

# 先住民政権の挑戦

「新しいボリビア」の建設に向けた困難な道のり

遅野井茂雄

## はじめに

2005年12月の大統領選挙で、アイマラ系先住民エボ・モラレス候補が劇的勝利を飾ってから8カ月が経過した。独立180年にして初の先住民出身の大統領であり、1982年の民主化以降、議会での決選投票を経ずに当選した初の大統領の誕生であった。1月の就任を前にキューバ、ベネズエラを皮切りにヨーロッパ、中国、南アフリカを訪問して対外的プレゼンスを高めた新大統領は、54%の得票率という高い正当性を背景に、5月公約どおり天然ガスの国有化を宣言、東部の農地改革に着手し、アンデスの最貧国を一躍世界に注目される国に仕立てた。

モラレス政権の誕生は、現代ラテンアメリカ政治の文脈からみて、二つの意味をもつ。ワシントン・コンセンサスに先立ち1985年に導入された新自由主義体制(新経済政策)からの決別を意図した政権であるとともに、既存の政治・経済システムを律する支配ルールを根底から問い直す社会運動を基盤とする政権であるという点である。

高地先住民を主体に、コカ栽培者、農民、住民組織、労働組合等から成る多様な社会運動は、経済政策の変更、民営化(資本化)企業の再国有化、反FTAA(米州自由貿易地域)、天然ガスの対米輸出反対、コカ政策の見直し、土地問題や自治権などの諸要求を掲げ、「国の再興」(refundación del país)を合

言葉に、既存の権力構造と真っ向から対決する反システムの集合行為を実践し、権力の均衡を創り出した。そして選挙により政権を掌握、大統領は就任式で「新自由主義体制の終焉と植民地国家の解体」を宣言した。それは自己認識で62%(2001年センサス)を占める先住民を社会底辺に押しとどめてきた植民地以来の構造と支配文化、新自由主義と限定的民主主義の解体という革命的試みである。征服から5世紀を経て白人・混血支配層が築いた排除型とは異なる、多数を包含する国家や開発、民主主義の構築、国家開発計画によれば「異文化共生に基づく民主的共同体主義」(Comunitarismo Intercultural Democrático)の建設である。8月に発足した憲法制定議会において、ケチュア、アイマラ、ガラニー、スペイン語の通訳を介し、多文化多民族に基づく新たな秩序構築へ向けた審議が開始されることになった。

だが、改革はいまだプロジェクトにとどまる。予想されたように、経済ナショナリズムを標榜する最貧国とグローバル化との軋轢、経済界や中間層の利害を支える既存システムとの対立、輸出資源をもつ東部低地との対立が生まれた。9月には憲法改正の議決方法をめぐり東部4県でゼネストが発生、道路封鎖を手段に既存秩序に効果的に挑んできた社会運動を基盤とする政権は、攻守所を変える形となった。

小稿では先住民政権誕生の背景と新政権の開発

の方向性を押さえ、資源の国有化、外交政策、憲法制定議会の動向の分析を通じて、モラレス政権の改革の課題を探ることとする。

## 1 先住民の政治的台頭

過去20年間に顕著となった先住民の政治的台頭は、国民統合モデルの限界、民主化の進展、ネオリベラル改革に伴う国家・社会(先住民)関係の変化、既存左派勢力の衰退、分権化等による政治空間の生成、冷戦終結に伴う利益政治からアイデンティティ政治への転換、先住民間でのナショナルなレベルでの連携の構築、国境を越えたアドボカシー・ネットワークの浸透などの要因による説明が一般的には可能であろう<sup>(1)</sup>。

ボリビアに文脈を移せば、モノカルチャー経済に依拠し先住民が多数派を占める内陸の最貧国で導入された徹底したネオリベラル政策の帰結という点が根底にある。新経済政策で経済は安定し天然ガス開発に外資が流入したが、レント産業に支えられた回復は貧困改善や雇用創出にはつながらず、格差を拡大させた<sup>(2)</sup>。1990年代半ばの大衆参加法と地方分権化法は開発政策に住民参加を促し、住民を政党から切り離して地方の政治変化を活性化させ、その結果、公職の分配に基づき新経済政策を支えた政党間の「協定による民主主義(Democracia Pactada)」への批判が強まった。ネオリベラル政策や、社会からの回路を失い腐敗した政党制度への不満を吸収したのが無党派・先住民系のポピュリズム政党(CONDEPA, UCS)であったが、1997年選挙を前に指導者の死去で両党が求心力を失い、「協定による民主主義」体制に吸収された結果、左派に政治空間が生まれた。さらに97年からのバンセル政権下での大衆参加政策や農地改革の後退は不満を広げ、米国支援による徹底した違法コカ栽培

根絶政策(「コカ・セロ」)は経済危機をいっそう深刻にし、失業率を倍増させ反発を広げることになった(遅野井[2004])。

先住民文化の根幹に触れるコカ撲滅政策への抗議運動で指導力を発揮したエボ・モラレスは、2000年の「コカ戦争」と「水戦争」を機に、反ネオリベリズム運動を糾合・拡大した。その後モラレス政権誕生までの5年間は、後に副大統領となる左派の論客ガルシア・リネラが示唆したように、公共財の定義とその配分をめぐる社会運動と国家との熾烈な闘争のプロセスであった(García Linera [2005, 36])。社会運動は、新しい公共政策のあり方を提起したのである。例えば世界銀行の支援下に行われたコチャバンバの水の民営化に伴う住民の抗議行動は、公共財の供給を民間に委ねるネオリベラル政策への批判とともに、住民生活に直接関わる重要な政策が住民に諮られることなく、上から一方的に押し付けられたことに対する反発から生じたものであった(García, García y Quitón [2003])。結果として民営化は断念され、公共政策を住民の手に取り戻す結果となった。

2002年大統領選挙では、社会運動と左派勢力との連合体であるMAS(社会主義運動)から立候補したモラレスは、直接投票で首位に立ったMNR(国民革命運動)のサンチェス元大統領に1.5ポイント差に肉薄する躍進を果たした。「アイマラ国建設」を唱える急進的なMIP(パチャクティ・インディヘナ運動)と併せ先住民勢力は約3分の1の議席を獲得する。転機となったのは、2003年8月、2年目を迎えたサンチェス大統領がMIR(左翼革命運動)との与党連合に野党第2勢力のNFR(新共和勢力)を取り込んだことである。1985年の新経済政策の立案者サンチェス大統領を軸に糾合した白人・混血の与党政権側と、野党先住民系勢力が対峙する構図が形成されたからである。諸勢力間の社会契約

の必要性が叫ばれたなかで、同大統領が「国家プロジェクト」とも言えたチリ経由での天然ガスの対米輸出を具体化しようとしたことで抗議活動が高まった。道路封鎖での治安当局との衝突で犠牲者が生まれ、抗議活動は激化(死者59人)、連立与党が分裂するなかで大統領は辞任に追い込まれ、米国に逃走した(「ガス戦争」)。社会運動は、2005年には天然ガスの国有化と憲法制定議会の召集を要求し、後継で副大統領から昇格したメサ大統領を同様に辞任に追い込んだ。憲法上後継の上・下院議長に対しても実行使で辞任を迫り、最高裁長官を暫定大統領として選挙を実現、一挙に先住民政権の樹立を達成したのである。

両政変とも、エルアルトの近隣住民組織連合(FEJUVE)のストの呼び掛けに始まり、「ミクロ政府」と化した各バリオの住民組織の反乱が触媒となり広がった(Mamani[2005])。ボリビアと隣国を結ぶ交通の要所で、ラパス包囲において戦略的位置を占める同市の道路封鎖を手段とする抗議活動が、権力の均衡状態を創り出した。2005年の政変は同市の水の民営化への抗議に始まり、フランス企業は撤退を迫られている。

2005年選挙でモラレスは、ガルシア・リネラを副大統領に指名して都市中間層に支持を拡大、事前の予想をくつがえし、ADN(民族民主行動党)から分かれネオリベラル路線を継承する社会民主権力(PODEMOS)のキロガ元大統領(28%)を大差で破った。だがMASは上院で定員27議席のうち12と過半数を獲得できず、下院では130議席のうち72と過半数を制したが、重要法案に必要な3分の2の議席には及ばず、野党との合意が不可欠となった。同時に行われた初の県知事公選では9県のうち2県でしか勝利できなかった。

議会、地方政府との間で制約を抱えての船出であったが、新政権は、先住民・社会運動出身の多

彩な活動家を閣僚に据える異色の陣容となった。大統領府には社会運動調整副大臣ポストが新設された。外相に先住民運動活動家のチョケワンカ、新設の水大臣にFEJUVE指導者のアベル・ママニ、法務大臣に家政婦連合、鉱山大臣に鉱山協同組合連合、経済開発大臣に農民女性連合、労働大臣に工業労働者連合の指導者が、教育大臣にはアイマラ系の社会学者が登用された。焦点の炭化水素大臣は、痛烈なネオリベリズム批判で知られたジャーナリストのソリス・ラダ、開発企画大臣は左派でサン・アンドレス大学教授のカルロス・ビジェガスが就任した。

## 2 国家開発計画にみる「共同体的」開発

6月に発表された国家開発計画には、新政権の開発コンセプトが表明されている(MPD[2006])。先住民を不平等と社会的排除にとどめた元凶として、19世紀の銀、20世紀のスズ、今日の天然ガスと続く一次産品輸出モデルが批判の俎上に挙げられ、それを支えた「植民地主義」の解体が急務とされる。市場主義、個人主義、消費主義に基づくネオリベリズムは、「大多数の国民から資源を奪う」植民地主義の延長と捉えられる。それに代わり、高地・低地の先住民、農村共同体、農村からの都市移住者、小零細企業に息づく「共同体的な(comunitaria)」実践と多様な生産組織の役割が強調され、開発のオルタナティブが提示されている<sup>(3)</sup>。

開発計画によれば、ボリビア革命(1952年)でも国内に資本蓄積を許さない一次産品輸出モデルは変わらず、スズ国有化や農地改革も問題解消に不十分で、むしろ新たなオリガルキーを生み出した。外国援助に依存した国家資本主義が破綻した結果、資源配分は国家から市場に委ねられ、富は富裕層(国民の10分の1)に集中、格差は拡大した。「ネオ

リベラル植民地主義」の下、不平等や排除は国際ドナーにより「貧困」と捉えられた。国家が弱体化し生じた公共政策の間隙はNGOによって部分的に埋められたが、市場原理に基づく国際協力の開発デザインは、民衆を生産手段と雇用から切り離し差別と排除を強めたと、「貧困削減戦略」も批判にさらされている。

新たな開発として国の多様な現実にも合う「総合的で多角化されたモデル」が提起される。天然資源の主権回復と工業化、生産手段と雇用の保障による富の再分配、生産機構の多角化、国内市場の回復、国際市場との関係再編が基盤となる。国家は開発の推進者で、天然資源、電力、環境を戦略部門とし、分配と生産の担い手として介入する。民間企業、再建される公共部門、共同体的生産組織による混合経済が想定されている。

開発コンセプトは幅広いものである。開発は「基本ニーズの充足ではなく、優先順位や政策を多様な共同体や民族が決定する参加と討議のプロセス」(MPD[2006, 12])であると、公共政策への民衆参加が強調される。社会運動が政策決定と生産手段に参画する「社会共同体的な国家」を実現することで人々の能力が増大し、良き生活が保障される。そのため社会や行政に埋め込まれた植民地主義の慣行を一掃すること、連帯、協力、補完、互恵の

涵養が必要とされる。計画冒頭に「民主的、文化的革命」であると標榜される所以である。

国際経済との関係については、生物多様性や人間の生存を脅かす飽くなき競争から社会を守る必要があり、財の交易のみで世界と関係を築くべきではないとして、FTA(自由貿易協定)反対の立場が表明される。競争や支配による統合に代わり、連帯、協力、補完、互恵に基づく諸国民の新たな対等な関係として、キューバ、ベネズエラと締結した人民貿易協定(TCP)が位置づけられている。

資源価格の急騰という良好な環境を最大限に活用し、大多数の国民の要求に応えることが必要であるとして、5年間の目標は高いところに設定されている。年率6.3%のGDP成長率の達成、年間9万人の雇用創出により都市部失業率を8.7%から4%に半減、貧困人口を63%から49.7%に削減、所得格差を富裕層上位10%と最貧層下位10%の国民所得に占める比率を現状の29倍から21倍に削減するなど野心的な目標となっている。

しかし開発計画によれば、資源の加工を通じ中長期的に製造業の構成を転換するとしても、短期的には資源輸出モデルは解消できず、輸出部門の競争的環境を維持するため慎重なマクロ経済運営が必要である。開発銀行創設による中小生産者への融資拡大、公共投資の拡大を通じた輸出多角化

表1 主要経済指標と新政権の推定目標値

	(%, GDP比)										
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2008	2011
GDP成長率	5.0	0.4	2.5	1.7	2.5	2.9	3.9	4.1	4.1	6.4	7.6
インフレ率	4.4	3.1	3.4	0.9	2.5	3.9	4.6	4.9	4.0	3.0	3.0
民間投資	17.8	13.4	12.8	8.6	10.1	7.6	5.6	7.1	8.6	11.4	17.0
公共投資	5.3	5.7	5.1	5.4	5.5	5.2	6.2	5.7	6.3	8.1	9.5
直接税(IDH)	4.7	4.6	5.1	5.1	4.6	4.6	5.0	9.2	11.2	14.5	15.3
財政収支	-4.7	-3.5	-3.7	-6.8	-8.8	-7.9	-5.6	-2.3	-3.4	-3.5	-2.1
輸出	13.0	12.7	14.8	15.8	16.4	19.7	24.6	28.5	32.0	36.8	42.9
直接外国投資	12.0	12.1	8.7	8.6	8.5	2.4	0.7	-3.0	0.8	6.1	8.6

(出所) MPD[2006, 217] 2005年は暫定値、それ以降は推定値。

と競争力ある輸入代替計画が披瀝されるが、同時に財政、価格、通貨、国際収支等の安定を基本とし、天然ガス、鉱山等への直接外国投資の急速な回復に依拠した高成長の構図が描かれている(表1)。公共投資も主にインフラ整備に割かれ、社会分野への投資は3割弱にとどまる。国際機関や先進国による債務免除を前提とした計画で、資源価格の下落に備え開発安定化基金の創設も掲げられている。

全体として、反グローバル化、新自由主義の解体という表向きのイデオロギーとともに、ドナーとの良好な関係や外資・民間投資促進に必要な現実的な政策が並存しており、政策遂行上、矛盾点を含むものとなっている。

### 3 改革をめぐる動向

道路封鎖を武器に抗議活動を展開した社会運動が政権を掌握したことで、一時的に平穏が訪れた。輸出の急速な伸びによる国際収支の改善、多国間の債務免除の恩恵、新炭化水素法による財政好転など良好な環境を背景に、独特のカリスマ性を醸し出す先住民大統領には、静観する米国を除く外国支援も集まり、政権は順調な滑り出しをみせた。

憲法制定議会選挙に向けた調整、外交政策の転換、3月末で切れたIMFとのスタンド・バイ・クレジット協定の未更新の決定などを除くと、政権発足後100日間に具体的な改革は発表されなかった。ようやく5月1日のメーデーに天然ガスの国有化が発表された。だが同時に発表された最低賃金は控えめな改善幅となり、廃棄を目指した新経済政策(大統領令第21060号)は自由契約雇用を規定した第55条の廃棄にとどまった。むしろ中央銀行の独立性は確保され、資本化(民営化)後に設立された諸規制機関も手付かずで、マクロ経済の安定と自由市場経済の大枠は堅持された。

#### 1. 天然資源の国有化

天然ガスの国有化は主権と威厳の回復という点で熱狂的に国民に迎えられた。これは資源収益の公平な分配を目指す政府にとって、憲法制定議会選挙のキャンペーンとして最も重要な改革であった。だがいわゆる井戸元での国有化は、憲法規定や、2004年の国民投票の結果に基づき翌2005年に施行された新炭化水素法の延長上にあるもので、法的枠組みを大きく転換するものではなかった。価格急騰にもかかわらず、契約の再交渉を拒んできた外資に180日間の猶予を与え、新たな契約交渉を強制させるところに主眼があったと言える。だが56の操業施設に軍を駐留させての公約の実施は、資源ナショナリズムの再来を想起させただけに、ポリピアに対する市場の信頼をおとしめたことは疑いない。

大統領令によれば、外国企業は石油・天然ガスの生産、輸送、精製、流通等の全事業を石油公社(YPFB)に譲渡すること、石油公社は資本化企業とペトロプラス所有の2精油所の株式の51%を支配し、生産規模の大きな2施設からは収益の82%を徴収、それ以外は新炭化水素法が適用される。2005年新法では、ロイヤルティ18%のほかに直接税(IDH)32%が加算され、課税は50%となっていたが、大統領令で新たに32%が追徴されることになった。これにより政府収入は4億2000万ドルから7億8000万ドルに増加し、石油公社の再建・強化に充てられることになる(ICG[2006])。ペトロプラス(ブラジル)やレプソル(スペイン)など大口投資家は一方的な決定を、接收的性格として反発、国際司法裁判所への提訴も辞さない構えである。徴税率を含め交渉したいという前提があるが、交渉の基礎となる監査の実施も遅れ、10月28日に交渉期限が迫るなか、いまだ合意に至っていない。

8月11日、石油公社の運営権獲得は株式の1%を買い増す資金調達の見込みがたたないため一時的

に凍結することが発表され、大統領令は、資本化後実態を失った石油会社に関する非現実的な評価に基づく決定であったことが露呈された。28日には石油会社総裁など関係者の辞任が相次いだ。9月12日ペトロプラスが操業する精油所の石油輸出を停止し、操業経費を国庫に組み入れる省令が出された。これにブラジル側が猛反発したため、副大統領サイドによって急きょ同省令が凍結され、外資に対し急先鋒であったソリス大臣らが辞任、15日ピジェガス企画大臣の横滑り人事が発表された。今後交渉は、副大統領を中心に新大臣など穏健派の布陣で行われることになったが、依然不透明な状況が続いている。

ブラジルは天然ガス消費量の50%をボリビアに依存し、ボリビアは天然ガスの75%をブラジルに輸出している。今後の価格交渉や開発計画に示された天然ガスの輸出見込みの達成にも新規投資が不可欠だけに、ボリビアにとり、国境を接し相互依存度の高いブラジルとの決裂はあり得ない選択肢である。他方、ブラジルのルラ政権は再選を前に基盤の左派勢力を融和するためにも、保守層の批判を浴びながらも、モラレス政権の民族主義政策を支持せざるを得ないジレンマを抱える。

一方、ボリビア政府は、ベネズエラとの協力をテコにブラジルとの交渉を有利に運びたいところである。新政権は発足後最初にベネズエラと援助協定を締結し、キューバとベネズエラは、ボリビアに対し識字運動、出生証明書交付等で支援を開始した。4月29日ハバナでのボリビア、ベネズエラ、キューバ3カ国首脳会議で人民貿易協定(TCP)が、5月26日ラパスでの包括的協力関係が調印され、FTAAに対抗しチャベス政権の掲げる代替統合構想(ALBA)での連携が本格化した。ベネズエラ石油会社(PDVSA)と合弁会社ペトロアンディナを設立、石油化学・液化ガス・プラントの建設、探査、

34ガソリン・スタンドの設置など15億ドルの協力関係が具体化する。だが国有化宣言後の交渉のなかで新規投資は停滞しており、ベネズエラの支援がどこまで現実的かは疑問が残るところである。

資源の国有化は、鉱山、林業など資源全体に及ぶものとされ、米系のサンクリストバル鉱山なども徴税強化は避けられないが、いまだ必要な鉱山法の改正案は発表されていない。そのなかで、世界最大規模といわれる鉄鉱山ムトゥンの開発権の譲渡は、新政権の新自由主義政策からの距離を見定める上で注目されよう。前政権下で進んでいたブラジルEBX社の鉄鋼プラント建設を、新政権は環境問題等の理由で中止したが、開発推進を求めるプエルト・スアレス住民との対立が生じた。最終的にサンタクルス経済界に押される形で6月1日公開入札が行われ、開発権はインドのジンダル鉄鋼電力会社に23億ドルで落札された。40年間のコンセッションが認められ、政府は日糧1000立方メートルの天然ガスをアルゼンチン向け価格の半値で同社に開発用に供給することを条件に、税引き前収益の54%、年間2億ドルの収入を得る。9月24日に譲渡され、5年間で10億ドルの投資が予定されている。2007年操業開始の予定で高成長への貢献が見込まれるが、再建を謳った鉱山公社の関与は最低限で、加工の比率も小さく、鉄鉱石の開発輸出という従来型の民営化となった。

## 2. 対米関係

ベネズエラ、キューバとの関係が強化され、親米的な外交政策は転換された。コカ生産者組合連合の最高指導者として、大統領はコカ栽培の合法化は譲れず、国際機関でも合法化を働きかけた。コカインと違法コカ栽培が不可分とみる米国政府は、高い支持を得て当選したモラレス政権に対し民主的統治を条件に静観してきたが、麻薬対策協

力を大幅に削減したほか、2006年のミレニウム・チャレンジ勘定(MCA, 6億ドル)の適格国から事実上はずすとともに、FTAをテコに最貧国ボリビアに圧力を加えている。モラレス政権は、反帝国主義の言辞とは裏腹に対米関係を断ち切れない厳しい現実を抱えている。

麻薬対策協力の見返りに米国市場への特恵的アクセスを保障したアンデス貿易促進麻薬撲滅協定(ATPDEA)が2006年末で5年の期限が切れるため、ペルーとコロンビアは4月米国とFTA合意に署名し、米議会の批准待ちとなった。その結果、交渉に不参加のボリビアは米国市場で競争力を失うだけでなく、アンデス共同体(CAN)での大豆市場を失う可能性に直面している。コロンビアが最大の輸出先で、ペルーを合わせ大豆輸出の約6割を占める市場を米国産大豆の流入で失う可能性が出てきたのである。両国の対米FTA締結に対して、4月にベネズエラのチャベス大統領はアンデス共同体からの脱退を表明した。FTAを拒絶するボリビアは同共同体議長国の立場から、ガルシア副大統領が訪米し特恵関税制度の2年間更新をブッシュ政権に働きかけた。11月の米中間選挙後に結論が出されるが、議会を含め同意しないとみられる。更新されないと、TCP枠でベネズエラが大豆輸入を拡大することが期待されるが、限界があろう。また特恵制度の打ち切りでエルアルトの繊維・アパレルのほか、宝飾品、皮革、木工等の対米輸出(全輸出額の約10%)に影響が出、1万人の雇用確保が困難となる。

### 3. 憲法制定議会

憲法制定議会は、排除された先住民や社会組織の参加によるボリビア「再興」のための制度構築の中心で、「脱植民地化の中心」と開発計画でも位置づけられており、憲法の全面改定は大統領をはじめとした長年開催を求めてきた社会運動の主張で

あった。ところが暫定政権下での合意に基づき3月承認された同議会召集特別法によると、改正は現行憲法規定と同様、出席議員の3分の2の承認が必要であり(第25条)、ガルシア副大統領も3月の段階では、議席の3分の2を占めることは不可能であることから、改正は全体の20%の条項にとどまると述べるなど、全面改定にはならないとみられていた。大統領の代表する社会運動と副大統領の代表する都市中間層の見解の相違が反映されているだろうが(Lora[2006])、合意に基づく法規定上の制約がある以上、同議会は、先住民・社会運動と白人・混血勢力との間で対話により、多民族多文化国家建設に向けた永続的な社会契約を締結するという、2000年代に入ってから国家的課題を実現する機会と捉えられてきた<sup>(4)</sup>。

天然ガス国有化や農地改革で与党政府は3分の2の議席獲得を目指したが、255議席のうち、半数を確保したものの137議席にとどまった。同時に行われた「地域自治に関する国民投票」では、9県のうち東部4県が賛成するにとどまった。県単位の自治権設定の権限を憲法制定議会に付与し、新憲法が国民投票で承認された後、ただちに自治政府の設立を問うもので、東部諸県の要求に応える形で行われた。先住民居住区への自治権付与は本来与党側の目指すものだが、天然ガス等経済中心地の東部の自治権強化は中央政府の財政運営を制約しかねず、政府は国家統一を訴え県単位の自治権には否定的な立場で、与党勢力下の西部高地5県は反対という二つの地域の対立が顕在化することとなった。議会選挙と国民投票は、両勢力の微妙な均衡状態を表す結果となった。

8月6日スクレで発足した憲法制定議会は議決方式をめぐり紛糾し、9月1日、与党は同議会が他の法律を超越する「独自のもの(originario)」と判断、憲法や特別法の規定には縛られず、過半数で

の条項改正を承認した。これは妥協を拒み「ボリビアの再興」を求める社会運動の要求に即したもののだが、野党側はベネズエラのチャベス政権と同じく憲法制定議会を最高権力機関とすることで独裁体制に移行するものと反発し審議は中断した。妥協を模索する副大統領が、個別条項は過半数で、全体の承認は3分の2でという折衷案を出したが、否決された場合は国民投票に付され過半数で承認ということになりかねず、野党と東部4県は3分の2での承認を求め9月8日ゼネストに突入した。警察の指揮権を握る県知事の地方政府と中央政府との対立といった状況を呈したが、サンタクルスなど東部でも先住民団体や社会運動が「東部ブロック」を結成し、過半数採決と農地改革の推進を求め、道路封鎖をもって国際見本市開催を前にしたサンタクルスを包囲するに至った。

大統領は「コンセンサスによる民主主義」や、県の自立に対し国家の統一を訴え、開発計画でも「異文化間の新しい社会契約」を結ぶ手段として議会を位置づけ(MPD[2006, 19])、新たな制度は「インディヘナのヘゲモニーにとって代わるものではない」(MPD[2006, 14])と明示している。だが急進派は、「オリガルキー」と呼ぶ保守勢力との妥協や社会契約を求めてはいないことを示す形となった。議会選挙で過半数を得た社会運動にとって、議会でその力を発揮できないことは耐え難いであろうが、46%の非MAS系を含む大多数にも支持された新たな制度の構築は、早々に困難な状況に立ち至った。

## 4 改革の展望

以上みたように改革は緒に就いたばかりで、イデオロギーと現実の間には乖離があり、対立を深める不透明な状態が続いている。

考慮すべきは、第1にモラレス政権がさまざまな社会運動を基盤とする政権だという点である。MASは階層的に組織された通常の政党ではなく、水平的で各々が自律度の高い社会運動のネットワークに立脚した組織体であり、「高地からの指令」が届きにくい特徴をもつ<sup>(5)</sup>。大統領、副大統領、旧共産党系などに代表される運動間の意思統一が困難という要素も加わる。各省庁が社会運動の影響下にあることは、石油公社の再強化など政府部門の拡大による非効率の再現や腐敗の増幅を含め、政府全体のガバナンスを損なう可能性が高い。有効な統治構造を実現することは、支持基盤が多様で、ときに対立する利害が錯綜するだけにきわめて困難である。

第2に、改革への期待と実績のギャップが生む危険性である。現実のマクロ経済運営から予想される着地点は、中期的にも「植民地主義や新自由主義の解体」とはならず、支持勢力からの批判が早晚強くなることは避けられない。特に憲法制定議会は500年の支配で構造化された排除と差別を解消する万能薬ではない。人々は文化的、共同体的な諸制度の導入だけではなく、生活の改善を新憲法に求めている。仮に理想的制度が構築されたとしても、それは排除された人々に即座に効力ある市民権を付与することにはならない。

議会や地方政府の反対で改革が実現できなければ、社会運動の動員をテコに政策を進めることになろうが、それは国内対立を深め民主制度を損なう可能性を孕んでいる。国有地を対象とした東部の農地改革も早晚、非合法的、非生産的な私有地まで広げざるを得ない。逆に譲歩すれば、自らの政府がようやく誕生したとする社会運動は政権を許さず、農地占拠や街頭に戦いの場を移すだろう。すでにその傾向は現れている。運動体としての社会運動と統治主体としての社会運動の矛盾と、標

傍する審議民主主義 (deliberative democracy) の手段と、「国の再興」というゼロから新体制を構築しようとする目標との本源的な矛盾、対立がある。

(9月25日記)

〔付記〕10月5日、ワヌニでポソコニ・スズ鉱山の開発権をめぐり、鉱山公社労組と鉱山協同組合が衝突し、16人が死亡した。政府は協同組合側に非があるとし、鉱山協同組合連合 (FENCOMIN) から入閣していたビジャロエル鉱山大臣を更迭、一方、政府支持母体として重要な同組合連合は政府支持を取り下げた。

注

- (1) 例えば、ファールブル[2002]; Yashar[2005]; Van Cott[2005]; タロー[2006]など。
- (2) 最富裕層20%と最貧層20%の国民所得に占めるシェアの比率は、1989年の21から2002年には44に拡大した(ECLAC[2005, 338])。
- (3) 副題には「良き生活をするため、尊厳と主権をもち生産的で民主的なボリビア」(*Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para vivir bien*)と謳われている。天然ガスを超えた、多様な社会生産組織に基づく幅の広い新しい開発のあり方を検討した報告書としてPNUD[2005]がある。
- (4) 世界銀行はじめドナーもそうした方向で支援を固めている(World Bank[2006])。
- (5) 抗議活動が「水平的でリゾーム(根茎)構造」をもつ点については、Pareman[2004]を参照。

参考文献

遅野井茂雄 [2004] 「ボリビア・モデルの破綻」(国際協力機構『ボリビア 国別援助研究会報告書』国際協力総合研修所) pp.61-72。  
 タロー, シドニー(大畑裕嗣監訳) [2006] 『社会運動の力 集合行為の比較社会学』彩流社。  
 ファールブル, アンリ(染田秀藤訳) [2002] 『インディヘニスモ ラテンアメリカ先住民擁護運動の歴史』白水社。

ECLAC[2005] *Social Panorama of Latin America*, Santiago.

García Linera, Álvaro[2005] “Democracia, conflicto y movimientos sociales,” Carlos Vacaflares (comp.) *Conflicto y colaboración en el manejo de recursos naturales*, Tarija: JAINA, pp.31-38.

García O., A., Fernando García y Luis Quitón H. [2003] *La “Guerra de Agua”: Abril de 2000: la crisis de la política en Bolivia*, La Paz: PIEB.

ICG (International Crisis Group) [2006] “Bolivia’s Rocky Road to Reforms,” *Latin American Report*, No.18 - 3, July.

Lora, Miguel[2006] “La asamblea constituyente no irá más allá de la reforma,” *El juguete rabioso*, Año 5, No.149, 19 de marzo, pp.8-9.

Mamani, Pablo[2005] *Microgobiernos barriales*, El Alto: CADES.

MPD (Ministerio de Planificación de Desarrollo) [2006] *Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para vivir bien*, 16 de junio, La Paz. (<http://www.planificacion.gov.com/>)

Pareman F., Juan[2004] *Las mil mesetas de la Guerra del Gas*, La Paz: Ediciones Combate.

PNUD[2005] *La economía más allá del gas, Informe temático sobre Desarrollo Humano*, La Paz: Segunda Edición, octubre.

Van Cott, Donna Lee[2005] *From Movements to Parties in Latin America: The Evolution of Ethnic Parties*, N.Y.: Cambridge University Press.

World Bank[2006] *Bolivia: Toward a New Social Contract, A Country Social Analysis*, Vol.1-2, Latin America and the Caribbean Region, July.

Yashar, Deborah J.[2005] *Contesting Citizenship in Latin America: The Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge*, N.Y.: Cambridge University Press.

新聞は *La Razón* の電子版を利用した (<http://www.la-razon.com/>)

(おそい・しげお / 筑波大学大学院人文社会科学系研究科教授)