

《環境保全》という名の土地収奪

“Green Grabs”: Community Displacements in the Name of Environmental Conservation

原田 公

麻布大学生命・環境科学部国際コミュニケーション研究室

Akira HARADA

Office of International Communication, School of Life and Environmental Science, Azabu University
1-17-71 Fuchinobe, Chuo-ku, Sagami-hara, Kanagawa 252-5201, Japan

Abstract: The green grab, a type of land grab in which governments together with investors are promoting displacements of local communities, is not a rare phenomenon in tropical countries such as Indonesia. Governments have been involved in allocating state land to companies for green economic activities such as biofuel developments and biodiversity conservation projects. In recent years Indonesia has seen communities' land claims threatened by implementations of REDD+ projects, which allow investors to purchase carbon credits from developing countries with forest stocks. A crucial tool for REDD+ projects in Indonesia is Ecosystem Restoration Concession (ERC) in which the license company is supposed to implement restoration activities. The Kampar Peninsula in Riau Province, eastern Sumatra is one of the globe's largest contiguous tropical peat swamp forests, though hundreds of thousands of hectares of the peninsula have been assigned for logging concessions and acacia plantations since the 1970s. Although logged, the peat forests attain high biodiversity and are closely related to tenure claims by local communities living around the peninsula, who have seen their customary forests devastated by large-scale logging. They are now seeking to have their forests certified as “village forests (hutan desa)”, one of the community-based forest management schemes promoted by the Indonesian government. The struggle for their access to and control over the forest is a highly challenging. A huge area of the peninsular has been handed out in a series of ERCs, managed by subsidiary companies of the largest pulp and paper company. In this paper, the author attempts to critically review legitimacy and effectiveness of REDD+, based on his empirical on-ground findings.

Key words: *green grab, Hutan Desa, land right, REDD+, Ecosystem Restoration Concession, Kampar Peninsula*

1. はじめに

国立公園という中央管理型の自然保護地であれ、多国間協働による生物多様性保全プロジェクトであれ、《環境保全》を名目に掲げる土地の管理や利用はそれが地域住民を排除し、土地と天然資源を専有化するという限りにおいては土地収奪（ランドグラブ）

の形態のひとつであることに違いはない。ただ本来であれば、《環境保全》という「公益性」が標榜される以上、地域のコミュニティなど重要なステークホルダーをも巻き込んだ、管理や保全の仕方をめぐる「正当性（レジティマシー）」の議論が広範におこなわれるべきである（井上, 2010）。しかし実際には、インドネシアをふくむ熱帯国では《環境保全》を理由とする土地紛争が住民とのあいだで頻繁に起こっている。《環境保全》の現場では住民たちが何世代も前から育

んできた環境管理のローカルの知恵、多様な在来知は往々にして後景に押しやられ、住民は土地や資源のアクセスを制限された挙句、場合によっては追い立てられ、難民同然の扱いを受けることすらめざらしくはない (Bates, 2002; Das, 2012)。

インドネシアのスマトラ島中央部に位置するリアウ州には世界的にも有数な生物多様性豊かな低地熱帯林、豊富な炭素ストックを有する広大な泥炭湿地が存在する。一方で、次項で述べるように、激烈ともいえる商業用のプランテーション開発のためにそうした希少な資源が搾取、破壊されている。漁労や森林資源の採取など伝統的な生業を継承し続けている地域の住民は環境破壊のもっとも直接的な被害者なのだが、破壊された環境の「保全」や「復元」にとってかれらがその担い手となることは決してなく、むしろそこから排除されるべき対象でしかない。

本稿では筆者がこれまでに歩いてきたリアウ州で目の当たりにした、《環境保全》の管理を口実とした土地収奪の実態をまとめている。最初に、インドネシアの開発独裁といわれたスハルト政権時の集権型の森林資源収奪を住民との関わりから論じているが、それは、スハルト退陣後の森林政策の混乱期をさんだその後の《環境保全》の土地収奪が開発独裁とどう関連しているのかを押さえておきたいからである。《環境保全》という名の土地収奪の中でも筆者がとくに強調したいのは、本稿の後半で詳述する、インドネシアが国を挙げて取り組んでいるREDD+対策としての「生態系修復コンセッション制度」(2008年林業大臣規則 61号)という国際的な炭素市場を視野に入れた新しい森林の囲い込み策である。一方で「村落林」(2008年林業大臣規則第49号)という住民基盤の森林管理も政府(環境・林業省)による法的なスキームのもとではじまりつつある。政府の発給による事業権を後ろ盾にした企業の土地支配が強まっているリアウ州では「村落林」の認証取得は地域の住民にとってたいへん高いハードルである。その苦難の道のりを二つの視察例をもとに論じる。

2. ブキ・ティガプル国立公園とテッソ・ニロ ー保護地域の設定に伴う保護アクターと 地域住民の相克

スハルト政権時代(1967～1998年)以前、地域の住民による、木材をはじめとする森林資源の採取は、伝統的な慣習法に諮って持続的におこなわれてきた。こうした慣習法は国の法律と整合性を持たなかったものの、社会的には十分有効なものとみなされていたのである。それは、伝統的な焼畑耕作や非木材林産物の採集といった持続的な資源利用がコミュニティのメンバーによって慣習法のルールに基づいて自律的に行なわれてきたからである (Obidzinski, 2004; Sahide and Giessen, 2015)。しかし、スハルト体制下では、鉱物資源や森林資源などが国の強制的な統制下に置かれ、大規模な天然資源開発が進められた。国営企業(インフタニ)やプラヨゴ・パンゲストゥ、ポブ・ハッサンといったクローニーと呼ばれるスハルト大統領に近い政商に大規模な森林事業権が優先的に与えられていった (Nuh and Collins, 2001)。一方、住民による森林利用は、中央政府の一元的な管理の下で極度に制限されていく。スハルト政権に近い華人系の財閥企業グループ(コングロマリット)による土地支配はアブラヤシ農園においても同様に顕著である。Casson (2000)によれば、スハルト政権下の30年でアブラヤシ農園の総面積は1967年の



写真1 テッソ・ニロ周辺の地域住民による盗伐
国を挙げての違法伐採対策が敷かれる中、大径木を選んで切り出していた。犯罪行為の自覚はあるのだろう。威嚇するようにこちらを睨みつけていた(撮影:2003年8月)

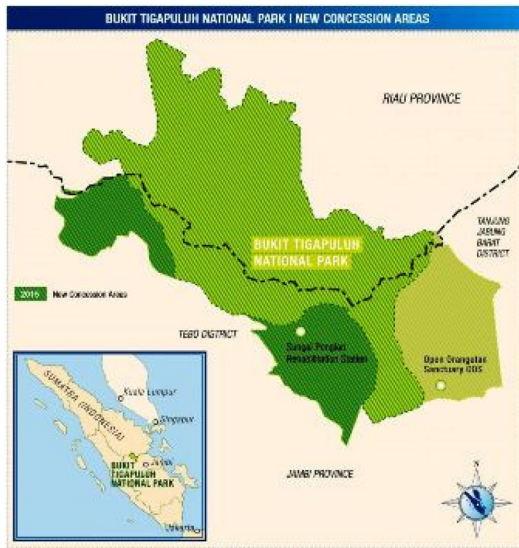


図1 ブキ・ティガプル国立公園

濃いグリーンは2015年に新規発給されたHTIの事業権。開発エリアが緩衝帯の配置なしに公園と隣接している（出典：Frankfurt Zoological Society）

10.6万ヘクタールから1997年の250万ヘクタールまで拡大したという。250万ヘクタールのうち企業が所有する農園面積が占める割合は48%と、住民が管理主体となる小規模農園や国営企業のそれをはるかに上回る。このうち、わずか10のコングロマリットが64%を所有していたという。ただ、ポスト・スハルトの時代に入って、企業による土地支配、森林伐採の勢いはむしろ強まりこそすれ、弱まることはなかった。スハルト退陣後、約30年にわたる長期独裁政権下で森林へのアクセスを不当に封じられてきた住民の不満はさまざまな形で噴出する。土地を奪われた地域住民と、農園企業や中央政府による「トランスミグラシ」（開発移民政策）のもとでスマトラやカリマンタンといった「外島」に入植したジャワ人とのあいだで土地をめぐる紛争が頻発したのである。急速な民主化と地方分権化は森林政策の深刻な混乱を招いていく。政府から数十万ヘクタールもの大規模な土地利用の権利を手に入れた農園企業や木材企業と比べ非対称的に地元住民の森林アクセス権は制限されるようになった。

ここまで開発アクターによる森林支配について概観した。ただ、本稿の主題はこうした森林収奪のいわば《傍流》で進められてきた保護地域の策定・管理プ

ロセスを担った政策アクターと地域住民との相克である。以下に、住民が策定・管理プロセスからも排除される事例をリアウ州の国立公園周辺で見ていく。

スハルト政権崩壊後の森林政策の混乱、森林ガバナンスの劣悪振りが端的に表れたのが国立公園内の違法伐採である（Smith et al., 2003）。スハルト政権下では国軍による強権的な監視体制が敷かれていたが、政権の崩壊後は木材マフィアと「村長や地元の警察職員、軍人、地域行政職員」（荒谷，2003）などとの癒着が蔓延する。木材の伐出、搬出、関係書類の偽造といった組織的な違法伐採が国立公園を舞台に進められていく。一方、多くの地域住民による森林資源アクセスはますます遠退いていった。原田一宏は、インドネシアの国立公園などの保護地域管理政策は当初から地域住民を排除する形で政府主導で進められてきたと述べている。「地域住民は、慣習的に利用してきた資源へのアクセスを法的に拒まれ、彼らの土地の慣習的な所有や利用は無視されてきた」（原田，2010）。ただ最近になって、伝統的な生業を営んできた公園周辺の先住民に対する目配りが政策の中に活かされる流れが出てきた。林業大臣規則第56号（Permenhut P.56/Menhut-II/2006）では「特別利用ゾーン（special use zone）」の新設が盛り込まれ、国立公園が誕生するはるか以前から先住するコミュニティは公園内の居住や土地利用が法的に認められるようになった。その背景には、これまで国立公園や保護地域などで住民が域外への追い立てをふくむさまざまな人権侵害を受け続けてきたという事実があった。しかしCIFOR（国際林業研究センター）のレポートによると、2010年現在、「特別利用ゾーン」を設定している国立公園はほとんどない（Mulyana et al., 2010）。林業大臣規則第56号は各国立公園の恣意的な運用に委ねられているという。

ジャンビ州とリアウ州にまたがるブキ・ティガプル国立公園は1995年に誕生した。ブキ・ティガプル国立公園はスマトラ島に残された数少ない貴重な低地熱帯林を主要な景観に持ち、スマトラトラ（*Panthera tigris sumatrae*）やマレーバク（*Acrocodia indica*）、スマトラゾウ（*Elephas maximus sumatrensis*）などの希少野生動物にとって最後の砦の一つと目さ



写真2 国立公園内で火入れによってゴム農園をつくっている（撮影2008年9月）

れる丘陵地帯である。公園のほぼ中央にあるD村はタラン・ママ人という、かつての遊動型狩猟・採集民が定住するコミュニティである。一帯の起伏にとんだ丘陵地には豊かな熱帯林が残されていて、エコツーリズムの拠点ともなっている。しかし周囲一帯には中央政府（林業省）がパルプ材用の植林開発のために企業に発効する産業造林事業件（IUPHHK-HTI: 以下HTI）をふくむ多くの開発権が十分な緩衝帯も設けられずに発効されており（図1）、公園の生態系維持が脅威に晒されている。写真2は、2008年9月にブキ・ティガブル国立公園を訪問したときに撮影したものである。換金作物用のゴム園を切り開くために先住民による火入れがおこなわれていた。その規模の大きさに驚く筆者の傍らで随行の森林官は頭を抱えていた。政府による保護地域管理政策を完遂しようとするればこうした住民の存在はただ、排除すべき対象物に他ならない。「特別利用ゾーン」の設定もちろん重要だが、公園内の居住コミュニティの代替経済の創出まで踏み込んだ持続的なゾーニング策定が喫緊の課題であることを思い知らされる。

ブキ・ティガブル国立公園に居住する先住民タラン・ママ人はもともと森を遊動する中でこの地を定住に選んだグループだった。国立公園から20～30キロ離れた場所にタラン・ママの《本拠地》とでもいうべきドリアン・チャチャール（Durian Cacar）村がある。2017年5月、タラン・ママの慣習法リーダー、

パティ・ラマン（Patih Laman, “Patih”は慣習法のリーダーに与えられる尊称）が亡くなった。享年107歳。タラン・ママ人はリアウ州インドゥラギリ・フル県で共和国独立のはるか前から、熱帯林融和の伝統的な生活を営んできた。パティ・ラマンはそのエスニック・グループばかりかインドネシア国内でも、熱帯林保護に尽力し開発企業相手に闘いを挑んできた、草の根運動の真のリーダーと目されてきた人物だった。エイプリル系列のHTI企業やアブラヤシ農園企業に対しては抗議運動を先導し、自ら身を挺して闘っていたが、ドリアン・チャチャール村一帯の自然林はなし崩し的にプランテーションに変わっていった。2003年に当時のメガワティ大統領から荣誉ある環境功労賞（Kalpataru）を授与されるものの、開発を押し進める国の政策に抗議して2010年にわざわざジャカルタにまで赴き、賞を返上した。

国立公園の設定にともなって土地権にからむ軋轢を抱えるのはタラン・ママのような伝統的な先住民に限らない。農地を求めて他所から入植した住民の場合でも、多大な犠牲を払ってそこに生活の基盤を築いた農民にとって保護地域の新設や拡大は生業を奪う脅威となるケースがある。ブキ・ティガブル国立公園の北西に位置する、テッソ・ニロ国立公園は世界的にも有数の生物多様性を擁するエリアである。二つの国立公園はスマトラゾウの重要な生息地として国際的な自然保護団体が保護面積の拡大で精力的な活動を続けている。テッソ・ニロはまた、NGO、植



写真3 天然ゴムの樹からの樹液の採取法を実演してくれるパティ・ラマン（撮影2008年9月）



写真4 RAPP パルプ工場に運ばれていく天然林材
(撮影 2004年8月 満田 夏花)

林企業、アブラヤシ農園企業、政府、地域住民などさまざまなアクターが土地の使用をめぐる熾烈ともいえる対立劇を繰り返している場所でもある。農民と農園によって生息地を侵されたゾウとのコンフリクトでは双方に多くの犠牲者が出ている。野生動物のための棲息地を確保したいNGOや植林地の管理を強めたい企業にとって、正式な許可を得ずに他所から移り住む一部農民は「不法占拠者 (squatter)」として排除の対象とされてきた。2006年、リアウ州で操業をおこなう製紙・パルプの大手企業と自然保護団体のあいだで企業が一部HTI事業権を返上する形で国立公園を拡大することが合意された。しかし、その合意のプロセスに参画して声を届ける機会を与えなかった多くの地域住民や農民はこれに反発している (Jonas et al., 2014; Braun, 2013; Hutajulu, 2013)。

2007年3月、筆者はテツ・ニロの産業植林地に隣接するB村を訪問した。一帯には北スマトラから生活の糧を求めて移ってきた人たちを中心に、およそ1,000世帯のコミュニティが形成されていた。村の中をアカシア・マンギュームのパルプ材を積んだトラックが濛濛と土埃を撒き散らして往来していた。住民の男性に取材した。周囲約5,000ヘクタールの土地にゴム、陸稲、アブラヤシ、チリ、ペッパー、ピーナッツなどの換金作物を栽培して生計を立てているという。テツ・ニロ国立公園の「拡大計画」について質問したとき、にわかには顔を曇らせ困惑の表情を浮かべた。計画の存在を知らなかったのだ。2年ほど前に

地元の実力者を介して土地を購入し、実家のあった北スマトラ州の土地はすべて売り払ってしまい、帰るべき場所はないのだという (原田, 2007)。

3. カンパール半島とケルムタン

リアウ州は森林消失率が世界有数のエリアのひとつであり、インドネシア国内ではトップの州である。1990年から2010年までの20年間でリアウ州は314万ヘクタールの一次林 (primary forest) が消失したという。消失の原因はアブラヤシ農園とパルプ用材生産のためのHTI事業地の拡大にともなう自然林の皆伐である (Uryu et al., 2008)。HTIによる産業造林の許可は本来、荒地、草地、低木の茂みや荒廃した自然林がある土地を対象に与えられ、整地作業後にパルプ原料用のアカシア・マンギュームやユーカリといった早生樹が植えられる。ただ実際には豊かな自然林にも許可が発効される場合も多い。また、法律上、違法とされる火入れが整地コストの低減や植林木の成長促進などを理由に行う企業も多い (横田, 2013)。藤原らの研究によれば、HTIは、東カリマンタン州、西カリマンタン州、リアウ州、南スマトラ州の4州だけで、交付されている事業許可総面積の約70%を占めているという。さらに、事業許可総面積の39%に当たる約350万ヘクタールは、シナール・マス (Sinar Mas) 系列とエイプリル (Asia Pacific

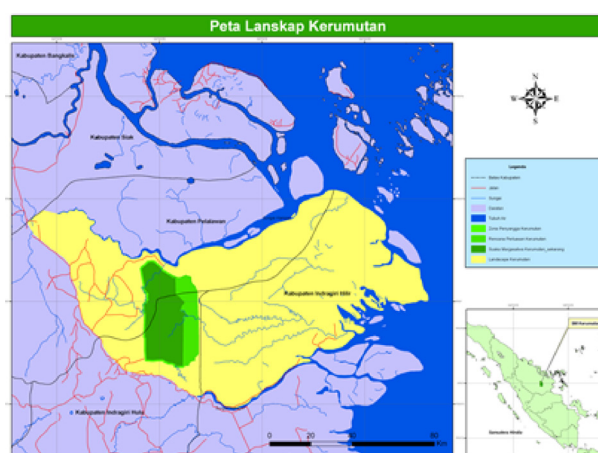


図2 鳥獣保護区 (濃いグリーン) を中心とするケルムタン (イエロー)。カンパール河を隔て北側にカンパール半島が位置する (出典:Perkumpulan Alam Sumatera)



写真5 カンパール半島 燃える泥炭
(撮影 2012年9月)

International Holdings Limited: APRIL) 系列の2つの森林開発企業グループに集中している(藤原他, 2013)。シナール・マスのパルプ・製紙部門を担うのがインドネシアで操業するAPP (Asia Pulp and Paper) 社で、エイプリルのグループ企業で、紙・パルプの生産拠点をもちならびに多くのHTI事業権地を支配しているのがRAPP (Riau Andalan Pulp & Paper) である。

リアウ州の東部沿岸部には広大な泥炭湿地帯が分布している。その中核に位置するカンパール半島(Kampar Peninsula)は、およそ70万ヘクタールの面積を持ち、深さ4メートルを超える泥炭層を有する、インドネシアでも有数の豊かな泥炭湿地帯である。莫大な量のカーボン蓄積を抱えているカンパール半島はREDD+プロジェクトの格好のターゲットになっている。REDD (Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries) とは森林の減少・劣化を防ぐことで温室効果ガスの増加を抑制する取り組みを謂い、REDD+はREDDに加え、保全や植林によって炭素貯蔵量を増加させる活動を表す。日本でもかつて経済産業省がインドネシアとの二国間によるカーボンオフセット制度を利用したREDD+プロジェクトのためのフィージビリティ検証をカンパール半島でおこなったことある(経済産業省, 2011)。

2009年8月、このカンパール半島の南端に位置する「リング(環帯)」と呼ばれる一角のコミュニティを訪問した。エイプリル社系列企業によるアカシア植林造成をめぐる住民との間で深刻なコンフリクトが断続的に起こっていたが、筆者が訪問した時期はちょうど、慣習地内にある自然林を皆伐し植林地に転換しようとする企業(RAPP)の計画に対して住民の激しい抗議活動が展開されている最中だった。計画面積は22,000ヘクタールにもおよび、自然林の皆伐と植林造成のための人工水路の掘削が一带縦横におこなわれれば、泥炭湿地は一気に乾燥化が進む。それまで冠水条件下で抑制されていた微生物の好気呼吸が促され泥炭分解が進行し、その結果、固定されていた膨大なカーボンが温室効果ガスとして大気中に放出する。この燃焼をとまなわない分解は「冷たい燃焼」と呼ばれる。また、乾燥した泥炭は火入れなどによって燃焼することでもカーボンの大量放出が進む(大崎・岩熊, 2008)。開発側の企業はこの造成植林地を不法な盗伐の防止、泥炭地管理のための「緩衝ゾーン」と称して、持続可能性ビジネスというスローガンのもとに遂行しようとしている(エイプリル社)。住民側にすれば開発の理由が何であれ、自分たちが伝統的に使ってきた土地の権利を侵害する重大な脅威としか映らない。そうした「脅威」への対抗策として地元農民の一部グループは、いわば「既得権」としてのアブラヤシ林を切り開くために森林に違法な野火を放っていた(写真6)。



写真6 カンパール半島 TM 村にて。企業の開発に対抗して住民が火入れの開墾をおこなっていた
(撮影 2009年8月)



写真7 密猟されたトラの毛皮
(撮影 2010年3月 Yayasan Alam Sumatera 提供)

熱帯泥炭湿地という独特の生態系やそこに棲む希少な生物資源に破壊的な影響を与える主因は果たして、地域住民の存在やかれらが営む生業なのだろうか？この問いを象徴的に筆者に突きつけた事例を紹介する。

カンパル河を隔てたカンパル半島の南側にケルムタンと呼ばれる泥炭湿地帯がある(図2)。その中心は12万ヘクタールの鳥獣保護区だが、漁労、造船や米作を主な生業とするコミュニティも保護区の周囲に点在する。2010年3月20日付の「ジャカルタ・グローブ紙」の記事には「92歳の密猟師、命運尽きる」というセンセーショナルな見出しがつけられている(Otmansyah, 2010)。スマトラトラの密猟の容疑でウィルヨ・アスマダという92歳の地元の男性が逮捕されたというのだ。事件のあった数日後、筆者は現場の村を訪問した。住民の反応はメディアで伝えられている内容とはかなり様相を異にするものだった。ウィルヨはむしろ「犠牲者」だというのだ。タンジュン・サリ村では近年、農地に出没するトラの被害と脅威が大きな問題になっていた。実際にコメの収穫中に襲われる農民もいた。かれらは隣村のウィルヨにトラの退治を依頼した。3月3日にアスマダが罾で仕留めた体長2メートルを超える大物の肉を一緒に頬張ったという住民もいた。トラたちが棲息する湿地林は、州内のパルプ企業に木材を調達する伐採会社の手によって皆伐された後、単一樹種の人工林に急速に姿を変えている。トラの個体数の急減は直

接的には密猟が原因のひとつだろう。ただ、もっと大きな背景要因に棲息地の破壊が挙げられる。カンパル半島やケルムタンといったリアウ州東岸の泥炭湿地帯はスマトラトラの重要な棲息地のひとつだが、一部の鳥獣保護区を除くエリアで大規模なパルプ材生産のアカシア植林とアブラヤシ農園の拡大が進められ、そうした泥炭湿地林開発がトラにとって最大の脅威となっている(Sunarto et al., 2012; Eyes on the Forest, 2012)。

4. 生態系修復コンセッション制度と「村落林」

インドネシアでは地元のバリで第13回国連気候変動枠組み条約締約国会議(COP13)が開催された2007年以降、環境・林業省が中心になってREDD対策が本格的に開始された。さらに、2010年5月のオスロでのREDD閣僚会議開催を契機にREDD+事業が大統領指導の下で強力に進められることになった(高原他, 2011)。では、リアウ州ではこのREDD+の取り組みがどう具体的に動いているのだろうか。インドネシア政府はREDD+促進のための法的な整備を進めている。そのひとつが2008年林業大臣規則61号(Permenhut P.61/Menhut-II/2008)による「生態系修復コンセッション制度」の新設である。生態系修復コンセッション(Ecosystem Restoration Concession, 以下ERC)は、森林の減少や劣化が進んだ生産林を対象に森林の保全、コミュニティの発展支援、生態系調査・モニタリングなどさまざまな活動によって熱帯林の再生につなげようという制度である。

豊富な炭素貯蔵量を有するカンパル半島には現在、四つのERCが承認されている、その合計面積は129,357ヘクタールで、国内で承認されているERC全サイトの合計面積のうち2割に相当する(MoEF, 2016)。半島内のERCは上述の紙・パルプ企業二強のうちの一社のグループ企業が独占的に取得している(RER-FFI, 2016)。ERCでは森林の炭素固定から発生するクレジットは将来、炭素市場での取引も見込まれている。熱帯林の保全が目的だが、排出量クレジットを市場で取引する仕組みを備えた京都メカニズムと同様に市場ベースの経済的なインセンティブを活用しようとする新自由主義的な試みである。ERCの

発給受け皿は民間企業や国際的な自然保護機関である。これまでコミュニティのあいだで慣習的に利用されてきた森林はHTIによる開発のもとで収奪・破壊が繰り返されてきた。造林企業が今度は別のERCというコンセッションによって、自分たちが劣化を進めた森林の保全で利権を手にしようとしているとして、地域の住民やNGOはERCには批判的である。インドネシアで最初にERCが発効されたのは、ジャンビ州と南スマトラ州にまたがる「ハラバン熱帯林再生プロジェクト」のサイトである。ここではプロジェクト事業体とサイト内に居続ける「不法占拠者」とのあいだでかつてからかなり深刻な軋轢が続いてきた。2012年12月には大規模な対立が発生した。国軍や警察機動隊の出動によって多くの犠牲者が出たのである (Buergin 2017)。インドネシアの場合、保護地域の管理やバイオ燃料生産にともなう開発など《環境保全》を理由とする土地収奪はなにも新しい現象ではない (Neef, 2016)。ただ、ERCの場合、気候変動対策といったグローバルな文脈の中で炭素クレジット取引という市場のメカニズムを使っている点で新奇なタイプの収奪といえる (Afiff, 2015)。

□ERCと「村落林」の競合

REDD+対策と森林資源の管理を地域住民に委ねる社会林業の取り組みを組み合わせた住民参加型森

林管理スキームが数年前からはじまっている。「村落林 (Hutan Desa)」は2008年林業大臣規則第49号 (Permenhut P.49/Menhut-II/2008) によってスタートした。地域のコミュニティを主体とする社会林業スキームのひとつで、国有林の生産林もしくは保護林を対象に森林の利用・管理に関する法的な認可が与えられる。生産林の場合、コミュニティは在来種に限って植栽とその収穫を許可される。ただ、認可プロセスは非常に複雑で地元の県や州の森林局、中央政府の環境・林業省など多くの関連アクターとの交渉が必要とされ、取得するまでに2~3年を要する。また、認可後にも管理計画を策定し認められなければならない。「村落林」をはじめとする社会林業スキームについては、プロセスの簡略化、短縮化などの改革が進められているものの、2010年から2014年の5か年で、環境・林業省が掲げた同期間の達成目標275万ヘクタールのうちわずか32万ヘクタールしか承認されなかった (Banjade et al., 2016)。にもかかわらず、これまでERCをふくめて国有林における事業許可がもっぱら企業に限って付与されてきたことを考えると、住民組織が自律的に管理・運営できる事業権は特筆すべき、画期的なスキームであることがわかる。筆者は2012年から2015年まで、現地の住民支援組織 (NGO) と協働して、リアウ州の2件の「村落林」申請・取得についてコミュニティへの



図3 カンパール半島の四つのERC: PT.GCN (右端), PT.SMN, PT.TBOT, PT.GAN。半島内には Tasik Belat (赤い囲み) をふくめ4つの保護地域がある (出典 Riau Ecosystem Restoration)

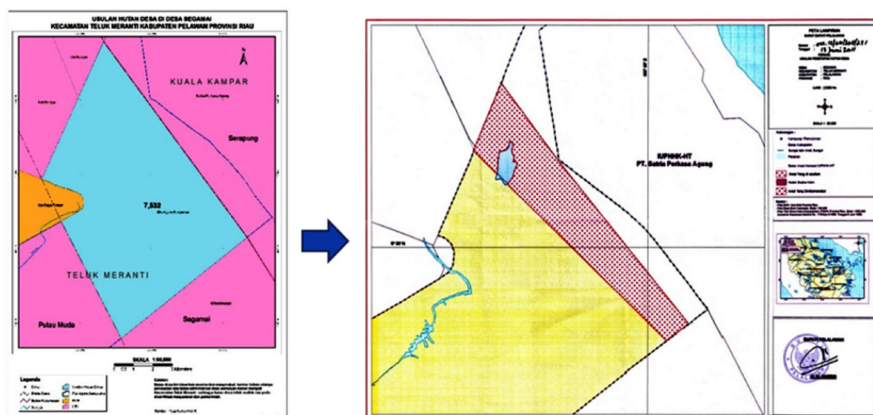


図4 セガマイ村の「村落林」は申請段階の7,532ha（左図のブルー）から承認時には2,270ha（右図のパープル）にまで減らされた（出典 Yayasan Mitra Insani）

ファシリテーションと関係行政へのロビーイングに携わった。いずれの集落もカンパール半島に存在する。セガマイ村は半島の南側、トゥルク・ラヌス村は北側に位置する。筆者自身がそれぞれの集落でおこなったヒアリングをもとに、「村落林」実現にともなう問題点を以下にまとめる。

□ セガマイ村

2008年に成立した「村落林」の法的なスキームが2013年3月7日、リアウ州において初めて適用された。カンパール半島の二つが慣習的に利用してきた森林が「村落林」として林業大臣によって認証されたのである。インドネシアの二大紙・パルプ企業、エイプリル社とAPP社の系列会社が持つアカシア植林用のHTI事業地に挟まれるように存在する4,587ヘクタールの森林に対して、地域住民による自律的な利用を認めた森林利用権（「村落林」）の発効を当時のズルキフリ・ハサン林業大臣が発表した。この森林はいずれもパラワン県に属するセラブン（Serapung）村とセガマイ（Segamai）村の住民によって非木材林産物の採集や木材の採取などで慣習的に使用されてきた。「村落林」の認可までに至る過程は決して容易ではなかった。セガマイ村が当初、提唱したのは7,532ヘクタールだった。住民グループとNGOは県および州の森林局や林業省と折衝を重ねるうちに、企業との政治的な影響力の違いを認識せざるを得なくなる。

「村落林」が認められた森は村の住民たちが先祖から受け継いだ大切な森である。ただ、アクセスするためには企業のアカシア植林の中を通過して行かなければならないのだが、企業は住民による敷地内の進入を認めない。さらに、植林地の境界線やHTIに関連する多くの法規について情報、知見の少ないコミュニティは企業との軋轢の中で思わぬ犯罪的行為に陥る場合もある。パラワン県の県長が最終的に承認したセガマイ村の村落林面積は2,270ヘクタールだった。当初の申請面積から5,000ヘクタール以上も減らされた背景には、エイプリル系列の企業が同じエリアにERCを申請していたという事情がある。森林保全を目的に掲げるものの企業による土地の囲い込みという点でERCは、地元のコミュニティにとってこれまでのHTIなどと同質の排他性を備えていると言える。

□ トウルク・ラヌス村

2件目の「村落林」申請プロジェクト対象地はカンパール半島の北側にあるトゥルク・ラヌス（Teluk Lanus）村である。半島の北側は沿岸域でもまだ、メランティ（meranthi）を含むフタバガキ科（*Shorea spp*）の在来種で構成される多くの自然林が残されている。テビン・ティンギ（Tebing Tinggi）島と半島の間を走るセラト・パンジャン（Selat Panjang）と呼ばれる海峡を村人の漁船に乗って数時間航行した。途中、溢れるような木材を積んだ大型ボンツーン（運搬用平底ボート）に遭遇する。半島内部のHTI事業地から切り



写真8 セラト・パンジャンを走る木材過積載のポンツーン
(撮影 2012年9月)

出された熱帯材である。過積載のポンツーンの中には半身を海中に没しかけているものもある(写真8)。トゥルク・ラヌス村が「村落林」の申請を計画している森林のエリアは、旧型のエンジンを搭載した小型漁船で片道7時間も要する。半島内に4つ存在する保護地域のひとつ、Tasik Belatという2,529ヘクタールの湖沼の近くにそれは存在する(図3を参照)。



写真9 久しぶりの漁果に湧くトゥルク・ラヌス村の住民たち
(撮影 2012年9月)

カンパール半島の北側は集落が少なく人口も疎らなことから定期便フェリーの運航はない。青年リーダー格のP氏の話によれば、企業による商業伐採がはじまる前は村人のおよそ7割が森からの伐採に従事していたという。往時は村の近くで伐採会社が経営するサゴヤシ農園の雇用があったが、その農園もすでに廃れてしまった。いまは多くの住民は漁労のほかに、小規模のアブラヤシ農園やゴムの栽培に携わっているが、成果物を卸す市場から遠いこともあって大きな収入源にならない。トゥルク・ラヌス村の周囲に広がるHTI事業地ではアカシア植林造成の前段階としての大規模な伐採が進んでいる。村は困窮化を増している。これまで村で慣習的に使ってきた森が皆伐され、アカシア植林に姿を変えつつある状況を憂慮する村の青年グループは、「村落林」の正式な登録に向けた活動を進めている。外部のNGOによるファシリテーションを受けて、県の森林局を相手にロビー活動もおこなっている。「村落林」によって次世代に森林を残し、その森林資源を使って村の経済発展の手掛かりをつかみたいというのがかれらの願いである。しかし、HTI企業や地方政府との折衝以外に、村の内部でも克服しなければならない問題があるのだという。村の年配層は「村落林」の概念やその取得手続きについて理解が深まっていないようだ。トゥルク・ラヌスの「村落林」承認までの道のりは前途多難である。

5. 環境保全という名の土地収奪 (Green Grab)

インドネシアでは、希少な生態系の保全を目的に設定される保護地域では、中央政府によって指定を受けるはるか前からそこに居住する住民たちが農耕や狩猟、漁労、非木材林産物の採集などの生業を営んできた。保護地域の指定によってそうした地域住民の生業活動がしばしば禁止もしくは制限されるようになる。また、極端な場合(と言っても決して稀ではないが)、指定地域から生業ばかりか居住自体を禁止され、域外に強制あるいは非強制の手段で追い立てられる。笹岡(2012)は、保護地域の管理で、希少種の保護や生物多様性の保全といった普遍的な価値の実現のために、地域の住民がローカルな文脈で醸成してきた在来知が往々にして捨象され、「複雑で多

面的な人と自然とのかわりあい」が単純化、一般化されていく過程を「保全におけるシンプリフィケーション」と呼んだ。保全を推進する外部者に求められるのは、「ローカルな文脈に埋め込まれた多面的で複雑な『人と自然とのかわりあい』の諸相に対する理解を深めること、そして、『深い地域理解』を踏まえて『地域の人びとが可能な限り主体性を発揮できる保全』のあり方を模索していく」ことだという(笹岡, 2012)。

インドネシアには生活を森林に依存する人たちがおよそ4880万人にいる。そのうち1020万人は貧困ライン以下に入る(Wollenberg, et al., 2004)。森林資源へのアクセスを絶たれた住民の中には現金を簡単に手に入れるために不法な伐採に手を染める人たちが少なくないと想像される。インドネシア政府は2013年に「森林破壊の防止および根絶に関する法律 2013年第18号(UU No. 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan)」を制定した。不法な伐採者に最高で18ヶ月の禁固刑を科すこの法律は草案の段階でプランテーションの造成にもなう大規模な森林破壊など企業による組織的な伐採が対象とされていないとグリーンピースなどの団体がこぞって反対した結果、法律の適用範囲が広げられた(Choiruzzad, 2016)。しかし発効以降これまでにこの法律によって53名が訴追され、そのうちの26名は農民だった(Mayastuti, 2017)。森林資源の伝統的な利用を奪われ、狩猟・採集・漁労などの経済創出の手段を制限された住民たちが意想外の犯罪に巻き込まれるクリミナリゼーションの傾向は強まっている。この根底には保護地域管理にまつわる、政策立案者、開発企業、NGOなどの外部アクターによるいくらか硬直した保全の価値観が通底しているのではないだろうか。「地域住民は経済的便益最大化を志向する功利主義者であるといった過渡に一般化された地域住民像を基本的前提とする『新たな原生保護主義』の言説…が大きな力を持ちつつある」(笹岡, 2012)のである。森林と周辺に住む地域住民のつながりにはじつは、外部のアクターが考えるよりも多様で複雑な要素が関わっているのだ。HTIやERCなど企業による事業地が拡大するカンパル半島の寒村僻地にはトゥルク・ラヌス村の青年グループのように村の子

供たちのために健全な森を残さなければならないという使命感を抱く住民が増えている。

現在、インドネシアなどの熱帯国で起こっている、企業によるランドグラブ(土地収奪)は、帝国主義・植民地主義の時代におけるそれと比べてはるかに多元的である。少なくとも形式的には自国の領地支配を行なう主権国家の内部で起こっているからである。そこに、資本や技術、マネジメントなどを通してシナール・マスやエイプリルなどの多国籍企業のビジネスモデルが入り込み、現地国政府はそれを追認するような形で土地開発のためのさまざまな法律や規制を整備してきた(原田, 2017)。ただ、被害を受ける側の住民と企業のあいだには著しく対称性を欠いた大きな権力のギャップが存在する。《熱帯林問題》への対処は国際的にも国レベルにおいても、法的な拘束力で縛りをかけるというよりむしろ、ERCのように市場中心の新自由主義的なツールを活用した、企業中心によるボランタリーな取り組みに任されている。《ガバナンス・ギャップ》を埋めるための強力な手段を国際社会が欠いたまま、熱帯国で操業する多国籍の資源採取企業がサプライチェーン下流の消費国からただ形式的な社会的認可(social license to operate)を得ようとするならば、《環境保全》を大義とする新しい土地収奪は今後、ますます増えていくだろうし、《熱帯林問題》の包括的な解決は一段と遠退いていくだろう。

《引用一覧》

- Affif, Suraya. 2015. "Learning from Green Enclosure Practice in Indonesia: Katingan REDD+ case study project in Central Kalimantan" Land grabbing, conflict and agrarian-environmental transformations: perspectives from East and Southeast Asia Conference Paper No. 67.
- 荒谷明日兒. 2003. 「インドネシアにおける森林減少、違法伐採、違法輸出の現状」平成15年度違法伐採対策支援事業報告書(社)全国木材組合連合会
- 井上真. 2010. 「REDD-plus 制度におけるインセンティブ分配方式 — トリプル・ベネフィットとレジティマシーの観点より」『環境と公害』40(1): 16-22.
- エイプリル社. 「保全」URL: <http://www.aprilasia.com/jp/sustainability/conservation>(最終閲覧日2017年11月8日)
- 大崎満・岩熊敏夫. 2008. 「ボルネオ — 燃える大地から水の森へ」岩波書店

- Banjade, M. R., et al. 2016. "Tenure reform in Indonesia. When? What? Why?" *CIFOR Infobrief 163* Bogor: Center for International Forestry Research (CIFOR)
- Bates, Diane C. 2002. "Environmental refugees? Classifying human migrations caused by environmental change." *Population & Environment* 23.5: 465-477.
- Braun, Sebastian. 2013. "National Park Management between Rhetoric and Results: The Failure of Indonesia's Mainstream Conservation Model in Tesso Nilo and the Advantages of Private Property in Nature Conservation Efforts" *Civil society conflicts - Environment & Social Conflicts*, Vol. 2, No. 1, 2012.
- Burgin, Reiner. 2017. "Ecosystem Restoration Concessions and German Development Cooperation." *Advances in Environmental Research* 57.
- Casson, Anne. 2000. "The hesitant boom: Indonesia's oil palm sub-sector in an era of economic crisis and political change" *CIFOR Occasional Paper no. 29* Bogor: Center for International Forestry Research (CIFOR)
- Choiruzzad, Shofwan Al Banna. 2016 "Source of Destruction or Target of a Trade War? Competing Narratives on the Palm Oil Industry in Indonesia" *Natural resource MaNageMeNt for sustaiNable growth*: 71.
- Das, B. K. 2012. "Losing Biodiversity, Impoverishing Forest Villagers: Analysing forest policies in the context of Flood Disaster in a National Park of Sub Himalayan Bengal, India." *Occasional Paper*, 35.
- Eyes on the Forest. 2011. "The truth behind APP's greenwash" URL: https://www.wwf.or.jp/activities/upfiles/%5BREPORT%5DEoF_TheTruthBehindAPPsGreenwash_201111.pdf
- 藤原敬大・アワン・サン・アフリ・佐藤宣子. 2015. 「インドネシアの国有林地におけるランドグラブの現状: 木材林産物利用事業許可の分析」『林業経済研究』61(1): 63-74.
- 原田公. 2007. 「WWFとエイプリル社が提唱するテッソ・ニーロ国立公園拡大計画」『JATAN NEWS』No.71 (2007.6.29).
- 原田公. 2017. 「ムシ・フタン・ベルサダ社による南スマトラ州チャワン・グミリアル集落の強制退去」『インドネシア・ニュースレター』No.94 PP.18-24.
- 原田一宏. 2010. 「生物多様性保全から気候変動緩和へ(総説論文)」『林業経済』62(10) 2-17.
- Hutajulu, Rina. 2013. "Who should pay for Tesso Nilo?" *The Jakarta Post*, September 28, 2013.
※ 以下の URL で公開されている。
URL: <http://www.thejakartapost.com/news/2013/09/28/who-should-pay-tesso-nilo.html> (最終閲覧日 2017年11月13日)
- Jonas, H., Roe, D., and Makagon, J. E. 2014. "Human rights standards for conservation: An analysis of responsibilities, rights, and redress for just conservation" *IIED Issue Paper*, IIED: London
- Mayastuti, Anti. 2017. "STRENGTHENING THE POSITION OF INDIGENOUS PEOPLE IN THE MANAGEMENT OF THE FOREST BY SUBSEQUENT OF THE CONSTITUTIONAL COURT DECISION OF REPUBLIK INDONESIA NO. 35/PUU-X/2012 TO SUPPORT OF REDD+ INDONESIA." *Yustisia Jurnal Hukum* 6.2: 400-420.
- MoEF. 2016. "Buku Basis Data Geospasial Lingkungan Hidup dan Kehutanan Tahun" *Ministry of Environment and Forestry* Jakarta
- Mulyana, A., Moeliono, M., Minnigh, P., Indriatmoko, Y., Limberg, G., Utomo, N. A., & Iwan, R. 2010. "Establishing special use zones in national parks: can it break the conservation deadlock in Indonesia?" *CIFOR Infobrief 1* Bogor: Center for International Forestry Research (CIFOR)
- Neef, Andreas. 2016. *Land Rights Matter! Anchors to Reduce Land Grabbing, Dispossession and Displacement: A Comparative Study of Land Rights Systems in Southeast Asia and the Potential of National and International Legal Frameworks and Guidelines* Berlin: Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e. V.
- Otmansyah, Budi. 2010. "Long Career of Riau Tiger Slayer, 92, Brought to End" *The Jakarta Globe*, March 20, 2010.
※ 以下の URL で公開されている。
URL: <http://jakartaglobe.id/archive/long-career-of-riau-tiger-slayer-92-brought-to-end/> (最終閲覧日 2017年11月13日)
- Nuh, Jamilah, and Collins, Elizabeth. 2014. "Land conflict and grassroots democracy in South Sumatra: The dynamics of violence in South Sumatra." *Antropologi Indonesia*
- Obidzinski, Krystof. 2004. "Illegal logging and the fate of Indonesia's forests in times of regional autonomy" *paper prepared for the 10th Conference of the International Association for the Study of Common Property (IASCP)*, Oaxaca, Mexico, 9-13 August 2004.
- 経済産業省産業技術環境局環境政策課地球環境対策室.
2011. 「平成22年度地球温暖化対策技術普及等推進事業インドネシアにおける森林保全 (REDD+) 事業性調査委託業務完了報告書」
- RER-FFI. 2016. *Biodiversity of the Kampar Peninsula – Summary Report* RER Publication No. 1. Jakarta
- Sahide, Muhammad Alif K., and Giessen, Lukas. 2015. "The fragmented land use administration in Indonesia—Analysing bureaucratic responsibilities influencing tropical rainforest transformation systems" *Land Use*

- Policy* 43: 96-110.
- Smith, Joyotee, et al. 2003. "Illegal logging, collusive corruption and fragmented governments in Kalimantan, Indonesia" *International Forestry Review* 5.3: 293-302.
- Sunarto, Sunarto, et al. 2012. "Tigers need cover: multi-scale occupancy study of the big cat in Sumatran forest and plantation landscapes" *PLoS One* 7.1.
- 笹岡正俊. 2012. 「社会的に公正な生物資源保全に求められる『深い地域理解』(総説論文)」『林業経済』65(2) 1-18.
- 高原繁・山内弘美. 2011. 「インドネシアにおける REDD+ の動向と政策」『海外の森林と林業』82:3-8
- Uryu, Y., Mott, C., Foad, N., et al. 2008. *Deforestation, degradation, biodiversity loss and CO2 emission in Riau, Sumatra, Indonesia*. Washington, D.C.:World Wildlife Fund (WWF)
- Wollenberg, Eva, et al. 2004. "Why are forest areas relevant to reducing poverty in Indonesia?" *CIFOR Governance Brief no. 4*. Bogor: Center for International Forestry Research (CIFOR)
- 横田康裕. 2003. 「地域住民からみた『森林破壊』－インドネシアの産業造林事業」『差別と環境問題の社会学』所収 220pp 新曜社