

社会林業講座（15）

増 田 美 砂

発展途上国における林野制度（1）：植民地期における林野制度の確立

はじめに

1999年に開始されたこの社会林業講座では、なぜ社会林業かという問題提起にはじまり、その背景となる「参加」というキーワードを軸に、タンザニア、ネパール、ケニア等で実施された日本の技術協力プロジェクトにおけるとりくみが紹介されてきた。

この理論から実践へという流れに棹さすかのように、ここでまた表題に示す抽象的な議論を挿入することには躊躇もあるが、収穫までに長期を要する樹木作物の導入を考える場合、市場だけでなく制度的な側面の理解は不可欠である。その理解の主体として想定されるのは、当事者である地域住民や森林官だけでなく、開発援助関係者も当然含まれてくる。とくに近年日本の政府開発援助案件でも増えてきている社会林業を冠したプロジェクトをみると、住民や社会のエンパワメントを中心にロジックが組まれていて、それが既存の制度のどの部分を強化しようとしているのか、あるいは改善しようとしているのかという政治力学が私にはみえてこない。

ところで発展途上国と熱帯は、「南」の国々とも称するようにほぼ同義であるかのようにみえるが、両者の間には中国という問題が存在する。今や世界最大の植林面積を有し、同時に林産物輸入大国でもある中国を、発展途上国として含めるか、非熱帯として除くかによって、二分法のコントラストもかわってくるほど、世界の森林問題を論じるにあたり中国は大きい影響力をもっている。その林野制度の形成には、旧ソビエト連邦の影響があるように思われるが、社会主義林業にかかわる議論は私の能力の及ぶところではないため、ここでは対象から除外し、地域としては発展途上国の中の熱帯地域としておきたい。

一方、制度という用語には、法だけでなく慣習や社会規範まで含まれる。住民というレベルの議論をおこなうには規範や慣習に対する理解こそが必要とされるが、議論の単純化のため、制度の意味するところを制定法に限定し、以下、林野制度が導入される契機として、市場の圧力と技術に注目して相互の関係を整理した上で、歴史的なながれを追ってみたい。

市場・技術・制度

熱帯林とは、温度気候帯による区分をあらわすが、それは乾湿度気候帯や地形によってさらにさまざまな森林型に細分化される。森林型、あるいはその森林型を規定する生態環境によって当然生み出される産物は異なり、例えばサヴァナ林は熱帯雨林にみられるような大径木を産することができないといった意味において、生態環境は所与の条件をなす。

次に市場についてみると、森林資源と市場の結びつきによって、林産物の商品化が生じる。その規模として、地場、国内、国際市場という異なるレベルが想定されるが、素朴な技術水準で生産された多品目が少量ずつ取引される地場市場の全体像を捉えるのは困難である。またその生産・流通を律する制度は、法よりはむしろ慣習であるため、ここでは林産物が広域かつ比較的大量に流通する国内および国際市場に限定したい。

さて、林産物の商品化を実現するには、市場と資源だけではなく、さらに技術という要素が必要とされる。ここでのいう市場が、市（いち）や取引所のような場所ではなく、需要と供給との接点に形成される抽象的な場であるのに対し、商品生産の現場において規定的要因となるのが技術である。それは伐出や加工、植林のような生産現場だけでなく、流通にもかかわってくる。とくに国際市場の場合、その成立や拡大には海上輸送能力の向上が大きくかかわっている。

資源、市場、技術が結びつき、それらの相互作用の中で林産物の商品化を実現する過程は、林業ともいいかえることができる。そして林野制度は、それらの関係性を円滑にし、促進し、あるいは規制する役割をもつ。林産物の生産と消費が地場で完結している場合、個々の地域の慣習で事足りるが、国外を含む広域な市場圏に向けた大規模な生産を実現するには、当然林野関連だけでなく投資や労働、工業、貿易など多岐にわたる法規が必要とされる（図1）。

人を主体にしてみると、林業とは生業である。客体として捉えるとそれは産業となる。いずれの視点からみても、社会林業という用語は奇妙に映る。ただの林業と、何がどう違うのか。地域住民が地場市場に林産物を供給する活動は、林業ではないのか。逆に環境保全のために木を植えることは、林業ではなく緑化ではないのか。

ともあれ、先に発展途上国の中の熱帯地域における林野制度の確立にいたる過程、すなわち熱帯林業の成立過程を概観し、この議論の続きは次回以降にゆずることとしたい。

熱帯林業の端緒

発展途上国の大半は、植民地という経験を有している。独立以降も、植民地期に宗主国によって導入された森林・林業関連法規がそのまま適用されている例も多い。宗主国が異なれば、導入される制度も異なってくる。ただし、ヨーロッパにあって乾燥した気候帯に位置するスペインとポルトガルが、その植民地における森林管理・経営の必要性

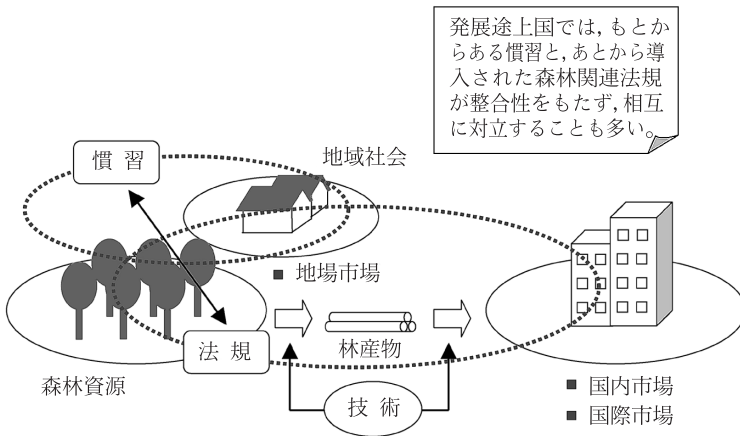


図 1 市場と制度

を認識していたとは思えない。両者の支配下におかれた森林地域といえば南米である。しかし野生ゴムや染料、特殊材など商品化された林産物はあったにちがいないが、天然資源からの略奪的採集に任せず、植民地期に政府がその統制に乗り出したとは、寡聞にして知らない。フランス植民地については、インドシナや赤道アフリカのような湿潤熱帯もその版図に含まれるが、多くはアフリカ乾燥・半乾燥地や小島嶼である。しかし本国のフランス林業がドイツ林業とならび称されていたことを勘案すると、スペイン・ポルトガルとは異なる状況にあったと考えられる。とはいえ、フランス植民地における林野管理の特徴にかかわる議論をすることもまた、今の私の能力の及ぶところではない。

私自身が関心を寄せているイギリスとオランダには、いずれも本国に林業とよべるものを発達させていなかったという共通点がある。そこでどちらも、19世紀半ばという時期を同じくしてドイツ人の専門家を雇用し、森林局を組織した。地域も同じく英領インドと蘭領インド、後者はそのなかのジャワ島である。ドイツ自らは植民地支配の流れに出遅れ、海外進出をはじめたとき世界の大半はすでに列強に分割されていた。皮肉なことにドイツ林業は自らの領土ではなく、他国の領土である東インドで繁栄し、さらに各地へと伝播していったのである。インドで初代森林局長官となったドイツ人植物学者のブランディス (D. Brandis) は、インドやミャンマーの森林官の間では「熱帯林業の父」とよばれ、今なお尊敬を集めている。

なぜ東インドでいち早く林野制度の確立をみたかという、ティーク (*Tectona grandis*) がこれらの地域の乾燥季節林帯に分布していたからである。同時に、直接統治下におかれていた地域でもあった。20世紀初頭にはほぼ分割の終わった植民地の統治形態は、直接統治と間接統治に大きく分けることができる。前者は直轄領や海外県をあらわ

◎熱帯林業講座◎

し、後者は伝統的統治機構を温存した保護領や自治領からなる。その他特殊な例として、サバやサラワクのように会社や個人のいわば私領であった地域もあったが、森林局の設置が先行したのは直轄領である。

ティークは、19世紀半ばまでは船の甲板など、主に造船用に伐採されていた。しかし19世紀終わりになると船の素材は木から鋼鉄に代わり、一方植民地では鉄道建設が進化した。その結果、貨車や枕木用に国内あるいは域内のティーク消費量が拡大し、それはかつてのヨーロッパ向け輸出量をはるかに上回った。英領ビルマでは、19世紀半ばまでは英国を最大の仕向国としていたが、生産量の拡大する1870年代を境にインド向けが卓越するようになった¹⁾。そのインドでは、ティークや同じく季節林の産する重硬材のサール (*Shorea robusta*) は、もっぱら国内で消費されており、1920年代のインドの林産物輸出価額に占める木材全体の割合は1割に満たなかった²⁾。蘭領インドにおいても同様である³⁾。

すなわち、南アジアから東南アジアの乾燥季節林に成立したティーク林業は、国際市場よりもむしろ植民地経営の中でつくりだされた国内市場に向けて発展し、その安定供給を実現するには、資源を政府の統制下におく必要があった。そのために森林局が組織され、次に林地を確定するという作業が開始されたのである。

この林地とは、英国植民地における forest reserve あるいは reserved forest をあらわす。恒久林や保留林などと訳されるが、実態としては後述するように、林地としての土地利用区分と国有という所有形態が同時に確定される、すなわち国有林化の過程を伴っていることが多い。しかしナイジェリアのように、複数の保護領がひとつの独立国家を形成した際、連邦有林とならずに州有林となる例もあるため、ここでは単に林地と訳すことにしたい。

林地の確定：インド森林法の例

イギリスにせよオランダにせよ、植民地進出は本国から特許を授けられた東インド会社による交易の独占を通じてなされた。その後どちらの東インド会社も次第に土地や人々の支配に乗り出すが、政治経済活動の膨張の挙げ句、いずれも経営破綻を来す。森林局が組織されるのは、それぞれ1799年および1858年に本国による直接統治が開始されたのちのことである。

1811年から16年にかけてイギリス統治下におかれたのち、再びオランダ領になったジャワ島では、東インド政庁がティーク資源の枯渇を前に伐採活動の統制を試みるが功を奏せず、専門家が必要との認識のもと1849年にドイツ人森林官を雇用した⁴⁾。その結果森林局の整備がすすみ、19世紀末にはそれまでのコンセッションや立木処分を廃止し、林地境界の画定と森林局による直営生産を導入した。植民地期末期にはティーク以外の樹種にも適用された経営基盤は、独立以降も引き継がれていったが、マドゥラ島を含むジャワ島以外の地域の森林はほとんど手つかずであった点には留意しておかねばならない。

インドでは、連年耕作地に対しては植民地化以前から個人の占有権が確立し、村落の共有地もみられたが、無主地は支配者すなわち王のものとみなされ、その王が英国に征服されることにより、無主地は自動的に英国王に帰属した⁵⁾。しかし占有者がいなくても利用者がいないとは限らない。実際には単なる通行にはじまり、野生動物の捕獲や狩猟、林産物の採集、放牧、焼畑などさまざまな利用がなされていた。その林野の統治をめぐり、政府による完全な支配を主張したバーデナーパウエル (B.H. Baden-Powel) と、慣習法を尊重するブランディスとの間に意見の対立が生じ、前者の立場は併合派、後者は民衆派とよばれるようになった⁶⁾。

1878年に制定された森林法では、慣習上の林野利用について、それを権利ではなく取り消すことのできる恩典とみなし、条件付きで容認するという折衷案が採用された。森林の範疇としては、①もっとも厳格な手続きとともに確定する国有林、②比較的簡便な手続きのもと、とりあえず破壊的行為から森林を守ることを目的とした保安林 (protected forest)、および③すでに存在している共有地を想定した村落林 (village forest) の3つが設けられた。現在インドで適用されている1927年法律第16号 (インド森林法) は、基本的にこの1878年森林法を踏襲している⁷⁾。

1927年インド森林法は、全86条のうち、第3条から27条までを国有林の境界確定手続きに費やしている。それは候補地の公示にはじまり、第三者機関としての担当官 (Forest Settlement Officer) の任命、異議申立の受付、審査と続き、その時点で当該候補地に対する新たな権利の設定や行使は停止し、担当官の定めた期間中に異議が表明されなければ、あるいは申し立てが却下されれば、州政府が官報において公告する区域および日付を以て、当該区域は国有林として確定することになる。逆に当該区域における既存の権利が認められた場合には、境界線の見直しが行なわれる (図2)。

その異議の内容と取り扱いを第10条と11条にみると、まず候補地内の焼畑については、政府の制限や禁止に従うべき恩恵とされ、担当官は当該地域で焼畑をおこなうこと自体の妥当性を既存の法規などに照らして検討し、認められた場合、その実行に必要な箇所を候補地から除外するとしており、基本的に国有林内における耕作は想定していない。その他の権利についても、同様に審査の上当該区域を除外するか、異議申立者に権利の放棄を受け入れさせるか、あるいは1894年土地収用法 (Land Acquisition Act) にもとづき別途収用の手続きに入るという、三様の対応をあげている。また第12条で、林産物採集や放牧の権利については、担当官はその行使の承認あるいは拒絶にかかわる命令を発することとしている。

一方こうした手続きがまだ終わっていない林野を一時的に保護するために保安林が設けられ、政府は特定の樹木の保護や、特定区域における一定期間の立入や植生破壊につながる活動の禁止を宣言できることになっている。

インド森林法の普及と批判

林地の確定手続きからはじまるインド森林法の骨子は、その後森林官の転勤にともな

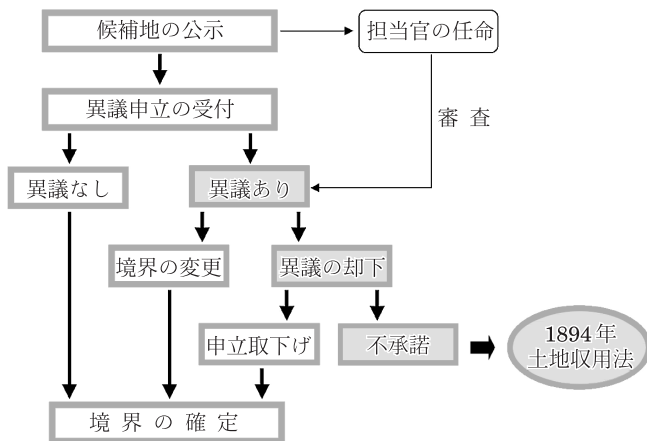


図 2 1927 年インド森林法における国有林確定の手続き

い、他の英国植民地に波及していく。1920 年代に入ると英領アフリカ諸国でも相次いで同様の森林法が制定され、必然性の乏しい半乾燥地にまで林地が生み出される。ここでは、はじめに述べた資源に対する市場の圧力にうながされた林野制度の確立というプロセスとは異なり、いわばインド版のコピーがおこなわれた。

ところがインドでは森林局と住民の対立が各地で生じ、NGO や研究者が、林野の国有化自体を国家による強制収用権の発動であるとして批判するようになる⁸⁾。植民地期に導入され、独立以降も忠実に維持してきた「科学的林業 (scientific forestry)」が、次第に住民抑圧の装置とみなされるようになっていくのである。

実際に森林法では、異議申し立てに対処しきれなかった次の段階として、土地収用法が条項に用意されている。また、仮に公益性の大義のもとに強制収用を正当化したとしても、その後の森林経営の中で公益性が発揮されたのかが問われることになる。その結果、1988 年に公布された独立後 2 度目の国家森林政策は、森林経営の目的を経済ではなく環境におき、利用の優先順位を少数民族や女性など社会的弱者に与え、工業原料としての木材は輸入もやむなしという、積極的な保全策ならびに地域社会の重視に転じ、それを具体化したものとして、1990 に共同森林管理 (Joint Forest Management, JFM) にかかわる政府通達が出された。

JFM 自体は、森林局と住民組織が共同して国有林の管理経営にあたり、必要に応じて NGO や NGI (この I は individual をあらわす) が両者の間をとりもつというプロトタイプを示しているにすぎない。それをどう扱うかは州議会にゆだねられたが、実際には大半の州が導入を決議し、その面積は拡大しつつある。また運用に際しては、参加型森林管理 (Participatory Forestry Management) やインターフェース林業など、さまざま

まな名称や枠組みがみられ、さらに自然保護区の管理にも適用されるようになりつつある。

翻って英領アフリカをみると、いずれにおいても国土の1割程度が囲い込まれたところで第2次大戦とともに作業は中断し、独立以降は植民地期に確定した面積がほぼそのまま引き継がれてきた。尾根のような自然の境界線に欠くアフリカ準平原では、林地は往々にして幾何学的パターンをとる。ガーナを例にとると、地図上に直線が引かれているだけでなく、周囲には視察道が設けられるなどして、他の領域から視覚的にも区別されている。またその内と外では植生が異なるため、航空写真や衛星画像からもそのかたちが読みとれる。林地内には比較的森林が残されており、林地外の森林は著しく劣化を来している。

以上、土地をめぐる権利がまだ整序されていない状況から出発し、森林局のイニシアティブで林地が確定されていった過程を、先行したインドを例に辿ってみた。気候帯としては季節林から半乾燥地に相当する。それでは林地外の土地や森林あるいは樹木はどれのものなのか。何によって律せられているのか。次回以降は、林地外の森林の位置づけと、季節林にはじまった制度とはまた性格を異にする熱帯雨林をめぐる制度の特徴について紹介したい。

〔参考文献〕 1) 谷祐可子 (1994) 植民地期ビルマのチーク林業：第1次大戦以前の生産・輸出構造, 林業経済 125 : 72-77. 2) E.P. Stebbing (1926) The forests of India, Vol. 3, London : John Lane the Bodley Head. 3) 増田美砂 (1998) インドネシアの木材生産における担い手の変化：中スラウェシ州の黒檀産地を事例として, 筑波大学農林社会経済研究 15 : 27-50. 4) J.H. Becking (1928) De djaticultuur op Java : een vergelijkend onderzoek naar de uitkomsten van verschillende verjongingsmethoden van den djati op Java, Wageningen : H. Veeneman & Zonemen. 5) B. Ribbentrop (1900) Forestry in British India, Calcutta : Government Printing. 6) R.L. Bryant (1997) The political ecology of forestry in Burma : 1824-1994, London : Hurst. 7) 増田美砂・三柴淳一 (2003) インドにおける林地の創出およびその役割の変化, 筑波大学農林技術センター演習林報告 19 : 1-40. 8) Ch. Singh (1986) Common property and common poverty : India's forests, forest dwellers and the law. Delhi : Oxford University Press.