# フィリピンにおける森林管理の一〇〇年——地域住民の位置づけをめぐって——

葉山アツコ

## はじめに

熱帯林の荒廃、消失が地球的規模の環境問題として注目されるようになって久しい。途上国の森林問題は、多くの開発援助機関の対象分野になっているが、概観する限り、解決に結びつくような成果を挙げているとは言い難い。

近年の東南アジア諸国における主要な森林政策課題は、残された天然林の保護と消失した森林資源の再生である。住民参加が重要なキーワードになっている。これは、開発や環境保全の分野で、国家や市場の論理に基づいた森林資源管理が結果として熱帯林の荒廃、消失を招いたという反省から、実際の資源利用者である地域住民が管理主体として重視されるようになったためである。筆者がフィールドワークを主におこなってきたフィリピンにおいても、住民参加による森林再生、保全は、同国の中心的な森林政策課題となっている。[1]

二〇世紀初めのフィリピン諸島は、面積の約七〇%が天然林に覆われていたと推定されている。[2] フィリピン諸島全域で山地面積が占める割合が五〇%強であるから、その当時は山地のほとんどが、さらに低地、平野部のかなりの部分が、フタバガキ科の樹木（そのなかの数種がラワン材と総称される）を優占種とする豊かな天然林に覆われていたと考えられる。しかし、約一〇〇年経た現在、天然林面積は、国土面積の二〇%を切るまでに減少した。[3] 各地の山々

で広範に目につくのは、イネ科のチガヤで覆われた草原である。

他の東南アジア諸国同様、フィリピンの林野および森林資源の所有主体は国家であり、政府はその管理責任を負っている。フィリピンの森林政策における住民の位置づけは、近年大きな変化をみた。天然林が豊富で木材生産がさかんであった時期は、地域住民は、政府によって森林消失を引き起こす「資源破壊者」と捉えられていた。地域住民が「資源管理の担い手」として森林政策の中心に据えられるようになったのは、一九八六年のマルコス政権崩壊後のことである。マルコス政権を終焉させた民主化運動が、それまで政治家や企業の手にあった森林資源利用を地域住民の手に、という草の根運動を活発化させたのは必然の流れであった。さらに、住民参加を開発理念とする援助機関が、フィリピンの森林政策転換を後押ししたのも必然だったと言える。地域住民を主体とする森林管理の制度化は、研究の分野においても、歓迎すべき制度改革であると論じられている。[4]

筆者の基本的な立場は、これに異論を唱えるものではない。しかし、森林政策のなかの地域住民の位置づけられ方に違和感を覚えるというのが率直な気持ちである。たしかに、資源管理における住民参加が、民主主義を具現化したものであることは理解できる。しかし、「参加」を「管理」に置き換えて、地域住民を「資源管理者」として政策のなかに据えることは、彼らを部外者（とくに政府や援助機関、研究者も含まれる）が期待する役割に当てはめようとする危険性をはらんでいないだろうか。かつての「資源破壊者」にしろ、近年の「資源管理者」にしろ、森林政策における地域住民の位置づけは、その時々の時代の要請に応じた、部外者による都合のいい住民に対する解釈とは言えないだろうか。

このような筆者が感じる違和感を出発点として、本稿では、フィリピンの森林政策における地域住民の位置づけを歴史的にたどり、さらに、近年の森林政策のなかに地域住民を資源管理者として据えるという視点の問題点を考察してみたい。

## 一　「資源破壊者」としての住民
### ――焼畑耕作の違法化

アメリカ統治が開始された一八九八年から現在までの約

一〇〇年間の森林政策における地域住民の位置づけられ方を整理すると、大きく三つの時期に分けることができる。[5]すなわち、(一)一九七〇年ごろまでの天然林が豊富で、木材生産がさかんであったときの「資源破壊者」としての住民、(二)森林資源の減少が顕著になり、森林再生が国家的課題として出てきた一九七〇年ごろからの「植林の担い手」としての住民、そして、(三)一九八六年の民主化復興後の森林再生、環境保全を担う「資源管理者」としての住民、である。

ここでは、まず、森林を自由に利用してきた住民の生業活動、とくに森林の農業的土地利用が、国家に対する違法行為と見なされるようになり、住民が「資源破壊者」と位置づけられるようになった時期について述べよう。

一六世紀後半から約三五〇年続いたスペイン植民統治時代における植民地政府の実質的な支配領域は、住民のキリスト教化に成功した低地社会に限られており、ミンダナオ島を含む南部イスラム社会や数多くの少数民族が居住する森林地帯および山地はその支配力が十分に及ばない国家領域の外であった。森林を永続的に、そして秩序ある方法で、産業経済、国家財源に役立てるためにアメリカが導入した方法が、国家による科学的な森林管理―科学的林業―であった。

フィリピンを統治し始めたころのアメリカ本国は、人口増加と木材産業拡大のために森林の減少、荒廃が顕著になっていた。そのような事態を憂慮する人々の間から自然保護を求める声が出始め、それが国有林の設置につながっていった。一九〇五年に設立されたアメリカ森林局による森林管理方針は、「最大多数の最大幸福」を原理とする功利主義を基本とし、科学的林業、すなわち、国家が森林を科学的に管理、利用することで森林の保全が図られるという理念に基づいている。[6]アメリカ本国に科学的林業を導入し、同じ理念を植民地フィリピンに持ち込んだのは、アメリカの初代森林局長官になるG・ピンショー(Gifford Pinchot)であった。[7]

フィリピンにおいて科学的林業を成立させ、森林を植民地経営の財源に寄与する源泉とするためには、それまで実質的支配の及ばなかった森林地帯および山地を国家領域に組み入れる必要があった。そのために、アメリカ本国にならった法律が整備されていった。一九〇三年制定の公有地法によって、すでに私有権が確定していた土地以外の森林

地帯、山地はすべて公有地（＝国有地）とされた。公有地のなかの農耕適地（平坦地、低地）は、払い下げや入植制度などを通して私有地として譲渡され、それ以外は、国有林として囲い込まれた[8]。ここに、科学的林業導入のための法的準備が整えられたことになる。

では実際に、科学的林業は、国土面積のかなりの部分が天然林に覆われていたフィリピンにどのように導入されたのだろうか。良質な材をもつフタバガキ科樹種の豊かさに魅了されたピンショーは、フィリピンの森林をフタバガキ科樹種などの商業価値の高い樹種ばかりで構成される森林に造成していこうと考えた[9]。それを現場の森林で実践するのは、一定期間、一定区域の森林を割り当てられた企業であった。以来、政府による森林管理と企業によるコンセッション方式の伐採とが一体になって展開していく。

フィリピンにおける科学的林業の主たる担い手は、アメリカ近代資本であった。近代的木材生産は、一九〇四年、ネグロス島においてインシュラー木材会社によって開始された。同社の経営者は、シアトル屈指の製材機製造会社経営者でもあった。ネグロス島は主要な輸出作物であったサトウキビの一大産地でもあり、同島の低地林が皆伐されたのは、サトウキビのプランテーション拡大が意図されていた[10]。このように、国家の森林利用の論理は、植民統治開始当初から市場と同調していた。

それでは、当時のフィリピン林業はどれほど「科学的」であったのだろうか。商業価値の低い樹種はすべて伐採、フタバガキ科樹種などの商業価値の高い樹木は胸高直径四〇センチ以下のものは残し、それ以上は伐採、高価値の樹木で胸高直径七五センチ以上のものはすべて伐採、とされた。この択伐法を遵守することで、天然更新によってより経済価値の高い森林が造成されるはずであった。森林官の仕事は伐採可能な樹木に印をつけることであった。しかし、現実には、訓練を受けた森林官の数は不足しており、伐採の現場でこのような規制が考慮されることはほとんどなかった[11]。

科学的林業の遂行における最大の脅威は野火や森林火災である。そして、最大の障害は地域住民による森林利用、とくに農業的土地利用であった。必然的に、火入れ開墾をする焼畑移動耕作（フィリピンの言葉でカインギン）は、森林を破壊する行為と見なされるようになり、国家による規制、排除、罰則の対象となった。

たとえば、アメリカ人として最後のフィリピン森林局の局長であったA・フィッシャー（Arthur Fischer）による一九二六年の年次報告書には、森林局は同年約二二〇〇件の焼畑耕作に対しては許可を与えたが、罰則（罰金か禁固刑）の対象となった違法な焼畑耕作が約一二〇〇件あったと記されている。そして、「カインギン（焼畑耕作）問題」の解決のためには、パトロールするレンジャーの数を増やし、焼畑耕作をおこなう住民には厳罰主義で臨むべきであり、かつ、彼らを啓蒙しなければならないと書かれている[12]。

こうして焼畑移動耕作は、戦前、戦後を通して、政府報告書、政策論文、メディアなどでフィリピンの国家財源たる木材生産を脅かし、森林消失をもたらす「元凶」として語られるようになり、「カインギン＝犯罪」というステレオタイプのイメージがつくられていった。

フィリピンにおいて、科学的林業が、森林政策の「規範」としてその力を最も発揮したのは、日本の高度成長時代であったと言える。日本市場における合板原木としてのフタバガキ科樹種の需要拡大は、フィリピン全土を木材ブームで覆い、各地で木材生産（採取林業）が展開した[13]。択伐施行に基づいて、森林は政府と伐採企業によって科学的に管理されているはずであった。伐採企業の年間許容伐採量は、森林局によって定められていた。

しかし、現実に進行していた広範な森林の荒廃、消失は、科学的林業が失敗であったこと、すなわち、政府による資源管理が機能しなかったことを如実に示していた。森林官の数は絶対的に不足していたうえに、年間伐採許容量と択伐施行を遵守した伐採企業はわずかであった。年間伐採許容量そのものも政治的に操作され、成長量を著しく越えた伐採が合法とされた[14]。一旦、開かれた森林は、だれもが容易に利用できる空間として、さまざまな資源利用者の侵入を誘発した。

一方で、政府は、科学的林業の遂行を妨げ、森林を荒廃、消失させているのは、住民による焼畑移動耕作（カインギン）であると主張した。

## 二　「植林の担い手」としての住民
### ――増加する山地人口、減少する森林資源

戦前より、森林消失の犯人とされてきたカインギン問題に新たな視点を持ち込んだのは、文化人類学者の研究成果

であった。

一九五七年に発表されたアメリカの民族誌、文化人類学者H・コンクリン（Harold Conklin）による焼畑農耕民の研究は、この分野の研究としてはすでに古典であるが、今も、その研究成果は色褪せていない。コンクリンは、一九五〇年代初めの数年間、フィリピン、ミンドロ島南東部の森林を居住域とする焼畑農耕民ハヌノオ・マンヤン族と生活をともにし、彼らの焼畑農業を実に詳細かつ緻密に記述した。徹底的に冷静に事実を描写することで、コンクリンは、彼らの焼畑農業が自然環境と調和した生業形態であることを示した[15]。

たとえば、ハヌノオ・マンヤン族は、原生林をむやみに伐開して火を入れるのではなく、成熟二次林を循環的に利用していること、それを可能にするために作付け期間は短期間で長期間の休閑期間をもうけていること、焼畑適地の選定には、森林の遷移状態などさまざまな要因が考慮されていること、火入れ時には周りの森林に飛び火しないように風向きなどに十分な注意が払われること、土壌流出を抑えるための農法（たとえば、伐開時に多くの立木を残す、鋤や鍬で耕起をしない、数多くの栽培作物を混作するなど）が採用されていることなど、彼らの焼畑農業の技術と資源管理に関する詳細な記述は、それまでに形成されていた焼畑耕作悪玉論を払拭する説得力をもっていた。

コンクリンの研究は、結果として、焼畑農耕民と焼畑農業を森林消失の犯人とみなす人々、とくに政策立案者、に対する異議申し立てとなった。さらに、コンクリンは、それまでカインギンという言葉で一つにくくられて語られていたフィリピンの焼畑耕作を、土地の利用方法と住民の居住形態をもとに類型化し、ハヌノオ・マンヤン族のような少数民族、あるいは先住民と呼ばれる人々のおこなう焼畑耕作と、低地民がおこなうそれとを明確に区別した。そして、森林荒廃、消失の原因として政府が非難してきた焼畑耕作をおこなっているのは、主に、開墾地を求めて商業伐採跡地に入ってきた低地民であるとした。ほとんどの低地民は、山地の自然環境や傾斜地に関する知識が不足しているため、同じ場所で何年も続けて火入れをして、樹木の切り株や根、種を殺し、土地の肥力を著しく低下させ、最終的にはチガヤの草原に変えてしまう、と論じた[16]。

コンクリンの一連の研究が、政策にいかなる影響を与えたかどうかは不明であるが、一九六〇年代半ばごろから政

府のカインギン問題に対する姿勢が変化してきたのは事実である。それまでのように厳罰主義でカインギンに対処するのではなく、再定住計画も含め、山地住民による土地利用が、森林資源消失に結びつかないような施策の導入が検討されるようになった。

政府の態度が変化した背景には、山地住民に「不法占拠者」というレッテルを貼っても、現実に増加し続ける山地人口を排除することは不可能であったことがある。山地住民の多くは、低地からの移住者であった[17]。カインギン問題は、低地における社会経済的な諸問題（大土地所有制度、土地なし層の増加、雇用吸収力の停滞など）の反映であるという認識が政策立案者や研究者の間にみられるようになってきた。

さらに、一九七〇年半ばより、フィリピンの木材生産量が急激に減少し始める[18]。天然林減少を取り戻すほどの森林再生は進展していなかった。一九七五年に始まった山地住民を取り込む国家プロジェクトは、住民の土地利用権を追認し、保有地内あるいは近隣の禿げ山での植林を義務づけるものであった。これは、国有林地内の土地利用に政府のお墨付きをもらいたい住民と植林を進めたい政府の利害が一致した政策であった。住民に対する土地利用権の保証は、彼らに長期的かつ保全的な土地利用（果樹などの永年作物栽培や植林）を促すはずであるという前提に基づいていた[19]。この前提は、近年の森林政策においてもみられる。

このようにして、天然林が豊かであったころ、森林政策のなかで「資源破壊者」として捉えられてきた山地住民の位置づけが、森林再生という新たな国家的課題のなかで、安価な労働力が期待される「植林の担い手」へと変化した。

## 三　「資源管理者」としての住民
### ――それを支える前提の検討

近年の森林政策上の地域住民の位置づけは、単なる「植林の担い手」から、さらに進んで「資源管理者」である。この流れの背景として、先述したように開発援助機関における住民参加型開発の重視があるが、研究の分野における共有資源管理論（コモンズ論）の展開の影響も大きいと思われる。

一九六八年、アメリカの人類生態学者G・ハーディン（Garrett Hardin）は、共有資源（コモンズ）に対する個人

の追加的利用（その利益はその個人のもの、しかし費用は資源利用者全員の負担）を排除することは困難であるために、結局は資源減少、枯渇が起こるという「コモンズの悲劇」を発表した。そして、この悲劇を回避するためには、共有資源を私有か公（国）有にするべきであると主張した。[20] しかし、共有資源を外部からの強制的な権力で、私有財産あるいは国有財産にすべきとするハーディンへの反論として、世界各地における牧草地、森林、灌漑施設、水産資源などの共有資源管理慣習の事例蓄積とその理論化が進んだ。資源利用者集団（コミュニティ）間の資源利用に関する制度の研究が、大きな展開をみせた。[21]

一九九五年のフィリピンの行政命令「コミュニティを基盤とする森林管理」は、資源管理主体としての地域住民のコミュニティ、住民組織を前面に打ち出している。[22] これは、国有林野における地域住民のコモンズの構築をねらったものであると考えられる。すなわち、禿げ山を含めた近隣の国有林管理をコミュニティに委ね、森林再生と環境保全を目指すという政策的意図である。その二年前の一九九三年には、少数民族、先住民の居住域における彼らの慣習的な利用権が法的に認められた（ただし、所有権はあくまでも国家に帰属）。[23]

社会経済的、政治的に優位に立つ集団によって森林資源利用が支配されてきたフィリピンにおいて、地域住民による資源管理の制度化は、周辺化された人々の資源へのアクセス復権という意味でも画期的である。しかし、かつて地域住民が林野から排除の対象とされた時代と、地域住民の参与による資源管理が期待されている現在の最大の相違は、前者が林野を覆っていたのが豊かな天然林であったのに対し、後者が草原であるという点である。政府が期待する地域住民によるコモンズ構築を考えるうえで、この植生の差が意味することは極めて大きい。

ここで、筆者が問題にしたいのは、地域住民やコミュニティによる資源管理を推進すべきという議論が、森と人との静態的関係を前提にして展開しているのではないかという点である。

すなわち、地域住民主体の森林資源管理論によくみられる前提として、次の三点が指摘できる。（一）山地、森林地帯に居住する人々（少数民族、先住民を意味することが多い）は、小規模で社会経済的に比較的均質な社会を構成しており、排他的な居住域と境界線をもっている、（二）森と人は

自律的に調和する関係である、したがって、(三)地域住民は、森林資源の管理主体として最もふさわしい。以下、これらの前提を批判的に検討していきたい。

第一の前提について考えてみよう。先述の少数民族、先住民の居住域における慣習的利用権を認めた一九九三年の行政規則の文言に、「均質な社会」を構成する少数民族のコミュニティは、「明確に限定された領域」内の土地と資源を「先祖伝来の慣習と伝統」に基づいて管理する、とある。

たしかに、先述したコンクリンの焼畑農耕民の研究をはじめとして、森林地帯や山地に居住する少数民族、先住民と呼ばれる人々が、慣習的に持続的な土地、資源利用をおこなってきたことを示す多くの事例研究がある。[24] 社会経済的に均質な小規模集団(コミュニティ)は、個々人の関係が密接であるため、資源利用における利害関係を調節するコストが少なくてすむかもしれない。したがって、持続的資源管理のための規範と共同行動が形成されやすいという説明は説得的である。

さらに、一九六〇年代、七〇年代に人と自然との関係を探求することを課題にした生態人類学における研究蓄積も、近年の地域住民による資源管理を主張する人々に大きな影響を与えているように思える。生態人類学の主要関心は、進化論の影響を受け、世界各地の狩猟採集民、農耕民、牧畜民集団の個別の自然環境への適応を明らかにすることであった。適応という概念には、機能主義的な性格が伴う。[25]

筆者がこのように考えるのは、政策側が、コミュニティを前面に出して、資源管理を推進しようとするとき、コミュニティを機能集団として措定しているようにみえるからである。つまり、コミュニティとは、社会秩序を乱すような個人の資源利用行動に規制をかける主体である、と。共有資源管理論において、共有資源が長期に持続的に利用され、維持管理されるための条件として、資源利用者間で利用規則、監視、罰則者への制裁、紛争解決法などが必要であると議論されていることの影響もあるだろう。[26]

しかし、政策が想定しているコミュニティは、あたかもその存在が自明であるように語られ、かつ、その性格規定は単一的、静態的である。一九五〇年代はじめのハヌノオ・マンヤン族は、たしかに、社会経済的に均質な小規模集団を形成し、持続的資源利用を可能にする歴史的条件の

もとにあった。しかし、コミュニティとしてのまとまりは、親族を中心にしたその小集団を越えるものではなく、ハヌノオ・マンヤン族としてのまとまりが存在したわけではない。さらに、現在の彼らの社会内部には、天然資源利用・依存の差、経済的な差、外部資源へのアクセスの差、政治的関心の差など社会、経済的格差が歴然と存在し、均質さで住民を特徴づけることはできない。

慣習的な資源利用の規範が、資源を持続的に維持させ、また、コミュニティ内部の公正を保つことを目的とし、そのための制度を確立させたという歴史的事実があっても、それは普遍ではない。慣習的制度が、外部の社会経済的変化の影響を受けて変化することは歴史が教えている。

また、フィリピンの少数民族すべてが、たとえば、北部ルソンの山岳地帯を居住域とする少数民族（棚田耕作民として知られるイフガオ族、ボントック族など）のように、排他的に確立した居住域をもっているわけではない。固定的、排他的領域の境界線をもつことなく、さらに、コミュニティ構成員を境界線をもうけて限定することなく、資源を求めて移動する人々も存在する。(27)

次に、森と人とは自律的に調和する関係であるという第二の前提を考えてみよう。この前提に基づいて、先述した一九九三年の行政規則には、山地に居住する住民は「バランスのとれた生態系を維持」するために「天然資源を保全、保護」する、という文言がある。土地の利用権を保証すれば、住民は、その土地に自ずと永年作物や樹木を植えるだろうという考えも、基本的にはこの前提に依っている。

この前提は、生態学で使われる平衡（つりあいの状態）という概念の影響を受けている。最もわかりやすい例は、ある植物群落が時間の経過とともにその様相を変化させ（遷移）、最終的に極相林で安定するという現象である。ここで植物群落をシステムと言い換えれば、たとえば、地球全体を一つの生態系（エコシステム）として考えることができる。システムの安定とは、構成要素の間でバランスが取られ、つりあっている状態であると考えられる。(28)

森と人との関係を、システムとして捉えた場合、両者の関係は、植物群落が極相林に向かうがごとく、自律的に安定した方向に落ち着いていくと想定することができる。システムの安定を保つために、システム内で自己調整（フィードバック機構）が働くと考えられているが、この考

えを共有資源管理システムに適用すると、持続的資源利用を可能にするための制度（資源利用者間のルール）がそれである、と解釈することができる。地域住民による資源管理を支持する人々は、このように森と人との関係が、理想とすべきある一定のつりあい状態に向かうことを前提としているように思える。持続的に利用される入会林野や長期休閑期間を設けて循環利用される成熟二次林などがその典型とされる。

ところが、生態学の分野で使われている平衡という概念は、単系的でも静態的でもない。さらに、平衡状態は、複数存在することが指摘されている。これは、ある閾値を越えた大きな力が生態系に加えられた場合、それまで存在していた平衡状態へは戻らず、全く別の平衡状態に転移してしまうということである。[29] 天然林が頻繁な野火によって草原になってしまう現象を典型的な例として挙げることができる。

複数の平衡状態と外部からの大きな力という概念を、森と人との関係に当てはめて考えてみよう。森林が豊かであったころの、森と人とがつりあっていた状態とは、そこに住む人々が森林へ働きかけ、たとえば、長期休閑を伴う焼畑耕作、をすることによって森林の持続性が保たれた状態であったと考えることができる。コンクリンが調査した一九五〇年代はじめのハヌノオ・マンヤン族の森林利用がその例である。すなわち、一九五〇年代はじめのハヌノオ・マンヤン族は、(一)森林資源量に比べて人口規模が圧倒的に少なかった、(二)森林資源利用に関する試行錯誤を長期間経験していた、(三)貨幣経済がほとんど浸透していなかった、そして、最も大きな要因であると思われる、(四)資源（森林と土地）利用が競合する他の利害関係者（たとえば、伐採企業や低地民など）がほとんど存在しなかった、といった諸条件のもとにあった。このような諸条件下で、住民による保全的な森林利用が可能であったのである。

しかし、大規模伐採、ダム建設、放牧地造成など、住民にとっては想定外の大きな外部からの力によって、それまで存在していた森と人とのつりあい状態の維持が不可能になった。現在、ハヌノオ・マンヤン族の居住域に存在する広大な草原は、一九七〇年代より政府が認可して造成された放牧地の跡地である。広大な土地が放牧地として囲い込まれた結果、一九五〇年代はじめには可能であった長期休

閑期間をもうける焼畑耕作は困難になった。土地人口比率の上昇によって、休閑期間は大幅に短縮した。土地生産性を維持するための農業集約は、除草作業への労働投入増加というかたちで現れた。しかし、現行の土地利用のままでは、長期的には森林劣化を強める方向に進む可能性が高い。[30]

フィリピンの森林地帯、山地で生活してきた人々は、おそらく例外なく、外部からの大きな力、それも彼らにとっては衝撃的な不測事態の影響を受けている。大規模な森林消失を経験した現在、森と人との関係が、かつての住民の働きかけのみによって森林が保全された状態を再現することは困難であると思われる。したがって、住民の働きかけによって森林が保全されていたかつての森と人との関係を想定して、一九九三年の行政規則の文言にみられるかたちで、住民による資源管理を期待することは、森と人との動態的な関係、両者の関係に影響を及ぼした外部からの大きな力の存在への視点を欠いているのではないかと思う。

第一、第二の前提にみられることであるが、部外者が地域住民に森林管理を期待するとき、歴史上のある時にある地域で存在した森と人との関係を、普遍なものとして（ロマン化して）捉える傾向があるのではないだろうか。

最後に、地域住民は、森林資源の管理主体として最もふさわしいという第三の、そして最もよく聞かれる前提を考えてみよう。地域住民が資源管理者として最良であると考えられているのは、彼ら以上にローカルノレッジ、すなわち、自らをとりまく自然環境に対する知識やさまざまな在来知識が豊かな存在はいないという理由からである。ローカルノレッジに関しては数多くの事例研究がある。[31]しかし、ここでの問題は、ローカルノレッジがどれほど豊かで優れているかでなく、森と人との関係に変化を引き起こすさまざまな圧力のもとで、それをいかに保持していけるかである。

さらに、現在のフィリピンで、資源管理者として期待されている地域住民の主な役割は、保有地や禿げ山の植林活動と植林地の長期の維持である。ローカルノレッジが豊かであることと、森林再生のための労働投入、とくに植林した樹木を長期に監視するコスト、が負担できることとは、別の問題である。とくに乾季の長い地域での森林再生の最大の問題は、野火である。故意、あるいは過失の野火が、瞬く間に草原に広がり、植林木を枯らしてしまうのを見て

きた筆者には、広大なチガヤの草原の森林再生が、地域住民のコモンズの構築、あるいは地域住民の主体的管理という政策的意図に沿って、はたして現実に可能なのか疑問なのである。他の利害関係者との資源利用が競合しやすく、かつ、そのような利害関係者を排除することが困難であるコモンズとしての林野空間で、管理コストの長期負担は、住民にその意思とそれを支える社会経済的基盤がなければ困難である。

山地で生活している人々は、一般的に社会経済的に貧しい人々であると考えられている。就業機会やさまざまな資源（たとえば公的な信用）へのアクセスが限られているため、土地や天然資源に依存して生計をたてなければならない人たちであると考えられている。しかし、土地や天然資源の利用が、たえず彼らの生業の中心にあるわけではない。就業機会があれば、広範囲に自由に移動する。そのような人々に、たとえ、公的に土地の利用権や植林地の将来的な分収を保証しても、それが、長期の持続性が要求される森林管理を保証することになるとは限らない。

共有資源管理論で展開されてきた住民による資源管理は、住民の主体性が基本であり、部外者が割り当てた役割を演じているのではない。政府やNGOなどの働きかけが刺激になって、地域住民の環境保全に関する主体的な行動につながっていけば、住民による資源管理の持続性が期待できるかもしれない。しかし、現在のフィリピンでみられる「地域住民による森林資源管理」は、住民を主体的行動者としてではなく、部外者が描く森と人とのあるべき姿の役割分担者にしているようにみえるのである。筆者のこのような懸念は、森林管理問題が、それぞれの地域における森と人との歴史的関係、社会経済的動態への視点を欠いた一般論、あるいは抽象論として議論される傾向にあることから来ている。

## おわりに

本稿は、東南アジア諸国の森林政策のなかで、近年、重視されるようになった地域住民による森林管理について、フィリピンを事例に批判的に検討した。批判の対象は、地域住民を外部からみる際の、とくに政策立案者の、視点についてである。

フィリピンでは、戦後、開発独裁と特徴づけられる政治体制のもとで、社会経済的、政治的弱者の権利への配慮が

なかったことへの反動から、一九八六年の民主化復興後には、人権派の運動家やNGOなどによってそのような人々の権利獲得運動がさかんになった。その動きは至極当然だろう。しかし、禿げ山の森林再生と環境保全とが住民に求められている森林管理に関しては、はたして、それを地域住民の資源アクセス権の獲得として手放しに喜べるかというと、筆者は否定的にならざるを得ない。もちろん、それが住民からの主体的な行動であればよいが、部外者が規定する「住民参加」は、開発援助機関からの補助金の受け皿以上の効果を持たないのではないかと危惧を覚えるのである。

森林問題が一般論、抽象論になりやすいのは、それぞれの地域における森と人との関係を歴史を踏まえて、理解するという事例の積み重ね作業が足りないことに加え、そのような研究蓄積が研究者のなかだけにとどまり、政策立案者側に届くことが少ないからではないだろうか。外部の認識（もちろん、研究者のそれも含まれる）と当事者たる住民の認識のズレを理解し、森と人との動態を政策に反映させるように働きかけていく努力は、フィールドワークをおこなう研究者にこそ、求められているのではないだろうか。自戒をこめて、この点を強調したい。

今後は、各地域の森林管理における国家（政府）、市場そして住民（コミュニティ）の役割分担という視点が必要になってくると思う。

市場の存在は、たとえ法的な土地所有権、利用権が保証されていなくても、住民の行動を刺激する（ただし、事実上の権利の保証は必要であるが）。あるところでは、コーヒーやカカオの樹園地がつくられ、またあるところでは、早生樹の林が仕立てられ、国有地内であっても実質的な個人の私有権が確立していく。しかし、一方で、市場は偶発的に流動するために、それらの樹園地や早生樹の林が長期に持続する保証はない。

地域住民は、自分たちを囲む自然環境の当事者であり、個々人のつながりに基づいた信頼関係や情報の共有は、資源管理に関するコスト（たとえば、監視コスト）を減じる可能性が高い。しかし、すでに述べたように、すべてのコストを長期に負担することは困難である。

政府の役割は、森林管理に関して、市場や地域住民の限界を埋めていくことではないだろうか。フィリピン山地の各地でフィールドワークをしていると、自分達をとりまく

自然環境を少しでも改善したいと考えて、行動している人々に出会う。また、その意思はあっても、公的な信用や情報へのアクセスが限られているために、行動に結びつけることができない人々にも出会う。このような人々の不足を補うために、政府ができることは多い。しかし、現実には、政府がもっている情報は少なすぎる。それぞれの地域の情報が不足しているために、繰り返しになるが、結局は、「地域住民による」という名称の画一的な事業を押しつける結果になりがちである。「地域住民による森林管理」の持続性のために、最も努力を必要としているのは、それを推進しようとしている政府であることがわかる。すなわち、森林管理における住民の主体性を引き出し、住民だけでは困難な点を手助けする努力を、政府（さらにフィリピンの場合はNGO）は続けていかなければならない。

森林管理において、政府、市場、住民がすべて重要な役割を果たしうる。問題は、それぞれが果たせる役割とその限界への理解と政策への反映である。時と場によって、それぞれの役割分担は異なる。森林管理問題は、「現場」の問題であり、一般論にはなりにくい。各地域の歴史を踏まえた事例蓄積は、森と人との関係をより広く理解し、政策に反映させていくためにも必要な作業であろう。

〔付記〕本稿は、平成一四年一二月に京都大学大学院農学研究科に提出した博士論文 Land Use Transformation in the Philippine Uplands: Rethinking of Local Forest Management の第一章を基にしている。発表の機会を与えて下さった徳永光俊先生に厚く御礼申し上げます。

（1）Utting, P. (ed.), *Forest Policy and Politics in the Philippines: The Dynamics of Participatory Conservation*, Quezon City: Ateneo de Manila University Press, 2000.

（2）Roth, D.M., Philippine Forests and Forestry: 1565-1920. In Tucker, R.P. and Richards, J.F. (eds.), *Global Deforestation and the Nineteenth-Century World Economy*, Durham, N.C.: Duke University Press, 1983, 四四頁。

（3）Forest Management Bureau/Department of Environment and Natural Resources, *Philippine Forestry Statistics*. Quezon City: Philippines, 1998, 一一頁。

（4）たとえば、Poffenberger, M.(ed.), *Keepers of the Forest: Land Management Alternatives in Southeast Asia*, Quezon City: Ateneo de Manila University Press, 1990; Lynch, O.J. and Talbott, K., *Balancing Acts: Community-Based Forest Management and National*

*Law in Asia and the Pacific*, Washington, DC: World Resources Institutes, 1995.

(5) スペイン植民地期の森林行政は、一八六三年の森林局設立によって始まるが、その実態はほとんどなかった。したがって、フィリピンにおける実質的な森林政策は、アメリカ統治下で始まったと考えてよい。Tucker, R. P., *Insatiable Appetite: The United States and the Ecological Degradation of the Tropical World*, Berkeley: University of California Press, 2000, 三六頁参照。

(6) 大田伊久雄『アメリカ国有林管理の史的展開—人と森林の共生は可能か?』京都大学学術出版会、二〇〇〇年、三六〜四〇頁、五五〜七一頁。科学的林業の形成は、深刻な木材不足、木材飢饉が問題となっていた一八世紀後半のドイツ（ザクセン、プロシア）が起源である。成田雅美は、ドイツにおいて科学的な森林経営が形成され、森林から木材を生産することが産業となるためにはいくつかの歴史的条件が必要であったことを論じ、それらの条件を次の四点にまとめている。すなわち、(一)封建的土地所有制度が近代的土地制度（絶対的土地私有制）へと転換したこと、(二)三圃制農法から近代農法へ、放牧型畜産から舎飼型酪農へと転換した農業革命が起こったこと、(三)エネルギー源が木材利用から化石燃料（石炭）利用へと転換した燃料革命が起こったこと、そして、(四)都市人口の増加と新たな木材需要部門（鉄道網の発達やパルプ産業など）拡大によって木材価格が上昇したこと、である。成田雅美『森林経営の社会史的研究』日本林業調査会、一九九七年、二三三〜五頁参照。科学的林業における最も効率的な森林経営とは、商業価値の高い単一樹種によって構成された人工林（法正林）であり、短期の伐期で循環的に木材を生産していくことである。功利主義的理念に基づいた科学的林業は、林学校を通して、フランス、イギリス、アメリカ、日本など、そして、それらの植民地へと拡大し、世界的規範となっていった。興味深い事実は、ほぼ同時期に科学的林業を導入したアメリカ本国と植民地フィリピンでは、その帰結が全く正反対の景観として現れたことである。すなわち、アメリカでは美景と讃えられる国有林が成立し、フィリピンでは国有林地は禿げ山となった。

(7) 前掲 Tucker, R.P. 三六八〜七〇頁。

(8) McDiarmid, A.M., Agricultural Public Land Policy in the Philippines during the American Period, *Philippine Law Journal* 28 (6), 1953, 五八九頁。

(9) 前掲 Tucker, R.P. 三六九頁。

(10) 同右 三七一頁。二〇世紀前半のネグロス島におけるサトウキビ作付面積の拡大については、永野善子『フィリピン経済史研究—糖業資本と地主制』勁草書房、一九八六年、二一一頁参照。

(11) 同右 三七一頁。

(12) Fischer, A., *Annual Report of the Director of*

*Forestry of the Philippines*, Bureau of Forestry, Department of Agriculture and Natural Resources, Manila: Philippines, 1927, 一七六～八二頁。

(13) Ross, M.L., *Timber Booms and Institutional Breakdown in Southeast Asia*, Cambridge: Cambridge University Press, 2001, 六一～七〇頁。

(14) 政府の管理下にある再生可能資源である森林が、いかなるメカニズムで荒廃、消失という事態にいたったのかを解明しようとする先行研究は数多いが、前掲のアメリカの政治学者M・ロス（Micheal Ross）によるレントシージングという概念は、とくに興味深い。天然林伐採は、短期間に高い利潤が期待できるため、その権利を獲得しようとする企業などのアクターが動く。レントシーキング（rent seeking）が、このようにレントを求める側の需要行動であるのに対して、ロスによると、より深刻なのは、国家の資源管理制度をその内部から崩壊させるレントシージング（rent seizing）行動である。これは、政治家や官僚などの国家側のアクターが、レントの供給者となる権利（ここでは伐採権付与）を獲得しようとする行動である。天然更新による森林資源再生を可能にするための伐採許容量という考えは、本来なら政治から自律しているはずである。しかし、国際市場（ここでは主に日本）における木材ブームが引き金となって、権力の座についたものが、その座を安定させようと木材伐採権の付与を政治の道具として利用し、伐採許容量を恣意的に操作した結果が、東南アジア、特にフィリピン、マレーシア（サバとサラワク）、インドネシアの森林荒廃、消失であるというのがロスの議論である。

(15) Conklin, H.C., *Hanunoo Agriculture: A Report on an Integral System of Swidden Cultivation in the Philippines*, Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 1957.

(16) 同右 三、一五四～五頁。コンクリンによる焼畑耕作類型化の影響力は大きかったと思う。それは、その後、熱帯林問題が焼畑耕作と関連して論じられるときに、しばしば、「よい焼畑（少数民族、先住民がおこなう森林保全的な焼畑農業）」と「わるい焼畑（低地民、低地からの移住民のおこなう森林破壊的な焼畑農業）」といったような先住民対移住民（山地民対低地民）の二分法で語られるようになったからである。

(17) 一九九五年時点で、全国土面積の五〇%強をしめる山地（フィリピンの森林法では傾斜度一八%以上の土地を山地 uplands と規定し、丘陵地から奥山まで広い地形範囲を含む）には、全人口の約三〇%が居住していると推定される。そのうち、少数民族、先住民と呼ばれる人々が約三分の一、低地からの移住民やその子供、孫世代が残りの約三分の二を占めると考えられている。Cruz, M.C.; Meyer, C.A.; Repetto, R. and Woodward, R., *Population Growth, Poverty, and Environmental Stress: Frontier Migration in the Philippines and Costa*

*Rica*, Washington, DC: World Resources Institute, 1992, 一九, 一一一頁参照。

(18) 前掲 Forest Management Bureau/Department of Environment and Natural Resources. 六一, 七七頁。

(19) 山地住民の福祉対策と植林を目的として, 一九七五, 七八, 七九年に三つの国家プロジェクトが開始された。それら三つは, 一九八二年に「統合社会林業プロジェクト」として一本化された。しかし, プロジェクトの対象となった山地住民と固有林地面積は僅かでしかなかった。World Bank, *Philippines: Environment and Natural Resource Management Study*, Washington, DC: World Bank, 1989, 一一四頁参照。

(20) Hardin, G., The Tragedy of the Commons, *Science* 162, 1968, 一一四四頁。

(21) たとえば, McCay, B.J. and Acheson, J.M.(eds.), *The Question of the Commons: The Culture and Ecology of Communal Resources*, Tucson: The University of Arizona Press, 1987; Ostrom, E., *Governing the Commons: The Evolution of Institutes for Collective Action,* Cambridge: Cambridge University Press, 1990; Bromley, D.W.(ed.), *Making the Commons Work: Theory, Practice, and Policy*, San Francisco: Institute for Contemporary Studies, 1992; Ostrom, E.; Gardner, R. and Walker, J., *Rules, Games, and Common-Pool Resources,* Ann Arbor: University of Michigan Press, 1994.

(22) The Department of Environment and Natural Resources, Executive Order No. 263 of 1995, Community-Based Forest Management.

(23) The Department of Environment and Natural Resources, Department Administrative Order No. 2 (DAO 2) of 1993.

(24) たとえば, Kunstadter, P.; Chapman, E.C. and Sabhasri, S. (eds.), *Farmers in the Forest: Economic Development and Marginal Agriculture in Northern Thailand*, Honolulu: University of Hawaii Press, 1978; Conklin, H.C., *Ethnographic Atlas of Ifugao: A Study of Environment, Culture, and Society in Northern Luzon*, New Heaven and London: Yale University Press, 1980.

(25) Peet, R. and Watts, M., Liberation Ecology: Development, Sustainability, and Environment in an Age of Market Triumphalism, In Peet, R. and Watts, M. (eds.), *Liberation Ecologies: Environment, Development, and Social Movements*, London and New York: Routledge, 四〜五頁。

(26) 前掲 Ostrom, E. 八八〜一〇五頁。

(27) たとえば, Early, J.D. and Headland, T.N., *Population Dynamics of a Philippine Rain Forest People: The San Ildefonso Agta*, Gainesville: University Press of

Florida, 1998.

(28) Sachs, W., Environment, In Sachs, W. (ed.), *The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power*, Johannesburg: Witwaterstrand University Press, 1992, 三一頁。

(29) 生態学における平衡の概念については、京都大学大学院アジア・アフリカ地域研究研究科東南アジア専攻生態環境論講座の百瀬邦泰氏のご教示に負うところが多い。

(30) 葉山アツコ「林野における伝統的焼畑の変化――ミンドロ島、ハヌノオ・マンヤン族の事例」『林業経済研究』一九九六年、一二九巻　八一～六頁。

(31) たとえば、Ellen, R.; Parkes, P. and Bicker, A.(eds.), *Indigenous Environmental Knowledge and its Transformations: Critical Anthropological Perspectives*, Amsterdam: Harwood Academic, 2000.

（はやま　あつこ・京都大学大学院アジア・アフリカ地域研究研究科）