

## 科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 26 年 6 月 7 日現在

機関番号：30106

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2011～2013

課題番号：23530156

研究課題名(和文) 共同体的資源管理を実現する手段としてのインドネシア村落林制度の有効性の検討

研究課題名(英文) Problems in Indonesian Community-Based Forest Management (CBFM) Policies: Examination of Village Forest (HD) Programs in the Provinces of Jambi and East Kalimantan

研究代表者

浦野 真理子 (Urano, Mariko)

北星学園大学・経済学部・教授

研究者番号：30364219

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,200,000円、(間接経費) 660,000円

研究成果の概要(和文)：この研究の目的は、インドネシアで2008年に始まった村落林制度が、発展途上国の土地と資源をめぐる問題解決のための共同体的資源管理のモデルケースとして、どの程度有効性を持つかを検討することであった。そのため、村落林に関する政府機関(林業省、州政府、県政府)の担当者に対して聞き取りを行った。また、現在村落林に申請中の東カリマンタン州東クタイ県と、すでに村落林の許可を得たジャンビ州ブンゴ郡のルブック・ブリギン村で聞き取りと参与観察を行い両地域の比較を行った。上記調査の結果、村落林制度に参加を希望する住民側が村落林制度へ登録を行うにあたってどのような困難があったのかを明らかにした。

研究成果の概要(英文)：In this research, I have examined whether the Community-Based Forestry Management (CBFM) policies of Indonesian government would strengthen local populations' rights over land and natural resources, and if not, what the problems are. Indonesian government has incorporated the approaches of CBFM in its forestry policies in the purpose of enabling local communities to have better access to local land and forestry resources and therefore contribute to alleviation of local poverty. From the examination of the provinces of Jambi and East Kalimantan, I have identified that CBFM programs, being represented by Village Forest scheme, would not lead to the fundamental solution to the problems of weak land rights of customary landowners. The CBFM programs, which assume local land rights as collective, would not correctly reflect the reality of local landownership system. The investigation underlines the need of legal reform in the way that individual informal land occupiers are recognized.

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：政治学

キーワード：資源管理 コミュニティ 森林 インドネシア 土地

## 1. 研究開始当初の背景

発展途上国の土地や資源をめぐる紛争の多くは、農民の慣習的な土地・資源利用に近代法的裏付けがないことに起因しており、近年では世界的な土地の収奪が大きな問題となっている。世界銀行は市場原理による農業開発を掲げ、農民が土地を担保として融資を受けられるように土地の登記政策を推奨してきた。しかし、土地の市場化を前提とした土地政策には、発展途上国の農村社会の土地利用は共同的土地利用が含まれること、土地の登記を行う能力には個人間で格差があること、大資本による土地や資源の独占が生じやすいことなど、多くの問題が存在していることが指摘されてきた。

資源開発のなかで生じてきた土地紛争の問題と市場主義への批判から、住民参加型の自然資源管理を推進する政策が、国際機関や各国政府によって実施されてきた。しかし、ここでは近代法で当然認められる住民の財産権が制限され、土地や木材など価値のある資源の最終的処分権が住民に存在しない。フィリピン、カンボジア、南アフリカなどの国々は、慣習的共同体の共同的土地所有権を法律で認めてきた。しかし、自然資源管理の単位となる共同体の定義が明確でないことから、地域の有力者による資源の独占、先住者と移住者の間における自然資源をめぐる争い、共同体内における集団的な土地所有権に関する意見の相違が問題となっているケースがある。こうした事例は、多様な慣習にもとづく共同体的土地所有権を近代国家の枠組みで実現する困難を示している。

インドネシア政府が2008年林業大臣令で認めた「村落林」制度は、慣習的共同体による資源管理を「村落」という行政の単位を利用し実現しようとする試みである。この制度では、住民たちが慣習的に利用してきた林地を村落林として登録できれば、

企業はそこに資源の開発許可を受けることができない。また、住民はそこで小規模伐採などの事業を共同で行うことができる。管理主体となる共同体単位が「村落」として明確に定義され、許可を受けた期間について住民の土地と資源利用の法的権利も認められている。しかし、村落林の有効期限や利用計画の許可は政府の管理下にあり、土地と資源の最終処分権は住民に属さず住民の財産権が制限されているといった制限が設けられている。

## 2. 研究の目的

インドネシアの村落林制度は、行政の最小単位である村落ごとに住民に共同体的森林管理を行うことを認めている。しかし、自然発生的な「慣習的共同体」と行政単位である「村落」は本来異なるものであり、構成員の定義、リーダーの選出など、それぞれ独自の原理に沿って機能している。同様に、住民が慣習的に行ってきた森林管理と、「村落林」運営にあたって政府が定めている資源管理の規制は元来異質なものである。

村落林制度の特徴は、運営主体が国家によってすでに明確な定義のある「村落」であるという点である。しかし、ここで問題となってくるのは、国家が規定する「村落林」として地域の森林資源を登録し運営することは、地域住民の慣習的な資源管理と内部の意思決定過程にどのような影響を与えるのか。また、運営の期間や内容を国家によって制限されていることは、地域の経済発展や環境保全にどのような影響を及ぼすのか、という点である。

以上の問題に答えるため、この研究は村落林制度の概要とインドネシアの農地政策、村落林制度が地域の慣習的価値、経済発展に与える影響、村落林モデルが発

展途上国の土地と資源をめぐる問題の解決のための有効性、という三点に分けて検討を行ってきた。

### 3. 研究の方法

この研究では、インドネシアで最も早く村落林登録が行われ、かつ登録地が全国で最多のジャンビ州と、全国で2番目に森林面積が広く、資源開発企業の進出と住民間の土地と資源をめぐる紛争の可能性が高い東カリマンタン州を調査地に選定した。ジャカルタ及びそれぞれの州へ訪問し、林業省内の担当者、州・県政府の担当者、住民を支援するNGO、村人たちに対して参与観察とインタビューを行う方法で研究を行った。現地調査に加えて、文献調査も並行して行った。

研究は実際に以下のように実施した。平成23年度は以下の活動を行った。平成23年8月、平成24年2月インドネシアでの調査を行った。特に、ジャカルタの林業省で、村落林に関する政策決定担当者に対して、全国の村落林申請と認可状況についての聞き取りを行った。また、東カリマンタン州東クタイ県で村落林申請を進めている村落、村落林申請を支援しているNGO、および東クタイ県政府と林業局政府において、申請に関する進捗状況と村落内部の意思決定状況に関する聞き取りと参与観察を行った。

平成24年度は8月、平成25年3月の2回、ジャカルタと東カリマンタン州での調査を行った。この際、村落林政策の策定に関与している「政策改革パートナーシップ」でのインタビュー、東カリマンタン州東クタイ県で住民の村落林申請をサポートしているNGOへのインタビュー、東クタイ県の2つの村の村長と村落林運営委員、村人たちへのインタビューを行った。また、ジ

ャンビ州の状況について文献調査を行った。

平成25年度には8月、平成26年3月の2回、すでに村落林運営の許可を得たジャンビ州ブンゴ郡ルブック・ブリギン村と東カリマンタン州東クタイ県で聞き取りと参与観察を行い、両地域の比較を行った。

### 4. 研究成果

上記調査で取得したデータにもとづき、政府機関（中央政府林業省、州政府、県政府）が「村落林制度」を運用する際において、また、村落林制度に参加を希望する住民側が村落林制度へ登録を行うにあたってどのような困難があったのかを明らかにした。

中央政府の林業省では、村落林をはじめとする住民参加型森林管理を進める政策は林業省の担当部署だけが関与して進めており、他の部署では現地からの申請が行われている土地に対して企業への森林開発許可を出す例が見られた。林業省の中で、住民主体の資源管理を重視するという政策に対する合意は存在せず、むしろ経済成長を優先する観点から資源開発企業の利害を優先する傾向が見られる。それぞれの部署内での連携はなく、縦割り行政の問題が著しい。

また、ジャンビ州では住民支援NGOがよく組織されており、NGOの働きかけに応じて地方政府が住民参加型森林管理に好意的な政策をとってきた。一方、東カリマンタン州では地方政府はアブラヤシ農園の拡大を推進し、村落林制度への理解は限定的である。さらに東カリマンタン州東クタイ県の村落では林業省への申請が東クタイ県政府に対して先に行っていたにもかかわらず、林業省が紙パルプ植林企業に操業許可を出したことから、村落林への認可が得られなくなっている。また、東クタイ県は紙パルプ植林だけではなく、アブラヤシ農

園や石炭採掘企業などが多く進出しており、こうした企業から村の有力者たちを中心に提供される補償金への住民の関心が非常に大きかった。これら2つの村の住民たちが村落林制度へ登録しようとしたところ、村落林登録によって自分たちの村の土地が減少することを懸念する周辺村落住民との境界線争いが生じている。

研究目的と関連し、以上のデータから明らかになったのは、次の3点である。

(1) 村落林制度の概要とインドネシアの農地政策：インドネシア政府が進めている村落林制度は、自由市場的な資源開発のための土地利用と企業利益を優先する政策、登録に際しての行政的な複雑さ、地方政府・中央政府の連携の悪さが影響し、目標とする面積をはるかに下回っている状況である。具体的には2008 - 2012年の5年間で計50万ヘクタールに対して村落林運営権が付与されることが政策目標であった。村落林登録に申請があったのは544,243ヘクタールだが複雑な手続きを経て最終的に村落林管理権を得ることができたのは15,611ヘクタールにとどまっている(Kemitraan, *Perencanaan & Penganggaran bagi Pengelolaan Hutan berbasis Masyarakat di Indonesia*, 2012)。ジャンビ州のいくつかの村落のように地方政府と良い連携を取り村落林運営許可を取得して実際に村落林経営に成功している例はわずかである。東カリマンタン州東クタイ県で調査を行った村落の例が示しているように申請への意欲があっても、行政が資源開発を優先することに利害を持っていることから認められないケースが多い。また、資源開発企業との紛争を避けるために村落林制度登録の需要が潜在的に存在している地域でも、住民参加型資源管理制度へ登録を行う上での書類作成等に不可欠なNGOからの支援が、多くの村落にはそもそも存

在していない。

(2) 村落林制度が地域の慣習的価値、経済発展に与える影響：近年の民主化のなかで、森林資源が豊富な地域に進出しようとする資源開発企業が形式的に地域住民からの合意を得るために、住民リーダーや地域の有力者たちに対して補償金の名目で金銭を提供するケースが多い。村落地域が減少すればこうした補償金を得る可能性が減っていくことになる。そのため、村落林に登録する地域を特定する際、将来的な企業からの補償金獲得の可能性と関連し、周囲の住民と村落間の境界線をめぐる争いが生じ深刻な問題となっている。

(3) 村落林モデルが発展途上国の土地と資源をめぐる問題の解決のための有効性：村落林政策は、縦割り行政や、地方政府と中央政府の連携の悪さによって本来の政策目的が達成されていない。さらに深刻な点として、インドネシアの森林地域では村落の境界線が明確に示されていないことから、境界線を巡る争いが住民間で生じる結果となっている。村落林モデルは、慣習的資源利用の主体が「村落」として明確に定義されているため、慣習的共同体の権利を行政のなかで認めやすいという制度的な利点があると考えられる。しかし、実際に運用される中では、縦割り行政や村落の地理的境界の曖昧さなど行政的不備によってその利点が生かされないという結果となっている。

結論として、村落林制度は発展途上国で頻繁に生じている土地と資源をめぐる紛争を解決に貢献するのは困難であると考えられる。多くの研究者が指摘している通り、住民主体の森林資源管理政策や、慣習的共同体的土地権において念頭に置かれているのは、集団を単位とした資源管理権や土地権であり、これは現実に地域に存在している個々人の土地・資源利用と合致していない。Daniel Fitzpatricなどの研究者も指摘

している通り、土地と資源をめぐる紛争で根本的な問題となっているのは、発展途上国で土地をインフォーマルに所有・利用している人々の土地権が近代法によって認められていないということである。こうした個々人の権利を認めることなく、集団を単位として資源利用や土地権を認定することは、外来者の土地権が否定されたり、集団間での境界線争いが生じる原因となっている。したがって、発展途上国の地域住民が土地・資源に対して公正なアクセスを得るためには共同体を単位とした資源管理政策は十分ではなく、実勢に応じたインフォーマルな個人の土地と資源利用を認可していく法的な枠組みが必要となると考えられる。

#### 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計 3件)

Mariko Urano, “The Impacts of Newly Liberalized Policies on Customary Land Rights of Forest Dwelling Populations: a Case Study from East Kalimantan, Indonesia. *Asia Pacific Viewpoint* 55.1 (2014):6-23.

Mariko Urano, “Problems in Indonesian Community-Based Forest Management (CBFM) Policies: Examination of Village Forest (HD) Programs in the Provinces of Jambi and East Kalimantan” 『北星論集』53.1 (2013年9月):45-60ページ。

浦野真理子 「インドネシアのアブラヤシ農園で働く人々：大規模農園開発による雇用創出と貧困解決」 『北星論集』52.2 (2013年3月): 251-64ページ。

〔学会発表〕(計 1件)

Mariko Urano, “The Impact of Democratization of Former Authoritarian Regimes on Customary Land Rights of Forest Dwelling Populations: A Case Study from East Kalimantan, Indonesia,”

Paper Presented at the Annual Conference of Association for Asian Studies, Toronto, March, 2012.

〔図書〕(計 0件)

〔産業財産権〕  
出願状況(計 0件)

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
出願年月日：  
国内外の別：

取得状況(計 0件)

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
取得年月日：  
国内外の別：

〔その他〕  
ホームページ等 なし

#### 6. 研究組織

(1)研究代表者  
浦野真理子(北星学園大学)

研究者番号：30364219

(2)研究分担者  
( )

研究者番号：

(3)連携研究者  
( )

研究者番号：