

# 先住民自治の制度化における先住民の選択

——混合調査法によるボリビア・アイマラ系自治体の分析——

ふな き りつ こ  
舟 木 律 子

## 《要 約》

ボリビアでは2009年1月、「先住民自治」を認める新憲法が成立した。これに基づいて同年12月、先住民自治への移行の是非を問う住民投票が12の基礎自治体において実施されている。本稿ではこれら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、賛成多数で移行が決定した自治体の2つの事例（ともにアイマラ系カラング族）を取り上げ、彼らの選択を左右した要因を明らかにする。研究方法は、先住民組織代表らを対象とした質的調査と、一般住民を対象とした量的調査との混合調査法を用いる。その結果、両自治体において先住民自治制度化のプロセスを規定したのは、第1段階における先住民組織代表部内の合意形成の達成度と、第2段階における代表部から一般住民に対する動員行動の影響が大きいことが明らかになった。また2つの自治体の間には、とりわけ第1段階において明確な差がみられたが、この差を説明するものは、既存の自治体制度に対する評価であった。

## はじめに

- I ボリビアにおける先住民自治の制度化
- II クラワラ市とトトラ市の先住民組織
- III 主要アクターへのインタビュー調査
- IV 住民の意思決定に関する仮説の導出
- V アンケート調査による仮説の検証
- VI 結論と展望

## はじめに

先住民<sup>(注1)</sup>の政治参加は、ボリビアにおいて重要な課題であった。単に貧しく、周辺的な位置にあった人々の政治参加を実体化するというにとどまらず、それは多文化主義的な政治参加の制度化という課題でもある。

ボリビアにおける左派政権誕生以前には、右派政権の下で成立した大衆参加法（1994年）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もっとも重要な意義を有していた [Albó y Quispe 2004, 139-40; Zuazo 2008, 24]。しかし、この制度改革によって認められた先住民の自治権は、あくまで近代国家の政治システムの一部である基礎自治体の下位に設定されており、自治の適用範囲はきわめて限定的であった。たとえば、先住民共同体の伝統的自治区画は、そもそも近代国家が定めた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 [Albó y Romero 2009, 33-45]、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。また基礎自治体の代表（市長・市議）の決め方や人数、任期なども、先住民共同体の伝統的なやり方を無視していた。すなわち、近代国家のシステムにおける市長・市議選挙への出馬資格は2004年の市民先住民団体法（法令第2771号）までは、政党に所属する者だけであった。これに対して伝統的自治制度では、エスニック・グループによる差異はあるが、たとえばアイマラやケチュア系の先住民共同体では「アイユ」と呼ばれる共同体の地域的基本単位から代表を出すルールとなっている。そのような代表は、アイユ内のさまざまな役職を輪番で担い、最終的にアイユの代表も輪番で担当する。さらにアイユを複数束ねた「マルカ」と呼ばれる上位単位の代表となる首長（Mallku/Mallcu〈マリク〉）も、アイユ単位の輪番で決められ、すべてのアイユが平等にその機会を得ることが重視された。このような先住民の共同体を基盤とした伝統的自治制度は、先住民への社会的排除や都市偏重型の中央集権的な開発の予期せぬ結果として、近代化以降も存続し続けてきたのである。

こうした状況に対して、ボリビア史上初の先住民系大統領を擁し、先住民層をその重要な支持母体とする左派・社会主義運動（Movimiento al Socialismo：MAS）政権の下では、共同体としての権利を主張する先住民の伝統的自治権を、近代国民国家の地方制度に統合しようとする試みが存在する。特にそのための具体的方策として提起されたのが、「先住民自治」の制度化であった。それは、先住民の伝統慣習による共同体自治を、従来の地方自治制度に接合する重要な制度的実験だといえよう。

同制度の実現の進行を分析する意義を大きくする、さらなる要素がある。制度の趣旨に適合するかたちで、制度化に関する最終的選択が、ローカル・レベルにおける先住民自らの判断に委ねられ、その結果が一様でなかったことである。この住民投票は、先住民自治への移行を希望する自治体が、住民全体の意思確認をするために実施するもので、ここで過半数の住民の賛同を得て初めて先住民自治の制度化が本格的に始動する。投票は各自治体がばらばらに行うのではなく、国の定めたスケジュールに沿って、段階的に、複数の自治体において同時に実施される。その初の試みが、2009年12月に実施され、これに参加したほとんどの自治体では「先住民自治」が支持されたが、ひとつだけ反対多数で否決された自治体が存在した。

先住民自治への移行を問う住民投票に関して、先住民自らの選択がいかなる要因によって規定されるかを明らかにすることは、本制度の実現の進行を規定するものは何かについての解明のみでなく、本制度の性格の解明にも貢献するだろう。先住民の自治の伝統を尊重して、その政治的包摂を図るはずの制度への先住民自身の反対が何に由来するのかの分析は、先住民の希望のなかでこの制度がどのように位置づけられるのかを示し、制度の性格の重要な側面を明らかにすることが期待されるからである。それらは、伝統的な共同体自治を従来の「国民国家」の地方自治制度に接合していく多文化主義の具体的制度のあり方の考察にも、示唆を与えるものと思われる。そうした問題関心をもちつつ、本稿では「ボリビアのローカル・レベルにおける先住民自治の制度化過程において、その選択の具体的な手段として採用された住民投票で先住民

自らの選択を規定するのは何か」という問いを立て、その解を探っていく。

以下では、まずボリビアにおける先住民自治の制度化をめぐる国政レベルの動きを概観した後、先述の否決した自治体と、それと多くの属性では共通するが、同制度については賛成多数で可決した自治体とが、質的・量的を組み合わせた混合研究法により分析される<sup>(注2)</sup>。

## I ボリビアにおける 先住民自治の制度化

1980年代末以降、ラテンアメリカ各国の憲法において先住民の「共同体」としての権利が認められた<sup>(注3)</sup> [Barié 2005, 71-72]。ゴンサレスによれば、先住民自治を実現するための制度モデルとしては、先住民の自治政府を既存の行政単位と同等に認める「先住民自治制度化モデル (Régimen Autnómico)」と、行政単位とは認めない「先住民自治区モデル (Autonomía indígena territorial)」の2つの選択肢が存在する。本稿で取り扱う事例は前者である [González 2010, 37-40]。ラテンアメリカにおいて先住民自治制度化モデルを実際に運用に移している国は、ボリビアの他にもニカラグアとコロンビアが挙げられる<sup>(注4)</sup>。またエクアドルでも、左派政権の下、先住民の権利拡大を盛り込んだ新憲法が制定 (2008年) され、先住民自治の制度化における新たな試みが始められた [González 2010, 58]。しかし、エクアドルにおける先住民自治の制度化のプロセスは、政府の消極姿勢ゆえに制度化の進展があまりみられない現状がある [Ponte 2010]。一方で、ボリビアは政府の積極姿勢あるいは先住民組織からの突き上げゆえに、具体

的制度化のプロセスの進展がみられる。以下ではそのようなボリビアにおける先住民自治制度化のプロセスを、ナショナル・レベルの動きに焦点を当てて概観しよう。

2006年1月にモラレス左派政権が発足すると、同年8月から制憲議会が開催された。2007年末には新憲法草案が制憲議会において承認され、これに反対する東部4県および右派の野党と政府との対立が激化すると、そのような状況を打開するため、与野党両陣営および東部の県知事らによる対話の場として「国民対話2008」(2008年9月20日～10月5日)が開催される。このとき、新憲法での自治制度のあり方に関する条項の扱いが協議されたのが、「自治と新憲法」委員会 (Mesa Técnica : Autonomía y Nueva Constitución Política del Estado) であった。同委員会は、当初県レベルの自治拡大を要求する東部4県の代表団と政府側の代表らを中心に進められたが、終盤になって東部代表らが退場すると、政府側が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) の要請を受け入れるかたちで、これらの団体の代表らを協議に加え、先住民自治に関する条項が拡充されたのである<sup>(注5)</sup>。これに国会での修正が加えられた後、2009年1月には国民投票において61パーセントの支持を得て新憲法が成立した。こうして CONAMAQ や CIDOB などの先住民運動組織の要求も反映したかたちで策定された新憲法は、ボリビアにおける先住民自治の制度化の基本法となる<sup>(注6)</sup>。新憲法では従来の県と市に加えて、「先住民自治」を基軸とする地方制度が規定されたのである。このなかで「先住

民自治」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（Art. 289）、その実現には「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」という条件が付された（Art. 290-I）。「住民の要請」とは、住民投票において賛成多数で先住民自治への移行が支持されることを指す。これらの規定を満たし、先住民自治が認められた行政区では「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」ことができると憲法に明記されたのである（Art. 290-II）。

2009年8月には、政令231号（Decreto Supremo No. 231）が公布され、先住民自治への移行に必要な住民投票の具体的な実施要件が示される。それによれば、第1に直前の選挙における有権者登録人数の10パーセント以上の署名、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認める決議、そして第3に市議会の3分の2以上の賛成によって成立する住民投票条例を提出することが必要とされた。

政令が公布されると、12の自治体（表1）からの申請が正式に国に受理され、2009年12月に先住民自治への移行を問う住民投票が実施された<sup>(注7)</sup>。その結果、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、その後は自治分権基本法（Ley Marco de Autonomías y Descentralización, 2010年成立）に従って先住民自治への移行が進められることとなった。

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、全自治体数327のうち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、実際に先住民自治移行住民投票を実施した自治体は12であった<sup>(注8)</sup>。

最終的に住民投票を実施した自治体の数が CIDOB や CONAMAQ の当初の想定をはるかに下回った背景には、おもに3つの要因が指摘できる。第1に手続きに要する時間的制約である。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カ月程度しか準備期間がなかったため、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、この時間的制約が高いハードルとなった。第2に、今回の先住民自治移行の対象となったのが基礎自治体という行政単位だったという制約である。このことは、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<sup>(注9)</sup>にとっては、自らの自治区画のさらなる分断を招くことを意味するか、あるいは、同じ基礎自治体の行政区画内に独立した先住民自治組織が複数存在する場合には、そのような先住民組織間での対立を招く恐れがあり、見送られたのである<sup>(注10)</sup>。また第3の要因として、そもそもこの制度移行が、既存の基礎自治体の存在を否定することを意味するものでありながら、そのための手続きには自治体当局の承認、すなわち市議会での3分の2の議員の賛成を必要とする住民投票条例の成立を必要と

表1 2009年12月先住民自治移行住民投票を実施した自治体基本データ

(県)	基礎自治体 (先住民共有地数)* <sup>1</sup>	人口 (2001年)			社会指標		住民投票結果	
		合計	農村部	自己認識による先住民人口比と 主要先住民族* <sup>2</sup>	NBI* <sup>3</sup>	識字率	賛成	反対
チュキサカ	タラブコ市	19,554	87.5%	94.4%	93.7%	46.7%	90.8%	9.2%
	モホコヤ市	7,926	100.0%	95.0%	92.3%	66.9%	88.3%	11.7%
	ワカヤ市	2,345	100.0%	65.9%	97.8%	79.6%	53.7%	46.3%
ラパス	チャラサニ市	9,262	100.0%	97.6%	97.7%	80.7%	86.6%	13.4%
	ヘス・デ・マチャカ市(1)	13,247	100.0%	96.2%	98.4%	81.3%	56.1%	43.9%
	クラワラ市	5,278	100.0%	94.2%	93.7%	86.3%	45.1%	54.9%
オルロ	パンパ・アウジャガス市(1)	2,975	100.0%	98.7%	97.1%	82.5%	83.7%	16.3%
	サリナス・デ・ガルシメンドサ市(4)	8,723	100.0%	96.0%	96.7%	89.9%	75.1%	24.9%
	チパヤ市(1)	1,814	100.0%	97.9%	99.3%	91.1%	91.9%	8.1%
	トラ市(1)	4,941	100.0%	97.8%	99.4%	82.9%	74.5%	25.5%
ポトシ	チャヤンタ市(2)	14,165	85.4%	98.3%	96.9%	63.3%	60.0%	40.0%
サンタ・クルス	チャラグア市(3)	24,427	88.8%	67.5%	82.9%	69.1%	55.7%	44.3%

(出所) 自治体人口・農村部人口比 [INE 2001], 先住民人口比 [エスニシエイ・言語分類 (CEL)] の「自己認識」より [Albó y Romero 2009, 108-114], 社会指標 [INE 2005], 住民投票結果 [Corte Nacional Electoral 2009, 63-67]。

(注) \*<sup>1</sup> 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。

\*<sup>2</sup> Q はケチュア, A はアイマラの略。

\*<sup>3</sup> NBI は、ベーシックニーズ未充足 (Necesidad Básica Insatisfecha) の略。



していたという点も、重要な制約となったと考えられる。

こうした状況を裏付けるように、自治省には第1回目の先住民自治移行住民投票の実施以降も、今回の住民投票は上述のような制約によって申請には至らなかったが、将来的には先住民自治移行を検討している自治体や、先住民共有地（Tierras Comunitarias de Origen：TCO）単位での移行を検討する先住民組織からの相談が相次いで寄せられているという<sup>(注11)</sup>。

ただし、もちろんここで挙げたような制約を受けていなかったが、そもそも先住民自治への制度移行を望まないために住民投票を実施しなかった自治体も存在したと考えられる。すなわち、ある程度の組織力を有する先住民組織が存在し、手続き上の制約はクリアし得たが、あえて先住民自治への制度移行ではなく基礎自治体制度を維持することを望んだ自治体である。

とはいえ、先住民自治移行住民投票を実施した12の自治体以外の、先住民人口が過半数を占める175自治体のうち、具体的にどの自治体が制度移行の意思を有しながら手続き上の制約によって断念し、逆にどの自治体がそもそも制度移行の意思をもたなかったために住民投票の実施を申請しなかったのかという状況は、実務者の憶測の域にとどまる。ボリビアにおける先住民自治の制度化に関する先行研究は、筆者の調査し得た範囲で現段階においてはほぼ見当たらず、上記のような状況を正確に把握することは困難である。そのため本稿では、あくまでこの先住民自治移行住民投票を実施した12の自治体に焦点を絞り、そのなかでも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（以下、クラワラ市）と、先住民自治賛

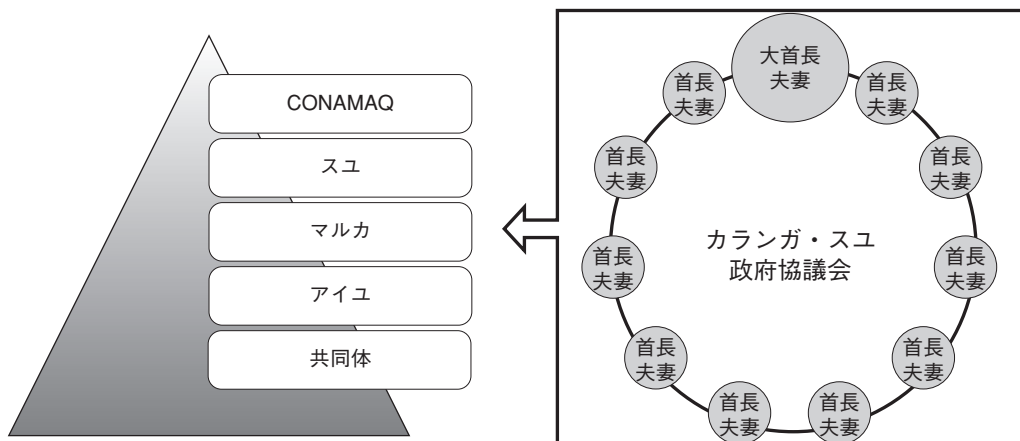
成派が多数派であり、反対派はほとんど存在しなかったサン・ペドロ・デ・トトラ市（以下、トトラ市）に注目する。クラワラ市の事例は、手続き上の制約をクリアし得たが先住民自治をあえて選択しなかった潜在的先住民自治移行可能自治体の事例を考える上でも、重要な示唆を得られることが期待できよう。

さて、両自治体は同じアイマラ系カランガ族に属する先住民が人口の9割以上を占める自治体である。ほぼ同様の人口規模、社会指標、地理的条件を有しながら、住民投票では先住民自治移行に対して賛成と反対で結果が分かれた。次節からはこれら2つの自治体の比較分析を通して、両市の先住民が先住民自治移行の是非を問う住民投票に際して、どのように考え、どのように行動し、最終的に反対もしくは賛成という結論に到達したのか、どのような要因がそこに影響を与えたのか、という実態を明らかにしていく。

## II クラワラ市とトトラ市の先住民組織

クラワラ市とトトラ市の先住民組織は、ともにアイマラ系カランガ族の自治組織である大カランガ・スユ（Suyu Jach'a Karangas）を構成する12のマルカのうちのひとつである。それぞれ「クラワラ・マルカ」、「トトラ・マルカ」と呼ばれ、この下に前者では14、後者では9のアイユを統合する。また、マルカの上位単位であるスユとは、インカ帝国が現在のボリビア西部を統合する以前から存在したアイマラ諸王国を構成する伝統的自治の行政単位を指す。大カランガ・スユには、各マルカの代表によって構成されるカランガ・スユ政府協議会（Consejo de

図1 先住民運動CONAMAQとカラング・スユ組織図



CONAMAQ 構成 16 スユ/団体：

カラング、キリヤカ、カオブ、チャルカ・カラ・カラ、スラ、カラカラ、ヤンパラ、パカハキ、アフロ系ボリビア人、カリャワリヤ、ラレカハ、チチャ、コチャパンバ県アイユ団体、カパフウマ、ヤパカニ、タリハ県先住民団体

カラング・スユ（構成マルカ一覧）

北地区（Aransaya）	南地区（Urinsaya）
トトラ	コルケ
チョケコタ	サバヤ
クラワラ	ワチャカヤ
トゥルコ	アンダマルカ
マルカ・ワイヤマルカ	オリノカ
マヤチタシタ	ラリベラ

北地区：5市、6マルカ、64アイユ、人口2万1784人

南地区：13市、6マルカ、47アイユ、人口2万5711人

（出所）Jach'a Karangas; ISA-Bolivia [2010], CONAMAQ ウェブサイトを基に筆者作成。

（注）カラング・スユ政府協議会を構成するのは、カラング・スユを構成する各マルカの代表である首長夫妻である。

Gobierno del Suyu Jach'a Karangas) という代表組織が置かれ [Jach'a Karangas; ISA-Bolivia 2010], さらにこのカラング政府協議会が、先住民運動CONAMAQの一構成団体にもなっている（図1）。

2009年1月、新憲法の成立によって先住民自治制度化への道が開かれると、カラング・スユ政府協議会は各マルカの代表を招集し、先住民自治に関する討論会を実施した。ここで、各マルカの代表らは、自らの自治体が先住民自治移行のパイロット自治体になる可能性について検

討している。トトラ・マルカはその後、カラング政府協議会での議論をさらに進めて、住民投票の半年以上前の2009年5月に、マルカの総会において早々に先住民自治への移行を決議している。一方、クラワラ・マルカにおいても、トトラ・マルカよりは後れをとりつつも、この時期先住民自治への移行にむけた行動を本格化させている。それゆえトトラ・マルカ、クラワラ・マルカの両マルカの代表は、他のカラング族構成マルカの代表らとともに、政府からの招待を受け、ボリビア東部のサンタクルス県カミ

リ市で開催された政令231号の公布式典に参加している。またこの式典の後、カラング政府協議会が先住民自治憲章作成に関するワークショップを開催しており、両マルカの代表はともにこのイベントにも参加した [ISA-Bolivia; Jach'a Karangas; CONAMAQ 2010, 5]。

政令231号が公布されてから住民投票実施の手続きが完了するまでのプロセスは、クラワラ市では自治体当局の抵抗があったため困難を極めたが、マルカ代表部が直接市議会に圧力をかけることで、申請期限当日の2009年9月7日によりやく条例を成立させている。その後も先住民自治移行の是非に関して先住民組織代表部と自治体当局との対立が続いたが、代表部は自治省やNGOの協力を得てワークショップを開催し、先住民自治への移行に対する住民の理解と協力を求め活動した。対する自治体当局および地元 MAS 党員は、非公式に戸別訪問をして先住民自治反対を呼びかける、あるいは市中心部の塀や道路に直接先住民自治反対を呼びかけるメッセージを書くといった方法を用いて、先住民自治への反対運動を展開した。

一方トラ・マルカの代表部は、クラワラ市より2週間程早い8月16日の時点で既に住民投票条例を成立させ、9月2日には自治省に申請が受理されていた。その後は各アイユの代表らを中心とする先住民自治準備委員会 (Consejo de Autonomía Originaria de Totorá Marka) が組織され、住民投票実施までに月1回のペースで計3回の会合を開いている。会合では、先住民自治憲章の草案について議論された。また、こうした準備委員会での議論と同時に、マルカを構成する9つのアイユでも先住民自治に関するワークショップが開催され、草の根の住民からも直

接自治憲章草案についての要望を募っている [ISA-Bolivia; Jach'a Karangas; CONAMAQ 2010, 5]。

そのようななか2009年12月6日の住民投票の日を迎えると、クラワラ市では、賛成45パーセント (925票)、反対55パーセント (1127票) という僅差で反対が上回る結果となった。これに対してトラ市では、賛成74.5パーセント (1467票)、反対25.5パーセント (502票) で賛成派が反対派を上回った。両自治体の有権者の投票行動を左右した要因は、何だったのであろうか。

以下では、代表レベルへのインタビューと一般住民へのアンケート調査を用いて、その答えを求めていきたい。

### Ⅲ 主要アクターへのインタビュー調査

本節では、クラワラ市とトラ市それぞれの先住民組織代表部をはじめとする関係者への半構造化インタビューから、代表レベルにおいて先住民自治移行の目的をどのように認識していたのかという点を確認する。住民投票実施の過程を左右し、その言動が一般住民の選択に大きな影響を与えたはずの主体が制度をどう認識し、どのような態度を取ったかを知ることが、2つの目的をもっている。一方では、その認識や言動自体を知り、また、その態度と一般住民のそれとの異同を知ること、住民投票の結果へとつながる経緯の重要な部分を知ることができる。他方で、その認識・態度は一般住民の選択を決めた要素を推察するのに重要な材料となり、一般住民に対するアンケート調査の質問票に反映させるための仮説を得るのに重要であった。本稿では、紙幅の制限により、前者の目的でインタビュー結果を詳しく紹介することはできず、



それはアンケート調査結果の解析を経て、全体の経緯の解釈を行う部分で言及する程度に留める。以下では、おもに後者の目的で、インタビュー結果を検討していく。

なお、インタビューの詳細は次の通りである。実施期間は2010年8月23日から9月9日、および2011年8月24日から9月7日の2期である。インタビュー対象者の選定は、クラワラ市においては、住民投票実施当時の市議会秘書および地元カトリック教会スタッフ、農業開発系 NGO のスタッフへのヒアリングに基づき、住民投票の実施に賛成派・反対派として深く関与したと思われる人物とした。またトトラ市においては、調査実施時の自治体職員および先住民組織代表部へのヒアリングに基づいて対象者を決定した。インタビューはすべてスペイン語で行い、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。その後トランスクリプトを作成した上で、エクセルおよび MAXQDA ソフトを用いてセグメントごとのコーディングを行い、先住民自治移行賛成・反対の動機にかかわる証言を整理した。

### 1. クラワラ・デ・カランガス市

先住民自治への移行の是非に関して、クラワラ市の先住民組織代表部には、大きく分けて積極的賛成派と慎重派の2つのグループが存在した<sup>(注12)</sup> [Concejo Municipal de Curahuara de Carangas 2009a; 2009b]。最初に、積極的賛成派の代表的人物である当時の先住民組織の首長らと、元首長（2007年度）だった人物が先住民自治移行を目指した理由について確認しよう。

まず2007年に首長を務めた人物について、この人物は役職上 CONAMAQ の一員として活動

した経験を有するが、首長引退後も引き続き自ら先住民運動へのコミットメントを持続し、その後先住民自治への移行を支援する NGO (ISA-Bolivia) のスタッフとして活動していた。彼は当時の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おり、賛成派からは「協力してくれた」人物であったが、反対派からは「強引にでも先住民自治への移行を進めようとした」人物であった<sup>(注13)</sup>。この元首長によれば、カランガ族の行動目標は、先住民運動 CONAMAQ と同様「領域の再構築」と「先住民政府の復権」を実現することであったという<sup>(注14)</sup>。この立場からみた基礎自治体とは、それ以前から存在していた先住民の統治機構の上から、スペイン人による征服後の新しい統治システムとして「強制的に」導入されたものであり、それによって先住民の統治機構の権限が失われつつある現状は、「脅威」として認識されていたのである。それゆえ、「先住民自治への移行は絶対である」と考え行動したのであった<sup>(注15)</sup>。

また、このような先住民運動に熱心な人物が説明する「理念」と比べると、より一般的な住民の感覚に近い部分で、「伝統」を重視すべきであるという意識も重要であったと考えられる。当時の先住民組織代表部の一員であったアイユ副代表経験者は、「何世紀も前から伝統」を自らの代で絶やしてはならないという意識から、これを「自治体レベルで実現する」ために「闘争」を始めたという<sup>(注16)</sup>。一般住民のなかにもこうした意識を共有している層は少なからず存在していたと考えられるため、そのような意識が投票行動を規定した可能性について検討する価値はあるだろう。

他にも、モラレス政権誕生以来の国政レベルの「変化」の機運を感じるなかで、彼らが先住民としてのアイデンティティを強め、この意識の変化がその行動に影響を与えていたことを示す発言も聞かれた。当時の首長夫人は、モラレスが演説の際に盛んに口にする「変化のプロセス」という言葉を用いて、先住民の存在が今後さらに大きくなっていくという意識から、先住民としての存在をもっと主張するべきであると考えたという<sup>(注17)</sup>。またこの他にも、基礎自治体制度における財政管理に対する不信感に起因する発言も聞かれた<sup>(注18)</sup>。

これまでみてきたような先住民組織代表部の目的意識が住民の多くに共有されたならば、クラワラ市においても先住民自治への移行が支持される結果になっていたかもしれない。しかし、実際にはクラワラ市の先住民組織代表部の行動を規定した理念や伝統、先住民アイデンティティの存在、あるいは自治体の財政管理への不信感、住民の過半数を賛成に動かすほどの影響力をもたなかったと考えられる。この状況を理解する上で、以下にみるような先住民自治移行慎重派と反対派の存在は、重要な手掛かりとなるだろう。

クラワラ市の事例では、先住民組織内部に「もう少し状況を見極めてから行動すべき」という慎重な立場をとったアイユが2つから6つ存在した<sup>(注19)</sup>。こうしたアイユの代表は、住民からの訴えもあり、共同体レベルでより多くの説明会やワークショップ等の機会を設けて、住民間の熟議を経た上で行動すべきだと考えていたという<sup>(注20)</sup>。この背景には、クラワラ市が当時、先住民の伝統慣習を尊重し先住民組織の代表部と共同で自治体行政を運営するアルコンス

市政の下にあったために、制度を変えることによる具体的なメリットを先住民組織代表部メンバーでさえ見出し難い状況が影響していたと考えられる。たとえばアルコンス市政では、先住民の伝統慣習の一部である「ムユ（Muyu = 訪問）」という慣習を、基礎自治体の参加型事業計画策定に融合させ、一定の成果を収めていた<sup>(注21)</sup>。こうした取り組みに対して、当時の首長夫人は「市も私たちを助けてくれましたし、私たちも市に協力しました。相互に協力したのです」<sup>(注22)</sup>と振り返る。また、カナダの民間国際協力団体（CECI）のルソーが当時の先住民組織代表部役員19人を対象に行った構造化インタビュー調査の報告書を参照すると、同市政において自治体と先住民組織代表部の関係は総じて良好だったことがうかがえる [Rousseau 2010, 25-26]。先住民組織の共同体単位の政治参加を実質的に認め、これを近代的自治体制度と融合させるような市政運営のあり方は、住民からも評価されていたため、これをあえて先住民自治という制度に移行させる必要性は低かったのではないだろうか。この点に関しては、後の節で改めて検討したい。

さてクラワラ市には、先住民自治への移行に明確に反対する勢力（自治体当局と MAS 支部）があり、先住民組織代表部は彼らと激しく衝突した<sup>(注23)</sup>。彼らが展開した反対運動では住民に対して、基礎自治体制度の方が普通選挙権や若者が公職に就ける機会が保障されるため、先住民自治に比べてより「民主的」だと訴えられている<sup>(注24)</sup>。さらにこの反対運動では、先住民組織代表部に対するネガティブキャンペーンも展開された。反対運動で配布されたパンフレットを参照すると、「先住民自治推進派は個別利益

のために活動している伝統政党の元運動員である」という文言が確認できる〔Chuquichambi 2009, 4〕。投票行動を負の方向で規定した可能性のある要素として、推進派の信頼性を下げようとする運動が展開されていた点は看過してはならないだろう。

## 2. サン・ペドロ・デ・トトラ市

トトラ市の先住民組織代表部は、当初よりほぼ全員が先住民自治移行に賛成していた。その目的としては、先のクラワラ市でもみられたように、基本的には「理念」の追求と、基礎自治体制度の具体的不満解消という点に尽きる。ただし、トトラ市の事例では、クラワラ市に比べ、後者の基礎自治体制度への不満を解消するという目的意識がより明確に示されていた。

まず、当時の先住民組織の首長のひとりによれば、同市で先住民自治への移行が支持されたのは「先住民共有地を獲得したプロセスをさらに深化させる」ためであった<sup>(注25)</sup>。これはクラワラ市の事例でも確認された先住民運動共通の「理念」、すなわち「領域の再構築」を達成したため、次の段階として「先住民政府の復権」を目指したといえよう。

トトラ市では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点が重要であったと当時の代表らは語る<sup>(注26)</sup>。1点目の基礎自治体の行政運営への不満とは、これがアイユ間の不平等を引き起こしていたことに起因する。南地区の代表経験者2人によれば、学校施設が南北の地区間で不均衡に配置されているという点が、具体的不平等の一例として指摘された<sup>(注27)</sup>。すなわち、市では初等教育から中等教育までが整った総合学

校施設（Unidad Central de Núcleo）が全部で4カ所あるが、それらが南地区（4アイユ）には1カ所のみしか設置されていないのに対し、北地区（5アイユ）には3カ所設置されている〔Gobierno Municipal de San Pedro de Totora 2006, 8〕。そのような状況に対して、「先住民自治」では、全アイユの代表が自治体の代表となれるような制度によってこのような不均衡を是正することが提案されたのである<sup>(注28)</sup>。2点目の財政管理への不信には、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、住民らの代表によって構成される監視委員会（大衆参加法によって導入された制度）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<sup>(注29)</sup>。そのような不透明性が、住民の間に基礎自治体に対する不信感を誘発したと考えられる<sup>(注30)</sup>。

さて、先のクラワラ市では、先住民組織内部にも自治移行慎重派が存在したことを確認した。トトラ市の先住民組織内部にはそのような人々はいなかったのだろうか。結論から言えば、存在していたがあくまで個人レベルであり、ほとんど影響力をもたなかったようである<sup>(注31)</sup>。クラワラ市の慎重派は、自らの代表するアイユ住民らの意見を踏まえて行動していたと考えられるが、トトラ市の慎重派は、当時の首長で、自らも慎重派だった人物によれば、「むしろ住民（base）は常に賛成」していたなかでの、あくまで「個人」レベルの慎重姿勢であったという。また彼によれば、先住民自治移行に賛成した人々の多くは、「全員がその内容をちゃんと把握できているというわけではなかった」。それでも住民が先住民自治移行を支持したのは、そ

れが「モラレスが出した法律」だったからだと説明する<sup>(注32)</sup>。

クラワラ市の事例でも先住民自治移行の内容をよく理解できていない住民は相当数いたと考えられるが、そのような住民の反応は、「もう少し状況を見極めてから行動すべき」という慎重な態度であった。これに対してトトラ市では、「自治法が公布された時点で、先住民自治賛成」となったという<sup>(注33)</sup>。この差を説明するものは何なのか。仮説の検証と併せて、後の節で改めて検討することとしよう。

#### IV 住民の意思決定に関する仮説の導出

これまでみてきた両市の先住民組織代表部の見解と、クラワラ市については反対運動側の訴えは、住民投票における有権者の投票行動にどの程度の影響を及ぼしたのだろうか。以下では、これまでの議論に基づいて6つの仮説を導出し、続く節において住民へのアンケート調査の結果から仮説を検証する。

##### 1. 市政評価仮説：公共事業の実施・透明性の問題解決

両自治体の先住民組織代表部経験者からは、ともに基礎自治体の行政運営に対する不満が語られた。クラワラ市では「第1に」、「公共事業を実施するための資金を直接共同体が受け取れるようになること」が移行の目的として認識されていた。またトトラ市でも、基礎自治体による公共事業の実施にアイユ間で不平等がみられる問題、および財政管理の透明性が欠如している問題の解決策として、先住民自治への移行が目指されていた。しかし、クラワラ市では基礎

自治体制度運営の透明性がそもそも高く、こうした先住民代表らの目的意識が住民に共有され難かった可能性がある。だからこそ、先住民組織代表部内でさえ、慎重な立場を示すメンバーが存在したのではないだろうか。これに対してトトラ市では、草の根の住民レベルでも代表部と同様に基礎自治体の行政運営に対する不満が高かったために、代表部の目的意識が共有されやすかったのではないだろうか。この点に関する作業仮説は、次のように設定する。

市政評価仮説：基礎自治体（財政管理の透明性・公共事業の実施における公平性・先住民組織との協調関係）に対する評価がより低い有権者ほど、先住民自治への移行に賛成する。

##### 2. 先住民運動への信頼仮説

クラワラ市およびトトラ市の両事例において、先住民組織代表部には、先住民運動 CONAMAQ と共通の目的意識があったことを確認した。トトラ市においては、前年までに先住民共有地獲得のための手続きが完了していたことも手伝って、「領域」の次は「先住民政府」の復権を目指すという意識が住民にも共有されやすかった。対するクラワラ市をみると、先住民運動に身を投じる元首長の「先住民自治への移行は絶対である」という強硬な姿勢は、運動に傾倒していない一般住民からすれば「強引」に映ったかもしれない。加えて、自治体当局や MAS による反対運動によって先住民組織代表部のあり方（代表選出方法、先住民組織代表部の資質）が激しく非難されていた。そのような状況においては、先住民運動への支持、あるいはそもそも先住民組織代表部への信頼という点で、両自治体の住民の意識に、重要な差が存



在していた可能性が考えられる。この意識の差によって、トトラ市では先住民自治が支持され、クラワラ市においては支持されなかったのではないだろうか。この点については、次のような作業仮説として検討する。

先住民運動への信頼仮説：先住民運動および先住民組織代表部への信頼がより高い有権者ほど、先住民自治への移行に賛成する。

### 3. 先住民アイデンティティ仮説

クラワラ市の事例では、モラレス政権誕生以降の「変化のプロセス」によって、先住民としての自己の存在意義を再認識したことが、代表部の行動に影響を与えていたことが示されていた。これに対して、トトラ市の先住民組織の代表部からは、とくにこの点についての明確な証言は得られなかった。しかし、先住民自治への移行を支援する NGO として両自治体にかかわった人物（クラワラ・マルカ、2007年度首長）からは、トトラ市には「独自の文化的アイデンティティがより強く認識されていた」という証言もあり、この差を説明要因のひとつとして検討する価値はありそうである<sup>(注34)</sup>。この点に関する作業仮説は、次のように設定する。

先住民アイデンティティ仮説：先住民としてのアイデンティティがより強い有権者ほど、先住民自治への移行に賛成する。

### 4. 伝統主義仮説

次にクラワラ市の事例でみられたように、先住民自治は「何世紀も前からの伝統」であり、これを進めるのは当然であるという意識から、住民が先住民自治移行に賛成したという可能性を検討しよう。トトラ市においても、先住民自

治移行を求めた直接的理由としてではなかったが、先住民自治準備委員会の委員のひとりが、「伝統を守るとは私たちにとっては必然である」という趣旨の証言をしており<sup>(注35)</sup>、両自治体において伝統を重んじる意識の程度が投票行動に影響を与えていた可能性が考えられる。この点に関する作業仮説は、次のように設定する。

伝統主義仮説：伝統主義（伝統的先住民社会の成人観）がより強い有権者ほど、先住民自治への移行に賛成する。

### 5. 権威主義仮説：「モラレスの法律」への全面的支持

トトラ市の事例では、住民のモラレス政権への支持が直接的に「その法律も支持するのが当然」というように機能した可能性がうかがわれた。モラレス政権の政策であれば直ちにこれを支持するという態度は、権威に対する従順な態度であるといえる。したがって、この点に関する作業仮説は次のように設定する。

権威主義仮説：権威主義志向（モラレス政権への従順な態度）がより強い有権者ほど、先住民自治への移行に賛成する。

### 6. 近代化志向仮説：若者の専門性獲得を重要とみなす意識の影響

クラワラ市で展開された反対運動では、若者が公職ポストに就く機会が制限されることが、先住民自治への移行に伴う深刻な問題点として提起された。この点を踏まえた仮説として、賛成ではなく反対に影響を与えた要因についても、検討材料に含めることにする。作業仮説は、次のように設定する。

近代化志向仮説：近代化志向（若者の専門



性獲得を重要とみなす意識）がより低い有権者ほど、先住民自治への移行に賛成する。

## V アンケート調査による仮説の検証

### 1. アンケート調査の概要とデータについて

調査期間は2011年8月24日から9月2日までである。調査対象は、クラワラ市およびトトラ市の有権者4687人（2009年12月時点、ト市2216人、ク市2471人）で、調査相手はクラワラ市では、カントン・クラワラ、カントン・サハマ、カントン・ラグナスの2391人、トトラ市においてはトトラ共同体、ワカナピ共同体、ソラソラ共同体、カラサヤ共同体、クルタ共同体の1625人のうち、調査時在宅者とした。標本抽出法は、2009年の住民投票における投票区リストから、南北地区のバランスに配慮した上で、できるだけ効率的順路で移動可能な調査地を便宜的に抽出し、調査実施時に当該共同体内にいた全有権者を対象とした。なお調査方法は個人面接法を採用し、調査員はサン・アンドレス大学法・政治学部4年生以上の学生8人の協力を得た。調査時使用言語はスペイン語（91.6パーセント）とアイマラ語（8.4パーセント）である。アンケート実施数は585人（ト市318、ク市267）で、うち住民投票の投票行動についての有効回答が得られたのが450（76.9パーセント）であった。

表2-1～3に示すように、トトラ市に関してはおおそ実際の住民投票に近い比率で賛成・反対の両データを得られたが、クラワラ市に関しては、実際の結果よりも10ポイントほど「賛成」が高く、「反対」が低いデータとなっている。分析の上での重みづけは行わないが、解釈にあたってはこの偏りを念頭に置いておく必要

がある。この偏りは、調査を実施するにあたってトトラ市では市当局・先住民組織代表部の理解と協力を得られたのに対し、クラワラ市では、現市長の理解を得られず、市長自らが住民に対して当アンケートへ協力しないよう働きかけたため、先住民自治反対派（現市長支持派）住民のアンケートへの協力は限定的となったためである。なお同市においても、先住民組織代表部の協力は得られたため、調査自体は実施することができた。

### 2. 属性と行動（経験）の影響

最初に属性と行動の影響から確認しよう。表3-1と表3-2は、クラワラ市とトトラ市における属性・行動変数と投票行動とのクロス表の分析結果をひとつの表にまとめたものである。有意な差があったものは、クラワラ市では、母語（5パーセント水準で有意）と学歴（10パーセント水準）、さらに市外在住経験（1パーセント水準）であった。すなわち全体の平均に比べると、先住民自治賛成層は、アイマラ語を母語とする層で割合が高く、初等教育（就学年数1～6年）層と市外在住経験をもたない層でも、賛成する割合が高かった。

対するトトラ市では、年代（5パーセント水準）、学歴（1パーセント水準）、事前集会への参加経験（1パーセント水準）で有意差が確認された。先住民自治移行に賛成した層は、年代では60代以上の層での割合が全体平均に比べ明らかに高く、初等教育層でも同様に高いが、中等教育層では低くなっていた。また、事前集会への参加経験を有する層では、全体平均に比べ賛成する割合が高かった。

クラワラ市とトトラ市を比較すると、クラワ

**表2-1** 2009年12月先住民自治移行住民投票の結果

	賛成	反対	合計
トトラ市	1,467 74.5%	502 25.5%	1,969 100.0%
クラワラ市	925 45.1%	1,127 54.9%	2,052 100.0%
合計	2,392 59.5%	1,629 40.5%	4,021 100.0%

(出所) 筆者作成。

(注) 白票・無効票・棄権の合計は、トトラ市247 (11.1%)、クラワラ市419 (17.0%)。

**表2-2** アンケート回答者内訳

	賛成	反対	合計
トトラ市	184 75.4%	60 24.6%	244 100.0%
クラワラ市	121 58.7%	85 41.3%	206 100.0%
合計	305 67.8%	145 32.2%	450 100.0%

(出所) 筆者作成。

(注) アンケート回答総数：585 (100%) うち有効回答数450 (76.9%)、無回答等：135 (23.1%)。

**表2-3** 意識変数を用いた分析対象回答者内訳

	賛成	反対	合計
トトラ市	152 74.1%	53 25.9%	205 100.0%
クラワラ市	93 55.7%	74 44.3%	167 100.0%
合計	245 65.9%	127 34.1%	372 100.0%

(出所) 筆者作成。

(注) アンケート有効回答数：450 (100%) うち意識変数有効回答数372 (82.7%)、欠損値等：78 (17.3%)。

ラ市では市外在住経験の有無による投票行動の差が明確に示されたが、トトラ市ではこの経験の影響はまったく確認できなかった。それより

も、クラワラ市では有意差のなかった事前集会への参加経験で、より明確な差が確認された。クラワラ市において確認できるように、市外在

表3-1 住民投票における投票行動別の属性と行動（クラワラ市）

		賛成 (%)	反対 (%)	合計数
性別	男性	55.6	44.4	117
	女性	62.9	37.1	89
母語	アイマラ語	61.5	38.5	174
	スペイン語他	43.8	56.3	32 *
婚姻状況	既婚	59.7	40.3	154
	未婚	58.7	41.3	46
	離死別	33.3	66.7	6
年代	18歳～20代	52.4	47.6	42
	30代	55.2	44.8	58
	40代	53.7	46.3	41
	50代	68.6	31.4	35
	60代以上	67.9	32.1	28
学歴	未就学	40.0	60.0	15
	初等教育	69.9	30.1 -	73 †
	中等教育	55.0	45.0	100
	高等教育	47.1	52.9	17
現職	小売業	34.8	65.2	23
	公務員	60.9	39.1	23
	農業	63.3	36.7	90
	主婦	77.8	22.2	9
	学生	50.0	50.0	10
	季節労働	42.9	57.1	7
	建設業	66.7	33.3	3
	教師	50.0	50.0	2
	その他	62.2	37.8	37
市外在住経験	あり	50.0 -	50.0	122
	なし	71.4	28.6 -	84 **
先住民組織役職経験	あり	63.3	36.7	98
	なし	54.6	45.4	108
事前集会への参加経験	あり	62.1	37.9	95
	なし	55.9	44.1	111
全体	n	121	85	206
	(%)	58.7	41.3	100.0

(出所) 筆者作成。

(注) 数値は行パーセントを表す。†  $p < 0.1$  \*  $p < .05$ , \*\*  $p < .01$  ( $\chi^2$ 検定) 有意差があるもので、調整済み残差の値が2以上のものは太字で示し、-2以下のものは太字と(-)を付している。

表3-2 住民投票における投票行動別の属性と行動（トトラ市）

		賛成（％）	反対（％）	合計数
性別	男性	74.5	25.5	145
	女性	76.8	23.2	99
母語	アイマラ語	76.1	23.9	213
	スペイン語他	70.0	30.0	30
婚姻状況	既婚	75.4	24.6	179
	未婚	78.0	22.0	50
	離死別	76.9	23.1	13
年代	18歳～20代	72.0	28.0	50
	30代	75.4	24.6	57
	40代	66.0	34.0	57 *
	50代	70.3	29.7	37
	60代以上	93.5	6.5 -	46
学歴	未就学	85.7	14.3	14
	初等教育	86.4	13.6 -	81
	中等教育	65.2 -	34.8	112 **
	高等教育	77.1	22.9	35
現職	小売業	81.3	18.8	16
	公務員	76.7	23.3	30
	農業	73.1	26.9	119
	主婦	84.4	15.6	32
	学生	77.8	22.2	18
	季節労働	71.4	28.6	7
	建設業	25.0	75.0	4
	教師	66.7	33.3	6
	その他	88.9	11.1	9
市外在住経験	あり	75.3	24.7	146
	なし	75.5	24.5	98
先住民組織役職経験	あり	76.6	23.4	141
	なし	73.8	26.2	103
事前集会への参加経験	あり	83.9	16.1 -	137
	なし	64.5 -	35.5	107 **
全体	n	184	60	244
	(％)	75.4	24.6	100.0

（出所）筆者作成。

（注）数値は行パーセントを表す。<sup>†</sup> p < 0.1 \* p < .05, \*\* p < .01 ( $\chi^2$ 検定) 有意差があるもので、調整済み残差の値が2以上のものは太字で示し、-2以下のものは太字と（-）を付している。

表4-1 市外在住経験と事前集会への参加クロス表（クラワラ市）

		参加 (%)	不参加 (%)	合計数
市外在住経験	あり	49.2	50.8	122
	なし	41.7	58.3	84
合計		95	111	206
(%)		46.1	53.9	100.0

表4-2 市外在住経験と事前集会への参加クロス表（トトラ市）

		参加 (%)	不参加 (%)	合計数
市外在住経験	あり	60.3	39.7	146
	なし	50.0	50.0	98 <sup>†</sup>
合計		137	107	244
(%)		56.1	43.9	100.0

(出所) 筆者作成。

(注) <sup>†</sup>  $p < 0.1$  ( $\chi^2$ 検定)。

住経験の有無が先住民自治への移行の是非に対して影響を与える状況は、ある程度推測の及ぶ結果である。たとえばそれは、職や勉強の機会を求めて伝統的先住民社会の外に出て生活したことがある層が、そのときに得たさまざまな経験から、より多様な価値観を身につけたために、先住民自治への移行には否定的傾向を強めると考えることが可能である。あるいは、一度市外へ出たことがある層は今後も市外へ出る可能性が高いために、先住民自治への移行が、そのような土地を離れる者にとって何らかの不都合をもたらす得る変化であるとみなされたのかもしれない。だとすれば、なぜトトラ市では、市外在住経験が投票行動にまったく影響を与えなかったのか疑問が残る。この点についてより詳しくみるために、市外在住経験と事前集会への参加経験のクロス表分析を行った。クラワラ市では、市外在住経験を有する層では、事前集会への参加はほぼ半々で、全体平均からは有意な差がなかった（表4-1）。一方、トトラ市では、

市外在住経験を有する層で事前集会への参加割合が全体平均より高い傾向があった（表4-2）。つまり、トトラ市では市外在住経験を有する層がより多く事前集会へ参加する傾向があり、事前集会への参加によってその投票行動により強い影響を受けているために、市外在住経験の影響が相殺されたものと考えられる。トトラ市の住民投票事前集会は、クラワラ市に比べてより幅広い層の関心を集め、住民投票への結果に影響力を与えたといえよう。

行動に関しては、上記の変数以外に先住民組織や自治体等が主催する会合への参加頻度を質問しているので、これに関しても確認しておこう。表5では、参加頻度に関する6つの設問の記述統計量を示している。各組織への参加頻度の平均値をみると、全体的に先住民組織への参加の方が近代的組織への参加に比べて高いことがわかる。また、クラワラ市とトトラ市の各平均値を比べると、トトラ市の方が全体的に高い値を示し、先住民組織への参加については分散



表5 参加頻度に関する変数の記述統計量

		n	最小値	最大値	平均値	標準偏差	分散
あなたは共同体の集まりへどれくらいの頻度で参加しますか。	C市	205	1	5	4.02	1.15	1.32
	T市	244	1	5	4.21	1.06	1.13
アイユ／近隣住民組織の集まりへの参加（頻度）は…	C市	202	1	5	3.96	1.28	1.65
	T市	243	1	5	4.04	1.19	1.42
マルカの会合への参加（頻度）は…	C市	204	1	5	3.46	1.49	2.22
	T市	243	1	5	3.52	1.40	1.95
政党もしくは政治運動への参加（頻度）は…	C市	203	1	5	1.85	1.17	1.37
	T市	242	1	5	2.20	1.41	1.98
市当局が開催する会議やワークショップへの参加（頻度）は…	C市	204	1	5	2.91	1.48	2.19
	T市	244	1	5	3.30	1.54	2.36
NGOが開催する会議やワークショップへの参加（頻度）は…	C市	196	1	5	2.48	1.50	2.24
	T市	235	1	5	2.52	1.54	2.37

（出所）筆者作成。

（注）C市＝クラワラ市，T市＝トトラ市。参加頻度についての選択肢は，1：1度も参加したことがない，2：ほとんど参加しない，3：ときどき参加する，4：ほとんど参加する，5：開催時は常に参加する。

も小さい。すなわち，トトラ市の住民の方がクラワラ市の住民よりも，先住民組織の会合へよく参加している傾向がうかがえる。

次にこれらの行動変数の平均値を，住民投票での賛成層と反対層で比較したのが表6-1と表6-2である。クラワラ市において有意差のあった項目は，共同体の会合への参加（5パーセント水準）と，自治体主催の会合への参加（5パーセント水準）であった。住民投票で賛成した層は，共同体の会合への参加頻度は高く，自治体主催の会合への参加頻度はより低かった。また，トトラ市において有意差のあった項目は，マルカの会合への参加（10パーセント水準）であった。ただし，住民投票で賛成した層は，マルカの会合への参加頻度がより低かった。トトラ市においてマルカの会合へ参加できるのは，基本的に各共同体の代表らを中心とするメンバーである。すなわちこの結果は，同市の首長

経験者が，先住民自治移行に対しては「むしろ住民（base）は常に賛成」の立場であったと語ったことと一致する。トトラ市では先住民組織の代表レベルの住民に対して，草の根レベルの住民の方がより賛成する傾向がみられたのである。

### 3. 意識変数による仮説の検証

意識変数としては，先に導出した仮説に基づき，前市政評価（透明性・アイユ間の平等・協調関係），先住民運動への信頼，先住民組織代表部への信頼，先住民（アイマラ・カランガ）アイデンティティ，伝統主義（伝統的先住民社会の成人観），大統領（モラレス）への信頼，権威主義的意識（モラレス政権の政策は支持すべきであるという態度），近代化意識（若者の専門性獲得）に関する11問の質問（表7）について主成分分析を行い，5つの主成分を抽出した（表8）。

表6-1 参加頻度についての平均の差の検定（クラワラ市）

	賛成	反対
共同体の会合への参加	4.17	3.82*
アイユ / 近隣住民組織の会合への参加	4.03	3.87
マルカの会合への参加	3.54	3.35
政党 / 政治運動の会合への参加	1.81	1.90
自治体主催の会合への参加	2.70	3.20*
NGO 主催の会合への参加	2.57	2.36

(出所) 筆者作成。

(注)  $196 \leq n \leq 205$ ,  $^{\dagger} p < 0.1$ ,  $^* p < .05$ ,  $^{**} p < .01$  (T 検定)。

表6-2 参加頻度についての平均の差の検定（トトラ市）

	賛成	反対
共同体の会合への参加	4.21	4.20
アイユ / 近隣住民組織の会合への参加	4.04	4.03
マルカの会合への参加	3.43	3.80 <sup>†</sup>
政党 / 政治運動の会合への参加	2.15	2.35
自治体主催の会合への参加	3.26	3.45
NGO 主催の会合への参加	2.44	2.80

(出所) 筆者作成。

(注)  $235 \leq n \leq 244$ ,  $^{\dagger} p < 0.1$ ,  $^* p < .05$ ,  $^{**} p < .01$  (T 検定)。

第1主成分は前市政評価の主成分負荷量が高いことから、「市政評価」とする。

第2主成分は、自らの属する地元の先住民自治組織の代表部への信頼、先住民運動一般への信頼、広義には先住民運動の中心的存在である大統領モラレスへの信頼の値が高いことから、「先住民運動への信頼」とする。「モラレス大統領への信頼」については、権威主義仮説の検証で用いることを想定して設けた質問であったが、回答者の意識変数の分析からは、むしろ先住民運動・先住民組織代表部への信頼と同じベクトルで存在しているということが示された。これに関しては、現地アンケート調査の自由回答を踏まえれば、次のように解釈できる。すなわち、モラレス政権への信頼とは、モラレス政権が存続することへの信頼であり、それによって先住

民自治を支援し続けてくれることへの期待をも併せ持つ意識である。たとえばそれは以下のように表現される。

「共同体の自己努力だけでは持続性を保つことは難しいため、先住民自治も危ういところがある。政府の継続的な支援が必要だ」(自由回答、以下同様)。

「エボ（モラレス）は先住民自治の地域を訪ね、政策として支援してくれる」

「モラレス後の政権（los futuros gobiernos）で何が起こるかわからない。だから、この先住民自治が失敗するように反対票を投じるつもりである」

第3主成分は、カランガ族としてのアイデンティティの値も、アイマラ文化の一員であるというアイマラ・アイデンティティの値もともに

表 7 意識変数の記述統計量

	n	最小値	最大値	平均値	標準偏差	分散
前市政について言えば、その財政運営は透明性があった。	C 市 191	1	7	5.09	1.94	3.77
	T 市 232	1	7	3.73	1.95	3.81
前市政運営について思い出してみると、すべてのアイユ（共同体）の間で平等に公共事業は実施されていた。	C 市 198	1	7	4.38	2.18	4.76
	T 市 230	1	7	3.99	2.00	3.99
前市政では、先住民組織代表部と市政府の間には協調関係があった。	C 市 192	1	7	4.96	2.09	4.35
	T 市 226	1	7	4.82	1.86	3.45
あなたは先住民運動をどれくらい信頼していますか。	C 市 199	1	7	4.88	1.95	3.81
	T 市 240	1	7	5.43	1.92	3.67
あなたは先住民組織代表部をどれくらい信頼していますか。	C 市 205	1	7	5.61	1.79	3.20
	T 市 242	1	7	6.05	1.47	2.16
あなたは自分がどれくらいアイマラ文化の一員であると感じますか。	C 市 205	1	7	6.56	1.09	1.20
	T 市 244	1	7	6.42	1.07	1.15
あなたは自分がどれくらいカラング族の一員であると感じますか。	C 市 195	1	7	5.56	1.96	3.85
	T 市 237	1	7	5.58	1.75	3.07
私たちの社会では、結婚して初めて責任能力のある人と見なされる。	C 市 206	1	7	4.45	2.45	6.01
	T 市 238	1	7	5.11	2.13	4.54
あなたは大統領をどれくらい信頼していますか。	C 市 203	1	7	5.61	1.73	2.98
	T 市 241	1	7	6.34	1.29	1.66
もしエボ・モラレス政権が何かの政策を提起したならば、たとえその内容をよく知らなくてもその政策を支持する。	C 市 204	1	7	4.24	2.53	6.41
	T 市 242	1	7	4.91	2.45	5.98
この地域の将来について考えるならば、地域の若者が大学レベルの教育を受ける機会を得て専門性を身につけることは非常に重要である。	C 市 203	1	7	6.67	1.00	0.99
	T 市 240	3	7	6.64	0.75	0.56

(出所) 筆者作成。

(注) C 市 = クラワラ市, T 市 = トトラ市。選択肢は、1: 全くそう思わない~7: 非常にそう思う。

表8 意識変数の主成分分析

変数	(成分行列)				
	市政評価	先住民運動 への信頼	先住民アイ デンティティ	権威志向	近代化 志向
前市政評価：財政運営の透明性	0.874				
前市政評価：公共事業のアイユ間公平性	0.825				
前市政評価：市と先住民組織の協調関係	0.813				
先住民運動への信頼		0.785			
モラレス大統領への信頼		0.749			
先住民組織代表部への信頼		0.602	0.336		
先住民アイデンティティ（カラंगा）			0.790		
先住民アイデンティティ（アイマラ）			0.777		
伝統意識：成人観				0.739	
モラレス政権の政策への全面的支持				0.725	-0.328
近代化意識：若者の専門性獲得					0.901
固有値	2.295	1.820	1.245	1.151	1.007
寄与率	20.9	16.5	11.3	10.5	9.2
累積寄与率	20.9	37.4	48.7	59.2	68.4

（出所）筆者作成。

（注）因子抽出法は主成分分析，回転法は Kaiser の正規化を伴うバリマックス法、値は主成分負荷量、0.3以上のみ表示。

高いことから「先住民アイデンティティ」と名付ける。

第4主成分は、伝統意識（伝統的先住民社会の成人観）とモラレス政権の政策に対する全面的支持の値が高く示された。インタビュー調査の段階では、これらの意識に関して別々の仮説を設定していたが、アンケート結果の分析から、これらの意識が有権者の中で近似的に作用していることが見て取れる。この結果を踏まえ、これらの意識を統合し「権威主義的伝統志向」と名付け、先の伝統主義仮説と権威主義仮説を以下のように修正しておく。

**権威主義的伝統志向仮説：**権威主義的伝統志向（モラレス政権への従順な態度・伝統的先住民社会の成人観）がより強い有権者ほど、先住民自治への移行に賛成する

第5主成分は、若者の専門性獲得を重要とみなす意識の値が高いことから、「近代化志向」と名付ける。なお、近代化志向では、モラレス政権の政策に対する全面的支持について負の値を示しており、近代化志向がより強い有権者ほど権威主義志向が弱まる傾向がうかがえる。

表9-1、表9-2は、先に抽出した意識変数の主成分得点について、自治体ごとに先住民自治移行賛成層と反対層の平均の差の検定を行った結果である。

クラワラ市では、権威主義的伝統志向において、先住民自治移行賛成層と反対層の間に有意な差が確認された。一方トラ市では、先住民アイデンティティと近代化志向で、有意差が示された。これらの結果から、先に挙げた仮説の妥当性について検証する。

表9-1 主成分得点の平均の差の検定（クラワラ市）

	賛成	反対
市政評価	0.13	0.33
先住民運動への信頼	-0.18	-0.36
先住民アイデンティティ	0.10	0.02
権威主義的伝統志向	-0.04	-0.38**
近代化志向	-0.07	0.07

（出所）筆者作成。

（注）n=167, \* p < .05, \*\* p < .01（T 検定）。

表9-2 主成分得点の平均の差の検定結果（トトラ市）

	賛成	反対
市政評価	-0.12	-0.32
先住民運動への信頼	0.26	0.07
先住民アイデンティティ	-0.14	0.19*
権威主義的伝統志向	0.17	0.10
近代化志向	-0.08	0.25**

（出所）筆者作成。

（注）n=205, \* p < .05, \*\* p < .01（T 検定）。

まず、「市政評価」仮説についてみると、いずれの自治体においても、先住民自治移行に賛成した層と反対した層との間で、「市政評価」の値に有意な差は確認されなかった。先住民組織代表部を対象とした質的調査の結果からは、市政運営に対する具体的不満の存在が、とくにトトラ市の先住民組織代表部の行動目標として重要な意味をもっていた。しかし、これはあくまで代表レベルの行動に対する影響を与えた要因であり、有権者の投票行動を規定した要因というわけではないということがこの結果から読み取れる。市政評価仮説は、一般住民の投票行動の規定要因としては棄却された。

次に、「先住民運動への信頼」仮説について確認しよう。いずれの自治体においても、先住民自治移行賛成層と反対層との間で「先住民運動への信頼」の値に有意な差は示されず、「先

住民運動への信頼」仮説の妥当性は確認できなかった。

では「先住民アイデンティティ」仮説はどうか。まずクラワラ市では、先住民自治に賛成した層と反対した層との間に有意な差は確認されなかった。一方、トトラ市では有意な差が確認されたが、仮説とは逆の方向であった。つまり、先住民としてのアイデンティティの値が、先住民自治移行賛成層でより低く、反対層でより高かったのである。よって、「先住民としてのアイデンティティがより強い有権者ほど、先住民自治への移行に賛成する」という仮説は、いずれの自治体においても説明力をもたなかったといえる。

権威主義的伝統志向仮説についてみてみよう。分析結果からは、クラワラ市においては、先住民自治移行賛成派と反対派との間で、有意な差



が確認された。すなわち、権威主義的伝統志向が強い層ほど、先住民自治への移行に賛成したのである。一方、トトラ市では権威主義的伝統志向の値について、賛成層と反対層の間に有意な差は確認されなかった。

最後に近代化志向仮説についてみてみよう。クラワラ市では、先住民自治移行賛成層と反対層との間で、「近代化志向」の値に有意な差はなかった。一方トトラ市では同値に有意な差（1パーセント水準）が確認された。クラワラ市で展開された先住民自治移行反対運動において「若者が公職ポストに就く機会」が制限されるという問題が訴えられたという事実から近代化志向という変数を設けたが、実際にこうした意識が投票行動に影響を与えていたのは、むしろトトラ市の方であった。トトラ市の先住民自治賛成層では、近代化志向の値はより低く、反対層でより高かったのである。近代化志向仮説は、トトラ市においては妥当性をもつといえよう。

#### 4. 二項ロジスティック回帰分析

これまでにみた意識変数による仮説の検証では、先住民アイデンティティ仮説と権威主義的伝統志向仮説、さらに近代化志向仮説が支持された。ただし、この段階ではまだ、属性や行動など他の変数との相互の関係については検討されていない。ここからは、有意差のあった属性変数と行動変数をコントロール変数として加えた多変量解析によって、先の仮説を改めて検討していく。分析方法は、住民投票における投票行動を従属変数とするロジスティック回帰分析である。参照カテゴリーは、先住民自治移行に「反対」である。

表10はロジスティック回帰分析の結果である。

左の列に全体の分析結果を示し、右の2列でそれぞれの自治体ごとの分析結果を示している。まず、クラワラ市の結果について確認すると、意識得点のみの平均の差の検定では1パーセント水準で有意となっていた「権威主義的伝統志向」の有意確率が10パーセント水準となっている。属性や行動に関する変数では、市外在住経験の有無が依然として有意確率1パーセント水準で影響を与え、共同体の会合への参加と、自治体主催の会合への参加という行動も、直接的に投票行動を規定していたことがわかる。一方トトラ市の結果をみると、「先住民アイデンティティ」および「近代化志向」は両方とも有意ではなくなっている。これはトトラ市において、事前集会への参加がきわめて大きな影響を与えており、かつマルカの会合への参加が負の値であるという行動変数と、年代（若年層を基準変数とした高齢層）がより直接的に投票行動を規定していたと考えられる。

#### 5. アンケート調査結果の解釈

ここまでの結果を改めて確認すると、本稿では前半において、先住民組織代表らが先住民自治への移行を目指した目的意識に注目し、インタビュー・データと主成分分析の結果に基づき5つの仮説を設定した。これらのうち、属性などをコントロールしてもなおその影響を確認できるのは、クラワラ市における「権威主義的伝統志向」のみであることがわかった。

基礎自治体への具体的な不満や、先住民アイデンティティの強さは、先住民代表部のレベルでは重要な目的意識のひとつとして認識されたが、そのような認識は、一般住民の投票行動を説明する要因としては妥当ではないということ

表10 先住民自治移行住民投票に関するロジスティック回帰分析

	全体		クラワラ市		トトラ市	
	回帰係数	オッズ比	回帰係数	オッズ比	回帰係数	オッズ比
切片	0.72		-0.30		1.74	*
アイマラ語	-0.04	0.96	-0.19	0.82		
スペイン語等	0		0			
60代以上	0.94	2.56 <sup>†</sup>			1.97	7.16*
50代	-0.06	0.94			-0.26	0.77
40代	-0.35	0.70			0.04	1.04
30代	-0.02	0.98			0.43	1.53
18歳～20代	0				0	
未就学	-1.42	0.24*	-1.44	0.24	0.73	2.08
初等教育	0.01	1.01	-0.07	0.93	0.76	2.15
中等教育	-0.34	0.71	0.20	1.23	-0.28	0.76
高等教育	0		0		0	
市外在住経験あり	-0.39	0.67	-1.16	0.31**		
市外在住経験なし	0		0			
事前集会への参加経験あり	0.99	2.70**			1.64	5.14**
事前集会への参加経験なし	0				0	
共同体の会合への参加	0.24	1.27 <sup>†</sup>	0.47	1.60**		
マルカの会合への参加	-0.21	0.81*			-0.51	0.60**
自治体主催の会合への参加	-0.10	0.91	-0.14	0.87*		
先住民アイデンティティ	-0.17	0.85			-0.25	0.78
権威主義的伝統志向	0.23	1.26 <sup>†</sup>	0.28	1.33 <sup>†</sup>		
近代化志向	-0.22	0.80			-0.38	0.69
-2LL		418.591		200.357		183.472
$\chi^2$ 値 (df=16)		49.287**	(df=8)	24.045**	(df=11)	46.351**
Cox & Snell		0.13		0.14		0.21
Nagelkerke		0.18		0.18		0.30
McFadden		0.11		0.11		0.20
n		362		164		201

(出所) 筆者作成。

(注) 従属変数は住民投票における投票行動。参照カテゴリーは「反対」。<sup>†</sup>p < 0.1 \*p < .05, \*\*p < .01。

が分析の結果明らかになったのである。また、先住民運動への信頼も、投票行動を規定する影響力はなかった。クラワラ市と全体の分析結果からは、最終的に権威主義的伝統志向仮説のみが10パーセントの有意水準で支持されたといえ

る。

しかし、各自治体別の結果からは、クラワラ市では市外在住経験と共同体の会合への参加といった行動の規定力の大きさが示され、トトラ市では、事前集会への参加経験とマルカの会合

への参加といった行動（負の方向）の規定力の大きさが示された。この結果をどのように解釈すればよいのだろうか。

この点について、アンケート調査における自由回答の結果を参考にしたい。設問文は、「最後にこのアンケートで扱ったテーマに関して何かご意見等ございましたら、ぜひお教えてください」である。この設問に対して、全体で585人のアンケート回答者のうち161人から回答を得られた。この結果を参照すると、先住民組織代表部と一般住民の間には、「情報」という点について大きな開きが存在していたことがうかがえる。自由回答の内容をコードごとにカウントした結果、もっとも多かったのは情報不足に関連する意見で、2番目に多いのが先住民自治に移行した場合の財源に関する不安についての意見であった<sup>(注36)</sup>。これら2点を合わせると全体の半数に上る。2点目の財源への不安とは、「先住民自治に移行したら自己財源だけでやっていかななくてはならなくなるのではないか」という不安であり、先住民自治に移行した自治体の財源が、従来の基礎自治体と同等の扱いになるという情報を得られていないことに起因する不安であると考えられる。この点を踏まえると、要するに一般の住民レベルでは「先住民自治」に関する正確な情報が絶対的に欠如していたことが推測できる。

そのような状況において、クラワラ市では日頃から共同体の会合に頻繁に参加し、共同体の代表を通して伝わってくる「先住民自治」についてのある程度の情報を得ていたことが、その投票行動に正の影響を与えたと推測される。またトトラ市においては「先住民自治」について事前集会に参加し、先住民自治への移行を前提

とした説明や、自治憲章案についての議論に参加していることが、その投票行動に正の影響を与えたのであった。さらにこれらの影響とともに、自らが情報不足の状態、いわば「わからないながらも」賛成した有権者の行動を説明する上では、「権威主義的伝統志向」や市外在住経験の有無あるいは年代といった各個人の資質からその投票行動が規定されていたのである。

## VI 結論と展望

カラंगा族の2つの先住民組織代表部が主導した先住民自治への移行の試みは、住民投票という分岐点において一方は承認され、もう一方は否決される結果となった。この違いを説明するものは何だったのだろうか。

これまでにみたように、ローカル・レベルに委ねられた先住民自治制度化の過程は、2段階のプロセスをたどっていた。第1段階は、先住民組織代表部主導で進められた住民投票実施のための一連の準備行動の段階、第2段階は住民投票実施が認められてから、住民投票が実施されるまでの段階である。

第1段階における2つの先住民組織代表部の合意形成の状況には明確な差が確認された。この差は、既存の基礎自治体制度に対する評価の差に起因すると考えられる。クラワラ市では、既存の基礎自治体制度における透明性は高く評価され、公共事業の実施についても、策定段階から先住民組織代表部中心に行政と協調的に進められており、トトラ市のようにアイユ間の不平等がとりわけ問題となることもなかった。先住民運動としての理念や先住民アイデンティティはある程度共有されていたと考えられるが、

具体的な問題が明確に認識されていない現行の基礎自治体制度を変えることに対しての合意形成は、住民投票実施当日に至るまで達成されることはなかった。対するトトラ市では、既存の基礎自治体制度において、公共事業の実施におけるアイヌ間の不平等と不透明な財政管理が問題視されていた。そのため、具体的な問題が明確に認識されている現行の基礎自治体制度を変えることに対しての合意形成が迅速に進んだ。

こうした代表部内の合意形成の達成状況の差は、続く段階において、代表部から一般住民に対する動員力の差をもたらした。クラワラ市では、先住民組織代表部内に先住民自治への移行に対し慎重な態度をとる代表が一部に存在し続け、最後まで代表部内の合意形成を達成することができていなかった。代表部がそのような態勢であったために、事前集会やワークショップの内容も、あくまで先住民自治に関する理解を深めるという趣旨の会であったと考えられる。そのため、会への住民の動員率もトトラ市に比べると低く、そのような会が参加者の投票行動に対して有意な影響を及ぼすことはなかった。これに対して、トトラ市の先住民組織代表部では、新憲法成立後の迅速な合意形成により、他のマルカに先駆けて2009年5月の段階で既に先住民自治への移行を決議していた。さらに2009年9月に住民投票実施の申請が受理されると、代表部は速やかに先住民自治憲章草案の策定を担う住民から成る委員会を発足させた。その後はこの委員会が中心となり、各アイヌレベルで住民を巻き込んだ事前集会を開催し、先住民自治への移行を大前提とした具体的な議論を進め、住民投票当日までにより多くの住民が先住民自治に賛成するよう影響を与えることができ

た。

こうしてみると、クラワラ市の事例では、従来の基礎自治体制度の枠組みのなかで、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革新が図られていた。先住民は、基礎自治体への政治参加を通して共同体を基盤とする伝統自治も同時に実現できており、国家の政治システムにつながることで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てはいたのだが、実際のところ先住民組織代表部内部の合意形成ですら達成されていない状況のまま住民投票当日を迎えるに至った。先住民自治への制度移行に対する代表らの合意形成ができなかったのは、彼らもはや共同体を基盤とする伝統的自治を実現するという明確な動機をもっていなかったからである。また代表らの立場がまともでない状況において、「先住民自治」に対する情報をほとんどもたない住民たちの投票行動は、市外在住経験や権威主義的伝統志向など、個人的要素によって規定されることとなった。その結果、先住民自治へは移行しないという結論が下されたのである。これに対して、トトラ市においては、従来の基礎自治体制度でアイヌという共同体を主要単位とする伝統的自治を実現するのは困難であった。アイヌ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、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、不信感は蓄積されていった。この事例において代表部は、先住民自治への移行を、共同体を政治参加の基本単位とする伝統的自治を実現する有効な制度として、早い段階

で選択していた。代表部が先住民自治への移行を大前提として、先住民自治についての情報を草の根の住民へも伝え、その意思統一を進めたことによって、大半の住民が住民投票において先住民自治への移行を支持する結果となったのである。

以上本稿では、混合調査法によって、先住民自治の制度化に関する先住民の自治体単位での選択の結果が導き出されたメカニズムを明らかにできた。また代表らへのインタビュー調査と一般住民へのアンケート調査を組み合わせることによって、同じ先住民自治賛成・反対という行動をとった者であっても、これを説明する意識にはズレが存在していたことが判明した。このズレは、ローカル・レベルの主要アクター間の合意形成の存在と、これが一般住民の行動に与える影響によって生じたものである。また主要アクター間の合意形成が実現されなかった自治体においては、既存の制度内で伝統的共同体自治がかなり実現されていたことが、その制度選択を規定する重要な要因であったことも明らかになった。

ただし、クラワラ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革新がなされるためには、「市長のリーダーシップ」が不可欠であったということも見落としてはならない [Van Cott 2008]。革新的市長が去った後のクラワラ市では、従来のような先住民自治と基礎自治体制度の融合的関係が崩れつつある状況に危機感を抱いたアイユ代表らが、自治省先住民自治副省および財務省に対して、自治体当局による先住民組織の意向を無視した排他的市政運営が行われていることを告発している [Distrito Municipal Originaria Sajama

2011]。従来の基礎自治体制度の枠内でも先住民共同体の自治権を尊重した融合的な自治体運営が可能となっていたことから、新憲法に規定された先住民自治制度の導入の有無を決める条件の発見という本稿の目的が、近代国家における先住民の伝統的自治の達成・融合という筆者の問題関心にとって、それほど重要でなかったのではないか、という疑問も提出され得る。しかし、クラワラ市において既存制度内の先住民自治を可能にする上で市長のリーダーシップが重要であったことは、市政交代による状況変化からもわかるように、既存制度内の先住民自治の達成が不安定なものであることを示している。すなわち制度としての先住民自治の導入は、既存の制度内の自治達成とは大きく異なる意味をもつのである。

2012年11月現在、先住民自治への移行プロセスにある自治体のうち、トトラ市を含む5つの自治体において住民らの代表により先住民自治憲章草案が策定され、政府に提出された。先住民副省大臣のアロによれば、提出された先住民自治憲章草案は憲法裁判所による内容の審査が行われ、憲法上問題がなければ、この憲章草案を承認するための住民投票が改めて実施される。住民投票で自治憲章が承認されると、いよいよ基礎自治体に代わる制度として正式に先住民自治政府が設置されることになる。またその後は、移行の枠組みを基礎自治体以外の地域単位（基礎自治体内の先住民区や先住民共有地）にも拡大して、この制度化のプロセスはさらに進められるという [Mealla 2011]。時間をかけて進められた合意形成のプロセスの末、ボリビア版先住民自治モデルはいよいよ運用に移される。今後は基礎自治体の枠と一致しない単位での先住民



自治制度化のプロセスがどのように進展していくのか、さらに制度化された先住民自治における近代と伝統との融合的な行政制度の運用実態、そこでの政治参加のあり方にも注目していきたい。

(注1) 本稿における先住民とは、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)。また特にそのなかでも「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。「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、先住民のなかでも特にこのグループは、制度的制約によって従来政治参加が制限されてきたためである。

(注2) 質的調査のより詳細な内容は、舟木 [2012] を参照されたい。

(注3) もっとも早い段階では1972年のパナマ憲法にその萌芽をみることができ、これに続くのが1985年のグアテマラにおける憲法改正である [González 2010, 36; Barié 2005, 70]。さらに、ニカラグア (1987年)、ブラジル (1988年)、コロンビア (1991年)、メキシコ (1992年)、パラグアイ (1992年)、ペルー (1993年)、ボリビア (1994年)、アルゼンチン (1994年)、エクアドル (1998年)、ベネズエラ (1999年) といった国々が続いた。これらの一連の憲法改正において、国内に先住民およびアフリカ系の人々といった集团的権利を必要とするグループが存在しているという現実が、国家によって正式に認められた [Barié 2005, 71-72]。

(注4) コロンビアにおいては567の先住民保留地 (resguardo) を通しての自治の実践があり、ニカラグアにおいては先住民やアフリカ系住民が集中する大西洋岸地域に各エスニック・グループの代表で構成される大西洋岸地方自治政府 (大西洋岸北自治区議会・大西洋岸南自治区議会) が設置された [González 2010, 48-53]。しかし実

際の制度運用に際して、コロンビアでは国内の武装集団や国家自らの圧力によって先住民自治が制限されるため、正確には「環境依存型先住民自治 (Autonomía Relacional Indígena)」であると指摘される [Ulloa 2010]。また、ニカラグアにおいても各エスニック・グループの代表が参加することが期待された自治政府モデルの限界が明らかとなると、2002年以降は共有地法 (Ley de propiedad comunal : Ley 445) に基づく新たな自治モデルのあり方が模索されている [Hooker 2010]。先住民自治区モデルを採用しているのはパナマのみである。

(注5) 当時の政府代表のひとり (分権化庁委員) Diego Cuadros 氏、当時の先住民運動側 CONAMAQ 顧問 Jesús Jilamita 氏へのインタビュー。

(注6) 当時の政府代表のひとり (分権化庁委員) Diego Cuadros 氏、当時の先住民運動側 CONAMAQ 顧問 Jesús Jilamita 氏へのインタビュー。

(注7) 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]。

(注8) 当時の先住民運動側 CONAMAQ 顧問 Jesús Jilamita 氏へのインタビュー、2010年9月8日。

(注9) 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 (農地改革法 <Ley del Servicio Nacional de

Reforma Agraria) 1996年)。すべ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]。

(注10) 当時の先住民運動側 CONAMAQ 顧問 Jesús Jilamita 氏へのインタビュー, 2010年9月8日。

(注11) 当時の先住民運動側 CONAMAQ 顧問 Jesús Jilamita 氏へのインタビュー, 2010年9月8日。

(注12) 当時の自治体職員(MAS 党員)、共同体代表経験者、当時の市議会議員(MAS 選出)へのインタビュー。

(注13) 元市長、当時の首長夫人、元首長(現 NGO スタッフ)、当時の市議会議員(MAS 選出)へのインタビュー。

(注14) 元首長(現 NGO スタッフ)へのインタビュー, 2010年9月8日。

(注15) 当時の市議会議員(MAS 選出)へのインタビュー, 2010年8月25日。

(注16) 共同体代表経験者へのインタビュー, 2011年8月24日。

(注17) 当時のクラワラ・マルカ首長夫人へのインタビュー, 2010年8月23日。

(注18) 当時のクラワラ・マルカ首長へのインタビュー, 2010年8月24日。

(注19) 先住民組織内部でも明確に認めている慎重派アイユは2つ、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」というアイユが4つ、これに加えてさらに2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(当時の先住民組織代表部および自治体当局へのインタビュー)。

(注20) アイユ代表経験者、当時の市議会議員(MAS 選出)および自治体職員(MAS 党員)へのインタビュー。

(注21) 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およびその他の市内関連団体(生産・社会分野)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テーションするため、自治体当局と先住民組織代表部および関連団体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 [FAM-Bolivia 2005; 2006a; 2006b]。

(注22) 当時のクラワラ・マルカ首長夫人へのインタビュー, 2011年8月30日。

(注23) 当時のクラワラ・マルカ首長夫人、2010年現在の首長へのインタビュー。

(注24) 元市長、当時の自治体職員(MAS 党員)へのインタビュー。

(注25) 当時のトトラ・マルカ首長へのインタビュー, 2010年8月27日。

(注26) 当時のトトラ・マルカ首長2人、先住民自治準備委員会メンバーへのインタビュー。

(注27) 共同体代表経験者へのインタビュー, 2011年8月25日。

(注28) 当時のトトラ・マルカ首長へのインタビュー, 2010年8月27日。

(注29) 当時のトトラ・マルカ首長へのインタビュー, 2010年8月27日。

(注30) 先住民自治準備委員会メンバーへのインタビュー, 2010年8月27日。

(注31) 当時のトトラ・マルカ首長へのインタビュー, 2010年8月29日。

(注32) 当時のトトラ・マルカ首長へのインタ

ビュー, 2010年 8 月29日。

(注33) 当時のトトラ・マルカ首長へのインタビュー, 2010年 8 月29日。

(注34) 元首長(現 NGO スタッフ)へのインタビュー, 2010年 9 月 8 日。

(注35) トトラ市先住民自治準備委員会委員へのインタビュー, 2010年 8 月29日。

(注36) なお, 自由回答のコーディングは次の10項目に分類した。「情報不足」, 「財政不安」, 「先住民自治への期待」, 「現市政不満」, 「具体案」, 「モラレス」, 「先住民組織代表部(否定的)」, 「形式上の問題」, 「単純化・理想主義」, 「支援要請」, 「その他」。

## 文献リスト

舟木律子 2012. 「ボリビアにおける『排除された者たち』の政治参加——質的調査・先住民自治移行をめぐるアイマラ系カラング族の選択——」『中央大学論集』第33号 35-54.

Albó, X., y Quispe, V. 2004. *Quiénes son indígenas en los gobiernos municipales*. La Paz: C I P C A 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.

Barié, C. G. 2005. “La cuestión territorial de los pueblos indígenas en la perspectiva Latinoamericana,” in *Visiones indígenas de descentralización*. FES-ILDIS, La Paz: Plural editores.

Chuquichambi, Sebastián 2009. “¿Qué es la autonomía municipal?, El 6 de diciembre dile NO a la autonomía originaria.” *Boletín informativo* 1 (1).

Concejo Municipal de Curahuara de Carangas 2009a. “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. “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.

Corte Nacional Electoral 2009. “Cómputo nacional de las elecciones generales y referendos 2009.” from Corte Nacional Electoral (<http://www.cne.org.bo/PadronBiometrico/COMUNICACION/ADECOMPUTONACIONALGENERALESGENERALES2009.pdf>).

Distrito Municipal Originaria Sajama 2011. “Denuncia: Formulación del POA 2012 sin concenso en el gobierno municipal del Curahuara de Carangas”. Curahuara de Carangas, Oruro.

FAM-Bolivia 2005. “En curahuara deciden mallkus, mama tallas y alcalde.” April, 27. from Agencia de noticias, en la red municipal (<http://www.enlared.org.bo/portal/default.asp?cg2=4653>).

——— 2006a. “Curahuara inició los “muyus” 2006 para financiar sus proyectos.” from Agencia de noticias, en la red municipal (<http://www.enlared.org.bo/portal/default.asp?cg2=2438>).

——— 2006b. “23 municipios destacan por experiencias innovadoras.” 24 July. from Agencia de noticias, enlared municipal (<http://www.enlared.org.bo/portal/default.asp?cg2=3288>).

——— 2007. “Más de 20 alcaldes fueron cambiados en el primer trimestre del año.” 3 April. from Agencia de noticias, enlared municipal (<http://www.enlared.org.bo/portal/default.asp?cg2=1543>).

Gobierno Municipal de San Pedro de Totora 2006. *Plan operativo anual, gestión 2005*. San Pedro de Totora, Bolivia.

González, M. 2010. “Autonomías territoriales indígenas y regímenes autonómicos (desde el Estado) en América Latina.” in *La autonomía a debate: autogobierno indígena y estado plurinacional en América Latina*. eds. M. González. Araceli B. Cal y Mayor, Pablo Ortiz-T ([http://www.observatorio.cl/sites/default/files/biblioteca/libro\\_autonomia\\_a\\_debate.pdf](http://www.observatorio.cl/sites/default/files/biblioteca/libro_autonomia_a_debate.pdf)).

- Hooker, Juliet 2010. “De la autonomía multiétnica a ...? supervivencia cultural, relaciones inter-étnicas, autogobierno y el modelo de autonomía en la costa atlántica de Nicaragua.” in *La autonomía a debate: autogobierno indígena y estado plurinacional en América Latina*. eds. M. González, Araceli B. Cal y Mayor, Pablo Ortiz-T ([http://www.observatorio.cl/sites/default/files/biblioteca/libro\\_autonomia\\_a\\_debate.pdf](http://www.observatorio.cl/sites/default/files/biblioteca/libro_autonomia_a_debate.pdf)).
- INE (Instituto Nacional de Estadística) 2001. “Bolivia: población por sexo y área según departamento, provincia y municipio, CENSO 2001”. from Instituto Nacional de Estadística (<http://www.ine.gob.bo/indice/visualizador.aspx?ah=PC20102.HTM>).
- 2005. “Atlas estadístico de municipios 2005”. from Instituto Nacional de Estadística (<http://www.ine.gob.bo/indice/atlas municipal.aspx>).
- ISA-Bolivia 2009. “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. “Propuesta técnica para la Implementación de la autonomía indígena originaria en el departamento de oruro y el estado plurinacional de Bolivia.” from Nación Originaria Jach'a Karangas (<http://jacha.karangas.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.
- Mealla, Luis 2011. “Los documentos autonómicos ya fueron aprobados en detalle, 5 de 11 pueblos indígenas ya tienen estatutos autonómicos.” 31 December. from Página Siete.bo (<http://www.paginasiete.bo/2012-01-01/Nacional/NoticiaPrincipal/200000101.aspx>).
- Ortiz, M. V., y Bustillos Zamorano, I. 2010. *Autonomías indígenas, un proceso a Construir*. La Paz: FAM-Bolivia.
- Ponte, M. T. 2010. “Estado multicultural y pueblos indígenas: autonomía y derechos colectivos. Ecuador y su nueva constitución de 2008, un referente para los pueblos indígenas de América Latina.” in *Congreso internacional 1810-2010: 200 años de Iberoamérica*. ([http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/53/25/61/PDF/AT17\\_Ponte.pdf](http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/53/25/61/PDF/AT17_Ponte.pdf)).
- Rousseau, P. 2010. “Proyecto 70781: Apoyo al mejoramiento de la gobernabilidad democrática y desarrollo local a nivel municipal y comunitario Curahuara de Carangas”. from Scribid (<http://www.scribd.com/doc/36141298/Curahuara-de-Carangas-Governance-Analysis>).
- Ulloa, Astrid 2010. “Colombia: autonomías indígenas en ejercicio. Los retos de su consolidación.” in *La autonomía a debate: autogobierno indígena y estado plurinacional en América Latina*. eds. M. González, Araceli B. Cal y Mayor, Pablo Ortiz-T. ([http://www.observatorio.cl/sites/default/files/biblioteca/libro\\_autonomia\\_a\\_debate.pdf](http://www.observatorio.cl/sites/default/files/biblioteca/libro_autonomia_a_debate.pdf)).
- Van Cott, D. L. 2008. *Radical Democracy in the Andes*. New York: Cambridge Univ. Press.
- Zegada C., M. T. 2006. “Ciudadanía civil y política en Bolivia.” in *Ciudadanía en Bolivia*. M. T. Zegada C., I. Farah H., y X. Albó, 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.
- CONAMAQ ウェブサイト <http://www.conamaq.org/>
- 〈インタビュー対象者一覧〉  
 (調査番号－調査対象者氏名(敬称略), 調査対象者の立場, 調査日, 調査場所)  
 【クラワラ・デ・カラングス市】  
 1. Villca Chuquichambi, Gladys. 2009年当時市議会秘書, 2010年8月23日, 調査対象者自宅(ク

- ラワラ市クラワラ町).
2. Arbarado Mamani, Felicidad. 2008年首長夫人, 2009年内政首長夫人, 2010年8月23日および2011年8月30日, 調査対象者自宅(クラワラ市クラワラ町).
  3. Contrelas, Faustino. 2010年首長, 2010年8月23日, クラワラ市中央集会所(クラワラ市クラワラ町).
  4. Paco, Sofia. 2009年当時市議会議員(COAJC), 2010年8月23日, 調査対象者自宅(クラワラ市クラワラ町).
  5. Cuanca, Jesús. 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, クラワラ市議会議室.
  7. Aralconde, Crisanto. 2009年首長, 2010年8月24日, 調査対象者自宅(クラワラ市クラワラ町).
  8. Mollo, Tereza. 2009年当時市会議員(MAS), 2010年8月25日, 調査対象者自宅(クラワラ市クラワラ町).
  9. Alconz, Rómulo. 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(2007年対外首長), 2010年9月8日, ISA-Bolivia事務所(ラパス市).
  11. Córdoba, Cristobal V. 軍事学校下士官, 2011年8月30日, 調査対象者自宅(クラワラ市クラワラ町).
- 【サン・ペドロ・デ・トトラ市】
12. Coria Calle, Sabino. 2009-2010年首長, 2009年当時市議会議員(MAS), 2010年8月27日, トトラ市役所前.
  13. Marca Poma, Milton. 現市長, 2009年当時市議会議員(MAS), 2010年08月29日, トトラ市役所.
  14. Renfijo, Marcos. 2009年首長, 2010年8月29日, トトラ市中心部広場.
  15. Ramiles, Martha. 先住民自治準備委員会委員, 2010年8月29日, トトラ市役所前.
  16. Aro, Lucas. ソラソラ共同体2011年代表, 2011年8月24日, ソラソラ共同体中央広場.
  17. Lara Sánchez, Celio. ソラソラ共同体2011年PTA役員(前市長サンチェス甥), 2011年8月24日, ソラソラ共同体中央広場.
  18. Aro Soto, Migdonio. ソラソラ共同体2008年代表, 2011年8月24日, 調査対象者自宅(トトラ市ソラソラ共同体).
  19. Mamani Poma, Matilde. 2005年トトラ市県官吏官(コレヒドーラ), 2011年8月24日. トトラ市内某食堂.
  20. Mamani, Tiodoro. 2004年カラサヤ共同体代表, 2011年8月25日, 調査対象者自宅前(トトラ市カラサヤ共同体).
  21. Mamani, Francisco. 2008年カラサヤ共同体代表, 2011年8月25日, 調査対象者自宅(トトラ市カラサヤ共同体).
  22. Marca Arias, Daniel Apaza. 2005年カラサヤ共同体代表, 2011年8月25日, 調査対象者自宅(トトラ市カラサヤ共同体).
  23. Chambi, Bernabet. 2010年カラサヤ共同体代表, 2011年8月25日, 調査対象者職場(トトラ市カラサヤ共同体某建築現場).
  24. Ventura, Franco. 2007年ワカナピ共同体代表, 2011年8月25日, 調査対象者職場(トトラ市ワカナピ共同体小学校).
  25. Mollo, Trifón. 2008年首長, 2011年8月25日, 調査対象者職場(トトラ市役所).
- 【専門家・実務家など】
26. 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).
  27. 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).
  28. Jilamita, Jesús. 自治省職員(Jefe, Unidad Gestión de Competencia Fiscal), 前 CONAMAQ 顧問. 2010年9月8日, 自治省(ラパス市).
  29. 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）。

30. Martínez, Miguel A. CONAMAQ 幹部委員（Comisión de Implementación Legislativa）、2010年9月6日、CONAMAQ事務所（ラパス市）。
31. Aro, Gregorio. 自治省先住民副省大臣、2011年9月7日、自治省（ラパス市）。

〔付記〕本稿はアジア経済研究所2010～11年度「ラテンアメリカにおける『排除された者たち』の政治参加」研究会、ならびに2011～12年度中央大学特定課題研究費の助成を受けて行った研究成果の一部である。研究会ではアジア経済研究所の上谷直克氏、同近田亮平氏、東京外国語大学大学院の受田宏之氏から有益な質問およびコメントを多々頂いた。また筆者は今回の研究で初めて量的データを扱った統計初学者ゆえ、東京情報大学の内田治氏、中央大学の福田公正氏から頂いた貴重な助

言の数々は、分析を進める上でなくてはならないものであった。さらに本誌匿名査読者2名の方々には、本稿の改善に寄与した有益なコメントを多数賜った。

また現地調査では、インタビューに応じてくださった皆様、標高4000メートルのクラワラ・デ・カランガス市（市役所配属）で当時活動していた青年海外協力隊の榊山明氏と佐藤高央氏、調査員として活躍してくれたサン・アンドレス大学法・政治学部学生8名の方々、彼らを紹介して下さった同大学教授ディエゴ・アヨ氏、現地でお世話になったボリビア大使館専門調査員（当時）の岡田勇氏他多数の方々に協力して頂いた。

上記の皆様にここに記して厚く御礼申し上げます。もちろん本稿のあり得るべき誤りの責は、すべて筆者に帰するものである。

（中央大学商学部准教授、2012年3月1日受領、2013年3月28日、レフェリーの審査を経て掲載決定）