

Arpitha Kodiveri,

*Governing Forests: State, Law and Citizenship in India's Forests.*Melbourne University Press,
2024, ix + 174pp.きくち ますみ
菊池真純

本書はインドの森林法の変遷を取り上げ、森林に住むコミュニティの土地と資源に対する権利を否定する国家の抑圧と排除を明らかにし、その改善方法の模索を議論している。インドの森林法の歴史、問題の抽出と解決策の模索、そして今後の森林政策の望ましい形態が示されている。インドにおいて森林居住コミュニティと政府の両者が納得するためには、いかなる法整備と社会整備が必要かを導き出すことが本書最大の目的といえる。本書評では、著者の示す内容を第Ⅰ節で紹介しつつ、それらへの疑問点・残された課題・批評を第Ⅱ節で提示する。

Ⅰ 本書の要約

第Ⅰ章「法律、権限、森林管理」では、まず前提として、植民地化から生まれた権威主義的な管理を特徴とする既存のインドの環境法は、政府が森林に対して支配的な管理を行っているという著者の解釈がある。独立後のインドでは権力の移行が起こり部族諮問委員会 (Tribes Advisory Council) は弱体化し、州知事に権力が集中化した。しかし、その一方で、本書によるとインドでは抑圧されていた森林に依存するコミュニティは同時に権力を取り戻したという興味深い内容が示されている。1988年に森林居住コミュニティの役割と権利が認められ、1996年に指定地域では森林住民が自治する権限が与えられた。その後2006年の森林権利法 (FRA) によって、2つの受益者 (森林居住コミュニティと指定部族のいずれかに分類) を特定し、2種類の権利 (個人森林権利とコミュニティ森林権利) を認め、政府が森

林居住コミュニティと森林保護の意思決定をともに行うことを義務づけた。これらの変更は依然として国家の最終的な管理を強化するために実施されたという点に留意しつつ、さらにこの内容を考察することは有意義だと考えられる。その他、インド政府は森林管理において採取ではなく気候危機に取り組むという新しい目標設定を強調しているが、すべてを気候変動と結びつけて政府事業を正当化する姿勢があることを著者は指摘している。

第Ⅱ章「インドの森林における国家と市民権」では、インドの森における国家と市民権の多面的で詳細な分析を実行し、インドにおける国家と市民権の概念とそれらの問題を説明している。インドの森林統治は、住民、国家、企業の間で多くの紛争や課題に直面している。森林法そのものに矛盾があり、さらに企業の利益追求行動が対立を悪化させている。

森林法は、国家と森林住民の関係を形作る重要な要素であり、主権と自治に対する住民の要求を制限するだけでなく、絶対的な権利を確立するための闘争の基礎ともなる。

第Ⅲ章「保存と強制」で著者はインドの森林保全の複雑さ、とくに絶対的な国家統制と森林管理に関して論じている。森林権利法は、本来コミュニティの権利保護を目的としているが、官僚主義と排他的慣行を優先しており、この点に森林権利法の限界があると著者は示している。

また著者は、漁業や放牧などの伝統的慣行が野生生物保護法などの保護法において、違法の犯罪行為とみなされるようになった点への批判も行っている。

第Ⅳ章「The Divisions within: インドの森林法におけるダリットの排除」は、カースト制度に起因する格差を考慮した環境正義について、より広範で包括的な解釈を提唱しており、インド特有の問題を現地調査から紹介している。

ここでは、インドの森林法、とくに2006年の森林権利法のもとでのダリット族コミュニティの組織的な疎外を浮き彫りにしている。森林権利法は森林に依存するコミュニティの権利を認めて保護することを目的としているが、森林土地と歴史的・文化的に深いつながりをもつダリット族は除外されている。ダリット族は、インドのカースト制度のなかでも最も下位で劣勢に位置づけられる人々である。ダリット族が直面した歴史的不正義を正すには、カースト

と環境法の交差点に取り組むことが重要であるとし、著者らは、環境闘争や反カースト運動へのダリット森林住民の全面参加や森林資源への公平なアクセスを促進するための法的枠組みの改革を求めている。

インドでは森林地の取得に際して政府が地元住民と協議することはまずなく、強制的な形態をとっていることが第5章「同意の抽出」で紹介されている。2013年のニヤムギリ判決（オリッサ州ニヤムギリにおける採掘をめぐる地元部族が資源会社を訴えた裁判）以降、同意要件は制定法の一部として認められたが、その後同意要件の規定が紛争の最大要因となったため、2022年に森林保護法が改正され、同意要件が撤廃された。これにより、さらに社会的強者の一方的で強制的な森林取得が可能になった。著者の示す事例研究から、私たち読者はインドの森林法における同意条項が世界中の原住民・先住民族の自己決定権という規範的基盤から大きくかけ離れたものだということがわかる。森林伐採に関する意思決定を民主化したこの規定の削除により、民主的な法的基盤がさらに弱体化したといえる。

本章では鉄鋼会社ポスコの撤退後の事例と鉱山地帯の事例をもとに、森林取得のプロセスを紹介している。ポスコ撤退後のオリッサ州産業インフラ開発公社（IDCO）の土地取得の事例では、再度の同意取得のプロセスが省略されていたことが指摘されている。さらに、著者はその土地が憲法で権利が保障されている指定部族の所有物であったにもかかわらず、炭鉱地域法に基づいて掘用地が買収された事例があることを示している。

第6章「森林法の廃止」にみるインドの主要な森林法の最近の改正では独裁的な法制度が採用され、失われた森林は後に補償できるという内容に変更されたため、森林破壊が再び進行し国家と企業の利害の結びつきがさらに支配的なものとなった。国家の絶対的な森林管理と利潤を追い求める大企業の影響力に対して、市民参加が大きく制限されていることは明白のようである。

森林の範囲と森林伐採の適用の有無を決定できるのは政府だけであるが、改正により森林法の適用範囲を縮小する例外が設けられた。この背景には、法律と生態学の文脈における森林の定義が異なることがおもな原因として存在する。

さらに、同意条項が削除されたため、権威主義国

家が下した反環境の決定に対する説明責任を保障する法的メカニズムが損なわれ、国民と森林自体に対する説明責任が最小限に抑えられていることも問題のひとつとしてさらなる考察が求められる。森林伐採は違法であるが、国家の権限が森林伐採を可能にする法的抜け穴を形成している状況であると解釈できる。

第7章「主張としての市民権——抵抗・裁判所・法律——」では、インドの森林居住コミュニティが既存の法的枠組みを利用して排他的な保護活動に対抗する方法を論じている。この章では2つの事例が取り上げられており、1つ目は神聖な地域であるニヤムギリ丘陵での鉱山開発に対するドングリアコンド族の抵抗、もう一方はトラ保護区での開発反対の正当性を取り戻すためのソリガ族の闘いである。いずれも鍵となるのは、森林権利法といえる。土地やその他の資源に対する権利をもつ森林居住コミュニティではあるが、森林権利法を使用する際に直面する大きな問題が示されている。しかし、一方で本章の結論としては、法的動員によって森林管理の権限を森林居住コミュニティが得られるような形に変えることができると結論づけている。

第8章「森林法の将来——インドからの視点——」で著者は法的原則、個別事例および森林居住コミュニティとの対話から森林法を考察し、森林居住コミュニティが州とともに意思決定をする「交渉による主権」に焦点を当てている。そのなかで著者は、法律にはより多くの参加と配慮が必要であり、開発と環境保護のバランスをとる必要があると提案している。本書の結論として、著者は森林法に対するより緩やかでゆっくりとした、より協力的なアプローチを主張している。

II 本書に対する批評

1. 政府と市民に関する考察

まず前提として、植民地化から生まれた権威主義的な管理を特徴とする既存のインドの環境法のもとでは、インド政府が森林に対して支配的な管理を行っているという著者の解釈がある。そこから、多くの現地調査の事例を用いてインド特有の問題を政府側（政府寄りの企業を含む）と市民の対立構造として論じる本書は、読者に多くの示唆を与え、多く

の議論と考察の機会を提供している。

評者も著者と同様に、違法伐採という言葉への違和感と疑問を常に抱く。伝統的な森林の利用・管理は、それぞれの土地の慣習・風俗・文化とともに長期間にわたり存在してきたが、国家が法整備を進めるなかで、それらの行為が違法伐採として議論の余地もなく犯罪となる。国家が画一的に規定した内容がすべての個々の地域に整合しないなかで、合法伐採でさえあればそれは森林破壊につながらないのかという点は、それぞれの国や地域で議論されるべき重要な課題である。

市民権のレベルでは、部族の違いなど森林居住コミュニティの構成は複雑であり、各々の権利と利益に関する法規定は大きく異なり、市民権の概念と実践が多様化している。森林住民は積極的に抵抗し、複雑な力関係と公平性と正義の追求を反映させ、国家開発のニーズと自分たちの権利と利益の間のバランスを模索する必要がある、と著者の主張がとくに第2章において述べられている。これらは至極当然に彼らが行うべきことのように著者は主張するが、評者は多様で分散化する森林住民が団結することがまず困難であり、全体構造のなかでも弱い立場にある森林住民が声を上げて、行動を起こすその労力や時間の負担は多大で、大きな犠牲を伴うものであると指摘できる。

とくに、第4章において社会的弱者といえるダリット族の紹介があり、市民という言葉ですべてのアクターを一括りにまとめることができない現状が示されている。本書には記述がないが、第4章を読むなかで評者にはインドの森林コミュニティにおける女性の役割と、保全と抵抗に対する女性の貢献に対する関心が生まれた。ダリット族のなかの女性の立ち位置やダリット族に限定しないインドの森林コミュニティにおける女性の立ち位置に関する言及がこの章に含まれていれば、さらに深い議論が生まれたと考えられる。いずれにせよ、第4章のダリット族の事例は、インド特有の事例を示し、さらには環境正義・先住民族の権利・気候変動への対応に関して考えるよう読者を刺激し、環境問題と人権問題の関連性、その両方への考察と対応を議論する上で、読者に与える示唆は大きいと考えられる。

本書においてはインドの事例が数多く具体的に示されているが、一方で、他国・他地域の事例の引用

やそれらとの考察には言及がない。部族組織や市・県といったより現場に近く細分化された単位からより広域な範囲での州知事への自治権の集約化は、インドネシアをはじめとする東南アジア諸国においても同様に行われてきたことである。それ以外にも権限が現場から遠く、各々の地域で画一的な規定による現場に即さない政策実施や気候変動への対応という政府にとっての都合のいい政策実施を行う姿勢に関しても諸外国の先行研究事例を加えることで、さらに議論が深まると指摘できる。

第3章でのサリスカ・トラ保護区に関する個別事例の提示は、現場を論じた内容ではあるが、世界各地で同様の事例は多数存在するにもかかわらず、先行研究との比較考察や示唆を得ることはまったく行っていない。例を挙げると、アフリカの共同管理システムやラテンアメリカのコミュニティ林業などの国際的な保全慣行からの先行研究を用いた考察があれば、本章の事例の特徴や問題点がさらに明確になると考えられる。

2. 本書での説明が不足している点

第5章における事例研究は非常に興味深いものではあるが、同時にいくつかの疑問が残されている。まず、ポスコ撤退後にIDCOが取得した土地のケースに関して指摘できる。著者が90ページで説明しているように、1980年の土地保護法では土地のおもな用途が同じであれば、同意を得ずに土地を譲渡できることが認められている。しかし、著者は土地の使用方法が少しでも変わると問題が生じるとしてこれに反論し、再度同意を得る必要があるとも論じている。

89ページで森林住民の主張が論じられているように、土地返還要求の根本原因はポスコから約束どおり補償を受けられなかったことにあるという。したがって、問題は土地収用に関する新たな合意が得られたかどうかではなく、ポスコまたは新たな土地取得者が補償金の支払い義務を負っていないことだと解釈できる。その他、ポスコが森林住民の合意を得た際に提案した土地利用方法と、その後にIDCOから他社に土地が引き渡された後の土地利用方法との間にどのような違いがあったのか、そしてその違いは問題視するに及ばないほどの小さな問題であるのか。この議論なしに、森林住民の権利が侵害され

ていると結論づけることはできない。つぎに、採掘が森林住民の憲法上の権利を侵害しているという点に関して、なぜ採掘が最高法であるはずの憲法よりも優先されたかという説明が不足している。最後に、著者が既存の法的枠組みのなかでいかなる解決策を示すのであろうか。また著者は合意に関する法律自体の問題と合意を得るための手続き問題という2つを指摘したが、いずれも具体的な解決策は示されていない。

その他、第6章で言及されている内容に関して、森林権利法の施行から15年が経過したにもかかわらず、委員会のあらゆるレベルで同法を実施する能力が全般的に依然として不足しているのはなぜなのか、という点が記述されていないため、読み手に大きな疑問が残る。森林権利法は、特定の部族にのみ適用されるという社会の誤解を変え、部族以外の森林居住コミュニティの権利と利益が保護されるようにするには何ができるのかという問題に関して、著者はいかなる考えをもっているのだろうか。中央政府による画一的な森林権利法の施行において地域ごとのさまざまな問題が生じているなか、地方分権化を促進し、効果的な森林管理を達成するための実行可能な方法はどのようなものが考えられるだろうか。生態系の保全とコミュニティの生活ニーズのバランスをとりながら、焼畑耕作などの伝統的な慣行を法的枠組み内で正当化し、保護するにはどうすればよいのだろうか、といった疑問を評者は抱いている。これらに関する言及・説明が本書には存在しない。

3. 本書全体の批評

本書全体にみられる問題として、著者は法律をもとに実践レベルでの解決を導き出すことの困難さと無力さを頻繁に論じている。理論的な理想や将来の望ましい抽象的な目標は示されているものの、具体的で効果的な解決策は示されていない。たとえば、第3章では移住したコミュニティの社会経済的脆弱性に焦点を当てているが、移転政策の長期的な影響

をさらに深く掘り下げることも可能である。移住した家族の生活実態は、自然保護の目標と比較してどう評価できるのか。本章では、記載がなされていないこれらの疑問に取り組むことで、現在の慣行に対するより包括的な考察が可能になると考えられる。

現行の法的枠組みに対する著者の批判は非常に強いが、コミュニティの権利を保全活動に統合するための実用的な解決策を提供するには至っていない。著者は、自然保護活動家と地元コミュニティの協力を求めているが、この理想的なパートナーシップが具体的にはどう形成され、どのように機能するか、排他的慣行による障壁への対処には、どのような具体的な政策や制度の改善が考えられるのかに関してほぼ言及がされていない。さらに、国家権力の役割とそれが自然保護における公平性に与える影響についての疑問が未解決のままである。たとえば、分散型ガバナンス構造や参加型モデルを採用すれば、国家当局と森林居住コミュニティの間の対立を軽減できるのか。これらの問題は、より包括的で効果的な自然保護の枠組みを形成するために不可欠である。

さらに、最終章で著者が主張する、よりゆっくりとした、より協力的なアプローチが、急速な発展途上のインドの現状に適合するのであろうか。本書ではインドは急速に発展する途上にあり、産業発展のために大量の木材と石炭を必要としている点は議論されていない。開発が最大の目的である現在のインドにおいて、著者のよりゆっくりとしたアプローチは経済成長の障害となり得る。したがって、よりゆっくりとしたアプローチの代わりに、政府にとってより直接的な利益をもたらす解決策が必要となり、それらはたとえば、森林地帯でのエコツーリズムの促進、グリーンビジネスの推進、化石燃料に対する再生可能な代替的エネルギーの開発といえるのではないだろうか。

(東京大学教養学部特任准教授)