

地方分権と森林ガバナンス

—タイとインドネシアの事例から—

久保英之

1. はじめに

今や地方分権は時代の趨勢となっている。世界銀行の資料によれば、途上国の8割以上が何らかの形で行政の地方分権を推進しているという¹⁾。森林セクターに限っても、60カ国以上で地方分権が進められているとの報告がある²⁾。

一般に地方分権と言えば「国の持つ権限や財源を地方自治体に移すこと」を意味する。実際、1990年代にインドネシア、ネパール、フィリピン、タイで制定された地方分権法は、森林行政に関する一部権限を国から州、県、郡などの地方自治体へ委譲することを定めている。しかし、各国の森林セクターで推進されている分権政策は、行政組織間の権限委譲に留まらない。すなわち、ネパールをはじめとして、森林管理に関する権限を住民組織に一部委譲することを定めた森林法や政令を持つ国が存在するのである。また、FAOやRECOFTCなどの国際機関は、行政組織間の権限委譲（decentralization）と行政から住民組織への権限委譲（devolution）を同じ土俵で議論している。これには、分権的な森林管理・行政のあり方を包括的に捉えようとする狙いがある。言い換えれば、より良い森林ガバナンスのあり方を模索する一つの方法として、地方分権を位置づけているのである。

筆者は2004年10月までの約5年間、RECOFTCを通じて森林セクターの権限委譲に関する動向を注視してきた。また、現在は国際林業研究センター（CIFOR）で地方分権に関わる研究活動にも取り組んでいる。本稿では、地方分権の推進が森林ガバナンスに与える影響をテーマとして取り上げる。まずは森

Hideyuki Kubo : Decentralization for Good Forest Governance—Case Analysis from Thailand and Indonesia—

国際林業研究センター（CIFOR）インターン。元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）

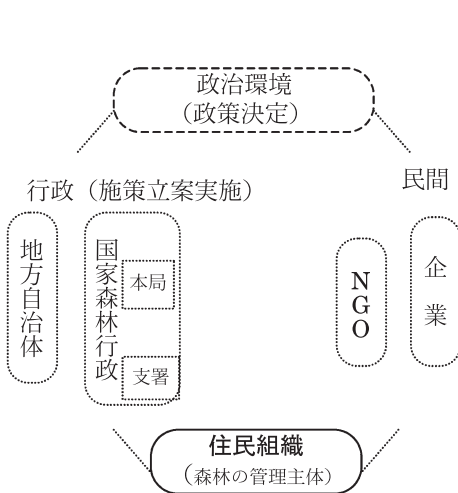
林ガバナンスという概念と地方分権のタイプについて概観した上で、特に地域住民へのインパクトという観点から、タイとインドネシアの事例をもとにその現状と課題について報告したい。

2. 森林ガバナンス

ガバナンスという概念は、現在、企業経営や情報技術、開発援助の分野で多用されている。森林セクターでも90年代後半から使われ始めたが、当初、RECOFTCのスタッフはこの抽象概念が理解できず当惑した。「一体、森林管理と森林ガバナンスはどう違うのか?」、これがまず皆の頭に浮かんだ疑問であった。

森林管理という言葉は、現場レベルで森林資源を実務的に管理するというニュアンスを持つ。森林管理を担う主体は、民有林であれば農民、国有林であれば森林局、もしくは国から森林管理権を委譲された企業や住民組織ということになり、現場レベルの管理主体以外は影の薄い存在となりがちである。

一方、森林ガバナンスは森林資源のあり方に影響を与えるすべての主体の関係性に注目する。それは、誰がどのような影響力を持っているのか、どのように意思決定が行われるのか、という視点で森林資源を捉える概念であり、森林



の管理主体はステークホルダーの一つに過ぎなくなる。つまり、多様な主体が同時に森林資源に対して関わることを自然な状態として捉えているのである。例えば、ある森林の管理主体が住民組織であっても、木材加工企業は住民組織とのパートナーシップに基づく原料調達、省庁の官僚は住民参加による国有林管理政策の推進、と各主体は森林ガバナンスという多様な構図の中で異なる役割を担う(図1参照)。そして、良い森林ガバナンスとは、これら森林資源に関与する多様な主体が相互

図1 森林ガバナンス概念図の一例(住民組織を森林管理主体とする場合)

出典: Hobley and Shields, p32, 2000³⁾を参考に筆者作成

に信頼関係を築き、其々に異なる権利義務を果たすことによって、公正な森林資源の利用保全体制を作り上げることであると言える。

3. 森林行政の地方分権

(1) 基礎自治体と広域自治体

アジア諸国の分権型森林行政には、大きく分けて二つのパターンがある。一つは基礎自治体である町村レベルの地方自治体に対して一定の権限を委譲するもので、1990年代以降ネパール、タイで制定されてきた地方分権に関する法律・施行令がこれに当たる。両国の基礎自治体は首長および議員が公選で選ばれ、自治体の人口規模は通常数千人レベルである（但し、ネパールの基礎自治体は政情不安により現在機能は停止している）。もう一つは州、省および県レベルの広域自治体が国とともに森林行政の中核を担うもので、中国、インド、マレーシア、パキスタン、ベトナムでは、長年この体制で森林行政が執り行われてきた。1990年代以降の動きを見ると、インドネシア、フィリピンで制定された地方分権に関する法律・施行令がこの方向性を示している。

一般的に、村レベルの基礎自治体は小規模であり森林行政を担当する特定部局を置いていないが、広域自治体は高い施策立案能力を持つ森林局を設置して管轄地域の森林行政を担うという特徴を持つ。

(2) 地方分権と自治

地方分権は特定のセクター毎に行われているわけではない。1990年代以降に地方分権法を成立させたネパール、タイ、インドネシア、フィリピンでも、森林セクターの地方分権は国家行政の包括的な地方分権という政策の中で実施されている。そして、昨今の地方分権政策は、市民社会の形成、グッド・ガバナンスの実現、民主化などの文脈で捉えられることから⁴⁾、森林セクターの文脈においても森林資源の地域自治という政治的な視点が重要となってくる。すなわち、良い森林がバナンスを実現させる一つの政策的アプローチとして、森林行政の地方分権化を位置づける必要性が出てきたのである。

以下、地方分権が現在進行中のタイ（基礎自治体への分権）およびインドネシア（広域自治体への分権）における事例を取り上げ、地方分権の推進が森林ガバナンスに与える影響について概観する。

4. 基礎自治体の役割：タイ北部 M 自治体の事例

タイでは1994年に「タンボン評議会およびタンボン自治体法」が制定され、

行政の最小単位である基礎自治体に様々な権限の委譲を行うことが定められた。「タンボン自治体」とは郡と村の間に位置する行政単位であるが、タイには村レベルに行政機構が存在しないため、タンボン自治体が基礎自治体となっている⁵⁾。ここでは、RECOFTCのプロジェクト・サイトであるタイ北部C県Mタンボン自治体を事例として、森林ガバナンスにおける基礎自治体の役割を考えてみる。

(1) M自治体

M自治体は7カ村からなる。自治体組織は議会と執行部によって構成され、議会のメンバーは各村より選挙で選ばれた14名（各村2名）である。執行部は、委員長1名、副委員長2名、事務局長1名および一般職員4名からなり、委員長は自治体内の住民による選挙で選出されている。

人口は約4,300人で、各村の人口規模はおおよそ500～1,100人（100～300世帯）である。7カ村のうち5カ村ではコミュニティ林委員会という住民組織が存在し、各村にあるコミュニティ林の管理利用に関する約束事を定めたコミュニティ林管理計画を持っている。さらに、このうちの3カ村では定期的に会合が開かれ、山火事防止訓練などの具体的活動も実施されている。

自治体議員および執行部スタッフは、コミュニティ林の利用者でもある。そして、議員の中にはコミュニティ林委員会の委員を兼ねる者も少なくない。つまり、M自治体における議会・執行部関係者は、行政という立場のみならず地元住民としても森林資源に直接利害を持っているのである。

(2) コミュニティ林管理におけるタンボン自治体の役割

▶複数村落間の調整役

当該地域では、1990年代初頭よりコミュニティ林管理に関する組織づくりが行われており、1993年には複数のコミュニティ林委員会が資源保全ネットワークを結成した。しかし、ネットワーク結成後10年以上が経過した現在においても、コミュニティ林の境界を巡る村落間の対立は完全に解消したわけではなく、また外部者による盗伐を防止するための協調行動も機能しているとは言い難いという。

ネットワーク活動はコミュニティ林の計画的管理に積極的な3カ村のコミュニティ林委員会によって進められてきたが、他の4カ村では村長が必ずしも協力的ではなく、関係者はネットワークという自発的な組織を通じた影響力行使に限界を感じていた。ネットワーク関係者は、タンボン自治体という公的機関が森林行政を管轄することによってコミュニティ林管理が行政課題となり、問

題解決へ向けた具体的行動に発展していくことを期待している。

▶政府との調整・交渉役

タイにおける林地はそのほとんどが国有保全林に指定されている⁶⁾。そのため、法律上は大半のコミュニティ林が国有資源となっている。1994年のタンボン自治体法は国有林管轄に関する行政権限をタンボン自治体に委譲することを示した。具体的な委譲内容は2001年に策定された地方分権計画に記され、タンボン自治体行政が保護地域以外におけるコミュニティ林の管理・保全・利用を担当すると決められた⁷⁾。この規定は、自治体行政が村人の森林利用に関する決定権を持つことを意味している。しかし、村のコミュニティ林は木材収穫が制限されている国有保全林であり、国の王室林野局が住民による木材採伐を公式には認めていないことから、現段階でタンボン自治体がコミュニティ林に関する行政権限を十分に保持しているとは言い難い。この矛盾を解消するために、コミュニティ林での木材収穫を認めるコミュニティ林法が検討されてきたが、成立の目処は立っていない。

このような法的に曖昧な状況の中で、村のコミュニティ林委員会メンバーは王室林野局と連携する必要性を感じるようになったという。王室林野局の出先機関にタンボン自治体法の主旨を受け入れてもらうことで、森林管理に関する地域住民の権利を十分に確保しようと考えたのである。しかし、コミュニティ林委員会は、これまで王室林野局の出先機関と森林管理に関する会合を行ってこなかった。それはコミュニティ林委員会が自発的な住民組織であり、国の行政機構の中で正式に認知されていなかったことも大きく影響している。矛盾した法律が並存しているとはいえ、住民との距離が近いタンボン自治体が森林行政を担う公的機関として位置づけられたことは、今後、住民組織が王室林野局との連携を模索する上で重要な意味を持つであろう。

(3) 基礎自治体の優先事項

以上のように、M自治体の議会および執行部は地域の森林管理に直接利害を持つ地元住民によって構成され、また彼らによって監視されていることから、当該自治体への分権は地域住民の利害を考慮した良いガバナンスを実現させる手段となり得る。これはM自治体に限らず森林地域のタンボン自治体が共通して持つ可能性であろう。しかし、M自治体のように森林管理が基礎自治体の行政事項として、定期的に取り組みられているケースは依然として少ないと思われる。RECOFTCのタイ・プログラムでは、2003年より森林行政に関心を持つタンボン自治体を全国から5箇所選び、行政能力向上プロジェクトを実施して

いる。しかし、自治体職員の絶対数は少なく、行政課題としてはインフラや教育、保健といった分野が優先となるために、森林管理への具体的取り組みがなかなか進まないというジレンマに直面してきた。財政面でも、一般にタンボン自治体は事業予算のほとんどをインフラ整備（および福祉・教育）に割り当てている⁸⁾。このような問題を克服するためには、専従職員の配置を義務付けるなど思い切った制度的改革が必要となるが、そのための財政的措置を講じるのは難しい。良い森林ガバナンスの実現は、容易ではないのである。

5. 広域自治体による森林行政

(1) インドネシアの地方分権

▶ 県行政への権限委譲がもたらした弊害

2004年9月、インドネシア国会は1999年に制定された地方分権関連法に代わる新しい法律を承認した（2004年法律32号）。新しい地方自治法には、地方首長は住民の直接選挙によって選出される（第24条）、州知事は国の代理機関として県・市を監督する権限を持つ（第38条）、といった内容が含まれており、これまでの地方分権施策が生み出してきた弊害を克服しようとする姿勢が伺える。

1999年の地方自治法では、スハルト時代の中央集権体制が抜本的に改められ、国→州→県（市）という行政機関のヒエラルキー的な関係が否定された。県・市は州と対等な関係になり、外交や防衛など国が担う特定分野を除き、県・市が行政サービス提供の主要な担い手として位置づけられた。森林セクターでは一連の行政改革を通じて、県における州出先機関の廃止、県による小規模な森林開発権の許認可制度設立、県に対する国の造林基金からの資金配分、などの施策が実施された。県は施策決定権と自主財源を確保することとなり、実質的に国から独立して施策を実施できるようになったのである。しかし、地方分権に関する多くの調査報告が指摘しているように、カリマンタン島やスマトラ島など森林資源が比較的多く残存している地域の県行政は森林の持続的利用という長期的な政策目標を考慮することがなかった。県は森林開発権を数多く発給することを通じて木材伐採業者から地方税や手数料を徴収し、県の短期的な財源確保を目指したのである⁹⁾。また、県行政は事業者による木材伐採事業を監理する能力を持たないため、許可林区以外での伐採など違法伐採が広く行われたことは想像に難くない。県の中には、財源確保のため違法に伐採された木材に対しても税を課し、結果としてこれらの木材を合法的に市場ルート

へ乗せる手助けを行ったところもあるという¹⁰⁾。このように、森林セクターの地方分権は森林ガバナンスのあり方を改善するというよりも、森林減少に拍車を掛けることに繋がってしまったのである。

▶地域住民への経済利益

では、地方分権がもたらした弊害は、一体どのような影響を地域住民に与えてきたのだろうか。

県は森林開発権を発給する際に、森林がもたらす利益を地域社会に還元する機会を作るべきだ、という主張を行い自らの行動を正当化してきた⁴⁾。そのため、県行政は木材業者のみならず地域の住民組織に対しても森林開発権を発給し、木材伐採による収益を受け取る住民組織も出てくるようになった。一方、カリマンタン島などの先住民社会では、国の分権化政策を伝統的な森林保有権回復の機会として捉える動きが芽生えた。これは先住民地域で木材伐採事業を行っている企業に対する抗議行動へと発展し、場合によっては事業者側の譲歩を引き出し、地域住民との間に木材収穫の利益分配に関する契約を結ぶ事例も見られるようになった¹¹⁾。これらの出来事は、地域住民も森林開発による利益を享受してきたことを示している。しかし、地域住民が木材伐採に直接関与している場合でも、その利益は村長など地域社会の有力者に集中し、広く村人に還元される経済的利益は限られていたと指摘されている⁴⁾。

▶教訓を生かした新法

このように森林セクターの地方分権は少なからぬ弊害を伴い、決してガバナンスは改善されたと言える状態にはない。しかし、林業省自身が認識しているように地方分権政策が撤回されることは最早あり得ない¹²⁾。従って、良いガバナンスを実現するためには、地方行政の中に長期的な利益も考慮に入れて施策立案・実施を行える人材を育成し、組織が適切に機能するよう監視できる体制を整えることが必須となる。

新地方自治法が定める県知事・副知事の公選は、県民が県トップの行政運営に対して評価を下すメカニズムであり、国による県行政の監督は組織に透明性を持たせる仕組みとして機能し得る。確かに、これらの新制度が適切に運用されるか否かは関係機関の意志と今後の努力次第であり、また中央政府を森林行政の中心に位置づけた現行森林法との矛盾解消など前途は依然として多難ではある。しかし、少なくともこれまでの地方分権施策が引き起こしてきた問題を解決し得る制度が導入されたことから、インドネシアにおける森林セクターの地方分権は新たな段階に入ったと言えるだろう。

(2) マルチ・ステークホルダー・プロセス

▶地方分権との両輪

広域自治体は中央政府と同様に地域住民からは距離があり、監視の目が届きにくい。このため、行政組織に透明性を確保する仕組みが導入されていない場合、特定業界への便宜供与や汚職のリスクは高くなる。首長の公選や国による監督はこれを避けるための方策であるが、この他にも良いガバナンスをもたらす一つのアプローチとして、マルチ・ステークホルダー・プロセスという方法が援助機関などによって試みられてきた。

マルチ・ステークホルダー・プロセスとは、森林資源に関心を持つ多様な主体が話し合いの場につき、時間をかけて相互理解を進め、資源利用・利益分配などに関する合意を形成し行動していくというプロセスである。このプロセスは多様なレベルで存在し得る。国際レベルでは1990年代より国連持続可能な委員会がその年次会合で採用しており、IPF/IFF/UNFF プロセスでも多様な利害を持つ関係者が対話の場を持っている。一方、村レベルにおける森林ガバナンス改善の試みに関しては、今や多くの援助機関がマルチ・ステークホルダー・プロセスを何らかの形で取り込んだプロジェクトを実施していると言ってよいだろう。そして、プロジェクト・サイトという特定地域の森林においては、森林管理に関する意思決定プロセスの透明性やより公正な利益分配という良い森林ガバナンスが実現されている事例も少なくない。しかし、このような「点」としての成功事例はネットワークを通じて「線」となりつつあるが、「面」としての広がりを持つには至っていない。

▶広域自治体レベルでの試み

広域自治体レベルにおける森林セクターの試みとしては、筆者が知っているだけでも中国・雲南省、インド・ヒマーチャルプラデーシュ州、インドネシア・ウォノソボ県および西クタイ県、タイ・トラート県などの事例がある。西クタイ県のケースについては本誌56号で齋藤哲也氏が経過報告されているので参照されたい。これらのマルチ・ステークホルダー・プロセスは、特に外国援助機関のイニシアチブによる場合、少なくとも机上では合意形成に成功している。しかし、合意事項の実施という段階になると、外国援助機関の直接関与なしで進められているアジアでの成功例を筆者はまだ知らない。RECOFTC が関与している雲南省のケースでも、基準・指標(PC & I)を用いて望ましい森林管理のあり方に関する合意は形成された。しかし、議論の上ではコミュニティ林における木材伐採を持続的に行うことは可能であると合意しても、現実

問題として行政がこれを公に承認し、施策として実行することは容易ではない。

▶多様な場をつくること

1990年代末からインドネシアでマルチ・ステークホルダー・プロセスに取り組み始めたCIFORの研究者は、異なる利害と政治力を持つステークホルダー間でより公正な合意形成を進めるためには、多角的なアプローチが必要であると主張した¹³⁾。一般的に、マルチ・ステークホルダー・プロセスでは多様な主体が参画する一つの場を設定する。しかし公式な場での全体交渉は、政治力のある主体が主導権を握り、彼らの利害が大きく決定に反映されてしまう可能性が高い。また、外国援助機関が深く関与して地域住民の利害を決定に反映させても、上述したように行政側はこれを実施に移さないことがある。すなわち、一つの場で全体合意を目指すという方法では主体間の相互理解を進めるまでには至らず、合意事項という形式のみを整えてプロセスが終了するリスクが伴うのである。

マルチ・ステークホルダー・プロセスは、利害の異なる主体が集まって机上の合意文書を作成するのみならず、それを実際に行動に移してこそ成功と呼ぶべきものであろう。広域自治体レベルになると、各主体間の利害関係はより複雑になるため、すべての主体が同時に満足する結果を得るのは当然のことながら困難となる。従って、一部の主体による部分合意から実行に移すなど、多角的にプロセスを進めていくという工夫が求められるのである。

6. おわりに

本稿では、駆け足ながらも、地方分権が森林ガバナンスに与える影響を見てきた。単純な結論は導き出せないが、一つ言えることは良い森林ガバナンスのあり方は国や地方により様々であり、決して一つのモデルに収束させる必要はないということである。タイのように基礎自治体への権限委譲は住民の権利を保障し、住民組織を強化するという点で望ましいが、全国に数千も存在するタンボン自治体が森林行政を担うだけの能力をつけるまでには相当の時間と資金が必要となる。一方、インドネシアのように広域自治体が森林行政の主体となり、かつ民間セクターの活動が活発なところでは、異なるステークホルダー間での実質的な合意形成メカニズムを機能させなければならない。これは容易な作業ではないが、現在のところ他に適切な方法は開発されていない。

肝要なのは、それぞれの国や地域が歴史的経緯を踏まえながら、十分に時間

をかけてより適切な森林ガバナンスのあり方を試行錯誤していくことであろう。そして森林行政の地方分権は、単に行政権限を地方へ委譲するということではなく、良い森林ガバナンスを実現させる一つの方法として包括的な視点から捉えることが必要なのである。

〔引用文献〕 1) Manor, J. (1999) The Political Economy of democratic Decentralization. Washington DC.: The World Bank. 2) Agrawal, A. (2001) The Regulatory Community: Decentralization and the Environment in the Van Panchayats of Kumaon, India. Mountain Research and Development. 21 (3), 208-211. 3) Hobley, M. and Shields, D. (2000) The Reality of Trying to Transform Structures and Processes: Forestry in Rural Livelihoods. Working Paper 132. London: Overseas Development Institute. 4) 松井和久編 (2003) インドネシアの地方分権化. アジア経済研究所. 5) 永井史男 (2003) 「オーボートー (タンボン自治体)」とは何か. タイ国国別援助研究会報告書. 国際協力事業団. 6) 佐藤 仁 (2002) 稀少資源のポリティクス. 東京大学出版会. 7) Makarabhirom, P. (2004) Decentralization and Devolution in Forest Management in Thailand: A Case Study. A paper prepared for RECOFTC/FAO workshop on decentralization and devolution. 8) 佐々木太郎 (2002) 森林村事業における森林保全と小農創設. 筑波大学博士学位論文. 9) Resosudarmo, I.A.P. (2004) Closer to People and Trees: Will Decentralization Work for the People and the Forests of Indonesia? European Journal of Development Research 16 (1). 110-132. 10) Casson, A. and Obidzinski, K. (2002) From New Order to Regional Autonomy: Shifting Dynamics of "Illegal" Logging in Kalimantan, Indonesia. World Development 30 (12). 2133-2151. 11) McCarthy, J. (2004) Changing to Gray: Decentralization and the Emergence of Volatile Socio-Legal Configurations in Central Kalimantan, Indonesia. World Development 32 (7). 1199-1223. 12) Ministry of Forestry. (2004) Decentralization of the Forestry Sector: Indonesia's Experience. Paper prepared for Interlaken Workshop on Decentralization in Forestry. 13) Edmunds, D. and Wollenberg, E. (2001) A Strategic Approach to Multistakeholder Negotiations. Development and Change 32. 231-253.