

---

## セッション2 「アジアの流域管理との対比」

---

### 「東カリマンタンにおける森林の協治」

---

東京大学大学院農学生命科学研究科 井上 真

井上です。よろしくお願いします。私の発表の舞台はカリマンタンで、世界で3番目に大きな島です。

まず、イメージを持っていただくということで、森と村の様子をちょっとお見せしたいと思います。これはちょうど伐採した後の木です[図 2]。これもまだ小さいほうです。本当はもっと大きな木もたくさんあります。かなりの大木が今でもまだ残っておりまして、伐採の対象となっています。フタバ科の大木でお金になる木ですので、その利権をめぐる様々な主体が入り乱れている。様々な思惑で動いている前提です。そういう所です。

これは伐採・搬出の様子です[図 3]。

これが山の土場ですが、ここからトレーラーに積んで運んでいって、川で筏を組んで、下流に流していくということです。これは周辺の先住民の村の人々が伐採の会社のダンプカーの荷台に乗せてもらって畑まで行っています。この地域は、伐採の会社と地域住民の関係が比較的よい関係を保っている場所です。今日の話には出てきませんが、悪い関係になっているところが実は多くて、そういうところでは補償金で住民運動が起こったりしています。

これはダヤク人の村の様子です。

さてそれでは、これは特にカリマンタンだけではなくて、熱帯林の地域の森林政策の流れをさっと見てみたいと思います。まず、まとめてみると、1970年代までというのは専門家による専制的な森林統治のパラダイムの時代であったというふうに私はまとめています。そこにおいて優勢な言説はどのようなのかというと、「森を壊すのは無知な地域の人々である」というものです。そういう言説を流す人たちはある意味では森林ガバナンスの主体であったわけで、どういう人たちかといいますと、教育を受けた林業の専門家。これは、フォレスターと言ってもいいかと思います。具体的に言いますと、森林の行政官、林業会社のスタッフ、科学者も含めて、こういった考えにある意味では染まっていたと言えるかと思います。地域住民は森林管理の邪魔者ということで、制約要因として見ていました。ですから、どうしたかということ、地域の人々を排除して、そして森を囲って管理するというのが基本的に森林政策の中心をなしていました。これはいわば伝統的な林業、ここで言っている伝統的というのは産業的林業という意味の伝統的林業ですが、こういった考え方は失敗したということです。

この失敗に基づいて、80年代以降、参加型森林管理への試行錯誤が続いてきました。そのきっかけとなったのはジャカルタで1978年に行われた世界林業会議です。ここで言われたスローガンが、「人々のための林業」です。それから社会林業（ソーシャル・フォレストリー）と言われるものが、かなり試みられるようになりました。世界銀行のプロジェクト及びFAOのプロジェクト等で導入されていました。

これは簡単に言うと、住民の福祉の維持・向上を目的とする参加型の林業活動の総称です。ところが実際のプロジェクトを見ますと、かなり失敗が繰り返されました。

そのもとになっているのはフォレスターズ・シンドローム（森林官症候群）と呼ばれるものです。これはどういうことかといいますと、先ほど説明したようなフォレスターたちは、まっすぐな木が好きなわけです。まっすぐの木が好きで、でも人々は嫌いであるということで、住民を邪魔者とする。木だけ見るということです。こういったフォレスターズ・シンドロームが根っこにあって、林学の教育もそういう形でなされてきた。そういうところで育った人たちが森林の管理、木材会社のマネージャーになったり行政官になったりするわけですから、当然ながら人のことが見えなくて、木のことだけ見ていく。ところが熱帯の地域には森林地域の中に人々がたくさん住んでいるわけですから、それではうまくいかないという関係があるわけです。

この社会林業に関連する言葉はたくさんあります[図 12]。ここでは詳しく言いませんが、例えばソーシャル・フォレストリー、そしてコミュニティ・フォレストリー、パーティシペトリー・フォレスト・マネジメント、コラボレート・フォレスト・マネジメント、FFは何でしたか、これはちょっと不明です。ジョイント・フォレスト・マネジメント等の幾つかの概念があります。この概念はここでは説明しませんが、それぞれ違った概念を持っています。ただ、たくさん概念があるのですが、要するに参加型の森林管理という形でくることができるかと思います。

実際に地球サミット以後、各国の法制度上はかなり進展してきました。でも、国によってかなりの差があります。これは国際条約等で生物多様性条約とか、あるいはラムサール条約等で、住民の参加あるいは先住民の権利といった問題がうたわれるようになった影響もあって、国家の政策で制度上はかなり進んできました。でも、実態はまだだということです。そこで、そういった状況の展開の先にあるものとして、西クタイ県の試みを紹介したいと思います。

インドネシアでは地方分権化の法律が出来まして、その後、西クタイ県はいち早く地方分権を森林分野で実際に活用している県です。西クタイ県の面積は台湾とほぼ同じです。人口が 14 万 6,000 人ですから、人口密度は 4 人強ということになります。ほとんどが森林に覆われています。先ほどお見せしたように、かなりまだ大きな木が残っていますので違法伐採が横行しています。外国からも仲買人が来たりして、ある意味では草刈り場的にめっちゃめっちゃな状態にあるという状況です。

そういった中で新しい知事が選出されました。この知事はダヤク人の知事です。カリマンタンの中でダヤク人の知事は 2 人いるのですが、そのうちの 1 人です。それで、彼自身は、今まで自分たちの地域の森林がすべて外の人によってコントロールされてきた、そして利益もすべて外の人に持っていかれてしまった、それを地域の人の手に取り戻したい。これをうたい文句というか、これを公表して、そして知事になりました。そしてその知事がやったことは何かというと、地域森林管理のための作業部会というのをつくりました。これは諮問機関として設立したわけです。

何をやったかということ、まず森林状況を調査しました。そして森林管理計画を作成したということです。構成員を見ますと、これがまだ改善の余地があるということなのですが、行政官が 19 名。この中には森林局のほかに農業局とか計画局、幾つかの部局のスタッフが入っています。住民の代表が 5 名、学者 2 名、会社から 1 名、NGO 1 名という形で、一種の合意形成の機関でもあり、かつ政策の提言機

関でもあるというような諮問機関をつくったわけです。その結果、2001年に52の行動計画を提案しました。さらに2002年12月に県の森林条例が県議会で可決されました。その森林条例の素案もこの作業部会がつくっています。さらに言うと、2003年の7月にコミュニティ・フォレストリー条例も県の議会を通りました。その素案もこの作業部会がつくっています。

実は、この作業部会のアドバイザーとして私がリーダーであるプロジェクトも関わっておりまして、それで我々の研究成果、パーティシペトリー・アクション・リサーチというのをやっているのですが、それもこういった提案の中に入っています。

52の行動計画のうち代表的なものを挙げてみますと、例えば紛争解決のチームをつくる。地域の慣習法を現代的課題に対処できる内容に改正する。森林事業への投資家、会社に慣習法を理解してもらうために、住民との話し合いの場を設ける。森林経営のための技術的な指針を改定するなど、こういう52の行動計画をつくったわけです。この52の行動計画は村レベルで実際に実施すべきものであるということです。

ところが、台湾の面積に人口密度が4人強、村が200幾つあります。ですから、県レベルでかなりいい計画をつくったとしても、それが村レベルでうまく実施されているかという、必ずしもそうではありません。そういう意味でたくさんまだ問題があります。問題はあるのですが、なぜ私がこの試みを評価するかというと、豊富な自然林が残されている地域での合意形成の制度として画期的であるからです。例えばフィリピン、そしてタイ、ネパール等、コミュニティ・フォレストリーの制度的、政策的には進んでいるところがあるのですが、しかしながら、そういったところはお金になる儲かる木がもうないわけです。なくなった上で、ではどうやって緑化していこうかと。そしたら安い労働力を確保するために住民参加をすればいいという、簡単に言えばそういう形で住民参加が森林分野では行われてきたわけです。そうではなくて、まだ儲かる木がたくさんある状態でこういうことをやろう。しかも地方分権の混乱の中で困難なことにチャレンジしているということで私は評価しているわけです。

ただ、現状を申し上げますと、この西クタイ県の試みについて中央の林業省はつぶそうとしています。例えば先ほど言いましたような森林条例なんかも、これは国家の法律に違反しているということで、権限を逸脱しているという理由をつけて林業省は内務省に対して、この森林条例を取り消すような働きかけをしています。それに対して内務省の高官は何と言っていたかといいますと、「林業省はいつまで地域の住民を敵に回すつもりなのか」ということで、内務省は林業省の態度を批判しております。そういう形で、まだ予断を許さないのですが、少なくとも長期的に見ると、将来のあり方という点で考えてみますと、こういった西クタイ県の試みはかなり示唆するものがあるのではないかと考えています。

先ほど申し上げたようなポリティカルな話はちょっと横に置いておきまして、具体的にこの仕組みでどういうところが問題かといいますと、例えば誰がメンバーとして参加すべきなのか。地域住民代表5人、その5人の選び方がいいかどうかとか、あるいは行政から19人、これは多すぎるのではないかと、いろいろな問題があります。NGOも代表1人だけですので、これでいいのかとかあるわけです。現状では住民代表の5名というのは、もともとの先住民族の慣習法の会議があります。その地域の慣習法の代表、先住民族のグループの代表が出ています。そういう意味で、伝統的な仕組みにのっとった形

での代表という意味での正当性を持っていると言えるわけですが、やはり村の中では年輩の人々と若者の考え方はかなり違っているわけですし、そういう意味で、今後どうやって代表の正当性を付与していくのかという議論もしていかなければいけないかなと考えます。

1980年代から参加型の森林管理への試行錯誤の時代が続いてきました。そこでは、地域住民による森林管理と、住民の住民による住民のための森林管理ということが主に言われてきました。その基本は変わらないと思うのですが、さらにそれに対して外の人、よそ者、部外者が関わっていく仕組みが、西クタイ県の試みだと思うわけです。そこで言えるのが、地域の森林を協治していく仕組み。これは地域の森林を様々な利害関係者が協力して管理する仕組みということで、コラボレーティブ・ガバナンスと言ったらいいのかなと思っています。ガバナンスについては様々な議論もされていますし、統治というように普通は訳されるわけですが、例えば世界銀行等が10年ぐらい前から、よい統治、グッド・ガバナンスという形で途上国へ介入しているわけですが、そこでガバナンス、よい統治と言われるときの中心的な概念は、透明性だとか、あるいは汚職をなくすとかいうことだと思います。様々な主体が関わっていくというのは余り入っていなかったと思います。

それに対して、ここで言いたいのは、もっと狭い範囲、地域レベルでの様々な利害関係者が協力していく、そして物事を決めていく、そして実行し、それをモニターしていくということです。このポイントは、慣習法を有するコミュニティだけが主体ではない。中心はコミュニティになるわけですが、そこだけが主体ではなくて、そのコミュニティの人々が外の人と協力していくところがポイントになると思います。正当性を有するのは誰なのかということです。

気をつけなければいけないのは、国際的な合意文書によく、すべてのステークホルダーによる参加という文章が出てきます。ところが、熱帯の現場を見ている感想ですが、この言葉はかなり玉虫色でして、そして実際には地域の人々の声は政策に反映されない場合が多いと思っています。その典型が、先ほどの田中耕司先生の発表にもありましたが、保護区等の設定と、それをどういうふうに管理していくかという場面に特に現れます。例えば地球市民の声、あるいは政府あるいはNGOの声で、森を守ろうという声が強い。そしてそれも国際条約でも求められているという場合に、どうしてもそこに住んでいる人々は追い出されてしまうことになりかねないわけです。ですから、そうではなくて、そこに住んでいる人々をもっと大切にしたいとか、それを中心として外の人に関わりを考えることができないだろうかということを考えて出した概念が「関わり主義」という概念です。これは、なるべく多様な関係者を地域森林協治の主体とした上で、関わりの深さに応じた発言権、決定権を認めようという理念です。

ですから、森の中で生活していて、森に頼った生活をしている人、森の資源を活用して生活している人は一番関わりが強いわけです。それに対して、例えば我々日本人はカリマンタンの森に対して、関わりはほとんどの人はないわけです。しかし、例えばNGOの活動を資金的に援助している場合などは、弱いけれども関わりは持つわけです。という具合に、関わりの深さに応じた発言権を認めようということです。

これは、よそ者による口出しが正当性を持つことを多くの人が合意できるだろうということにつながってきます。例えば地域の人があつても閉鎖的になりがちなところを、あの人たちは、あのグループは、あのNGOは私たちの森について関わってくれているからという形で、口出しをある程度正当性の

あるものとして認めてくれるだろうということにつながってきます。そこで初めて外の者の見方と中の者の見方が交わってくる可能性が出てくるのではないかという理念です。

しかしながら、関わり主義というのはよそ者だけによるものではなくて、地域に住んでいる人の中でもこれと言えらると思います。つまり、森の地域に住んでいても全然森林に興味を持っていない人と日々森林と関わって生活している人では当然差が出てくるわけですから、そこでも言えらると思います。

さて、このプロジェクトの階層化された流域管理システム概念の有効性ということですが、まず入れ子状の構造というのは想定可能でありまして、例えば先ほどの西クタイ県とその下の郡、県、あるいは西クタイ県よりも大きな州というのを想定して、県、そして村という形で想定はできらると思います。重要な点は、階層化された流域システムから独立して、それを突き崩すというか、行ったり来たりするNGOなどの存在。これはNGOだけではなくて、先ほどからの話でもありましたように、ある一人の個人でもいいわけだす。個人が、村の住民でもあるけれども、県でも発言するし、州レベルでも発言するということでもいいらると思います。要するに、そういった階層間の自由な行き来をする主体がいることが重要だと思ひます。どうしても入れ子状の構造だけを想定しますと、その中で閉鎖的になってくる可能性があるので、階層間を往来する主体によってそれを常にチェックしてフィードバックしていくことができるようになると思ひています。

最後に、こういった西クタイ県のような試みが成立した条件なのだすが、これは恐らくこれまでの歴史に根差して思ひます。つまり、インドネシアだけではありませんが、特にインドネシアでは強く出てきた、かなり強権的な政治体制、その中で地域の人々の声は常に踏みにじられて、押しつぶされてきたという歴史があります。そういう中で地方分権が進んで、地域としてまとまって中央に対して、あるいは外に対して抵抗していかうといった一体感といいますが、それがかなり共有されて思ひます。そういう意味で、生活の破壊から自分たちを守る。もう1つは利益の喪失。外の人に利益を持っていかなれないようにする。こういった何かの要因があつてこういった仕組みも今試みられてるのかな。逆に言えば、日本の社会のようにそういった意味があまり強くないところで、どうやっていけばそういったものを形成していくことができるのかということをもしろ日本では考える必要があるのかもしれません。

以上だす。

原 どうもありがたうございました。

カリマンタンにおける西クタイ県での詳細な森林管理の実際の事例をご発表いただいたわけだすが、今我々が考えてる琵琶湖・淀川流域の管理モデルというの、1つには、ここでの方法論を別の地域にカスタマイズするという次の目標がある。つまり、琵琶湖というところを取り上げて1つのコンセプトをつくる。それを他の流域に適用したいという期待があるわけだす。それをカスタマイズという言葉で称してはるわけだすが、その中の1つにアジア地域というのがあるわけだす。逆に、できたものを単にアプライするということではなくて、こういったアジア地域での詳細な非常に興味深い事例をいろいろ聞いたときにそこから何をすくい取っていくのかということが同時並行して行われなければいけない。



その中でちょっと私が感じたのは、こういう外国の事例を聞くと、日本にはないプレーヤーが存在してくる。それは例えばここではシステムを突き崩すような NGO の存在などがあげられる。日本にも相当数の NPO とか NGO ができたわけですが、こういった動きをするような NGO の社会がまだ成熟していない。そういう中で、関わり主義というのは今初めて私も伺ったわけですが、これをすくい取って我々のプロジェクトのコンセプトに入れていくことができるのかどうかといったところが課題になってくるのかなと考えました。

それでは、井上先生の今のご発表に対して、後でまたディスカッションはありますが、今の段階で聞いておきたいことがあれば、どうぞお願いいたします。

**和田** 極めて簡単な質問ですが、関わり主義というのはどこにいても関係することだと思います。私も琵琶湖の周りに行くと、「よそ者は黙っておれ」と言われた経験もあります。この関わり主義というのはすごくいいと思うのですが、誰がその深さとか程度を決めるのですか。それをちょっと教えてもらいたい。

**井上** そこまではまだ考えておりません。ただ、基本的には私の頭にあるのは、例えばある特定の地域の森林があって、その地域の森林の周りにいる人々が決めていくというふうに基本的には考えていますが、具体的に例えば関わりの強さを指標化するとか、そういう話にもつながってくると思うのですが、そこまではまだ考えを進めておりません。現状ではまだアイデアの段階です。

**谷内** 今の和田さんの質問に関係してですが、関わりの深さに応じて重みづけするという井上先生の関わり主義の考え方は、また別の流域のほうでプライマリー・ステークホルダー、セカンダリー・ステークホルダーという言葉がありますが、それと対応すると考えていいのでしょうか。

**井上** 全く同じだとは思いませんが、関連するところはあると思います。

**脇田** いただいた報告要旨の最後に「階層化された流域管理システムから独立し、それを突き崩す主体の存在」とお書きになっているのですが、先ほどセッション1では岸先生が、自分がまさにそれなんだとおっしゃっておられました。井上さん自身もここで研究をされているのですが、井上さん自身もこの突き崩す、エレベーターで行ったり来たりしている人なののでしょうか。

**井上** そこまで私の存在はまだ大きくないと思いますが、それはすばらしいことだと思います。

**脇田** いずれカリマンタンの岸由二になろうという感じなのですかね。

**井上** 目標ですね。