

## 制度の理念的設計・自生的進化とその整合化

——タイの共有林管理の事例から\*

### 生 方 史 数

#### 1. はじめに——参加型アプローチの浸透

気候変動や生物多様性に関する国際的な議論や条約にみられるように、近年環境問題はグローバル化の様相を強めてきており、地球全体での取り組みが求められるようになってきている。一方で、これらの問題の影響を直接受けるのは、必ず地球上のどこかの地域、すなわちローカルな領域である。人間が特定の地域に依存して生活する以上、ローカルを離れて純粹にグローバルな環境問題は存在しえない。この意味において、環境問題は必ずローカルな側面を伴っているといつてよい。

環境ガバナンスにおけるローカルな視点と役割を重視した取り組みとして、「コミュニティに基づく天然資源管理 (Community-based Natural Resource Management: CBNRM)」に代表される参加型のアプローチや制度が挙げられる。この枠組みは、地域住民を軽視してきたトップダウン型の取り組みに対する批判と反省から生まれてきた。特に、発展途上国においては、開発や環境保全事業に伴い地域

住民の権利が侵害されるケースが多い。このため、地域住民が慣習的に天然資源を持続的に管理している事例を参考にしながら、事業への住民参加を通して住民主導の資源保全を推進するという代替的な枠組みとして、参加型のアプローチが提案されるようになったのである。

現在、参加型の環境保全アプローチ（なかでもCBNRM）は、天然資源や環境を保全する現実的かつ効率的な方策として、また、地域住民のエンパワーメントの手段として、開発援助関係者の広範な支持を集めており、数多くの開発計画に含まれるようになってきている。途上国各国も、このような国際開発の風潮を踏まえ、住民参加型の資源管理や環境保全を政策に取り入れるようになってきている。

このようなローカル重視の傾向は、もちろん歓迎されるべきことであろう。しかし、参加型事業の枠組みが政策として一般化するにつれて、枠組みがうたっている「住民参加」の意味と目的が何であるかという新たな問題が生じてきている<sup>1)</sup>。政府や事業者が意図する

「参加」と住民の意思に大きなずれがある場合、住民参加型事業は、究極的には住民が内発的、主体的に参加することを外部が推進するというジレンマに突き当たってしまう。そこまで極端でないにしても、政策として一般化した昨今の参加型事業の枠組みは、大なり小なり、住民からのボトムアップの要求という側面と、政府や事業者が意図するトップダウンの政策という側面を併せ持っているといえるだろう。そこで本稿では、この要求と政策という二つの側面に着目して、タイの参加型森林管理の事例を読み解くことで、環境ガバナンスにおける地域住民の視点や役割をめぐる現状と課題について明らかにしたい。

以下では、まず、タイにおける参加型森林管理（コミュニティ林管理）政策導入の経緯を概観する。つぎに、タイ东北部の一地域を事例として、共有林管理制度が導入された経緯をみていくことで、地域社会のもつ要求と政策とのせめぎあい、調整の状況をみる。最後に、参加型アプローチの現状と課題について、制度の自生的進化、理念的設計とその整合化という視点から論じることにした。

## 2. 運動と政策——タイにおける参加型森林管理の経緯

タイにおける参加型森林管理の代表格は、コミュニティ林管理である。コミュニティ林 (pa chumchon) は、「住民が彼ら共同のものであるとみなしている森林」と定義され、典型的なローカル・コミュニティのひとつとして位置づけられる。しかし、さまざまな名前で村

人に呼ばれてきた森を概念としてまとめた政策用語であるため、一昔前までは一般の村人には知られていなかった。ところが現在は、片田舎の村長がインタビュー中にこの言葉を使うことも稀ではなくなってきた。それほどこの言葉が大衆化した背景には、住民による要求と行政による政策実施という二つの要因によるところが大きい。

コミュニティ林がタイで社会的に論じられるようになったのは、一九八〇年代末以降のことである。一九八九年にチェンマイ県ファイゲート村で起きた事件——民間企業による早生樹種植林に反対する住民が運動を展開し、彼らが共同利用・管理を行ってきた森林（植林対象地であった）をコミュニティ林として森林局（RFD）に認めさせた最初の例である——が大きな影響を与えている。<sup>3</sup> 一方、政府の政策としても、既に当時この言葉が使われていた。森林局内に林業普及部門が設置され、コミュニティ林の普及活動が通常予算枠の中に定着するようになった。<sup>4</sup>

もちろん、これらの背景には、開発や保全において住民参加を希求する社会運動が、一九八〇年代を通じて国際的に数多く発生したことや、住民参加型開発や保全の枠組み整備が国際的なトレンドのひとつとして脚光を浴び、さまざまな援助機関で推進されるようになったことがある。しかし、このような国際的要因以上に、一九八〇年代以降にタイ社会自体が著しく変容し、天然資源管理や農村開発のあり方の転換を余儀なくされたことが、コミュニティ林の大衆化を押し進めた直接の原因だろう。

タイでは森林は原則として国有であり、森林局によって一元的に管理されてきた。そのため、住民には、法的には森林資源へのアクセスは認められていなかった。しかし実態としては、森林は、農村に住む多くの住民によつて、日々の生活に不可欠な資源として利用されていた。この法律と実態の大きな乖離が、一九六〇年代以降に問題化していく。この時期政府は、国有保存林指定を急ぎ、木材コンセションの網を全国にくまなく拡大した。一方で、住民の間では畑作物ブームが起こり、ケナフ、キャッサバ、トウモロコシなどの畑作物が森林を切り開いて栽培されるようになった。一九七〇年代に入ると、辺境地の共産主義対策のために政府が開拓を奨励したことなどもあつて、住民は土地を求めて開拓移動を繰り返した。つまり、政府・住民の両者とも、森林に対する圧力を急激に強めていったのである。その結果として、一九八〇年代までにはタイの森林は急激に減少、フロンティアはほぼ失われ、実態と関係のない国有保存林内に一〇〇万世帯以上にも及ぶ森林の「不法占拠者」が居住するという事態が生じるようになった。

このような事態は、一九八〇年代から一九九〇年代にかけての高度経済成長とそれに伴う社会の急激な変容と相まつて、住民にとつても森林行政にとつても重要な転機をもたらすことになる。まず、住民にとつては、森林フロンティアの消滅自体が上述のような「従来型」森林管理による政府との対立を助長する大きな要因となつた。開墾可能地が失われたことで、住民は、政府の政策によつて被る不利益から避難する場を失つた。追い詰められた住民は、政府の

略奪的な政策に対して政治的な抗議の声を上げるようになったのである。<sup>5)</sup>

その先駆的な例のひとつが、先に挙げたファイゲオ村の事件である。一九八〇年代半ば以降、タイ北部の住民たちは、森林局による森林からの住民の排除に対抗して、村の慣習的な森林利用の権利を認めさせるために抗議運動を起こしていった。その際に、村人が森林を管理してきたこと、住民と森林との共存が可能であることの証として、コミュニティ林の保全運動を行つていったのである。やがてこれらの運動は、東北部における同様の運動とともに、「北部農民ネットワーク (krutakha kasetakon phak neu)」や「貧民フォーラム (samatcha khonjon)」の設立に代表されるような地域的、全国的ネットワークの形成へとつながっていく。農民たちは、NGO、学界、ジャーナリズムの力を借りながら、政府に対してさまざまな異議申し立てや要求を行うようになった。そして、コミュニティ林は、ダム開発などの問題と並んで、彼らの重要な運動フレームのひとつとなつていったのである。

さらに、このような動きは、森林関連の法整備の面にも現れるようになる。住民による森林利用の権利を原則的に認めなかつた現行法に代わり、地域住民に付近の森林管理を任せる法的根拠となる「コミュニティ林法 (nrachabanyat pa chumchon)」を策定する動きが出てきた。この運動は、一九九〇年代の民主化の流れと相まつて、一時は大きな盛り上がりを見せた。二〇〇〇年に、国民による法案の提出という一九九七年憲法の仕組みを利用して「国民版」の法案

提出を行い、「政府版」法案に対抗したのである。しかし、国立公園内の住民に対する権利をめぐるNGOの間で意見が分かれるなど、運動側も一枚岩ではない。また、頻繁な政権交代や経済危機によつて審議が遅れたり、差し戻されたりした影響もあつて、現在に至るまで法律は発効していない<sup>6)</sup>。

法律整備に未だ課題を残しているとはいえ、森林保全における住民参加の問題をクローズアップさせたという意味では、運動としてのコミュニティ林の意義は、非常に大きかつたといえよう。そしてこれらは、政府の政策にも影響を与えるようになっていく。

森林行政は、この時期、経済発展の中で多元化する社会への対応を迫られることになった。上述のような住民からの要求を含め、中間層、企業、NGOなど多様な勢力が政治への働きかけを強めていくようになり、森林破壊や環境問題、国有保存林問題や貧困問題などがしばしば重要な政治課題になった。その結果、政府は単独での森林管理をあきらめ、森林保全・再生の道をこれらの諸勢力との連携に見出すようになったのである。一九八九年に議会によって可決された商業伐採の禁止は、この象徴的な例である。

これ以降、森林局は、林産物生産を司る組織から森林保全をうたう組織への脱皮を図る。皮肉にも、森林の消滅が、森林局が管轄する林地（必ずしも森林ではない）におけるさまざまな事業を生み出し、森林局の組織や予算の拡充に貢献したのである。こうして、国立公園や野生生物保護区といった保護領域を増設する「囲い込み」政策を推進する一方で、実態のない国有保存林を再区分し農地改革

対象地になるとともに、住民参加型の森林保全政策を部分的に推進するようになっていった。住民による森林利用を排除できないとするならば、森林局としても、彼らを味方につけたほうが、効率的な森林保全を推進する上で理にかなつていく。このような理由で、森林局内部においても、森林保全の現実的な方策として一定程度の住民参加を考慮する役人が現れるようになった。一九八〇年代末に森林局に担当部署が設置されたあとも、事業は徐々に拡大を続けた。一九九二年には、第七次国家経済社会開発計画の中で奨励活動が採択され、住民組織、村落委員会、およびタンボン評議会（のちのタンボン自治体）に荒廃林をコミュニティ林として利用することを認める政策が採られるようになった<sup>8)</sup>。

表1は森林局のコミュニティ林関連予算額の推移を示したものである。一九九七―二〇〇〇年の経済危機の時期を除き、最近まで一貫して予算額が増加してきたことがわかる。二〇〇〇―二〇〇四年にふたたび急激に増加しているが、これはタクシン政権下の二〇〇二年に実施された省庁再編の影響だと思われる。この省庁再編で、森林局は国立公園・野生動物植物局（以下、国立公園局とする）、森林局などに分割された。大きな利権の対象であった保護区が森林局から切り離されることによつて、分割後の森林局内におけるコミュニティ林の戦略的意義が高まつたのである。

全国的にみれば、ここ十数年のコミュニティ林政策の浸透力は、運動の推進力より強力だったと考えられる。運動が盛んなコミュニティや地方は限定されているのに対して、政府の政策は、官僚機

表1：森林局のコミュニティ林支援プロジェクト関連予算の推移

年度	予算額 (百万バーツ)
1985	9.8
1990	16.5
1995	69.7
1997	84.7
2000	59.2
2003	84.4
2004	114.5

注：森林局年次報告より作成。値は名目額。一米ドルは1997年以前が約25バーツ、以降が約40バーツである。1998年から2000年にかけて、緊縮財政のため予算が大幅に削減された。

構を通じて画一的に実施されるからである。先に、コミュニティ林という語の農村における普及は、運動と政策の二つの要因によると述べたが、近年は後者の影響のほうはずっと大きくなっているのがある。住民による森林管理の実態は、このような政策動向にどのような影響を受けているのだろうか。以下では、コミュニティ林政策の具体的な対象である「共有林」の実態の一部に迫ってみよう。

### 3. 共有林管理の実態

#### 3.1 タイの共有林管理の動向

共有林は「水源林 (pa ton nam)」「埋葬林 (pa cha)」「放牧地 (thi thamle hang sat)」「鎮守の森 (don pu ta)」など、住民による開拓の過程で、コミュニティ成員の共同利用に供する場所として私的占有を免れ残されてきたものである。定義上、コミュニティ林とほぼ同義であるが、村では、コミュニティ林は共有林のうちコミュニティ林法案の対象として登録されたものを指すことが多くなっている。そのため、以下では登録の有無にかかわらず、実態として住民に共同管理されている森林を幅広く指す語句として、共有林という言葉を用いたい。

これら共有林は、最近まで慣習的な規範などによって管理されていたものがほとんどで、フォーマルな権限・規定はもとよりインフォーマルなきまりも制度化されず、土地の境界が曖昧であることも少なくなかった。また、従来これらの使用・管理権は事実上 (de facto) のもので、政府による法的な土地分類とは無関係に存在していた。タイでは、私有された土地を除く全ての土地が国有地とされているが、その中には先占可能な土地とそうでない土地の両者が含まれている。重富によれば、タイの法制度は国有地に関する住民の共同の使用権を保障しているが、つい最近までは、それらを保護するような公的の制度—例えば国有地証書 (nansu samkan santrap thi huang: no so lo) の発行などを積極的のうち出してはこなかった。

共有林の権利を保障する公的制度が不十分であったため、そのような土地をどのように利用するかは専ら住民の事情によることが多かったのである。

しかし、近年になって状況は徐々に変わってきた。その第一は、住民自身によるインフォーマルなきまりや管理組織の強化である。経済学者である重富は、豊富にあった森林・林地が、農地開墾などによって希少化するにつれて、資源をめぐるさまざまな競争が生じるようになり、これが契機となって、住民間に資源の共同利用の意識が芽生え、成員の権利と義務、罰則規定などを含めた「タイト」な共有資源管理が行われるようになったと論じている。<sup>10</sup> この見解は、資源の希少化を制度変化の要因として取り上げる誘発的・進化的仮説に近い。すなわち天然資源の希少化が、従来の土地制度を、資源へのアクセスを規制し投資を誘発する方向へと改変させ、労働集約的・資源保全型の土地利用や利用グループによる効率的な資源管理を可能にするというものである。<sup>11</sup>

一方で、人類学者は、一連の動きを社会運動として捉え、住民が政府とのコンフリクトに直面する中で、彼らが権利概念を再構築していくプロセスを重視する。<sup>12</sup> このような見解の差はあるが、いずれにせよ、住民自身によってコミュニティ林が「発見」され、そこへの働きかけを強めるようになってきたことは、確かな傾向であろう。

第二は、政府や自治体の支援によるフォーマルなきまりや管理組織の強化およびインフォーマルなきまり、管理組織との接近・同

化である。上述した通り、共有林管理は、限定的ながらも森林局によってコミュニティ林政策として一貫して推奨されてきている。最近では、コミュニティ林法が近い将来に制定された場合をにらんで、共有林の登録も行われている。また、国立公園局は、軍や王室と連携しながら、住民による森林保全の優良事例に対して王妃が直接旗を下賜する独自の森林保全プログラム（森林保護住民ボランティア研修事業：ro so tho po）を実施しており、内務省土地局も、共用地（注9参照）として区分されうる共有地への国有地証書の発行を増加させてきている。

さらに、一九九四年に「タンボン評議会およびタンボン自治体法」が成立して以降、タンボン（注8参照）を単位とした地方自治制度の改革が段階的に進められることになった。<sup>13</sup> タンボン自治体は、タンボンレベルでの開発における住民参加と民主主義推進のために作られた地方自治体である。議会と執行部からなり、住民は各村から二名の議員を選挙で選ぶとともに、自治体の首長も直接選挙によって選出する。

タンボン自治体には一定の徴税権と自治権が与えられ、かつて中央省庁が担当していた開発計画の策定と事業の一部が移管されることになった。一九九九年には「地方分権計画および手順規定法」<sup>14</sup> が成立し、地方自治体関連の予算も増加した。このような流れの中で、コミュニティ林などの天然資源管理は、タンボン自治体の業務のひとつとしてもみなされることになったのである。

このような変化が資源管理の潜在能力や問題点に及ぼす影響は、

実際にはコミュニティによって大きく異なる。資源管理の形成プロセス、特に住民やタンボン自治体の参加の度合いが大きく異なるため、プロセスそのものが経路依存的になるからである。以下では、タイ東北部のヤソートン県K郡における、二つの対照的な事例についてみていこう。

### 3.2 ヤソートン県K郡の事例

ヤソートン県K郡は、東北部ヤソートン県の県庁所在地ヤソートン市の南東約二五キロに位置する。郡の東西はそれぞれセバーイ川、チー川に挟まれ、地形は川の氾濫原、低地（海拔一二〇m前後）と、点在するわずかな高みや緩やかな丘陵（海拔一四〇m前後）からなる。農地の中にパッチ状に森林が分布する景観をもっており、特に氾濫原、自然堤防域と丘陵・高みに森林が多く点在している。郡の中央をヤソートン市とウボンラーチャターニー市とを結ぶ幹線道路が貫いており、県内でも交通アクセスがよい郡のひとつである。

住民のもつとも基本的な生業は農業である。郡面積の五割を占める農地のうち約九割が水田（ほとんどが天水田）であり、自給用のモチ米と販売用のウルチ米を生産している<sup>15</sup>。畑作は、郡北部にある丘陵部で行われており、おもにキャッサバが栽培される。なお近年は、肉牛飼養と牧草の生産、そしてゴム栽培がブームになっている。

この地域は農業以外に目立った産業もなく、タイ東北部の中でも

所得の低い地域である。従って、住民の多くが乾期にバンコクなどに出稼ぎに行くことが常態となっている。一方で、住民の天然資源への依存度は相対的に高い。パッチ状の森林の多くは、共有林としてさまざまな用途に使用され、水田や、川・沼などの水域とともに、今日に至るまで住民の生活を支えてきた。

ここでは、二つの対照的なタンボンの事例についてみてみよう。タンボンNKおよびタンボンKJは、それぞれ郡の南東および北東に位置する。表2に示す通り、人口は、タンボンKJがタンボンNKの一・七倍ほどの規模をもっているものの、両者の土地、農地（水田）および森林面積はほぼ等しく、ともに郡内でもっとも森林の多い地域の一つである。全般に、この郡における共有林管理は、管理制度の導入と保全活動の実施レベルにおいて、比較的良好なパフォーマンスを維持しており、政府の参加型プログラム導入の効果も高い<sup>16</sup>。なかでも両地域は、郡内ではコミュニティ林管理のモデルとなる地域と考えられている。しかし、両者はその管理制度の導入プロセスにおいて、対照的な経緯をたどってきた。タンボンNKにおいては、外部者、特に政府機関の影響を強く受けていたのに対して、タンボンKJでは地域住民の意向を強く反映したプロセスをたどったのである。

#### A・強い外部の影響・タンボンNKの事例

このタンボン付近には、セバーイ川沿いの氾濫原および点在する高みに森林が豊富に存在する。これらのほとんどは、タンボン内各

表2：タンボンNKとタンボンKJ

項目	タンボンNK	タンボンKJ
人口	3,668	6,231
村の数	8	12
面積 (ha)	5,980	5,400
水田面積 (ha)	2,262	2,824
森林面積 (ha)	1,493	1,229
主な農作物	コメ	コメ
主な家畜	牛	牛
共有林の数	13*	25**
共有林の面積 (ha)	653*	520**

出所：星印のあるものを除き、各タンボンの農業普及事務所資料（二〇〇四年のデータ）より作成。  
 タンボンNKの森林面積は、「森林面積」と「共有地面積」の合計。

\* 二〇〇二年度コミュニティ森林資源保全優良事例選考委員会の資料より。多くの共有地が  
 沼地や湿地であり森林ではないため、共有地面積はこの数字よりかなり大きい。

\*\* 聞き取り調査（二〇〇五）より。

村における共有地となっている。このうち約一六〇haのバーンガオと呼ばれる高みは、付近でも豊穡な森として知られている。

実はこの森は、かつてP I村があった場所である。一九三二年にマラリアにより多くの死者が出たため、住民の多くが四キロほど離れた現在のP I村の場所に移り住んだのである。以降、この場所はP I村の共有地となり、その他の共有地同様、住民の天然資源採取の場であるとともに、豆や瓜、ケナフなどの焼畑が行われていた。ところが、一九八三年に一人の僧侶がこの森に居を構え、森の寺として瞑想の場を使用し始めた。それ以降、この場所は保全の対象となり、焼畑は行われなくなったのである。彼のイニシアティブのもと、森は二村からなる委員会によって管理されることになった。保全のきまりが明記され、違反者には罰金が科された。残された森林は豊かに保たれ、荒廃していた場所も徐々に植生が回復していった。

このような活動に転機が訪れたのは、一九九九年のことである。この森が立派に保全されていることに注目した森林局は、この森をその年の森林保護住民ボランティア研修事業のターゲットにしたのである。この森は、P I村の属するタンボンNKとともに、タンボンD Yの領域にも一部跨っていたので、これら二タンボンの住民およそ一〇〇人が、郡森林官の主催する事業の研修に参加することになった。そして研修のあと、森林の名前は「王妃陛下七二歳の栄誉を祝うコミュニティ林」に変えられ、これら二タンボンの九村を包括した新しいきまりが成立した。事業による審査の結果、この森

の保全は東北部における優良事例に選ばれ、王妃から直々に旗が下賜されたのである。

以後、九村の森林保護住民ボランティアからなる委員会が組織され、看板や防火帯の設置、見回りの実施、啓蒙活動などを行うようになった。二〇〇二年には、保全が二タンボン内の一九筆五三四haの共有林に拡張された。同時にコミュニティ林として登録が行われ、それに伴い組織の改組が行われた。現在、一六村が二〇筆六九四haを管理するに至っている<sup>(18)</sup>。

B・外部からの「脅威」への対応…タンボンKJの事例

タンボンKJは、タンボンNKと同様、セバイ川に接しているため、川沿いに大きな森林が残っている。また、タンボンの西部は緩やかな丘陵の東端であるが、そこは肥沃度が低く畑地に適さないため、現在も小径木の森林として残っている。このタンボン内の森林も、それぞれの村（または由来を同じくする複数の村）の共有地として住民の利用に供され、管理も各村がそれぞれ別個に行ってきた。それゆえ、その管理やきまりの程度は村によって大きく異なっていた。管理の程度がばらばらであったにもかかわらず、土地と森林に対する圧力があまり大きくなかったため、一帯の森林は急激に減少することはなかった<sup>(19)</sup>。

しかし、最近になってこのような状況は転機を迎える。タンボンへの入口の道路が舗装され、アクセスが格段に向上したのである。それ以降、雨季のはじめ（五―六月）に森にキノコがたくさん生え

る時期には、郡内の他地域や、県内の他郡、遠くは他県から、朝早くトラックに乗って人が大勢やってきて、住民が採りに出る前にキノコを採って帰っていくようになった<sup>(20)</sup>。その結果、「（資源をもっている）我々は依然として貧乏なのに、よそ者はここに来てたくさん採って売って儲けている」「我々の資源は、我々が利用すべきだ」と感じる住民が多くなった。また、彼らはキノコを大量に採っていただくだけでなく、森の中でゴミを捨てたりするなど、しばしば森を荒らす行為も行った。そのため、森林保全の観点からも、何らかの対策を講じる必要に迫られたのである。

彼らは車で移動するため、問題の起こる場所は広範囲にわたる。これまでの各村単位での管理では限界があるということになり、タンボン全体での管理の必要性が議論されるようになった。そして、数回にわたる協議と森林局による森林保護住民ボランティアの研修を経て、県森林局職員、タンボン議員、公務員、学校教師、村長およびガムナン、タンボン自治体職員、村の長老、住民有志などを交えた二〇〇五年六月の会議において、タンボン全体を対象とした新しいきまりが制定されるに至ったのである。

きまりは一一項からなり、共有林における伐採、火入れ、耕作の禁止、建材取得の際の森林保護住民ボランティアグループ委員会の（一二村の代表六一名からなる新しい組織。委員長はガムナン）への許可の義務付け、水域における水生動物の産卵期（五―七月）の捕獲禁止、動物の違法な手段（葉や毒物、電気、爆薬の使用など）による捕獲禁止などを規定している<sup>(21)</sup>。しかし、このきまりでもっと

もユニークなのは、外部者が域内で林産物などを採取する場合に、事前に委員会への許可を義務付け、一人あたり四kg以下という量的制限を設け、かつ一回一人あたり二〇パーツの利用料の徴収を規定している点にある。

しかし、この規定は、タンボンに隣接する村の住民にちよつとした波紋を呼んだ。彼らは以前からタンボン内の森や水域を利用して林産物や魚を得てきたのであるが、この規定によつて、外部者として扱われ、料金を徴収されるようになったからである。彼らの一部は郡に実情を訴えたという。しかし、郡やタンボンは、彼らに対して決して利用を禁止しているわけではないことを説明し、現状に理解を求めている。

一方で、タンボン内の住民の多くはこの規定に賛成であったが、実は、一部に反対する者もあり、きまりを協議する過程で議論になっていた。タンボンKJ内にも、隣接するタンボンLHへ魚を捕りに行く住民がいたのである。そのような規定を設けてしまえば、近隣のタンボンも報復措置として同様の規定を設けるようになり、結果として彼らの生活に悪影響を与えてしまうという懸念があった。しかしながら、このような人たちは少数派であったため、きまりが成立したのである。

### 3.3 制度導入のプロセス

以上が事例の概要である。ここで共有林管理の導入プロセスについて、以下の二点が指摘できる。第一点は、程度の差はあれ、両

者とも森林管理に対して一定の住民理解が存在するということである。これらの事例では、森林が比較的早くから希少化しており、保全が共有地というコミュニティに既存の文化的規範の上に成り立っている。この点で、住民理解の基盤がないコミュニティにおける森林管理のプロセスとは大きく異なる。

この点は、葉山が述べるフィリピンの「コミュニティに基づく森林管理 (Community-based Forest Management: CBFM) プログラム」の現状と比較すれば、より明確になる。<sup>(23)</sup> 一九九五年に制度化されたこのプログラムは、コミュニティを森林資源保全と再生の担い手として位置づけており、持続的な国有林地管理に向けた画期的な国家戦略として期待されてきた。彼女によれば、このプログラムの導入は、国有林地の経済価値の低下、住民を管理主体として位置づけることによつて実質的なオープンアクセスの解消を狙う当局の意図、アキノ政権成立以降の国有林地における権利獲得運動と「先祖伝来の領域に対する利用権 (Certificate of Ancestral Domain)」の認可といった要因に支えられていたという。つまり、要求と政策のせめぎあいの中で制度化され、地域社会が国の下請け機関としての役割を期待されるに至っているという文脈においては、先に述べたタイのコミュニティ林の例と酷似している。

しかし、プログラムの実施状況は、彼女の指摘をみる限り、タイの状況とは大きく異なっている。プログラムで登録されているコミュニティは全国で五、五〇〇にのぼるが、多くの活動が低調、あるいはまったくない状態に陥っているという。保全か再生かといっ

た事業目的の違いに加え、地理的・自然的要因や生業等、様々な要因がからんでいるため、違いが生じた理由を包括的に分析するのは難しいが、ひとつには、CBFMプログラムが想定する農村社会や森林が、総じて実際の現場におけるそれらと大きく乖離していることが起因していると考えられる。タイ东北部における共有林管理では、既に慣習的な実態がある程度存在しているが、フィリピンでは、少なくとも葉山の提供するミンダナオ島の山地民の事例に限ってみれば、そのような要素は見出しにくい。<sup>24</sup> 政策当局者が、モビリティの高いミンダナオ島山地住民のもつ自生的な制度や秩序の中に森林を保全・再生する手がかりを見出せないため、画一的・フォーマルな制度設計や介入に頼らざるをえないジレンマに陥ってしまっているのである。このことは、外部から制度化を行う際には、地域社会にそれを受け入れる制度的「基層」部分が存在するかどうか、あるいは「基層」部分と整合的な制度設計がなされているかどうか、が重要であることを意味している。

第二点は、タンボンという従来のコミュニティを越えた単位によって管理が行われるようになってきていることである。そして、政府やタンボン自治体のような、従来のコミュニティの範囲を超えた組織によるコミットメントが増えることによつて、管理がフォーマル化の度合いを強めてきていることである。これによつて、共有林管理の実態も、村落内部の自生的な管理制度の生成と外部介入とのせめぎあいの場としての特徴を強め、両者の調整能力が問われるようになってきている。しかし、その調整の状況は二つの事例で著

しく異なっており、結果として、以下のような異なる課題を抱えるようになった。

タンボンNKでは、きまりの成立当初から資源の希少性との関連が薄く、住民の外部からの影響が大きかった。村で尊敬を受けている僧侶のイニシアティブで保全のきまりが導入され、それがやがて政府の目に留まって管理が大規模化、フォーマル化されるに至つたその過程は、住民の理解と協力を得られたという前提はあるものの、おもに宗教組織という文化装置と、王室という国家の装置に支えられていた。

しかしながら、このような装置の抛り所となる言説の世界と住民の生活世界との間には、当然ながら大きなギャップが存在する。筆者が調査中に、住民リーダーの一人とその妻から、共有林からの便益を増やすにはどうしたらよいかを尋ねられた。「住民はみんなこれらの森林から何かを得たいのだが、これらは保全の対象になつているので、野草や枯れ木、非木材林産物以外のものは得ることができない。現在このことについて皆で話し合っているところなので、何かいい案があつたら教えてほしい」といわれたのである。

実は、このリーダーの住むNK村は、一九九九年の委員会による共同管理には参加しているのだが、二〇〇二年の拡張改組の際に、この村の共有林約三二〇haをその傘下に入れず、コミュニティ林登録を行わなかった。彼らは、共有林が正式に登録されることによつて、これまで慣習的に行ってきた森の利用や管理ができなくなつてしまう「フォーマル化の逆説」とでもいうべき事態を恐れていたの

である。

一方、タンボンKJの事例においては、資源が豊富であるにもかかわらず、住民によるイニシアティブが強かった。近年の交通アクセスの向上は、外部者による森林破壊の脅威をもたらし、それがきまりや管理組織を生成する原動力となった。しかし、この外部者を排除するかたちでの新しい管理制度の導入が、タンボン内外において波紋を呼ぶことになった。これは、住民による資源へのアクセスが、もともとは地域的に固定化されたものではなく、いくつかのオプションを伴った地理的ネットワークを形成していることに起因している。この事例のような、領域によって外部者を制限するさまりの導入は、必然的にその領域を超えた資源利用のネットワークの変容をもたらす。ペルソーも指摘するように、コミュニティによる「領域化」、それに伴う囲い込みと排除という新たな問題が、今後住民参加型森林管理において起こってくる可能性は高い。<sup>25)</sup>

以上二点をまとめると、結局のところ両事例とも、政府機関等の外部アクターに対する住民の対応が管理制度導入の鍵となっていたことがわかる。その際、森林の希少化の程度、森林保全への住民理解や制度的・文化的基盤の存在といった要因が、比較的スムーズな制度導入を可能にした。一方で、「上」からの地方自治や形式的な制度を受け入れたことによる問題、すなわち「フォーマル化」や「領域化」に伴う問題をほらむことにもなった。このような問題が、一九九〇年代の自生的制度の発展期にはそれほど目立たなかったことを考えれば、制度的・文化的基盤も含めた外部アクターへの対応

能力が、最近になって共有林管理にとって重要になってきたことは明らかであろう。そして、このような傾向は、共有林管理だけでなく、コミュニティ内における政府のプレゼンス全般の増大となって現れているのである。<sup>26)</sup>

#### 4. おわりに——自生的制度、制度設計、エンバイロメンタリティ

本稿では、タイのコミュニティ林政策と共有林管理を事例に、住民参加型の環境対策を、「下」からの要求と「上」からの政策・事業実施とのせめぎあいの場として捉え、その現状と課題について論じた。その結果浮かび上がったのは、コミュニティによる従来の森林管理が「コミュニティ林」として政治化し、政策用語と化すことによつて、「上」からの政策としての性格を強めていった事実である。

一九八〇年代末から一九九〇年代の社会変動の中で、コミュニティ林の政策的要請は、住民運動と政府の対応が重なりあうかたちで徐々に高まっていった。また、一九九〇年代以降の農村に対する外部アクターの影響力増大によつて、共有林管理の実態も、村落内部の自生的な管理制度の生成と外部による制度設計とのせめぎあいの場としての特徴を強め、両者の調整能力が問われるようになってきている。これらの政策は、共有林に関する文化的な規範と相まって、保全活動の一般化という森林保全にとってポジティブな効果を

もたらした。その一方で、管理単位が広域化、制度がフォーマル化するとともに、「フォーマル化の逆説」や「領域化」による困い込みといった住民にとつての新たな問題が現れてきている。

秩序や制度には、目的達成のために人によつて設計される構成的な側面と、歴史の中で自己組織化される自生的な側面があるとい<sup>27</sup>う。事例における共有林管理では、「上」からの制度設計と意図が住民にある程度浸透し、「成功」をおさめている。しかし、制度設計に全幅の信頼を寄せることは大きな誤りである。そもそも事例において、フォーマル化がある程度成功しているのは、共有林に関する文化的な規範や制度の自生的な側面によるところが大きい。例えば、近隣住民との森林利用の軋轢に直面したタンボンKJの住民は、隣に位置するタンボンLHの住民による森林利用を二〇〇六年から黙認することにした。フォーマル化に伴う問題へのこのような対応によつて、制度の実際の運営に柔軟性をもたせているのである。このことは、先に挙げた葉山によるフィリピンのCBFMへの批判と対比しても明らかであろう。このようなインフォーマルな制度的・文化的基盤や調整能力を軽視すると、その崩壊を通じてフォーマルな制度にも大きなダメージを与えることになる。

ただし、だからといって、自生的な制度進化や秩序形成に任せておけば全てうまくいくというわけでもない。洋の東西を問わず、既に多くのコモンズが歴史の中で失われてしまったことは、そのひとつの証左であろう。また、フォーマル化や「上」からの庇護は、住民が外部者の脅威から自分たちの権利を守るための拠り所ともなり

うる。鈴木は、自生的進化と理念的設計というこの二つの制度変化の契機を整合化することが、経済システムの改革のための制度設計を成功させる重要な必要条件となると論じているが、まったく同様のことが環境保全の制度についてもいえる<sup>28</sup>。ただ問題は、両者をどのように整合化するかである。

タイに限らず、多くの発展途上国では、国家を管理主体とする「従来型」の資源管理制度のあり方は近年徐々に見直され、本稿で述べたような住民参加型のアプローチや、国際環境条約、認証制度やREDD（途上国における森林減少・劣化からの温室効果ガスの排出削減）などに代表されるような市場志向・グローバル型制度の論理を取り入れるかたちで変容が進んできている。この中で、住民参加型のアプローチは、グローバルやナショナルな環境問題への取り組みを地域につなげる大きな役割を担うことが今後期待されている<sup>29</sup>。

このような資源管理制度の変容に対して、大きくわけて二つの見方が存在する。ひとつは、変容を地域社会とのよい意味での妥協や政府の柔軟な対応として捉え、効率的な環境対策へ道を開いたと評価するものである。もうひとつは、この変容を新たな統治のための政府の戦略変更として捉え、「上」からの論理や権力の浸透とみる批判的な見方である。この二つの見方は、参加型アプローチの二つの目的——管理や政策策定への住民参加やエンパワメントを推進する運動側の目的と、より現実的な環境保全を模索する行政や環境保護団体側の目的——の本質的な相違をよく表しており、上記

の「整合化」に倫理的・規範的な評価を下す際に非常に重要な論点となる。

例えば、アグラワルは、インドのクマオン地方における森林管理の歴史をもとに、国家が新たな管理技術を駆使してコミュニティや個人の中に国家の意図を内部化させ、彼らを管理主体として仕立て上げていくさまを、フーコーのガバメンタリテイの概念を援用したエンバイロメンタリテイという言葉を用いて批判的に表現している<sup>20)</sup>。一方、久保はフィリピンとインドネシアで二つの分権型森林管理の事例を挙げ、そこで住民によつて資源利用ルールが了承された事実を「違反は罰するという脅しを住民が受け入れた結果であり、処罰を恐れて自らの行為を統制する規律主体が内部形成された……(中略)……住民行動を見据える視線が集落内に創出され、維持されることにより、規律主体は機能し、住民のルール遵守は実効性をもち得た(20)」と解釈して、アグラワルの見た「主体形成」のプロセスに対して肯定的な評価を下している<sup>21)</sup>。

確かに、彼らのみたまのはある種の「整合化」である。コミュニティや住民を「味方」にして環境保全を達成したい当局や環境問題の専門家にとつては、理想的な整合化ともいえるかもしれない。しかし、地方分権や住民のエンパワメントという参加型アプローチのもうひとつの目的に照らして考えればどうであろうか。先に挙げたタイ東北部の事例においても、住民が「自主的に」国家と協力しながら共有林の保全を強化するようになった「協治」の好例とみなすこともできるだろうが、「フォーマル化」や「領域化」といった

国家の支配に付随する新たな問題を取り上げて、資源管理の分権化に名を借りた、実質的な国家管理の強化が起こっているともみることが出来る。同じ現象を異なる立場から解釈すると、見解は真二つに割れてしまうのである。

本稿の例でもわかるように、自生的進化と理念的設計は、多くの場合それらを担うアクターが異なる。そのため、力関係と調整プロセス次第で整合化のパターンにも違いが生じ、結果として異なる潜在力と課題を抱えるに至る。調整にかかわるアクターの能力と整合化の結果次第では、「上」と「下」の制度改善への動機が非常に高い場合においても、両者の深刻な対立が生じうる。そして究極的には、参加型アプローチの二つの目的にあるように、行政側(あるいは公共の権利や享受するサービス)と住民側(特定の地域やコミュニティ)に与えられる権利やサービス)のどちらをより重視するかという規範的な問題にまで至ってしまう。

このような「上」と「下」、すなわち運動側と行政側がはらむ潜在的な対立は、参加型アプローチに不可避なジレンマなのである。おそらくそうであろう。私たちは、整合化という概念や厳密な意味での制度に過度に囚われてはいけないのかもしれない。これらからこぼれおちる(が、これらの存立に不可欠な)要素、例えば制度の「あそび」の部分や運用上の工夫、制度の中で生活する住民や役人の、立場を超えた「生身の感覚や関係」、環境イシューの多元性や生活イシューとの相互関連性の認識などが、このようなジレンマを乗り越える(あるいはやり過ぎ)上で重要なのではないだろう

うか。少なくとも、結果として生まれた制度と制度間の関係だけに注目するのではなく、関連する様々な制度を構成する個人や組織の対立や競合、その他の相互作用も含んだあたりでの動態的なプロセスを重視する必要があるだろう。一時的な対立や競合は、長い目でみれば住民の交渉能力の強化につながるかもしれないし、行政がより柔軟に対応する能力を養うかもしれない。両者間の対話を通して相互理解や共感が芽生え、信頼関係が深まるかもしれないし、両者を調整する新たなアクターの出現、あるいは何らかの偶発的な要因によって、対立しながらも徐々に関係改善が図られていくかもしれない。

静態的な立場に立てば、地域社会と外部者が協働して環境対策を実施していくためには、外部への対応力を備えた強い社会、柔軟かつ効率的な行政、そして両者が対話する場の醸成などが必要条件となるが、途上国の農村でこれらの条件が満たされる場合は通常非常に少ない。しかし、動態的な立場に立てば、現時点で条件が満たされなくても悲観的になる必要はない。結局、時として対立・競合しながらも、互いに高めあい調整していくプロセスを粘り強く続けていく中で、それぞれの解決策の束を見つけていくべきなのだろう。そして、このような時間をかけた努力と、そこから生まれる制度の地域化・柔軟性の獲得こそが、グローバルな環境主義に代表される外部の要請と、ローカルな要求とをつなぐ大きな力となると信じていたい。

\*本稿は、二〇一〇年五月二十九日に開催された南山大学社会倫理研究所設立三〇周年記念公開シンポジウム「誰が環境問題について考えるのかー環境政策における地域レベルの視点と取り組みの重要性」で報告したレジュメや議論に沿って、以下を加筆修正したものである。生方史数「コミュニティ林政策と要求のせめぎあいータイの事例から」市川昌弘・生方史数・内藤大輔編『熱帯アジアの人々と森林管理制度ー現場からのガバナンス論』人文書院、二〇一〇年、一〇九―一二七ページ

注

- (1) Cooke, B and Kothari, U. eds. *Participation: the New Tyranny?* London, Zed Books, 2001.
- (2) Jamarik, S. et al. *Pa Chunchon nai Pathet Thai: Neaw Thang Kan phathana I, Pa Fon Khiet Ron Kap Phap Ruam khong Pa Chunchon nai Pathet Thai*. Bangkok, Sahaban Chunchon Thongtinn Prathana, 1993. 224頁定義 (p163)。一部修正してある。
- (3) 藤田渡「タイ「コミュニティ林法」の17年ー論争の展開にみる政治的・社会的構図」『東南アジア研究』四六巻三号、二〇〇八年、四四二―四六七ページ
- (4) プラトーン・コモン (正木幹生訳)「森林局 (RFD) の社会林業に対する取り組み」赤羽武ら『タイにおける社会林業推進のための連携協力体制の制度化に関する研究』財団法人国際開発高等教育機構、一九九四年、一八一―二五ページ
- (5) Christensen, S. R. and Rabihadana, A. 1994, "Exit, Voice, and the Depletion of Open Access Resources: the Political Bases of Property Rights in Thailand." *Law and Society Review* 28(3), 1994, p. 639-656.
- (6) 審議の経緯、争点や政治背景に関しては、前掲の藤田論文に詳しい。

なお彼は、二〇〇七年一月にコミュニティ林法案が軍事クーデター後の立法議会において可決したことを論争の一応の決着として捉えている。しかし実際には、可決した法案の一部が憲法違反にあたるとして、一部の議員が憲法裁判所に審理を求めており、法案はまだ実効性をもっていない。

- (7) Pralong, K. and Thomas, D. E. 1990. "Evolving Management Systems in Thailand." In Poffenberger, M. ed., *Keepers of the Forest: Land Management Alternatives in Southeast Asia*. West Hartford, Kumarian Press, 1990. p. 167-186.
- (8) プラトーン (前掲) 参照。なお、タンボン (tambon: sub-district) は地方行政の単位のひとつであり、郡 (amphoe: district) の下位、村 (muban: village) の上位レベルに位置する。後述する通り、一九九〇年代以降、このレベルにおける自治機能が強化されてきている。
- (9) 民法典の中で、公共地 (国有地の区分のひとつ) の区分のひとつとして、「共用地 (人民の共同の利用に供される土地: *thidin samrap phonla nhang chai nam kan*)」が明記されている。重富真一『タイ農村の開発と住民組織』アジア経済研究所、一九九六年および重富真一「タイにおける「共有地」に関する土地制度」水野広祐・重富真一編『東南アジア農村の開発と土地制度』アジア経済研究所、一九九七年、二六三-三〇三ページを参照。なお、本稿においては、この共用地に限らず、住民がインフォーマルに共同保有している土地を「共有地 (*thi saharana prayot*)」と記述する。共有林は、いわば池や沼などの水域と並んで存在する共有地の一種である。
- (10) 重富真一 (前掲) を参照。
- (11) Otsuka, K. and Place, F. eds. *Land Tenure and Natural Resource Management: A Comparative Study of Agrarian Communities in Asia and Africa*. Baltimore and London, John Hopkins University Press, 2001.
- (12) Ganjanapan, A. *Local Control of Land and Forest: Cultural Dimensions of Resource Management in Northern Thailand*. Chiang Mai, RCSI, Faculty of Social Sciences, Chiang Mai University, 2000. また、コモンスの制度化に

関する経済学者と人類学者の見識の相違に関しては、以下を参照されたい。生方史数「コモンスにおける集合行為の2つの解釈とその相互補完性」『国際開発研究』一六巻一号、二〇〇七年、五五-六七ページ

(13) 永井史男「タイの地方自治制度改革—地方分権委員会を中心に」作本直行・今泉慎也編『アジアの民主化過程と法—フィリピン・タイ・インドネシアの比較』アジア経済研究所、二〇〇三年、二七三-三一〇ページ

(14) とはいえ、タンボン自治体は、人材、資金の両面でその能力に未だ大きな制約を抱えている。実際に実施される事業のほとんどは、域内の道路建設などのインフラ整備である。

- (15) 二〇〇三年度K郡開発計画より。
- (16) Ubukata, F. *The Institutional Formation Process of Communal Forest Management in Northeast Thai Villages*. Kyoto Working Papers on Area Studies No. 7 (G-COE Series 5), Kyoto: Center for Southeast Asian Studies, Kyoto University, 2008.
- (17) 彼はもともと村内の住民であったが、方々への出稼ぎのあと、軍に入隊し、その後三〇歳で出家してから、紆余曲折を経てこの地に戻ってきた。よって、村からみて内部者でもあり外部者でもある両義的な存在だといえる。
- (18) 二〇〇二年度コミュニティ森林資源保護優良事例選考委員会の資料より。
- (19) Kono, Y.; Supatri, S. and Takeeda, S. "Dynamics of Upland Utilization and Forest Land Management: A Case Study in Yasothon Province, Northeast Thailand." *Southeast Asian Studies* 32(1), 1994. p. 3-33.
- (20) ハット・プアックと呼ばれるキノコは、高値 (一キロ一七〇-二〇〇バーツ) で取引されている。
- (21) ガムナン (Kamnan) は、タンボンの顔役として内務省直轄の地方行政を司る。村長 (puyai ban) の中から立候補した者が、選挙によって選ばれる。
- (22) 森林保護住民ボランティアグループ委員会の資料より。

- (23) 葉山アツコ「フィリピンにおけるコミュニティ森林管理―自治による公共空間の創造につながるのか」市川昌広・生方史数・内藤大輔編『熱帯アジアの人々と森林管理制度―現場からのガバナンス論』人文書院、二〇一〇年、八七―一〇八ページ
- (24) もちろん、立地条件や生業の違いに起因する部分も大きいと考えられる。タイにおいても、山間地の畑作地域や焼畑地域では、コミュニティ森林関連の事業が想定するコミュニティ像や土地利用の実態との乖離が大きく、結果として一部を除いて事業があまりうまくいっていない印象を受けるからである。また、CBFMの制度設計そのものにも問題が多い。葉山(前掲)によれば、プログラムの支援対象は、協同組合などのフォーマルな住民組織に限られ、より機能しうろと思われるインフォーマルな組織は対象外となってしまう。
- (25) Peluso, N. L. "From Common Property Resources to Territorializations: Resource Management in the Twenty-first Century." In Cussey, P. and Vaddhanaphuti, C. eds., *Commonplaces and Comparisons: Remaking Ecopolitical Spaces in Southeast Asia*. Chiang Mai, RCSD, Faculty of Social Sciences, Chiang Mai University, 2005. p. 1-10.
- (26) 重富真一「東北タイ―農村の10年―高成長と経済危機で村人の生活はどう変わったか」『アジア経済』四四巻三号、二〇〇三年、五〇―八九ページ
- (27) Hayek, F. A. von *Rules and Order. Vol. 1 of Law, Legislation and Liberty: A New Statement of the Liberal Principles of Justice and Political Economy*. Chicago, University of Chicago Press, 1973. 「法と立法と自由Ⅰ: ルールと秩序」, 矢島欽次・水吉俊彦訳, 春秋社, 二〇〇七年)
- (28) 鈴木興太郎「制度の理性的設計と社会的選択」鈴木興太郎・長岡貞男・花崎正晴編『経済制度の生成と設計』東京大学出版会、二〇〇六年、十七―五三ページ
- (29) 生方史数・市川昌広・内藤大輔「ローカル、ナショナル、グローバルをつなぐ」市川昌広・生方史数・内藤大輔編『熱帯アジアの人々と森林管理制度―現場からのガバナンス論』人文書院、二〇一〇年、二四三―二六一ページ
- (30) Agrawal, A. *Environmentalism: Technologies of Government and the Making of Subjects*. Durham and London, Duke University Press, 2005.
- (31) 久保英之「熱帯林地域における森林保全と住民生計の関係性―分権型森林管理を所与の条件として」『国際開発研究』一八巻一号、二〇〇九年、二三―三五ページ
- (32) 協治とは、中央政府、地方自治体、住民、企業、NGO・NPO、地球市民などさまざまな主体が協働して資源管理を行う仕組み(214)のことである。井上真『コモンスの思想を求めて―カリマンタンの森で考える』岩波書店、二〇〇四年