

- 2 熱帯低湿地生態系を対象とした温室効果ガス吸収排出制御技術の開発と評価
- (2 b) 東南アジア低湿地における温暖化抑制のための土地資源管理オプションと地域社会エンパワーメントに関する研究
- (3) 温暖化抑制（地球環境保全）を促す土地利用（湿地林の再生）のための地域社会エンパワーメント
- 2) 温暖化抑制のための地域社会のエンパワーメント

京都大学

地域研究統合情報センター・地域相関研究部門・教授 田中耕司  
 東南アジア研究所・政治経済相関研究部門・准教授 岡本正明

<研究協力者>

京都大学

地域研究統合情報センター・研究員 島上宗子  
 生存圏研究所・ミッション専攻研究員 藤田素子

インドネシア大学

社会政治学部・講師 Iwan Tjitradjaja  
 社会政治学部・院生 Keron Petrus

ハサヌディン大学

海洋水産学部・講師 Andi Amri

平成 15～19 年度合計予算額 12, 459 千円  
 (うち、平成 19 年度予算額 3, 541 千円)  
 「上記の合計予算額には、間接経費 2, 875 千円を含む」

[要旨]

インドネシアの森林と農地の境界地域では、地元住民と中央・地方政府の間で森林地帯の土地利用をめぐる対立が頻発している。慣習法にもとづく住民による森林地帯内の土地所有権の主張、政府の脆弱な森林管理体制、頻繁に変更される林業政策など事態をさらに複雑にする要因は少ない。とりわけ、スハルト体制崩壊後の地方分権化がいつそうこの問題を複雑にしている。

本研究では、森林・土地資源をめぐるこのような問題に対処するために、林業省が実施している社会林業政策を通して、住民のエンパワーメントに必要な要件を探ろうとした。住民のエンパワーメントを通じた森林管理体制の確立が、結果的には温暖化抑制につながるとの仮説のもとに、平成 15、16 年度には、スマトラ島ランポン州の社会林業プロジェクトとスラウェシ島南スラウェシ州のマングローブ林再生の 2 事例について、17～19 年度にはランポン州に集中して、住民による森林管理の実態やその持続性をめぐる問題点を明らかにするための調査を実施した。

村人の自発的なマングローブ植林が行われた南スラウェシ州の調査からは、再生されたマングローブ林と養魚池を共存させる、地元民が開発した土地利用システムが政府指導のモデルよりもより持続的であることを提案した。一方、ランポン州のブトゥン山麓の調査では、森林地帯内に開かれた農地への樹木性作物の導入によって住民の生活基盤が着実に形成されただけでなく、造成された混合樹園地がさまざまな生態系サービスを提供する可能性があることを明らかにした。また、地元住民と政府をつなぐファシリテーターの役割が重要であることを指摘した。

5 年にわたるブトゥン山麓の調査から、利害を同じくする地元住民の連携と連帯が、政府に対する交渉力の強化をもたらし、その交渉の過程で地方政府と住民との協力関係も生まれようとしていることが確認できた。また、調査地としたスンプル・アグン村の事例は全国的な社会林業の好事例として認知されるようになるなど、参加型調査の効果も確認することができた。

[キーワード] 森林修復、参加型開発、資源管理、住民組織、ポリティカル・エコロジー

## 1. はじめに

グローバルなレベルで生起しているさまざまな環境問題は、世界諸地域に固有の文化的・社会的・経済的文脈のなかにそれが翻訳し直され、地域の課題として捉え返されないかぎり解決できないという認識が共有されるようになってきている。そのことは、「グローバルに考え、ローカルに行動する」というスローガンに端的にあらわれているが、かといって、ローカルに行動すること自体、そう簡単な課題ではない。「温暖化抑制のための地域社会のエンパワーメント」という本研究課題のように、「温暖化抑制」と「地域社会のエンパワーメント」とのあいだに実践面で相当な距離感があり、しかも、東南アジアのような開発途上国において「温暖化抑制」という政策目標自体が地元住民の行動規範とならない現実がある場合には、「地域社会のエンパワーメント」に資するさまざまな事例をまずとりあげて、そこから課題に迫っていくというアプローチが必要になる。

以上の考えに立って、本研究では、「地域社会のエンパワーメント」に至る一つの試みとしてインドネシアで実施されている社会林業政策を事例として取り上げることとした。平成 15～16 年度には、スマトラ島ランブン州の社会林業プロジェクトとスラウェシ島南スラウェシ州の住民によるマングローブ林再生活動の 2 事例を、平成 17 年度以降は、ランブン州に集中して調査を実施した。その事例研究を通じて、住民の森林保全への主体的参加、そして持続的な森林管理に向けた意識形成ならびに住民組織化への道筋を探ることとした。

インドネシアの森林と農地の境界地帯で起こっている土地利用問題の多くは、林業省が「森林地帯」(kawasan hutan) として制度的に囲い込んだ森林やその周縁部における土地の利用と所有の権利をめぐる地元民と中央・地方政府との調整・対立という形で露呈している<sup>1,2)</sup>。とりわけ、スハルト体制崩壊後は、森林を含む自然資源管理の主体が地方政府(県政府、Kabupaten)に移行しており、地方分権化がいつそうこの問題を複雑にしている。本研究は、森林・土地資源をめぐる以上のような問題に対処するために、林業省が実施している社会林業政策を通して住民の

ンパワーメントに必要な要件を探ろうとした。

全期間を通じて、ランブン州での社会林業政策の展開を長く調査研究しているインドネシア大学大学院人類学プログラムの研究グループ、Program Penelitian dan Pengembangan Antropologi Ekologi、Universitas Indonesia (P3AEUI) の協力のもと共同調査を実施した。地域社会のエンパワーメントには、外部者と地元政府・住民の「協働」が不可欠であるという認識に立ち<sup>3)</sup>、調査者あるいは調査行為そのものがそういった「協働」を促す「媒介」となりうる可能性を意識しつつ、アクション・リサーチ的手法を取り入れた調査を行った。

## 2. 研究目的

本研究では、地域住民の参加による地域共同体の経済基盤の強化が環境修復、そして最終的には温暖化抑制に貢献するという仮説のもとに、インドネシアのスマトラ島やスラウェシ島において森林再生や、有用樹木作物を導入した混合樹林地の造成に取り組む地域住民の活動を具体的な事例としてとりあげ、その活動の経過や到達点を分析して、環境修復に資する地域社会のエンパワーメントのための方策を検討することを目的とした。

インドネシアでは、林地および農地の境界地帯、あるいは海洋と陸地の境界である沿岸地帯において、資源利用をめぐるさまざまな問題が生起している。木材伐採をめぐる利権、森林地帯の周縁部で地元住民や移住民による農地の開墾により生起している土地利用・所有の権利をめぐる問題など、中央・地方政府、地元住民、移住民、軍、企業などが複雑に絡まった資源・土地利用問題が生起している。本研究では、このような状況のなかで、環境修復と経済開発の両面から地元住民が取り組んでいるさまざまな試みを取りあげる。

上記の目的に沿って、スラウェシ島南スラウェシ州では、政府が実施しているマングローブ林再生のための植林事業の進展とその問題点の把握、および住民の自発的植林活動に見られるコミュニティ形成や植林活動の効果と問題点について調査した。

一方、スマトラ島のランブン州では、森林公園に指定されたブトゥン山麓に調査地を設定し、①森林地帯に農地を開いた農民の生業活動、②社会林業政策の導入とその影響、③地域住民によるネットワークの形成と住民組織の形成、④各ステークホルダーの森林管理に向けた活動、⑤森林地帯に成立した混合樹林地の生態的意義、等に関する調査を実施することとした。とくに本調査地が林業省により森林公園として指定され、その将来計画が平成 18 年度に策定されたことを承けて、この将来計画の実施をめぐる住民と政府との交渉にも関与して、州林業局および農民組合とのあいだをファシリテートするアクション・リサーチを実施することとした。

## 3. 研究方法

地域社会のエンパワーメントのような課題に迫るためには、地元コミュニティとの長期にわたる信頼関係の醸成が必要で、すでに地元住民との関係を確立しているインドネシア側研究者・実践者の協力が不可欠となる。そのために、マングローブ林再生の課題を研究しているハサヌディン大学留学生（当時、現ハサヌディン大学講師）アンディ・アムリ（Andi Amri）、およびスマトラのランブン州で地元住民による森林管理問題を支援しているインドネシア大学の研究グルー

プ、Program Penelitian dan Pengembangan Antropologi Ekologi、 Universitas Indonesia (P3AEUI) の代表者イワン・チトラジャヤ (Iwan Tjitradjaja) およびケロン・ペトルス (Keron Petrus) を研究協力者として招請し、共同研究者として調査に参加した。

南スラウェシ州では、地元民が自発的な植林活動を実施しているシンジャイ県のトンケ・トンケ村およびパンガサ村を主要な調査地とし、マングローブ林再生の試みとそれをめぐる社会経済的調査を実施した。平成 15 年および 16 年の 2 ヶ年にわたり両村での継続調査を実施するとともに、政府が実施するマングローブ植林事業の比較調査を同州沿岸部で実施した。

ランブン州の社会林業政策については、平成 15 年度から 19 年度まで、分担者 (田中) および協力者 (島上、イワン、ケロン) が西ランブン県プトゥン山東北山麓に位置するスンプル・アグン村を主要な調査地として滞在型村落調査を実施するとともに、同山麓の東部に位置するタラン・ムリヤ村を対象に比較調査を行った。同時に、社会林業政策に関する制度・政策面での変化を把握するために、林業省および州林業局の担当者、および社会林業政策に関するモニタリングやコーディネーションを行っている NGO グループへの聞き取り調査を行った。とくに、中央・地方政府による法律や規則が政府と地元住民との資源管理をめぐる対立関係を調整するうえで重要な役割を果たすことに留意して、インドネシアの地方分権化の過程で進行している中央・地方政府による資源管理に関する法整備についても情報と資料の収集にあたることとした。

平成 17 年度には、両村において社会林業事業に参加してきた世帯の中から、それぞれ 15 世帯を無作為抽出し、各世帯の事業実施地域における活動内容と、世帯の収入・生活の状況、およびその変化に関する聞き取りを行った。また、平成 18 年度には、調査結果のフィードバックを兼ねたセミナーを地域住民および地元関係者と開催して成果の還元を図るとともに、州林業局による「森林公園マスタープラン」第一次案が策定されたのを承けて、マスタープランの検討と州林業局および農民組合など関連するステークホルダーとの協議を行った。平成 19 年度には、現在、進行中の村落を横断する住民協議体の形成に関する情報の収集と、農地利用の地域内変異を把握するために、山麓各地の村落において比較調査を実施した。また、混合樹林地の生態的機能の検討と、その環境評価の指針を得るために、協力者 (藤田) が平成 19 年度調査に加わり、混合樹林地の鳥類相に関する観察調査と住民への聴取調査を行った。

#### 4. 結果・考察

##### (1) 南スラウェシ州における住民によるマングローブ林再生とその利用

南スラウェシ州では、早くから地元住民が自発的に集落地先の沿岸部にマングローブを植林し、マングローブ林を再生させた試みがある。同州の東南部、シンジャイ (Sinjai) 県トンケ・トンケ (Tongke-Tongke) 村の事例である。この集落では、海岸部の浸食防止のために村人の一人が主導してマングローブの植林が 1980 年代初頭から試みられ、試行錯誤のすえ、*Rhizophora mucronata* のマングローブ林 (32 ヘクタール) を集落前面の海岸に復活させ、その植林活動が環境修復・保全の好事例として中央政府により表彰 (1995 年に環境大臣賞を受賞、大統領より表彰) された。

一方、隣村のパンガサ (Pangasa) 村もマングローブ林の再生に成功していたが、この村は再生したマングローブ林を養魚池に転換し、マングローブと養魚池が並存するシルボ・フィッシャリー (水産林業複合) システムを開発した。隣村でのマングローブ植林と養魚池の拡大が成功しているのを目の当たりにしているトンケ・トンケ村では、再生させたマングローブ林から経済的利益を得ようとする動きも見られるが、この植林地が環境賞まで受賞したマングローブ林であるために、その活用をめぐる、官民のあいだで利害対立が起こっている。

これら両村と、林業省南スラウェシ州支所により住民参加型社会林業プロジェクトとしてマングローブ植林事業が実施されたブルクンバ (Bulukumba) 県ダジョ (Dajo) 村、バンタエン (Bantaeng) 県カイリ (Kaili) 村、マロス (Maros) 県ボントバハリ (Bontobahari) 村との比較調査から、住民の自発的な参加がないままのプロジェクト実施では、失敗例の多いことが明らかになった。

3か村では、植林計画そのものが政府による導入で、事業に伴う補助金や植林のための労賃等を得るメリットが住民側にあったとはいえ、住民側には植林事業を成功させようとするインセンティブは見られなかった。ダジョ村、カイリ村では植林が不成功に終わり、唯一、ボントバハリ村だけでわずかに苗木が定着して成功の兆しがうかがえるだけであった。同村では、植林地が最終的には個人の管理地として分割される計画となっていたことが、共同作業以外に個人による植林地の管理を促した要素となっていた。パンガサ村やトンケ・トンケ村の場合には、住民の自発的な植林によってマングローブ林が復活した。そして、その活動の根底には植林地から得られる経済的利益への期待があったことを考慮すれば、マングローブ林再生のためのもっとも重要な要因が、実は、環境保全にあるのではなく、住民による経済的利益の獲得にあることが明らかとなった<sup>4)</sup>。

トンケ・トンケ村では、造成された林地の利用をめぐる地元政府と住民とのあいだで利害対立が起こっているが、パンガサ村では養殖漁業の展開の一方で、常にマングローブ林を養魚池の縁辺部に残した林業・漁業複合システムを成立させた。政府が奨励するマングローブ林と養魚池との複合システムは、例えば、1区画内を、面積的にマングローブ林地に8割、養魚池に2割を配置する空間的な複合システム (empang-parit model、あるいはkomplangan model) であったが、パンガサ村では、植林したマングローブ林を順次養魚池に転換し、池の畦または堤防沿いにマングローブ林を残す、継時的な複合システムを成立させた。村人の経営調査からは、在来の養魚法をとるこのパンガサのシステムが、収益性、リスク回避の両面でより集約的な「近代的」養魚法に勝ることが明らかにされ、パンガサ村の継時的複合システムが、政府の奨励になる林業・漁業複合システムの代替モデルとなりうるものと評価できた<sup>5)</sup>。

## (2) 社会林業政策をめぐる法制度の展開と住民参加型森林管理政策の実施状況

インドネシアにおける社会林業政策に関わる法整備の展開は、地域住民のエンパワーメントのための方策を検討するうえで基本的な情報となる。調査期間を通じて、林業省により交付された社会林業政策関連の法令とその実施にあたってのさまざまな問題点を検討した(詳細については、

付表 1 および付表 2 を参照)。

社会林業政策に関わる法整備は、1995 年の林業大臣決定 (コミュニティ・フォレストリーに関する 1995 年第 622 号林業大臣決定) に始まり、その後、1998 年第 677 号決定、2001 年第 31 号決定を経て、2004 年の林業大臣令 (ソーシャル・フォレストリーにおける住民エンパワーメントに関する 2004 年第 1 号林業省令)、そして 2007 年の林業省令 (コミュニティ・フォレストリーに関する 2007 年 P37 号林業省令) に至るが、それらの法の趣旨は一貫せず、その実施状況にもさまざまな問題が潜んでいる。

1995 年の決定は、コミュニティ・フォレストリーを政府プロジェクトとして実施すると位置づけており、森林の管理主体はあくまでも政府にあり、プロジェクトは林業局あるいは委託を受けた国営企業・民間企業が実施した。住民は、事業参加に伴う労働報酬および非木材林産物の 30% を収穫する権利を得ることができるだけであった。

1998 年決定は、住民をコミュニティ・フォレストリー実施地域のもっとも重要な管理主体と位置づける画期的な法律となった。しかし、管理許可を取得するには協同組合を組織しなければならなかった。政府はコミュニティ・フォレストリーを実施する上でのファシリテーターと位置づけられているが、実際には森林の利用許可の交付のみならず、技術、資金、資材の補助・供与は林業省の権限下であり、省内の縦割り行政がこの決定の実施に深刻な影響を与えた。数百に及ぶコミュニティ・フォレストリーの申請書が林業省内に山積されたまま処理されず、許可を得て住民が合法的に森林管理にあたる余地は実質的に閉ざされるという状態が続いた。また、地元住民側には強力なリーダーシップが欠如しているという現実があり、両者あいまって、1998 年決定の精神はほとんど実現されないまま、その後の法令が制定されることになった。

2001 年大臣決定そして 2004 年省令ともに、住民をもっとも重要な森林管理主体と位置づける点で共通している。2001 年決定では、地方分権化の影響下、許可発行の権限が県知事に付与されたが、その結果、包括的な森林管理を無視した、搾取的木材伐採を促すような社会林業許可が発行される事態を招いてしまった。社会林業政策に関わる法整備は、この大臣決定までは全てコミュニティ・フォレストリーという言葉で制定されたが、2004 年の省令はそれに代わってソーシャル・フォレストリーという言葉を使うようになった。これは、社会林業政策に関わる事業の認証や許可に関わる権限を再び林業省へ集権化しようとする意図を示すものであった。事業実施にあたっては全国的に大規模に実施するのではなく、「優先地域」概念を導入して、各地方が地域の状況に応じた形で事業を実施することが謳われるなど、林業省および各州林業局主導のプロジェクト実施となっている。しかし、優先地域の決定に時間がかかるなど、官僚主導の弊害も指摘されてきた。

2007 年林業省令は、2004 年省令による林業省への集権化を改め、再び地方へ許認可の権限を委譲するものとなった。ソーシャル・フォレストリーに代わり、コミュニティ・フォレストリーのことばが復活するとともに、住民の組織化や許認可の権限が地方政府に委譲されることとなった。1998 年決定以降、中央政府は事業のファシリテーターとして位置づけられているが、実際には林業省と地方林業局との綱引きが依然として続いていることがこの省令からうかがえる。ただし、

この省令によって、社会林業事業の実施がより柔軟かつ迅速に行われるようになることは確実で、2007年から、実施地域の指定が急速に動きはじめている。政府は、Millennium Development Goals (MDGs)の達成をめざし、2015年までに210万ヘクタールの実施目標を設定し、過去に(1993～2001年)社会林業実施候補地となった40万ヘクタールを2009年までに社会林業実施地として指定する具体的目標を掲げている。その第一歩として、2007年12月には社会林業が成功していると評価された57グループ(計1809.5ha)に35年間の社会林業許可が付与された。2007年林業省令は、以上が示すように、これまでになく柔軟かつ着実な政策実施が期待されるものである。

以上の法律制定の過程とその問題点からうかがえるように、社会林業に関する政策は朝令暮改を繰り返している。調査地としたランポン州のスンプル・アグン村とタラン・ムリヤ村は、1998年決定によって社会林業実施地域として認定され森林の利用許可を付与された例外的な村であったが、その許可期間5年が経過したいまも、その更新はされていない。2007年林業省令はこのような状態から再び森林の利用許可取得への期待を抱かせるもので、これまでの実績が評価されて、上述の40万ヘクタールの目標の中にスンプル・アグンの混合樹林地も含まれているという。ただし、2007年省令によって社会林業事業の対象となるのは保安林(hutan lindung)と生産林(hutan produksi)のみで、保護林(hutan konservasi)が対象となっていない点が問題点として指摘されている。

### (3) ランポン州における住民参加型森林管理制度の導入に至る経過とその問題点

西ランポン県の調査地であるブトゥン山は、バンダール・ランポン市中心部から車で20分ほどのところに広がる森林地帯(22,244ha)である。同市の重要な水源地帯としてオランダ時代以来、保安林(hutan lindung)に指定されていたが、1992年の林業大臣決定により、森林公園(Taman Hutan Raya: TAHURA)として自然保全地域に指定された。調査対象としたスンプル・アグン村やタマン・ムリヤ村は、この森林公園内に果樹や有用樹などを植えた混合樹林地に生活基盤をおく集落である。

ランポン州では、植民地時代から現在に至るまで人口稠密なジャワ島からの移民が森林を開拓して農地を拓いてきた歴史的経緯があり、インドネシアの中でも森林破壊がもっとも進んでいる地域であった。対象地域となったブトゥン山地はオランダ植民地時代の1943年に保安林(hutan lindung)指定を受けた数少ない森林残存地域の一つであったが、1940年代、50年代からバンテン地方を中心とした西ジャワ州からの移民が保安林内に居住し、コーヒー、ナンカ、ムリンジョなどの農園を拓くようになり、現在では、住民の手が届きにくい高地部を除けばほとんどが農園化している。

このような違法侵入に対して、ランポン州政府は1982年に森林保全のために保安林区域内に住む住民を強制的に排除する政策を実施した。その後、林業省が第6次5カ年計画においてインドネシアの各州に森林公園(Taman Hutan Raya)を一つずつ設置する計画を提示したことから、ランポン州政府はブトゥン山地区を森林公園とする計画を提出し、1992年に林業大臣決定により森林公園として認められた。その結果、保安林地区よりも厳しい条件が課せられたものの、実

態としては、強制移住させられた住民は森林公園外に居住地を構えたものの、違法と知りながらも彼らが拓いた農園を活用する状態が続いている。

このブトゥン山を対象として、インドネシア大学生態人類学研究開発プログラム(P3AEUI)は、ランブン大学、地元 NGO と協力する形で、1998年7月4日から2002年12月までの約4年6ヶ月間、住民の福祉と森林保全の両立、住民を主体とした森林管理の実現を目的とした「社会林業(Hutan Kemasyarakatan)」のアクション・リサーチを展開してきた。この社会林業のアクション・リサーチは、P3AEUI がはじめにコンタクトをとったスンプル・アグン集落をはじめとして、計33集落におよんだ。このうち、スンプル・アグン(Sumber Agung)とタラン・ムリヤ(Talang Mulya)の2集落は、暫定社会林業事業許可(Izin Pengusahaan Hutan Kemasyarakatan [Sementara])を林業大臣から受けるに至り、インドネシアにおける社会林業の先進事例となっている。

スンプル・アグン集落は、植民地期に開かれたブトゥン山麓に広がるゴム農園の農園労働者居住地として1930年代に始まり、以後、隣接する森林地帯とさまざまな関わりをもちつつ現在に至っている。そして、集落住民が1998年の第677号林業大臣決定に基づいて、暫定的な社会林業事業許可を取得したのが1999年11月19日のことであった。その取得にあたって、P3AEUI がファシリテーターならびに林業省や州林業局との仲介役としての役割を果たしている。

暫定許可取得後、スンプル・アグンでは7つの協同組合(森林保全・管理者グループ、Kelompok Pengelola Pelestari Hutan: KPPH)が組織され、その連合体が森林公園内の492.75 haで社会林業を実施している。現在、KPPH 連合は、州林業局に対して許可の延長申請を再三行っているが、いまだ、その申請は認められていない。州林業局によると、その理由は、2001年第31号林業大臣決定によって、保護地域における社会林業が認められなくなったためであるという。森林公園は、1990年の生物自然資源とその生態系保護に関する法律第5号によって定められたもので、その法律によると、保護地域は、「自然保存地域」(kawasan suaka alam)と「自然保全地域」(kawasan pelestarian alam)に分かれ、後者はさらに国立公園、森林公園、自然観光公園に分けられている。森林公園は、「自然もしくは人工、在来およびもしくは非在来の、植物およびもしくは野生生物の収集を目的とし、研究、科学、教育、栽培補助、文化、観光、レクリエーションのために利用される自然保全地域」と定義されており、中央政府によって指定され、州政府がその管理・運営にあたることになっている。この法律および2001年林業大臣決定を盾に、州林業局は「保護地域では社会林業は認められない」と繰り返すばかりで、事態は膠着状態に陥ってしまった。応急措置として、非木材林産物採取許可使用料に関する条例により、1年間の採取許可を得ているが、条例の名が示すとおり、社会林業そのものを認可するものではない。

一方、7つのKPPHが管理する社会林業実施区においては、過去5年間に植えられたさまざまな種類・樹齢の有用樹が観察され、当初、小さな苗木が植えられた畑(ladang)にすぎなかった土地が、今は有用樹林(kebun)の様相を示すようになっている。表1に示すように、コーヒー、カカオ、ゴム、バナナ、ドリアン、ムリンジョなどが主要な構成種で、住民の記録によると、34種類の有用樹が植栽されたという。一つのKPPHのメンバーは20~30名程度で、KPPH連合の役



員のもとには地元 NGO の協力によって作成された、各グループの区域とメンバーの耕作地を示した地図が保管されている。各メンバーは、耕作地に有用樹を植えることが義務づけられている一方、メンバー間あるいは KPPH の管理範囲内であれば耕作権の譲渡や質入れを黙認する（暫定許可では耕作権は譲渡できない）柔軟な運営方針を確立している。

表 1 スンブル・アグン住民による社会林業地区での植林樹種と植栽株数

	樹種	植栽株数（累計）				増加数			
		1998/99	1999/2000	2001	2002	2000	2001	2002	計
1	Kopi	254060	328495	339145	340645	74435	10650	1500	86585
2	Coklat	7932	43400	65520	77456	35468	22120	11936	69524
3	Karet	3578	15519	16471	16940	11941	952	469	13362
4	Pisang	11918	19736	22054	23911	7818	2318	1857	11993
5	Duren	8367	17512	19796	20273	9145	2284	477	11906
6	Melinjo	5139	10820	12346	13651	5681	1526	1305	8512
7	Alpukat	5342	10096	10292	10298	4754	196	6	4956
8	Petai	3952	7407	7749	8031	3455	342	282	4079
9	Kemiri	2076	5021	5197	5269	2945	176	72	3193
10	Cengkeh	383	443	1511	2468	60	1068	957	2085

出所：Sumber Agung Menatap Masa Depan より抜粋。  
植林樹種は 34 種にのぼるが、表には上位 10 種のみを掲げた。他の樹種は、pinang, kelapa, jengkol, nangka, janbu air, mangga, aren, randu, bamboo, rambutan, kecap, kayu manis, jati, dukuh, ketupa, bayur, manggis, jalang-jaling, tebu, asem, langsung, dadap, kedondong, salak など。

2002 年 12 月に P3AEUI がスンブル・アグンでの活動を終了させて以来、州林業局が社会林業事業の指導とファシリテーションを継続するよう期待されていたが、2001 年の林業大臣決定やその後の 2002 年の州林業局長の交代を機に、行政側の社会林業への理解が後退し、地元民と林業局との関係が悪化した。事態改善のためには、外部者の仲介、ファシリテーションが必要であるというのが、社会林業実施グループの現状理解である。この要望を受けとめて、ブトゥン山周辺での調査は、調査という行為自体が対象社会になんらかの変化をもたらす「ファシリテーション/介入行為」となりうることが予感される、アクション・リサーチ的な性格をもつ調査として始まった。

#### （４）地域社会のエンパワーメントについて

森林地帯内での森林修復のための植林あるいはすでに農地に開発された土地での植林の推進に住民参加型の社会林業事業が有効なツールとして期待されている。しかし、その事業推進にあたっては、植林によってその当事者である地元住民（たとえ、それが違法な森林地帯への侵入者であっても）にどのような利益がもたらされるのかが十分に検討される必要がある。荒廃した森林や土地の修復、あるいは環境保全のための森林の再生という目的だけでは、地元住民の主体

的な協力は得られない。

とりわけ重要な点は、地元住民がそのような事業を通じて、彼らの利害を調整できる組織づくりにどの程度成功するかという点である。一方で、そうした地元住民と行政をつなぐメカニズムを作り出していくことも重要である。また、このことは、調査にあたる研究者の地元へのコミットメントにも関わる問題を提起している。

スンプル・アグン村やタラン・ムリヤ村の事例は、森林地帯内の林地・農地、あるいは再生された森林の利用・所有をめぐる、ステークホルダー間に対立や緊張関係が伴う事例である。こうした関係のなかで、地域社会のエンパワーメントのためには、地元住民がどのようなリアリティのなかでその権利を主張しているのかを理解することが重要である。そのリアリティは、①認識 (perception)、②事実 (fact)、③感情 (emotion) の3つの要素から構成されるので、そのそれぞれについて十分な注意を払った調査が必要になる。つまり、調査にあたっては、①村人がどう思っているか（「森林公園の木は切ってはいけない」など）だけでなく、②村人はどうしているか（「木を切っている」など）、③認識と事実のずれはなぜ起こるのか（「現金収入がほしい」など）、などの全ての側面を区別しつつ調査にあたる必要がある。「ローカルに行動する」ことの難しさがきれい事ではすまない点にあることは、日常の生活者としては熟知しているはずであるが、調査者として調査をするときには、往々にしてリアリティのもとにある重層性を忘れがちになるものである。

こうしたリアリティを踏まえたうえで、地域社会のエンパワーメントを図ろうとするとき、調査者には、「調査」という介入だけでなく、「外部者」として調査することが対象社会に何らかの変化をもたらす「ファシリテーター／介入者」の役割を担っていくことが要請されるようになる。

「外部性」が高い日本人研究者が政府と地元住民との仲介役を一時的に果たすとしても、仲介行為の継続のためには、地元に近いNGOなどの仲介が果たす役割は極めて大きい。インドネシアにおいては、中央・地方政府を問わず、独特の「官僚文化」が確立されている。法律を盾にした事なかれ主義、縦割り行政、役職者の個人的資質による政策実施の不確定さなど、官僚文化に関わるさまざまなマイナス要因が指摘されている。中央レベルで朝令暮改する社会林業政策のもとで、すでに実施されている社会林業事業を現実に即して具体化していくためにも、また、すでに形成されているさまざまなレベルの住民グループあるいは自治組織の自治能力や外部との交渉能力を高めるためにも、調査者を含む外部者あるいは外部機関と地元住民との「協働」は不可欠となる。

#### （5）ランブン州における社会林業事業の進展状況

ブトゥン山の森林地帯がワン・アブドゥルラフマン森林公園（以下、森林公園と記す）に指定されて以降、暫定使用許可を得たスンプル・アグン村やタラン・ムリヤ村での社会林業事業（以下、HKM 事業）がどのように実施され、どのようなインパクトを与えてきたかを検討するために、平成17年度に両村においてサンプル世帯の社会経済調査を実施し、以下の結果が得られた。

##### 1) 調査村での社会林業事業実施概要

スンプル・アグンは、ランブン州バンダール・ランブン市クミリン郡内の一行政村 (Kelurahan) である。集落の西側には森林公園が広がっている。村の人口は 2004 年の村役場の資料によると、751 世帯 (2892 人) で、2002 年の記録が 575 世帯であることから、2 年間に 176 世帯という急速な人口増加を経験している。

HKM 事業の暫定許可により森林利用のアクセスをえたのは、7つの「森林保全・管理者グループ (略称 KPPH)」として組織されている 483 世帯である (表 2 参照)。これらの 7つの KPPH を包括する組織として「KPPH 連合」が組織されている。

表 2 2つの調査集落の HKM 実施グループ (KPPH) の概要

スンプル・アグン			タラン・ムリヤ		
KPPH 名	面積 (ha)	メンバー数	KPPH 名	面積 (ha)	メンバー数
1. タンジュン・マニス	143.50	115	1. チプトウン	62.00	53
2. ウンブル・カドゥ	105.25	90	2. タラン・バル	36.50	33
3. スカウエラ	94.00	75	3. チカパユン	53.50	50
4. マタ・アイル	43.75	51	4. タラン・ブリモフ・バリ	39.00	39
5. チラテ	40.50	60	5. タラン・ブリモフ・アタス	90.75	59
6. プマンチャール	53.50	72	6. タラン・ムルヤ	47.95	51
7. パンパンガン	12.25	20	7. クユン・バワ	41.00	53
			8. クユン・アタス	59.00	62
			9. チマティ・バワ	35.50	32
			10. チマティ・アタス	43.50	49
			11. スクマ・イラン	48.50	37
			12. シナール・グヌン	36.00	31
			13. チカワット	38.50	24
			14. クパン・ジュルニ	20.00	22
	492.75	483		649.95	559

出所：スンプル・アグン＝役員らからの聞き取り (2006 年)、

タラン・ムルヤ＝2000 年の HKM 許可申請書

スンプル・アグンとは異なり、タラン・ムリヤの HKM 参加世帯計 559 世帯は、二つの行政村にまたがって存在している。この 559 世帯は 14 の KPPH を組織して「KPPH 連合」を組織している (表 2 参照)。14 の KPPH が暫定許可を取得した区域は計 1118.5ha に及ぶが、そのうち 468.55ha は川と勾配の急な斜面であり、住民が実際に利用・管理しているのは、残る 649.95ha である。

## 2) 生業・生活面へのインパクト

「森を守り、コミュニティを豊かに」のスローガンが象徴するように、HKM 事業の目的は、森林保全と住民の福祉を両立させることにある。両地区で実施されてきた HKM 事業が森林保全と住民の福祉にどの程度寄与したのかを明らかにするために、両地区それぞれから 15 世帯を選び、サンプル調査を行った。

聞き取りをおこなった 2006 年 2 月～3 月の調査時点での世帯当たり HKM 利用面積と調査時点での樹種は以下のとおりである。

世帯あたりの利用面積はスンプル・アグンで 0.6～5.5ha (平均 2.36ha)、タラン・ムリヤで

1.75～4.5ha（平均 2.87ha）。樹種は 15 世帯の総計でスンプル・アグンが 27 種、タラン・ムリヤが 35 種と後者のほうが多い。植栽株数の割合でみると、スンプル・アグンでは、コーヒー41%、カカオ 38%、バナナ 6%、ゴム 3%、ドリアン 2%、ムリンジョ 2%とつづく一方、タラン・ムリヤでは、コーヒー68%、カカオ 18%、ムリンジョ 6%、ドリアン 3%、アボカド 1%となり、タラン・ムリヤでコーヒー一種への集中がうかがえた（表 3 参照）。

表 3 社会林業参加世帯による植林樹種と植栽株数

スンプル・アグン(2005年以降の約1年間)			タラン・ムリヤ(2001年以降の約5年間)		
樹種	植栽株数	%	樹種	植栽株数	%
1. カカオ	3015	56	1. カカオ	5840	36
2. ゴム	1764	33	2. ムリンジョ	3502	22
3. 丁字	260	5	3. コーヒー	3050	19
4. ドリアン	90	6	4. ドリアン	1733	11
5. ムリンジョ	82		5. アボカド	599	4
6. アボカド	80		6. プテイ	364	8
7. コーヒー	70		7. 丁字	230	
8. プテイ	22		8. バナナ	215	
		9. ドウク	205		
		10. 胡椒	100		
		11. ジェンコル	83		
		12. クミリ	63		
		その他(17種)	252		
	5383	100		16236	100

出所：2005 年度調査での聞き取り（2006 年 2 月～3 月）

HKM 実施後の変化という点では、表 3 にあるように、スンプル・アグンの 15 世帯は、2005 年以降調査時点までの約 1 年間に 8 種約 5400 本を新たに植栽し、タラン・ムリヤの 15 世帯は、2001 年以降の約 5 年間に 29 種 16000 本あまりを植えている。いずれも世帯の記憶にもとづく数値ではあるが、おおよその傾向はみてとることができる。

以上から、HKM 実施以降の主な変化として、①両地区ともカカオの栽培が急増した、②タラン・ムリヤでは、カカオに次いでムリンジョの増加が顕著である、③ゴムもカカオと同様、年間を通して収穫が可能であるので、スンプル・アグンでは、2004 年あたりからゴムが増え始めた、④HKM 実施以前に多かったという畑はこれらの樹種が成長したことにより樹園地の様相を呈している、などの特徴が確認できた。両地区とも世帯のほとんどが 10 種以上の樹種を植えており、高木から低木までが混じる混合樹林地となっている。住民の間にも、「HKM 区域では、作物ではなく、木を植えなければならない。単一の木ばかりを植えてはいけない」といった意識が強くなっていることが確認された。

以上のような変化が森林保全、とくに森林公園で重視されている水源涵養にどの程度寄与しているのか、環境へのインパクトを実証的に検討できるデータは得られていないが、少なくとも HKM 実施区域において、住民自らの費用と労力で進められた多岐にわたる樹種の植林が経済的な

効果を現すとともに、山麓景観の安定した一要素として定着しつつあることは明らかである。

表4は、聞き取り対象世帯の2005年の年間収入推計を整理したものである。両村とも、世帯のほとんどが森林地帯(社会林業事業実施区域)からの収穫物の販売収入に大きく依存していることが示すように、住民の生活は森林公園内の混合樹林地なしには成り立たない。両地区とも水田や畑地を保有するものは少なく、米を自給している世帯は非常に少ない。

過去5年間の年間収入推計の推移をみると、15世帯の総計で、両地区とも過去5年間に倍以上の増加を示していること、そして、近年の大幅な収入増加の大半が森林地帯からの収入増加によるものであることが明らかとなった。この収入増加による生活の変化は、両地区における家の新築、バイクやカラーテレビなどの耐久消費財の購入状況にも明らかにみてとれる。

表4 社会林業参加世帯の年間収入(2005年)

スンプル・アグン						タラン・ムリヤ					
世帯 No.	森林地帯からの 収入		その他の収入		全収入 千ルピア	世帯 No.	森林地帯からの 収入		その他の収入		全収入 千ルピア
	千ルピア	%	千ルピア	%			千ルピア	%	千ルピア	%	
S1	30,020	100	0	0	30,020	T1	7,874	100	0	0	7,874
S2	44,219	95	2,120	5	46,339	T2	6,390	77	1,875	23	8,265
S3	13,300	88	1,755	12	15,055	T3	3,350	100	0	0	3,350
S4	16,965	100	0	0	16,965	T4	11,355	69	5,220	31	16,575
S5	8,348	100	0	0	8,348	T5	6,830	100	0	0	6,830
S6	7,145	100	0	0	7,145	T6	8,100	51	7,910	49	16,010
S7	18,100	100	0	0	18,100	T7	6,635	48	7,100	52	13,735
S8	5,050	48	5,400	52	10,450	T8	7,400	100	0	0	7,400
S9	3,258	59	2,230	41	5,488	T9	3,275	100	0	0	3,275
S10	5,760	44	7,200	56	12,960	T10	1,315	100	0	0	1,315
S11	7,105	58	5,040	42	12,145	T11	9,035	100	0	0	9,035
S12	6,590	100	0	0	6,590	T12	6,080	100	0	0	6,080
S13	3,466	100	0	0	3,466	T13	4,724	100	0	0	4,724
S14	2,347	77	700	23	3,047	T14	4,790	90	542	10	5,332
S15	5,150	52	4,800	48	9,950	T15	4,108	45	5,100	55	9,208
計	176,823	86	29,245	14	206,068	計	91,261	77	27,747	23	119,008

出所：2005年度調査での聞き取り(2006年2月～3月に実施)

### 3) 地域社会のエンパワーメントへのインパクト

エンパワーメントは、収入や資産のように数値化してその進展を測ることは困難であり、そもそも何を指標とするのかということ自体、検討の対象とすべき課題である。調査中の見聞・観察から、「地域社会のエンパワーメント」を検討する上で重要と思われた二つの「力」について触れておきたい。

まず、スンプル・アグンの住民(特にKPPH役員)に顕著と思われたのは、課題に対応する組織力である。2005年12月にスンプル・アグンのKPPH連合の代表に選ばれたS氏の個人の日記によると、S氏が、HKM事業をめぐるほとんど進展がなかったという就任後の1年間だけでも、

多くの課題や要請に対応していることがわかる。とくに注目したいのは、その対応のあり方である。たとえば、①何らかの問題に直面した際に KPPH 内部での課題の共有化を重視していること、②多くの機会をとらえて外部機関（林業省・林業局等）とのコミュニケーションを図っていること、③経験や実績を活かし、対応力・外部交渉力を高めていることがあげられる。このような「力」は、S 氏個人の資質による部分も大きいですが、KPPH 役員に比較的共有されているように見受けられた。こういった KPPH の役員がもつ資質が、スンプル・アグン共有の財産・実績として還元・蓄積できるしくみとなっているということが重要である。

次にタラン・ムリヤの例である。2002 年、KPPH の役員の発案で、社会林業事業区域に小規模水力発電機が設置された。小規模水力発電機の設置は、事業の計画書にはないものであり、林業局からのクレームが予想されたが、役員らが設置にふみきった。水力発電機を事業区域内に設置することは、住民の生活を豊かにするだけでなく、森林保全に対する村人の意識を高めることになり、つまりは事業目的と相反するものではないと役員らは判断したのだという。村人に森林保全の大切さを 1000 回説くよりも、この電気は森に水があるおかげできている、森の木がなくなり、水がなくなると電気がこなくなる、と説明したほうが、村人は森林保全の意味を自らの問題として理解しやすいからである。

また、スンプル・アグンでは、S 氏が、事業区域の境界に竹を植えることを KPPH の取り組みとしてメンバーに提案している。竹は生活の中での効用が大きいだけでなく、境界として目立ちやすく、境界を越えて森林が拓かれることを防ぎやすいからである。こういった住民自身の発想による境界の明確化は、住民に相談なく打ちこまれた林業局の杭よりも、有効となる可能性は高い。

暫定許可とはいえ地域住民に森林地帯の管理・利用権を与えたことによって、利用している土地資源の持続的管理に向けた構想力が KPPH の役員やメンバーに芽生えてきたことがうかがえる事例である。

## （6）森林公園の「協働管理」推進に向けた動き

### 1) 地域住民と林業局との共同セミナーの開催

州林業局関係者の推計によると、森林公園内に「不法」に居住している世帯数は約 2000 世帯におよび、2004 年からの 2 年半の間に約 750 世帯を公園外へと移住させたにもかかわらず、その数は増え続けているという。このような状況下では、森林公園周辺に存在する 36 の村々に暮らす住民は、林業局関係者にとっては、公園内の森林に対する潜在的な「脅威」とうつり、いかに森林地帯から人々を排除するかというかつての強硬・抑圧的な対応が再度顕著になる可能性がある。

その一方で、州の政策レベルでは「協働管理 (Managemen Kolaborasi)」推進に向けた議論が進行しつつあった。議論のプロセスに関与している NGO 関係者によると、この議論はまさに、住民参加型の森林管理をめぐる「袋小路」を打開し、住民—政府間に拮据する「不信感」を払拭することをねらったものだという。森林公園をめぐるステークホルダー間に「協働」関係と「協働」

を制度化するメカニズムをつくりだすことで、持続的な公園管理の実現を目指した動きといえる。

「協働管理」にむけた議論は、2005年9月に、州林業局、ランブン州のいくつかのNGO、およびICRAF（国際アグロフォレストリー研究センター）関係者の議論をきっかけに始まった。その議論の過程で、関係者の間で「Grand Dialog」と呼ばれている「WAR 森林公園憲章」が関係者間で調印されるとともに、「協働評議会（Dewan Kolaborasi）」（仮称）を組織していくことが合意された。「協働評議会」は、「協働管理」の促進のほか、森林公園内で現在起こっている土地紛争の解決を促すことも期待されている。しかし、住民リーダーの中には、現場レベルでの具体的な問題解決を棚上げしたまま、州・県レベルで進められている単なる議論・政治的な動きにすぎない、とみる者も少なくない。

また、この「協働評議会」設置にむけた動きのほか、森林地帯周辺に暮らし、森に生計の多くを依存している住民グループが情報交換と連携をはかるための「連絡フォーラム」を組織する動きもNGOのファシリテーションによりランブン州内の各地で進みつつある。

このような状況のなか、2006年8月、前年度に実施したスンプル・アグン、タラン・ムリヤ両地域における社会経済調査の成果をフィードバックするセミナーを、ランブン州林業局の協力により、州林業局会議室にて開催した。州林業局長の名で招待状が配布され、州・県政府の関連各局（州・県開発計画局、林業局、農業局、観光局、商工局、ほか）、地元大学（国立ランブン大学など）、NGO、スンプル・アグン、タラン・ムリヤ両地域の代表など約40名が参加し、分担者（田中）および研究協力者（イワン、ケロン、島上）が出席した。

報告後の議論は、森林利用の変化、すなわち調査地域の農民たちが森林地帯内で行っている農業行為が、森林の保全につながるのかどうかという問題に集中した。住民の間には「社会林業区域では、作物ではなく、木を植えなければならない。単一の木ばかりではいけない。高木・中木・低木を組み合わせる形で植えなければならない」といった意識がすでに芽生えている。このことは、現在も、農民組合メンバーが個々の農地において植栽する有用樹や果樹の数が増加していることから確認できる。しかし、住民が意図する「木」とは果樹を主体とした有用樹（MPTS: Multipurpose Tree Species）である一方、林業局関係者の間では、そうした有用樹は農業省や農園省が管轄する「果樹」や「プランテーション作物」であり、林業省が対象とする「樹木」（*kayu*）ではないとの意識が強くみられた。

多様な種類の有用樹からなる社会林業実施区域を「混合樹園地」（*kebun campuran*）とみるか、「混合樹林地」（*hutan campuran*）とみるか、議論の分かれるところである。社会林業の目的を考慮すると、有用樹を効果的に取り入れながら、住民とともに「混合樹林地」として育てていくことが重要であるとの認識が住民に共有されるようになってきている。たとえ「果樹」や「有用作物」であっても、これらによって重層的に構成された農地が外見的に「林」のように見えるだけでなく、水資源を涵養し、あるいは他の動植物の生存基盤を支持するという、森林が本来備えていた生態系サービスを「混合樹林地」が果たし始めていることが認識され始めている。セミナーでは、このような機能を実証的に検証することの必要性が謳われ、その検証作業が今後の検討課題として提案された。

セミナーでの議論をうけ、セミナー終了後、州林業局副局长、森林公園所長、インドネシア側研究協力者と日本側研究者との間で、話し合いがもたれた。研究協力者のイワンは、従来の政策枠組みでは、ランプンの森林管理をめぐる問題や紛争は解決しえず、社会林業での実績・教訓を土台としながら、現実にながら政策改革を州が率先して進めていくこと、そしてそのためには大学・研究機関（日本を含む）との協力・連携を進めていくことの重要性を指摘した。特に副局长はイワンと同様の問題意識をもっており、積極的にその方向性を検討したいとの意向を示した。

## 2) KPPH の組織化とエンパワーメント

社会林業の実施主体である「森林保全・管理者グループ」（略称、KPPH）を連合・連携・参加させる形で、県・州レベルに「連絡フォーラム（FKPPH）」、「協働評議会（Dewan Kolaborasi）」などを組織し、森林管理における住民参加、住民のエンパワーメントを促進しようとする動きが林業局や地元 NPO の協力によって進められている。南ランブン県とバンダール・ランブン市内のいくつかの「KPPH 連合」間の情報交換・経験交流を目的として、地元 NGO（WATALA）のファシリテーションで組織されたのが FKPPH で、これに類似した組織はランブン州内の他県でも組織されている。これらのフォーラムをさらに組織する形で、2006 年 8 月 30 日、「ランブン森の農民協議会（ASTAHULA : Asosiasi Petani Hutan Lampung）」が州レベルに組織された。これも、地元 NGO・WATALA のファシリテーションにより、組織化されたものである。「森を保全し、住民の暮らしを豊かにすること」をビジョンとして、住民の交渉力の強化、情報・連絡ネットワークの構築、住民の森林管理に対する法的権利の確保を進めることを使命として掲げている。

しかしながら、2005 年 12 月に、森林公園の「協働管理」の推進を目的として、関係者（ランブン州林業局、NGO、住民代表など）の一連の話し合いで設置が合意された「協働評議会」は、現在に至るまで正式発足はしていない。上記の「連絡フォーラム」「協議会」が住民の連絡組織であるのに対し、「協働評議会」は住民、NGO、地元政府、議員、大学などの多様なステークホルダーを組織し、森林公園の協働管理の実現をめざしたものである。意欲的な試みであるが、「協働評議会」を、州知事直属の組織にしようとする立場と、森林公園事務所の審議会的な位置づけにしたいと考える州林業局の立場がかみ合わず、正式発足に至っていない。

以上のような KPPH の横断的な組織化の一方で、スンプル・アグンの KPPH 連合代表の S 氏は、「屋上屋を重ねるような組織化よりも、土台をしっかりとさせよう」との姿勢を示し、スンプル・アグンの住民が森林利用の法的な権利（社会林業の再許可）を得られるよう、12 の活動プログラムを自ら考案し、KPPH のメンバーに呼びかけている。県・州レベルでの組織化とは別に、スンプル・アグンの住民組織の「土台」強化（エンパワーメント）が必要であるとの認識もメンバー間で共有されるようになってきている。

調査者という外部者の介入によって住民組織のなかにも変化が生じている。農地の利用という KPPH メンバーの直接的な経済活動だけでなく、その利用によって森林地帯の保全に関連して何が実現されているのかをより広範囲に知らしめる運動が必要だという認識が芽生えてきたことである。確かに、森林地帯に「侵入」して農地を造成したわけだが、その農地利用を通じて、それ以上の森林の破壊を食い止めていること、農地を「混合樹林地」あるいは「混合樹園地」とし



て利用することによって水源涵養など環境面での積極的な効果が現れていることなどを、もっと住民側から広く一般に知らせる努力が必要だという考え方が広がりつつある。

## (7) 「森林公園マスタープラン」の策定と住民の対応

### 1) 「マスタープラン」の策定と内容

以上のような KPPH や FKPPH の組織化の一方で、2007 年には、森林公園の将来像に大きな影響を与えかねない「森林公園マスタープラン」(Master Plan Taman Hutan Raya Wan Abdul Rachman Tahun 2007-2026) がランブン州林業局によって策定された。2007～2026 年の今後 20 年間にわたる森林公園の保全・利用を策定しようとするこの計画は、ブトゥン山の保護林内にある森林公園を対象にその保全・利用区分を画定して、各区分における現状を踏まえて、将来の利用計画を提案するものである。州林業局の第一次計画案として策定されたが、現段階までその計画はまだ実施に移されていない。

2007 年 1 月のマスタープランに関する予備調査を経て、2 月下旬にマスタープランに対する住民側の反応に関する調査を行うとともに、州林業局が開催したマスタープラン説明会(2007 年 2 月 23 日、州林業局会議室)に出席し、林業局の森林公園に対する政策実施の方向性を探ることとした。説明会には、州・県政府の関連各局(州・県開発計画局、林業局、農業局、観光局、商工局、ほか)、地元大学(国立ランブン大学など)、NGO、地元 KPPH の代表・関係者など約 80 名が参加した。

マスタープランの内容は多岐にわたるが、その基本的な構成は、林業基本法にもとづく森林の多面的な機能(①環境保全、②研究・教育への利用、③郷土文化の支え、④樹木栽培基盤、⑤観光とレクリエーション)を森林公園で実現するために、現在の森林公園をこれらの機能に応じて区分し、各区画の長期実施計画を 5 年毎に段階的に設定して、森林公園の保全と利用を図ろうとする内容で、表 5 に示した森林公園のゾーニングが提案された。

表 5 森林公園の土地利用現況とマスタープランの土地区分計画

マスタープランの 土地区分計画 (ha)	森林公園の土地利用現況 (ha)					
	一次林	二次林	耕作放棄 地	混合農園	藪・荒地	合 計
保護林区	3,474.10	1,319.87	134.76	1,665.39	252.80	6,846.92
社会林業指定区	2,303.90	1,387.00	814.36	8,811.16	—	13,316.42
自然観光資源開発 区	—	—	52.40	647.60	—	700.00

重要植物保存育成区	—	—	—	845.54	—	845.54
教育・研究区	—	185.55	17.60	337.28	—	540.43
合計	5,778.00	2,892.42	1,019.12	12,306.97	252.80	22,249.31

出所：ランブン州林業局（2007）*Master Plan Taman Hutan Raya Wan Abdul Rachman Tahun 2007-2026*.

現状では、森林公園全面積の 55%（12,306.97 ha）が「混合樹林地」（表中の「混合農園」）として住民に利用されていることが表 5 からうかがえる。スンプル・アグンやタラン・ムリヤの KPPH が農地として利用している土地もこのなかに含まれる。計画では、そのうちの約 70%（8,811.16 ha）が将来の社会林業指定区として指定されるが、残りは、保護林を含めて他の用途の区画となる。一方、マスタープランによる将来の社会林業指定区として、未利用の森林（一次・二次林）と耕作放棄地（焼畑跡地など）を含めて、現状の「混合樹林地」面積より若干広い、13,316.42 ha とすることが計画されている。両者の面積だけを比較すれば、現状の混合樹林地に対応する面積がマスタープランのなかに提示されているが、社会林業指定区の対象外となる混合農園にはすでに有用樹や果樹が植栽されているので、この区分がスムーズに住民に受け入れられるかどうか、疑問が残る。土地利用転換の困難さを考えたとき、このマスタープランもまた机上のプランとならないかと危惧されるのである。

## 2) 住民の反応と対応

マスタープラン説明会における参加者の反応はそれぞれの関心と利害を反映して多様なものとなった。大学関係者は、マスタープランで教育・研究区が設定され、また重要植物の保存育成区ができることを歓迎した。また、地域開発に関わる政策担当局は、観光資源としての森林利用が計画されていることを評価した。一方、KPPH メンバーなど森林公園内で生計をたてる農民は、すでに利用している混合樹林地を他用途に転用するために農地を放棄しなければならないのか、という心配を吐露している。

とりわけ、複雑な反応を示したのは、スンプル・アグンの農民たちである。スンプル・アグンの KPPH はこれまで先進的グループとして、社会林業実施の許可を得た経験があり、州林業局にも協力的な姿勢をとってきたが、まるでそれが仇となったかのような計画が策定されたからである。「混合農園」から教育・研究区の用地として計画されている 337.28 ha（表 5）は、スンプル・アグンの農地が対象となっていたのである。森林公園内では比較的ランブン市に近く、交通の便のよいことがこういう区画設定となったのであろうが、スンプル・アグンの KPPH にとっては、農地の 68%が教育・研究区画として囲い込まれることになり、このままでは彼らの生計維持に大きな影響が及ぶことが予想される。

説明会后に、スンプル・アグンの FKPPH の会合が開催され、今後の対応策が議論された。先述のとおり、メンバーのあいだでは、彼らの活動をさらに広報する必要があることが認識されており、マスタープランに対抗するためにも、「混合林」の環境面での効果をより広く外部者に知ってもらう機会を作り、支持層を拡大する必要のあることが議論された。

### 3) マスタープラン策定後の FKPPH のネットワーク強化

2007年初頭のマスタープラン策定を受けて、それに対応するためにブトゥン山麓の KPPH ならびに FKPPH の一層の連携の必要性がスンプル・アグン村の FKPPH によって認識されるようになった。また、2007年にはコミュニティ・フォレストリーに関する「2007年 P37号林業省令」が施行され、社会林業政策をめぐる環境が大きく変化することとなった。このような変化を背景に、2007年度には、スンプル・アグンの FKPPH と共同で、森林公園内のより広域にわたる調査を実施して、他村の KPPH の活動や森林利用の実態を把握するとともに、住民組織のネットワーク強化を図ることとした。

パレンドアン I (Parendoan I)、ウンブル・バル (Umbul Baru)、スンガイ・ランカ (Sungai Langkah)、クトゥグハン (Keteguhan)、ウンブル・ジェンコル (Umbul Jengkol)、スカ・ダディ (Suka Dadi) など6か村の FKPPH との会合および現地観察を通じて明らかになったのは、森林公園内に開かれた農地の多様性である。表1あるいは表3に示したように、スンプル・アグンやタラン・ムリヤでは高木や低木からなる混合樹林地の多層構造が認められたが、一方、広域調査からムリンジョやカカオなどの有用樹が優占して、比較的単純な林相となっている村(クトゥグハン、スンガイ・ランカ)がある一方、他の村々ではドリアンとカカオやコーヒーなどによる多層構造が認められるなど、土地利用現況は地域により多様な形態をとっていた。また、KPPH の活動によって比較的安定した土地利用が行われているように見受けられる村もあれば、つい最近まで、外部者がさらに奥地の森林に入り開墾をしていた村(スカ・ダディ)もあり、森林公園内の土地利用に関わる利害関係者も多様であった。

このように、村の成立過程も異なり、土地利用においてもそれぞれ異なる特徴をもつ村々が続くブトゥン山麓において、マスタープランを実施に移すことは容易なことではないであろう。ただ、スンプル・アグン村の FKPPH のメンバー、インドネシア大学の研究者そして日本側研究者がともに村々を訪ねたことは、今後の FKPPH のネットワーク化には効果があったものと期待している。調査チームの訪問に対して州林業局も期待をかけており、今後は、スンプル・アグンの FKPPH が核となって住民組織のネットワーク化の進展することが期待される。

### (8) 混合樹林地の生態系サービスの調査

混合樹林地が形成されたことによって森林と劣らない水源涵養力が形成されている、あるいは鳥類や大型哺乳類なども混合樹林地でよく見かけるなど、混合樹林地のもつ環境保全面での効能に言及する住民の言葉もしばしば耳にするようになってきた。しかし、スンプル・アグンの住民が認識し始めている混合樹林地の環境保全面での効果、換言すれば混合樹林地がもつ生態系サービスが、実際のところどの程度機能しているのかは明らかではない。そのような生態系サービスが実際に認められるのかどうかを知る目安として、樹林地で観察される鳥類相の予備調査を実施した。調査は協力者(藤田)により、スンプル・アグン村と上記の広域調査の対象村6か村のうち、スカ・ダディ村を除く5か村、計6か村で住民への聞き取りと直接観察により行われた。

暫定的な調査結果であるが、全般的に、ブトゥン山麓の森林公園内の混合樹林地の鳥類相は、

調査を行った雨季の平均的な低地の鳥類相と比較すると、貧弱であるとの観察結果が得られた。その理由として、混合樹林地の鳥類生息地としての適否や住民による捕獲圧の存在が考えられる。聞き取りでも、この地域に多いのは小型の普通種で、中型・大型の種は混合樹林地内ではまれであるとのことが確認されている。とくに大型の hornbill (サイチョウ) は村人も口をそろえて、通り過ぎるだけで、樹林地内では採餌もしないとのことであった。

混合樹林地の形態や管理方法によっても、鳥類相が異なるようである。例えば林相が単純なスンガイ・ランカ村やクトゥグハン村では、林冠が閉じた森林の種や捕獲により激減した種などは少なく、疎林やオープンスペースにいる種が少数見られるだけであったが、林相がより多様であったウンブル・ジェンコル村では多くの種が観察された。単一種が優占し、階層構造が未発達となることによって、鳥類多様性が減少する傾向が認められた。

Sunbird や flowerpecker など小型鳥類はココヤシの花を多く訪れていた。ドリアンは果実の季節であったため、鳥類の訪れは全く観察されなかった。また、カカオに訪れる鳥類も観察されなかった。村人によると、人間が食べる有用樹が鳥類に食べられることはまれとのことである。

Thiollay (1994)によると、有用樹の他に Shorea などの木が 50%程度植えられ、階層構造が発達した森林では、天然二次林とほぼ変わらない鳥類相を保つという<sup>6)</sup>。その他の樹種については、有用樹ではないイチジク属が hornbill ほか多種の鳥類のエサ資源として非常に重要な位置を占めると考えられる。ただ、イチジク属の多くはつる性で他種を絞め殺す性質をもつため、有用樹が被害を受ける可能性が高い。またキツツキ類や barbet、hornbill の営巣環境として機能するためには、大木が必要であり、伐採しない樹木をいくつか設定することが効果的であろう。

混合樹林地がもつ生態系サービスを評価する指標として鳥類相の観察結果を利用することができるかどうかは今後の検討課題である。予備段階の調査では、ブトゥン山麓では鳥類相が他地域と比べて貧弱で、住民が主張するような生物多様性の維持機構は十分に機能していないことがうかがえたが、調査期間が限られていたこともあり、より確固とした結論を得るためには、さらに継続した長期観察が必要となろう。自然生態系としての森林だけでなく、人工的に造成された混合樹林地での鳥類相の実態がまだ十分に明らかにされていないだけに、長期の観察調査によってその解明の進むことが期待される。

## 5. 本研究により得られた成果

### (1) 科学的意義

地域住民やその社会を対象とした調査研究の場合、その調査結果がただちに地球環境問題に関わる科学的発見や科学的知識の集積につながるものではない。しかしながら、人文・社会科学の分野における特定の地域を対象とした本調査の意義として、調査者の調査対象へのコミットメントという面で新たな方法論の提示につながる可能性のある点が指摘できる。日本側の調査者とインドネシア大学の調査協力者は、外部者とはいえ、マスタープラン策定後の今後の当事者間のさまざまな交渉に関わらざるをえない立場に立たされるようになっている。このようなアクション・リサーチの可能性を示したところに、本研究の意義を認めることができる。

「グローバルに考え、ローカルに行動する」とのかけ声がよく聴かれるが、ローカルに行動する際の多くの課題がこの調査から明らかになってきたと考える。グローバルな環境が国家間の交渉の対象となるように、ローカルな環境もまたそこに関わるさまざまなステークホルダーの利害調整を必要とする複雑な構造をもっている。したがって、「ローカルに考える」ことも必要で、そのための一つの詳細なケーススタディを提示できたことも、本研究の成果であったと言えよう。

とりわけインドネシアにおける社会林業政策の施行にあたって多くの問題点を指摘したことも本研究の社会科学分野への貢献と言える。社会林業政策は、住民参加を基本としたいわば国際標準ともいえる森林管理制度として国際機関や各国の林業政策のなかに取り入れられている。いずれも住民参加による住民のエンパワーメントを謳っているが、開発途上国においては、多くの場合、政策のトップダウン的实施に終わることが少なくない。国際標準としての社会林業事業を地域に定着させていくうえで、まさに「ローカルに考え、ローカルに行動する」ことが必要とされており、そこから「グローバル」につながる回路が見えてくるように思える。いずれにせよ、地球環境問題の解決のためには、「グローバル」と「ローカル」の間を往還する研究者が必要で、そのような事例として、本研究の科学的意義があったものと考えている。

## (2) 地球環境政策への貢献

参加型環境修復や環境保全を通じて地域社会のエンパワーメントに関わろうとするインドネシア側研究グループとの連携のもと、インドネシアにおける社会林業事業の政策面での展開とその具体的な実施例について現場に即した情報・資料を収集できた。これら資料は、今後、論文の発表等を通じて公開され、インドネシアの森林保全や地域開発に関わる関係者に利用されることが期待できる。

インドネシアにおける社会林業政策実施面における非常に具体的な事例を対象としているので、調査結果は、インドネシアにおける林業政策への提言としても活用されることになろう。現に、州林業局に対しては政策実施にあたってさまざまな問題点を指摘しており、地域住民と地元政府機関との「協働」の実現によって、間接的ながら森林地帯の保全・利用の枠組み形成に貢献しており、それが巡りめぐってグローバルな意味での地球環境政策に貢献するものと考えている。

調査から、地域社会のエンパワーメントのためには、住民の自発的な組織づくりと事業活動を通じて得られる住民の福利の向上、経済的な利益の向上の保証がとりわけ重要であることが再確認された。現在のインドネシアの森林関連法のもとでは、森林地帯での住民による土地所有権を制度的に保証することはほとんど不可能であるので、林地の利用権を将来的にどう保証するのかが今後の焦点となる。調査対象としたスンプル・アグン村は全国的な社会林業事業の優良事例としての位置を占めるようになっており、現に2007年12月に開催された林業省による社会林業政策をめぐる全国集会にランボン州代表として参加するほどの力を有するようになっている。そこに至るまでには、住民自身の交渉力の強化や根気強い地元政府との交渉があったが、外部者の介入によって彼らの交渉力が強化された側面も見逃すことができない。外部者による地域を対象としたローカルな研究が、結果的に国家レベルの政策決定にも介入できるだけの力を地元住民に与

えたこととなる。このようなローカルに徹するアプローチの事例を示せたことも、地球環境政策への貢献であると考えられる。

本調査から得られたいま一つの重要な成果は、人為的介入によって形成された混合樹林地とも呼ぶべき生態空間が、地域の森林の保全や環境の保全に関して、自然生態系に劣らない生態系サービスを提供する可能性を示唆した点である。そのメカニズムについては具体的な調査を実施できなかったが、調査地のような人為生態系はインドネシアだけでなく、先進国・開発途上国を問わず、いまでは大きな面積を占める重要な生態空間となっている。熱帯地域の森林ではそのような生態系は自然が劣化した生態系と見られがちであるが、その環境維持機構のメカニズムを解明することも今後の地球環境問題の理解に欠かせない課題であると考えられる。そのことをあらためて指摘したものとして、本研究の意義を強調しておきたい。

なお、本調査によって得られた成果の一部は、すでに国際集会等を通じて発表しているが、関連する学術雑誌等への投稿を通じて、成果の公開、普及に努める予定である。

## 6. 引用文献

- (1) Tanaka, Koji. 1997 “Who owns the Forest?: the Boundary between Forest and Farmland at the Frontier of Land Reclamation.” *Southeast Asian Studies*, 34(4): 23-32.
- (2) 田中耕司. 1999. 「海と陸のはざまに生きる」秋道智彌編『講座人間と環境 自然はだれのものか』昭和堂、pp. 110-135.
- (3) Inoue, Makoto. 2003. “Participatory Forest Management Policy in South and Southeast Asia.” In Inoue, M. and H. Isozaki (eds.) *People and Forest-Policy and Local Reality in Southeast Asia, the Russian Far East, and Japan*, pp. 49-71. Kluwer Academic Publisher.
- (4) Andi Amri. 2005. “Community Participation in Rehabilitation, Conservation and Management of Mangroves: Lessons from Coastal Areas of South Sulawesi, Indonesia.” *African Study Monographs*, Supplementary Issue, No. 29: 19-30.
- (5) Andi Amri. 2005. *Silvo-Fishery Systems and Sustainable Management of Coastal Resources in South Sulawesi, Indonesia*. Ph. D. Dissertation, Kyoto University.
- (6) Thiollay J. M. 1994. The role of traditional agroforests in the conservation of rain forest bird diversity in Sumatra. *Conservation Biology* 9:335-353.

## 7. 国際共同研究等の状況

分担者（田中）は、研究協力者の岡本・島上とともに、インドネシア、南スラウェシ州のハサヌディン大学との共同研究「地方分権下の自然資源管理：スラウェシ地域研究に向けて」を平成16年度から実施している。同大学にフィールド・ステーションを設置して、スラウェシ研究の基礎資料を集積し、研究者に開放されたステーションとして運営している。

## 8. 研究成果の発表状況

### (1) 誌上発表

<論文(査読あり)>

- 1) Okamoto, Masaaki: *IIAS Newsletter*, No. 34, p. 23 (2004)  
“Local Politics in Decentralized Indonesia: The Governor General of Banten Province”
- 2) Andi Amri: *African Study Monographs*, Supplementary Issue, No. 29: 19-30 (2005)  
“Community Participation in Rehabilitation, Conservation and Management of Mangroves: Lessons from Coastal Areas of South Sulawesi, Indonesia”
- 3) Andi Amri: *Southeast Asian Studies*, Vol. 43, No.2: 141-160 (2005)  
“Mangrove Plantation and Land Property Rights: A Lesson from the Coastal Area of South Sulawesi, Indonesia”
- 4) 岡本正明: 東南アジア研究、43(1): 3-25 (2005)  
「インドネシアにおける地方政治の活性化と州「総督」の誕生ーバンテン地方の政治: 1998-2003」
- 5) 岡本正明: アジア研究、51(2): 62-82 (2005)  
「5年おくれの『改革』ー2004年インドネシア・南スラウェシ州におけるゴルカル党の凋落」

<査読付論文に準ずる成果発表>

- 1) 新崎盛暉他(編): 『地域の自立 シマの力(上)』コモンズ、pp. 156-180 (2005)  
「地域の資源を誰が利用するのかー『周縁』からの視点」(執筆担当: 田中耕司)
- 2) 杉島敬志・中村潔編: 現代インドネシアの地方社会: ミクロロジーのアプローチ、NTT 出版、pp. 43-66 (2006)  
「分権化に伴う暴力集団の政治的台頭ーバンテン州におけるその歴史的背景と社会的特徴(執筆担当: 岡本正明)」
- 3) Abdul Malik dan Delfion Saputra (eds.) *Dinamika Otonomi Daerah di Banten*(バンテンにおける地方自治のダイナミクス) pp. 169-184 (2006)  
“Epilog: Otonomi Masyarakat dan Pembangunan dari Dalam; Belajar dari Jepang” (エピローグ: 住民自治と内発的發展: 日本の経験から、執筆担当: 岡本正明)
- 4) Okamoto Masaaki and Abdur Rozaki (eds.) *KeLompok Kekerasan dan Bos Lokal di Indonesia Era Reformasi* (改革期における地方の暴力集団と地方ボス)、IRE Press、183 頁
- 5) Petrus, Keron, A. and Motoko Shimagami: *In Search of New Paradigm on Sustainable Humanosphere: Proceedings of the First Kyoto University and LIPI Southeast Asian Forum in Indonesia*, pp. 123-135 (2007)

“Empowering Local Institutions for Sustainable Forest Management: Lessons from  
“Facilitative Research” on Community Forestry in Sumber Agung Village, Lampung  
Province” ,

<その他誌上発表（査読なし）>

- 1) 田中耕司：農業、1479号：4-5（2006）  
「論壇：農業の多面的機能：途上国から見ると」
- 2) 田中耕司：農業、1486号：4-5（2006）  
「論壇：論壇：鳥の目と虫の目－農業景観へのアプローチ」
- 3) 島上宗子：龍谷大学国際社会文化研究所紀要，No. 8：372-383（2006）  
「日本とインドネシアの山村の知恵を結ぶ－コモンズの保全をめざして」
- 4) 田中耕司：国際連携推進拠点（編）『知の共有を目指して：森の恵みと人とのかかわりを探る』（独）森林総合研究所、pp. 8-10（2007）  
「熱帯林と人そして社会－地域研究の立場から」

（2）口頭発表

- 1) Tanaka, K., M. Shimagami, and Keron Petrus: CAPAS-IIAS International Workshop on Transboundary Environmental Issues in Southeast Asia, Taipei (2006)  
“Beyond Boundary: Social Forestry Program and Empowerment of Local Communities in the Era of Decentralization in Indonesia”
- 2) 田中耕司：国際連携ワークショップ「知の共有を目指して－森の恵みと人とのかかわりを探る」、森林総合研究所、東京（2006）「熱帯林と人そして社会」
- 3) Petrus, Keron, A. and Motoko Shimagami: First Kyoto University and LIPI Southeast Asian Forum in Indonesia “*In Search of New Paradigm on Sustainable Humanosphere,*” LIPI, Jakarta (2007)  
“Empowering Local Institutions for Sustainable Forest Management: Lessons from  
“Facilitative Research” on Community Forestry in Sumber Agung Village, Lampung  
Province”

（3）出願特許

なし

（4）シンポジウム、セミナーの開催（主催のもの）

なし



(5) マスコミ等への公表・報道等

なし

(6) その他

なし

付表1：法制面からみたインドネシアにおける住民参加型森林管理政策の展開

内容	コミュニティ・フォレストリー(CF)に関する1995年第622号林業大臣決定	コミュニティ・フォレストリー(CF)に関する1998年第677号林業大臣決定	コミュニティ・フォレストリー(CF)に関する2001年第31号林業大臣決定	ソーシャル・フォレストリー(SF)における住民エンパワメントに関する2004年第1号林業省令	コミュニティ・フォレストリー(CF)に関する2007年P37号林業省令
1. 住民の地位・立場	・ 住民は植林・森林回復プロジェクトの「賃金労働者」的位置づけ。	・ 住民は主要な森林管理主体。 ・ 協同組合のみが許可を取得できる。	・ 住民は主要な森林管理主体。 ・ 3-5年の暫定許可については、組織形態は自由。 ・ 25年の許可は協同組合のみ。	・ 住民は主要な森林管理主体。 ・ 組織形態はより自由になった。	・ 住民は主要な森林管理主体。 ・ 組織形態はより自由。 ・ 許可は5年毎に評価され、35年まで延長可。 ・ 生産林では、植林した木材の伐採許可も可能。その場合、協同組合のみが取得できる。
2. 政府の地位・立場	・ 最も重要な森林管理主体	・ 政府はCF実施のファシリテーター。 ・ 設備、技術、資金、制度、補助的政策、実施地域の認証、許可などCF実施のすべての権限は中央政府(林業省RLPS局*)。	・ 政府はCF実施のファシリテーター。 ・ ①中央政府(林業省RLPS局)⇒CF実施地域決定、設備、技術、資金提供。 ・ ②自治体(県・市)⇒住民の組織化、許可付与。	・ 政府はSF実施のファシリテーター。 ・ 実施地域の認証および許可に関わる権限はすべて中央(林業省)へと再集権化。 ・ 林業省内の局を越えた「SFワーキング・グループ」が管轄。	・ 政府はCF実施のファシリテーター。 ・ ①中央政府(林業省RLPS局)⇒CF実施予定地域の指定、技術、資金提供。 ・ ②自治体(県・市)⇒住民の組織化、許可付与。
3. 住民の権利と義務	労働に対する権利、非林産物の30%を収穫する権利	住民が、森林管理のあり方を決定する権利と義務はもつ。	同左	同左	同左
4. 実施地域	政府が決めた森林区域、あるいは、その一部	すべての森林区域が対象	生産林、保安林のみ。保護林は対象とできない。	すべての森林区域が対象	生産林、保安林のみ。保護林は対象とできない。
5. 実施地域の条件	危機的で周辺的な土地	・ 生計源として住民が依存。 ・ その他の許可・権利が付与されていない。	同左	同左	同左

出典：Bediona Phlipus “Perkembangan Kebijakan Pengelolaan Hutan Berbasis Masyarakat di Indonesia” [2005] (mimeo) などから加筆修正

注：RLPS=Rehabilitasi Lahan dan Perhutanan Sosial=土地回復・社会林業

付表2：インドネシアにおける住民参加型森林管理政策の実施状況とその問題点

トピック	コミュニティ・フォレストリー（CF）に関する1995年第622号林業大臣決定	CFに関する1998年第677号林業大臣決定	CFに関する2001年第31号林業大臣決定	ソーシャル・フォレストリー（SF）における住民エンパワーメントに関する2004年第1号林業大臣令	CFに関する2007年P37号林業大臣令
1. 住民組織	プロジェクト・ベース。政府主導による住民組織の組織化。誰が、何を、どこで、いつ、どの程度の期間、非木材産物収穫の権利を持つのか、など、森林管理に関する規定はあいまい。その結果、住民間、住民＝地方政府間で争いが生じ、収穫可能となった森林が焼失・破壊。	住民組織の状況は多様。NGOや大学機関のファシリテーションによる組織化。住民レベルでのリーダーの欠如。	県知事に許可発給の権限が付与される。森林の荒廃につながる木材伐採を促す可能性のある社会林業許可が発行される。	全国的に大規模に実施するのではなく、いくつかの「優先地域」選択的に開始。林業省は各地方が地域の実情に応じた形で実施できるようなファシリテート。官僚機構の、変化をうけ入れる意志により、達成状況は多様。	大きな変化はまだみられない。CF許可取得に向けた住民組織の能力には、開きがみられる。
2. 実施地域の法的位置づけ	東ヌサトゥンガラ州、西ヌサトゥンガラ州でのCFは、実施地域の法的位置づけが不明確。	CF許可を求める申請書がならん回答のないまま、林業省に山積。実施地域指定の申請に回答のあったケースは一つもなし。林業省内で、CFは土地回復・社会林業局（RLPS局）が管轄するが、CF実施地域の指定は計画局（BAPLAN）が管轄。計画局はCFを軽視。地域指定の遅れは、おそらく縦割り行政と局間の競争意識によるもの。RLPS局の意思疎通の努力も不十分。	同左	SFは、林業政策を根本的に変化させるといふ政府の政治的意志の表れ。政策は口頭で開始される。優先地域（パランカラヤ、南コナウエ、スンパワ）での実施プロセスを通じた学びを元に、法的整備がめざされる。しかし、南コナウエでは、優先地域の指定に2004年3月から11月までの期間が費やされてしまう。	2007年12月13-17日、ジョクジャカルタに、CFを実施してきた代表的なグループが全国から集められた。CFの成功例と評価された57グループ（計1809.5ha）にCF許可が付与。林業省は2009年までに40万haのCF実施地域の指定を目標とする。2015年までに210万haでの実施を目標。
3. 官僚機構の職務文化	住民は森林管理の主体として関与させねばならない、とはまだ考えられていない。林業省にかかる社会的・政治的圧力を沈めるために、なおも政治経済的志向の強い林業開発を進める一手段にすぎない。	政策レベルの変化は、官僚機構の職務文化の変化にすぐにはつながらない。官僚の職務文化は今なおプロジェクト志向。プロジェクトがなければ、住民の森林管理能力強化にむけたファシリテーションは継続されない。プロジェクトがある場合も、政府職員は予算が下りてはじめて、ファシリテーションを開始。通常3～6ヶ月程度で終了。プロジェクト・スキームにあまりにも忠実な政府職員の態度はしばしば、CF実施における住民の自立性を阻害。	同左	同左	同左

出典：Bediona Philipus “Perkembangan Kebijakan Pengelolaan Hutan Berbasis Masyarakat di Indonesia” [2005] (mimeo) などから加筆修正