

ボリビアの政策過程の不確実性 —モラレス政権の経済政策の残された課題—

岡田 勇

はじめに

近年の南米諸国では、資源分野を中心に経済活動に対する国家管理の強化が見られ、ボリビアもエボ・モラレス（Evo Morales）政権による2006年の炭化水素部門の「国有化」⁽¹⁾以後、ニュースに取り上げられるようになった。第1次モラレス政権（2006～2009年）は、新自由主義を痛烈に批判して国家主導型経済への転換を明らかにし、2009年公布の新憲法もこれを明文化した。しかし、やがて炭化水素資源の埋蔵量低下が問題になると、外国からの新規探査投資を誘致する必要に迫られ、投資インセンティブを導入したが、成果は極めて限定的なものにとどまっている⁽²⁾。

近年、米州開発銀行（IDB）の研究チームなどを中心に、各国の政策の成否や性質を理解する要因として、各国の政策過程⁽³⁾の特徴が注目されている（Stein and Tommasi [2008]）。その中でボリビアは、他国と比べて政治制度の能力指数が低く、汚職などによる政党・議会への信頼度の低さが顕著であり、労働組合、先住民組織、コカ農民組合といった強力な利益団体による抗議行動や道路封鎖といった制度外の政治参加によって政府の政策決定がしばしば覆されるため、政策過程の不確実性が高いと指摘されてきた（Jemio, Candia and Evia [2009]；Scartascini and Tommasi [2009]）。そして、この政治制度の機能不全と、政府や政党への信頼度の低さなどによる政策過程の不確実性

が、経済活動のルール of 策定や実施についても不確実性をもたらし、それが経済政策の成否にも影響すると考えられてきたのである。他方、2010年1月に始まる第2次モラレス政権は、資源価格の高騰に支えられた潤沢な財政収入を持ち、大統領への高い支持、上下両議院での多数議席を獲得することに成功してきた。では、このことが、政策過程の確実性の増加、中長期的な視野を持った経済活動のルール of 策定・実施の確実化に資するものとなってきただろうか。

本稿は、第2次モラレス政権下の政策過程を分析的に検討していくことを通じて、先の疑問に答えようとするものである。以下、次節Iでは、近年の国家主導型経済政策への回帰に触れた後、ボリビア経済の発展のためには、中長期的見通しを持った経済活動のルール of 策定・実施していくという課題を有していることを確認する。続いてIIで、第2次モラレス政権が、この課題に答えるために一見有利な経済的、政治的環境にあったにもかかわらず、実際には成果を上げてきていないことを示す。IIIでは、こうした状況の原因となっている、ボリビアにおける政策過程の諸特徴を一般的なかたちで述べ、IVで、最近のいくつかの事例を取り上げ、それらの特徴をより具体的に論じる。最後に、ボリビアの経済政策への否定的な影響をもたらしてきた政策過程の不確実性が、圧倒的多数与党によって支えられたモラレスの第2

次政権下においても変わってこなかったことを思い起こしながら、むしろ、与野党間に拮抗的緊張関係の生まれることが、この不確実性を減少させる可能性を持つことに言及する。

I 国家主導型経済への回帰と経済的課題

ボリビア経済は、植民地期から一貫して天然資源からの収益（資源レント）に依存し、産業多様化や付加価値産業の育成が進まない「狭い土台」の経済であるといわれてきた。資源レントは国際資源価格に依存し、安定した経済基盤・歳入・雇用が確保できないうえ、他産業の育成が不十分であったため、1950～2005年の一人当たりGDP成長率は平均してわずか0.5%であったとされる（Wanderley [2008: 196]）。

資源レントにまつわる経済政策は、20世紀初頭から今日までの約100年間にわたり、国家主導と市場中心との間を「振り子」のように揺れ動いた（Candia y Pacheco [2009]）。20世紀前半に錫男爵と呼ばれた3大財閥による寡占^{すず}支配は、1950年代にナショナリズムのもとで国家主導に振れた後、主産品であった錫鉱業の衰退から、1985年以降は市場中心に振り戻したが、2000年代に入って再度、天然ガスを中心に国家主導への振り戻し^{すず}が起きた⁽⁴⁾。

「振り子」の仕組みは、一般的にいつて次の通りである。まず、自由主義政策によって資源産業に初期投資が誘致された後、不平などが顕著な社会からの圧力によって資源の国有化が宣言され、国営企業による開発に乗り出す。しかし、非効率な運営と資源価格の下落によって経済危機を迎えると、国家管理は破たんし、再び市場中心的改革に戻らざるを得なくなる。課題は、資源好況期に、いわゆるオランダ病に陥ることなく他の輸出産業

をいかに育成するか、国際資源価格の変動に耐えられる仕組みをいかに作るか、付加価値産業をどう育成するか、国家主導型経済政策が必ずしも外資逃避や生産停滞に結び付かないような制度をいかに作るか、といった点にある。

「振り子」の最近の例は、2006年に始まる一連の「国有化」政策である。1990年代に実施された民営化と外国資本誘致を主軸とする構造改革の結果、同年代後半には天然ガス開発に多額の外国投資が流入した⁽⁵⁾。しかし、1998年以降に国際経済危機を原因とする不況期に入ると、十分な成果を上げない民営化と経済自由化がやり玉に上がった。同時期には、農村の先住民層を中心とした政治参加、東部サンタクルス県などでの地方自治要求が高まり、既存政党への支持が低下する中で、街頭での直接的な政治行動が頻発するようになった。その渦中で、1990年代後半の多額の民間投資によって探査・採掘が進んでいた天然ガスについて、その利潤再分配が政治要求されるようになった。2004年7月に実施された国民投票で、天然ガスの「国有化」が過半数の賛成を獲得すると、翌年5月には法第3058号「炭化水素法」が成立し、同法規定に基づいて2006年5月、モラレス大統領は炭化水素部門の「国有化」を実行した。

モラレス政権下ではさらに、炭化水素、鉱業、電力、通信といった戦略部門を中心に「国有化」政策が実行に移された（表1）。「国有化」政策の基調は、(1) 利益のおよそ60%以上を国家の取り分とする「ガバメント・テーク（government take）」と、(2) 石油公社（YPFB）や鉱山公社（COMIBOL）などの国営企業による国家管理、(3) 場合によっては既存民間資本の強制買上げである。他方、2006年には「国家開発計画」⁽⁶⁾が作成され、「よく生きるため、尊厳、主権があり生

産的で民主的なボリビア」が掲げられた。同計画の達成に向けた試みの一環として、製紙、製糖、乳製品、アーモンドなどの多様な国営企業が設立された。

しかし、以上の国家主導型経済政策は厳しい批判にさらされている。第1に、天然ガス・鉱物輸出への依存度がますます高まりながら、これら資源産業への新規投資は滞り、次節でみるように資源埋蔵量が低下している。第2に、YPFBと

COMIBOLを除いて、多くの非資源部門の国営企業は成果を上げていない(Duran [2011])。第3に、雇用創出が限定的であり、労働人口の半数以上が依然としてインフォーマル経済に従事する構造は変わっていない(Evia y Pacheco [2010])。

以上のような背景にあって、第2次モラレス政権は、経済的ルールの再整備によって不確実性を減少させること、すなわち、新憲法に沿って経済分野の法制度を確立し、必要な投資を誘致して、

表1 「国有化」案件(2013年2月まで)

年月	対象(会社名など)	資本出資企業	関係国	部門
2006年5月 (資本買い取りは 2009年まで交渉)	Chaco Andina Transredes	Pan American Energy Repsol Shell, Ashmore	アルゼンチン, イギリス, スペイン, オランダ, 米国	炭化水素
2007年1月	Aguas de Illimani	Suez	フランス	水道
2007年2月	Vinto	Glencore	スイス	鉱業(錫精錬所)
2007年7月	Posokoni		ボリビア	鉱業
2008年5月	ENTEL	Eurotelecom International	イタリア等	通信
2008年5月	CLHB	Oil Tanking - Graña y Montero	ドイツ, ペルー	炭化水素(輸送)
2009年5月	AirBP	British Petroleum	イギリス	炭化水素(航空機燃料)
2010年4月	ELFEC	COMTECO	ボリビア	電力(配電)
2010年5月	Corani Valle Hermoso Guaracachi	Ecoenergy GDF Suez Bolivian Generating Group Ruerelec	フランス, イギリス, ボリビア	電力(発電)
	Allied Deals PLC	Glencore	スイス	鉱業(アンチモン精錬所)
2010年9月	SOBOCE	S.Doria Medina (資本家), Cementos de Chihuahua	メキシコ, ボリビア	セメント
2010年10月	AFP	AFP	スペイン, スイス	年金機構
2012年1月(注)	Caipipendiガス 田25%のPan American Energy 保有株	Pan American Energy	アルゼンチン, イギリス	炭化水素
2012年5月	TDE	REE	スペイン	電力(送電)
2012年6月	Colquiri	Glencore	スイス	鉱業
2012年12月	Electropaz ELFEO CADEB EDESER	Iberdrola	スペイン	電力(配電など)
2013年2月	SABSA	Albertis Infraestructuras	スペイン	空港運営

(出所) 筆者作成。

(注) 一度「国有化」が宣言されたものの、その後大統領令が発令されず、実際には実施されなかった。

表2 主要経済指標

指標	単位	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
GDP成長率	%	2.5	1.7	2.5	2.7	4.2	4.4	4.8	4.6	6.2	3.4	4.1	5.2
インフレ率	%	3.4	0.9	2.5	3.9	4.6	4.9	5.0	11.7	11.9	0.3	7.2	6.9
外貨準備高	百万米ドル	1085.0	1077.0	854.0	976.0	1123.0	1714.0	3178.0	5319.0	7722.0	8580.0	9273.0	12018.5
輸出額	百万米ドル	1246.0	1352.9	1374.9	1676.6	2265.2	2948.1	4231.9	4889.7	7058.0	5486.4	7038.1	9109.3
輸出額に占める炭化水素・ 鉱物資源の割合	%	47.4	46.1	49.3	51.2	55.2	66.0	72.7	74.2	76.9	72.1	76.4	82.7
歳入	百万米ドル	2824.0	2479.0	2187.0	2326.0	2498.0	3013.0	4449.0	5692.0	8014.0	8019.0	8712.0	10818.0
中長期債務残高	百万米ドル	4657.1	4497.0	4399.8	5142.2	5046.0	4941.7	3248.3	2208.5	2443.8	2602.3	2892.3	3577.0
外国直接投資	百万米ドル	734.0	703.0	674.0	195.0	83.0	(291.0)	278.0	362.0	513.0	423.0	643.0	859.0

(出所) 国立統計局，中央銀行，経済財務省のデータを基に筆者作成。

(注) カッコ付の数値はマイナス値を意味する。

最低でも資源産業を継続可能なものにするという課題に直面している。さらにいえば，そうした努力を通して「狭い土台」の経済からの脱却を目指すという中長期的な経済課題に，自覚的に取り組んでいく必要がある。次節では，こうした観点から同政権の置かれた経済的，政治的環境と，そのもとで同政権のとっている経済政策の状況を，批判的に検討することとする。

Ⅱ 第2次モラレス政権の経済的， 政治的環境と経済政策の状況

2010年1月に始まる第2次モラレス政権は，歴史的な経済好況と政治的安定をおう歌している。マクロ経済指標は，4～6%のGDP成長率，相対的に抑えられたインフレ率，120億ドル超の外貨準備高といった好成績を継続している(表2)。歳入も大幅に増加した一方，債務免除で財政が制約から解放され，豊かな財源を基に学童・妊婦と乳幼児・年金受給者を対象とする現金直接給付を導入した結果，貧困率が2006年の62.2%から2011年には43.0%に減少するなど，社会指標でも成果を上げた(国立統計局)。

他方，政治的には，2009年12月の国政選挙で

モラレス大統領が64%超という歴史的な高得票率で再選されただけでなく，与党社会主義運動(MAS: Movimiento Al Socialismo)が上下両院で3分の2を超す議席占有率を獲得し，それまで野党が多数派であった上院をも手中に収めた(表3)。2010年の地方選挙では，野党がサンタクルス，タリハ，ベニ県の県知事と全国で3割強の自治体首長を占めて影響力を残したが，その後，野党の県知事・地方首長が司法訴追で停職に追い込まれ，2011年末までにサンタクルス県を除く8県知事とはほぼ全ての県庁所在地の市長がMASで固められた⁽⁷⁾。

しかし，マクロ経済には依然として懸念が残る。好況は2003年頃から高騰した国際資源価格によっており，資源依存が顕著になる一方，前節で述べた「狭い土台」から抜け出すことができていないため，資源価格の変動にぜい弱である⁽⁸⁾。

表3 MASの大統領選得票率と議席占有率

	1997	2002	2005	2009
大統領選挙での得票率	3.71%	20.94%	53.72%	64.22%
上院での議席占有率	0.00%	29.63%	44.44%	66.67%
下院での議席占有率	3.08%	20.77%	55.38%	67.69%

(出所) 選挙裁判所のデータを基に筆者作成。

2008年12月以降、政治的な理由から、ボリビアに対する米国のアンデス貿易促進・麻薬根絶法(ATPDEA)が停止された結果、恩恵のあった繊維産業など代替産業が打撃を受けた。サンタクルス県などでの輸出向け農業生産も、2008年以降に導入された一部農産品の輸出禁止措置によって生産が伸び悩み、2011年には砂糖などの供給不足が起きた。すでにみたように、経済基盤である天然ガス・鉱業生産についても新規投資が伸びておらず、2011年3月には、天然ガスの確認埋蔵量は9.94TCF(1兆立方フィート)、推定埋蔵量を含めても19.92TCFのみと発表された⁽⁹⁾。毎年0.5TCFを消費した場合、確認埋蔵量だけならば20年程で枯渇する計算である⁽¹⁰⁾。天然ガス生産の伸び悩みは、新規の火力発電所建設にも支障をきたすため、需給がひっ迫しつつある電力生産にも影を落とす。

国家主導型経済が基本方針であっても、資源価格や国際投資環境に照らしながら国家と民間資本それぞれの利潤配分を明確化するなど、投資条件について中長期的な視野からルールを整備するならば、上記の課題にある程度は対処できるだろう。ボリビア進出企業を抱える諸外国は法的保障の欠如を批判し、ルールの未整備を問いただしている⁽¹¹⁾。特に、2009年2月公布の新憲法に沿って、新規投資の条件となる投資法、炭化水素法、鉱業法といった主要関連法の整備が急務となっている。また、法の支配の徹底、汚職や違法行為の摘発、行政手続きの強化などをはかる必要がある。

以上のように、経済・政治両面での安定は、このような課題に対処するのにふさわしい条件を与えたはずである。しかしながら、第2次モラレス政権の前半期(2010～2012)を見ると、上記課題への対処は実現されないどころか、ますます短期的視野で経済政策がなされた印象すら受ける。

いったい何が中長期的課題への対処を阻んでいるのだろうか。以下、その答えを政策過程の特徴に探る。

Ⅲ ボリビアにおける政策過程の不確実性

第2次モラレス政権下においても持続している、政策過程の特徴である不確実性について、MASという政党の特徴、政党の代表機能、大統領と議会との関係、利益団体の強い影響力という4点から分析的に検討する。

1. MASという政党

与党MASは、モラレス大統領(コカ栽培農民組合からのたたき上げ)とガルシア・リネラ(Garcia Linera)副大統領(左派系知識人)に見られるような異種混交的な要素を持ち、組織的な凝集性が低い。モラレス大統領は、政策的な専門知識を持たない組合運動の闘士出身であるため、実際的な政策運営を担うために、副大統領を始めとする多くの知識人がMASや政府に加わった。また、MASは、1990年代の地方分権化、大衆参加法、選挙改革の結果として出現した農民・地方出身の政治家を多数包含し、それに政策テクノクラートとしての左派系知識人が加わるという構成である(Zuazo [2008])。

しかし、このような異種混交性は、政策調整と説明責任においてマイナスに作用する恐れがある⁽¹²⁾。大統領制の常として、選挙で直接国民の信任を得る大統領のもつ役割が過大化し、カリスマ化する可能性が高い。しかし、個々の政策について、大統領が決定権を持っているのか、より政策知識に優れた副大統領や大臣が重要な役割を演じているのが明白でないため、政党内での説明責任が不明確となり、トップ数人に権力が不透

明なかたちで集中する。また、知識人閣僚が政策の技術面を扱う一方、MAS 党基盤からの政策への支持調達は農村や組合出身の議員が行うため、政策の技術的効率性と支持調達の可能性とが調整されにくい。

2. 政党の代表機能

ボリビアは、1985～2000 年にかけて、主要 3 政党を中心とする「協定による民主主義」と呼ばれる政党システムを維持したが、2000 年代に入ると経済政策の不調や汚職などから支持を失い、MAS が急速に支持を集めた。そして、MAS が上下両院で議席数の 3 分の 2 を獲得した 2010 年以降、存在感を示す野党はほぼ存在しなくなった。問題は、選挙での MAS への圧倒的支持が、必ずしも市民の安定した政策選好と一致しないことにある。一般に急進左派と分類されるモラレス政権だが、国民一般はイデオロギー軸では中道を維持しており、必ずしも左派的政策を一貫して支持しているわけではない⁽¹³⁾。

モラレス政権は、ベネズエラやエクアドルのように大統領に極度に権力が集中しているわけではなく、政策決定には支持基盤である農民組合などの社会組織との調整が必要とされる (Mayorga [2011])。しかし、政党や議会による制度的チェックが機能していない場合、一般利益について討議する制度的アリーナが機能不全なまま、強力な圧力団体による特殊利益の追求が行われる危険性がある (Scartascini and Tommasi [2009])。

3. 大統領と議会との関係

2009 年以前の第 1 次モラレス政権は、与党が上院で少数派に甘んじ、東部 4 県との中央－地方政府間の関係でも与野党対立が鮮明化したため、政策決定は容易ではなかった。それに比べると、

MAS が上下両院で 3 分の 2 の議席を占有し、地方レベルでも多くの行政・立法職を席卷した第 2 次モラレス政権は、政策決定に有利な条件を手に入れたことになる。

しかし、政策過程をみると、逆説的な事実が浮かび上がってくる。第 1 に、与野党間で異なった利害を調整するという議会政治が事実上消滅した。2009 年選挙で上下両院 3 分の 2 を獲得するや否や、MAS はそれまで共闘してきた左派の「恐れ無き運動 (MSM)」党と決別した。これ以降、MAS 以外の政党は存在感をなくし、MAS 議員もモラレス大統領を中心とした行政府に忠誠を誓い、自動的に法案を承認するのみの存在と化した。2012 年 1 月には、下院議長選挙で大統領側近であったエクトル・アルセ (Hector Arce) が敗れ、レベッカ・デルガド (Rebeca Delgado) が選出され、MAS 内部での多元主義が垣間見えたが、その 1 年後、同議長はガルシア・リネラ副大統領から「(党に拘束されない：筆者注) 自由な発言をする好ましくない人物」と非難され、交代を余儀なくされた⁽¹⁴⁾。

第 2 に、行政府は強力な利益団体からの圧力行動にさらされ、中長期的な立場からの政策作成・実施が困難になった。もし、野党が議会で有効な対抗勢力であったならば、議会レベルでの利害調整が必要なため、政策実施にあたって広範な合意や正当性を取り付けるための努力を払っただろう。しかし、3 分の 2 の議席占有率によって、この努力の必要性が失われた。ボリビアでよく使われる表現を用いれば、政策が合法的か (あるいは倫理的に正しいか) という「正当性 (legalidad)」と、市民からの十分な支持を得ているかという「正統性 (legitimidad)」⁽¹⁵⁾との間で適切な調整が行われず、次節でみるように、政府は強力な利益団体や支持集団の要求にしたがって、短期的な政策決

定を余儀なくされるようになった。

4. 利益団体の強い影響力

議会や政党といった制度が未発達なボリビアでは、国民が多様な要求を政府に伝えるために、従来より社会運動組織や利益団体が大きな役割を果たしてきた（PNUD [2007]）。2000年以降、資源レントからの歳入増に伴って、市民や利益団体からの再分配期待が高まったことで、社会紛争件数がさらに増加してきた（Laserna [2010]）。

第2次モラレス政権下の政策過程を考察する上で、利益団体との関係は重要である。2010年以降、与党が上下両院で3分の2議席を支配するようになったことで、政党や議会といった制度的アリーナが利害調整機能を果たさなくなると、強力な利益団体によるデモや道路封鎖のような、制度外の政治参加が顕在化した。制度外の政治参加の主体は、コカ栽培農民組合や鉱山労働組合といった構成員の多い利益団体に限らない。さまざまな利益軸にそって市民が組織的・突発的に動員されるため、ますます政策過程の予見可能性が妨げられる。また、どのような場合に制度外の政治参加によって政策実施・変更が達成されるかは、一般市民からの広い支持獲得の可能性、社会組織や利益団体の組織化度といったさまざまな要素に左右され、予測困難である。政府が制度外の政治参加に逐次対応しなければならず、政策過程が予測困難であるために、中長期的な課題への対処は困難となる。

IV いくつかの事例とその含意

以上の考察をもとに、いくつかの事例とその含意を簡潔に述べる⁽¹⁶⁾。

1. 「ガソリナツソ（Gasolinazo）」

2010年12月26日、政府は大統領令第748号を発令し、各種石油燃料に課される炭化水素特別税（IEHD）を約2～9倍に引き上げた（各種燃料の消費者価格にして最大99%の値上げ）。この不人気政策の背景には、財政面での中長期的懸念がある。所得格差の著しいボリビアでは、1990年代から石油燃料の国内供給価格が低く抑えられたが、低価格のボリビア燃料は密輸によって隣国に流出してきた。また、2004～2010年の6年間で国内の自動車流通台数は約10倍に増加し、石油燃料に対する需要が跳ね上がった（国立統計局）。政府は国内需要を満たすため、多額の補助金を払ってベネズエラから石油燃料を輸入せざるをえず、年間約10億ドル規模の支出で財政を圧迫してきたのである（岡田 [2011]）。

大統領令発令にあたり、政府は主要抵抗勢力と目された運輸業者などに対しては組合指導者を懐柔し、賃上げなどの補完措置を打ち出した。しかし、発令から数日後に全国で抗議運動が勃発すると、12月31日、モラレス大統領は撤回を余儀なくされた。

この事例には、いくつかの含意がある。第1に、2009年選挙での大勝から1年後、盤石な政治基盤を達成したようにみえたにもかかわらず、不人気政策に対しては市民社会が拒否権を行使できることが確認された。第2に、政府の中で、財政の効率性を推進する勢力がある一方で、それが政治的支持を得られるかは別の問題であることも示された。第3に、政府は政策に対する利害関係者からの支持調達をある程度は行ったものの、必ずしも政策実施の予見可能性が担保されなかったことを指摘できる。

2. 密輸中古車の合法登録

法の支配の不徹底に起因する密輸は、重大な問題となってきた。政府は2008年12月に大統領令第29836号を発令し、環境汚染防止を理由に、新車から5年以上経過した中古車の輸入を禁止したが、密輸取締能力が不十分なことから密輸中古車が急増した。また、MASの支持基盤であり、中古車輸入によって生計を立てるラパス、オルロ、ポトシ県のインフォーマル経済従事者の間でも不満が高まっていた。このような背景下で、政府は2011年6月8日に法第133号を公布し、違法車両の所有者が一定期間内に税関事務所に出頭し、罰金と登録料を支払えば合法化できるとした。この法第133号は、密輸中古車を安易に合法化し、密輸を促進するものであるとして周辺諸国から批判され、モラレス大統領、経済財務大臣、税関庁長官も実施には消極的と報じられたにもかかわらず、最終的に法律として成立した。この法律の公布後、全自動車登録数の約1割にあたる7万台超の密輸車両が合法登録された。県別内訳を見ると、与党MAS党の本拠地であるコチャバンバ県のコカ栽培地域での合法化が最多で、その他にラパス、ポトシ、オルロ県の密輸業者や農民が利益を得たとされる。

この事例は、法的な正当性に疑いがある政策も成立し得ることを示唆している。根本的な問題は、密輸やインフォーマル経済に対する取締能力不足にある。それでも、金さえ払えば過去の密輸事実を見逃すというのは、安易かつ正当性が低い政策であろう。もうひとつ注目すべきは、議会の3分の2を与党が独占する状況では、このように正当性が疑われる政策が、大統領の専権である大統領令ではなく、議会で承認されて法律として成立してしまうことにあり、制度的チェックが働いていないことがうかがえる。

3. 鉱業法制の遅れ

最後に、天然ガスと並ぶ基幹産業である鉱業について、制度構築が遅れていることに触れたい。ボリビア鉱業は、植民地時代から数百年の歴史を有しており、その歴史が生んだ二つの強力な圧力団体が存在する。一つは、1952年の革命政権成立の原動力となり、その後の労働組合運動をけん引した鉱山労働組合であり、もう一つは、過去に鉱業が衰退する中で、廃鉱に(法的基礎なく)留まって手作業で鉱石を掘り出すことを選んだ零細労働者からなる鉱山協同組合である。前者の労働組合は、現在国営ワヌニ鉱山を中心に1万人弱、後者の協同組合はラパス、オルロ、ポトシ県を中心に12万人存在するといわれ、後者の方が集票力の点でも動員能力の点でも勝っている。

2009年公布の新憲法は、天然資源、特に非再生可能資源である鉱業については国家管理を明言し、憲法末尾に付された暫定条項第9条1項は新政権選挙から1年後に新しい鉱業制度に移行することを、同条第2項は既存の鉱業コンセッションの撤回を規定した。しかし、憲法公布から4年以上経った2013年2月現在、新鉱業法は成立せず、既存の鉱業コンセッションも事実上継続している。

この事態の背景には、全国的に強力に組織化された鉱山協同組合の圧力がある。同組合の中には鉱石売買ルートをきっかけとして企業体となったものもあり、一部は鉱業コンセッションを獲得したり、国営鉱山公社(COMIBOL)と契約を結んでいる。さらに同組合はロイヤリティを除く税金を支払わず、しばしば新規鉱区を求めて組織的な圧力行動を行う。同組合は新鉱業法が制定され、鉱山の国家管理や納税負担が増すことによって、以上の既得権を損なう恐れがあるため、既存制度の変更に強固に抵抗しているのである。

より具体的で示唆的な事例として、2012年5

月～10月にかけて起きた騒動がある。5月31日、COMIBOLが貸与契約を与えてきた外国民間資本運営のコルキリ（Colquiri）鉱山の一部鉱区を、鉱山協同組合の労働者が占拠するという事件が起きた。これに対して、鉱山労働組合も乗り出し、両組合がデモ・道路封鎖を繰り返した結果、6月20日に、従来の貸与契約を解消して同鉱山をCOMIBOLと鉱山労働組合の管轄に組み入れるとともに、一部鉱区の操業許可を協同組合に与えるという妥協によって解決がはかられた。しかし、その後も、鉱区分配の細かい方法を巡って2つの圧力団体は道路封鎖やデモ行進の応酬を続け、政府は右往左往した結果、10月に両者に追加的な便宜供与を与えて収束させた。

この事例には、さまざまな含意がある。第1に、全鉱山の国有化を求める労働組合と、既得権保持を求める協同組合との対立が再確認された。第2に、民間資本への貸与契約が容易に解消された点を見れば、民間資本の法的権利は尊重されず、政府は特定の圧力団体の要求に従うことがわかる。第3に、圧力団体の影響力が強いため、新しい法制度への移行は難しく、法秩序が未確定のまま鉱業は産業振興の見通しが全く立たないことが危惧される。

おわりに

本稿は、第2次モラレス政権が、政治・経済両面での安定的基盤を獲得しながら、かえってそれ故に、政治制度が有効に機能せず、結果として経済的な中長期的課題に対処できていない点を論じてきた。与党MASが圧倒的多数の票と議席を獲得したことは、大統領と議会との関係において制度的な利害調整がないがしろにされ、結果として制度外の利益団体による要求がダイレクトに政策過程に反映される（政策過程の不確実性）という

問題を持続させている。そして、経済活動のルールを策定し、安定的に実施・制度化（確実化）していくという課題は、既得権の保持や便宜供与を求める利益団体の短期的な要求にさらされ、困難を極めるものとなっているのである。

「狭い土台」の経済構造は継続し、レント収益が無くなったときのための準備はできていない。2012年に実施された2つの調査は、ボリビア鉱業部門の投資環境を否定的に評価した⁽¹⁷⁾。資源レントからの潤沢な歳入をおう歌できるうちはよいが、ひとたび国際資源価格が下落すれば、歳入は減少し、経済危機が起きるだろう。「狭い土台」の経済や安定性を欠いた「振り子」の政策選択といった問題的構造から脱却していくためには、政策過程において中長期的視野からの理性的な調整ができる制度的装置が必要である。本稿で指摘したように、現在の政策過程の不確実性の問題の一つが、与党が上下両院で3分の2議席を占めたことが、それ自体はモラレス政権の強さの証ではあったものの、政治制度の機能の弱さゆえに、結果として制度的アリーナを形骸化させたことにあったとすれば、2014年の次期選挙が重要な転機になるかもしれない。そこでもし、MASが議会での3分の2を失ったとしても、与野党間での政策合意や交渉が起きたならば、制度的アリーナとしての議会が本来的な機能を取り戻す可能性がある。2000年以降、ボリビアでは憲法改正を含むプロセスの中で、社会運動組織や利益団体がラディカルな民主主義を求め、ポジティブな貢献をしてきた点も認められる。しかし今後、何が中長期的に望ましい経済政策であるかについて、理性的な討議が起きるためには、制度的アリーナがより意味を持つようになることが期待される。

注

- (1) 「国有化」とカッコ付きにする理由は、政策の内実が、外国資本の接収を必然的に伴うわけではなく、増税と資本の強制買い上げ（補償あり）など多様なためである。
- (2) 2011年12月、ボリビア石油公社（YPFB）は2020年までの探査・採掘計画を発表し、新規探査投資によってガス田・油田が成功裏に発見された暁には、投資額を全額保証することを発表した。また、若干性質は異なるものの、2012年4月18日付の大統領令第1202号は、発見された石油に対して1バレルあたり30米ドルを支払うことを決めた。2012年8月にサンタクルスで開催された国際フォーラムで、ガルシア・リネラ副大統領は（石油探査投資へのインセンティブが存在するのに）新規投資がみられないと不満を示した。
- (3) 政策決定過程、政策形成過程などとも呼ばれる。英語では Policymaking Process、スペイン語での定訳はいまだないと思われる。
- (4) 1927年に発見された天然ガス・石油については、1937年に初めて国有化された（Miranda [2008: 177]）。
- (5) 1998年の約6億ドルがピークで、2002年選挙時に政治家が国有化発言を行い始めてから漸減していったが、1997～2006年まで毎年およそ2億万ドル以上の投資が炭化水素部門に流れ込んだ（Pacheco [2009: 110-111]）。
- (6) 国立統計局 HP (<http://www.ine.gob.bo/>) よりダウンロード可能（2013年1月12日確認）。
- (7) 2010年7月公布の地方自治基本法第128条、第144～149条は、検察からの訴追があった場合、県・自治体の地方議会は首長を職務停止にできると定めており、この規定に基づき、MAS 寄りの検察によって訴追された野党首長が職務停止に追い込まれ、MAS が指名した暫定首長が執政権を握る事例が急増した。2013年2月、憲法裁判所は、同法の該当条項について違憲判断を下し、一部の野党首長が復職した。
- (8) 好況の他の要因として、コカ・コカイン経済や密輸経済からのドル流入があるが、データが存在しないので、本稿では脇に置く。
- (9) ボリビア石油公社 HP 参照（www.yxfb.gob.bo, 2013年4月24日確認）。その後、2011年5月に仏資本の Total E&P Bolivie 社が、Aquio ガス田にて 3TCF 相当を発見したと報じられた。
- (10) 2012年12月21日付 Página Siete 紙における炭化水素エネルギー省探査・採掘担当次官の発言。ただし、天然ガス消費は、ブラジル・アルゼンチンへの輸出量や国内消費量によっており、今後増加が予想される。
- (11) 報道に表れただけで、韓国、スペイン、カナダ、ドイツ、EU などの各国大使あるいは代表が、法的保障の欠如について懸念を表明した。
- (12) Madrid [2011] などは、政党内部の異種混交性を肯定的に評価するが、次第に先住民・農民閣僚は存在感を弱め、左派系や NGO 出身の知識人閣僚が大部分となったことも指摘できる。
- (13) 2011年7月8日にラパスで開催された 1995～2010年のボリビアに関する世論調査機関 Latinobarómetro の報告会で指摘。
- (14) ガルシア・リネラ副大統領は、MAS 党員は「自由思想家 (librepensadores)」ではなく、「革命家 (revolucionario)」なのだから、「民主的集権主義 (centralismo democrático)」に従わなければならない、それが嫌なら去るべきだ、と述べた。2013年1月13日 Página Siete 紙への Fernando Molina による寄稿参照。
- (15) 2000年代から2009年の新憲法制定に至る過程の中で、ボリビアでは「正当性」よりも「正統性」の重要性が高まったともいえる。PNUD [2007:101] は、カール・シュミット (Carl Schmitt) などによる概念化を参照しながら、法の支配が不完全で、国家が全領域において行政サービスや強制力を貫徹してこなかったボリビアでは、正当性よりも正統性に裏打ちされていることが支配の条件であったと指摘する。
- (16) 他の興味深い事例として、政府と反政府派の先住民組織間の対立がある（岡田 [2012]）。
- (17) サイモン・フレーザー機関の調査は、世界93カ国中90番目に位置づけ、Behre Dolbear 鉱業コンサルタントは、全25カ国中24位に位置づけた。両者ともに、投資に関する公共政策、汚職の程度、為替安定性、財政の競争力、政治リスク、鉱業に影響を与える社会問題を考慮に入れている。

参考文献

〈日本語文献〉

岡田勇 [2011] 「「ガソリナツソ」以降のボリビア政治・経済情勢」(『ラテンアメリカ時報』1396号41-43ページ)。

〈外国語文献〉

Candia, Fernando, y Napoleón Pacheco [2009] *El péndulo del gas*, La Paz: Fundación Milenio.
Duran, Iván Arias [2011] *El estado de las empresas del Estado*, La Paz: Fundación Milenio.
Evia, José Luís, y Napoleón Pacheco [2010] “Bolivia,” En *Sector informal y política pública en América Latina*, Rio de Janeiro: KAS.
Jemia, Luis Carlos, Fernando Candia, and José Luis Evia [2009] *Reforms and Counter-Reforms in Bolivia*, IDB Working Paper Series no. IDB-WP-103.
Laserna, Roberto [2010] *La trampa del rentismo*, 3ra edición. La Paz: Fundación Milenio.
Mayorga, Fernando [2011] *Dilemas*, Cochabamba: CESU-UMSS; Plural
Michard, Jocelyn [2008] *Cooperativas mineras en Bolivia*, Cochabamba: CEDIB.

Miranda, Carlos [2008] “Gas and Its Importance to the Bolivian Economy,” In Crabtree and Whitehead eds. *Unresolved Tensions*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, pp.177-193.
Pacheco, Napoleón [2009] “El impacto macroeconómico de las reformas en el sector de hidrocarburos 1995-2007,” En Candia y Pacheco [2009], pp.99-132.
PNUD [2007] *El estado del Estado en Bolivia*, PNUD: La Paz.
Scartascini, Carlos, and Mariano Tommasi [2009] *The Making of Policy*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
Stein, Ernesto, and Mariano Tommasi eds. [2008] *Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies*, New York: IDB; DRCLAS.
Wanderley, Fernanda [2008] “Beyond Gas,” In Crabtree and Whitehead eds. *Unresolved Tensions*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, pp.194-211.
Zuazo, Moira [2008] *¿Cómo nació el MAS?*, La Paz: FES-ILDIS.

(おかだ・いさむ／日本学術振興会特別研究員)