

第3章

ボリビアにおける先住民の政治参加

—先住民自治移行をめぐるアイマラ系カラング族の選択—

舟木 律子

要約：ボリビア左派政権の下、「排除された者たち」の政治参加が、いかにして実現されているのか。これが本稿の問題関心である。

1990年代半ばに、新自由主義体制において導入された住民参加型の基礎自治体制度は、慣習に基づく伝統的自治制度を保持してきた先住民を、国家の政治システムへ包摂することに失敗してきた。多民族国ボリビアを標榜する左派政権においては、これまで排除されてきた先住民をいかにして包摂できるかが大きな課題となっている。

この課題に対し、制憲議会を経て成立したボリビア新憲法では、「先住民自治」という枠組みが提示された。この枠組みを利用して、2009年12月には、先住民自治への移行の是非を問う住民投票が、12の自治体にて実施されている。

本稿ではこれらの12の自治体から、唯一先住民自治への移行が否定された自治体と、賛成多数でスムーズに移行が決定した自治体を、同じアイマラ系カラング族で示された二つの事例を取り上げ、彼らの選択を左右した要因を明らかにする。結論としては、基礎自治体の中で実質的に彼らの伝統慣習が尊重される、すなわち「共同体」としての包摂が実現されていたかどうかということが、重要であった。

キーワード：ボリビア、多民族、地方制度、先住民、先住民自治、大衆参加法、シティズンシップ、排除、政治参加、共同体

はじめに

ボリビア左派政権の下、「排除された者たち」の政治参加が、いかにして実現されているのか。これが本稿の問題関心である。

本稿における「排除」とは、「国家機構における意思決定過程および公共サービスへのアクセスが極めて困難、あるいは事実上不可能な状態にあること」を指す。これはすなわち「国家の政治システム」全体からの排除であり、「包摂」とは、インプット・アウトプット両方の経路において実質的にこのシステムにアクセスできる状態を想定する。

また「政治参加」とは、国家の政治システムのインプットに関わる諸活動、つまり「中央・地方政府機関を活動の対象として、その意思決定過程に影響を与えるべく展開される、直接・間接的かつ制度的・非制度的な人々の諸活動」を指す。本稿では、この意味における「排除された者たち」として「先住民」¹、特にその中でも「共同体自治の伝統慣習を保持してきたグループ」に焦点を当てる²。

「共同体自治の伝統慣習を保持してきたグループ」に焦点を当てるのは、先住民の中でも、彼らは特に排除の対象となり易いためである。総体としての先住民は、国家の政治システムから常に排除されてきたわけではない。ヤシャーの「シティズンシップ・レジーム」のロジック³を援用すれば、「新自由主義」レジームの下で、先住民は「個人」として、既に国家の政治システムへ包摂される存在となっている（Yashar 2005）。ボリビアにおいては、大衆参加法（1994）に基づく地方制度改革が、先住民を国家の政治システムに包摂する契機として、最も重要な意義を有していた。農村部の先住民にとってもアクセスしやすい距離に基礎自治体が設置され、市長・市議を決めるのは公選制、公共事業の策定には住民参加制度が導入されたのである。

大衆参加法の制定によって先住民がいかに国家の政治システムに包摂されたかという状況は、次のようなデータからも窺える。たとえば、1995 年の制度導入当初の自治体選挙直後、先住民の市長および市議会議員は全体の半数以上を占め、2002 年の段階では全体の約 65%に上ったと報告されている（Albó y Quispe 2004, 139-40）。また、2007 年の時点における MAS 所属国会議員 85 人のうち 51 人（62%）が大衆参加法は自身の政治キャリアにポジティブな影響を及ぼしたとしている（Zuazo 2008, 24）。

大衆参加法は、個人単位で見た先住民の政治的権利をたしかに拡大したのである。しかし一方で、伝統的自治制度を維持してきた「先住民共同体」という単位で見れば、国家の政治システムに自らの自治制度を強引に従属させられるという状況を生み出した⁴。たとえば、先住民共同体の伝統的自治区画は、基礎自治体の行政区画と一致しないケースが多数存在するが⁵、このような点が制度導入の際に加味されることはなかった。また基礎自治体首長の決め方や人数、任期なども、伝統的自治制度を完全に無視したものである。この意味において、先住民は「個人」としては国家の政治システムに確かに包摂されつつも、「共同体」としては、依然として排除される状況が続いてきたのである。このような包摂のあり方の問題は、先住民自身がこれまでも繰り返し提起してきたことであり（Ortiz y Bustillos 2010, 8）、先行研究においても指摘されてきた点である（Blanes 2000; Lema 2001; Yashar 2005; Postero 2007）。

このような問題が生じた根底には、そもそも新自由主義体制の下で導入された参加民主主義の制度設計が、あくまで個人の自由と法の下での平等を前提とした「普遍的シティズンシップ」の実現を目的としていたという状況がある（Young 1989）。しかし、ボリビアのような多様な民族集団が共存する国において、普遍的シティズンシップが想定する同質

的な国民は存在しない。にもかかわらず、新自由主義体制において、政府はこの現実を軽視し、先住民を「市民」として国家の政治システムに強引に包摂しようとしたのである。

新自由主義路線をとる国家主導の包摂のあり方は、先住民にとって二つの異なる帰結をもたらす。ひとつは、そのような包摂のあり方に積極的に順応し、そこでの主要アクターへと変貌を遂げるグループの政治的台頭である。ここには、MAS を構成するボリビア統一農民労働者組合連合（Confederación Sindical Unica de Trabajadores Campesinos de Bolivia : CSUTCB）、ボリビア開拓農民労働組合連合（Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia : CSCB）等の社会運動組織を構成する先住民が含まれる。もうひとつは、そのような包摂のあり方に抵抗し、国家の政治システムが前提とする普遍的シティズンシップとは異なるシティズンシップの実現を求めるグループからの「声」の拡大である。ボリビア先住民連合（Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia : CIDOB）やクジャスユ・アイユ・マルカ全国会議（Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu : CONAMAQ）等を構成する、共同体自治の伝統慣習を維持してきた先住民がここには含まれる。そのような先住民には、CIDOB を構成するグアラニーやチキタノ、モホなど東部地方の少数民族だけでなく、ケチュアやアイマラという多数派の先住民民族に分類される、パカハキ、カラंगा、スラ、キラカ、チチャ、チャルカ・カラカラ、チュイ、ラレカハ、カリャワリヤ、クリヤ、ウル、ルピハキ、ヤンパラ等が含まれる。このグループは、左派政権の下で実現した制憲議会や対話の場を通じて、多元的なシティズンシップを保障する政治制度の構築を求め行動してきた。

以上のような背景から、本稿では、ボリビア左派政権の下「排除された者たち」の政治参加がいかんにして実現されているのか、というテーマについて、特に、そのための具体的方策として提起された「先住民自治」の制度化をめぐる動きに焦点を当てる。第1節において、これに関するナショナル・レベルの制度化の流れを概観し、第2節では実際に「先住民自治」への移行を進めるという選択をした自治体と、現段階では「先住民自治」への移行を進めないという選択をした自治体、二つの事例の比較分析を通して、「排除された者たち」が政治参加を実現するために、ローカル・レベルにおいてどのような制度を必要としているのか、という点を明らかにする。最後に事例研究で得られた知見をまとめ、今後の研究課題を示す。

1. 多民族国ボリビアにおける先住民自治の制度化

本節では、ナショナル・レベルにおける先住民自治制度化の流れを概観する。

はじめに、先住民自治の制度化において最も重要な意義を有する新憲法について見てみよう。2009 年 1 月、2 年以上におよぶ制憲議会を経て新憲法は成立した。新憲法では新たな地方制度が規定され、その主軸となったのが、県・市・先住民・地域（Departamento,

Municipio, Indígena Originario Campesino, Región) の四つの次元における自治の確立である。ここでの「先住民自治」とは、「領域、文化、歴史、言語、司法・政治・社会・経済組織または制度を共有する先住民による、自由な意思決定の行使としての自己統治」と定義される (Art.289)。また先住民自治が適用される条件については、「先祖より受け継いだ領域を有し、現在も引き続きそこに居住していること、および憲法・法令に従って諮られる住民の要請 (Voluntad) があること」と規定された (Art.290-I)。「住民の要請」とは、具体的には住民投票で諮られるが、これによって賛成多数で承認されると、先住民自治の行政区では「先住民自治政府が、憲法および法令の規定の範囲内で、その権限に応じて、独自の規則・制度・首長・手続きに従って統治する」ことを認められている (Art.290-II)。

表 1 2009 年 12 月先住民自治移行住民投票実施自治体の基本データ

		人口（2001年）				社会指標		住民投票結果	
基礎自治体		合計	農村部	自己認識による		NBI *3	識字率	賛成	反対
(先住民共有地数) *1				先住民人口比と					
(県)				主要先住民族 *2					
チュキスカ	タラブコ市	19,554	87.50%	94.40%	Q・ヤンバラ	93.70%	46.70%	90.80%	9.20%
	モホコヤ市	7,926	100.00%	95.00%	Q・モホコヤ	92.30%	66.90%	88.30%	11.70%
	ワカヤ市	2,345	100.00%	65.90%	グアラニー	97.80%	79.60%	53.70%	46.30%
ラパス	チャラサニ市	9,262	100.00%	97.60%	Q・カリヤワリヤ	97.70%	80.70%	86.60%	13.40%
	ヘス・デ・マチャカ市(1)	13,247	100.00%	96.20%	A・ウル・イロイト	98.40%	81.30%	56.10%	43.90%
オルロ	クラワラ・デ・カランガス市	5,278	100.00%	94.20%	A・カランガ	93.70%	86.30%	45.10%	54.90%
	バンパ・アウジャガス市(1)	2,975	100.00%	98.70%	A・キリヤカ	97.10%	82.50%	83.70%	16.30%
	サリナス・デ・ガルシメンドサ市(4)	8,723	100.00%	96.00%	A・キリヤカ	96.70%	89.90%	75.10%	24.90%
	チバヤ市(1)	1,814	100.00%	97.90%	ウル・チバヤ	99.30%	91.10%	91.90%	8.10%
	サン・ベドロ・デ・トトラ市(1)	4,941	100.00%	97.80%	A・カランガ	99.40%	82.90%	74.50%	25.50%
ポトシ	チャヤンタ市(2)	14,165	85.40%	98.30%	Q・チャルカ・カラカラ	96.90%	63.30%	60.00%	40.00%
サンタ・クルス	チャラグア市(3)	24,427	88.80%	67.50%	グアラニー	82.90%	69.10%	55.70%	44.30%

*1 先住民共有地（TCO）の数は、権利取得済みの地域と手続き中の地域の合計を示す。チャラグア市のTCOの一部が、パイロン市の行政区に入っている以外は、基本的にTCOと市の行政区は等しい。

*2 Qはケチュア、Aはアイマラの略。

*3 NBI（Necesidad Básica Insatisfecha）は、ベーシックニーズ未充足の略。

出所：自治体人口・農村部人口比（INE 2001）、先住民人口比「エスニシティ・言語分類（CEL）」の「自己認識」より（Albó & Romero 2009,108-14）、社会指標（INE 2005）、住民投票結果（Corte Nacional Electoral 2009, 63-7）。

2009 年 8 月、先住民自治への移行に必要な住民投票の実施要件について定めた政令 231 号 (Decreto Supremo No. 231) が公布される。それによれば、先住民自治への移行に向けた住民投票を実施できるのは、第 1 に直前の選挙における有権者登録人数の 10% 以上の署名と、第 2 に当該自治体の市議会が先住民自治適用の条件を当該自治体が備えていることを確認する決議、そして第 3 に住民投票条例 (市議会の 2/3 以上賛成によって成立) と、

さらに自治体当局あるいは先住民組織が作成した請願書を提出することが必要とされた。

政令が公布されると、その時点から申請期限までに 1 カ月程度しかないという時間的制約の中、19 の自治体が実際にこれらの規定に従って住民投票実施の手続きを進めた。そのうち 12 の自治体が申請を正式に受理され、2009 年 12 月に先住民自治移行住民投票を実施している⁶。さらにそのうちの 11 の自治体において、賛成多数で先住民自治への移行が決定している。その後、この 11 の自治体では、2010 年 7 月に成立した自治分権基本法 (Ley Marco de Autonomías y Descentralización) に従い、先住民自治規約の作成等を中心に、先住民自治への移行準備を進めている段階である。

II. 事例研究

本節では、表 1 の先住民自治移行住民投票を実施した自治体から、二つの自治体を取り上げ、比較分析する。その際一次資料として、2010 年 8 月 23 日から 9 月 8 日までに実施した関係者への半構造化インタビューのデータを用いる。調査地は、現地自治体およびオルロ市とラパス市である。筆者は調査地に入るまでは、主要アクターに関する情報はほとんど持たず、現地住民への聞き取りに基づいて、インタビューの対象者を選定していった。インタビューはスペイン語で行い、ノートへの記録と並行してボイス・レコーダーで録音した上で記録にまとめた。なおインタビュー対象者一覧は文末に示すこととする。またインタビューのデータと共に、関連事項に関して自治体や政府機関、先住民組織が作成した文書を参照する。

さて、先住民自治移行住民投票を実施した自治体に話題を戻すと、2001 年の国勢調査に基づくアルボラの分析によれば、先住民自治を選択する潜在的可能性を有する自治体、すなわち言語と自己認識の複合指標による先住民人口の比率が自治体総人口の過半数となる自治体の数は、全体で 327 あるうち 187 であった (Albó y Romero 2009, 22)。そのうち、CIDOB と CONAMAQ が先住民自治移行のパイロット自治体候補として想定していた自治体が 34 存在した (Jilamita インタビュー 2010)。

しかし、実際に住民投票の実施に踏み切った自治体が CIDOB や CONAMAQ の当初の想定をはるかに下回ったのは、なぜなのか。この問いに対しては、まず時間的制約が大きく影響したと考えられる。交通の便や情報の伝達が悪い大半の当該自治体にとって、住民投票実施のための具体的手続きが示されてから署名など必要書類の提出までに 1 ヶ月程度しかないというのは大きな障害となった。また制度上の制約があったために踏みとどまった自治体、申請まで漕ぎ着けなかった自治体が相当数あったと予想される。これは、今回の先住民自治移行の対象となった単位が基礎自治体だったため、もともと基礎自治体の行政区画と一致していない自治区画を保持していた先住民自治組織にとっては、自らの自治区画のさらなる分断を招くことが懸念され、見送られたのである (Jilamita インタビュー

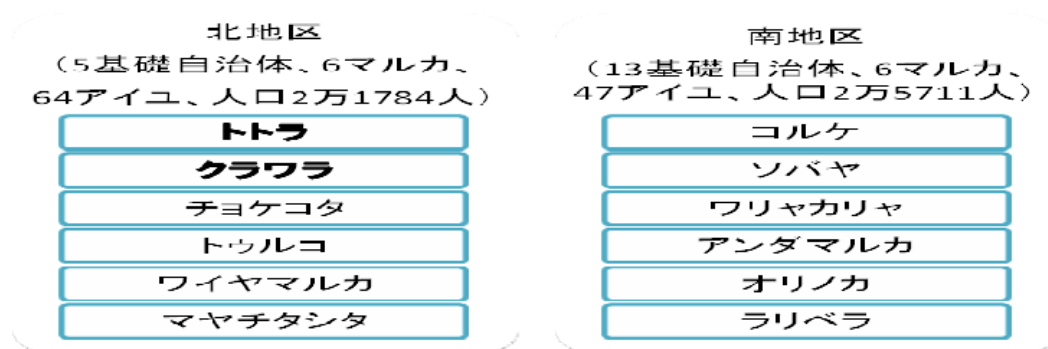
2010)。さらに、基礎自治体の存在を否定するのと同義である先住民自治移行のために、自治体当局の承認を必要としていたという点も、制度的制約要因と成り得た。いずれにせよ、今回初となった先住民自治移行住民投票の実施状況を見てみると、先住民人口が自治体住民の過半数を占めるところでも、必ずしも直ちにこのプロセスに進めたわけではなかったと言える。

こうした状況を踏まえると、今回先住民自治移行住民投票を実施した自治体には、先住民自治を求める強い動機と、それを実現するための能力を備えていた先住民組織が存在していたと考えられる。このような自治体の事例は、「排除された者たち」自らが、その自治制度を国家の政治システムに接合し、「共同体」単位でのシティズンシップを実現しようと試みている過程を示すものである。

本稿ではこの先住民自治移行住民投票を実施した 12 の自治体のうち、唯一先住民自治反対派が賛成派を上回ったクラワラ・デ・カランガス市と、先住民自治賛成派が多数派であり、反対派はほとんど存在しなかったサン・ペドロ・デ・トトラ市に注目する。先にも述べたように、本来住民投票を実施する手続きを踏んでいる段階で、先住民自治移行への強い動機を有する先住民組織が存在したはずである。にもかかわらず、先住民自治反対派が賛成派を上回る結果となった。この事例において、「排除された者たち」がどのように考え、どのように行動し、最終的に先住民自治反対という結論に到達したのかという実態を明らかにする。これによって、今回の住民投票を実施することは物理的には可能であったが、あえて実施しないという選択をしたであろう自治体の事例を理解するためにも、有用な視座を得られよう。また、同市との比較として、ほぼ同様の人口規模、社会指標、先住民人口比・地理的条件を有し、同じ民族（ネーション）に属し、住民投票では先住民自治移行賛成が反対を大きく上回ったサン・ペドロ・デ・トトラ市の事例を取り上げる。なおここでの「民族（ネーション）」とはすなわち、歴史・伝統・文化・制度・世界観などを共有する人々の集合体を指す（Albó y Romero 2009, 5）。

図 1 はカランガ族自治組織の基本構造である。12 の伝統的自治組織「マルカ」の行政区画から成る。事例として取り上げる二つの市は、カランガ族の伝統的自治領域の中の北地区に属し、基礎自治体の行政区画と伝統的自治の行政区画がほぼ重なっている。次項ではまず、サン・ペドロ・デ・トトラ市の事例から見ていこう。

図 1 カランガ族自治組織 (Suyu Jach'a Karangas) 構成マルカ



出所：Jach'a Karangas e ISA-Bolivia 2010 を元に筆者作成。

1. サン・ペドロ・デ・トトラ市

オルロ県北西部に位置するサン・ペドロ・デ・トトラ市は、人口 4941 人の自治体で (INE 2001)、自己認識による先住民人口は住民の 98%を占める (Albó y Romero 2009, 111)。居住・保健衛生・教育・家計などに基づくベーシックニーズが未充足 (NBI) の状態にあるとされる人口は、全体の 99%である (INE 2005)。

(1) 先住民組織の概要

サン・ペドロ・デ・トトラ市の先住民組織 (トトラ・マルカ) は、カランガ族自治組織 (Suyu Jach'a Karangas) を構成する 12 のマルカのうちのひとつである。マルカと呼ばれる先住民組織の基本構造は、まず 9 アイユが南北の地区に分かれ、各地区から 2 組ずつ首長を出し、合計 4 組 8 人の首長が共同で先住民組織代表部 (autoridad originaria) を率いる。4 組のうち 2 組は主に組織内部の自治に責任を負う首長 (Mallku de Marka) で、任期は 1 年である。残りの 2 組の首長は、上位・外部組織向けの組織代表という位置づけ (Mallku de Consejo) で、任期は 2 年である。原則的に、首長は各アイユから輪番で代表が担当することになっている (Consejo de Gobierno Originario de Totora Marka 2009,19; Coria インタビュー 2010)。また先住民組織代表部は、全アイユの代表 (Tamani) 合計 32 組 64 人によって構成される。アイユ代表の任期は 1 年で、共同体内の役職を責任の軽いものから重いものまで順を追って全て経験した住民の中から、原則的に輪番で選出される。

先住民組織における意思決定は、組織の最小の単位である「共同体」レベルから、中間レベル (アイユ)、最高レベル (マルカ) まで、各レベルにおいて定期的に会議が開かれ、そこでの話し合いで決められる。最も重要な会議は、年に一度開催される総会・タンタチャウィ (Tantachawi) である。

こうした意思決定過程に参加し、自治組織の役職に就く資格を有するのは、結婚し、共

同体の耕地を分け与えられた男女で、サヤニェロ（sayañeros）と呼ばれる。ここでは、住民は結婚して初めて、共同体に仕え、そこでの意思決定過程に参加する権利と義務が与えられる（Consejo de Gobierno Originario de Totorá Marka 2009; Ramiles; Renfijo インタビュー 2010）。

(2) 先住民自治移行への迅速なプロセス

サン・ペドロ・デ・トトラ市においては、基礎自治体という国家の行政単位として編成される 1994 年以前から、既に先住民自治を実践が行われていた。しかし、これを基礎自治体に代わる公的な制度にすることを検討し始めたのは、制憲議会での先住民自治の議論がほぼ固まっていた 2008 年初旬である。広域の先住民組織代表部ハチャ・カランガ統治評議会において、先住民自治の具現化について検討され始めたのを受けてのことだった（ISA-Bolivia, Jach'a Karangas y CONAMAQ 2010, 5）。

その後、2009 年 5 月には、市内の先住民組織の総会において、先住民自治への移行が承認される（Crispin インタビュー 2010）。それから 3 カ月後の 2009 年 8 月 2 日、住民投票に関する政令が出されると、その約 2 週間後には、先住民組織代表部は、サン・ペドロ・デ・トトラ市議会から住民投票条例を出させている（ISA-Bolivia, Jach'a Karangas y CONAMAQ 2010, 5）。当時の市議会には MAS 2 名、ハチャ・カランガス・アイユ西部会議（Consejo Occidental de Ayllu J'acha Carangas : COAJC）1 名、恐れなき運動（Movimiento Sin Miedo : MSM）1 名、パチャクティ先住民運動（Movimiento Indígena Pachakuti : MIP）1 名、そして MIP 選出の市長という構成であったが、住民投票の実施を拒む議員はいなかった（Marca; Ramiles インタビュー 2010）。次に見るクラワラ・デ・カランガス市の事例では MAS が抵抗勢力となっていたが、ここではむしろ先住民自治に賛成している。

目立った抵抗もなく、スムーズに先住民自治移行住民投票を実施するための手続きが済むと、各アイユ、市外居住者（Centro de residents）、教育・保健セクター、自治体当局、教会などの代表者らによる先住民自治準備委員会が立ち上げられている（Consejo de Gobierno Originario de Totorá Marka 2009, 3）。この準備委員会と広域の先住民組織代表部、NGO 等が中心となり、各アイユにて、先住民自治に関する新憲法理解のワークショップを実施し、先住民自治規約作成の具体案について討論会を開催している（Coria; Crispin; Renfijo インタビュー 2010）。そのようにして迎えた住民投票では、賛成 74.5%（1467 票）、反対 25.5%（502 票）という、賛成派が反対派を大きく上回る結果であった。

(3) なぜ先住民自治移行を求めたのか

この結果の背景にはどのような要因が影響していたのだろうか。サン・ペドロ・デ・トトラ市の先住民組織の共同首長 4 組のうちのひとり、2009 年当時市議会議員（MAS）で

あり、先住民自治準備委員会に自治体当局代表として参加していたコリアは次のように説明する。コリアによれば、住民が先住民自治への移行に対して非常に積極的だったのは、第 1 に、前年に「10 年ほどかかった手続きの末によりやく自らの土地を TCO（先住民共有地）として認定されて」いたことで、そのような「TCO 地を獲得したプロセスをさらに深化させる」ために先住民自治が有効であると考えられたからであった（Coria インタビュー 2010）。

また、より具体的動機として、基礎自治体の行政運営への不満と、その財政管理への不信という 2 点が重要であった。このことは、コリア以外の先住民自治準備委員会の委員も同様に指摘している（Coria; Ramiles; Renfijo インタビュー 2010）。

基礎自治体の行政運営への不満とは、住民組織が参加して行われる公共事業計画の策定過程において、事業の優先順位を決める段階で「人口の多いアイユが、人口の少ないアイユの機会を奪う」、それによって「限られたアイユだけが、基礎自治体を持っている財源から利益を受けていた」と多くの住民が感じていたことが、制度の変革を認識させるに至ったのである（Coria; Ramiles; Renfijo インタビュー 2010）。そこには、できるだけ多くの住民が受益者となるような事業を優先しようとする自治体当局側の費用対効果の観点が影響していた可能性、あるいはそれだけでなく、まずは市の中心部での目に見える公共事業を優先したいという政治家の意図や、さらには恣意的な操作も影響していた可能性があるだろう。どのような理由であれ、こうした人口数が影響を与えるような分配のあり方は、そもそもアイユという「共同体」を基本単位として、その平等を図ろうとする先住民自治の原則にはそぐわないものであった。

財政管理への不信は、歴代の市長の収支報告が年に 1 度しか実施されず、しかも詳細については不明瞭だったこと、さらにそのような点について監視委員会が調べようとしても、情報へのアクセスが実際には制限されるといった経験の蓄積があった（Coria; Ramiles; Renfijo インタビュー 2010）。

(4) 先住民自治反対派の不在

先住民自治に反対する勢力がいなかったという点も、クラワラ・デ・カランガス市の事例との相違として重要である。クラワラ・デ・カランガス市の先住民組織の事例では、その内部に相当数の慎重派が存在したことが、先住民自治反対派が勝つひとつの重要な要因となっている。しかし、サン・ペドロ・デ・トトラ市では、2009 年 5 月の先住民総会で正式に承認されている段階で、全体の意思統一が既に完了していたと言っている。もちろん同市でも一部の反対派は存在していたと考えられるが⁷、そこまで大きな影響は与えなかった。

市では、NGO のボリビア社会環境協会（Instituto Socio Ambiental : ISA-Bolivia）が、住民に対して先住民自治に関する情報提供や理解促進を支援している。住民は講習会やワ

ークショップに参加し、「話し合いを重ねながら」先住民自治を選択するに至っている。クラワラ・デ・カランガス市でもほぼ同様の機会が同じ NGO により提供されていたが、参加者の大多数が先住民自治への移行を積極的に支持するには至らなかった。

またクラワラ・デ・カランガス市で反対派の主要アクターとなる市長は、同市においては、「先住民自治への移行は先住民組織代表部と先住民文化の再評価となるに過ぎない」という程度の認識であり、特に反対運動などはしていない (Ortiz y Bustillos 2010, 18)。

2. クラワラ・デ・カランガス市

クラワラ・デ・カランガス市は、先に見たサン・ペドロ・デ・トトラ市の西側に隣接するオルロ県の自治体である。人口 5278 人 (INE 2001)、自己認識による先住民人口比は 94% (Albó y Romero 2009, 111)、ベーシックニーズ未充足の状態にあるとされる人口、94%である (INE 2005)。

ここは、住民投票を実施した 12 の自治体のうち、唯一「反対」多数で先住民自治が否決された自治体である。なぜこのような結果となったのか。同市において先住民自治移行住民投票が実施されるまでの過程を追ってみよう。

(1) 先住民組織の概要

クラワラ・デ・カランガス市の先住民組織 (クラワラ・マルカ) は、13 のアイユと、ひとつの近隣住民組織 (Junta de Vecinos) で構成される。これらのアイユおよび近隣住民組織は、南北の地区に分けられ、内政担当の首長のペア 1 組、外部機関向け首長 1 組が選出される。首長 2 組はともに 1 年で交代する (Contrelas インタビュー 2010; Consejo de Ayllus Originarios de Kurawara Marka 2002)。また各アイユから、アイユ代表 1 組とアイユ副代表 (sullka tamani) 1 組が選出され、首長と合わせて合計 30 組 60 人で先住民組織代表部が構成される (Contrelas インタビュー 2010; Consejo de Ayllus Originarios de Kurawara Marka 2002)。

先住民組織における意思決定は、サン・ペドロ・デ・トトラ市の先住民組織と同様、共同体レベルから、アイユ、地区、マルカまで、定期的に会議が開かれ、そこでの話し合いで決められる。最も重要な意思決定機関は、必要に応じて招集される総会 (Cabildo Ordinario) である。こうした機会に参加する資格を有するのは、トトラ・マルカ同様、結婚した男女である (Consejo de Ayllus Originarios de Kurawara Marka 2002; Contrelas インタビュー 2010)。

(2) 混乱を極めた先住民自治移行へのプロセス

クラワラ・デ・カランガス市においても、先住民自治の実践は以前から存在した。それを公的な制度にする可能性について議論され始めたのが、新憲法が成立した 2009 年初頭

からであった (Arbarado; Cuanca インタビュー 2010)。

先住民自治移行のパイロット自治体になることを議論していたクラワラ・デ・カラングス市の先住民組織代表部は、サン・ペドロ・デ・トトラ市の先住民首長や、ハチャ・カラングスを構成する他の代表らと共に、2009 年 8 月の先住民自治住民投票に関する政令の公布式典に招待されている (Arbarado インタビュー 2010)。その後、市に戻り、早速住民投票の実施に必要な手続きを始めるが、同市においては、サン・ペドロ・デ・トトラ市のようにスムーズに事は運ばなかった。先住民自治移行の是非を巡って、先住民組織内部でも意見が割れ、自治体当局は強硬に反対したのである。

先住民自治賛成派と反対派は、まず住民投票条例の可否をめぐって激しく対立した。先住民組織側が、住民投票条例の請願書を市に対して提出すると、市は条例を成立させる条件として、過半数のアイユの住民の署名を要求した。その後先住民組織側は、先住民自治賛成している 6 アイユで集めた署名を提出した。また、これとは別に先住民組織内の慎重派 2 アイユが、自治体に対して十分な情報提供を求め、現段階で先住民自治移行に踏み切るのには反対であるという旨の意見書も提出している (Concejo Municipal de Curahuara de Carangas 2009a; Mollo インタビュー 2010)。市の報告書によれば、賛成派の署名には、一部アイユ代表部のみのものしかなかったと指摘されているが、そうであったとしても、6 アイユの住民らの数を合わせれば、「直前の選挙における有権者の 10%」という国の定めたハードルはクリアしていたはずである。しかし、先住民自治の影響を検討し、ネガティブな側面を懸念していた自治体当局は、国の基準よりハードルの高い独自の基準を設け、先住民側の要求を拒否した (Concejo Municipal de Curahuara de Carangas 2009a)。

これに対して先住民組織代表部は新たに署名を集め、最終的に 7 アイユから住民投票実施願いの署名を市議会に提出する。それと同時に、先住民組織代表部賛成派は市役所に押しかけ、市議会議室の前を取り囲み、住民投票条例を成立させなければ市議会を封鎖すると脅迫した (Concejo Municipal de Curahuara de Carangas 2009b; Paco; Mollo インタビュー 2010)。この行動により先住民組織代表部は、強引に市に住民投票条例を成立させることに成功したのである。騒動があったのは、2009 年 9 月 7 日、国への申請の締切日当日であった。

住民投票の実施が決定すると、自治体当局側は非公式に先住民自治反対運動を展開する。当時の市議会秘書によれば、市長や市長と同じ先住民団体 (COAJC) 系の自治体職員は、家々を回り先住民自治に反対するよう住民の協力を呼びかけたという (Villca インタビュー 2010)。また、MAS はクラワラ・デ・カラングス支部代表のラミレスと、当時の市議会庶務をしていたチュキチャンビが中心となり、先住民自治反対のパンフレットを配布している (Chuquichambi 2009)。さらに、彼ら反対派は公道や壁に「先住民自治反対」というスローガンや、先住民自治を推進する先住民運動活動家を誹謗中傷するような落書きをし、後に先住民組織代表部から MAS 本部に対して「モラレス大統領が進める変革のプ

ロセスに抵抗する者」として告発されている（Consejo de Ayllus Originarios Marka Curahuara de Carangas 2009a; Crispin インタビュー 2010）。

2009 年 12 月 6 日の住民投票の日まで、自治体当局と先住民組織代表部は対立し続け、先住民組織代表部内でも、賛成派と慎重派が存在し続けた。そのような中迎えた住民投票は、賛成 45%（925 票）、反対 55%（1,127 票）という僅差で反対が上回る結果となっている。

なぜ、このような結果となったのだろうか。以下に同市における先住民自治移行をめぐる対立の構図を確認しよう。

(3) なぜ先住民自治移行を求めたのか

先住民自治賛成派には、当時の先住民組織代表部の先住民自治推進派メンバーと、元先住民組織代表部代表で後に先住民自治支援の NGO にスタッフとなる先住民運動の活動家クリスピンがいた。2007 年に先住民組織代表部首長を務めた人物である。彼らが先住民自治への移行を要求した動機は何であったのか。

当時の先住民組織代表部先住民自治推進派の中心となった首長のひとりアラルコンデは、「公共事業を実施するための資金を直接アイユが受け取れるようになること」を目標としていたと語っている（Aralconde インタビュー 2010）。これは、サン・ペドロ・デ・トトラ市と共通する、市の財政管理に対する不信感に端を発するものである。

また、もうひとりの首長の夫人アルバラドによれば、「今私たちはまさに変化のプロセスの中にいるのだから、先住民自治についても、すぐには無理でも、少しずつ前進するべき」という考えから、先住民自治への移行を求めたという（Arbarado インタビュー 2010）。サン・ペドロ・デ・トトラ市の事例でも、「TCO を獲得したプロセスをさらに深化させる」というものがあつた（Coria インタビュー 2010）。先住民の権利拡大という「変化のプロセス」がナショナル・レベルでもローカル・レベルでも進行しているという認識に基づいて、彼らはこれをさらに「前進」「深化」させるべきであると考えていたのである。

先住民自治移行を呼びかけた元先住民組織首長の活動家クリスピンは、自身が所属する NGO・ISA-Bolivia のスタッフとして、また元先住民組織のリーダーとして、この問題に積極的に関与した。特にクリスピンが先住民組織首長を務めた 2007 年度には市長の汚職疑惑が発生しており、これに対する強い不信感を抱いていたことも彼の行動に影響を与えていたと考えてよいだろう（Consejo de Ayllus Originarios Marka Curahuara de Carangas 2009b; Crispin インタビュー 2010）。

ただし、先住民組織代表部が腐敗撲滅省に送った書簡や、腐敗撲滅省からの調査報告書、疑惑をかけられた市長本人の説明からは、疑惑の真偽は明らかではない。確かなことは、「ラクダ科動物屠殺場建設事業計画」のために市が依頼したコンサルタントが、契約料の前払い分 2 万 4000 ボリビアーノス（約 3400 米ドル）を受け取り、姿を消したというこ

とである。このため、元市長は自らも詐欺にあったとして、自治体として被害の届けを出し、元先住民組織代表は、元市長が裏で「コンサルタントと思しき人物」と共謀していたのではないかと疑惑を抱くに至ったということだ（Consejo de Ayllus Originarios Marka Curahuara de Carangas 2009b; Alconz; Crispin インタビュー 2010）。

市長に対する強い不信感を抱き、「領域の再構築（reconstitución territorial）」・「先住民政府の復権（restitución del gobierno originario）」というボリビアにおいて排除されてきた先住民共通の行動目標を達成するために、この活動家は先住民組織代表部に対して、集会やワークショップなどの場で、先住民自治の重要性を繰り返し訴えている（Alconz; Arbarado; Crispin; Mollo インタビュー 2010）。それと同時に、先住民組織代表部と共に、市長の腐敗疑惑を腐敗撲滅省に告発し、さらに先住民自治に懐疑的だった MAS 党員に対しても、先住民組織代表部と共に、彼らの「裏切り」を告発する文書を MAS 本部に送っている（Crispin インタビュー 2010）。また他にも、先住民自治反対派に対して直接言葉で激しく攻撃するなどの行動もとっている（Mollo インタビュー 2010）⁸。

以上から、先住民自治賛成派には、基礎自治体の財政管理への不信感と、「変化のプロセス」や「領域の再構築」・「先住民政府の復権」といった先住民運動共通の行動目標が認識されていたことがうかがえる。だが、サン・ペドロ・デ・トトラ市の先住民自治に関わった人々が皆同じように自治体の行政運営への不満と財政管理への不信感を漏らしていたのに対して、ここでは、市の行政運営への不満を訴える人はいなかった。また財政管理への不信感についてもごく一部を除いては、言及する人はいなかった。

(4) なぜ先住民自治移行に反対したのか

先住民自治移行反対派には、先住民団体（COAJC）選出の市長アルコンスと、MAS のクラワラ・デ・カランガス市支部、さらに先住民組織代表部内にも先住民自治に対して慎重に判断すべきであるとして、明確な支持を控えるアイユ代表が存在していた。

ではまず自治体当局が先住民自治に反対した理由から見てみよう。彼らは当時、先住民自治移行による住民への影響を市議会において検討している。その時の論点について、市長と MAS 党員へのインタビューから確認する。

市議会での議論において確認された先住民自治への移行による市へのネガティブな影響のうち、市長にとって最も許容し難かったのは、それによって若者の機会が制限されることであった。市長自身も就任当時 28 歳と若く、先住民自治移行によって、自分のように若く専門性を身に付けた人間が、地域で公的な役職に就けなくなることを懸念したのである。自治体が発展していくためには、「若い世代が有する強みを、何が何でも活用していく必要がある」との考えを持っていた市長にとって、そのような事態となるのを避ける必要があった。そこで市長は、先住民自治推進派に対して「自治体のポストの 50%は伝統慣習に従って決め、残りの 50%のポストは専門性のある若者に割り当てることを明記してお

く」という提案をしたが、この提案は先住民組織代表部に拒絶され、結局合意に達することはできなかった（Alconz インタビュー 2010）。

また、先住民自治移行にともなう追加の特別財源が用意されていなかったことも、先住民自治に対する自治体当局の姿勢を後ろ向きにさせた。毎年入れ替わる先住民組織代表部が、これまで市の担ってきた財政管理をそのままの状態で支障なく引き継げるとは考え難かった。そのため、市長はこれを補完するような特別な支援のための追加財源が必要だと考えていたのである（Alconz インタビュー 2010）。実際、この時市議会庶務として働いていた MAS 党員によれば、先住民自治移行自治体への追加支援金があるという噂も存在していたという（Chuquichambi インタビュー 2010）⁹。しかし、市長が自治省に直接出向いてこの点を確認すると、そのような財源が設置される見込みはないということがわかり、自治体当局は先住民自治への移行に対して、さらに否定的な見方を強めていった（Alconz; Chuquichambi インタビュー 2010）。

市長が最も重視したのが、市の発展のため、若い世代の機会を確保しておくことだったのに対し、MAS 党員が先住民自治に反対した最大の理由は、政党として選挙に参加する機会を確保しておくことだった。先住民自治へ移行すれば、伝統慣習に則って首長が決められることになり、自治体レベルでは選挙制度そのものが廃止されると予想された。そうなれば、MAS はもはやローカル・レベルでの存在意義を失う。そのような事態を恐れたのである。MAS の先住民自治反対運動では、こうした点について、「先住民自治は排他的で非民主的である」と住民に訴えている（Chuquichambi 2009, Chuquichambi インタビュー 2010）。

また、クラワラ・デ・カラングス市の事例では、先住民組織代表部内にも、先住民自治移行に対しては慎重な立場をとるグループが存在した（Concejo Municipal de Curahuara de Carangas 2009a; 2009b）。先住民組織内部で明確に認めている慎重派アイユの代表は2組、自治体当局の報告に従えば最終的に先住民自治移行に関する十分な情報が得られていない現段階では反対するというアイユが四つ、これに加えて二つのアイユとひとつの近隣住民組織が、明確な立場を示さなかった（Concejo Municipal de Curahuara de Carangas 2009b; Aralconde; Chuquichambi; Cuanca; Mollo インタビュー 2010）。

2009 年当時の先住民組織代表部のひとりで、賛成派のアイユの副代表だったクアンカは、慎重派の考えについて、次のように説明する。慎重派は「先住民自治」を自治体のあり方として採用するということが、実際にどのような変化をもたらすのかということをきちんと理解した上で判断したいという立場であった。またそのためには、説明会などを開いて、草の根レベルの住民の意思をしっかりと確認した上で行動すべきだと考えていたのだと（Cuanca インタビュー 2010）。

当時市議会の議長を務めていたモヨ（MAS）も、慎重派の人々について、次のように述べている。

私は慎重派のアイユ代表が住む地域の共同体では話し合いが開かれていて、人々が「時期尚早」、「他の自治体が先住民自治に移行してどうなるのかを見守ってから行動すべきである」、「まずは全住民でこの問題についてよく話し合っ、先住民自治として自治体を維持することが本当にできるのかなど、しっかりと知る必要がある」、「自治に移行した場合、財源はどうなるのか。自己財源のみで自治体を運営していかななくてはならなくなったら、どうするのか」という意見が出ていたと聞いています。移行するかどうかを判断する前に、住民らが十分な情報を得てしっかりと話し合うことが必要だ、という考えでした（Mollo インタビュー 2010）。

モヨによれば、慎重派アイユの代表は、「先住民自治」という制度を採用することが、実際にどのような変化をもたらすのかということに関して、アイユの住民らに納得のいく説明をできなかったと考えられる。クラワラ・デ・カランガス市の事例では、「領域の再構築」・「先住民政府の復権」という大きな目標は提示されていても、サン・ペドロ・デ・トトラ市の事例で重視されたような具体的なメリットについて明確に言及する人間はいなかった。これに対し、サン・ペドロ・デ・トトラ市では、先住民自治移行を進める代表部は、具体的に、予算分配の基準をアイユ間の平等を踏まえたものに変えられるというメリットや、それまで透明性の低かった財政管理を、より透明性の高いものに変えられる、というメリットを示すことができた。

(5) 先住民自治に移行する具体的メリットはなかった

先に、市長と MAS 党員、そして先住民組織内部の慎重派という先住民自治移行反対派の反対理由について確認した。市長と MAS 党員の考え方は、基本的に普遍的シティズンシップを優先する立場であると考えることができ、先住民自治への移行に対して反対するのは必然的帰結ともいえる。

しかし、同じ先住民組織内部の慎重派の判断は、どのように理解すればよいのだろうか。クラワラ・デ・カランガス市においては、伝統慣習に従って生活する先住民自身が、先住民自治への移行に対して慎重に対応すべきであると考えたということである。これは住民投票において僅差で先住民自治移行が棄却された原因として、極めて重要な意味を持つものであったと言えよう。本項ではこの背景について、基礎自治体への先住民組織の政治参加に焦点を当てて見ていく。

クラワラ・デ・カランガス市において、自治体の行政運営に対する不満を漏らす人はほとんどいなかった。先住民自治移行の是非をめぐって争った後でさえ、先住民組織代表部の先住民自治移行賛成派アイユの副代表に、「住民の期待に 6 割は応えた」市長であったと評価されている（Cuanca インタビュー 2010）。

アルコンスはもともと、先住民組織の政治団体である COAJC から選出されて 2004 年末に市長になった。そのため、当初より先住民の伝統慣習を尊重し、それゆえ自らも市長に就任するにあたって結婚をし、先住民組織の代表部と共同で自治体行政を運営するスタイルをとった (Alconz インタビュー 2010)。

たとえば、アルコンスは毎週土曜の夜に開かれる先住民組織代表の会合や、隔週の日曜日に開かれる全体会議にも常に参加し、全体会議では毎回市の収支報告を行っている (FAM-Bolivia 2005; Alconz インタビュー 2010)。参加型自治体制度で、事業計画と並んで重要な意味を有した監視委員会は、以前は市長に取り込まれてしまい、機能を果たすことがままならなかったが、アルコンス市政では先住民組織代表部自体が全体で自治体行政を監視する役割を担うようにして、こうした問題を回避している (FAM-Bolivia 2005)。

また、すでに 2003 年から導入されていた「ムユ (Muyu=訪問)」という取り組みを引き継ぎ、これを拡大した。ムユとは、元来、先住民組織代表部の引き継ぎの際に、新代表らが各アイユにあいさつ回りをする風習を、基礎自治体の運営と融合させた取り組みである。

具体的には、まず先住民組織代表部が参加して自治体の年次事業計画 (POA) を策定する。その後、策定された年次事業計画を外部機関に対してプレゼンするため、自治体当局と先住民組織代表部およびその他の市内関連団体 (生産・社会分野) が自治体代表団を結成し、ラパス県やオルロ県の都心部にある政府系機関や国際援助機関などを訪問、あるいは都心でひとつの会場を用意し、各機関を招待している。そのようにして各機関に対してその年度の自治体事業計画を紹介するとともに、計画実施に必要な支援を要請している (FAM-Bolivia n.d.; FAM-Bolivia 2006)。

こうした取り組みによって同市は、ボリビア自治体連合協会 (FAM) と、参加のための全国作業グループ、英政府国際開発省が国内の自治体振興の一環として設けた「自治体イノベーション賞 2006」を受賞している。この時受賞したのは、327 自治体のうち、23 自治体であった (FAM-Bolivia 2006b)。

このようにアルコンス市政では、当初より自治体と先住民組織の密接な関係ができていたことがうかがえる¹⁰。それは、彼自身が後に、自治体が先住民組織代表部にあまりにも大きな権限を与えていたことに対し、選挙で選ばれた自分の存在価値はないに等しかったのではないかと振り返るほどであった (Alconz インタビュー 2010)。これはちょうど、「多元的シティズンシップを尊重しすぎたために、普遍的シティズンシップを犠牲にしてきたのではないか」という後悔と読み取れる内容である。しかし、先住民自治の伝統慣習を、基礎自治体自治の制度の中に取り入れ、実質的にその両方を融合させるようなアルコンスの市政は、たしかに先住民からも評価されていたのである。

サン・ペドロ・デ・トトラ市の先住民組織が、自治体の財政管理の不透明性に不信感を抱いていたのに対し、クラワラ・デ・カランガス市では、市長が隔週で先住民組織代表部

に収支報告をしており、そのような不信を買うことはなかった。5 年の任期中 1 度だけ、市が委託したコンサルタントが契約金を受け取り失踪するという事件が起きているが、この事件だけで市長への信頼が揺らぐことはなく、そのまま任期を全うしている。サン・ペドロ・デ・トトラ市では、公共事業の優先順位を決める際、アイユ間で不平等が出ることが問題となっていたが、クラワラ・デ・カランガス市では先住民組織の代表らが参加して事業計画が定められ、「ムユ」という伝統を取り入れた新たな試みによって、自治体当局と先住民組織代表部、教育保健医療など各セクターの代表らが協力して、外部機関からの支援を獲得しようと協力している。

以上をまとめると、クラワラ・デ・カランガス市では、現行の基礎自治体制度であっても、実質的に先住民自治の伝統慣習が尊重された形で先住民は市政に参加することができた。先住民組織内部の慎重派は、このような経験に照らして、あえてこれを「先住民自治」という枠組みに変化させることに、明確なメリットを見出すことができなかった。そのため、彼らは先住民自治移行への可能性を否定はしないが、現段階ではまだ「時期尚早」であり、他の自治体の様子を見てからでも遅くはない、という慎重な立場をとった、と理解できよう。

2010 年度の首長のひとり、コントレラスは、「先住民運動としてはもちろん先住民自治を求め続けていく」としながらも、「ただし、ここクラワラ・マルカでは、自治体とも協調している。問題はない。自治体と先住民組織は協調して、互いを尊重し合っている」と述べている（Contrelas インタビュー 2010）。

クラワラ・デ・カランガス市の先住民の選択からは、「排除された者たち」の政治参加の実現は、新自由主義改革の中で導入された基礎自治体制度であっても、必ずしも不可能ではないことを示している。ただ、そのためにはアルコンス市政で実現したような制度的革新が不可欠であった。

まとめと今後の課題

本稿で取り上げた二つの自治体の事例から、次のようなことが言えよう。

第 1 に、ボリビア左派政権においては、「排除された者たち」がローカル・レベルで政治参加を実現する経路は、少なくとも二つ提示されている。基礎自治体と先住民自治の二つの制度である。基礎自治体の行政区画と伝統的自治区画とがほぼ等しければ、先住民は、どちらかの制度を自ら選択することができる。

サン・ペドロ・デ・トトラ市の事例において、従来の基礎自治体制度では「排除された者たち」が政治参加を実現するのは困難であった。アイユ間の平等を損ねるような基礎自治体の行政運営は、先住民の強い不満を喚起した。また自治体の財政管理に不信を抱いても、サン・ペドロ・デ・トトラ市の先住民にとって「監視委員会」というしくみは役に立たず、不

信感蓄積されていった。この事例において、先住民自治への移行は、「排除された者たち」が「排除」を打開するために有効な制度として選択されたのである。

これに対して、クラワラ・デ・カランガス市の事例では、従来の基礎自治体制度の枠組みの中で、先住民自治が実質的に認められ、これを自治体の住民参加制度に融合させるような制度改革が図られていた。「排除された者たち」は、基礎自治体への政治参加を通して「排除」を打開し、国家の政治システムにつながる事ができていたのである。そのために、諸々の制約を乗り越えてまで先住民自治移行住民投票を実施するに至った。にもかかわらず、先住民組織内部の住民ら半数近くが、慎重に今回の先住民自治移行の機会を放棄したのであった。このような態度を示したのは、彼らがもはや「排除」を打開するという明確な動機を持っていなかったからである。ただし、クラワラ・デ・カランガス市の事例に示された、基礎自治体制度の枠内で先住民自治を実現するような制度改革がなされるためには、「市長のリーダーシップ」が不可欠であった (Van Cott 2008)。これは、先住民が自らコントロールできない要素に依拠していたということを意味している。

こうして見ると、カラング族の二つの先住民組織の事例からは、既存のローカル・レベルの政治制度における実質的な先住民自治の実現状況によって、彼らは冷静に基礎自治体か先住民自治かの制度選択をしたということが窺える。先住民運動レベルでは「領域の再構築」や「先住民政府の復権」という目標が掲げられているが、そのような目標を達成するためだけに、草の根レベルの先住民が直ちに行動したわけではなかったのである。それよりも重要なことは、基礎自治体であれ先住民自治であれ、その中で実質的に彼らの伝統慣習が尊重される、すなわち「共同体」としての包摂が実現されていたかどうかなのである。

2011 年 2 月現在、先住民自治移行を決めた 11 の自治体のうち、順調に規約作りが進んでいるのはわずか二つの自治体である。そのうちのひとつが、本稿でも取り上げたサン・ペドロ・デ・トトラ市、そしてもうひとつが、ラパス県のヘスス・デ・マチャカ市である (*El Día* 2011)。

モラレス政権において、多元的シティズンシップを包摂し得るローカル・レベルの政治制度形成過程は、徹底してボトムアップ型のスタイルをとっている。そのために、新自由主義政権の下、徹底したトップダウン型のスタイルで設計され、全国一律で導入された基礎自治体制度に比べれば、はるかに長い期間がかかってはいるものの、はるかに多くのアクターを包摂しながら、熟議のプロセスを続けている。自治省には、第 1 回目の先住民自治移行住民投票を実施してからも、先住民自治移行を検討している自治体や TCO 単位での移行を検討する先住民組織から相談を受けているという (Jilamita インタビュー 2010)。クラワラ・デ・カランガス市の先住民組織も含めて、そのような先住民は、慎重に、今後ともこれらの 11 の自治体の進展に注目していることだろう。その意味でこれらの自治体における先住民自治の制度化の経験は、他の「排除された者たち」の今後の行動にも影響を

与えることとなろう。

今後の課題として、サン・ペドロ・デ・トトラ市における先住民自治の制度化過程を引き続き追っていくとともに、クラワラ・デ・カランガス市における基礎自治体の枠内での先住民自治の実践が、革新的な市長が自治体を去った後、どのように展開していくのか、にも注目したい。また、カランガ族の他の自治体にも対象を広げ、「排除された者たち」が「排除」を打開するために、いかなる政治制度を構築していくのか、あるいは、どのように既存の制度を運用していくのか、ということに注視していきたい。多民族国ボリビアにおいて、「排除された者たち」を包摂できるかどうかは、ローカル・レベルでの政治制度がどれほど有効に機能するかにかかっている。

-
- 1 先住民の定義は、ボリビア新憲法における「スペイン植民地時代以前から存在し、文化的アイデンティティ・言語・歴史伝統・制度・領域・世界観を共有する人々の集合」に従う (Art.2)。
 - 2 宮地は先住民運動内部の多様性・力関係に目を配ることの重要性を指摘している (宮地 2007)。
 - 3 シティズンシップ・レジームとは、T.H.マーシャルの市民権 (市民的権利・政治的権利・社会的権利) と利益調整の主体となる単位 (個人や階級など) のあり方を捉えた枠組みである。ヤシャーはこの枠組みから、先住民の自治空間に対する国家の影響力が拡大しメカニズムを明確に提示している (Yashar 2005)。
 - 4 ただし、大衆参加法は、先住民共同体を基礎地域組織 (Organización Territorial de Base : OTB) の一類型として、その中であれば独自の伝統慣習に従った組織運営を認めている。OTB は基礎自治体の事業計画の策定に参加でき、その意味においては、「先住民共同体」としての政治システムへの包摂ととらえることも可能である。また、基礎自治体の行政区の中に、先住民人口の集中する居住地域がある場合には、これを先住民区として、OTB よりも広域の自治区画とすることも認められた。このような先住民区は、2008 年時点のガリンドの報告によれば、全国で 73 地区存在した (Galindo 2008, 14)。しかし、このような包摂のあり方は、あくまで基礎自治体という国家の行政機構の下位に先住民共同体を位置づけるという性格を有していた。
 - 5 先住民共有地 (Tierras Comunitarias de Origen : TCO) の登録記録は、この状況を知る上で、ひとつの目安となる。TCO とは、先住民共同体の土地として国がその権利を保障した区画である。分割・譲渡不可、課税は免除される (Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria 1996)。全ての先住民共同体が先住民共有地を取得しているわけではないため、あくまで目安だが、2009 年 4 月の段階の農地改革局 (Instituto Nacional de Reforma Agraria : INRA) データに基づくアルボらの研究によれば、次のようになる。①基礎自治体の一部が、ひとつまたは複数の先住民共有地となっているパターン : 123 事例 (42 自治体)、②基礎自治体とひとつまたは複数の共有地がほぼ重なるパターン : 16 事例 (16 自治体)、③ひとつの共有地が複数の基礎自治体とほぼ重なるパターン : 5 事例 (18 自治体)、④ひとつの共有地が複数の基礎自治体の一部を占めるパターン : 40 事例 (83 自治体) (Albó y Romero 2009, 33-45)。
 - 6 当初住民投票の実施を申請した 19 の自治体のうち、7 つは手続き上の不備により申請

を認められなかった。そのような自治体には、トゥルコ市、コルケ市、ワリ市、サンティアゴ・デ・アンダマルカ市（以上 4 市オルロ県）、グティエレス市、ラグニジャ市（以上 2 市サンタクルス県）、インキシビ市（ラパス県）である。これらの自治体が申請を受理されなかった理由は、たとえば「住民投票条例が可決されていない」、「提出期限に間に合わなかった」、「署名の一部に不正の疑いがある」、などの問題であった（Ortiz y Bustillos 2010, 14）。

- 7 当時の首長のうちのひとり、レンフィホによれば、彼自身は現在でも「個人的には、自治がそれほど私たちにとって有利なものとは思えない」とし、当時からこれを「分離主義的な政策」と批判的に見ていた。しかし、話し合いの場では、首長のひとりであった彼が常に反対の立場を示していても、他の首長や各アイユの代表らの大半は賛成しており、結局はそれに従ったという（Renfijo インタビュー 2010）。
- 8 当時 MAS 選出の市議会議長であったモヨは隣接する自治体の出身だったことを根拠に、彼女はクリスピンから次のようなことを言われたと語っている。

「おまえはトトラの人間だろう。よくもクラワラのことに口を出すものだ。さっさとここから出ていけ」と言ってきました。私は当時市議会議長でしたが、彼らは市議会からも私を追い出そうとしていました。「今すぐ出ていけ。おまえには発言権も選挙権もない」と言うような行動をとったのです。彼だけというわけではなく、彼がリーダーシップをとって他の人々も私を侮辱し、「先住民自治は何が何でも認めなければならない」と言ってきたのです（Mollo インタビュー 2010）

- 9 チュキチャンビはインタビューで次のように述べている。

たとえば、「より多くのお金が入ってくる」、「クラワラ・デ・カランガス市向けのプロジェクトが増える」などという誤った情報も事実飛び交ったのです。しかし、これはみなガセでした。先ほども言いましたように、市長や市議など市の代表らが、そのような情報の真意を確かめるために自治省に行っています。前市長のロムロ・アルコンスです。彼らは自治省から戻ると、先住民組織の間で言われていたような情報は誤っていたということを言っていました。こういう状況から、当時の市当局は先住民自治に賛成しなかったのだと思います。このことははっきり言えます（Chuquichambi インタビュー 2010）。

- 10 2010 年 1 月 27 日～2 月 9 日に、2005～2010 年の先住民組織代表部役員経験者 19 名を対象にしたルソーのインタビュー調査を参照すると、「一般的に、あなたが首長あるいはアイユ代表だったときの先住民組織代表部と自治体の関係はどうでしたか。何が機能し、何が機能しませんでしたか」という問いに対し、2005・2006 年の先住民組織代表部経験者では「ほとんど全てがうまく機能した」、「協同した。全体的によかった」、「良かった、すべてがうまくいった」などポジティブな回答のみだったのが、2007 年は当時の首長が市長の公金横領を疑い、関係が悪化したことによりネガティブな回答となっている。2008 年には市と先住民組織の関係は改善するが、市政当初のレベルには達しなかった。2009 年は先住民自治移行の是非をめぐる対立。同調査は、先住民自治住民投票において先住民自治推進派が負けてから 2 カ月弱のタイミングで実施されている（Rousseau 2010, 25-6）。

参考文献

- 宮地隆廣. (2007). 統一協定 (Pacto de Unidad) : 「ボリビアの先住民運動の新展開と変わらない構造」. 『ラテンアメリカ時報』, pp.17-23.
- Albó, X., y Quispe, V. (2004). *Quiénes son Indígenas en los Gobiernos Municipales*. La Paz: CIPCA y Plural Editores.
- Albó, X., y Romero, C. (2009). *Autonomías Indígenas en la Realidad Boliviana y su Nueva Constitución*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Blanes, José. (2000). *Mallkus y Alcaldes: La ley de Participación Polular en comunidades rurales del Altiplano paceño*. La Paz: PIEB y Cebem.
- Chuquichambi, Sepastián. (2009, Nov.). “¿Qué es la Autonomía Municipal?, El 6 de diciembre dile NO a la Autonomía Originaria.” *Boletín Informativo*, 1(1). Curahuara de Carangas, Oruro.
- Concejo Municipal de Curahuara de Carangas. (2009a, Sep. 4). “Ref. Respuesta a la solicitud de ordenanza municipal.” *Carta a Francisco Téllez, Mallcu de Marka y Crisanto Alarcón, Mallcu de Concejo (Cite HCMCC No. 98/09)*. Curahuara de Carangas, Oruro.
- . (2009b, dic. 8). “Ref. Informe sobre la aprobación de la ordenanza municipal.” *Carta a Rómulo Alconz Huarachi, Alcalde municipal de Curahuara de Carangas (Cite HCMCC-AL No.126/09)*. Curahuara de Carangas, Oruro.
- Consejo de Ayllus Originarios de Kurawara Marka. (2002). *Estatuto Orgánico y Reglamento Interno*. Curahuara de Carangas, Oruro.
- Consejo de Ayllus Originarios Marka Curahuara de Carangas. (2009a, Dic.20). “Ref. Denuncia formal de ciudadanos que están en contra del proceso de cambio que impulsa nuestro hermano presidente Evo Morales Ayma.” *Carta a Sergio Loayza, Vice presidente del MAS-IPSP*, Dirección Nacional. Curahuara de Carangas, Oruro.
- . (2009b, Dic. 24). “Ref. Denuncia hechos de corrupción en el Municipio de Curahuara de Carangas y solicito inmediata investigación del caso.” *Carta a la Dra. Nardi Suño, Ministra de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción*. Curahuara de Carangas, Oruro.

-
- Consejo de Gobierno Originario de Totora Marka. (2009.Nov.22). *Proyecto Estatuto de Autonomía Originaria de Totora Marka del Suyu Aymara Jacha Karangas*. San Pedro de Totora, Oruro.
- Corte Nacional Electoral. (2009). *Cómputo Nacional de las Elecciones Generales y Referendos 2009*. Retrieved Sep. 29, 2010, from Corte Nacional Electoral: <http://www.cne.org.bo/PadronBiometrico/COMUNICACION/ACTADECOMPUTONACIONALGENERALEs2009.pdf>
- El Día. (2011, Feb. 11). *Estatutos indígenas no avanzan en 11 municipios*. Retrieved Feb. 12, 2011, from El Día:http://www.eldia.com.bo/index.php?c=pol%EDtica&articulo=Estatutos-indigenas-no-avanzan-en-11-municipios&cat=150&pla=3&id_articulo=55073
- FAM-Bolivia. (2005, Apr. 27). *En Curahuara deciden mallkus, mamat allas y alcalde*. Retrieved Feb. 10, 2011, from Agencia de Noticias, En la Red Municipal: <http://www.enlared.org.bo/portal/default.asp?cg2=4653>
- . (2006a, Feb. 8). *Curahuara inició los "muyus" 2006 para financiar sus proyectos*. Retrieved Feb. 8, 2010, from Agencia de Noticias, En la Red Municipal: <http://www.enlared.org.bo/portal/default.asp?cg2=2438>
- . (2006b, Jul. 24). "23 municipios destacan por experiencias innovadoras." Retrieved Dic. 4, 2010, from *Agencia de noticias, Enlared municipal*: <http://www.enlared.org.bo/portal/default.asp?cg2=3288>
- . (n.d.). "Concurso IMUS 2005 – 2006: El Muyu, Estrategia de Gestión Comunitaria para Desarrollo Económico l a Gobernabilidad y la Transparencia." Retrieved Dic. 4, 2010, from fam.bo: http://www.fam.bo/archivo/documentos/experiencias/imus/IMUs%20inter/IMUS_12_EL_MUYU.pdf
- Galindo Soza, Mario. (2008). *Municipio Indígena: Análisis del proceso y perspectivas viables*. La Paz, Bolivia: CEBEM.
- INE (Instituto Nacional de Estadística) . (2001). *Bolivia: Población por Sexo y área según Departamento, provincia y municipio, CENSO 2001*. Retrieved 09 29, 2010, from Instituto Nacional de Estadística:<http://www.ine.gob.bo/indice/visualizador.aspx?ah=PC20102.HTM>
- . (2003). *Bolivia: Características sociodemográficas de la población indígena*. La Paz, Bolivia.
- . (2005). *Atlas Estadístico de Municipios 2005*.

- Retrieved Sep. 29, 2010, from Instituto Nacional de Estadística:
<http://www.ine.gob.bo/indice/atlas municipal.aspx>
- ISA-Bolivia. (2009, Oct.). Qué es Autonomía Originaria? *Cartilla Informativa*. (Jach'a Karangas), Oruro: ISA-Bolivia; Jach'a Karangas; CONAMAQ.
- ISA-Bolivia; Jach'a Karangas; CONAMAQ. (2010). Ni un Paso Atrás...Autonomía Originaria en marcha. *Cartilla Informativa: Construir Autonomía Originaria, es Responsabilidad de Todos*.
- Jach'a Karangas. (2010, May, 10). Propuesta Técnica para la Implementación de la Autonomía Indígena Originaria en el Departamento de Oruro y el Estado Plurinacional de Bolivia. Retrieved Dic. 15, 2010, from Nación Originaria Jach'a Karangas: <http://jachacarangas.blogspot.com/2010/05/propuesta-tecnica-para-la.html>
- Jach'a Karangas; ISA-Bolivia. (2010). Consejo de Gobierno del Suyu Jach'a Karangas. *Tríptico*. (Jach'a Karangas), Oruro.
- Lema, A. M. (2001). *De la Huella al Impacto: La Participación Polular en municipios con población indígena*. La Paz: PIEB.
- Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción. (2010, Jan. 28). "Ref. Respuesta a su denuncia." *Carta a Crisanto Alarcón Patzi, Mallku de Consejo de Curahuara de Carangas*. La Paz.
- Ortiz, M. V., y Bustillos Zamorano, I. (2010). *Autonomías Indígenas, un Proceso a Construir*. La Paz: FAM-Bolivia.
- Postero, N. G. (2007). *Now We Are Citizens: Indigenous Politics in Postmulticultural Bolivia*. Stanford: Stanford Univ. Press.
- República de Bolivia, Asamblea Constituyente y Honorable Congreso Nacional. (Oct. de 2008). Nueva Constitución Política del Estado. *Nueva Constitución Política del Estado*. Bolivia.
- Rousseau, P. (2010, Mar.). *Proyecto 70781: Apoyo al mejoramiento de la gobernabilidad democrática y desarrollo local a nivel municipal y comunitario Curahuara de Carangas*. Retrieved Jul. 10, 2010, from Scribd.:
<http://www.scribd.com/doc/36141298/Curahuara-de-Carangas-Governance-Analysis>
- Van Cott, D. L. (2008). *Radical Democracy in the Andes*. New York: Cambridge Univ. Press.
- Yashar, D. J. (2005). *Contesting Citizenship in Latin America: The rise of indigenous*

-
- movements and the postliberal challenge*. New York: Cambridge Univ. Press.
- Young, I. M. (1989). Polity and Group Difference: A critique of Ideal of Universal Citizenship. *Ethics*, 99(2), 250-74. (アイリス・M・ヤング. (1996). 政治隊と集団の差異—普遍的シティズンシップの理念に対する批判—. (施 光恒, 訳) 思想(867), 97-128.)
- Zegada C., M. T. (2006). “Ciudadanía Civil y Política en Bolivia.” In M. T. Zegada C., I. Farah H., y X. Albó, *Ciudadanía en Bolivia* (pp. 11-60). La Paz: Corte Nacional Electoral.
- Zuazo, Moira. (2008). *¿Cómo Nació el MAS?: La ruralización de la política en Bolivia, Entrevistas a 85 parlamentarios del partido*. La Paz: Friedrich Ebert Stiftung.

インタビュー対象者一覧

(項目) 調査番号・調査対象者氏名・調査対象者の立場・調査日・調査場所.

【クラワラ・デ・カランガス市】

1. Villca Chuquichambi, Gladys. 2009 年当時クラワラ・デ・カランガス市市議会秘書. 2010 年 8 月 23 日. 調査対象者自宅 (クラワラ・デ・カランガス市クラワラ町) .
2. Arbarado Mamani, Felicidad. クラワラ・マルカ 2008 年首長夫人 (Mama T'alla de Consejo) , 2009 年首長夫人 (Mama T'alla de Marka) .2010 年 8 月 23 日. 調査対象者自宅 (クラワラ・デ・カランガス市クラワラ町) .
3. Contrelas, Faustino. クラワラ・マルカ 2010 年首長 (Mallku de Consejo) .2010 年 8 月 23 日. クラワラ・デ・カランガス市中央集会所 (クラワラ・デ・カランガス市クラワラ町) .
4. Paco, Sofía. 2009 年当時クラワラ・デ・カランガス市議会議員 (COAJC) .2010 年 8 月 23 日. 調査対象者自宅 (クラワラ・デ・カランガス市クラワラ町) .
5. Cuanca, Jesús. クラワラ・マルカ 2010 年アイユ代表, 2009 年アイユ副代表. 2010 年 8 月 24 日. クラワラ・デ・カランガス市 NGO・MELGODEPRO 事務所.
6. Chuquichambi, Sebastián. 2010 年現在市議会議員 (MAS) ・市議会議長, 2009 年当時市議会庶務. 2010 年 8 月 24 日. クラワラ・デ・カランガス市議会室.
7. Aralconde, Crisanto. クラワラ・マルカ・2009 年首長 (Mallku de Consejo) .2010 年 8 月 24 日. 調査対象者自宅 (クラワラ・デ・カランガス市クラワラ町) .
8. Mollo, Tereza. クラワラ・デ・カランガス市 2009 年当時市会議員 (MAS) .2010 年 8 月 25 日. 調査対象者自宅 (クラワラ・デ・カランガス市クラワラ町) .

-
9. Alconz,Rómulo. クラワラ・デ・カランガス市 2009 年当時市長（2010 年 9 月現在オルロ県庁 基礎自治体共同体強化局長）.2010 年 8 月 26 日.オルロ県庁・基礎自治体共同体強化局.
 10. Crispin,David. ISA-Bolivia 先住民自治移行支援担当（クラワラ・マルカ 2007 年首長 Mallku de Consejo）. 2010 年 9 月 8 日. ISA-Bolivia 事務所（ラパス市）.

【サン・ペドロ・デ・トトラ市】

11. Coria Calle,Sabino. トトラ・マルカ 2009-2010 年首長（Mallku de Consejo）, 2009 年当時市議会議員（MAS）.2010 年 8 月 27 日.サン・ペドロ・デ・トトラ市役所前.
12. Marca Poma,Milton. サン・ペドロ・デ・トトラ市長,2009 年当時市議会議員（MAS）, 前首長（Mallku de Marka）.2010 年 08 月 29 日.サン・ペドロ・デ・トトラ市役所.
13. Renfijo,Marcos. トトラ・マルカ 2009 年首長（Mallku de Marka）.2010 年 8 月 29 日.サン・ペドロ・デ・トトラ市中心部広場.
14. Ramiles,Martha. トトラ・マルカ先住民自治委員会委員.2010 年 8 月 27 日.サン・ペドロ・デ・トトラ市役所前.

【専門家・実務家など】

15. Carvajal,Camilo. 自治省職員（Técnico Unidad de Buen Gobierno）.2010 年 9 月 8 日.自治省（ラパス市）.
16. García,Pablo. 自治省職員（Técnico Unidad de Buen Gobierno）.2010 年 9 月 8 日.自治省（ラパス市）.
17. Jilamita,Jesús. 自治省職員（Jefe de Unidad Gestión de Competencia Fiscal）,前 CONAMAQ 顧問.2010 年 9 月 8 日.自治省（ラパス市）.
18. Cuadros,Diego. 分権化・基礎自治体行政・先住民自治の専門家（2009 年当時、自治省内で先住民自治に関する制度設計を担当した責任者のひとり）.2010 年 9 月 9 日.調査対象者自宅（ラパス市）.