

Michael L. Ross,

Timber Booms and Institutional Breakdown in Southeast Asia.

Cambridge : Cambridge University Press, 2001, xvi+237pp.

たちばな さとし
立花 敏

はじめに

国連食糧農業機関 (FAO) は、森林を「樹冠投影面積が地表の10%以上を占める0.5ヘクタール以上の土地」と定義している。蓄積量などの森林の質的变化は、データ入手に多くの困難が伴うため先進国以外では確かな統計が得られにくい。だが、面積の情報は精度が上がり、それから森林の現況や変化についてある程度を知られるようになってきた。

2000年のFAO世界森林資源評価 (Global Forest Resources Assessment 2000) に基づくと、島嶼東南アジアをはじめとする東南アジア地域での森林減少はなお続いていることが分かる。本書が取り上げる3カ国のFAO評価結果をみると、1990年から2000年までの10年間にフィリピンは667.6万ヘクタールから578.9万ヘクタールへ (年変化率-1.4%)、マレーシアは2166.1万ヘクタールから1929.2万ヘクタールへ (同-1.2%)、インドネシアは1.181億ヘクタールから1.050億ヘクタールへ (同-1.2%) と減少しており、世界平均の年変化率-0.2%、アジア平均の-0.1%に比べて格段に高くなっている。今なお、これらの国では森林保全が重要な課題である。

国内外の研究者によって熱帯林の減少要因が示されている [例えば、井上 1995; 熊崎 1993; 永田・

井上・岡 1994; Kaimowitz and Angelsen 1998; Plumwood and Routley 1982; Repetto and Gillis 1988 など]。例えば、熊崎 (1993) では、制度的要因、人口圧力、伝統的要素、経済発展の要請などの社会的要因と、森林火災や気候要因などの自然的要因とに分けている。井上 (1995) は、アクターに着目してメカニズムを整理する。また、直接と間接に分けるなら、直接的要因としては、輸出志向の過度の商業伐採、アブラヤシ農園やコーヒー農園などの商業用プランテーションを含む農地造成、都市化に伴う土地利用の転換、土地なし農民による非伝統的移動耕作 (火入れ開拓)、あるいは大規模な森林火災が挙げられる。戦争などに伴う森林破壊も直接的なものである。さらに、制度的要因では土地制度や伐採権発給制度などの不備も主要なものとして指摘されている [例えば、Repetto and Gillis 1988; 立花ほか 1996]。近年になって森林の不法伐採や木材の不法取引の問題がクローズアップされているが、これらも制度的な面に因るところが少なくない。

東南アジア地域における熱帯林にかかわる制度的要因あるいは政治的要因の解明は、熱帯林減少への対策に重要な貢献をすることになる。本書は、熱帯林の消失に関して主たる国々を横断的に経済学的観点に重きを置いて捉えた Repetto and Gillis (1988) を画期的な研究として位置付けたうえで、そこで十分には議論されなかった政治や制度に着目して森林消失への各国の対処策を論じている。本書の引用文献からも分かるように、かつて1960年代や70年代にはこの分野の制度的研究が欧米を中心に行われていた。だが、評者の知り得る限り、近年において政治や制度の面から熱帯林減少にかかわって研究したものは多いとは言えず、さらに複数の国を同時に取り上げ深く議論するものも限られる。ここに本書の高い意義がある。

I 構成と内容

著者はミシガン大学アナーバー校の政治学の助教授の職にあり、本書は博士論文に加筆・修正を加えたものである。

第1章「はじめに——3つの難問——」では、本研究において国際市場の動向がどのように発展途上国の制度に影響を与え、天然資源の略奪を促すことになったかを明らかにするとともに、新たな制度経済学 (new institutional economics)、レント追求理論 (theory of rent-seeking) に接近するとしている。ここで取り上げる3カ国は、初期段階において林業制度が整っていたフィリピンとマレーシア、かたや未熟だったインドネシアに分けられるが、これら3カ国においては木材輸出ブームによって林業制度や林業政策が崩壊していった。

こういった認識のもと、本書が課題として掲げる3つの難問、すなわち(1)フィリピン、マレーシア、インドネシアの政府がなぜ森林管理をここまで無残に取り違えてしまった(持続可能な生産量の10倍もの生産をした)のか、(2)多くの発展途上国の政府はなぜ同じ誤りを繰り返すのか、(3)国家はなぜ概して自らの天然資源を浪費してしまうのかについて、先行研究を踏まえ考究の重要性を詳細に述べている。

天然資源からの予期せぬ“授かり物”(windfall)であるレントは、為政者をもレント追求者と化すことになる。企業が政治家や官僚への賄賂によってレントを創出しようとしたり(rent creation)、政治家や官僚が規制に抵触しそうな企業を脅迫してレントの獲得を図ったり(rent extraction)、レント追求には2通りがあると先行研究で指摘されているわけだが、これらに加えて著者はレント占有志向(rent seizing)を「為政者が他者へのレント配分の権利を獲得しようと精を出す供給サイドのレント追求」と定義して本書のキーワードとして説明している。

第2章「資源ブームの問題」では、広範に亘る問題領域を整理している。多くの発展途上国は保有する天然資源の輸出の周期的なブームに直面し、それに対処し得る制度を有するにもかかわらず、多くはその資源ブームに十分に対応し切れていないことを指摘している。ここでは、天然資源の輸出に強度に依存する国の数や特質、それらの国の有する制度の種類、そして彼らが輸出ブームにどのように反応したか、先行研究を引きながら石油、硬質鉱石、農業、

鳥糞石を例に紹介されている。

また、天然資源供給者が手にし得るレントには、非弾力的な供給曲線のもとで天然資源の不足により生じるもの、特段に高い品質の埋蔵物や低い搬出費用により生まれるもの、そして独占や寡占の供給により発生するものがあると整理している。

第3章「制度的崩壊の説明」では、“授かり物”がなぜ政策を失敗へと導くかについて、1950年代からの2つの学説を紹介しつつ、独自のレント占有志向理論が述べられている。2説とは、“授かり物”により政策立案者が近視眼的に怠惰と満足感を抱くことになるという認識的解釈と、関連あるいは興味のある非為政者(non-state actors)が“授かり物”の配分を強く要求するようになるという社会的解釈である。

レント占有志向理論は社会的解釈を補足し、より完成度の高いモデルを提示する。この理論的根拠には費用便益分析がある。逮捕や罰則という費用を与件として、政治家は国有財産の配分への影響(政治的影響力と個別の富)を合法あるいは違法に最大化するよう行動する。この与件の内容(要素)は国家体制により決められることとなり、費用と便益との関係から政治家(politician)の行動が変わってくる。

こういった枠組みの中で、ケーススタディーとして1950年代から90年代まで熱帯木材の国際貿易の太宗を担い、また比較し得るだけの類似性も認められるフィリピン、マレーシア、インドネシアを取り上げることが説明されている。

第4章から第7章までは、フィリピン、マレーシアのサバ州とサラワク州、そしてインドネシアについての林業制度に関するケーススタディーである。著者は、記述する内容を可能な限り統一しており、それぞれの比較や関連付けにも役立つ構成となっている。“独立変数”として木材収入の変動、“因果関係”として連続する為政者のレント占有行動、“従属変数”として持続的林業制度における結果的崩壊が対応している。

第4章「フィリピン——森林に関する法的廃頓——」では、1950年から65年には価格上昇に伴う木

材からのレントが発生したが、それがいかにレント占有志向を誘発し、森林保護の制度や政策が後退していったのかが示されている。20世紀前半に米国の占領下にあったフィリピンの森林政策や制度は持続可能な伐採量レベルを保っていたが、1950年代に入り林業局は伐採権（ライセンス）発給のコントロール機能を失っていった。レントの利益が現実のものとなったとき、政治家たちは伐採権の配分権限を使って政治的支援者や親族に優先的に伐採権を与えたのである。

だが、このレント占有志向は1965年の初代民選大統領マルコスの誕生により変容する。彼はすべての木材伐採権発給について権限を直接かつ排他的に掌握し、絶大な権力を手中にした。初期の7年間に林業局を直轄下に置きつつ再編し、伐採権の境界を変更ないし配置換えするとともに、伐採権取得者の履歴を作らせた。配置換えや履歴は政争の具としての性格も有していた。そして、その後の14年間で伐採ペースの緩和を念頭に、伐採権の短期から長期への誘導、丸太輸出制限の実施、第1次森林法の広範にわたる改正、さらに彼の親族への伐採権の優先的発給などがなされた。この過程で伐採量は減少したが、本国政府による利潤追求のみならず米日の企業などによるレント探求は、レント占有志向と相伴って活発化したのである。

第5章「マレーシア・サバ州——新たな事態——」では、最も整った林業制度を有したサバ州で、独立以降にレントが政争の具となって制度が骨抜きになり、大規模な森林消失へと結び付いたことが示されている。イギリス領下にあった1963年までは長期コンセッションによる伐採を行いつつ、持続生産を念頭におく林業制度のもとで生産活動が行われた。

サバ州では、独立後に木材輸出価格の高騰によりレントが発生するようになり、短期伐採権の発給を増やす方向へと転換した。独立による司法の権威の弱体化や公衆の関心の低さから、レント占有の費用が低下してレント占有への魅力が増し、連立政府のレント占有志向は強まった。この過程で為政者らは伐採権発給によって巨額の富を手に入れられるようになり、また他に有力な資源が乏しく州財政に占め

る木材ロイヤルティ収入が最大3分の2まで増える中で木材生産は増加していった。ことにサバ州では、州有林（state land forests）は必要のいかんにかかわらず農業用地として皆伐が許され、選挙前に発給数が急増する短期伐採権の保有者により著しく安価な費用で伐採が行われた。

第6章「マレーシア・サラワク州——コントロールの効かない本能——」では、フィリピンやインドネシアの木材輸出の減少に伴って最も遅れて始まったサラワク州の森林開発の経過を述べつつ、重機使用による丘陵林の伐採が森林減少や劣化、土壤侵食を誘引してしまったことを指摘している。残念ながらサラワク州では伐採権に関するデータが公にされていないため、伐採量と伐採権とのかかわりは確かなことを知りえないとする。また、為政者が関連団体を設立して伐採活動に強く関与したことが示されている。だが、この過程において先住民の生活は阻害され、国際社会から批判的となった。

第7章「インドネシア——森林の“より良い活用”へ——」は、制度的には最も未熟のインドネシアが、スハルト政権の長期安定の下で丸太輸出を規制しつつ加工材生産・輸出へと重心を移したことが骨子となっている。1967年の外資導入法、木材セクターへの外資の募集、木材ロイヤルティと課税の軽減、林業基本法の制定などにより、木材輸出が促進されることとなり、外国投資家にとって投資の魅力が増幅されることとなった。そうした取り組みの結果と外国における木材需要の高まりから、1970年代に入ると木材は高騰しインドネシアでも木材ブームが招来されることとなった。これによりスハルト大統領はレント独占志向を強めた。ここでも縁故者への伐採権発給などが伴い、巨額の富を手にしたことが指摘されている。

第8章「おわりに——レント追求とレント占有——」では、第1章の3つの難問についてひとつひとつ述べられている。第1について、著者はレントを生み出すだけの十分な価格水準に注目し、フィリピン、サバ州、サラワク州ではそれにより為政者がレント占有志向となり持続可能な林業政策を捨て去り、林業局は何もかもなくしてしまったと指摘して

いる。第2については、確かな回答への接近として、発展途上国はレントを生み出すだけの商業価値のある天然資源を有すること、レントは市況に影響されること、そしてレント占有志向の包摂する問題にかかわるアクターの争いやNGOなどとの対立があることを指摘している。第3については、政策立案者が必須の知識と運営上の才能を備える必要があることを説明している。

また、熱帯林が一層保護されるためには国際市場や他国の森林資源との兼ね合いに配慮した政策が必要だと指摘する。レント占有志向を鎮静させるためには、“授かり物”の及ぶ範囲を減少させること、政府としてあるいは国として“授かり物”を獲得すべきこと、第三者から協力を得ることを挙げている。本書は、国家制度が未熟の場合にはレントが投資家の手に入るため、政府の外資導入のインセンティブは弱くなってしまうこと、また貧弱な国家制度はレント追求を許し、レント追求は国家制度を弱体化させることを示唆しているのである。

II 今後の課題

1. 本書に残された課題

本書では、学術文献のみならず関連統計や各国業界誌、国際機関の調査報告書などさまざまな資料が活用されている。20ページに及ぶ文献リストは我々にとっても極めて参考になるものでもある。しかし対象とすべきトピックや分析にはいくつか欠けている点があるように思われる。

まず、本書で提起されているレント占有理論について費用便益分析の枠組みで説明するのは適切だろうか。著者の掲げる費用と便益には含まれない、あるいは経済学的には捉え切れない人的ネットワークに端を発する制約条件があり得る。つまり、血縁や社縁（組織縁）などの縁故関係が経済学的要素とかけ離れて機能する場合がある。レント占有に関する議論をするにあたり、経済学や政治学のみならず社会学や人類学、法学などの要素を取り入れることも有益だったのではないかと思われる。

また、制度の崩壊への国際市場からの影響を分析

すると述べているにもかかわらず、主に価格動向だけから見ている点は物足りなさを感じる。周知の通りここで取り上げられる3カ国の林業には、日本をはじめとする木材輸入国がさまざまな形で結び付いてきた。国際関係という観点を入れることによりさらに濃密な議論になったのではないだろうか。例えば、これらの国々は木材貿易により日本とも強い繋がりを有してきたのであり、それぞれの木材生産には日本からの融資買材が結び付き、大型機械の提供による生産活動や生産材の一定量の買い取りが行われてきた。

さらに、本書の対象として東南アジア木材生産者会議（Southeast Asia Lumber Producer's Association：SEALPA）の役割や功罪を取り上げていない点は惜しい。東南アジアの南洋材輸出国において、1970年はじめに輸出量および輸出価格の安定化を望む声が高まり、74年の東南アジア木材生産者会議の結成に繋がった。1974年10月にジャカルタで開かれたSEALPA設立準備委員会では、フィリピン、インドネシア、マレーシア・サバ州の業界代表によって「相互の木材産業の経済的利益を養護するため、適正水準の最低価格維持に必要な措置、ならびに消費国に過剰在庫を招くが如き、不必要な供給を行わぬため、丸太の生産削減について、緊急措置をとることを決議すると共に、相互間の経済利益を確保する目的を以て、SEALPAの設立を決定した」という共同声明が発表され、共通目的のもとに木材生産者が団結したことを明らかにした〔日本木材輸入協会1983〕。これにより木材消費国との交渉力が高まったと言われ、一定の影響力を有していた。

そして、インドネシアの合板工業の振興および輸出促進に重要な役割を果たしたインドネシア合板協会（APKINDO）について本書ではほとんど記述されていない。APKINDOは生産・販売に関する情報・統計の収集や、丸太輸出から製品輸出への移行による木材加工産業の育成、国内需要の拡大などを図るために、1976年に合板業界13社により民間団体として設立された。後にAPKINDOは、合板輸出業務の一元化を目的とする合同マーケティング機関の設立（1984年）を契機にインドネシアからの合板

輸出のすべてを実質的に掌握することになった（国策企業化）。APKINDO はインドネシアの林業・林産業およびその政策にかかわる重要な位置にあったから、その行動や役割も含めた分析が有用だったのではないか。

2. 本書から見えてきた課題

本書の成果から熱帯林減少の改善に向けた研究課題として以下の点が指摘できよう。

制度的分析の対象として土地制度は重要な位置にあり、例えば転換可能林（conversion forest）がどのように扱われ、また実際に転換されてきたのかを解明することが必要になってきているのではないか。本書では小規模かつ短期の伐採ライセンスにより転換可能林が皆伐されていることが説明されている。転換可能林が伐採された後に農地や宅地へと転換されるのであれば、それは森林面積の減少となる。また皆伐は本来の択伐基準に違反するものであり、さらにそれにより森林の更新が適切に行われない可能性も生じるから、森林の減少を招くことになる。いずれにしてもいろいろな問題を含んでいる可能性があると思われる。

関連する制度面としては木材の加工・流通にかかわる許認可も重要と考えられる。しかしながら本書ではここまでは考察されていない。木材加工・流通が制度に則って合法に行われるのなら、それに伴って森林を管理する国や州の歳入が増えることは確実である。制度がないがしろにされて特定の者の富となっている現実を考えると、いかに制度を立て直す、あるいは構築していくのが検討されなければならない。それにより森林資源の持続性が高まるのみならず地元社会の発展にも寄与し得る。

3. 我々に望まれる取り組み

熱帯林諸国における今後の森林管理は地域住民や種々の NGO などの参加により進める必要があると思われる。多くの発展途上国では血縁や組織による強固な繋がりの中で、ある意味では閉鎖的に森林伐採あるいは木材流通が行われてきたと考えて良いわけだが、今後は地域住民を参画させる（地縁ベースの参画）とともに、地域 NGO および国際 NGO などの参加（友縁ベースの参加）を促しながら、かか

わる主体が多様化してよりオープンな形で適切な森林管理を行えるよう、制度の整備を進めていく必要があると思われる。オンブズマン制度やモニタリング制度の導入がその一角を占めるに違いない。

また、開発や発展の初期の段階ではトップダウン型の運営が首尾よくいくケースが多いと思われるが、ある程度発展した段階ではボトムアップ型により参加者が知恵を出し合いかつ合意形成しながら進める方が的を射て効果的なケースが増えるのではなかろうか。さらに進めば、いかにトップダウン型とボトムアップ型をバランスさせ取捨選択しながら運営するかということになる。

我々は熱帯林諸国の森林減少を減速させ、さらには増加へと転じさせるために、現段階ではボトムアップ型の一翼を担って知恵を出し合い、現地のステークホルダーとともに協力していきたいものである。

東南アジア諸国の森林管理の失敗にかかわる制度的あるいは政治的誘因を、その変遷とともに理論的かつ実証的に整理する本書は、この分野の学徒に多くの示唆を与えるに違いない。また、好ましい森林管理政策を解明するためのヒントも与えてくれる。森林政策や経済発展に興味を抱く諸氏には本書をぜひお手に取って戴きたいと思う。

文献リスト

<日本語文献>

- 井上真 1995. 『焼畑と熱帯林——カリマンタンの伝統的焼畑システムの変容——』 弘文堂.
- 熊崎実 1993. 『地球環境と森林』 林業改良普及双書114 (社)全国林業改良普及協会.
- 立花敏ほか 1996. 「マレーシア・サバ州におけるロイヤリティー制度——木材生産に与えた影響——」 『アジア経済』 37(1) : 22-37.
- 永田信・井上真・岡裕泰 1994. 『森林資源の利用と再生——経済の論理と自然の論理——』 農山漁村文化協会.
- 日本木材輸入協会編 1983. 『30年のあゆみ』 日本木材輸入協会.

<英語文献>

Kaimowitz, David and Arild Angelsen 1998.
*Econometric Models of Tropical Deforestation:
A Review*. Bogor: CIFOR.

Plumwood, Val and Richard Routley 1982. "World
Rainforest Destruction: The Social Factors."
Ecologist 12(1) : 4-22.

Repetto, R. and M. Gillis eds. 1988. *Public Policies
and the Misuse of Forest Resources*. New York:
Cambridge University Press.

(独立行政法人 森林総合研究所林業経営・政策研
究領域主任研究官)