

## 第4章

### ボリビア鉱業部門にみる国家と市民社会の関係： 強力な利益団体と政策決定過程

岡田勇

名古屋大学 国際開発研究科

#### 要約：

本研究は、ボリビアの2009年憲法において早期成立を求められた新鉱業法が、予定より大幅に遅れて成立した理由を説明しようとするものである。2009年以降の同国のモラレス政権は選挙で圧倒的な支持を獲得し、フォーマルな政治制度だけ見れば政策決定に何ら支障はないはずであった。このような状況でなぜ政策決定が困難になったかについて、本研究は極めて強い利益団体が存在したことを指摘し、これを、非制度的なプレイヤーが拒否権を行使する可能性をもつ状況としてモデル化する。本中間報告では、ボリビアの鉱業部門の政策の変遷を概観し、その上に2006年以降の資源の再国家管理化という政策課題を位置づける。つづいて、上記のモデルを示し、国家-社会関係に関する先行研究との関係に触れる。このモデルの検証は今後の課題である。

**キーワード：** 鉱業、政策決定、利益団体、拒否権プレイヤー、国家-社会関係

#### はじめに

2006年に成立したエボ・モラレス政権は、主要産業である炭化水素・鉱物資源部門に対する国家管理の強化を謳った。しかし、鉱業政策の再編は困難で時間がかかるものであった。2009年2月に成立した新憲法は、その移行条項において新政権の発足から1年後（2010年12月）までに新しい鉱業法制に移行すべきと規定したが、新鉱業法が成立したのは、2014年5月末のことであった。

この事例からは、2つの相互に関連した問いが想起される。

- (1) なぜ新鉱業法の成立が困難であったのか？

(2) 最終的に、新鉱業法の成立はどのように可能となったのか？それは誰の選好を反映したものなのか？

1 つめの問いに対して本研究は、強力な利益団体が存在する場合に、いかに政策決定が困難になるかを論じる。これはボリビアの国家 - 社会関係のある側面を端的にとらえるのに最適な事例である。

鉱業部門の主な利益団体には、鉱山協同組合 (Federación Nacional de Cooperativistas Mineras de Bolivia: FENCOMIN) と鉱山労働組合 (Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia: FSTMB) がある (岡田[2013a])。いずれも強固に組織化されており、構成員も多い上、鉱山採掘用のダイナマイトを示威行動に用いるため、国家にとって深刻な脅威をもたらす。このような鉱業部門の利益団体、とりわけ鉱山協同組合の強力な動員力は、2000年代前半にさまざまな社会組織による街頭での抗議運動が高まり、2人の大統領が辞任する中で改めて決定的なものとなった。2003年10月、治安回復のために軍を投入したゴンサロ・サンチェス・デ・ロサーダ (Gonzalo Sánchez de Lozada) 大統領は、数十名の死者を出したことにより抗議運動を熾烈化させ、辞任を余儀なくされた。その後、副大統領から大統領に就任したカルロス・メサ (Carlos Mesa) は治安維持に暴力を用いないことを宣言したが、抗議運動を収拾できずに2005年に辞任した。辞任を引き起こした抗議運動の動員には、他の社会組織とともに鉱山協同組合が参加していた<sup>1</sup>。

モラレス政権下でも、鉱山協同組合は示威行動を繰り返した。2012年9月に鉱山労働組合との間で起きた衝突では、ダイナマイト爆発により死者も発生した<sup>2</sup> (岡田[2013a])。本研究の主題である鉱業法の制定作業の途中で起きた紛争で、鉱山協同組合の代表であったアレハンドロ・サントス (Alejandro Santos) は次のような発言を残している。

もし協同組合がエボ・モラレスを大統領にしたならば、彼を追い出すこともできる (Si bien las cooperativas hemos llevado a Evo Morales a la Presidencia, así también podemos bajarlo) (La Razón, 31 de marzo de 2014)。

2 つめの問いは、このような強力な利益団体が国家の政策決定の自律性を損なわせるといふ仮説が妥当だとすれば、とりわけ興味深いものである。第一に、なぜ困難であった政策決定は可能となったのかという問いは、政策決定における国家の自律性が低いような国にとって、強制力によらない利益調整をいかに行うかという点で意義をもつだろう。第二に、国家 - 社会関係論の実証分析という課題からも有意義である。国家 - 社会関係のパターンを実証的に把握するといっても、政治過程は動的で複雑であり、様々な情報から解釈できてしまう。そうしたなか、鉱業部門の新しい基本法は

すべての利害関係者にとって重要な制度変化であり、どのような政策内容が決定されたかを評価できれば、この部門での国家と利益団体の間の権力関係を端的に知ることができる。第三に、新鉱業法はそれ自体が、鉱物資源の国家管理への回帰というポストネオリベラル期の資源政策にとって重要なテーマを扱うものである。

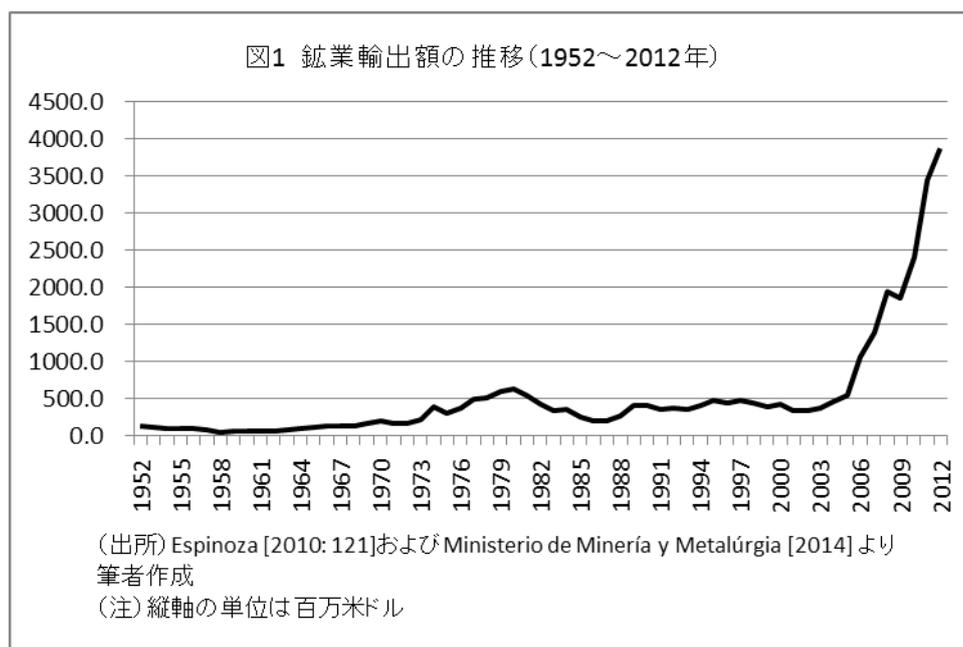
この中間報告では、ボリビアの鉱業政策の変遷の中に新鉱業法を位置づけた上で、なぜその政策決定が困難になるのかという1つめの問いについて、国家-社会関係の一つのモデルとして、強力な利益団体が拒否権を行使する場合に何が起こるかを考察する。

第I節では、まずボリビアの鉱業政策の変遷を踏まえたうえで、第1次モラレス政権(2006~2009年)において鉱業政策の転換への扉が開かれたことを確認する。そのうえで、新憲法において要請された新鉱業法の制定が遅れたことを、鉱業部門が過去20年にわたっておかれてきたコンテクストを踏まえながら明らかにする。第II節では、強力な利益団体の抵抗に直面することが予想される場合の政策決定過程について考察する。政府は民政移管以降、フォーマルな政治制度の条件だけを見れば最も政策決定がスムーズに行われるはずの条件を有していたはずだが、政策決定は難航した。これに対して、もし非制度的な市民社会アクターが拒否権を行使する可能性がある場合に何が起きるかを論じる。最後に、今後の課題を述べる。

## I. 鉱業政策の変遷と新鉱業法に先立つ法改正

### 1 ボリビアの鉱業政策の変遷

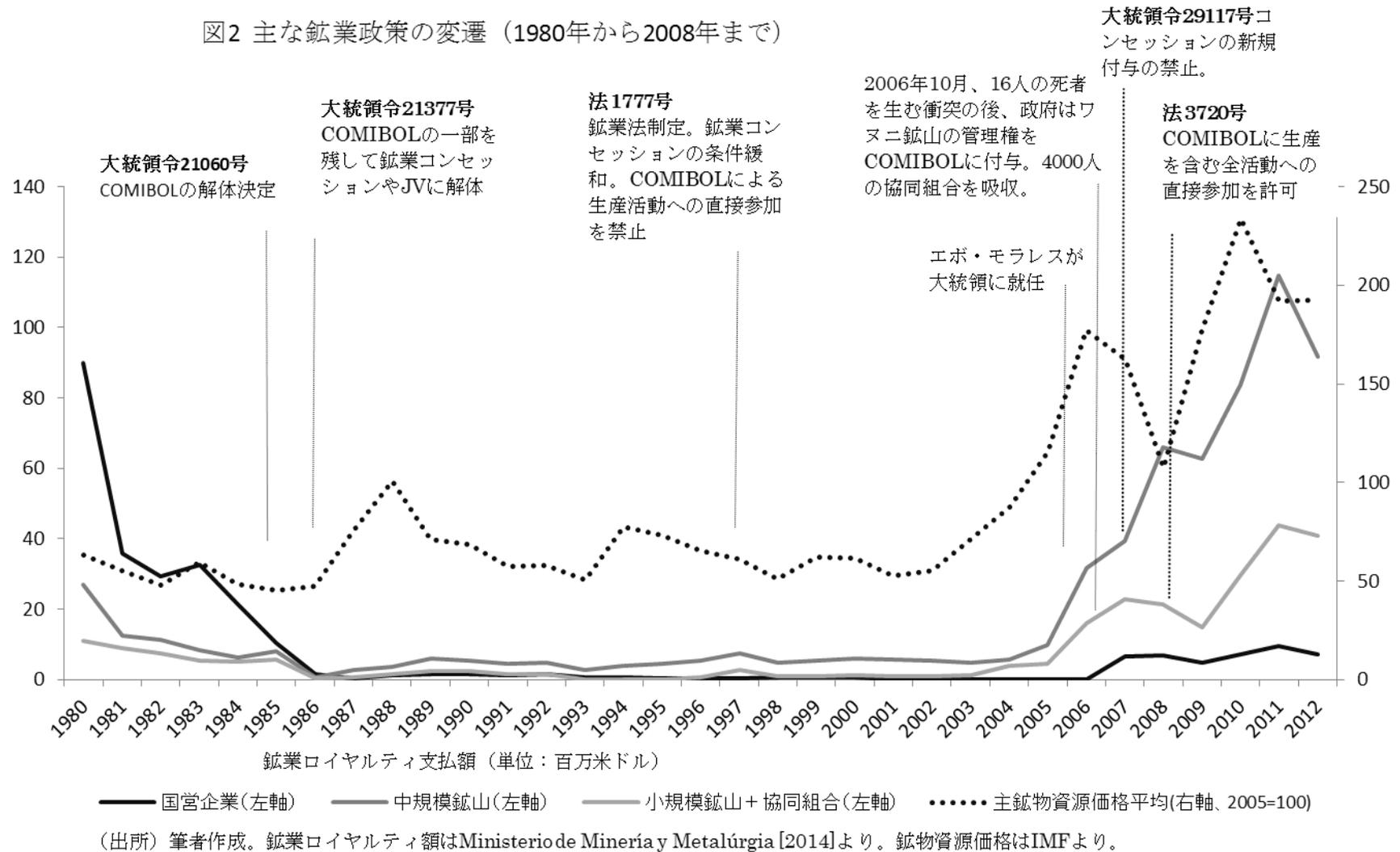
ボリビアは植民地時代より鉱業国として知られてきた。しかし、それは同時に、国際資源価格の変動に対して歴史的に脆弱であったことを意味した。1952年10月31日の大統領令3223号は、それまで寡頭鉱山主が経営してきた主鉱山を国有化し、ボリビア鉱山公社(Cooperación Minera de Bolivia: COMIBOL)の管理下においた。しかし、1985年に主鉱石であった錫価格が下落すると、多額の負債を抱えたCOMIBOLは解体を余儀なくされ、ボリビアは多重債務の中で構造改革を余儀なくされた。その後、資源価格が高騰した2000年代後半になると、再び資源の国家管理が謳われ、COMIBOLは生産活動に参加できることになった。図1は、1952年から2012年までの鉱物資源輸出額の長期的な変化を示したものである。輸出額は漸増してきたが、1985年前後に急落した後、2000年代後半に急増したことが窺える<sup>3</sup>。



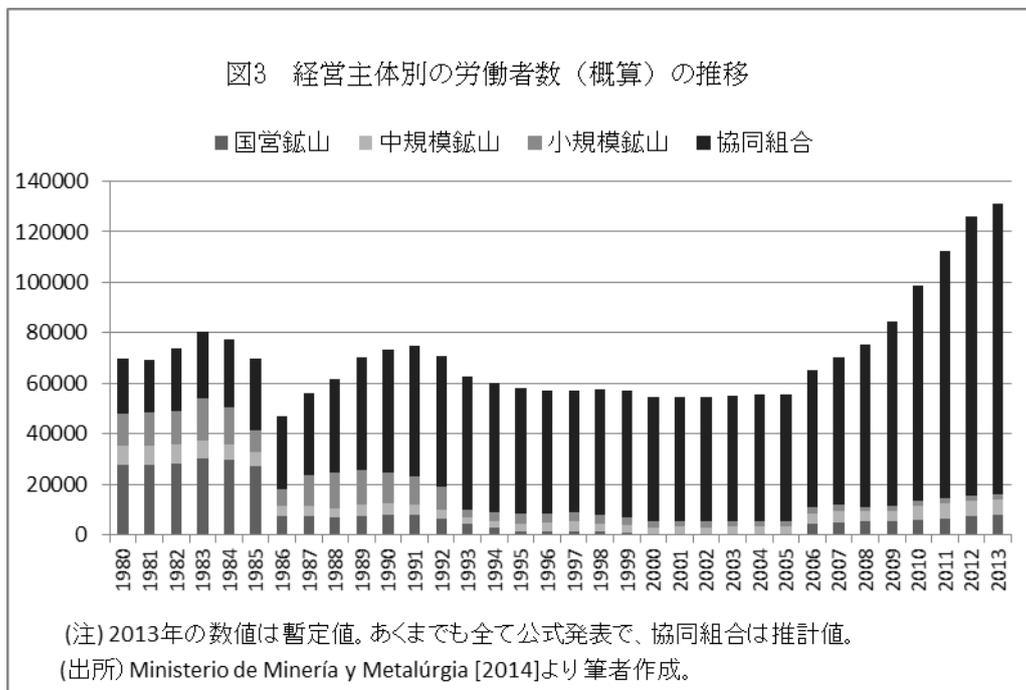
このような栄枯盛衰は、鉱業部門に異なった生産主体を生み出してきた。図2は、ネオリベラル改革が導入された1980年代から、再国営化へと舵が切られる2000年代後半までについて、おもな鉱業政策の変遷を、鉱業部門の生産活動の担い手の変化と合わせて示したものである。図の破線グラフは主要鉱物資源の価格平均を時系列変化として示しており、濃淡の異なった3本の実線グラフは、国営企業(COMIBOL)、中規模鉱山、小規模鉱山および協同組合がそれぞれ支払った鉱業ロイヤルティの額を示したものである<sup>4</sup>。鉱業ロイヤルティは、各鉱石の輸出額から計算されるため、各生産主体の生産規模をおおむね反映している。このうち、鉱山協同組合は鉱業ロイヤルティの支払いを事実上行っていないことがあるため、実態より少なく見積もった推測値である。

図2からは、1985年まではCOMIBOLが、それ以降は、中規模鉱山と小規模山および協同組合が主な生産主体であったことがわかる。各生産主体の労働者数を示した図3からは、1986年移行に国営鉱山の労働者数が急減した一方で、協同組合の労働者数が大多数を占めてきたことが明らかである。1997年の法1777号下では、鉱業コンセッションやジョイント・ベンチャー(JV)を通じた民間投資の参画が期待されたが、鉱物資源価格が下げ止まっていたこともあって目立った成果は上げず、その一方で協同組合はCOMIBOLから操業機械の廉価あるいは無償での提供や、税制面での優遇を受けて生産が続けられた(岡田[2013a: 32])。民間投資による鉱山開発が大きく成長するのは、2000年代後半に鉱物資源価格が高騰を始め、ポトシ県のサンクリストバル(San Cristóbal)鉱山が本格生産を始めるのを待たねばならなかった。

図2 主な鉱業政策の変遷（1980年から2008年まで）



2000年代後半の資源価格の高騰期には、前述のように操業インフラや税制面で優遇を受けた協同組合も急成長した。FENCOMINの構成員は2004年の時点で組合数560、構成員数4万3000人であったが、2012年上半期の時点では組合数1300、構成員数10万人に膨れ上がっていた（岡田[2013a: 29]; *Oxígeno*, abril de 2012）。



## 2 第1次モラレス政権（2006～2009年）の法改正

2006年に大統領に就任したエボ・モラレスは、こうした状況下で鉱業部門の再国家管理化を進めることになった。2005年に天然ガスに対する大幅増税が決定されており、同様のイデオロギーのもと、鉱物資源の国家管理もマンドートとなっていた<sup>5</sup>。

天然ガスの「国有化」が宣言されて間もない2006年5月10日、憲法裁判所は憲法判断（Resolución constitucional）32/2006を出し、ネオリベラル期に導入された法1777号の鉱業コンセッションに関する規定が、資源を国家所有と謳った憲法規定に抵触するとの疑義を呈し、法制度を改めなければ違憲のため無効となりうるとした（Espinoza [2010: 376-378]）。この判断は、それまでの鉱業コンセッションによる生産活動の正当性を疑問に付すことで紛争を生みだした。同年10月に鉱山労働組合と協同組合がともに操業していたワヌニ（Huanuni）鉱山では暴力的な紛争が引き起こされた。16人の死者を生む衝突の後、政府は同鉱山の生産管理についての権利をCOMIBOLに認め、4000人の協同組合を同鉱山の組合労働者として吸収させた。

このような変化は、鉱業政策の転換への扉を開くものであった。しかし制度変化を行うためのコンテクストは逆境の中にあつた。資源価格が高騰する中で、それまで恩恵を得てきただけでなく数の上でも圧倒的多数となった鉱山協同組合の抵抗が予想された。

また、ネオリベラル期に誘致されるはずだった外資はようやく操業の目途が立った段階であった<sup>6</sup>。

まず政府は、2007年5月1日に大統領令29117号によって鉱業コンセッションの新規付与を禁止するとともに、すでに鉱業コンセッションによる操業権が与えられている領域を除いた残り全ての領域を国家管理鉱区（Reserva Fiscal Minera）とした。このような鉱業政策の転換は、決定済みのものをのぞく新規の民間投資の停滞を引き起こした（ANMM [2013]）。

つづいて、資源価格の高騰により急増した収益に対して国家の取り分（いわゆる government take）を増やすべく、2007年11月23日に法1777号を一部改正する法3787号を制定した。この法改正のもと、各鉱石の国際価格が一定の閾値を超える場合は、通常の法人税25%に追加税率12.5%が上乗せされることになった。専門家の計算では、この追加法人税の導入の結果、生産コストを差し引く前の売却益については法人税とロイヤルティ他諸税を含めて40.15%、生産コストを差し引いた純利益の80.3%が国家の取り分になった（Garzón [2014: 83]）。

この追加法人税は、協同組合には適用されないこととされたため、大きな抵抗を受けなかったと推測される。さらに、2009年7月7日に公布された法4049号は、金に適用されるロイヤルティの税率につき、小規模で手作業で操業する場合は半額とする規定を導入した。これもまた、協同組合に対する明らかな優遇措置であり、モラレス政権以前もそうであったが、モラレス政権期においても協同組合は政治的な配慮をもって扱われた。

これらは暫定的ながらも重要な変化であったが、既存の契約関係を改変するものではなかった。これ以上の改革は新憲法の成立を待たなければならなかった。

### 3 新憲法の規定

2009年2月に公布された新憲法は、348条～358条で鉱物資源を含めた天然資源一般について規定し、369条～372条で鉱物資源について定めている。また移行条項において憲法制定後になすべき処置が明記されている。以下では、新憲法の条項のうち、本研究について重要なものについてまとめる。

#### (1) 天然資源に関する一般規定

鉱物資源を含め天然資源一般はボリビア国民の所有物とされ、その管理を国家が行うものとされた（349条1項）。また、特定領域での天然資源採掘には、影響をうける住民に対する協議が行われるものとされた（352条）。

#### (2) 生産アクターと契約様式

369条1項は生産主体として、国営鉱山企業、民間鉱山企業そして協同組合を認めた。

370条1項は、国家が個人または法人と、法に定められた鉱業契約を結ぶとする。同条2項は鉱山協同組合の促進を謳っている。同条4項は、国家との鉱業契約によって与えられる鉱業権の内容は、法によって規定されるとした。

#### (3) 鉱業権の多用途への利用の禁止

370条3項は、鉱業契約の当事者は、社会経済機能（*función económica social*）を果たさなければならないとする。371条1項は、鉱業契約を他者に譲渡したり抵当に入れたり相続することはできないとした。

#### (4) 移行条項

移行条項第8条1項は、行政府と立法府の選挙から1年以内に新しい法制度に移行しなければならないとした。同時に、その移行において既得権は見過ごされることはない（*en ningún caso supondrá desconocimiento de derechos adquiridos*）とする。同条2項は、同期間中に鉱業コンセッションは効力を失うこととし、同条3項は、国内および外国企業に与えられた鉱業コンセッションも1年以内に鉱業契約に移行することを定めた。そのうえで同条4項は鉱山協同組合の既得権は認められ、尊重される（*reconoce y respeta*）とした。

## 4 新鉱業政策の決定の遅れ

新憲法は、旧来の法1777号から新鉱業法への移行を明記したものの、その内容はほとんど決まっていなかった。わかっていたのは、鉱業コンセッションが廃止されること、権利売買による金融資産としての利用などを禁じること、そして鉱山協同組合に配慮し、その既得権を尊重することくらいである。

新制度への移行は、新憲法にしたがえば2009年12月に実施された選挙から1年以内に行われることとされた。しかし時期が来ても新鉱業法は施行されず、2010年12月6日、政府は大統領令第726号を發布し、鉱業コンセッションを「特別移行許可（*Autorizaciones Transitorias Especiales*）」に変更させることで、従来の権利関係を事実上継続させることで暫定的に対処した。

政府は、関係する利益団体との合意形成のため、鉱業冶金省の旗振りの下、COMIBOL、鉱山労働組合（FSTMB）、鉱山協同組合（FENCOMIN）、中規模鉱山協会、小規模鉱山の6者が参加する新鉱業法案の起草委員会を設けた。この委員会が法案を大統領に提出したのは2014年3月であり、議会で承認され、最終的に公布されたのは同年5月28日であった。

以上のように、21世紀初頭のボリビアにおける鉱業政策の再転換は、予想外の時間がかかってようやく決定された。その原因は、主に協同組合を中心とした抵抗勢力にあったと考えられる。続いて、この中間報告の後半では、強力な利益団体が存在する場合

の政策決定過程をどう考えるべきなのかを考察する。

## II. 強力な利益団体、政策決定、国家 - 社会関係

### 1 フォーマルな政治制度上で説明できない政策決定の困難さ

ラテンアメリカの政策決定過程をめぐる近年の政治経済学研究は、先進国と同様に政策決定に携わるアクターが政治制度から受けるインセンティブや制約と、そこから導かれる均衡状態に着目してきた (Stein and Tommasi [2008])。しかし同時に、フォーマルな政治制度による説明には限界があることも指摘されてきた。エクアドルの政策決定過程について理論化を試みた Mejía Acosta et al. [2008] は、極めて強い政策決定権限を有する大統領であったとしても、それに対して非制度的な拒否権プレイヤーが政策決定に異議申し立てを行うことで、政策決定が差し戻されるため、大統領は対立的状況において多様なアクターとの交渉能力が必要とされるとした<sup>7</sup>。

2000年以降のボリビアは、このエクアドルに類似した状況にある。とりわけ、2009年12月に再選されたエボ・モラレス政権は次の条件をそろえており、政策決定について高い自律性を有していたはずであった。

- (1) 大統領は、2005年以降の選挙でいずれも第一回投票で過半数以上の得票を得た<sup>8</sup>。
- (2) 与党は、2009年12月選挙以降、単独で上下両院の2/3以上の議席を得た。
- (3) 2010年の地方選挙では全9県のうち3県の知事と3割強の自治体首長が野党で占められたが、2011年末までにはサンタクルス県を除く8県知事とほぼ全ての県庁所在地の市長がMASで固められた (岡田[2013b: 35])<sup>9</sup>。
- (4) 上記と関連して、司法府も政府・与党の政策決定に障害となるものではなかった<sup>10</sup>。

このような条件は、民政移管以降のボリビアにおいては極めて稀であり、政策決定についての重要な変化であるとも言える。1982年の民政移管以降、モラレス政権を除くすべての選出された大統領は一次投票で過半数を得ることはなかった。1967年憲法は第90条において、大統領候補がいずれも過半数を得られない場合、議会が過半数の票をもって選出すると規定していた。特定の政党が大統領選でも議会選でも過半数を獲得できないことが常であったため、必然的に主要政党にはある程度の協調性が求められ、結果として政策決定は主要政党間の議会政治を通じて行われた (Gamarra [1997])。しかし、モラレス政権下では、このような政党政治の要素は全て失われた。したがって、ボリビアの新鉱業法についての政策決定が困難である理由を、こうしたフォーマルな政治制度から説明するのは難しい。

## 2 非制度的な拒否権プレイヤーがいる場合の政策決定とその条件

モラレス大統領が選挙で圧倒的な支持をえたことは、旧来の政党が影響力を失ったと同時に、市民社会から広い支持を集めたことを示唆する。この支持が安定的なものかどうかについては議論が必要だが、安定的ではないとの見方が一般的である（Mayorga [2011]）。いずれにしても、こと特定の政策分野については、その分野の利益団体との関係が問題である。

鉱業政策の決定過程に関しては、前節で触れた起草委員会が政策アリーナとなった。そのうち主要な利益団体は3つあり、(1) 国営企業(COMIBOL)を中心とした労働組合(FSTMB)、(2) 鉱山協同組合(FENCOMIN)、(3) 中規模鉱山協会に代表される民間鉱山であった<sup>11</sup>。2014年3月17日に法案が大統領に提出されるまで、法案作成はこの起草委員会の中で、基本的に政府と主要な利益団体の間で行われた。

利益団体のような非制度的なプレイヤーが、政策決定において拒否権を行使する可能性がある場合、何が起きるだろうか。まず利益団体が拒否権を行使するのはどのような場合かを検討する。協同組合や労働組合は、本稿冒頭で示したように、街頭での示威行動などによってしばしば国家に脅威をもたらす。しかし、政策に対する合意が制度的に求められている場合と異なり、起草委員会への参加はあくまでも形式的には政府の自発的な招集によるものであり、そこでの発言力や決定への影響力を拒否権と呼びうるかどうかは、委員会への参加とは別の形で説明されなければならない。このような拒否権の行使の可能性をモデルとして考える場合、事前(ex ante)に把握することは難しく、類似の政策決定過程が繰り返されることによって初めて観察できるものと言える。その場合、類似のパターンが繰り返されると推測する根拠として、利益団体にとって何が権力資源となりうるか、を理解することが有効であるだろう。

鉱山協同組合の場合、強力な組織力により街頭での抗議デモを動員することは重要な権力資源となる。また多数の構成員を有することで選挙での組織的支持を問題化することもできる。ボリビア中央労働総連(COB)の執行部を占めている鉱山労働組合もまた同様の権力資源を有するが、鉱山協同組合の構成員が圧倒的に多いことは既に指摘した通りである。この権力資源をもって拒否権行使の可能性を論じる場合、集合行為問題に特有の不確実性を考慮する必要がある。要求の正当性、強引の規模や期間などである。

民間鉱山の場合、このような権力資源は無い。おそらく唯一の望みは現状維持であるが、そのためには高い生産性に起因する多額の納税額が意味をもつかもかもしれない。2010年～2012年の鉱業部門は、GDPの8~10%前後を占めて炭化水素や農業といった他部門を上回るだけでなく、3~5億米ドルの税収を生み出しており<sup>12</sup>、図2で見たように中規模鉱山協会に所属する民間鉱山がその多くを算出してきた。前節で見たように既に純利益の8割が国家の取り分にある中で、これ以上の民間投資を促進することが難しいとすれば、現状を維持することが国家財政の観点からすれば望ましいと言える。

ツェベリス[2009(2002): 208-233]は、西欧16か国のデータを用いて、連立政権内の最

も極端な政党のイデオロギー距離が大きくなればなるほど、重要な法律が制定される可能性は低くなることを実証的に明らかにした<sup>13</sup>。ボリビアの事例では、起草委員会に含まれる利益団体をもつ選好の違いが大きいことが、新鉱業法の制定の可能性を低くすることが予測される<sup>14</sup>。鉱業コンセッション時代の利益団体（民間鉱山と協同組合）と、新契約への移行により国家管理下へと再転換したい国家やCOMIBOLとの間には顕著な選好の違いがあると考えられるため、新鉱業法の制定が困難であったことは予測されてしかるべきである。

改めて整理すると、以下の点が重要である。

- (1) 政策アリーナは、政府と主要な利益団体で構成される起草委員会にあった。
- (2) 鉱山協同組合や鉱山労働組合は、かなりの確度で街頭での組織動員を行える限りにおいて、拒否権を行使する蓋然性が高いとみなすことができる。
- (3) もし(2)が成立する場合、政府やCOMIBOLと鉱山協同組合との選好が大きく異なるほど、政策決定は難しくなる。
- (4) 政策内容や財政状況などのコンテキストに応じて、政府や他の利益団体の政策選好は変化しうる。

つづいて、このようなモデルが、ボリビアの国家 - 社会関係に関する既存研究とどのような関係にあるのかを簡潔に論じておきたい。

### 3 国家 - 社会関係論の再検討

ボリビアの国家 - 社会関係についての主要な先行研究は、強い組織力を有する社会組織と、政策決定の自律性を持たない国家という見方で一致してきた。この見方は、おそらく古典的なマルクス主義的国家観に端を発する。20世紀の代表的な研究者であり、自身も労働組合運動に携わった経験もあるレネ・サバレタ（René Zavaleta）は、一部の政治家や知識人と鉱山労働者を中心とする労働組合によって樹立された1952年革命について、国家と労働組合という2つの権力がいかに並立しうるかを、「二重権力（poder dual）」として理論化した（Zavaleta [1987]）。この見方は、モラレス政権内でも維持されている<sup>15</sup>。

国家が政策決定の自律性を持たないとは言っても、必ずしも「弱い」「不完全な」国家という見方が妥当するわけではない。PNUD[2007]は、人々が国家について抱いてきたイメージについてのサーベイ調査と、徴税努力、官僚制や教育機構の形成史の再解釈を組み合わせて、次のような国家像を提唱した。すなわち、国家はその「強さ」や「射程」はともかくとしてアクターとして存在し、少なくとも形式的には領域全体について決定権を有するが、実際には国家に対して自律的な決定権を有する社会組織が存在してきた。そのため、重要な政策決定や、場合によっては政権維持について、国家は社会組

織と交渉を行わなければならないというものであった<sup>16</sup>。

しかし、PNUD [2007]のような実証的な国家 - 社会関係への接近は、政策決定過程の分析にはあまり応用されてこなかった。2000年代前半の社会運動の高まりを扱った研究は、それが単にネオリベリズムに対する市民社会一般の反発として評価した。第1次モラレス政権の2006～2008年を扱った研究の多くは、個々の政策の決定過程を通じて国家と社会がどのように交渉するかを分析するよりも、主にモラレス政権と反政権派の新憲法制定作業と地方自治をめぐる対立に注目した<sup>17</sup>。モラレス政権は、多様な市民社会組織との間で「柔軟で不安定な連合」を形成していると指摘されてきたが (Mayorga [2011: 81])、個々の政策決定過程をつぶさに検討した研究はほとんど見られない。

本研究が主張する、政策決定において非制度的なプレイヤーが拒否権を行使する可能性についてのモデルは、こうした先行研究の中では、PNUD[2007]の取り組みに最も近い。第一に、国家は政策決定に自律性をもたず、フォーマルな政治制度にもとづく理解は不十分であり、国家が市民社会の有力なアクターとどのように交渉するかが重要である。第二に、国家にも市民社会にも複数のアクターがあり、それらの権力関係は交渉を通じて確定すると考えており、多様な情報を用いたアプローチが必要である。

そのうえで、以上の先行研究と必ずしも一致しないであろう点として、本研究は国家 - 社会関係の実態に迫るうえで、政策決定に焦点を合わせることを追求する。これによって、多様な解釈を組み合わせるよりも、端的かつ実証的な分析が可能になると考えるからである。

## おわりに

本中間報告ではまず、ボリビアの鉱業部門の政策の変遷を概観し、その上に2000年代後半の変化を位置づけた。国家管理による生産が1985年以降に打ち捨てられた後、2000年代後半に再び再国家管理へと転換する扉が開かれた。しかし、扉が開かれた状況は、民間資本の流入動向という意味でも、協同組合の激増という意味でも、再国家管理にとって望ましい状況ではなかった。こうした状況のもと、新鉱業法の制定は明確な政策課題となったが、その決定は予定されていた時期を大幅に過ぎてようやく決定された。

本中間報告では、なぜこの政策決定過程が困難なものになったのかについて、フォーマルな政治制度が全く説明力を持たないように見える中で、強力な利益団体が拒否権を行使する可能性が高い政策決定過程としてモデル化した。同時に、このモデルが成立する条件についても明確にした。

本研究にとって、残された課題は3つある。1つめは、実際に新鉱業法が成立する過程を分析し、実際に協同組合などの利益団体が拒否権を行使するものであったのかどうかを確認することである。2つめは、政策決定が困難になることについての対抗仮説を検討し、その反証を示すことである。3つめは、困難であった新鉱業法の成立がどのよ

うにして可能となったのかを説明することである。第3の課題は、ここで論じたモデルを踏まえたうえで、政策過程と政策内容の分析を通じて明らかにすることができると考えている。

- 
- <sup>1</sup> メサ大統領の辞任前後の数日間に、当時の内務大臣が抗議運動への対処策に苦慮した様子がうかがえるものとして Lara [2008]参照。
- <sup>2</sup> その直後に政府は、あえて街頭での示威行動に際してダイナマイト等の爆発物を用いることを禁じる大統領令 1239 号を発令した。
- <sup>3</sup> 鉱物資源価格の高騰だけでなく、ボリビアのロイヤルティ税率が資源価格に応じて3段階に変動するため、相乗効果で急増する。
- <sup>4</sup> 中規模鉱山は、投資額が10万ドル以上という点で小規模鉱山から区別される。各生産主体の区分はボリビアの法制度に従ったものであるが、詳しくは岡田[2013a]を参照されたい。ロイヤルティは税率によって変動するものの、生産コストを差し引く前の輸出額から計算されるため、各生産主体において生産コストが著しく異なることを考えると、入手できるデータの中では各生産主体が生産した価値および相対的な経済的影響度についての最有望な近似値だと考えている。ただし、本文で述べるようにこれにも限界はある。
- <sup>5</sup> 天然ガスの国家管理を求めるイデオロギーについて、Molina [2011]は、それが植民地時代から20世紀までに形成されてきた天然資源一般についての人々の信念として根付いており、特に①天然資源は進歩の代わり、②天然資源は経済的自立性の基礎、③天然資源は呪い、といった言説が信念として抱かれやすいと主張する。
- <sup>6</sup> サンクリストバル鉱山は、鉱石含有率がそれほど高くなく、鉱脈を大規模な露天掘りで掘削する形式であり、従来の労働集約型の鉱山とは違って、大型の機械や設備が必要な資本集約型の鉱山であることにも留意が必要である。
- <sup>7</sup> Mejía Acosta et al.[2008]の主張の骨子は、極めて強い権限を有する大統領と、強い拒否権プレイヤーによって支配される政策決定アリーナは、短期的な視野にたった政策しか生み出さないだろうというものである。しかし、本研究では一足飛びにそのような結論に至るものではなく、そうでない可能性を探ろうとするものである。
- <sup>8</sup> 2005年12月の大統領選挙：53.7%、2009年12月：64.2%
- <sup>9</sup> 2008年以前には、与党が上院で少数派であった上、とりわけ中央-地方関係の対立が新憲法の制定過程などを行き詰まりに追い込む要因となりえたが、この点の対立は2009年の新憲法制定後、次第に弱まりつつある。Laserna [2010]は、MASが民主的とは言えないやり方でこの対立解消を進めていると批判する。
- <sup>10</sup> ここでモラレス政権下の司法府の役割についての評価を行うものではないが、政府が選挙での支持を盾に法をないがしろにしているとの批判について、Barrios [2008]およびLaserna[2010]参照。
- <sup>11</sup> 小鉱山を代表する全国鉱業会議所(Camara Nacional de Minería)という組織も存在し、起草委員会に含まれるが、1980年代後半の錫価格下落に続き、1993年に融資元であった国営の鉱業銀行(Banco Minero)が閉鎖されると、衰退の一途をたどった (Espinoza [2012: 159])。
- <sup>12</sup> GDPへの寄与率はANMM[2013]、税収額は鉱業冶金省より。
- <sup>13</sup> また、ツェベリスは、現政権と前政権のイデオロギー距離が大きいとき、そして現政権の政権担当期間が長くなるとき、重要な立法が成立する可能性が高くなることも明らかにしている。これらの条件は2009年以降のモラレス政権に当てはまる。
- <sup>14</sup> 拒否権プレイヤーの「数」は、もし2つ以上存在するのであれば重要ではない。この場

合の拒否権プレイヤーには、利益団体だけでなく政府も含まれる。なぜならば、ツェベリスの空間モデルに従えば、最も極端な拒否権プレイヤーのイデオロギー位置の距離こそが重要であって、その中間にある拒否権プレイヤーの選好と変化への許容度は吸収されるからである。

<sup>15</sup> アルバロ・ガルシア・リネラ(Álvaro García Linera)副大統領の発言からは、この見方が踏襲されているように見える (Svampa y Stefanoni [2007])。

<sup>16</sup> この見方は、Migdal [2001]を嚆矢とする「社会の中の国家(state-in-society)」アプローチを援用したものである。この研究の目論見はおそらく、国家と市民社会を二項対立的にとらえ、政府の政策自律性を確保するためには強力な利益団体の干渉を排除する必要があると考えた、ネオリベラル期の国家建設に対するアンチテーゼを打ち出すことにもあったのだろう。

<sup>17</sup> このような対立についても、全てがモラレス政権と反政権側の野党・地方勢力に単純に分けられるかは定かではない。舟木[2014]は、2006年の県自治国民投票について、自治賛成・反対という投票行動がそれぞれ野党・与党への支持態度と高い相関を有しているものの、そうした態度には時系列変化が見られ、一貫した党派的支持があったわけではないとしている。

#### <参考文献>

##### <日本語文献>

岡田勇[2012]「2012年ボリビアの政策課題—TIPNIS 道路建設問題の事例」(『ラテンアメリカ・レポート』アジア経済研究所 29巻1号 83-92ページ)。

\_\_\_\_\_ [2013a]「モラレス政権下におけるボリビア鉱業のアクターと政策過程—強力な利益団体と政府の影響力関係についての試論—」(『イベロアメリカ研究』35巻1号 23-42ページ)。

\_\_\_\_\_ [2013b]「ボリビアの政策過程の不確実性—モラレス政権の経済政策の残された課題—」(『ラテンアメリカ・レポート』アジア経済研究所 30巻1号 32-42ページ)。

ツェベリス、ジョージ[2009]『拒否権プレイヤー』真柄秀子・井戸正伸監訳 早稲田大学出版部 (George Tsebelis[2002] *Veto Players: How Political Institutions Work*, Russell Sage Foundation.)。

舟木律子[2014]「ボリビアにおける「下から」の国民投票—2006年自治国民投票の規定要因—」(上谷直克編『「ポスト新自由主義期」ラテンアメリカにおける政治参加』アジア経済研究所)。

##### <外国語文献>

Asociación Nacional de Mineros Medianos (ANMM) [2013] *Memoria del periodo 2010-2012*, La Paz: ANMM

Barrios Suvelza, Franz Xavier [2008] “The Weakness of Excess: The Bolivian State in an

- 
- Unbounded Democracy.” in John Crabtree and Laurence Whitehead eds., *Unresolved Tensions: Bolivia Past and Present*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, pp.125-139.
- Ernesto Stein and Mariano Tommasi (eds.) [2008] *Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies*, New York: IDB; DRCLAS.
- Espinoza Morales, Jorge [2010] *Minería boliviana: su realidad*, La Paz: Plural.
- Gamarra, Eduardo A. [1997] “Hybrid Presidentialism in Bolivia.” in Kurt von Mettenheim ed., *Presidential Institutions and Democratic Politics*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, pp.109-135.
- Garzón, Dionisio [2014] “Tributación minera y conflictividad en la minería nacional.” en Fundación UNIR ed., *Veta del conflicto minero*. La Paz: Fundación UNIR, pp.81-102.
- Lara Torrico, Saúl (con aportes de Carlos Alarcón Mondonio)[2008] “Un gobierno de ciudadanos. Una convicción, la defense de los derechos humanos.” en Carlos D. Mesa Gisbert coord., *Un gobierno de ciudadanos (2003-2005)* La Paz: Fundación Comunidad; Plural, pp.27-44.
- Laserna, Roberto [2010] “Mire, la democracia boliviana, en los hechos...” *Latin American Research Review* 45, special issue, pp.27-58.
- Mayorga, Fernando [2011] *Dilemas*, Cochabamba: CESU-UMSS; Plural
- Mejía Acosta, Andrés, María Caridad Araujo, Aníbal Pérez-Liñan, and Sebastián Saiegh [2008] “Veto Players, Fickle Institutions, and Low-Quality Policies: The Policymaking Process in Ecuador” in Ernesto Stein and Mariano Tommasi eds., [2008] *Policymaking in Latin America*, New York: IDB; DRCLAS, pp.243-285.
- Migdal, Joel S. [2001] *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*, Cambridge: Cambridge University Press
- Ministerio de Minería y Metalúrgia [2014] *Dossier estadísticas del sector minero metalúrgico 1980-2013*, La Paz: Ministerio de Minería y Metalúrgia
- Molina, Fernando [2011] *El pensamiento boliviano sobre recursos naturales*, 2da edición, La Paz: Fundación Vicente Pazos kanki.
- PNUD [2007] *El estado del estado en Bolivia*, La Paz: PNUD.
- Svampa, Maristella, y Pablo Stefanoni [2007] “Entrevista a Álvaro García Linera” *OSAL*, Año VIII, N° 22, Buenos Aires: CLACSO.
- Zavaleta Mercado, René [1987] *El poder dual*, 3ra edición, Cochabamba: Los Amigos del Libro.