

インドネシア東カリマンタン州西クタイ県における 地域森林管理ワーキンググループの試み

齋 藤 哲 也

1. はじめに

近年インドネシアで急速に進められている地方分権については、現地に何度足を運んでも、全体像を把握することは困難であり、権限の増大した県を中心とする地方行政において、非常に活発な動きが見られている。そこでフィールドである東カリマンタン州西クタイ県にて行われていた、様々な利害関係者による森林管理に関する合意形成への試みについて整理した。この動きはインドネシア共和国全体で見ても先進的なものであり、今後のインドネシアにおける地方分権と森林管理の変化について考えるに当たって興味深い事例である。

2. 地方分権による森林管理の委譲について

近年、インドネシアにおいては地方分権が急速に進められている。これは1999年に成立した2つの法律（Law No. 22/1999：地方分権法および Law No. 25/1999：中央・地方財政均衡法）によるものである。それまで、行政の単位は国-州-県/市-郡であり、これは垂直的な従属関係がはっきりとしていた。Law No. 22によれば県/市と州の関係は対等となり、県/市が実権を、州は県/市の境界を跨る事項を担当することとなった。また、郡の下に村が位置づけられ、地方自治体としての重要性が明確にされた。

この地方分権の流れは森林セクターにおいても例外ではない。森林法は1999年に改正され、地域住民の森林管理への参加と権利の保護が明文化された。挙げられているのは、地域住民による森林・林産物利用の拡大、地域住民の権利、

Tetsuya Saito : The Approaches toward Regional Forest Management through a Multi-Stakeholders' Working Group in West Kutai District, East Kalimantan, Indonesia

東京大学 大学院農学生命科学研究科 森林科学専攻

地方への権限委譲の3点である。旧森林法では森林の利用権を原則的に行政府事業体（中央及び地方）と私企業にしか与えていなかったのに対し、新森林法では個人及び協同組合にまで拡大している。また、それまでは国および州のレベルでコントロールされていた森林産物の利用権に関する許認可権が県のレベルで扱われるようになった（JICA, 2000）。

3. KK-PKD の成立

「地域森林管理のためのワーキンググループ」を意味する KK-PKD は、NRM というプログラムの働きかけにより成立した。NRM (Natural Resource Management) はインドネシア全土で活動し、東カリマンタン州の州都であるサマリングラ市に支部を持つプログラムで、USAID (アメリカ開発庁) の資金で活動している。

背景には分権化に伴い、西クタイ県が新たに成立したことが挙げられる。今までは州森林局支局 (CDK : Cabang Dinas Kehutanan) が西クタイ県に相当する地域を管轄していたのが、県の森林局がそれを行うこととなった。県の森林局は新たに設けられることとなり、州の森林局とは上下関係ではなく対等な関係と位置づけられることになったのである。そのため、森林管理に対して強大な権限を持つことになるであろう県と共同し、新たな森林管理システムを模索すべく NRM が働きかけた結果が KK-PKD なのである。当時はまだ県森林局はなかったため、NRM は州林業局支局と連携を取った。

その結果 KK-PKD は、2001 年 1 月にサインされた県知事令をもって認可されている。実際の活動開始は 2000 年 9 月初めである。県知事令には、KK-PKD が様々な利害関係者 (ステイクホルダー) の参加のもと、透明性を高めながら西クタイ県政府と共にデータの収集、戦略計画の策定、森林管理行動計画の策定を行うことが明示してある。付録の表にはメンバーとして 20 人の名前が挙げられている。内訳は、行政府関係者が 10 人 (県知事, 州森林局支局 3, 計画局 3, 土地局 2, 農業局 1), 住民組織から 2 人 (慣習法委員会と青年団), 住民 3 人 (県知事が作った慣習法会議 Dewan Adat から 1 人と、あとは先住民族の代表者), NGO から 1 人, 国際援助機関から 1 人, 大学から 2 人, そして西クタイで活動する最大規模の財団 (子会社に鉱山会社がある) から 1 人となっている。特徴的なのはメンバーに NGO の代表者が入っているところであり、これは県知事と NGO の関係が良いために可能となっている。聞き取りでは、他の州や県よりはるかに行政府と NGO の関係がよいとのことであった。また土

地局などに関しては、当初メンバーに入っていなかったとのことだが、県知事の一声で急遽加わったそうである。マルチステイクホルダーを掲げたのはまんだらではなく、できるだけ多数の利害関係者を取り込もうという姿勢が感じられた。

4. KK-PKD の活動

1) 西クタイ県における森林現況

最初に KK-PKD が取り組んだのが西クタイ県における情報の整理である。統計書等がきちんとした形で存在していなかったため、まずは既存の文献を収集しまとめることから活動が始まっている。このデータの収集は KK-PKD のメンバーを中心にして行われ、県議会、慣習法や青年団などの組織、企業、NGO、郡知事、村長らからの情報収集も行われた。また、データの信頼性を高め、また情報を広く集めるために2回にわたるワークショップが行われている。

1 回目は 2001 年 3 月 15 日に開かれ、12 人の郡知事をはじめとして 56 人が出席した。ここでは同県の森林現況のドラフト案が提示され、KK-PKD の目的と内容についての説明、同県の概況報告（面積・人口・インフラ・経済・文化など）、同県の森林・林業についての報告が KK-PKD のメンバーによって行われた後、活発に議論が行われた。その結果、概況については 24 の提言が、森林管理については 20 の提言が為された。

2 回目は同年 4 月 11 日から 2 日間にわたって行われ、50 人の参加者が 3 つのグループに分かれてより具体的な議論を行った。3 つのグループとは、森林に関係するデータについて、概況に関わることにについて、慣習法に従っている住民に関することについて、の 3 つである。

この 2 回のワークショップを経て、森林現況（Potret Kehutanan）は NRM プログラムを通じて出版された。成果物である冊子は 122 ページにわたり、内容は大きく分けて 1. 西クタイ県における Potret Kehutanan 作成のプロセス、2. 西クタイ県の概況、3. 西クタイ県の森林管理の状況（企業や行政府に



図 1 西クタイ県森林管理計画に関する合意形成の流れ

関するデータなど)、4. 西クタイ県の森林管理における法制度的観点からの分析、の4つになっている。また地図などで、あってはならない森林区分と森林利用の重複(保護区域内に設定された伐採権など)が明示されていて、非常に視覚的にも分かりやすいものに仕上がっている。現在この冊子はインドネシア語版のみであるが、NRM プログラムは英語版も作りたいと考えているようである。

またこの Potret Kehutanan には第1版と明記されており、以降継続的に情報をアップデートしていくということである。

2) シナリオ計画ワークショップ

Potret Kehutanan の製作に続いて、同年4月16日から2日間に渡って再びワークショップが行われ、西クタイ県の森林管理に関するシナリオ分析が行われた。シナリオ計画とは、将来どんなことが起こりうるのかを議論などを通じて考えていく手法で、どの選択肢を選んだかがどのような差異を産み出すかについての考察が行われる。そのプロセスは 1. 今後のある一定期間における焦点を明確にする、2. 影響力を持つものを整理する、3. 影響力同士の関係进行分析する、4. 森林管理シナリオの枠組みを作る、5. 戦略的な問題を明らかにする、という5段階からなる。

ここでは、まず「10年後に、慣習法に従う住民の繁栄のために、その権利を認めながら、森林を持続的に管理していること」が焦点とされた。次に影響を与えるものとして、2点が提起されている。すなわち、行政府の政策および、住民の態度と振る舞い、である。この2点についてブレインストーミング様に整理した後で、行政府と住民がそれぞれ極端な姿勢をとった場合を想定して森林に及ぼされる影響を整理している。極端な場合とは、行政府は融通が利くあるいは集権的姿勢、住民は建設的あるいは破壊的姿勢ということである。すなわちこの4通りの場合において考察が為されている。最後に戦略的な問題として、住民参加を保証し、住民の権利を認める地方令の必要性、そして平等性を保証する紛争解決のための機構の必要性などが述べられている。

このシナリオを概観して西クタイ県でやや特徴的かと思われるのが、軍の影響力の低さと住民間での問題の少なさである。軍が強大な力を持っているとされるスマトラや、住民間で殺し合いの起きている西・中央カリマンタンではなかなかこのように単純な枠組みを作るわけにはいかないと予想される。

3) 戦略計画ワークショップ

シナリオ分析ワークショップに続いて行われたのが、2001年5月16日から

2 日間にわたった活動戦略に関するワークショップである。

ここでは、まずシナリオ分析の成果である戦略に関する問題を 6 つに整理し直し、地方制度、人材育成、紛争解決、法制度整備、行政府の政策、管理の仕組み、が提示されている。

次にステイクホルダー分析が行われ、特定された 57 のステイクホルダーを県議会、県政府機関、村政府、住民、研究機関、他の住民組織（NGO など）、メディア、森林営利事業、他事業（鉱業）、国際機関の 10 に分類し、その主要な役割の整理が行われ、外部条件と内部条件の分析が続いている。外部条件とはすなわち機会と脅威であり、機会として地方分権法（Law No. 22）の制定など 24 項目、脅威として違法伐採や、中央集権的な伐採事業権の発給など 25 項目が挙げられている。一方内部条件は長所と短所であり、長所として県政府の設立、地域住民を尊重など 22 項目、短所として県森林局がまだないこと（当時はまだなかった）、慣習林の位置づけがまだ明確でないことなど 32 項目が挙げられている。

そして西クタイ県の森林管理において基本となる価値（最適状態、持続性、平等性など 19 項目）とミッション（目指すべき使命：10 項目）を明らかにした上で、整理された 6 つの戦略に関する問題について採りうる活動、関係するステイクホルダーとその役割、主要な障害について整理がなされている。

4) 県レベルの法律の策定

最後に Potret Kehutanan の作成、シナリオ分析ワークショップ、活動戦略ワークショップの集大成として行われたのが西クタイ県における森林管理計画の策定である。成果物である冊子「西クタイ地域森林計画」もそれまでの 3 冊の出版物の内容を要約したものが加えられ、ちょうど 100 ページにもなっている。

この段階で重要な事項は、戦略活動（森林の管理と復旧、制度上の問題、法制度整備、インフラ整備、政策、慣習法に従っている住民の権利の認識、人材の質）について説明するとともに、52 の活動計画を細かく定めたことである。それは、優先度を高中低とつけることによって 3 つに分類されている。また同様に、この計画は今後 10 年の間に実施されるべきものであるが、計画実施の時期を 1 から 3 年、4 から 7 年、8 から 10 年の間と分けている。例を挙げれば、森林に関する地方令の制定は優先度高で、1 から 3 年の間に実施されるべきで、一方教育制度の構築は、優先度高だが時期は 4 から 7 年目に実施、などと定められているわけである。また、関わる参加者も主要参加者と支援参加者に分け

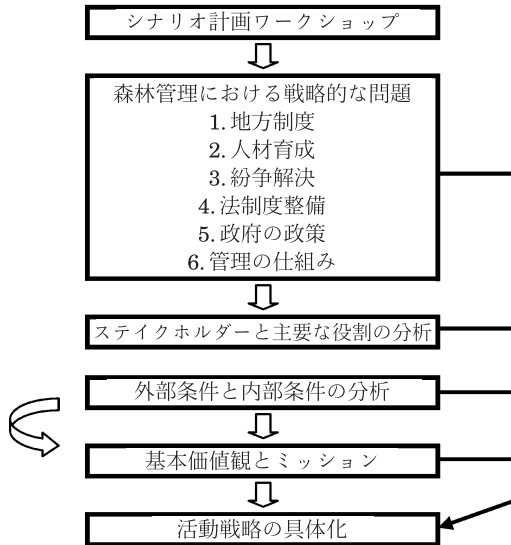


図 2 戦略計画ワークショップの流れ

られ、活動、成果、資金、予想されること、指標について細かく明確にされている。

5. KK-PKD のこれからと県レベルの森林管理

これまで KK-PKD に対するファシリテーションを行ってきた NRM プログラムの存続が未確定（以降の資金源を模索中であり、2002 年 9 月に終了する可能性がある）の中で、KK-PKD は第 1 フェーズを終え、第 2 フェーズへと移行している。これは、2001 年に出された県知事令で、KK-PKD の年限が 2001 年末までとされていたためである。実際は、今後の KK-PKD をどうするかについて、廃止まで視野に含めた議論が 2002 年 3 月まで行われた。最終的には 2002 年 4 月 17 日に出された県知事令によって KK-PKD という存在は新たに定められている。この県知事令では KK-PKD は西クタイ県の森林計画実施の枠組みにおいてファシリテーション、相談、情報の伝達と普及を行うことと定められている。またこの地方令の有効期限は、2006 年末である。付録の表には、メンバーとして 46 人の名前が列挙されており、メンバーは県の各機関、大学、企業、NGO、住民組織、県議会などにわたり、それぞれがモニタリング、

表 1 活動計画の一例

活動	アクター		役割	時期			成果	資金	予想されること	インディケーター
	主要	支援		1-3	4-7	8-10				
慣習林を認識した地方令の編纂	県法務部 慣習法組 織 森林局 土地局	UNMUL 林学科 SHK LBBPJ 県議会 PDKT CSF 計画局 UNSEN	1. 一般 との協議 メカニズ ムに適し たプロセ スの整備 地方令の 内容を策 定する 原案のデ ザイン			×	慣習 林地 方令	技術 基金	2001 / 8 にすでに 開始され た慣習法 のセミナ ーが12 月に終了 する 森林に関 する地方 令と直接 関係する	慣習林が 持続的に 管理され るように なる

ファシリテーション、相談、情報の伝達と普及などの4つの分科会に分けられている。また組織としても、それまでは存在していなかった事務局を森林局内に置き、書記官にも森林局の局員を専属で置くことで、より確固としたものになっている。

実際の活動面では、最終的に KK-PKD で特定された 52 の活動を実施するために、パイロットプロジェクトとして県の首都から車でアクセスが可能な 2 箇村 (Benung と Tepulang) で活動が 2002 年 4 月に開始されたばかりである。なお、活動形態としては SHK という NGO、県森林局、Dfid (イギリス開発省) の 3 者共同となっており、住民の権利と責任能力を認めながら、住民が利益を得ることのできる状態を目標として実施される社会林業プロジェクトである。現地で活動する SHK の中心メンバーは、KK-PKD においても中心的な役割 (渉外を担当) を果たしている人物である。

6. おわりに

KK-PKD のメンバーはそれぞれその成果を誇りと思っているようであり、地方分権に伴って新しくなった県森林局の中で、インドネシア全土で初めて地方森林法を制定することができたのは KK-PKD による成果が大きいと言える。東カリマンタンにおける有力な NGO の 1 つである SHK は、担当者を持つとともに、ミーティングやワークショップの度ごとに内部での議論を行い、積極的に KK-PKD に対してインプットをしたようである。地方令 (PERDA) の

項目のうちいくつかは、自分たちが出したものだというのであった。また、新たにできた県政府の中で、土地局や森林局など、様々な組織間で相互の理解が深まったことを KK-PKD の良かったこととして挙げる人もいた。企業と行政府の意思疎通を助ける機能も果たしたようである。

しかし、NGO からのメンバーの中には、メンバーのバランスが行政府関係者に偏っているという指摘もあった。初期の 20 人のうち半数以上、現在の 46 人の半数弱は行政府の職員である。確かに、各機関を代表してもらいと、自然に人数が多くなってしまうのは否めないが、活発な議論のためにはバランスも重要となる。この問題は、毎回の議論のたびにメンバー全員が参加するわけではなく、欠席者が出て、さらに行政府関係者の比率が高まってしまっていたことにも問題があるだろう。

また、KK-PKD の位置づけもやや不明確である。計画を立案するものの、実施やコントロールの機能はもたないため、ここで決まったことが実施されるかは担当行政府機関次第ということになる。また、森林管理に関する提案が多くなるため森林局との関係が重要になるが、KK-PKD の長はあくまで監督者で、責任者は県森林局長である。つまり、KK-PKD は森林局の下部機関のようなもので、独立して強く主張を森林局に対して行うことのできる立場とはいえない。KK-PKD は、モニタリングの機能だけでなく、決まったことを行政府に実行させるだけの権限を持つべきなのかもしれない。やはり、決まったことが実行されるか分からないという点はもどかしさを感じるようであった。

最後に、このようなマルチステイクホルダーによる「場」の試みは、地方分権化における合意形成の 1 つのモデルとして、他の場所にも広がると良いという意見を持ったメンバーもいた。確かにその通りであるが、シナリオ分析の節でも述べたように、西クタイ県は比較的「平和」であり、だからこそこのような「場」が存在しているとも考えられる。他の地方では、西クタイ県以上に紛争解決の重要性が増すのではなからうか。また、SHK のように政策提言を行う NGO の意見が地方令の制定にも取り入れ、さらに森林局と SHK による社会林業プロジェクトも始まろうとしている。このように、行政府と NGO が良好な関係を保つことも、地方分権のモデルケースを考えるに当たって西クタイ県に特徴的なことである。

私見に過ぎないが、西クタイ県で住民参加を推進した地域森林管理が成立し得なければ、その実現はインドネシアの他の地域でもかなり難しいのではないかと考えている。西クタイ県の状況を注意深く観察し他の地域で活かせる部分

を探りながら、地方分権に伴う今後の森林管理システムの変容を考えていくことが重要であろう。

なお、この報告は、筆者が科学研究費補助金・海外学術調査「参加型森林管理のポリティカルエコロジー」(研究代表者: 井上 真, 課題番号: 12572028), および地球環境戦略研究機関(IGES)「森林保全プロジェクト」(リーダー: 井上 真)の一環として2001年度から2002年度にかけて4回、延べ4ヶ月の現地調査を行った結果である。

〔参考文献〕 1) KK-PKD. 2001: Potret Kehutanan Edisi Pertama. 2) KK-PKD. 2001: Skenario Pengelolaan Kehutanan Kutai Barat. 3) KK-PKD. 2001: Strategi Aksi Pengelolaan Kehutanan Kutai Barat. 4) KK-PKD. 2002: Program Kehutanan Daerah Kutai Barat. 5) JICA. 2000: 第4次インドネシア国別援助研究会報告書.