

博士論文審査及び最終試験の結果

審査委員（主査） 宮地 隆廣



学位申請者 福原亮

論文名 ポスト新自由主義期のボリビアの地方分権と農村開発
ーラパス県アチャカチ市の事例ー

【審査結果】

この論文は、現在のボリビア多民族国ラパス県アチャカチ市および同市から分かれたサンチアゴ・デ・ワタ市を対象に、同国で1994年に成立した大衆参加法 (Ley de Participación Popular: LPP) が農村開発に与えた影響を論じた。LPPでは、中央政府が市に直接予算を配分することが定められ、その用途は住民の積極的な参加を通じ決定されることが期待されている。その成否については研究者や実務家が様々な主張を出しており、制定から20年以上経過した現在でも活発な議論が続いている。

福原亮氏の研究は2つの点でLPPの研究における独自の貢献を果たした。第一に、従来の研究が住民、政治家、そしてコンサルタントとして政策形成に影響を与えるNGOに焦点を当てたのに対し、予算編成から事業執行に至るまで市職員の役割が極めて重要であることを明らかにした。第二に、従来の市制に不満を持つ人々が新たに市を創設する現象が近年多く見られることについて、それが住民にもたらした便益や問題点を上記の2つの市を対比することで解明した。利権の絡むローカルな政治現象は実態の把握が極めて難しいが、福原氏は長期にわたるフィールドワークと詳細な公文書の検討を通じて、その困難を克服した。

審査委員会は宮地を主査とし、本学の鈴木茂教授、鈴木義一教授、宮田敏之教授、学外から受田宏之・東京大学准教授（ラテンアメリカ経済）の5名で構成され、2016年7月13日に公開審査（最終試験）を開催した。上記の評価を踏まえ、本審査委員会は福原氏の論文が本学の博士（学術）の学位を授与する水準に達しているとの結論に全員一致で達した。

【論文の概要】

提出された学位請求論文の構成は次の通りである。

序章

第1章 ボリビアとアチャカチ史

第2章 LPP

第3章 アチャカチ市における地方自治の現状

第4章 オマスヨス郡における市制分離運動の歴史

第5章 サンチアゴ・デ・ワタ市における地方自治の現状

結語

巻末には参考資料および調査対象となった2市の公共事業の一覧表が掲載されている。

序章では問題提起、先行研究の整理、研究対象と方法、そして論文の構成が示されている。まず、ボリビアで1985年より始まる新自由主義政策の一環として地方分権化を目的に制定されたLPPが農村開発にいかなる影響を及ぼしたかという問題が提起される。そして、先行研究にはLPPに対する様々な賛否があることを指摘した上で、本論文の特徴が示される。第一の特徴は、従来の研究が住民、政治家、そしてコンサルタントとして政策形成に影響を与えるNGOに焦点を当てたのに対し、市職員の役割を重視することである。第二の特徴は、従来の市制に不満を持つ人々が新たに市を創設する現象が近年多く見られることについて、それが住民にもたらした便益と問題点を上記の2つの市を対比することで解明することである。ボリビアでは2006年に就任した現職のモラレス大統領により、新自由主義政策が廃止されたが、LPPは存続している。現在を含むこのポスト新自由主義期が主たる研究対象の時期である。研究の方法は、文献調査と住民・市長・市職員らを対象とする聞き取りを通じて、LPPに従い5年毎に制定される市開発計画(Programa de Desarrollo Municipal: PDM)と毎年定められる年間事業計画(Plan Operativo Anual: POA)の策定過程と実施状況を明らかにし、開発の有効性と公平性を評価するというものである。

第1章では、序章で提起された農村開発に関わる問題の背景として、ボリビアおよびアチャカチ市の歴史が示され、農民が直面してきた社会的制約とそれに対する戦略が説明されている。ボリビアでは、20世紀に入って以来、農民を国民として統合する一貫した流れがある。とりわけ、1952年に起きたいわゆるボリビア革命以後、普通選挙権の付与や農地改革、教育の普及を通じて統合は急速に進んだ。しかしながら、農民の多くが先住民であるボリビアにおいて、先住民に対する文化的な差別や経済的な意味での貧困は実質的に解決されるこ

となく、現在に至っている。こうした状況の中、住民のほとんどが先住民であるアチャカチ市では既存の政治や制度に対する不信感を強く打ち出した活発な抗議行動が長年にわたり観察されている。この結果、アチャカチは排他的なイメージを形成してきた場所として知られることとなった。

第 2 章では、LPP が制定された背景、市や住民に付与された権利や義務、そして市制を定める法律についての説明がなされている。ボリビアでは長らく、都市を形成したごく一部の地域にのみ市が制定されたが、LPP の制定により、農村部にも広く市制が導入されることとなった。同時に、歳入の 20%が地方交付金として全ての市に人口比に応じて配分されることとなった。さらに、インフラ整備などの事業管轄も各県の開発公社から市に移管された。このように資金と権限を市に集中させる一方、LPP は公認を受けた住民組織に対して、各市の公共事業の計画策定に参加する権限を認めた。最後に、2000年に制定された法律により、市を制定する上で満たすべき条件が明確になった。こうした法制度上の整備が契機となって、既存の市の区分に不満を持つ住民が市を新設する動きが増えた。サンチアゴ・デ・ワタ市の創設もその一例である。

第 3 章では、アチャカチ市における公共事業の公平性と有効性が検討されている。まず、POA の形成に直接関わる市議および市長が任命する市職員の経歴を調査した結果、その大半がアチャカチ市の出身者であることが判明した。有効性については、織物や観光振興などの講習を実施する、あるいはスポーツジムを開く事業において、既存施設を有効に活用する試みが見られる点、肯定的に評価できる。その一方、住民の要望を無視して市職員が多目的運動場や集会場を建設したこと、職員の異動によってアフターケアが十分になされなくなった上水道事業があるなど、市職員が公共事業の執行にもたらす具体的な影響が明らかになった。公平性については、都市部と農村部に分けて予算配分比率を計算したところ、両者の差が年を追うごとに縮小する傾向にあることが確認された。しかし同時に、市の中心部から遠い農村部ほど一人当たり予算額も少ないという相関が確認され、都市と農村の格差が維持されていることもまた判明した。

第 4 章では、2010年にアチャカチ市から分かれたサンチアゴ・デ・ワタ市について、その市制成立の経緯が示されている。現市長の祖父は現在の同市内にある農園主であり、1952年の革命以前より先住民に対する教育の必要性を唱え、学校の整備を進めたことで知られる。こうした先住民に公共サービスを提供する流れは 1952年の革命により加速するはずであったが、サンチアゴ・デ・ワタでは十分に実現しなかった。これに伴い、この地域の住民がアチャカチ市から離れ、自らの代表を選ぶことを目的に市制を分離する試みが 2 度見られたが、

アチャカチ市民の抗議により阻まれた。その後、LPP が制定されたことで、都市と農村の住民が協力して LPP の経済的恩恵を受けるべく市制制定に動いた。中央政府への申請手続きを進めるにあたり、県知事など外部の協力者に恵まれたこともまた、市の新設を後押しした。

第 5 章は前章を受けて、サンチアゴ・デ・ワタ市の公共事業の実態を第 3 章との対比を通じて検討している。新しい市が誕生したことで、住民と市行政および市議との関係は近くなった。アチャカチ市に属していた時には、サンチアゴ・デ・ワタの住民からの公共事業の要望が市議によって却下されることがあったが、市制分離後にはそれもなくなった。一方、市職員の経歴を調査したところ、アチャカチ市とは異なり、その大半は市外の出身者であることが明らかになった。そして、この市職員が住民の要望を自らの担当する業務に読み替えて事業を行っており、そのことが有効性を損ねる主な原因となっていることが判明した。例えば、住民が温室の建設を要望したにもかかわらず、その対応をした文化担当職員はその空間を手工芸センターとして活用することとした。建物は完成したものの、機材や技術指導の手当ではなく、センターは機能せず現在に至っている。公平性については、アチャカチ市に属していた頃に比べ、住民あたりの予算が倍増したが、配分額をより細かく見ると、都市部が最も恩恵を受けており、わずか 1 割の予算増にとどまっている農村部もあることが明らかになった。

結語では、以上の議論を踏まえ、市職員が公共事業の決定に果たす影響力が非常に大きく、市制の新設という住民により近い政治の実現が可能になった現在においても、そのことに大きな変化はないことを示した。無論、各章で取り上げた一部の事例に見られるように、市職員が住民の要望に耳を傾けることも皆無ではなく、公正な予算執行が行われる可能性は存在する。とりわけ、第 5 章で確認された、未だに十分な恩恵を得ていない農村部の住民に対して、他の農村住民らがどのような関係を結ぶかが注目されるであろう。

【公開審査（最終試験）の概要】

公開審査（最終試験）は 2016 年 7 月 13 日（水曜日）14 時から 16 時にかけて、東京外国語大学アゴラ・グローバル 3 階プロジェクトスペース 1～3 で実施された。まず、福原亮氏が 20 分程度で論文の概要を説明し、その後、各委員との質疑応答がなされた。

【論文審査および最終試験の結果】

論文について、審査委員から評価された点は次の通りである。

(1) 論文の中で主張されているように、LPP の運用における市職員の重要性が具体的な事例を通じて示された。先行研究を的確に整理し、自らの主張の斬新さを際立たせることに福原氏は成功している。そして、その主張が十分な根拠によって裏付けられている。

(2) 市制の分離は住民により近い地方政治の実現を約束する点、より民主的な政治の実現が期待される。その経緯と複雑な実態が、サンチアゴ・デ・ワタという事例を徹底的に調査することで解明された。市の分離の評価にあたっては単なる事業評価に止まるものではなく、その歴史的背景も含めて詳述されている。第4章の市制分離に先立つ住民の動きは、これまでのボリビア地方政治史では語られなかったオリジナルな情報で構成されている。

(3) 上記(1)(2)に共通して、農村部における公共事業をめぐる政治の展開は利権が絡んでいるため、その実態の把握が極めて困難である。それにもかかわらず、本論文は、いかなる公共事業が実現し、それが住民に裨益したか否かが具体的に示されている。特に驚くべきこととして、研究対象である市の全職員の経歴を明らかにし、さらには給与の水準や採用に先立つ条件(市長と面識があったか、政治的取引でポストを得たかなど)まで記述しており、表層的な調査では入手しえない情報が随所に見られることである。これは、福原氏が都市部・農村部を問わず、現地の人々の信頼を得ながら、地道にフィールドワークを行ったことを示すものである。本論文の内容はボリビア地方政治の動態を知る上で極めて貴重なものである。

(4) 聞き取り調査の信憑性を高める方法の1つは文書記録との整合性を確認することである。福原氏は公共事業の策定と実施について、労を惜しまずこの作業を行っている。例えば、巻末に記されている公共事業記録には、サンチアゴ・デ・ワタで計画された216もの公共事業について、各年度のPOAでの取り扱いや実施の実態をまとめている。論文本体で示されている事例の数々はこうした全数調査を踏まえて選択されたものである。

一方、審査委員からは、福原氏との議論の内容を含め、次のような疑問点・改善点が示された。

(1) 住民が有するとされる先住民性に関する評価に揺らぎが見られる。具体的には、アチャカチ住民が持つ先住民アイデンティティの強さが住民による活発な行動を支えており、それを肯定的に評価する記述が論文内に複数見られる。しかしながら、同じアイデンティティを持つはずの住民が常に一体となって行動しているとは限らないことを示す記述もまた少なからず存在しており、審査においてもアイデンティティの役割は限定的であるとの応答がなされた。さら

に言えば、市職員の役割や市制分離の意義に関する本稿の主張は、対象となる住民の多くが先住民であることを強調せずとも成立してしまうという委員からの指摘もなされた。このように、アイデンティティを取り上げる意味やその必要性自体について主張が未整理であるため、改善の余地があると言える。

(2) 本論文では、公共事業の有効性を検証するにあたって、数多くの具体例が列挙されている。しかし、全体を通じて見ると、筆者の言う有効性の測定の基準が不分明である。無駄な支出がなく、かつ住民に役立っていることがその基準であると思われるが、その基準を厳密に定義して全ての事例に等しく適用した形跡はなく、印象論的な評価も散見される。例えば、受益者たる住民自身の評価はその指標の1つとなり得るものだが、これを評価に含めている場合と、そうでない場合がある。

(3) 公平性の評価においては、農村部と都市部の区別が明確にできることを前提に、住民一人当たりの予算額を根拠として都市部と農村部の格差を論じている。しかし、都市部に予算が偏していることが農村部住民の軽視を意味するとは限らない。なぜなら、農村部から都市部に移住したり、訪問したりする人が多いなら、農村部住民は都市部の公共事業の受益者となりうるからである。例えば、サンチアゴ・デ・ワタの都市部の公共事業予算のうち、最も金額の大きい細目は医療であったが、都市部の医療施設は農村部住民も利用できるため、これが都市部住民に偏した支出であるとは言えないのである。事業支出に関する詳細なデータを整備したのであれば、各事業の受益者の範囲にも配慮し、よりきめ細かい分析ができたはずだが、それが果たされていないところが惜しまれる。

これらの問題点について、福原氏自身も十分自覚していることは、質疑応答を通じて確認された。最終試験を通じて審査委員から出された質問に対する回答は総じて率直かつ謙虚なものであり、上記の問題点を除けば的確な回答を得ることができた。ボリビアの地方行政の研究には避けられない資料上の制約を考慮しつつ、以上のことを踏まえ、本論文が持つ長所は高く評価されるべきものであるという意見が審査委員の間でまとまった。

以上より、論文と最終試験の結果から、審査委員会は全員一致で、福原亮氏に博士(学術)の学位を授与することができると判断した。