

井上真編
財団法人地球環境戦略研究機関監修

『アジアにおける森林の消失
と保全』

中央法規 2003年 vii + 324ページ

かとうがく
加藤 学

I 本書の問題意識

1992年の地球サミットで森林の保全が重要課題として取り上げられて以来、世界各地で政府間、地域、国家、市民レベルの森林保全に関する活動が一気に活発化した。そうしたなか、日本政府の提案に基づき、アジアでの持続可能な発展を実現する政策的な研究を進めるため、1998年に地球環境戦略研究機関(IGES)が設立された。本書はIGESによって1998年より行われた森林保全に関するプロジェクトの第1期(1998~2000年)の成果を中心にまとめたものである。

プロジェクトは、森林条約交渉などにおける国際的な動向を踏まえながら、インドネシア、ラオス、ロシア極東部でのフィールド調査を通じた参加型森林管理の研究を中心に、国家レベル、地方レベル、村落レベルでの政策指針・行動指針の策定を目指してきた。それゆえ本書執筆者の顔ぶれは、大学や政府系研究機関の研究者、政府関係者、NGO運営者など多彩であり、21人もの執筆者がそれぞれの視点で現場に即した分析を試みている。そして、政策提言型の研究プロジェクトの成果という性格上、本書は、問題の構造、フィールドからの報告、政策の重点課題、解決策、といった4部に分けられ、各論がそれぞれコンパクトな18の論文でまとめられている。本書の構成は以下のとおりである。

- 序章 森林消失問題への視座(井上真)
- 第I部 問題の構造
 - 第1章 森林資源の現状と森林の消失(永田信)
 - 第2章 森林減少の背景原因に関するNGOイニシアチブ——NGOによる原因構造の分析——(山根正伸)
 - 第3章 アジアの森林問題に対する日本の政策(永田信・立花敏)
- 第II部 地域住民の論理と外部アクターの論理——フィールドからの報告——
 - 第4章 大規模アブラヤシ農園の操業に対する地域住民の適応(マヌティヌス・ナン)
 - 第5章 イフガオ州棚田地帯における森と人の関係(葉山アツコ)
 - 第6章 森林伐採による伐採労働者への影響——フィリピン・イサベラより——(関良基)
 - 第7章 先住民による持続的森林利用の試み——極東ロシアより——(佐々木史郎)
 - 第8章 メコン河流域国の森林消失とその原因(松本悟・フィリップ・ハーシュ)
- 第III部 森林政策の重点課題
 - 第9章 違法伐採のメカニズム——インドネシアの実態——(岡本幸江)
 - 第10章 森林火災の現状と対策——インドネシアの事例——(宮川秀樹)
 - 第11章 アブラヤシ農園拡大政策の問題点——インドネシアの事例——(岡本幸江)
 - 第12章 木材産業の地域経済への貢献——マレーシアの事例——(立花敏)
 - 第13章 保護地域における森林管理——ラオス南部・サワンナケート県の事例——(百村帝彦)
 - 第14章 国立公園の管理政策と地域社会——ベトナム・タムダオ国立公園——(土屋俊幸・藤原千尋・山本信次)
- 第IV部 解決への模索
 - 第15章 国際条約にみる森林管理の方向性(磯崎博司・小松潔)

- 第16章 森林認証制度の可能性——国際的森林認証の動向とインドネシア・マレーシアの試み——（立花敏・根本昌彦・美濃羽靖）
- 第17章 日本の市民による森林保全活動——社会主義国ラオスでの「外部者」の役割——（赤阪むつみ）
- 第18章 森林管理への地域住民参加の重要性と展望（井上真）

II 本書の概要

それでは、各章の概要を説明したい。序章ではまず、編者の井上真氏が本書の目的とスタンスを明確に示している。そこでは、一般に森林行政官や森林科学者がとる、森林を第一に考え、地域住民を森林管理の制約要因とみなす「フォレスターの視座」と、地域住民の生活向上を第一に考え、地域住民による森林管理の重要性を説く「森林地域住民の視座」を対比させる。そのうえで、これまでのフォレスターの視座中心の森林保全への取組みが決して十分な成果をあげていないという事実から、森林地域住民の視座を強化すべきであると主張し、「森も人々の暮らしもともに大切である」という前提で議論し、政策を提案することが合理的であるとする。そして本書の目的を、「アジアにおける森林消失の構造をグローバルな議論およびローカルな現場の実態に基づいて解明し、今後の森林保全策を考えるための信頼性のある材料を提供する」としたうえで、その手段として「開かれた地域主義に基づいてグローバリゼーションのなかで最善の方策を探る」という「グローバル」なアプローチを提唱している。

第I部ではまず、グローバルな視野から森林消失問題の構造を明確にしていく。第1章では、国連食糧農業機関（FAO）の世界森林資源調査をもとに世界の森林面積の変化を概観する。まず、森林を「5メートル以上に達する樹種によって土地の10%を超える樹冠投影面積をもつことが当然視される樹木が0.5ヘクタール以上にわたって存在し、しかもほかの土地利用目的をもたないもの」と定義し、世界

の森林消失の現状を紹介している。そのデータから筆者は1990年から2000年の間に全世界で年間940万ヘクタールの森林が減少し、アフリカ、ラテンアメリカでの減少が多いことを指摘しているが、アジアでは中国やベトナムで森林面積が拡大しているので森林面積の減少は年間40万ヘクタールにすぎなかったという数字を示している。一方、インドネシア一国では年間130万ヘクタールが減少し、東南アジアは西アフリカ、中央アメリカとともに減少率が大きい地域であることも指摘している。

第2章では1992年の地球サミット以降活発化してきた国際NGOによる森林保全に関する活動が国際機関や各国政府との協力関係を強めていくなかで、「森林に関する政府間フォーラム」（IFF）と世界各地の森林関係NGOが共同で森林減少の背景原因を探るイニシアチブが出来上がったことを紹介している。そして、様々な利害関係者が参加してのIFF-NGOs-UCイニシアチブは、従来の開発と保護の対立関係を超えて、自然資源のもつ多様な価値の尊重を前提とした利害関係の調整を可能にするだろうと、その意義を評価している。

第3章では、経済発展の初期では森林減少が進むが、成長が続くとやがて増大に転じるという森林資源のU字型仮説を紹介するとともに、東南アジア諸国の木材貿易における日本との深い関わりを論じる。そのうえで森林資源減少のU字を浅く、早く迎えるために日本は森林・林業関連の援助に積極的に取り組み、地域住民の福利厚生を向上させるために社会林業を進め住民参加型の森林管理を実現していくよう協力すべきだと結論づけている。

第II部では、視野をローカルの実態に移し、フィールドワークの成果を紹介している。第4章ではインドネシア・東カリマンタン州の3つの村の調査から、アブラヤシ農園企業の進出に対し地元住民がどう反応し、生活がどう変化したかを論じている。その事例から筆者は、アブラヤシ農園によって土地を奪われても、村人には追加的な収入を得る土地があったために生計様式を変化させずに済んだという事実注目し、政府はアブラヤシ農園開発を促進する場合、村人たちに土地を確保してやるのが重要だと結論

づけている。

第5章は、森林消失が深刻なフィリピンの北部にあって、例外的に森林が広がっているイフガオ州の棚田地帯における住民と森林の関係を考察し、国家でも市場でもない共同体原理による資源管理の卓越性を見出す。そして、棚田地帯の住民が社会・経済的变化に対応して制度的調整を行う柔軟さをもてたのは、住民間の信頼・協力関係が社会資本として蓄積されていたからだを結論づけている。

第6章では、フィリピン・イサベラ州の伐採労働者の調査から、彼らは本来「渡り鳥」的な行動様式をとっているが、合法的な伐採現場がなくなっていくなかで定住し違法伐採を行うようになったとする。しかし、長期的には、地域の環境と自らの生活を展望して造林活動を開始するといった生業適応の行動をとったことが確認でき、そこに筆者は開墾入植者たちの農業システムの「共進化」の過程を追認できるとして、違法伐採者を排除することに重きを置いたフォレストアの論理を批判している。

第7章では、ロシア沿海地方の先住民ウデヘの人たちの狩猟生活に注目し、先住民の生活が単に自給的な狩猟生活に留まらず、商業的な活動と狩猟採取活動と並行していたことを紹介する。そのうえで筆者は、彼らが「持続可能な資源利用」を実践していたと指摘し、伝統的な知識と近代的な知識・技術との融合の重要性を説いている。

第8章では、メコン河流域のタイ、ラオス、ベトナム、カンボジアの森林消失の直接的原因と根本的原因を分けて分析する。マスメディアではしばしばダム建設、違法伐採や移動耕作などの直接的原因を取り上げるが、実際はその背景にある開発政策、土地の保有権、貧困、内戦などの根本的原因のほうが重要であり、その解決法は森林政策の枠を超えたところにあることを指摘する。

第Ⅲ部では、フィールド研究と政策研究の成果に基づいて、森林政策の重点課題を整理する。第9章ではインドネシアで横行する違法伐採のメカニズムを、それに関わる実業家、担当公務員、軍・警察、伐採権保有者、木材加工産業、地域住民などのアクター間の関係図を示して説明する。そして違法伐採

の要因として、地域住民を無視した大企業中心の森林政策、経済危機、地方分権化、汚職・腐敗、国内産業の原木需給のアンバランスを挙げている。

第10章ではインドネシアの森林火災の原因と国際的な協力による対策の取組みを紹介し、火災原因は自然現象というより、過剰伐採による森林劣化、産業造林開発やアブラヤシ農園造成による単一樹種・一斉林の拡大によって火災被害が増大したという人的要因に負うところが大きいことを指摘し、住民参加による火災対策の重要性を訴えている。

第11章では、パーム油の世界的需要拡大に対応したインドネシアのアブラヤシ農園拡大のために打ち出された中規模農園制度などの政策を取り上げ、その結果、大企業による寡占化、森林の消失、土地をめぐる紛争、農園労働者問題などが発生していることを紹介している。

第12章では、マレーシアの林業政策を概観し、丸太輸出から合板産業振興への転換、雇用や州財政への木材関連収入の貢献度を論じている。そしてマレーシアでは森林資源は減少しているが、持続可能な森林経営のための国際熱帯木材機関 (ITTO) の勧告を受け入れて、林業振興と両立し比較的安定した森林資源管理ができていているとしている。

第13章では、ラオス南部のサワンナケート県での森林保護地域設定をめぐる政府役人と地域住民の自然保護に対する価値観の違いから生じる問題点を整理し、その解決策として両者の信頼関係の構築とエンパワメントの必要性を説いている。

第14章では前章に関連して、ベトナムのタムダオ国立公園における管理当局と住民との関係を例に、国立公園制度が単に自然保護を押しやる手段となって、地域住民による「参加」、「利用」を認める発想を欠き、むしろ住民を排除することになっていると指摘する。

第Ⅳ部では、国際的な解決への取組みとして模索状態の森林保全策の可能性を議論する。第15章では、1992年の地球サミットで生物多様性条約と気候変動枠組条約と並んで検討された森林条約策定に向けての国際的な取組みを整理するとともに、そうした自然環境に関する条約の前提となる基本原則として、

「生態系アプローチ」が貫かれていることを紹介する。生態系アプローチの原則は地元への管理移譲、森林管理への住民参加の保障、情報公開、予防的対応措置などで、持続可能な森林管理を実現する基本原則であると主張する。そして森林管理への住民の参加を保障するための紛争解決制度や能力開発が重要な要素になると締めくくっている。

第16章は国際的森林認証制度の動向とインドネシアとマレーシアの取組みを紹介する。森林認証制度には環境NGOなどが中心となって進める環境保全が目的の森林管理協議会（FSC）認証と各国の林産業界が主導する木材産業振興が目的の認証制度の2つの潮流があるが、認証面積は全世界でもまだ少なく、それらが排除し合うのではなく共存して発展するのが望ましいとしている。インドネシアやマレーシアでは近年FSCと連携を図りつつ、木材製品差別化を指向する国家認証制度をつくり上げようとしているが、両国とも森林認証制度が国家レベルで広く展開しておらず、今後持続的森林管理の促進のために、多くの消費国で認知される認証制度の確立が重要であるとしている。

第17章では、NGO活動の実践論にも言及する。ラオスでの日本国際ボランティアセンター（JVC）の森林保全活動を紹介するなかで、外部者としてのNGOが住民参加型開発を実践していくうえでの役割と意義を問い続け、外部者は政策提言そのものをするのではなく、住民の意思と知恵による意志決定を引き出すための「アドボカシー」活動に徹するべきと結論づけている。

最後に第18章では、編者が地域住民参加型の森林管理の理念と実践について整理する。参加型森林管理においては、フォレスターは人々のエンパワーメントを通じて森林保全と内発的発展を両立させる参加型開発のファシリテーターとして機能する「ソーシャル・フォレスター」であるべきと主張する。そのうえで、東南アジアと南アジアにおける森林管理制度について管理内容とアクターに注目した類型的分析をし、人工林、天然林、保全林の管理では経済的なインセンティブが働くので地域住民が参加しやすいが、保護林では政府の役割が大きいといった結

論を導き出し、森林の管理主体を画一的に想定するのではなく、より多くの主体に関与を認めるほうが持続可能な森林管理を達成しやすいと結論づけている。

Ⅲ 本書の意義と評価

かつて1980年代に盛んに行われた熱帯林の破壊に関する議論では、もっぱら破壊者を特定し、それらを非難することに重きが置かれていた。熱帯木材の世界最大の消費国で輸入国であった日本の企業はしばしば熱帯林の破壊者として国際社会から非難を浴びてきた。一方、木材輸出を主要な外貨獲得源とする国々では、森林破壊の犯人を地域の焼畑農民とすることで、商業伐採の適正規模については真剣な議論を避け、国内の森林資源利用産業育成による丸太輸出の制限措置によって対外的な体裁を繕ってきた。

しかし、昨今のアジアの熱帯林を取り巻く状況は東アジア地域の経済発展によって大きく様変わりし複雑になった。中国はいまや日本をしのぐ世界最大の熱帯木材輸入国になり、中国の経済成長が東南アジアの森林消失を加速させる要因になっているし、インドネシアでは経済危機後から違法伐採が急激に増え、マレーシア、中国へ密輸出される丸太は年間1000万立方メートルと推定され、インドネシアの年間合法伐採許可量の2倍近くとなり、森林破壊の問題は簡単に犯人を特定できるものではなくなった。

こうしたアジアの熱帯林の危機と管理の無秩序的状況に際し、本書が従来型の「フォレスターの視座」による森林管理の限界を指摘し、「森林地域住民の視座」による森林管理の可能性を様々な事例から示していることは非常に時宜を得ており野心的な試みである。しかも本書では議論を単に森林破壊の犯人捜しに終わらせることなく、直接的な要因の背後にある根本的な原因の分析を行い、解決策を探ろうとしている点が画期的であり、解決策を探るうえで大きな貢献をしているといえる。また、本書では一貫して「住民参加型の森林管理」の重要性を強調し、参加型開発のファシリテーターとしてのフォレスターの役割を強調しているが、井上氏は最終章で「すべての森林の管理を地域住民に任せるべきと

いっているのではない」と言明し、地域住民の森林管理への関与・参加の度合いは、森林管理活動の中味、プロセス、地域のリアリティーによって異なると締めくくられている点は、本書が参加型開発の単なるアドボカシーの域を越え、冷静にバランスをもった分析を志して編集されたことを示している。

だが、多くの筆者が参加したプロジェクトの成果である本書は、扱ったトピックが多岐にわたり、様々なフィールドの事例を紹介しているが、分析の手法については、学問的なフレームワークを示した論文もあれば、単なる事実関係を整理しているにすぎない章もあり全体でのばらつきが大きくなっている。しかも、森林破壊のマクロデータを示した第1

章では中国やベトナムでの森林面積の増加を指摘しながら、第8章ではベトナムの森林消失を議論するという矛盾を起こしている部分もあるのは残念である。また、第12章ではマレーシアの合板産業の発展について論じながら、昨今問題になっているインドネシアからの密輸丸太の問題が取り上げられていなかったし、今やアジアの森林破壊の主要アクターとなった中国についての分析を掲げた章がなかったのは、アジアの森林保全を論じるうえで不十分であり、今後のプロジェクト継続のなかでこうした問題についても議論されることが期待される。

(アジア経済研究所在ジャカルタ海外派遣員)