

# 国際協力研究

Vol.10 No.2 (通巻20号)

1994. 11

JICA 設立20周年記念論文コンテスト

[1 等]

## 「開発」と「環境」の二者択一パラダイムを超えて

—タイにおける森林管理の事例から—

まとう じん  
佐藤 仁

(東京大学大学院総合文化研究科国際関係論専攻修士課程)

国際協力事業団

国際協力総合研修所



[一 等]

## 「開発」と「環境」の二者択一パラダイムを超えて —タイにおける森林管理の事例から—

まとう じん  
佐藤 仁

(東京大学大学院総合文化研究科国際関係論専攻修士課程)

本稿は、タイの農村地域における開発と自然環境（ここでは森林）の関係を軸に今後の国際協力のあり方を論じたものである。基本的な論点は以下の三点である。第一に、「貧困」という解決されるべき問題に対処するには、そもそも「貧しい」とされる人々の生活様式の把握が先決である。第二に、農村における貧困層の生活の特徴とは村単位で管理している共有自然資源への高い依存率であり、そのような共有資源の適切な管理は農村地域における環境保全と貧困対策の両方に寄与するという。最後に、これらの共有地が同じようなマクロ的環境の下で、「適切に」管理される場合（例えば、森林伐採の深刻化するタイでなぜ一部の森林は残るのか）、そこではいかなるシステムが機能しているのかを実証的に分析していく必要があることである。効果的なマクロ政策の立案のためには、このようなミクロ的裏付けが前提とされるべきである。

森や放牧地、河川などに代表される共有財（common property resources）は私的財と異なり、地主層がその便益を独占しにくいこと、その利用にあたっては特定の資源の保持を前提としないこと（例えば、新しい化学肥料の恩恵を受けるには土地を持っていることが前提である）などの属性により、土地を持たない貧農たちの生活基盤になってきた。広範に遍在する農村地域の共有資源を整備し、地域的な多様性に対応していくには、そこに暮らしている人々に積極的な役割を担わせていく以外にない。これからの国際協力に必要な視点とは、農民達が長年の知識と経験をもとに構築した資源管理のシステムを理解し、それを基礎に、貧困層への多様な接近・支援手段を考えることである。

### 1. はじめに

新しい国際協力を考えるにあたって最も重要なことは、一連の開発協力活動の目指すべきゴールが何であるかをその都度議論確認しながら、その目標に相応しい政策手段を講じていくことだろう。とりわけ、「援助」と呼ばれる種類の開発行為は「援助する側」の利害が内在しており、諸々のトレード・オフを含んでいるのが常である。例えば、経済成長のために民主主義は犠牲にされても良いのか、ダムを造るために少数の村がつぶされるのはやむを得ないのか、農村における市場経

済化と自給能力の低下はどのように考えられるべきなのか、現在の価値は将来の価値にどのくらい優先して良いのか、など複数の価値が同時に錯綜しているのが社会変化の過程であることを開発の主体はまず理解すべきだろう。

さて、筆者が本稿で取りあげるのは、開発に伴うトレード・オフの中でも近年もっとも注目を浴びている自然環境と開発をめぐる問題である。環境保全の問題が解決したという議論は聞いたことがないし、貧困や飢餓を問題としない開発論者もいないだろう。つまりこれら二つの問題の解決は達成されるべきゴールとして大部分の人が了解しているのである。論点はこれら二つのゴールを

「同時に」達成することが果たして可能なかどうかである。「トレード・オフ」があるとされる根拠としてしばしば持ち出される議論は次のようなものだろう。経済成長は究極的には自然資源に依存しており、人口増加に見合う成長率を確保するためには自然資源の採取が不可欠である、と。

ここで確認しておかなければいけないのは、我々は貧困の撲滅を最終目標のひとつに数えることには合意しているが、その「手段」についてはまだ広い合意がみられていないということである。マクロな経済成長こそ貧困救済の有効な手段であると論じるものもいれば、非政府援助機関（NGO）などに代表されるように草の根レベルにおける直接的な援助こそ近道であると考えられるものも多い<sup>(18)</sup>。貧困撲滅を最終ゴールとして確認した上で、環境保全型の開発手段を考えていくことが求められている。

環境保護と貧困の撲滅という二つの目標の両立可能性をここで論じる根拠をあらかじめ明らかにしておく必要がある。環境の問題は、生態学者や生物学者、環境経済学者などを中心に論じられてきた一方、貧困の問題は人類学者、開発経済学者、農村社会学者などが中心になって議論が進められてきた。すなわち、人類が共通に抱えているこの二大問題は別々に扱われる傾向にあった。この理由はいくつか考えられる。まず開発経済学の側には、貧困こそ環境破壊の根源であるとする前提が広く流布しているため、貧しいものと自然環境がどのように結びついているかを実証的に検討することなく、環境の改善は貧困の撲滅が半ば「自動的」にもたらすという信仰があること。そして、環境は経済が豊かになればこそ保護されるのであって、成長を通してマクロな豊かさを達成しないかぎり望めない「奢侈財」とであるとされる<sup>(19)</sup>。一方、生態学者の立場から見れば人間は「一方的」に環境破壊をする悪であり、人間の自然への干渉をいかに抑制するかが問題の核心で、貧困問題そのものは彼らにとっては副次的な問題とされる。むしろ、西側の国々における消費の抑制、人口の抑制こそ環境を守るための手段であ

る、というのが彼らの基本的な立場である。この「専門家たち」による立場の違いこそ、環境と開発が別の問題として扱われてきた大きな理由であろう。近年、国際開発の分野ではやり文句になっている「持続可能な開発（sustainable development）」という概念も、表面的には二つの目標を折衷したものになっているが、実質的には従来の枠組みの延長線上にあり、伝統的なパラダイムを超越した概念であるようには思われない。つまり、環境に配慮しつつ経済成長をさせ貧困を撲滅しようという経済学者がいる一方、その経済成長こそ環境破壊の元凶であるとするエコロジストがそれに対抗しているという構造になっていて、本来の意味での両者の協力・統合関係は成立していない。

筆者は本稿の中で、環境と貧困撲滅は必ずしも二律背反の関係にはなく、むしろ生活資源の供給源である自然環境の保全こそ開発途上国農村地域における最貧層救済の最も有力な手段であることを論じてみたいと思う。議論の具体的な土台として、筆者の調査地であるタイ東北部の農村における森林管理の例を取りあげたい。

## II. 森林はなぜ守られるのか： 森林保護をめぐる発想の転換

いわゆる開発途上国ではその人口の大部分が農村で農業を営んでいる。そして、世界銀行の報告によれば、貧困層の8割前後は農村部に存在するとされる。貧困対策の出発点は、これら「貧しい」とされる人々がどのようにして生活を成り立たせているかの正確な把握にある。開発のターゲットである貧者自らの生活レベルでの特性の把握なしに適切なマクロ政策が立案されるはずがない。

東南アジア諸国における森林の減少率は甚だしく、タイにおいては1960年に国土の50%以上を覆っていた森林も現在では25%程度にまで低下している<sup>(20)</sup>。タイ政府は、洪水などの度重なる自然災害と活発化する農民の伐採抗議行動を眼の当たりにし商業伐採の禁止令を89年に制定したが、そ

の後も森林減少率は植林率を凌駕している。森林の減少は、森そのものの枯渇に加えて、洪水の多発や雨量の減少、気温上昇などの弊害をもたらす、天候に生活を依拠している大部分の農民はその生活基盤を脅かされている。地球規模の弊害としては、温暖化現象の進行、生物種の減少など深刻な被害をもたらしていることは周知の事実である。森林は、その農業基盤としての役割に加え、建築材、薬草、タケノコ、小動物、燃料用の薪など地域の生活に不可欠な資源を提供し、不作時における経済的クッションの役割も果たしている。

さて、これまでの森林減少をめぐる議論を概観するに、なぜ伐採が続いているのかという「原因」、あるいはなぜ森林保護プロジェクトが「失敗するのか」についての研究は多いものの、逆に、同じようなマクロ的環境の中でなぜ一部の森林が見事に「残っているのか」の研究がほとんどなされていないことに気づく。例えば、タイ開発調査研究所（TDRI）は森林の減少が特に著しい東北地方を取りあげ、衛星写真と政府統計の推移から回帰分析を行い、貧困、人口増加、換金作物の価格上昇が最も減少率に関連していると結論した。この研究では平均減少率が著しい同じ東北地方でも、なぜ一部の地域には自然林が保全されているのかに関してはまったく注意が払われていない。

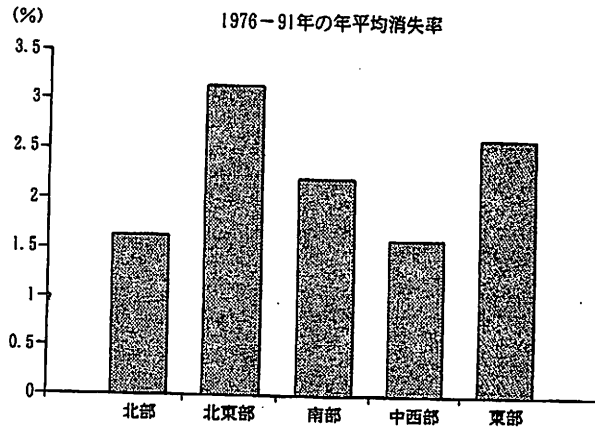
森林減少の問題に上記のようなマクロな見地から接近する際の問題点は3点ある。第一に、マクロデータのみで依拠した分析は森林減少の村落レベルにおける具体的な伐採のプロセスを明らかにしえないために効果的な政策に運動していかないこと。例えば、貧困や人口増加が仮に森林減少の主原因だとしても、それに対する処方箋を考えるのは現実的ではない<sup>(21)</sup>。第二に、マクロ分析が依拠しているところのデータそのものが地域的な多様性を把握し切れないこと。例えば、平均すればタイの東北地方はバンコク都市圏に比べて所得が5分の1程度なのであるが、「同じ村」の中ですら所得や生活手段は多様であることは現地を訪

いたことがある人なら分かることである。第三に、マクロデータは「累積的な」破壊原因の解明に役立つものの「現在」の主原因に関してはその特定ができない。つまり、マクロ指標はこれまでの諸変数の相互作用の「結果」だけを現在という時間軸で見ると、伐採の歴史的なプロセスと因果関係を把握しにくい。

村落レベルにおけるミクロな視点を取り入れる効用とは、特定の選ばれた変数がそれぞれ独立して森林減少率に影響しているかを見るマクロアプローチと異なり、変数間の関係や人々と森林の「つながり」を見るところにある。森林を過剰にむしばむ原因が何であれ、直接森と隣合わせに（あるいは森の中に）生活しているのは周辺の村の人々であるという事実認識から分析を出発すべきであろう。GNPが低くても森林面積の多い国があるのはなぜなのか（例えば、ブータン、ザイールなど）、人口密度が高くても森林が守られることがあるのはなぜなのか（例えば、台湾や高度成長期以前までの日本など）、同じ国の中でも地域によって減少率が異なるのはなぜなのか、同じ地域でも時期によって減少率が異なるのはなぜなのか。これらの問題に答えていくために、我々は、経済の豊かさや人間の数といった量的次元のみ囚われるのではなく、人々が森林を巡ってどのように組織され関係づけられているのかといった質的次元も細かく見ていかなければならない。

## III. 森林保護をめぐる仮説

森はなぜ守られるのか？筆者がここで明らかにしていきたいのは、なぜ同じような政治経済的環境にありながら一部の森林は残り、一部の森林は素早く消滅するのかという問題である。年平均の森林減少率が高いつも高いタイ東北地方の中でも、一部の森林は保全され、一部の森林は枯渇していく（図-1）。筆者は、森林が保全される（特に政府の積極的な介入なしに）一般条件に関する仮説をいくつか立て、東北部のチャイヤブーン県ケンクロー郡<sup>(22)</sup>の三つの村（ワンケー、タ



出典：タイ王室林野局 (Royal Forest Department, Thailand)

図-1 タイ国内における森林消失率の地域間比較

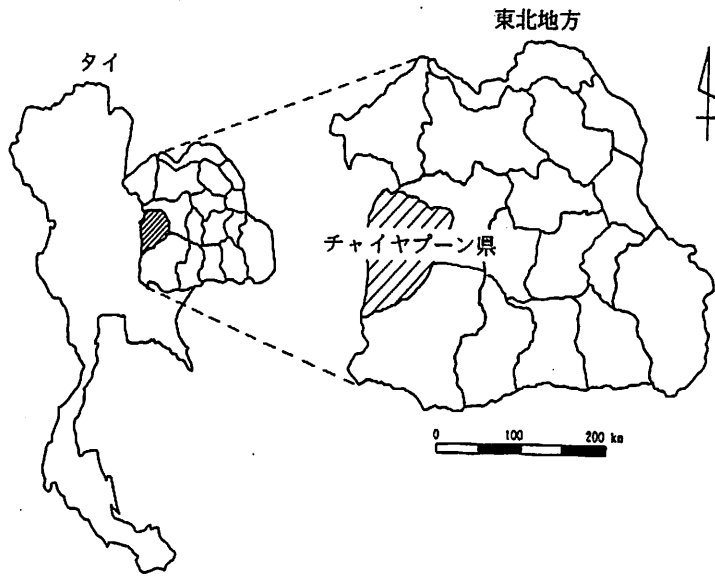


図-2 調査対象図

マファイワン、タータンヴィアン) とブーキャオ郡の一つの村 (ターリントン) でフィールドワークを行った (図-2)。調査方法は、村人へのインタビューを原則とし、約1カ月の村落滞在調査を二回に分けて行った。ケンクロー郡には、住民の協力により守られているとされる「有名」な森が三つある<sup>(10)</sup>。筆者は、森林保護に寄与すると思われる一般条件として以下のような仮説を立てた。

【仮説：以下の条件が満たされている森はそうでない森よりも生き残る可能性が高い】

1. 保全林の周囲の村が経済的に豊かである。
2. 保全林へのアクセスが悪い (例：道路が少ない)。
3. 保全林の周辺の村には森を管理する自治組織が編成されている。

仮説の1と2は環境経済学者らの研究をもとにしている。これら三つの仮説条件以外にも森林の保全状態に関係していると思われる要因 (例えば、人口、森林の地学的形状、樹木の経済価値、貿易条件、政治環境<sup>(11)</sup>など) は多数あるが、調査の期間上の制約もあり、村落レベルでの村人と森林の関係を理解する上でより重要であると思われる上記の三つに絞り考察することにした。また地域帯にはほぼ一様に影響していると思われる条件 (換金作物の値段など) は仮説から除外してある。この論文の焦点は同一地域「内」における差異が生じる根拠である。上記のそれぞれの仮説について若干の説明をしておきたい。

【仮説1】 貧困こそ森林破壊の根源であるとする研究は実に多い<sup>(12)</sup>。この立場によれば、貧しい人間は生存ラインすれすれで生活しており、所得を得るために不法であると知りながら入会地や固有地に入り、樹木を伐採して燃料用の薪を得たり、炭を売って生活の糧を得ている。所得が高ければ、薪以外の燃料 (例えば、ガス) などの利用も考えられるし、建築資材にしてもコンクリート

などの代替財が購入可能になってくる。所得の高い村に囲まれている森のほうがそうでない森よりも豊かに保たれる可能性が高いと想像される。

【仮説2】 森林の減少率はしばしば道路の普及度と比例しているといわれている<sup>(13)</sup>。木材は道路を通して森の外へ運び出されることが多いし、道が整備されていれば人も近づきやすい。この前提に立てば、森へのアクセスが悪いほうが伐採率も低いと仮定することができる。

【仮説3】 森への不法侵入を防いだり、持続的な植林を進めるためには村が一体となって組織的に森を管理維持するシステムが必要である。日本における入会地の管理方法がそうであったように、誰が、いつ、どのような資源を森から持ち出してよいかに関する規定とそれを実質化するための監視メカニズムの存在が必要である<sup>(14)</sup>。システムが円滑に機能するためには明確な村人の役割分担と信頼できるリーダーの存在が不可欠であろう。

#### IV. 仮説の検証：成功する森林管理の条件

現地調査の結果はこれまでの一部の学者による通説と矛盾するものもあった。順を追って検証してみたい。

まず、貧困と森林破壊の関係であるが、結論としては貧困そのものと過剰な森林伐採はほとんど関係がないということである。いわゆる貧者が森林破壊の主犯でない根拠として、彼らは(1)木材を切り倒したり運搬したりする資材を持っていない、(2)運び出した木材を製材するための製材工場とのネットワークや、木材を一時保管したりする土地を持っていない、(3)監視員に捕まったときの罰金を恐れているため大胆な伐採をする動機が薄い<sup>(15)</sup>、(4)薪の供給は現在のところ生木を切り倒さなくても賄える<sup>(16)</sup>、などがあげられる。大規模な伐採を行うためにはグループを組織する必要があるし、盗伐した丸太を素早く加工す

必要があるが、貧しい土地なし農民にそのような能力は一般的にはない。もちろん、地元のエリートや権力を持つ役人によって危険な盗伐をさせられることは可能性として多分にある。しかし、貧しいことそれ自身が森林破壊の引き金になっているとは思われない。また、村全体としての経済的な豊かさ<sup>(註13)</sup>と、森林の保全状態・管理の意欲に因果関係は認められなかった。例えば、最も管理状態の良いブーロン村の森を管理しているターリントン村は調査した4つの村の中で2番目に貧しかった(図-3)。

次に、道路と伐採の関係であるが、これは時間軸に沿って理解していく必要がある。現地での聞き取り調査によれば伐採の歴史的経緯はまず、(1)政府の承認を受けた伐採業者が60年ごろから道路を作って原野への入り口を作り、価値のある樹木(大木がほとんど)を伐採した、(2)次に、その道路に沿って新天地を求めていた村人が侵入し、残り木を伐採して換金作物栽培をはじめた(60年代後半以降)、(3)最後に、住みついた村人たちが少しずつ残された森林に圧迫を加えている、という状態である。この第三段階になると、全国的な森林資源の減少のため、森林を圧迫するのはそこに住む村人たちに加えて外部から侵入する商業目的の伐採組織が脅威になっていることを確認しておきたい。特に1989年の商業伐採禁止令施行以降は、森林保護運動の高まりと各地における公的・私的監視の強化に伴って、伐採活動は人目を避けるような形で行われるようになっていく。すなわち村の中を通過し人目につきやすい道路は流通経路から除外され、極力、山の斜面や川を使って丸太を運ぶ運搬手法が盗伐業者によって用いられるようになった。この他、人目につかぬ運搬方法の工夫としては、製材した材木をしばらく地中に埋めて古く見せたり、家を建てるふりをして材木を型に組み、取引業者が町から来て解体して販売したりするのが一部の地域では常套手段になっている<sup>(註14)</sup>。伐採作業は人目につかぬよう夜間に行われ、伐採職人たちはしばしば武装しているとされている。国全体としての森林が

稀少になってしまった現在、かつてのように道路の延長に比例して伐採されていく傾向はなくなると考えてよい。人目を避けることが盗伐の原則になった現在、地元の村は監視役として必要なものであって、人間の存在を一時的な害とする立場は支持できない。

最後に、森を管理する自治組織について見てみたい。タイにおける行政村のほとんどすべてには村人の一部によって構成される福祉委員会(Kanakamakaan Mubaan)が設置されているが、森林に近い村では森林管理委員会が設けられていた。この森林委員会は本来、森への不法侵入者の取り締まりや、森に関するルール作りを担っているが実際の機能は村によってまちまちであった。ある村では、月に一度形ばかりの会合が開かれるだけで、森の監視や植林活動はほとんど行われていなかったが、最も保全条件の良い森に隣接していたターリントン村では、村長が村人全員を7つのグループに分け、交代で森の監視と植林活動に当たらせていた。更に詳しく見ていくと、この村はもともと同じ村から移住してきた住民がほとんどで結束が強く、かつ村の僧侶がリーダーシップをとって積極的な森林保護活動を行っていた。森の中に住んでいるのは僧侶たちだけで、彼らは森の一部を共有林に指定して村人の生活必需資源の取り出しを管理している。森から資源を取り出すことは国の法律上で一切禁止されているが、ここでは地域に固有のルールが機能しているのである。

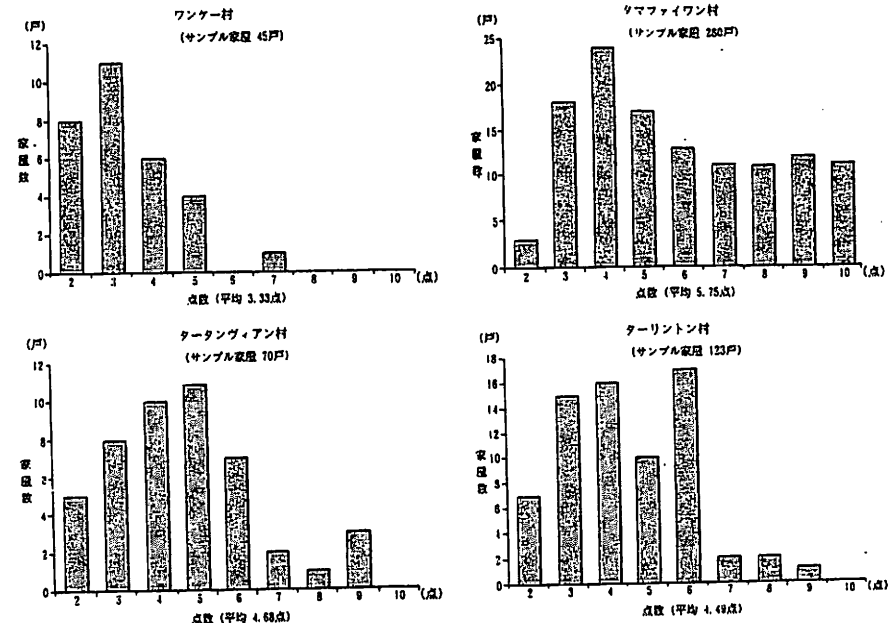
要約すると、比較的良く保全されている森に共通しているのは森を囲んでいる村が以下のような特徴を備えていることであった。(1)有力なリーダーの存在、(2)村人たちの多数参加と公正な役割分担による監視と植林、(3)地域の環境に応じた自立的なルールの実施による村人の基本ニーズの充足、(4)罰金や報奨金などの制定による盗伐意欲の抑制と監視意欲の強化、そして、(5)これらの諸条件の円滑な機能の前提としての共同体意識と「自分たちの」森を守っているという自負心、などがあげられる。通常、森林破壊のガンであるとされる貧困は、少なくとも調査地域では、

森林の保全状況に影響していない。むしろ、山火事<sup>(註15)</sup>、不法な商業伐採、ダムの建設などに代表される政府のプロジェクトの方がより深刻な森林への脅威であると村人たちは認識している。

以上、地域の共同体によって自然資源が比較的円滑に管理され“うる”ことを見てきたが、今後の国際協力の文脈でより重要な課題は、これらの望ましい条件が(1)いかにして発生するのか、(2)

持続可能なのか、(3)他の地域や共同体に普及可能なのか、という三つの問題である。これらの研究課題はより長期的で広範囲な調査を必要とするが、ここでは限られた調査結果をもとに予備的な考察をしておきたい。

まず、好条件発生の形態であるが、森林の管理方法や植林の仕方についての情報は村の外部から入ってくるが多い。これは各地の森林保護を



\*図は筆者が作成したものである。

- <窓> : ガラス張り = 3点 木窓 = 2点 窓なし = 1点
- <ドア> : ちょうつがいがあり、ノブも付いている = 3点  
ちょうつがいのみ、もしくは作りがやや劣るもの = 2点  
ちょうつがいがなく、ただ接せるようにしてあるドア = 1点
- <広さ> : この地域の一般的な家屋の大きさ = 2点  
それよりかなり小さいもの = 1点  
それより大きいもの = 3点

- <加点と減点> : 家が塗装してあったり、ベランダがついているなど、特に豪勢な外観である場合 = 1点加点  
壁に穴が開いていたり、劣等財である竹でできた家に住んでいる場合や、電気を引いていない場合など、特に貧しいと考えられた場合 = 1点減点

図-3 4つの村における家庭の状況調査

めぐる住民運動を熟知している僧侶や地方大学が各村長に配布している住民林業に関するニュースレター、大学で開かれるセミナーなどが刺激になっている。外界との交流が多い村ほど新しい情報を取り入れて、地域資源の特徴に基づいた管理システムを施行する潜在性を持っているといえるだろう。共同体が共通の利益のためにまとまる前提としては、村の歴史や民族構成などの条件が影響していることも否めない。

次に、持続性の問題であるが、リーダーは通常一連の保護活動の起爆剤として機能するが本来の意味で管理活動が持続するためには、村人全体に責任が浸透・拡散していく必要がある。というのは、彼らが依存しているリーダーが何らかの理由でいなくなった場合、活動が中止してしまう可能性が大きいからである。その意味で、活動が持続性を帯びるためにはターリントン村で見られたような多数の村人を公正なルールのもとに役割分担し、活動の中核に取り込んでいくプロセスが根づく必要があるのである。

最後に普及の問題を考えよう。ある新しいシステムや技術（これを「イノベーション」と呼ぶ）が普及するためには、それを受け入れる人々が(1)イノベーションの存在を知り、(2)その利点と問題点を知り、(3)諸制約を加味の上、受け入れるか否かの決断をするわけであるが、特に開発途上国の農村においては人々は科学的実験を行ってその利害を判断するのではなく、口伝えや他人の実践例を見て主観的な判断の下に模倣していくことが多いことに注意したい<sup>(116)</sup>。有効な森林管理（森林に限らないが）のシステムを普及させたい場合には、まず成功の確率が高く<sup>(117)</sup>、他の村々と情報のリンクができていない村をパイロット村として選定し、そこでの成果を他の村人に実際に見てもらったりしながら広めていくのが最も効果的であるように思われる。

## V. 共有地管理の理論と実際

理論上は共有の管理下にある財は枯渇する運命

にあるとする議論が学会では大勢を占めてきた。その先駆けとなったのは1968年に「共有地の悲劇」という論文を発表したアメリカの生物学者ハーティンである。彼は放牧地を例にとり、「悲劇」のメカニズムを次のように説明した。羊飼いがすべての人に開放された放牧地に一匹羊を放すと彼はその分だけ便益を得るが、放牧地の平均生産性は少し落ちる。しかし放牧地にかかる費用は羊飼いが全員に負担がかかるため、合理的な羊飼いは自己利益を追求して可能な限り羊を増やすであろう。結果、羊飼いが全員が同じように行動し、放牧地は枯渇するというのである<sup>(118)</sup>。ハーティンはこのジレンマの解決策として、資源の集中管理を行う政府的な存在の必要性を提唱した。現在でも、政治経済学の理論に従えば、社会的コストを認識できない合理的な個人は集団として非合理的な決定を行ってしまうという論理は生きており、その解決策はただ二つ、「政府」か「完全私有化」のどちらかであるとされてきた<sup>(119)</sup>。

しかし、現実を見ると上に見たタイの例に観察されるように、政府の管理化でもなく（法的にはそうだが）、また私有化もされない共有の森林資源が長期にわたり地域の共同体によって円滑に管理されている例が存在することに気づく。森林を含めた、いわゆる共有地（河川や放牧地なども含む）は、歴史的に地域の共同体によって集団で維持・管理されてきた。この理由についてはさまざまな説明がなされてきたが、財の性質として私有化が困難なこと、私有権を確立し維持する費用を貧しい農村地域が負担しえなかったこと、そして自然条件の不確実性が村人どうしの協力を促したこと、などが通説である<sup>(120)</sup>。ここで注意すべきは、地域の共同体によって長期間管理されてきた共有資源とは地域外の人にも開放されていた（Open-access）わけではなく、独自のメカニズムによって地域の住民にのみ、その利用が限定されてきたということである。資源のタイプは「私有」か「公有」かの二種類ではなく、「地域共有」という分類が存在することを我々はあらためて認識すべきだろう<sup>(121)</sup>。ハーティンの仮定した

全開放型の資源はむしろさけられるべき状態であるにもかかわらず、近年の傾向としては国家による共有資源の取り上げによって、本来限定開放型であった共有資源が、逆に全開放型になってしまうという皮肉な現象が起きているのである。つまり、末端まで行政管理能力をもたない政府によって共有地が取り上げられた結果、村人たちは「どうせ国のものだから」という態度で管理を怠ったり、盗伐を繰り返したりという事態が横行し、全国の森林は開放資源型の性質を帯びはじめているのである。

以上の分析から、我々は新たな国際協力のあり方を考える上でどのような教訓を得られるであろうか。第一に、自然資源のもっとも有効な管理方法はそこに暮らす人々が経験的に一番よく知っているということ。第二に、自然環境はそれに依存して暮らしている人々にとっては現在と将来の生活の糧であり、利用者の基本的な権益を保証し現実的な管理システムを構築すれば、政府よりは責任を持って守っていく可能性が高くなりうること<sup>(122)</sup>。以上の二点はこれまでの「上からの」開発政策では手の届かなかった「地域的な多様性への適応」、そして持続性を保持するための「長期的なコミットメント」を得る上で最も必要とされていた要素である。

もちろん、筆者は「伝統的な村に任せておけばすべてまるく治まる」と言っているのではない。市場経済化が急ピッチで進行する現在、伝統的な資源管理のテンポは現在のマクロ経済の変化に必ずしも適合的ではないかもしれない<sup>(123)</sup>。しかし、政府の専門家たちによる「科学的な」資源管理のみが選択肢ではないことを我々は過去の失敗から学ぶ時期に来ているのである。我々の課題は「政府か共同体か」とか「環境か開発か」といった二者択一の問題に決着をつけるのではなく、どのような場合に政府の干渉が適切でどのような場合に地域共同体による自決が有効かという現実的でより細かい場合分けなのである。この場合分けができて初めて、有効な開発政策、国際協力を展開できると思われるのである。

## VI. 新しい国際協力への視点

これからの国際開発協力はそのゴールとそれに照らした手段の多様な可能性を認識する必要がある。これまでの開発政策のように、すでに所与とされるゴール（例えば、経済成長）をいかに効率的に達成するのかがというパラダイムではなく、そもそも与えられたゴールそのものが追求するにふさわしいかどうか、それは他のゴールとどのような関係にあるのか、そして誰にとってのゴールなのか、を議論していく必要がある。本稿で扱った開発と自然環境は複数存在するゴールの中でも中心的な一組である。これまでの二律背反的なパラダイムを超えて、ひとたび開発と環境の二つのゴールの「関係」に注目すると、自然資源の地元利用者による管理維持は、環境保全と農村における貧困対策の両方に寄与することが確認される。伝統的な開発のパラダイムでは自然資源への直接的な依存度が低下していくことが「発展」の指標でもあったわけだが<sup>(124)</sup>、第一に、そのような「発展段階」への移行が当初考えられたほどスムーズではなかったこと<sup>(125)</sup>、第二に、このような「発展」のプロセスから取り残された人々が最後の砦にしていた共有地の生産性の劣化と所有権の喪失により、持てる者と持たざる者の経済的不平等が一層拡大したことが問題点であった。

これからの農村開発は工業化と経済成長を基礎とする所得の上昇にのみ固執するのではなく、上の二つの反省をもとに、不平等の是正と貧困の解消という二つの「ゴール」を共有資源の適正管理という「手段」を通して追求するという視点も必要なのではないだろうか。共有資源はその財の性質上、個人的な占有が不可能に近い。それゆえに、財力を持たない本来の開発のターゲットである貧民たちの利用が可能であった。彼らは、山で採取したきのこや薬草を売ったり、川で釣った魚を食用にしたりして生活しているのである<sup>(126)</sup>。これまでの農村開発手段（例えば新しい化学肥料や農業機械の導入）は特定の私有資源を前提とし

ていたため(例えば、土地)、それらの資源を有しない層の人々はますます苦しい立場に置かれていた。開発のターゲットは人間であるが、その人間たちが生計を立てるために利用している財の特性に注目し、貧困撲滅の手段として利用する視点は今後の国際協力のあり方を考える上で極めて示唆に富むものである。貧困とはそもそも財と人間との関係で規定されるのであり<sup>(1227)</sup>、人間の側の財の活用能力向上(例えば、教育を通じて)と同じくらい、財の方から人間にアプローチする手法が取られても良いのである。

上に見たような共有財の属性<sup>(1228)</sup>への着目は開発派と環境派の二つの立場を接近させる新しい土壌をも用意してくれる。開発派の立場から見ると、河川や放牧地、森林などの共有資源の生産性をあげることは、その利用が特定の資源の所有を前提としないので、今以上に不平等を進行させることなく、そのような資源への依存率の高い最貧層の援助ができる。一方、環境派の立場から見ると、人間は必ずしも一方的に環境を害する存在で

している人間の生活の持続性を前提としていることが理解されてくる。人間の手から完全に隔離した自然資源は孤立した生態システムとしては確かに「持続的」かもしれない。しかし、それでは自然資源を糧にして生き、時に資源を持続「させている」人間の方が持続性を失ってしまう。持続性とは、人間の立場と役割を積極的に生態系の一部として位置付ける工夫の中に見いだされていくものではないか<sup>(1229)</sup>。その意味で、長い期間にわたり自然と共存してきた先住民や農民の知識と経験は「援助をする側」にとっても貴重な資源なのである。そこに住む人々の理解と協力をなしに、農村地域に広く遍在する多様な自然資源の質の向上は望めないことを我々は再認識すべきである。

新しい国際協力に必要な視点とは、ごく普通の農民の潜在能力と経験を信頼し、彼らに積極的な役割を担わせていきつつ地域経済を活性化させること、そして農民たちの村落レベルでの生活の特徴を把握し、多様な接近・支援手段を考えること

である。その準備として、諸々の条件下において比較的的成功している資源管理システム、すなわち、人間の持続性と自然の再生産能力が同時に維持されているようなシステムとはいかなるものか、その成功条件を明らかにしていくことに今後の農村開発の展望が見えてくると思われるのである。

## 注 釈

1. 開発政策の主たる担い手である「国家」は、国際的な競争や安全保障などのゴールも同時に追求しているため、国内における貧困の撲滅を開発の現実的なゴールとして設定しているかどうかは検討の余地がある。
2. 一部の経済学者は開発途上国の市場を拡大するためにも先進国はもっと消費するべきであると論じている。貧困と環境に対する各分野の専門家の多様な立場は、Goodland & Daly (1993) を参照。
3. 1994年1月に筆者が行ったタイ王室林野局におけるインタビューに基づく。
4. 貧困や人口爆発の問題は「まさに開発の中心的な」も貧困や人口増加が森林破壊の根本原因になっているかどうかとも検討の余地がある。
5. 図-2を参照。
6. 「有名」というのは住民による保全林として新聞などでとりあげられたことがあるということである。例えば、1992年1月23・24日のBangkok Post紙など。
7. 例えば、タイは1970年代中頃に、ラオスとの政治的緊迫から東北部の森に潜伏しているとされたゲリラを撃退するために軍による大規模な森林伐採を行っている。
8. 例えば、Gillis, Perkins, Roemer, Snodgrass (1992)。
9. タイ開発調査研究所の試算によれば、道路が1,000キロメートル延長されることに2万8,640ヘクタールの森林が失われていることになる。TDR (1990) を参照。
10. 日本の森林が最近まで比較的良い状態で保存されている理由の一つに、各村の組によって決められた明確なルールとそれに違反した際の処罰の体系がしっかりと確立していたことがあげられる。日本の入会地管理については、例えば、McKean (1992)、渡辺 (1972) など。
11. 罰金の金額は盗伐した木材の量やこれまでの前科、貧しさや家族の状況などによって決定される。事情によっては情状酌量される場合もあるし、一部の村人の話では、有力者は賄賂を支払

12. この地域では村人たちは、すでに切り倒された木の切り株を削ったり、死んだ木の枝を採集したりして燃料に用いていた。もちろん、このような薪の採取方法がいつまでも続けられる保証はない。
13. 村どうしの経済的な豊かさの相対比較は、家屋の状態を数値化することによって行った。所得は親類からの不規則な仕送りや借金の返済、農閑期と収穫期の収入の格差などから村人自身が余り把握していないことに加え、短期間の調査ではデータの収集が難しいため豊かさの指標としては用いなかった。むしろ、村人自身がお互いの豊かさを判断する際の基準を重視し、複数の村人や僧侶たちとの話し合いの結果、家屋の外観を判断基準にすることにした。ポイントは、窓、ドア、広さの三点として点数化を行った。このような評価基準をもとに総合点を出して

14. 同じような手法はインドネシアでも観察されている。例えば、Peluso (1992)。
15. 山火事は人為的なものと自然発火の二通りがあるが、煙草からの燃え移りや森林内におけるたき火などを原因とした人為的な発火がもっとも多いといわれている。
16. この議論に関しては、Rogers (1983) を参照。
17. 「成功の確率が高い」村とは、共同体が公の便益のために協力する基盤ができていて村のことであるが、その判断基準はその共同体における過去の事例を見るのが手取り早い。壊れた橋の修理にどのくらい時間がかかったか、共有の灌漑施設はどのように管理されているか、村で合議をするときの手順の円滑さなどが判断材料になるだろう。
18. Hardin (1968) を参照。

19. 社会科学ではこの問題を集合的行為 (collective action) の問題としてとらえ、数々の論文が発表されてきた。もともとはゴードンが1955年に共有財としての魚をめぐる漁業に関する論文 (Gordon 1954) で扱ったのが発端であるが、集合的行為の問題をはじめて体系的に取り上げ、注目を浴びたのはオルソンによる『集合的行為の論理』であった (Olson 1965)。政治経済学でしばしば用いられる「囚人のジレンマ」のモデルも「悲劇」を説明する代表的な論議になっている。
20. 例えば、Runge (1992)。
21. 地域的な共有地(財)に関する研究は、近年アメリカのインディアナ大学の政治学者たちの研究を中心にこれまでの理論偏重的な傾向が修正され、実証的な研究が取り入れられ始めている。例えば、McCay and Acheson (1987)、Ostrom (1990)、Bromley, ed. (1992)、Ostrom, Gardner, and Walker (1994)などを参照。また、国際的な共有財(大気、生物多様性、オゾン層など)に関しては、Keohane, McGinnis, and Ostrom (1993) など。
22. Korten (1986) も同様の主旨で、中央集権化した官僚制は地域的ニーズに答えきれないこと、地元で調達できる資源(労働力など)を活用しきれないこと、そして、失敗しても白らの牛
23. 国連食糧農業機関 (FAO) のバンコク職員とのインタビューでは、天然林の再生は時間がかかりすぎるため、現在の木材需要には追いつかないことが指摘された。今後の方策としては、市場向けの植林地帯と地域消費用の共有林、そして天然保全林を区別して管理していくことが必要であろう。
24. 1950年代後半から60年代にかけてもはやされた二重経済論はこのアイデアの原形である。例えば、Lewis (1954) など。
25. なぜこの「移行」がスムーズに行かないのかという問いは極めて重要である。それは人々の動機が必ずしも表面的な経済的コストで決定されていないことを意味している。例えば、価格が急上昇している建築用木材に比べ、コンクリートの方が明らかに安くなっている現在のタイにおいても木材建築が好まれるのはなぜなのか。その理由として、農村部の村人は引越すをするときに家をバラバラにして家ごと引っ越しをする習慣があること(コンクリートでは解体運搬ができない)。そして、大部分の農民たちは貧しいために一度に家を建てることができず、板が手に入り次第、部分部分進め足していくという建築方法をとっているため、木材のほうが適していることなどの事情があるのである。
26. 貧農の共有資源への経済的依存度を試算した実

証研究として、Jodha (1990) や Subhadhiraetal (1987) などがある。

27. もちろん財と人間の関係を規定しているのは、人間の側の利用能力や財の稀少性だけでなく、人間と人間の権力関係であるが、その権力構造の源泉に広い意味での「財力」が影響していることもまた事実であると思う。
28. 共有財 (common property resources) とは、経済学で言う公共財 (public goods) と私的財の中間的な性質をもつもので、公共財のもつ非排他性 (他の人をその消費から排除できない) と私的財のもつ競合性 (ある人の消費は他の人の消費を減らす) を属性としている。例えば、森の材木は誰かが伐採してしまうと他の人はもう同じ木を伐採できなくなってしまう (競合性)。一方、森を占有しようとする (例えば、フェンスを張りめぐらす) のは費用がかかりすぎて現実的ではない (非排他性)。もちろん、必ずしも他の人の利用を排除することが「不可能」だということではない。
29. 人間が生態系を維持するために積極的な動きをしようすることは、日本でも江戸時代から一部の学者によって認識されていた。例えば、熊沢蕃山は「大学政問」の中で、森林乱伐の処方箋として、人間がまず斧を捨てて鳥を誘い、木の葉とともに啄ませ、その糞を通じてはげ山を緑にするというアイデアを提唱して、鳥と木と人間の共生を論じている (室田1982)。

#### 参考文献

1. Bromley, Daniel W, ed. *Making the Commons Work: Theory, Practice and Policy*, San Francisco: Free Press, 1992.
2. Chambers, Robert. "Poverty in India: Concepts, Research and Reality," *Institute of Development Studies*, University of Sussex, Brighton, England, 1986.
3. Gillis, Malcolm, Dwight H. Perkins, Michael Roemer, and Donald R. Snodgrass. *Economics of Development* 3d ed. W.W. Norton & Company, 1992.
4. Goodland Robert, and Herman Daly. "Poverty Alleviation is Essential for Environmental Sustainability," *The World Bank Environment Department Division Working Paper 1993-42*, Environmental Economics and Pollution Division, The World Bank, 1993.
5. Gordon, H.S. "The Economic Theory of a Common-Property Resource: The Fishery". *Journal of Political Economy* 62: 124-42, 1954.
6. Hardin, Garrett. "The Tragedy of the Commons," *Science* 162 (December): 1243-1248, 1968.
7. Jodha, N.S. "Social Science Research on Rural Change: Some Gaps," in Bardhan, Pranab, (ed).

*Conversations Between Economists and Anthropologists: Methodological Issues in Measuring Economic Change in Rural India*, Delhi, Oxford University Press, 1989.

- Jodha, N.S. "Common property resources and rural poor in dry regions of India," *Economic and Political Weekly*, Vol.21 (July 5): 1169-1181, 1986.
8. Keohane, Robert, Michael McGinnis, and Elinor Ostrom. *Proceedings of a Conference on Linking Local and Global Commons*, Held at Harvard University, April 23-25, 1992.
9. Korten, David C. (ed) *Community Management: Asian Experience and Perspectives*, Kumarian Press, 1986.
10. Lewis, Arthur W. "Economic Development with Unlimited Supplies Labor," *The Manchester School of Economics and Social Studies* 22 (May): 139-91, 1954.
11. McCay, Bonnie J. and James M. Acheson. (ed.). *The Question of the Commons: The Culture and Ecology of Communal Resources*, The University of Arizona Press, 1987.
12. McKean, Margaret A. "Management of Traditional Common Lands (Iriaichi)," in Japan, in Bromley (ed.) *Making the Commons Work*, 1992.
13. 室田武「水士の経済学—くらしを見つめる共生の思想」(紀伊国屋書店 1982年)
14. Olson, Mancur. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Harvard University Press, 1965.
15. Ostrom, Elinor. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, 1990.
16. Ostrom, Elinor, Roy Gardner, and James Walker. *Rules, Games, & Common-Pool Resources*, University of Michigan Press, 1994.
17. Peluso, Nancy. *Rich Forests, Poor People: Resource Control and Resistance in Java*, University of California Press, 1992.
18. Rogers, Everett. *Diffusion of Innovations*, 3d ed. The Free Press, 1983.
19. Runge, Ford C. "Common Property and Collective Action in Economic Development," in Bromley, (ed.) *Making the Commons Work*, 1992.
20. Subhadhira, Sukaesinee, et al. *Case Studies of Human-Forest Interactions in Northeast Thailand*, Bangkok, Kasestart University/Koan Kaen University/Ford Foundation, Northeast Thailand Upland Social Forestry Project, 1987.
21. TDRI. *Deforestation and Poverty: Can Commercial and Social Forestry Break the Vicious Circle?* The 1990 TDRI Year-End Conference, Research Report No.2, Chon Buri, 1990.
22. 渡辺洋三「入会と法」(東京大学出版会 1972年)