

論文題目： ポスト新自由主義期のボリビアの地方分権と農村開発

—ラパス県アチャカチ市の事例—

氏名： 福原 亮

本論が問うのは、ボリビアで 1994 年に地方分権化政策として制定された「大衆参加法 (Ley de Participación Popular、以下 LPP) および市制の分離が、農村開発に及ぼした影響は何か」である。具体的には、「住民の議会における政治参加や、行政における意思決定過程がどのようなもので、いかなる分野の事業がどの地域に計画され、市制の分離により、開発にいかなる変化が見られたか」という問いとなる。この問題を論じるための事例として、アチャカチ(Achacachi)市(municipio)および、同市から 2010 年に市制分離を果たしたサンチアゴ・デ・ワタ(Santiago de Huata)市における LPP を取り上げ、地方行政改革により生じた地域レベルの開発の変化を分析する。

第 1 章では、1952 年の「ボリビア革命」前後の制度改革と農民による政治・社会運動の歴史を振りかえり、そのなかでアチャカチの農村開発にかかわる諸問題が、いかなる歴史的文脈に位置づけられるかを明確にする。ボリビア革命とは、経済、政治、社会改革を指し、農地改革や普通選挙、義務教育が実施される。

西部アンデス平原高地(altiplano、以下アルティプレーノ)に位置するアチャカチでは、革命から現在に至るまで国家政策への抗議運動が多く報告され、なかでも土地政策への農民の反発は強い。こうした農民の不満は、1970 年代の軍政期に策定された「東部低地開発計画」から「新経済政策」(Nueva Política Económica、以下 NPE)期の 1990 年代に施行された農地改革法にいたるまで、富裕層への優遇政策が続けられる一方、アルティプレーノが開発から取り残されてきた歴史と符合する。

一方、民政期のアチャカチにおける政治・社会運動では、制度改革に対して単に拒絶するのではなく、農村の経済的利益につながる制度は取り入れ、伝統や文化と共存する柔軟な姿勢がみられている。中央政府から課せられた NPE と地方分権化という二大政策は、導入当初アチャカチでは容易に受け入れられなかったが、前者は完全な拒絶、後者については地区間の紛争に発展しながらも、最終的に法律に則ったかたちで市制導入の道を選ぶこととなる。

第 2 章では、本論の考察対象である LPP における行財政改革の特徴を確認し、開発計画の主体として承認された共同体や都市部の住民にいかなる権利や義務が付与されたかを明らかにする。

LPP の施行によって、以前は都市部を中心に配置された市が、農村部を包括する形で新設される。また、国家歳入の 20% が共同参画税基金として、すべての市の人口比に応じて配分される。さらに、それまで中央政府の出先機関であった県開発公社を通じて行われた教育、医療、基礎衛生、農道、小規模灌漑などインフラ事業が市の管轄下とな

る。一方農村部では、法人化された住民組織に、公共事業の計画策定に参加する権限が与えられた。これにより、それまで政治制度において周縁的状况に置かれた住民に、意思決定過程における政治参加の機会が拡大する。

第3章では、LPPが実際にアチャカチ市においてどのように運用されているのかについて分析をおこなう。

LPPにより、それまでわずかな税収のもと行政運営を余儀なくされたアチャカチ市に共同参画税基金が配分され、ポストNPE期には天然ガス国有化に伴う歳入増により社会インフラ事業が加速する。一方で、市職員の意向がバイアスとして働く「参加型計画」の現状も明らかになり、地域のニーズに見合わない公共事業がこれまで実施されてきた。また、公共事業の公平性の問題として、市街地の住民がより優遇されていることがあげられ、実際、市内の資源配分では、各共同体から市街地までの道路距離と予算額との間に一定の相関関係が認められている。

ただ、農村部のなかにも更なる格差構造があり、財政面でより優遇されている地区では、観光施設など複数のインフラが整備されていることから、後の市制分離運動では近隣地区にたいしてより政治的発言力を持つことが明らかになった。サンチアゴ・デ・ワタ地区の都市部においても、アチャカチ市管轄期から財政面では比較的優遇され、とくに教育施設をはじめとする各種インフラの充実が認められている。したがって、のちに合併により市制創設に協力するカラケ(Kalaque)地区に対しても政治的優位性が担保されたと考えられる。

第4章では、サンチアゴ・デ・ワタ地区および、同地区と合併し新たな市制分離に至ったカラケ地区における、政治・社会運動の歴史を振り返り、農村部が抱えてきた問題と開発の取り組みを分析する。アチャカチ市は19世紀の創設以降、管轄地の分裂と縮小の歴史を繰り返す。ポリビア革命以降には、市内の複数地区で断続的に起きた市制分離運動は、アチャカチ都市住民の抵抗により阻止されてきた。

LPP施行後まもなく文化的、伝統的繋がり強い複数の地区合併による市制分離運動が始まるが、やがて運動は共同参画税基金の争奪戦と、市庁舎所在地を巡る主導権争いへと発展する。一方、サンチアゴ・デ・ワタとカラケの両地区では2002年に市制分離運動を開始し、NPE期に制定された法律に基づき手続きが進められ、ポストNPE期の2010年に市制分離に至る。同地区における市制分離の成功要因はまず、都市住民と農民による連携が可能になったことにある。運動の開始当初は、大農園主の末裔にあたる都市住民とカラケ地区の農民が歴史的に敵対関係にあることから、後者は合併の打診に拒絶の姿勢を示す。しかし、市制創設後には都市住民と農民が同等の政治的、行政的権限を有することが確認され、同地での運動として初めて両者の連携が可能となる。また、地元共同体出身の県職員や知事が市制分離に関わる手続きに協力し、最終的に地元選出

の国会議員が承認のための便宜を図る。まもなく、上述の主導権争いで分裂した2地区もサンチアゴ・デ・ワタの事例にならない同議員への個別接触をつうじて、アチャカチからの市制分離を果たす。上述の国会議員は、同時期の市の新設増加の要因として、基金争奪戦の激化をあげている。特にサンチアゴ・デ・ワタ市に続く2地区については、国会で市制分離を否決した際に更なる治安悪化を恐れる議員が、法律条項を満たさない申請書まで承認を許しており、法の有効性に課題も残されている。

第5章では、2010年に市制創設により新たな市として誕生したサンチアゴ・デ・ワタによる開発の変化を分析する。アチャカチ市からの分離によりまず、市庁舎と共同体との物理的距離が短縮され、農民にとって市へのアクセス環境は大幅に改善される。

しかし一方で、市職員と農民との心理的距離にはいまだ一定の隔たりが認められ、市による事業報告会の場合には、地元選出の市議会議員と住民から行政運営にたいする批判が提示されている。批判内容には、1. 自由裁量による職員任命制、2. 随意契約による業者選定、3. 機材の不適切な使用、4. 職員の単身赴任などの労働体系および、5. 先住民語を解さない職員とのコミュニケーション欠如に起因する行政サービスの低下があげられている。市長から任命される市職員の大半は、都市住民と部外者でしめるため、言語の違いにくわえアルティプラーノの環境に馴染めず辞職が相次ぐなど、住民との信頼関係の構築やインフラ事業の実施にも影響が出ている。

市には、5カ年の市開発計画(Plan Desarrollo Municipal、以下 PDM)と、毎年策定される年間事業計画(Plan Operativo Annual、以下 POA)の策定が義務付けられている。PDM作成は市が契約したコンサルタントが担当し、住民参加によるワークショップの結果に基づき各共同体の事業計画が策定される。共同体からの主な要望として、従来型のインフラの充実にくわえ、これらをいかに利用し経済発展に繋げるかといった技術移転が提示されている。さらに、PDMとあわせてPOAが、各共同体からの申請書を基に市職員により策定され、その後、市議会で審議される。ただ、議会では住民要望を尊重との立場から基本的に否決されることはない。

これまで実施された事業は、教室、公園、集会場、運動場、トイレといった事業に集中する。特定分野に事業が偏向するのは、各分野の担当職員が、予算の効率的執行を優先し、中央政府が市に提供する特定事業の設計図に基づき事業を実施するためである。このように市職員の事業内容決定にバイアスとして強く働いていることから、意思決定過程での住民参加は限定的といえる。ただ、一部共同体の中には事業設計の変更を要求したり、地域の環境特性を生かした生産活動を独自に提案するなど、自発的な行動も確認されている。一方、農業支援についても農民のニーズとの乖離がみられている。主要事業として、無償供与される改良品種の農業種子があげられるが、各世帯への供給量が少ないうえ、ハイブリッド種であることから再生産ができず、試供品としての意味合いが強いと農民の評価は限定的である。

市制分離後の資源配分では、サンチアゴ・デ・ワタ地区に関しては都市部および農村部ともに、1. 予算総額、2. 1人あたりの予算額および、3. 事業総数のすべてにおいて、増加が見られている。一方、カラケ地区ではこの3項目においてすべて改善は見られず、市制分離による恩恵は確認されていない。

第6章、結語ではこれまでの知見をまとめ、NPE 期に制定された LPP による地方分権化や市制分離が、ポスト NPE 期にどのように機能しているかを検討する。

ポスト NPE 期における市制創設の増加背景に、NPE 期から続く政治・社会運動の活発化があげられる。LPP 施行後まもなく始まったこの運動は、もともと近隣地区の社会的、文化的繋がりを優先して展開された政治・社会運動であったが、市庁舎所在地を巡り地区同士が対立し分裂した後に、複数の市制創設に至る。一方、これらの地区に遅れること運動を開始したサンチアゴ・デ・ワタでは、それまで対立関係にあった都市住民と農民にくわえ、地元出身の県知事や職員と協力しつつ、国会議員へ個別接触を図ることで成功に導いている。このようにサンチアゴ・デ・ワタにおける市制分離は、既存の法制度とインフォーマルな手法を取り入れながら、多様なアクターの参加により市制創設が実現していることから、住民の主体者意識と実践能力の向上を伴った運動と考えられる。

サンチアゴ・デ・ワタは市制創設を経て、市と共同体の地理的距離が縮まるが、市職員が住民に満足な行政サービスを提供していないことから、行政部への批判は高まり、両者の距離には依然として隔たりがある。ただ一方で、住民による行政部への異議申し立てにより、職員の公務員としての自覚は促され、予算の公正な執行や説明責任をつうじた行政運営の改善につながることを期待される。

市制分離後には、サンチアゴ・デ・ワタ地区の都市と一部農村部で予算額や事業数、事業分野において増加がみられる。しかし、共同体における事業内容をみると、依然として市職員からのバイアスが強く働いていることから、民意を反映した事業は限定的である。また、農村部のなかで合併に協力したカラケ地区では、分離を経ても格差構造が維持されていることから、今後、住民が LPP や市制分離をどのように受けとめ、サンチアゴ・デ・ワタ市といかなる関係を構築してゆくのが注目される。