

第2章

ボリビアにおける国家と強力な 市民社会組織の関係

——モラレス政権下の新鉱業法の政策決定過程——

岡田 勇

はじめに

21世紀初頭のボリビアは、激しい街頭での政治動員で幕を開けた。2003年と2005年の天然ガスの生産と利益分配をめぐる動乱では、街頭を埋め尽くすデモ行進と道路封鎖によってふたりの大統領が退陣した。2005年にエボ・モラレス大統領が高得票率で選出された後、2000年代後半にも新憲法制定をめぐる政治動員が繰り返された。激しい市民社会の要求は国家へと向かい、街頭での圧力行動は頻繁であった。そうした2000年代の経験をふまえると、2009年2月の新憲法公布、同年12月の圧倒的得票率でのモラレス大統領の再選は、一見すると政治的安定を与えたかにみえるが、そのような見方は妥当だろうか。それとも、大枠では政治的安定を達成したようにみえながら、実際には国家は政策決定の自律性をもたず、強力な市民社会組織との調整を余儀なくされるという、伝統的な様式が続いているのだろうか。

本章は、鉱業部門を例として挙げながら、依然として国家は政策決定の自律性をもたず、強力な市民社会組織とのアドホックな調整が必要とされていることを明らかにする。しかしそのような従来からの通説を裏書きするだけでなく、国家と市民社会組織とのアドホックな調整の結果、どのように政策

決定が可能となっているのかも考察する。なぜ政策決定が難しいのかだけでなく、どのように可能となるかも、興味深い問いである。

なぜ鉱業部門なのか。2000年代初頭の最懸案事項であった天然ガスの生産体制と利益再分配方式は、同資源の国有化の決定と新憲法の成立によって一応の決着をみた。しかし他方で、輸出額において天然ガスとはほぼ並ぶ鉱物資源¹⁾の生産体制をめぐる法改正は容易に進まなかった。モラレス政権は鉱業を、天然ガスや電力・通信と同じく戦略部門としてとらえ、2006～2011年の「国家開発計画」(Plan Nacional de Desarrollo)で国家管理の強化とそれに向けた法制度改革を謳った(Ministerio de Planificación del Desarrollo 2007, 120-121)。しかし、2006年10月にオルロ県のワヌニ(Huanuni)鉱山において採掘権をめぐる16人の死者を含む衝突が起きると、政府は法改革を2009年の新憲法制定後まで先延ばしにした。天然ガスとは異なって鉱業には長い歴史があり、ダイナマイトをもってデモ行進を繰り返す利益団体がおり、政府の改革には激しい抵抗が繰り返された。モラレス大統領は、2009年末に再選されると新鉱業法の制定に着手したが、それ以降の政策決定過程はまさに困難な道のりだった。2009年憲法は、その末尾に付された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、新鉱業法が公布されたのは2014年5月29日であった。

このようにボリビアの鉱業部門では、強力な市民社会組織の抵抗によって法制度改革が遅れたが、最終的に達成された。この事例を詳細にたどることで、今日のボリビアで国家がいかに市民社会組織と交渉して政策決定を実現しているかを知ることができる。本章の具体的な目的は、ボリビアの新鉱業法の制定がどのようにして遅れ、しかし最終的には可能となったのか、を明らかにするというものである。

新鉱業法の遅延と成立をめぐる問いは、21世紀のボリビアの国家と市民社会組織との関係を理解するうえでの好事例である。ボリビアの市民社会組織の強さはつねづね指摘されてきたものの、国家とそのような組織とのあいだでどのように政策決定がなされるかを明らかにした研究はなかった。新鉱業

法は、国家だけでなく関連する市民社会組織にとっても重要な法改正であり、実際に強力な市民社会組織が法案の起草から承認までの政策決定過程に積極的にかかわった。新鉱業法の制定が遅れたことは、国家がこのような強力な市民社会組織から合意を取り付けられなかったからにほかならない。それに対して、最終的に新鉱業法が制定されたという事実は、何らかの形で合意が形成され得ることを示唆している。

ボリビア鉱業における最も強力な市民社会組織は、鉱山協同組合である。後述するように、この鉱山協同組合は1980年代後半の新自由主義改革によって国家が鉱業部門から手を引いた後に勢力を拡大した自発的な組織である一方で、ボリビアで20世紀半ばに出現した国家と労働組合の特殊な利益代表（媒介）システムの名残も受け継いでいる。本章で扱う鉱業法の政策決定過程において、この市民社会組織は、民間鉱山の業界団体や労働組合と並んで鉱業部門の利益団体を構成する。基本的に今日のボリビア鉱業は、国家とこの強力な市民社会組織の交渉として理解できる。

またこうした法案作成の戦略と交渉は、大統領を中心とした政治的駆け引きとして理解できる。政府と鉱山協同組合が拒絶したり妥協したりするなかで、最終的に重要であったのは大統領個人を通じた交渉であった。この事例から得られるいくつかの理論的含意は、ボリビアだけでなく「弱い国家、強い社会」を特徴とする他国の事例にも示唆を与えるものとなるだろう。

調査にあたって、2009～2014年の主要紙報道データを調べるだけでなく、元鉱業冶金大臣や各利益団体代表をはじめとするさまざまな関係者へのインタビューを行った。そうした関係者からは5つの法案原文をはじめとする内部文書も入手することができた。第3節の叙述は、こうした情報源から再構成された政策決定過程の内実である。

以下では、第1節でボリビアの国家—社会関係に関する既存研究を概観し、歴史的に国家は政策決定について自律性をもたず、市民社会組織との調整・交渉を余儀なくされてきたという通説を確認する。そのうえで第2節では、モラレス政権下での政策決定過程についての理論枠組みを、鉱業政策の指針、

与党・議会・大統領の役割、そして制度外のアクター（市民社会組織）の位置づけをふまえて論じる。第3節では、新鉱業法の成立過程を詳細にたどる。最後に結論をまとめる。

第1節 ボリビアの国家—市民社会組織関係についての研究

ボリビアの国家と市民社会組織の関係についての議論は、1952年に成立した革命政権を重要な転換点とした。この時期にボリビアでは、従来の寡頭鉱山主を中心とした統治体制が転覆され、資本家層が排除される形で、改革派の知識人と労働組合を中心とする革命政権が成立した。レネ・サバレタ (René Zavaleta) の『二重権力』(el poder dual) (Zavaleta 1987) は、この政権でみられた国営鉱山を自主経営する労働組合と国家との「共統治」(co-gobierno) をマルクス主義的な視点から論じた古典的な著作である。サバレタも論じたように革命直後を除いてそのような状況は続かなかったものの、国家と労働組合を中心とした利益媒介システムの共存というテーゼは、その後労働・農民組合をはじめとする市民社会組織のリーダーが国家との関係を認識する際の言説上の参照点にもなってきた。

1980年代に経済危機を迎えたボリビアは、1982年に民政移管、1985年に新自由主義経済改革という「二重の移行」を経験する。この時期に国営鉱山が解体され、鉱山労働組合は影響力を失うが、経済改革が目立った成果をみせないなかで、コカ栽培農民組合や都市の住民組織、次節で論じる鉱山協同組合といったさまざまな市民社会組織が形成されていった。労働組合の組織文化を継承しながら自活の必要性から生まれたそれらの組織は、1990年代の政治制度改革にも後押しされ、強力な反政府運動を展開した。いったんは20世紀後半の国家と労働組合・農民組合を主柱とした利益代表(媒介)システムが弱まったかに思われたが、2000年代初頭には多様な市民社会組織が、新自由主義経済政策を続ける国家に対して、強い連帯意識と動員力で対峙するよ

うになった。

2000年代に入り、本章冒頭で述べたように多様な市民社会組織が政治動員を繰り返して、統治能力の欠如が深刻な問題になると、国家—市民社会組織関係をより実証的に再モデル化しようとする動きが現れた。国連開発計画が率いた研究チームは、古典的なマルクス主義的国家論が言説と経験的事実をあまり区別しなかったのに対して、国家がどうあるべきかについての言説を、国家が何をやってきたかという実践と区別した。そして、税制、官僚制や教育機構の歴史的再解釈と独自のサーベイ調査を組み合わせ、『国家の状態』(El estado del Estado) という報告書をまとめた (PNUD 2007)。

この報告書の内容は多岐にわたるが、国家の実践を考えるうえで、「穴の開いた国家」(estado con hueco) という表現が示唆的である (PNUD 2007, 34-37)。ボリビアの国家は、徴税や法の適用について、強い市民社会組織と交渉しなければならず、あるいは市民社会組織は国家との交渉を通じて資源分配や法的保護を得てきた。そのため、各市民社会組織の影響力とその歴史的蓄積に応じて、国家が強い存在感を有するところとほぼ不在のところとが「穴の開いた」状態をつくってきたというのである。その原因は、国家財政が鉱業をはじめとする一次産品輸出に依存したために当該部門の利害関係者の意向を無視できなかったこと、国民の大多数を占める先住民が公共サービスの受益者や納税者というよりも収奪の対象であったことにもある。2000年代初頭に限らず、政策実施の歴史的な様態が、各政策分野における強い市民社会組織との交渉であったことをこの報告書は明らかにした。

本章が鉱業部門について確認するように、「穴の開いた国家」は同一の政策分野内でもみられた。その時々々の必要性に応じて、国家は国営鉱山や民間企業について、詳細な法規定を設け、しばしば国家予算を投入した。しかしその一方で自立的な零細労働者を起源とする鉱山協同組合については、場当たりの優遇措置が講じられただけであった (岡田 2013a; 2015)。

こうした国家—市民社会組織関係についての通説は、モラレス政権下でも同様と考えられている。Mayorga (2011, 81) が指摘するように、同政権は多

様な市民社会組織とのあいだで「柔軟で不安定な連合」を形成しており、アドホックな調整によっている。ひとえにそれは、強力な市民社会組織の圧力に対して国家が「うまくやり抜くすべ」(modus vivendi) にほかならない(Gray Molina 2008)。

まとめると、ボリビアの国家—市民社会組織関係についての研究では、国家が強力な市民社会組織と交渉して政策決定しているという理解が一貫して続いてきた。しかし、モラレス政権下での「うまくやり抜くすべ」が具体的にどのようなものかは解明されてこなかった。本章は、鉱業法の制定過程をみることで、この古典的な理解が近年も続いていることだけでなく、「うまくやり抜くすべ」の実践を明らかにする。

第2節 理論枠組み——ボリビア鉱業にみる国家と市民社会組織のあいだでの政策決定——

モラレス政権下のボリビア鉱業で、政策決定はどのようになされてきたと考えられるのだろうか。2009年憲法で制定が求められた鉱業法は、なぜ予定を大幅に延期せざるを得なかったのか、そして結果として、どのようにして2014年5月に成立することになったか。本節は、第3節の過程叙述に先立って、本章の理論枠組みを明示する⁽²⁾。

1. ボリビア鉱業という政策分野

ボリビア鉱業は総輸出額の約30%を占める歴史的な主要産業であり、全国レベルで組織化された利益団体を抱えてきた。そうした利益団体には、国营鉱山を中心とする鉱山労働組合、自発的な零細労働者からなる鉱山協同組合、民間鉱山企業という3つが存在する⁽³⁾(表2-1)。それぞれ、ボリビア鉱山労働組合連合(Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia: FSTMB)、ボリビア鉱山協同組合連合(Federación Nacional de Cooperativistas Mineras de Bo-

表2-1 主要アクターとその特徴

経営	組織・ 頂上団体	経緯	鉱山・鉱区	構成員数 (2010年)	ロイヤルティ 納税額 (2010年)
国営鉱山	ボリビア鉱山公社 (COMIBOL)	ボリビア鉱山労働 組合連合 (FSTMB)	1952年に国有化、1985 年に民営化、2006年～ 再国営化へ	少数(ワヌニ鉱山, コルキリ鉱山, コロ コロ鉱山)	6,000人 728万米ドル
協同組合	家族、共同体、あ るいは企業による 経営	ボリビア鉱山協同 組合連合 (FENCOMIN)	廃鉱での自主採掘、不 法占拠、コンセッション により、おもに手作 業での採掘を行う零細 労働者(一部拡大して 企業化したものあり)	さまざまな規模で 1600程度(2014年推 計) そのうち金鉱山 が900程度	85,000人 2,978万米ドル
民間鉱山	中規模鉱山 企業経営(10万ド ル以上の投資) 小規模鉱山 企業経営(10万ド ル未満の投資)	中規模鉱山協会 (ANMM) 鉱業会議所 (CANALMIN)	1985年以降、外資誘致 が試みられるも新規ブ ロジェクトは少ない	サンクリストバル鉱 山(2007年～)ほか 少数 数千の登録があるが、 実際経営しているも のはわずか	7,500人 8,366万米ドル

(出所) 筆者作成。構成員数は鉱業冶金省の推計、ロイヤルティ額は鉱業冶金省の公式発表。協同組合の鉱山数は Richard Canaviri 氏提供。

(注) 中規模鉱山と小規模鉱山のちがいは、1960年発令の大統領令第5674号に規定がある。ロイヤルティはおおむね生産額を反映するが、密輸もあるため、協同組合などの実際の生産額はより多いと推測される。

livia: FENCOMIN)、中規模鉱山協会(Asociación Nacional de Mineros Medianos: ANMM)と鉱業会議所(Cámara Nacional de Minería: CANALMIN)という頂上団体に組織化されてきた。

国営鉱山とその労働組合は、天然資源の国家管理という公的言説に合致しており、新たな鉱山の国有化によって拡大を望む勢力である。前節でふれたように鉱山労働組合は、20世紀の革命政権の成立に深くかかわり、それ以降自主的に鉱山を経営したが、1986年の錫価格の下落でボリビア鉱山公社(Corporación Minera de Bolivia: COMIBOL)が生産停止に追い込まれ、1997年の鉱業法のもとで生産活動への直接関与が禁止されたことから、2000年代後半

には構成員の数でも納税額でも限定的な存在となっていた。それだけでなく、ボリビア労働総連（Central Obrera Boliviana: COB）の執行部の地位も握ってきたFSTMBのトップは、政府との交渉やデモ行進の動員などで存在感を發揮してきたものの、鉱山労働をしなくても高給を受け取る組合貴族のような存在になっており、国営鉱山の人件費の高騰など高コスト体質が特徴的になっていた。

民間企業が経営する鉱山は、少数の高額納税企業からなる中規模鉱山と、ほぼ個人所有だが数の多い小規模鉱山から構成されている。民間鉱山企業はモラレス政権に対する政治的交渉力は弱いが、ポトシ県のサンクリストバル鉱山を中心に多額の納税を行っている点が特徴的である。モラレス政権下の「国有化」言説を前にして接収や増税が危惧されるが、1997年の旧鉱業法のもとで模索された外資誘致があまり成果を上げなかったため、ほとんど国有化の対象となるものはなく、2007年11月の法改正で実効法人税率が大幅に引き上げられたため、すでに2009年の時点でさらなる「国有化」の中身は残っていなかった。むしろ、新鉱業法がないことで法制度が宙づりになり、そのことによる不確実性が問題とされた⁽⁴⁾。

鉱山協同組合は、1986年のCOMIBOL生産停止以降に廃鉱にとどまって自立的に採掘を続けた零細労働者を中心とする。その多くは、国営鉱山を解雇された人々が自主的に組織化したボランタリィ・アソシエーションであり、街頭での政治行動にみられるように強い連帯意識を有してきた。また、過去に鉱山労働組合で腕を鳴らした指導者たちがかかわってきたため、道路封鎖やデモ行進のような労働組合の組織文化も持ち込まれてきた。その後、鉱山協同組合にはラパス県北部のアマゾン地帯で金鉱を行う小規模生産者が加わり、資源価格の低迷期に国家から税制などで優遇措置を受けて、勢力が拡大した。

ボリビアの鉱山協同組合は、鉱山労働組合と並ぶ、鉱業部門の代表的な市民社会組織である。1952年の革命以降に資本家層が強い影響力をもたなかったボリビアで、鉱山協同組合は鉱山の自主経営に携わってきたが、営利を求

めることが可能になったのは鉱物資源価格が高騰してからで、基本的には自活のための零細労働者の連帯組織と考えられる。その背景には、1980年代後半に始まる新自由主義改革において、国家が公共サービスを提供せず、国営鉱山の解体によって雇用も閉ざされたなかで、元鉱山労働者や貧困層が生き残りの手段を模索したことがあった（詳細は、岡田 2013a; 2015参照）。

その後2000年代に入って資源価格が高騰すると、鉱山協同組合は急速に拡大した。2010年には FENCOMIN の正式な構成員数だけで8万5000人程度と見込まれ、家族や関係者も含めると数倍に膨れ上がる規模であり、与党を支える巨大な政治基盤となってきた⁽⁵⁾。FENCOMIN に組織化された鉱山協同組合は、与党にとっての大票田であるうえ、自らの利害に関係する事案では盛んに抗議デモや道路封鎖を動員しただけでなく、国会・地方議員や官庁に関係者を送り込み、強い影響力を示してきた（岡田 2015）。20世紀のボリビアでは軍を動員して市民社会組織を弾圧することもしばしばみられたが、2000年初頭を最後に、そのような可能性は事実上不可能となってきた。次節で詳細に論じるが、今日のボリビアでは、国家は FENCOMIN のような強力な市民社会組織の圧力行動に対して、弾圧以外の方法で交渉・調整を行わなければならない。

新鉱業法の主要な争点は、税制と契約方式の変更であった。各利益団体は、このふたつの争点について明確に対立する立場をとっていた（表2-2）。国営鉱山と労働組合は、政府の「国有化」言説に沿って、生産価値に対する国家のシェアを増やすべく増税を求め、全契約を改めて更新して COMIBOL とのジョイントベンチャーもしくは操業権付与契約（contrato de asociación）しか認めないことを求めた。国家（政府）は基本的にこの立場を支持し、労働組合に近い立場の鉱業冶金大臣を中心に、積極的に推進しようとしてきた。それに対して、民間鉱山と協同組合は、現状維持か、可能であれば減税や投資促進、COMIBOL に干渉されない自律経営を求めた。とりわけ FENCOMIN は、強大な抵抗勢力であった。

それ以外に、新契約の承認や管理を行う機関の新設、ロイヤルティの分配

表2-2 新鉱業法での主要争点と各アクターの立場

	国営鉱山	民間鉱山	協同組合
税制	増税	現状維持もしくは減税	既存の優遇税制の継続 もしくは減税
契約方式	全契約を COMIBOL との契約に	現状維持もしくは COMIBOL の干渉低下	現状維持もしくは COMIBOL の干渉低下

(出所) 報道およびインタビューを基に筆者作成。

方法の変更、先住民への事前協議といった点も課題であった。ロイヤルティの分配については県・地方自治体、事前協議は先住民にかかわる争点であったが、しかしこれらの争点にかかわるアクターは、政策決定過程にほとんど実質的に参加しなかった。

このように、異なった立場の利益団体を抱える鉱業分野では、「国有化」を進めようとする国家に対して、鉱山協同組合が積極的に対抗姿勢を示すという構図がみられた。つぎに、モラレス政権下の国家と強力な鉱山協同組合をはじめとする市民社会組織の関係が織り成す政策決定過程について、理論的に考えてみたい。

2. 表面的な与党一党優位体制

2006～2009年まで、行政府はモラレス率いる与党社会主義運動党 (Movimiento al Socialismo: MAS) が支配したが、MAS は立法府上院で過半数を占めることができなかった。それに対して2010年以降は、モラレス大統領が引き続き圧倒的得票率で再選されただけでなく、上下両院で3分の2以上の議席を占めるようになった (岡田 2013b)。MAS が行政・立法府を支配したことは、2009年以前にみられたような政党間対立が起きにくく、議会で政策争点が顕在化しにくいことを意味する。このような一党優位体制は、一見すると立法府をただ行政府・与党・大統領が望む政策を追認するだけの存在にしまったようにもみえる。もしそうならば、政策決定の説明はきわめてシン

ブルだっただろう。

しかし、MAS は決して一枚岩ではなく、労働・農民組合、鉱山協同組合、各地方の住民組織などを支持母体とする議員から構成されている（Mayorga 2011; Zuazo 2008）。2010年以降、少数の事例を除いて激しい政策対立がみられなかったことは確かだが、これは資源好況に後押しされて分配志向の政策が主であったことにもよる。MAS の支持母体である多様な市民社会組織は、大統領選挙ではモラレス大統領を支持してきたが、それはあくまでも利益分配にアクセスする条件だったためであり、政策争点は政府上層部と各市民社会組織との調整によって処理されてきた。

このような特徴は、各省大臣が果たす役割に影響する。2006年に発足した第一次政権では、経済財務省などの能力重視の運営が求められる省庁では知識人や NGO 出身者が大臣を務めたが、農村開発・土地省などの市民社会組織と関係が深い省庁では市民社会組織や組合のリーダーが登用されるといった棲み分けがみられた。つまり実効的な政策実施と、支持母体との利益調整という相異なった機能が、各省と大臣において期待されたのである。任命された大臣や副大臣は、毎年の業績について翌年1月下旬に評価され、継続任用か交代かが大統領・副大統領を中心とする政府上層部によって決められた。結果として、利益調整を担う大臣職は入れ替わりが激しかった。2006年以来、選挙で選ばれることになっているモラレス大統領とアルバロ・ガルシア・リネラ（Álvaro García Linera）副大統領のほかに継続任用されてきたのは、経済財務大臣と外務大臣のふたりのみであった。

こうした2010年以降の政治システムの特徴は、次の2点にまとめられる。第1に、国家（政府、与党）は、とりわけ利益配分が絡む案件では、市民社会組織とのあいだで政策実施のために交渉する。市民社会組織の利益表出は、政府へのロビイングや抗議運動だけでなく、与党 MAS 議員、政府各省への任官といった形もとり、政府各省と与党各議員は個々に異なった利益に沿って行動することがあり得る。第2に、国家（政府、与党）は決して一枚岩ではないため、政府・与党内での任官や交渉において、大統領をはじめとする

政府上層部の意向が強く反映されることになる。ではこのような政治システムにおいて、制度外アクターはどのように振る舞ってきたのだろうか。

3. 制度外アクターの位置づけ

ボリビアではフォーマルな制度の外で強力な市民社会組織が政策決定に関与することは頻繁にみられ、政府内アクターへのロビイングや、デモ行進や道路封鎖といった抗議運動の形態をとる。これは労働組合の長い歴史をもつボリビアでは伝統的な政治行動のレパートリーであって、2006～2010年には毎年200～800件の抗議運動があったとの報告がある（Fundación UNIR 2012）。しかし、個々の市民社会組織は、組織化と動員力の程度によって影響力が異なる。全国的に組織化されており、構成員の規模も大きい組織ほど、政策決定に対する強い影響力をもち、場合によっては政府の決定に対して実質的な拒否権を行使することもある。鉱業部門の例では、FENCOMINを頂上団体とし、10万人超の構成員を擁する鉱山協同組合が、きわめて強い影響力をもつ。

ある政策に対して強力な抗議運動による抵抗が予想される場合や、特定の市民社会組織に不利益を与える可能性がある場合、政府がアドホックに当該組織から合意を調達しようとするのは自然である。その場合、政策決定のアリーナが重要となり、場合によって非公式の接触、各省大臣との会合、あるいはアドホックな委員会の形態をとる。新鉱業法は、アドホックな委員会が設置された例である。

興味深いのは、市民社会組織がデモ行進や道路封鎖といった圧力行動を戦略的に用いるという点である。市民社会組織は、国会議員や政府官庁に関係者を送り込んだり、アドホックな政策決定アリーナに参加したりすると同時に、場合によっては制度外での圧力行動によって拒否権を行使できる可能性を残したまま、政府と交渉する。政府はそうした市民社会組織の戦術と動員能力を見通しながら、可能な妥協点と合意を探ることになる。

さて、前項で述べたように政府が一枚岩ではないのと同様に、政策への関与を求める市民社会組織が複数存在することもまったく不思議ではない。では政府と複数の制度外のアクターはどのように交渉を行うかを、これまでの議論をふまえて考えてみよう。

4. 指針となる理論枠組み

つぎに示すのは、政府が強力な市民社会組織との交渉を余儀なくされる場合、どのように政策決定が行われるかを理解するための理論枠組みをまとめたものである。

まず、政府と市民社会組織は交渉のうえで政策を決定する。新鉱業法は、すでにみたように複数の利益団体の利害が絡み、そのなかには鉱山協同組合連合（FENCOMIN）のように強力な動員力をもつものが存在するため、交渉は不可避となる。

制度外の市民社会組織が重要である場合、どこで政策決定が実質的に行われるか、誰が実質的に政策決定に参加するのかが重要である。多くの国では国会や政府機関こそが政策アリーナであるが、今日のボリビアでは必ずしもそうではない。もし政策内容が国会や省庁のなかで決まるならば、そこに利益団体がすでに関係者を送り込んでいることだけを考えればよい。しかし、新鉱業法の場合のように、アドホックな政策決定アリーナが国会や政府の外に設立され、そこに具体的な政策内容についての決定が移されることがある場合、どう考えればよいのだろうか。

実質的に誰が政策決定に参加しているのかは重要な問いである。政策決定にどの市民社会組織が参加すべきかは自明でない。もし市民社会組織が強い影響力をもつならば、政府は政策決定を望ましい形で進めるために、利害関係および拒否権行使を予測して、どうしても調整が避けられないアクターによる参加だけを認めようとするだろう。他方で、市民社会組織はそうした政府の判断に身を委ねるだけでなく、政策決定アリーナへの参画と、望ましく

ないと考えるほかのアクターの排除を争うだろう⁽⁶⁾。

このように政策決定への参加が争われる場合、どのようにして政策決定が可能となるかを考えるうえで、大統領を中心とした政府上層部の意向が重要になってくる。これは、政策決定が憲法上は国会承認を受け、大統領によって公布されなければならないことにかんがみれば当然だろう。

けれども、大統領にとってどのアクターや政策内容を支持するかは自明ではない。選挙での勝利は決定的に重要だが、そのためには経済成果をはじめとする政策パフォーマンスも重視するし、さまざまな市民社会組織とのあいだでバランスをとる必要もある。たとえば、鉱業の場合、天然資源の国家管理という公的言説だけでなく、鉱業がもたらす納税額も重要であるし、鉱業開発を担う利益団体からの選挙での支持調達も考慮しなければならず、場合によっては環境保護や先住民の権利保護も視野に入れなければならないだろう。

他方で、市民社会組織もまた、望ましい政策を手中にするためには、大統領の意向を無視するわけにはいかない。もちろん、大統領が市民社会組織との調整に応じない場合や真っ向から対立する態度を示す場合、大統領を制度外の政治動員で追い出す選択肢もあり得る。ボリビアでは2003年と2005年にそれが実際に起きた。しかし、大統領と与党が上下両院で3分の2以上の議席を占めており、ある程度交渉が可能な場合には、大統領の地位を尊重したまま交渉することの方が、自らの利益を政策として実現したい市民社会組織にとってはるかに魅力的だろう。つまり、市民社会組織は、自らに有利な政策内容と、大統領からの支持調達とを天秤にかけるのである。

次節では、ボリビアの新鉱業法の成立過程をたどるが、(1)なぜ新鉱業法の制定が遅れたかを確認したうえで、どのように政策決定が可能となったのかを理解するために、(2)政策決定に参加するアクターは誰か、(3)どのように政策決定アリーナが形成されたか、(4)どのように市民社会組織が大統領からの支持調達を求めたか、といった点を中心に確認していく。

第3節 新鉱業法の成立過程

本節では、新憲法公布以降、法律が成立するまでを4つの期間に分けて叙述する(表2-3)。本節の内容は、ほぼすべての利害関係者に聞き取りを行い、それを報道資料とクロスチェックしたうえで記述したものである。複雑な内容であるため、政策決定をめぐるやりとりに集中し、各項の冒頭で要点をまとめることとする。

要旨を先取りすると、再三にわたる FENCOMIN の法案拒否(第1項)、FENCOMIN の主導による政策アリーナの設定と鉱業冶金省の排除(第2項)、FENCOMIN と鉱業冶金省の対立(第3項)、FENCOMIN と与党議員との対立と、大統領による最終交渉(第4項)といった過程をたどる。

1. モラレス政権成立(2006年)～2010年

もともと、新鉱業法案の作成作業は、2006年のモラレス政権の発足と同時に始まっていた。2006年の「国家開発計画」のなかで鉱業を国家主導で進め

表2-3 新鉱業法の政策決定過程のあらすじ

項	期間	法案の変遷
4.1	モラレス政権成立(2006年)～2010年12月	法案の第1案と第2案が FENCOMIN の反対によって拒絶される
4.2	2011年1月～2013年6月	FENCOMIN が鉱業冶金省を排除し、自らのインシアティブのもとで第3案を作成する
4.3	2013年7月～2014年3月17日	鉱業冶金省が第3案を大きく修正して、第4案を作成する。この修正に抗議した FENCOMIN に対して、大統領が仲裁を行い、第5案が作成される
4.4	2014年3月18日～法律成立(2014年5月末)	第5案が国会で修正されると、FENCOMIN が道路封鎖によって抵抗する。これを大統領が説得して、第6案が最終的に成立する

(出所) 筆者作成。

ることが謳われ、それを受けて鉱業冶金省によって法案がつけられた⁽⁷⁾。第1案はモラレス大統領の了解を得たうえで2007年に関係する利益団体に諮問されたが、FENCOMINはこの第1案を十分に読みもしないうちに拒絶した。このように第1案がすぐに廃棄されたことは、当初から鉱業部門の市民社会組織、とりわけFENCOMINが実質的な拒否権ともいえる強い影響力をもっていたことを示唆している。モラレス大統領はこれを聞くと、新憲法の制定後まで鉱業法案の作成を待つよう指示した⁽⁸⁾。新憲法制定という高次の政治課題に直面していたこともあり、政府はFENCOMINと対立することをあえて避けたのであった。

2009年2月に公布された新憲法は、鉱物資源を含め天然資源一般をボリビア国民の所有物と定め、その管理を国家が行うものとした(第349条1項)。生産主体としては、国営鉱山企業、民間鉱山企業そして協同組合が認められたが(第369条1項)、鉱業契約は国家と個人または法人とのあいだで結ばれるものとし(第370条1項)、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(第370条4項)。

憲法が定めたのはそこまでで、詳しい内容は新鉱業法に委ねられた(岡田2015)。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⁽⁹⁾。新憲法が定めた期限に向けて、まず法案作成のイニシアティブをとったのは、当然ながら鉱業冶金省であった。ルイス・アルベルト・エチャス(Luis Alberto Echazú) 鉱業冶金大臣は、民間鉱山やFSTMBと会合し、協議を開始したが、2009年中は目立った進展はみられなかった。2010年1月、鉱山労働組合の闘士としての経歴をもつホセ・アントニオ・ピメンテル(José Antonio Pimentel)が鉱業冶金大臣に就任すると、エクトル・コルドバ(Héctor Cordova) 生産開発副大臣やフレディ・ベルトラン(Freddy Beltrán) 鉱山冶金局長といった鉱業冶金省の大臣直属の人々を中心に新鉱業法案の作成が進められた⁽¹⁰⁾。

コルドバやベルトランらは、2010年6月7～10日の4日間、ラパス市南部のワハチジャ(Huajchilla)で新鉱業法案について意見聴取するための会合を

開いた。この会合には、主催者である鉱業冶金省のほか、COMIBOL、FST-MB、FENCOMIN、ANMMといった主要団体、ボリビア農民総連（Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia: CSUTCB）、コリャ・スーユのアイユ・マルカ全国組織（Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu: CONAMAQ）といった先住民・農民組織、ポトシ、オルロ、サンタクールの各県代表、ボリビア地質学協会などの多様な政府組織・市民社会組織が参加した（2010年6月8日付け *La Prensa*）。この会合は、新鉱業法について関係者へのヒアリングを目的としたものであったが、CSUTCBやCONAMAQといった先住民・農民組織はあまり関心を示さず、2日目以降は参加しなかった¹¹⁾。この会合では、従来のコンセッションから契約方式への移行、鉱山が実際に採掘活動をしていない場合の接收、協同組合の既得権、鉱業契約を管轄する機関を新設すること等が話し合われた¹²⁾（2010年6月8日付け *La Prensa*、および2010年6月12日付け *La Patria*）。この会合の結果をふまえてコルドバ副大臣やバルトラン局長らは鉱業法案（第2案）をつくり、2010年10月にピメンテル大臣に提出した。しかし、鉱業冶金省を中心につくられたこの法案は、再び利益団体の圧力によって葬り去られることになる。

法案がなかなか国会に提出されなかったので、2010年11月下旬に差し掛かると、関係者のあいだで憲法が定めた期限である2010年12月6日に間に合わないのではという危惧がささやかれるようになった（2010年11月19日付け *Página Siete*、および2010年11月30日付け *La Patria*）。この頃、上院議員でFENCOMIN代表でもあったアンドレス・ビルカ（Andrés Vilca）は、法案は国会で承認される前にFENCOMINを含めた関係団体に諮るべきであり、関係団体の合意が必須であると主張していた（2010年11月23日付け *La Patria*）。どうやらFENCOMINは直接大統領に接触し、鉱業冶金省が自らの意見を聞かないで法案をつくったと非難したようである¹³⁾。大統領はFENCOMINの意見を聞き入れ、関係団体に改めて諮ることを指示した。

新憲法が規定した2010年12月6日に新鉱業法は成立しなかった。そのかわり、政府は大統領令第726号を発布し、鉱業コンセッションを「特別移行許

可」(Autorizaciones Transitorias Especiales)に変更させ、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。

FENCOMINの合意なくして、政策決定ができないことは明らかだった。年が明けた2011年1月、モラレス大統領はFENCOMINの全国集会に出席し、新鉱業法案は協同組合の合意のもとで作成することを約束し、関係セクターの合意なしでは国会に提出しないと述べた。この集会で、FENCOMINはピメンテル大臣の辞任を要求したが、大統領はこれを認めず、大臣を続投させた(2011年1月28日付け *Los Tiempos*, *La Patria*, および *El Diario*)。

2. 2011年～2013年7月

第2案を葬り去ったFENCOMINは、2011年に入ると法案の作成を自らが望むアリーナで行わせることに成功する。すなわち鉱業冶金省の排除である。FENCOMINがこのような政策アリーナの操作を目論んだのは、国営鉱山の再興を求めるピメンテル大臣ら鉱業冶金省に対する不信感であった。この訴えを認める形で、大統領は鉱山協同組合、労働組合、民間鉱山企業の3つの生産団体だけからなるアドホックな委員会の設立を指示した。これら3つの生産団体は憲法で認められており、いわば最低限のアクターからなるアリーナであった。以下では、いかにこのアドホックな委員会が設立され、法案作成が進められたかをみる。

2011年3月1日、FENCOMINの新代表に選ばれたアルビノ・ガルシア(Albino Garcia)はモラレス大統領と会合し、これまで協議してきた法案は関係する諸団体の合意を得たものではないと訴えて、ゼロから再スタートすることで合意した(2011年3月3日付け *Cambio*, および2011年3月16日付け *El Diario*)。FENCOMINのオルロ県代表であったアグスティン・チョケ(Agustin Choque)は当時、次のように述べている。

われわれは、いかなるときも協同組合や小規模鉱山、その他の鉱業ア

クターの意向に沿わない一方的な提案を許さない。もしそのような隠れた行動があった場合には、われわれは緊急集会を開き、街頭に繰り出し、道路封鎖を行うだろう（筆者訳。2011年3月17日付け *La Patria*）。

2011年3月中旬、フェリックス・ロハス（Felix Rojas）労働大臣のもとで、協同組合、民間鉱山、労働組合の3セクターの代表による鉱業法案の起草委員会が設立された（2011年4月11日付け *La Prensa*）。ロハス労働大臣は、鉱業は使用者と労働者との関係を規定するものであるため労働省の管轄にあると説明したが、鉱業冶金省を外そうという FENCOMIN の意図を受けたものであることは明白だった。このアドホックな起草委員会は、その後2013年7月まで断続的に会合を開き、のちに成立する法案の基本的な素案をつくった。

鉱業生産にかかわるおもな3つの利益団体のほかにも、新鉱業法に関心を抱く組織は存在した。オルロ県やポトシ県の県代表らは2011年4月12～13日にタリハ（Tarija）市で開催された会合で、鉱業法案の起草作業への参加を求める決議をしていた（2011年4月12日付け *La Patria*）。また2011年11月11日にコチャバンバで開催されたシンポジウムに出席した CONAMAQ から先住民組織は、新鉱業法案への起草作業を特定の組織とのみ行うのではなく、あらゆる社会組織との合意を図ることを要求した（2011年11月12日付け *Los Tiempos*）。しかし、県代表や先住民組織は起草作業にかかわることはなかった¹⁴⁾。

2011年中に、起草作業はある程度の進展をみせた。5月30日の政府筋の情報では、約30%の進展がみられたが、契約方式、税制、事前協議といった重要条文については未着手であった（2011年5月30日付け *El Diario*）。4カ月後の9月29日の FENCOMIN 筋の情報では、約75%の進展があるとの発言がみられた（2011年9月30日付け *La Patria*）。

鉱業冶金省は、手をこまねいてみていたわけではない。彼らは法案起草のイニシアティブは与えられていなかったが、さまざまな策を実行に移した。2011年9月中旬に政府は、非生産的な COMIBOL を刷新するため、鉱業生産副大臣であったエクトル・コルドバを COMIBOL 総裁に、フレディ・ベ

ルトランを鉱業政策副大臣にした。これに対して COMIBOL の労働者が抗議デモを繰り広げたが、コルドバはモラレス大統領ら政府上層部の意向であると強弁し、翌2012年に10%強の賃上げをすとの妥協案で抗議運動を撤回させた（2011年9月21日付け *Página Siete*, および2011年9月28日付け *La Razón*）。2011年4月にピメンテル大臣はいくつかの民間鉱山を国有化する意向だと発言し（これは実現せず）、2012年6～10月には民間経営のコルキリ（Colquiri）鉱山を国有化した（岡田 2013a）。

2012年も起草委員会での作業が進められたが、コルキリ鉱山をめぐる FSTMB と FENCOMIN が衝突すると、しばらく会合が開かれなかった（岡田 2013a）。起草作業の歩みは遅く、2013年まで法案は完成しなかったが、水面下では重要な動きもあった。

鉱業冶金省は、起草委員会に再び関与できるように画策した。2012年1月に政府は、FENCOMIN に嫌われていたピメンテル鉱業冶金大臣に替えて、前ポトシ県知事で大学教授だったマリオ・ビレイラ（Mario Virreira）を任命した（2012年2月2日付け *La Patria*）。ビレイラは、大臣に就任した時、起草委員会にはさまざまな問題があることに気づいたという⁶⁵。まず、起草委員会に参加する FENCOMIN や民間鉱山団体は、鉱業冶金省によって起草作業がコントロールされることを嫌っていた。しばらくして鉱業冶金省は労働省から鉱業冶金省に管轄を取り戻すことには成功したが、すでに合意されていた点は既成事実として扱われた。また各利益団体はそれぞれの思惑に沿って行動しており、とくに労働組合と協同組合とのあいだに大きな対立があったが、モラレス大統領が FENCOMIN の利益に資するように特別な配慮をしていることも感じたという。

起草委員会のなかでの個々の議題の処理について、各セクターは投票での決定ではなく、意見の相違があるたびにそれぞれ個別に交渉していた⁶⁶。また場合によっては、個別に大統領や副大統領と直接交渉した。ビレイラ大臣ら鉱業冶金省は、起草委員会の作業は法律の案をつくることだけで、法自体を決定するものではない、と委員会のメンバーに伝えた⁶⁷。しかし、次項で

述べるように FENCOMIN らはこのように理解していなかった。FENCOMIN は起草委員会を、政策内容を実質的に決める場だと考えていたのである。

2012年初頭の時点で、法案の進捗状況は75%ほどとされていたが、契約方式や税制といった激しい対立が予想される条文はまだふれられていなかった(2012年1月23日付け *Página Siete*, および2012年1月31日付け *Cambio*)。この頃には、法案起草作業は近く終わるとの認識が複数のアクターによって抱かれていたようで、「あと2カ月後には完成するはずだ」というような発言が聞かれた(2012年1月29日付け *Cambio*, 2012年5月24日付け *El Diario*, および2012年8月4日付け *La Prensa*)。しかしそれでも、税制などの重要争点についての意見のちがいや、特定の鉱山プロジェクトをめぐる紛争が原因で起草作業はさらに遅れた。

2013年までに、いくつか個別の点で合意がつくられた。まずそれまで COMIBOL が行っていた鉱業契約管理について、新しい管理機関が鉱業冶金省に設置されることが決まった¹⁸⁾(2012年1月31日付け *Cambio*)。従来の鉱業コンセッションでは無期限とされていた契約期限について、新しい採掘契約は30年間と定められた。ロイヤルティの分配割合は、それまで鉱山所在地の県(85%)と地方自治体(15%)で分けていたが、県への分配割合が削られて国庫と近隣自治体にもそれぞれ5%を納入する案が出された(2012年3月1日付け *El Deber*)。FENCOMIN 代表は、それまで参加していた COMIBOL の執行部から脱退することになった。そのかわり、国营鉱区の一部が採掘可能として提供されることになった(2012年2月7日付け *La Razón*, および2012年8月4日付け *La Prensa*)。ANMM に所属する民間鉱山のうち、いくつかは新法制に先立って新契約方式に移行し¹⁹⁾、最大のサンクリストバル鉱山は現行と同じ契約内容で継続することとされた(2011年5月13日付け *La Prensa* および、2012年8月31日付け *La Patria*)。ANMM は起草委員会で合意が達成された暁には、新鉱業法のもとで新税制に移行することを基本的には受け入れていたようである²⁰⁾(2011年4月22日付け *Página Siete*)。

問題は、鉱山協同組合が新たな契約方式に移行するか、移行するとしたら

どのような手続きをとるか、そしてどの程度の税負担を受け入れるかに絞られていった。この最後の論点につき、2013年4月に選出された FENCOMIN 代表のアレハンドロ・サントス (Alejandro Santos) はモラレス大統領と直接会合して協議した (2013年5月30日付け *Cambio*)。そして2013年7月初旬、ついに起草委員会が作成した法案 (第3案) が鉱業冶金大臣に提出された。

3. 2013年7月～2014年3月17日

前項でみたように、FENCOMIN の意向を受けて大統領の指示で設置された起草委員会は、鉱業冶金省の意向を排除する形で法律の内容をデザインし、2年4カ月かけて第3案となる法案を完成させた。すでに述べたように、この第3案の位置づけについて関係者の理解は異なっていた。鉱業冶金大臣は国会審議の前に同省がさらに修正をするのは当然だと考えていたのに対して、FENCOMIN は鉱業冶金省どころか国会すらも法案にふれるべきではなく、無修正で公布すべきと要求したのである。

強力な市民社会組織と国家との関係を考えるうえで、ここからのストーリーは重要な意味をもつ。2013年12月までに、鉱業冶金省は第3案を大幅に修正した第4案をつくった。この事実を知った FENCOMIN は激怒し、第4案の内容をほとんど第3案に戻す形で第5案 (利益相反しないところでは鉱業冶金省の修正も取り入れられた) をつくり、モラレス大統領に対して直ちに国会で承認させることを要求する。しかし今度は、国会でさらに修正が入られる。これにも FENCOMIN は激怒し、抗議デモを繰り広げるのである。最終的には、国会修正が加えられた第6案が成立することになる。最後の約11カ月間に起こったこのプロセスは、どのようにして国家が強力な市民社会組織 (FENCOMIN) とのあいだで交渉をし、新鉱業法の成立が可能となったのかを克明に語るものである。以下、詳細にみてみよう。

2013年7月に一定の合意に至った第3案は、大統領に提出される前に労働組合、協同組合、民間鉱山のあいだで周知されることになった (2013年7月

2日付け *La Patria*)。しかし法案はこれら3者以外の目にもふれることとなったため、事態は混乱した。鉱業に関心を抱く各県代表は、鉱山操業について県の権限が弱められていることとロイヤルティ分配率が減少していることに気づき、緊急集会を開いた(2013年7月5日付け *La Patria*)。FENCOMINは売上額の1%だけを国庫に直接支払うことを決定したが、労働組合系のMAS党議員や先住民組織は、法案が協同組合を一方的に資する内容になっているとの批判を始めた(2013年6月25日、7月6日、7月22日、および7月25日付け *La Patria*)。

事態が混乱し始めたのをみて、ビレイラ鉱業冶金大臣は、法案はまだ暫定案であるため、さらに検討を続けなければならないとして、法案(第3案)の公開を禁止する旨を告知した²¹⁾。鉱業冶金大臣が事態をコントロールしようとしていると感じて、FENCOMINとFSTMBはともに、合意された法案への変更を認めず、もし変更があれば抗議運動を動員すると牽制した(2013年7月18日付け *El Diario*, および *La Razón*)。

この時点で最大の問題は、鉱山協同組合が支払う税金の問題だったようである。売上額の1%のみを法人税として国庫に支払うという規定については、経済財務省をはじめとする反対があった²²⁾。FENCOMIN代表は8月19日と、8月29日にモラレス大統領と、9月2日にガルシア・リネラ副大統領と会合をもった(2013年8月20日、9月3日付け *Cambio*, および2013年8月30日付け *La Razón*)。いずれの会合においても、この問題は解決しなかった。9月16日にビレイラ鉱業冶金大臣は、税制が新鉱業法案から外され、将来改めて税法で規定することを提案した(2013年9月17日付け *La Razón*, および *Página Siete*)。ガルシア・リネラ副大統領もこの決定を支持することを明らかにした(2013年9月19日付け *Cambio*)。

FENCOMINは、法案の早期承認がなかなか実現しないので苛立っていた。10月9日、FENCOMINのアレハンドロ・サントス代表は新鉱業法の年内成立を強く求めるとともに、税制を含め、第3案から何も変えないことを求めた。その際、2013年7月につくられた第3案について、大統領とFENCO-

MINら関係団体とのあいだで合意があるとも主張した（2013年10月10日付け *Los Tiempos*）。大統領も FENCOMIN の態度に一定の理解を示していた。11月7日、モラレス大統領は公の式典にて、「鉱山協同組合は2005年（に初当選して）からの当然の同盟者」（*aliados naturales*）であるとし、「新鉱業法がいつまでたっても成立しないのは恥ずかしい」と述べた（2013年11月8日付け *Página Siete*）。しかし、年内に法案が国会に提出されることはなかった。それどころか、鉱業冶金省が作成した修正案（第4案）の様相が明らかになっていった。

2013年12月、FENCOMIN 代表のアレハンドロ・サントスは記者会見を開き、鉱業冶金大臣の手で新鉱業法案に大きな修正が加えられていることを非難し、モラレス大統領に書簡にて緊急会合を求めていると述べた（2013年12月18日付け *Cambio*, および2013年12月19日付け *La Razón*）。FENCOMIN の元代表であるビルカ上院議員がやや脚色して語ったところによれば、法案の内容は95%変わっている、とのことだった（2013年12月25日付け *La Patria*）。翌日、ガルシア・リネラ副大統領は、法案について鉱業冶金省と FENCOMIN のあいだで意見のちがいがみられることについて、関係者の合意なく法律を成立させることはないと確約した（2013年12月19日付け *Página Siete*）。FENCOMIN と鉱業冶金省の対立は、大統領ほか政府上層部の意向に委ねられた。2014年1月8日にビレイラ鉱業冶金大臣は、ガルシア・リネラ副大統領と4時間以上にわたって協議した。そして1月11日にモラレス大統領、ガルシア・リネラ副大統領、ビレイラ鉱業冶金大臣らは、アレハンドロ・サントスほか FENCOMIN 代表と会合し、2013年7月の第3案に沿いながら4点の重要事項（採掘に先立つ先住民への事前協議、環境影響評価、COMIBOLと協同組合との関係、税制）について再協議を行うことを求めた（2014年1月14日付け *La Razón*）。モラレス大統領の心境は、1月17日に行われた FENCOMIN の定例集會に出席した際の以下の発言に表れている。

協同組合の同志（*compañeros*）にやってきたことだが、8年間政權に

あって、いまだにネオリベラル期の法律のまま鉱業について語らなければならないというのは恥ずかしいことだ。良心 (conciencia) と参加 (participación), そしてとくに各県の協同組合にはわがまま (caprichos) ではなく理性 (razones) に基づいて議論し, ボリビアの鉱業法について合意し, 承認することを求める (筆者訳。2014年1月18日付け *Los Tiempos*)。

これと同時に, モラレス大統領は, 鉱山協同組合が迅速に法人格を取得できるようにする大統領令の公布や新たな国有鉱区の提供などを約束した (2014年1月18日付け *Cambio*, および2014年1月25日付け *El Potosí*)。こうして1月17日, 起草委員会のメンバーが再招集され, 改めて協議が始められた (2014年1月17日付け *La Patria*)。

大統領の介入によって, 第3案と第4案をふまえた第5案をつくることが可能となった。2月26日にモラレス大統領と FENCOMIN 代表のサントスが会合した際, サントスは新しい法案 (第5案) について, 素晴らしい内容だと語っている (2014年2月27日付け *Cambio*)。3月17日に法案が提出されると, モラレス大統領はこれを修正なく国会に提出すると述べ, 直ちに国会下院の鉱業委員会で検討が始まった (2014年3月18日付け *El Diario*, 2014年3月19日付け *La Razón*, および2014年3月20日付け *Página Siete*)。

第5案が, 第3案をベースとしてつくられたのか, それとも鉱業冶金省が修正した第4案をベースとしたのかはよくわからない。入手できたふたつの法案, すなわち2013年7月の第3案と国会下院で承認された第6案とを見比べると, 国会審議の結果とは思えないほど, ほとんどの条文に手が入れている。おそらく国会に提出されることになった第5案には, FENCOMIN にとって重要でない箇所は鉱業冶金省の修正が入れられた部分もあるだろう。また最重要案件であった税制については, ビレイラ大臣の提案どおり, すべてが法案 (第5案) から外されていた (2014年3月8日付け *Opinión*)。

4. 2014年3月18日～法律成立（2014年5月末）

上下両院で与党 MAS 党が3分の2超の議席を確保する状況では、国会審議を短期間で済ませて法律を成立させることも論理的には可能であったはずである。しかし、国会に提出された新鉱業法案（第4案）は、さらなる修正を余儀なくされることになる。法律制定に先立つ最後の2カ月余りは、モラレス大統領率いる与党 MAS が決して一枚岩ではなく、さまざまな利益とイデオロギーを抱く議員から構成されていることを再確認するとともに、制度外の圧力行動を動員できる市民社会組織がどのように妥協し、政策決定を受け入れるかを明らかにするものである。

制度上、国会に送付された法案は、下院、上院の順で審議され、承認された暁には大統領によって公布される。新鉱業法案はまず、下院の鉱業委員会と多元的経済（Economía Plural）委員会に送られたが、ここで修正をこうむることになった²³。大きな問題は、下院議長であった MAS 党マルセロ・エリオ（Marcelo Elio）が、法案（第5案）の第132条と第151条に憲法違反の疑いがあると指摘したことに始まる（2014年3月29日付け *Los Tiempos*, *La Razón*, および *El Diario*）。第132条は、鉱山協同組合による契約など一部の新鉱業契約について今後も国会承認を必要としないとしたものであり、第151条は鉱山協同組合が民間企業と直接契約を結ぶことができるという内容であった。前者は協同組合の契約成立を容易にするものであり、後者は協同組合に資本を提供することで民間企業も国営企業の関与なしに操業契約を締結することを可能にするものだったため、鉱業の国家管理を定めた憲法に違反する疑いが出されたのである²⁴。

下院がこれらふたつの条文を修正する姿勢をみせると、FENCOMIN のサントス代表は緊急事態を宣言し、抗議運動の動員を宣言した（2014年3月29日付け *Los Tiempos*, および *La Razón*）。サントスは、政府と合意が達成された法案に再度修正が試みられたことに憤慨し、「もし協同組合がエボ・モラレ

スが大統領にしたならば、彼を追い出すこともできる」と豪語した（2014年3月31日付け *La Razón*）。鉱山協同組合がコチャバンバ市から90キロのサヤリ（Sayari）で道路封鎖を動員すると、警察がこれを排除しようとして、ふたりの協同組合労働者が死亡する事態に至った。ファン・ラモン・キンタナ（Juan Ramón Quintana）大統領府大臣は、もし法案修正を認めないならば、いったん鉱業法の起草作業をゼロに戻して、ほかの市民社会組織も含めて再協議をしてはどうかと述べた（2014年4月1日付け *Los Tiempos, La Razón, および Cambio*）。4月2日には FENCOMIN 代表は政府と会合をするが、キンタナ大臣の発言が誠意を欠くと非難して協議はいったん決裂した（2014年4月2日付け *La Patria*）。

緊張が高まるなか、4月3～4日にかけてオルロ県庁で FENCOMIN は政府と会合し、モラレス大統領と改めて会合することで合意し、道路封鎖は解除された（2014年4月5日付け *Cambio, および Página Siete*）。4月10日、ラパス市内の副大統領府にて、モラレス大統領と FENCOMIN は会合し、問題の条文について政府と FENCOMIN とで暫定委員会をつくって協議することで妥結した（2014年4月11日付け *La Razón, および El Diario*）。4月21日までに、FENCOMIN は集中的に内務大臣と鉱業冶金大臣とのあいだで協議を行い、合意書を取り交わした。第132条については、90日間の期間内に国会審議で契約承認に至らなければ自動承認とすること、第151条については協同組合と民間企業との契約は結べないこととされた（2014年4月22日付け *Página Siete, および El Deber*）。このとき、大統領は、天然資源の国家管理という考えを譲ることはできず、多国籍企業に操業を許すような内容はどうしてもできないことをわかってほしい、と FENCOMIN 代表に懇々と語ったという²⁵⁾。4月25日に大統領は記者会見を開き、問題のふたつの条文について合意に至ったと述べた（2014年4月26日付け *Cambio*）。

この騒ぎのなか、憲法違反の条文を含む法案を国会に提出したことの責任をめぐって、ビレイラ鉱業冶金大臣とその部下に対する非難が起きた²⁶⁾。4月3日にビレイラ大臣の鉱業冶金省の部下3人が辞職し、4月7日には大臣

自らも辞任した（2014年4月3日付け *Los Tiempos*, *Página Siete*, および4月9日付け *La Razón*）。

上院でも第132条に定められた90日後の自動承認の是非をめぐって争いが起きたが、あまり大きな紛争には至らなかった。2014年5月28日、新憲法施行から5年3カ月を経て、新鉱業法（第6案に相当）はついに制定・公布された。

国会に提出された後の法案の修正は、FENCOMINの望まない形での妥結だった。FENCOMINのサントス代表は、成立した新鉱業法について、「半ば憤っている」(medio fregado) とし、協同組合のための闘争を続けると筆者に語った²⁷⁾。なぜ、FENCOMINは自らが望まないような法案修正を受け入れたのだろうか。まず、既存の契約は従来どおりとし、将来の契約にのみ新法制が適用されることを政府が認めたことで、既得権が保障されたことを指摘できる²⁸⁾。また、新鉱業法では税制が盛り込まれなかったため、政府との関係を悪化させることは将来の税制をめぐる交渉に禍根を残すとの判断もあったようである²⁹⁾。しかし他方で、サントス代表を始め FENCOMIN 関係者はいずれも、政府と敵対的な関係をとることを否定し、緊張関係を保ちながらもモラレス大統領を支持し続けると明言した³⁰⁾。FENCOMIN に長く寄り添ってきた人物は、このようなモラレス大統領に対する支持は、単に計算によるものではなく、信条的なものだと語った³¹⁾。これらの意見からみえてくることは、FENCOMIN は、自らの利益を100%追求することよりも大統領への支持を選んだということである。

おわりに

本章の事例研究は、ヒューリスティックで応用可能なモデルというよりも、政策決定がどのように可能となったかを、紆余曲折を含めて、可能なかぎり詳細に報告したものである。詳細に政策決定過程を確認することは、国家と

市民社会組織がそれぞれどのように考え、振る舞ったか、その相互作用が何を結果として生み出したかを知るうえで、興味深い示唆を与えてくれる。

FENCOMIN という強力な市民社会組織は、初期の法案（第1案と第2案）を葬り去り、法案起草委員会という政策決定アリーナの設置を勝ち取り、鉱業冶金省を排除して法案づくりを進めた。いったん法案（第3案）が作成されるとその無修正承認を要求し、鉱業冶金省や国会議員が修正を求めた際は、道路封鎖等、街頭での圧力行動を動員して抵抗した。いかに FENCOMIN が強力な影響力を縦横無尽に駆使して、政策決定を牛耳っていったかがわかるだろう。2010年12月に鉱業法が成立せず、その後3年強も遅れたのは、この市民社会組織の強力な影響力にあったといえる。その影響力の基礎は、10万人を超える構成員数と政府内部に入り込んだ関係者のネットワークにあるが、新鉱業法の交渉過程は、そうした影響力がいかに具体的に行使されるかを明らかにしている。また同時に、ポリビア鉱業の事例は、政策決定において国家が実質的な自律性をもたず、強力な市民社会組織との合意が不可欠であることを端的に示している。

政策決定は、市民社会組織が指定したアドホックな政策アリーナで一つひとつの論点について合意をつくっていき、最終段階で国家がその特権を掘り崩そうとした際には、市民社会組織とモラレス大統領が直接交渉することによって可能となった。最終的に FENCOMIN は自らが望まない修正を受け入れたが、その妥協の理由を当事者の視点で探っていくと、FENCOMIN 上層部のなかでモラレス政権への支持が重要な意味をもっていたことがわかる。公式には法律をつくるのは国家であり、国家権力が大統領に集中している以上、自らの権利義務関係を法律によって確定させたい利益団体は、大統領とのあいだで妥協することを選んだ。自らの利益を100%追い求めることと大統領との政治的な同盟関係を比較考量したとき、最終的には後者を選び取ったのである。

見方を変えれば、今日のポリビアの国家と市民社会組織の関係において際立つのは、大統領への権力集中であろう。それはまさに、政府の所管官庁や

議会、そして政党システムが二義的な意味しかもちようがないという事実を示している。これは、モラレス大統領の再選が幾度となく追求されてきたことの根底にある、権力集中システムの特徴を示唆するものでもある。

以上の叙述では、FENCOMINの行動に対する一般世論の影響はほとんど加味していないが、それには理由がある。まず起草委員会という特別に設置された政策アリーナで行われた法案起草作業について、ほとんどの市民やほかの市民社会組織がその内容について知ることは難しかった。2013年6月に主要都市部で実施された世論調査によれば、87%の回答者が新鉱業法の内容について知らないと答えた（2013年6月18日付け *Página Siete*）。2013年7月のビレイラ大臣のように、政府は法案の内容をメディアが公開することを禁じさえした。鉱業が輸出額の30%余りを占める重要産業であるにもかかわらず、法案が一般世論や選挙で選ばれた代表者とはかけ離れた政策決定アリーナで作成されたことは問題であるかもしれないが、それに対する世論や市民の影響は実際には限られていたというほかない。

新鉱業法は、国家管理という言説がありながら、実際には鉱山協同組合の自律的操業を事実上容認するものになった。端的に言って、異なった理念と利害とが争った結果、政治的影響力によってつくられたものであった。本章の主たる分析対象ではないが、新鉱業法がボリビア鉱業の発展を可能とするような中長期的な制度基盤になったとは言い難い。

<付記>

本章の執筆にあたって、インタビューに快く応じてくれただけでなく激励もしてくれた30人を超える関係者の方々、とりわけ貴重な資料とコメントを寄せてくれたリチャード・カナビリ氏に感謝したい。また、アジア経済研究所共同研究委員各位のほか、宮地隆廣氏（東京外国語大学）に貴重なコメントを頂いた。本研究は、科学研究費補助金（研究課題番号：13J02254、および16K21086）ならびに村田学術振興財団の研究成果の一部である。

〔注〕

- (1) 輸出総額（米ドル換算）に占める鉱物資源と天然ガスの割合は、2001年にはそれぞれ25%と21%であった。その後資源価格が高騰し、2005年には18%と48%、2010年には34%と42%になった。いずれも経済財務省および国家統計局のデータより。
- (2) ここでの理論枠組みはフォーマルなものではなく、複雑な政治過程を読み解くうえでの指針といったものである。
- (3) 詳細は、岡田（2013a; 2015）を参照されたい。
- (4) ANMMの会長や民間識者は、新法制定による増税や契約方式の変化も懸念してきたが、法制度の先行きが不透明であることの方が繰り返し指摘されてきた。たとえば2014年1月21日付け *Página Siete* 紙に、サンクリストバル鉱山社長による同趣旨の発言が記載されている。
- (5) 鉱山協同組合の組織論、すなわち構成員が多様かつ巨大であり、零細労働者からなるにもかかわらず、どのように全国レベルで組織化されているのかは興味深い点だが、ここでは労働組合の伝統が色濃いため早くから全国規模での組織化が進んできたことを指摘するにとどめ、詳細は別の機会に譲りたい。
- (6) 近年のエクアドルで、アドホックにつくられた制憲議会が与党に都合良い形で通常立法の政策決定アリーナにもなったこと（上谷 2009など参照）を思い起こせば、アリーナの操作は広くみられる現象であると考えられる。
- (7) 第1案は、鉱山協同組合出身のワルテル・ビジャロエル（Walter Villarroel）鉱業冶金大臣によって当初つくられたが、2006年10月にワヌニ鉱山で死者の出る紛争が起きたために同大臣が辞任したことも頓挫した理由のひとつである（2015年2月24日、ラパス市内カフェにて、筆者によるギジェルモ・コルテス（Guillermo Cortez）元鉱業冶金省副大臣へのインタビュー）。
- (8) 2015年2月24日、筆者によるギジェルモ・コルテス元鉱業冶金省副大臣へのインタビュー。
- (9) 同移行条項は、鉱山協同組合などのもつ既得権の尊重（1項、4項）、鉱業コンセッションの廃止（2項、3項）も明記していた。
- (10) ボリビア鉱業は20世紀の革命や国営鉱山の経営といった長い政治的伝統があるため、労働組合関係者や小規模鉱山経営者のあいだで鉱業部門に造詣の深い人物が多くおり、彼らの多くは年配で技術的知識と政治的知識を兼ね備えている。コルドバやベルトランもそうした人物で、少なくとも当初はピメンテル大臣に近い立場であったと思われる。
- (11) 2015年2月26日、ラパス市内カフェにて、筆者によるエクトル・コルドバ元鉱業生産副大臣・元COMIBOL 総裁へのインタビュー。
- (12) エクトル・コルドバ氏より入手した当時の会合資料をみると、ANMMや

FENCOMIN は新たな契約方式や税制についての希望を表明しており、最終的に採用されることになる内容もこの時点ですでに議論されていたことがわかる。合意をどうつくるかという点を除いて、各アクターの選好は早い時点ですでに明らかとなっていたようである。

- (13) 2015年2月26日、筆者によるエクトル・コルドバ元鉱業生産副大臣・元 COMIBOL 総裁へのインタビュー。
- (14) 2013年7月に合意された法案に対する署名をみると、起草委員会に正式に参加したのは民間鉱山、協同組合、FSTMB、COMIBOL、鉱業冶金省のみであったことがわかる。
- (15) 以下、本段落の内容は、2015年3月13日、ポトシ市内先方自宅にて、筆者によるマリオ・ビレイラ元鉱業冶金大臣へのインタビューによる。
- (16) 2015年3月9日、ラパス市内 FSTMB 事務所にて、筆者によるフランシスコ・モンタニョ (Francisco Montaña), FSTMB 委員長 (secretario general) へのインタビュー。
- (17) 2015年3月13日、筆者によるマリオ・ビレイラ元鉱業冶金大臣へのインタビュー。
- (18) 2013年7月の法案 (第3案) では、Autoridad General Jurisdiccional Administrativa Minera (AGJAM) と呼ばれていたが、成立した法律では Autoridad Jurisdiccional Administrativa Minera (AJAM) と呼ばれることになった。
- (19) 新鉱業法の成立に先立つ2013年7月2日、法第386号によってスイス系 Glencore 社のポルコ (Porco), ボリバル (Bolívar) 鉱山は新たに15年期限の新契約に移行した (2013年7月2日付け *La Razón*, 2013年7月3日付け *Cambio*, および2013年7月4日付け *Página Siete*)。この移行に向けた交渉は、数年前からすでに始まっていた。
- (20) いくつかの民間鉱山ははっきりと増税に反対する旨を報道に語っていたが、すでに高税率の制度が施行されており、最終的に現状とほぼ変わらない税率で妥結した。それに対して協同組合ははるかに優遇された税制 (低減されたロイヤルティ率, 法人税はほとんど納税しておらず, 付加価値税は免税) を有していたため, その処遇が問題となった。
- (21) 2013年3月17日、ラパス市内 *La Razón* 紙本社にて、筆者によるヒメナ・パレデス (Jimena Paredes), および *La Razón* 紙記者へのインタビュー。鉱業法案 (第3案) の中身を報道した記者を刑事告訴するとの脅しもあった。
- (22) 2015年2月26日、筆者によるエクトル・コルドバ元鉱業生産副大臣・元 COMIBOL 総裁へのインタビュー。ちなみに民間鉱山などは法人税だけで純利益の37.5%を支払い、それ以外にも付加価値税、海外送金税などを負担している。経済財務省だけが反対だったのではなく、あまりに低い税率では一般市民の理解が得られなかっただろうとの解釈もある (2015年2月26日、ラパ

ス市内先方事務所にて、筆者によるカルロス・アルセ (Carlos Arce) 民間シンクタンク Centro de Estudios y Documentación Latinoamericanos 研究員へのインタビュー)。

- (23) 小さな修正としては、ロイヤルティの配分率が減らされることに不満もっていたポトシ県で市民組織が抗議運動を始めていたことから、ポトシ県出身の MAS 議員が参加していた多元的経済委員会で、ロイヤルティ額を現状維持とする修正を行ったことが挙げられる (2014年3月24日、および26日付け *Página Siete*)。3月27日にモラレス大統領はポトシ県代表と会合し、この修正は下院本会議でも受け入れられることとなった (2014年3月28日付け *La Razón, Cambio*, および *El Potosí*)。市民社会組織 (この場合はポトシ県の市民団体) が圧力行動を動員できるときに、大統領の判断によって法案が修正される例である。
- (24) 協同組合にしてみれば、操業契約の締結について国家の関与を可能なかぎり排除し、民間投資を導入することで生産性を向上させたいという思惑があった。2015年12月28日、ラパス市内先方事務所にて、筆者によるフリアン・チノ (Julián Chino) ・ラパス北部金鉱協同組合 (Federación de Cooperativas Mineras Auríferas de Norte de La Paz: FECOMAN) 代表へのインタビュー。
- (25) 2015年12月21日、ラパス市内議員会館にて、筆者によるミゲル・マヌエル・コニャハ (Miguel Manuel Coñaja) 上院議員 (鉱山協同組合出身) へのインタビュー。
- (26) ビレイラ大臣についての評価は関係者のあいだで分かれているが、各法案の起草と修正の過程をみるかぎり、彼が第132条と第151条の件に積極的に関与したとは考え難い。筆者は、ビレイラ大臣とその部下の辞任は、2013年7月以降に FENCOMIN らの意向に沿わない修正を行ったことへの制裁と考えている。
- (27) 2015年3月10日、ラパス市内 FENCOMIN 事務所にて、筆者によるアレハンドロ・サントス FENCOMIN 代表 (当時) へのインタビュー。
- (28) 2015年12月21日、筆者によるミゲル・マヌエル・コニャハ上院議員へのインタビュー。
- (29) 2015年12月28日、筆者によるフリアン・チノ FECOMAN 代表へのインタビュー。
- (30) 2015年3月10日、筆者によるアレハンドロ・サントス FENCOMIN 代表 (当時) へのインタビュー。ならびに、2015年12月28日、筆者によるフリアン・チノ FECOMAN 代表へのインタビュー。
- (31) 2015年3月9日、ラパス市内 FENCOMIN 事務所にて、筆者によるフレディ・オンティベロス (Freddy Ontiveros) FENCOMIN 顧問へのインタビュー。

〔参考文献〕

<日本語文献>

- 上谷直克 2009. 「『委任型民主主義』が深化するエクアドル・第2次コリア政権」
『ラテンアメリカ・レポート』26(2) 11月 3-14.
- 岡田勇 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」
『イベロアメリカ研究』35(1) 7月 23-42.
- 2013b. 「ボリビアの政策過程の不確実性」『ラテンアメリカ・レポート』30
(1) 6月 32-42.
- 2015. 「ボリビア鉱業部門にみる国家と市民社会の関係」宇佐見耕一・馬場
香織編『ラテンアメリカの国家と市民社会研究の課題と展望』アジア経済
研究所 50-64.

<外国語文献>

- Fundación UNIR 2012. *Perfiles de la conflictividad social en Bolivia, 2009-2011*. La Paz:
Fundación UNIR.
- Gray Molina, George 2008. "State-Society Relations in Bolivia." In *Unresolved Tensions*,
edited by John Crabtree and Laurence Whitehead. Pittsburgh: University of
Pittsburgh Press, 109-124.
- Mayorga, Fernando 2011. *Dilemas: Ensayos sobre democracia intercultural y Estado Plur-
inacional*. La Paz: CESU-UMSS; Plural.
- Ministerio de Planificación del Desarrollo 2007. *Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia
Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien, 2006-2011*. La Paz:
Ministerio de Planificación del Desarrollo.
- PNUD 2007. *El estado del Estado en Bolivia*. La Paz: PNUD.
- Zavaleta Mercado, René 1987. *El poder dual*. 3ra edición. Cochabamba: Los Amigos del
Libro.
- Zuazo, Moira 2008. *¿Cómo Nació el MAS?* La Paz: FES-ILDIS.

<新聞>

Cambio
El Deber
El Diario
El Potosí
La Patria

La Prensa

La Razón

Los Tiempos

Página Siete

