

インドネシア森林セクター主要法令集（仮訳）の概要

宮川 秀 樹

はじめに

筆者は JICA 専門家として 2007 年 7 月から 2009 年 7 月までの 2 年間、インドネシア林業省で政策アドバイザーを務めた。この間にインドネシア森林行政に関する 29 の主要法令についての翻訳集（仮訳）を作成したのでここに紹介するとともに、最近の森林政策のトピックスについて述べる。

主要法令のマトリックスによる整理

インドネシア森林セクターの膨大な法令を、よりスムーズに理解するため以下の通り整理してみる。

まず、森林に対する普遍的アプローチとして森林を「保全」と「利用」の面からとらえる。保全と利用は対立する概念であり、これら 2 つの調和を図る概念が「管理」であると考えられる。すると、森林に対する働きかけを大きく 3 つのアプローチとして区分することができる。つまり、森林管理、森林保全および森林利用である。

一方、森林はその機能と目的により、保全林、保護林および生産林の 3 つのタイプに区分される。保全林とは、国立公園や自然保護地域など生物多様性とエコシステムの保全を主たる目的とする森林地域である。保護林とは災害防止や水源涵養を目的とする森林地域であり、生産林とは天然林伐採や植林など木材生産を目的とする森林地域である。

これら森林に対する 3 つのアプローチ（管理、保

全および利用）と森林の有する 3 つの機能（保全林（表 1）、保護林（表 2）および生産林（表 3））を組み合わせたマトリックスにより森林セクターの法令を整理したものが以下の表である。

森林管理に関する法令

上記マトリックスのうち、森林管理に関するいくつかの法令について、それぞれが適用される保全林、保護林および生産林に区分し、それらの内容をごく簡略に記す。

1. 保全林

まず、1999 年法律第 41 号「森林法」で、森林は保全林、保護林および生産林に区分され、さらに保全林は自然保護地域（Kawasan Suaka Alam）、自然保全地域（Kawasan Pelestarian Alam）および狩猟公園（Taman Buru）に区分される。

上記 3 区分の詳細は 1990 年法律第 5 号「生物天然資源とエコシステムの保全」で規定されており、自然保護地域を自然保護地区（Cagar Alam）と動植物保護地区（Suaka Margasatwa）に、また、自然保全地域を国立公園（Taman Nasional）、大森林公園（Taman Hutan Raya）および自然観光園（Taman Wisata Alam）に区分している。

以上の様々なタイプの保全林の決定基準および保全と利用についての詳細は、1998 年政令第 68 号「自然保護地区および自然保全地区」に規定されている。

Hideki Miyagawa : Compilation of the Interpreted Main Laws and Regulations in the Forestry Sector in Indonesia.

元 JICA 専門家（インドネシア林業省派遣）

表 1 マトリックスによる法令の整理（保全林）

区分	森林管理	森林保全	森林利用
保全林 (Hutan Konservasi)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 1999 年法律第 41 号「森林法」 ・ 1990 年法律第 5 号「生物天然資源とエコシステムの保全」 ・ 1998 年政令第 68 号「自然保護地区および自然保全地区」 ・ 2007 年林業大臣令第 3 号「国立公園技術実行ユニットの組織と業務規則」 ・ 林業大臣令 2006 年第 56 号「国立公園のゾーニング・ガイドライン」 ・ 2007 年林業大臣令第 14 号「自然保護地域，自然保全地域および狩猟公園の機能評価プロセス」 ・ 2008 年林業大臣令第 41 号「自然保護地域および自然保全地域の管理計画編成のためのガイドライン」 ・ 2009 年林業大臣令第 6 号「森林管理ユニットの形成」 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 2004 年政令第 45 号「森林保護」 ・ 2007 年林業大臣令第 2 号「天然資源保全技術実施ユニットの組織と業務規則」 ・ 2002 年林業大臣決定第 8205 号「国立公園地域の復旧ガイドライン」 ・ 2008 年政令第 76 号「森林の復旧と回復」 ・ 2007 年林業大臣令第 21 号「森林・原野復旧国民運動の実施」 ・ 2009 年林業大臣令第 12 号「森林火災対策」 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 2007 年政令第 6 号「森林管理計画の規則および策定ならびに森林利用」（2008 年政令第 3 号による改正）

次に、国立公園の管理については、林業省出先機関である国立公園事務所が実施し、その組織と業務については 2007 年林業大臣令第 3 号「国立公園技術実行ユニットの組織と業務規則」に規定されている。また、公園内のゾーニングについては、コアゾーン、森林ゾーン、利用ゾーンおよびその他ゾーンの各機能やゾーニングのプロセスについて、2006 年林業大臣令第 56 号「国立公園のゾーニング・ガイドライン」により詳細が定められている。

保全林のすべてのタイプについての評価の対象と評価の手法については、2007 年林業大臣令第 14 号「自然保護地域，自然保全地域および狩猟公園の機能評価プロセス」で定められている。また、保全林のすべてのタイプについての管理計画（長期，中期，

短期）および年次事業計画の作成手法については、2008 年林業大臣令第 41 号「自然保護地域および自然保全地域の管理計画編成のためのガイドライン」に述べられている。

全森林地域を森林管理ユニットに区分し管理するために、2009 年林業大臣令第 6 号「森林管理ユニットの形成」が制定されたが、このなかで、森林管理ユニットの大半の面積が保全林である保全林管理ユニットを規定しており、その形成プロセスを述べている。

2. 保護林

保護林の管理に関する基本的なことから上述の「森林法」に定められている。地方分権化の進展に伴い、保護林の実質的管理は地方政府に移管されてい

表 2 マトリックスによる法令の整理（保護林）

区分	森林管理	森林保全	森林利用
保護林 (Hutan Lindung)	<ul style="list-style-type: none"> ・1999年法律第41号「森林法」 ・2007年林業大臣令第15号「流域管理技術実施ユニットの組織と業務規則」 ・2009年林業大臣令第6号「森林管理ユニットの形成」 	<ul style="list-style-type: none"> ・2004年政令第45号「森林保護」 ・2007年林業大臣令第2号「天然資源保全技術実施ユニットの組織と業務規則」 ・2008年林業大臣令第55号「中央カリマンタンにおける泥炭地開発区の復旧・保全マスタープラン」 ・2008年政令第76号「森林の復旧と回復」 ・2007年林業大臣令第21号「森林・原野復旧国民運動の実施」 ・2009年林業大臣令第12号「森林火災対策」 	<ul style="list-style-type: none"> ・2007年政令第6号「森林管理計画の規則および策定ならびに森林利用」(2008年政令3号による改正) ・2007年林業大臣令第37号「コミュニティー・フォレスト」 ・2008年林業大臣令第49号「村落林」 ・2009年林業大臣令第13号「リハビリテーション結果の植林地」

表 3 マトリックスによる法令の整理（生産林）

区分	森林管理	森林保全	森林利用
生産林 (Hutan Produksi)	<ul style="list-style-type: none"> ・1999年法律第41号「森林法」 ・2007年林業大臣令第15号「流域管理技術実施ユニットの組織と業務規則」 ・2009年林業大臣令第6号「森林管理ユニットの形成」 	<ul style="list-style-type: none"> ・2008年林業大臣令第55号「中央カリマンタンにおける泥炭地開発区の復旧・保全マスタープラン」 ・2008年政令第76号「森林の復旧と回復」 ・2007年林業大臣令第21号「森林・原野復旧国民運動の実施」 ・2009年林業大臣令第12号「森林火災対策」 	<ul style="list-style-type: none"> ・2007年政令第6号「森林管理計画の規則および策定ならびに森林利用」(2008年政令3号による改正) ・2007年林業大臣令第37号「コミュニティー・フォレスト」 ・2007年林業大臣令第23号「住民造林地における木材利用の事業許可の申請プロセス」 ・2008年林業大臣令第49号「村落林」 ・2007年林業大臣令第19号「生産林の産業造林コンセッションの許可」 ・2009年林業大臣令第13号「リハビリテーション結果の植林地」

るが、保全についての技術的指導は林業省出先機関である天然資源保全センターが、また、保護林内の流域管理の技術実施は林業省出先機関である流域管理センターに委ねられている。なお、流域管理センターについては2007年林業大臣令第15号「流域管理技術実施ユニットの組織と業務規則」に規定されている。

また、上記の保全林の項でもふれたが、森林管理ユニットの大半が保護林を占める保護林管理ユニットについても、2009年林業大臣令第6号「森林管理ユニットの形成」で規定している。

3. 生産林

生産林の管理に関する基本的な事柄は上述の「森林法」に定められている。生産林の実質的管理も保護林と同様、地方政府に移管されているが、生産林内の流域管理の技術実施は林業省出先機関である流域管理センターに委ねられている。上述のとおり流域管理センターについては2007年林業大臣令第15号「流域管理技術実施ユニットの組織と業務規則」に規定されている。

また、森林管理ユニットの大半が生産林を占める生産林管理ユニットについても、2009年林業大臣令第6号「森林管理ユニットの形成」で規定している。

森林保全に関する法令

1. 保全林

まず、国立公園以外の自然保護地区、動植物保護地区、自然観光公園および狩猟公園の管理については林業省出先機関である天然資源保全センターが実施し、その組織と業務については2007年林業大臣令第2号「天然資源保全技術実施ユニットの組織と業務規則」に規定されている。ただし、大森林公園の管理は地方政府に移管されている。

次に、国立公園内での森林復旧については、2002年林業大臣決定第8205号「国立公園地域の復旧ガイドライン」で復旧のプロセスや技術的指針を述べている。

以上の2つの大臣令は保全林についての規定であるが、以下は保全林、保護林および生産林のすべて

の森林の保全・保護・復旧を対象とした規定である。

まず、すべての森林（ただし自然保護地区と国立公園のコアゾーンを除く）森林と原野の復旧計画およびその実施については、2008年政令第76号「森林の復旧と回復」で規定されている。

2003-2008年の間に計画された森林・原野復旧国民運動（いわゆるGERHAN）については、いくつかの規則・決定が出されているが2007年林業大臣令第21号「森林・原野復旧国民運動の実施」は最新・最終の事業プロセスおよび技術的指針を与えるものである。

森林火災対策のプロセスや技術的指針を与える目的で、2009年林業大臣令第12号「森林火災対策」が出されている。

2. 保護林

保護林の保全に関する技術的指導は林業省出先機関である天然資源保全センターが担当し、その組織と業務については2007年林業大臣令第2号「天然資源保全技術実施ユニットの組織と業務規則」に規定されている。

そのほか、保護林における保全・保護・復旧については、上述の保全林における3つの規定と同様である。

3. 生産林

生産林における保全・保護・復旧については、上述の保全林における3つの規定と同様である。

森林利用に関する法令

1. 保全林

保全林における森林利用については、1990年法律第5号「生物天然資源とエコシステムの保全」において、環境条件と野生動植物の利用が認められているが、詳細規定はない。また、1999年法律第41号「森林法」の第25条では「自然保全地域、自然保護地域および狩猟公園の利用については、別途法令をもって定める。」と規定している。

そのうち、2007年政令第6号「森林規則および森林管理ならびに森林利用計画の編成」（2008年政令

多第3号にて改正)において、利用の種類、対象者、申請と承認のプロセス等が詳細に規定されている。特に第18条では保全林(自然保護地区と国立公園のコアゾーンを除く)を含むすべての森林で利用ができると規定されている。しかし、第22条では「第17条の保全林における森林利用許可の付与については法令の定めに従わねばならない。」としており、現在ではこれに該当する法令が出されていない状況である。したがって、実質的には保全林内の利用の道は閉ざされていることとなる。

さらに、2007年林業大臣令第37号「コミュニティー・フォレスト」の第6条では「コミュニティー・フォレストが設定できる森林は、保護林と生産林である。」と明瞭に規定されており、ここでも保全林の利用は閉ざされている。

2. 保護林

保護林内での森林利用については、1999年法律第41号「森林法」の第26条で「保護林の利用は森林地域および環境サービスの利用ならびに非木材林産物の採取からなる。」と規定されている。

上記政令を受け、2007年政令第6号「森林規則および森林管理ならびに森林利用計画の編成」(2008年政令第3号にて改正)の第23条に同様の規定がある。また、保護林内の利用は利用ブロック内に限定されており、同23条で保護林内の保護ブロックでの利用は禁じられている。さらに同政令では第24条から第26条までに、保護林内の利用について詳細規定が述べられている。

つまり保護林では、以下の利用が可能である。

- a. 森林地域の利用
- b. 環境サービスの利用
- c. 非木材林産物の採取

一方、2007年林業大臣令第37号「コミュニティー・フォレスト」でも保護林内の利用が詳細に規定されているが、内容は上記の2007年政令第6号とほぼ同様である。

社会林業の一環として策定された2008年林業大臣令第49号「村落林」では、第23条に村落林の管理権保有者は「保護林においては地域・環境サービ

スの利用権および非木材林産物の採取権」を有すると規定されている。

3. 生産林

生産林内での利用については、1999年法律第41号「森林法」の第28条で「生産林の利用は森林地域、環境サービス、木材・非木材林産物の利用および採取からなる。」と規定されている。

上記政令を受け、2007年政令第6号「森林規則および森林管理ならびに森林利用計画の編成」(2008年政令第3号にて改正)第31条から第47条までに生産林内の利用について詳細規定が述べられている。

ここで上記の政令に従い生産林における利用をみると、以下の利用形態が可能となっている。

- a. 森林地域の利用
- b. 環境サービスの利用
- c. 天然林における木材利用
- d. 植林地における木材利用
- e. 天然林における非木質林産物の利用
- f. 植林地における非木質林産物の利用
- g. 天然林における木材の伐採
- h. 天然林における非木質林産物の採取
- i. 植林地における非木質林産物の採取

上記 a-i の生産林の利用形態のうち、太字で示した a, b, h および i は保護林における利用形態と同様であり、その他の利用形態、つまり c, d, e, f および g が生産林でのみ許される利用となっている。

この中で注意すべきは、d の植林地における木材利用が以下の3形態からなり、いわゆる木材利用の中心をなす部分である。

- a. 産業造林 (HTI)
- b. 住民造林 (HTR)
- c. 復旧植林 (HTHR)

さらに、2007年林業大臣令第37号「コミュニティー・フォレスト」でも生産林内の利用が詳細に規定されているが、内容は上記の2007年政令第6号と同様である。

社会林業の一環として策定された2008年林業大臣令第49号「村落林」では、第23条に村落林の管

理権保有者は「生産林においては地域・環境サービスの利用権、木材・非木材林産物の利用権および木材・非木材林産物の採取権」を有すると規定されている。

木材生産を主たる目的とする生産林では、住民グループや協同組合等による規模の小さい「住民造林」の制度があり、2007年林業大臣令第23号「植林地の住民造林地における木材林産物の利用事業許可の申請プロセス」に利用許可のプロセスが規定されている。

一方、企業による産業造林については数多くの関連法令があるが、当法令集では2007年林業大臣令第19号「生産林植林地における産業造林の木材利用事業および地域の拡大に関する許可」を取り上げた。

さらに、2009年林業大臣令第13号「リハビリテーション結果の植林地」は生産林内のリハビリテーションによる林分の売り払い利用について定めたものである。

インドネシア森林政策の最近のトピックス

上記の「森林セクター主要法令集」に関連し、注目される森林関連政策を紹介する。

1. 気候変動対策関連の林業大臣令

バリでのCOP13が2007年12月に開催され、インドネシア政府は気候変動対策、特に森林減少・劣化からの排出量削減（REDD）に関する取り組みを積極的に進めている。林業省も国内外の関係者を集めた林業省政策に関する公聴会を幾度か開催し、これまでに以下の林業大臣令等が公布されている。

(1) 2008年林業大臣令第68号

「森林減少・劣化からのカーボン排出削減にかかるデモンストレーション・アクティビティの実施」

(2) 2009年林業大臣決定第13号

「林業省気候変動作業チームの設置」

(3) 2009年林業大臣決定第21号

「林業省所管気候変動作業チームへのアドバイザーの任命」

(4) 2009年林業大臣令第30号

「森林の減少・劣化からの排出量の削減（REDD）のプロセス」

(5) 2009年林業大臣令第36号

「生産林および保護林におけるカーボン吸収/蓄積利用事業の許可プロセス」

林業省は具体的な現場を設定して排出量の削減量を調べるデモンストレーション・アクティビティと排出量の商業取引の活動に焦点を当てている。今後これらの活動を上記の規則・ガイドラインに基づき実施していく考えである。

2. 地方政府による条例の制定

インドネシアの地方分権化は1998年のスハルト政権崩壊後から急速に進展し、林業省の地方出先機関であった地方林政局が2000年ごろに一斉に廃止され、それらの業務が各州・県・市の林業局に移管された。

地方分権は中央から地方への権限・人材・資金の移転が不可欠である。現在はまさに移行期間であり、各地方政府で体制強化の取り組みが進められているところである。当法令集では以下の4つの州・県・市の条例を取り上げた。

(1) 2008年東ヌサテングララ州政府条例第5号

「統合流域管理」

(2) 2006年バンジャル県条例

「南カリマンタン州バンジャル県生産林森林管理ユニットIVの形成デザイン」

(3) 2003年パランカラヤ市条例第7号

「パランカラヤ地域における森林・原野火災の予防と対策」

(4) 2004年西ヌサテングララ州条例第6号

「西ヌサテングララ州におけるコミュニティー・フォレストの実施ガイドライン」

森林管理は森林に近いところで生活し、森林との付き合いを日常のこととしている人々に任せるのが最も望ましい姿である。森林セクターにおいて徹底した地方分権化が進み、遠い将来のことかもしれないが、先祖から引き継がれてきた森林と森林地域を地元の人々が責任を持ち持続的に管理できる日が実現すればすばらしいことである。

3. その他注目される政令、省令等

社会林業の一環として「村落林」(2008年林業大臣令第49号)が発令された。これは、村民グループが地元の国有林を借り受け森林保全や利用の活動を実施するもので、従来の「コミュニティー・フォレスト」(2007年林業大臣令第37号)が地元の有志による住民/農民グループを対象とするのに対し、村民全員を対象とする点が異なる。

森林火災関連として「森林火災対策」(2009年林業大臣令第12号)が発令された。当ガイドラインに基づき今後、森林火災対策の州条例が制定されることが期待される。また、上記策定に当たっては、JICAが支援する森林火災対策の技術協力プロジェクトの貢献が大きい。

一方、マングローブ保全のマスタープランや統合流域管理のガイドラインについては、林業省が2-3年前から提案しているもの未だ成立していない。これらは政令であり、関係省(海洋・漁業省、公共事業省等)との調整が難航しているからだという情報である。

4. 次期森林セクター5カ年計画

第2次ユドヨノ内閣が2009年11月に編成され、速やかに各セクターの5カ年計画(2010-2014年)が策定されることとなる。この中で次期の5大優先課題が示されるであろう。現行(2005-2009年)の優



先課題が、違法伐採対策、木材産業の再編成、森林復旧、住民参加による貧困削減および森林地域の確定であるが、このうち幾つまでが課題を達成し次期の課題から外されるのか、新たにどのような課題が設定されるのか今後のインドネシア森林政策を展望する上で極めて興味深いことがらである。

後記：当「森林セクター主要法令集(仮訳)」のソフトコピーをメールにて送付することが可能です(容量は2.8MB)。ご要望される方は下記のメールアドレスにて筆者までご連絡ください。筆者のメールアドレス：Miyakawahi@aol.com