

「東南アジアの森と人々 - 住民を主体とする森林管理制度づくり - 」

編集責任者：マーク・ポッフエンバーガー

日本語訳：久保英之、田中博幸、樋山千春

Poffenberger, M. (ed.) (2000): Communities and forest management in Southeast Asia: A regional profile of the working group on community involvement in forest management, IUCN.

「住民主体の森林管理・地域別報告書」シリーズについて

この地域別報告書シリーズは、世界各地の森林と人々について取りまとめたものである。報告書の取りまとめ作業は、森林の将来を懸念する各国の人々によって進められてきた。この報告書をまとめる話が持ちあがったのは、1996年から1997年にかけてニューヨークとジュネーブで行われた、国連・森林に関する政府間パネルの会合においてであった。私たちは世界の地域間交流を進めるとともに、国際的な政策対話のプロセスに適切な情報を提供することを考えて、住民主体の森林管理に関する作業グループを結成した。この活動を進めるにあたって、フォード財団とイギリス国際開発省（DFID）から資金提供を受け、また国際自然保護連合（IUCN）が諸事務を行った。

作業グループのメンバーは、森林官、行政官、研究者、環境活動家、外交官などによって構成された。私たちは、世界各地の森林が消失してきた背景や要因、これを抑えるための戦略について議論を重ねてきた。そして、地域に関わりなく、森林消失の背景要因やその対策には多くの共通点があることに気がついた。その一つは、過去100年の間に進められてきた政府と産業界による森林への支配が、何百年もの間、各地域で森を守ってきた人々の役割を奪ってしまった、ということだ。その過程で、先住民族が育んできた独特の森林利用方法は失われてきた。また政府の政策は、地域ごとに特色のある森林の利用方法や権利・義務関係というものを考慮してこなかった。その一方で、多くの人々が自分たちの利用してきた森林資源を自分たちの手に取り戻そうとしていることにも私たちは気がついた。南の途上国でも、そして北の先進国でも、現状を克服しようとする試みが始まっている。人々を森林管理の意思決定プロセスに呼び戻す政策やプログラムが動き始めているのだ。

作業グループの会合では、国の森林行政を担う森林部局が予算不足に直面していることも指摘された。この10年間、先進国・途上国を問わず、政治を取り巻く情勢は大きく変化し、経済構造も変化してきた。それが、政府予算の削減へと結びついたのである。国有林資源は急速に減少しているが、一方で産業界や農村・都市部の消費者による森林への需要は今までになく高まっている。その中で、国の森林部局は逼迫する財政事情と職員削減という現実に直面し、国有林を持続的に管理しようとする試みは頓挫してしまう。しかし、この景気後退と行政機構の人員削減という苦境が、結果として、森林管理問題に対する新たな取り組みへの契機となったのである。

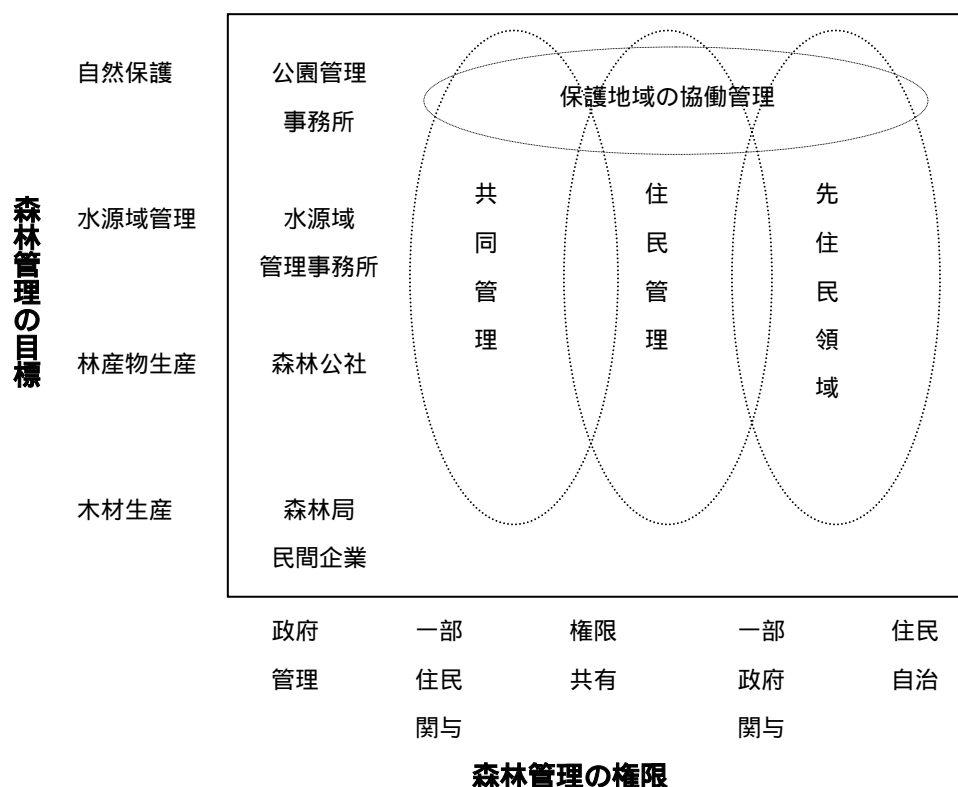
森林部局の中には地域社会との協働を通じて新たなパートナーシップを築き、これに基づく森林管理アプローチを作りあげているところがある。ただ、このような変化を起こすのは時間がかかるため、自然保護活動家・産業界・地域住民からの批判は絶えない。それでも、対話とパートナーシップに基づくアプローチは各地で市民の連携を生み、多様な関係者の参加を得た幅広い議論が行われるなど、新たなダイナミズムを創り出している。私たちは、各地で試みられている住民主体の森林管理というアプローチの経験が、このダイナミズムを通じて国という枠に囚われずに広く共有されていくであろうと確信した。さらに持続的な森林管理という文脈においても、これらのダイナミズムは地域住民の参画を進める上でのより効果的な戦略づくりに貢献すると考えている。

森林に関する政府間パネルの諸会合を通じて、作業グループは勧告案に影響を与えるべく働きかけを行ってきた。地域住民を森林管理主体として位置づける新しい森林政策づくりを、各国政府に対して求める内容を勧告案に入れようとしたのだ。作業グループの会合は、1996年から1998年の間に開催された森林に関する政府間パネル会合に合わせて6回行われた。これらの会合は全部で150人を越える個人の参加を得ることとなった。森林に関する政府間パネルが最終的に取りまとめた135の行動提案は、1997年7月の国連環境特別総会で各国政府によって承認された。作業グループは、この行動提案に意見を反映させることが出来たと言えよう。

私たちがこの地域別報告書シリーズを書くことにしたのは、これら一連の作業を通じて得られた知見を、作業グループに参加出来なかった人々と広く共有しようと考えたからである。世界各地で試みられている地域住民を主体とした森林管理の諸経験を、住民の視点を軸にまとめてみようというのだ。ここで言う「地域住民」とは、森林資源に直接依存して暮らす村人や先住民族の社会を指すだけでなく、より広範な市民社会をも含むこととしたい。このような広い定義をすれば、当然のことながら森林資源の「利害関係者」には多様な意見を持つ人々が含まれてくる。それはつまり、森林資源とそれを取り巻く環境から便益を受けるすべての人々の考えを捉えようとするのである。作業グループでは、各々の国内で、地域住民・行政官・森林官が持つ多様な考えを報告書に反映させることで合意した。従って、この地域別報告書シリーズは、それぞれの地域や国で見られる多様で複雑な現実というものを理解しようとする試みと言えるだろう。

政府は森林管理において人々の参加をどの程度認めているのか、また国家の森林管理目標として人々の参加ということをどの程度認識しているのか、これは国によってかなり事情が異なる。現在でも、世界の森林はその多くが地元の住民たちによって利用されている。その利用方法は地元の慣習や規範、合意に基づくルールなどに従っており、伝統的なものから現代的なものまで様々である。また法的にも、全く認知のない利用実態から国の法律によって保障されているものまで多様である。住民主体の森林管理というアプローチで中心的な役割を担うのは地元の住民組織だ。しかし、この住民組織の役割が政府の政策や森林管理の関連法規の中で位置づけられることはなく、従って住民組織が行政に登録される

ということも少なかった。このため、森林資源に依存しながら生活してきた人々は、森林セクターでは隠れた存在となっていた。しかし彼らは、森林管理の目的や具体的な達成目標の設定、それに基づく日々の森林管理、さらに森林管理活動の評価という分野においても積極的な担い手となり得る。また、法律で地域住民に森林の自治が保障されるか、または国の権限が及ばない隔絶された状況下のように、人々が森林管理の権限を完全に行使していける場合もある。作業グループは 1997 年に次のような概念図を作成した。この図は、政府が決める森林管理の諸目標と地域住民との関係、および地域住民が保持する森林管理の権限の度合について考えてみたものである。



この地域別報告書シリーズは、地域住民を主体とする森林管理の諸経験が世界各地の人々の間で共有されることも意図している。森林政策の立案を担う国際・国内諸機関の政策担当者や政策実施を担う森林官と開発専門家など多彩な人々が読者になるであろうことを念頭においた。各地域毎の報告書では、多様な文化背景を持つ読者が各国の事情を理解出来るよう、まずは地域の森林管理の歴史、人と生態系との関わり、行政機構について簡潔に説明している。その上で、住民主体の森林管理について具体的な事例を紹介することとした。

各報告書は、それぞれの国で活動している多くの個人や組織の協力を得て取りまとめている。執筆者は、それぞれ住民主体の森林管理アプローチに造詣が深く、また各国の事情に詳しい専門家も含まれている。彼らは、歴史考察・政策論考・森林生態系の評価・個人インタビュー・事例研究など広範に情報収集を行った。これらの資料を分析し取りまとめる上で、編集者および各執筆者は国・地域レベルでの会合に参加し、政策の傾向や最新の状況について理解を深めた。また、よりバランスの取れた記述とするために、第三者に依

頼して原稿に目を通しもらいコメントを頂く作業も何度か行っている。しかし森林政策に関する議論そのものが多くの論点を含んでいることから、データの読みとり方や情報の捉え方は様々であり一筋縄ではいかない。このため、作業グループは既存の組織からは独立して作業を進めることが重要であると考えた。森林管理に関する諸問題への解決策を模索する上で、本報告書シリーズが何らかの役に立てば幸いである。また、いかなる誤りや記述漏れについては、編集者である私の責任である。

報告書シリーズ編集責任者：マーク・ポッフエンバーガー

まえがき

本書は東南アジア6ヶ国（カンボジア、インドネシア、ラオス、フィリピン、タイ、ベトナム）の地域別報告書である。これらの国々では、森林管理における地元住民の役割を高めていこうという活動が、個人や村、政府機関や非政府組織によって取り組まれている。それらの諸経験をまとめたのが本書である。マレーシア、ブルネイ、ミャンマーについては十分な資料が手に入らなかったため、残念ながら載せていない。私は編集者として、本書を取りまとめるために度々東南アジアへ資料収集の旅に出かけた。数多くの人にインタビューを行い、また、優れた本や論文・行政文書・プロジェクト報告書・フィールドメモなどにも目を通した。東南アジアの国々を旅して印象に残るのは、住民主体の森林管理アプローチに強い関心を持ち行動を起こす人々が増えていることだ。その関わり方は、政策分析、プロジェクト立案・実施、アドボカシー、研究、研修、評価と多様である。本書では、村人たちや行政職員、開発ワーカー、研究者、NGOスタッフなど多くの人々の声を取り入れるように努めた。また、彼らの意見をより深く理解出来るように、歴史的経緯、生態環境、社会状況についても説明を加えた。

森林管理という分野では、政策レベルであろうと現場レベルであろうと重要な課題が多くある。その中でもインタビューを通じて何度も繰り返し出てきたのは、東南アジアの自然資源は誰のものなのか、誰が管理すべきなのか、という根本的な問いかけだった。東南アジアの人口増加は、農村部にも先住民や移住民などが数百万・数千万人単位で増えるという状況をもたらした。農村社会は急速に拡大し、彼らの生業である農業が掘って立つ自然資源は、村落内部や外部者との競合が不可避になってきた。このような土地・水・森林資源への利用圧力の強まりは、同時に、明確な森林管理システムを作る必要性を高める要因ともなった。本書の事例研究ではその一端を紹介している。例えば、村人たちが農地の生産性を高めようとしていること、水源流域を保全するために残っている森林の利用を制限していること、村同士の争いを避けるために資源利用と土地境界に関して明確な合意を行おうとすること、などである。

本書では、東南アジアの森林住民たちが持つ独特の視点と経験を紹介する。さらに、政府や開発機関が直面している問題や、彼らが担っていける役割についても述べようと思う。なぜなら、彼らは地域住民がより効果的に森林管理に参加するよう努力しているのだ。ここ数十年の間、開発機関は村人による林業活動をプロジェクトとして位置づけ、また技術的課題として認識してきた。例えば、村での燃材用植林地づくりや非木材林産物の収集といった具合である。社会林業活動は、政府のプログラムとしてパイロット事業地域のみで行われてきたのだ。しかし、ここ数年来、森林資源管理において地域住民が果たす役割を捉える人々の考え方は変わり始めた。国によっては、森林管理の権限を地域住民に与えるべきだという市民運動が台頭している。これは、資源管理の意思決定を一方的に行ってきた国家権力に対して異議を唱える動きなのだ。

本書は、東南アジアの自然環境を維持していく上で地域住民が果たす役割について、こ

れまではどうだったのか、そして今後はどのような役割を担っていくのか、という観点から総合的に記述している。執筆者と編集者が持つ考え方は、資源管理における人々の実質的な関与は持続的な環境管理システムを再構築していく上で欠かせない要素である、というものだ。まず第1章では、天然林とそこに居住し森林から生活の糧を得ている人々が現在直面している諸問題に焦点を当てる。第2章は東南アジアの森林利用の歴史について振り返る。ここでは、人間と環境との関係について先史時代から現代までの変遷を簡潔に記す。そして第3章では地域の主要な森林タイプを手短に眺めた上で、それぞれの森林生態圏（バイオリージョン）に特有な課題について触れよう。

第4章では政府と地域社会との関係について考察するが、とりわけ政策、法律、開発プロジェクトが地域社会に与える影響に焦点を当てる。また東南アジアの森林政策がどのように変遷してきているのか、についても概括したい。第5章では、住民主体の森林管理活動に関する多様な事例を六つ紹介する。これらの事例研究では、森林資源に対する内外からの圧力が高まる中で、地元住民による森林保全活動が直面している諸問題についても述べる。さらに村レベルでの報告に加え、国や東南アジア地域レベルでの試み、および地元住民が森の護り役として果たす役割を高めていくための諸戦略についても触れておく。最後の第6章は、東南アジアの天然林を地域住民が主体となって管理していく場合、政府、NGOs、開発機関、民間セクターはどのような役割を担うことが期待されるのか、について述べる。

本書を通じて繰り返し提起される課題は、森林資源を誰が主体的に管理するのかという点についての対立だ。地域住民同士、村と村、そして外部者との軋轢など様々な対立が存在する。住民主体の森林管理で重要なことは、法律に基づく森林管理の権限を森林利用者によって構成される小グループに与えるということだが、これには長い時間をかけた努力が必要になる。過去100年以上にもわたって森林管理制度は中央集権化されてきたが、振り子は戻り始めたという感がある。分権化の動きは既に始まっているのだ。しかし、ギルモアとフィッシャーが著書「村人と森と森林官」で述べているように、分権化は「政府は自らの権限を手放すために権限を使わなければならない」という逆説を含んでいる。実際、本書が示すように、東南アジアで行われている公共地の改革は、前進あり抵抗ありのダイナミックな様相を呈している。

編集責任者：マーク・ポッフエンバーガー