

なぜインドの林野行政は批判されても共同森林管理（JFM）を継続させるか

Why does forest administration in India continue Joint Forest Management despite criticisms?

大田真彦

九州工業大学教養教育院

要旨

本稿では、インドで1990年から実施されている共同森林管理（JFM）政策を取り上げ、様々な批判が提出されているにも関わらず、なぜインドの林野行政は、JFMを、改善の取り組みもなしに、現在に至るまで実施し続けているのかを考察した。Ferguson（1990）らの開発研究の分野での知見を援用し、また、森林権法という、インドで2000年代以降起こっている、インドの森林セクターの「民主化」への動きと関連させて分析を行った。政府と住民の間での役割や責任の共有、森林保全、生計向上といった、政策上の目的ではなく、「林野行政の権限を保持し、抜本的な森林セクター改革を抑制する」という、政策の実施による副次的作用が、林野行政によるJFMの継続的实施の本質なのではないかという視点を提示した。

1. はじめに

本稿では、インドで1990年から実施されている共同森林管理（Joint Forest Management, 以下JFM）政策を取り上げ、様々な批判が提出されているにも関わらず、なぜインドの林野行政は、JFMを、改善の取り組みもなしに、現在に至るまで実施し続けているのかを考察する。

開発研究の分野では、開発プロジェクトの「失敗」を、設定されている目標が達成されたか否かのみで判断するのは不適切であるという見方がある（e.g. Ferguson 1990; Scott 1998; 佐藤 2002; 佐藤 2016）。開発の「失敗」は、政策やプロジェクトの実施によってもたらされた意図せざる副次的影響を検討して、はじめて理解できるという立場である。

例えば、Ferguson（1990）によれば、アフリカの小国レソトでは、70年代から80年代にかけて、様々な開発援助プロジェクトが実施された。農業生産性向上など、開発プロジェクトの本来の目的はほとんど達成されなかったが、それでも、援助プロジェクトは繰り返された。Ferguson（1990）は、同国での一連の開発を、

単に政策上の目的が達成されなかったから「失敗」とみなすのではなく、次の二つの副次的作用への着目が重要であると論じた。一つは、開発プロジェクトの実施の過程で、様々な側面で、官僚的・行政的な国家権力が農村の末端まで浸透したということである。開発プロジェクトは、様々な「近代的な」手法を持ち込み、ライフスタイルの変化を起こすとともに、地域住民と政府との相互関係を不可避に強めることになる。もう一つは、貧困の問題は、本来、不平等・不公正な民族関係や土地制度など、政治的な問題であるはずが、これらを、例えば農法・農業技術の改良など、技術的な問題として扱うことにより、政治構造を覆い隠す働きをしたということである。開発を、このような副次的作用をもたらしものとして捉えるならば、レソトの開発プロジェクトは、決して「失敗」ではなく、為政者からすれば、むしろ都合の良いものであった。それゆえ、様々な失敗に直面しても、また、様々な批判があっても、開発は、同じような手法で、繰り返された。同様に、佐藤（2002）は、タイを事例として、森林減少が進行していたにも関わらず（つまり森林政策が「失敗」していたにも関わらず）、あるいは、だからこ

そ、林野行政へ割かれる予算・権限は増大し、官僚制の拡大という現象が見られたことを指摘している。葉山 (2006) も、フィリピンでは、そもそも森林セクターのプロジェクトは、政策の改善よりも、外部ドナーの援助を得るためのものであると批判している。また、Ribot et al. (2006)や Sahide et al. (2016)は、国有林のコミュニティ型森林管理を通して、林野行政、つまり政府の権力が、より地域社会に浸透することを指摘している。

Ferguson (1990)によれば、そのような副次的影響を、政策決定者が、当初から意図していたか否かは、本質的な問題ではない。政策決定者は、実際に農業生産性の向上などを期待しており、それを通して国家権力を強化しようなどは、考えてはいなかったかもしれない。だが、政策決定者の意図の次元（そのような意図が最初からあったかどうか）のみに着目した分析は、実際にどういう帰結がもたらされたかという点を覆い隠してしまう可能性がある。それゆえ、意図の次元に囚われず、全体的な仕組み (machine) として、ある開発プロジェクトによってもたらされたものは何かを考察する必要がある (佐藤 2016)。

以上の視点には、厳密な実証が必要であるという立場の研究者からは、批判があるかもしれない。しかし、開発プロジェクトの「失敗」を技術的な問題として扱わずに、その背景や帰結としての政治的な側面・影響を明るみに出すことは重要である。本来あるべきものがない、つまり「失敗」からの学習と改善が不在である場合、それ自体の政治的な含意を考察するべきである (ibid)。

本稿は、このような開発の「失敗」に対する批判的視点を援用し、「なぜインドの林野行政は JFM に拘るか」を考察するものである。ここでの「なぜ」という用語は、上述のように、林野官僚の政策意思決定上の明確な意図を問うているわけではなく、どのような効果がそれによってもたらされるがゆえに林野行政は結果としてそうしているか、を問う意味で用いている。インドは連邦制であるが、森林に関しては連邦と州の共同管轄事項とされているため、「林野行政」という言葉は、中央政府の環境森林気候変動省および州政府の森林局を総体として表現している。「林野官僚」という言葉は、林野行政の構成員たる森林官を指している。

JFM とは、州森林局と住民組織が共同で国有林を管理する枠組みである。1990 年に開始され、インド全土で実施されている。制度の詳細は後述するが、住民が、非木材林産物の利用権などの利益を得る代わりに、森

林の管理や保全に協力するという、インセンティブベースのアプローチである点が、その骨子と言える。面積的に大規模に実施されており、時期的には、アジアにおける住民参加型森林管理のアプローチの先駆けと見なされている。

しかし、後述するように、JFM には極めて多くの批判がなされている。住民参加型のアプローチと謳われているが、実際は、林野行政による強いトップダウンの実施形態であり、地域住民の自律性は非常に低い (e.g. Sundar et al. 2001; Ballabh et al. 2002; Behera and Engel 2006; Bhattacharya et al. 2010; 大田 2012)。また、JFM の実施で森林保全が実現したかは、明確ではない (大田 2012; Sundar 2017)。研究者だけでなく、林野官僚自身も、改善が行われるべきであることを認めている (e.g. Nair 2017)。それにも関わらず、現在も、JFM の実施はインドの各州で継続されている。「批判が多いこと」=「政策の失敗」と直接は言えないかもしれないが、JFM は、多くの研究者に、少なくとも「成功」とは言えないと認識されつつ、しかし、特に大幅な改善も見られず、実施され続けていることになる。

JFM の場合、各州での導入に、世界銀行や日本の国際協力銀行 (JBIC) など外部ドナーが重要な役割を果たしたが、援助プロジェクト終了後も、各州の森林局の予算や中央政府のスキームなど、インド国内の資金で、JFM は継続的に実施されている。それゆえ、先行研究で指摘されているような、外部ドナーの援助を得ることによる官僚制の強化といった動機では、様々な批判にも関わらず JFM が継続的に実施されていることの説明にはならないと考えられる。

結論を先取りすれば、JFM という、林野行政の権限内で実施できる参加型手法は、インドで 2000 年代以降起こっている、森林に対するより抜本的な民主的権利を求める動きを抑制するためのものであり、それゆえ、林野官僚にとっては JFM の結果が成功であろうがなかろうが、それが一義的な問題ではないため、特に改善もなされないまま実施のみが継続するのではないか、というのが、本稿で提示する視点である。なお、本稿は、「森林セクターの改革・民主化=善」、「林野官僚制=悪」という図式を提示することを意図してはおらず、あくまで、観察される現象を、Ferguson (1990) らの知見を援用し、分析・説明しようとするものである。

以下、第 2 章で、インドの森林 (国有林) 管理と JFM の概要を確認する。第 3 章で、森林権法という、森林

セクターの民主化への動きを確認する。第4章で、森林権法への林野行政による対応という観点から JFM を位置付け、第5章でまとめを行う。

2. インドの森林管理と JFM

2.1. インドの林野行政

熱帯諸国の森林は、一般的に、植民地期に宗主国により国有化された。多くの場合、国有化のプロセスは、宣言を通した一方的なもの、あるいは、地域住民の利用権を考慮しないものであった (Gadgil and Guha 1992)。森林周辺部に居住する地域住民は、基本的に、「違法」な利用による、資源管理上の障害物として位置づけられた。独立後の各国政府も、宗主国の方針を基本的に引き継いだ。所有権のレベルで、政府と住民の権利問題を清算するといった取り組みは、少なくともアジアにおいては、ほぼ行われず、現在に至る。

インドは、上記のようなプロセスの典型例の一つである。インドでは、1927年に制定されたインド森林法が、現行法である。本森林法では、森林は全て国有であることが前提である。森林、つまり国有林は、Reserved Forest、Protected Forest、および Village Forest の3つに分類される。Reserved Forest は、公示→異議申し立て→調整→画定という実質的な画定手続きを伴うものであり、画定後は、地域住民による慣習的な森林利用は制限、あるいは禁止されることとなった。Protected Forest は、一般的に言う自然保護区などとは異なり、森林への破壊行為を阻止するために簡素な手続きで一旦設定し、後に Reserved Forest に編入されるべきものとされている。Reserved Forest および Protected Forest は、資源調査・林班区分・施業計画といった日本の国有林に該当する機能を備えている。一方、Village Forest に関しては、一旦画定した林地の管理を村落に任せることができると1条のみで簡潔に述べられているにすぎない (大田 2018)。

1927年インド森林法およびインドの森林統計には、私有林という区分はない。私有地に樹木がまとまって存在する場合、衛星画像では森林と認識され得るが、そのような私有地上の森林の面積は、統計上は不明である。

中央政府での森林セクターの主管は、環境森林気候変動省である。他方、国有林の実際の管理を行うのは、各州の森林局である。州森林局は営林署を有し、営林署レベルで10年ごとに策定される施業計画書に従って管理を行う。なお、同省は、2014年までは、環境森

林省という名称であった。本稿では、2014年までの事象については、環境森林省という表記を用いることとする。

インドの林野行政は、他のアジア諸国と比較して、非常に強固な組織と管理体制を築き上げており、その権力も強い。増田 (2006) は、インドにおいては境界区分された国有林地の中に一種の治外法権を生み出していると述べ、森林セクターにおける政府主体たる州森林局の特殊性・独立性を示唆している。

2.2. インドの森林政策の変遷

植民地期より、インドの森林政策は、環境保全よりも、林業生産を重視していた。また、上述のように、地域住民の権利を基本的に無視・軽視し、州森林局によるトップダウン型の管理を実施していた。

しかし、1970年代には、各地域で、森林減少・劣化が顕在化し始めた。これを背景に、徐々に、林業生産中心の体制に制度変化が起き始めた。1980年に、森林保全法が制定され、伐採や林地の転用について、中央政府への事前の許可が必要となった。つまり、森林保全の方向性が明確に強化された。その後、1988年には、国家森林政策が改定され、環境保全および農民や少数民族、女性などの森林に依存する人々の生計への寄与が重要であると明記された。その後、1990年に、環境森林省によって、JFM が開始された。

つまり、インドの森林政策は、1980年代以降、明確に環境路線に転換しており、森林利用においては弱者の生活が優先されるという公益性を、国家森林政策において明文化している。1980年の森林保全法は、伐採・林地転用の強い規制を通じた、マクロレベルでの対策であり、1988年の国家森林政策の村落部における具体化策が、JFM であると言える。

2.3. JFM の制度と実態

いわゆる住民参加型アプローチは、発展途上国・新興国において、様々な形で導入されており、森林セクターにおいても同様である。1970年代など、住民参加型森林管理の初期のアプローチは、国有林以外の私有地に植林を推進するといったものが多かったが、1990年代以降、地域住民の国有林管理への参画が推進されている (井上 2000)。

政府と住民による国有林の共同管理では、一般的に、国有林地の所有権に変更はないが、権限委譲ないし分

権化を通じて、地上物に対する何らかの利用権が住民組織に付与される。資源に対して何かをしてもよいという論拠、そして資源に対する投資から得られる利益の保証は、住民が資源に対する責任意識を高め、管理に参加するための必要条件の一つとされている (Meinzen-Dick and Knox 2001)。利用権を付与するということは、それを通して様々な活動を行い、経済的利益を得ることができるという、生計向上の側面も備えている。

インドの JFM は、アジアでは先駆的な、国有林共同管理の試みである。環境森林省が 1990 年 6 月に各州に通達した回覧をもって開始された。JFM は、あくまで同省の政策として実施するものであり、国会を通じた法によって規定されているものではない。JFM の開始は、西ベンガル州、ハルヤーナー州、マディヤ・プラデーシュ州などのいくつかのパイロットプロジェクトの成功経験を元に行っている (Bhattacharya et al. 2010)。特に、西ベンガル州で 1970 年代から行われたプロジェクトでは、植林地からの収益の 25% を住民に約束したり、非木材林産物の利用権を一定程度認めたりするなど、先駆的な取り組みが行われ、大きな成功を見たと言われている。

JFM の目的は、文書上では、曖昧でわかりにくい表現となっている。1990 年環境森林省の回覧のタイトルは、“Involving of village communities and voluntary agencies for regeneration of degraded forest lands” となっており、実施開始当初の基本的な主眼は、荒廃地の植林を、村落のコミュニティや NGO など市民社会組織を巻き込む形で実現していこうということであったと伺える。その後、2000 年には、各州へのガイドラインが同省から出され、荒廃地以外への JFM の拡大、住民組織への法的支援、マイクロプラン (活動計画書) の作成、女性の参加促進などが謳われている。2000 年以降は、少なくとも制度上は、州森林局と地域住民との共同により、適正な森林管理・保全を推進するとともに、森林資源からの利益を確保することにより、住民の生計・福祉にも貢献することが目指されていると言える。

各州・地域で若干の差異はあるが、一般的に、JFM では、村落レベルで JFM 委員会が組織され、特定の国有林区画が割り当てられる。委員会メンバーに対して、当該区画での日用非木材林産物の利用が公的に認められ、また、木材生産からの収益が分取される。これらの権利と引き換えに、委員会は当該区画を適切に管理・保全する義務を負う。委員会は、マイクロプラン

を策定し、これによって活動内容や利用ルールを決定する。なお、JFM に関して全国レベルで得られる情報は、委員会数、参加者数、面積などの量的な情報がほとんどであり、活動計画の策定状況、管理活動、利用ルールなど、質的な情報は得られない (MoEF 2006)。なお、JFM は 3 年や 5 年など一定の期間における植林プロジェクトではないため、植林は活動の一つであっても全てではない。

また、JFM が特徴的なのは、その規模である。2011 年時点で約 22,930,000ha と、全国有林地面積の 29.8% に達し、世界最大規模の実施面積を有している (MoEF 2011)。世界銀行や JBIC など、外部ドナーが役割を果たした (増田 2009)。外部ドナーからの援助が終了した後も、JFM は立ち消えとはならず、実施が継続されている (大田 2012)。他方、国連食糧農業機関 (FAO) の会合における 2017 年時点の発表資料である Nair (2017) では、引用されている JFM に関する数字は 2010 年時点のものである。2010 年以降、インド全土のレベルでの統計が取られていないことが推察される。

第一章で述べたように、JFM は、極めて強く批判され続けてきた。パイロットプロジェクト以降の、各州で拡大していった JFM では、単に形式的に、州森林局主導で組織を立ち上げただけの JFM 委員会が大半であった (Prasad and Kant 2003; Vira 2005)。委員会レベルでの意思決定の内実について、Saxena (1997) は、JFM における住民の「参加」を、州森林局の官僚が、既に決めたことを地域住民に行わせる「動員」に過ぎないと述べている。この、意思決定における、州森林局と住民組織の非対称性は、非常に多くの研究が指摘している (e.g. Sundar et al. 2001; Ballabh et al. 2002; Vira 2005; Behera and Engel 2006; Kashwan 2006)。うち、Vira (2005) や Kashwan (2006) は、マディヤ・プラデーシュ州ハルダー県のパイロットプロジェクトについて、委員会の量的な複製や、森林周辺居住者とのコンフリクトを適切に扱わなかったことなどから、JFM は、住民参加型管理としての実態を喪失していき、明確に「失敗」であったと述べている。

生計向上は、JFM の重要な柱の一つと見なされている。Kerr (2002) や Prasad and Kant (2003) は、JFM の枠組みでの林産物の公的利用を通して、生計が向上した事例を報告している。また、JFM の枠組みでは、林業関係の活動以外にも、日雇い労働の雇用機会、村落生計向上プロジェクト、箱物・インフラの支援などの非林業系プロジェクトなどが広く実施されてきた

(Sethi and Khan 2001; Prasad and Kant 2003; Ota et al. 2014)。なお、JFM では、例えば村落開発金融からの資金提供により、村落開発活動が行われるなど、林野行政以外からの資金を用いることも可能となっている (Sundar 2017)。これらの非林業系プロジェクトについては、肯定的な評価もあるが (Prasad and Kant 2003)、その効果は疑わしいとするものもある (Ota et al. 2014)。在地のエリート層が、その立場を利用してより大きな利益を得るというエリートキャプチャーの現象も報告されている (e.g. Balooni et al. 2010; Sundar 2017)。また、州森林局が行う森林管理・林業生産からの収益の委員会への分配は、実態として不明な点が見られる (Ota et al. 2013)。

森林保全への影響としては、Murali et al. (2002) など、生態調査をベースとした研究では、JFM の実施サイトでは、基本的に、森林の天然更新は進んでいるという結果が見られる。他方、JFM 実施サイトであっても、その森林保全への効果は必ずしも一様ではなく、近年のインドの森林面積の回復は、むしろ、マクロレベルの森林保全法の執行によるものではないかとの指摘もある (大田 2012; Ota et al. 2014)。Sundar (2017) も、文献のレビューを通し、JFM の森林管理への影響はまちまちであり、必ずしも肯定的な成果が得られているわけではないと指摘している。

これらの、様々な研究者による批判は、林野官僚の耳に入っていないわけではないと推察される。しかし、JFM は、基本的に、特に大幅な改善はなく、中止されることもなく、現在まで継続している。「大幅な改善」とは、ここでは、住民参加や保全・生計向上を実質的なものにするための、林野行政側の体制と村落部での実施の仕方の再編を指している。実態がない JFM 委員会の方が圧倒的多数と推察されるが、重要なのは、林野行政は、JFM という看板を下ろしていないということである。

その理由として、上述の先行研究群では、基本的に、林野行政に内在する官僚制の強さ、森林官の地域レベルでのファシリテーターとしての能力開発の不足などを想定している。つまり、制度上の理念そのものよりも、実施段階における問題に主眼が置かれていると言える。これらは、非常に重要な点であるが、他方、本稿冒頭に述べたような、あるプロジェクトを実施することによってもたらされる副次的作用は何か、という批判的な視点を採用すると、異なる像が見えてくる。そのための準備として、次章では、1990 年代から 2000

年代にかけて起こった、インドの森林セクターの「民主化」への動きを概観する。

3. 森林セクターの「民主化」への動き

3.1. 森林権法への道のり

1990 年 9 月、指定カースト・指定部族国家委員会長の B.D.シャルマ博士により、指定部族 (scheduled tribe) の森林の権利についての提言が、政府に対してなされた (Bose, 2010)。指定部族は、指定カースト (scheduled caste) と並び、その後進性ゆえにインド憲法によって保護の対象とされ、教育や就職における留保制度の対象とされてきた人々である。一般的には、先住民族ないし少数民族と表現できる。この提言は、1980 年以前に起っている国有林地の「不法占拠」を正規のものとする、指定部族らの森林利用がまとめて「不法占拠」とされているところこれを精査する、といった内容を含んでいた。植民地期以降、初めて、国有林の「不法」な占拠ないし利用を、指定部族の「権利」の関係から見直すという試みであったと言える。

政府は提言を受諾し、環境森林省は、1980 年以前からの森林内居住者に対し、土地権を付与するなどの項目を含んだガイドラインを各州に通達した。しかし、このガイドラインは実質的に実施されなかった。これに先立って、同年 6 月に開始されていた、JFM 政策を通して、住民の権利的な側面は担われる形となった。既に述べたように、JFM は、村落レベルの委員会と州森林局が共同で国有林を管理するもので、非木材林産物の利用権は付与されるが、土地権に関する言及はない。また、環境森林省や州森林局といった、林野行政の権限内での措置であった。

先行研究からは、管見の限り、この間の中央政府内における意思決定プロセスは明確にはわからない。しかし、林野行政としては、国有林地の権利を住民に認めることには、実際には懐疑的で、指定カースト・指定部族国家委員会からの提言に基づき、政府として通達することになったガイドラインであるが、実際に運用する気はなかったのではないかと推察される。

2002 年 5 月、環境森林省は、各州政府に対し、2002 年 9 月 30 日までに、正当化できない森林地の「不法占拠」の根絶、つまり立ち退き措置を指示する文書を発布した。この背景として、1996 年に、森林保全法の厳格化を求めた最高裁判所の判決 (ゴダヴァルマン訴訟) により、司法が、環境保全など「公益」に対して積極的に影響を持つことになっていたことが挙げら

れる。2002年を通して、指定部族をはじめとした森林居住者に対し、大規模に立ち退き措置が実施された。Kumar and Kerr (2002)は、環境森林省の発表に依拠し、総じて、およそ15万haの林地で「不法占拠」の立ち退き措置が実施されたと述べている。先述のシャルマ博士の提言とは真逆の方向に物事は進行したと言える。JFMはこの間も実施されていたが、JFMは、国有林内の住民の土地利用を認めるというものではそもそもなかったことは、先述の通りである。

保全の観点から、「不法占拠者」に対して実施された立ち退き措置に対し、人権侵害への抵抗の観点から、草の根での抗議活動が実施されはじめた。この動きは、2003年に、Campaign for Survival and Dignity (CSD)の結成へと繋がった。CSDは、指定部族の権利擁護団体の連合体であり、特に指定部族割合が多い10の州および連邦直轄領の団体から構成されていた。彼らは、各地で、国有林地からの強制的な立ち退き措置に対するデモやキャンペーンを行うとともに、中央、州、在地の各レベルで、政治家へのロビーイングを行った。指定部族の反乱や抗議運動は過去にも存在したが、これほど大規模なものは、歴史上初めてだったと言われている (ibid)。

CSDは、ネットワーク化された、緩やかに組織化された連合という性格を有していた。2003年ごろから先立って活動を始めた団体に、様々な州の団体が加わり、2005年までには、代表、事務局、執行委員会、州レベル連合、草の根の参加者などから成る、ネットワークが確立されたと見られている。このCSDの活動は、指定部族の、国有林地での権利に関する法律の立法化に向けて、最も大きな影響を持った。

2004年になると、国有林地からの立ち退き問題が、政治上の問題となった。2004年は、第14回下院総選挙の年であったところ、2月3日、当時の連立与党であったインド人民党率いる国民民主同盟は、環境森林省に、2002年の文書を撤回するように指示した。これは、指定部族の票田が選挙で重要となったことが背景との指摘がある (ibid)。指定部族らに対し、林地からの立ち退きを強行すると、現政権に対する反発が生まれ、票が離れていく危険があるとの判断である。

5月になると総選挙が行われ、インド国民会議派を率いる統一進歩同盟が連立与党となった。連立与党は、前政権の2月以降の方針を引き継ぎ、森林居住者の立ち退き措置を実施しない方針を取った。CSDも、選挙後、連立与党に対し、ハイレベル会談を含む、様々な働きかけを実施した。

2005年1月19日、インド首相府は、指定部族省に、森林権に関する法案の策定を指示した (Bose 2010)。これは、CSDが、かねてより、1990年に挫折した、シャルマ博士の提案をベースとした、法律の策定の必要性をロビーイングしていたことが背景にある。また、この段階で、本件に関する統括部署が、明確に、環境森林省から指定部族省に移っている。

指定部族省は、環境森林省を含む関係省庁およびCSDやその他環境団体、部族権利関係団体等の代表者から構成される、テクニカルサポートチームを設置し、法案の策定を開始した。2月には早くも、テクニカルサポートチームは、CSDが1990年のシャルマ博士の提案を元にして作成した原案を元に、第一草稿を用意した。しかし、その後、野生動物保全団体らのロビーイングにより、内容が保全強化の方向にいくつか文言修正されるなどした。

2006年になると、30名の国会議員から成る合同議会委員会が結成され、6か月をかけて法案をレビュー・修正した。この委員会は、各政党の指定部族議員が中心であった。多数の文言修正がなされ、例えば、当初は指定部族のみが対象だったところ、「その他伝統的森林居住者」も含むように変更がなされた。基本的には、住民の権利拡大の方向に、再修正がなされた。

最終的に、2006年12月に修正案が国会に提出され、森林権法、正式名称は「指定部族およびその他伝統的森林居住者 (森林権承認) 法 (The Scheduled Tribes and Other Traditional Forest Dwellers (Recognition of Forest Rights) Act, 2006)」が可決された。2007年より施行されている。

3.2. 森林権法の制度

森林権法は、全6章、14節から成っており、ジャンムー・カシミール州を除く全インドに適用されている (大田 2018)。

序文で、本法は、森林に世代を超えて居住してきたが、森林に対する権利を記録されてこなかった指定部族およびその他森林居住者の、林地における森林権および占有を承認し、付与するものと宣言されている。その上で、下記の3点に言及がある。

- 承認される権利は、生物多様性の持続可能な利用と保全、および生態学的バランスの維持に対する責任と権限を含むものであり、それゆえ、生業お

よび食料の保障とともに、森林の保全を強化するものである。

- 植民地期における国有林の画定において、指定部族やその他伝統的森林居住者の先祖代々の土地や慣習が認識されなかったことが、彼らに対する歴史的不正義 (historical injustice) に帰結している。
- 指定部族やその他伝統的森林居住者の土地保有・アクセス権の長期間に渡る不安定性に対応することが必要となっており、これには、国家の開発介入により、居住地を強制的に移動させられた者を含む。

注目すべきは、「歴史的不正義」という用語が盛り込まれていることである。植民地期以降の森林の国有化と指定部族らの慣習的権利の否認を、インド政府自身が認め、その是正のための法律であると宣言する文言となっている。他方、本法によって承認される森林権は、生態学的・生物多様性的側面に悪影響を与えるものではないことも強調されている。なお、「その他伝統的森林居住者」の定義は、2005年12月13日の段階で、最低三世代（一世代は25年間）の間、生計のために森林に依存し、森林地に居住してきた個人あるいは共同体とされている。

第3節第1項で、「森林権 (forest rights)」の説明がなされる。森林権には、個人用のものと共同体用のものと2種類あるとされている。森林権は、(a)から(m)まで13点の定義があり、農地や住居としての利用や、非木材林産物の利用・処分などが認められているほか、共同体による森林管理も認められている。

また、第4節第6項で、森林権は、2005年12月13日段階で既に使用されている土地に対してのみ付与され、その上限は4haである旨が記載されている。つまり、この日までに、1haの林地を使用していたら、その1haのみが承認の対象となり、もし10haを使用していたとしたら、そのうち、4haまでのみが承認の対象となるということである。

第6節で森林権承認の手続きについて説明されている。まず、当該地域の村落総会が手続きを開始する。村落総会は、書類や地図を作成の後、森林権承認のための決議を、郡レベル委員会に提出する。その後、審議の後、郡レベル委員会は、決議を、県レベル委員会に提出する。審議の後、県レベル委員会が決定を下す。県レベル委員会での決定が最終のものであり、森林権として法的拘束力を有するとされている。注目すべき

は、植民地期以降、国有林について排他的な権力を保持してきた州森林局が、必ずしも絶対的な位置にはいないことである。州森林局は、郡と県の委員会のメンバーの一員という位置づけであり、基本的には、制度上は、村落総会が最も重要な主体である。第11節では、本法の所管省庁は、中央政府の指定部族省であるとされている。環境森林省とはなっていない。

第4節第4項では、承認された森林権は、相続はできるが、譲渡は認められない旨記載されている。また、本法全体を通して、森林権が承認された場所が、国有林から解除されるという記載はない。つまり、森林権は、私的所有権とは異なることを意味している。ある区画が、森林権法によって権利が指定部族あるいは伝統的森林居住者に付与されても、そこは引き続き国有林であり、所有権を個人や業者に移転する払い下げとは異なる。

以上、森林権法の内容を概観したが、ここで確認されるべきは、同法における森林権は、私的所有権ではないが、政府の「歴史的不正義」を正すための、指定部族や森林周辺居住者の国有林地の占有権を保証するものであり、JFMによって住民に認められる非木材林産物の利用権などとは、一線を画する、強固な権利であることである。また、森林権の設定のプロセスにおいては、それまで森林セクターで絶対的な権限を有していた環境森林省や州森林局が、絶対的な立場にはないということである。次節で見るように、実際には彼らの影響力は、在地レベルでは依然として大きいものの、大きな制度変化と言える。

3.3. 森林権法の実態

森林権法による森林権の付与は、しかし、当初の期待どおりに進んでいないというのが、先行研究での一般的な見解である。MoTA (2019) によると、2019年5月段階で、森林権が付与された面積の合計は、全インドで、5,236,131haとなっている（うち、個人に付与されたものが1,672,926haであり、共同体に付与されたものが3,563,204ha）。これは、インドの全国有林地面積の約6.8%に当たる。2006年以降徐々に増加し続けているものの、多いとは言えないと思われる。

森林権法が期待されたほどに実施されていないという点について、先行研究で最も指摘されているのは、州森林局の抵抗である (Bandi 2013; Springate-Baginski et al. 2013; Sarin et al. 2014; Kumar et al. 2015; Sahu et al. 2017)。これらの研究は、州森林局は、

現場で森林権承認の意志決定に非常に強く介入していると報告している。州森林局は、明らかに、森林権法には反対ないし懐疑的である。林野官僚が、森林権法は、林地内の「不法」開墾を合法化し、森林・生物多様性の減少を恒久化するものだと感じていること、また、州森林局が全てを決められないような制度により、林野行政の権威が貶められていると感じていることが先行研究では示唆されている。結果として、森林権の承認プロセスについて、そもそも指定部族らの当事者が森林権法について知らないため申請が行われない、正当でない理由で申請が却下される、部分的にしか認可されない、何年も決定をペンディングされる、といった状況が発生しているとされている。

先行研究では、基本的に、量的・統計的な形では提示されていないので、上記のような、州森林局による介入が、どれほど広い地域で、どれほど頻繁に見られるかは明確ではないが、州森林局が、実施レベルで様々な抵抗をしている場合が、存在するようである。

4. 考察: 「林野行政の権限を保持し、抜本的な森林セクター改革を抑制するための JFM」という視点

以上がインドの森林セクターをめぐる、ここ 30 年ほどの動向である。森林権法という、インドの森林セクターにおけるより抜本的な改革を求める動きを踏まえて考察することで、インドの林野行政が JFM に拘る理由の一側面が見えてくる。

インドの林野行政が JFM を継続させるのは、それにより、自分たちは既に住民参加型のアプローチを実践しているのであり、森林権法のような、国有林地の区画の占有を認める法案は必要ないというロジックを展開できるからではないか。つまり、森林に対するより抜本的な民主的権利を求める改革の動きから目をそらし、林野行政の権限を保持するという効用があるのではないか。ここでいう「改革」とは、植民地期以降、林野行政が排他的な官僚制を築き上げてきた森林セクターで、より森林周辺住民が権利を得て、意思決定に関与できるようになる、民主化のプロセスを指している。そのトレードオフとして、林野行政の権限は、縮小することになる。

80 年代以前の、絶対的で排他的な権力を有していた林野行政からすれば、JFM でも、大幅な譲歩かもしれない。しかし、JFM と森林権法で、決定的に違っている点は、JFM は、国会を通過した法律ではないため、

林野行政の権限の枠内で実施できるという点である。州森林局にすれば、JFM を行うことによって、我々は地域住民の福利や森林セクターの民主化を行っているのだ、と主張すれば、森林権の承認という林野行政の権限を削ぐ、つまりその森林地が州森林局の管轄でなくなるという措置をしなくて済み、既存の権力構造を温存できるので、都合が良いということである。Sahu et al. (2017) もこの点に言及している。JFM は、実態として非常にトップダウン型の実施であり、住民の意思決定への参画は極めて限定的であることから、JFM によって林野行政が手放す権限は、限定的なものに止まる。

この視点からすると、インドの林野行政にとって、地域住民の意思決定を尊重し、森林保全や地域住民の生計向上が有効に実現できているかは、二の次である。それゆえ、JFM は、様々な批判によっても、特に改善もなく継続していると考えられるのではないか。Ferguson (1990) の事例のように、政策上の目的と異なる、副次的な効果こそが重要なのであり、それゆえ、公式の目的を達成するための組織的な改善方策は、眼中にないという可能性がある。

また、JFM という、国有林地内の土地権を認めず、あくまで林野行政の権限の中での「恩典的」な参加型手法を押し出すということは、本来政治的である国有林と森林周辺住民の歴史的な問題性を、技術的なものとして扱い、それにより「脱政治化」する効果もあると解釈できるだろう。

1990 年の段階で、指定カースト・指定部族国家委員会会長から、指定部族の森林の権利についての提言があり、森林権法の萌芽が芽生えていたが、環境森林省は JFM という形で、住民対応を行っていくという方針をとった。上述の、林野行政の権限を保持し、森林セクター改革を抑制するために JFM を実施するという構図は、この時に、既に顕在化していたと言えるのではないか。そして、2000 年代を通して、森林権法への動きが進み、実際に法律が制定されると、林野行政は、上記の JFM の副次的作用を、再度意識するようになったのではないかと推察される。

5. おわりに

本稿では、なぜインドの林野行政は、様々な批判が提出されているにも関わらず、JFM を、改善の取り組みもなしに、現在に至るまで実施し続けているのかを考察した。テーマ上、厳密な実証を行うことは困難で

あるし、また、本稿で指摘した点が唯一絶対の要因ではないだろう。しかし、政策の公的な目的ではなく、政策の実施による副次的作用こそが、ある政策が「失敗」にも関わらず繰り返される本質なのではないかという、Ferguson (1990) や佐藤 (2016) らの視点の有用性は確認できたと考える。

今後、インドの森林セクターがどのような展開を見せるかは明らかではないが、物事を政治的な視点で把握し、分析するリテラシーが重要であると考えられる。なお、本稿では、森林セクターの改革への動きとそれへの林野行政の対応という観点から分析を実施したが、「改革」が、必ずしも良好な森林の状態を保証するわけではないという可能性もある。また、インドの広大な面積、人口、および多様性という与件のなかで、これまで森林管理を実施してきた既存の林野官僚制を、単純に全否定することも妥当ではないと付言したい (大田 2012)。

[謝辞]

本研究は、JSPS 科研費 JP16K16240 「熱帯アジアにおけるフォレスターによる森林政策の現場運用に関する研究」による研究成果の一部である。

[参考文献]

- Ballabh V, Balooni K, Dave S (2002) Why local resources management institutions decline: a comparative analysis of Van (Forest) Panchayats and Forest Protection Committees in India. *World Dev* 30: 2153-2167
- Balooni K, Lund JF, Kumar C, Inoue M (2010) Curse or blessing? Local elites in Joint Forest Management in India's Shiwaliks. *Int J Commons* 4: 707-728
- Bandi M (2013) Implementation of the forest rights act: undoing historical injustices. *Econ Politi Wkly* 48: 21-24
- Behera B, Engel S (2006) Institutional analysis of evolution of joint forest management in India: a new institutional economics approach. *For Pol Econ* 8: 350-362
- Bhattacharya P, Pradhan L, Yadav G (2010) Joint forest management in India: Experiences of two decades. *Res Conser Recycl* 54: 469-480
- Bose I (2010) How did the Indian Forest Rights Act, 2006, emerge? IPPG Discussion Papers.
- Ferguson J (1990) The anti-politics machine: "development," depoliticization, and bureaucratic power in Lesotho. Cambridge University Press, Cambridge
- Gadgil M, Guha R (1992) This fissured land: an ecological history of India. Oxford University Press, Delhi, New York
- 葉山アツコ (2006) フィリピンへの援助に関する一考察: JICA 専門家としての失敗経験からみえるもの. *産業経済研究* 46: 853-867
- 井上真 (2000) 東南アジア諸国における参加型森林管理の制度と主体: 森林社会学からのアプローチ. *林業経済研究* 46(1): 19-26
- Kashwan P (2006) Why Harda failed: a response. *Econ Politi Wkly* 41: 2497-2499
- Kerr J (2002) Sharing the benefits of watershed management in Sukhomajri, India. In: Pagiola S, Bishop J, Landell-Mills N (eds) *Selling forest environmental services: market-based mechanisms for conservation and development*. Earthscan Publications, London, pp 63-76
- Kumar K, Kerr J (2012) Democratic assertions: the making of India's Recognition of Forest Rights Act. *Dev Chang* 43: 751-771
- Kumar K, Singh NM, Kerr J (2015) Decentralisation and democratic forest reforms in India: Moving to a rights-based approach. *For Pol Econ* 51: 1-8
- 増田美砂 (2006) 発展途上国における林野制度 (5): 森林経営のオルタナティブ. *熱帯林業* 65: 68-73
- 増田美砂 (2009) インドにおける林地の画定と共同森林管理の実施を規定する要因. *林業経済研究* 55(1): 14-20
- Meinzen-Dick R, Knox A (2001) Collective action, property regimes, and devolution of natural resource management: a conceptual framework. In: Meinzen-Dick R, Knox A, Di Gregorio M (eds) *Collective action, property regimes, and devolution of natural resource management: exchange of knowledge and implications for policy*. DSE/ZEL, Feldafing, pp 41-73
- MoEF (2006) *Measuring milestones: proceedings of the national workshop on Joint Forest Management (JFM)*. Ministry of Environment and Forests, New Delhi
- MoEF (2011) *Proceedings for National Workshop on JFM, Dehradun, 27-28 June 2011*. http://www.frienviis.nic.in/Database/JFM-Committees-and-Forest_Area_2243.aspx (accessed 7 December 2019)
- MoTA (2019) *Monthly update on status of implementation of the Scheduled Tribes and Other Traditional Forest Dwellers (Recognition of Forest Rights) Act, 2006, as of May 2019*.

- <https://tribal.nic.in/FRA/data/MPRMay2019.pdf> (accessed 7 December 2019)
- Murali KS, Murthy IK, Ravindranath NH (2002) Joint forest management in India and its ecological impacts. *Environ Manag Health* 13: 512-528
- Nair CTS (2017) Joint Forest Management in India. http://www.fao.org/fileadmin/templates/rap/files/meetings/2017/49_Day9.pdf (accessed 7 December 2019)
- 大田真彦 (2012) 中部インドの共同森林管理における政府－住民関係とその森林保全および村落開発への影響. 筑波大学大学院生命環境科学研究科博士後期課程学位請求論文
- Ota M, Masuda M, Tani Y (2013) The institutional design and effectiveness of timber benefit sharing under Joint Forest Management in Madhya Pradesh, India. *Small-scale For* 12: 215-234
- Ota M, Antil S, Bhattacharya P, Masuda M (2014) Presence and effectiveness of material benefit provisions under Joint Forest Management in India: the cases of World Bank-aided Village Forest Committees in Madhya Pradesh. *For Trees Liv* 23: 159-174
- 大田真彦 (2018) インド 2006 年森林権法の成立と実施における政治過程. 広島大学現代インド研究－空間と社会 8: 27-40
- Prasad R, Kant S (2003) Institutions, forest management, and sustainable human development: experiences from India. *Environ Dev Sustain* 5: 353-367
- Ribot JC, Agrawal A, Larson AM (2006) Recentralizing while decentralizing: how national governments reappropriate forest resources. *World Dev* 34: 1864-1886
- Sahide MAK, Supratman S, Maryudi A, Kim YS, Giessen L (2016) Decentralisation policy as recentralisation strategy: Forest Management Units and community forestry in Indonesia. *Int For Rev* 18: 78-95
- Sahu D, Dash T, Dubey S (2017) Political economy of community forest rights. *Econ Politi Wkly* 52: 44-47
- 佐藤仁 (2002) 稀少資源のポリティクス: タイ農村にみる開発と環境のはざま. 東京大学出版会, 東京
- 佐藤仁 (2016) 野蛮から生存の開発論: 越境する援助のデザイン. ミネルヴァ書房, 京都
- Saxena NC (1997) The saga of participatory forest management in India. Center for International Forestry Research, Bogor
- Scott JC (1998) Seeing like a state: how certain schemes to improve the human condition have failed. Yale University Press, New Haven
- Sethi P, Khan H (2001) Structuring financial empowerment for localized development within Joint Forest Management (JFM): examples from Madhya Pradesh, India. *Sustain Dev* 9: 87-102
- Springate-Baginski O, Sarin M, Reddy MG (2013) Resisting rights: forest bureaucracy and the tenure transition in India. *Small-scale For* 12: 107-124
- Sundar B (2017) Joint Forest Management in India: an assessment. *Int For Rev* 19: 495-511
- Sundar N, Jeffery R, Thin N (2001) Branching out: Joint Forest Management in India. Oxford University Press, Delhi
- Vira B (2005) Deconstructing the Harda experience: limits of bureaucratic participation. *Econ Politi Wkly* 40: 5068-5075