

第6章 21世紀へ向けた課題

今、東南アジアの森林資源を管理していくべき主体は誰なのか、という問いかけがなされている。それは、森林政策に関する基本的な問題意識だ。多くの国の森林政策は、依然として規範的な理想を掲げている。つまり、国有林として区分されている広大な森林を、国の行政機関が効率良く管理していこう、というものだ¹。しかし、法律に基づいて国が行ってきた林業施策は、東南アジア各地の自然生態系を急激に消失させるという結果に終わっている。天然林が急激に消失する一方で、生活を支えるために森林資源を利用する人々は増えつづけているという現実がある。だが、東南アジアの国々は、外国投資、大規模商業伐採、鉱山開発、農業プランテーションを経済開発の手段として重視し続けている。各国政府や国際機関は、自然資源の消失、行政の汚職や業務遂行能力の欠如という状況があるにも関わらず、国が森林管理権を独占することに疑問を抱くことがほとんどなかった。何十年もの間、高地住民は森林破壊の張本人だとして非難を浴びてきた。しかし、近年行われてきた膨大な数の研究成果は、この非難が不適切であることを示している。その成果の一部は、本報告書でも述べられている。

国家が森林を管理するというパラダイムは破綻した。このパラダイムに基づく政策や法制度が機能しないことは、1990年代だけでも東南アジア全体で毎年200~400万ヘクタールの森林が消失しているという事実が裏付けている。今日、アジアで原生林が残っている地域はわずか6%に過ぎない。しかも、未開発の状態に残る森林の多くは、生態系の劣化や森林の孤立化、外来樹種の造林地への転換などの脅威にさらされている²。フィリピンの森林面積は1900年に国土の70%であったのが、今日では20%にまで減少した。このうち、原生林面積は3%未満である。インドネシアでは、6,500万ヘクタール以上の森林が一部の限られた木材伐採企業に供与されてきた。また1970年代以来、産業用木材伐採、プランテーション造成、森林火災、木材伐採道路を通して入植する移住民によって、4,600万ヘクタールの森林が破壊された。ベトナムでは、国が林地として指定している1,700万ヘクタールのうち、良質な森林資源はわずかに150万ヘクタールあるのみである。カンボジアの森林は、その約70%が10~20の木材伐採企業に供与されている。しかし、政府が得ている税収入は、違法伐採も含めた木材伐採事業全体から見込まれる税収入の10%に過ぎない。

国家による森林管理というパラダイムは、様々な限界を抱えている。最大の弊害は、人々が長年にわたり実践してきた地域固有の森林管理形態を無視していることである。この100年の間に森林資源は国有化され、大規模商業伐採が行われるようになった。このため、森林管理を担ってきた住民の役割は低下した。その結果、アジアの森林面積の約半分に当たる3億6千万ヘクタールの森林が消失した。政府は、森林資源の国有化や森林開発権の企業への供与を通じて影響力を高めてきたが、これによって、地域住民による資源管理の権利は蝕まれ、地域固有の森林管理形態は失われつつある。

高地住民は、国有地への違法侵入者、森を壊す無責任な焼畑民、国家転覆をねらう犯罪者などの烙印を押されてきた。国の指導者や都市住民など、人口の大部分を占める平野部

の人々の目には、森林住民や先住民族が文字も読めず文化的に遅れた未開人であると映る。彼らは、高地住民を救う唯一の道は、伝統的な生活様式を改めて近代社会に統合することであるとする。大規模伐採が各地に広がり木材生産量が増加した時、先住民や森林住民たちがスケープゴートになり、森林消失の原因とされてしまった。長期のサイクルで行う焼畑移動耕作が適切に理解されることはほとんどなく、森林破壊の主要因であるとして悪者扱いされてきた。高地住民を対象として実施された政策やプログラムは、当初、地域住民を移住させるか、または焼畑移動耕作を止めさせることに焦点を当てていた。今日、森に住む人々は孤立している。市場や仕事、教育医療へのアクセスは限られ、社会の中で最も経済的に貧しい立場に置かれている。また、彼らの代表が政治の場に登場することもほとんどない。さらに、力を持たない彼らは、資源開発を狙っている強大な政府や民間企業に対して大変に弱い立場にある。

主要グループの課題

東南アジアを含め、世界各地で起きた森林破壊の背景要因の一つとして、森林資源の管理に地域社会が参加する制度的枠組みがない、という問題がある。しかし、この問題への対処は、なかなか進展が見られない。それは、森林資源に関心を持つ多様な関係者たちの利害が対立しているからである。以下では、政府機関、国際開発金融機関、二国間援助機関、民間企業、市民社会、森林居住者という森林資源の管理に関わる各グループが持つ関心と利害について簡潔に取りまとめる。本報告書で議論されてきた重要な課題は、各グループの項で要約する。

政府機関

この10年間、東南アジア各国の政府は、森林資源に関する地域社会の権利を正式に承認する方法を模索し始めた。その承認プロセスは、法的にも実践面でも複雑であるため、結果として地域社会への分権化は遅々として進まない。地域社会の権利が十分に保障されない中で、この問題に本気で取り組むことを表明している政府もほとんどない。フィリピンなど実質的な取り組みを行ってきた政府もあるが、政権交代、既得権益層の抵抗、矛盾する政策の存在などにより、分権化は妨げられてしまう。政府や地域社会が持つ森林管理の目的は多様である。例えば、水源流域の保護、生物多様性保全、地域住民の生活支援、雇用創出、産業部門への原料供給、水力発電、外貨獲得などである。そして、これら諸目的には当然のことながら優先順位が付けられる。場合によっては、あるセクターの開発目的は他のセクターが持つ目的と相容れないこともあるし、全く相反することもある。政策レベルの利害対立は、各国政府や国際機関が実施している政策やプログラムの中で実際に生じている。そして、天然林管理に地域社会が関与する制度的枠組みを作る作業を遅らせ、反故にしてきた。

政策立案者たちは、森林管理政策に関して二つの選択肢を持っている。一つはマクロ経済開発を主眼とするもので、市場経済システムと外資導入を政策の柱とする。もう一つは、

地域住民を森林管理の主体とする分権化政策である。政府や開発機関の政策担当者は、自由貿易と外国投資優遇政策を優先するのが一般的であるが、同時に、マクロ経済成長は貧困層への配慮や環境保全とのバランスを考えた上で達成する必要があることも理解している。1980年代、東南アジアでは地域住民を支援する活動家や自然保護論者の声が高まり、森林居住者の権利保障や豊かな森林生態系の保護が叫ばれてきた。開発機関は数億ドルという資金を東南アジアに投資し、社会林業プロジェクト、持続可能な高地開発、非木材林産物に関する研究、集落での小規模植林地造成、国家レベルの保護地域指定といった活動を推進してきた。これらの研究やパイロット事業、ワークショップ、報告書によって、森林住民たちの法的な権利問題が顕在化するようになった。以前は、高地の森林破壊や貧困の原因は、不適當な焼畑技術や市場経済化の遅れにあるとしていた。しかし、この認識は正しくないということも理解されるようになった。そして、政府や開発機関の政策担当者、またプロジェクト担当者の意識も変わってきた。彼らは、森林破壊の背景要因として、政府が地域社会の森林保有権や森林管理に関する権利義務を承認していないことが問題である、とする NGO や研究者の主張に理解を示すようになってきた。

しかし、多くの政治指導者たちは分権化に消極的である。また、森林官は彼らの持つ権限を地域社会に委ねることに不快感を感じている。政府は現状に十分満足しており、自然資源の取扱いに関する最終的な権限は、政府が持つべきであると考えている。政府関連機関は、それぞれ個別に森林管理指針を持つが、それらが基本的に不一致であることも少なくない。この点について、チャールズ・ベイリーはベトナムでの事例を引いて次のように述べている。「現在の国家政策は、高地にある広大な国有林地を農家に 50 年間貸与すると述べている...しかし、森林公社は立木のある森林を農家に貸与することに消極的である³」。多くの政策立案者にとって、森林管理の権限を分権化する必要性があることは明らかな。しかし政府関連機関が、地域社会への権限委譲に抵抗していることもまた明らかな事実である。そのため、森林管理の分権化を促進する明確な政策が必要となっている。このような政策には、分権化過程を評価し、各関係者の意見を十分に聴取するための仕組みも必要だ。

これは東南アジア各国に共通することだが、森林行政を担当する政府機関は、林業セクター事業への大規模な外国からの投資を求めている。開発機関が融資する新しい事業には、住民参加型の森林管理アプローチを取り入れる事例が増えているものの、これまで行われてきた事業を見る限り、林業という観点からも人々の生活改善という観点からも、効果的に実施されてきたとは言い難い。そして、このような事業戦略が失敗してきたにも関わらず、依然として新規事業に採用されているのだ。その理由としては、過去の経験から学んだことを次の計画に反映させる仕組みがないこと、事業が目的を達成していない場合でも一部の事業関係者が持つ関心を満たしていること、が考えられる。元フィリピン環境天然資源省職員で現在は世界資源研究所 (WRI) にいるトニー・ラ・ピナ氏は、近年フィリピンで提案されている「木材生産地帯プログラム」が 1990 年代初頭に実施され失敗に終わった産業造林地管理契約事業を思い起こさせるものだ、と懸念を表明している。彼は報告書の中で「政府が行うのは造林である。しかし、この事業は大失敗に終わっただけでなく、天

然林の開発を進める言い訳として使われた。開発対象となった天然林は、木材蓄積が不十分な森林として分類された森林である。しかし、必ずしも蓄積が不十分だったわけではなく、不適切に分類された事例も少なくなかった。そして、天然林開発によって先住民族は移住させられてしまった。⁴」と述べている。また、報告書は結論として、東南アジアの政府は森林保有権の問題、森林居住民たちの権利問題、行政の汚職問題にまず取り組む必要があると述べている。それは、これらの問題に取り組まない限り、資金や技術を投資しても良い成果が得られないということだ。政府機関が取り組むべき重要な課題は、以下のようによろまとめることが可能であろう。

- 政府の土地・森林政策は、伝統的な資源保有形態や地域の慣習的な森林管理組織をほとんど、もしくは全く認めてこなかった。本報告書の事例が示すように、政府がこれを認知したとき、地元の組織や自然環境は安定感が高まる。地域住民は、森林に関わるグループの中で最大であり、かつ持続的な森林管理によって最も便益を得る人々である。地域住民が森林資源管理の全過程に関わることで、問題解決への道が開けていく。
- 国の森林行政は、森林管理主体としての地域住民を支援するため、関連政策の立案、取り組み姿勢や組織能力の改善を図っている。その進み具合は行政機関によって異なるが、行政による森林資源の直轄管理という従来のあり方は着実に変化している。しかし、森林行政は資源管理の分権化に関する政治的圧力や開発機関からの要求を受けた場合、ジレンマに陥いる。国によって状況は異なるが、森林官の中には地方分権を支援する態度をとる者もいれば、抵抗する者もいる。
- 先住民族が祖先の代から居住してきた領域を、政府は認知しはじめている。これは、資源を巡る権利関係を明らかにする上で重要な機会となっている。また、この動きを支援する適切なプログラムが実施されれば、水源流域には安定した生態系が維持される。
- アグロフォレストリーに適した国有林地の管理を各家族に割り当てるという政府の政策やプログラムは、地域住民を動機づけ、植林活動への投資を促した。
- 平野部の人々を水源流域へ移住させる試みは、高地住民との間に対立を巻き起こした。さらに、開墾による森林消失を加速させる結果をもたらした。
- 住民参加で行う政府の地図づくりプログラムは、集落間の境界線を明らかにし、村人と外部者との間で将来起こり得る対立の芽を摘み取ることに貢献した。村の森林地図づくりは、フィリピン、ラオス、タイ、インドネシアで様々な方法が開発されている。もし政府がこの活動を優先事業とすれば、国有地改革を進める道具として使うことが可能であろう。

国際開発金融機関と二国間援助機関

開発機関は、地域住民と資源管理というテーマに取り組むための戦略作りを行っている。本報告書が刊行される頃、世界銀行は森林セクターの政策見直しを行っているはずである。また、カンボジア、インドネシアなどアジア数ヶ国で、主要な NGO からの情報提供を受け

ながら、森林プログラムを策定しているであろう。ここでも、住民主体の森林管理戦略は、極めて重要なテーマである。近年、援助機関の間でも、資源管理を住民参加で行うという考え方は一般的になっている。同時に、援助機関は国家による森林管理のパラダイムが持つ論理と法的正当性も受け入れている。大規模商業伐採についても、極めて重要という位置づけはしないまでも、必要な事業として認識している。

政策改革やプログラム実施に際しては、自然資源の管理主体として森林住民を位置づける必要がある、という認識が開発機関の中で高まっている。しかし、開発機関の各セクターが持つ戦略や事業実施上の優先順位は、この認識と対立することがある。例えば、国際通貨基金（IMF）によるインドネシアへの600億ドル融資では、森林の開墾を抑制する一方で、ヤシ油プランテーション造成に関するすべての制約を取り除くよう政府に要請している。また世界銀行は、カンボジアの森林住民が置かれた状況に関心を示しているが、同時に、商業伐採事業のより効率的な運営や資源開発企業からの税収増を図るため、政策立案者に協力している。多国間援助機関の関心は、どのようにして受益国政府の財政状況を好転させるか、という点に絞られている。特に、アジア経済危機後の2年間はそうであった。だが、短期的視野に基づく歳入向上策は、将来、多大な社会的費用や環境費用をもたらすことになるだろう。

二国間援助機関は、開発事業への投資が地元で雇用を創出し所得向上に結びついていることを立証するよう求められている。アメリカ国際開発庁（USAID）は、住民の所得向上を強調している。ある事業担当者は、この方針に沿ってミンダナオ島東部のリアンガ湾で木材伐採を押し進め、地域住民が管理する森林を過剰伐採した。フィンランド政府（FINNIDA）と世界銀行がラオスで行っているFOMACOPプロジェクトは、事業開始後2年以内に村落林で商業用木材伐採を行う体制作りを行った。しかし、森林管理の目的について村人たちが合意に達し、新しい技術を身につけるまでには時間がかかるものである。商業用木材伐採活動を村落開発事業に組み込む事例は数多いが、成功している事例はほとんどない。最大の問題は、地元住民が森林に求めているものや、森林の利用形態が商業用伐採事業の目的とは相容れないというところにある。別な観点から言えば、開発機関の目標と事業実施上の条件は、森林地域に住む人々の考え方や行動パターンに合わないのである。さらに問題なのは、住民主体の森林管理を促す法的な枠組みがない中で、開発機関がこれを進めることは難しいという事実である。東南アジアでは、森林の管理権を地域住民へ委譲するという森林政策の採用に際して、援助機関がこの試みを支えてきたという経緯がある。しかし、本質的に、国家政策形成に関する援助機関の役割は限られている。国際開発金融機関と二国間援助機関の重要課題は、以下のようにまとめることが可能であろう。

- 国際開発金融機関は、天然林管理と森林住民へのアプローチとして、相互に矛盾する複数の政策を持っている。住民主体の森林管理事業へ融資を行う傍らで、木材伐採について外国投資規制を解除するよう政府に助言しているのである。この二つの政策は相互に相容れない。国際開発金融機関の森林・林業セクター戦略が首尾一貫したものとなれば、大きな投資効果と好ましい影響をもたらすであろう。

- 東南アジアで事業を行っている開発援助機関は、住民主体の森林管理アプローチに高い関心を示している。そして、支援対象を技術的課題や投融資資金の問題から、森林資源をめぐる対立、資源保有権の問題、政策改革という課題に移行させつつある。
- 開発援助機関は、各国政府が国家による森林管理というパラダイムから住民主体の森林管理アプローチへと戦略転換する上で、情報を共有し、協調体制を模索するなど幅広く協力している。利害が対立する各グループ間で対話機会を作るといった試みは、情報交換を進め、相互協力に向けたプラットフォームとなっている。

民間セクター

民間セクターで森林に関心をもつのは、木材伐採企業、非木材林産物の取扱い業者、林業労働者という人々であろう。彼らにとって森林とは、収益を生み出す資源であり、仕事の場なのである。民間セクターの構成は多彩であり、特に森林住民との関係で見ると、極めて多様な関わり方があることがわかる。商業伐採分野のグループ構成は、大きく分けて「森林資源を持つ民間企業、長期間の森林開発権を持つ多国籍木材企業、より利益の高い地域を求めて各地を移動する一過性の伐採企業⁵」の三通りに分類可能である。現在、国際木材貿易は年間 1,000 億ドルを越える。民間セクターは強力な経済力を背景に、国が森林政策を形成する際に自らの要求を反映させようとする。世界の森林のうち 1 億 1,500 万ヘクタールは、森林開発権の供与、賃借やライセンス供与という形のもとで、わずか 40 社によって管理されている。このような権限の集中によって、国によっては、大規模な民間企業が森林資源の支配力を手中に収めることを可能にしている。森林資源の開発権を持つことは、産業にとって基本的な要件である。東南アジアでは、民間セクターが森林住民に過酷な影響を与えるという構図もあった。一過性の伐採企業は地域経済への貢献に関心を持たず、国家の木材伐採規則や行動規範にも敬意を払うことがない⁶。

一方で、小規模な伐採業者は経営が安定していることも多く、国内市場の需要に応えている。彼らは、家具業者や大工などの木材関係者へ原材料を提供している。しかし、小規模業者には限られた政治・経済的な影響力しかないため、大企業との競争に勝つことが難しい。これは、木材業者・非木材林産物の取り扱い業者を問わず同じである。政府機関が民間セクターの木材伐採を取り締まる際、犠牲になるのは小規模な業者であることが多い。最近、何百もの小規模製材業者が閉鎖させられるということがカンボジアで起きた。政府機関や NGO の中には、民間セクターが森林住民のニーズに応え、行動規範を義務行為として適用し、または自発的な適用を促すことによって、より持続可能な森林施業を行えるよう働きかけている組織もある。ジャワ島では、国営の森林公社が森林認証を申請し、スマートウッド社と森林管理評議会（FSC）から認証を得た。スマートウッド社は、森林認証に関するフィールド調査とその評価を行っている民間企業である。このような仕組みは、異なる森林利用目的を持つ関係者たちが協力するための基礎となり得る。民間セクターの展望に関して重要な課題は、以下のようにまとめることが可能だ。

- 多国籍木材企業、特に政府規制を逃れ最大の利潤を求めて各地域を転々とする企業は、

森林地域に住む人々と自然環境にとって重大な脅威である。

- 小規模の木材業者や非木材林産物の加工業者・取引業者は、流通機会を作るなど地域経済に重要な貢献をしている。このような民間セクターのイニシアチブは、森林居住民たちに投資資金・技術・市場を提供している。そして、地元社会と活力ある関係を築こうと心がけている。

市民社会

市民社会は、森林政策に関する議論の中で新たに登場したグループである。自然保護機関、環境グループ、メディア、人権保護団体、宗教団体など多様な組織が森林管理の議論に加わっている。ここ 10 年以上の間に、東南アジアの国々では、森林管理のあり方が一般社会で広く議論されるようになってきた。それは、森林消失の影響が 1 億人の高地住民のみならず、下流域に住む多くの人々にも及ぶからである。マニラの住民は電力不足による電圧低下を経験し、バンコクの住民は木材伐採に関わる汚職に抗議してデモを行った。タイの指導者は、市民の抗議に応じて、1989 年に 300 件の森林開発権を取り消すことになった。フィリピンとインドネシアでは、既に多くの森林開発権を取り消してきた。これは、部分的には一般市民の抗議も影響している。タイやフィリピンでは、都市部の環境グループが活発なロビー団体に成長している。同様の動きは、各国で見られはじめている。市民社会の展望に関する重要課題は、以下のようにまとめることができる。

- 草の根 NGO、大学の研究者、メディアは、森林地域に住む人々が抱える懸念やニーズを政府や開発機関に伝える役割を効果的に果たしてきた。場合によっては、関係者間の対話機会を設定し、利害対立を仲裁するための仕組み作りも行っている。
- 草の根 NGO や大学の研究者は、住民による森林の利用方法や慣習的な規範を記録する作業を行うなど、住民や政府機関に重要な知見を提供している。これまでの慣習を記録する研究や村での地図作り活動は、国家が決める公式な森林管理制度と地域住民が行ってきた実際の森林管理形態との橋渡しをする上で、相互に共有できる情報を提供している。
- 都市部の環境保全 NGO やメディアは、市民社会が環境問題に対する理解を進めるための活動を行っている。特に、環境保護の重要性や持続的資源管理の必要性を強調している。このような動きは、住民主体の森林管理戦略と相容れない場合もあるが、政治的連携を行う場合もある。

森林居住民

これまで、高地住民や先住民族が国レベルの森林政策論議に参加する機会はなかった。また、彼らの声が議論に反映されることもなかった。ある関係者は「様々な関心から、豊かな土地と森林資源を手に入れたいと考える人々が大勢いる。一方、森林居住民は声が小さく、また権力の中心から非常に遠いところにいる。そのため、地元の森林資源をより公正に、かつ道理をわきまえて管理すべきである、と主張することが出来ない⁷。」と述べて

いる。しかし、このような状況も変わりつつある。東南アジアの森林住民たちは、自分たちの権利と政策改革の必要性をはっきりと主張し始めている。第5章の事例研究で述べたように、彼らは地域でグループを作り、村の森林資源を自分たちで管理するための正式な権限を得ようと活動している。住民たちは、自分たちの地域にある水・森林・土地という自然資源が外部からの脅威にさらされる中で、様々な対策を考えている。そして多くの場合、外部からの支援もなく独自に対処している。

事例研究では、集落同士のネットワークや協力活動、政府との対話、NGO との共同作業、森林利用の持続性向上を目指した住民自身の努力、について記述した。森林住民たちは、依然として政府、移住民、企業との関係で苦労しているが、同時に、彼ら自身の声を政治レベルで伝えていけるようになってきている。1999年3月には、インドネシアの新しい先住民組織である島嶼地域の先住民連合（AMAN）がジャカルタで会合を開いた。彼らは、大規模プランテーション・商業伐採・鉱山開発・漁業による影響、そして人権状況について、彼らの見解を国会へ伝えた。インドネシア全国各地から200人以上が集まって抗議活動を行い、政府高官に対して見解を伝えた。政府高官には、土地省の大臣、林業省と社会局の高官もいた。以下は彼らの見解を要約したものである。

我々先住民族は、インドネシア社会の一員である。我々は、過去30年以上にわたる政府の林業開発によって最も大きな被害を受けてきた。1967年の林業基本法と、それに基づく様々な林業関連法は、何千万人というインドネシアの先住民族が、世代を越えて受け継いできた数千万ヘクタールにわたる森林を一方的に奪い取った。これらの森林は慣習地（hutan adat）として認識されてきたが、政府は、当事者である先住民社会の同意も得ず、また相談もなく、国有林としたのである。この国有林は、汚職、縁故主義が蔓延する中で分割され、木材企業による商業伐採、プランテーションや産業造林地への転換、鉱山開発に利用された。先住民族は、この中央集権化した収奪的な開発の犠牲となったのである⁸。

AMAN 宣言はさらに続き、国有林という考え方ではなく、先住民地域の自然資源は先住民に帰属することを定めた新しい法律を制定すべきである、と要求している。現在、東南アジアでは、大規模商業伐採を完全に禁止し、国による国有林の直轄管理を止め、包括的な公共地の改革と森林管理権を地域住民に委譲する政策を実施しようとしている国はほとんどない。しかし、改革への圧力が高まりつつあるのは明らかである。また、先住民社会や森林住民の考えを、様々な関係者グループが集まる機会を利用してより適切に伝えていくために、東南アジア全域で住民同士のネットワーク組織が出来つつある。森林住民が抱える重要課題は、以下のようにまとめられる。

- 地域住民は森林環境が持つ多様な価値を知っている。また、世代を越えて森林資源を受け継いでいこうとしている。
- 地域住民は、森林劣化、高まる資源への開発圧力、希少化する資源、という状況を懸

念している。人々の生活基盤であり農業システムを支える土地や森林資源は、商業伐採や鉱山開発、平野部からの移住者、政府によるインフラ開発、周辺の集落という外部者からの脅威に直面している。

- 地域住民は、地元の森林資源を管理する上で政府から正式な権限を得たいと考えている。住民たちは、どのようにしたら資源保有権を守っていけるのか、集落内や周辺集落の人々と話し合っている。場合によっては、住民たちはネットワークや連合体を作って連携を図り、情報交換をしたり政府に対して自分たちの主張を伝えるという活動を行っている。資源管理を担う地元の組織の中には、伝統的組織には見られない新しい要素や他グループとの連携も生まれてきているが、多くの場合は文化的慣習に基づいた伝統的組織を基盤としている。
- 地域住民はよりきめ細かい規制を持つ資源利用規則を作り、これによって地元の森林を保護し、水源涵養林を過伐採や入植開墾から守ろうとしている。資源利用規則には、例えば、村人以外の者への土地売却の禁止、地元の森林で伐採した木材の販売禁止、十分に管理された火入れ行為の徹底、狩猟制限という項目がある。
- 地域住民は、農林業の方法を改善して収入を向上させる道を模索している。その方法は、持続的な農林業であり、周辺環境と調和するものでなければならない。そのため、アグロフォレストリーや森林での非木材林産物の天然更新促進など多様な試みを行っている。

本章のまとめ

森林破壊に歯止めをかける機会があるとすれば、それは森林地域に居住し、その土地に根づいて生活している人々の手にかかっていると言えよう。東南アジアには、千を越える民族・言語グループがあり、多様で豊かな資源利用形態が各地に息づいている。地域社会の灌漑組合は、公正で効率的な水利用を行うために、地域ごとに多様な組織形態をもっている。アグロフォレストリーの形態は無数にあり、何百という樹種・灌木・蔓・薬草が混植され、太陽光や空間を最大限に利用し生産性を高めるための工夫が凝らされている。焼畑移動耕作は、耕作地と周辺の森林環境とのバランスを効果的に保ちながら、何世代にもわたって森と人々を支えてきた。それは、森林を小さく切り開いた焼畑や耕作後に再生した二次林が混在する景観を作り出している。フィリピン、インドネシア、ラオス、カンボジア、ベトナム、マレーシア、ビルマ、タイでは、多くの地域で先住民族社会に良き指導者がいる。彼らの集落では、慣習的な組織が水・土地・森林資源を管理するという重要な役割を担っている。第5章の事例研究では、豊かな知恵と森林管理の長い伝統、そして現在見られる変化に富んだ適応力のある資源管理形態を紹介した。

過去10年から15年以上の間に、多くの国々では新しい政策やプログラムが計画されるようになった。これらの政策やプログラムは、先住民社会が歴史的に持っている権利や森林住民の権利を認めるものであった。東南アジアで1980年代初頭に始まった社会林業事業は徐々に発展し、様々な形で国全体に広がっていった。フィリピンでは、1990年代後半までに、住民主体の森林管理アプローチが高地開発の基本戦略として位置づけられるよう

になった。ベトナムでは、農家世帯を対象した森林管理プログラムが行われている。ラオスでは、地方レベルの行政機構が未発達であるため、政策立案者たちは慣習的な村の組織を森林管理主体として位置づけるようになった。そして、1998年に村落林業法を承認した。インドネシア、タイ、カンボジアでは、社会林業は依然として援助機関によるプロジェクトとして行われている段階であり、関係者たちは政府が地域社会の権利を正式に承認するよう働きかけを行っている。東南アジア全体で、住民主体の森林管理を推進する効果的な方法（新しい森林保有政策・法的手順・住民による地図作り・対話プロセスなど）について、様々な知見が蓄えられつつある。

地域住民を主体とする森林管理制度を作り出す上で、NGO・研究者・開発プログラム・政府実証事業による活動は、本報告書の事例研究が示している通り極めて重要な役割を果たしている。そのための道しるべとなる青写真はないが、この10年の間に実施されてきた住民参加による森林管理プロジェクトは、多くの教訓を生み出した。それは、住民参加を進める方法や住民による資源管理の制度づくりに関するものであった。森林と持続的開発に関する世界委員会（WCFS）が出した報告書は、森林管理に地域社会が関与する必要があるという点で、本報告書とほぼ同様の結論を導き出している⁹。森林と持続的開発に関する世界委員会は次のような提言を行っている。

- 森林の処分権に関する意思決定の過程は、幅広い参加を得るよう開かれたものとするべきである。そこには、女性や先住民など最も影響を受ける人々が参加しなければならない。
- 土地・資源保有制度は、保全に貢献する形態とするよう見直すべきである。
- 地域住民が地元の資源状況をモニターする仕組みを作る必要がある。
- 地域住民は、林業関連プロジェクトの計画・実施など全段階に関与すべきである。
- 資源利用に関する意思決定の透明性を確保し、汚職を正すため、国や世界レベルの資源ガバナンス制度を構築する必要がある。

委員会はまた、自然保護政策は文化的多様性の維持と地元住民の法的権利の保障を考慮すべきであると提言している。この権利保障とは、住民による森林管理であり、数百万の人々が食料とし、収入源としている非木材林産物の資源保護である¹⁰。

21世紀、開発機関や政府の政策立案者は、地域住民を森林管理の主体として捉えた上で政策決定を行っていく必要がある。住民が管理する森は、劣化した森林のみならず、木材生産が可能な生産林や貴重な生物多様性を持つ森林も対象としなければならない。しかし、これまでの経過を見ると、東南アジアの政府は森林管理の権限を地域社会へ委譲することに抵抗している。これは、各国の専門家の発言に表れている。バンコクにあるアジア太平洋地域コミュニティーフォレストリー研修センター（RECOFTC）のパームサック氏は次のように述べている。「現在、保護地域の管理制度を作るための資金はほとんどが政府セクターに投入されている。しかし、政府が今まで行ってきたプログラムはあまり成功していない¹¹」。彼は新たな戦略を求めている。それは政府の介入は最低限に抑え、森林地域に住む人々

が保護地域を管理し、彼らに資金を直接提供するというものである。

住民主体の森林管理アプローチに対しては、依然として不満・懸念・危惧があるものの、徐々に支持を得つつあることは明らかである。マニラにある環境天然資源省で住民主体の森林管理プログラムを統括しているロミ・アコスタ氏は、米国国際開発援助庁による天然資源管理プログラムによって、過去 10 年以上の間に 62 万 5 千ヘクタールの高地林が住民に委譲されてきたと述べている。そして今後 25 年間の目標は、9 百万ヘクタールの林地を委譲することであるとしている^{1 2}。世界自然保護連合（IUCN）が実施している森林保全プログラムの元責任者であるドン・ギルモアは、ベトナム・ラオス・カンボジアではおよそ 2 千百万ヘクタールに及ぶ劣化林で森林生態系の再生が可能であると推測している。しかも、その多くは地域住民が森林保全を行うことにより天然更新が可能であるとしている。彼は、政府と住民が新たな関係を築く機会作りの重要性を指摘している。この新しい関係によって、政府は政策目標を達成し、地域住民は法律に基づく森林管理権を得て資源利用を行うことができるのだ^{1 3}。

国別報告で述べたように、東南アジア各国では、地域住民が森林管理を担っていくために必要な環境づくりが行われつつある。この動きをさらに進めることを念頭に置いたとき、本報告書の議論からは次のような結論が導き出される。

- 国家による森林管理という枠組みが抱える問題点を整理し、国家レベルでの国有地改革を本格的に検討する。
- 森林管理に関する明確な目標と戦略を作るため、幅広い関係者の参加を得た対話を行う。その対話過程では透明性を確保する。森林と水源流域の管理問題が解決するまでは、地域住民・政府・NGO・開発機関・民間セクターが持つ森林利用目的は異なつたままである。対話の過程では、その差異を明確にしつつ、両立させる道を探る。
- 資源管理を担う住民組織と、地域住民の森林管理権を認知する明確な法的枠組みを作る。
- 政府に構造調整融資を供与し、企業が持つ森林開発権を買い戻す。これによって、森林資源に対する外部者の権利を除き、森林住民が自然資源を再び管理できる状況を整える。
- 森林住民の生活ニーズに応える森林政策立案のため、政府に対する財政的な支援を行う。
- 地域社会・NGO・政府組織の中には、森林資源に関する権利義務を地域住民に委ねることによって、資源の持続的利用を実現させようとするグループがある。彼らに対して、技術的・資金的支援を行う。
- 地域社会との長期的な関係に基づいて事業を行う中小企業を支援する。政策やプログラムを通じて、持続的な資源利用への投資を奨励する。
- NGO や研究機関が担う活動に、関係者間の対話促進、利害対立の仲裁、参加型地図作りプログラムの開発、住民や行政の普及員を対象とした研修、を採り入れるよう働きかける。森林政策の改革状況をモニターするために、公共メディア・NGO・研究者グルー

プによるプログラム作りを支援する。さらに、政策改革が自然環境保全に貢献しているのかどうか、市民社会に伝える必要がある。

- 高地の森林住民たちがネットワークや連携活動を進めるよう支援する。その連携によって、集落同士の協力体制の構築、集落間の合意形成、集落内の地図作成、利害対立の調整、という活動が進められていくであろう。

森林政策改革に関する議論では、森林管理への地域住民の関与という点が国レベルでの主な論点となっている。住民主体の森林管理を国の政策として進めていくという考え方に対しては、反対意見がある。それは、村の社会状況は複雑で、人々は多様な考え方をもち派閥さえ存在することがあるから、地域住民に森林管理を委譲するのは不適切であるというものだ。地域社会は絶えず変化しており、村人たちは新しい住民組織や森林管理形態を試行錯誤しながら模索している。文化的な伝統は、人々のアイデンティティや歴史的な一体感を育んできた。しかし、その伝統でさえ変容しつつあり、地域社会は社会全体の変化に適応していく。森林住民を空想的に描き、住民組織や指導者の能力や伝統技術の可能性を誇張し、また減少しつつある東南アジアの森林を守っていく能力を過大評価することは適切ではない。しかし、考えなければならないのは、彼らは森林資源を日常的に利用しているということであり、失われつつある資源を守ってきたという事実である。そして、彼ら自身の存在も脅かされている。これまで採用されてきた公正さを欠く森林資源管理方法は、明らかに改善される必要がある。また、地域住民が森林管理の主体としての役割を担っていくように、彼らの立場を強めていく必要があるのだ。

¹ インドネシアにおける政府の森林直轄管理に関する詳細な議論は、John McCarthy, "Changing the Regime: Policy Failure, Forest Property and Reformasi in Indonesia," *Development and Change*, (forthcoming). を参照。

² D. Bryant, D. Nielsen, and L. Tangle, *The Last Frontier Forests* (Washington, D.C.: World Resources Institute, 1997).

³ Charles Bailey 氏へのインタビュー、1999年6月15日。

⁴ Tony La Vina 氏へのインタビュー、1999年5月14日。

⁵ World Commission on Forests and Sustainable Development, *Our Forests, Our Future* (Winnipeg, Canada: International Institute for Sustainable Development, 1999) p.65.

⁶ 前掲書、p.66.

⁷ John McCarthy, "Changing the Regime: Policy Failure, Forest Property and Reformasi in Indonesia," *Development and Change*, (forthcoming). および Michael Dove, "So Far From Power, So Near the Forest: A Structural Analysis of Gain and Blame in Tropical Forest Development," In C. Padoch and Nancy Peluso (eds.) *Borneo in Transition: People, Forests, Conservation and Development*, (Kuala Lumpur: Oxford University Press) 1997. を参照。

⁸ Indigenous Peoples Congress, "Statement by the Alliance of Indigenous Peoples of the Archipelago," Jakarta, 25th May, 1999.

⁹ World Commission on forests and Sustainable Development, 1999.

¹⁰ 前掲書、p.25.

¹¹ Pearmsak Makarabhirom 氏へのインタビュー、1999年5月1日。

¹² Romeo T. Acosta 氏へのインタビュー、1999年3月23日。

¹³ Dohn Gilmour 氏へのインタビュー、1999年6月30日。