またやる気が湧いた。たまにしか会えない兄たちも、妹のわがま

まな生き方を温かく見守ってくれ、支えてくれた。また、家族同様の愛情で、筆者が一番辛い時にしっかりと支えてくれた恋人や、その家族にも、心より感謝している。

ここに記すことができたみなさんをはじめとする本当にたくさんの方々のご支援がなければ、今の筆者はないし、本論文を書き上げることも不可能であった。筆者は、研究者としても教育者としても、また人間としても、まだまだ未熟でこれから学ぶべきことがたくさんある。だが、こうしたみなさんから頂いた愛情を、一生かかって少しずついい形でお返ししていけるような研究者や、教育者、そして人間に成長していけるよう、これからも試行錯誤を続けながら、努力していきたい。

参考文献

- 大島正裕. 2006a. 「太平洋戦争②—戦後の保守党オリガルキーの時代」 眞鍋周三編著『ボリビアを知るための68章』明石書店, 257-261.
- . 2006b. 「自由党の時代—サラテ・ウィリュカの反乱とアクレ戦争」 眞鍋周三編著『ボリビアを知るための68章』明石書店, 262-265.
- 大黒太郎. 1999. 「選挙制度の改編はなぜ成功したか?—日本とイタリアにおける政治改革比較」『レヴァイアサン』25:123-152.
- 遅野井茂雄. 2004. 「ボリビア・モデルの破綻」 独立行政法人国際協力機構『ボリビア国別援助研究会報告書—人間の安全保障と生産力向上を目指して』国際協力総合研修所, 61-72.
- . 2006. 「複雑な政治・外交」 眞鍋周三編著『ボリビアを知るための68章』明石書店, 131-163.
- . 2007. 「中央アンデス諸国の開発政治の収斂と分岐」『海外事情』55(2): 17-32.
- . 2008. 「ボリビア・モラレス政権の『民主的革命』—先住民、社会運動、民族主義」 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, 69-103.
- . 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・遅野井茂雄編著. 『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, 51-86.
- 国本伊代. 1998. 『概説ラテンアメリカ史』新評論.
- 篠原一. 1977. 『市民参加』岩波新書.
- 舟木律子. 2004. 「ボリビア共和国 16年度1次隊 舟木律子 隊員活動報告書・第1号」 独立行政法人 国際協力機構 青年海外協力隊事務局.
(内部資料)
- Abers, Rebecca N. 2000. *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Albó Xavier and Víctor Quispe. 2004. *Quiéren son indígenas en los gobiernos Municipales*. La Paz: Plural.
- Alcaldía Municipal de El Torno y Universidad Autónoma Gabriel René Moreno. 1998. *Municipio de El Torno: Plan de Desarrollo Municipal, Tomo1, Diagnóstico Municipal Participativo*. Santa Cruz de la Sierra. (内部資料).
- Alcaldía de El Torno. 2000. *Plan de Desarrollo Comunal: Villa Barrientos(Bajo)*. El Torno. (内部資料).

- . 2004. “Unidad de Participación Popular.” El Torno. (内部資料).
- Amnistía Internacional. 2004. “Bolivia: Crisis y Justicia, Jornadas de violencia en febrero y octubre del 2003.” <http://web.amnesty.org/library/Index/ESLAMR180062004>, (参照 2009-12-10) .
- Arias, Iván y Molina, Sergio. 1997. “De la nación clandestine a la participación popular.” República de Bolivia-Ministerio de Desarrollo Humano-Secretaría Nacional de Participación Popular. *El pulso de la democracia: Participación ciudadana y descentralización en Bolivia*. Caracas: Nueva Sociedad. 59-74.
- Avritzer, Leonardo. 2002. *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Ayo, Diego. 2002. *Municipalismo-Participación Popular: Apuntes de un proceso*. La Paz: Muela del Diablo.
- . 2004a. “Urioste, Mguel: Ninguno de los Indígenas que está en el Parlamento hoy en día hubiera llegado a ese nivel si no era a través de Proceso de la Participación Popular.” en Diego Ayo. *Voces críticas de la descentralización: Una década de participación popular, 14 entrevistas a cargo de Diego Ayo*. La Paz: FES-ILDIS, Plural. 333-361.
- . 2004b. “Laurent Thévoz: ¿Podemos pensar o imaginar que el MAS y el MIP existirían sin la Ley de Participación Popular?” en Diego Ayo. *Voces críticas de la descentralización: Una década de participación popular, 14 entrevistas a cargo de Diego Ayo*. La Paz: FES-ILDIS, Plural. 303-332.
- . 2004c. “Iván Arias: Se nos critica diciendo que mientras se hacía la Ley de Capitalización, nosotros estábamos divirtiéndonos con esta leycita que repartía migajas al pueblo.” en Diego Ayo. *Voces críticas de la descentralización: Una década de participación popular, 14 entrevistas a cargo de Diego Ayo*. La Paz: FES-ILDIS, Plural. 13-38.
- Barbery, Roberto. 2005. *Participación Popular Descentralización y Autonomías Departamentales en Bolivia*. La Paz: PADEM.
- Barrios S., Franz X. 2002. *El Estado triterritorial: Una nueva descentralización para Bolivia*. La Paz: FES-ILDIS, Plural.
- Blanes, José. 1999. *La Descentralización en Bolivia: Avances y retos actuales*. La Paz: CBEM.

- . 2000. *Mallkus y Alcaldes*. La Paz: PIEB, CEBEM.
- Bolpress.com*. 2006. “Warisata, 20 de septiembre...tres años después, ¿qué cambió?,” *Bolpress.com*. (La Paz) (online). 20 de septiembre.
- . 2003. “Defensor del Pueblo: 59 personas murieron en conflicto de Octubre.” *Bolpress.com*. (La Paz) (online). 8 de noviembre.
- Campbell, Tim. 2003. *The Quiet Revolution: Decentralization and the Rise of Political Participation in Latin American Cities*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- CEAM. 2004. “Un resumen de las actividades realizadas a lo largo de 2003 y 2004.” CEAM.(内部資料)
- CEJIS and FSUTC-AT-SC. 2006. *Situación y Desafíos del Movimiento Campesino Cruceño*. Santa Cruz de la Sierra: CEJIS, FSUTC-AT-SC.
- Cheema, G. Shabbir and Rondinelli, Dennis A. eds. 2007. *Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices*, Harrisonburg: Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, Brookings.
- Clarín.com*. 2003. “Guerra del gas’: sangriento rescate de turistas en Bolivia,” *Clarín.com*. (Buenos Aires) (online). 22 de septiembre.
- Conaghan, Catherine M., James M. Malloy. 1994. *Unsettling Statecraft: Democracy and Neoliberalism in the Central Andes*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press.
- Conge, Patrick J. 1988. “The Concept of Political Participation.” *Comparative Politics* 20 (2): 241-249.
- Correo del Sur*. 2009. “De 17 imputados solo nueve están en el país : El juicio del caso ‘octubre negro’ arranca con acusados ausentes.” *Correo del Sur*. (Sucre) (online). 18 de mayo.
- Corte Nacional Electoral. “Elecciones Municipales 1999.” http://www.cne.org.bo/proces_electoral/em1999.aspx, (参照 2009-12-10) .
- CNE (Corte Nacional Electoral). 2004. *Cultura Política y Democracia en Bolivia: Segundo Estudio Nacional*.
- . 2005a. *Resultados: Referéndum*. Documento de Información Pública 4.
- . 2005b. *Boletín Estadístico* 1 (2).
- . 2005c. *Boletín Estadístico* 1 (3).
- . 2005d. *Boletín Estadístico* 1 (4).

- . 2006a. *Boletín Estadístico* 2 (5).
- . 2006b. *Boletín Estadístico* 2 (6).
- . 2006c. *Resultados: Elecciones Generales y de Prefectos*. Documento de Información Pública 4.
- . 2007. *Boletín Estadístico* 3 (7).
- Crabtree, John. 2005. *Perfiles de la Protesta: Política y movimientos sociales en Bolivia*. La Paz: PIEB, UNIR.
- Do Alto, Hervé. 2007. “El MAS-IPSP Boliviano, entre la Protesta Callejera y la Política Institucional.” Karin Monasterios, Pablo Stefanoni and Hervé Do Alto. eds. *Reinventando la Nación en Bolivia*. La Paz: CLACSO, Plural. 71-110.
- Eaton, Kent. 2007. “Backlash in Bolivia: Regional Autonomy as a Reaction against Indigenous Mobilization.” *Politics & Society* 35(1):71-102.
- El Deber*. 2002. “Evo le agradece al embajador Rocha y campesinos le dan ultimátum.” *El Deber*, 28 de junio.
- El Diario*. 1995. “Productores de coca formarán nuevo partido a nivel nacional.” *El Diario*, 18 de enero.
- . 1995. “Plan de crear partido campesino resquebraja unidad del sector.” *El Diario*, 30 de marzo.
- . 1997. “Al ser propuesto como diputado uninominal: Evo Morales prometió luchar contra el hambre y la miseria.” *El Diario*, 19 de marzo.
- . 1999. “El pueblo votó nuevamente por la corrupción Solares.” *El Diario*, 7 de diciembre.
- El Mundo*. 1994. “Personaje del año: El líder cocalero Evo Morales.” *El Mundo*, 29 de diciembre.
- . 1995. “Productores de coca del país establecen instrumentos de lucha contra ‘Opción cero’.” *El Mundo*, 18 de enero.
- . 1995. “Cocaleros en vías de constituir su propio partido político.” *El Mundo*, 20 de enero.
- Escóbar, Filemón. 2008. *De la Revolución al Pachakuti: El aprendizaje del respeto recíproco entre blancos e indios*. La Paz: Garza Azul.
- Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia. “Fichas municipales” <http://fichas.enlared.org.bo/>, (参照 2009-12-10) .

- Finot, Iván. 2003. “Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local.” *Serie Gestión Pública* 38. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- FUNDEMOS. 1998a. *Datos Estadísticos Elecciones Generales, Opiniones y Análisis* 31 (1). La Paz: FUNDEMOS.
- . 1998b. *Datos Estadísticos Elecciones Municipales, Opiniones y Análisis* 32 (2). La Paz: FUNDEMOS.
- Galindo, Mario. 2004. “Diez años de planificación participativa en el proceso de la participación popular.” Varios autores. 2004. *Municipalización: diagnóstico de una década, 30 investigaciones sobre Participación Popular y Descentralización* Tomo II. La Paz: FES-ILDIS, USAID, Plural. 85-144.
- Gamarra, Eduardo A. 1997. “Hybrid Presidentialism in Bolivia.” Kurt Von Mettenheim. ed. *Presidential Institutions and Democratic Politics: Comparing Regional and National Contexts*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press. 109-135.
- García, Álvaro. Marxa Chávez. and Patricia Costas. 2008. *Sociología de los movimientos sociales en Bolivia: Estructuras de movilización, repertorios culturales y acción política*. La Paz: Plural.
- Grindle, Merilee. 2000. *Audacious Reforms: Institutional invention and democracy in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- . “Shadowing the Past? Policy Reform in Bolivia 1985-2002.” Merilee Grindle and Pilar Domingo, eds. *Proclaiming Revolution: Bolivia in Comparative Perspective*. Cambridge: Harvard University Press. 318-344.
- Goldfrank, Benjamin. 2007. “Lessons from Latin America’s Experience with Participatory Budgeting.” Anwar Shar, ed. *Participatory Budgeting*. Washington D.C.: The World Bank. 91-126.
- González F., Freddy et al. 2002. *Comité Cívico pro-Santa Cruz: Grupos de poder y liderazgo regional, Análisis sociopolítico y cultural 1980-2000*. La Paz: PIEB.
- Gray M, George. 2001. “Exclusion, Participation and Democratic State-building.” John Crabtree and Laurence Whitehead. eds. *Towards Democratic Viability: The Bolivian Experience*. New York :

- Palgrave. 63-82.
- . 2003. “The Offspring of the Bolivian National Revolution: Exclusion and the Promise of Popular Participation.” Merilee Grindle and Pilar Domingo, eds. *Proclaiming Revolution: Bolivia in Comparative Perspective*. Cambridge: Harvard University Press. 345-363.
- Healy, Kevin. 1988. “Coca, the State, and the Peasantry in Bolivia, 1982-1988.” *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 30 (2-3): 103-126.
- . 1991. “Political Ascent of Bolivia’s Peasant Coca Leaf Producers.” *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 33 (1): 87-121.
- Helmke, Gretchen and S. Levitsky. 2006. “Introduction.” in G. Helmke and S. Levitsky, eds. *Informal Institutions & Democracy: Lessons from Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press. 1-30.
- Hoy*. 1995. “Comenzó el congreso campesino. Entre los planes está fundar un partido y declarar bloqueo de caminos: Los campesinos se organizan.” *Hoy*, 25 de marzo.
- INE-Bol (Instituto Nacional de Estadística-Bolivia). “Bolivia: Población por sexo y area según departamento, provincia y municipio.” <http://www.ine.gov.bo/cgi-bin/piwdielxx.exe/TIPO>, (参照 2009/10/18) .
- . 2003. “Características Sociodemográficas de la Población Indígena.” [http://www.ine.gov.bo/PDF/DIFD/Caracteristicas SociodemograficasPoblacionIndigena0.pdf](http://www.ine.gov.bo/PDF/DIFD/CaracteristicasSociodemograficasPoblacionIndigena0.pdf), (参照 2009-12-10) .
- Klein, Herbert S. 1992. *Bolivia: The evolution of a multi-ethnic society*. New York: Oxford University Press.
- Kohl, Benjamín. 2002. “Stabilizing Neoliberalism in Bolivia: Popular Participation and Privatization.” *Political Geography* 21: 449-472.
- Komadina, Jorge and Céline Geffroy. 2007. *El Poder del Movimiento Político*. La Paz: Universidad Mayor de San Simón.
- La Prensa*. 2002. “Filemón Escóbar, a Primer Senador: Evo Morales irá acompañado de Antonio Peredo Leigue.” *La Prensa*, 21 de marzo.
- La Razón*. 1994. “Para fortalecer al sindicalismo: Los cocaleros crearán un nuevo instrumento político.” *La Razón*, 1 de julio.

- . 1995. “Falta consenso para crear nuevo instrumento político campesino.” *La Razón*, 26 de marzo.
- . 1995. “Cocaleros quieren ganar alcaldías del Chapare: No pudieron inscribir al nuevo partido ASP.” *La Razón*, 30 de mayo.
- . 1998. “Por ser “aliado” de la coalición oficialista: Congreso de ASP expulsó a Alejo Véliz y eligió a Evo Morales.” *La Razón*, 7 de octubre.
- . 1999. “El artículo 120 del electoral prohíbe ofrecer dinero u otro tipo de prebendas en campaña: En todas las regiones pretenden comprar votos con prebendas.” *La Razón*, 14 de noviembre.
- . 2002. “EE.UU. no me puede vetar porque no estoy en su juego: Antonio Peredo, candidato a la vicepresidencia por el MAS, dice no temer un posible veto de la embajada norteamericana.” *La Razón*, 22 de marzo.
- . 2003. “Goni acusa a estudiantes y catedráticos de Warisata.” *La Razón*. (La Paz) (online). 22 de septiembre.
- . 2003. “El Presidente vuelve a hablar pero no anuncia soluciones.” *La Razón*. (La Paz) (online). 10 de octubre.
- Lazarte, Jorge. 2005. *Entre los Espectros del Pasado y las Incertidumbres del Futuro: Política y democracia en Bolivia a principios del siglo XXI*. La Paz: ILDIS, Plural.
- Lema, Ana María, ed. 2001. *De la Huella al Impacto: La participación popular en municipios con población indígena*. La Paz: PIEB.
- Leaño R., Eduardo. 2005. *Sistemas Electorales en Bolivia: La conversión de votos en cargos del Ejecutivo y Legislativo*. La Paz: CNE.
- Los Tiempos*. 1997. “Ampliado de ASP fue un fracaso.” *Los Tiempos*, 21 de febrero.
- . 1998. “Evo Morales es el nuevo presente de la ASP.” *Los Tiempos*, 24 de abril.
- . 2002. “Contra MNR y NFR: La CNE censura más spots de ‘guerra sucia’.” *Los Tiempos*, 1 de mayo.
- . 2002. “El embajador Rocha pide a los electores que no voten por Evo.” *Los Tiempos*, 27 de junio.
- Madrid, Raúl. 2008. “The Rise of Ethnopoliticism in Latin America.” *World Politics* 60: 475-508.
- Mainwaring, Scott, Ana Maria Bejareno, and Eduardo Pizarro Leongómez.

2006. "The Crisis of Democratic Representation in the Andes: An overview." S. Mainwaring, A. M. Bejarano and E. P. Leongómez, eds. *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*. Stanford: Stanford University Press. 1-44.
- Mainwaring, Scott. 2006. "State Deficiencies, Party Competition, and Confidence in Democratic Representation in the Andes." S. Mainwaring, A. M. Bejarano and E. P. Leongómez, eds. *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*. Stanford: Stanford University Press. 295-345.
- Malloy, James M. 1970. *Bolivia: The Uncompleted Revolution*, Pittsburg, University of Pittsburgh Press.
- Maydana, Raúl. 2004. "El Comité de Vigilancia, la Participación y el Control Social en el Modelo Municipalista de Descentralización del Estado Boliviano." Varios autores. *Municipalización: diagnóstico de una década, 30 investigaciones sobre Participación Popular y Descentralización* Tomo II. La Paz: FES-ILDIS, USAID, Plural. 187-246.
- Mayorga, René A. 2001. "Presidencialismo parlamentarizado y gobiernos de coalición en Bolivia." Jorge Lanzaro. ed. *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en America Latina*. CLACSO. 101-135. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lanzaro/mayorga.pdf>, (参照 2009-12-10) .
- . 2006. "Outsiders and Neopopulism: The road to plebiscitary democracy." S. Mainwaring, A. M. Bejarano and E. P. Leongómez, eds. *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*. Stanford: Stanford University Press. 132-167.
- Mayorga, José A. 2007. *Gonismo: Discurso y poder*. La Paz: Plural.
- Mihaly, Aaron M. 2006. "¿Por qué se ha caído Goni? Explicando la renuncia forzada del Presidente Sánchez de Lozada en octubre de 2003." Nicholas A. Robins. ed. *Conflictos Políticos y Movimientos Sociales en Bolivia*. La Paz: Plural. 95-119.
- MDH-SNPP-UIA (Ministerio de Desarrollo Humano, Secretaría Nacional de Participación Popular, Unidad de Investigación y Análisis). 1996. *Las Primeras Elecciones: Directorio de Alcaldes y Concejales de la Participación Popular*. Serie Cuadernos de Análisis 3. La Paz:

- UIA-SNPP.
- MDH-SNPP. 1996a. *Bolivia La Participación Popular en Cifras: Resultados y proyecciones para analizar un proceso de cambio*. La Paz: Unidad de Comunicación SNPP.
- . 1996b. “Directorio de Concejales Indígenas y Campesinos de Bolivia.” La Paz: SNPP.
- . 1997. *El Pulso de la Democracia: Participación Ciudadana y Descentralización en Bolivia*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Molina S., Carlos Hugo. 1994. *La Descentralización Imposible y la Alternativa Municipal*. Santa Cruz de la Sierra: Ediciones de El País.
- . 1997. “Justificación de Motivos.” MDH-SNPP. *El Pulso de la Democracia: Participación ciudadana y descentralización en Bolivia*. Caracas: Nueva Sociedad. 33-36.
- . 2000. “Avances y Hallazgos en el Proceso de Implementación de la Ley de Participación Popular en el Municipio El Torno y el Aporte del Proyecto Amboró.” Informe de Consultoría realizado para CARE- Bolivia. (内部資料) .
- . 2001. “Bolivia con Participación Popular: Un estudio de caso nacional.” http://www.bantaba.ehu.es/obs/files/view/Carlos_Hugo_Molina.pdf?revision_id=54503&package_id=54487, (参照 2009-12-10).
- Molina M., Fernando. 1997. “Historia de la Ley de Participación Popular.” MDH-SNPP. *El Pulso de la Democracia: Participación Ciudadana y Descentralización en Bolivia*. Caracas: NUEVA SOCIEDAD. 109-128.
- Medina C., Fernando and Galindo, Mario. 1997. “Descentralización fiscal financiera en Bolivia.” MDH-SNPP. *El Pulso de la Democracia: Participación Ciudadana y Descentralización en Bolivia*. Caracas: Nueva Sociedad. 132-170.
- O’Donnell, Guillermo. 1993. “On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries.” *World Development* 21 (8): 1355-1369.
- . 2006. “On Informal Institutions, Once Again.” G. Helmke and S. Levitsky. eds. *Informal Institutions & Democracy: Lessons*

- from Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press. 285-289.
- O'Neill, Kathleen. 2003. "Decentralization as an Electoral Strategy." *Comparative political Studies* 36 (9): 1068-1091.
- . 2006. "Decentralized Politics and Political Outcomes in the Andes." S. Mainwaring, A. M. Bejarano and E. P. Leongómez, eds. *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*. Stanford: Stanford University Press. 171-203.
- Opinión*. 1994. "Acatarán medidas de la COB: Campesinos ratifican lucha contra participación popular." *Opinión*, 31 de diciembre.
- . 1994. "Previsto Para el día 29: Más de 400 maestros rurales estarán presentes en la marcha de cocaleros." *Opinión*, 25 de agosto.
- . 1995. "En medio de contradicciones: Congreso campesino fundó instrumento político propio." *Opinión*, 30 de marzo.
- . 1995. "Fue Reelecto Ramón Loayza: Campesinos clausuraron su congreso." *Opinión*, 29 de ene.
- . 1999. "No sólo es cuestión de carisma y capacidad: Para ser candidato se requiere también tener dinero , y mucho...." *Opinión*, 8 de octubre.
- . 2002. "Corte instruye suspender spot del MNR, éste apela." *Opinión*, 10 de abril.
- PADEM. 2004. *Participación Popular desde nuestras comunidades*. La Paz: Excelsior.
- PNUD Bolivia. 2004. *Indice de Desarrollo Humano en los Municipios de Bolivia:Una publicación del Informe Nacional de Desarrollo Humano 2004*. La Paz: Plural, INE, JDAPE, Asdi.
- Posner, Paul. 2004. "Local Democracy and the Transformation of Popular Prticipacion in Chile." *Latin American Politics and Society* 46 (3): 55-81.
- Pinto, María. 2004. "Entre la Represión y la Concertación: Los cocaleros en el Chapare y en el Putumayo." <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/sin%20usar/JOV%2002%20MOVIMIENTOS%20SOCIALES/pinto%20ocampo%20art%EDculo.doc>, (参照 2009-12-10).
- Presencia*. 1994. "Cocaleros crearán partido." *Presencia*, 24 de septiembre.
- . 1994. "CSUTCB amenaza con bloquear caminos en apoyo a

- cocaleros.” *Presencia*, 2 de septiembre.
- . 1995. “Cocalero Evo Morales candidato a alcalde.” *Presencia*, 5 de febrero.
- . 1999. “Según analistas políticos: Población confirmó ‘masoquismo’ con su voto por partidos tradicionales.” *Presencia*, 7 de diciembre.
- Primera Plana*. 1995. “Evo Morales fue abucheado por congreso agrario en Santa Cruz.” *Primera Plana*, 29 de marzo.
- Quisbert, Maximo. 2003. *Fejuve El Alto 1990 – 1998: Dilemas del clientelismo colectivo en un mercado político en expansión*. La Paz: Aruwiyiri, THOA.
- Rojas, Gonzalo. 2000. “La Eleccion de Alcalde en los Municipios del Pais en 1999-2000: Persistencia de la Coalicion Nacional.” *Balance de las Elecciones Municipales 1999*, Opiniones y Analisis 49. La Paz: FUNDEMOS, Fundación Hanns Seidel. 83-113.
- Romero B., Salvador. 1999. *Reformas, Conflictos y Consensos*. La Paz: FUNDEMOS, Fundación Hanns Seidel.
- . 2003a. *Geografía Electoral de Bolivia*. La Paz: FUNDEMOS, Fundación Hanns Seidel.
- . 2003b. *Razón y Sentimiento: la socialización política y las trayectorias electorales de la elite boliviana*. La Paz: FUNDEMOS, Fundación Hanns Seidel.
- . 2005. *En la Bifurcación del Camino: Análisis de resultados de las elecciones municipales 2004*. La Paz: Corte Nacional Electoral.
- . 2006. *El Tablero Reordenado: Análisis de la elección presidencial de 2005*. La Paz: Corte Nacional Electoral.
- Sánchez de Lozada, Gonzalo. 1994. “Bolivia debe cambiar.” MDH-SNPP. República de Bolivia-Ministerio de Desarrollo Humano-Secretaría Nacional de Participación Popular. *El Pulso de la Democracia: Participación ciudadana y descentralización en Bolivia*. Caracas: Nueva Sociedad. 19-20.
- Stefanoni, Pablo. 2008. “El Nacionalismo Indígena como Identidad Política: La emergencia del MAS-IPSP (1995-2003).” Bettina Levy and Natalia Gianatelli eds. *La Política en Movimiento Identidades y Experiencias de Organización en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO. 311-378.

- Tendler, Judith. 1998. *Good Government in the Tropics*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Ultima Hora*. 1995. “¿Evo candidato?: Partido de cocaleros participará en las elecciones municipales.” *Ultima Hora*, 5 de febrero.
- Van Cott, Donna Lee. 2000. *The Friendly Liquidation of The Past: The politics of Diversity in Latin America*. Pittsburg: University of Pittsburgh Press.
- . 2003. “From Exclusion to Inclusion: Bolivia’s 2002 Elections.” *Journal of Latin American Studies* 35 (4): 751-775.
- . 2007. *From Movements to Parties in Latin America: The Evolution of Ethnic Politics*. New York: Cambridge University Press.
- . 2008. *Radical Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Willis, E., Garman, C. and Haggard, S. 1999. “The Politics of Decentralization in Latin America.” *Latin American Research Review* 34(1):7-56.
- Yashar, Deborah. 2005. *Contesting Citizenship in Latin America: The Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zuazo, Moira. 2008. *¿Cómo Nació el MAS? La Ruralización de la Política en Bolivia: Entrevistas a 85 parlamentarios del partido*, La Paz: Fundación Ebert.
- Zürcher, Heide. 2007. *El Torno: a través de la Historia*. Santa Cruz de la Sierra: Topam.

【ボリビア法律一覧】

- República de Bolivia, Constitución Política de la República de Bolivia. 1985. *Ley Orgánica de Municipalidades* (Ley N° 696).
- . 1986. *Ley de Reforma Tributaria* (Ley N° 843).
- . 1993. *Ley de la Necesidad de Reformas de la Constitución Política del Estado* (Ley N° 1473).
- . 1994. *Ley de la Participación Popular* (Ley N° 1551).
- . 1995. *Ley de Descentralización Administrativa* (Ley N° 1654).
- . 1999. *Código Electoral* (Ley N° 1984).
- . 1999. *Ley de Municipalidades* (Ley N° 2028).

ボリビア副大統領府法律検索サイト.

<http://www.vicepresidencia.gob.bo/Inicio/tabid/36/ctl/biblioteca/mid/435/Default.aspx?db=Colección Oficial de Leyes>, (参照 2009-12-10).

【インタビュー一覧】

カルメン・マルドナド (Carmen Maldonado) 氏. エルトルノ市食堂経営.

エルトルノ市.2006年5月22日.

マリア＝エウヘニア・リオハ (María Eugenia Rioja) 氏. エルトルノ市市民病院栄養士. エルトルノ市. 2006年5月23日.

サラ・クレスポ (Sara Crespo) 氏. NGO (PASOC). 電話,電子メール.

2007年2月15日.

フアン＝カルロス・フローレス (Juan Carlos Flores) 氏. エルトルノ市持続的開発自然環境課課長. 電話. 2007年2月22日.

———.前エルトルノ市持続的開発自然環境課課長. サンタクルス市. 2009年9月1日.

オルランド・リオハ＝カジェハス (Orlando Rioja Callejas) 氏. 1995-1999年エルトルノ市 MNR 党パニアグア市議会議員代理議員. 電話. 2007年2月23日.

小野亜衣子氏. 青年海外協力隊16年度1次隊タリハ県コンセプション市役所配属 (2004年8月～2006年7月). 日本貿易振興機構下スターバックスコーヒー. 2007年3月6日.

カルロス＝ウゴ・モリーナ (Carlos Hugo Molina) 氏. 前大衆参加庁長官.

サンタクルス市.2008年8月22日.

モイラ・スアソ (Moira Zuazo) 氏. ボリビア人政治学者,サンアンドレス大学教授. ラパス市. 2008年9月2日.

フリア＝ルシー・ガンダリージャス (Julia Lucy Gandarillas) 氏. ポトシ県北部自治体連合事務局. 東京. 2009年3月15日.

ノルマ・ララ (Norma Lara) 氏. エルトルノ市 MAS 党市議会議員、エルトルノ市.2009年8月31日.

ビクトリアーノ・ソリス (Victoriano Soliz) 氏. エルトルノ市 MAS 支部.

エルトルノ市.2009年8月31日.

ペドロ・オルティス (Pedro Ortiz) 氏. エルトルノ市 MAS 支部. エルトルノ市.2009年8月31日.

ベニグノ・バルガス (Benigno Vargas) 氏. 前サンタクルス県農連幹事長.

参考文献

- サンタクルス市. 2009年8月31日.
- エミリオ・フローレス (Emilio Flores) 氏. エルトルノ市 MAS 支部. エルトルノ市. 2009年9月2日.
- ヘラルド・パニアグア (Geraldo Paniagua) 氏. エルトルノ市 MNR 党前市長. エルトルノ市. 2009年9月2日.
- ベネディクト・サラビア (Benedicto Sarabia) 氏. エルトルノ市初期農労組幹部. エルトルノ市. 2009年9月3日.
- エリセオ・セスゴ (Eliseo Sesgo) 氏. チュキサカ県タラブコ市 MAS 党市長. タラブコ市. 2009年9月4日.
- フレディ・カバジェロ (Fredy Caballero) 氏. チュキサカ県タラブコ市助役. タラブコ市. 2009年9月4日.