

第5章

深い統治

——東南アジアの灌漑と国家権力の浸透——

佐藤 仁

はじめに

民主的な国家であれ、独裁的な国家であれ、国家には内在的に拡張する傾向があることは広く知られてきた。熟議に基づいてチェックとバランスの抑制作用が機能しているはずの民主主義国家でさえ、福祉や教育、防衛や貿易の分野を中心に国家の機能は大きく拡大してきた。また地理的な側面でも、国家はそれまで辺境の少数民族による自治が支配的であったような土地に学校や保健所などを建設し、その地域の人々を徐々に編入して、国家の秩序に従う人々を生み出すことに成功してきた (Scott 1998)。

このようにして国家権力の拡張を論じるときに、しばしば論者が陥りやすいのが、国家権力と、それに抵抗する在野勢力という二項対立的な図式である。たとえば、東南アジア地域研究では基本文献となっているジェームズ・スコットの一連の著作、とくに2009年に原著が出版された『ゾミア』は、この二項対立的な図式を上塗りするものになっている (スコット 2013)。この本におけるスコットの立場は、国家と山地民という「二項」が決して固定的なものではなく、互いに流動的に行き来しながら戦略的に立場を変えてきたという主張をしている点で従来型の固定的な二項対立とは違っている。だが国家権力を、その勢力圏の外にいる人にとっては忌み嫌うべき敵対勢力と

して描き出している点に変わりはない。

本章では、灌漑建設というインフラ事業を通じて国家権力が地域住民に歓迎される場合に着目し、近代化の初期段階において灌漑を介した国家権力の浸透メカニズムを読み解く枠組みを提示する。この作業によって、従来のような地域住民と敵対する国家、あるいは国家の領土拡大志向という前提をのりこえ、「統治の深さ」という新たな分析の次元を提案してみたい。

第1節 資源管理と国家権力

近代までの長い間、とりわけ国家による領域的な支配が進む過程では、土地、鉱物、森林、水の支配は、東南アジアに限らず権力闘争の争点であった。近代化が成熟し、とくに植民地時代に入ると、外国企業と在野勢力の不用意な闘争を避けるために所有権制度が各国で整備されるようになり、資源の「縄張り」を明確にする地籍図も充実したものになる。その結果、国家と社会の関係もより複雑化していった。

近代以降の東南アジアにおける国家権力の辺境への介入という点では、タイで典型的に見られたように、西欧列強の脅威から国を守るために国民統合を急ぐ目的で介入が行われた例（Sato 2014）や、共産主義勢力の封じ込めのために国境周辺や森林地帯に圧力をかけた例が挙げられる（Promphakping, Thongyou and Chamruspanth 2017; 佐藤 2002）。

しかし、資源をめぐる利害の均衡は、国家の意図や計画だけに由来するわけではない。むしろ長期的には、資源利用のために敷設される社会基盤のデザインと、その維持管理を半ば強いられることになる地域住民らの働きかけが大きな影響力をもつ。筆者は、人々の意思よりも事業の特性が人々に課す意思決定への圧力を「維持への強制」（compulsion to maintain）と呼んだアルバート・ハーシュマンに倣って、この概念を灌漑分野における国家と社会の関係分析に拡張してみたい（Hirschman 1958）。

「維持への強制」という視点は、国家権力が地域住民の意に反して何かを強いるのではなく、むしろ地域住民のほうから国家の関与を招来するという可能性に光を当ててくれる。これまで筆者が手がけたタイの森林管理の歴史に関する研究では、19世紀半ばに豊富なチーク材を求めて盛んに東南アジア地域に進出したヨーロッパ系企業と在来の領主たちとの係争を調停するために、地域住民や伐採企業が森林局の設置を政府に求めた歴史を解き明かした（佐藤 2013）。このように資源の管理を介した国家権力の浸透メカニズムにはさまざまな方向性と回路があり、強権や搾取といった一方向的な国家のイメージだけで色づけするのはまちがいである。

1990年代以降の学界における天然資源管理の政治分析は、その多くがいわゆる「資源の呪い」の枠組みに則っていた（Ross 1999, 2013; Collier 2010）。そこでのもっぱらの焦点は、資源が生み出す富の使い道であり、考察対象になる資源も石油や鉱物など国家歳入に大きく貢献するタイプに偏っていた。たとえば特定の資源に依存する政治経済システムが、政府の腐敗や社会セクター（医療や教育）への支出の抑制、女性の社会進出機会の停滞といった課題を招来しているという研究である（Ross 2013）。そこから導かれる政策提言は、依存先となる資源の多様化であり、政府が国家の生産部門を独占しないで済むような経済システムの構築であった。

振り返ってみれば、国家権力の拡大（ときに縮小）プロセスは漸進的なものであった。とくに国家権力が十分に浸透していない農村地域においては、出張ベースの役人の訪問から出張所のような常駐の事務所や施設の設置、あるいはそうした介入からの撤退と業務の民間移譲まで、さまざまな動きの方向性と濃淡を想定することができる。こうした動きがどれほどの速さで生じるかは、管理の対象となる資源の性質や地域の文化的、民族的な特質、地理的環境などによって規定されるのだろう。

上述したように、この分野における先行研究の多くは石油や天然ガスといった、いわゆる原料資源に関心を集中させてきたが、水や森林、土地などの人々の生計に直結する資源の研究者らは、国家を地域コミュニティの福祉

を脅かす敵とみなす傾向があった (Hall, Hirsch and Li 2011; Scott 1998)。他方でコミュニティ主体の資源管理のあり方に関する研究は、逆に国家の存在を所与として分析の視野から除くことが多かった (Ostrom 1990; Cox, Arnold and Tomás 2010)。

たとえば「ポリティカル・エコロジー」と呼ばれるアプローチをとる研究者は、人々の生活実態からボトムアップで資源管理のあり方を考えようとする傾向が強いが、そこでの事例は、地域コミュニティの生活が国家による森林や鉱物、土地の収奪によって犠牲になるシナリオを前提とすることが多い (笹岡 2017; Bailey and Bryant 1997)。つまり、特定の資源に対する国家支配は、他のアクターを寄せつけない排他的なものであるという想定である。

筆者はかつて、この二項対立的な枠組みへの批判として、タイと日本における資源管理制度史の比較を行った (Sato 2014)。この論文の中で筆者は、ほとんど税収への貢献がない天然資源の管理に中央政府がのりだした理由は何かを問うた。そこでの問題意識は、明治期の日本において住民と政府の関係に交渉の余地が残されていたのに対して、なぜタイ（シャム）ではトップダウンの排他的な資源管理が行われていたのかである。

そこからわかってきたのは、森林や鉱物資源の管理が、単に原材料の管理ではなく、国家と社会の関係を秩序立てる働きかけになっていることであった。日本では地元住民の労働力を取り込む形式での資源管理が行われたのに対して、シャムでは地域住民の森林利用権に大きな制限がかけられ、主体的な役割が与えられることはなかった。この違いが生じた理由について筆者がたどり着いた結論は以下のようなものであった。

日本では近代化に資する土地と労働力がシャムに比べて稀少であった。それゆえに、明治政府は土着の労働力や土地を活用する方向で、つまり地域住民の健康や生活に配慮しながら近代化を進めなくてはならなかった。日本では地域の労働力が近代化に不可欠な歯車のひとつとして埋め込まれていたために、周辺住民と政府との交渉が必要になったのに

対して、シャムにおいては資源経済が飛び地として形成されており、中央のエリートが地域住民を無視した排他的な体制を築くことができたのである（Sato 2014,769）。

今の時点から考えてみると、筆者の研究には2つの問題点があった。第1は、上記の研究が国家権力の浸透に関して静的な分析にとどまっており、国家がどのような回路を通じて辺境に入りこみ、その影響力を維持・安定化させていったのかという動的な過程を等閑視していたことである。

第2の問題点は、考察対象となる資源を鉱物と森林に限定していたことである。資源の種類が限られていたことに限界をみたわけではない。国家との関係において、鉱物と森林は明らかに国家歳入に貢献するタイプの資源であるからだ。資源をめぐる国家－社会関係の一般論を構築していくには、国家の税収に必ずしも寄与しない資源にも考察範囲を広げていかなくてはならない。

本章は上の反省に立ち、水資源の管理に着目して、国家と社会の関係を考えてみたい。はたして水の管理には、森林や鉱物ではみられなかったような特質があるだろうか。加えて、本章では国家が資源管理を維持しつづけようとする動機や条件を明らかにすることもめざす。水という資源は、他の資源とは異なり、高所から低所へと移動しながら広く地理的に行きわたり、農業生産では必要不可欠な資源である。その意味で、とりわけ農村灌漑は、国家介入と人々の生活の接点をみるうえで重要である。

1年をとおして雨量の寡多に悩まされることの多い熱帯アジアにおいて、灌漑の整備は中央集権的な国家の形成と近代化の象徴的なインフラであった。とくに植民地時代においては、プランテーション生産を維持するために労働者に与える米の生産を増大させるという意味で、灌漑は欠かせない施設であった。また植民地化以前の段階においても、水資源の適切な管理は米を主食とする人々の飢饉予防という点で前近代国家の関心事であった（Attwood 1987）。

主要な古代文明は灌漑開発と密接なかかわりをもちながら発展を遂げてきた。しかし、文明論における国家と灌漑の関係はあまりに茫漠としたもので、同じ文明圏の中でも灌漑が発達するところとしないところの差異を説明できていない (Acemoglu and Robinson 2013)。説明を深化させるには、水の性質が社会に及ぼす圧力を細かく観察する必要がある。

そのほとんどが当該地域で消費される水は、木材や鉱物のように国際市場に出ていくことが少ない。水路は都市と農村の動脈のような機能を果たし、その周りに居住地が形成されていく。水の商業的価値は地域の外に波及しないわけではない。しかし、税や貿易の形で辺境から中央へと集まる他の資源生産物に比べると、水の価値の波及域は限定されている。何より特徴的なのは水の利便性を最大限に活用するためには、インフラを整備しなくてはならない点である。水は、その用途（河川運輸、飲料水、農業など）に応じて、取水、貯水、分配をめぐる技術と社会制度を要求する (Abernethy 2011,87)。こうした圧力に応える形でつくりだされた諸制度は、水利用をめぐる利害対立を低減させ、持続的に資源利用を可能にさせる目的で設計されてきた。

「統治の深さ」という本章のテーマに照らしていっそう重要なのは、灌漑用水が末端の農民に届くためには、単に施設が十分であればよいのではなく、施設の維持管理を行う住民組織がともなわなくてはならないという点である。つまり、灌漑用水は取り出して終わる資源ではなく、そこに絶えず働きかけをすることを求める点で、きわめて社会的なのである。なぜなら、働きかけには他者との協力が不可欠となるからである。

第2節 国家対コミュニティの二項対立を疑う

2-1 灌漑開発における国家の優越

このように、水の効率的な配分のために政府、地域コミュニティ、民間企業などをどのように配置するかは、水の制度論の核心的な部分でありつづけ

てきた。ところが水の供給に大きな関心を寄せてきた先行研究では、特定の供給体制の社会的影響が現場にもたらされるメカニズムにはあまり注意を払ってこなかった。

ここで水の制度論について金字塔的な研究を行ったカール・A・ウィットフォーゲルの仕事を振り返ることから始めるのが適切であろう。ウィットフォーゲルは灌漑と農業の関係に注目して水利の社会的影響を体系的に分析した最も初期の研究者である (Wittfogel 1957)。彼は灌漑の視点から農業のタイプを次の3つに分類した。

1. 天然の雨水にのみ頼る、天水農業
2. 小規模灌漑、もしくは地域共同体を主体とした水管理による水利灌漑農業
3. 中央政府の統制のもとに、洪水予防、もしくは生産拡大のための大規模灌漑を擁する水力農業。巨大な建設事業をとまうことが多い

ウィットフォーゲルが官僚制の発達と密接な水利用を見出したのは、上の3番目の類型においてであった。ウィットフォーゲルはいう。「大量の水は大量の労働者を用いることによってのみ、ひとところにとどめられ、配水することができる。そして、この大量の労働者は互いに調整され、規律化され、指導されなくてはならない」(Wittfogel 1957, 18)。つまり、大量の労働力を長期間にわたり規律をもって動員できる政治力は、大規模灌漑施設を建設する前提条件であり、それゆえに官僚制と水力社会は密接にかかわっているとしたのである¹⁾。

1) 農村環境において、このような人為的な規律に加えて、季節や雨量などに応じて調達できる労働力の量や質に影響を与える「自然の規律」を考えることも重要である (Hirschman 1967, 96)。ハーシュマンいわく、「自然が課す強制力は、一定の期日までに仕事を終えないと、すでに投入した労力がすべて台無しになるか、お流れになってしまうようなときに最も強く効いてくる。モンスーンの雨に飲み込まれてしまう前にダムの堤防を高く積み上げなくてはいけないのは、その例である (Hirschman 1967, 96)。

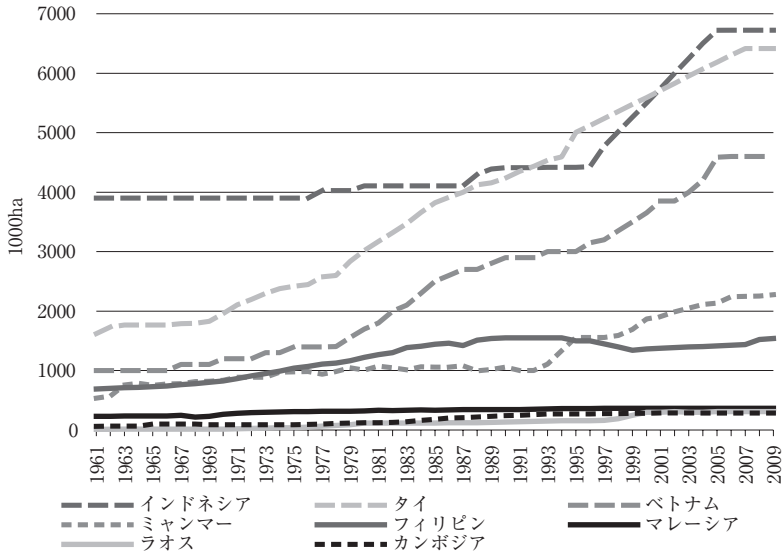
ウィットフォーゲルの議論によれば、東南アジア地域は天水と水利灌漑農業を行う場所がほとんどであり、規模から考えても国家権力が大きく入りこむ余地は小さいと考えられてきた²⁾。たしかにモンスーン気候に覆われている東南アジアでは、植民地時代以前の国家が土木技術をもって洪水を防ぐことは難しかった。むしろ、渇水と洪水の極端な変動にいかに適応していくかが懸案であった。

集落レベルでのこうした適応の事例は各国にある。たとえば北タイの伝統的な小規模灌漑であるムアン・ファイは、タイに限らずラオスや中国の雲南省でもみられる (Ishii 1978; Tanabe 1981; Stott 1992)。インドネシアのバリ島で見られるスバックも、地域のコミュニティが主体となる小規模灌漑の例として研究されてきた (Geertz 1963; Lansing 1991; 窪田 2016)。だが、東南アジアの灌漑がすべてコミュニティを基盤にしたローカルなものであると決めつけることはできない。スターガートがかつて指摘したように、東南アジアの文脈においても、灌漑と国家の歴史は古くまでさかのぼることができる (Stargardt 1968)。

近代的な灌漑と伝統的な灌漑の大きな違いは、植民地宗主国の資本投入をもって可能になった施設の規模と、それが可能にする用水量である。タイの灌漑について、石井米雄は「(大規模な)灌漑は、必要となる物資、労働力の両面で集落や世帯の能力を超えるもので、より広い地域や国家のレベルでの管理を必要とした」と述べている (Ishii 1978, 18-19)。それゆえに、19世紀中頃までの近代国家として未発達な地域における灌漑開発は、英国の統治下にあったインドやエジプトの例を除くと、ほとんどが小規模で民間資本の手によって担われていた。植民地の近代化を加速したいという欲望と、米生産の拡大は従来の「適応」を目的とした伝統的な灌漑で対応できるものではなかったのだ。大規模灌漑は労働力の集中を必要とし、分散的な居住形態のまま管理ができる伝統的な灌漑とは大きく異なる。

2) 東南アジア地域における水力社会論の可能性については Stott (1992) を参照。

図5-1 東南アジア諸国の灌漑農地面積



(出所) 筆者作成。

東南アジアの各国がこぞって外国資本を投入し、技術顧問も招聘しながら、大規模灌漑施設の設置を拡大し始めたのは19世紀後半からである(Furnivall 1956, 320)。灌漑への投資は植民地からの独立後も継続され、農業の形態だけでなく、水を介した国家と社会の関係まで大きく変容させた。20世紀に入って灌漑への公共投資が一般化すると、それに合わせて灌漑局の設置を含む官僚制の整備が進んだ(Molle, Mollinga and Wester 2009, 330)。これから見るように、灌漑は国家が農村に浸透する権力のテコとして機能したのである。

図5-1はFAO(国連食糧農業機関)の統計をもとに、東南アジアにおける灌漑農地面積の拡大傾向について1961年を起点にグラフ化したものである。現在ではほとんどの国で灌漑可能な地域は飽和状態に入り、新たな灌漑敷設の限界費用が高くなっていると推測できる。それは同時に、灌漑が新規建設

の時代を終え、「維持管理」の時代に突入したことを意味している。

図5-1は、国家と社会の関係を考察するうえで、いくつかの問いを喚起する。フィリピンの灌漑面積が増えていないのは、地域コミュニティの小規模灌漑がいきわたっていることの裏返しなのか、あるいは1960年代以前に主要な大規模灌漑施設は建設を終えていると考えるべきか。マレーシアは農業が盛んで、ASEANでも最も豊かな国であるのに灌漑面積が相対的に少ないのはなぜか。こうした問いに答えていこうとすると、国際機関による統計資料が充実する1960年代以降だけを見ては不十分であることが直ちに明らかになる。寺尾が本書序章で述べたように経路依存性が強く長期的にわたって推移する過程では、初期の些細で偶発的な出来事がその後の過程、結果に重大な影響を与えている可能性がある。資源をめぐる国家と社会の関係が形成される過程でも、灌漑を通じての権力の集中という経路が作りだされた可能性はないだろうか。

伝統的な地域灌漑から国家主導の大規模灌漑へと転換する過程で、国家の役割は大きく変容した。というのも、農業生産力を飛躍的に拡大するために灌漑の整備はどの地域でも不可欠な要素であり、一度つくりあげられた施設は必ず維持管理が必要になるからである。維持管理面で必ず国家の支援を受けなくてはいけないという側面に、国家－社会関係が変容する糸口がある。

灌漑施設が本来の機能を発揮するために、維持管理が決定的な役割を果たすことは専門家集団からたびたび指摘されてきた。たとえば、次のような指摘である。

それほど昔につくられたわけではない灌漑施設が、しばらく経つと、元々の建設と設計からは想像できないほど変容してしまっていることが多くある。土砂の堆積、雑草の繁茂、構造の機能不全、その他の望ましくない状況が配水路を使えなくしてしまうのだ。そうすると、水がそれを必要とする場所に届かないことになり、公平に分配することもできなくなる。そうした地域で生計を立てている農民が鬱憤をためている状況

は想像に難くない。彼らは、灌漑の潜在的な利益を知っているのに、その期待を実現できないでいるからだ (Sagardoy, Bottrall and Uittenbogaard 1986)。

「維持管理」には、伐採、雑草駆除、草地の造成、流量測定器の設置や管理、堆積土砂の浚渫、ポンプ場の管理など多様な作業が含まれる。なによりも、そうした業務に継続的に従事する農民や労働者の労務管理をしなくてはならない。1990年代前半にミャンマーのチャウセー地区 (Kyaukse District) で灌漑の浚渫作業を観察した高橋は、その様子を次のように記録している。

幹線および支線用水路に水が流れているとき、破損個所の修繕は、それが可能であるかぎり灌漑局が行う。だが、用水路の底に溜まる泥の浚渫や大規模な修繕は、用水路への導水を止めて水路内の水がなくなってから大量の労働力を投入して行わなければならない。全ての取水工の水門を閉じ配水を全く停止してのこのような大修繕は、乾期の最中の1月上旬に毎年行われる。この大修繕には用水路周辺の世帯1戸について18歳以上の成年(男女を問わない)労働力1人が動員される。用水路周辺の住民は、炊事、洗濯、水浴等に用水路を利用しているので、労働力の提供義務があるのは農家に限らない(高橋 1996, 188)。

ところが、こうした国家介入を通じて建設・維持されている大規模灌漑についての社会科学的研究は多くはない。フィールド調査に裏づけられた研究の多くは村落コミュニティレベルの伝統灌漑に関するものが大部分だからだ。それでも大規模建造物が必要不可欠とする賦役や強制労働に関する研究がないわけではない。たとえばテイラーは、ミャンマー中部の乾燥地帯を事例に、灌漑システムの建設と維持がビルマ国家建設の基礎をつくったという議論を展開している (Taylor 2009, 44)。あるいは、国家の近代化にとって不可欠な歳入が、灌漑によって可能になった余剰農産物に依存していたとする

議論もある (Khin Maung Kyi and Daw Tin Tin 1973, 39)。だが、これらの研究では国家と社会が互いにどのような依存関係を形成して灌漑事業を成り立たせているのかを問うてこなかった。

1990年代以降になると地方分権との関係において、政府から地域コミュニティへの権限移譲に踏み込んだ資源管理研究が現れる (Ostrom 1990; Kurauchi et al. 2015)。しかし、そこでもコミュニティと国家は二項対立的にとらえる伝統が継承された。国家と地域のコミュニティは相互依存的に発展するという指摘は古くからある。たとえば植民地研究の大家であるジョン・ファーニバルは、アフリカの例から次のように指摘した。

(近代国家の成立にともなう) 初期の行政機関が、道路の建設や公的目的に必要な移動のために、地域に基盤をもつ (communal) 労働力を使うことが手軽であると考えたのは自然であった。こうした労働力の確保の仕方は、いつしか行政目的に資する、もしくは公共部門の必要を満たすための常とう手段になっていった (Furnivall 1956, 344, 筆者訳)。

東南アジア地域で類似の例がどれだけ確認できるかは今後の検証が必要であるが、上にみたミャンマーの事例は、灌漑部門において政府と地域住民の相互依存的な体制が形成されていたことを示すもので、少なくともその部門においては政府と地域住民があからさまな対抗的關係ではなかったことがわかる。

国家主導の灌漑が、東南アジア各国でどのような速度をもって拡大化してきたのかを示す正確な統計は不在であるが、ダムの統計が整備されるようになってからの推移をみるかぎり、東南アジアにおける灌漑の主要な部分が、国家による大規模施設に塗り替えられてきた。この過程でアジアの各地で維持管理をめぐる交渉が行われてきたと考えてよい。

2-2 東南アジアにおける灌漑施設拡大の動因

政府が大規模な灌漑開発に乗り出す動機は、米の生産拡大による歳入の確保という側面以外に、洪水の予防という面があることはすでに指摘したとおりである。国家の介入は、民心の掌握や統治基盤の安定という観点から、水が少なすぎるときも多すぎるときも喚起される可能性がある。これは富の搾取という形をとりやすい森林や鉱物への国家介入とはかなり性格が異なる。とくに灌漑用水をめぐる集落や地域間の紛争は政治の安定を脅かす脅威になり得るので、資源の経済価値が低いとしても国家の優先的な関心事項になるのである（Wolters 2007, 226）。

こうした環境のなかで、（灌漑面における）国家の介入を受ける側の社会は、どのような場面でその主体性を発揮するのだろうか。ひとつは、中央からの指令と末端支流における配水とのあいだで不可避に生じる時間のギャップを埋め合わせなくてはいけないときである。それは、水の需要と供給が季節に応じて変化する場合にも生じる（水谷 2002）。ギャップが小さい場合には、地域コミュニティにとって、それを埋め合わせるインセンティブは小さいであろう。しかし、ギャップが大きければ農民は主体的に行政に働きかけて、適切なタイミングで水の確保に努めなくてはならない。

タイの例をみると、政府機関である王立灌漑局の主導で地域住民を構成員とする水利組合がつくられたのは、政府の側も地域の協力を必要としていたことの証左である（友杉 1976, 141）。タイの場合、水利組合の主たる機能は銀行から低利で融資を受けることであった。パフォーマンスの程度は別として、2011年時点でタイ全国に1万2000以上の水利組合が存在することが確認されている（Ricks 2015）³⁾。こうした組合は国家権力と地域社会の接点の役割を果たす。

3) タイにおいて灌漑局職員たちに地域の農民と共に働く意識が欠如していることが多い点は、灌漑が本来の機能をなかなか発揮できない原因になっている（Ricks 2015, 204）。

第3節 強制力の源泉

3-1 マンのインフラ的権力論

すでに指摘したように、灌漑施設の設置そのものは国家権力の拡大とイコールではない。その意味で、大規模な水力社会と絶対的な専制体制の発生を直線的に結びつけたウィットフォーゲルの議論はあまりに単純であった。社会学者のマイケル・マンが強調したように専制的な権力は国家権力の一形態にすぎないからである (Mann 1984)。マンは2種類の権力の類型を提示する。専制的なものと、インフラ (社会基盤) 的なものである。専制的な権力とは、国家中枢のエリートが、市民社会とルーティン化・制度化された交渉を経ずに社会に対して行使できる力を指す (Mann 1984, 188)。これに対して「インフラ的権力」とは「国家の市民社会に実際に入りこむ能力 (capacity) で、政治的な決定の結果を対象となる領域で満遍なく実行する力」のことで、いわば社会を通じて行使される力である (Mann 1984, 189)。インフラ的権力とは、自らが築き上げた社会基盤を介して市民社会の領域に影響力を及ぼす力であると言ってよい。現代社会におけるこの概念の重要性について、マンは次のように述べる。

この類型の権力はあらゆる領域に広がっている。国家は、我々や隣人や親族の同意を得ずして、所得や富をその源泉までさかのぼって査定し、課税することができる (これはおおむね 1850 年以前の国家にはまったくできないことであった)。国家は、私たちすべてに関する大量の情報を蓄積したり、ただちに呼び出したりすることができる。国家はその意思を、その領域内のほとんどで 24 時間以内に実行できる。国家が経済全体に与える影響は絶大である。国家は (公共部門での雇用、年金、家族手当などを通じて) 私たちほとんどに直接的な生計手段を提供している。国家は、過去の国家とは比べものにならないほど私たちの日常生活に浸

透している (Mann 1984, 189, 筆者訳)。

マンによるインフラ的権力論は、かつてフーコーが「統治性」(governmentality) の概念を用いて権力の遍在を論じたのと同じように、社会基盤という媒介に着目した新たな権力論として注目できる (Foucault 2009)。しかし、そこで採用されているのは、国家の意図に基づいて中央から地方へと放射状に広がる一方向的な権力論であり、本章で筆者が批判したいのはまさにこの点である。これから見るように、国家権力が拡がるプロセスには意図を超えた側面があるからだ。

3-2 国家関与の諸次元

本章では、マンの議論も援用しつつ、灌漑施設の特性にこだわってインフラ的権力のふるまい、とくに権力の方向性について新しい視点を提示してみたい。ここで問いたいのは、国家権力はいかなる回路を通じて地域社会に入りこみ、自らを維持し、場合によっては撤退したり、民間企業などの非国家主体にその権能を委譲したりするのか、という点である⁴⁾。

ウィットフォーゲルの分析視点に沿って、大規模灌漑にかかわる活動を農業にかかわる生産的なものと、洪水予防にかかわる防御的なものに分類してみると、国家による介入の諸側面は表 5-1 のように整理することができる。

「生産的側面」とは、灌漑水路を建設するなどの国家による主体的な介入である。この介入は、農業生産を増やすことや、交通の利便性を増したいと考えている地域住民の願望に合致することが多いという意味で、地域に歓迎される。もちろん、大規模灌漑施設の設置によって立ち退きを余儀なくされ

4) 公共財供給における非国家主体の役割に関する研究は、とりわけ途上国の文脈ではごく最近になって注目されるようになった。たとえば、Post, Bronsoler and Salman (2017) の研究では、国家が支配的な供給を行う財に加えて、国家が規制はするものの供給は非国家主体が行う場合、非国家主体が国家を補完しながら供給する場合、そして、国家からは完全に独立して非国家主体が供給する場合を、都市における衛生と水に関するサービスを事例に分析している。

表 5-1 大規模灌漑事業の分析視点

事業分野	介入行為の例
生産的側面 交通・運輸 農業生産 エネルギー生産	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国家による多目的ダムの建設 ・ 水量調節 ・ 発電
予防的側面 洪水・浸食予防のための浚渫 保健衛生（マラリア対策、水汚染防止など）	<ul style="list-style-type: none"> ・ 定期的な浚渫のための労働力動員 ・ 行政の保健部門との連絡・調整 ・ マラリア防止型的水流設計
準備的側面 調査・研究 土木工事と労務管理 資金調達 省庁間連絡 住民移転の補償	<ul style="list-style-type: none"> ・ 水源地域のマッピングと灌漑裨益地域の推計 ・ 水利組合の形成とマネジメントシステムの確立 ・ 海外援助機関との交渉 ・ 保健省や内務省との連絡 ・ 移転先の確保、住居や補填条件の交渉
統制的側面 紛争解決 食料の安定供給 災害予期・対応	<ul style="list-style-type: none"> ・ 紛争調停主体としての水利組合の形成 ・ 上流－下流の利害調整 ・ 都市における食料価格維持のための諸努力 ・ 避難体制の構築、居住計画の見直し

（出所）筆者作成。

る地域住民もいるであろうが、大きくみれば農業生産性は拡大し、経済機会も広がるというのが大多数の地域での経験である。ここで、生産が十分であるうちには顕在化しないのが維持管理のコストである。

「予防的側面」は洪水予防、環境劣化の予防などを目的に発動される介入であり、これに対する国家の動機づけは農業生産物の安定供給もさることながら、暴動の抑止や民心の安寧にある。

「準備的側面」とは、大規模なインフラ建設に先立つ、研究や調査、資金調達や土地収用などを含む行政的な準備にともなう介入であり、この側面における地域住民の役割は行政への協力である。たとえば歳入の確保という側

面では、地域社会に集金の委託や、融資の主体になってもらう必要がある場合もある（Sampath 1992）。なかでも、土木工事にともなう労務管理は中心的な活動である⁵⁾。

最後に「統治的側面」がある。これは水の分配という灌漑の直接的な効果にかかわるものではなく、水をめぐる対立の調停など、灌漑の結果としてもたらされる社会的影響に対処するための介入である。上流と下流にそれぞれ位置する集落の水の分配をめぐる利害対立などは、伝統的な集落レベルの自治組織に頼るだけでは解決が難しい。そうしたときには、国家の役人を調停のために呼ぶことを地域住民の側が求めるのである。

インフラの維持管理をめぐる議論では、しばしばインフラの機能そのものの管理に焦点が置かれがちであるが、課題の本質はインフラによって変化する便益や負担の分配にともなう利害調整である。タイにおける灌漑の近代化に関する透徹した歴史分析を行った歴史学者のハン・テン・ブラメルヒュースは、次のような指摘をしている。「(灌漑をめぐる)異なる利害と参加者の違いに応じて対立の様相も異なってくる。水路の航行には高い水位が要求されるが、米作農家はとりわけ収穫時に低い水位であることを好む」(Brummelhuis 2005, 154-155)。

利害対立は特定の地域の中で生じるとは限らない。灌漑の支流が毛細血管のように広がっていくことを考えると、その広がりや下流地域にまでカスケード状に広く及ぶことがある。政府が出先機関として水利事務所を置く場合、その管轄範囲が広く下流まで及ぶことがあるのは、こうした灌漑の性質によるものである。その意味では、地域社会に存在する水利組織の多くが、ボトムアップで自生的に生じたものではなく、むしろ政府からの指導でつくりだされたという事実は注目すべきである。地域社会に主体性のある伝統的な水利組織にみえる集団も、政府が上流に大規模灌漑をつくって水が使える

5) 英国の植民地官僚でもあったファーニバルは、植民地における労働政策の発展段階を次のように整理する。労働力を確保する段階、労働搾取を予防し、労働者を保護する段階、労働者の福祉を積極的に促進する段階、である（Furnivall 1956, 341）。

るようになったことへの対応として生まれて来た可能性があるからだ (Ishii 1978, 21)。

灌漑の維持管理における国家の介入は、資材や技術の供与という面にはとどまらない。近年、とくに問題になっているのは、マラリア対策である。水を貯める灌漑はしばしばマラリア蚊の温床になることが多いが、その撲滅には、貯水池の設計や立地に関与する灌漑局だけでなく、保健衛生を担当する部署や教育担当部署との緊密な連携が必要になる。灌漑を介して、国家は保健衛生の分野までその影響力を浸透させる回路をもつのである。

灌漑管理の社会科学的研究は、しばしば地域コミュニティによるものを国家によるそれよりも優れたものとして扱う傾向があった。規模が小さく、地域社会が機能している場所においては、たしかにコミュニティによる資源管理が効果的な役割を果たした場合も多いであろう。しかし、そうした力強いコミュニティの存在を東南アジア全域に期待することはできない。むしろ、地域社会としての紐帯が希薄な地域が多いのが東南アジアの特徴として知られているからである (Embree 1950)。

そうであれば、農業生産の拡大に決定的な役割を果たす水の支配を通じて、あるいは、国家による水の支配への抵抗を通じて一部地域のコミュニティの紐帯が強化された可能性は十分にある。水利組合の形成と、その組織が水利を超えた領域で果たした役割（たとえば金融）などは、とくに注目すべき影響の範囲である。これらの仮説を裏づけるにあたって、農業が衰退して国家の退出が顕著にみられる現在の視点から歴史を逆照射する方法では外的になる可能性が強い。むしろ、その時々の中1次史料の中に国家と社会の関係を読み解く工夫が必要になる。

3-3 理論的示唆

近年、政治学の分野ではローカルな公共財の供給主体に関する研究が脚光を浴びている。そこでは地域ごとに異なる公共財を対象に、国家が支配的な供給者になる例（多くの国の初等教育、中国の警察、メキシコや南アフリカにお

表 5-2 灌漑分野にみる国家権力動態の駆動因と隘路

権力浸透の諸段階	駆動因（ドライバー）	隘路（ボトルネック）
初期介入	生産拡大と歳入確保	地域の領主などの土着利権
継続的関与	インフラの維持，政府による融資	地域住民との利害対立
自然化	地域社会の支援組織（政府の設立する組合など）	政府の安定的，継続的支援
退出・退行	農業部門の衰退，民間企業の隆盛，市民社会の発達	国家による利権独占

（出所）筆者作成。

ける水供給，チリやコスタリカにおけるプライマリーヘルスなど），国家が規制に関与する例，国家が補完的に関与する例，そして国家から独立した組織が公共財を提供する例が考察の対象になってきた（Post, Bronsoler and Salman 2017）。そこでの分析の焦点は，これらの分類を前提として，なぜ特定の地域では特定の深さの国家関与がみられるのかを説明することであった。

本章の主張は，国家とそれ以外の主体（本章では地域社会を想定した）の関係は可変的なものであって，その変化を説明することにこそ分析の光を当てるべきであるという点である。そして本章の貢献は，とくに灌漑というローカルな公共財の供給における統治的側面が，どのようにして国家を呼びこみ，役割を与え，社会との関係を形づくっていくのかという側面に見通しを与えたことであった。

表 5-2 は，国家権力の浸透の度合いを段階別に分けたものである。具体的には最初の介入，持続的な交渉関係，関係の自然化，退出や退行である⁶⁾。

6) 政治学者のフランシス・フクヤマは，政府が退行する重要な要因として任務の過剰な重複を挙げている。彼は米国の森林局（Forest Service）を例に，その主要任務が木材の伐採から消火，環境保護へと拡張していく過程で組織の衰退が進んだと分析する。この過程では「どの古い任務も捨てられることがなかったうえに，一つひとつの任務にそ

なかでも、国家の退出・退行は最も理論化の遅れている分野であろう。というのも、通常は地方分権、民営化という積極的な視点で論じられるので、国家権力がどうなったのかという視点は背景に置き去りにされることが多いからである。

それぞれの段階で国家権力が安定的に浸透するためには、介入の過程で抵抗力になりうる条件をクリアしなくてはならない。表5-2の「隘路」の列は各段階でのおもな条件を列挙したものである。

東南アジアでは、GDPに占める農業生産の比重は年を追うごとに小さくなっており、その結果として、国家による灌漑運営への関心も薄れていく可能性がある。ただし、洪水予防、土砂災害予防というニーズはむしろ増加する可能性が高いので、農業面だけで趨勢を見定めることはできない。

水が高所から低所に流れること、農業生産や洪水予防で灌漑が重要な役割を果たすことは、文脈を問わず万国共通である。水資源利用の物質的条件の共通性は、かえって国や地域ごとの社会制度の違いを浮き彫りにしてくれる。似たような地理的、物理的課題に対しても、社会の反応はそれぞれ異なるからである。とくに国家と社会の分業体制を規定する条件の特定は、今後さらに研究する価値がある。

第4節 結論

国家による社会領域への介入は、国家による意思に由来するだけではない。灌漑を通じての介入の影響や性格は、国家に大きな権力を付与せざるを得ない大規模灌漑という施設の特性に特徴づけられる部分が多い。その重要な特徴は維持管理の段階で生じる国家と社会の密接な関係である。従来の

れぞれ異なる外部の利益集団が結びつき、森林局の中の分派を支援した」(Fukuyama 2014,459)。

研究が国家の意思に過剰な力点を置いていたという反省に立ち、本章では灌漑の維持管理が国家の意思を超えて、国家－社会関係を招く様子を歴史的な視点から読み解いた。

国家権力は、市民社会からの抵抗や交渉、国際社会からの圧力などから形づくられるだけではない。国家は、住民の生存維持に必要な物的資源の安定供給のためにさまざまな社会基盤を張りめぐらし、その維持管理をとおして社会と交流・交渉する。そこでは国家が自らの意思を一方的に押しつけることは困難で、地域に暮らす人々の協力を巧みに喚起しなくてはならない。地域住民もまた、国家権力に頼ることが必要になる場面がある。

本章で論じた「権力」は、誰かに対し意に反する行動を強いる力、という伝統的な定義からは逸脱するものである。ここでの権力はむしろ、その対象となる人々が喜んで傘下に入っていくような性質をもっているからである。ただ、いったんこのような権力のシステムに組み込まれると、人々は簡単にはそこから抜け出すことができず、施設の維持管理を通じて国家権力との継続的な接触を保つことになる。維持管理の放棄は、国家への反抗というよりは、地域社会の秩序を乱すことになるので拘束力が大きいのである。このように、国家権力は地域社会の権力関係に翻訳されることで、地域に根を張る「深い」ものになる。

紐帯が密な地域社会も、その元をたどれば、国家との対抗や交渉、あるいは国家の介入を必要とした過程のなかで、そうした紐帯が育まれた可能性もある。国家と地域社会はひとつの連続のなかに位置づけられるべきである。そうした連続を媒介する回路として、水路は権力分析においても重要な位置を占めるのである。気候変動によって異常気象の頻度が増加し、水へのアクセスがますます不安定になるなか、灌漑と国家はさらに密接な関係を構築していくにちがいない。本章がその関係を読み解くうえでの助けになれば幸いである。

〔参考文献〕

<日本語文献>

- 窪田順平編 2016. 『水を分かち——地域の未来可能性の共創』 免誠出版.
- 笹岡正俊 2017. 「『隠れた物語』を掘り起こすポリティカルエコロジーの視角」 山本信人監修・井上真編『東南アジア地域研究入門 1 環境』 慶応大学出版会.
- 佐藤仁 2002. 『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.
- 2013. 「近代化と統治の文化——明治日本とシャムの天然資源管理」 平野健一郎・古田和子・土田哲夫・川村陶子編『国際文化関係史研究』 東京大学出版会.
- スコット, ジェームズ 2013. 『ゾミア——脱国家の世界史』 (佐藤仁監訳) みすず書房.
- 高橋昭雄 1996. 「ビルマ——チャウセー地方の河川灌漑と農業」 堀井健三・篠田隆・多田博一編『アジアの灌漑制度——水利用の効率化に向けて』 新評論.
- 友杉孝 1976. 「タイの灌漑農業」 福田仁志編『アジアの灌漑農業——その歴史と論理』 アジア経済研究所.
- 水谷正一 2002. 「大規模灌漑システムの分権的管理」 藤田和子編『モンスーン・アジアの水と社会環境』 世界思想社.

<英語文献>

- Abernethy, Charles 2011. "Historical Developments in Irrigation Governance." *Proceedings of the Institution of Civil Engineers: Engineering History and Heritage*. 164 (2): 87-98.
- Acemoglu, Daron and James A. Robinson 2013. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. London: Profile Books.
- Attwood, Donald W. 1987. "Irrigation and Imperialism: The Causes and Consequences of a Shift from Subsistence to Cash Cropping." *Journal of Development Studies*. 23 (3):341-366.
- Bailey, Sinéad and Raymond L. Bryant 1997. *Third World Political Ecology: An Introduction*. Oxford: Routledge.
- Brummelhuis, Han ten 2005. *King of the Waters: Homan van der Heide and the Origin of Modern Irrigation in Siam*. Leiden: KITLV Press.
- Collier, Paul 2010. "The Political Economy of Natural Resources." *Social Research: An*

- International Quarterly*. 77 (4):1105-1132.
- Cox, Michael, Gwen Arnold and Sergio Villamayor Tomás 2010. "A Review of Design Principles for Community-based Natural Resource Management." *Ecology and Society*. 15(4):38. 2015 年 9 月 11 日アクセス (<http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss4/art38/>).
- Embree, John F. 1950. "Thailand: A Loosely Structured Social System." *American Anthropologist*. 52(2):181-193.
- Foucault, Michel 2009. *Security, Territory, Population: Lectures at the Collège De France, 1977-78*. New York: Picador.
- Fukuyama, Francis 2015. *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalisation of Democracy*. London: Profile Books.
- Furnivall, John. 1956. *Colonial Policy and Practice: A Comparative Study of Burma and Netherlands India*. New York: New York University Press.
- Geertz, Clifford 1963. *Agricultural Involution: The Processes of Ecological Change in Indonesia*. Berkeley: University of California Press.
- Hall, Derek, Philip Hirsch and Tania Murray Li 2011. *Powers of Exclusion: Land Dilemmas in Southeast Asia*. Honolulu: University of Hawaii Press.
- Hirschman, Albert 1958. *The Strategies of Economic Development*. New Haven, CT: Yale University Press.
- 1967. *Development Projects Observed*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Ishii, Yoneo 1978. "History and Rice-growing." In *Thailand: A Rice-Growing Society*, edited by Yoneo Ishii. Honolulu: University of Hawaii Press.
- Khin Maung Kyi and Daw Tin Tin 1973. *Administrative Patterns in Historical Burma*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Kurauchi, Yuko, Antonio La Vina, Nathan Badenoch and Lindsey Fransen 2015. *Decentralization of Natural Resources Management: Lessons from Southeast Asia: Synthesis of Decentralization Case Studies under the Resources Policy Support Initiative (REPSI)*. Jakarta: WRI Indonesia.
- Lansing, J. Stephen 1991. *Priests and Programmers: Technologies of Power in the Engineered Landscape of Bali*. Princeton: Princeton University Press.
- Mann, Michael 1984. "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results." *European Journal of Sociology*. 25(2):185-213.
- Molle, François, Peter P. Mollinga and Philippus Wester 2009. "Hydraulic Bureaucracies and the Hydraulic Mission: Flows of Water, Flows of Power." *Water Alternatives*. 2(3):328-349.
- Ostrom, Elinor 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Post, Alison E., Vivian Bronsoler and Lana Salman 2017. "Hybrid Regimes for Local Public Goods Provision: A Framework for Analysis." *Perspectives on Politics*. 15(4):952-966.
- Promphakping, Ninlawadee, Maniemai Thongyou and Viyouth Chamruspanth 2017. "The Extension of State Power and Negotiations of the Villagers in Northeast Thailand." *Southeast Asian Studies*. 6(3):405-422.
- Ricks, Jacob I. 2015. "Pockets of Participation: Bureaucratic Incentives and Participatory Irrigation Management in Thailand." *Water Alternatives*. 8 (2):193-214.
- Ross, Michael L. 1999. "The Political Economy of the Resource Curse." *World Politics*. 51(2):297-322.
- 2013. *The Oil Curse: How Petroleum Wealth Shapes the Development of Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Sagardoy, J. A., A. Bottrall and G.O. Uittenbogaard 1986. *Organization, Operation and Maintenance of Irrigation Schemes: FAO Irrigation and Drainage Paper 40*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- Sampath, Rajan K. 1992. "Issues in Irrigation Pricing in Developing Countries." *World Development*. 20(7):967-977.
- Sato, Jin 2014. "Resource Politics and State-Society Relations: Why Are Certain States More Inclusive than Others?" *Comparative Studies in Society and History*. 56(3):745-773.
- Scott, James C. 1998. *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven: Yale University Press.
- 2009. *The Art of Not Being Governed: An Anarchist History of Upland Southeast Asia*. New Haven: Yale University Press.
- Stargardt, Janice 1968. "Government and Irrigation in Burma: A Comparative Survey." *Asian Studies*. 6(3):358-371.
- Stott, Philip 1992. "Angkor: Shifting the Hydraulic Paradigm." In *The Gift of Water: Water Management, Cosmology and the State in South East Asia*, edited by Jonathan Rigg. London: School of Oriental and African Studies, University of London.
- Tanabe, Shigeharu 1981. "Peasant Farming Systems in Thailand: A Comparative Study of Rice Cultivation and Agricultural Technology in Chiangmai and Ayutthaya." Ph.D Dissertation, School of Oriental and African Studies, University of London.
- Taylor, Robert H. 2009. *The State in Myanmar*. London: Hurst & Co.
- Wittfogel, Karl A. 1957. *Oriental Despotism: A Comparative Study of Total Power*. New

Haven: Yale University Press.

Wolters, Willem 2007. "Geographical Explanations for the Distribution of Irrigation Institutions: Cases from Southeast Asia." In *A World of Water: Rain, Rivers and Seas in Southeast Asian Histories*, edited by Peter Boomgaard. Leiden: KITLV Press.

