

2008年度 グローバル COE プログラム
「生存基盤持続型の発展を目指す地域研究拠点」
次世代研究イニシアティブ 成果報告書

1. 課題名、氏名

課題名：

持続的な社会を構築するための「参加的民主主義」の検討 現代アフリカにおけるローカルな政治実践の経験から学ぶ

氏名：

白石壮一郎 (代表者、関西学院大学大学院社会学研究科)

西真如 (共同研究者、京都大学東南アジア研究センター)

2. 研究の目的

本研究は、人びとが持続可能な生存基盤を確保するための資源配分の政治過程を、現代アフリカ地域社会におけるデモクラシー再考の見地から実証的に明らかにするものである。

戦後世界においては、国民国家を前提とした福祉社会のあり方が個人(=一国民)の生活を保障するための制度的なモデルを提供してきた。またそのような社会では、議会制民主主義が機能することで公正な資源配分が実現されると考えられてきた。しかし企業の活動が国家の枠組みを凌駕し、同時にグローバルな環境リスクが人びとの生活を脅かすことの認識が深まった現代社会においては、これら既存の制度に対する信頼が揺らいでいる。ポスト福祉国家社会において必要とされているのは、国家に加えて市民社会、エスニシティ、企業といった多様なアクター/セクターの間で公正な配分を実現することであり、このことを目的とした、民主主義のラディカルな問い直しを含んだ社会理論が要請される。

この点で、強靱な国民国家の枠組みを経験しないままグローバル化の波に晒されることとなったアフリカ諸国においては、民主的な資源配分の実践は、常に市民社会とエスニシティ、あるいは都市と農村という、異なる社会の領域を横断的に繋留する試みとしてあらわれてきた。本研究では、現代アフリカの地域社会における再配分の要求や異議申し立ての事例について、フィールド調査に基づいた検討を行う。具体的なトピックスとしては、

土地や森林などの資源の利用や占有をめぐる実践、都市-農村間の資源再配分の実践等を挙げることができる。また国内外の研究者を招聘してシンポジウムを開催し、上記のような事例研究を踏まえながら、福祉政策が十分にゆきとどかないアフリカ国家における資

源配分の可能性について討論を行いたい。こうした討論を経て、本研究は、アフリカ地域研究にとどまることなく、ポスト福祉国家社会において、あるべき公正な資源配分の姿を展望するさいに、重要な参照事例を提供しうる研究となる。

3. 研究の内容

研究課題にともなう議論は、臨地調査に基づく個別事例の記述的研究がベースだが、これらの事例研究が個々まちまちの事例報告に終始しないように以下の2つの問題提起に沿って、関連研究をすすめる若手研究者との議論の場をもった。

第1に、構造調整政策以来の民主化・民営化という状況のなかで住民はどのような社会変化と開発を経験したのかという問題提起に応える議論。第2に、それぞれの地域社会において、NGOsや住民組織などアクターの多様化するなかでどのように住民がガバナンスの参加主体となるかという問題提起に応える議論である。いずれも「住民参加」を再考につながる議論となる。

(A) 地域社会における民主化と開発の経験

第1の問題に関する議論について。「参加型開発」は国際的な農村開発事業の主要パラダイムとなって久しいが、当初は草の根のニーズと主体性を掬い上げるものとして歓迎された「参加」概念も、各地域において実施される開発事業への汎用性を高める形で制度化・マニュアル化されると、形骸化の弊を招くとの批判がなされるようになった(「押し付けの・形だけの参加」)。

しかし地域社会は民主化政策によって変化をこうむる「客体」とどまらない。諸々の制度変化のなかで人びとはエイジェンシーを発揮して従来の社会秩序をみずから改変する。そのなかで人びとは、自社会における旧来の社会的価値への抵抗と革新、新たな共同性の創出、社会経済的再配分の実現といった実践をおこなっている。開発事業の主導側の意図は必ずしも地域社会において貫徹するわけではない。事業主導側も住民たちも社会変化を予測・統御しうるわけではないのだ。このような開発事業の「失敗」や「逸脱」に積極的に着目していく必要があるのではないか。

こうした批判を踏まえて、「参加」概念を批判的に再構築しようという研究が、邦訳されたものを含めて提出されるようになった。たとえばSamuel HickeyとGiles Mohanはその編著において、人びとのエイジェンシーを等閑視してローカル世界に住む他者を美化することなく、開発を近代批判から全面否定しないで「再考」することを提唱する(真崎克彦監訳 [2008] 『変化する参加型開発 「専制」を超えて』明石書店)。普遍的な価値観と地域特有の合理性をうまく組み合わせるべく実践の方途を模索することが重要なのだ。

住民を「受益者や選択者(users and choosers)」ではなく「企画者や決定者(makers and shapers)」と位置づけること。国家から付与されたcitizenshipではなく、市民個々人の実践によって

構築される能動的citizenshipに近年は注目が集まっている。そこでは「市民のエイジェンシー」「権利としての参加」の概念が重要になる(「参加型ガバナンス」や「討議的(deliberative)民主主義」を下敷きにした政策の実施)。だが留意すべきは、「権利」アプローチによる「体制づくり=空間創出」は社会変化のポテンシャルとはなるが、より社会的に公正な方向に向かった変化に直接結びつく保証はないという点だ。参加のための空間は中立ではなく周囲や内部の権力関係に左右されるからだ。

以上をふまえて、エチオピアとブータンにおける民主化政策にともなう地域社会の変化の経験を検討した。エチオピアの住民組織である「エジャ開発委員会」は、同郷会をベースとして組織されたものである。かれらの達成した事業のひとつとして高等学校の建設があるが、この建設資金の調達源は首都に移住して成功した商人たちの寄付、およびそれほど豊かではない大多数の組織する葬儀講からの寄付金だった。かれらは自前で農村-都市間資源再配分を達成していたといえる。しかしこの背後には一枚岩の組織化があったわけではない。成功した商人と葬儀講の都市移住者との間には交渉や駆け引きがあったことが解釈できた。また、ブータンは「王政」民主化の移行期にボトムアップ型の農村開発事業をすすめた。村落部は(西欧型の「権利」ベースではなく)相互義務的な規範をベースとした社会である。村の歩道整備計画にはほとんどの世帯が参加し、整備のための賃労働も公平に各世帯に配分され、計画実施のリーダーとなる村落代表も輪番制でつとめられた。だが、リーダーは結果的に村と地区とのあいだの連絡に奔走することとなり、新たに両者のpatron-client 関係と地区長の権限とを創出しかねない側面も観察できたのである。

(B) ローカルガバナンスへの住民参加

第2の問題点に関する議論について。脱中央集権=地方分権化の徹底は、構造調整政策以来のアフリカ諸国において「民主化」の一環として大きなイシューとなった。とくに90年代後半以降、構造調整の「失敗」評価とともに地域社会へのサービス配分を徹底すべく改革が推進されるようになる。もうひとつの重要なポイントは、やはりこの四半世紀のあいだ開発学で議論され続けてきた住民参加である。ポスト構造調整期においてはよりいっそうの草の根における住民「参加」の確保と、そのうえでのローカルレベルでのガバナンスのあり方が検討される。

ここで鍵とされる概念は「ローカルガバナンス」である。やや大雑把ではあるが要約すれば、「政府ベース、あるいはコミュニティベースによる各ローカル社会へのガバナンス」から「政府や行政諸機関と協働した各ローカル社会でのガバナンス」へということになる。ただし、これは必ずしも政策史上の流れと一致するわけではなく、概念の意義を他との差異として示すものである。強制力による集権的な資源の管理と分配をめざす古典的な「政府(government)による統治」における管理・分配の機能不全、ならびに地域に暮らす人びとの実情をふまえない排除的な資源管理の弊害という批判がなされた。こうした批判のもと、コミュニティに根ざした参加型の資源管理モデルが提唱される。しかし、地域社会が十分

に公正な管理・分配の主体として機能するといわずに期待すべきでないという指摘もなされる(cf. McCay の言った commoner の悲劇)。そこで、地域住民がほかの諸アクターと関わりつつ資源の管理・分配を決定していく実質的なプロセスを重視した地域社会のガバナンス(「協治」)が検討されるようになった。とくに近年では、地域諸社会においてグローバル/ローカル NGOs や住民組織(CBO)、および解体・再編政策後の分権型資源管理諸機関などがさまざまな社会経済的資源配分の場面で有力なアクターとして台頭している。

こうした枠組みのなかで、地域住民はほかのアクター同様、日常生活に密接する資源の利用と管理にかかわる複数の利害関係者(stakeholders)のひとりとして「参加」することになる。ここでは、当の地域住民と他の利害関係者にとってどうやって、あるいはどこまで協働的(collaborative)な管理が可能なのか、資源管理に関するガイドラインはどのように決めるのか、そして個々の住民にとって「参加」の回路が確保されているといえるか、といったことが問題となる。

こうした生活資源へのローカルガバナンスの実現過程についてはすでに少なくない研究業績がモデルを提示している。たとえば政治学者の Elinor Ostrom は、各地の事例報告に基づいてローカルなコモンズのガバナンス実現過程の条件たる「設計原理」を析出し、合理的選択論に修正を試みる Bonnie McMay は、ひとつの改革シナリオが貫徹しないなかで個々の住民が「状況に埋め込まれた選択」によってどうにかこうにかやっていく(muddling-through)実情を指摘した。

こうしたモデル設計と修正の議論は、各地域での実現過程がどのような現象として進行するかという事例記述的な研究と離れずにすすめられる必要があることは言うまでもない。先に述べたようなローカルレベルでの意思決定プロセスを考えるさい、われわれがとくに注意したいのは次の 2 点である。まず、住民各自のこれら諸アクターの活動へのアクセシビリティやコミットの度合い、アクターどうしの関係形成、そして住民間での政策や開発プロジェクトのインフォーマルレベルでの評価がどう生活資源をめぐる地域社会の動態に関係するかという「ガバナンスの参加主体」に関わる点。次に、「ガバナンスの対象」に関わる点。なにが住民の生活に密接する資源なのか。各アクターの想定する「資源」なるものの微妙な齟齬が、ややもすれば「同じ利害関係者」という設定に隠されてしまうのではないかという点である。

セネガル、ケニア、ウガンダ、チャドの東西アフリカ 4 ヶ国の地域社会の事例からは、理念的なローカル・ガバナンスの図式に乗せてそのまま理解できるような現象などないこと、そしてむしろ、そうした図式から逸脱してしまうような「失敗」や「逸脱」の事例こそ注目する必要があることが明らかになった。

「同じ利害関係者」という図式のもとにおかれてはいるが現実にはそれらのあいだには不均衡な力関係があり、イニシアチブを握る側と、「参加」の回路は設定されるが実際にはコミットすることの困難な「住民」とがいる(ガバナンスの参加主体をめぐる問題)。「住民」のコミットの度合いを上昇させる方策の一つとして参加コストの対価を開発を推進する行政や

ドナー側が支払うというやり方が考えられるが、そうすることにより力の不均衡を固定化・強化してしまうことも考えられ、賛否分かれるところであろう。また、「保全ルールの遵守」などをめぐって、おなじ住民どうしてサンクションが実効的に機能することは考えにくい。この点を在来のやり方による「弱者の包摂」の論理でどこまで擁護しうるかも議論の余地がある。

加えて、そもそも保全の必要の有無や、保全・管理の対象たる資源についての認識に関し、資源利用と生計との関係が密接である「住民」とそのほかの利害関係者とのあいだに齟齬があるのは必然といってよい(ガバナンスの対象をめぐる問題)。こうした齟齬をかかえながらやっていかざるをえない現状のなかでは、どこでラインを引くのか、そのためにどのような交渉をもつか、ということが問題となる。住民といっても豊かな者と貧しい者とのあいだでは生活に密接する有用資源にも差があることを勘案すれば、交渉は一筋縄にはいかない。もしかしたら上記の「サンクションの回避」はこうした交渉コストを低減する実質的效果をもつのかもしれない。いずれにしろ、ガバナンスの対象をめぐる問題も結局のところガバナンスの参加主体をめぐる問題とコインの表裏であることがわかる。

以上は、それぞれ以下(1)、(2)の公開研究会および学会分科会における議論のまとめである。なお、(2)の学会分科会は本助成期間終了後に開催されたものであるが、本共同研究成果の一部である。

- (1) 研究会 「持続的な社会を構築するための『参加的民主主義』の検討 アジア・アフリカにおけるローカルな政治実践から学ぶ」 (代表 白石壮一郎) 於京都大学稲盛財団記念館、2008年3月16日

【発表者と題目】

- ・白石壮一郎 (関西学院大学大学院社会学研究科)
「(趣旨説明)アジア・アフリカにおける<市民社会>と<参加>の現在」
- ・真崎克彦 (清泉女子大学地球市民学科)
「ブータンの政治改革:『王政』から『民政』への移行? ある農村でのシティズンシップ実践を事例として」
- ・西真如 (京都大学東南アジア研究センター)
「政治実践としてのコミュニティ開発 エチオピアのエジャ開発委員会の経験」

- (2) 地域開発フォーラム 「生活資源へのローカルガバナンス」 (代表 白石壮一郎)
日本アフリカ学会第46回学術大会、於東京農業大学、2009年5月24日

【発表者と題目】

- ・白石壮一郎（関西学院大学大学院）
「(趣旨説明)生活資源へのローカルガバナンス」
- ・高橋隆太（京都大学大学院アジア・アフリカ地域研究研究科）
「食糧増産計画をめぐる土地利用の展開　セネガル河下流域、T村の事例から」
- ・目黒紀夫（東京大学大学院農学生命科学研究科 / 日本学術振興会）
「グローバルな野生動物保全政策とマサイの土地利用　南部ケニアを事例に」
- ・一條洋子（京都大学大学院アジア・アフリカ地域研究研究科 / 日本学術振興会）
「コミュニティ主体の森林資源管理の可能性と課題　ウガンダ、マビラ森林保護区の事例から」
- ・石山俊（総合地球環境学研究所）
「砂漠化対処事業における植林モデル事業の検討　チャドにおける環境 NGO の事例から」