

南アフリカと持続可能な社会への試練¹⁾

斎 藤 文 彦

Challenges for Sustainable Society in South Africa

アパルトヘイト後の南アフリカ政府が再生可能エネルギー、公共交通、また生態系に配慮した経済活動といった諸点において進展を示せなかったことは、政府による公的サービスの失敗を示しており、その結果として人々が世界でも最も頻発する抗議行動を起こすことにつながった（Bond 2012: xvi）。

要 旨

南アフリカのダーバンは2つの顔を持つ。1つは気候変動枠組条約の締約国会議を開催したことに象徴されるような環境先進都市としての顔である。もう1つはエネルギー集約型産業が依然として重要な経済活動として残り、それにともなう公害もまだ未解決であるという顔である。このような矛盾は南アフリカにおける、環境政策の言説と実態の乖離とも密接に関連している。現状を打開する簡単な解決方法はないが、多様な利害関係者の間の意思疎通の緊密化が何よりも求められるだろう。

キーワード

南アフリカ、ダーバン、住民参加、NGO、意思疎通

ABSTRACT

Durban in South Africa has two faces. The first face is the one of environmentally pioneering city as it hosted the COP of United Nations Framework Convention on Climate Change. The other face is the one in which health hazards to residents continue due to uninterrupted operations of the oil refineries that still forms a part of “the mineral energy complex” predating the apartheid era in South Africa. Contradictions between these two faces relate to the gap between rhetoric and reality of environmental policies in South Africa. There is no easy solution to rectify the current situation. Yet, slow but steady progress on improving mutual understanding and communication among diverse stakeholders is essential.

Keyword

South Africa, Durban, Participatory Planning, NGO, Communication

はじめに

さまざまな環境問題が地球規模で進行しているが、それぞれの問題の深刻度は地域によって異なっている。南部アフリカ地域は世界平均よりも速い速度で温暖化が進行している一方で、

この地域は世界の最も貧しい人々の約10%が生活をしている。そのため、この地域における気候変動へ対応は大変困難な課題となっている（Bauer and Scholz 2010: 83）。加えてこの地域では、人的資源の低開発、農業への高い依存度、

貧弱な制度、世界的にも例外的な不平等など複数の要因により、気候変動による影響にたいして極めて脆弱であると指摘されている (Bauer and Scholz 2010: 89)。

南部アフリカ地域の政府も問題の深刻さには気がついている。そのため、それぞれの国において、環境問題への対応を既存の政策とは別の対策としてではなく、より統合された対策として、政府の各部局が調整の上で実施される必要がある。さらに、そのような統合的政策の実施は、時間に余裕をおかずに至急に実施される必要がある。

本稿ではこの地域の中でも南アフリカに焦点をあてる。その理由は幾つあげられる。南アフリカは新興経済圏の1つで近年の経済成長はめざましい。しかしその一方で、1994年のアパルトヘイト終焉後も、持続可能な社会への移行には多大の困難を抱えている国である。ここでの持続可能性とは、経済的繁栄、環境保護、そして社会的正義の3つの要素をすべて満たすことを意味する。南アフリカの2000年時点での一人あたりの温暖化ガス排出量はおよそ10トンであり、これは同等の一人あたりGDPの国々と比べるとかなり高く、先進諸国よりやや低い値であるにすぎない (Winkler and Marquand 2009: 50)。また、国内の貧富の格差は世界でも最も大きい国の一つとなっている。さらに、アパルトヘイト後の政府は反アパルトヘイト運動を主導したアフリカ民族評議会 (African National Congress, ANC) が母体となったが、いっこうに改善しない生活レベルへの人々の不満は高まり、市民は街頭でデモを実施するなどの抗議行動を頻繁に繰り返すようになった (Thompson et al. 2011)。このような背景から、南アフリカは環境正義論が比較的に頻繁に議論され、途上国としては独自の存在である (Reed and George 2011)。

さらに、本稿では南アフリカの都市を考察し、その1例としてダーバンを取り上げる。一般に都市は経済活動の中心で、多くの温暖化ガスを排出している。そのため都市における環境対策は地球全体に大きな影響を及ぼす。南アフリカはその歴史的経緯から他の発展途上国より都市

化の度合いが高く、2007年において人口の約58%が都市に住んでいる (Winkler and Marquand 2009: 48)。このような都市化はアフリカの中ではきわめて特徴的である。それ故に、南アフリカの都市を、他の都市との比較において考察することの意義は大きい。とりわけ、ヨーロッパや北米では幾つかの都市が環境先進都市として世界的注目を集めるようになる中で、途上国とりわけアフリカの都市が、それら先進的取り組みとの比較においていかなる性質を持っているかを明らかにする研究は、まだ極めて萌芽的段階にある (EIU 2011)。それゆえに、本稿は独自の貢献をすることができるとと思われる。

このような考察を踏まえた本稿の主張は次のようなものである。皮肉なことに、アパルトヘイト体制を終わらせたANC率いる政権は、それ以前の政権と同様に権威主義的となった。これに、弱体化した社会運動、場当たりの政府の政策、未だにエネルギーと資源に依存した経済構造、地域開発計画の表面的実施、いかようにも解釈可能な持続可能性の概念があいまって、どのようにすれば経済成長や社会的正義と調和した持続可能な社会が実現できるかについてつい近年までほとんど考えられてこなかった。このような状況を改善するための魔法の杖は存在しないが、多様な利害関係者の間において地道で着実な意思疎通をはかることにより、持つものと持たざるものとの格差を乗り越え将来への展望を開けるであろう。そのような取り組みにより、持続可能な社会に必要な討議的民主主義が長期的には培われるようになるのではあるまいか。

1 南アフリカと持続可能な社会

南アフリカにおける持続可能な社会への移行の取り組みはさまざまな角度から考察される必要がある²⁾。まず考察されるべきは国家の性質である。ANCは1912年に設立され、人種差別反対運動に従事してきた。この活動のおかげでアパルトヘイトはついに終わりを迎えたが、これがその後の新生南アフリカ国家の性質に大きな影響を与えることとなる。すなわち、1994年以降の南アフリカ社会において、多くの国民

はANCをアパルトヘイト体制からの解放者として支持してきた。しかし、ANCがほぼ唯一の正当な代表者であり、これに取って代わる政治勢力が見当たらない状況が出現したために、ANC率いる一種の疑似的一党独裁国家とも言える状況が出現した。このため、政府の国民に対する説明責任よりも、ANC内部の権力闘争や、党や政府の上層部への説明の方が重視されるという皮肉な結果を生むこととなった(Mohanty et al. 2010)。

そのような政府の取った環境目標とはどのようなものであったであろうか。南アフリカは2009年の気候変動枠組条約第16回締約国会議(COP16)において、通常のシナリオに比べて二酸化炭素排出量を2020年までに34%の削減を、さらに2025年までには42%の削減を表明した(ASSAf 2011: 20)。この目標をどう達成するかが問題であるが、1994年に誕生した若い民主主義国家である南アフリカではしばしば法律や制度の先進性と実際の実施状況に大きなズレが生じている。この背景の一つは、「持続可能な社会」への移行というとき、その内容がいかようにも解釈されるという状況がある。すなわち一方において、大多数を占める黒人に対しても公的サービスの拡大を図る必要から、経済成長を促進することの必要性はある程度自明の理であった。しかし、南アフリカでは国内産の石炭を元に安い電力が供給されてきたため、鉱業など多大なエネルギー消費を前提とした産業が発展した。南アフリカは世界でも最もエネルギー消費の度合いが高い経済の1つである(Holgate 2007: 474)。この状況下での経済成長はさらなる国内エネルギー消費の拡大を意味し、環境的には温暖化対策と全く相容れない。他方で、南アフリカも気候変動枠組条約といった国際合意を遵守するために、一定程度の気候変動対策を講じる必要がある。このようにそれまでの南アフリカの優位性を生かした経済成長は、全く環境に優しくないという根源的ジレンマがある(Resnick et al. 2012)。その結果、ANC政府がとる諸政策はしばしばその場しのぎで整合性がない。いかようにも解釈可能な「持続可能性」という言葉はある意味では便利であるが、他方

首尾一貫した対策が取りにくいことを意味している。

さらに問題をこじらせているのは南アフリカにおける計画の意味づけである。アパルトヘイト期における計画、とりわけ空間計画は、白人とそれ以外の人種の居住区を分けるための道具であったため、アパルトヘイト終焉後はその意義が問われることとなった。しかし、民主主義国家として生まれ変わった新生南アフリカにおいて、各種の計画が政府の意思決定にどのように貢献すべきかという重要な課題については必ずしもまだ明確な解答はえられていない。その結果として、開発計画と環境保護政策はしばしば別扱いとなっている(Harrison et al. 2008: とりわけ chapter 9)。

さらに新生南アフリカも地方分権化政策を推進し、中央と地方は同じ政府を構成する異なった圏(sphere)と規定された。環境は中央政府の一義的義務に属するが、地方政府も自主的に対応することが求められるようになった。また、地方政府はそれぞれ統合的開発計画(integrated development planning, IDP)を定めることが求められるようになった。このIDPの策定には、住民参加が不可欠で、とりわけ郡(ward)において住民との対話に基づき計画策定をすることが求められるようになった。IDPの評価には賛否両論がある。IDPによって地方政府における優先的活動が明確化された一方で、多くの地方政府は人的・財政的資源の制約に直面し、期待されたような成果は上がっていないとも評される(Baccaro and Papadakis 2009: 270)。さらには上述したANC国家の性格からして、住民参加は口先だけの口実になりがちであるとの批判は強い(Mohanty et al. 2010: 24; Sowman and Brown 2006)。

このような結果、南アフリカでは多くの環境政策が技術的解決に頼る側面が強い。つまり、環境アセスメントを含めて政府が立案した各種の対策を実際実施するのは民間のコンサルタント会社であり、これら企業は政府の指示に従い事後的に実施されるのが通常である。言い換えれば、南アフリカのような人種や階層によって分断されている社会においては、各階層やさ

まざまな関係者の意向を広くくみ取り、行政が広い視野に立ち持続可能な社会形成のために各関係者と協働を推進することが求められるが、なかなかそのような状況にはなりにくいのである (Scott and Oelofse 2005)。

このような状況下において期待されるもう一つの主体は市民社会であるが、アパルトヘイト後の南アフリカでは、市民社会は独特の困難を抱えている。アパルトヘイト期においては、反アパルトヘイト運動を展開するために市民社会はその力を発揮した。しかしアパルトヘイトの終焉により、市民社会の役割は政治的に反対運動を担うことなく、経済的便益を市民にもたらす意味での開発を推進する役割へと変化していった。そのため、多くの黒人居住区での指導者達は、政府や ANC の内部に取り込まれていった。結果として、市民社会にはアパルトヘイト期に比べると一種の分断状況がもたらされ、政府を監視したり、それに代わって公的利益を代弁することが大変難しくなった (Leonard 2012; Leonard and Pelling 2010)。このように政府、行政、民間企業、市民社会ともにそれぞれ問題を抱えているのが現状である。

2 ダーバン³⁾

ダーバンは人口がおよそ 370 万人で、南アフリカにおける三大都市の 1 つであり、最大の港湾をともなう工業都市である。このダーバンには 2 つの顔がある。1 つめの顔は、環境先進都市への試みである。ダーバンは南アフリカの諸都市のなかでも気候変動に影響を与えない方式で 2010 年の FIFA World Cup 開催を約束した場所であること (Roberts 2010: 409)、また 2011 年にはポスト京都議定書を話し合う気候変動枠組条約第 17 回締約国会議 (COP17) の開催地であったことに現れるように、南アフリカにおいても環境先進都市でありたいと願っている。ヨハネスブルグとケープタウンとダーバンの 3 大都市で、南アフリカ全体の温暖化効果ガス排出量のおよそ 21% を占めるのに対して、ダーバン市単独では全体の約 7% を占めている。二酸化炭素排出量としては、2005/2006 年において 1 人あたり 6.9 トンで、南アフリカ全体の平均値



重化学工業設備のある南部ダーバン

である 9.6 トンよりは小さい。しかし、6.9 トンという数値は国際的にはかなり大きい値である (ASSAf 2011: 31)。このような現状に対して、COP17 や FIFA World Cup といったイベントはその後の幾つもの重要な活動の契機になったし、市当局も環境対策をさらに一層進めつつあり、そのような取り組みによって都市の競争力を強化することが目指されている (Harrison et al. 2008: 148)。また、ダーバン市において環境行政に携わるスタッフの質と量は、南アフリカのなかでは、ケープタウン市とともに他の都市を圧倒している (Saito 2013)。これらの結果として、南アフリカ科学アカデミー (ASSAf) がダーバンこそが南アフリカにおいて最初のゼロカーボン都市になるべきであると提言していることも、それほど的外れとは言えない (ASSAf 2011)⁴⁾。

もう 1 つは、旧来型のエネルギー集約型産業都市というやや違った顔である。ダーバンには 1950 年代以降に設立された複数の大規模な石油精製所があり、南アフリカの産業の根幹を支えている。その後アパルトヘイト体制を強化する法律の施行によって、黒人やカラードと呼ばれる人々は石油精製所の隣接地に無理矢理住まされることとなった。このような居住政策によって、周辺住民はぜん息の症状など多大の健康被害をそれ以降被ることとなった。アパルトヘイト体制下において、石油精製所を経営する多国籍企業は「鉱物エネルギー複合体」(mineral energy complex) を支えていたため、周辺住民である政治的マイノリティーの権利よりも、無論エネルギー産業の利益の方が優先されること

となった。1994年のアパルトヘイト終焉後も、ダーバンのみならず南アフリカの産業構造が容易には転換しなかったため、石油精製所はそのまま残ることとなった。現在ではロイヤル・ダッチ・シェル (Shell) とブリティッシュ・ペトロリアム (BP) とエンゲン (Engen) とが操業を続けている。このようにして、ダーバンは南アフリカにおける公害と環境正義を求める市民闘争の象徴的場所となっている (Alyett 2010a and 2010 b)。そのために、主に南部ダーバンでは幾つもの市民団体が抗議行動を展開するようになる。しかし、南アフリカ全体でみられた市民社会の役割の変化とその位置づけの相対的弱体化はダーバンにおいてもおおむね当てはまった。そのため市民社会の一致団結した姿は見られず、むしろ政府や石油関連施設に対する対応ではそれぞれの組織ごとにかんがりの違いも見られる (Leonard 2012; Leonard and Pelling 2010)。

2-1 ダーバンにおける住民参加の現状

南アフリカのなかでも、住民参加を促進するための決意とその実施のための資源配分において、ダーバンは際立っている (Alyett 2010b: 105)。住民参加により、計画と予算策定の過程をより透明に、当局から市民への説明をより責任あるものに (accountable)、さらに政府の施策を住民のニーズに対応すること (responsive) を目指してきた。とりわけアパルトヘイトにより分断された地域共同体を包摂し、住民参加により社会変革を目指す政治的意志を市当局は示してきた。しかしながら、その成果については残念ながらまだ限定的である (Alyett 2010b: 111)。

より具体的に、ダーバンにおける IDP の作成についてみてみよう。第1次 IDP 作成においては、半年ほどのあいだに郡 (ward) レベルにおける住民との対話を緊密に行うことが意図されていた。参加した住民の数にはかなりばらつきがあり、ある調査によれば少ないところでは34名であったり、多いときには600名であったりもした (Alyett 2010b: 106)。参加した地域住民は自身の当事者性について感じるところがあり、

身の回りで起こっていることについて発言をする機会を得たことはよかったとする一方で、もしも参加型手法をとらなかったとしても市当局が同様の計画を恐らく作成することは可能であったともいえ、参加型の計画策定が決定的な影響を持ったかどうかについては、肯定的にはいえないと評価されている (Alyett 2010b: 107)³。

第2次 IDP 作成においても、郡レベルの住民協議は継続された。また、通称ビッグママ会合 (big mama workshop) とよばれる住民参加の会合も毎年持たれた。しかしながら、多くの研究者が指摘するように、郡レベルの参加型協議が実質的に進展したかどうかについては、否定的な見解が多い。それぞれの地域における与党 ANC の影響力が依然として強いことや (Alyett 2010b: 108)、郡レベルの住民対話は例えば中央政府の政策動向などそれ以外の外部要因に依存する傾向が強いことがあげられる (Piper and Deacon 2009)。

ここで指摘されるべきは、IDP の過程において環境対策や持続可能な社会形成という視点がほとんどみられなかったことであろう。貧しい人々にとって最重要である水や電気を確保できるかどうか、またゴミ処理や安価な公共交通機関へのアクセスといった必須の公的サービスについては、ほとんど議論されなかった。このよう項目に関する情報は市当局が既に持っていたにもかかわらず、委員会を構成する住民メンバーにはそのような情報は開示されず、そのため市当局と住民とをつなぎ、協議を計画に反映させるという本来の目的には貢献できなかった (Alyett 2010b: 109)。これは1つには、住民との協議のやり方がどうあるべきかという点において、市当局が「協議 — 和解 — 合意」という状態依然の考えに凝り固まっており、それから逸脱する方法は「非建設的」として排除するという傾向が強かったことがその背景にあると考えられている (Alyett 2010b: 111)。実はこの傾向は、ダーバンに限られたことではなく、南アフリカ全般に指摘されている。南アフリカでは、住民参加とは「情報交換」であり、それも通常住民から当局へ一方的に伝達されるだけである。別の研究チームも、これら一連の過程において

住民が議論に参加し、どのようにニーズの優先順位を決め、それに従ってどのような対応がとられ、どのような実施計画となるのかを協議することは「参加型協議」においては考慮されていないと指摘している (Mohanty et al. 2010: 124)。

2-2 Imagine Durban というプロジェクト⁶⁾

参加型計画策定で特筆すべきは Imagine Durban である。これはダーバンの長期計画策定のプロジェクトで、2007 年に開始された (Moodley et al. 2009: 10)。これは、地域の安全、公共サービスへのアクセス、文化から環境対策まで市民生活の幅広いテーマを包括した総合計画である。そこには、今後 20 年で (2030 年頃に) ゴミゼロを目指すことや、大気汚染の環境被害をなくすことが掲げられている。また 50 年後の 2060 年頃に二酸化炭素排出量をゼロにすること (カーボンニュートラル都市の実現) などの野心的目標も掲げられた。これらの目標を実現するために、一連の方法も盛り込まれており、市民や企業にたいして二酸化炭素の削減を勧めている。Imagine Durban はカナダに本部を置く NGO の Sustainable Cities が世界の 35 の都市で実施しているプロジェクトで、ダーバンは他の都市における持続可能な社会形成への経験から学ぶことも出来た (EIU 2011: 26, 60-61)⁷⁾。

市の環境行政を司る高官であるデボラ・ロバーツ (Debra Roberts) に よ れ ば、「Imagine Durban は多様な関係者にたいして将来のダーバンを「想像」してもらうことをであった。そこで強調されるのは、今日選択される計画が将来の世代に大きな影響を与えるということである。その意味において、今日のダーバン住民は気候変動対策において重要な責任を担っている。気候変動への対策は Imagine Durban を実施する過程における環境配慮においても重要な視点である。」(Roberts 2008: 535)⁸⁾。このような取り組みの結果として、ダーバン市においては気候変動に関連する諸問題の重要性が、政治家と行政官の間に共有され、市政府の諸計画において欠かさずに盛り込まれることになり、またそのため人員と予算が配分されることになった、

としている (Roberts 2008: 535)。

これから明らかになるように Imagine Durban は通常成功事例として紹介され、プロジェクトの実施者や関係文書からは、確かにそのように思われる (Öjendal & Anki Dellnas 2010: 1, 9)。Imagine Durban の教訓として、次のような事柄が指摘されている。

- 1 単独ではなく、NGO を含む多様なパートナーと実施すること
- 2 長期の将来を考えるためには、まず短期や中期のことを考えること
- 3 計画策定過程には困難がつきものであり、政治指導者の支援が欠かせないこと
- 4 学童を必ず対象に含めること
- 5 大胆になろう。試行錯誤で失敗することを恐れないこと
- 6 他者を批判するのをやめ、他者の意見をくみとり、そこから展開すること
- 7 しっかりフォローすること
- 8 コミュニケーションを大切に。時と場合に応じた適切なコミュニケーション方法を
- 9 新しいチャンスを大切に。それから相乗効果が生まれる
- 10 過程に信頼を (Moodley et al. 2009)。

しかしながら、成功例とされる Imagine Durban についても研究者たちは次のように批判している。計画作りの中で多様な関係者のあいだの協働の要素は軽視された。また計画の中では経済が社会的要素より優先され、また生態系に関連する諸問題はほぼ無視されてしまった。さらに環境保護といっても、計画策定者はそれを自然環境の保護と保全というように極めて限定的に捉えていた。さらに、環境の持続可能性という用語はしばしば使われるようになったが、実際には計画策定者と環境保護官とでは、同じ用語でもかなり異なって意味として使われた。このような結果として、環境保護や持続可能性の実現にあたっては、しばしば技術的解決を模索することになりがちで、環境リスクが社会の構成員にどのように及ぶかという社会的公平性にたいしてはほとんど配慮されない結果になっている。また、提案された一連の方策を統合的に実施すると都市空間がどう変化するのか、市

の財政をどう配分するのかについては、この計画作りの範疇外となっている (Todes et al. 2009)。

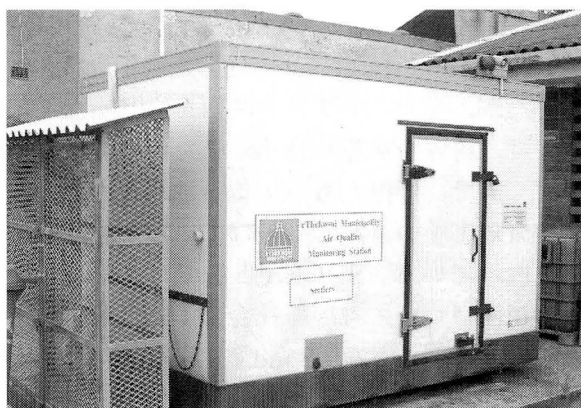
このような批判に対して、市当局者のロバーツ自身、Imagine Durban はカナダ NGO の働きかけで始まったプロジェクトであったし、市当局の行政を環境配慮に向けて全面的に改変するほどの効果はなかったと自身認めている⁹⁾。

2-3 SDCEA の活動

このような状況下において、特徴的活動を展開してきたのが南部ダーバンコミュニティ環境同盟 (South Durban Community Environment Alliance, SDCEA) である¹⁰⁾。SDCEA は 1996 年に設立され、当初は政治活動であったアパルトヘイト反対運動から派生した。SDCEA が今日興味深いのは、政府が実施する環境アセスメントにおいてその実施者として参加するばかりではなく、南部ダーバンに存在する石油精製所をはじめとする工場からの環境汚染問題を告発したり、中央政府や地方政府に対してより効果的な環境保護政策を提唱していることである (Alyett 2010a)。

SDCEA は周辺地域の大気を収集し、その成分を分析し、そのデータを市当局や社会に公開している。市当局のモニタリングでは 4 ないし 5 種類の化学物質しか収集していないが、SDCEA ではより多くの種類の物質データを集め、国際的基準に沿って分析・公開している。多国籍企業側の説明では工場からの排出ガスに問題はないとしているが、この継続的活動は地域住民の健康被害の訴えを裏付ける重要な証拠を提供している。実際に、市当局は SDCEA のデータを多国籍企業に対する行政指導の根拠としても使用している。このようなデータ収集と分析は、住民が科学的データを論拠として多国籍企業や政府に堂々と挑戦することを可能にしているのみならず (Alyett 2010a: 490)、あまり教育を受けていない地域住民にとっても科学を市民にとっても使える「武器」とし、それによって政府や企業の責任追及を可能にしているのである。

SDCEA 事務局長のデズモンド・デサ



小学校に設置された市当局による大気観測の設備

(Desmond D'Sa) は、以前は化学工業界で働いていた。デサは「世界の中でも最も進歩的政府といえども常に人々からのプレッシャーを必要としている」 (Alyett 2010a: 488) として、建設的批判を展開している。このような建設的批判は市当局にはしばしば厄介な存在となるが、しかし他方で SDCEA しかなしえない貢献については市当局も感謝を公にしている。ある市当局者は、「環境保護運動は必要だね。市は環境規制を設けることは出来るが、現在そのような規制は極めて弱い。当地にある巨大な多国籍企業を「何とかする」には、環境保護運動も必要だね。」と発言している (Alyett 2010a: 488)。環境リスクはしばしば社会の中でも弱い立場にある人々にしわ寄せが行くため、SDCEA のこのような活動は社会の富裕層や権力者たちに「忘れられた問題」を再度想起させる重要な意味を持っている。さらに、これまでに見たように、住民参加の手法はしばしば行政からの一方的情報伝達であったこととあわせると、正式な市当局との協議のチャネルの他に、このような有意義な意思伝達の機会を提供していることは大変重要である。科学に裏打ちされた証拠を持ち、住民から信頼された立場にいる市民活動を展開する SDCEA の役割の意義は決して小さくない (Alyett 2010a)。

SDCEA としてもダーバンが COP17 をホストとして開催したことを含め、市のさまざまな取り組みについてはそれなりに評価している。しかし、例えば COP17 開催中も石油関連施設の近隣では健康被害が続いていたことは、ダーバ

ンの二面性をあわらしている。例えば、SDCEAはBeauty and the Beastと題した映像資料を作成したが、このディズニー映画をもじったタイトルは、綺麗な海岸や自然が横たわっているそのすぐ隣で、野獣ともいえる石油精製所が今なお健康被害を引き起こし続けているという対比を皮肉っている。SDCEAとしてはダーバンの負の側面についても国際社会はよく理解すべきであると考えている (Bond 2012)¹¹⁾。

3 ダーバンをめぐる議論

2つの顔を持つダーバンの取り組みは、南アフリカ全体の問題と呼応している。ダーバンにおける取り組みも、南アフリカでの制度全体の問題点としてすでに指摘された法律や制度の素晴らしさと実施における現実の格差が激しいことを示していた。IDPの取り組みにおいても、その実施における市当局の柔軟性のない姿勢には疑問も感じられた。また、地方の末端である郡における人材などの不足から、新生南アフリカにおいて重視された住民参加は形式的になりがちであった。これらは、他の場所でも見られる共通の課題と言えよう。一貫性のない対策の1つの原因としては、「持続可能な社会」は意味が不明確で、いかようにも解釈できることも挙げられる。

他方で、例えばケープタウンと比べるとダーバンは独特の困難をともなっている。すなわち、ケープタウンが観光やサービス産業に立脚しているのにたいして、ダーバンは未だにエネルギー消費の大きい石油化学産業の比重が極めて高い。そして、ダーバンで作られた石油関連製品が南アフリカ全体を支えている構図は未だに変わっていない。そうであるからこそ、環境先進都市と公害都市という相矛盾するダーバンの2面性は際立っている。

さらに、ダーバンはケープタウンとはやや異なる複雑性を持っている。ケープタウンにおいても少数の白人と多数の黒人の生活レベルの差は格段に大きい。本論ではあまり触れることがなかったが、ダーバンにはインド系のカラードという人々が多く、多人種間の関係はより錯綜している。例えばゴミの処理施設をめぐっても、

相対的に所得レベルの高いカラードの人々は処分場の廃止を求めたが、ゴミをあさってごく少額の金銭を得ることでしか生活が出来ない黒人コミュニティは逆に処分場の廃止には反対した。つまり、＜裕福な白人対貧しい有色人種＞というような単純な構造ではダーバンの社会は理解できず、より人種や社会階層に細かな配慮が必要で、それなしに効果的対策は実施できないのである (Leonard and Pelling 2010; Leonard 2012)。

この矛盾を解決にあたっては単純な方法は恐らく存在しないであろう。しかし、必要な解決の方向性はすでに今までの経験から明らかであると思われる。すなわち、技術論的視点からより社会的公平性や環境正義を意識した対策の立案と実施へと舵を切る必要があると考えられる。無論さまざまな環境技術の育成や、行政の手続き上のシステムの向上は今後とも必要である。しかし、よりさらに重要なことは、意思決定の仕組みにおける関係者間の意思疎通の向上であろう。これなしに、より社会的に弱い立場にある人々が公害などの産業リスクによるしわ寄せを多く被るという不公平を是正することができるとは思われない。どのような立場の人々がいかなるしわ寄せを被っているかを当局者が理解することがまず先決で、そのために意思疎通が欠かせないのである。そこではお互いが属する「世界」を超え、互いの「世界観」を理解し合うことが求められる。つまり、一義的には政策立案者が多様な市民の生活をそのまま理解することが必要であるが、他方で市民社会や民間企業やさらには学術関係者にいたるまで、全てが相互理解の壁を越える努力をする必要が求められると言えよう (Harrison et al. 2008: とりわけ chapter 14)。

無論このようなコミュニケーションはどの環境対策においても重要であるが、しかしこれまでの歴史的・社会的背景を踏まえば、南アフリカにおいて、またダーバンにおいてその重要性は強調されてもされすぎることはない。計画の意味がアパルトヘイト後には再定義される必要がありつつも、まだそれがなされていない現状では、さらにこのことは必須であると思わ

れる。政策決定者が、市民の要求を十分に理解できない限り、地方分権化政策も民間への業務委託も、仮に実施されたとしてもそれぞれ効果を上げることがないのは火を見るよりも明らかである。

このような意思疎通の向上が、今まさに求められている。冒頭の引用文が示すように、失望した人々はどこへその不満をぶつければいいのか分からずに抗議行動を起こす。なぜならこのような行動によってあのアパルトヘイトさえもついには終焉したのである。普通の人々にとって、現状の不满を行政やANCが適切に聞き入れない限り、一見非生産的ともいえる抗議行動は続くであろう。

結論

これまでに見てきたように、南アフリカにおける、またダーバンにおける、持続可能な社会への移行は簡単なものではない。そこには大きなジレンマが横たわっている。しかし、これらの取り組みを簡単に「失敗」と位置づけることは時期尚早であろう。1994年にアパルトヘイト体制から新生の民主主義国家へ南アフリカが移行してからまだ20年ほどしかたっていない。民主主義という複雑な制度が成熟するには長い時間が必要であることを考えると、むしろこれまでの経緯は非難されるべきではなく、肯定的に捉えられるべきかもしれない。

持続可能な社会実現への道のりは遠くかつ険しい。なおかつ、国全体の取り組みと市の活動がうまく相互に関連し合ってはじめて効果を上げることができる。その意味ではANCや政治の仕組みが変わることも当然求められるし、ダーバンのような南アフリカの諸都市の取り組みもより総合的で包括的になることが必要となる。そのために、意思疎通を改善する努力が多様な関係者によって理解され、また実施されていくことがまず目の前の第一歩になることを指摘しつつ、今後とも「虹のように輝く七色の国」と評される南アフリカの動向を見守っていきたい。

注

- 1) 本稿は龍谷大学短期国外研究員として、2012年2月

から3月にかけての約1ヶ月間の南アフリカにおける調査をもとにしている。南アフリカにおいては、ケープタウン大学、西ケープ大学、クワズール・ナタール大学の多くの関係者のお世話になった。ケープタウン市については、別の機会に小論をまとめているのでそちらを参照されたい (Saito 2013)。

- 2) 南アフリカの歴史については、トンプソン 1998 が優れている。
- 3) ダーバンの行政上の正式名称は eThekweni Municipality であるが、本稿ではダーバンないしダーバン市と表記する。公式サイトは、<http://www.durban.gov.za/> を参照。
- 4) ASSAf はその報告書においてさまざまな問題を考慮しているが、具体的達成期限については述べていない (ASSAf 2011)。
- 5) 当時ダーバン市長であったマイク・スットクリフ (Mike Sutcliffe) は「住民のニーズについては我々はよく知っている。いやまさに次の100年のニーズも、多少順序が変わる程度のもので、ほぼ同じであろう」と発言したことが伝えられている (Mohanty et al. 2010: 124)。これは住民参加の趣旨を理解した発言とは理解できない。2012年2月16日にダーバン市であった市役所職員も、IDP は住民参加にそれほど熱心ではなかったと正直に話した。
- 6) 公式サイトは、<http://www.imaginedurban.org/> 参照。
- 7) 目標については、<http://www.imaginedurban.org/Pages/sustainability.aspx> 参照。
- 8) この記述から明らかなことは、Imagine Durban ではバックキャストिंगの方法がとられたことである。これは環境対策において先進的であるとされる北欧などでしばしば採用される方法である。
- 9) 2012年2月28日の電話でのインタビュー。同様に初期の Imagine Durban に関わった NGO 職員も、行政組織間の調整は思った以上に厄介な問題であり、また Imagine Durban の結果、政策決定者の意識が変わったとまでは言えないと評した (2012年2月15日のインタビュー)。
- 10) インターネットサイトは、<http://www.sdcea.co.za/> を参照。
- 11) 2012年2月17日にSDCEAを訪問し、デサ事務局長にもインタビューを実施。

参考文献

- トンプソン、レナード著 宮本正興、吉國恒雄、峯陽一訳 1998『南アフリカの歴史』明石書店
Academy of Science of South Africa (ASSAf) 2011 *Towards a Low Carbon City: Focus on Durban*, (Pretoria: ASSAf).
Aylett, Alex 2010a "Conflict, Collaboration and Climate Change: Participatory Democracy and

- Urban Environmental Struggles in Durban, South Africa," *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 34.3, 478-495.
- Aylett, Alex 2010b "Participatory planning, justice, and climate change in Durban, South Africa," *Environmental Planning A*, Vol. 42, 95-115.
- Baccaro, Lucio and Konstantinos Papadakis 2009 "The downside of participatory-deliberative public administration," *Socio-Economic Review* Vol. 7, 245-276.
- Bauer, Steffen and Imme Scholz 2010 "Adaptation to climate change in Southern Africa: New boundaries for sustainable development?" *Climate and Development*, Vol. 2, 83-93.
- Bond, Patrick 2012 *Politics of Climate Justice: Paralysis Above, Movement Below*, (Scottsville: University of KwaZulu-Natal Press).
- Economic Intelligence Unit (EIU) 2011 *African Green City Index: Assessing the Environmental Performance of Africa's Major Cities*, (Munchen: Siemens).
- Harrison, Philip, Alison Todes, Vanessa Watson 2008 *Planning and Transformation: Learning from the Post-Apartheid Experience*, RTPi Library Series, (London: Routledge).
- Holgate, Claudia 2007 "Factors and Actors in Climate Change Mitigation: A Tale of Two South African Cities," *Local Environment*, Vol. 12, No 5, 471-484.
- Leonard, Llewellyn 2012 "Another Political Ecology of Civil Society Reflexiveness against Urban Industrial Risks for Environmental Justice: the Case of the Bisasar Landfill, Durban, South Africa," *Singapore Journal of Tropical Geography*, Vol. 33, 77-92
- Leonard, Llewellyn and Mark Pelling 2010 "Mobilisation and Protest: Environmental Justice in Durban, South Africa," *Local Environment*, Vol. 15, No. 2, 137-151.
- Mohanty, Ranjita, Lisa Thompson, & Vera Schattan Coelho (eds.) 2010 *States of Mobilisation? A Comparison of Modes of Interaction between States and Social Actors in India, Brazil & South Africa*, (Cape Town: African Centre for Citizenship and Democracy, University of Western Cape).
- Moodley, Sogen and Carolyn Kerr 2009 *The Power of Imagination: 50 Lessons from Durban, South Africa 2007-2009*, (Durban: eThekweni Municipality).
- Öjendal, Joakim & Anki Dellnas 2010 *Governance Dilemmas of Sustainable Cities*, Swedish International Centre for Local Democracy (ICLD) working paper No 1. (Stockholm: ICLD).
- Piper, Laurence and Roger Deacon 2009 "Too Dependent to Participate: Ward Committees and Local Democratisation in South Africa," *Local Government Studies*, Vol. 35, No 4, 415-433.
- Reed, Maurine and Colleen George 2011 "Where in the World is Environmental Justice?" *Progress in Human Geography*, Vol. 35, No. 6, 835-842.
- Resnick, Danielle, Finn Tarp, and James Thurlow 2012 "The Political Economy of Green Growth: Cases from Southern Africa," *Public Administration and Development*, Vol. 32, No. 3, 215-228.
- Roberts, Debra 2010 "Prioritizing climate change adaptation and local level resilience in Durban, South Africa," *Environment and Urbanization*, Vol. 22, No 2, 397-413.
- Roberts, Debra 2008 "Thinking globally, acting locally: Institutionalizing climate change at the local government level in Durban, South Africa," *Environment and Urbanization*, Vol. 20, No 2, 521-537.
- Saito, Fumihiko 2013 "Struggle toward Sustainable Society in South Africa," *Journal of Socio-Cultural Research Institute*, Ryukoku University, Vol. 15, 37-57.
- Scott, Dianne & Catherine Oelofse 2005 "Social and Environmental Justice in South African Cities: Including 'Invisible Stakeholders' in Environmental Assessment Procedures," *Journal of Environmental Planning and Management* Vol. 48 No 3, 445-467.
- Sowman, Merle and A. L. Brown 2006 "Mainstreaming environmental sustainability into South Africa's integrated development planning process," *Journal of Environmental Planning and Management* Vol. 49, No 5, 695-712.
- Thompson, Lisa and Chris Tapscott 2010 *Citizenship and Social Movements*, (London: Zed Books).
- Todes, Alison, Vicky Sim and Cathy Sutherland 2009 "The Relationship between Planning and Environmental Management in South Africa: The Case of KwaZulu-Natal," *Planning, Practice & Research*, Vol. 24 No 4, 411-433.
- Winkler, Harald and Andrew Marquand 2009 "Changing development paths: From an energy-intensive to low-carbon economy in South Africa," *Climate and Development* Vol. 1, 47-65.