

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—

神戸大学大学院 舟木律子

Abstract:

Decentralization has become an important theme of governance in many developed and developing countries in recent years. Yet we know little about how politically this could be possible in a centralized state.

The case of Bolivian decentralization reform with the Popular Participation Law (1994) was chosen to be analyzed because this is one of the most striking examples of the radical decentralization through highly centralized process. As a consequence the paper concludes that competitive relationship between the presidents and the regional economic elites has been the crucial axis to promote the decentralization politics.

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、学術界などで主要な課題として浮上してきた。背景には、民主化「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の強まり、1990年代に入ると NPM (New Public Management) 論への注目が高まったことも指摘できる (Cheema and Rondinelli 2007)。

ラテンアメリカ地域においても、地方分権は1970年代末より各国で進行してきた。このような分権化の潮流を「静かな革命」と呼んだキャンベルは、分権化が進んだ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)。

では、このような背景の下、ある国が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。

言うまでもなく、分権化が行われるのは、中央集権的体制が所与の条件として存在している国家においてである。つまり、分権化を行うか否かの最終的決定権を握るのは、まさに既存の中央集権的体制から利益を得ている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)。

本論では、大衆参加法 (Ley de Participación Popular) の制定を通じて1990年代にラテンアメリカで最も徹底した分権改革を行ったボリビアを取り上げる。ボリビアの分権改革は、1994年、民族革命運動党 (Movimiento Nacionalista Revolucionario : MNR) のサンチェス・デ・ロサダ政権により進められた一連の制度改革、「すべての人の計画 (Plan de Todos)」の最重要項目のひとつとして実施された (Arias & Molina 1997 : 59)。その改革は、基礎自治体 = 市町村 (Municipio) に対して財源および行政権限を委譲した点と、住民参加の制度化に重点が置かれた点の特徴とする。これによって、以前は9つの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。また、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) として分配された (図1)。大衆参加法以前の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広がったのである (図2)。

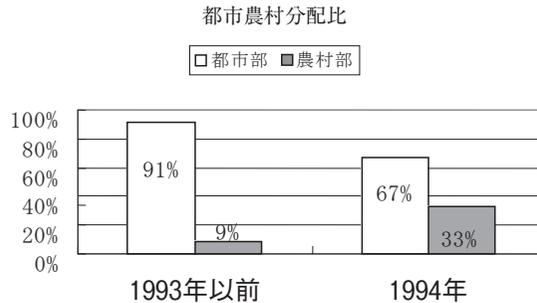
自治体予算案の策定については、地域基礎組織 (Organización Territorial de Base : OTB) の参加が定められた。OTBとは、日本の町内会や自治会に近いもので、アンデス系先住民の伝統的な血縁・地縁組織であるアイユヤ、村落共同体、都市部近隣住民組織など既存の社会組織が法人格を得た組織である。この OTB

図1 : 大衆参加法前後の予算配分の変化



出所 : Medina C. & Galindo (1997) を元に筆者作成。

図 2：大衆参加法前後の共同負担税基金



出所：Medina C. & Galindo (1997: 149), Molina S. (1997: 35) を元に筆者作成。

が、5年ごとに自治体の基本方針を定める自治体開発計画や、年次ごとの年間事業計画の策定に参加する。そのプロセスとしては、まず従来通り地域住民の話し合いを通して地域の必要性の優先事項を決定し、これを市が主宰する OTB 代表者会議の場で調整する。これを元に自治体予算案が策定され、その実施に関しては OTB の代表らによって構成される監視委員会による監視体制が敷かれた。

このような住民参加の制度化については、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地域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, República de Bolivia MDH-SNPP 1997: 14)。

また、改革の国内的な影響として注目されるのは、1995年、大衆参加法施行後初の自治体選挙において、約40%の自治体で野党が勝利している点である。農民・先住民系の市長が誕生した自治体も、全体の約25%に上った (Gray M.2003)。その後もこうした傾向は強まり、2006年には南米で初の先住民系大統領がボリビアから誕生している。

このような政治変動の背景には、ボリビアの地方分権改革において施行された「大衆参加法」によって、地域レベルにおける「ゲームのルール」が変化したことが考えられる (舟木 2007)。本論が注目するのはこの点である。「大衆参加法」の狙いは何であったのか。「制度改革のディレンマ」に直面したであろう中央のアクターが、いかにしてこれを克服しようとしたのか。こうした問いについて以下、議論を進めていきたい。

1. 先行研究の検討と問題設定

ウィリス、ガーマン、ハガードは、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」が重要であるとし、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。彼らが主張するような与党内部の中央対地方の対立軸とは異なる軸が、ボリビアには存在したと考えられる。

またオニールは、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に着目している。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時に、与党にとっての分権化インセンティブが生まれるとする (O'Neill 2003)。

こうした規則性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。なぜならばこれ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。

さらに、当時の与党内部に、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。そのため、彼らは同法の立案過程から完全に排除されている。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 2004 : 345, Van Cott 2000)。

上記のような見方以外にも、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見方もある (Kohl 2002)。実際に、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むけた調査は、世銀の協力の下に実現している (Barrios 2002)。また、ドイツ技術協力公社 (GTZ) の支援は、1993年の分権化法案の策定に影響を与えていることは明確である。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。したがって、実際の大衆参加法が、なぜ従来想定されてきた県をないがしろにして市町村を授權

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という部分は、こうした議論からは見えてこない。

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か。ここで筆者は、大統領にとっての「狙い」と、専門家の「アイデア」の両方が重要であった、と仮説的に提示したい。その上で、この二つが合致するメカニズムとして、国内における対立軸に注目する。

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分権化を迫ってきた。これに対して、その時々の大統領は押し並べて拒絶の姿勢を示してきた。そうした対立が、サンチェス・デ・ロサダに先立つパス＝サモラ政権において、無視できないレベルにまで達していたのである。それ故、サンチェス・デ・ロサダにとっての火急の課題とは、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「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一人の憲法学者が唱える市町村強化論であった。こうした立場を取る専門家を起用することで、分権化の方向性を県から市町村へと転換させることが目指されたのである。その結果として、極めてトップダウン式の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。

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、ボリビアにおける分権化前史を概観しておこう。同国の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いえよう。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＝エステンソ率いる MNR による一連の社会制度改革が進められた。この時期は「ボリビア革命」と称され、国家主導型の開発モデルが確立する。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。

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 1992：244, Malloy 1970）。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年に革命政権を打倒し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、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。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、分権化に関する条項は有名無実化する。

2.2. 民政移管後第一期：シーレス＝スアソ UDP 政権・1982～84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（Unidad Democrática y Popular：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、つまり公選の知事を備えた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、全く受け付けなかった（Molina M. 1997：118）。

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なかで、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・社会的混乱のなか、地方分権要求を退け続けた同政権は、1984年に任期を1年短縮して退陣する（遅野井2004）。

2.3. 民政移管後第二期：パス＝エステンソロ MNR・ADN 政権・1985～89年

その後成立したのがパス＝エステンソロを大統領とする MNR と、民族民主行動党（Acción Democrática Nacionalista：ADN）との連立政権である。同政権にとっての喫緊の課題は、パス＝エステンソロ自らが1952年のボリビア革命で構築した国家介入型の開発モデルを破壊し、経済の安定化と市場経済化を進めることであった。ここで、パス＝エステンソロおよび米国の政策顧問ジェフリー・サックスからの信望によって経済政策の立案責任者に抜擢されたのが、後の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（*Ley Orgánica de Municipalidades = Ley N° 696*）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都市部一地域に限定されていた。また、1986年には、従来の数十に渡る税目を数項目に単純化し徴税率を高めると共に、地方税を廃止して代わりに共同負担税基金を設置した税制改革（*Ley de Reforma Tributaria = Ley N° 843*）が行われた。先の図1に示した1993年までの中央地方の予算配分も、この税制改革によって定められたものである。

パス＝エステンソロは、前政権同様、地方からの分権化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る一方で、財政面においては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）。

さて、先に見たような一連の経済政策によって、ボリビアのマクロ経済は安定化する。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、さらには党首にまで登りつめる。そこから1989年5月、サンチェス・デ・ロサダは大統領選挙に臨み1位となる（表1）。僅差ではあるが、初出馬にもかかわらず1位を獲得できたのは、経済政策における功績と、マスメディアを通じ

表 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	バレンケ	CONDEPA	12.2	9	2
5	アラニバル	IU	8.0	10	—

出所: Lazarte R. 2005: 653-663より筆者作成。

* 連立政党

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できる (Mayorga J. 2007, Romero 2003 : 202)。

しかしながら、ボリビアの選挙制度¹では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ことが定められていた。この「議院内閣型大統領制」とも呼ばれる制度 (遅野井 2004, Mayorga R.2001) により、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 (革命左翼運動党 Movimiento de Izquierda Revolucionaria : 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。

3. 大衆参加法成立過程

3.1. 民政移管後第三期：パス＝サモラ MIR・ADN 政権・1989～93年

国民投票で最も高い支持を得たサンチェス・デ・ロサダを蚊帳の外に置いて誕生したのが、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。同政権に対しても、地方からの分権化要求は引き続き行われた。これに対して、パス＝サモラもバンセルも、自らの立場を明確にすることを巧みに回避していた。『大衆参加法史』をまとめた新聞記者のモリーナ＝モナステリオスによれば、分権化要求は地方エリートによって推し進められてきたものだったが、大衆からも支持されていたため、「政治的野心を抱く政党、政治家にとって、あえて分権化に関しての考えを明確に示す」のは不都合となったためである (Molina M. 1997 : 119)。

こうした地方からの圧力によって、分権化が国会において議論され始めたのが、1990年のことであった（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のなかで、法案は否決され続ける（Blanes 1999：4）。それにもかかわらず、サンタクルス市民委員会をはじめとする東部各県の市民委員会は共同で政府に分権化要求を続けた。

この時期の分権化構想は海外の援助機関からの支援の影響も受けてはいた。しかし政府に積極的にロビー活動を行い分権化への流れを牽引したのは、あくまで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、後の大衆参加法との対比において指摘できる（Barrios 2002）。

ところがそのような主流の論調の他に、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、カルロス＝ウゴ・モリーナであった。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上の規定にもある市町村を再評価し、ここへ権限を委譲すべきである、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、モリーナはこれまでのこうした主張を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ている（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 2004：13）。

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転していく。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、ちょうどモリーナの本の出版と同じ1990年である。「専門家の専門家」を自任するサンチェス・デ・ロサダは（Mayorga J. 2007）、シンクタンク設立に合わせて国内外の専門家を広く調べていたと見られ、そこでモリーナの主張が目にとまったようである。

1991年、サンチェス・デ・ロサダは、国内外の有識者をシンクタンクに招いて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には、フアン・リンス、アルトゥーロ・バレンスエラをはじめ、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。

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、国家主導型の開発モデルの放棄・近代化・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）。3点目に挙げた点は分権化を意味するが、その制度化についての具体案は、この段階においてはまだ決まっていたわけではない。ただし、そのなかでもモリーナは、「市町村への分権化（municipalización）こそが政治的分権化のしかるべきかたち」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っている。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ァン＝クリストバル・ウリオステによれば、分権化に関しては各党首ともに特に関心も抵抗するような点もなく（Van Cott 2000：291）、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授権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ている。

一方、国会ではこの時期、県を授権単位とした分権化法案が上院を通過する。20を超える分権化法案を廃案にした後ようやく漕ぎ着けた上院通過であった。しかし、先にも述べたように、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、同法案は下院に提出された後、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、あらかじめ調整の済んでいた三党の合意事項が、そ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（第109条）、基礎自治体を全国区に拡大すること（第203条）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・ロサダは市町村を強く押していたわけではなかった。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揺れていたのである。

憲法改正法の調整を進めるのと並行して、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始める。連立を持ちかけられた政党のひとつが、

左派系エリートの支持を集めていたボリビア自由運動（Movimiento Bolivia Libre：MBL）という少数派政党であった（Romero 2003：168）。

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、県開発公社を廃止し、代わりに先住民・農民共同体を自治単位として制度化することを主張するものであった。法案は共に下院で否決されたが（República de Bolivia MDH-SNPP 1997：429-430）、MBLの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、MBLが連立に加わることで、モリーナの市町村強化案に組み入れられていく²。

3.2. 第一期サンチェス・デ・ロサダ政権・1993～97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、「すべての人の計画」というマニフェストにまとめる³。「すべての人の計画」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 2000：116）。

サンチェス・デ・ロサダは「すべての人の計画」を掲げ中上層の支持を回復し（Romero 2003, Van Cott 2000：146）、さらにトゥパクカタリ革命運動党（Movimiento Revolucionario Túpac 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・カルデナスを副大統領候補に立たことで、大衆層を含む幅広い支持を獲得する。

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、3位のカルロス・パレンケ（愛国的良心 Conciencia de Patria：CONDEPA）を引き離れた。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。

前回の失敗から学んでいたサンチェス・デ・ロサダは、今回は事前に連立を組むための調整を行う。同年7月にMNR・MRTKL連合は、4位の連帯市民連合（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2）。

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のと同時に、「すべての人の計画」の具体化に着手している。大統領選挙後間もなく、

表 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	—

出所：Lazarte R. 2005: 653-663より筆者作成。

* 連立政党

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る。そこには副大統領や次期大臣らだけでなく、ミレニア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、専門家のモリーナを含む面々で構成され、大衆参加法第一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 月にはサンチェス・デ・ロサダは大統領に就任する。新設の大衆参加局の局長としてモリーナが起用され、モリーナが局長権限によって各専門分野のエキスパートを大衆参加局に招いている (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・ロサダが党派性に関わらず専門性の高い人材を積極的に起用したことは、改革が実現されるためには極めて重要な要素であったといつてよいだろう。

1993年 9 月からは、大衆参加局のモリーナを中心として草案作りが進められる。そこで彼ら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な情報の収集であった。政府はこの段階で、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)。

同年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。モナステリオスによれば、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、大統領直属の大衆参加法策定委員会が合計で36回開催される。委員会は最終的に、市町村を授権単位とした大衆参加法案をまとめる。以下、そこでの議論の展開を頼りに、大衆参加法成立の背景にあった大統領の狙いは何であったのかを明らかにしていきたい。

3.3. 大統領の狙い

大衆参加法策定委員会参加者の共通見解として確認できるのは、サンチェス・デ・ロサダが当初、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)。モナステリオスによれば、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、汚職である (Molina M. 1997 : 127)。しかし、サンチェス・デ・ロサダも最終的には、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。

サンチェス・デ・ロサダはまた、自治体への予算分配を拡大するという考えにも当初消極的だった。1986年に自らが立案にかか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、サンチェス・デ・ロサダは結局、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ている (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、共同負担税基金地方交付額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 (Ibid : 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概ねモリーナら専門家の意見を柔軟に受け入れている (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、ということであった (Van Cott 2000 : 155)。サンチェス・デ・ロサダの市民委員会や労働組合系組織への警戒心の表れだった。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」と名づけられている。

1994年1月には議論の場が閣僚会議に移る。閣僚会議では財源の移譲をはじめとする改革項目について自党からの反発を受けるが、サンチェス・デ・ロサダ自らがこうした議員を説得するか、強硬派に対してはこれを排除してその後の最終調整を進めた（Van Cott 2000：158）。

同年2月20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。この時、法案に添えられた大統領の書簡を参照してみたい。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ている。また、同法案の着想を得た背景としては「現状のわが国は遅れており、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）」と説明している。

大衆参加法が国会に提出されると、個別委員会が設置され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創設といった細部に修正がなされる。その後下院議会で4月12日に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（Van Cott 2000：168）。

大衆参加法公布式典で、サンチェス・デ・ロサダは、大衆参加大臣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（Barbery 2005：71）」と語っている。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。

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。国家が地域ごと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、（被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自覚していました（Grindle 2000：119、括弧原典）。

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であっ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。

この後間もなくして、サンチェス・デ・ロサダは第一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、その間に地方勢力の分権化運動は自治権拡大要求へとスローガンを変え、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市町村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。サンチェス・デ・ロサダの期待した地方からの分権化要求の抑止は、一時的な効果しかもたらさなかったのである。

バンセル政権の後に誕生した第二期政権（2002～2003）におけるサンチェス・デ・ロサダは、大衆参加法について明らかに心境を変化させている。このことに関して、サンチェス・デ・ロサダ政権第一期から大統領周辺にいたミゲル・ウリオステ、イバン・アリアスの両者は、ともに学者のディエゴ・アヨのインタビューに応じてそれぞれ次のように語っている。

「サンチェス・デ・ロサダ自身、1年半前に第二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。というか、むしろこれを後悔しているように見えました（Ayo 2004：348）」。「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（Ibid：37、括弧筆者）」。

このようなサンチェス・デ・ロサダの心境の変化は何によって説明されるのか。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、「被統治能力」を高めるという点に魅了されて導入したはずであった。しかし、二期目に確認される同法に対するコミットメントの欠如や「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、いうことをうかがわせる。つまり、大衆参加法は県レベルの分権化を抑制するために利用できた代替路に過ぎなかったのではないかと、いうことである。

そのために都合のよかった専門家のアイデアを採用し、これを起用することで、サンチェス・デ・ロサダは、文字通りラテンアメリカで最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。大衆参加法自体の内容に

については結局のところ、大統領の彼ではなく、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たのである。歴代の大統領も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・ロサダの特殊な点は、そのような県レベルの改革を押さえ込むかたちで別の分権化を行おうとしたことだったといえよう。だが彼は、より下位の自治体に対して分権することについては、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。

結 語

以上、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「狙い」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「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。分権化要求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、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、彼らの被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。

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。現実にはそれ以上の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、稿を改めて議論を深めることとしたい。ただひとつ、示唆的に述べておくとするれば、2006年のモラレス政権の誕生にこの制度改革が何らかの影響を与えた面は否定できないであろう、ということである。

2008年現在、モラレス政権にとって最大の政敵となっているのが、サンタクルスをはじめとする地方エリートである。集権化を進めたいモラレス政権とは裏腹に、こうした知事勢力からの自治権要求運動はさらに勢いを強めている。

こうしてみると、政権の性格は右から左へ急旋回したものの、中央政府対地方の経済エリートという対立軸は、ボリビア政治において依然として重要な意味を有しているといえよう。ただし大衆参加法を境に、「政治エリート」対「経済エリート」という軸から、政治アリーナに参入した社会運動勢力たる「社会エリート」対「経済エリート」という新たな対立の構図が出現している。

このような状況において、地方制度という「ゲームのルール」が今後どのように人々を動かしていくのか、その結果としてどのような政治社会的インパクトがボリビアにもたらされるのか、という点は、ボリビア政治を理解する上で今後極めて重要な視座となっていくと思われる。こうしたテーマについて、今後さらに稿を改めて考察を加えていきたい。

付記

本稿は、2008年4月19日に京都大学地域研究総合情報センターにおいて実施された「日本ラテンアメリカ学会西日本部会」で口頭発表した内容を踏まえ大幅に修正し、2008年10月11～13日に関西学院大学で開催された「2008年度日本政治学会研究大会」で口頭発表した研究である。各報告に当たって非常に有益なコメントを下さった村上勇介先生（京都大学）・浜口伸明先生（神戸大学）・北村亘先生（大阪大学）・西山隆行先生（甲南大学）、ならびに平素よりご指導頂いている松下洋先生（京都女子大学）・木村幹先生（神戸大学）・松並潤先生（神戸大学）・高橋百合子先生（神戸大学）、本稿の初稿段階から貴重なご指摘を下さったお二人の匿名査読者の先生方に、この場をお借りして厚くお礼申し上げます。

注記

¹ 1980年制定のボリビア選挙法によると、1985～1993年まで大統領と副大統領候補は全国区から、国会議員は上院下院ともに県区での比例選挙で選出される。投票者は、大統領候補の政党へ一票を投じることで、全国区で大統領、各県区で国会議員を選出する仕組みになっていた。なお、1997年からは下院議員選挙は小選挙区比例代表並立制が採用されている。

² MBLのミゲル・ウリオステによれば、両党の会合の場でサンチェス・デ・ロサダが「あなたの共同体法を買おう」と「狡猾な調子で」話しかけてきたという（Ayo 2003：343）。

³ 「すべての人の計画」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）。

参考文献

- Arias D., Iván y Molina, Sergio, “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*, pp.59-74. Caracas, Nueva Sociedad, 1997.
- Ayo, Diego, *Municipalismo-Participación Popular: Apuntes de un proceso*. La Paz, Muela del Diablo, 2002.
- *Voces críticas de la descentralización: Una década de Participación Popular, 14 entrevistas a cargo de Diego Ayo*, La Paz, FES-ILDIS & Plural, 2004.
- Barbery, Roberto, *Participación Popular Descentralización y Autonomías Departamentales en Bolivia*, La Paz, PADEM, 2005.
- Barrios S., Franz X., *El Estado triterritorial: Una nueva descentralización para Bolivia*, La Paz, FES-ILDIS & Plural, 2002.
- Blanes, José, “La Descentralización en Bolivia: Avances y retos actuales”, La Paz, CBEM, 1999.
- Campbell, Tim, *The Quiet Revolution: Decentralization and the rise of political participation in Latin American cities*, Pittsburg, University of Pittsburgh Press, 2003.
- Cheema, G. Shabbir and Rondinelli, Dennis A. eds, *Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices*, Harrisonburg, Ash Institute for Democratic Governance and Innovation & Brookings, 2007.
- Eaton, Kent, “Backlash in Bolivia: Regional Autonomy as a Reaction against Indigenous Mobilization,” *Politics & Society*, Vol. 35, No. 1, pp.71-102, 2007.
- González F., Freddy et al., *Comité Cívico pro-Santa Cruz: Grupos de poder y liderazgo regional, Análisis sociopolítico y cultural 1980-2000*, La Paz, PIEB, 2002.
- Gray Molina, George, “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, pp.345-363, 2003.

- Grindle, Merilee, *Audacious Reforms: Institutional invention and democracy in Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins Univ Press, 2000.
- “Shadowing the Past? Policy Reform in Bolivia 1985-2002,” Grindle, Merilee and Pilar Domingo, eds. *op.cit.* pp. 318-344.
- Kohl, Benjamin, “Stabilizing Neoliberalism in Bolivia: Popular Participation and Privatization”, *Political Geography*, 21, pp. 449-472, 2002.
- Lazarte, Jorge, *Entre los espectros del pasado y las incertidumbres del futuro: Política y democracia en Bolivia a principios del siglo XXI*, La Paz, ILDIS & Plural, 2005.
- Malloy, James M., *Bolivia: The Uncompleted Revolution*, Pittsburg, University of Pittsburgh Press, 1970.
- Mayorga, René A., “Presidencialismo parlamentario y gobiernos de coalición en Bolivia,” Jorge Lanzaro, *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*. pp. 101-135, CLACSO, 2001.
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lanzaro/mayorga.pdf> (2008/07/21最終閲覧).
- Mayorga U., José A., *Gonismo: Discurso y poder*, La Paz, Plural., 2007.
- Medina C., Fernando and Galindo, Mario, “Descentralización fiscal financiera en Bolivia,” República de Bolivia-MDH-SNPP, *op.cit.* pp.132-170.
- Molina M., Fernando, “Historia de la Ley de Participación Popular”, República de Bolivia-MDH-SNPP, *op.cit.* pp.109-128.
- Molina S., Carlos Hugo, *La Descentralización Imposible y la Alternativa Municipal*, Santa Cruz, El País, 1994.
- O'Neill, Kathleen, “Decentralization as an Electoral Strategy”, *Comparative political Studies*, Vol. 36 No. 9, pp.1068-1091, November 2003.
- República de Bolivia, *Constitución Política de la República de Bolivia*, 1967, Georgetown University Political Database of the Americas URL, <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Bolivia/bolivia1967.html> (2008/08/01最終閲覧).
- *Código Electoral*, 2006.
http://www.cne.org.bo/centro_doc/normas_virtual/codigo_electoral.pdf (2008/09/17 最終閲覧).
- *Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 696)*, 1985.
- *Ley de Reforma Tributaria (Ley N° 843)*, 1986.
- *Ley de la Necesidad de Reformas de la Constitución Política del Estado (Ley N° 1473)*, 1993.
- *Ley de la Participación Popular (Ley N° 1551)*, 1994.
<http://www.vicepresidencia.gob.bo/Inicio/tabid/36/ctl/biblioteca/mid/435/Default.aspx?db=Colección%20Oficial%20de%20Leyes>, (2008/08/01最終閲覧).
- Romero B., Salvador, *Razón y Sentimiento: la socialización política y las trayectorias electorales de la elite boliviana*, La Paz, Fundemos, 2003.
- Sánchez de Lozada, Gonzalo, “Bolivia debe cambiar”, República de Bolivia-MDH-SNPP, *op. cit.* pp.

19-20.

Van Cott, Donna Lee, *The Friendly Liquidation of The Past: The politics of Diversity in Latin America*, Pittsburg, University of Pittsburgh Press, 2000.

Willis, E., Garman, C. and Haggard, S., "The Politics of Decentralization in Latin America" *Latin American Research Review*, Vol. 34, No. 1, pp. 7-56, 1999.

大黒太郎「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号、pp.123-152、1999年。

遅野井茂雄「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、pp.61-72、2004年。

——「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、pp.131-163、2006年。

国本伊代『概説ラテンアメリカ史』新評論、1992年。

舟木律子「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 XXIX 卷第 2 号 (通巻57号、2007年度後期)、pp.31-43、2008年。