

ローカルな森林資源管理政策の形成 —インドネシア国ハリムン-サラク山国立公園の事例—

久保英之

はじめに

インドネシア国ジャワ島西部に位置するハリムン-サラク山国立公園は、総面積 113,357 ha のうち、現在、約 6 万 ha が天然林に覆われている¹。過去 18 年間の平均天然林減少率は約 1.6% で、近年も、年間 1% 前後の割合で天然林減少が進行してきた²。国立公園を管轄する林業省の現地管理事務所は、ブローカーによる木材伐採および伐採跡地における農地開拓という一連の過程によって天然林が減少してきたと捉えている。

国立公園領域内に位置する集落は 300 を越え、居住人口は約 10 万人である。彼らの生業は農業が中心で、灌漑水田での水稻二期作、畑地での唐辛子・トマト・豆栽培といった営みが広範に観察される。地域によっては、センゴンや丁子などの樹種が換金目的で植栽されている。彼らの畑地や植林地は、その少なからぬ部分が天然林伐採後に造成したものであり、現在の国立公園所長は、ハリムン-サラク山域の天然林保全に際しては集落住民との協働が不可欠であると表明している²。また、2004 年から 5 年間にわたって本国立公園で実施された JICA の技術協力プロジェクト「グヌンハリムン国立公園管理計画」においても、住民との協働管理がパイロット活動として推進されてきた。

¹ ボゴール農科大学 Lilik 教授からの情報提供

² 2009 年 3 月 13 日のインタビュー

筆者は、2006 年前半および 2009 年 3 月の二度にわたり、林業省ハリムン-サラク山国立公園管理事務所の森林官に対して住民との協働管理に関する意識調査を実施した。2006 年の時点で、一部の森林官は住民との協働を不可欠のものとして認識していたが、具体的な協働促進は JICA プロジェクトが実施していたパイロット活動に限られていた。ところが、2009 年の時点では、国立公園管理事務所の基本政策として住民との協働管理が推進されていた。この 3 年間で、大きな変化が国立公園管理体制に生じた訳である。本稿では、住民との協働管理へと舵を切ったハリムン-サラク山国立公園の資源管理政策について、筆者が観察してきたことを報告したい。

2. ハリムン-サラク山国立公園について

本題に入る前に、予備知識として、インドネシアの国立公園およびハリムン-サラク山国立公園の概要および管理事務所の体制について述べておく。

(1) インドネシアにおける国立公園の位置づけ

インドネシアの林業法には、「森林として維持すべき領域」を意味する Kawasan Hutan という概念が存在する（以下、森林地と表記する）。森林地は、政府が政策的に分類した土地区分の一つであり、森林被覆のある土地に限らず、荒廃地・農地なども多く含まれている。森林地の面積は国土の 70% にも及び、すべて国家所有である。森林地は、機能面から保護林・保安林・生産林に三区別され、政府林業

省がこれを管轄している。これらの森林区分は、さらに詳細に区分され、国立公園は保護林の一区分として位置づけられている。

保護林とは、「生物多様性および生態系の維持」を主な目的とする森林地で、1990年生態系保護法によって保護林管理のあり方が規定されている。生態系保護法によれば、国立公園の資源管理はゾーニングに基づいて行われるが、農林業などの生産的活動を認めるゾーンは、生態系保護法には規定されていない。従って、国立公園領域内で営まれている農林業活動は、すべて違法行為として位置づけざるを得ない。この法規枠組みを変え得る法令が、2006年8月に公布された林業大臣令第56号である。当該大臣令は、国立公園におけるゾーニングのあり方を再定義し、新たに「特別ゾーン」を導入した。特別ゾーンとは、国立公園に指定される以前より存在する人々の生活基盤を認めるゾーンであり、人々の生活を支えるための利用活動を認知している³。但し、「生活基盤」「生活を支える利用」が具体的に何を指すのか大臣令には明示されておらず、この部分の解釈については個別判断に委ねられているものと考えられる。

(2) ハリムン-サラク山国立公園の概要

図1に国立公園の位置、図2に森林被覆分布を示す。ハリムン-サラク山域はジャワ島最大の熱帯山地林を擁する場所として知られ、ジャワ鷹、ジャワギボン、ジャワ豹をはじめとする絶滅危惧種、および、哺乳類61種・鳥類244種・両生類30種・爬虫類49種など多種多様な動植物種の存在が確認されている⁴。このため、インドネシアや日本など世界各地の研究者が本国立公園において動植物相に関わる研究活動を実施してきた。保護林政策という観点から言えば、これらの動植物相、生物多様性、生態系

³ 当該大臣令の策定に際しては、林業省が研究者やNGOスタッフの参加を得て準備会合を重ねており、この会合に参加していた国際NGO・BirdLifeのBudi氏は、筆者に対して、住民の生産的土地利用を認めるという方向で議論が行われていると語った（2005年12月2日のインタビュー）。

⁴ JICAプロジェクトスタッフAnhar氏からの情報提供



図1 ハリムン-サラク山国立公園の位置
(出典) 筆者作成



図2 ハリムン-サラク山国立公園の境界線と森林分布
(出典) 三浦金徳氏作成の地図を改変

を将来にわたり維持していくことが最重要課題となる。

(3) 林業省の管理体制

林業省ハリムン-サラク山国立公園管理事務所(以下、管理事務所と称す)には、2009年3月の時点において109名の職員が配置されている。このうち、「生物多様性および生態系の維持」業務を直接担う専門職員は全体の約3分の2を占める。管理事務所には、本部事務所のほか、現場活動を実施する下部機構として支所が3ヶ所、駐在所が14ヶ所(各支所毎に各々4~6ヶ所)ある。駐在所には専門職員が2~3名ずつ配属され、伐採・開墾などの違法行為監視、動植物相モニタリング、住民との協働管理推進

など、幅広い業務を担当している。尚、本稿では、便宜上、専門職の職員を森林官と記し、駐在所に配属されている森林官を現場森林官と記す。

3. 林業大臣令公布以前の対住民政策

(1) 現場森林官の対応

筆者は、2006年の前半、32名の森林官に対してインタビューを行った。このうち27名の森林官は、生態系保護法の原則に従って国立公園領域内における農地利用と林産物採取はすべて違法行為であるという立場をとり、集落訪問に際してはこのような政策を住民に伝達していた。但し、これらの行為を営む住民が逮捕・収監されることはなく、実質的には黙認されていた。例外は商業用木材伐採で、森林官たちは外部のブローカーが組織する商業伐採に対しては、法律の規定に沿って関与した者を逮捕・収監した。

一方、5名の森林官は、住民に対して既存農地の利用を「認める」と明言していた。その代わりに、新規の開墾は決して行わないことを住民に約束させた。この5名のうち、2名は協働管理パイロット活動に直接関与していた森林官で、彼らも、パイロット活動に関与するまでは27名の森林官と同様な立場を採っていた。残りの3名は、パイロット活動とは関わりなく、以前より、個人の裁量において既存農地の利用を認める判断を下している。その理由は、(1)既存農地の利用は森林劣化につながらず、国立公園管理の目的は脅かされない、(2)住民は国立公園制定以前より資源利用を行ってきており、生活のための資源利用は認められて然るべきである、(3)国立公園管理の目的が脅かされないにも関わらず、生活のための資源利用に対して処罰を下すのは倫理的に問題がある、というものであった。

(2) パイロット活動

当時、国立公園領域内における生産的土地利用に対して、林業省および国立公園事務所は実行可能な具体的方針を提示していなかった。このため、上述したように、現場森林官たちは法的枠組みと現場実態との乖離をただ追認するのみであった。また、表

面上、彼らの多くは農林業活動の禁止という法的枠組みの原則に忠実であったため、国立公園領域内に水田や畑地を持つ住民たちは、農地が強制収用されることを恐れ、森林官に対する強い不信感と警戒心を抱いていた。JICAのパイロット活動は、この乖離した状況を解決するための指針を提示すべく、2005年4月より2ヶ村で取り組まれていた。具体的には、2名の現場森林官が1ヶ村ずつを担当し、頻繁に集落を訪問してより多くの住民と直接対話し、森林が水源保全や土砂崩れ防止のために重要であることを伝え、住民の生活を理解するよう務めてきた。また、生態系保護法の原則は持ち出さず、国立公園領域内にある既存農地は当面耕作しても良いことを明言し、森林保全のため新規開墾は認めないことを伝達した。パイロット活動における現場森林官の行動は、法的枠組みを一方的に伝達するだけの従来活動とは異なっていたため、森林官と住民の関係には大きな変化が生じた。森林官は、住民が生活のために国立公園領域内で耕作し燃材を採取していることを理解し、一方、住民の多くは、森林官が農地の強制収用を考えているのではなく、真摯に森林保全という課題に取り組んでいることを理解するようになったのである。パイロット活動開始後、約1年が経過した2006年5月の段階で、両アクターの間には一定度合いの信頼関係が醸成されるまでに至った。そして、集落で活動する現場森林官は、国立公園領域内での新規開墾はなくなり、違法伐採に関与する住民も大幅に減少したと判断するようになった。

現場森林官との信頼関係の醸成を通じて、住民が新規開墾や木材伐採を控えるようになった直接的な要因としては、次の三点が重要であると考えられる。まず、現場森林官と頻繁に交流するようになった住民（特に集落リーダーたち）が、既存農地での耕作を認めてもらう代わりに天然林を保全するという現場森林官との約束に対して道義的責任を感じることになったことである。第二に、約束違反に対しては、黙認ではなく、「法規違反は処罰」というルールが実際に適用されるものとして住民に認識される

ようになったことである。第三に、現場森林官との信頼関係醸成によって、住民は彼らの話に耳を傾けるようになったことである。集落リーダーをはじめとする一部の住民は、現場森林官の語りによって、農業用水に利用している河川の流量減少や土砂崩れという問題に対処するためには、森林保全に取り組む必要があると真摯に考えるようになった。

このように、2ヶ村でのパイロット活動は森林保全に対する具体的成果を生み出したわけであるが、一方で、これらの活動を正当化する法的根拠が希薄であったため、活動成果が国立公園管理の基本政策に反映されることはなかった。

4. 林業大臣令公布後の政策形成

(1) 現所長の政策

2006年11月に着任した現所長は、パイロット活動対象地における特別ゾーンの適用準備を進め、2007年6月、活動対象地の1集落において、集落住民・国立公園管理事務所・地方行政の間で正式な合意文書を交した。この合意文書では、既存農地が特別ゾーン内において公式に認知されているほか、これらの農地における郷土樹種の植林義務、他ゾーンにおける住民の天然林保全義務などが記されている。現所長はまた、住民との協働管理体制を国立公園全域で展開すべく、2008年に入ってから次のような政策を遂行した：

- ① 住民との協働管理促進は駐在所を中心に進める；
- ② 当面の協働目的は保全思想の共有である；
- ③ モニタリング⁵および協働管理促進のための予算を各駐在所に直接配分する⁶；
- ④ 協働管理推進に際してはパイロット活動の経験を生かす。

パイロット活動の経験共有については、特別ゾーン適用の合意文書締結に際して中心的な役割を果たし

⁵ モニタリング項目は、動植物相、違法行為、環境資源（水など）、観光資源など7項目にわたる。

⁶ 2009年3月時点での予算は、一駐在所当たり175万ルピア（約1万5千円）。

た現場森林官が、各駐在所の現場森林官との間で情報交換を進めた。また、JICA プロジェクトは、新たに2ヶ所の駐在所管轄域で協働管理パイロット活動を開始した。そのため、比較的多くの現場森林官がパイロット活動が創出した知見を共有することとなり、2009年3月の時点では、14駐在所のうち、11ヶ所で住民との協働管理が推進されていた。

(2) 駐在所のローカル政策

協働管理を推進する現場森林官は、住民との交流を深め、現場の実態をよりの確に把握することによって、法的枠組みと現場実態との乖離に対する具体策を考えるようになった。2006年の時点で、乖離を埋めるための具体策を提示している現場森林官は少数であったが、2009年3月の時点では、筆者が訪ねた10駐在所すべてにおいて現場森林官たちは具体的な対応策を語っていた。表1は、そのローカル政策の一部を示したものである。特徴的な事は、現場森林官たちが、管轄する国立公園領域の実情に即した政策を形成しつつあるという点である。例えば、国立公園領域内にある耕地への生計依存度が比較的低い地域（駐在所Dなど）では、住民との合意に基づいて畑地の森林修復を進める政策を採用しているが、生計依存度が高い地域（駐在所Bなど）では、畑地の森林修復は当面実現し得ないためローカル政策としては採用していない。また、現場森林官の個性を反映した判断も存在する。例えば、駐在所AおよびCでは、センゴン植林木の取り扱いが一つの課題となっているが、駐在所Aでは原則伐採禁止（一部は黙認）とし、駐在所Cでは伐採を認め、後継樹として郷土種の植林を義務付けている。

重要なことは、個々の政策内容は各地域の条件や現場森林官の考え方によって異なるものの、森林保全という目標は明確に共有しているという点である。駐在所Bの現場森林官が国立公園領域内における既存の畑地利用を認知するのは、住民が新たな森林開墾を行わないようにするための手段として、既存の生計基盤での生産性向上を図ることを考えたからである。また、駐在所Aでセンゴン伐採を禁止するのは、生態系保護法の原則に反するのみならず、

表 1 駐在所毎^{注1}のローカルな政策形成

駐在所 ^{注2}	当該駐在所が管轄する森林地の特長	森林地管理に関するローカルな政策
A ●	<ul style="list-style-type: none"> ・森林地に接する集落では、住民の8割が私有農地を持たず、森林地内にある耕地のみで生計を立てている ・ファルカタ植林が極めて広く普及しており、地域の主要商品となっている 	<ul style="list-style-type: none"> ・森林地内でのセンゴン伐採は禁止としているが、全面施行は非常に困難で、一部は黙認せざるを得ない ・コーヒー・果樹・カブラガ^{注3}栽培で生計を立てられるよう普及活動を進める
B ○	<ul style="list-style-type: none"> ・森林地に接する集落では、住民の8割が森林地内にある耕地のみで生計を立てている 	<ul style="list-style-type: none"> ・すべての畑地で森林修復を図るのは困難であるが、畑地での植林は奨励する
C ○	<ul style="list-style-type: none"> ・森林地に接する集落では、住民の8割が森林地内にある耕地のみで生計を立てている ・ファルカタ植林が比較的多い ・金採掘に従事する住民が他地域に比べて多い 	<ul style="list-style-type: none"> ・ファルカタの伐採は認めるが、根ごと引き抜き、跡地には郷土種を植栽する ・既存の畑地利用は認めるが、新規開拓は厳禁
D ●	<ul style="list-style-type: none"> ・現場森林官との間に信頼関係が成立している集落が最も多い駐在所 ・他地域に比べると、森林地内にある耕地への生計依存度は低い 	<ul style="list-style-type: none"> ・住民との合意に基づき、畑地は数年以内にすべて森林修復する ・将来にわたり、果樹の採取は認める ・コーヒー栽培については未定

注1：駐在所14箇所のうち、4箇所のみを記載

注2：●JICAプロジェクトがパイロット活動を実施、○独自に協働管理を推進

注3：学名 *Amomum kepulaga*

(出典)筆者作成

これを認めてしまうと、住民に対する啓蒙（森林保全というメッセージ伝達）が困難になると考えたためである。そして、駐在所Cでは、センゴン伐採を当面許容することで着実に天然林修復を図るという考え方を採っている。

このようなローカル政策の多様性について、現所長は、望ましい状況が生じているという判断を示した³。つまり、住民との協働管理という基本政策を所長が示したことに対して、現場森林官は、各地域の実情に即したローカルな資源管理政策を形成しつつあり、駐在所を中心に協働を進めるという所長の意図は具現化されているのである。

(3) 特別ゾーン適用に関する基本政策の必要性

図3は、本国立公園で進行している協働管理過程を示した模式図である。現在は、現場森林官と集落

住民が信頼関係を醸成し、保全と生計に関するローカルな資源管理政策を試行錯誤しながら形成している段階にあると言える。今後、ローカル政策の内容が徐々に固まり、ある段階で、住民と駐在所との間で特別ゾーンにおける土地利用・資源管理に関する合意文書の締結が各地で行われるようになる。その際、多様なローカル政策に共通する原理原則の明示化が必要となろう。つまり、「生活基盤」「生活を支える利用」をハリムン-サラク山国立公園の文脈においてどう判断するのか、この点に関する原理原則を設定し、これを踏まえた上で個々の事例において合意形成を行うということである。この作業によって、これまで見られた法的枠組みと現場実態の乖離を解消し、人々の多様な暮らしが違法状態に置かれる事なく法規枠組みの下で認知され、森林保全に対

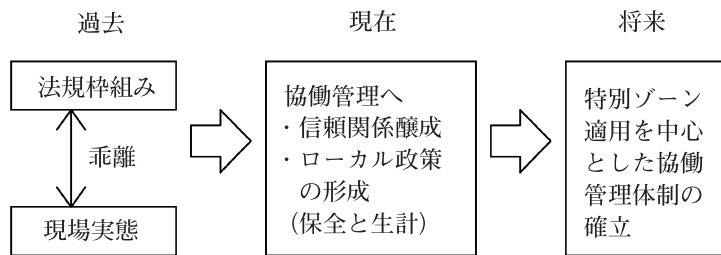


図 3 住民との協働管理への転換過程
(出典) 筆者作成

する人々の理解と支援を広く獲得することが可能となる。

5. おわりに

筆者は、2009年3月の調査時に、林業省で国立公園管理行政の取り纏めを担っている副局長に対して、特別ゾーン条項の中にある「生活基盤」「生活を支える利用」という用語の解釈について問うてみた。副局長は間髪を入れずに、それは各々の国立公園の文脈において判断することである、と発言し、国立公園レベルで特別ゾーンの適用に関する指針を打ち出すべきであることを示唆した⁷。ハリムン-サラク山国立公園の現所長は、このような林業省の方針に対して、2009年3月3～9日付けの業界週刊紙に寄稿し、「特別ゾーンでは、トゥンパンサリ（アグロフォレストリー）的な土地利用を通じて農業を行

うことができる」と表明している。記事の掲載から2週間が経過した時点で、記事の内容に対する批判や問題提起は一切無く、所長は特別ゾーンにおけるトゥンパンサリは林業省の政策として了解された、と判断した³。

本稿で報告してきた一連の事象は、国立公園管理における政策形成過程がダイナミズムに満ちたものであることを示している。現場で実施される政策は、トップダウン的にもたらされているわけではなく、マクロ（政府林業省）・メソ（国立公園所長）レベルにおける基本政策の提示、ローカル（駐在所/集落）レベルにおける試行錯誤、の相互連関によって形成されているのである。安定した森林保全体制が構築されるまでにはまだ相応の時間を要すると思うが、このようなダイナミズムを通じて、ハリムン-サラク山国立公園における「生物多様性および生態系の維持」は、着実に実現する方向へ進んでいくであろう。

⁷ 2009年3月16日のインタビュー