第**H**部環境国家とアジアの人々

**Z**維持への強制が呼び込む「反転」 灌漑は、年間を通じた水の安定供給を実現するために人類が編み出した最も歴史ある社会基盤 である。農業や水運、洪水予防などの観点から、灌漑は世界各地で人々の生活向上に決定的な役割を 果たしてきた。雨量の多いアジア地域では灌漑の役割が特に重要であった。高所から低所に流れる水 の普遍的な性質は、灌漑に、ある点から別の点へ水を送り届けるという工学的な問題をこえた社会的 な考慮を要求する。というのも、上流と下流とで住民が受け取る便益と負担に違いが生じるからであ

**n8**

第4章維持への力 !インドネシアの灌漑施設と地域社会 本章では、インドネシアの事例を中心に国家主導で建設された農業灌漑施設に注目 し、環境国家が反転する契機とその予防策を考える。灌漑施設は農地と共に外延的 に拡張しながら末端水路を介して田畑まで水を運ぶ。だが、いったん造られた水路 施設がどのような維持管理を要求し、その対応を通じて国家と社会の関係に影響を 与えるのかは注目されることが少ない。事業実施者の想定とは別に、そこにありっ づける灌漑施設が人に及ぼす影響は「反転」の分析に重要なヒントをもたらす。

る。たとえば灌漑用水の配分では上流に便益が集まるが、洪水予防では下流の便益が大きい。このよ うな便益の格差は負担の分配をめぐる対立の火種になる。

具体的に課題の性質を理解するために、ある仮想的な二つの集落、上流の村Aと下流の村Bを考え てみる(図41)。それぞれの集落には政府が建設した幹線水路から支線が分かれ、農民たちが取水 する末端水路が引かれている。上流に位置する集落は用水へのアクセスという点で明らかに有利であ る。そこには漏水や蒸発にともなう水の損失、上流に近い場所の耕作者が増えることによる上流地域 での取水量の増加、そして配水システムの突発的な故障の可能性があり、用水路が長いほど下流の集 落は不確実性にさらされる(フリーマン/ローダーミルク

上流

//末端水路

村A

下流

幹線水路

図**4-1**農業灌漑の典型的な配置

出典）筆者作成。

1998)。

さて、この施設を円滑に運営するにあたって、どの地域社 会も次の三つの意思決定に直面する(coward 1980 :19)。⑴ 水をいかにして最終利用者に送り届けるか、⑵施設をいかに 維持管理するか、⑶水の利用者同士の利害対立をどう調整す るか、である。これらの課題は水の供給と負担の分配は関す るものであるだけに、土木技術的な議論をこえて、政治的な 問題に発展する。アジアの多くの社会では、特に⑵と⑴にお ける国家の役割の大きさに注目が集まってきた(Montgomery



1983:94)。大規模な灌漑用水をめぐる集落や地域間の紛争は、秩序の安定への脅威として国家の優 先的な関心事項になるからである(wohers 2001 2克)。

しかし、政府の調停が必要になるほどの規模の対立はさほど頻繁に起きるものではない。だとすれ ば、国家と社会の関係を「日常的に」規定するのは⑴の「いかにして送り届けるか」と⑵の「いかに 維持管理するか」である。⑴については、最終的な受益者たる農民が強い関心をもっているので注目 もされやすい。一方で、あまり注目されないのが⑵の維持管理である。

維持管理には、樹木の伐採、雑草駆除、草地の造成、流量測定器の設置や管理、ゴミや堆積土砂の 浚漾、ポンプ場の管理など多様な作業が含まれる。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(sagardoysaL1986)。維持 管理を怠ると巨大な投資が無駄になるだけではない。水の供給が不確実となれば、適切な時期に適量 の水を必須とする高収量品種の導入に対して農民たちは及び腰になるので、重大な経済機会を逸する ことにもなりかねない(フリーマン/ローダーミルク1998)。

維持管理の不徹底に起因する水不足は、いったん灌漑に依存しはじめた水稲農民にとっては死活問 題になる。育苗や整地、草刈りや防虫などに費やした事前投資を回収できなくなってしまうからであ る。国の歳入が人々から取り立てる地代に依存していた地域では、灌漑の機能不全は国家にとっても 致命的であった。国家主導の灌漑施設で維持管理のために国家権力によって地域住民が駆り出される 場面が多かったのもそのためであろう。一九九〇年代前半にミャンマーのチャウセー地区で灌漑の浚

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〔政 府の〕灌漑局が行う。だが、用水路の底に溜まる泥の浚漂や大規模な修繕は、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、乾期の最中の一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一戸について一八歳以上の成年(男女を問わない)労働力 一人が動員される。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) このように大規模灌漑は集落単位をこえたスケールでの維持管理を必要不可欠にする。ミヤンマー 中部の乾燥地帯では、賦役と強制労働に基づく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も展開されているほどである(Taylor 2009 : 44)。

本章では、灌漑施設の維持管理が現場に国家権力を呼び込んでいく側面に注目して「反転」が生じ る契機を分析する。開発事業の特性が人間に課す意思決定への圧力に最も早く注目したのは経済学者 のアルバート•ハーシュマンである。彼は、いったん着手された事業を維持するために否応なく必要 になる作業がもたらす規律を「維持への強制(compulsion 8 maintain)」と呼んだ(Hirschman 1958)。担 当者の意思や思惑ではなく、事業が成り立っための前提となる地理的•物質的•技術的条件が生み出

す圧力に注目するのがこの視角の特徴である。「維持への強制」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、むしろ事業の特性に促されて地域住民の方から国家の関与を招来する可 能性に光を当てる。

灌漑の場合の「事業の性質」としては、農村環境に特有の季節性や雨量の変化といった「自然の規 律」も大きな役割を果たす(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)。

ただし、ここで厄介なのは、維持への強制が働いていたとしても、その圧力に反応すべきなのが (中央、地方)政府なのか、地域住民なのかが自明ではないという点である。発電所や多目的ダムなど の大規模施設で特に問題になるのは、事前に地域住民との話し合いが.不足していることであった。ー 九八〇年代から九〇年代に日本からの円借款で建設されたダムに対してNGoや市民社会から出され た批判の多くも、事業設計過程における住民参加の欠如を問題視していた(鷲見一988 :村井1989」諏 訪1996)。コミュニケーションの不足によるあいまいな責任分担のしわ寄せは末端に行くほど大きな ものになる。

本章で注目するのは大規模ダムの建設プロセスではなく、すでに建設された灌漑施設が下流域で形 成する国家•社会関係である。特に二次水路以下の末端部分においては、担当する役人の認識によっ

利害の日常的なつながりをよりはっきりと見せてくれるからである。

**2**熱帯アジアの灌漑事業 国家主導の灌漑と水の特性

雨季には水があふれ、乾季には水不足が深刻化しがちな熱帯モンスーン地域において、水の安定供 給は、水稲農業を基盤とする地域社会の人々の悲願であった(Musiake 2002)。植民地の経済的な安定 を狙った宗主国が灌漑に力を入れたことも、その意味では当然であった。植民地時代の東南アジアに おけるオランダ領東インド(現インドネシア)やフランス領(ベトナム、ラオス、カンボジア)では、 植民地宗主国による積極的な灌漑開発が行われていた(BOOS-2013)。特にプランテーション生産を維 持するために、そこで働く労働者に与える米を増産するうえで、灌漑は欠かせない施設であった。 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を予防すXとい う理由もあって国家の重大な関心事であった(Anwood1987)。植民地時代のインドネシアでは、二〇 世紀に入ると地域住民の福祉促進という名目で「倫理政策」と呼ばれる住民福祉事業が活発化し、灌 漑開発を通じた米生産の増大は、その一環として位置づけられた(加藤2014)。西欧諸国が植民地で

行う強制栽培制度に対して人道的な見地から批判が高まったため、宗主国は植民地の人々に裨益する

(4) 事業を拡大することで、自らの存在を正当化しなくてはならなくなったからである。 植民地の近代化という経済的欲望と、その前提となる米の輸出量の拡大は、もともと生活圏の範囲 での自給を目的としていた伝統的な灌漑で対応できるものではなかった。東南アジア各国はこぞって 外国資本を投入し、西欧から技術顧問も招聘しながら、大規模灌漑の設置を拡大した(Fumivall 1956」 32〇)。タイの灌漑に詳しい地域研究者の石井米雄は「〔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こえるもので、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(Ishiil978二8丄9)。植民地期以降の灌漑は、大きな資本と西欧の技術を大規模に動員した点 で、小規模の伝統的な灌漑とは異なる大きなインパクトをもった。

二〇世紀半ば以降、食糧増産の必要性から政府自らの手による灌漑への公共投資が一般化しはじめ ると、それにあわせて灌漑局の設置を含む、水を統治するための官僚体制の整備も進んだ(Mo=es 二201733〇)。第二次大戦後に独立を果たした東南アジア各国は、農業生産を拡大する目的で国家主 導の大規模な灌漑建設に投資し、先進諸国もそれに積極的な援助を行った。灌漑への投資は独立後も 継続し、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のである。とり わけー九六〇年代以降、経済成長にともなって食糧需要と電力需要が増大したアジアでは、世界銀行 やアジア開発銀行、二国間援助などを後ろ盾にした大型ダムの建設が相次いだ。灌漑は中央集権的な 国家形成と近代化を象徴するインフラであった。

とっても脅威であった。こうした政治的事情にも後押しされて、小規模の伝統的な灌漑が主流だった 東南アジアで、突如として「政府の政府による政府のための事業」(真勢1984 :163)が増大したので ある。水利システムが地域住民の手には負えないほど巨大で、その多くが農民の財政的•技術的蓄積 が弱い新規開発の入植地で行われたために、農民の公的機関への依存は深まっていった(真勢一984」 164)。

税や貿易のかたちで辺境から中央へと集まる傾向の強い原料資源と違い、水は存在する場所周辺で 利活用されなくてはならない。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、施設があるだけでは十分でなく、施設の維持管理を行う住民組織がなくてはならな いという点である。毛細血管のように張り巡らされた灌漑設備を中央や地方の職員がすべて管理する のは現実的ではないからだ。

地域住民の動員という点では、森林と鉱物も似通った条件をもっていたが、高付加価値の木材と鉱 物が取り出された後に域外に持ち出されることが多かったのに対して、水は一定の地域を流れながら 農民の生活に深く入り込む資源である。加えて、水路は都市や農村の動脈のような機能を果たし-そ の周りに居住地を形成するだけでなく、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にも影響する(Abemethy 2011“ 87 )。これらの諸制度の多くは、水利用を

は水の分配に公平性を徹底するための「分水」と呼ばれる施設設計の工夫や、時間を決めて利用者の ブロックごとに水を回す「番水」と呼ばれる慣習などが広く存在する。これは日本でも水をめぐる係 争が長らく深刻な課題であったことを表す(杉浦2008)。

灌漑の副作用!!需要の増大と公衆衛生

灌漑を介して社会の深部へと入り込んだ国家権力は、思わぬかたちで横へと拡張することがある。 ここでは最も主要な三 つの回路を挙げておく。

第一は、水の供給がさらなる水需耍を呼び込むという回路である。東南アジアの灌漑を長く調査し てきた中島正博は「ダムができると、乾期にも米ができるようになる。したがって、「もっと収入が 欲しい」ということで水需要が現れます。水利施設ができて需要が現れる。需要があるから水利があ るわけではない」(中島2003 :12)と発想を逆転させる必要性を説く。これまで天水に頼っていた地 域への灌漑の導入は、従前は不可能だった乾季の耕作を可能にする。つまり、もともと存在した水へ の需要が灌漑を呼び込んだというよりは、水利施設ができたことによって需要が増えたというわけ だ。大規模施設の建設過程で造られる道路も' 市場とのアクセスを増すという意味で、財の需要を押 し上げる。こうして達成される新しい生活は、それを維持しようとする力となってさらなる経済活動

(5)

を呼び込む。

第二の回路は、一見すると水利とは関係のない保健•衛生部門への拡張である。各国の近代化にか

の増産を目的とした化学肥料の過剰投入が続くアジアの各地では、浄水処理を経ない汚染水がそのま

ま農業用水として投入されることによる影響が懸念されている(Quadir et aL 201〇)。地下水汚染と健 康への悪影響といった灌漑にともなう新たな課題は、化学肥料に対する農民の啓発、農産物の品質評

価、健康への影響評価など、あらゆる側面で行政の仕事を増やしている。本章では農業灌漑に焦点を

くも重要な役割を果たした灌漑施設は、別の側面で地域住民にとって思わぬ足かせとなった。灌漑の 溜池は、マラリアの原因となる蚊の温床になりやすいからである(Baeza etaL 2011)。蚊は気温一六度 以下になると活動を停止するが、熱帯地域は本格的な冬が到来しないため一年を通して活発な活動が 可能になる。マラリアは毎年三——五億人が発症し、そのうちー〇〇——三〇〇万人の命を奪う重大な疾 病である(Sachs and Malaney 20020この熱病は罹患者や家族に経済的な負担をかけるだけでない。本 格的な対策をとろうとすれば人々の移動に抑制がかかり、貿易を含む経済活動も停滞してしまう。も ちろん、灌漑の拡大だけがマラリアを増やすわけではない。森林開墾によって人間の居住地が奧地へ と侵食したことも要因の一つである(QuadirsaL 201〇)。マラリアを撲滅するには、貯水池の設計や 立地を決める灌漑局が保健衛生を担当する部署や教育担当部署と緊密に連携しなくてはならない。,こ のように、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ちうるのであ

⑴天然の雨水にのみ頼る天水農業。

⑵小規模灌漑もしくは地域共同体を主体とする水管理による水利農業。

⑶中央政府の統制の下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。これは 巨大な建設事業を伴うことが多い。 (wsfogel 1957 "1995) ウィットフォーゲルの議論によれば、東南アジア地域はもともと天水農業と水利灌漑農業を行う場

(6) 所がほとんどであり、その規模から考えて国家権力が大きく入り込む余地は小さかった。モンスーン

まざまな接点をつくり出すことを確認しておきたい

**3**国家権力の諸側面

変わる国家の役割

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。第2章でも紹介したカール•ウィットフォーゲルの



ある。むしろ、渇水と洪水の周期にいかに適応していくかが懸案事項であった。 こうした適応の事例は各国で見られる。北タイの伝統的な小規模灌漑である「ムアン•フー/イ」 は、タイに限らずラオスや中国の雲南省でも確認されている(Ishii 1978 ; Tanabe1981;Stott 1992)。イ ンドネシアのバリ島にある「スバック(subak)」と呼ばれる伝統的な灌漑システムも、地域のコミュ ニティが運営主体となる小規模灌漑の例として長く注目されてきた (Geertz 1963いLansing 2007)。規模 が小さく、地域社会が共同体として機能している場所においては、これらのコミュニティに立脚した 資源管理が大きな役割を果たしてきた場合も多いであろう。しかし、そうした力強いコミューーデイの 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 いことがタイをはじめとする東南アジアの特徴とされてきたからである (Embree1950 ;水野1981】重

冨1996)。国家主導の灌漑が急速に拡大した背景には、それを歓迎する人々がいたからというだけで はなく、抵抗したくても押し返す力をもったコミュニティが少なかった可能性も考えられる。

図4,2は国連食糧農業機関(FAO)の統計をもとに、東南アジアにおける灌漑農業面積の拡大 傾向を一九六二年を起点にグラフ化したものである。アジア地域全体で潜在的に灌漑可能な総面積 は、二•一億haであるのに対して、実際に灌漑が行われている面積はすでにー •ハ億haに到達し-rいる (siebertaaL 2013)。東南アジアの中進国では二〇〇〇年代半ばごろから灌漑可能な地域は飽和状態に

こと

っている。

7

6

5

1962 1966 1971 1976 1981 1986 1991 1996 2001 2006

図4-2東南アジアにおける灌漑面積の拡大

出典)FAO STAT (http://faostat.fao.org)より筆者作成。

百万ha

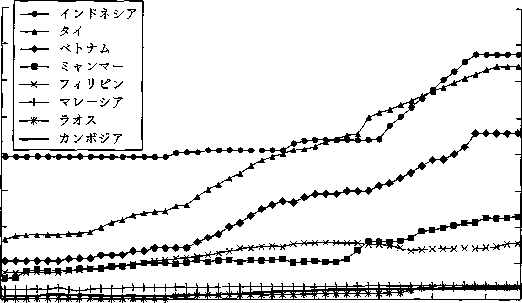
8

4

3

規建設の時代を終え、かつて建設された施設の 「維持管理」の時代に突入したことを意味してい る。

維持管理と現場の役人のインセンティブ コミュ ニティと国家は対立するものではなく、 第3章でも見たように相互に影響しあいながら、 時には互いを頼りあって発展してきた。ここで注 意しておく必要があるのは、国家の灌漑政策を末 端で担う役人たちに「国家権力の拡大」という意 識があるわけではないという点である。インドネ シアとタイで末端の灌漑局職員に聞き取りをした 政治学者のジェーコブ•リックスによれば、いず れの国の職員も農民たちと働くことに動機づけを もっていなかったという(Ricks 2017)。出世志向 の強い職員にとっては、大きな予算が動く施設の 建設や運営の方が、現場におりて村人たちを啓蒙



**4**国家関与の諸次元

国家権力はいかなる回路を通じて地域社会に入り込み、自2を維持し、場合によっては撤退した *、*民間企業などの非国家主体にその権能を!したりするのか。ウ:トフォ—ゲルの分析視点に

- ヽ (9) したり、水利組織の運営を支援するよりもやりがいを感じられるので密。まボジアの住民壬 水利組織を調査したモ•シティリットも、政府職員の不足や彼らの#®機づけが不十分であることによ 汀民組織I不全を指摘する(s!育農民の側も、!ごまかしなどぷじて役人と の距離をとり、自らの領域を守ろうとすることが多い(フリ—こ/…!、ル!) いのよ?、Kをめぐる環境国家はさまざまなジレ？に直面している。国家権力を末端で担う役 \」寸人た「との相互依存関係を!するイ、ノセンティブはないにもかかわらず、国家は村人たちに よる施設の維持管理を必要とする。水を治めるとは、水を介して人々を治めることであま、各々独 ‘立し"意志訂つ人々を国家の意のままに操作することはできない。そ唱も人々が日常的に暮し 一いる施設が要求する維持管理の圧力は人々を服従させるだけの力をもつ。こうしたジレ？を抱え た現場の実態とは裏腹に、施設の建設そのものは拡大の一途をとけてきた。

基づいて灌漑にかかわる活動を分類してみると、灌漑の機能は「生産」と「洪水予防」だけではない ことがはっきりとわかってくる。そこには、「準備」的な業務 (土木、労務、社会組織、住民補慣)と 維持管理業務(ハード面だけでなく'水の分配制度の設計を含む)に加えて、所有や利害をめぐる対立 の調停や、将来の不確実な災害に対して予防的にシナリオを作成し、住民の避難計画や非常時の行動 規範を策定するといった「統治」的な業務も含まれてくる。以下、それぞれの業務について見ていこ う。

「生産的側面」とは、灌漑水路の建設などの国家による主体的な介入の側面である。この介入は、 農業生産や交通の利便性を増したい住民の願望に合致するという意味で地域社会に歓迎されることが 多い。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て一時的に困窮する住民も 出てくるが、筆者の調査によればインドネシアのビリビリ•ダムをはじめ、かつて強制移住をB由に 厳しく批判された日本のODAによる大規模灌漑施設が建設された地域では、農業生産性が大幅に拡 大し、経済機会も広がったというのが下流に位置する農民たちの一般的な見解であっが。

「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の側面であり、忌家に とって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という大きな動機づもがあ 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の側面であり、ここでの地域住民の役割は行政への協力である。もとえ

表4-1灌漑事業の分析視点

ば事業経費の確保に際しては、地域 社会に集金を委託したり、銀行等か ら融資を受ける主体になってもらう 必要がある(sampafh1992)。

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の側面である。 上流と下流に位置する集落の水の分 配をめぐる利害対立は、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。そうした時には地域 住民の側が政府の役人に調停を依頼 する場合がある。

インフラの維持管理をめぐる議論

|  |  |
| --- | --- |
| 分析視点 | 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 | ・国家による多目的ダムの建設  •水量調節  ・発電 |
| 予防的側面  洪水予防  浸食予防のための浚漠 保健衛生（マラリア対策, 水汚染防止） | ・定期的な浚漢のための労働力動員  •マラリア防止型の水流設計  ・行政の保健部門との連絡・調整 |
| 準備的側面  調査・研究  土木工事と人的体制の整備  省庁間連絡  移転住民の補償 | •水源地域のマッピングと灌漑受益地域の推計  -水利組合の形成とマネジメントシステムの確立 •保健省や内務省との連絡  ・移転先の確保,住居や補償条件の交渉 |
| 統治的側面  紛争解決  食糧の安定供給 災害予期・対応 | ・紛争調停主体としての水利組合の形成 ・上流一下流の利害調整,都市の食糧価格維持 •避難体制の構築,居住計画の見直し,インフラ再編 |

出典）佐藤（2019）。

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が人々の間の利害関係にどう影響するかである。この調整に失敗 すると維持管理作業に支障が出て、インフラ本来の機能を保てなくなる。

灌漑施設は規模が大きいほど利害の調整が難しい。タイにおける灌漑の近代化に関する透徹した歴 史分析を行ったハンテン•ブラメルヒュースは「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」と指摘する(Brummdhuis 2005 :154丄55)。利害対立の範囲は特定の地域にとどまるとは 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、その影響は下流地域にまで カスケード状に広く及ぶ。政府が出先機関として水利事務所を置く場合、その管轄範囲が下流まで及 ぶことがあるのは、こうした灌漑の性質が呼び込む社会的要因による。

近年になって東南アジアの各地で水利組合が政府主導で設置されるようになったのは、大規模施設 の長期的な維持に対応できる在来の組織が存在しない地域が多かったからであろう。たとえばインド ネシアの水利組合の多くも、バリ島などの一部地域を除き、ボトムアップ的に自生したものではな く、大規模灌漑の建設にあわせて政府の指導でつくり出されたものである。古くから灌漑システムが ある地域では、マンドロジェネとよばれる水番が集落の信託を受けるかたちで水の分配を担っている (小國2016)。こうした水番も、政府主導の水利組合設置にともなって、組織の一員に組み込まれてい くことが多い。

このように、国家と社会の関係は決して固定的なものではなく、ダイナミックに変化する。変化の 要因には地域住民の能力や人口動態、生業の移り変わりも影響するが、国家の関与の度合いも重要で ある。表4—2は、国家権力の浸透の段階を時系列で分けたものである。具体的には初期介入、継続 的関与、関与の自然化、そして退出•退行である。インドネシアを例に当てはめると、次のようにな る。

まず水利条件のよいバリや一部の上流地域を除くと、いわゆる伝統的な水利は土着のマンドロジェ

タイの地域コミュニティに立脚した「伝統的な水利組織」の多くも、政府が上流に大規模灌漑施設 を作って、水が使えるようになったことへの対応から生まれたものであった (Ishii197°°21)。政府の 王立灌漑局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、政府が地域の協力を必娈とし ていた証左である(友杉1976」141)。これら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。活動実績は別として、二〇一一年時点でタイ国内に一万二千以上の水利組合が存在する ことが確認されている(Ricks 2015 )。水利組合を通じて農村金融という新たな住民との接点を確立し た政府は、人々が必要な融資をあえて与えないことで力を行使できるようになる。こうして資源管理 は、多様な側面で国家と社会の間に依存と権力の網の目を張り巡らせることになったのである。

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 権力浸透の諸段階 | 駆動因（ドフィバー） | 隘路（ボトルネック） |
| 初期介入• | 施設建設と生産拡大 | 土着の有力者など |
| 継続的関与 | インフラの維持管理 | 地域住民の協力 |
| 関与の自然化 | 地域社会の支援組織（政府主導の組合 など） | 政府の財源確保 |
| 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 | 国家による利権の独占 |

表4-2灌漑分野に見る国家権力の駆動因と隘路

出典）佐藤（2019 :165）。

漑開発に乗り出すのは、一九七〇年代前半に高収穫品種の米の栽培が始 まってからである (Lorenzen and Lorenzen 2008)。中央集権的に設計され た灌漑システムは、運用と維持管理の面で国家に多大な負担となり、国 家はそれを補塡すべく各地に水利組合をつくって水利費の徴収を試み る。FAOによれば一九九二年までに全国で四〇〇の灌漑システムが伝 統的なものから国家主導の水利組合に置き換わったという(FAO 1993)。 インドネシアが継続的関与から関与の自然化の段階に入ったのは一九 九〇年代後半からであろう。水利組合の普及と形骸化は、国家の存在が 自然化した段階で生じる。インドネシアのジョグジャカルタ特別州クロ ン•プルゴ郡で二〇〇三——〇七年に行われた調査によれば、国の都合で っくられた水利組合では、組合上層部の富裕農民と行政官との癒着が激 しく、行政は富裕農民に利するような水の配分を何の疑いもなく続けて いたという(suhardiman 2018 : 48)。水利組合がどのような役割を果たし ているにせよ、行政と住民の接触は水利組合を通じて常態化していく (平山 2016)。

先に述べたようにインドネシアの場合、バリ島の伝統的な水利組織で あるスバックの例などを除けば、マンドロジェネが末端における水の配

財源節約と労力軽減のために維持管理業務をできるだけ地域に委譲したい政府と、維持管理業務を政 府に担ってほしいと考える農民とのせめぎあいはインドネシアに限らず東南アジアの各地で観察され ている。

インドネシアでは、まだ国家の明確な退出•退行は灌漑分野では見られていない。今後、灌漑農地 がほぼ飽和し、業務の中心が維持管理に移ったとき、いったん大きな利権を手にした灌漑局がどのよ うにして自らの役割を縮小していくのかは不透明である。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。こうした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。

**5**地域に迎え入れられる権力 反転するインフラ的権力

森林と鉱物に着目した本書の第3章では、いったん奥地へと入り込んだ国家がどのような回路を 通じて、その影響力を維持•安定化させていったのかという側面には光を当てていなかった。また、 国家との関係から見れば、鉱物と森林は明らかに「商品化」がしやすく、外国企業にとっては輸出用 として開発しがいがある資源であったという点で、本章の注目する水とは性質が異なっている。 これに対して本章で注目した水は、国家による直接管理の難しい、本来はきわめて「分権的」な資 源である。豊かな人も貧しい人も等しく水を必要とするが、水を完全に独占することはできない。だ が、ダム建設にともなう大規模灌漑施設が稼働すると、幹線水路、一次水路への放流は政府の役人が これを支配することになり、水を求める農民らによって優遇措置を狙った物品提供などの裏工作が行 われるような事態も出てくる。上流での水量や放流のタイミングなどの恣意的な操作が行われれば、 下流になるほどその影響を大きく被る。

恣意的に操作されるリスクを割り引いたとしても、乾季の収穫を可能にする灌漑の経済効果は絶大 である。インドネシアの南スラウエシに建設されたビリビリ•ダムの流域では、受益地域の年間米生 産高が二'一倍になり、月間農業収入が約ニ•四倍に増加した(国際協力機構2016)。そのため、移住を

多い。そして灌漑施設が一度建設されれば、その維持管理には参加せざるをえない。人々は、国家権 力の磁場に自ら引き寄せられていくのである。

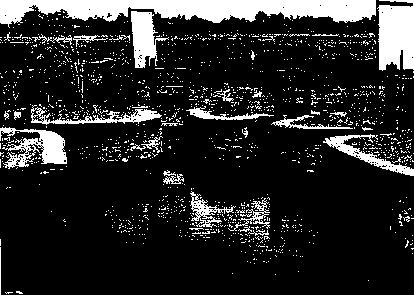
一方で、大規模灌漑施設の建設をめぐっては、

図4-3南スラウエシにおける二次水路と三次水路をつ なぐ水門

出典）筆者撮影（2018年9月）。

強制移住や補償に対する不満など、さまざまな抵 抗があることも事実だ。たとえば国家主導の水路 につながっていない小規模の溜池から水を汲み出 している農民にとって、直接利用していない水路 の維持管理に駆り出されるのは迷惑な話であろ う。

このような政府による維持管理の放棄やコミュ ニティ灌漑の強引な置き換えは、水資源管理の領 域で生じる典型的な反転である。政府は「住民主 導」「住民参加」「地方分権」などのスローガンを 掲げることで、いったん建設した施設の管理を住 民に押しつけることを正当化できるし、「非効率」 「前近代的」などの理由から、コミュニティの灌



漑地を没収したり、軍を動員して人々を強制移住させたりすることもある。あるいは灌漑水路の最末 端にあって地図にも載らないような小規模の溜池の貯水量が、国家主導の水路変更に大きな影響を受 けることもある。地下水を通じて形成されるこれら在来の溜池は、どれだけ地元の人々の役に立って いても行政に無視されてしまうことが多い(van der Meer 1988)。

典型的な「反転」が呼び込まれるのは、このように国家の暴力によって地域社会の自律性が解体さ れるときである。ただし、国家が行使する権力の形は、有無を言わせぬ専制的なものだけではない。 社会学者マイケル•マンによれば、「専制的な権力」とは、国家中枢のエリートがルーティン化さ れ制度化された市民社会との交渉を経ずに行使できる力の幅を指す(Mann 1984二88)。私たちが国家 権力を語るときに暗黙の内に想定しているのがこのかたちの権力である。これに加えてもう一つ、重 要なタイプの権力があるとマンは言う。それは彼が「インフラ的権力」と呼ぶものである。インフラ 的権力とは「国家の市民社会に実際に入り込む能力(capacity) で、政治的な決定の結果を対象となる 領域でまんべんなく実行する力」のことである(Mann 1984 “189)。言い換えれば、自らが築き上げた 社会基盤を介して市民社会に影響を及ぼすカである。

インフラ的権力は、いったんそのシステムに組み込まれると、簡単にはそこから抜け出すことがで きない。灌漑施設というインフラの場合は、施設の維持管理を通じて国家権力と人々との継続的な接 触が生まれる。そうしたなかでの維持管理の放棄は、国家への反抗というよりは、地域社会の捉を破 ることになるので逆らえない。このように、国家権力は地域社会の権力関係に編み込まれることで地

環境国家は、国家自らの意思で拡大しているわけではない点に強さがある。開発国家が意志お計画 に誘導されたとするならば、環境国家はむしろ「意図せざる結果」の産物という面が大きい。灌漑を 一つの典型として、国家はそ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 張り巡らし、その維持管理を通じて社会と交流•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、国家に抵抗するだけでなく、国家権力に頼ることが必要になる場面がある。第2章で見たよう に、たとえば灌漑施設を温床とするマラリア対策のために奥地に保健所ができるのは住民たちZIとっ ては歓迎すべきことである。国家にとっても伝染病や重大な疾病を抑え込むことは安全保障のとでも 優先課題である。ここには政府対住民という対立の構図はない。あるとすれば、国家と住民の絶え間 ない交渉に基づいてつくりなおされていく新しい依存関係である。だが、政府と住民には明らかな力 の格差がある。政府は幹線水路の配置を設計し、水量や放出のタイミングを変える力をもっている点 で、やはり圧倒的な存在なのである。

反転に備える「協力への強制」

本章が国家の関与の類型化にこだわったのは、国家支配が強まる資源利用の過程で生じるさ主ざま

に位置づけて底上げしていく方向性が見えるだけでなく、責任のあいまいな中間的領域を半ばクツ ションとして反転のショツクを和らげる道筋も展望できるのではないかと考えたからである。少なく とも国家と社会の依存関係を分析的に見ることで、国家対地域社会という単純化されがちな枠組みを 乗りこえていく可能性が開かれる。

では、統治される農民の側にこうした反転の可能性に備える手段はあるのか。まず考えられるの は、下流での工事が完成するまでは用水利用を認めない制度の設計や、下流への優先配水を行うとい う手段である。実際、筆者の調査したインドネシアの南スラウェシでは、下流農民への優先的な配水 が行われていたが、それを可能にしたのは水量の確保に問題がないことを裏づける実証実験と農民た ちの納得に基づく上流•下流集落間の合意であった。便益の配分操作をすることで集落間の不和を取 り除くことは、地域の人々が互いに依存しあい助けあう「共助」の領域を拡張し、政府と個々の地域 住民の間を取り持つ中間領域を鍛え上げることで、思いがけない「反転」に対する一つの防波堤とな るだろう。

もう一つ考えられるのが「維持への強制」を建設的に発展させた住民同士の「協力への強制」であ る。それは、灌漑の設計が生み出す圧力を逆手にとって、分断しがちな農民を一つにまとめていく道

(”一)

である。

冒頭で示した図4—1を加工した図4—4を見てほしい。新たに、幹線水路と末端水路とをつなぐ支 線水路を長くとる設計(図の下)を考えてみる。この水路は、その長さゆえに村人たちが総出で掃除

としょう。一般的に考えれば、接続水路が長いと漏水や干上がりも多く、維持管理のコストもかかる ので水の利用者にとって条件は悪い。だが、そのコストゆえに、上流の集落(村A)が下流集落(村 B)の資金や労働力に依存せざるをえない状況をつくることができれば地域社会への影響は変わって くる。これは、「維持への強制」に対する、「協力への強制」と呼べるような技術的な仕掛けである。

水路の設計をどのようにエ夫すれば上流に

幹線水路

末端水路

幹線水路

/末端水路

図4-4協力への強制

暮らす人々が下流の人々に依存し、下流に配 慮せざるをえない圧が生じるのか。これは他 の事例にも適用可能な視角である。紐常が密 な地域社会も、その元をたどれば国家tの対

抗や交渉、あるいは国家の介入を必要おした

過程の中でそうした連帯が育まれた可能性は

否定できない。農民の政治力の源泉が団結や

両村の協力

出典）筆者作成。

連帯であるとすれば、冒頭で見た上流•下流

の利害対立の解消は、国家の専制に対して大

きな抵抗力になる。

本章では環境国家における反転の一つの事

例として大規模灌漑の維持管理を検討した。そしてそこで発生する「維持への力」が国家と地域社会 の新しい関係性を生み出していることを確認した。気候変動によって異常気象の頻度が増加するな か、国家と社会は水を介してますます密な関係をつくっていくだろう。本章で注目した「維持」の視 角は、自然と社会の関係だけでなく、これからの国家と地域社会の関係を読み解く糸口になる。