

アフリカの観光開発における理念とその現実に関する一考察

A Study on the Project of Natural Life Conservation Area in Africa as the Poverty Reduction Strategies: the Cases of the Great Limpopo Transfrontier Conservation Area and Zimbabwe CAMPFIRE

佐藤 まさ子 *Sato Masako*
(音楽学部教養部会)

《はじめに》

20世紀後半から、地球環境破壊、貧富の格差など、国境や国家レベルを越えた地球規模の諸問題が深刻化し、また、多国籍企業やグローバル金融など時代の「寵児」が国家機能を蚕食して、国家は「国内問題を解決するには大きすぎ、地球規模問題に対処するには小さすぎる」という時論が国際社会を席卷し始めた。かかる時勢を背景として考定された「国連ミレニアム開発目標」の一つが貧困の一掃である。それを達成すべく効果的な開発手法が模索され、現在、アフリカ諸国に対してパートナーシップ型の地方分権的なコミュニティベースの開発が推進されている。

国連の後援を得て、ブラントランド委員会が設立された。当委員会は、「現在と将来の両世代のニーズを満たす開発」を標榜し、その達成に向けて「長期的な環境戦略の提案と環境の改善に資する各国間の協力体制の確立」を目的としていた。委員会の報告書(1987)にて「持続可能な開発」の概念が初めて提示されると、それに触発された開発界は、バリ宣言(1982)に起端する自然環境保全の気運高進に乗じて、新たな開発指向を求めることになる。一方、1980年代以降、地球環境問題に取り組む援助機関が増加の傾向を示し、1990年代に入ると、リオ・デ・ジャネイロ地球サミット(1992)や種々の国際条約会議において、地域に根ざした自然資源管理の重要性が指摘⁽¹⁾されるようになる。そして、リオで開催された「国連環境開発会議(1992)」等の国際会議を経て、グローバルな環境運動と経済開発の融合という発想を生み出した。即ち、野生動物を利用価値ある有効な経済資産とみなし、貧困を軽減する開発戦略である。この戦略は、開発に視角をとれば、コミュニティの自存力=エンパワメントの養成、即ち、コミュニティベースの開発の実践であるが、そこには地方分権化の確立という政治的意趣も含意されていた。つまり、地域に自然資源の管理・運営を任せることで、民主主義理念の理解とその浸透⁽²⁾を期待し、また、それはネオリベリズムの唱導する“新政策アジェンダ”ともうまく合致する⁽³⁾と考量されたのである。更に、自然資源を利用した経済的發展は、コミュニティや個人に企業家精神を涵養⁽⁴⁾し、資本主義経済の拡大に貢献するという期待感もあった。約言するならば、新たな開発政策は、国際社会の政治的、経済的趨勢の加勢を得て、開発舞台に登場したので

ある。

グローバル社会の要請と持続可能な開発理念＝地方分権的なコミュニティベースの開発が共鳴し、以下の開発の初期条件が勘案された結果、観光産業の開発が動き出した。第一に、アフリカ独自の多様な自然や文化の探求に深甚な関心を寄せる国際社会から財政支援を得やすいこと、第二に、観光産業への参入は、技術主導産業（製造業や鉱業等）への参入に比して、比較的容易であること、更には、管理職レベルから未熟練労働者（若年層／女性）まで広汎な雇用を創出する労働集約的産業であり、付加価値連鎖に沿った幅広い所得の機会を提供できること、そして、小規模起業家（観光ガイド、手工芸品製造販売等）の市場アクセスも可能であること、と貧国にとっては好条件の持続性に資する産業である。加えて、副次的な経済的相乗効果として、観光収入を自得歳入として直接現地で管理し得るので、地域経済内での循環が可能であり、非観光部門（輸送やインフラ基盤の整備、農業開発等）の開発をも見込むことができる。換言するならば、コミュニティのエンパワメント強化とグローバル社会の要請に答え得る理想的な産業ということになる。アメリカ合衆国国際開発庁も「・・・自然資源を利用手段として住民に収入増加の機会を与える・・・先ず、持続可能な野生動物の管理から経済的利益を得、それをコミュニティ所有の自然資源管理の改善につなげる」⁽⁵⁾と述べて、観光産業開発の志向性を評価している。また、観光産業には、自然条件に左右されやすい農業の弱点を補う利点もあり、理想的な経済的選択と考量された。無論、自然環境保護への貢献度も高く、積極的に推進されることとなったのである。この意図は、生態系システムを国境という政治的境界線内におさめきれないという指摘を受けとめ、「国境を越えた自然保護」というコンセプトのもとに展開される事となる。因みに、国際社会には、ボーダーレスなグローバル時代を象徴するプロジェクトとして映ったのか、第 5 回世界国立公園会議（2003）は、“国境を越えて利益を”というタイトルで開催されている。

こうして「国境横断保護区」が誕生したのだが、プロジェクトの中心的アクターである自然保護／開発の国際機関は、開発の効率とその効果、隣接する複数国家の協力体制の必要性や援助資金の調達を鑑みて、官民共同のパートナーシップ型の開発手法を採用⁽⁶⁾した。具体的には、プロジェクトの実施過程では環境／開発 NGO も参画するが、政府、或いはその管轄機関と私企業とが共同で国境横断保護区の管理・運営を行う組織図が描かれたのである。

かような「高い開発効果＝コミュニティの利益」という短絡的な開発施策に対して、マック・チャピンは批判的である。彼は、コミュニティベースの環境保全プロジェクトを担当した幾多の援助機関が、コミュニティと共同歩調をとることに一様に苦慮した経験を踏まえて、国境横断保護区プロジェクトは地域代表を援助パートナーから排除する意図のもとに遂行された⁽⁷⁾と論じている。マック・チャピンの議論については、自然保護国際連合の南アフリカ地区責任者フェイキールが、下記のような引証を提供している。彼はコミュニ

ティ・公的セクター・民間セクターのパートナーシップ型がプロジェクトの成功を最大化すると考え、パートナーシップアプローチをとったが、プロジェクトの進展とともに、自然資源に依拠した日常生活の実態があるにもかかわらず、コミュニティがその管理・運営権を失するような開発の方向性が打ち出されたこと、⁽⁸⁾土地私有化が容認されていく過程を目の当たりにし、強大な私企業が、大規模な自然資源の私的利用のために不当にパートナーシップを利用していること⁽⁹⁾を指弾している。

そこで、拙稿では、“コミュニティベース”を嚆矢とする開発を被援助者に対する欺瞞的な開発に向かわせるベクトルは何かを探索してみる。生態系の保全と経済発展を連携させた開発では、蓋然として“土地”が重要な要素となることを鑑みて、土地の所有権をも照射しつつ、ジンバブエの自然資源に関する共有地区管理プログラム（ジンバブエ CAMPFIRE）、南部アフリカ3ヶ国の関係するグレート・リンポポ国境横断保護区の設立過程を考察し、地方分権的なコミュニティベースの開発の自律性がプロジェクトの実施過程でどのように失われていくかに言及する。

《グレート リンポポ国境横断公園構想の変容》

グレート リンポポ国境横断保護区は南アフリカ、モザンビーク、ジンバブエの国境地域を統合して一大平和公園を設立する構想である。しかし、嘗てアフリカにおける反共産主義の砦を自認し、モザンビークの不安定化工作を行った南アフリカ、独立後も内戦状態の続くモザンビークやコンゴ派兵等で国情の不安定なジンバブエという3ヶ国の統合は、障壁の高すぎる構想とされてきた。ところが、アパルトヘイトの廃止という南アフリカの政策転換が転機をもたらした。ネルソン・マンデラの釈放からわずか2ヶ月後に、平和公園財団の設立者、アントン・ルパートが、当時内戦の最中であつたモザンビークのシサノ大統領と会見し、自然保護区構想実現への協力を求めたのである。やがて、モザンビーク包括和平協定が署名（1992）され、モザンビーク内戦は終息をみた。また、南アフリカに樹立されたマンデラ政権は、「復興開発計画」を公表して、黒人大衆の貧困軽減への積極的な取り組みを開始した。この両国の大きな政局変化がグレート リンポポ国境横断保護区実現の明るい兆しとなったのである。

かくして始動したグレート リンポポ国境横断公園プロジェクトだが、モザンビーク国家運営委員会と国際テクニカル委員会はグレート リンポポ国境横断保護区が当初の計画とは全く異なるものになった、⁽¹⁰⁾と述べている。グレート リンポポ国境横断保護区の最初の青写真には、クルーガー国立公園（南アフリカ）、ゴナレゾ国立公園（ジンバブエ）、バンヒネ・ジナブ国立公園（モザンビーク）、クタダ16（モザンビーク）、さらに3ヶ国の多数のコミュニティを包含するような広大な地域の統合が描かれていた。しかし、南アフリカ、モザンビーク、ジンバブエの各環境大臣が国家間協議を行うための大臣協議会を設立（1999）すると、ムーサ南アフリカ環境大臣がイニシアティブをとり、規模が国立公

園とクタダ16に縮小されたのである。また、大臣協議会は、国際テクニカル委員会をその厳格な麾下におき、プロジェクト実施計画の成案を1年以内に提出するよう求めた。コミュニティの意思を十全に反映した計画書を作成するには、1年が短かすぎることは瞭然である。しかしながら、この拙速なプロジェクト案を覚書として3ヶ国の各大臣が承認、署名したのである(2000)。そして、翌2001年にクタダ16は国立公園になった。ここで、コミュニティベースの国境横断自然保護区という開発コンセプトが国境横断国立公園設立のコンセプトに変容されようとしていることに留意しておきたい。後に寸描するが、これはコミュニティを巧みに瞞着するような施為だったからである。ともあれ、プロジェクトの変容を先導した南アフリカは、「アフリカ開発のための新パートナーシップ(NEPAD)」で主導的役割を担っていた。NEPADは、アフリカ諸国の経済的協力と統合を手段として経済発展を加速させる目的で発足したアフリカ連合の経済開発プログラムのひとつである。南アフリカには、リンポポ国境横断公園を地域間共同の実践例として“早急”に実現し、治績をあげて、NEPADの主張の正当性をアピールし、自国の権威を示威する⁽¹¹⁾という政略があったのである。さすれば、統合規模の縮小、委員会にプロジェクトの始動を急がせるような時間的制約を専横的に課した意趣が理解されよう。つまり、国家間のパワーゲームが最初のプロジェクトの変容を生起させたのである。

グレート リンポポ国境横断公園は、実現すればアフリカ大陸最大規模の国境横断保護区となり、プロジェクト発足以前から重要な役割を演じていた平和公園財団にとっても、是非成功させたい威信をかけたプロジェクトであった。そこで、集客に成功しているクルーガー国立公園の事例を提示して、モザンビーク政府や官僚を説得し、モザンビークの設立したモザンビークプロジェクト実施ユニットに平和公園財団のメンバーを参画させた。クルーガー国立公園の土地利用方式やその管理・運営方法をグレート リンポポ国境横断公園プロジェクトのモデルにすることで、プロジェクト主導の地歩を固めたのである。南アフリカが、この自国の公園のモデル化を歓迎したことは言うまでもない。3ヶ国がグレート リンポポ協定(2002)の署名を終えると、平和公園財団は以下のように述べている。

国境横断公園とは、野生動物保護を最優先課題として、国境沿いの地域を統合し、国境に隣接する地域の責任ある権威機関が一連のプランに副って管理・運営することを公式に同意した公園(傍点は筆者加筆)である。これらの権威機関は、野生動物が自由に動き回れるようにし、国境横断公園内の全ての“人間のバリア”を除去するものである。⁽¹²⁾

この引用における「権威機関」が奸智に長けた内容を表現していることを喚起したい。グレート リンポポ協定調印後、大臣協議会は、コミュニティ行政は国家レベルの政策課題だという理由からプロジェクト組織の再編成を行った。即ち、コミュニティワーキンググループは国境横断保護区の管理・運営から姿を消し、また、国際テクニカル委員会は、パークジョイントマネジメントとして刷新された⁽¹³⁾のである。ここに至り、コミュニティ

の参加とその利益に資するというグレート リンボポ国境横断保護区プロジェクトの初期の目的が潰えて、コミュニティベースの開発が空疎化してしまったのである。そして、それを策動したのが隠然たる権力であったことは否めないであろう。

《マクレク コミュニティのケース》

グループ地域法（1950）に端を発する人種差別的法律に則って、1960年代に原住民問題省は、マクレク部族をパフリ トライアングル（約26,500ヘクタール）にあったコミュニティからその南60km、6000ヘクタールの土地へ強制移住させた。1990年代に、南アフリカの政策が民主化路線へ転ずると、彼らは、クルーガー国立公園の北部、グレートリンボポ計画の中央部に当たるパフリ トライアングルの返還を求める抗争を起こしたのである。マクレク部族は、19世紀初頭以来、パフリ トライアングルに居住し、部族法を制定し、政治・社会・経済上の独自の生活様式に基づいて、自然資源の豊かなパフリの地で自給自足の生活を営んでいた事実を証明⁽¹⁴⁾し、1998年、彼らは返還を勝ち得た⁽¹⁵⁾。土地返還の公式調印式において南アフリカ国立公園局は、この合意により南アフリカ自然保護政策が前進したこと、南アフリカ国立公園局は住民との関係改善を重視するという新たなパラダイムを確立したこと、そして、マクレク コミュニティ退去の事態は再度起こらない⁽¹⁶⁾と述べている。また、これに先立ち、南アフリカの土地問題担当大臣は、土地返還要求はコミュニティと自然保護機関との間の権限の不均衡を是正する重要な手段となる⁽¹⁷⁾と述べている。更に、平和公園財団や南アフリカ国立公園局は、マクレク コミュニティの成し得た土地返還をグレート リンボポ計画が住民に与えた利益と公言して、国際社会にアピールしている。だが、そこには、平和公園財団や南アフリカ国立公園局が、自らの施策の正統性の証左としてマクレク コミュニティの成功をあげて、南アフリカの国威高揚とアフリカ大陸全体への事業拡大の地歩とする戦略が隠匿されていたように思われる。

マクレク-南アフリカ国立公園局間の土地紛争に多大な影響力を行使したのが、土地返還要求委員会である。南アフリカ政府機関である当委員会は、両者の主張の齟齬を闡明にした後、各々の利益事項を逐一詳細に検討していった。このロジカルな手法は、結果的に、両者の力関係に変化を生じさせ、コミュニティの交渉ポジション強化につながった⁽¹⁸⁾のである。このパワーバランスに一石を投じた土地返還要求委員会の戦略は、共同資産委員会の利用であった。マンデラ政権の「復興開発計画」実施過程で、貧困削減策の実効性を高めるためには透明性と責任あるコミュニティの代表機関の必要性が認識されていたが、部族権威志向の強いアフリカでは“部族機関”と称せられるような決定機関の存在を無視できない。そこで、心理的な部族対抗意識の緩和やコミュニティレベルでの権力構造を変容させる意図で、土地返還要求委員会は共同資産委員会の設置を制度化したのである。つまり、“部族機関”の代替機関として合法的に設置されたのが共同資産委員会であり、マクレクにもマクレク共同資産委員会が置かれた。マクレク土地問題では、土地返還要求委

員会(国家レベル)が直接介入して、マクレク共同資産委員会(コミュニティレベル)の擁護を行い、南アフリカ国立公園局(国家レベル)とのパワーバランスが崩されたのである。土地返還要求委員会の介入には、自らの施策の正当性を示威する意図があったと思われる。マクレク土地返還は、マクレク コミュニティの得た勝利ではなく、国家レベルのアクターの政治的な権力駆け引きの結果だったのである。即ち、「復興開発計画」の実施で法律センターの有能な弁護士や開発 NGO の支援を得られたことを含めて、政治的、社会的環境の変化に乗じた、時宜を得た闘争が成功につながったといえよう。そして、そこには権力アクターの曲私的行動が、やはり看取されるのである。

マクレクの土地返還闘争は成功裡に幕を閉じたかに映るが、その協約を詳察するならば、決してコミュニティを利するものではなかった。グレート リンポボ国境横断公園の発足時より5年間、南アフリカ国立公園局が公園内のマクレク領域で費やされる全管理・運営費を負担するが、爾後は、マクレク共同資産委員会と南アフリカ国立公園局が、計上経費を折半する。ただし、マクレク共同資産委員会の負担額はマクレクの総収入の50%を越えないという上限が設けられていた。この条項を皮相的にみるならば、マクレクが峻拒に値しないと判断するようなものであった。しかし、開発分野に知悉しているならば、かかる条項がコミュニティの実質的自立の障害となることは容易に理解される場所である。長期展望に立つならば、それはコミュニティの経済的依存状況を生み出すからである。また、そこには、99年間は、自然保護の目的に限って土地使用が許可されること、新たな採掘、探鉱、居住、及び、農業の禁止、土地売買交渉における最初の拒否権は南アフリカ国立公園局の掌中にあること、開発については環境影響アセスメントを経なければ実施できないことが記されていた。更に、最も重要なのは、マクレク コミュニティが南アフリカ国立公園局と25年の国立公園協定を結んだことである。もっとも、この契約国立公園の管理・運営は公園内の各コミュニティの代表からなる共同管理運営委員会が行うことになってはいた。そして、マクレク共同資産委員会の決定を経て共同管理運営委員会に提案される商業関係の事案は、自動的に共同管理運営委員会の決議事項とし、また、南アフリカ国立公園局の異議申し立ては環境的側面からのみ認め、その直接的関与は環境影響アセスメント過程に限定する、と明記されている。即ち、マクレク コミュニティは、南アフリカ国立公園局から独立して商業的な土地利用の権利を得ることになる。マクレク共同資産委員会にとっては、法的に土地所有権を保証され、自然資源利用の権利を得ることは、賛否の一考を要しないことであったに違いない。「大地」とともに生きてきたマクレクの人々にとって「土地返還」は彼らの基礎生活の根幹に関わる大事なのである。貧困に翻弄される環境下では、短期的生存策が優先される。個人は“現在”を生きることに心奪われ、“未来”をみつめることにまで思惟が及ばないことを理解するならば、マクレク コミュニティが、南アフリカ国立公園局の自己利益誘導的なこの協定に調印したことは首肯される場所である。また、「条件に合意するならば、マクレクの土地返還要求を支持する」と

いう当時の国土大臣の意思表示が、マクレクの仮言的判断を左右したことを付言しておきたい。ここにも、コミュニティに対する上位権力アクターの介入を感知するのである。

脆弱なコミュニティの自立の機会を奪う一因に、微温的な国家行政機構の施策がある。例えば、土地返還要求委員会と南アフリカ国立公園局には、“国立公園の土地をコミュニティに返還する”という事実が持つ意味と結果について根本的な見解の相違があった。前者は、土地がマクレク共同資産委員会に帰属しており、土地利用と経済的利用に対する決定権は本来的にマクレク共同資産委員会にあると主張し、後者は、自らを共有地を含む国立公園の包括的な管理者と理解していた。前述した“マクレクの土地返還要求を支持する”という国土大臣の意思表示は、マクレク共同資産委員会の主張を支持するものではなかったのだろうか。共同資産委員会は民主的な地方分権化政策推進の一方策として創設されたのではなかったのだろうか。ともあれ、両者は合同管理ということで妥協した。その結果、マクレクは、部分的にはあるが、土地の管理権限を南アフリカ国立公園局に渡すことになったのである。マクレク共同資産委員会の土地管理・運営権限が減じられたことは、コミュニティの直接的な、民主的な土地管理＝エンパワメントの毀損である。開発の初志はアクターの権力ゲームにより失調してしまったのである。かかるマクレク コミュニティの被傷性は、コミュニティが土地所有権を有するにもかかわらず、グレート リンポポ国境横断国立公園の管理・運営機関、トランスフロンティア保護区共同管理運営委員会に代表を送っていないことに起因する。⁽¹⁹⁾アメリカ独立戦争の有名なスローガン、「代表なくして課税無し」は民主主義イデオロギーの基幹を端的に表現している。民主主義とは、権利者が決定機関に参加することを第一義とするイデオロギーである。この原理に副うならば、コミュニティの管掌を国家レベルの事象と付置し、国境横断公園の管理・運営権限は国家機関に存するとしてコミュニティの代表を排除した南アフリカ国立公園局の主張に疑義を感ずる。しかしながら、この南アフリカ国立公園局の主張に正当化の論拠を与えたのは、国境横断保護区の始動とともに発足した大臣協議会であることを想起するならば、ここにおいてもコミュニティは権力アクターの掌にいたことになるだろうか。

《グレート リンポポ国境横断国立公園の実態》

モザンビーク政府がグレート リンポポ計画を了承すると、プロジェクト実施委員会が発足した。委員会はモザンビーク政府任命の公園管理者と平和公園財団雇用の南アフリカプロジェクトマネージャーから構成されていた。公園の土地利用計画はアメリカ合衆国国際開発庁のプロジェクト顧問が創案し、平和公園財団の担当顧問が観光開発の現地調査を行った。両機関の顧問は、野生動物集団の生存に最適なシンガジ川沿いの観光開発が好ましいという実施案を提示した。これを受けて、プロジェクト実施委員会は、観光開発のため、当該地域の居住者（約7000人）を公園外へ移住させるという結論を出した。⁽²⁰⁾しかし、観光省、及びドイツ開発銀行をはじめとするグレート リンポポ計画の資金提供者は、住

民の強制移転に難色を示し、コミュニティとの協議の必要性を強弁したのだが、プロジェクトはコミュニティを蚊帳の外においたまま進行していった。この専断的な推進策が、“貧困軽減”というプロジェクトの目的を後退させてしまったのである。一例を挙げるならば、プロジェクトの実施過程で、基礎生活に関わる開発上の制約や制限について住民と何ら協議を行わぬままに、⁽²¹⁾森林と野生動物法(1999)を施行したのである。この法律は、国立公園内の既存の土地利用は認めるが、新たな牛の飼育や土地の開墾を禁じている。従って、この法律を遵守するならば、輪作が不可能となる上に、非常時における他地域での放牧など、臨機応変な土地利用も不可能となる。そして、コミュニティが獣獣管理の権限をほとんど付与されなかったことも住民を苦境に追い込む要因となった。例えば、狩猟観光を企図するプロジェクトでは、象やライオンなど3000頭以上の野生動物をクルーガー国立公園から移送し、放したのである。放たれた野生動物による耕作地の踏み荒らしや農作物への損害、或いは住民への直接的危害などで、公園内居住者の日常生活が脅かされたことは容易に想像されよう。農地を荒らす子象の射殺をサファリハンターに依頼したところ、“商品価値”の低い小さな象であることを理由に、サファリハンターは要請に応じなかったという報告もある。加えて、住民の狩猟が規制され、従前のように食肉を得られなくなったのである。

野生動物の“季節移動”についての検討がなされなかったことも利益の均霑性を欠く不均衡な開発になった。あるコミュニティの一部地区が野生動物の主たる生活の場となり、作物被害を被ったとしても、プロジェクトから生ずる利益は無被害の区域と同一の利益配分を受けるのである。或いは、狩猟観光資源の一つである象は、乾季に入ると雨季に食い荒らした地域から他地域へ移動するが、サファリ狩猟は乾季に行うため、そこから生ずる利益は作物被害を被らないコミュニティに配分されることになる。つまり“ただ乗り地区”の出現⁽²²⁾である。かかる矛盾を包蔵したままプロジェクトが実施された結果、何ら補償が得られぬ住民の生活水準は下降線を描いていった。そして、生活を脅威に曝されたシンガジ河畔の住民の多くが、移転を“余儀なく”されたのである。

プロジェクト実施委員会は公園の開発業務に携わる幾多のNGO及び、移転する各コミュニティの代表をメンバーとする再定住協議委員会を設立し、移転者に対する弁償の協議体制を整えはした。コミュニティの行政官(コミュニティの権威者)は従来、政府の任命であったが、再定住協議委員会のコミュニティ代表(コミュニティの権威者)は選挙にて選出された。住民選挙という選出システムをとったのは、コミュニティの尊重を連想させるが、再定住協議委員会は移転の可否を討議する場ではなく、弁償交渉に終始している。一方、モザンビーク政府は、観光省の権限下にある地域を移転の選択地とするような策動をプロジェクト実施委員会に対して行っている。

モザンビーク側のコミュニティにとって、グレートリンポポ計画に伴う国立公園への土地種別変更は深刻な影響を与えた。居住区の土地種別を野生動物利用地区から国立公園

へ変更する提案がなされたとき、短期的生存策に魅了され、変更の意趣について精緻な検討をせず、提案を受け入れたのである。つまり、その変更によって予期される可能性－例えば、自らの土地所有権を部分的に放棄することになろう将来的可能性－にまで外延して検討する政治的叡智が培われていないのである。提案を受諾した結果、土地利用の制限や野生動物が耕作地を荒らすなど基礎生活の脅威に対する防除策を講ずることも出来ず、拱手傍観に甘んぜねばならなかった。そして、確かに、公式に表明されたプロジェクト政策には移転の強要に関する項目はなかったが、住民は移住を決意せざるを得ない状況に追い込まれていったのである。かかるコミュニティの被る不利益は、コミュニティの包括的な脆弱性に抛るものではあるが、平和公園財団のような環境 NGO は声価も高く、プロジェクト実施委員会での発言力や影響力も大きかったのである。リンポボ国境横断公園プロジェクトをスタートさせる際に平和公園財団のロビー活動があったことを想起するならば、発足後もモザンビーク政府への影響力があったことは否めない。ここにもアクター間のパワーゲームが垣間見えはしないだろうか。

《土地所有構造の問題》

南アフリカ連邦首相セル・ローズが現ジンバブエの版図を植民地化（1888）した直後から約 30 年間に入植した英国人は、当時の領土全人口の約 2% に満たなかったが、英国武装遠征軍の援護を受けた入植者たちは、豊饒な農地（耕作可能地の約 75% 以上）を手中に収めた。つまり、領域人口の約 98% 以上が無補償で土地を追われ、極めて生産性の低い耕作限界地に押しこめられたのである。この経緯から、先住民（黒人多数派）の土地問題に対する不満が鬱積していたことは、想像に難くない。やがて、“アフリカの時代”と称される 1960 年代に、共和制国家としてローデシア（現ジンバブエ）が誕生（1969）したが、その直後から、土地所有権の回復が国政の最優先課題となったのはいうまでもない。そして、ヨーロッパ人所有の土地を合法的に黒人の手に取り戻すこと、新たな黒人コミュニティの拡充とその定着、放牧や耕作のための共有地売買の許可を主眼とする部族信託統治法（1967）、土地保有権法（1969）が制定された。この二つの法律を基礎として公園、及び野生動物法（1975）が制定され、共有地所有者の野生動物の管理責務が定められたのである。

アフリカ諸国には、植民地政策による土地制度の二重性が未だ温存されている。土地制度の二重性とは、部族社会内部の伝統的支配者層の権力や権威にもとづく慣習地（共有地）の共同保有と国家の近代法による土地保有証明書に基づく土地の所有や賃借が併存している状況である。ジンバブエも例外ではなく、独立後も慣習法に基づく部族ベースの資源所有権構造が存在している。そこで、ジンバブエ政府は共有地法（1982）を制定し、共有地の私有化を認めたが、一方で、地域の慣習的な統括者ではなく、地方政府機関である地方地区評議会に、土地問題に関する権限を付与した。慣習法と地方裁判所に関する法（1990）

に拠れば、地方の慣習的裁判所は、土地関連の案件を除いた民事事項を取り扱うことになっている。かかる構造に対して、マーフィーは、地方地区評議会は大規模で、生産単位組織とは異質の行政単位組織である⁽²³⁾と、コミュニティ軽視の行政構造について論じている。また、ムロンベジ Murombedzi は、ジンバブエ政府の自然保護政策においては共有地の所有権が明確に定義されていない⁽²⁴⁾と批判している。共有地システムは歴史過程を経て定着した現在も存在するシステムである。ところが、野生動物の管理業務に直接携わるコミュニティに実質的な所有権や権限が認められていないのである。そこで、地方分権的なコミュニティベースの開発という趣意に副って、ジンバブエ CAMPFIRE⁽²⁵⁾のプログラムには、資源所有権はコミュニティの資産体制に基づく⁽²⁶⁾という施策方針が明記された。土地所有権や土地利用の決定権を政府からコミュニティに移譲し、コミュニティの猟獣管理への参加を実質化するなど、エンパワメント強化の意図がそこに包含されていた。かような施策方針を以って始動したジンバブエ CAMPFIRE であるが、その観光開発は、ジンバブエの白人の利益を生み出し、また、中央政府の税収増加が国庫を潤すことにはなったが、開発対象であるコミュニティは、貧困を悪化させる事態となっている。

《空洞化したエンパワメント》

ジンバブエには、コミュニティ（約 100 世帯）の代表者から成る村落開発委員会、6 村落を単位とする地区開発委員会、各地区開発委員会が選挙選出した委員長と政府任命の管理者からなる地域開発委員会で構成されるヒエラルキー型のコミュニティ自治組織があるが、政府が実質的な土地の管理権限を有し、コミュニティの資源管理・運営は言うに及ばず、一般的な監督官の権限や監査も暗黙裡のうちに国家に託されていた。前述したように、土地に関する権限は地方地区評議会に付与されており、部分的にせよ、村落開発委員会や地区開発委員会の決定に多大な影響力を行使し得た⁽²⁷⁾のである。このような政治的環境がエンパワメント開発の阻隔要因となっていることは、ビンガ地区の例が物語っている。ビンガ コミュニティの反対にもかかわらず、地方地区評議会とサファリ企業は、野生動物を管理する目的で電気フェンス建設の決定を下したのである。電気フェンスの有用性が説明されて、コミュニティは説得され⁽²⁸⁾たのだが、この経緯を、コミュニティの合意を得た民主的な決定と判断するには躊躇がある。挙例にみるようなコミュニティの本意に反する施策は、開発成果－長期的収入の確保等－を勘案した後の不幸な副産物として、開発政策において定言的に“正当化”されてしまうのが一般的である。しかしながら、素朴なビンガ コミュニティが地方地区評議会やサファリ企業と互角に交渉し得たとは付度しがたく、専断的ともいえる開発手法には、関係アクターの権力の影を看取せずにはいられない。

経済的側面においても国家が関与するジンバブエ CAMPFIRE の手法はコミュニティのエンパワメントを損うようなものであった。地方地区評議会は、サファリ事業から得られ

る歳入の80%をコミュニティに還元し、15%をCAMPFIREの運営に、5%を一般的な運営と開発に充当するという施策上の指示を受けていたにもかかわらず、コミュニティに還元されたのは、平均して収入の52%⁽²⁹⁾である。例えば、ザンベジ川沿いのグルーヴ地域では、地方地区評議会がサファリ歳入の40%を受け取り、約71%の世帯は全く収入配分が無かった⁽³⁰⁾と報告されている。観光産業開発理由の一つに、直接的な現地歳入となる観光収入は、地域内での経済的循環が可能である故に、コミュニティの他部門の開発促進も期待し得ること、即ち、エンパワメント育成に資することが挙げられていたことを想起するならば、開発が実態として空洞化したことになる。

コミュニティ不在の策案もコミュニティのエンパワメントの阻害要因となっている。例えば、策案時に、地理的な行政上の単位としてのコミュニティ概念を開発計画に投影させたことがあげられる。一般に、コミュニティは地理的連続性から概念化されるが、慣習的権利の優勢なアフリカの社会構造秩序に通暁する開発立案者ならば、プロジェクトを照査して、資源の所有権に照応して概念化されたコミュニティの見取り図を描くべきであった。しかし、それが立案組上に上らなかった結果、地理的に一つと見なされたコミュニティが、内実、社会的に複数コミュニティから構成されており、この画一的に資源の所有権を規定し得ない実体を無視して、プロジェクトを進行させてしまったのである。それにより、資源所有者であるコミュニティが資源の管理・運営に携わることができぬこと、また、資源利用から生ずる歳入について当該コミュニティが責任ある管理を行えぬというエンパワメント強化に対する自己論駁的状况が生じた。

また、資源所有に関する法システムは一貫性を欠き、資源の所有権が曖昧にされていたため、資源配分に対する管理・運営組織が形骸化してしまったのである。そこで、上位下達の管理・運営構造が弥縫策としてつくられた結果、CAMPFIREが、自己利益のためにコミュニティ資源を利用することが容易になったのである。

コミュニティ不在の構造化により、コミュニティの意思決定は大きく制限されたのはいうまでもない。観光産業開発の一環として施行された土地利用の法的規制の実施により、慣習的生産システムが機能不全となり、コミュニティの自給力が損なわれたのは、その一例である。ジンバブエは、農業主体の社会である。そこで行われている焼畑農業は、森林の“自然再生”を組み込んだ農耕システムであるが、森林伐採や開墾の制限、休閒地としての利用を認めないなど、土地利用が制限され、焼畑農業の継続が不可能となり、貧困度は高くなってしまったのである。これは、コミュニティベースの開発を志向しながら、ジンバブエコミュニティの農業生態学的視点を失った開発の策定がもたらした結果であるが、そこには、観光産業をビジネスとして成功させたい強大な権力アクターの存在が感知される。

コミュニティベースの開発アプローチが肝要とされるのは、エンパワメントが持続可能な発展=コミュニティ自治に基づく自立創成型の地域活性化の要諦だからである。コミュ

ニティのエンパワメントは、コミュニティが完全な用益権を手にして資源管理を行う権限を持つことがその要件である。コミュニティ資産が適切に管理され、コミュニティの払った代価と利得が比例するならば、自発的な相互協力につながる信頼がコミュニティに醸成され、⁽³¹⁾更なる発展への途が開かれよう。コミュニティがこのエンパワメントを得るために、政府は、コミュニティの資源管理に関する決定者としてではなく、単なる仲介者としての役割に徹すべきと思われる。確かに、密猟の阻止、自然環境保全、コミュニティの資金拠出という CAMPFIRE プログラムの成果に関する報告⁽³²⁾もあるが、一方で、共有地の所有権が曖昧となり、密猟など資源の私的利用（搾取）の増加をみる事実がある。かかる現実と共存しながら、プロジェクトへの参加で日常生活が攪乱されていく共有地の農民には、開発が意味づけを欠いた外的な暴力として受け止められるだけである。

《むすびにかえて》

包括的な視座から地域社会の固有性を把握し、それを尊重した機動的な援助の肝要性は、開発界で膾炙されたところである。この開発原則に則って、現在、一般に擁護され、増加傾向にあるのがパートナーシップ型の地方分権的なコミュニティベースの開発アプローチである。グレート リンポボ国境横断保護区やジンバブエ CAMPFIRE は、この方式をとり、コミュニティの自然資源管理を手段として、エンパワメントを開発し、貧困軽減を試みたのであった。しかし、それらはいずれも失計に終わっている。

コミュニティの関与を忌避したいという意識を包蔵⁽³³⁾したグレート リンポボプロジェクトを推進して、開発の真髄を毀損したのは、当該国の担当機関の行動選択、即ち意思決定であった。そして、各意思決定段階で多大な影響を及ぼしたのが、政治的、イデオロギー的権力である。その主たるアクターが、環境 NGO として強大さを誇る平和公園財団であった。財団のロビー活動や市場調査での積極的な活動が開発計画を巧みに操ったのである。注視すべきは、グレート リンポボ国境横断保護区プロジェクトが具現化していく過程で、超国家的“国立公園”というコンセプトに変貌させたことである。その結果、コミュニティベースという開発コンセプトは背景に退き、コミュニティは自然資源の包括的な管理・運営の権限があると主張するロジックを失ったのである。国立公園という公共的領域内でプロジェクトが引き起こすコミュニティの諸問題について、コミュニティは当該委員会との“交渉”以上の積極的手立てをもたず、関連諸機関の専行に恭順せねばならなくなったのである。

また、国立公園であることは、地方行政府の正統性を侵食し、その公的領域を狭めてしまう結果をもたらした。因みに、南アフリカの各地では、開発局や地方地区評議会への土地の権限移譲を規定した共有地権法の導入により、特に民主的選挙を経て発足した地方行政府の権威が侵食されている⁽³⁴⁾という論考がある。ともあれ、公園の管理・運営に対する地方行政府の権限が殺がれ、コミュニティが自律性を失った一方で、平和公園財団は影

響力を強めて、広大な地域への民間投資導入のロビー活動を行うなど、市場経済の一翼を担ったのである。コミュニティの存在が、外在する政治的、イデオロギ的の権力に巻き込まれて極小化されてしまったといえよう。

官民共同のパートナーシップでは、私的セクターも脆弱なコミュニティの脅威となる。たとえマクレク コミュニティが、マンデラ政府の「復興開発計画」に基づいて該博な知識を有する開発 NGO の支援を得られたとしても、大企業の交渉術は一コミュニティに優り、法律的な契約書の作成においても企業に一日の長があろうことは容易に理解される。土地の商業的利用権を得たマクレクは、利益率の高い狩猟ビジネスに着手し、狩猟ロッジ建設のために、企業であるワイルダネス・サファリと 45 年という長期間のパートナー協定を結んだ。この協定には、マクレクに不利益が生じた場合の協定解消に関する条項の明記が無く、更には、マクレクの狩猟の実質的な禁止に通ずる条項が記されていた。結果的に、マクレク コミュニティは狩猟権を失うことになったのである。これについて、共同管理運営委員会のマクレク代表は、企業との契約の交わし方に問題があった、⁽³⁵⁾と述懐している。

ジンバブエ CAMPFIRE の開発には、グレート リンポポ国境横断公園のように強大な外生的権力の介在ではなく、国家権力が立ちはだかっていた。そこで、ジンバブエ CAMPFIRE は開発施策上重要な土地所有権の協議を等閑した処方箋を講じたため、プロジェクト案を無為に帰す結果となった。いずれの事例においても、帰趨するところは、グレート リンポポ国境横断保護区の開発が、権力アクターに牽引された結果、公式のレトリックに反して、コミュニティは以前にもまして周縁化されたということである。その主因は政治生態学的現実を理解していなかった結果として、コミュニティとマクロな政治・経済システムとの適切な権力関係の均衡点を見出せず、立案時の目的と撞着する結果を招いたことと思われる。

自然保護とは生態学的作業であると同時に社会経済的作業である。従って、地域資源の管理・運営プログラムは地域社会の営為を組み込み、直接的な住民参加を得なければ不毛に終わる⁽³⁶⁾のは必至である。従って、地域住民の視座から開発が策定されるべく、コミュニティベースの開発アプローチが有用とされるのだが、開発プロジェクト実施過程でその趣意が失われていくという批判が絶えない。この宿痾の根源は開発プロジェクトに関する各アクターの有する権力の相対的な落差にある。一般に、この点は巧妙な詭弁を弄して隠微⁽³⁷⁾されてしまう。しかし、援助供与国、NGO 等さまざまなアクターの関る開発界は“国際場裏”である。そこで演じられる“国際政治”は、個々のアクターのミクロの動機と、それらアクターの相互作用が生み出すマクロの現象を結果とする。即ち、結果の実現過程で複数の行為主体が互いに依存しあうために、特定主体の単独の行動選択によって結果が確定せず、いわば集合的な行動選択の結果として“国際政治現象”を呈するのである。開発界という“国際政治”のパワーゲームにおいて、コミュニティは非力なアクターである。

脆弱なコミュニティアクターは、レトリックの中で常時危険に曝され、周縁化されてしまうのが常である。近年開発領域で主流となりつつある官民共同のパートナーシップアプローチはもっとも“国際政治”現象を呈しやすい形態である。生態学と経済学との架橋という着想を貧困軽減策に導入した成果が芳しくなかった主因をここに見出せるのではないだろうか。貧困層を周縁化してきたのは、歴史的な支配構造や司法構造である。その構造化を打破し、コミュニティベースの自然資源管理を貧困軽減に結びつけるためには、非国家組織、非国家的制度の強固な管理ネットワークを構築すべきと思われる。

[注]

- (1) Hutton, J.W.M.Adams and J.Murombedzi (2005) “Back to the Barriers? Changing Narratives in Biodiversity Conservation” *Forum for Developmental Studies*, No.2
- (2) Agrawal, A. and J.Ribot, (1999) “Accountability in Decentralization: a Framework South Asian and African cases” *Journal of Developing Areas*, 33
- (3) 例 え ば Hutton, J.W.M.Adams and J.Murombedzi (2005: 345) “Back to the Barriers? Changing Narratives in Biodiversity Conservation” *Forum for Developmental Studies*, No.2
- (4) Agrawal, A. and J.Ribot, (1999) “Accountability in Decentralization: a Framework South Asian and African cases” *Journal of Developing Areas*, 33
- (5) USAID, (1997) CAMPFIRE. US Agency for International Development Fact Sheet
- (6) Ramutsindela, M. (2004) *Parks and People in Postcolonial Societies: Experiences in Southern Africa*, Dordrecht and London: Kluwer Academic Publishers
- (7) Chapin, M. (2004) “A Challenge to Conservationist” *World Watch Magazine*, November/December
- (8) Faikir, S. (2004) “Globalisation and its influence on poverty and environment” IUCN Policy Think Tank No.17
- (9) Faikir, S. (2004) “Globalisation and its influence on poverty and environment” IUCN Policy Think Tank No.17
- (10) マプト Maputo で開催された (2001) Endangered Wildlife Trust (WET) における会見
- (11) マプト Maputo 世界銀行における会見 (2003)
- (12) SANP/PPF 2003
- (13) 2005年 International Coordinator of the Great Limpopo の会見
- (14) Harries, P. (1987) “A Forgotten Corner of the Transvaal: Reconstructing the History of a Relocated Community through Oral Testimony and Song”, B.Bozzoli (ed.) *Class, Community and Conflict*, Johannesburg: Ravan Press
- (15) De Villiers, B. (1999: 59) *Land Claims & National Parks. The Makuleke Experience*, Pretoria: Human Sciences Research Council
- (16) Spierenberg, M., C.Steenkamp and H.Wels (2006) “Resistance Against the Marginalization of Communities in the Great Limpopo Transfrontier Conservation Area” *Focaal, European Journal of Anthropology*, 47
- (17) Reid, H. (2001:138) “Conceptual National Parks and the Makuleke Community” *Human Ecology* 29(2)
- (18) Steenkamp, C. (2000) *The Makuleke Land Claim: Power Relations and CBNRM*, London: IIED

- (19) マクレク代表との会見、Wits Rural Facility, South Africa, April 2005
- (20) www.limpopopn.mz
- (21) Refugee Research Programme (2002) *A Park for People? Community consultation in Coutada 16 Mazambique*, Research Report University of Witwatersrand
- (22) Nabane,N., Dzingirai, V., Madzudzo,E., (1996) *Membership in Common Property Regimes: A Case Study of Guruwe, Binga,Tsholotsho and Bulilimangwe CAMPFIRE Programmes* CASS,University of Zimbabwe, Harare Zimbabwe
- (23) Murphree, M. (1993:3) *Communal Land Wildlife Resources and Rural District Council Revenues*, CASS, University of Zimbabwe, Harare, Zimbabwe
- (24) Murombedzi, J., (1992) *Decentralization or Reconstruction?Implementing CAMPFIRE in the Omay Communal Lands of the Nyaminyami District*,CASS, University of Zimbabwe, Harare,Zimbabwe
- (25) ジンバブエにおける自然保護と結びついた経済開発を手懸けたのは、国立公園、及び野生動物管理省、NGOの世界自然保護基金やジンバブエ・トラスト、ジンバブエ大学応用社会科学センターの後援を得て1989年に設立されたジンバブエ CAMPFIRE である。
- (26) Murphree, M.,*Congruent objectives, competing interests and strategic compromise*, Representing Communities: Histories and Politics of Community-based Resource Management (1997) に提出された論文
- (27) Hill,K. (1996) "Zimbabwe's wildlife utilization programs: grassroots democracy or an extension of state power?" *African Studies Review* 39 (1)
- (28) Dzingirai, V. (1995) *Take back Your CAMPFIRE. A Study of Local Perceptions to Electric Fencing in the Framework of Binga's CAMPFIRE Programme*,CASS, University of Zimbabwe, Harare, Zimbabwe
- (29) Africa Resources Trust (1995) *More About CAMPFIRE* No.3
- (30) Kleitz, G. (1998) "Les Elephants; les paysans et les planificateurs front la course: conservation de ia grande faune africaine dans la vallje du Zambpze" *Table Ronde Dynamiques et Environnement*, September. UMR CNRS-ORSTOM, Bordeaux
- (31) Bromley,D. (1992) "The commons, common property, and environmental policy" *Environmental and Resource Economics* 2
- (32) Murphree, M., "The Lesson from Mahenye: rural poverty, democracy and wildlife conservation" *Wildlife and Development Series* No.1,the International Institute for Environment and Development
- (33) Chapin,M. (2004) "A Challenge to Conservationist" *World Watch Magazine*, November/December
- (34) Ntsebeza,L. (2005) *Democracy Compromised. Chiefs and the Politics of the Land in South Africa*, Leiden: Brill Academic Publishers
- (35) マクレク代表との会見、Wits Rural Facility, South Africa, April 2005
- (36) Moore,D.,Representing Communities: *Histories and Politics of Community-based Resource Management* (1997) に提出された論文
- (37) Duffy,R. (1997) "The Environmental Challenge to the Nation-State: Superparks and National Parks Policy in Zimbabwe" *Journal of Southern African Studies*, 23 (3)