

佐藤 仁著

『稀少資源のポリティクス
タイ農村にみる開発と環境の
はざま』

東京大学出版会 2002年 x+254ページ

なが た じゅん じ
永 田 淳 嗣

発展途上国の天然資源をめぐることは、それをどのように用いるべきかという問題が、今日ではしばしば当該国を越えて、国際社会の問題として議論されるようになってきている。この問題は、途上国住民の生活の向上や地球環境の保全といったいわゆる「地球的な課題」と深くかかわっていると考えられているからである。いったいどのように資源を用いることが、これらの課題にバランスよく応えていくことになるのか。本書は、タイの森林を題材とした、途上国の天然資源問題に対する著者なりの洞察の成果である。

本書が取り上げるタイの森林資源問題とは、正確には森林そのものというより、森林が残されている土地、さらには、かつて森林であった土地（今後森林として再生できそうな土地を含む）の用い方をめぐる問題である。どのような形でどこまで森林を保護・保全することが、森林の中やその周りに住む人々の生活の向上（「開発」と、地域レベルから地球レベルにいたる「環境」の保全にバランスよく資することになるのか。この問いに答えるために著者が何よりも注目したのは、森林資源をめぐる「多様な解釈と利害の広がり」である。そこでまずは、「多義的な問題状況の構造」を理解するために、具体的にはアクター指向分析 (actor-oriented approach)、あるいは利害関係分析 (stakeholder analysis) と

呼ばれる方法論に依拠しつつ「資源の利用をめぐる」対立している利害集団 (stakeholder) が、それぞれどのような立場から問題を同定し、その解決に向けて働きかけているのか、また、その前提には何があるのかを明らかに」していくことになる。

著者が、このようなアプローチを重視するのは、多義的な問題状況の構造が現実の事態の推移に深くかかわっていると考えるからである。とりわけある資源にかかわりを持つ利害集団の間で、競合する価値の優先順位に関して同意が得られていない場合には、「価値の優先順位をめぐる交渉」（著者の言うところの「ポリティクス」）が繰り返されることになる。そしてその帰趨が現実の事態を方向付けていくことになる。このような場合には、利害集団間の力関係を背景に、どのような立場からの、いかなる前提に基づく、いかなる問題設定とその解決に向けての働きかけが力を持っているのかを分析すること（著者の言う「フレーム分析」[佐藤 2002]）が、極めて重要になる。

なお、本書の構成は以下のようになっている。

- 第1章 経済発展と稀少資源の保全
- 第2章 「はざまの土地」の形成過程——せめぎ合う農地と林地——
- 第3章 「はざまの人々」の形成過程——仕切られるカレンと森——
- 第4章 開発と環境保全の統合——外部アクターと作られる「はざま」——
- 第5章 稀少性とシンプリフィケーション
- 補 論 理論と方法の再検討——学問のシンプリフィケーションを超えて——

さて著者は、タイの森林の用い方に大きな影響を与えてきたアクターとして、タイ政府、正確には森林局をはじめとする政府内の各部局、それに外国政府、国際機関、NGOなどの「外部アクター」に注目する。裏を返せば、森林に最も直接的な利害を持つはずの「地域住民」は、これまで森林の用い方に大きな影響を与えるようなアクターにはなっていない。

かったというのが、著者の認識である。

タイ政府の森林局は、歴史的に木材資源として森林の保全を図ろうとしてきたが、同時に一部の森林に関しては「水源林」や貴重な「自然環境」として、その保護を図ろうとしてきた。タイ国内の森林が減少し、1989年に天然林における商業伐採が禁じられてからは、森林局の行為はもっぱら森林の保護に向けられることになる。一方、農地改革事務局をはじめとする森林局以外の政府の各部局は、森林を潜在的な土地資源としてとらえ、必要に応じて森林を伐採しさまざまな用途への転換を図ろうとしてきた。それは、農地への転換であれ、ダムへの転換であれ、農民の所得の向上や地域や国家の産業の育成といった、「開発」という目的ともっぱら結び付けられてきた。

著者は、タイの森林をめぐる現実の事態は、これまで望ましい方向に向かってこなかったと考える。なぜなら政府各部局の政策・施策にもかかわらず、保護・保全すべき森林は減少し、森林をかかえる地域における貧困は継続しているからである。ここで著者は、現実の事態が望ましい方向に向かってこなかった原因は、人員や資金不足といった形で現場にあるのではなく、森林の用い方に決定的な影響を与えてきた政府による事態改善のための手法それ自体と、その背後にある前提にあると考える。その前提とは、「森林やその周辺の住民が、保護・保全すべき森林への脅威になっている」という認識である。そしてこの認識を支えているのは、「貧困が環境への脅威になる」、すなわち「人々は、貧しいが故に資源を過剰に利用しようとし、資源を荒廃させる」という議論であり、裏を返せば、「人々は、豊かになることによって、保護・保全すべき資源への依存を減らすと同時に、環境保全へのインセンティブが高められる」、すなわち「開発（貧困の解消）が環境問題の解決になる」という議論である。さらにこうした見解は、「資源に対する排他的な所有権が存在しないところに、生産性向上や適切な管理へのインセンティブは存在しない」、あるいは「所有権を特定の個人に帰属できない財は、すべて劣化し、枯渇する運命にある（コモンズの悲劇）」という議論

と結び付いて、「森林と農民を引き離すことが、森林の保護・保全にもつながるし、農民の生活の向上にもつながる」という大きな方針が導かれることになる。

政府による個々の政策・施策は、こうした方針を強く反映したものになっている。森林局によるこれまでの森林の保護・保全の手法は、森林を保護・保全すべき空間と住民の生活空間を分離しようとするものであった。そしてその最も厳格な形は政府が排他的に管理する保護区の設定であり、区域内に暮らす住民の排除を原則としてきた。土地資源としての森林の用い方をめぐって森林局と対立する農地改革事務局等の部局も、所有権を明確化した空間に農民を定着させて農業に従事させることにより、農民の所得向上と貧困問題の解決を図ろうとする点では、上述の方針を共有している。また近年、地域住民のニーズを視野に入れた新しい森林の保護・保全手法として、「地域住民の生活資源の供給と森林の保護を両立させるために人為的に設定される緩衝地帯」であるバッファゾーンを活用した、「保全・開発統合型プロジェクト」(ICDP)が、国際機関や外国政府、NGOなどの外部アクターによって実施されるようになってきている。こうした手法も、「バッファゾーンで経済・社会的に価値のあるサービスや活動を提供し、地域住民のコア・エリア（保護区の中心部分）への依存と開発圧力を軽減させる」という考え方に立っており、上述の方針が共有されていると言ってよい。

著者はここで、政府や外部アクターの政策・施策の背後にある前提それ自体に疑問を投げかける。「森やその周辺の住民が、保護・保全すべき森林への脅威になっている」という認識は、果たして正しい認識なのか。また、「森林と農民を引き離すことが、森林の保護・保全にもつながるし、農民の生活の向上にもつながる」という方針は理念的には説得力があるが、現実には妥当性を持つのか。実は、こうした前提自体を問う実証的な研究は、極めて乏しいという。そこで著者は、ホアイ・カー・ケン(HKK)とよばれる、タイで唯一のユネスコ世界自然遺産に指定された森の事例研究を通じて、実証的

な議論を試みることになる。

HKK 一帯の森は、以前は木材業者に伐採権が付与された保全林であったが、タイ全土の森林が急速に減少していく中で、野生のトラが息する貴重な森林として、1972年にHKK野生動物保護区に指定された。この地域では、山岳少数民族カレンの人々が循環型焼畑移動耕作を行っていたが、保護区設定後は区域内での居住と農耕は困難になり、移動式の焼畑耕作は実質的に不可能になった。保護区周辺に暮らすことになった彼らの生計は、基本的に、常畑でのコメなどの自給作物と換金作物のトウモロコシの栽培、それにタケノコなどの森林産物の採集に依存している。著者が、2つの調査村でのフィールドワークを通じて実証的に明らかにしようとしたのは、村人たちの生活の森林への依存状況であった。保護区やその周辺での狩猟・採集は厳しい取り締まりの対象になっているが、現実には野生のイノシシや小動物、タケノコなどが狩猟・採集されている。

HKKの事例研究から得られた著者の結論は、次のようなものであった。村人たちは、依然として森林産物の狩猟・採取に栄養源や現金収入源として生活の一部を依存しているが、それは決して、保護すべき森林への脅威になるようなものではない。どちらかという貧しい人々ほど森林への依存度が高くなる傾向があるが、彼らには森林を破壊するような力はない。むしろ村人たちを森林から引き離すことは、彼らの生活基盤の一部を切り崩すことになる。そしてその影響は、貧しい人々ほど大きくなる。以上の知見から導き出された著者の提案は、政府や外部アクターの基本的な方針とは反対に、「森に依存して生活する人々の森へのアクセスを確保したままにして、彼らを森林保護の主體的な管理者にすることが、森林の保護・保全にもつながるし、農民の生活の向上にもつながる」というものであった。

本書における著者の分析を振り返ってみると、焦点の当てられた政府や国際機関、NGOなどの外部アクターに関しては、それぞれがどのような立場か

ら問題を同定し、その解決に向けて働きかけているのか、また、その前提には何があるのかが、実証的な根拠に基づき実に丹念に明らかにされている。一口に政府といっても、部局ごとに異なる立場から問題を同定し、その解決に向けて働きかけているといった事実や、外部アクターといっても立場はさまざまであり、自然保護の強力な推進者となった森林局が、「ダークグリーン」と呼ばれる自然保護第一主義のNGOにその利害を代弁してもらおうような立場になっているといった複雑な事態の分析は、それ自体十分に興味深いものである。しかし、評者が特に高く評価したいのは、著者がタイの森林資源をめぐる部局間やアクター間での対立や協調の構図を明らかにしたということとどまらず、「地域住民が熱帯林への脅威になっている」、「地域住民と熱帯林を引き離すことが問題の解決につながる」といった彼らが共有するさりげない前提を指摘し、その前提自体に疑問を投げかけている点である。われわれは、問題の設定それ自体がすでに利害集団の間での争いの産物であるという点にもっと自覚的であるべきであり、時には現実の力関係の下での問題設定それ自体を疑ってかからないと、事態の改善にはつながらないというのが著者の強力なメッセージである。

本書の後半で著者は、タイの森林をめぐる現実の事態をより望ましい方向に向けていくための具体的な方針として、「地域住民を熱帯林の主な管理主体とする」という提案を行っている。この提案は、影響力のある利害集団の間で当たり前の前提とされてきたことへのまさに挑戦である。評者は、本書での議論にさらにいっそうの実証的な根拠の補強があれば、この提案がより説得力を増すものになると考える。著者が、上述の提案の妥当性の根拠として挙げるのは、主に次のような点である。(1)地域住民は、資源の状態に関する最も詳細な情報を保持し、かつ、森の中で人間活動の日常的なモニタリングも行っている。(2)地域住民が不法伐採を行うことがあるのは、彼らがそうしなくても地元の有力者や企業が資源を持ち去るからであり、彼らに森の管理権を委譲することでこうした不法伐採を軽減することができる。(3)資源それ自体の経済的な魅力が大きい場合に

は、地場産業として立ち上げることで十分な所得を生み出す可能性が生じる。さらに、自己の管理責任と便益がはっきり保障されるようになれば、過剰伐採は抑制され、外部者の侵入に対しても注意深くなる。貧困層の依存度が高く、私的独占の難しいコモンズとしての森林を地域住民主体で保全することは、貧困緩和という側面から見ても有益である。なぜなら森林のもたらす便益がより公平に配分され、その地域に定着することが予想されるからである。

これらの議論は、それなりに納得のいくものである。しかし、まさに HKK の事例において、あるいはタイの他の森の事例において、「地域住民が森林管理の主体になることによって環境保全と開発が同時に達成される」というようなストーリーを、現実味を持って思い浮かべることができるようになるためには、さらに実証的な根拠による裏付けが強化される必要があるだろう。確かに森に依存して暮らす貧しい人々を森から引き離すのをやめることによって、少なくとも彼らの現状の生活を維持することは可能になるだろう。しかし、彼らを森林保全の担い手として森に結び付けようとするのが、彼らの生活向上への可能性を狭めることもあり得るのである。現状を維持することは、必ずしも事態を悪化させないということにはならない。彼らが、例えば土地持ちの住民に対して、相対的な剥奪感を強めているということは十分にあり得る。その場合には、その剥奪感は森林から得られる便益によって克服できるのだろうか。とりわけ地球規模、国家規模での「環境資源」として森林がいくら稀少性を高めたとしても、その価値を生活の向上に結び付けるということに具体的な展望を得ることは、決して容易なことではない。

そもそも地域住民の関心が、どれほど森に向かっているのかも気になるところである。HKK に関する本書の記述から印象付けられるのは、調査村の多くの人々の関心は森から生計の糧を得ることにあるのではなく、むしろ農地の確保にあるという点である。また、HKK 地域の住民の多数派は、カレンなどの少数民族ではなく、もともと森へのかかわりが薄い、他の地域から移住してきたタイ人である。さ

らに、人々の森への関心も、時間の流れの中で、また世代が代わることによって変化していくであろう。一般的に言って、地域住民主体の森林の管理ということを考えるのであれば、一部の住民だけでなく、森林への高い関心を持つ住民がそれなりのボリュームで存在して、そこにある種の連帯感や信頼関係が醸成されていく必要がある。この点、まさに HKK の事例、あるいはタイの他の森の事例においてはどのようなだろうか。

また著者は、ICDP に対する批判の中で、援助の対象が、プロジェクトに協力的な村々やすでに資産（土地）を持っている人々に向けられ、真に対象とされるべき貧困層に援助が及ばないのではないかという問題点を指摘しているが、同種の問題は、著者の提案においても顕在化しうる。すなわち、森林の保護・保全に対して協力的な村々や人々、あるいは実際にそうした能力を持つ村々や人々に援助の焦点が当てられ、そうでない村々や人々は援助の対象からはずれていくという問題である。

評者は、地域住民の森林に対する立場が幅広く検討され、ここに挙げたような疑問に何らかの形で応えることができれば、著者の提案もより説得力を増すと考える。本書では確かにカレンの人々と森とのかかわりに関する分析が行われているが、そこでは、彼らの活動が決して森林破壊的ではないことと、貧困層ほど森への依存度が高いということを実証することに力点がおかれていて、カレン、あるいはより広く地域住民の森林に対する立場が検討されているわけではない。本書の分析では、分析の焦点が向けられた政府や NGO などの外部アクターの行為の問題点と、地域住民との間の圧倒的な力の差がクローズアップされているが、そのことと、著者の提案の核心が地域住民への政治的な力の移転と、それを可能にするための制度的な枠組みづくりに力点をおくものになっていることは無関係ではないだろう。もしも地域住民の森林に対する立場が幅広く検討されることになれば、地域住民の生活の向上と森林がどのように具体的に結び付くのか、言い換えれば、地域住民が自らの責任で自らの能力を高めていくプロセスで、森林がどのようにかかわりうるのかを考

えることが、より重要になってくるに違いない。そしてそうした議論を踏まえて、地域住民、政府、NGOなどが、具体的にどのような形でタイの森林資源利用にかかわることがより望ましい事態をもたらすことになるのか、踏み込んだ洞察が行われていくことになるだろう。

評者は、アクター指向分析、利害関係分析、あるいはこれらを環境問題に適用した研究成果の多くに、次のような難点を感じている。(1)利害集団を特定し、利害集団間での力関係を明らかにしたところで、現実から目をそらしてしまう。各利害集団の性格や行為を実態に即して深く掘り下げることなく理念的な議論に走って、現実から遊離してしまう。(2)ポリティクスを描写することに終始する。筋道だった実証的議論、規範的議論を踏まえて、現実の政治への示唆や現実の政治がどうあるべきかということを追及せずに、早々と「後は政治の問題である」としてボールを投げてしまう。(3)利害集団の行為を深く掘り下げの中で、さまざまな論点に行き当たるはずであるが、力関係以外の論点に焦点が当てられない。力関係のみが決定的に重要である場合を除いて、導き出された示唆や提案が、現実的な妥当性を持たない。

以上のような難点があるために、アクター指向分析、利害関係分析に基づく研究成果の多くが、現実のポリティクスに対してインパクトを持ち得ないという皮肉な結果になっている。本書は、これらを克服しようとする著者の多大な努力の跡を示すものとも言える。そして本書を読み終えて評者が強く感じることは、著者が本書で用いたようなアプローチをさらに深めていくことによって、今日の地球的課題とも言える途上国の天然資源問題に対するさらに深い洞察と、具体的なわれわれの行動指針が得られるようになることへの大きな期待である。最後に1点。上述の(2)との関連において、本書の中で著者は、自らの価値規範について必ずしも明示的でない。しかし著者が、そもそもの問題関心として開発と環境のバランスということを言うのであれば、実態に即した実証的な議論を深く行うと同時に、いかなる状態が「望ましい状況」なのかという点に関して規範的な議論を深めていく必要もあるだろう。

文献リスト

佐藤仁 2002. 『『問題』を切り取る——環境問題とフレーミングの政治学——』石弘之編『環境学の技法』東京大学出版会.

(東京大学大学院総合文化研究科助教授)