

地球環境ガバナンスにおける包摂と排除： 森林法執行アプローチに至るインドネシアの 森林管理の系譜を中心に

山口 治男*

I. はじめに

経済的なグローバル化の進展と深化は、それらが自然環境にもたらす影響も地球規模に拡大させている。気候変動や大気汚染、森林劣化といった問題は、その影響が国境を越えて展開するという意味で国際的であるだけでなく、それらへの対応が一国単位では不可能だという意味でも国際的な問題であり、それらに対してどのような枠組みで対応すべきか、という課題は、国際的に議論されるべき領域としての重要性を増してきている。本稿で考察の対象とするインドネシアの森林劣化に関して言えば、森林伐採が行われているのはその森林が地理的に位置する国内の現象であるとしても、それが気候変動に対して与える悪影響は国境線に遮られるものではない。また、その木材の供給を可能にする仕組みや、バイオ燃料の供給地開拓に向けた圧力は、日本を始めとする先進国や新興国の需要に支えられているものでもある。しかし、このような地球規模の環境問題への対応が地球規模の枠組みによって行われることは、必ずしも自明のことではない。特にインドネシアに関しては、開発独裁体制の下、その森林は内政不干渉の領域に置かれており、それに対する国際的な関与が増大を始めるのは、1990年代後半の開発独裁体制崩壊以降のことであり、その枠組みの構築は現代の地球環境ガバナンスの主要な課題のひとつであると言える¹⁾。

そして、このような現代の地球環境ガバナンスには、ひとつの際立った特徴がある。それは、その枠組みにおける主体の多様性・多

* 神戸大学大学院国際協力研究科博士後期課程

元性の強調であり、より限定的に言えば、地球環境ガバナンスへの、ローカルな共同体の成員（「地域住民」）の取り込みである。国際的な枠組みによって行われる環境ガバナンスにおいて、主権国家は依然として重要なアクターであり、その具体化に至るまでには間国家的な取り組みが必要とされることに変わりはない。しかしながら、熱帯雨林保護を想起しても明らかなように、その具体的な実践は常に具体的でローカルな場を持つこともまた必然であり、環境被害も環境保護も、そのローカルな場において最も生々しく、先鋭に顕在化する。そのあらわれの場に生きる具体的な人間の声を地球環境ガバナンスの枠組みの中に取り込むべきことが、そこで謳われるようになったのである。環境政策学者の松下和夫もまた、地球環境ガバナンスそれ自体を「上（政府）からの統治と下（市民社会）からの自治²⁾」の統合であり、「持続可能な社会の構築に向け、関係する主体がその多様性と多元性を生かしながら積極的に関与し、問題解決を図るプロセス」（松下，2007: 4）と定義している³⁾。

本稿ではそのような地球環境ガバナンスの中でも重要性が高まっている事例の1つとして、インドネシアにおいて進行中の森林法執行及びガバナンスアプローチ（Forest Law Enforcement and Governance, 以下「FLEG」とする⁴⁾）について考察していく。本稿も環境ガバナンスの重層性と重要性を認識し、国際的なガバナンスにローカルな人々の声を反映すべきだという立場を共有するものであ

る。しかし、法や合理的理性に基づく森林管理主義（environmental managerialism）によって自然環境を管理の客体とし、さらには地域住民を「放っておけば競争的収奪によって地球公共財（コモンズ）を荒廃させてしまう」盲目的で競争的なものと捉え、それらを合理的・合法的管理の枠組みの中に取り込もうとする姿勢は、垂直的な支配関係と表裏にあり、それが自然環境破壊の根底に潜んでいるということは、ブクチンが既に鋭く指摘していたものである⁵⁾。インドネシアのFLEGが、単なる上からの統治による地域住民の囲い込みであるのか、それとも自然環境や地域住民と共生するような仕組みとなり得るかどうかを、以下で検討していきたい。

II. 議論の対象と構図

森林の減少及び劣化は、地球環境問題の中でもとりわけ高い関心を集めてきた課題の1つである⁶⁾。世界の森林減少のペースは、1990年代で毎年平均1,600万ha、2000年代に入ってそのペースは鈍化したとはいえ、それでも毎年平均1,300万haが失われ続けており、これは2年で日本の森林が全て失われてしまうほどの面積に相当する（FAO, 2010a: xv）。特にインドネシアにおける森林面積の減少はブラジルに次いで深刻なもので、最悪のペースで森林消失が進んだ1990年代には、年間平均190万haもの森林が失われたと見られている。このペースは2000年代前半には年間平均31万haと一旦改善に向かったが、2000年代後半には年間平均

69万 ha と再び悪化している（表1）。

そして、この森林劣化の原因として焦点を当てられてきたのが「違法伐採⁷⁾」の問題である⁸⁾。とりわけ東南アジアでは違法伐採が森林減少の主要な加速要因としてあらわれてきており、インドネシアでは流通している木材の80%が違法伐採であるというデータもある（Tacconi, 2003a）。FAOなどによるこのような状況分析を受けて、1998年のバーミンガム・サミットにおいて発表された「G8森林行動プログラム」で「違法伐採との闘い」がコミットされ⁹⁾、そこから「違法伐採」に対する国際的な取り組みに向けたコンセンサスが急速に形成されることになった。そしてその後、2001年9月にインドネシアで開催された「森林法の施行に関する東アジア閣僚会合¹⁰⁾」においてFLEGアプローチが東アジアにおいて明確に打ち出されることとなった（東アジアFLEGプロセス）。さらにその翌2002年4月にイギリスとインドネシアの政府間で締結された「森林法の執行及びガバナンスの改善、違法伐採と違法伐採木材・木製品の国際取引に対抗するためのインドネシア共和国政府とイギリス政府間の協力に関する覚書（MoU）」を皮切りに、二国間、多国間での具体的な協力体制が構築され始めた

¹¹⁾。また世界銀行は、東アジアやアフリカ（2003年～）、欧州・北アジア（ENA - FLEG、2005年～）におけるFLEGプロセスにも積極的にコミットしており、2006年までに累計で15億US\$もの資金を拠出している（The World Bank, 2006: 33）。

このように様々な木材生産国や木材消費国がFLEGを取り入れつつあり、それらは今まさに構築されている新しい枠組みであると言える。そのため、本稿の文脈で言う「下からの自治」（あるいはローカルな共同体による自治）とFLEGの関係に焦点を当てた先行研究は未だ少ないのが現状である（Colchester, 2002, 2006, Kaimowitz, 2003, Obidzinski and Agus, 2005, Tacconi, 2007など¹²⁾）。しかしながら、これら違法伐採と森林法の執行に関する研究において一貫して指摘されている問題がある。それは、短絡的な法の執行が、その取り締まられる地域住民の生活環境に破壊的な影響をもたらす一方で、大規模な伐採業者はその取り締まりを免れ、結果として違法伐採は放置され、自然環境にも破壊的な影響を与えてしまっている現状である。そのような短絡的な法執行の強化が地域住民の生活環境に与える悪影響について、カイモヴィッツ（Kaimowitz, 2003: 199）で

表1：インドネシアにおける森林面積の推移とその位置付け

	1990	2000	2005	2010
生産林	62,342	51,628	51,225	49,680
土壌・水源保護のための森林	24,301	23,272	22,996	22,667
生物多様性保存のための森林	16,415	15,324	15,228	15,144
用途不明の森林	15,487	9,185	8,408	6,941
計	118,545	99,409	97,857	94,432

出所：FAO（2010b: 10-21）を基に筆者作成。（単位：1,000ha）

は以下の4点が指摘されている。

- ・法はそれまで存在していた地域住民による所有やアクセス、使用を制限・禁止し、それらを非合法化しつつ実質的に不可能にしてしまう
- ・地域住民は、彼らの所有を正当化し「合法化」するだけのリソースやコネクションを持っていないために、非合法的な地位に止まらざるを得ない
- ・法を強制する際、役人は金持ちよりも貧しい人々に対して、より精力的に、苛烈に取り締まりをする
- ・多くの違法伐採は実質的に政府や政治家たちに追認されるか支配されており、それゆえ「取り締まりを強化する」ことで締め出されるのは地域の人々である

このような状況において法執行に多くの資源をつぎ込むことは、「キツネに鶏小屋の警備を頼んでいるようなもの」(Colchester, 2006: 63)なのである。さらに、このような「森林保護」の実行によって生活の基盤を失った住民たちが結果的に違法伐採業者の下働きとなったり、アブラヤシのプランテーションの労働者となったりすることで、森林に対してさらなる負の影響を与えることにもつながっている。このような状況は、開発独裁を経験した発展途上国の行政にありがちな問題ではある。しかしながら、これを単に腐敗や賄賂の問題として片付けてしまうのは適切ではない。森林法の執行の問題は、地域住民がそこ

に存在すること自体を、その生活そのものを非合法化してしまう力を持たされており、そして、その力は実際に行使されてきているのである。地域住民は、その力にアクセスし行使することは認められていないか、それが実質的に不可能な状態に置かれてきた。それゆえ、確かに役人と伐採業者が癒着して不当な利益を得る汚職の問題はFLEGにおいて解決されるべき中心的課題の1つではあるとしても、同時に、森林における構成的権力そのものを、地域住民の視座から見直していく必要がある。

このように、インドネシアというフィールドにおいて、FLEGという制度を通じた「上からの統治」によって地域住民の生活が脅かされ、また環境保護にも失敗するという、地球環境ガバナンスの中心的な課題の1つが顕著に表れていることが分かる。このような統治と自治の関係性を問い直すことは、地域住民の権利保護という観点で重要であることは言うまでもない。そしてそれは、技術的な問題として森林保護の実効性にもつながるだろう。しかしながら、先に参照したブクチンの議論にも見て取れるように、人間による人間支配の社会的関係を問い直すことは、それ自体、人間と自然の関係を問い直すことにもつながり得るということを見落としてはならない。インドネシアにおける国際的な森林管理が進む一方で森林劣化のペースが悪化したことを、単なる技術的な問題として棚上げするのではなく、そこに内在する問題があることを明らかにするべきなのである。

そこで、現在インドネシアの森林をめぐる生じているエコロジー的・社会的問題に対する統治の技法を近視眼的に模索するだけでなく、中・長期的な視点から、これまでこの森林を舞台に行われてきた人間による人間に対する支配と、その構図の延長線上にある、人間による自然に対する支配の歴史的位相を明らかにすることは、現代の森林をめぐる問題を解決に向けた一助となるだろう¹³。よって、以下ではまずインドネシアにおける森林管理制度の系譜を概要のみであるがスハルト政権を軸として辿った上で、それについて考察を加えていく。

Ⅲ. インドネシアの森林管理制度の系譜

1. 植民地時代からスハルト政権成立まで： 森林管理前史と国有化

そもそも森林は、歴史的に見ても、主権国家にとって他の産業と比較できないほど重要なものとして位置付けられてきた。すなわち木材は、経済的に重要であっただけではなく、19世紀の半ば頃には既に軍艦建設用材などの軍事的な重要性も有していた。それゆえ、森林は領土を支配する王や貴族の所有物とされ、また、彼らもその管理に熱心であった。近代の政府もまた、森林を富国強兵と密接に結び付けて考えており、近代国家建設に向け、森林は主権国家の領域・財産として保護され、囲い込まれてきた (Lipschutz, 2005: 108-109)。このような森林保護の原型は18 - 19世紀のプロイセンにあると言われているが、その国家建設と森林保護のモデルは、まずヨ

ーロッパ諸国へ、そして植民地拡大と共に各地の発展途上国へと伝播していった。

インドネシアも植民地化の経験と共にこの森林保護モデルを受け入れていくことになる。ポルトガル人が来航したのは16世紀に入ってからであったが、1602年にはオランダ東インド会社が設立され、ジャワを中心として、多くの島々がオランダの植民地とされた。この後20世紀初頭に民族独立運動が活発となるまでインドネシアはオランダの植民地支配下に置かれていたが、この当時は現代と比するような大規模な伐採はされておらず、チーク、黒檀などの高価値木を中心に伐採され、また同時に植林もされていたという。

この後、第二次世界大戦中の日本軍による占領とオランダの植民地政府崩壊を経て、1945年に独立を宣言、再支配を目論むオランダとの戦争の末、1949年に連邦共和国として正式に独立を勝ち取った。独立を宣言した1945年に制定されたインドネシア共和国憲法第33条3項においては、森林、土地を始めとする自然資源は全て「国家によって管理統治」され、人民の福祉のために最大限活用されることが謳われた。

オランダの植民地であった時代から、インドネシアにおいては輸出向けの熱帯雨林の伐採が盛んであった。その独立後も石油に並ぶ外貨獲得資源として丸太の輸出が奨励されていたが、1950年の段階ではまだ国土の約80%にあたる約1.62億haが森林に覆われていたと言われており、この後1970年代に突入するまでは森林面積に大きな変化は無かつ

た。インドネシアの森林とその住民の運命が大きく変わるのは、この後1967年¹⁴にスハルトが政権の座に着いてからである。

2. スハルト政権における森林管理：開発独裁と利権の集中

憲法によって森林が国有とされた後も、実際の森林管理は各共同体の慣習的な利用に任されており、また、国家レベルでは未だ森林法の整備はされていなかった。それゆえ、スハルト時代に制定された1967年第5号森林法（林業基本法）¹⁵が最初の成文化された森林法であると言える。同法では森林計画、開発、モニタリング、評価が定められ、伐採権は中央政府から供与されるものとされた。ここにおいて中央政府からの伐採権を持たない者は森林伐採地域への侵入が制限されることとなり、元来慣習的に土地を利用していた者であっても、その立ち入り、伐採に許可を得ることが（法的には）必要とされた¹⁶。続いて1970年第21号政令では森林事業権（HPH）や林産物採取権（HPHH）等の森林を利用する権利について定められ、同第33号政令では森林計画について制定された。

スハルトの始めた新秩序（オルデ・バル）は典型的な開発独裁であり、インドネシア企業だけでなく、外国資本も呼び込んで大規模な森林伐採が推進された。なお、そこで小規模な伐採業者は締め出されていたわけではなく、地域の企業家や役人、武装勢力や政治家などとの密接な繋がりを維持することを通じて、森林伐採から大きな利益を得ていた。そ

して彼らは、大企業や大規模な伐採プロジェクトの周辺でウェブ状にネットワークを形成することで、そのような開発の構造をインドネシアの土地に深く根付かせたのだった。

新秩序の下で権限を得た伐採企業の操業が本格的に始まると、森林の減少が一気に加速した。そしてそれは、森林に居住していた人々の共同体にも、2つの大きな影響を与えた。1つは貨幣経済の浸透であり、もう1つはローカル・コモンズ（地域において共的に利用されてきた資源）の篡奪である。貨幣経済の浸透は、伐採関係者に対して魚や野菜を売ったり、伐採に直接協力して貨幣を得たりすることによって進んだ¹⁷。貨幣経済の浸透自体がローカルな共同体での生活スタイルを変化させるものでもあるが、ローカル・コモンズの篡奪は、より直接的な形で行なわれた。先に確認したように、1967年法では森林の利用を中央政府が一元的に独占管理しており、法律上は、村人たちは違法な利用者としての立場に追いやられていた。そこで彼らは、森林の利用が制限されるだけではなく、自分たちが慣習的に利用してきた森や、慣習的に保全してきた森を、外部の者たちに否応無く切られていくことに対して、対抗する術を持たなかった。

1979年には、HPH保有者による木材加工工場の併設を義務化し、1985年には丸太の輸出が全面禁止とされた。これは、木材の加工を国内で行うことによって、国内木材産業を育成することを目指したものであった。これによって利益を得たのは、国内の木材加工

業において大きなシェアを占めていたグループ企業であり、スハルトと太いパイプを持っていた者たちであった。彼らは事実上の価格カルテルを結ぶことによって合板の価格を低く抑え、安価なインドネシアの合板は世界の需要の79%を占めるに至った¹⁸。

3. スハルト政権崩壊後の森林管理：地方分権と森林ガバナンスの悪化

1998年にスハルト体制が崩壊すると、改革（リフォルマシ）の波の中で民主化と地方分権化の流れが押し寄せてきた。この流れの中で、林業省は一連の政策改革に乗り出した。そこで幾つかの法令が制定されたが、最も大きな変化は1999年林業法の制定であると言える。それは、旧森林法（林業基本法）において政府事業体と私企業のみ認められていた森林の利用権を個人及び協同組合にまで拡大し、国益に反しない限りでの慣習的な森林利用・保全の権利を認めるものである。また、地方分権化の流れの中で、森林・林業に関する諸政策を効果的に実施するために、それらの権限の一部を中央政府から地方政府に移譲することも定められた。

このような一連のリフォルマシは、民主化だけでなく、森林保護に関しても良い効果をもたらすことが期待されていた。しかし、1999年に制定され2001年に施行された地方分権化法は、皮肉な結果をもたらすことになった。この法律によって中央政府の権限と支配力は著しく低下し、代わって裁量を移譲された地方政府が、無計画な小規模伐採の許可

を地方事業者に出し始めた。無軌道な伐採権の認可より事態を悪化させたのは、地方政府や治安当局部隊により守られた資本家とその資金の提供を受けた住民グループによる無許可の伐採が横行したことであった¹⁹。これは、短期的な経済的利益を求めて企業が地域住民の「同意」を得て進めた伐採であり、強力な中央政府や軍隊の影響力が不在の中、その拡大は止まるところを知らなかった。その際、そもそも地域住民は違法伐採を有害だとか不法行為だとかいった理解をしていなかったとも言われている。また、地方政府は、中央政府の法律においては違法であると判断されると知りながらそれらの伐採を追認することもあり、住民のレベルでも地方政府のレベルでも、それぞれ合法と違法の境目が曖昧であったことも指摘されている（Colchester, 2006: 33-34）。このような状況を受けて中央政府は2002年第34号政令によって1999年の地方分権化法（政令）を廃止し、森林伐採権の認可権限を再び中央政府に戻し、林業省の権限の強化に努めた。しかし依然として違法伐採は止まらず、この時期に生まれた伐採ネットワークが2000年代後半の統計に見た森林減少のペース悪化を後押ししたとも考えられる。

このような状況は、2004年にメガワティの後を受けて就任したユドヨノ大統領の政権において違法伐採を一斉摘発したことで改善に向かい、無秩序な乱伐の流れには一定の歯止めがかけられた。しかしながら、「違法伐採」によって利益を得ていた地域住民たちはそれによって現金収入を失い、「危機の時期」と

呼ばれる経済的困窮状態に陥ることとなった²⁰。

4. 国際的な森林管理の強化：FLEGの導入

インドネシアの熱帯雨林の減少・劣化は1970年代から一貫して存在してきた問題であり、世界銀行とFAOは1988年から共同で林業セクターの健全化のプロジェクトを用意していたが、開発独裁体制で大規模伐採から大きな利益を得ていたスハルト政権においては、そのような提案は概ねはねられてきた。しかし、スハルト政権の崩壊と民主化の進行は、国際的な森林管理の強化を受け入れる土壌を用意した。その最初の関与のケースとして、1998年にIMFの意向表明書を受ける形で世界銀行が提案した林業改革が挙げられるだろう。この結果、国内産業保護と違法伐採対策のために中止されていた丸太の輸出が再開され、スハルト政権期から国内の合板産業に与えられていた優先的な地位や伐採権も剥奪された。さらに、スハルト大統領の個人的な政治資金源となっていた植林基金は一般予算へと移管され、ロイヤリティと呼ばれる不透明な徴収金も、伐採量に応じた森林資源使用料に変更された。

そして先に見たように、2001年以降世界銀行は、東アジアFLEGプロセスを積極的に推進する主体として、インドネシア国内における法の執行とガバナンス改善に向けて積極的にコミットしていくこととなる。そして、その対象は文字通りの「違法伐採」には限られない。「違法伐採」の周辺には「違法森林

活動 (illegal forest activities)」が展開されており、それは木材の加工から貿易、違法な木材の使用、そして金融活動にまで及ぶ多分野に広がる重層的なプロセスとして捉えられる (Colchester, 2006: 2)。したがって、違法伐採に関わる「法」もまた、森林法だけではなく土地所有権や商取引法、野生生物保護法などの多岐にわたり、さらには成文法だけではなく、より広範に拡張された慣習法や規範の取り扱いも含まれる。FLEGには行政の腐敗の撲滅や透明性の確保 (「ガバナンスの向上」) も含まれていることを考慮すれば、FLEGが立法・行政・司法にわたる、包括的で強力な構造調整プログラムとして働いたと言えるだろう。

そして、FLEGプロセスの進行に伴い、林業省内にも変化が見られるようになる。すなわち、1999年林業法において新たに設けられた「慣習法社会」や「住民参加」といった項の主流化であり、「住民は森林区域から排除すべき『森林破壊者』ではなく、森林管理の『主体』としてエンパワーしていくべきである」との考え方の浸透である。地方分権によって違法伐採が急激に増大したことにより地方分権化を定めた政令は廃止されたが、「慣習林」や「村落林」、「コミュニティ林」といった国有の土地における地域住民参加型の森林管理プログラムが創設あるいは再編強化されてきている^{21,22}。

IV. 上からの森林管理の深化と強化

ここまで、インドネシアにおける森林管理

の系譜の概要を辿ってきた。これを現代の環境ガバナンスにおいて強調されている理念型「上からの統治と下からの自治の統合」に至る弁証法的な発展過程であると見ることは可能である。すなわち、植民地支配から独立することで自国の利益を確立し（Ⅲ—1→2）、スハルト開発独裁体制において恣意的・非持続的に運用されていた森林管理体制を民主的で持続的なシステムへと再構築し（Ⅲ—2→3）、その失敗を国際的な関与によって良いガバナンスに導く（Ⅲ—3→4）過程である。このように見ると、現在の FLEG が地域住民の生活環境保護に失敗しているとしても、それは合理的で民主的な、「良い」森林管理へと至る過渡的なものとして捉えられる。

しかし、森林に依存して生活する住民の視座からこの過程を観察すると、異なった構造を見て取ることができる。すなわち、伝統的な生活様式の変容と森林伐採ネットワークへの組み込み（Ⅲ—1→2）、森林伐採ネットワークの後ろ盾の変化への対応と「取り締まり」による生活困窮（Ⅲ—2→3）、取り締まり主体の変化と強化、「住民参加」（Ⅲ—3→4）という過程である。伝統的な生活様式や理想化された森林生活者を想定するならば、この過程は望ましい方向へと伸びた発展経路にも見える。しかしながら、社会関係や歴史性を排除した自然と住民のユートピア的調和と言うのは現実から乖離しており、実際の生活者はその時々での支配—被支配の関係の中で自然との関係を構築してきている。このように見た場合、国際的な関心・利益に沿っ

て行われる森林管理において付与される森林の価値は、必ずしも地域住民の関心・利益から見いだされる森林の価値と一致するものではない。そしてそのような森林管理の徹底は、国際的な関与によって合理的で普遍的なものとなった「法」を通じて行われるとき、逆説的に、より地域住民を困窮させる結果を生んでいるのである。

このような逆説的な状況を理解する上で、地域に根ざして社会的な知見を積み重ねてきた一連のコモンズ論研究が有用となる。よって以下では、コモンズ論の発展過程をポリティカル・エコロジーの議論と重ね合わせることで、FLEG について考察していく。さらに言えば、それは環境ガバナンスにおける「上からの統治と下からの自治」の統合を考える上でも重要な観点を提供するだろう。

そもそもコモンズ論とは何かを理解する上では、その発端であり、アンチテーゼとも言える「コモンズの悲劇」モデル (Hardin, 1968) を理解する必要がある。「コモンズの悲劇」における主張は以下のように要約できるだろう。「共同で使用されるコモンズ（共有地、共有資源）は個々人が利得を最大化しようとする合理的な行動（集合行為）によって荒廃するため（社会的ジレンマ）、コモンズは公有化や私有化（privatization）等を通じた管理を導入されねばならない」。コモンズとは元々は村人によって共同で利用される牧草地のことであったが、それが有限な天然資源の比喩として用いられ、資源管理、そして環境的介入の必要性について主張するのに

用いられてきたのである。

このように、発展途上国の人々を「市民的自覚が無い幼い汚染者」と見て、先進国による「上からの」統治の導入を推進しようとする類の環境保護論が存在する。そしてそれは、このハーディン論文が世に問われて以来、現代に至るまで連綿と続いてきている。エスコバルは、そのような先進国による介入志向の環境保護論者の見方について、以下のように述べている。

第三世界の人々は知識を持っておらず、慢性的な状態に囚われている。科学者は、よい医者のように、その病んだ社会を治療するために介入する道徳的義務を負っている (Escobar, 1995 : 159)。

その一方で、「コモンズの悲劇」に基づく「上からの」環境管理のモデルを「個人主義的で、協力より競争の関係を強調する西洋中心主義的な視座に立つもの」であり、「西洋的な所有観と市場の万能性への妄信に基づいている」(Berkes, 1989 : 2) として批判し、ローカルな共同体による自律的な資源管理の有効性(コモンズの生態学的機能)やそれ自体の社会関係としての重要性(コモンズの社会的文化的機能)を主張する多数のフィールド研究が人類学や社会学、環境経済学など様々な分野・地域から蓄積されてきた(Acheson, 1975, Acheson and McCay, 1985, Berkes, 1989 など)。それがコモンズ論と呼ばれる一連の研究である。日本では井上真を始めとす

る社会学者によってローカルな共同体による資源管理の生態学的及び社会的文化的重要性が丹念に実証的に論じられてきた(井上, 1997, 2003, 2004, 宮内, 2006, 三俣, 2010 など)²³。

もちろんこの対置された2つの立場は必ずしも互いに排反ではない。ローカルな共同体を無視した形での「上からの」資源管理は、それが不適切であるばかりか不可能であることは多くのコモンズ研究が立証してきたことであるが、同じように、ユートピア的なローカル・コモンズを夢想して市場や国家から囲い込むことで「保護」しようとすることも不適切であり、また不可能でもある。国家や市場の働きから完全に独立して存在してきた共同体が存在する可能性については否定しないが、ほぼ全てのコモンズは、何らかの形で市場や国家、NGOなどと既に関わりを持ってきている。そのため、「コモンズ資源を中心に展開される社会関係としてのコモンズ」という意味では、それらも全て含んだ形で歴史的に形成されたコモンズを考察の対象とせねばならない。三俣・菅・井上(2010)においても確認されているように、コモンズ論は保守的なエコロジーを目指すものではなく、「上からの」管理のいきすぎを問い直し、その修正を可能にする、言わば相互補完的な役割を果たすものである。そしてそれは、平等性や公正性といった規範的な価値をコモンズに求めるだけではなく、あくまでローカルなレベルにおける生活の中の資源利用、社会的エコロジーの実態を注視することによって可能と

なる。

環境社会学や農村社会学において蓄積されてきたこれらの研究は、「第三世界のポリティカル・エコロジー (third world political ecology)」と軌を一にする研究であると言える (Bryant & Bailey, 1997)。安部 (2001) に従ってそれを定義するならば、それらは「土着のシステムを理解せず、マクロなレベルのポリティカルな視点からエコロジーを解釈する傾向」を批判する傾きを持っており、それは、中心-周辺構造における「中心」の政治的な利害関心によって、グローバル・レベルでの環境保護が行なわれている状況を批判する立場であると言える。そしてそれは、ある種の「ポリティカル・エコノミー」、すなわち、アカデミックな分析視角において政府と市場との間の緊張関係や富と権力の相互関係にのみ焦点を当てることによって、パワーを持たないとされる人々、「周辺」の人々を死角へと押し込んでしまうような種の「ポリティカル・エコノミー」への偏向性をずらしていくことを試みるものでもある。コモンズ論は、まさにこのポリティカル・エコロジーの中の「制度論的アプローチ」(安部, 2001: 34) にあたる。

この図式を再び FLEG に重ね合わせてみると、上からの管理のいきすぎを押し留めることができる。すなわち、法の強制は国家の本質的な機能の1つであり、その政府の機能の強化を世界銀行や ITTO (国際熱帯木材機関) といった国際機関が後押ししている (「上か

らの」管理)。その一方で、合法的な管理によって巧妙に推進される囲い込みは、いったんその合法性=正統性 (legitimacy) が構築されてしまうと、それに対する異議申し立てが非常に困難となる。そしてそれは、違法な伐採業者によってなされた暴力的な囲い込みに対する異議申し立てよりも困難を伴う。これは、「コモンズ」の原型となったイギリスの牧草地において行われたエンクロージャー (囲い込み) が、領主や富農によって暴力的に行われたとき (第一次エンクロージャー) よりも、議会の制定法による合法的な囲い込み (議会エンクロージャー) の方がより苛烈で、暴力的な結果をもたらしたことと相似形をなしている。

ザックスやエスコバルらは、「持続可能な開発」や「住民参加型管理」といった言説が地球環境ガバナンスにおいて正統性と共に受容されていくことによって、資源管理に対する「上からの」統治が正統化され、環境的介入の論理となってしまうことを明らかにした (Sachs, 1992, Escobar, 1995 など)。さらにエスコバルによれば、そのような言説は客観的かつ合理的な「環境管理主義 (environmental managerialism)」によって自然環境を科学的に保護し、全てをグローバルに統合された市場へと編入し、ローカルな文脈から引き剥がして一般的・抽象的な資源として再定義され、計算可能なものにされてしまうものだという (Escobar, 1995: 194)。これはまさに「コモンズの悲劇」が主張していた「古く疑わしい枠組み」の復権そのものであり、地球環境

とその「か弱い未来を發明」するためにグローバルな科学が展開されているのである (Goldman, 1998: 4-22)。さらにアグラワルは、そのような資源管理の制度を統治のテクノロジーとして捉え、それがローカルな共同体の成員自身を合理的個人として、そして市場経済的価値と有用性に基づいて自然を管理する「環境的主体」として訓練し主体化することを論じた (Agrawal, 2005)²⁴。そこには、1980年代から主張されていたブクチンのソーシャル・エコロジーが、現代に至ってより先鋭化していることが見て取れる。処方箋は異なるとしても、ある種の「自然との共生」へと盲目的に導こうとする営みに対してより開放的で参加的な知と生産の様式を要求する姿勢は、現代の地球環境ガバナンスにとって必要なものであると言えるだろう。

V. 持続可能な森林経営

ここまで、インドネシアにおける森林管理の系譜を辿りつつ、それが孕む問題を、コモンズ論とポリティカル・エコロジーの議論を参照することで考察してきた。「上からの統治と下からの自治」の統合という地球環境ガバナンスの理想は素晴らしいが、少なくともインドネシアにおける FLEG を見る限り、そこに存在する権力性を考慮すること無しに、その環境管理主義や法執行を評価することは出来ないことが明らかになった。本稿では、木材市場の役割や、FLEG を推進する側の国々の個々の役割や動態について述べることは出来なかったが、最後に FLEG を推進

する国際的な枠組みの構築と市場の関係について触れておきたい。

先に確認したように、「違法伐採」が焦点化され、違法伐採との「闘い (combat)」という共通認識が形成されていったのは、1997年のデンバー・サミットからである。そこで違法伐採が焦点に上がった背景には、1990年代に極端に悪化した森林減少率を上げることができるが、それが焦点化された動機としては、次の2つの懸念が挙げられる。すなわち、第1に、無軌道で不当な違法伐採により森林の持続可能性が失われ、利用可能な熱帯雨林が失われてしまうことに対する懸念がある。熱帯雨林は気候変動の面でも木材それ自体としても重要な資源であり、それゆえ保護せねばならない、とされる。2点目は、「合法的な木材」に対して「違法な木材」は法的な規制や煩雑な手続きを無視して伐採されているためにコストが安いと、それらが木材の国際貿易を圧迫することに対する懸念である。世界銀行が2007年に行なった計算では、不十分な森林ガバナンスによって生じる損失は1年につき10～15億US\$にも及ぶという (FAO, 2010a)。

この「問題」に関して、G.W. ブッシュ政権下のアメリカ合衆国²⁵もプレジデント・イニシアティブ²⁶として違法伐採の撲滅を推進していたが、当時の国務長官であったパウエルは以下のように述べている。

違法伐採と悪質な環境管理は、何十億ドルもの喪失に相当する。それは、その

ように失われなければ、それぞれの政府によって学校を建て、債務を減らし、何百万もの人々を貧困と悲劇から救い出すことができた「何十億ドル」である²⁷。

このような試算や言及は、森林＝木材を市場における価値に換算している点において共通しており、その保護が発展途上国の経済的発展にも寄与することが強調されている。1990年代以降、世界銀行は「環境の正当な経済的価値評価なしには持続可能な開発は達成できない」とする立場を明らかにしており、それは本質的に商品化され得ないものさえも経済的な計算に乗せるようとしている。排出権取引において顕著のように、近年の環境ガバナンスにおいても市場メカニズムの導入が議論されるようになってきているが、FLEGを通じた森林ガバナンスに関してはその発端から既に市場の中に置かれてきており、木材生産国と木材消費国は、市場において既に出会っていた。それゆえ、世界銀行などの開発機関や、アメリカ、日本などの木材消費大国が比較的早い段階から非常に積極的にFLEGにコミットしてきたのは、とりもなおさず木材市場の健全性を保つため、そして「持続可能な森林経営（SFM）」を保つためだったと言える²⁸。すなわち、FLEGは無軌道で計算不可能な「違法伐採を撲滅（eliminate）」することによって計算可能で科学的かつ合理的な「持続可能な森林経営」を成立させるための手段であり、それは発展途上国の利益にも資するとされるのである。

しかしながら現状では、木材生産国内において「持続可能な森林経営」を維持できている森林の比率は、アフリカで5.5%、アジア太平洋地域で11.6%、南米で2.0%に留まっている（ITTO, 2005: 7）。確かに「違法伐採の撲滅」は環境保護においても重要であるし、開発独裁の時期に大規模伐採によって多くの人々が生活の場を奪われたことを思い起こせば、地域住民にとっても必ずしも悪いことではない。しかし、現在の法と法執行に不備があることが明らかであるならば、持続可能な森林経営が今の段階で徹底されていないことは、ある意味で良いことだと言えるかもしれない。「合法」の範囲が不当に狭い現在の状態での「環境保護」はある意味では「環境破壊」と同義であり、そこに森林が囲い込まれてしまうことは、必ずしも肯定的に評価することは出来ないのである。インドネシアのFLEGにおいて、世界銀行の行使する「グリーン・サイエンス²⁹」（Goldman, 2005: 101-102）によって持続可能な森林経営が合理的でエコロジカルなものとしての正統性を得ているとは必ずしも言えないかもしれないが、それでもなお、その「合法的」な森林管理の正統性は揺らいでいない。FLEGの射程には森林関連法規の見直しや地域住民の慣習的な利益の再発見、保護も含まれているものの、そこに踏み込んだ政策も、未だ採られていない³⁰。

ここまで様々な側面から検討してきたように、現行のFLEGが法律の強制に比重を置きすぎていることによって、その執行は、貧

しく、権力から遠い者にとっては非常に有害となっている。その一方で、その合法性の根拠となる法は、既に法律的に「違法な」状態で暮らしてきた人々が多数いることや、生活のために「違法な」伐採を日常的にしている住民が多数いることなど、現実との巨大なギャップを包含したままであり、その適正化に十分な力を注がれているとは言えない³¹。

合法性によって囲い込まれた「持続可能な森林経営」の領域の外側は計算不可能な無秩序であり、それらは放置しておけば荒廃してしまう、というのは、まさに古典的な「コモنزの悲劇」モデルによって描かれていたシナリオである。そのような「持続可能な森林経営」の領域を拡大しようとする FLEG の眼差しは、植民地を眺めるそれに似ている。森林地域に住む 5000 万人とも言われる「違法な」居住者たちは、開発独裁の時代にも合法性の外で生存してきた。この「合法的な」森林管理による囲い込みが徹底された後、彼らはどこへ行くのだろうか。

国際機関によって行なわれる環境ガバナンスにおいては、その住民たちは利益を享受する主体として表されてきている。上からの統治と下からの自治の統合、あるいは住民自身による統治への参加が地球環境ガバナンスの 1 つの課題であったが、森林という自然資源からの恵みの享受と言う意味では、FLEG はその課題に応えるものであると言える。しかし、それらはコモンズ論において求められた相互補完的な「統治と自治の統合」とは必ずしも一致しない。そこでは、森林管理の主体

として地域住民を回収することによって「環境管理主義」的な統治の技術を構成し、正統化しているのである。

VI. まとめにかえて

本稿では、地球環境ガバナンスにおいて重要な 이슈の 1 つである熱帯雨林の保護において、近年有力となってきている FLEG アプローチについて検討した。これは持続可能な森林経営の阻害要因として重要視されている違法伐採を撲滅するために G 8 サミットにおいて採択され、FLEG プロセスとして二国間、多国間の枠組みを通じて森林法の執行とガバナンスの強化を推進しようとするものであった。一方で、熱帯雨林保護はグローバルなレベルでは疑い無く正統性を持っているものの、熱帯雨林はグローバル・コモンズ（地球公財）であると同時に、そこに実際に住んでいる人間にとっては具体的な生活の場、ローカル・コモンズでもあるため、そこに住む人々の声を、そのガバナンスに取り込んでいくことも必要とされる。これは、地球環境ガバナンスが重層性を持ち、上からの統治と下からの自治の統合が課題とされる所以である。

しかしながら、現在の FLEG は法律を通じた上からの統治を展開しており、それは必ずしも慣習的な土地利用を包摂するものではなく、現状としては自然環境の保護にも住民の生活環境の保護にも成功しているとは言い難い状態にある。インドネシアにおいては、スハルトの開発独裁体制以降、中央集権的な

「上からの」森林経営が長く続いていたが、その時代であっても、地域住民は大規模商業伐採に協力するなどして生存してきた。ここでは、中央集権的で垂直的な森林経営が行われていたものの、そこで暮らす人々はしたたかに生活の糧を得、また、NGOなどと協力しながらその声を上げ、生活を営み、構成してきていた。森林法の強制は、これらの生活を規制し、森林を新たな法律のエンクロージャーの内に収めようとするものである。ここではNGOや村の代表といった、「ローカルな主体」を代表するとされる者たちが、その管理を裏書きし、正統性を高めている。この新たな囲い込みは、国際的な地球環境ガバナンスという「上からの統治」を支える正統性と、ローカルな主体の取り込みによる「下からの自治」を支える正統性を備えたものである。

そこで違法とされる伐採は、確かに、必ずしも善とは言えないかもしれない。しかし、法の執行を強化することで逮捕され、生活基盤を奪われているのは、その「合法性」の内で代弁される利益に与れていない人々である³²。そして、そのような者たちが取り締まられる一方で、大規模な違法伐採の多くは今も止まっていない。大規模な違法伐採を止めるためには腐敗の撤廃を目指したガバナンスの向上が必要となるが、慣習的な土地利用をしている人々や、已むなく伐採の下請けをしているだけの一部の人々が逮捕されてしまうような状態は、FLEGの徹底だけでは解決し得ない。FLEGが地域住民の慣習法などの新

たな法をより広く包摂していくことで、この状況が改善しうるのか、あるいはそれを具体的にどのように行うのかは未知数であり、今後の事例研究の積み重ねを待たねばならない。しかし、具体的な事例研究や自然科学的な考察だけでは抜け落ちてしまう支配-被支配の関係とその権力性については、今後もその動態の中で分析を続ける必要があるだろう³³。

参考文献

- 安部竜一郎, 2001, 「環境問題が立ち現れるとき：ポリティカル・エコロジーへの構築主義アプローチの導入」『*相関社会科学*』第11号。
- 井上真, 1997, 「コモンズとしての熱帯林」『*環境社会学研究*』第3号。
- 井上真, 2003, 「揺れ動く住民参加の森林政策」池谷和信編『*地球環境問題の人類学：自然資源へのヒューマンインパクト*』世界思想社：pp.141-170。
- 井上真, 2004, 『*コモンズの思想を求めて*』岩波書店。
- 多辺田政弘, 1990, 『*コモンズの経済学*』学陽書房。
- 多辺田政弘, 2005, 「コミュニティ再考：実践と統治の視点から」『*社会人類学年報*』31：pp.1-29。
- 松下和夫, 2007, 『*環境ガバナンス論*』京都大学学術出版会。
- 三俣学, 菅豊, 井上真編著, 2010, 『*ローカル・コモンズの可能性：自治と環境の新たな関係*』ミネルヴァ書房。
- 宮内泰介編, 2006, 『*コモンズをささえるしくみ：レジティマシーの環境社会学*』新曜社。
- マレイ・ブクチン, 「ソーシャル・エコロジーとは何か」リチャード・エバノフ、戸田清編, 1995, 『*環境思想と社会*』東海大学出版会：pp.54-59。
- Acheson, J.M., 1975, "The lobster fiefs: economic and ecological effects of territoriality in the Maine lobster industry", *Human Ecology*, vol.3 : pp.183-207.
- Agrawal, Arun, 2005, *Environmentality: Technologies of Government and The Making of Subjects*, Durham: Duke University Press.
- Angelsen, Arild, David Kaimowitz, 2001, *Agricultural Technologies and Tropical Deforestation*, CIFOR.
- Berkes, Fikret, (ed.), 1989, *Common property resources: ecology and community-based sustainable*

- development*, New York: Belhaven Press.
- Bryant, Raymond L. & Bailey, Sinead, 1997, *Third World Political Ecology*, London and New York: Routledge.
- Colfer, Carol J., Ida Aju Pradnja Resosudarmo, ed., 2002, *Which Way Forward?: people, forests and policymaking in Indonesia*, RFF Press.
- Christy, Lawrence C., Charles E. Di Leva, Jonathan M. Lindsay, Patrice Talla Takoukam, 2007, *Forest Law and Sustainable Development: Addressing Contemporary Challenges Through Legal Reform (Law, Justice, and Development Series R43)*, World Bank.
- Colchester, Marcus, 2002, *Indigenous Peoples and Protected Areas in South and Southeast Asia: From Principles to Practice*, Iwgia.
- 2003, *Bridging the Gap: Challenges to Community Forestry Networking in Indonesia*, CIFOR.
- 2006, *Justice in the forest: Rural livelihoods and forest law enforcement*, CIFOR.
- Larry Lohmann, 1993, *The Struggle for Land and the Fate of the Forests*, Zed Books.
- Dawn Chatty, 2002, *Conservation and Mobile Indigenous Peoples: Displacement, Forced Settlement and Sustainable Development*, Berghahn Books.
- Escobar, Arturo, 1995, *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*, Princeton: Princeton University Press.
- 1996, "Constructing nature; elements for a poststructural ecology," in Richard Peet and Michael Watts (ed.), *Liberation Ecologies: Environment, Development, Social Movements*, London: Routledge, pp. 46-68.
- 2008, *Territories of Difference: place, movements, life, redes*, Durham: Duke UP.
- FAO, 2010a, *Global Forest Resource Management 2010*.
- FAO, 2010b, *Global Forest Resource Management 2010 Country report: Indonesia*.
- Forest Watch Indonesia, WRI, Global Forest Watch, 2002, *The State of the Forest Indonesia*.
- Goldman, Michael (ed.), 1998, *Privatizing nature: political struggles for the global commons*, (Transnational Institute series), London: Pluto in association with Transnational Institute.
- 2005, *Imperial nature: The World Bank and Struggles of Social Justice in the Age of Globalization*, Yale University Press.
- Hardin, Garret, 1968, "The Tragedy of the Commons", *Science*, New series, Vol.162, No.3859: 1243-1248.
- ITTO, 2005, *Status of Tropical Forest Management*.
- Kaimowitz, D., 2003, "Forest Law enforcement and rural livelihoods", *International Forestry Reviews* 5(3): 199-210.
- Lipschutz, R. D., 1999, "Bioregionalism, civil society and global environmental governance", McGinnis, M. V., ed., *Bioregionalism*, London: Routledge.
- Lipschutz, R. D., Rowe, James K., 2005, *Globalization, Governmentality and Global politics: Regulation for the rest of us?*, London and New York: Routledge.
- McCay, B.J. and Acheson, J.M. (ed.), 1987, *The Question of the Commons: The Culture and Ecology of Communal Resources*, Tucson: University of Arizona Press.
- Obidzinski, Krystof, Agus Andrianto, 2005, *Illegal Forestry Activities in Berau and East Kutai Districts, East Kalimantan: Impacts on Economy, Environment and Society*, CIFOR.
- Reid, Herbert, Betsy Taylor, 2010, *Recovering the Commons: Democracy, Place, and Global Justice*, University of Illinois Press.
- Sachs, Wolfgang, (ed.), 1992, *The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power*, London & New Jersey: Zed Books.
- (ed.), 1993, *Global ecology: a new arena of political conflict*, London & New Jersey: Zed books.
- Tacconi, Luca, 2007, *Illegal Logging: Law Enforcement, Livelihoods and the Timber Trade*, Earthscan Pubns Ltd.
- 2003a, *Illegal logging: more than a law enforcement problem*, Jakarta Post, 10 December.
- 2003b, *Fires in Indonesia: Causes, Costs and Policy Implications*, Center for International Forestry Research (CIFOR).
- 2001, *Biodiversity and Ecological Economics: Participatory Approaches to Resource Management*, Earthscan Pubns Ltd.
- The World Bank, 2006, *Strengthening Forest Law Enforcement and Governance: Addressing a Systemic Constraint to Sustainable Development*.

注

- 1 本稿では「ガバナンス」を「中央集権的な権威の存在しない状態で機能する国際システム」(Rosenau and Czempiel, 1992)と理解するに止め、その概念自体から演繹的に考察を進めることはしない。また、地球環境ガバナンスにおける集権的な機構の必要性についても議論が蓄積されてきていることについてはUNU Report (2002)で検討がされている。

- 2 「市民社会」について議論を深めることは本稿の限界を超えているが、ローカルな共同体の成員がガバナンスに参加すること、国際NGOのような非政府アクターがアドボカシーを行なうことは意味合いが大きく異なることについては本稿の文脈において留意する必要がある。松下の定義によれば「上からの統治」の主体は政府に限定されているが、地球環境ガバナンスの重層性を想起した場合、「上」や「下」というのは相対的なものとして捉えなければならないだろう。
- 3 これは、グローバルなレベルにおいて基本的に政府間関係とみなされてきたガバナンスを「NGOs、市民運動、多国籍企業および地球規模の資本市場まで含むべきもの」として捉えなおしたグローバル・ガバナンス委員会による1995年報告書(The Commission on Global Governance, 1995)を受けての定義とされている。
- 4 FLEGは「森林法の執行及びガバナンス」と訳されるが、例えば「東アジアFLEG」は東アジア地域における森林法の執行及びガバナンスの強化と、それに向けた国際的な取り組みを包含しており、さらにそのための国際会議も「FLEG」と呼称される。そのため本稿では、森林法の執行及びガバナンスのみをFLEGとし、それに向けた国際的なプロセスや会議についてはFLEGプロセスと表記する。また、FLEGとは具体的には、森林関連法規の見直しや、行政の透明性・法施行体制の改善、合法性証明・追跡システムの整備、生産・加工・流通における情報公開や透明性向上、などの幅広い対策を進めるための支援を含む。
- 5 本稿でブクチンの提唱するソーシャル・エコロジーについて論じる紙幅は無いが、ブクチンによれば、自然環境の破壊の根底に潜むものは、人間による人間支配であり、その構造の変革無しには自然環境保護もまた困難であるという。「自然支配という概念は、人間による人間の支配、ありていえば、ある経済階級による他の経済階級の支配や、植民地権力による植民地住民の支配だけでなく、男性による女性の支配、年長者による若年者の支配、ある民族による他の民族集団の支配、国家による社会の支配、官僚制による個人の支配から生まれてきた」(ブクチン, 1995: 54 - 55)
- 6 この動機として、地球温暖化や炭素吸収源としての森林に関心が向けられていたということもあるが、むしろ商品としての木材を「持続可能な森林経営(SFM)」によって確保しようとする意図があったと考えられる。世界第1位の木材輸入国であるアメリカや同2位の日本、そして世界銀行やITTO(国際熱帯木材機関)などの国際機関がより積極的に関与してきたことから、その傾向は窺い知ることができるだろう。
- 7 「違法伐採」に関する国際的に共通した定義は存在しないが、それが当該国の法に違反して行なわれる活動であり、その活動には伐採だけではなく加工や輸送、取引など木材に関わる全ての森林活動における違法活動を含めるのが一般的である。
- 8 インドネシアのケースについて言えば、毎年のように起こる森林火災もその減少の大きな原因の1つとなっている。
- 9 コミットメントの具体的な文言は以下。「違法伐採は、国及び地方政府、森林所有者及び地域社会から重要な収入と便益を奪い、森林生態系に被害を与え、木材市場と森林資源評価を歪め、持続可能な森林経営を抑制する因子として機能する。」(VI. 10.)
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/summit/ko_2000/documents/forest/fore_ab.html
- 10 この会合に参加したのは、インドネシア、中国、タイ、フィリピン、ラオス、ベトナム、カンボジア、オーストラリア、G8から日本、アメリカ、イギリス、ドイツの各国代表と、EUの代表、そして世界銀行、ITTO、FAO(国連食糧農業機関)などの国際機関、環境NGOであった。
- 11 それぞれ性質や内容は異なるが、同年8月にはノルウェーと意向文書を締結し、12月には中国と覚書を、さらに翌2003年には日本と共同宣言を出している。本稿では詳述しないが、そこで日本はインドネシアと共同で「違法伐採問題に輸出入国双方が取り組み、違法材の輸出入を排除する方策を追求すること」を宣言し、木材生産国であるインドネシアにおける森林認証制度の確立と消費国側である日本における違法木材の締め出しをその主眼としてFLEGを推進している。
- 12 インドネシアのFLEGに関しては、CIFOR(The Center for International Forestry Research, 国際林業研究センター)における研究に多くを負っている。CIFORは「森林減少及び森林劣化の社会的、経済的、環境的影響に対する世界的な懸念の高まり」を受けて1993年にボゴールに本部を置いて設立された研究機関であり、各国政府や国際開発機関、民間財団、地域政府機関をドナーとして、各国の研究パートナーと共に24ヵ国以上で研究を行い、森林政策の改善のための提言を行ってきている。
<http://www.cifor.cgiar.org/>
- 13 「現代のエコロジー的および社会的危機についての議論において、私たちは、人類が何世紀にもわたって人間に対する支配と、その延長としての自然に対する支配を正当化するのに用いてきた支配のメンタリティが背景にあることを無視しがちである」(ブクチン, 1995: 195)。
- 14 1967年大統領代行、同68年大統領就任。

- 15 なお、以下の森林法規の展開と内容については主に全国木材組合連合会違法伐採総合対策推進室(2007)を参照している。
- 16 実際には、政府の許可無く居住、耕作、森林利用が認められていない「森林区域」内やその周辺にも多くの人々が暮らしており、その数は5000万人にも登ると言われている(島上、2010:128)。
- 17 本稿では議論しないが、ソーシャル・エコロジーの文脈において資本主義経済は大きな位置を占めていると言える。特にBarry Commonerなどのソーシャリスト・エコロジー(socialist ecology)を唱導する者たちにとっては、この変化はより重要意味合いを持つことになるだろう。
- 18 なお、森林開発のための法規が多く作られる一方で、森林保全について定めた法律は伐採権を定める法律から遅れること15年、1985年第28号政令で初めて規定された。なお、1990年の時点でインドネシアの森林面積は1.2億haで62%、同2000年には0.98億haで国土の52%にまで減少している(FAO, 2005)。
- 19 このような違法伐採の増加は、インドネシアの政府統計と実際に輸出された量の差にも見て取ることができる。ITTOなどの貿易統計においては実際に輸出された量が記録されるが、政府の統計では合法的に登録されたものしか数え上げられないためである。
- 20 本稿では扱わないが、現在多くの環境保護団体やNGOによって警鐘が鳴らされている大規模なアブラヤシの農園開発は、この「危機の時期」を時代背景として進行しているものである。
- 21 コミュニティ林政策の展開については、島上(2010)が詳しい。
- 22 コルチェスターは、FLEGにおいて考慮すべき「基礎的な原則」として、以下の4点を挙げている(Colchester, 2006: 64)。
 ・森林法だけでなく、森林と森林に依存して暮らす人々に関係する全ての法規を考慮すること。
 ・人権保護制度の強化に注意を払い、司法の独立を改善し、地域コミュニティが法にアクセスできる状況を作ることを通じて人々の権利に基づいたアプローチを採ること。
 ・天然資源管理における説明責任と透明性を高めることを目指した統治構造の改革を行なうこと。
 ・市民社会組織と協力して改革を行い、政府の利権体質から改革を進めること。
 さらに、「推奨される要素」として以下の4点を挙げている。
 ・参加型の法改正を通じて、不公正な法的枠組みを是正すること。
 ・法の執行を地域住民に対しても平等に行うこと。
 ・伝統的な森林管理を重視すること。
 ・小規模な違反者ではなく、大規模な違反者をこそ取り締まること。
- 23 彼らの研究においてコモンズとは森・川・海などの地域資源そのものだけでなく、それらを「共同で利用・管理する制度」へと拡張されて使用されており(井上, 2004: 50)、その資源を持続的に利用・管理する規範や制度を分析するだけでなく、その周辺の社会関係も包括して論じていくのがコモンズ論の特徴であると言える。
- 24 同書においてアグラワルはフーコーを援用しつつ、このような知と権力の発動の過程を「環境の統治化(governmentalization of the environment)」と呼び、またその統治性を「エンバイロンメンタリティ(environmentality)」と名付けている。
- 25 アメリカは、日本、スイスと並んでITTOの最大の資金拠出国の1つである
- 26 "President Bush's Initiative Against Illegal Logging".
<http://www.whitehouse.gov/infocus/illegal-logging/piaill.html>
- 27 Secretary of State Colin Powell, Earth Day remarks, April 22, 2003.
- 28 ITTOによれば、「持続可能な森林経営」とは「森林から製品やサービスを継続的に作り出すことにおいて、森林が本来的に有する価値と将来の生産性を不当に減少させることなく、かつ、物理的社会的環境に悪影響を与えず、明確に規定された1つ以上の管理目標を達成する目的で、森林を管理するプロセス」であるという(ITTO, 2005: 4)。
- 29 世界銀行の職員は入手困難なデータに多数アクセスできるだけでなく、多くが一流大学の博士号を持っており、また研究機関として持つ年間3000万ドルの予算は世界でも群を抜いている。それゆえ世界銀行は、科学的知識を生産する主体として他の追随を許さず、その知識と実績の蓄積は、それ自体が権威を構成している。また彼らの研究は、環境関係省庁において参照されるだけでなく、NGOや研究者によっても引用され流布することで、世界銀行それ自身の正統性を再生産する、という(Goldman, 2005: 100-150)。
- 30 世界銀行によって2006年に提出されたFLEGの報告書にも、地域住民の協力無しにFLEGは不可能であり、既存の(慣習)法の再認識することや、新たな機会を創設することで森林管理における地域住民の利益を強化すること、様々な人々の参加を得た状態で法を採用することで法の認識を高めることなどが必要だとされている。また、盗伐防止や監視ネットワーク、木材の追跡調査において地域共同体の協力が重要である旨が述べられている(The World Bank, 2006: 6, 45)。
- 31 政令2007年6号15において、コミュニティや組合組織などの小規模な地域住民参加型森林管理・経営の考慮が新たに規定されている。こ

れに伴って関連法規の整備が進むと予想されており、今後の動向を見守る必要がある。

- 32 熱帯雨林を商品的な価値を持った資源（木材）としての管理し、持続可能な森林経営を運営していくことで住民の生存の基盤が奪われている状態は、戸崎らが「サブシステム」という概念を援用することで展開した議論と重なる部分が多い。戸崎によれば、サブシステムとは「自然生態系のなかで人間社会の実現を維持し、再生産していく仕組み」であるという（戸崎, 2002: 3）。これはポランニー以来の「商品化—離床（dis-embedding）／脱商品化—埋め戻し（re-embedding）」という思想の系譜を引き継いでいるものと言える。森林という本来商品として人間が生産したものでないものが商品化され市場で取引されることによって、森林は木材となり、サブシステムと共に実態的な社会から離床する（dis-embed）。そして、商品化されてしまったサブシステムが市場の論理の中で取奪されていくことによって、サブシステムの崩壊・破壊が進行する。環境保護という名目で生存のための手段を囲い込んでいる FLEG は、「新しい囲い込み」と呼びうるものかもしれない。
- 33 また、本稿においてはグローバル化された市場との関連を論じる紙幅は無かった。木材消費国と木材生産国を合法性において結んでいるのは森林認証制度であり、今後検討していく必要があるだろう。

投稿受付：2014年6月30日

最終稿受理：2014年10月7日

Incorporating “Local” Subjects under Global Environmental Governance: The Genealogy of Forest Management Leading to Forest Law Enforcement and Governance Approach in Indonesia

YAMAGUCHI Haruo*

Abstract

This study intends to reveal the features and implications of the contemporary global environmental governance by describing the development of Forest Law Enforcement and Governance (FLEG) approach in Indonesia. One of the most important issues on global environmental governance is said to be the fusion of governance from above (i.e. government, international organizations, etc.) and from the bottom (i.e. “the local”). This interest is shared also in the context of FLEG approach. It is not only important for the purpose of securing the social environment of the local, but also of protecting natural environment. Though this paper shares the importance of them, what we can see in the Indonesian FLEG approach is not fusion of them, rather incorporation of the local dimensions into the governance from above. Consequently, the ratio of forest coverage in Indonesia continues diminishing in spite of the development of global environmental governance.

To elucidate the situation, we focus on three points bellow. First, we trace the genealogy of the forest management in Indonesia. It will be come out that even though the mode of forest management changes with the times, governance from above is consistent. And it is deepen and widen by innovating the form of law and the local voice. Secondly, we describe how FLEG approach is being developed in the field of

* Ph. D. Candidate, Graduate School of International Cooperation Studies, Kobe University.

Indonesia. The simplistic forest law enforcement can be seen there and it is revealed that international environmental intervention hardly bears meaningful fruit now. Finally, we examine how the local voice can be reflected on global environmental governance. Though what is endorsing the legitimacy of the global environmental governance is law and local voice, what improves the situation can be the voice itself.

By examining them, the present state and the possibility of the local voice would stand out in relief.