

# 博士論文

フィリピンの参加型森林政策における現場の制度生成メカニズム

－形式知と暗黙知の交流に着目して－

東京大学大学院 農学生命科学研究科  
農学国際専攻 国際森林環境学研究室

梶本歩美

## 目次

図表写真一覧.....	5
第1章 問題の所在.....	7
1-1. 森林政策をめぐる「対立」.....	8
(1) 自然と支配をめぐる議論.....	8
(2) 参加型森林政策における対立の構造.....	10
1-2. フィリピンの森林政策史.....	13
(1) 国家と住民の対立構図.....	13
(2) CBFM の概要.....	16
1-3. フィリピンの参加型森林政策の課題.....	18
(1) 国家にかかわる諸課題.....	18
(2) 地域住民にかかわる課題.....	21
1-4. 本論文の課題.....	23
第2章 研究の方法.....	25
2-1. 既存研究の整理.....	25
(1) 制度の諸定義.....	25
(2) 自然資源管理における制度の内生性.....	28
(3) フィリピン森林管理と制度の内生性.....	36
2-2. 概念枠組み.....	38
(1) 形式知と暗黙知.....	38
(2) 知をつなぐ現場森林官.....	41
(3) 分析の視座：形式知と暗黙知の交流.....	47
2-3. 論文の構成.....	49
第3章 調査地概要.....	51
3-1. マニニヨッグ村の暮らし.....	51
(1) 住民の生業.....	51
(2) 住民の関係.....	58
3-2. 村と森林政策.....	59
(1) 森林政策の変遷.....	59

(2)	現場の森林行政.....	61
3-3.	本事例の特徴 .....	68
第4章	権利主体の制度生成.....	71
4-1.	住民組織の概要.....	71
(1)	住民組織の体制.....	71
(2)	CBFM サイトの状態 .....	71
4-2.	現場における権利付与の実態.....	71
(1)	政策にもとづくフォーマルな権利付与 .....	71
(2)	状況にもとづくインフォーマルな権利付与.....	71
4-3.	小括：権利主体の制度生成.....	71
第5章	権利空間の制度生成.....	72
5-1.	地図をめぐるポリティクス.....	72
(1)	地図が描く社会.....	72
(2)	地図に描かれない社会.....	75
5-2.	参加型森林政策と地図づくり .....	76
(1)	机上から実測の地図づくりへ.....	77
(2)	実測のプロセス.....	80
(3)	実測に基づく地図づくり .....	83
5-3.	小括：形式知と暗黙知が描く権利空間 .....	86
第6章	権利行使の制度生成.....	89
6-1.	森林管理の理想と現実.....	89
(1)	使われない科学的な管理規定.....	89
(2)	CBFM サイトの森林管理の実態.....	91
6-2.	CBFM の森林利用規制の背景.....	96
(1)	CBFM をめぐる村内の対立 .....	96
(2)	対立の背景にある住民関係 .....	97
6-3.	小括：森林利用の規制が生まれる構図 .....	97
第7章	結論：現場の制度生成 .....	98
7-1.	分析結果.....	98
(1)	権利主体に関する制度生成 .....	99
(2)	権利空間に関する制度生成 .....	99
(3)	権利行使に関する制度生成 .....	100

(4) 総括：知の交流による制度生成.....	102
7-2. インプリケーションと今後の課題.....	104
(1) 理論的インプリケーション.....	104
(2) 実践的インプリケーション.....	106
(3) 今後の課題.....	107
参考文献.....	109
付録.....	123
付録1. 質問票.....	123
付録2. 環境天然資源省の組織図.....	129
付録3. 住民組織の5カ年活動計画.....	130
謝辞.....	134

## 図表写真一覧

### 第2章

- 図 2-1. フィリピンの環境天然資源省組織図
- 図 2-2. 本論文の概念枠組み
- 表 2-1. 政策と制度をめぐる概念整理
- 表 2-2. 政策をめぐる既存の知の概念整理
- 表 2-3. 規制に関わる第一線行政職員の戦略と効果

### 第3章

- 図 3-1. 調査地マニニヨグ村の位置
- 図 3-2. マニニヨグ村土地利用図
- 図 3-3. 環境天然資源省の組織構造と CBFM 人員
- 図 3-4. 日本の援助プロジェクトにおける行政間連携の構造
- 表 3-1. マニニヨグ村の土地利用
- 表 3-2. 年間の作業スケジュール
- 表 3-3. 土地別の収入源
- 表 3-4. 住民の土地所有
- 表 3-5. 村の農作業労働の支払い形態
- 表 3-6. マニニヨグ村の森林政策の変遷
- 表 3-7. カミリン地域事務所の予算
- 表 3-8. マニニヨグ村の住民組織を対象とした支援
- 写真 3-1. 森林地 (CBFM 内)
- 写真 3-2. 居住地
- 写真 3-3. 低地水田
- 写真 3-4. CBFM サイトの二次林
- 写真 3-5. CBFM サイトと山麓のダム
- 写真 3-6. 援助のヤギ飼育

### 第4章

- 表 4-1. 利用権発行済み区画内の有用植物
- 表 4-2. 1979年～2010年における権利者の変遷
- 表 4-3. 住民組織メンバー間の関係

## 第5章

図 5-1. 地図作成のプロセス

図 5-2. リージョンⅢ事務所職員が作成した地図

表 5-1. 森林政策と地図作成の変遷

写真 5-1. カミリン地域事務所の地図作成

写真 5-2. カミリン地域事務所で常勤職員が非常勤職員に地図作成を教える様子

写真 5-3. 管理契約証書の地図

写真 5-4. CBFM 協定の地図

写真 5-5. ロープの長さを確認する住民

写真 5-6. 住民に位置を聞く現場森林官

写真 5-7. 地図と GPS データを比べる現場森林官

写真 5-8. 測量で決めた境界に枝で目印

写真 5-9. 地域事務所職員が作成した地図

## 第6章

図 6-1. CBFM の利用規制をめぐるアクター関係

表 6-1. 住民組織メンバーの CBFM サイト利用状況

表 6-2. CBFM サイトからのベネフィット

表 6-3. マニニヨグ村の社会階層

表 6-4. 住民の収入源

表 6-5. 住民組織メンバーの低地水田の土地所有者

表 6-6. 田植え雇用労働の支払い方法

写真 6-1. 住民の建材づくり

写真 6-2. 住民の木炭づくり

写真 6-3. CBFM 内の焼畑農業

写真 6-4. CBFM 内の果樹栽培

## 第7章

図 7-1. 形式知と暗黙知の交流による制度生成メカニズム

表 7-1. 権利主体の決定と知

表 7-2. 権利空間の決定と知

表 7-3. 権利行使と知

## 第1章 問題の所在

森は誰のものか。この問いは、森林と地域住民の関わりに関心を持つ様々な専門家の間で繰り返し議論されてきた。問われ続けてきた背景には、森林が実に多様な資源をもたらすものであり、ゆえに無数の利害関係を生み出す特性があげられる。森林をめぐる複雑な利害関係は、しばしば関係者間に衝突を生んできた。長い歴史のなかで、森林は地域を治める統治者の財源になってきた。統治者は法律や政策を施行して、自らの森林の所有権を確保することで、周辺住民の森林利用を遠ざけてきた。他方で、森林はその周辺に暮らす住民の生活を支えてきたし、住民側も新しい政策や法制度が出来ても統治者の目の届かぬ領域で森林利用を続け、地域ごとに現場のルールが形成されてきた。このような中で森林政策は、統治者と住民の森林利用をめぐる権利の争いとして語られてきた。森林政策研究において冒頭の問いを發することは、統治者または国家と住民の森林資源をめぐる対立の歴史を語ることにつながる。

1972年のストックホルムの国連人間環境会議、1970年代からのインドの社会林業、1978年の国連食糧農業機関（Food and Agriculture Organization）のコミュニティ林業の提唱などを契機に、世界各国で森林の権利を住民に委譲する政策や声明が出されるようになった。1970年代以降、森林政策のアジェンダが国家主体から住民参加へと転換したことで、両者の対立構図は解消されたのだろうか。答えは否である。今度は、国家が国有林の利用権を住民に与える行為そのものが、住民たちの利用を制約することにつながるという批判につながっている。「住民参加」や「住民主体」という文言から、「森林は住民のもの」というイメージを導きやすいために、両者の対立構図はより見えにくくなったといえる。森林政策をめぐる国家と住民の対立が新たな形へと変化するなかで、冒頭の問いは変わらず議論され続けている。

参加型森林政策に関する研究の中心課題は、行政職員や住民が政策の意図する通りに有効な政策実施ができるよう、問題抽出や提案を行うことであった。筆者も、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）」プログラムを事例に選んだ当初は、政策目的の達成に障害となるであろう関係者間の利害対立構造を分析したいと考えていた。フィリピンは東南アジアのなかでも、参加型森林政策の制度化が進んでいる国のひとつといわれている（井上 2000）。したがって、筆者にとって参加型森林政策は、目指すべきまたは実施すべきものであり、関係者間の対立は政策目的を達成するための障壁として映っていた。

しかしながら、いくつかの実施現場に足を踏み入れると、このような先入観は大きく崩れていった。CBFMの看板や書類は存在するものの、そもそも政策が意図するような住民の共同もしくは集会的な森林管理にはほとんど出会うことはできなかった。現場ではCBFMという言葉聞いたことのない住民も少なくない。住民が作成するはずの森林管理計画は、書類の上だけで存在していることもしばしばであった。外部支援がない限り、住民の森林管理も行われないケースも散見された。住民の森林管理が行われる現場においても、土地利用やルールは住民間で異なる。

住民の行動を監督・指導するはずの現場にいる森林官たちでさえ、政策規定に沿わない行動をとっている様子が見られた。現場で筆者が見聞きした体験は、まさに森林政策が不在であることを示しているようであり、CBFM サイトの数だけ現場のルールも変わっていくようだった。

国家と住民の対立構造に注目することで、かえって現場独自の森林政策の実態や制度化を見逃すことになるのではないかと懸念される。参加型森林政策のもとで、地域ごとに異なる制度はどのように立ち現れるのか。また現場での制度生成の仕組みや可能性を議論することは、国家と住民の対立構図として描かれてきた森林政策の諸課題に、新しい視点を与えてくれるのではないだろうか。このような現場の気づきから、本論文は、参加型森林政策の現場の制度生成メカニズムを明らかにすることで、国家と住民の対立という分析視点を乗り越えるような議論を展開しようとするものである。

## 1-1. 森林政策をめぐる「対立」

### (1) 自然と支配をめぐる議論

森林、土地、水などの自然資源は、統治者の支配の対象になってきた。そして特定の自然資源を支配すること自体が、統治者の権力構造のあり方にも影響を及ぼしてきたといわれている。例えばウィットフォーゲル (Wittfogel) は、古代中国における政治体制の発達を、大規模灌漑による水支配との関係に注目して議論している。農業生産を拡大していくために必要な大規模治水・灌漑事業を実施できる統治者には、権力が集中し、政治体制の専制化が進んでいく。ウィットフォーゲルはこの仕組みを「水力社会」と呼ぶ (Wittfogel 1977=1995)。ヨーロッパの天水農業が分権的な封建社会を助長していた時代に、アジアでは大規模な灌漑システムが発達した。中央集権的な専制政治がより強化されたという。水の支配は農業用灌漑だけにとどまらず、水道や貯水、運河などの水力事業や、建造物の建設などにも及んでいった。国家による水力機構と支配との結びつきが、東洋的専制の特徴になっているというのだ。

ウィットフォーゲルの議論は、中国の専制政治が強化されてきた背景を、水資源の支配という側面から説明したものである。本論文が対象とするフィリピンと中国では、政治体制も国家の成り立ちも異なる。中国の中央集権的な政治体制と違い、フィリピンはパトロン・クライアントと呼ばれる二者間関係が社会関係の基盤にあるといわれている (Lande 1965)。フィリピン社会において国家の役割は、比較的限定されるともいわれる。しかしながらフィリピンの歴史を振り返れば、統治者が自然資源の支配を通して自らの権力体制を強化していく仕組みは、植民統治政府や独立後のマルコス独裁政権などにおいても見られたことである。森林支配を通して統治者がどのように地域住民や森林資源そのものを支配していったのかという視点は、フィリピンの森林政策を考えるうえでも欠かすことはできない。

森林と支配を結びつけた事象のなかでも、16世紀以降ヨーロッパで始まった森林規制法の流れは、近世の領邦国家の拡大と、その後の森林管理および林学の拡大に寄与したといわれている。森林規制や農業改革など上からの施策は名目上、環境悪化を改善するためのもであったが、実際には国家や土地領主層の収入増加に動機づけられていた。統治者らは専門的知識を用いて森林資源や土地の所有や利用をめぐる法制度化を、統治者側に有利な形で進めることによって、森林資源を支配してきた。法制度が整備されるにつれ、森林管理に関わる知は学者や公職につく専門家の専管事項となり、より独占的になった。森林が国家体制のもとで管理利用されるようになったことで、住民が持つ慣習的な保有形態が認められなくなっていった。結果的に、資源の過剰利用の危険性を高めてしまったともいわれる。環境維持の仕事の重要部分をより上位の機関へと移すことで、施策が本当の問題を素通りして新しい問題を作り出すのだ (Radkau 2000=2012)。

他方で、現場から統治者または権力を見上げてみると、自然資源と支配との結びつきを論じたウィットフォーゲルの主張とは、異なる景色が見えてくる。そもそも近代以前の情報伝達の条件下において、国家や統治者の意図は、実際それほど効果的に働かなかったと考えられる。中央機関は現場の人間からあまりに遠く離れている。数千年の間、人びとは伝統的な保有形態に基づいて森林を利用してきた。例えば植民地時代以前の東南アジアでは、第二次世界大戦の終わりまで、国家が実質的に管理していた森林は道路アクセスのある地域に限られていたという。植民地政府は、森林を国家のものであると宣言していたが、実態は5億ヘクタールに及ぶ東南アジアの森林のごく一部を管理していたに過ぎないといわれている。新たに独立した東南アジア諸国が新しく行政組織をつくり、土地法や森林法を適用することで森林を包括的に管轄し始めたのは、ここ70年間のことだといわれている (Poffenberger 1990)。住民たちは自然資源をそれぞれの慣習に基づいて利用してきたのだ。例えば灌漑についても、現場レベルでの住民たちの取組みには自己調整という要素が含まれている。農民たちは自身の利害や村の社会関係に基づいて、灌漑水路の利用規制や清掃をしており、水利工事に関わる日常的な課題も、中央ではなく現場においてのみ効果的に対処できる。ウィットフォーゲルの指摘するように、灌漑システムが中央集権支配と結びついているとしても、実際に現場の慣習にどこまで影響を与えるのか、という点は別途考察すべき事柄なのである。灌漑水路の管理だけでなく、森林利用、果樹の手入れ、棚田の維持などは、中央集権的が住民を組織化するものではなく、村や世帯の単位での仕事だったのだ。

このように自然資源と人をめぐる歴史は、統治者による法律や政策による自然支配と、地域住民たちによる現場の管理利用という、対照的な2つレベルのせめぎあいであった。国家が住民の慣習的保有権に圧力をかけるようになった結果、近年の森林保全をめぐる住民の反発も、実際に争われた問題は森林それ自体ではなく、営林をめぐる諸権利の主張であった。共有地の荒廃に対する嘆きもまた、牧草地の生態系の維持ではなく、土地分割や農業改革を求めるものであった。例えば1970年代にはじまるインド北部のチプロ運動は、女性を中心とした非暴力による森林保護運動として有名であるが、この運動も実際には、伝統的な森林利用権を守ろうとする農民運動だったといわれている (Radkau 2000=2012)。森林資源など自然をめぐる国家と住民の対立は、植民地統治や中央集権化などの分かりやすい支配-被支配の関係だけでなく、近年の自然資源の

保全や保護をめぐる運動や議論においても見出すことができる。両者の対立構図の根底には、森林利用や土地所有など権利をめぐる争いや駆け引きが存在しているのだ。

## (2) 参加型森林政策における対立の構造

近年、様々な国の森林政策に住民参加型が取り込まれてきたが、このアジェンダ転換によって森林をめぐる国家と住民の対立構図は変わったのだろうか。国家が森林管理の担い手として地域住民の積極的な関与を考慮するようになった背景には、それまで住民の森林保有権の保障が不十分だったことで、森林減少を導いたとの認識が広まったことがあげられる (Poffenberger 1990)。国家も限られた予算と人員のなかで、住民らの協力を得ることなく森林を管理することが現実的に不可能であると認識するようになった。とくに途上国では、国際機関など海外ドナーが社会林業やコミュニティ林業など住民参加を前提とした援助を推進したことにより、参加型森林政策は後押しされてきた (佐藤仁 2002)。住民参加型が森林政策に加えた新たな変更は、それまで違法だった地域住民の国有林内の資源利用を、国家が認めたことである (Bromley 1992 ; Ostrom 1990 ; Wade 1988)。参加型森林政策は、住民に国有林地の土地利用権を与えることで、森林保全と住民の生活向上の両立を目指している (Agrawal and Ribot 1999)。それまでの国家による森林管理の失敗をふまえ、国家が住民に森林利用権を与えた点については評価できる。国家が森林利用に関わる法的な権利をすべて握っている以前と比べれば、国家と住民の関係は対立から協働へ変化し得る可能性がある。後述するようにフィリピンも、海外援助機関のプロジェクトの一環として CBFM が始まっていった。

こうして広がった参加型森林政策では、国家から NGO に至る様々な関係者が協力しあうこと、また権利を与えられた住民による共同管理であることから、より客観的で効率よく、民主的かつ公平な方法であるといわれている (Larson 2005 ; Larson and Ribot 2004)。例えばインドでは Joint Forest Management、ネパールでは Community Forestry が実施され、各国の制度比較やその有効性、課題などが議論されてきた (井上 2002)。これらの事例においても、以前の中央集権的なしくみに比べると、住民は分権化された状況においてより効率的かつ効果的に現場の問題に対処できると考えられる。

しかしながら実際は、分権化に伴って森林政策に関わる関係者が拡大し、政策をめぐる利害関係はさらに複雑化する現状にある。森林は木材、薪炭、水源、動物、信仰など多機能を持ち、当事者によって利用目的も変わる。法的に国有林とされる森林でも、歴史的に住民が信仰の対象にしていたり、入植者が開墾し始めている場合もある。このような場合、土地利用権や支援プロジェクトなど経済的な便益を住民に与えても、政策が意図するような住民による共同管理が実現しない地域は少なくない。住民に権利を与えることで、かえって森林をめぐる新たな対立や混乱につながる事例も報告されてきた (Enters and Anderson 1999 ; Blaikies 2006)。環境保全に関

する政策は、環境を歴史的に担ってきた人間の営み(生活)を十分に考慮しなければならない(鳥越 1993)。いくら住民参加を掲げていても、国家が一方的に政策のあり方を決定し、画一的に地域に導入すれば、現場の多様な森林利用との新たなズレを生んでしまうのだ(Blaikie 2006 ; Li 2007 ; Tacconi 2007)。

政策と現場のズレを見えにくくしている背景には、参加型森林政策が途上国に導入されていく経緯が影響しているのだが、援助機関などによる参加型資源管理プロジェクトは、めったにモニタリングされず、国際援助機関や被援助国の高官たちの間で「成功」という結果報告が繰り返される傾向がある(Blaikie 2006)。援助プロジェクトで語られる政策実施の阻害要因としては、大きく2つの説明がなされてきた。1つ目は、実施する側の能力が不十分なためにズレや問題が起きるとする指摘である。実施する側とは、管轄する行政や住民のことである。例えば政策を所管する行政が新たなプロジェクトを行う場合、政策実施の仕組みに課題がある、地方行政の能力不足、怠惰や予算不足、受益者の非協力や無理解などが問題にあげられる(佐藤寛 1997)。多くの限界を抱える行政職員は、森林管理など不確実性のともなう現場ではなおさら、対応が難しい。組織の最末端になれば予算・人材不足はより大きくなり、また職員たちが新たな政策についての知識が不十分であることと併せて、必要な行政サービスを提供することができない。また中央政府や援助機関は、政策規定と異なるような住民の活動についても、住民の無知、腐敗、違反など政策に対する障壁としてとらえられてきた(Dahal and Capistrano 2006 ; Miyakawa et al. 2005, 2006 ; Castillo et al. 2007)。そのため参加型森林政策の実施能力向上を目的とした無数の国際援助プロジェクトが、住民や行政職員に対して実施されてきた。フィリピンのCBFMにおいても、援助機関や行政は、住民組織や環境天然資源省などのアクターの政策実施能力の向上や組織化を必要な支援と主張されてきた(Pulhin and Pesimo-Gata 2003)。これらは実施者が政策通りに行動できないことを問題とするため、政策自体の検討はしない。

行政や住民の問題とされる2つ目は、政策自体を問うものである。国家が住民に権利を与えるという政策デザインそのものが、森林や地域住民をコントロールする作用を生むと指摘されている。国家が住民に森林利用権を付与するということは、権利者の承認、手続き方法、場所の選定、権利行使の範囲など、国家が権利のあり方を決められることを意味している。権利を得た住民が実際に森林資源を利用するためには、国家が規定する手続きに基づいて許可を得なければならない。さらにこの政策は国有林地を対象に実施されるため、森林の所有権はあくまで国家が維持しつづける。このように住民参加の名のもとで国家が森林の権限を持ち続け、住民の権利が制約されている構造をアグラワル(Agrawal 2005)は、参加型資源政策による新たな国家統治技術と指摘する。国家が住民に権利を付与するという事実によって、依然として国家は自然資源を統治し続けている構造が問われにくくなり、結果として分権化のもとで再集権化が進んでいるのだ(Li 2002 ; Ribot et al. 2006)。「住民参加」が住民と森林を遠ざける作用があることに、注意を払う必要があるのだ。

1970年代以降、住民参加型の政策を進める際、森林に限らずあらゆる自然環境保全の分野で、

国家はコミュニティ形成の必要性を唱えてきた<sup>1</sup>。これは自生的なコミュニティを形成または強化することで、環境問題を含めたさまざまな地域問題を解決させようとするものである。しかし先に述べたように、政策と現実の間には様々な矛盾が起きている。政策によってコミュニティを意図的に形成することは、本来自生的な存在であるコミュニティと論理的な矛盾をおかしてしまうのである（鳥越 1993）。国有林地内で農業や林業を世帯ごとに行ってきた地域では、国家が新たに形成したコミュニティに権利を付与することが、それまでの慣習とのズレを生む場合がある。例えば、多くの人びとにとって国有林地内での活動は、森林管理よりも農業中心の土地利用であったため、森林管理者という役割自体が彼らの中心的活動とはなりえなかった。しかしこの背景を考慮せず一方的に森林管理の義務を住民に求めれば、森林管理が住民生活への負担となり、「コミュニティ形成」政策は国家による住民の利用と変わらなくなってしまうのだ<sup>2</sup>。コミュニティの形成は、合意形成の中心と周辺を再設定しているだけであり、それによって人や森林を国家がコントロールしている構図に変化は起きない。コミュニティを単位にすることで、実務的には個人ごとに細かく区画を分割するより、住民をまとめて区画管理させる方が、手続きや管理をするうえで容易になる（Hall et al. 2011）。このように参加型森林政策は、国による森林管理の失敗を地域住民に押し付け、国が定めるルールの下で住民に管理を負担させていると言い換えることもできる。

このように森林をめぐる国家と住民の対立構図は、国家主導から住民参加型へと森林政策アジェンダが移っても、存続している。むしろ参加型のもとでは国家が住民やコミュニティに権利を与えるため、森林統治の実態がより見えにくくなっているともいえる<sup>3</sup>。しばしば実務者や研究者が課題に挙げる行政職員や住民の能力不足も、これを焦点化することによって他の問題を見えにくくしてしまう効果がある。彼らの能力を向上させたとしても、住民の権利が制限されているという政策そのものが持つ政治性は変わらないからである。このように森林政策研究において、参加型という手法による支配の作用が指摘されてきた。つづいて本論文の対象であるフィリピンの森林政策史をふりかえりながら、国家と住民の関係の変遷および参加型森林政策の課題について具体的にまとめたい。

---

<sup>1</sup> 日本でも 1970 年前から、日本の地域社会の崩壊が叫ばれてきた。この時期は、騒音や悪臭、住宅地の乱開発や日照権などいわゆる「近隣公害」が表面化しはじめていた。以前は地域社会の中で解決できていた問題が、コミュニティの崩壊によって表面化したと考えた日本政府も、コミュニティ形成を政策として掲げたのである（鳥越 1993 p.128）。

<sup>2</sup> 岩崎ら（1989）は、この状況を「半官制のコミュニティ活動」と指摘している。

<sup>3</sup> 「共同管理（co-management）」という言葉も、これを用いることによって現実の複雑性を覆い隠してしまう効果がある。問題の政治性をとらえるためには、政策自体を検討するよりも実施プロセス自体に注目する必要がある（Berkes 2002 p.295）。一つの認識に収斂できないようなとき、問題の切り取り方次第で、ある利害関係者に有利な解釈を導くことができる（佐藤 2002 p.46）。

## 1-2. フィリピンの森林政策史

### (1) 国家と住民の対立構図

#### ① 国家による森林統治

スペイン人がフィリピンを「発見」した16世紀、フィリピンの国土の約90パーセントが森林に覆われていたといわれているが、20世紀初頭に70パーセント、1950年に49パーセント、1960年に45パーセント、1970年に34パーセント、1980年は27パーセント、そして2003年には24パーセントまで減少している(Kummer 1992; Peluso 1993; DENR 2003)<sup>4</sup>。今日、残存する天然林のほとんどは二次林で、フタバガキ科を主とする原生林は国土の3パーセントにも満たないおよそ80万ヘクタールである。ここでは森林政策史において、誰が森林利用権を得てきたのかに注目して、この森林減少の背景を考えたい。

森林は植民地政府やフィリピン政府の重要な輸出資源として伐採され、地域住民の利用権は長い間認められなかった。初めて森林が国に統治されたのは、スペイン植民地化の時代だった。当時の最高権力者は、軍事・行政・司法権を握った総督である<sup>5</sup>。初代総督レガスピは、1565年セブに拠点を置くと、アウグスティヌス会士を通して現地の首長らに洗礼をほどこすことで、スペイン国王の権限下に人々をおいた(池端 1991)。そしてスペイン植民地統治時代から全国土の6割を国有地に規定することで、国土についてもその権限下においた。

スペイン植民地政府は1863年に森林局を設立して森林統治を宣言するとともに、山地住民を町に移住させて人々の統治を行おうとした。1898年にはスペイン国王命令による森林法が公布され、高地での焼畑式耕作は罰則付き禁止事項となった。さらに1901年のカインギン法(Act No.274)で、焼畑耕作民や森林居住者は違法居住者として罰せられることになった(Magno 2003)。しかし約350年つづいたスペイン支配は、実質的に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、森林局の実態もほとんどなかった。

植民地政府による森林統治が実質的に始まったのは、商業伐採を始めたアメリカ植民統治期からであった(葉山 2003)。アメリカ植民地政府は、科学的林業を導入することで植民地経営の財源を森林から捻出した(Tucker 2000)。アメリカ本国で科学的林業を導入した初代森林局長官のピンショーは、フィリピンにも同じ理念を導入し、森林から植民地経営の財源を捻出しようと考えた。まず1903年の公有地法で、私有地以外の山林をすべて公有地としたうえで、アメリカの民間企業に木材伐採権を与えて林業経営をさせた<sup>6</sup>。これにより、それまで実質的な支配が及

<sup>4</sup> 2013年の森林統計でも2003年のデータを使用しているため、フィリピン政府が公表している最新のデータは2003年のものとなる。

<sup>5</sup> 総督による軍事・行政・司法権の支配は1861年まで続いた。

<sup>6</sup> しかし政府が指示した択伐天然更新法は、訓練を受けた森林官の不足や企業の択伐法の不遵守もあり、現場でほとんど考慮されずに伐採からされていた。

ばなかった山地を政府は支配下に組み入れようとした。そのうえで植民地政府はアメリカの木材会社に一定期間、一定区域の森林を割り当てるコンセッション方式による択伐天然更新法で森林経営を任せた。訓練を受けた森林官の不足や企業の択伐法の不遵守もあり、現場では伐採規制がほとんど考慮されずに伐採されていったといわれている<sup>7</sup>。一方で山地の焼畑農民たちは、森林破壊の犯人にされ、違法居住者として排除の対象となったのである。

第二次大戦後、南洋材需要が世界的に高まったことで、森林はフィリピン政府の主要な輸出資源となった。1950年代から政府は木材伐採権を企業に与えて、大量の木材が伐採されていった。とくに1965年から1985年まで続くマルコス政権は、地方有力者に木材伐採権を与えることで、政権の支持を強化したため、森林をめぐる利権構造が構築された。人口増加は森林減少にさほど深刻な影響を与えておらず、むしろ構造的な問題がより重要だったという見方もある (Kummer 1992)。例えば政府が小規模な木材伐採権を多く発行したことで、伐採プロセスの規制は事実上困難になり伐採が進められた。また伐採現場で働く移住者たちの薪燃料の需要も伐採を拡大した。政府は意図的に森林統計を操作して、メディアや海外の研究者たちに誤った認識を与えて、山地の焼畑民たちを森林破壊の元凶に仕立てた。このように有力者たちが伐採の収益を掌握していったことが、独裁政権下における森林減少の根本的な要因といえる。この間も周辺住民の森林利用権は認められなかった。ただし国家によって森林は囲い込まれた一方で、低地は私有権が認められた。このようなスペインとアメリカの植民地統治の影響によって、低地の私有地に関しては、土地を投機的に保有する傾向があるといわれている (Serote 1991)<sup>8</sup>。

## ② 住民参加へのアジェンダ転換

1970年代半ばから木材生産量が減少して木材伐採権が政府に戻されていくと、国家にとっての森林の位置づけも変わる。政権末期のマルコス大統領はコミュニティ開発を戦略的に導入することで、自らの正統性を獲得するようになった (Contreras 2003a)。これにより森林破壊者として排除されてきた住民も、植林の担い手としての位置づけに変わった。参加型への流れが確かなものになったのは、1986年のピープルパワーで誕生したアキノ政権からであった。アキノ政権は国内からの要求に応える形で、分権化を中心に掲げていった<sup>9</sup>。脱マルコス化を図るアキノ

---

<sup>7</sup> 択伐天然更新法では、商業的価値の低い樹種はすべて伐採して、フタバガキ科など商業的価値の高い樹種は胸高直径 40cm 以上のものをすべて伐採した。

<sup>8</sup> さらに Serote は、これが都市化にともなう広域的な地域開発の阻害要因となっていると指摘する。広域的な開発の基礎となる道路建設は、私有地を手放そうとしない不在地主たちの反対にあって、実施できないこともある。舗装道路が通らなかった地域は開発から取り残され、消極的に農業を続ける他なくなる (村上他、2003)。

<sup>9</sup> 分権化とは、出先機関を設置する分散 (decentralization)・一部権限を移譲する委任 (delegation)・移譲 (devolution)・民営化 (privatization) の 4 段階に分けられる。Rondinelli, D. (1981) Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries, *International Review of Administrative Sciences*, Vol.2, pp.133-145.

政権にとって、分権化はマルコス前大統領の影響力を排除するための制度変更を行う機会になった。またアキノ政権が分権化をすすめた背景には、海外援助機関からの要求も影響していた。当時、世界銀行や米国国際開発庁（USAID）などの援助機関は、環境保全や住民参加を民主化支援のコンディショナリティにした。このように海外援助機関<sup>10</sup>が、構造調整や民主化など地方分権化を重視する支援を中心に実施していたため、アキノ政権もそれに応える必要があった（片山 2001）。

こうして森林管理の分権化も決定的となった（Vitung 1993 ; Guiang et al. 2008）。当時すでに森林は国家の主要な財源ではなかったため、政府は森林の危機的状態を強調して環境援助から資金を得ることにしたのである（永野他 2000）。1990年代には、アジア開発銀行・世界銀行・ドイツ技術協力公社・海外経済協力基金・USAIDなどが「住民参加型」の森林プロジェクトを実施するようになった。これまで10億ドル近い援助資金が、参加型森林政策の実施に充てられてきた。このように国際援助機関からのプロジェクト予算に依存しながら、フィリピンの参加型森林政策は進展してきた（Utting 2000 ; Selfa and Edter-Wada 2008）。

このようななかで1991年に制定された地方自治法（RA7160）は、それまでの集権的な体制を解体しようという試みだった（Eaton 2001）。地方自治法によって、町役場には「CBFMと統合社会林業と5000ヘクタール以内の共有林管理」を遂行する役割が移譲された。また州政府には「森林法と環境規制法と小規模採鉱法と、その他環境保護に関する法令の執行や地域の要請に基づく小規模水力発電」を行う役割が移譲された。ただし地方自治体の役割は「環境天然資源省の監督・制御・調査」という限定的なものであった（DENR DAO 92-30）。さらに村落に関しては農業補助サービスを行うことと規定されただけであった（テマリオ 2008）。森林政策の分権化は、地方自治体に移譲した森林行政権限が一部にとどまる限定的なものであり、森林行政の主管は引き続き環境天然資源省が握ったのである（Borlangdan et al. 2001）。

森林行政の分権化によって多数の住民参加型森林政策が実施されてきた。例えば1979年の共有林植林プログラムでは、全国すべての町に植林地を設立するため、住民は一人あたり平均2ヘクタールほどの公有地でアグロフォレストリーを用いた植林を担うことになった。また1982年の統合社会林業プログラムで、はじめて住民に国有林の土地利用権を保証する管理契約証書が発行された。住民一人あたり最大7ヘクタール（のち3ヘクタールに縮小）の国有林利用が25年間保障された<sup>11</sup>。豊かな森林資源から森林再生へと政策課題が変化したことで、国家も住民に利用権を付与して植林の担い手へ位置づけを変え始めたのである。

---

10 主な援助機関は、Asian Development Bank (ADB), World Bank (WB), Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Overseas Economic Cooperation Fund (OECF), United States Agency for International Development (USAID) など。

11 権利証書は2種類ある。他方は、集落単位で発行されるコミュニティ森林管理協定（Community Forest Stewardship Agreement: CFSA）で、1件当たり数百ヘクタール程度が認められた。契約期間は更新可能な25年契約である（永野他 2000）。

## (2) CBFMの概要

フィリピンにおける住民参加型森林管理政策は、1995年にUSAIDの援助で始まったCBFMが国家戦略に位置づけられたことで、制度化が完了したといわれている。それ以前に発布されたさまざまな参加型森林政策は、以後CBFMに統合されている。CBFMの目的は(1)持続的な森林資源管理、(2)地域コミュニティの生活改善による社会的公正の実現である。CBFMの制度特徴は、国家が地域コミュニティのメンバーで構成される「住民組織 (People's Organization : PO)」に、国有林の管理利用権を25年間(更新可能)認める点にある。つまりCBFMの特徴は、それまでの住民参加型森林政策が個人や世帯に権利を付与したのに対して、住民組織という集団に権利を付与したことである。CBFMの目的に照らせば、持続的な森林管理については、個人の権利を束ねて集団に権利を付与することで、より広範囲の森林を効果的に管理できると考えられている(Borllagdan et al. 2001)。また社会的公正の実現については、それまで権利が認められなかった森林地域の住民に権利が与えられること、さらに集団への権利付与によって、集団内での公正な利益分配が可能になることが期待されている。なお既存研究においてPOは住民組織と訳されることが多いため、本論文においても住民組織という訳語を用いることとする。

CBFMにおいて認められる住民の権利のうち、先住民と低地からの移住者の社会では権利が区別され、それぞれ異なる土地利用権が発行されている。本論文が対象とするのは、低地からの移住者社会で組織化された住民組織の活動である。入植者社会の住民組織メンバーはCBFM協定を根拠に、規定の森林利用手続きを経ることで、造林事業や二次林内の林産物採取を合法的に行うことができる。他方で、先住民社会を対象とする「慣習的領地保有権証書 (Certificate of Ancestral Domain Claim : CADC)」は、住民の慣習的な権利を追認するものである。

現在、フィリピンにおいて国有林地に区分される土地は、丘陵地、高原、山地など全国土面積の53パーセントを占める(DENR 2003)。そのうちの約4割の面積にあたる600万ヘクタールは実質的にコミュニティによって管理されている。2010年時点、1815のCBFM協定が発行され、フィリピン全土でCBFM面積は163万3891ヘクタールにおよぶ。住民組織に所属する住民32万2248世帯がCBFMの対象となった国有林の管理を担っている(DENR 2010)。ただし入植者社会の住民であることから、政策上、森林資源の管理・利用に関して十分な知識や経験を有していないと考えられる。そこで住民組織メンバーは、環境天然資源省の承認を得た活動計画書に従って森林管理をするよう規定されている。具体的に住民組織メンバーが森林利用をするためには、「地域資源管理フレームワーク (Community Resource Management Framework : CRMF)」や「5ヵ年活動計画 (Five Year Work Plan : FYWP)」を作成し、計画に沿って土地利用を行うことが求められる。また商業的な木材伐採には、環境天然資源省の許可が必要になるなどの規定がある。こうして国家は、住民に権利を与えると同時に、権利付与に際しては、住民すべてを対象にするのではなく、人数を制限することによって、住民が利用する資源量を制約す

ることができる。このように、それまでの参加型森林政策では、住民個人に国有林管理の権利が与えられたのに対して、CBFMでは住民組織という集団に権利が与えられるようになった。

環境天然資源省の将来構想では、国有林地全体の約3分の2にあたる900万ヘクタールをコミュニティの管理下におくという(葉山2010)。フィリピンで木材生産が盛んであった1970年代半ば、森林局に長期伐採権を認可された木材会社によって、1000万ヘクタール以上の国有林が管理されていたことを踏まえれば、国家は森林管理の主体を企業から住民へ交代したというえるだろう。森林政策史において住民は、森林開発を阻害する存在として国家によって排除の対象にされてきた。それゆえ参加型森林政策の制度化によって、住民組織メンバーは合法的に国有林内の自然資源を利用できるようになったことは、周辺化されてきた住民たちの権利向上につながると評価されている(Utting 2000; Fuiang et al. 2001; Contreras 2003)。CBFMサイトでは森林面積の増加や農業技術の向上などがみられる場所もあり、森林減少の抑制に一定の効果を挙げているといわれている(Pulhin et al. 2007)。

CBFMを推進するため、省庁や地方自治体も連携して地域の森林管理を補完するよう役割が課されていった。地方自治法ではCBFMに関する地方自治体の直接的な責任は明記されていないが、その後の通達によって1998年には、環境天然資源省—内務自治省—地方自治体の間で、森林管理を連携していくための合同通達(DENR-DILG Joint Memorandum Circular No.98-01)が出されている。三者が協力して町レベルの「森林土地利用計画(Forest Land Use Plan)」をつくることや、町や州レベルで参加型森林政策を推進するための連携協議会を開くことなどが明記されている。2003年には、両者の連携強化とその制度化を目指す合同通達(DENR-DILG Joint Memorandum Circular No.2003-01)も出ている。この合同通達のなかで、自治体の優先事項は水源涵養林・森林公園などの境界線の確定であることなど、より具体的な役割分担が記された。このように組織間の連携を制度化することで、地域の森林管理を互いに補完しあって実施していくための正当性が確保されいった。また森林政策の分権化のなかで、多様なアクターが連携することで、情報や考えを交換しあい、様々な不確実性を低減するためのメカニズムを生み出せるといわれている(Wondolleck et al. 2000)。森林政策の分権化という大きな政策枠組みの下で、多様なアクターが一つの政策実施体制を構築しようという試みがなされてきたといえよう。CBFMに見られる環境天然資源省や自治体等の連携は、中央集権的な森林政策で実現しなかったことである。フィリピンの国有林地内で生活している人びとは1980年で1800万人と推測されている。フィリピンでは1970年後半以降の参加型森林政策の導入によって、国有林内の住民たちを森林減少の犯人や不法滞在者として強制立ち退きさせるのではなく、森林管理の「パートナー」に位置付けたといえる。

### 1-3. フィリピンの参加型森林政策の課題

フィリピンの森林政策においても国家と住民の森林利用権をめぐる対立構図が存在してきたなかで、CBFM を中心とする住民参加型の導入は、森林政策における大きなアジェンダ転換であったといえる。しかし実際には、CBFM 政策と現実には、大きなズレがあると指摘されてきた (Dahal and Capistrano 2006 ; Pulhin et al. 2007 ; Balooni et al. 2008 ; Pulhin and Dressler 2009)。とくに分権化によって森林政策に関わるアクターが増えたことにより、それぞれの現場で政策が意図した通りに動いていないと事例報告されている。実施レベルでは、政策実施のための組織間連携もなかなか進んでいないため、様々な国際援助機関が CBFM のガバナンス強化に関する支援してきた<sup>12</sup>。ここではフィリピンの参加型森林政策に関わる諸課題をまとめる。参加型への政策アジェンダの転換にもかかわらず、CBFM においても国家と住民の対立構図が継続している点を明らかにしたい。

#### (1) 国家にかかわる諸課題

##### ① 行政・有力者の介入

分権化政策を実施する段階では、多様化する関係者が政策へ働きかけを行うことにより、当初の理念とは逆の力が作用してしまうことがある。しばしば政策課題として取り上げられるのが、利害関係者間の合意形成またはガバナンスにおける問題である。フィリピンの参加型森林政策の実施に際しても、ガバナンスにかかわる問題がみられる。これまでフィリピンでは、環境天然資源省の長官や大統領によって、CBFM サイト内での資源利用の禁止命令が突然発布されてきた。例えばディフェンソー長官はルソン島やレイテ島での台風被害を受けて、(2004 年) 突如すべての木材伐採を禁止した。これにより CBFM 内での伐採も禁止となった。さらに 2005 年には 233 ヶ所、2006 年には 8 つのリージョンすべてで CBFM の取り消しを一方的に発表したこともある<sup>13</sup>。禁伐令はその後解除されたが、2009 年 7 月には環境保護を訴えるアチェンザ長官が再び禁伐令を発布している。長官らが突然命令を発布する背景には、国内の政治権力の闘争や CBFM サイト内の木材伐採に反対して禁伐令を長期間出すよう要請する環境 NGO の影響があるといわれている (Pulhin and Dressler 2009)。このように大統領や長官などが突然発表する特別令

<sup>12</sup> そこで援助機関も行政や住民の「能力強化」を通して、CBFM を強化する支援を行っている。例えば USAID の「環境ガバナンスプロジェクト (Ecological Governance Project)」では、町役場の職員を中心に、「森林地利用計画」の作成などの支援を行っている。

<sup>13</sup> DENR Secretary's Memorandum, Nov. 30, 2005 および DENR Secretary's Memorandum, Jan. 5, 2006 を参照。

によって、政策が骨抜きにされてしまう問題がこれまで起きている。フィリピンの伐採フロンティア社会で調査を行った関によれば、CBFMは国家介入による地域住民の資源アクセスの規制の側面も持つため、地域社会では資源をめぐる住民間の利害対立が生じ、弱い立場にある住民の生活が保障されていないと指摘する（関 2005）。度重なる長官命令によって、CBFMで保障されるはずであった住民の森林利用権は、なかなか実現しなかったのである。このように分権化の方針が打ち出されても、政策を飛び越えて官僚が発する命令等によって、地域住民たちの資源利用の権限が弱められてしまっている現実もあるのだ<sup>14</sup>。

以上のように、環境天然資源省長官など官僚が発する命令や宣言など、法律に基づかずに行政の裁量で決定・実行できる範囲が比較的広いものの、フィリピンを官僚支配の国と断定するには限界がある。「統制された官僚制（Dominated Bureaucracy）」といわれるように、フィリピンの官僚制は、政治過程のなかで政策の執行だけに役割が限定されている特徴がある（Carino 1989）。政策策定は大統領主導と議会主導の2つに大きく分けられ、大統領に対して地方有力者の利益を代表する下院議員が対抗するという構図によって成り立ってきた（川中 1996）。したがって地方有力者が政策に及ぼす影響も軽視できないのである。

統合社会林業プログラムの所管が環境天然資源省から地方自治体に移された際には、州政府と町役場の職員を対象に2日間のセミナーが開かれ、最後には環境天然資源省と州政府の間での協定書が結ばれた。しかしその後、森林管理の政策的優先度が低い地域では、その地方自治体が何の対策も打たないこともあった（Geollegue 2000）。地方自治体に森林行政サービスを提供できるだけの財政的・技術的・人材的な準備があるとは限らなかったのである（テマリオ 2008）。さらに、森林政策の住民参加型への転換は、地方有力者からの反対を招くことになった。前述のように、分権化以前は中央政府と地元有力者たちが森林資源をコントロールしていた。したがって一部の有力者にとって、森林保全や住民への権限付与は賛同できるものではなかった。地元有力者のなかには、環境天然資源省に圧力をかけて伐採コンセッションを継続させようとしたり、コミュニティ林業関連の事業を阻止しようとする者もみられた（Vitug 1997）。

地方自治法の発布後、中央政府は地方有力者とのパトロンクライアント関係を強化することで、地方の決定に影響力を残そうとしたといわれている（Eaton 2001）。同時に州知事や町長らは、官僚的ではなくパトロネージや政治マシーンを通して地域を支配しており、今日も地域の森林開発で強い力を持っている（Grainger and Malayang III 2006）。例えば州政府や町役場がCBFMの支援を行うのは、住民組織リーダーが州知事や町長と同じ政党の場合に限られる（Balooni et al. 2008）。地方自治体が森林行政を担う場合、地方有力者と中央政府との関係、また地方有力者と村長・住民組織リーダーとの関係が政策実施に影響してくるのである。

CBFMで「貧困緩和」や「エンパワーメント」などの政策目標を掲げることで、国家は国民からの支持を取り付け、森林管理に介入する正統性を得ることができた（Contreras 2003a）。しかし政策の実施過程に注目すると、官僚や地元有力者たちが分権化というレトリックを使って、

---

<sup>14</sup> フィリピンの地方自治法の実施段階でも、国会議員は自らが地方の決定に介入できるように、財政管理や人事権のあり方を修正していったといわれている。

森林や住民を統治しつづけている側面も浮かび上がってくる。このように、官僚や有力者が政策実施に影響することで、守られるはずであった住民の森林利用の権利が制約されている点に注意する必要がある。

## ② 制度設計における住民の権利制約

結局、フィリピンの CBFM において、森林管理の主体は国家から住民へ転換したのだろうか。前述したように、多くの国や地域において、参加型森林政策では住民への権利付与という方法によって、国家による森林や人びとの統治がみえにくくなっていた。国家や企業の森林搾取の時代にみられた住民排除など、国家と住民の明確な対立とはことなり、参加型森林管理においては明確にみえない形で国家と住民の対立構図が存在している。フィリピンにおいても、参加型森林政策のもとで再集権化がおきていると指摘されている。いわば見えない対立構図を生み出す背景として考慮すべき点が、制度設計そのものの作用である。

CBFM 制度そのものが集権的であることについて、大きく 3 つの指摘がなされてきた。1 つ目に、住民は土地の所有権ではなく利用権が与えられていることである。土地区分を規定する改正森林法（1975 年）では、傾斜角 18 パーセント以上の土地は公有地と規定されている。したがって、森林政策の対象となる土地はすべて公有地になる。住民は、CBFM サイトの利用権という「特権 (privileges)」を与えられた代わりに、土地そのものの「権利 (right)」を得ることはできないのである (Gauld 2000)。森林地の所有権は国家が持ち続けている。国有林の定義そのものが、森林へのアクセスやルールも規定することにつながっており、その土地区分のなかで行われる政策は、住民参加であろうと企業契約であろうと権限は国家が握っているのである (Contreras 2003a)。

2 つ目に利用権には制約がある。環境天然資源省から発行される土地利用権によって住民組織は国有林内の資源利用が認められるが、25 年間の期限付き契約のため、新たな土地を開墾したり造林地を増やすなどの行為は許されていない<sup>15</sup>。すなわち森林利用できる空間は、国家が定める区画に限定されている。また資源利用にも制限がある。個人の造林であっても、商業伐採をする場合は環境天然資源省に申請しなければならない。手続きは長期間かかり、実質的に許可が下りない場合もある。

3 つ目に煩雑な手続きがあげられる。住民組織は環境天然資源省が承認した計画書に基づいて森林管理しなければならない。CBFM で作成が義務付けられている「地域資源管理フレームワーク」や「5 ヶ年活動計画」は、環境天然資源省が科学的基準を定めているため煩雑で、住民組織だけで作成することは難しい。また「資源利用許可 (Resource Use Permits: RUPs)」の申請

---

<sup>15</sup> 25 年間の契約は一度だけ更新が可能。実際には、土地保有権が借金の担保にされたり、個人間で売買されたり、子供や親戚などに細分化して利用権を譲るなどが行われている。利用権の移動は法律上できないが、現場森林官のなかでは黙認される場合がある。

に必要な書類も複雑すぎて、住民が作成できない場合がある。そのため住民に代わって環境天然資源省の地域事務所の森林官などが書類を作成する場合がみられる (Contreras 2003; Pulhin and Dressler 2009)。その際、森林官たちは必要書類を用意する代わりに、住民たちに賄賂を要求するケースもある (Borlangdan 2001)。関係書類が国家の定める科学的な基準に沿う形で作成しなければならないため、住民たちの参加は制限されていくのだ (Contreras 2003b)。

効果的な森林保全のために国家が住民の資源アクセスを規制することは、同時に森林管理への住民参加を制限し、国家による森林統治の継続も意味するため、住民参加が制限されてしまう

(Pulhin and Dressler 2009 ; Pulhin et al. 2010)。住民の森林利用を規制し続けることで、環境天然資源省が権力を保持している側面は、CBFMによる集権化と非難されている (Grainger and Malayang 2006 ; Pulhin and Dressler 2009 ; Pulhin et al. 2010)。このようにフィリピンのCBFMにおいても、住民に森林利用権を与えるという方法によって、国家と住民の対立構図が見えにくくなっている。

## (2) 地域住民にかかわる課題

つぎに地域住民たちが実際に政策を実施する際の課題について検討してみよう。そもそも「分権化」「住民参加型」「環境」などの概念や手法は、フィリピン国外から持ち込まれるケースが多く、必ずしも対象地域の社会と親和的であるとは限らない。さらにフィリピンでは、分権化が政策に取り入れられた際、「コミュニティ」とは何かという議論が不十分なまま制度化が進んでいったといわれている (Contreras 2003a)。官僚が統治する単位として「コミュニティ」をつくっても、それは実際の地域社会の一部分を切り取ったものに過ぎない (Gauld 2000)。現実のコミュニティへの配慮や検討がなされないまま始まった参加型森林政策は、多様な地域社会のなかで様々な課題を生み出している。

CBFMの住民組織の規模には広がりがある。まずCBFMサイト面積を比べると、ひとつのCBFMサイトは平均して1000~3000ヘクタールほどであるが、最大3万ヘクタールの場所から数十ヘクタールの場所まで規模に大きな差がある。世帯数も、住民組織で連合する5万世帯から数十世帯まで幅がある。このように規模の異なるCBFMサイトでは、森林管理や住民組織運営に関わる問題も異なる。さらに住民組織の活動を大きく左右するのが、地域社会に既存の異質性である。フィリピンは一部の先住民社会をのぞいて、様々な移住者たちによって構成される異質性の高い社会である。CBFMが導入される伐採跡地も、多様な背景を持った人々が入植して形成された多様な文化が混在する地域である<sup>16</sup>。地域社会の権力構造や貧富の差は、住民組織の運営にも影響している。例えば村内で力のある者がCBFMからより多く利益を得てしまうよ

---

<sup>16</sup> 関 (2005) は、商業伐採が大規模に展開されて、さまざまな入植者によって構成されている社会を「伐採フロンティア社会」と名づけ概念化した。

うな不平等性が報告されている (Dahal and Capistrano 2006)。さらに分権化が結果的に再集権化やエリート支配を強化することも指摘されているのである (Grainger and Malayang III 2006)。CBFM が導入される移住者社会は、異質性が高いため CBFM をめぐって不平等な利益分配などが起きているのだ。

政策は国家が住民に権利を与えて森林を共同管理することを前提にしているが、なぜ住民間の不平等などの問題を生んでしまうのだろうか。元来、フィリピンで伝統的に共同資源管理をしてきた地域では、住民への権利付与は国家によるものではなく、住民と自然との長い関係に基づいた資源分配という形で住民の森林利用権が表出してきた (Lynch and Talbott 1995)。その歴史が結果として持続的な資源利用や平等な分配につながることもある。例えばルソン島北東部で伝統的に共同森林管理をしてきたイカラハン (Ikalahan) は、田畑を個人で利用する一方、森林や未利用地の利用権を個人に分配せず、共有林として効果的に森林管理する仕組みを維持してきた。イカラハンにおいて土地の私有化や個人管理は、資源の濫用や不平等なアクセスを導くものと考えられている (Cornista and Escueta 1990)。このような事例をふまえると、CBFM 政策のように国家が住民に権利を付与するという仕組み自体が、地域の慣習と矛盾していることがわかる。制度設計自体が、そもそも地域に既存の社会関係や自然利用のあり方と矛盾しているのだ。

さらに地域社会のあり方への視点を進めれば、CBFM が実施される低地キリスト教社会の多くが、もともと共同森林管理の慣習を持たない移住者社会であることにも注意する必要があるだろう。共同管理を前提とした政策を地域で実施する際に注意すべき点は、共同管理の伝統がある地域に比べて、移住者社会は共に支え合って生活する意識や共通の問題に取り組む機会が少ないといわれる (Santos and Pollisco-Botengan 2003)。異質性の高い社会で住民が森林保全の責任を共有するのは難しい (Dizon and Servitillo 2003)。さらに村内だけでなく、行政、NGO、援助機関など様々な利害関係者が共同管理の成否に影響してくる (Grainger and Malayang III 2006)。

住民組織メンバーの主なインセンティブは、土地保有権の取得・森林資源の獲得・インフラ整備・農業支援にある。しかしながら、前項で説明したように環境天然資源省が商業的な木材利用を許可しないために、住民組織メンバーは主要な活動インセンティブである森林からの収益を得ることができない状況がつづいている。住民組織は活動資金が十分に得られない状況がつづけば、住民が得た国有林利用権という特権よりも管理負担の方が大きくなってしまふ (Borlangdan et al. 2001)。植林や育林に必要な労働力、村内外からの侵入者による違法伐採の取り締まり、山火事などへの対策や対処等を共同で行うなど管理にはコストがかかる。伐採からの収益が得られないため、活動資金源の不足によって活動が停滞してしまうケースも散見される (Dolom and Dolom 2006)。住民組織の活動を制約している制度が抱える集権性が隠されているのである。

このように、住民に森林利用権を与えることによって社会的弱者を救おうとした CBFM が、かえって住民間の対立や格差を明確化する可能性が報告されてきた。フィリピンのミンダナオ島での参加型森林政策の現場調査をした葉山は、参加型森林政策によって住民が国家森林管理の下請けにされ、市場に翻弄される経済的弱者のままだと批判している (葉山 2010)。ミンダナオ島での現地調査では、住民は国家森林管理の下請けとして位置づけられ、市場に翻弄される経済的

弱者のままであると批判する（葉山 2010）。国家主導で CBFM を導入したために、地域社会の自治は形成されず、国家権力の維持によって森林保全や住民生活向上が困難な現状にあるケールもみられる。CBFM を実施する住民にとって経済的誘因だけでは不十分で、住民組織への帰属意識や CBFM サイトへの愛着なども住民間の協力を導く誘因として必要になる（Guiang et al. 2001）。

このように分権化政策は、地域の文化や社会構造などに左右されるため、すべての地域で分権化が適しているとは限らない。政策は複雑な地域社会を画一的に扱うため、現場と齟齬がおきる。こうして住民組織は実質的に機能せず、共同管理に至らない地域も多いため、CBFM 実施地での森林回復は限定的なものにとどまっているとの批判がなされている。

#### 1-4. 本論文の課題

これまでみてきたように自然資源をめぐる国家と住民の対立構図は、フィリピンの参加型森林政策を議論するうえでも基盤になっている。さらに CBFM に関しては、制度設計そのものが国家による住民の森林利用権の制約として作用していることが両者の対立の背景にある。CBFM 制度は、①二重の権利者（森林の所有権は国家にあり、利用権は住民にある）、②住民の利用区画の制限、③住民への煩雑な管理計画の要求という 2 点によって、国家と住民の見えにくい対立構図が存在しているという。

既存の議論は、政策の意図と現場の実態のズレ自体が問題と認識され、両者のズレを小さくしていくことを目指してきた。しかしながら上記のような政策と現場のズレを問題とする問いの立て方では、本章の最初に書いたような、それぞれの CBFM サイトに固有の社会状況に基づいて変化する住民たちの多様な実践という政策の側面をとらえることはできない。国家と住民を対立的にとらえれば、煩雑な手続きを住民が作成するのは難しく、科学的正確さは住民たちの営みと乖離するという問題を指摘することができる。しかし住民の政策規定の不遵守は、現場の状況に合った政策運用の試みとしても捉えられるのではないだろうか。ズレが地域に新たな問題を生むこともあれば、逆に住民らが地域の実情にあわせてズレを再編成し持続的な資源管理を実現できる場合もある（宮内 2013）。政策のズレの再編成を地域の文脈に沿った形での制度生成として捉えれば、今後の政策を考える上での新たな視点がみえてくれるかもしれない。これまでフィリピンの森林政策研究では、政策現場で新たな制度が生み出されるメカニズムや、その可能性については、あまり議論されてこなかった。政策と現場の乖離が生み出す現場のルールについて議論を深めたい。

現場における制度のあり方については行政学においても、中央政府が作成した政策を地方で実施する場合、地域の文化、社会関係、生活様式、時間経過などの違いに応じて異なった実施すなわち政策変容が起こるといわれてきた（西尾・村松 1994）。現場の制度生成を分析することで、

制度が立ち現れるきっかけがどこにあり、重大なトレードオフがどこにあるのか考察を深めることができる。またどんな状況において政策的介入が地域の森林管理に影響を及ぼすのか、反対に政策的介入が機能しないのはどのような状況かについても示唆を与えてくれる。現場でより重要なのは、対立が起きた後、それを回避する新たな可能性を生み出す力であろう。二項対立の議論では、現場の制度生成という可能性を捉えきれない限界がある。フィリピンの CBFM の現場において、地域ごとに変化する森林管理のあり方を、現場の制度生成として捉えることはできないだろうか。フィリピンの CBFM においても、国家と住民の対立を超えた関係のなかで、住民の森林利用権のあり方がどのように決定していくのかについては、これまであまり議論されてこなかった。フィリピンの CBFM の現場で、住民の森林利用の権利がどのように付与または取得され、行使されていくのだろうか。

本論文の課題は、フィリピンの参加型森林政策のうち比較的森林保全に成功しているタルラック州マニヨッグ村の CBFM を対象として、政策の意図と異なる制度が現場で生成されるメカニズムを明らかにすることである。具体的に住民の森林利用権の実態を捉えるとは、誰が権利を得て、誰が権利を得ていないのか。また権利の対象はどこまでか。さらに森林の管理利用の権利をどうやって行使できるのか。以上の点を、現場における制度生成のメカニズムを捉える上でのポイントとして事例をもとに検討していきたい。すなわち、本論文の課題に取り組むための小課題として、参加型森林政策における①権利主体の制度生成、②権利空間の制度生成、③森林管理利用に関わる権利行使の制度生成の3つを分析する。課題が多く指摘されるフィリピンの参加型森林政策のなかで、結果的に森林保全に至っている事例を対象とすることで、現場で効果的な制度のあり方を考察することができる。フィリピンの参加型森林政策の実施現場において、どのように特定の制度が生み出されていくのかを明らかにすることは、既存の森林政策研究にみられる「国家」対「住民」という二項対立的な捉え方を見直す総合的な枠組みを提起することにつながる。このような枠組みから政策を見直すことによって、政策と現場のズレを問題とするのではなく、ズレから生まれる現場の制度の可能性を見出したい。

## 第2章 研究の方法

本章では、「参加型森林政策における現場の制度生成メカニズム」という課題に取り組むため、既存研究を整理したうえで、国家と住民の二項対立では説明しきれないフィールドでの現象を捉えるための概念枠組みを提示する。まず、これまでの制度論における国家と住民の位置づけ、および資源管理政策研究における制度生成の議論をまとめる。そのうえで、国家と住民の中間領域を議論する「第一線の官僚制論」、および様々な関係者の行為の根拠となる「知」の作用についての研究を援用することで、本論文の課題である、両者の関係のなかから生み出される制度を捉えるための概念枠組みを提示する。

### 2-1. 既存研究の整理

#### (1) 制度の諸定義

森林政策は、住民たちの森林利用の権利と規制を制度化するものである。この制度については、政治学や経済学、社会学など様々な専門分野の研究で、多様に定義づけられてきた。例えば大きく分けて2つの異なる捉え方がある。一つは、アクターの行動を制約するものという制度の捉え方であり、もう一つはアクターの行動を意味づけるものという捉え方である。二つの定義の違いは、個人と制度のどちらを先験的なものとして捉えるかの違いにあり、一般的には前者を経済学的制度論、後者を社会学的制度論と呼ぶ(河野 2002)。ここではまず既存の制度論の系譜を整理するなかで、これから議論する制度生成の捉え方を考えたい。

まず経済学的制度の代表的な定義に、ノース(North 1990=1994)の研究がある。ノースは経済学に統合するような枠組みで制度を論じている。このなかで制度は、国家や組織の目的を実現するための合理性を持ったものであり、どのくらい効用を生んだかが論点になっている。次にあげるようにノースの定義では、人間の相互作用をゲームとみなし、ゲームの均衡として制度を位置付けている。「制度とは社会におけるゲームのルールである。より形式的に定義するならば、人びとの相互作用を成り立たせるために作り出された制約である。したがって制度は、政治的、社会的、経済的に関わらず、人びとが交流するうえでのインセンティブ構造を与える(North 1990=1994: 3)。」自律した個人は効用の最適化を目指し、そのために適切な行動をとるよう促すのが制度ということになる。このように個人に制約を与えるものとして制度を捉える際には、選好を持つ自律した個人の存在が前提になる。個人の行為を制約するものとして、人が考案する

フォーマルなルールと慣習や行為などインフォーマルなもの両方が想定されているが、慣習などインフォーマルな制約はフォーマルなあくまで成文ルールの基礎になりそれを補完するものと位置付けられている。

対して、社会学的に捉える場合、制度はゲームの均衡として決まるものではなく、社会文化としてすでに存在しており、個人や組織の行動に影響を与えるものとして捉えられる。社会学的な捉え方を端的に示している制度の定義として、例えば以下のようなスコット (Scott 1995=1998) によるものがある。「制度は、社会的行動に対して安定性と意味とを与える、認知的、規範的、および規制的な、構造と活動から成り立っている。・・・制度は、文化、構造、およびルーティンといった媒介 (carriers) によって伝達され、制御の及ぶ範囲で多層的に作用する (Scott 1995=1998: 53-54)。」社会学的な定義において、個人の行動は文化や慣習の枠のなかでなされるものである。このような制度は、人が何の疑いもなくとるような自明なものであり、自覚していなくても制度は先験的に存在していることになる。したがって、ある社会文化が続く限り、制度も持続性を持つものとして位置づけられる。経済学的な定義と異なり、制度は文化のなかに埋め込まれている。このように制度が個人よりも先験的であるか否かが、制度の定義の違いを生んでいる。

サール (Searle 1969=1986 ; 1995) はこれら 2 つの捉え方の違いに着目し、前者を「規制的制度」、後者を「構成的制度」に分けて議論を進めた。規制的制度は個人の行動を規制するような制度であり、制度に先だって存在する個人を想定している点で、先に説明した経済学的な捉え方に合致する。対して構成的制度は、行為を起こす個人よりも先に存在しているもの、すでにあるものであり、これは制度が個人を定義し、意味づける社会学的定義に合致している。

ただし現実において制度を二分して捉えることには、注意を払う必要がある。例えば制度を規制として捉える場合、個人は効用を求めて自律的に行動すると前提するが、人間は必ずしも経済的合理性だけに基づいて行動しているわけではない。その時々利害関係や交渉に基づいて、人は複数ある制度のなかから特定の制度を選んでおり、制度を用いる人の立場によっても、制度の定義は変わっていく。また企業や組織の契約であれ、伝統や慣習であれ、その制度に関わる利害関係者がある範囲内に設定することは、分析のために恣意的に設けられた前提でしかない。制度を規制的か構成的か線引きするためには、特定の利害関係者を念頭に置く必要があるが、これでは制度が特定の関係者内部に存在するものとして議論をとどめてしまう。むしろ特定できない多数の関係者や外部者への制度の影響によって、制度は生成し持続し変化している。ゲームの均衡のようにみえる制度も、自明のようにみえる制度も、その背景には選択、適応、淘汰、自己複製というダイナミクスが働いている (河野 2002)。したがって制度が生み出されるプロセスを捉えようとするならば、制度を可変的で内生的なものとして捉え、制度がなぜ生まれてくるかという文脈をも見失う可能性がある<sup>17</sup>。

---

<sup>17</sup> 開放的で互いに作用しあいながら生成される制度はどうしたら捉えることができるか。近年では、各制度間または外部との関係に着目した研究が行われている。例えばガバナンス概念を用いて不特定多数の利害関係者に対象を拡大したり、制度の重層性や相互補完性に着目した制度生

上記のような制度の捉え方を超えて、複数制度の組み合わせとして制度の生成を議論する研究も蓄積されてきた。例えば、制度が歴史的に積み重なっていくとする歴史主義の視点は、複数制度のつながりを時間の連続性のなかで議論している（アヴァナー2006）。これは、過去の制度は個人と社会の属性であるため、新しい状況が普及したとしてもすぐに消え去るのではなく、新しい制度の基礎を提供し、新しい制度へ通じるプロセスに影響を及ぼしていくという捉え方である。過去から継承された制度の構成要素は、制度的遺産（institutional heritage）と呼ばれ、過去の制度は新しい制度を方向づけるという。人びとが直面しなければならない問題に一定の秩序をもたらし、そうした問題を彼らが対処できるぐらいの複雑さに収めていくなかで制度化は進むという。歴主義において、制度は螺旋状に進化していくものであり、その結果、社会では制度的複合体が形成されていく。過去の制度は、新しい状況においてひとつのパラメータとなり、新しい制度が生まれる環境の一部を構成する。そして、新たな環境においても文化的信念や議会など過去から存在するものが、現在の諸問題を調整するように、過去の制度は新たな状況のなかで調整機能を果たす。さらに、過去の制度的要素は、そのなかに包括するよう制度生成プロセスに影響を与える。新たに文化的信念や組織を構築することは手間がかかるため、過去の制度を採用する形で新たな制度が決定していくのだ。このように歴史主義は、複数制度をその連続性から捉え、制度の相互作用を提起した。

また制度の連続性について、特に外的な環境変化に着目した研究としてマイヤーらは（Meyer and Rowan 1977）、企業、学校、病院などを事例とし、これらが組織の目的に合理的なルールを実施しているというより、対外的に正統性を獲得していくために様々な規制や活動を有していることを提起した。組織は合理的な構造を持っているというより、制度化されたルールを儀式的に用い、それを神話のように継承している<sup>18</sup>。組織は自己完結するものではなく、環境の変化に適応していくなかで変わっていくという前提のもと、制度の生成について議論している。このように組織が外的な影響から自らを守るために、本来の目的とは異なる結果に至る過程で制度化が進むという議論をふまえて、マートン（Marton 1936）は、プロセスとしての制度化を「予期せぬ帰結」として提唱した。さらにこの議論をふまえてセルズニックは、米国の TVA（Tennessee Valley Authority）計画<sup>19</sup>が、組織の自己保存のために、本来の目的とは異なる結果に至ってしまう過程を制度化として描いた。TVA 計画のひとつの特徴は、総合開発を実現するために、草の根民主主義と呼ばれる意思決定への住民参加を導入したことであった。しかし意思決定への市民参加を目指したために、結果としてこの計画は地域の保守層の利益を擁護する装置へと変容してしまったという側面を持つ。TVA 計画は河川や自然資源の開発を中央集権的に行う既存のあり方を問くものであったが、それこそが政府の失敗を生んだ要因であるとセルズニックは指摘し

---

成の分析が蓄積されてきた（青木 2001）。

<sup>18</sup> ほとんどの企業や政府が研修を制度化しているのは、組織の能力向上を高めるためというより、それぞれが持つプロ意識や規定に従うことで研修会は開かれている（Scott and Meyer 1990）。

<sup>19</sup> 中央集権から州や地方自治体への権限を移すこと、そしてばらばらの部局が対応していた河川、土地、森林を一体性の理念に基づいて管理することから、TVA 計画は総合開発の歴史的実験であったともいわれている（Lilienthal 1944=1979）。

た (Selznick 1949)。このように制度の生成は、複数制度の組み合わせ、またそれらの相互作用のなかで議論していく必要があるのだ。

制度をめぐる諸定義をふめると、様々な議論の広がりが存在してきたことが分かる。制度生成を捉えようとするならば、限定的な定義ではなく、状況に適応して複数制度が相互に影響しあいながら変化するなかで、制度生成を議論する必要がある。すなわちインタラクティブで可変的な制度を捉える研究といえる。表 2-1 には、制度をめぐる概念をその特色から大きく 3 つに分けて整理している。捉え方の違いによって、研究者の注目するところまたは問題意識が異なることが分かるだろう。ただし、その時々によって個人の行為は、経済的、社会的、政治的背景に移り変わる。そして研究者ら個別の事象を扱う場合、自らの問題設定に応じて、経済学、社会学、政治学的な視点を選択し時には複合的に用いながら議論をすすめてきた。本論文で森林政策の現場における制度生成メカニズムを分析する際には、特徴の異なる制度が状況に応じて組み合わせり、制度が生み出される内生性に注目したい。そこで以下では、自然資源に関わる既存研究のなかで、制度の内生性がどのように議論されてきたかまとめる。

表 2-1. 政策と制度をめぐる概念整理

段階	政策形成	政策実践	政策実施
制度	フォーマル	インフォーマル	インタラクティブ
	主に経済学的視点 規制、合理性、制約、効用、 目的、機能	主に社会学的視点 構成、自明性、文化の再生産	主に政治学的視点 選択、適応、淘汰
特性	操作（現状をあるべき方向 に導く）	文脈（これまでの経緯から生 み出される現状）	内生（その場の状況に応じ て生み出される）
	形式化、様式化、画一化、 組織化、明文化、近代化	規範、慣習、複雑性、多様性、 異質性、地域性、固有性、	可変性、一定の空間時間で 共有、多層的相互作用

出所：西尾・村松 1994 を参考に筆者作成

## (2) 自然資源管理における制度の内生性

### ① コモンズ論における制度研究

ここでは自然資源管理の諸研究において、制度の内生性がどのように議論されてきたかを振り返る。まず地域住民に着目した研究のなかでもコモンズ論は、地域住民の自然資源管理を理論化した代表的な研究領域である。井上真（2001）によれば、コモンズとは「自然資源の共同管理

制度、および共同管理の対象である資源そのもの」である<sup>20</sup>。コモンズ研究のなかにも住民の資源管理制度の捉え方には広がりが見られる。例えば個人の行為を経済的合理性に基づくものとして理論化を進める研究から、地域社会に既存の慣習、歴史、文化などが人びとの判断に与える影響に注目した研究など、制度の位置づけには幅がある。フィリピンのCBFMも、コモンズ論をその理論的根拠としている。

当初コモンズ研究は、ハーディン (Hardin 1968) による「コモンズの悲劇」への反証として展開した。ハーディンは、誰にも所有されていない自然資源は過剰利用されるため、資源の枯渇を防ぐためには国有化や国家による規制、または私有化が必要になると主張した<sup>21</sup>。しかしハーディンが説いたコモンズの悲劇に対して、人類学者や農村社会学者らを中心に、地域住民らによる持続的な資源利用が各国に存在することが明らかになり、悲劇を問い直す動きが広がっていった。持続的資源利用に至っている事例研究として、例えばアチェソン (Acheson) は、メキシコやアメリカ東海岸の漁業で、漁業区画の設置や保全措置の存在によって、過剰な漁業活動が制御されてきたことを明らかにした (e.g. Acheson 1987)。またマッケイ (McCay) もカリブ海などの漁業を事例に、共同体自らが形成した多様な組織が、総漁獲量や収入の分配など制度的取り決めを生み出し、結果的に資源保全に一定の効果をもたらしてきたことを明らかにしている (e.g. McCay 1978; 1987)。いずれの所有権制度でも、資源の共同管理の成功と失敗を見出すことができるため、効果的な資源管理には単独の制度より組み合わせられた制度が望ましいといわれている (Feeny et al. 1990:14) <sup>22</sup>。これらの実証研究により、ハーディンの議論は、明確な所有権が設定されていないオープンアクセス状態にある資源の悲劇であり、資源が特定の共同体によって保有されている共有資源の場合、外部者の排除と利用の制限による管理が可能となることが明らかになっている (Berkes et al. 1989 ; Feeny et al. 1990) <sup>23</sup>。

---

<sup>20</sup> コモンズの特徴には、他者の排除性が利用を排除することが難しく、利用者の利益が他者の損失につながる競合性の高さがある。

<sup>21</sup> その論拠としてハーディンは牧草地を例にあげ、共有地では過放牧によって生じる損失は利用者全体に分散されるため、個人の利益が損失を上回ることはなく、必然的に資源の枯渇に至ると説いた。

<sup>22</sup> 多数の人に開かれた自然資源において、所有権にもとづく管理では、外部性や資源搾取を招く可能性を避けられない。これについて宇沢 (2000) は、「社会関係資本 (social common capital) の考え方を提示し、複数の人に共通する社会的装置の存在に積極的な意味を見出している。自然環境、社会的インフラ、制度資本については、たとえ私的管理が認められている希少資源であっても、社会全体にとって共通の財産として、社会的な基準にしたがって管理・運営される必要があるという。複数の人に開かれた自然資本は、それに関連した相互依存や非所有の状態が存在することを前提として、管理制度を考えるべきとしている。

<sup>23</sup> 自然資源管理において、所有者を明確化して管理を個人にゆだねても、持続的な資源保全が実現しない場合もある。倉阪 (2010, p.73) は、①自然が生み出す生態系サービスを所有者が十分に評価しない場合、現在または将来それを享受する他者に不利益が生じる可能性がある。②自然が生み出す生態系サービスに対して、市場参加者が十分に評価しない場合、管理や保全にか

様々な事例が報告されるなかで、オストローム (Ostrom 1990) は、長期に渡って存続してきた 14 の事例分析から、共有資源管理制度の設計原理の抽出に取組み、持続的な資源の共同管理・利用の制度条件を検討した。まずオストロームは住民を経済的合理主体と捉えたうえで、森林資源に生計を依存する住民は、生計基盤である森林資源を中長期的に利用するために、他の住民と協力して保全型資源利用のルールを形成し、遵守することを明らかにした (Ostrom 1990)。具体的にオストロームが提起した制度設計原理とは、①利用者と資源の明確な境界設定、②ルールの設定によって生じる利益とコストとの釣り合い、③ルール変更への参加、④監視者の説明責任、⑤違反者への段階的な制裁、⑥争いを解決する仕組み、⑦利用者の制度生成に対する外部者の尊重、⑧階層的に組織された取組みである。これらの条件下において、少人数の集団による持続的な共有資源管理が実行されるという。

北米で展開されてきたコモンズ論の特徴について三俣 (2008) は、研究目的が主に他国で資源管理制度を適応させることに置かれ、議論されてきたと指摘する。すなわち研究自体が、世界銀行など巨大組織による資金援助のもとで進む途上国の資源管理政策と連動しており、その実施過程から浮上してくる新たな課題や知見を糧にしてコモンズ研究を進展させてきた背景があるのだ (三俣 2008)。例えば、本論文が扱うフィリピンの参加型森林管理政策も、海外援助機関の援助によって推進されてきた。CBFM を支援した米国援助機関 USAID も、その理論的根拠をフォード財団のコモンズ研究に置いている。北米でのコモンズ研究は、援助機関がフィリピンなどの途上国で森林政策の分権化を支援するという実務的な必要性のなかで、研究を進めて来たのだ。

対照的に日本では、北米とは異なる特徴を持ってコモンズ研究が蓄積されてきた。日本におけるコモンズ研究の理論的源流は、1970 年代後半に活発化した物質・エネルギー循環から地域の持続性を論じるエントロピー学派や (玉野井 1979 ; 室田 1979 ; 多辺田 1990)、経済学者の宇沢弘文による社会的共通資本論に遡ることができる (宇沢・茂木 1994 ; 宇沢 2000)。北米のコモンズ研究が主に学問的・政策的課題に取り組むものであったのに対して、日本のコモンズ研究はそれぞれアプローチが異なるものの、自国の政治経済問題や環境問題に取り組むという姿勢が見られる。そして日本のコモンズ研究者は、問題の当事者としての視点を有する故に、地域を支える社会制度や人間関係に着目し、それを喪失してきた近代化への内省がみられるという特徴がある。

なかでも森林管理において日本の入会林野研究の蓄積は大きく、北米のコモンズ研究にも大きな影響を与えてきた。オストロームによる管理制度の設計原理の理論化でも、日本の森林コモンズである入会地・入会林研究が参照されている (McKean 1992)。入会林野は村落住民が慣習的に共同で管理利用してきた山林原野で、住民たちは日常生活や農作業に必要な薪炭や草肥の採取、また放牧などを入会林で行ってきた。入会林のなかには住民の無償労働によって管理される区画

---

かる費用が支払われず、その維持が難しくなる。③自然のメカニズムを所有者が十分に理解していない場合。さらに④所有者が対象となる自然資源の一部しか所有していない場合、自然保全が達成できない可能性があるとした。

があり、そこからの利益は地域全体の共益として使われてきた。村落には利用頻度、採取量、道具など資源利用について、明確または暗黙のルールがあるため、ルールを守らなかった者は罰則される。入会林を管理利用する権利は入会権と呼ばれ、「村落共同体もしくはこれに準ずる地域共同体が土地一従来は主として山林原野（ただし、これに限らない）一に対して総有的に支配するところの慣習上の物権」と定義される（川島 1983）。入会権は森林利用の慣習であるため、上記にあげた性質などはすべて土地の上に存在する権利についてであり、土地所有権とは異なる。入会権について民法では、「各地方の慣習に従う」と法的に定められているため、その実態は多様である（民法第 263 条及び 294 条）。入会権の存在する土地の所有については、個人、法人、市町村、社寺、部落、財産区など全国に多様な形態がある。山下（2011）は、典型的な入会権に共通する性質として 3 つをあげる。まず一定の部落に住む者だけが慣習に従って持つことができるため、部落を離れば権利を失う「離村失権」がある。次に入会権は、個人が持つ権利ではなく世帯（または世帯主）が持つ権利であるため、相続の対象にはならない。最後に入会権は部落から与えられる権利であるため、各世帯が自由に他人に権利を売ったり譲ったりすることはできない（山下 2011）。

ただし近年では、生活における森林資源の必要性の低下、農山村の過疎化や高齢化、都市近郊では周辺からの人口流入など、地域の構成員や慣習そのものが変化するなかで、入会林や入会権をめぐる状況も変わりつつある。慣習として機能してきた共同態規制が弱まったり、離村しなくても入会権を放棄する世帯も現れている。逆に、維持管理に必要な人員を確保するため、離村しても入会権が残るような事例など、慣習では想定していなかったような状況も見られる。このように慣習としての地域の共同資源管理は、社会や経済の変化に伴って、権利者の意識や管理利用に関わるルールなども変化していく。

これまでコモンズ研究は、多くの地域での徹底した現地調査に基づき、地域にある共同資源管理制度のあり方を数多く明らかにしてきた。ただし日本でも北米のコモンズ研究においても、住民による持続的な共同資源管理の成立要件を明らかにすることを中心課題にしてきたため、集合行為が成立している事例を用いることが多く、資源保全に失敗しているその他多くの事例についての検討は十分行われてこなかった<sup>24</sup>。さらに特定の制度にかかわる諸要因を議論する際、これまで多くのコモンズ研究が国家など地域社会以外を外部要因に位置づけてきた。近年では異なる位相間のつながりのなかで地域の資源管理制度のあり方を捉えようという試みも進んできた。今後もコモンズ研究では、地理的に離れた空間の相互関係、地域社会と国家や地方政府など垂直的なつながりなど、異なる位相のダイナミックなつながりのなかで制度についての議論を深める必要がある（菅 2008）。国家など外部の制度と地域の資源管理制度の関係については、地域のコモンズを維持するために、地域や資源の特性に応じて外からの介入を阻止する「閉じること」、または外とのネットワークを構築する「開くこと」の二つの戦略を使い分けることが重要になる（三俣・室田 2005；井上 2004a）。また井上真も、北米のコモンズ研究が提示してきた持続的な共同

---

<sup>24</sup>自然資源利用のルールが欠如する場合、住民らの搾取によって資源が枯渇する可能性もある（Baland and Platteau 1996；Wade 1998）。

資源管理の制度設計や条件が、基本的に「閉じることを想定していたこと」に対して、外部者のかかわりを前提とする資源管理の制度のあり方を「協治」と呼び、その生成条件となる 10 項目の原則を提起している（井上 2009）。地域の資源管理制度と外部との関係について、さらに国家と住民など垂直的なつながりについても議論を深められるような、研究姿勢が求められている。

## ② 地域社会に埋め込まれた政策

これまでコモンズ研究が主に地域社会の慣習的な共同資源管理を分析してきたのに対して、地域社会に視点を置きながらも外からやってくる政策の影響について論じた事例研究も、数多く蓄積されてきた。文化人類学や農村社会学など研究者の専門領域は様々であるが、CBFM のように国家が決定した資源管理政策が地域社会に導入される際、地域に既存の慣習とどのような相互作用が起き、政策が実施されるのかという問題意識を共有している（e.g. Agrawal and Gibson 1999 ; Leach et al. 1999）。ここでは自然資源管理を個別の行為ではなく、地域社会の構造や日常生活のなかに埋め込まれたものと位置づけて議論する。これは自然資源をめぐる利害関係など地域社会の異質性が、自然資源管理政策の実施に与える影響について議論するもので、地域の文脈に沿った政策研究ともいえるだろう。研究者の視点で住民の管理制度の「成功」や「失敗」を判断するのではなく、地域社会の構造をふまえることで、地域の文脈にそった固有の制度化の仕組みを検討しようという試みである。

そもそも一部の先住民社会を除いて多くの地域社会は、多様な文化や民族によって構成されている。村のなかでも経済力、政治力、社会的地位などの違いによって、個人の森林利用のしかたや利用権のあり方や考え方も変わる（Johnson and Forsyth 2002 ; Kumar 2002 ; Perez-Cirera and Lovett 2006）。すなわち、ある地域社会を覗いてみれば、個人の利益の単なる集合体ではなく、多様な住民がそれぞれの象徴やアイディアを表す場でもあるのだ（Mosse 1997 ; Cleaver 2000 ; Johnson 2001）。このような状況において政策によって地域に共同管理を導入しても、住民それぞれが集合行為の必要性やそのあり方に関して異なる認識や信条を持つことは容易に想定でき、かえって住民間の異質性が高まることも明らかになっている（Tole 2010）。

政策によって共同管理を普及させようとするれば、村内の異質性がより浮き彫りになることがある。分権化が地域の資源管理にどのような影響を与えるのかについては、既存研究においてもまだ見解の一致を得ていない。社会経済的な異質性が、森林利用者の協力を困難にするという負の影響も報告されてきた。例えば参加型資源管理政策によって、一部の有力な住民が利益を収奪するエリート・キャプチャー（Bene 2003 ; Gray 2002）、また対立するグループによる他グループの支配（Winslow 2002 ; Dressler, Nayak and Berkes 2008）なども起こることが事例報告されている。これらは住民たちの日常の営みを理解しにくい外部者が介入することで、地域社会の階層性や権力関係が強調、補強され、自然資源の管理や利用が進むことへの警鐘といえる。例えば住民のなかでも、行政職員とのコネクションをより多く持っていて、頻繁に会いに行けるよう

な人たちは、行政官が組織化する権利者グループに参加していることが多い (Agrawal and Gupta 2005)。また地域社会内でより利用権が保障され、より裕福で、より力のある民族に属している住民も、優先的に権利を得やすい立場にある。政策が「地域資源」とひとくくりにして扱うことで、地域社会の複雑性が見えにくくなるのだ (Mosse 1997)。参加型の自然資源管理政策は、国家が住民に権利を与えるなかで、一部住民の村落内における影響力を与えたり強めたりする政治過程と捉えることもできるのである (Johnson 2001)。このように国家が住民に森林利用権を付与する自然資源政策の分権化政策は、地域社会に既存の力関係や格差を補強する作用を機能させながら制度化していくため、民主的で平等な方法とはいえないのである。

このように現場の制度を見れば、国家による住民への権利付与は、社会的平等などの共同管理の目的を必ずしも保障しない。森林政策の分権化によって、村落内の森林資源をめぐる利害関係がより複雑化し、地域に新たな対立が生まれ、その結果としてより弱い立場にある一部住民が資源利用から排除されてしまうこともある (Nayak and Berkes 2008 ; Hall et al. 2011)。森林政策の分権化において、政治、ジェンダー、民族などあらゆる面で異質性を抱えるコミュニティから一部住民を受益者として区分することは、地域社会に新たな対立を生み出し、その他住民を排除することにつながるからである (Nayak and Berkes 2008 ; Hall et al. 2011)。国家が使う「コミュニティ」が意味するところは、地域社会のほんの一部分であることに注意しなければならない (Gauld 2000)。権利の分配は、権利を得られるはずであったにも関わらず得られなかった住民たちの恨みをも生み出していく。ある住民に権利を付与することによって、他の住民の権利を奪うことにつながるため、村内で土地利用権を分配する行為は偶然の産物ではなく不平等な行為としても捉えられることに注意は払うべきなのである (Li 1996)。

反対に、異質性が集合行為を導く事例も報告されてきた (e.g. Baland and Platteau 1999)。異質性の高い地域でも、自分たちの状況に適した方法で利害調整を行うことで、対立を回避しながら資源管理を行うこともあるのだ (Varughese and Ostrom 2001)。このような例では住民たち自身が権利や義務に基づいて資源利用のルールを決定しており、それが現場での制度化につながっている (Gautam 2007)。多様な住民たちは、自らが求める資源やサービスを得るために必要な制度をそれぞれ選びとっていくのだ (Leach et al. 1999)。この場合、地域社会の異質性は、制度を形成するうえで重要な文脈的要因といえるのである。地域社会のなかに埋め込まれたものとして政策を位置付ければ、現場では規範や慣習など地域の文脈に沿って政策規定そのものが修正されていく事例も報告されている (Batterbury and Bebbington 1999 ; Leach et al. 1999 ; Klooster 2000 ; Nygren 2005)。このように分権化は地域固有の社会経済的な文脈に左右されるため、政策実施のあり方やその結果は場所によって異なっていく (Naidu 2009)。政策が地域社会に既存の社会階層や異質性のなかに埋め込まれており、そのなかで地域の状況に応じて、資源管理制度のあり方も変わっていく点も考慮する必要がある。

### ③ 国家が地域社会に与える作用

制度の内生性を捉えるうえで、最後に国家が地域社会に与える影響についての諸研究をまとめる。これは政策や法律または言説によって、国家が地域のあり方をコントロールしうる可能性についての議論である。ここでは政治性と呼ぶことにする。政治性について理論化した先行研究として、環境問題に対する外部世界の作用に着目したポリティカル・エコロジーの視点が参考になる。コモンズ研究など地域社会の動態に着目する研究アプローチが、特定の地域の利害関係や社会構造を分析するのに対し、ポリティカル・エコロジーでは、ある場所を取り囲んでいる歴史的、政治経済的要因に着目する。その先駆者であり 1980 年代に議論を主導したのが、ブレイキー (Blaikie) であった。ブレイキーはネパールを中心とする世界各地の事例から、土壌劣化という一見ローカルな問題が、いかにその地域外におけるマクロな政治経済的要因に規定されているかを明らかにした (Blaikie 1985)。地域社会から一度視点をずらして、外部世界のあり方を考えると、住民らが入植する以前の植民時代に、すでに条件のよい土地が囲い込まれていたという経緯が住民たちの行為に影響していることがみえてくる。住民たちが一方的に破壊的な土地利用をしたのではなく、条件不利な土地で生活せざるを得なかった背景にこそ目を向ける必要があるのだ。

森林管理においては、住民たちの過剰な森林利用を現場の状況からのみ判断するのではなく、住民たちをそう突き動かしている社会的背景を検討するのが、ポリティカル・エコロジーのアプローチといえる。例えばペルーソ (Peluso) は、フィールドワークにもとづいて東南アジア諸国の森林減少の社会構造に迫った (Peluso 1992)。ペルーソはフィリピンの森林減少を政府の汚職や政策の失敗に起因したものと主張した。とくに 1970 年代までは政府が企業に与える伐採権が利権化したことが、森林減少や住民排除を促進した。さらに援助機関も住民の森林利用権の問題に加担したと批判する。1979 年から 1990 年まで援助機関は、アジア地域の林業セクターへ総額 12 億ドルもの貸し付けを行ってきたが、その多くは早生樹種の造林に投資され、地域住民の土地所有権の不在など森林減少の背景問題については静観してきた。その後、1980 年代から援助機関は、住民主体の森林管理というアプローチを促進し始めたが、事業の中心は施設や技術的な投資に置かれたため、結局、住民の森林利用の権利という根本的な課題が残されたままになった<sup>25</sup>。

石曾根ら (2010) によれば、ポリティカル・エコロジーでは環境問題の社会的起源を探求するため、主に 3 つのアプローチがとられてきた。第一は、環境問題が発生する文脈への着目であり、例えば政府の政策や国際的な意思決定が自然管理に及ぼす影響の研究などがある。第二に、自然アクセス権をめぐる競争に着目して、地域における資源獲得競争が資源そのものにあたる影響についての研究である。第三は、環境変化がもたらす政治的分化に着目し、社会的格差や政

<sup>25</sup> 他にも、森林の劣化史観を問い直した事例分析に、フェアヘッドとリーチによるギニアの森林史の読み直しがある (Fairhead and Leach 1996)。植民地時代の資料、航空写真や長老からの聞き取りによって、村の人口増加が森林減少を導いたという常識的な景観の読み方が、実はまったく逆であったことを明らかにした。

治的プロセスに与える影響を分析している。ただしポリティカル・エコロジーは、環境問題の政治性を議論するうえで構造的な視点を与えてくれるが、ここでも住民や国家など対象をひとつのアクターとして議論しがちであり、農村社会学や人類学が得意とするような住民や国家の内部の異質性や多様性について十分に論じることはできないし、また特定の利用者がなぜ立ち現われてくるのかという主体形成についても検討する余地が残っている。

外から普遍的な基準を用いて多様な地域社会を統治していく仕組みを、スコット（1998）はシンプリフィケーションと呼ぶ。複雑さや多様性という地域の捉えにくい側面を、普遍的な基準に従って形式化することで、国家にとって読みやすい（統治しやすい）対象に変換することができる。またスコットは、「読みやすさ（legible）」という概念を用いて資源政策における国家統治の構造を説明した。中央政府はローカルな文脈や異質性などを配慮せず森林資源を単一なものとして扱う。政府は科学的方法を導入することで、ローカルな事象を読みやすく扱いやすいものになっている（Scott 1998）。例えば森林政策で欠かせない、住民の権利を空間的に表す地図もまた、シンプリフィケーションのひとつである。地図は空間を記号化することで、自然特性や住民の森林利用の歴史など地域個別の文脈を、国家の考慮すべき対象から外していくからである。地域において権利空間は社会的関係の中で経験的に形成されるため、多様な文脈を形式化していく地図とは齟齬が生じるのである。

主体形成という側面から森林管理政策に潜む政治性を論じた研究として、アグラワル（Agrawal 2005）の「環境性（Environmentality）」概念は大きな示唆を与えてくれる。この研究は、北インドのクマオンを事例に、もともと国家の森林保護政策に反対してきた住民たちが、分権化政策に協力的になったのは、統計などを用いて国家が森林のあり方を定義づけ、それが住民の行動規範のなかに浸透していったためであることを明らかにした。アグラワルは、資源管理の分権化は国家統治を強化する作用があると指摘している（Agrawal 2005）。環境政策を実施する国家にとって、資源管理の分権化は新たな統治技術である。この統治技術は3つの作用の組み合わせで成り立つ。1つ目は、地域社会のなかに環境という新たな合意形成を設定することで、多様な地域を国家主導に取り込むことができる。2つ目は、地域住民や地域の代表者たちを、新たな集団に組み替えることで、国家が地域を規制することができる。そして3つ目に、環境という問題設定をすることで、人びとが環境を守るという大義のもと、新たな方法で資源利用の規制を考えたり、働きかけるようにしむけることができる（石曾根他 2010）。国家に対峙する住民という位置づけと異なり、環境性に関する研究は、国家のつくった環境保全のあり方の形を住民が自ら選び取ってしまうという、より見えにくく権力の働きを提起した。

このように森林管理にかかわる住民が政策規定に従って自ら主体形成していく仕組みについて、久保（2009）は、フィリピンやインドネシアでの現地調査をもとに、参加型森林政策における住民の行動様式と、規律主体と価値主体の形成という枠組みから議論した。ここで規律主体とは、国家による法的処罰という脅しを背景にルール遵守の監視が行われている状況において、監視の視線を意識することで自らの行動を統制する主体のことである。価値主体とは当該行為を自らの価値として認識し、行動する主体である。東南アジア諸国の分権型森林管理を調査した久

保は、政策のもとで森林保全を実現するためには、住民組織の役員が価値主体を形成することが条件になると論じた。

中央から周縁への力の作用すなわち政治性は、先に述べた地域社会における内生的制度の議論と対比されるべきものではなく、地域社会内で制度が生み出されるメカニズムにおいても政治性は内包されている。第 1 章でふれたように森林政策は、土地の権利をめぐる国家と住民の対立として捉えられてきた。住民の側に視点を合わせれば、彼らの土地制度も国家から離れて個別に存在してきたわけではなく、常に政策からの影響を受けながら、また受けることによって発達してきたのだ。例えば土地制度をめぐる人類学的議論においては、さまざまな事例研究によって、土地政策を介して地域社会が所有の概念とせめぎあいう歴史のなかで、制度が生成されてきた過程が明らかにされてきた（杉島編 1999）。土地制度は、地域社会の慣習と統治者が外から持ち込むものが織りなす重層的なものであり、さらに宗教的、法的、道徳的、政治的、経済的につながる全体性を有しているという視点が必要であるという（杉島 1999）。制度の政治性は、地域社会での内生的な制度生成のなかにも織り込まれているという視点は、国家と住民を対立的に捉えるのではなく、両者がせめぎあうなかで生まれる森林管理制度を捉えようとする本論文の姿勢と共通する。現場における森林管理制度の生成を捉えためには、制度の内生性および政治性が交差し合う領域を捉えられるような概念枠組みの構築が必要なのである。

### （3） フィリピン森林管理と制度の内生性

自然資源管理における制度の内生性に関する既存研究を振り返ってみると、内生性の議論には大きく 2 つのアプローチがあった。1 つ目は慣習など地域に既存の仕組みへの着目であり、2 つ目は政策を定めた国家が住民や地域の社会関係に与える作用への着目である。本論文が扱うフィリピンの参加型森林政策の現場における制度政策を分析するうえで、2 つのアプローチはどのような示唆を与えてくれるだろうか。

まず 1 つ目のアプローチに関して、コモンズ研究が主に地域社会の慣習としての共同管理の制度分析を扱ってきたのに対して、CBFM は国家による地域社会への制度導入である点が異なる。例えば日本の入会権と CBFM による住民の森林利用権を比較すると、地域の慣習に従って権利の内容が規定される入会権に対して、CBFM は CBFM 協定の中で権利のあり方が定められている。住民の権利を与える主体を比べると、入会林では部落または村落が世帯に権利を認めるのに対して、CBFM は環境天然資源省を介して国家が住民に権利を付与するという点で異なる。村落行政組織（自治会など）と入会権が密接に関係しているのに対して、CBFM では多くの場合、村落の自治組織と関係を持たない。したがって入会権に特徴的な離村失権の原則は、CBFM においては必ずしも該当しないため、住民組織メンバーが村外に移住した場合でも、その権利は保持されたままであるケースが見られる。

以上のような違いから、フィリピンの CBFM をコモンズ研究のなかで位置づけるならば、外からやってきた政策によって住民による共同森林管理制度が生み出されたのか、というコモンズ生成についての研究になる。それは 2 つ目のアプローチにより近く、共同森林管理という経験がない地域の慣習が、CBFM にどのように影響しているかという問いかけになる。フィリピンで参加型森林政策が導入され始めた当時、「コミュニティ」の定義について十分な議論がなされなかったと説明したように、フィリピンの地域社会が抱える異質性や複雑さ自体の検討や、それらが政策に与える影響について、これまで十分に研究されてきたとはいえない。CBFM の対象となった村落に目を向けると、住民は様々な区分に属している。例えば住民組織に入っているか否か、合意形成において中心的な役割があるか、民族、自然資源へのアクセス、利用権を得た資源の大きさなど、住民組織をめぐって住民たちは多様に区別される。地域固有の社会経済的文脈のなかで、事例によって結果も異なってくる (Naidu 2009)。

しかしこれまでフィリピンの CBFM 研究において多くは、村落内の異質性が森林保全や社会的平等を達成する際の障壁になっていると報告している (Castillo et al. 2007; Miyakawa et al. 2005, 2006)。例えば現場での利害調整プロセスは、コミュニティに既存の社会的経済的な異質性から影響を受けるため、フィリピンではしばしば不平等な利益分配に終わってしまうといわれている (Dahal and Capistrano 2006)。住民への権利付与によって、村落内に排除や対立が生み出される場合、共同管理による森林保全と社会的平等の実現という CBFM の 2 つの目的と相反する作用を政策が内包していることになる。CBFM の政策研究においては、利益を得る住民と排除される住民は誰なのか、という点に着目する必要があるのだ。共同管理の慣習がもともとなような CBFM の対象集落において、国家による住民への権利付与と共同管理の目的の整合性を実施過程から検討する必要があるのだ。フィリピンの事例研究はこれまで、地域社会の慣習や格差に基づく内生的制度は、政策実施の障壁になると結論づけられることはあっても、地域社会の慣習が政策実地に効果的な影響を与え得るというポジティブな結論はあまりみられなかったのである。

ただし近年では、地域社会の文脈によってインフォーマルな制度が効果的な政策実施を導く例も少しずつだが報告され始めている (Naidu 2009)。とくに異質性の高い CBFM サイトでは、住民組織メンバーが互いに利害調整を始めるとの報告もある (Magno 2001)。バローニら (Balooni et al. 2008) は住民たちの生計を守るという点を第一にして、地域ごとに行政や援助機関などの地域介入の仕方を変えていけば、CBFM も成功すると結論づけている。現場における利害調整は、村落の慣習や社会経済的な異質性と関連していると考えられるが、フィリピンの CBFM 政策研究において地域に既存の社会要因がどのように効果的な制度を内生的に生み出すかという問いは、これまで十分検討されて来なかった。

それは、CBFM の対象となるフィリピンの移住者社会が、そもそも住民による共同資源管理の歴史を有していないと考えられているためであろう。CBFM は基本的に共同森林管理の慣習がない地域社会でその仕組みを新たに作り出そうという外からの試みである。とくに森林利用に関わる制度は、地域で内生的に作るものではなく国家が規定したルールを地域に導入するものと

考えられている。CBFM 政策研究において、地域社会の異質性が政策実施の阻害要因として議論されることが多かったのもそのためであろう。

このような位置づけにおいて第 1 章 1-3 (1) で述べたように、フィリピンの CBFM も住民の森林利用権や土地所有権利を制約する側面を持っている。多様な地域社会や住民を住民組織としてひとつにくくり、住民組織メンバーは所定の手続きに沿って森林利用の権利や使用許可を環境天然資源省から得なければならず、さらに既存の森林利用の実態に関係なく CBFM が掲げる共同森林管理の実現が求められる。これらはスコット概念を援用すれば、複雑な実態を単一の枠組みのなかで読みやく変換する CBFM を介したシンプリフィケーションといえる。CBFM 政策研究のなかで、地域社会での内生的制度生成の仕組みを事例から明らかにしていく必要がある。

## 2-2. 概念枠組み

### (1) 形式知と暗黙知

その場の状況に応じて生み出される制度の内生を論じる諸研究は、地域社会に既存の慣習と国家による外からの作用の両側面について着目してきた。具体的にどのような状況において、それぞれの側面は作用し、特定の制度の組み合わせが現れるのだろうか。インタラクティブな制度のメカニズムを明らかにするためには、両側面を同時に描きだし、その関係を捉えることができるような概念枠組みの構築が必要となる。そこで本論文では、政策研究において分析の主体すなわち国家と地域住民の異なる行為または制度の背景にある「知」という概念に着目する。表 2-2 には、政策研究において扱われてきた知の諸概念を、国家と住民など主体の違いに基づいて整理した。それぞれの主体と知をめぐっては、これまで国家と形式知、住民と暗黙知に分けて議論される傾向にある。ここで形式知とは、客観的・論理的で言語によって他者と共有できる知識である。対して暗黙知は、主観的・身体的で言語化できない経験知である。両者の間で異なる知の存在に着目することで、制度が生み出される際のパターンを明らかにし、国家と住民を架橋したい。

すでに述べたように二つの知の関係については、二項対立的に議論されることが多かった。例えば鳥越皓之 (1984) は、環境保全政策における日常的な知と科学的な知の対立を、次のように論じている。「地域環境は主としてそこに住む人たちの『日常的な知』によって支えられている。この『日常的な知』とは『過去の知の蓄積』の結果のことである。また、日常的な知は科学的な知に対置される関係にある。(中略) たしかに、科学的な知はたいへん有効なものである。しかし、人間が住む環境に科学的な知、それ一本槍で押し進められると (現在それが進行中である)、なにか違和感がでてくる。科学は対象を徳的の要素…に分解して、その要素 (あるいは要

素群)の観察によってしか答えられない。要素と対置する全体…に対して分析する手段を、科学はもちあわせていない。…(鳥越 1984 p.327-328)」

表2-2. 政策をめぐる既存の知の概念整理

	国家	住民
知	形式知(近接概念に科学知、専門知)	暗黙知(近接概念に生活知、体験知)
要素	規制、合理性、効率、技術、目的	規範、慣習、経験、歴史
特性	操作 =現状をあるべき方向に導く	文脈 =これまでの経緯から生み出される現状
	形式化、様式化、画一化、組織化、明文化、近代化	複雑性、多様性、異質性、地域性、固有性

出所: 河野2002を参考に筆者作成

現実において、地域環境にかかわる人びとの判断基準は、科学的なデータではなく日常生活感覚のなかにある。科学には対象をいくつかの要素に細分化し、要素ごと個別に分析を積み重ねる特性があるのに対して、日常生活感覚は、その時々個別の状況をつないで総合的に判断する知である。地域環境の保全が本来は「つなぐ論理」によって経験的に蓄積されてきたのに対して、科学は「区切る論理」に基づく一つの解を提示して個別の対応を社会に求めるのである。科学は観察や実験など特定の方法から一つの解を導く知の領域で、形式や理論を形成していく。科学技術や専門知識などの科学的な知は、国家の環境保全政策に取り入れられることで、社会のあり方を方向づける作用を生む。国家は形式的な知識によって政策目的や判断基準を明示でき、それに反する行為を規制できる。このように人や自然を特定のあり方に形式化していくような知を形式知とよぶ。松村(2007)が「生態学的ポリティクス」と呼ぶように、科学的管理を根拠に環境保全のあり方を一方向に導くことは、自然と人の多様な関係を操作する政治的な力といえる。また形式知と親和性の高い効率や技術的優位性を正当化することも、政策は制度や技術の選択肢を狭め、多様な価値や方法を前提とする「違ったあり方」への想像力を遮断できる(佐藤2009)。形式知の特性を取り込むことで、国家は複雑多様な事象を統治しやすい対象へ組み替える力を獲得できるのだ。このように異なる知の特性は、特定の主体と結びつくことによって、自然や人びとのあり方に影響を与えてきた。

国家が画一化しようとするあらゆる地域では、住民たちが自らの経験に基づいて判断し行動してきた。例えば住民の森林依存度、森林を利用できる権利、管理についての考え方は、住民が暮らす地域社会の状況に従って変わる(Kumar 2002; Tole 2010)。それぞれの住民の行動は、地域の規範や慣習からも影響を受ける(Leach et al. 1999)。森林管理に失敗する地域がある一方で、異質性が高くても住民間で利害調整を行い、対立を回避しながら資源を管理する事例もあるのは既存の地域社会の経験の違いでもあるのだ(Varughese and Ostrom 2001)。住民たちの経験は、「日常的知識」(個人の体験知・生活常識・通俗道徳)に昇華され蓄積する(鳥越 1989)。

画一的な政策とは対照的に、地域では状況に応じて住民自身が権利や義務を決定することで、資源管理の制度化が進んでいくのだ (Gautam 2007)。

住民の森林管理のように個人の経験に裏打ちされた包括的な知こそ、ポランニーが暗黙知として提起したものに含まれる<sup>26</sup> (Polanyi 1966=2003)。暗黙知は行動、経験、価値観など非明示的なものに根ざし、定式化・体系化された方法のない体験の積み重ねによって修得される。そして非明示的な知は、近位項 (細部の要素) と遠位項 (全体像) によって構成されるという。この二項を統合して包括的存在として物事を感知するのが暗黙知の本質といわれている (西垣 2013)。暗黙知は個人の経験として積み重なっていくため、個人や集団ごとに具体的な内容も異なる<sup>27</sup>。住民の森林管理では、森林内の樹種や一本毎の生育状態など細かい知識と、地域社会にある森林利用の慣習や周辺における森林利用の経緯など全体的な知識の両方を暗黙知として用いているのである。

ここで注意すべきは、近代科学に基づく普遍的な政策が、経験に基づく多様な地域の論理と相容れないことである (足立 2001)。国家や住民、それぞれの社会集団も、その単位ごとに異なる知の判断基準を持っている。自然資源の価値づけが主体や時代によって異なるため、多様な関係者による合意形成が難しい。同一人物のなかで矛盾する複数の価値付けが行われたり (丸山 2006)、価値や目的を組み合わせたり組み替えることもある (竹内・寺林 2010)。科学技術社会論ではこの知の判断基準を「妥当線境界」と呼び、科学と社会の接点で何か問題が起ったときには、異なる社会集団の間に必ず妥当線境界をめぐる衝突が生まれるとしている (藤垣編 2005)。暗黙知と形式知のズレは、自然資源管理政策を実施する際の合意形成のあり方にも影響してきた。

例えば第 1 章 3 節 3 項で説明したフィリピンの参加型森林政策において、制度が住民の権利を制限してきたといわれる問題も、形式知による国家統治の維持によって住民の森林管理についての暗黙知が無力化されてきた問題と言い換えることもできる。1970 年代に始まる数多くの参加型森林政策はすべて、国家の基準で住民の国有林管理を認めるものだった。CBFM で参加型森林管理の諸政策を統合しても、科学的管理による国家の権限保持は続いた (Gauld 2000)。既述したように、分権化によって国家は住民組織に土地利用権を付与するようになったが、対象地は国有林であるため、住民が得た権利は所有権ではなかった。伐採許可には、まず環境天然資源省に承認された科学的基準に則った地域資源管理枠組や 5 年活動計画が前提となり、さらに申請には煩雑な手続きが必要となる。フィリピンの CBFM において、住民を組織化する仕組みや許可申請のための画一的な手続きは、どちらも複雑で不確実性の高い地域社会を、国家にとって操作しやすい対象に変える統治手法といえるのである。

このように先行研究は形式知と暗黙知を二律背反なものとして捉え、両者が衝突した時には知の階級性ゆえに形式知による暗黙知の無力化が起きると警鐘を鳴らしてきた。国家は科学的管理によ

<sup>26</sup> ポランニーは知識には形式知と暗黙知の 2 つのタイプがあると指摘し、形式知は体系化・定式化できるもので科学知も含まれる。

<sup>27</sup> 嘉田は水汚染の事例を通して、住民と政策の間で異なる知について論じている。住民にとって水が汚れるということは、水質の問題ではなく、日常生活における水との関わりが疎遠化することである。

って環境保全のあり方を一方向に導き、自然と人間の多様な関係を操作することができる。形式知は科学的根拠によって多様な住民の行動を制約する作用があるため、参加型資源管理政策は国家統治の新たな手段とも批判されている（Ribot et al. 2006）。そのため地域社会のしくみを尊重し、他方で国家統治に抗う合意形成のあり方について議論されてきた<sup>28</sup>。

近年では、「人間」対「自然」、「保護」対「利用」、「国家」対「住民」のような二項対立図式のなかで、環境保全の議論を発展させてきた既存研究に対する批判も出てきている。単純な構図に問題を集約してしまうことで、環境保全において鍵となる人と自然の関係性やかかわりなどが切り捨てられてしまうからである（鬼頭・福永 2009）。本論文が注目するフィリピンの CBFM で現場ごとに異なるルールの運用は、参加型森林政策の現場における形式知と暗黙知の出会いを示唆する。すなわち本論文では、形式知が必ずしも暗黙知を無力化できるとは限らないという可能性について検討するのである。形式知と暗黙知を対峙して捉えれば、問題構造を「国家」対「住民」に単純化することにつながってしまう。しかし形式知が優勢なはずの参加型森林政策の実施現場において、暗黙知が働く余地はどのくらい、またどのように残されているのか検討することは、森林政策研究の議論をより広げてくれるのではないだろうか。

## （2） 知をつなぐ現場森林官

ここまで国家は住民から遠い存在として記述してきたが、国家の中に含まれる人物の中にも、より住民に近い距離にある人びとがいる。それは森林政策を所管する省庁の最末端で、住民の森林利用を監督・規制する森林官たちである。現場で働く森林官たちは、住民たちの森林利用に「問題」がある場合、直接注意したり取り締まるため、しばしば地域住民と衝突することもあった。井上真（2004b）は、森林減少問題についての捉え方の違いを例にあげ、「フォレスターの視座」と「森林地域住民の視座」として両者の対立的な関係を説明する。まず前者の森林官は、焼畑農業など地域住民の土地利用について、国家全体を考えている自分たちに比べ、自分たちの生活しか考えていない時代遅れで破壊的なものとみなす。森林官たちは無知蒙昧な人びとに森林の大切さを教育することで森林減少問題を解決できると考えている。すなわちフォレスターの視座とは、①森林のことを第一に考え、②地域住民を森林管理の制約要因とみなし、③技術の改善（つまり近代的技術の導入）と人びとへの教育が問題解決に役立つと考えることである。この視座は林学教育を通して形成されるため、主に森林官や林業技術者が共通して持つものといえる（井上 2004b）<sup>29</sup>。

<sup>28</sup> 可變的で多面的な価値づけを前提にすると、一つの同意に収斂させるには限界があり、「一時的な合意」（富田 2010）や「不合意」（黒田 2007）から合意形成のあり方を模索する必要も想定されている。

<sup>29</sup> 森林官の他にフォレスターの視座を持つ者として、国家から伐採や造林の権利を得た林業会社のスタッフも法的な土地利用権を持たない住民を森林経営の障害とみなす。地域住民を伐採労

対して、先祖代々森林地域で生活してきた人びとは、森林官や林業会社を自分たちの森を奪う侵入者とみなす。そして自分たちの意見を聞いてくれない森林官に対して、強い不満や不信を持つ。ここで森林地域住民の視座とは、①自分たちの生活の維持・向上を第一に考え、②フォレスターに対して不信感を抱き、③地域住民による森林の管理利用がもっと認められるべきであると考える特徴があるのだ（井上 2004b）。地域住民にとっては、「フォレスターズ・シンドローム（森林官症候群）<sup>30</sup>」とも呼ばれる「樹木を愛し人を嫌う」森林官の志向こそが問題なのである。注意すべきは、二つの視座が対等には存在せず、政治的決定を行う行政官などが有するフォレスターの視座の方が、権力を有することが多いことである。参加型森林政策も、国際機関や海外ドナーからのプロジェクト支援を得るための方便となれば、住民は安価な労働力として森林経営に動員させられてしまう（井上 2007）。

森林行政の第一線にいる行政職員すなわち現場森林官のフォレスターズ・シンドローム、汚職、住民からの不信などの問題は、様々な地域で見られる特徴である。ヨーロッパにおいてまだ厳密な森林地図も広域的な森林状態の評価も存在していなかった 16 世紀、領主に仕えた営林管理者たちは、自分たちが保護していると称した森林の多くを实地には知らなかったと考えられる

（Radkau 2000=2012）。そのような状況で森林官たちが規則どおりに行動すれば、森林と共に暮らす住民たちと対立することもしばしばであった。それゆえ森林官はどこにおいても、長い間、住民から嫌われる職業であった<sup>31</sup>。違反者を取り締まるべき森林官たちは、禁止が守られていることにはまったく関心を抱かなかつたどころか、しばしば罰金によって生計を立てていたという。新たな森林規制法の公布は、それまでの古い規制法が順守されてこなかったことを示しているとするれば、ヨーロッパにおける森林規制法の歴史は、その違反の歴史としても描くことができる。

現地行政のあり方が政策やプロジェクト実施を左右する点は、開発援助の研究においても議論されてきた<sup>32</sup>。国際機関も海外も援助プロジェクトを実施するためには、必ず受け皿となる現地機関が必要になる。とくに現地行政は「カウンターパート」という形でプロジェクト実施を大きく左右する。予算不足、人事政策、制度不備、人材不足・無能力など現地行政が抱える諸問題によって、プロジェクトが当初の意図どおりの効果をあげられないことも多い。佐藤寛（1997）は、援助プロジェクトで現地行政がうまく機能しないパターンには、①行政に活動する意思があ

---

働者として雇うケースもあるが、自動車運転や機械使用の技術を有さない場合は、他地域から労働者を雇い入れる。また森林科学者も長い歴史のなかで、科学技術（科学知）への絶対的な信頼と在地の伝統的技術（生活知）への不信感を持ってきたという（井上 2004 p.114-115）。

<sup>30</sup> フォレスターズ・シンドロームは、FAO に長年勤務していた故渡辺桂氏が提唱した「樹木を愛し人間を嫌う」という森林官の特徴である。

<sup>31</sup> フランソワ一世は、カルトゥジオ会の修道士たちに対して、カルトゥジオ会の森林はとても見事に維持されているのに、どうして王室の森林は非常に荒れた状態にあるのかと尋ねた。その問いに対して修道士たちは、カルトゥジオ会の森林には森林官がいないことがその理由であると答えたという記録が残っている（Radkau 2000=2012）。

<sup>32</sup> マイヤーらによれば、そもそも西欧で誕生した官僚制が世界各国でみられるのは、各国が抱える課題に対して官僚制が有効ということではなく、官僚制を採用していることが近代国家としてあるべき姿だという神話があるからだ（Meyer and Rowan 1977）。近代化の象徴でもある官僚制はそれ自体が社会的な装置となって、組織や個人の行動にも影響していく。

っても実際に実施する能力が欠如している場合、②実施する意思が欠如している場合、③仮に意思と能力があったとしてプロジェクトの意向通りに動かない仕組みになっている場合があるという。組織・制度強化を目的とする援助プロジェクトは、これら普遍的な問題に対処するものである。さらに置かれている社会・文化的な背景によっても、現地行政の動きは規定されていく。例えば宗教、植民地経験の有無、社会階層構造の有無、公務員の権威、国家の権威の浸透などが固有要因にあげられる（佐藤寛 1997）。このように地方行政が抱える諸問題によって、政策の意図とは異なる実施プロセスに至り、その結果として行政サービスが利権化し、汚職や腐敗などの問題も数多く存在している。

森林政策における現場職員の役割を考えると、国内に散在する森林とそれを利用する地域住民たちを、限られた数の森林官だけでコントロールするにはそもそも限界がある。森林官たちは、対象となる住民に政策や森林利用の規制ルールを伝えていなかったり、住民たちの活動を監視することができない場合もある（Contreras 2003b）。さらに地域レベルから中央政府レベルに至る多様なアクターたちの利害関係も、森林官らの政策実施のあり方を左右している（Balooni et al. 2010）。途上国の管轄行政は慢性的な予算・人員不足にあるため、現場において政策が意図した通りに実施されないことが推測される。地方行政も予算・情報・資源利用について十分な権限を持っておらず、とくに現場に近い行政官ほど独自に決定できないことが多い（Ribot, Agrawal and Larson 2006）。このように分権化することによって、本来国家の役割であった規制の強制力が弱まり、現場レベルの状況をより複雑で規制困難な状況にしているとも指摘されている（Guiang et al. 2008）。政策が変わったからといって、現場の資源管理もそれに伴って変わるわけではない。参加型政策を通して国家がどこまで住民や森林をコントロールしきれているのかは、慎重に検討する必要があるのだ。参加型森林政策における形式知による暗黙知の無力化という問題は、政策による規制が現場である程度実行されていることが前提になるが、実際に現場では政策が規定した通りに、森林官などの行政職員や住民が行動するとは限らないのである。

制度生成メカニズムについての諸研究において、国家の階層性や異質性、具体的には省庁の出身機関や地方政府の職員が現場の制度生成に与える可能性についての検討は、十分とはいえない。そこで本論文は、森林政策を管轄する省庁のなかで最末端にいる現場森林官に注目したい。いかなる国家の行政機構もトップダウンの階層性を持っているが、必ずしも上位組織の指令は下位の事務所まで届いていない。むしろ現場レベルの行政職員たちは、国家と住民の間にかけられたカーテンのように曖昧な存在といわれている（Blundo 2006）。森林政策において特有のこととして、中央政府にいる役人たちが現場に赴く機会は非常に限られているため、中央の役人たちが現場の行政職員や住民たちの行動を監視・指導することは、現実的に不可能である。

現場の行政職員たちの行動は、どのような要因によって規定されていくのだろうか。リップスキー（Lipsky 1980）は、現場の行政職員に特徴的な組織行動を「第一線の官僚制（ストリート・レベルの官僚制）」として理論化した。第一線の官僚とは、警察官、教師、ケースワーカーなど対象者と直に接しながら日々の職務を遂行している行政職員を指す。現場の職員たちは、住民の日常的な福利に関するサービスをつくりだしているため、クライアントである住民よりも強い立

場になり依存されるクライアント支配<sup>33</sup>がみられるという。行政職員らは、限られた時間と資源のなかで業務を遂行しなければならず、常に優先順位を決めて限りある資源を振り分けている。役割や責任が増すにつれ現場の職員たちは、自分たちの仕事の決定に関して自由な裁量を持つことができるようになるという。このような環境にいる現場の職員は、広い裁量の余地と組織的権威からの自律性を持ち、必ずしも中央行政の指示通りには行動していない。このように現場の第一線にいる行政職員が、住民の個別事情や自身を取り巻く状況に合わせて法適用の範囲を変えることを、リップスキーは「法適用の裁量」と呼ぶ（Lipsky1980=1986）。

現場の行政職員と住民は、いわば公共サービスの送り手と受け手、また行動を規制する者とされる者という関係にある。両者の力関係は状況によって変わるが、表 2-3 に示したように現場の行政職員たちはクライアントである対象住民に配慮して個別・具体的に政策を実施していく。規制対象となる住民の行為にも様々な目的がある。行政職員が住民の行動を規制する場合、住民が法に反する行為を行った背景を的確に見極めて、それぞれに適した戦略すなわち「人を見て法を説く」ことを求められている。違反行為をするつもりがなく、行政にとって大きな損害を与えていない住民に対しては、制度の周知や行為の制止をすればよいが、故意に違反した住民に対しては罰金や権利取消などの制裁を与えることが有効となる。取り締まる行政職員は状況に応じて強硬な対応や柔軟な対応を使い分けるといわれている。

違反者の見逃しが組織の規定に違反していても、目の前に困っている住民がいれば、とにかくすぐ救わなければならないと行政職員が判断し行動する状況もあり得る。住民の幸福を上げることにより、現場の行政職員の自尊心も高揚するという側面においても、第一線行政職員と住民とは相互依存の関係にある。このような相互依存関係のなかでの状況に応じた判断には、科学的・客観的な知見よりも、倫理的な判断基準が優先されることがある。こうして第一線の行政職員たちは帰属組織から自律していき、規定とは異なる現場の状況に応じた判断が政策の意図と異なる効果を生み出していくのである。

表 2-3. 規制に関わる第一線行政職員の戦略と効果

		第一線行政職員の執行戦略			
		柔軟な対応	強硬な対応		柔軟な対応
		①周知戦略	②制止戦略	③制裁戦略	④適応戦略
違反者の の類型	①不慮の違反者	効果あり	効果あり	直接の効果なし	効果なし
	②故意の違反者	効果なし	効果あり	効果あり	逆効果の余地あり
	③異議申立者	効果なし	逆効果の余地あり	逆効果の余地あり	効果あり
	④反抗者	効果なし	効果あり	逆効果の余地あり	行政側の屈服

出所：西尾 2001 をもとに筆者加筆修正

<sup>33</sup> ストリート・レベルの官僚は、クライアントに対して強者の立場に立ち、提供者への依存をむしろ強制させるような行動傾性がみられる（田尾 1999 p.31-32）

このような現場森林官の特性は、所属する組織の文化や価値観にも影響を受けている。分権化後も、現場森林官らはそれまでの官僚体質、非効率性、汚職をかかえた中央集権的な体制にとどまっていると報告されている (Benjaminsen 1997 ; Hohnson 2002)。さらに現場森林官個人の行為は、所属する機関の組織文化やルールに影響されるだけでなく、仕事先の住民や地域社会の固有状況にも影響されていることが報告されている (Kaufman 1967=2006 ; Cubbage 1993)。すなわち、現場森林官が住民の文化や慣習に誤った先入観や偏見を持っている場合、それが政策実施や住民の利益に負の影響を与えることもあるのだ (Dove 1992)。行政の組織文化が現場森林官たちの行動に影響することで、政策の意図とは異なる実施に至るのである。

他方で近年では、分権化によって現場森林官たちの現場の裁量や判断や、正の影響を生み出している可能性についても事例が報告されるようになった。現場森林官の行動と政策との関係について論じた研究として、例えば百村によるラオスの事例 (2007 ; 2010) や、藤田のタイの国立公園の事例 (2008) は、詳細かつ丁寧な現地調査に基づく議論といえる。百村はラオスの地方農林行政による「目こぼし」が地域住民の森林管理に与える影響について検討した。調査地の地方農林行政では、しばしば政策の不実施が起きていた。それは地方農林行政の①能力不足、②機能しない仕組み、③実施意思の欠如によるものであった。①と②は、政策を実施する際に規制の基準と担当者や当事者の間にズレ (相違) が起こる **Slippage** 論<sup>34</sup>に該当する。すなわち地方行政の能力向上や仕組みを改善することにより解消していく、政策実施に伴う過渡的なものである。他方③は、現場森林官の住民への目こぼしと、上位組織との異なる意思によって、政策実施を怠るものである。このような現場森林官の行為は政策が実施されるまでの過渡的なものではなく、政策がいかようなものであっても現場の状況に応じて平素から存在しているものである。そして地方行政における住民の焼畑への目こぼしは、結果として保護地域の資源の圧力を緩和させることになったという正の結果を生み出していることが報告されている (百村 2007)。このように森林政策において行政組織の最末端にいる現場森林官のなかには、地域住民にとっての森林がいかにも重要か理解して、国家政策と現場のリアリティの板挟みになる者もいるのだ。

藤田はタイの国立公園を事例に、地方行政の現場の裁量によって「不法に」居住する地域住民の森林利用が黙認されてきたことを明らかにした (藤田 2005 ; 2008)。国家政策は「区切る論理」によって人も自然も整序していくため、地域住民の暮らしとズレが生じてしまう。法的に明らかに反するような現場での対応も、現実には法律の通りにはいかないという理由でほとんど公然と行われてきたのだ。ズレが大きいほど、現場の裁量も大きくなる。現場の森林官は住民たちの実情をふまえて、ある程度の目こぼしをせざるを得ない状況にあった。現場では建前としての制度と現実の運用との柔軟な使い分けがされていたのである。自然を人間から隔離し、対峙するものとして囲い込んでしまうのではなく、そこに根ざした人の営みと一体のものとして、ひとつの

<sup>34</sup> **Slippage** 論はアメリカ合衆国の環境規制をめぐる議論のなかで、伝統的な規制行政への批判として提唱された。Farber (1999) は、規制基準があまりに厳しすぎたり、遵守による便益より費用が大きくなる場合に **Slippage** (政策と担当者や対象者とのズレ) は起こるとしている。ただしこのズレは、政策が定める規制基準に至るまでの過渡的なものであり、最終的には解消されるか政策自体を見直すことになるという。

地域として守る。藤田はこれを「区切る論理」の対照である「つなぐ論理」による「やわらかい保護」ととらえ、地方行政の役割に光を当てた。

ではフィリピンの森林行政はどうだろうか。フィリピンの森林政策を所管する環境天然資源省は、中央、リージョン、州、地域という四階層から構成されている。中央レベルで CBFM を担当するのは、森林管理局である。図 2-1 で示したように、実際のフィールド業務を担う組織はリージョン、州、地域事務所と三階層に分かれており、中央の森林管理局とは別の組織系統にある。フィールド業務を担う各事務所は、環境天然資源省の幅広い業務内容全般を担っているため、中央の各部局から承諾や指示命令を受け、また連携などを行っている。このなかで、第一線の行政職員は、実際に現場で地域住民への対処や森林の測量等を行っている地域事務所の森林官である。本論文では現場森林官と呼ぶことにする。

フィリピンの現場森林官は既存研究において、植民統治政府や政権のもとにおいて、時には住民から利益を得ようとする者として評価が低かった。例えばマルコス政権期では、独裁政権によってつくられた森林利権の最下層にいる「無能者」とも評されている (Kummer 1992)。分権化によって参加型政策が導入された後も、不安的な森林政策に起因してレントシーキングを働く森林官が報告されるなど (葉山 2010)、汚職や腐敗を行うフィリピンの現場森林官像は存在し続けている。分権化したからといって、住民たちの現場森林官に対する不信感はず変わらず、政策実施者としての評価は低いままである。地方行政の汚職や腐敗を防ぐためにも、日本などでは数年間で職員の異動をしているが、フィリピンでは事務所長など一部の高官を除いて、通常の職員たちは一つの組織で昇進するに止まるため組織間の異動はあまり見られない。職場環境の風通しの悪さなどの組織文化によって、現場森林官たちの働く姿勢も変わりにくいのである。

しかしながら参加型森林政策における現場森林官たちの役割は、それまでの地域住民の監督からオーガナイザーへと大きく変わっている。住民を組織化したり、住民同士の利害を調整する役割が期待されるようになり、現場森林官らが多くの住民と接する機会も増えている。政策の政治性に着目して、参加型森林政策を国家による新たな統治手段ととらえるならば、確かに現場森林官は行政組織に属する点において再集権化の実行部隊に位置付けることができる。しかし現場森林官に期待される役割が変わるなかで、自らの業務を行うためには、地域住民との良好な関係が必要になるし、対立を解消するためにも彼らの暮らしや森林の意味についてもより配慮が必要になる。実際、彼らの態度もより地域住民からの理解を得やすい形に変化しつつあり、そのような態度の変化が、地域住民と現場森林官の間での政策の意図を超えた範囲での調整や交渉を可能にしているとの報告もある (Pulhin and Pesimo-Gata 2003)。ラオスやタイの事例と同様に、フィリピンにおいても現場森林官が住民の組織化や利害調整を行う際に、地域の慣習などに配慮して裁量を図る可能性も増すのではないだろうか。フィリピンの森林政策の現場レベルの制度を分析するにあたり、行政組織の階層性から生じる現場森林官の裁量が、政策実施のあり方にどのような影響を受けるのか検討する必要があるのだ。

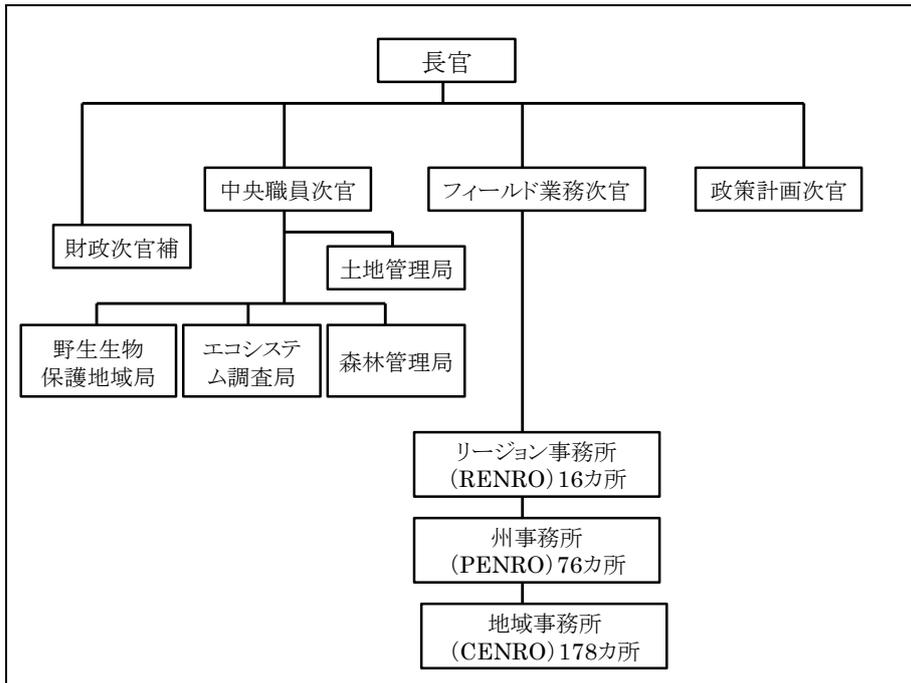


図 2-1. フィリピンの環境天然資源省組織図

出所. Department of Environment and Natural Resources Organization Structure に基づいて筆者作成 (<http://www.denr.gov.ph/about-us/organizational-chart.html> 2013年10月24日閲覧)

※次官以下の組織については、CBFM に直接関係のある組織のみ抽出して図を作成した。本論文で中央職員または中央行政という場合は、中央職員の森林管理局を指す。

### (3) 分析の視座：形式知と暗黙知の交流

本論文の課題は、フィリピンの参加型森林政策のうち比較的森林保全に成功しているタルラック州マニョッグ村の CBFM を対象として、政策の意図と異なる制度が現場で生成されるメカニズムを明らかにすることである。主体によって異なる知の判断基準を持つ故に、異なる社会集団間の接点で何か問題が起こると、それぞれの知の判断基準をめぐる衝突、いわば妥当線境界をめぐる衝突が生まれるという (藤垣 2005)。森林政策研究においても、国家や住民など異なる主体の間で、形式知と暗黙知の対立や衝突が起こることが議論されており、知の判断基準をめぐる対立や衝突が政策実施や地域の資源管理制度への障壁になる問題は議論されてきたものの、知の衝突を事前に回避したり、衝突を解消していく現場の制度については、その可能性も含めてあまり考察されてこなかった。

事例とするフィリピンの参加型森林政策は地域の文脈への配慮なしに制度化され、現場に導入

されていったため、当初から政策と現場のズレやそれを乗り越えるために必要な関係者への支援については多く議論されてきたものの、政策を実施するうえでの地域住民の経験の有効性や効果的な回復についてあまり議論は進んでいない。これまでの議論では、国家が形式知に基づいて政策形成・実行をする一方、地域住民が多様な文脈のなかで経験に基づいて判断していることが、政策実施における両者のズレを生み、効果的な実施への障壁になるといわれてきた。フィリピンの参加型森林政策において、国家と住民の異なる妥当線境界をめぐって形式知と暗黙知という2つの知はどのように表出し、選び出され、人びとの行為を規定していくのだろうか。

本論文では政策実施の現場で、どのように知の衝突が回避または解消されているかを明らかにすることを通して、現場での制度生成メカニズムをとらえ、参加型森林政策研究における国家と住民の対立という既存の構図を再検討したい。森林政策を国家と住民の対立の歴史として捉える既存研究を整理するなかで、二項対立的な枠組みは、主体や関係を単純化しすぎており、実際には地域ごとに多様な森林管理が行われている政策実施の実態を捉えきれない問題がある。現場でより重要なのは、知の対立や衝突が起きた後、それを乗り越え新たな知を生み出す可能性であろう。現場で衝突する国家と住民という見方から離れるために、それぞれの異なる制度が現場でどのように組み合わせられるのか、異なる知をつなぐ現場森林官の役割に注目しながら分析していきたい。国家や住民の階層性や異質性をふまえれば、主体と知の関係は必ずしも固定化できるとは限らない。さまざまな主体のなかで異質な知が会う時、両者の対立や一方による無力化以外のより多様な知の関係が生まれる可能性があるのではないか。このような主体と知をめぐる制度生成についての議論から、参加型森林政策の効果をより多面的に議論することを目指したい。

ここでは暗黙知と形式知に着目して、フィリピンの参加型森林政策の実施現場で政策の意図と異なる制度が生成されるメカニズムを明らかにする。現場の関係者の間で形式知と暗黙知が出会い、対立を解消するような知の関係が生まれる領域を「知の交流」と定義し、内生的に制度生成が進むメカニズムを明らかにするための概念枠組みとする。これまで対立として国家と住民を位置付ける場合、政策規定による国家の操作（形式知）と地域の文脈（暗黙知）も二項対立的に扱われてきた。しかし本論文では主体や知をめぐる関係を、流動的なものと位置づけ、さまざまな主体のなかで異なる知が交差しあうなかで生まれる制度を可変的で内生的なものとして位置付ける。二つの知が会う時、対立や一方の無力化だけでなく、より多様な知の関係が生まれる可能性に着目する。現場での制度生成メカニズムを明らかにするためには、背景で働く選択や適応などの動的プロセスを分析対象とする必要がある。対立だけではない二つの知の出会い方を明らかにしたい。

図2-2に示したように、事例では政策実施に携わる現場森林官（環境天然資源省地域事務所の職員）、CBFM 権利者住民（住民組織メンバー）、非権利者住民（住民組織メンバーではない住民）の間における形式知と暗黙知の交流を分析する。国家の枠で語られることが多い現場森林官は、先に述べた通り行政組織の最末端にいるため、政策に対して独自の裁量を持っている。必ずしも国家の意図に沿って行動するわけではない。地域住民は森林利用権を得た者と得られなかった者に二分したが、そのなかにも多様な立場がある。森林政策に関して立場や利害の異なる地

域住民の間で、どのような知が選ばれているのかにも着目する必要がある。これら三者のなかで起こる参加型森林政策をめぐる知の交流から、内生的に制度が生成されるメカニズムを明らかにしていきたい。現場森林官と地域住民（政策の受益者および非受益者）が森林をめぐる対立、協力、適応など多様な関係のなかで、知はどのように作用しあい、現場固有の制度が生み出されていくのだろうか。

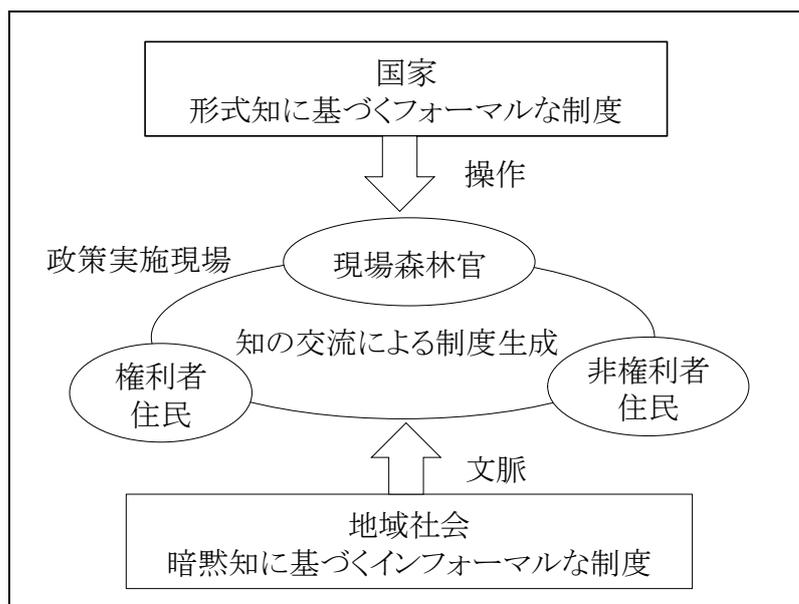


図 2-2. 本論文の概念枠組み  
出所. 筆者作成

### 2-3. 論文の構成

本論文では、第 1 章で課題を設定し、第 2 章にて概念枠組みを提示したのち、第 3 章から第 6 章ではフィリピンでの調査結果を提示し、最後の第 7 章で考察および結論を述べている。まず第 3 章はタルラック州間マニニヨグ村の調査地概要をまとめた。具体的には、村の成り立ち、生業構造、土地利用、土地所有、社会階層、森林政策の変遷を記述した。第 4 章「権利主体の制度生成」では、これまでマニニヨグ村に導入された 3 つの参加型森林政策において、権利主体の決定プロセスを明らかにした。CBFM 協定は住民組織メンバーの集団的な土地利用権を保障するが、メンバーはそれ以前に発行された権利書に基づき、個人単位で土地利用を継続している。この個人の利用権は本来、環境天然資源省が発行するものであるが、調査地では家族や親族間で利用権がインフォーマルに移譲しているしくみを明らかにした。権利主体が多層的に決定する過程では、現場森林官果も重要な役割を担っていた。CBFM の権利主体は、権利書発行な

ど政策規定にある形式知と、住民の慣習や規範という暗黙知が交差しながら決定していた。

第5章「権利空間の制度生成」では、参加型森林政策で住民に付与される権利書の地図を事例に、権利空間の決定プロセスを明らかにした。当初、実測のない机上の地図づくりが行われ、住民の森林利用は合理的に規制されると共に、実際の境界線は住民の判断に委ねられる両側面があった。その後、CBFMで実測の地図づくりが行われた際、現場森林官は森林管理には正確さより住民間の利害調整が重要だと考え、GPSの科学的数値より当事者のイメージに合うようデータを修正して地図を作成していた。権利空間は、境界線という近位項だけでなく、森林利用の経緯や社会関係という全体像を包括してつくられていた。

第6章「権利行使の制度生成」は、森林管理や利用のルールすなわちCBFMの権利行使に関わる制度生成を分析した。管理計画書や資源管理枠組みを作成したにも関わらず、権利者はそれぞれの経験に基づく多様な森林利用を個別に行っている。また非権利者であり政治・経済力のある農民組合の住民のなかには、CBFMを自身の灌漑田の水源林と位置付け、権利者たちの森林利用を規制強化すべきだという反対派もいる。村内の緊張関係を高めることは、住民らの日常生活や主生業である低地の農業労働に、負の影響を与える可能性がある。権利者と非権利者間の緊張関係を深刻な対立に発展させないための、住民組織メンバーの利用自制や、現場森林官の政策規定と異なる住民行動の黙認は、結果としてCBFMサイトの過剰な森林利用の抑制につながっていた。

第7章の結論では、まずマニニヨグ村CBFMの事例において、権利主体、権利空間、権利行使すべてで、形式知と暗黙知が複雑に絡み合いながら政策の意図と異なる現場の制度が生成されていた調査結果をまとめ、制度生成メカニズムを考察した。現場森林官が暗黙知を優先することもあれば、形式知によって自らの主張を行う住民もいるように、知と主体の関係は状況に応じて流動的であることが明らかになった。さらに特定の知を用いることで、他者の行動や知のあり方に影響を及ぼしていた。現場森林官、権利者、非権利者はみな、政策規定と自らを取り巻く状況のなかで、選択的に知を活用し行動していた。本事例のように、多様な知の交流によって、当事者間の深刻な対立が回避され、政策と現実の乖離を調整する現場の知が醸成されるケースもある。参加型森林政策における現場の制度生成メカニズムを議論することにより、形式知によって暗黙知が拾い上げられていく可能性や、形式知が暗黙知を無力化しきれない条件についても提起した。

### 第3章 調査地概要

第3章では、調査対象地であるタルラック州マニニヨグ村の概要を紹介する。具体的には(1)住民の暮らし、(2)住民と森林の関わり、(3)同村における森林行政のあり方についてまとめる。本章の調査方法は以下の通りである。生業や土地利用に関する情報収集は、2009年11月～2010年1月および2010年7月～9月の現地調査で行った。権利者(CBFMでいえば住民組織メンバー)のうち2010年調査時に村外在住だった2名を除く40名、非権利者からは農民組合メンバー28名、そしてどちらにも所属しない住民45名に対して、質問票を用いた半構造的インタビューを行った。農民組合とその他住民について、親族関係や土地所有形態に偏りがでないよう、対象者を抽出している。農作業労働の雇用関係については、田植え作業の農繁期4週間(2010年7月13日～8月8日)に村落内で行われた田植え労働のうち、朝7時から11時半までに直接観察できたものを記録した。ここから田植えの作業労働を通じた相互扶助や協力関係、そして住民の社会階層を把握した<sup>35</sup>。そして環境天然資源省、地方行政、援助プロジェクトについては、2008年7月～11月に筆者が国際協力機構(JICA)「CBFMプログラム強化計画プロジェクト」にインターンした際に行った情報収集をもとにしている<sup>36</sup>。

#### 3-1. マニニヨグ村の暮らし

##### (1) 住民の生業

調査地マニニヨグ村のあるタルラック州は、18世紀後半までほぼ手つかずの熱帯平地林または熱帯湿地林に覆われていた。19世紀になると中部ルソン平野は商品作物ブームによって開墾が進み、農地化していった。もともとこの地域にはスペイン王国の王領地があったが、その土地が独占的に払い下げられたことにより、ハシエンダ(Hacienda)と呼ばれる大農園が形成されたという特徴がある。ハシエンダ地帯の周辺には、小規模農家による自作農地帯が広がって

---

<sup>35</sup> この時間帯に限ったのは、ほとんどの田植えおよび苗収穫が午前中に行われるためである。基本的に午後の田植え労働は午前の作業が終了しなかった場合に、継続して行われるため、作業をする場所や人はほぼ同じである。

<sup>36</sup> JICAプロジェクトの情報は、専門家会議の参加と内部資料(プロジェクトサイトのケーススタディ調査報告書等)を基にしている。また3回の森林官と自治体職員による会議、ケーススタディ報告会、住民組織を対象としたプロジェクト等の参加を通して、プロジェクト実施の直接観察を行った(相本2010)。筆者によるタルラック州での調査は、現場の森林官と自治体職員と町長への半構造的インタビューを中心に行っている。

いる (McLennan 1982) <sup>37</sup>。

大部分が平地で占められるタルラック州は、現在も米とサトウキビの生産が盛んである。州の周辺になると国有林の山間部が現れ、州の西端に隣接するサンバレス州の山間部へと続いていく。図 3-1 に示したようにタルラック州の西端にあるマニニヨグ村は、ちょうど平野から山間部に変化する地形のなかに位置する。マニニヨグ村<sup>38</sup>の総面積は 1,776ha のうち、国有林が 720ha、住居や水田のある低地私有地が 1,056ha を占める。国有林内には環境天然資源省が所管する CBFM72ha と産業林 450ha がある。

マニニヨグ村は、1920 年代イロコス地方や近隣の町から耕作地を求めたイロカノ人 4 家族が自発的に入植し、水田を開拓してきたことで形成されたといわれている。フィリピン農山村の多くが多民族で構成されるのに対して、マニニヨグ村は、ほぼイロカノ人のみで構成されている。彼らの故郷イロコス地域では、古くから水稻稲作が盛んであり、サンヘラ (Zanjeran) と呼ばれる伝統的水利組合を持つことでも知られている。イロコス地方では、水の共同管理を通して、タイトな社会構造が維持されてきた (野沢 2003)。マニニヨグ村でも後述するように住民たちが組合を組織して、灌漑用水を共同で管理している。2009 年時の総人口 741 名 (185 世帯) のうち、1 世帯を除く全員が低地に居住している<sup>39</sup>。住民の多くが低地で米作りを行う農民である。

図 3-2 には村内の土地利用状況を示した。米作りに欠かせない灌漑用水や生活用水を共有する川を中心に、住空間も作られていった。居住地は川沿いに建てられ、その奥に田畑、田畑の周辺部に私有林や国有林が広がっていく。マニニヨグ村は日本の里山の景観にも似ている。国有林および CBFM サイト内を流れる源流の川 2 本が、山麓で灌漑用のダムに流れ込み、1 本の川となって低地に流れていく。CBFM サイトは実質的にマニニヨグ村内を流れる唯一の川の水源地となっている。ダムからの灌漑用水を得られる灌漑田では、二期作や二毛作が可能であるが、天水田は乾季になると水不足になり、農作物を栽培することはできない。このようにマニニヨグ村住民は、森林地、低地居住地、低地水田<sup>40</sup>を複合的に利用して生活を営んでおり、住民の暮らしに欠かせない水は CBFM サイトを通過してくるという点で、参加型森林政策は多くの住民に直接・間接的な影響を持っている。

---

<sup>37</sup> 18 世紀末から 19 世紀初頭にかけて華僑系の農村高利貸しによる土地集積が進み、結果として、「分散的土地所有権」と呼ばれる土地所有構造も発達した。近年の農地改革によって、ハジエンダの多くは解体されているが、今日も中部ルソンの社会構造に影響を与えている。

<sup>38</sup> マニニヨグ村のマニはタガログ語でピーナッツ、ニヨグはココナッツを意味する。

<sup>39</sup> 高地に居住するのは CBFM サイト内に住む 1 世帯だけである。この家族は、CBFM の権利者に依頼されて CBFM 内の焼畑や造林を管理したり、私有林の管理を手伝う代わりに、農作物や樹木、手間賃などを得て生活している。また、数名の住民も、高地 (CBFM および私有林) での農作業や炭焼きで忙しい期間のみ高地に立てた小屋で生活している。多くの住民は必要な時に高地森林を訪れ、低地に居住する。

<sup>40</sup> 水田に隣接する私有地に木々をうえて、薪炭や果樹を採取する住民もいる。

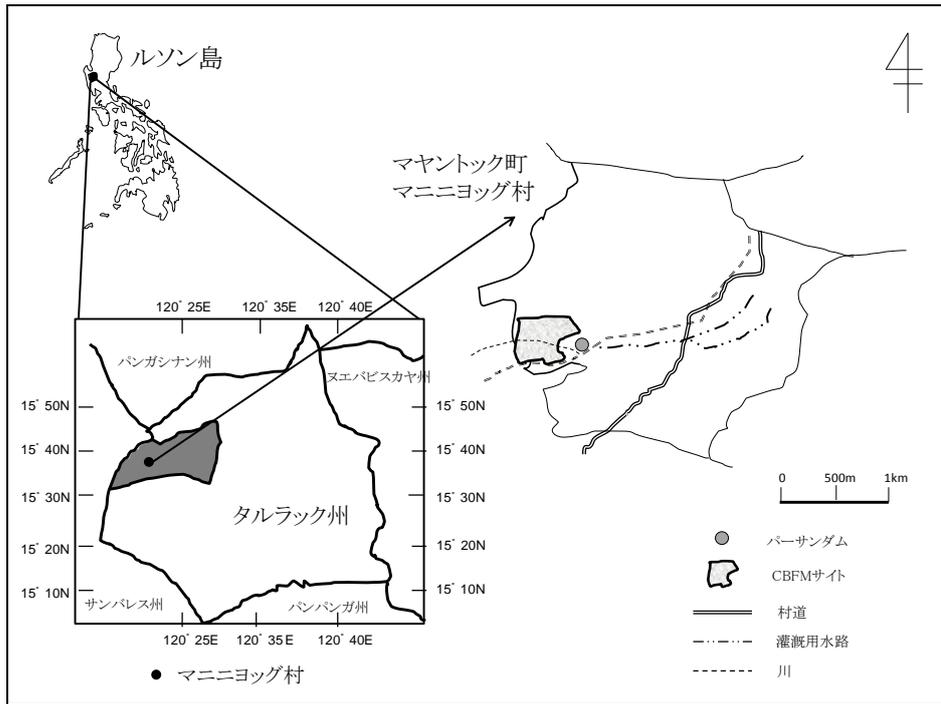


図 3-1. 調査地マニヨッグ村の位置  
出所. 筆者作成

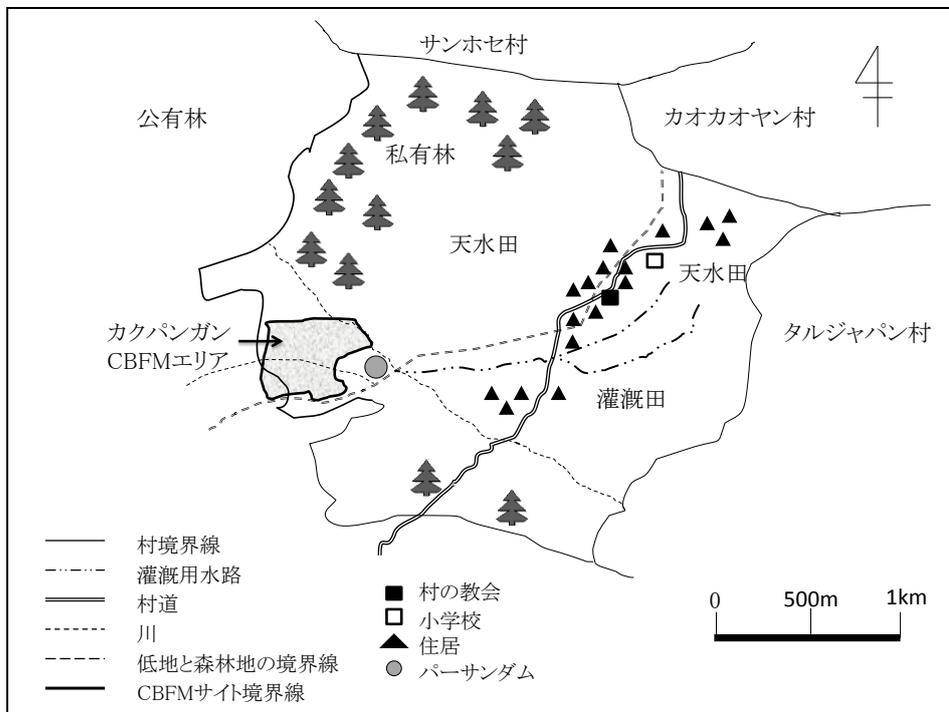


図 3-2. マニヨッグ村土地利用図

出所. Municipal Comprehensive Land Use Plan 2001-2010 と環境天然資源省カミリン地域事務所の内部資料に筆者が加筆

表 3-1 に示したように、住民たちは、森林地、居住地、低地水田をそれぞれ異なる目的を持って利用している。ここで森林地とは、CBFM サイト、国家がリースしている産業造林や放牧地、さらに低地の水田と隣接する緩傾斜地の私有林を指す。私有林は主に自家消費用の薪炭利用が多く、建築用材や家具用材、果樹もみられる。住民の国有林の利用は法的には認められていないが、一部住民は日常的に自家消費用の薪炭や建材採取などを行っている。また国家が利用権を付与した CBFM サイトも同様に、薪炭や建材利用が多く、焼畑等による米や野菜の栽培を行う住民は 4 名に限られる。竹などを使ったザルやかご、木製農具など森林地から材料を得て製作したものを村内で販売する住民もいる。他方、かつて行われていた国有林内の狩猟は、野生動物の減少により、近年ではあまりみられなくなった。住民が肉や魚を食べる場合、一般的には、市場、近所のサリサリストア<sup>41</sup>、行商で購入している<sup>42</sup>。また私有林では牛やヤギを放牧している住民もおり、しばしば国有林内に入り込んだ家畜が、若木を食して枯死させてしまう問題もある。

つぎに居住地では、ほぼすべての世帯が農作物や果樹、建材などを育てている。住民が栽培する果樹や野菜は、数種類から二十種類までの幅がある。よく見られる者は、パパイヤ、パイナップル、アボカド、葉を食べる食用樹種のマロンガイ、野菜では豆、生姜、ナスである。どれも自給用に作られているが、親しい隣人や友人にあげたり、少数だが余剰分を村内で売っている人もいる。居住地での栽培の違いは、敷地面積の大きさや、現金収入の有無、畑の有無も関係していると考えられる。

表 3-1. マニニヨグ村の土地利用

	森林地	居住地	低地農地
農産物	米、豆類、根菜類、野菜、バナナ	豆類、根菜類、野菜、バナナ	米、豆類、根菜類、野菜、バナナ
林産物	薪炭、製材、竹、果実、コゴン、家具、農具	薪炭、製材、果実、竹、コゴン	薪炭、製材、果実、綿、食用樹、竹、飼草
狩猟	野豚、野鳥、トカゲ	なし	なし
家畜・放牧	牛、ヤギ	鶏、アヒル、七面鳥、ハト	ヤギ、牛、豚、水牛
養殖	ティラピア	なし	ティラピア、貝類

出所：現地調査より作成

低地水田は灌漑田と天水田に分けることができる。パーサンダムから灌漑用水を得ている灌漑田（合計 106 ヘクタール）<sup>43</sup>の所有者たちは、灌漑用水の管理を目的とする農民組合（Farmer's

<sup>41</sup> 食料品から日用品雑貨まで扱う小規模店舗。

<sup>42</sup> 家族の帰省や客人をもてなす特別な場合は、居住地で放し飼いにしている鶏を食すことが多い。森林地内の野豚や野鳥やトカゲ類は、山岳地域の隣村から月数回やってくる行商で購入できる。味や栄養価がよいと評判であるが、他の肉よりも高額なため、食卓にはめったにのぼらない。

<sup>43</sup> 農民組合の名簿から筆者が算出した面積。ただし 1998 年に作成されたものが最新だったため、メンバーについては現状を更新できたが、耕作地の面積については資料の数値を参照してい

Irrigation Association Inc.) に所属している。調査時、農民組合のメンバーは約 90 名。組合設立から継続している活動は 2 つあり、雨季にダムを開門する日時を決定することと、開門前に組合員の有志による水路掃除である。定期的な会議などはない。灌漑田も天水田も境界に果樹や薪炭用樹種などを植えて、目印にするとともに利用している。また灌漑田の一部も、乾季になれば水不足になるため、米ではなく豆類を植える場合もある。また耕作できない田畑は、乾季になると牛、水牛、ヤギなどを放牧する場所になっている。



写真 3-1. 森林地 (CBFM 内)  
出所. 筆者撮影



写真 3-2. 居住地  
出所. 筆者撮影



※ 丸く囲った部分が CBFM サイトである。CBFM サイトを通る川が水田に使われている。

写真 3-3. 低地水田  
出所. 筆者撮影

今日フィリピン高地における生活はどこも、森林地だけでは完結しない。住民は森林だけでな  
る。

く低地を含む様々な土地利用を行うとともに、複数の現金収入源を組み合わせることで生活を成り立たせている。住民は森林地に住居があっても、必要性や機会に応じて一定期間、他村や町で就労や就学を行う（Eder 2006）。住民組織メンバーのなかにも一時的に低地や町で働いたり住みながら、森林を管理・利用する者もいる。住民にとっての森林や森林政策の意味を理解するためには、生業を構成する複数の資源利用のなかで森林を相対化する必要がある（石曾根他 2010）。

表 3-2 は農林業の年間作業スケジュールを示している。ここからも住民たちの生業の軸が低地農業で、それに加えて居住地や森林地での農林業を組み合わせていることが分かる。二期作が可能な水田では、6月から11月に第一期、11月2月に第二期のコメ作りを行っている。二毛作を行う場合は、11月から2月に野菜や豆類などを栽培している。居住地ではほぼ年間を通して、自給用に小規模な野菜や果樹の栽培をしている。したがって森林管理に割ける時間は、低地での農作業が比較的少なくなる3月から5月に限定されるのである。残念ながら植林に欠かせない雨は6月まであまり降らないため、5月に下草刈りができなければ植林作業も難しくなる。結果的に森林地での年間作業時間は少なくなる。

表 3-2. 年間の作業スケジュール

月／季節	1月	2月	3月	4月	5月		
	乾季						
森林地	薪炭づくり				下草刈り		
居住地	果物収穫						
低地農地							
	第2期 米収穫						
	野菜・豆 収穫						
月／季節	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月
	雨季						乾季
森林地	苗木植え						
居住地	種まき			野菜収穫			
低地農地	第1期 田植え			第1期 米収穫			
						第2期 田植え	
						野菜・豆 種まき	

注. 居住地にある果物とはマンゴー、パパイヤ、アボカド、かんきつ類を指す。バナナはあらゆる土地で多種類が栽培されており、通年で収穫できる。

出所. 現地調査より筆者作成（2009年）

表 3-3. 土地別の収入源 (○=5 割以上の回答、△=5 割未満の回答、×=回答なし)

収入源		森林地	居住地	低地農地
農産物	米	△	×	○
	豆類	△	○	△
	野菜	△	○	△
	根菜類	△	○	△
	果樹	△	○	△
	花・綿	×	△	×
林産物	薪炭	△	△	△
	製材	○	△	×
	竹	△	△	△
	果樹	△	○	△
	家具・農具	△	△	△
家畜	鶏	×	○	△
	アヒル・七面鳥	×	△	△
	豚	×	×	△
	ヤギ	△	×	△
	牛	△	×	△
	水牛	△	×	△
	魚	×	×	△
雇用	農業賃労働	×	×	○
	家畜ケアテーカー	△	×	△
	高地ケアテーカー	△	×	×
	大工	△	△	×
	国内出稼ぎからの仕送り	×	×	×
	海外出稼ぎからの仕送り	×	×	×
商業・サービス業	脱穀機・トラクター・ポンプ	×	△	△
	雑貨店・売り子	×	△	×
	トライシクル運転手	×	△	×
	洋裁	×	△	×
	理髪師	×	△	×
	村役人	×	△	×
	公務員	×	×	×

出所. 現地調査より筆者作成 (相本 2013a)

表 3-3 には土地利用と収入源との関係をまとめた。マニニヨグ村住民の収入源は多岐にわたる。国内外の出稼ぎや、学校教諭や町役場職員などの公務員は例外として、その他には村内の低地田畑、居住地、森林地において住民は様々な収入を獲得している。傾向として住民は、森林地から薪炭、製材、家畜飼料を、居住地から果樹、野菜を、低地から米を得て、現金収入にしている。森林地では、住民組織メンバーの多くが木材や薪炭材を生産しているのに対して、利用権を持たないその他の住民は放牧地として利用している。鳥や豚が居住地内で飼われているのに対し、牛、ヤギ、水牛は森林地や低地田畑に放牧して生えている草などを飼料にしている。こどもの教育費や借金返済などまとまった現金が必要な時には、まず家畜が換金対象になる。鶏などはもっぱら自給用に消費されるが、牛・豚・水牛は現金が必要な緊急時に売られている。他にも農閑期になると住民組織は、伐採許可の必要のない自給用につくった薪炭を近隣住民に売って、乾季の現金収入にしている。薪炭採取ならば 3 月から 4 月の農閑期に集中的に行うことができる。この時期は乾季で米作りもできないため、住民組織メンバーは低地農業に代わる現金収入として、薪炭作りを行っている。製材生産は手間やコストがかかるが、薪炭づくりならば住民は短期間で現金を得られる。

農林畜産以外に、住民にとって定期的な収入源になっているのが低地で行われる農業賃労働である。とくに雨季に行われる田植えと稲刈りでは、住民は互いに雇い合っただけでなく、ほぼ毎日働く。1980 年代まで農作業は共同労働で行われていたが、現在は賃労働が一般的になっている。その他にも国内外からの仕送りや雑貨店の経営など様々な収入源がある。村の主生業が低地の米作りであるにも関わらず、多くの住民はすべての土地が重要と話してくれた。その理由は、すべての土地利用から生まれる収益を総合することによって、住民生活が成り立っているためだと考えられる。

## (2) 住民の関係

本項の内容は、学術論文として出版する計画があるため公表できない。5 年以内に出版予定。

### 3-2. 村と森林政策

#### (1) 森林政策の変遷

既述の通りマニニヨグ村は、1920年代イロコス地方や近隣の町から耕作地を求めたイロカノ人4家族が移り住んだことで形成されていったといわれている。入植以前この地域は、先住民アエタが狩猟採集生活を送る土地であった。入植者らは少額の現金、斧、たばこなどと引き換えに、先住民から土地を入手した後、ホームステッド法<sup>44</sup>によって正式に低地を所有していった。入植者の増加とともに、先住民アエタは他地域へと移動していった。現在、同村に暮らす先住民アエタは、イロカノ人の花嫁となった女性1名のみである。

村の開墾は第二次世界大戦後から拡大した。戦後、日本兵の攻撃から避難していた住民たちが帰村して人口は増えていった。それにともない、住民たちによる低地の開墾も広がっていった。同時に住民は、高地森林での焼畑による陸稲、豆類、パパイヤ、アボカド栽培を行った。住民は焼畑を行う高地森林をコムナル (komunal) と呼び、共有林として利用してきた。共有林に明確なルールは存在せず、住民は誰でも木材や薪炭の採取、焼畑などをすることができた。共有林で焼畑をする住民は、2~3年ごとに場所を変えながら耕作した。低地は個人所有が進んだが、高地は法的な所有が未確定だったため共有林として利用されてきたのだ。このように開村から1960年代まで、高地森林はオープンアクセスの共有林だった。住民たちは低地農業を生活の軸に置き、森林地での焼畑農業と組み合わせながら暮らしてきた。しかし共有林は1960年代、一部住民が牛の放牧を始めたことにより草地へと変わっていった。住民たちは共有林の管理利用について明確なルールや罰則を作っていなかったため、焼畑や放牧による森林減少が進んだという。いわゆるコモنزの悲劇が起きたのである。

1970年代、住民と森林の関係に大きな変化が起きる。天然資源省（現在の環境天然資源省）は、国家が発行した土地利用権を持たない住民の森林利用を、違法行為として厳しく制限するようになっていた。表3-6は村の森林政策の変遷を表している。取締りに先立って1969年には改正森林法が施行され、傾斜角18パーセント以上の土地はすべて国有林に規定された。マニニヨグ村の共有林も自動的に国有林に含まれることになったのである。国家の取締り強化によって、マニニヨグ村では多くの住民が森林内での焼畑農業をやめて、生活の基盤を低地での稲作に集中していくようになった。こうして1970年代以降、住民にとっての共有林は国有林となり、住民の森林利用は禁止の対象へと代わっていった。

---

<sup>44</sup> 21歳以上もしくは世帯主であるフィリピン人およびアメリカ人に対し、本人による耕作を条件に最大16ヘクタール（1919年改正法により24ヘクタールまで引き上げ）の公有地無償譲渡を認めた（梅原1992）。

表 3-6. マニニヨグ村の森林政策の変遷

年	森林政策	対象地	住民の法的権利	権利者
～1960s	オープンアクセス共有林	高地森林全体	なし	住民全体
1975	改正森林法	高地森林全体	なし（公有林）	なし
1979	共有林植林プログラム	公有林 22ha	管理権	22 名
1982	統合社会林業プログラム	公有林 22ha	管理契約証書	22 名
2000	CBFM プログラム	公有林 72.29ha	CBFM 協定	住民組織 42 名
2009	CBFM メンバー追加	公有林 23ha	なし	住民組織 19 名

出所. 現地調査をもとに筆者作成

他方で環境天然資源省は、様々な参加型森林管理政策および産業林管理（**Socialized Industrial Forest Management Agreement: SIFM**）プログラムを導入して、国家と管理契約を結んだ住民に限って国有林の利用を許可していった。参加型森林管理政策はすべてこの国有林内で実施されてきた。マニニヨグ村にはじめて参加型森林管理政策が導入されたのは、1979年の共有林植林プログラム（**Communal Tree Farming Program**）であった。これはアグロフォレストリーの手法を用いて植林を行う国有林の森林保全を目的とした事業で、住民には25年間の管理認可期間が与えられた（**Ministry Administrative Order No.11**）。住民22名が1ヘクタールずつ合計22ヘクタールの森林管理を担った。この政策から、住民にとってのかつての共有林は、一部の限られた住民だけが合法的に利用できる国有林になったのである。1982年、共有林植林プログラムは統合社会林業プログラムに移行する。これによって環境天然資源省は、先の政策で利用権を認めた住民22名を追認する形で、管理契約証書（**Certificate of Stewardship Contract**）を発行するようになった。管理契約証書によって、個人に対して25年間の土地保有権が保証された（更新可能）。さらに統合社会林業プログラムは2000年に、CBFMプログラムに統合される。対象地は22ヘクタールから約72ヘクタールへと拡大された。国家による利用権の付与も、それまでの住民個人から住民組織という集団へと形を変えた。CBFM協定が締結されると、管理契約証書を持つ22名は、そのまま住民組織メンバーに組み込まれ、国有林内の集団的な森林利用権が認められるようになった。

今日、CBFMサイトは住民組織メンバー42名が管理する場所となり、面積の約6割は木材用樹種や果樹などの二次林に覆われている（**Cacupangan Tree Farmer's Association Inc. 2007a**）。またCBFMサイトには麓のダムに流れ込む2本の川が流れていて、この水源から灌漑用水を得ている90名ほど農民組合員らの活動を支えている。ダムは以前コムナルダム（**Komunal Dam**）と呼ばれており、石を積み上げただけの貯水池であった。1995年日本の援助事業によって、コムナルダムにはコンクリート壁が建設され、地元の業者の名称を一部使ったパーサンダム（**Persan Dam**）に生まれ変わった。パーサンダムに変わっても変化しなかった慣習がある。コムナルダムと呼ばれていた時代から変わらず、雨季の間ダムは、住民たちの信仰の場であり続けている。ダム建設によって消滅した慣習もある。かつてマニニヨグ村のほとんどの住民がサマ

ハンナヨン (Samahan Nayong) と呼ばれる灌漑組合に参加して、川から水を得るとともに、協力して貯水池の清掃を行っていた。しかしパーサンダム建設後、この組合は解散する。代わってダムの水が届く灌漑田約 106 ヘクタールの所有者が、農民組合員となった<sup>45</sup>。そして農民組合員や町役場農業課職員は、CBFM サイト周辺の森林を水源林と呼び、森林資源利用一切の禁止を主張するようになったのである。

2007 年から 2009 年の間、日本の援助機関は再びマニニヨグ村で支援プロジェクトを実施した。今度は CBFM 強化事業のモデルサイトにマニニヨグ村を選定したのだ。このプロジェクトによって、CBFM サイト内の用水路整備、アグロフォレストリー研修、共同ヤギ飼育などが行われた。援助終了後、住民からの要望を受けた森林官は、援助プロジェクトに参加した 19 名を新たに住民組織に加えた。2009 年 11 月、現場森林官の提案でこれらの新メンバーの区画も測量されたが、管理契約証書は 2011 年になっても発行されていない。しかし測量は現場森林官や権利者が参加するなかで行われ、これによって CBFM サイト内の利用区画は 41 か所に分割されることになった。区画ごとに管理利用する住民組織の住民が決まっている。このようにマニニヨグ村の森林政策の変遷を振り返ると、環境天然資源省は、かつての共有林を国有林に規定して住民の森林利用を制限したうえで、一部住民だけに森林利用の権利を付与して、国有林保全を担わせてきたともいえる。かつて誰もが自由に資源を利用できた森林は、参加型森林政策によって、国が認めた住民だけが合法的に利用できるようになったのだ。



写真 3-4. CBFM サイトの二次林  
出所. 筆者撮影



写真 3-5. CBFM サイトと山麓のダム  
出所. 筆者撮影

## (2) 現場の森林行政

<sup>45</sup> 約 106ha のうちダムからの灌漑用水が整備されたことによって、約 50ha の水田で 2 期作ができるようになった。

## ① 環境天然資源省の現場森林官

マニニヨグ村の CBFM サイトを直接指導するのが、環境天然資源省の最末端にあるカミリン地域事務所である。図 3-3 には、中央事務所、リージョンⅢ事務所 (Regional Environment and Natural Resource Office III : RENRO III)、タルラック州事務所 (Provincial Environment and Natural Resource Office of Tarlac : PENRO Tarlac)、カミリン地域事務所 (Community Environment and Natural Resource Office of Camiling : CENRO Camiling) それぞれの CBFM 担当者を記した。このうち実際に CBFM サイトに行って住民組織の活動をモニタリングしたり、住民の管理利用を取り締まるのが、カミリン地域事務所の現場森林官である。タルラック州全体では 2 つの地域事務所が計 17 ヶ所の CBFM サイト (合計 2396.33 ヘクタール) を管轄している。そしてマニニヨグ村を担当するカミリン地域事務所は、周辺の 4 つの町にある 9 カ所の CBFM を所管している。2010 年調査時、事務所では森林管理課 (13 名)、土地管理課 (7 名)、総務課 (6 名) の常勤職員が勤務していた。カミリン地域事務所の常勤職員の多くは、事務所近くにあるタルラック農業大学を卒業している地元住民である。とくに森林管理課の職員たちは 1982 年に卒業した同期生が多い。学生時代から時間を共にし、親族関係にあったり、家族ぐるみのつきあいをしていたり、一緒に教会に通う職員も多い。事務所間の人事異動も少ないため、職員たちは長期に渡って気心の知れた仲間または友人関係にある。地域差や職員の個人差はあるが、職員と住民も名前呼び合うなど長年関係を積み重ねているケースも散見される。

カミリン地域事務所 CBFM 業務の中心を担っているのが、森林管理課に所属する CBFM コーディネーター H 氏 1 名である。彼の場合、森林利用や管理に関わる申請への対処など事務所内の事務作業を中心に仕事をしている。実際に現場に行き調査しているのは、地図作成を専門に行う常勤職員 1 名と非常勤職員 2 名である。現場対応などをする森林官を含めれば、合計 4 名がカミリン地域事務所の CBFM の実働部隊といえる。ただし現場対応をする職員 3 名は、他のプロジェクトも兼務しているため、CBFM 業務は数ある業務のなかの 1 つといえる。恒常的な人員不足のなかで、現場森林官たちが CBFM サイトを訪問するのは、そこが何らかのプロジェクト予算の対象地になっている場合が多い。つまり所管する 9 つの CBFM サイトのうち、現場森林官が足を運び、調査や書類作成などを行っているのは、数か所に限定されているのだ。なかでも本事例のマニニヨグ村は、海外援助機関の支援対象になってきたことや、地域事務所から車で 30 分ほどの 1 番近い距離にあるため、現場森林官たちが多く足を運ぶ地域である。

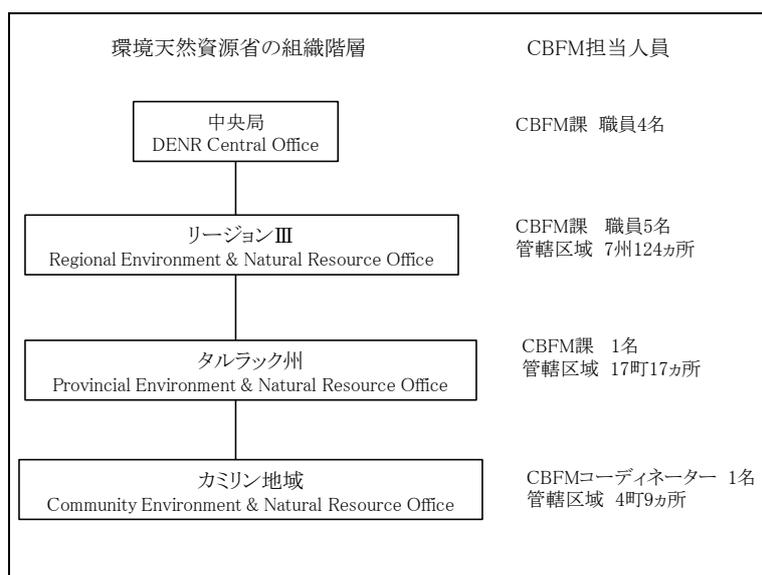


図 3-3. 環境天然資源省の組織構造と CBFM 人員  
出所. DENR2010 を参照して筆者作成

どの地域事務所も、人材不足に加えて業務に必要な予算も十分確保できていない現状にある。カミリン地域事務所でも、中央事務所からの予算の大半が人件費に充てられている（表 3-7）。したがって CBFM についても、通常は独自の予算がなく、近年では中央事務所が実施するアグロフォレストリー支援や、援助機関のプロジェクトなど他のプロジェクトが活動予算になっている。例えば CBFM サイトでアグロフォレストリー支援を行う場合、中央から予算だけでは現場森林官 4 名分の交通費などの諸経費を十分賄うことはできない。すべての CBFM サイトを定期的に訪問するのは不可能である。CBFM サイトのモニタリングや住民の要求に応えられるだけの財源も人材も有していない地域事務所にとって、外部からの資金獲得が森林行政サービスに必須といえる。そこで現場森林官らは独自の工夫を行っている。例えばカミリン地域事務所の CBFM コーディネーター H 氏は、自分がすべてのサイトに行く代わりに、住民組織のリーダーを事務所に呼んで会議をすることもあるという。この場合、交通費は住民が負担するため、現場森林官がミリエンダ（軽食）を用意することもある。H 氏が考える住民組織リーダーに必要な条件は、このような急な呼び出しにも対応できる経済的余裕のある者であると筆者に語ったが、背景には地域事務所自体の予算不足があるのだ。

参加型森林政策が始まる前まで、現場森林官たちはフォレストレンジャーとして住民らの違法伐採を取り締まったり、伐採の審査を行っていた。政策アジェンダが住民参加型に転換したことで、住民たちを取り締まる役割から、住民たちを組織化して後方支援する役割へと変わったことになる。この新たな役割に戸惑いながら、また予算や人員が不足するなかで、現場森林官は個人ごとのできる範囲で業務を行ってきたのだ。そしてこのような組織にとって、海外援助プロジェクトは予算獲得の大きなチャンスといえる。援助があれば、不可能だった行政サービスを提供できるからである。H 氏も日本の援助プロジェクトを経験したことで、業務に対する自らの姿勢

が変わったという。1つ目の変化は、住民への接し方や自らの役割について、考えを改めることができたこと。そして2つ目の変化は、外部資金を調達することを自らの役割の一つと考えるようになったことだった。「すべてのCBFMサイトに援助プロジェクトを持っていくことが、自分の夢である」とH氏は筆者に笑顔で語った。筆者がH氏宅にホームステイしていた期間も、深夜や早朝に寝る間も惜しんで、自宅で国内外の援助の申請書を作成しているH氏の姿をよく見た。彼は、今月申請書を何本提出したかについて、充実感を表情に満たしながら筆者に教えてくれた。もともとH氏はタルラック農業大学の森林学科を卒業したわけではなく、同大学では経理などを学んでいたそうだ。そのような経緯も影響してか、筆者の滞在中にH氏が現場で測量調査などを行っている姿は見られず、事務所でも自体でもパソコンに向かって書類を作成する姿ばかり見ることができた。

表3-7. カミリン地域事務所の予算 (ペソ、1ペソ=約2円)

年	固定*1	非固定*2	資本支出*3	予算合計
2001	-	79600	-	81700
2002	-	79600	-	79600
2003	-	252950	156000	408950
2004	-	201625	108000	309625
2005	37600	245500	100000	383100
JICA プロジェクト開始				
2006	25800	144000	104300	274100
2007	10900	115500	137500	263900
2008	10900	76500	211334	396834

※1 事務所賃貸、飲料水、電気、電話、ガソリン費

※2 交通費、事務用品、修理費、サービス料、研修参加費、保険

※3 スペシャルプロジェクト

出所: 現地調査から筆者作成 (2009年)



写真 3-6. 援助のヤギ飼育  
出所. 筆者撮影



表 3-7. カミリン地域事務所の予算出  
所. 筆者撮影

## ② 環境天然資源省と地方自治体の連携

もともと地方自治体は、主に低地（私有地）の住民に対して行政サービスを行っており、高地（国有林）を担当する環境天然資源省と棲み分けをしてきた。両者の間で、低地と高地という役割分担意識は根強い。1991年の地方自治法によって、州政府に創設された環境天然資源課は、国有林内での鉱物採掘の許可などを所管することになった。しかし CBFM を含む森林行政は、現在も環境天然資源省が中心である。とくに州政府の下に置かれる町役場は、森林にかかわる業務を行っていない。そこで日本の援助機関によるマニヨッグ村の CBFM 支援では、町役場の環境天然資源課と農業課も森林行政に関わる部署として支援の対象に選ばれた。町役場の環境天然資源課は計画開発課と同室に置かれ、この職員 1 名は計画開発の業務と兼任している。環境天然資源課の主な業務は、土地利用のアセスメントや計測、ビジネス許可、ゴミ処理であるが、独自予算がないため、計画だけで実質的な業務はほとんどしていない。他方、町役場の農業課の職員は 22 名おり、マヤントック町にある 24 カ村に対して職員が 1 名ずつ担当者になっている。町の主産業が米生産であることから、農業課も米の支援を中心に行ってきた。町役場の職員は、日本の援助が入るまで CBFM を知らず、援助後も具体的な政策の中身までは把握していない。

これまで地方行政や援助機関がマニヨッグ村の CBFM に支援してきたことは、主に農業生産率の改善を通じた生活向上であった（表 3-8）。日本援助機関の「CBFM プログラム強化計画プロジェクト」のうち、用水路やアグロフォレストリーは住民からの要望である。住民にとって CBFM は、土地所有権の保障と生活改善への足がかりになっているのだ。この支援では、環境天然資源省のカミリン地域事務所と町役場の環境天然資源課および農業課が、連携して地域を支援する体制として、テクニカル・ワーキング・グループ (Technical Working Group: TWG) がつくられた。現場森林官と町役場職員の TWG 協定では、家畜飼育と農業を通じた住民組織の生計向上 (Agrisilvipastural Model Farm) が共通目標に掲げられた。また TWG の上には、町

表 3-8. マニニヨグ村の住民組織を対象とした支援

実施主体	プロジェクト名	内容
環境天然 資源省	Small Water Impounding System (2002 年)	CBFM 内にある J 氏の畑に灌漑用貯水池をつくり、22ヶ所の畑に水路を通す。
	Community Livelihood Assistance Support Program (2003 年)	高地農民の所得向上を目的とした農業支援。果樹 200 本と野菜の種を住民組織メンバーに配布。CSC 取得者が優先的に受け取った。
	研修	森林火災への対策・野生生物管理・植物栽培などの研修をメンバーの代表者数名に対して行う。DENR の地域事務所が実施。
	アグロフォレストリー支援	管理契約証書保有者に対して、マンゴー・ジャックフルーツ・スターアップル・アボカドなどの苗木を配布。
町役場 農業課	Community Livelihood Assistance Support Program (2003 年)	肥料・野菜の種などの配布。生産を高めるための研修。米・トウモロコシ・野菜を栽培しているメンバーが対象。
日本援助 (JICA) プ ロジェクト	住民組織化	住民組織の活動目標・コミュニティ資源管理フレームワーク・5 年活動計画・ミーティング・役員選挙の支援。
	プロセス・ドキュメンテーション・レポート (2007 年～)	毎月の活動報告書を環境天然資源省と JICA プロジェクトに提出する。レポート作成のための研修を行う。
	Community Resource Management Framework (2007 年)	TWG がサポートをして住民組織のコミュニティ資源管理フレームワークを作成。
	Five Year Work Plan (2007 年)	TWG がサポートをして住民組織の 5 年活動計画を作成。
	モデル農場 (2007 年)	7 ヘクタールに野菜を栽培。
	灌漑用水路設置 (2007 年～2008 年)	水源から 1100m のパイプラインで水をひき、3 つの貯水タンクを設置する。
	放牧アグロ農園 (2008 年～)	住民組織メンバーが苗畑をつくってアグロフォレストリーをし、同時にヤギ飼育を行う計画。
	アグロフォレストリー Farmer to Farmer School (2008 年)	カリキュラムにそって野菜や果樹の育苗を住民組織メンバーで行う。農業省の技術普及の手法。23 週間行う。
アグロフォレストリー植林 (2008 年)	8 ヘクタールに野菜と果樹を栽培	

出所. Bagong Pagasa Foundation (2008 年) と TWG 議事録 (2007～2008 年) より筆者作成

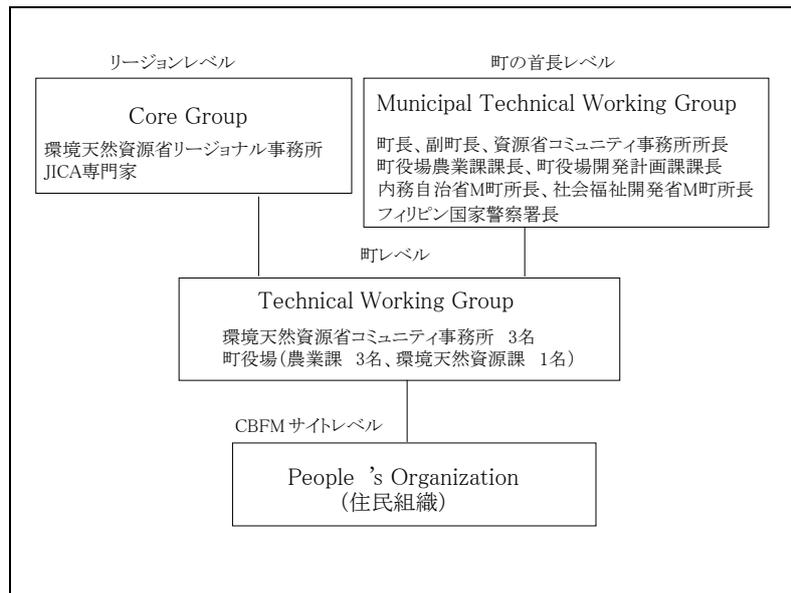


図 3-4. 日本の援助プロジェクトにおける行政間連携の構造  
出所. MTG および TWG の協定より筆者作成

長や地域事務所所長レベルの連携として町レベルの連携（Municipal TWG : MTWG）もつられて、援助機関が去った後も行政による地域支援が続くような仕組みづくりが試みられた（図 3-4）。援助プロジェクトの期間中、TWG は毎月会議を開いて進捗状況の確認や問題への対処策などを話し合ってきたが、MTWG は一度しか会議を開くことはなかった。そして日本の援助機関が去った後、どちらの連携体制も勢いを失っていった。

援助プロジェクトにおいて、現場森林官と町役場職員はどのように連携したのだろうか。想定外の問題が起きて援助機関に頼れない場面で TWG は、町長から個人的な支援を引き出して問題に対処しようとしていた。例えば 2007 年 9 月末から 2008 年 1 月に行われた用水路の設置で、TWG メンバーは労働時に必要な食料の支援を町長に請い、町長は米 2 袋（約 100kg）といわしの缶詰ダンボール 1 箱分を個人的に寄付した。TWG メンバー個人もビスケットを寄付した。現場森林官と町役場職員は、困った時は町長を頼りにして、町長から支援を引き出すことが自分たちの貢献だと考えていた。実施レベルでは、町長との個人的な関係性が重要になってくる。CBFM コーディネーターは、「MTWG メンバーが協定書に署名したこと自体に意味がある。・・・何か問題がおきたときに、助けを求めに行けるので、プロジェクト活動がしやすい」と連携の意味を語る。このように行政間で連携する際、個人的な恩顧に基づく関係が重視されていると考えられる。

このような援助プロジェクトでの行政間連携から、現場の森林官や町役場の職員たちにとっての CBFM の位置づけがみえてくる。現場森林官は、森林管理を行うためには農業など収入増加につながるような生活支援が必要だと考えていた。しかし村落開発として CBFM を実施するには、環境天然資源省は慢性的な資金不足や人材不足という限界がある。現場森林官たちが、組織

外部から資金や支援を得るためには、森林保全という目的に限定するよりは、村落開発という総合的な目的を語ることで、町役場との連携や町長からの支援を得る機会を広げているとも考えられる。

一方で、援助プロジェクトによって始めて CBFM に加わった町役場職員には、森林管理のために協力している意識はなく、住民のリクエストを実現するという通常業務の一環として位置づけていることが分かった。町役場に一定の予算はあるが、課ごとに自由に拠出することはできない。また援助機関も計画にない予算を提供することはできないので、想定外の必要経費は、町長の個人支援に頼るという方法が選ばれたと考えられる。環境課の職員は、プロジェクト後も連携を続ける必要がある理由として、「住民組織が町長に支援を要請する時に、(自分たちなら) 橋渡しできる」と語っていた。また環境天然資源省だけで CBFM を支援すると、森林だけの支援になってしまうことを欠点と考えていた。従来から、町役場は村ごとに担当者を置き、住民からの支援要請を町長に伝えてきた。ゆえに町長から住民組織に対する個人支援を得られたことが、TWG の貢献と考えられたのである。これは現場森林官によるパトローネージの利用という、フィリピン社会で日常的にみられる行為といえる。現場森林官が援助者側の意図とは異なる方法で援助事業を行ったこと、つまり町長への個人的な働きかけは、環境天然資源省と地方自治体の連携という政策が意図しなかった現場におけるインフォーマルな制度の創出であった。CBFM サイト内の土地利用をベースとした生計向上を実現するという側面から、現場関係者の働きかけを分析すると、町長は政策実施の阻害要因ではなく、むしろ救世主になり得る存在といえる。

第3章では、調査地マニニヨグ村の森林政策に関わる多様なアクターを紹介した。地域住民の多様な土地利用や生業複合をふまえると、森林政策は住民生活の中心にないことがわかる。さらに低地の農業労働から、住民組織と農民組合の間には、小作人－地主関係に基づく主従関係と同時に、互いに支えあう関係もみられた。一方、現場森林官や町役場職員たちは、村落開発の中で CBFM を位置づけ、地方政治家（町長）を政策に取り込むことで自らの業務をやりやすくしようと働きかけていた。とくに現場森林官たちは、政策が現場と乖離しているなかで、援助事業での行政間連携を足がかりに、自治体や町長個人から新たな財源を確保しようとしていた。この現場森林官たちの動きは、結果的として分権化による再集権化やエリート支配とは異なる、住民の生活改善への行政サポートという政策効果を生む可能性がある。

### 3-3. 本事例の特徴

最後に、マニニヨグ村を調査対象地とする場合の、事例の普遍性と特殊性についてまとめたい。まず、フィリピンで CBFM の対象となった他地域においても広く当てはまる特徴として、マニニヨグ村に参加型森林政策が導入されてきた経緯をあげたい。マニニヨグ村では、参加型森林政策が始まる以前から明確なルールのない共有林利用がなされていた。そのような状

況に、統合社会林業プログラムなどいくつかの参加型森林政策が導入された後、CBFM プログラムへと至る経緯は、他の CBFM 対象村と共通している。参加型森林政策が地域に導入され続けたことで、住民たちにとって共有林であったはずの森林は国有林と認識されるようになり、さらに多くの住民はそこでの森林利用から排除されることになったのである。マニニヨグ村における以上のような政策導入の経緯は、他の CBFM 対象地とも共通している。

さらに CBFM サイトを管理する住民組織に関しても、他地域と共通する特徴を持っている。すなわち、基本的に外部からの支援がない限り住民組織の活動が停滞または休眠していることである。その理由はそれぞれの地域で異なるだろうが、そもそも CBFM が導入されている低地移住者社会（低地キリスト教社会）において、住民の主な生業は農業であることから、CBFM からの利益が彼らにとっての最重要課題に必ずしもならないことがあげられる。本章で示したように、マニニヨグ村でも森林地と低地を利用した生業複合が行われている。住民にとって森林は、生活を組み立てるいくつかのパーツの一つでしかない。マニニヨグ村では、森林が住民たちにとって必ずしも最重要課題となり得ないのである。したがって本事例においても他の CBFM 対象地と同様に、森林政策を中心に生活していない住民にとっての、森林および森林政策として CBFM を位置づけて議論していく。低地水田での稲作が主生業となっている地域社会では、土地所有や農作業労働の形態が社会階層を形成している。住民たちの日常生活では、住民組織よりも土地の貸借関係や農作業労働関係のある住民間、そして村役員（バランガイ・オフィシャル）が大きな影響を及ぼしている可能性に注意して、本論文では事例分析を進めていく。

他方で、CBFM 政策研究をするうえで、マニニヨグ村は事例としての特殊性も有している。まず多くの事例において、CBFM サイト内の植生が回復しにくい状況がみられるのに対して、マニニヨグ村 CBFM の森林残存率は 6 割以上と比較的高い。多くの CBFM サイトで適切な森林管理がなされていないにもかかわらず、この村で高い割合で森林が保全されてきたことは例外的ともいえよう。そしてフィリピンの CBFM サイトの平均面積が 1,000 ヘクタール以上あるのに比べて、マニニヨグ村の CBFM サイトは約 72 ヘクタールと極端に小さい。そして小規模な CBFM サイトを運営するための住民組織もまた、小規模なのである。近年になるまで 20 名ほどの住民が住民組織に参加していた。面積や人数ともに小規模な CBFM 事例といえる。このように森林率の比較的高い小規模な事例である点が、本事例の最大の特殊性であり、筆者の関心をひきつけている。

さらにマニニヨグ村に限らず事例分析をする際に避けることができない、特殊性として地域に固有な特徴についても意識したうえで議論を進めたい。本事例の場合、住民の大多数がイロカノ人で同郷者も多いことから、均質性が比較的高い村であることも特徴といえる。さらにマニニヨグ村は、カミリン地域事務所から車で 20 分ほどの距離にあり、同事務所が所管する CBFM サイトのなかでも一番近い距離にある。アクセスの良さによって、現場森林官たちも年に何度も訪問してきた。このような住民と現場森林官の関係性の強さも影響してか、海外援助や国内支援事業など、参加型森林政策を援助するプロジェクトをこれまで複数回受けてきた点も事例の特殊性にあげたい。

上記にあげたような本事例が持つ特殊性は、フィリピン CBFM 研究全体への示唆を考えるうえで、いくつかの限定性として扱う必要がある。なかでも本事例が、CBFM のサイト面積も住民組織も小規模である点には配慮したい。事例分析によって明らかになった現場の制度生成メカニズムは、小規模な面積および集団だからこそ導きだせたものという可能性がある。第 7 章で結論をまとめる際には、小規模な事例を分析している点について配慮する必要がある。現場の制度生成メカニズムおよび、それを具体的に議論するうえで用いた知の交流という視点についても、事例が小規模である限定性に注意して記述したい。

政策研究において事例を用いる際に配慮すべき点として、調査対象地が政策課題全体においてどのような位置づけにあるか、換言すれば事例がどれだけ一般化できるかという点がある。特殊なものを捨て共通事項を抽出することが一般化であるのに対し、佐藤仁（2003）によれば、事例研究は文脈に応じた個別性や特殊性を重んじ、どのような意味において特殊であることを説明できるところに強みを持つ。事例研究の意義は、その方法自体に依存するのではなく、調査目的との関連において定義されるべきだという（佐藤 2003）。本論文の課題は、政策の意図と異なる制度が現場で生成されるメカニズムを分析することである。無数の海外援助プロジェクトの努力も空しく、多くの CBFM サイトでの住民組織の活動に実効性が低いと批判されてきたフィリピンの参加型森林政策において、本論文の事例であるマニニヨグ村の CBFM が、ある程度森林率を高く保持できている現場の制度生成のしくみを、形式知と暗黙知の交流に注目することで明らかにしたい。マニニヨグ村の事例から導かれるパターンは、CBFM がうまくいっていない他の多くの村に限定的であれ示唆を持つと考えられる。本論文では政策の失敗を、国家と住民の対立や、計画と現実のズレという「単純化した」説明で終わらせるのではなく、現実には二項対立で説明しきれない曖昧な領域に踏み込んで議論したい。参加型森林政策が避けられない現場とのズレを問題にするのではなく、ズレが現場関係者による制度生成を生み出す源泉となる可能性を事例から検討していく。

## 第4章 権利主体の制度生成

本章の内容は、学術雑誌論文として出版する計画があるため公表できない。5年以内に出版予定。  
以下、本章の構成のみ記載する。

### 4-1. 住民組織の概要

#### (1) 住民組織の体制

#### (2) CBFM サイトの状態

### 4-2. 現場における権利付与の実態

#### (1) 政策にもとづくフォーマルな権利付与

#### (2) 状況にもとづくインフォーマルな権利付与

### 4-3. 小括：権利主体の制度生成

## 第5章 権利空間の制度生成

「四角形の地図をつくりますが、実際の土地利用は現状に即して行ってください。」これはマニヨグ村で現場森林官が、CBFM利用区画の地図測量について住民に説明している一場面である。参加型森林政策を国家戦略に位置付け、その制度化も比較的進んでいるとされるフィリピンで、なぜこの現場森林官はフォーマルな制度を形骸化して地域独自の実践を容認するような言動をしているのだろうか。第4章では住民組織メンバー個人ごとに利用区画が分配され、利用されてきたことを明らかにしたが、第5章ではこれらの区画が空間的にどのように決定していくのかを権利書に添付される地図の作成過程から明らかにする。

利用区画に関する現地調査は2009年から2010年に行った。机上の地図づくりについては、森林官や住民への聞き取り調査および管理契約証書やCBFM協定などすでに発行されている書類を参照した。また実測の地図づくりは、2009年11月から12月の計5日間、のべ住民90名、森林官16名が参加した境界線測定と、森林官が測量値をもとに地図を作成する過程を観察し、関係者へ聞き取り調査を行った。また住民組織が実際に利用する区画の境界線はGPSで測量し、同時に区画内の森林資源の種類と数も記録した。実測の対象は、利用権が発行されている22ヘクタールと新メンバー用に測量された19ヘクタールである。測量は住民のべ90名と現場森林官のべ16名の協力を得て、2009年11月合計5日間で行った。

### 5-1. 地図をめぐるポリティクス

#### (1) 地図が描く社会

地図の起源を知ることは難しい。それほど地球上のいたるところで、人びとはそれぞれの地図を描いてきた。例えば大航海時代より以前、マーシャル諸島に住む人びとはスティック・チャートという海図を利用していた。タカラガイの貝殻で島々の位置関係を示し、島に当たって独特にうねる波の方向をココヤシの葉柄で示したものだ。何世紀も前からイヌイットはセイウチの牙や流木に海岸線の正確な位置を記録していたという。あらゆる地域の洞窟で、昔の人びとによって描かれた地図が発見されている。人びとは様々な方法で、自分たちの関心事を記号に抽象化して描く地図を作ってきた。地図に関する最古の記録のひとつは、紀元前1020年の中国で、王に提出された土地建設の趣意書に、その資料として地図が登場している。また紀元前1046年ごろから約800年続いた周王朝は、諸侯国の地図を作成すべしと命令し、王の国土視察には必ず地理学

者が随行した。このように何千年も前から中国では地図の技術が普及し、官僚制や政治権力の道具になっていたと考えられる（ウィルフォード2001）。

国が誕生すると為政者は、耕作地の境界を定めて課税するために、土地が測量され地図に記録されるようになる。これが地籍図の始まりであった。古代、バビロニアでは粘土板、エジプトではパピルスという植物の葉を編んだもの、中国では絹に地籍図が描かれていた。古代バビロニアで最古の地籍図は紀元前2000年までさかのぼり、粘土板には地所と市街の地図が刻まれていた。紀元前1300年ごろ作られたニップールの粘土板には、小川や灌漑水路で仕切られた私有地それぞれに所有者の名前が刻まれ、中央には王の所有地と明記されていた。古代エジプトでも紀元前1300年ごろ作られたパピルスの巻物に、ナイル川と紅海の間にあるヌビア地方の金山が、赤い印で描かれた地図が現存している（ウィルフォード2001）。地図は、単に移動のための道標というだけでなく、為政者が税を集めたり、領土を宣言するために必要な道具となった。

このように長い間、地図は支配の手段であり支配を示すものであった。支配者は地図によって領土の内と外を明示化するとともに、国土の知識を深めて次なる支配の方針を打ち、支配力を強める。通常、境界線は河川や山岳など自然の障壁に沿うことが多い。しかし地形とは無関係に直線で引かれた境界線もある。例えば碁盤目状の境界線は、支配者による都市の建設、土地投機、入植者への土地配分を示す。またジグザグに曲がりくねる境界線は、過去の戦闘や政治的取引の結果など支配の歴史を表すこともある。地図は正確さを追求した科学的なイメージであるとともに、知識や権力によって社会的に構築されたイメージでもあるのだ（Harley 1988）。地図は科学的方法の所産であると同時に、近代的社会制度の所産でもあるのだ（Winichakul1994=2003）。

なぜ地図は権利空間を規定する道具になりうるのだろうか。地図学において地図は、「個人の知識を伝達可能な知に転換する方法」と位置づけられており、地図学の一般理論構築を目指したロビンソンとペチュニク（Robinson and Petchenik 1976）は地図作りを、「人間の空間に関する知識を特定の用途に使うために記号として伝達する象徴化の形式」と定義している。地図は空間的対象を、それ自身のもつ抽象化の方法にしたがって、新しい記号体系のなかにはめ込んでいく。他方で空間は、記号を通して解読されることによって、想定された実在としての空間についての知識を顕在化させる。すなわち地図は、言語化できないイメージを一定の様式で明示化する、形式知の一例といえるのだ。

支配者の作成する直線的な境界線で構成された地図とは異なり、実際は複雑な地形が広がるなかで、様々な社会集団がその地域を利用してきた歴史がある。複雑に絡み合う状況においては、人びとは地図とは異なる独自の境界線を決定したり、あえて境界線自体を設定しないこともある。これら実際の複雑な地形を形式化していくために重要な記号が境界線である。境界線を引くことによって、権利の枠組みを定めることができる。国家が科学的手法を用いて地図を作成する過程では、国家統治に必要な記号化した情報のみ記載されるため、人びとの経験に基づく知識は無力化される。つまり空間に関する既存の知識を多義的なものにしたうえで、地図こそが空間を表象するものとする知の置換が行われていくのである（Winichakul1994=2003）。

図5-1は、地図作りにおいて、現実の対象が記号として抽象化されていくプロセスを示して

いる。まず地図作成者は、特定の目的をもって地図を作成するため、対象となる地理的領域を観察し測量する (A)。つぎに作成者は自らが持つ知識や技法によって対象を抽象化し、地図を作成する (B)。その後、地図は利用者が持つ知識によって解読され (C)、利用される (D)。このように地図は、地図作成者が持つ特定の目的、認識、知識に基づいて作られ、利用者も記号化された情報を自らの目的や認識に基づいて利用する。

地図が対象を記号化する過程では、少なくとも3つの手続きを要する。一つ目に、普遍化である。それぞれ特定の目的に適った地図を作るため、対象となる空間の細部は縮小され、さらに空間は選択、組み合わせ、歪曲、近似化あるいは誇張される。二つ目は縮尺法である。これは一定の比率にしたがって、実際の測量値を拡大または縮小することである。三つ目に象徴化がある。対象領域を示すために、幾何学的な表象などを用いることである (Winichakul1994=2003)。このようなプロセスを経て、現実には記号に置き換えられ、抽象化されていく。

このように地図作成には専門的知識や技術が必要になるため、これまで行政職員や民間技術者が独占的に作成、発行、利用してきた。ただし地図作成者は利用者の重視する特質を基準にするため、使用者の目的や意図から離れて地図を作ることはできないという。地図作成者の任務は地図の利用者を想定し、使用者が重視する特質に関して歪みがないか、あるいは最小にするような地図の設計である (Wilford 2001=2001)。地図を作成・利用する過程で、作成者と利用者はそれぞれの主観を通して現実を解釈していく。

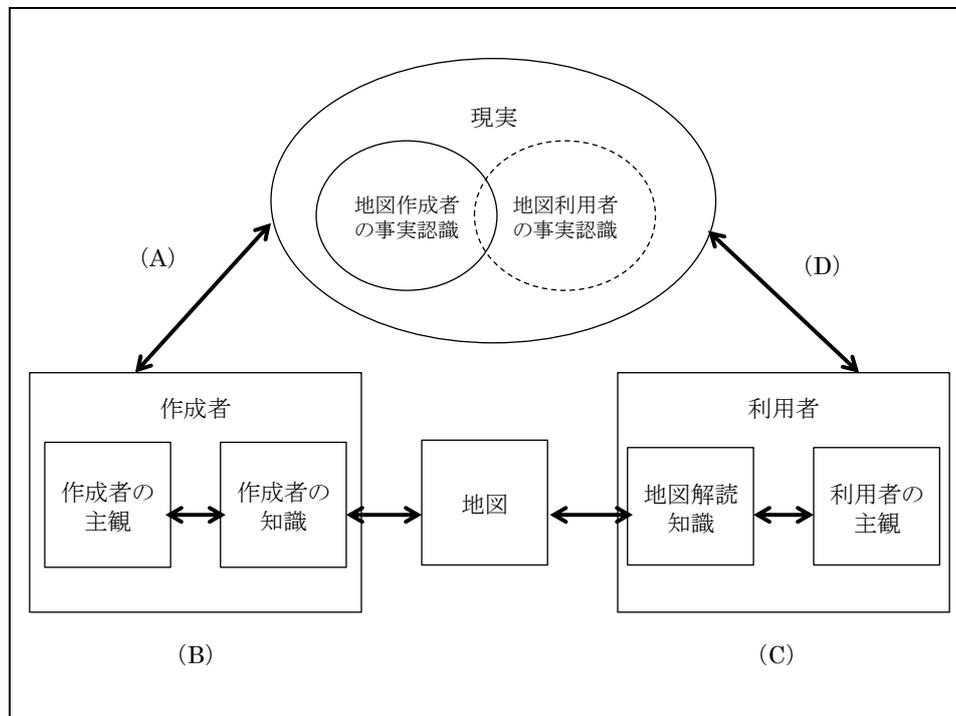


図5-1. 地図作成のプロセス

出所. Robinson and Petchenik 1976およびWinichakul1994=2003より筆者作成  
 森林政策において政策が国家主導である限り、地図作りは森林資源統治の手段となりうる。

地図作りのプロセスにおいて、森林を管理利用してきた人びとの経験や慣習とは異なる科学的基準によって、権利空間が規定される場合、形式知による暗黙知の無力化が起きる可能性がある。しかしながら参加型森林政策では、住民の権利保障を目的に地図が作成されるばかりでなく、本事例のように住民が測量に参加する事例もみられる。このような場合、それまで以上に地図使用者である森林官と住民両方の意図や目的も地図に反映されることを意味する。一体、誰の意図や目的が地図に反映されるのだろうか。森林官だけでなく、作成者や利用者である住民組織メンバーの意図や目的も地図に反映されるのだろうか。地図の作成や利用の主体が国家から住民へ広がることは、形式知と暗黙知の出会いを示唆している。参加型森林政策によって、地図に関わる形式知と暗黙知の関係は変わるのだろうか。そして参加型森林政策において、地図が表現するデータは科学的数値だけでなく住民経験にまで拡大するのだろうか。

## (2) 地図に描かれない社会

地図が為政者の統治手段として用いられてきたことは、先に述べた通りだが、地域社会の側からの視点に変えて考えると、地図が必ずしも地域社会や資源を形式化しきれていない可能性が浮かび上がる。これまで土地利用計画では、遠隔探査による物理的データ (*remotely sensed data*) に基づいて対象地域を測量し、地図にしてきたが、利用する人びとにとっての土地の意味や文化的な価値などについては、あまり考慮されてこなかった。参加型森林管理政策のように、住民を土地利用者として位置づける場合、住民が有する土地への価値、文化、歴史的な文脈は重要な情報となる。これらは科学的な地図作成では、見落とされがちな領域であった。近年では、GISを用いながらも、数量化できない土地の多様な価値づけを測るための調査方法が議論されるようになってきている (Brown 2005)。

森林はそこに暮らす人びとにとっては、物理的な資源というだけでなく、社会的、文化的、政治的に構成されるシンボルや空間となる (Greider and Garkovich 1994)。土地への認識は、個人や集団によって異なるため、時には同じ土地に対して異なる価値が対立する場合もある。例えば自然環境を保全したいと考えるか、利用したいと考えるかという利用者の異なる価値は、多くの地域で見られる対立であろう (Williams and Stewart 1998)。また利用したいと考える人のなかでも、その土地自体への愛着や思いなどから訪問する場合と、そこにある特定の資源を利用するために訪れる場合など、背景となる要因も多様である (Mitchell et al. 1993)。

また国や地域によって、地図の役割や扱い方にも違いが見られる。フィリピンの現代地形図は、アメリカの地図に類似しており、アメリカの支配下に長く置かれていた歴史を反映している (堀 1996)。例えば主要道路は双方とも赤の破線で表されていたり、森林はともに緑色で表されている。他方で地形図は、統治の歴史だけでなく、フィリピンの文化や社会状況も映し出している。水田やマングローブの表記は、アメリカにはないフィリピンらしい地図情報といえる。フィリピ

ンの地図事情で特徴的なことは、そもそも作成される段階からあまり正確さが求められていない点であろう。測量がまだ行き届いていない場所も少なくなく、そのような地域では州の境界線や小道は地形を無視して引かれており、APPROXIMATE ALIGNMENT (APPROX ALIGN) と注記されることもある(堀 1996)。最近ではGISの利用によって地図の正確さが向上しているが、フィリピンでは最近まで地図が正確ではないもの、大まかなものとして許容されてきたと考えられる。このような地図をめぐる地域性は、参加型森林政策の権利空間にどのような影響を与えているのだろうか。参加型森林政策によって地図が表現する情報は、科学的数値からより住民の認識や経験にまで拡大するのだろうか。マニニョッグ村の事例を通して検討したい。

## 5-2. 参加型森林政策と地図づくり

フィリピンの参加型森林政策において、住民の権利を保障する管理契約証書やCBFM協定には、権利空間を表した地図が添付されている。地図を作成するのは環境天然資源省である。環境天然資源省の組織体制は4階層(中央、リージョン、州、地域)あり、住民が手にする地図を最終的に承認するのは、複数の州を束ねるリージョン事務所の所長およびCBFM課長である。しかし地図作成に必要な情報収集や資料作成、また住民たちの森林管理活動の指導、監督、規制等、実際に現場で住民に対応しているのは地域事務所の現場森林官である。実際に現場森林官たちが地図を描くこともある。

地域事務所は環境天然資源省の最末端に位置するため、どこも業務をする上で組織体制の制約を抱えている。マニニョッグ村を管轄するカミリン地域事務所も同様に、慢性的な人員・予算不足のなかで広範囲に散在する多数の業務地を抱えている。事務所の予算は毎年変動していて、中央事務所や政府からの特別予算や海外援助支援がない限り、すべてのCBFMサイトを定期的に訪問する交通費さえ確保は困難である。さらに現場森林官の業務には、事務所の文化や個人の資質などインフォーマルな要因も影響する。例えばカミリン事務所のCBFMコーディネーターは、毎年いくつもの申請書を作成してリージョンIII事務所に提出し、中央事務所や援助機関からの予算獲得に励んでいる。彼はかつて海外援助プロジェクトを経験したことで、外部からの支援をすべてのCBFMサイトに持っていくことを目標にするようになった。また地図作成を担当する職員は1名しかいないため、組織から求められる地図だけでも作成は追いつかない状況にある。さらに地図担当者は、CBFMに限らず地域事務所内すべての業務に関連している。担当者1名だけでは業務をこなせないため、とくに現地調査を手伝う非常勤職員が地図の下書きを手伝うこともある。

マニニョッグ村CBFMにおける地図作りは、現場森林官と住民の間で利用区画が決まる過程を浮き彫りにしてくれる。これまでマニニョッグ村に導入された参加型森林政策は、1979年の共有林植林プログラム、1982年の統合社会林業プログラム、そして2000年のCBFMプログラム

に変遷してきた。それぞれの政策下で作られた地図は、形式知を用いた国家主導の側面と、地図作成者（森林官）と利用者（住民組織）の関係という暗黙知という異なる側面を持つ。

マニニヨグ村の地図作成のプロセスは、大きく2つの方法に分けられる。現場森林官が既に発行されている地図をベースにして加筆や修正をしたものと、現場森林官が実測して得たデータをもとに作成したものである。前者は紙面上で合理的に位置関係を表しているが、実態との乖離が予測される。後者は現実の土地利用に近いだろうが、どこまで正確に反映するか否かは作成者次第で変わりうる。本章では前者を机上の地図づくり、後者を実測にもとづく地図づくりとして、住民と森林官の関係を分析する。地図作成に関わる環境天然資源省の森林官と住民の間で、異なる知の判断基準はどのように存在し、住民の権利空間は決まるのか明らかにしたい。

### （1） 机上から実測の地図づくりへ

これまでマニニヨグ村に導入された3つの参加型森林政策（1979年共有林植林プログラム、1982年統合社会林業プログラム、2000年CBFMプログラム）では、行政が発行する証書や協定に対象区画を示す地図が添付された（表5-1）。地図によって国有林内で住民が権利を行使できる空間と、そこで権利を行使できる人物が保障される。地図は当初、森林官らが事務所で既存の地図に境界線を引く机上の地図であった。地図の作成や使用をめぐる現場森林官と住民それぞれの知の判断基準に注目してみよう。

最初の共有林植林プログラムでは、当時の現場森林官が私有地や他の事業地と重複しない国有林22ヘクタールを地図上で見つけ出して対象地を選んだ。現場森林官は既存の地図上に22ヘクタールの外周を描いた後、一区画1ヘクタールになるよう、例えば実際の距離で縦200メートル×横50メートルになるように直線で区切って22区画を設定した。これによりプログラムに参加する住民22名は、等しく1ヘクタールずつ利用権を得ることができる。現場森林官は各区画に番号を付け、住民はくじを引いて出た番号の区画を管理することになった。対象地や参加住民の選定方法は政策規定に含まれていない。そのため、実際には現場森林官が状況に応じて判断することもある。本事例の場合、村の住民であった当時の現場森林官が自分の村に政策を優先的に導入したのだった。現場森林官がマニニヨグ村の住民であったからこそ、区画分配の方法は平等を重んじた判断になった。彼は自ら選んだ住民に1ヘクタールずつ利用権を分配したという。他の地域で平等に区画を分配した例は珍しく、現場森林官が実状に配慮したものであった。

1982年統合社会林業プログラムに移行すると、住民個人に管理契約証書が発行されるようになった。国家はすでに利用権を認めた住民22名を追認する形で管理契約証書を発行した。証書の地図も共有林植林プログラムをもとに作成され、ここでも実測は行われなかった。統合社会林業プログラムでは住民個人の権利を保障するだけでなく、住民が適切な森林管理を怠った場合森林官が権利を取消すこともできた。具体的には毎年、区画の20パーセントを植林地にしていく

という科学的基準に基づいて、中央行政やリージョン III 事務所の森林官らが現状を視察して評価した。リージョン III 事務所の記録によると、マニニヨグ村では 10 名の権利が取消されている。

環境天然資源省による取消し以外にも、多くの区画で管理契約証書の名義と実際に管理利用する住民の違いがみられる。この取り消しは、住民の死亡、高齢化、移転、権利放棄などの個人的な事情が多い。管理を引き継いだ住民は、前任者の家族や親戚、またはケアテーカーが多い。このようなインフォーマルな権利移動は、住民組織と現場森林官の間で慣例になっている。この点について、現場森林官は以下の様に話す。「前（統合社会林業プログラム）は、1 年に 20 パーセントずつ管理面積を増やして、5 年後に 100 パーセントにすると書いてあった。評価するかしないか、住民の権利を取り消すか否かは環境天然資源省の方針次第。住民はお金がなくて管理できないのかもしれない。だから次の世代に権利を移している。自分たちはリストの名前を変えるだけ。自分たちが一番住民を理解している。法律はあっても合意はその場です（CBFM 担当の現場森林官、男性）」。科学的管理が現場の実態に適さない場合、住民や現場森林官らは住民の意向など状況に応じた判断も行っている。

表5-1. 森林政策と地図作成の変遷

年	森林政策等	権利を得た住民	権利保障	地図作成
～1960	オープンアクセス共有林	—	—	—
1979	共有林植林プログラム	22名	国有林の管理権	実測なし
1982	統合社会林業プログラム	22名	管理契約証書	実測なし
2000	CBFMプログラム	23名	CBFM協定	実測なし→あり
2009	CBFM援助後メンバー追加	19名	なし	実測あり

出所. 筆者作成



写真 5-1. カミリン地域事務所の地図作成  
出所. 筆者撮影



写真 5-2. カミリン地域事務所で常勤職員が非常勤職員に地図作成を教える様子  
出所. 筆者撮影

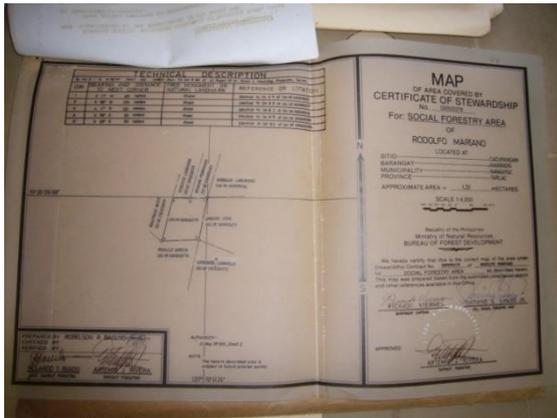


写真 5-3. 管理契約証書の地図  
出所. 筆者撮影

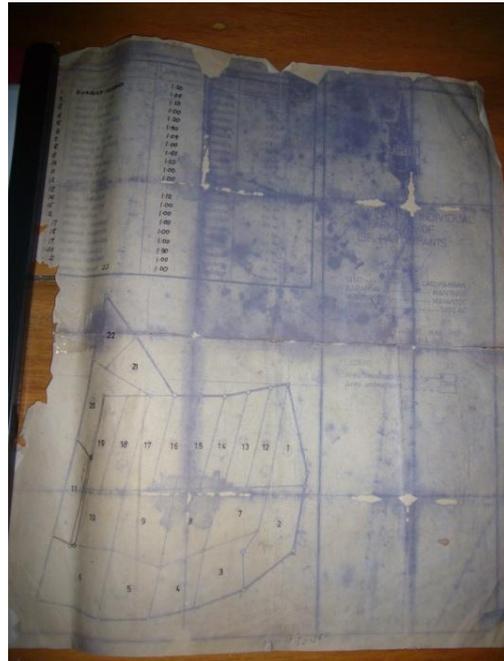


写真 5-4. CBFM 協定の地図  
出所. 筆者撮影

CBFM 政策のなかで、それまでの机上の地図から、実測による地図づくりへと行政の姿勢に変化が見られるようになってきた。CBFM のもとで国家は、住民組織という集団による共同管理を前提に、住民たちに国有林の利用権を保障した。したがって、CBFM 協定に添付される地図は集団に利用権を認めた CBFM サイト全体を表記するものだった。地図には外周のみ表記されている点が、統合社会林業において個人ごとの利用区画を明記した管理契約証書と異なる。さらに、実際はそれまでの個人ごとの管理が続いてきたため、住民にとってみれば個人の区画の境界線が重要であるにも関わらず、森林官は各区画を測量しなかった。CBFM の対象面積が 72 ヘクタールに拡大し、新たな地図を提出する際も、現場森林官は CBFM の外周の地図のみ作成し、しばらく机上の地図づくりが続いた。

地図づくりが机上から測量に基づくものへと変わるきっかけのひとつは、国際援助機関による GIS 測量技術の紹介であった。マニニヨグ村を管轄するカミリン地域事務所、タルラック州事務所、リージョン III 事務所に対しては、日本の国際協力機構の CBFM プロジェクト強化プログラムのなかで、GIS による測量技術の指導が行われた。森林官に対しての測量研修やそれぞれの事務所に GPS の供与があった。カミリン地域事務所の現場森林官も GIS を使った測量技術の研修に参加して、事務所には GPS 2 台が供与された。援助機構の専門家や現場森林官らは実際にマニニヨグ村で一緒に CBFM サイトの外周を測量している。援助終了後も現場森林官は GPS を使って業務を遂行している。

近年では住民から実測の要望があれば、現場森林官は GPS を使って区画測量をして、地図を

作成している。ただし人員や予算不足のため、管轄するすべての CBFM サイトで実測することは不可能な状況にある。GPS 測量による地図作成は、個人的に要望があった住民組織メンバーへの個別対応にとどまっている。現場森林官は GPS を使うことはできるが、測量が必要な区画すべてに対応することはできていない。

このように参加型森林政策や GPS 測量という技術が導入されても、実測にもとづく地図づくりが進まなかったことから、現場では個人の利用区画をめぐるさまざまな問題が生じてきた。1 つ目に共有林植林プログラムで実測が行われなかったため、当初から実際の境界線が不明確だった。プログラム開始から数年後には、境界線をめぐる問題が 2 か所発生し、30 年以上経っても解決しなかった。住民には独自の解釈でより広い面積を利用したり、他の利用区画で伐採する者もいて、住民間のトラブルもあった。住民組織リーダーや現場森林官が調停しようとしても、そもそも境界線が不明確なこともあり、根本的に解決できないこともあった。

2 つ目に参加型森林政策が始まってから 30 年以上経過すると、地図の名義と実際の管理者が異なるケースも多くなった。管理契約証書の名義人の死亡や高齢化等により、その子どもや親戚らが CBFM の管理利用を引き継いできたためである。実際の管理者が変わっていくなかで、2 つの区画を 3 名で分割して管理している区画もあり、境界線はより複雑で不明確になっていく。住民は実際に管理している住民名義の地図作成を現場森林官に求めてきた。

3 つ目にマニニヨグ村の管理契約証書はほぼすべてが 25 年間の期限を過ぎており、更新または再発行の手続きが必要になっていた。つまり名義人が実際の管理者と異なるだけでなく、そもそも管理契約証書は無効になっているのだ。カミリン地域事務所は 2009 年から管理契約証書にもとづく現状評価を始め、個人の利用区画の位置情報を GPS 測量し始めた。当時はまだ新発行の制度化がなされていなかったが、現場森林官らは管理契約書の延長申請にむけて書類作成の準備をしていた。

最後に CBFM への移行で事業地面積が拡大したため、現場森林官は新たに 19 名の住民を住民組織に加える判断をした。現場森林官独自の判断で、彼らの区画も測量する必要が生まれた。このような様々な状況から、CBFM 内の利用区画について住民は実際の利用状況を反映した地図の発行を現場森林官に要求し、現場森林官も机上だけでなく GPS による実測調査をする必要が高まっていると感じていた。

## (2) 実測のプロセス

これまで住民組織も現場森林官も現状にもとづく地図の必要性を感じていたが、現場森林官は人員・予算不足を理由にすべての区画での実測に答えられなかった。この状況において筆者が研究目的で実際の利用区画を測量したいと現場森林官に申し出たため、2009 年個人の利用区画を実測することになった。筆者は当初、自分の研究のための調査許可を得たいと思い、現場森林官

に許可を得ようと相談した。筆者の都合とは関係なく、現場森林官も調査目的を見出したようである。現場森林官は期限切れの管理契約証書を更新する準備を始めたいこと、また住民組織メンバーからの地図を発行して欲しいという要望に応えるためにも筆者の研究を契機と捉えたそうである。現場森林官、住民組織、筆者合同で実際の利用区画を測量し、GPS データは現場森林官と筆者で共有することになった。

利用区画を実測するにあたって、村の集会場で住民組織への事前説明会を開いた。住民組織ほぼ全員に加えメンバー以外の住民も出席した。現場森林官は住民組織メンバーに対して、CBFM 内の実際の土地利用をふまえた地図を作成するための実測を行うと説明した。現場森林官は方法を説明するため、黒板に四角形を描き、四隅の位置を機械で測量すると住民に伝えた。例えば横 50 メートル×縦 200 メートルで一区画 1 ヘクタールになると現場森林官は説明を続けた。

これまで住民組織は測量や地図の作成を求めてきたにも関わらず、最初住民たちからは懸念の声があがった。とくに多かった声は測量方法についてだった。住民から実際に利用している土地は四角形とは限らないが、その場合はどうなるか質問があがった。そこで現場森林官は、以下の通り説明を変えた。「四点の測量をもとに四角形の地図をつくりますが、実際の土地利用は現状に即して行ってください。川などがあって測量できない場合は回り道をしなければなりません。そういう場所は当事者で話し合って使ってください。前回地図を作ったときは紙の上だけだったので、実際に使っている場所と違っていました (CBFM 担当の現場森林官、男性)。」

現場森林官は地図と実際の乖離を前提として、現場の状況に合わせて住民同士で調整するよう促したのである。また住民組織リーダーが証書を取得していない人も対象か尋ねると、現場森林官はもちろん含まれると答えた。話し合いを通して、それまで不安そうにしていた住民や農作業が忙しいと参加に消極的だった住民も、ほぼ全員が実測に参加するという態度に変わった。住民参加に至った要因は、現場森林官が作成する地図が現状をふまえているだけでなく、問題が起きた場合には地図情報より現場の状況に合わせて住民間で対処できる余地があったからであろう。森林官が四角形の地図をつくるのは、科学的な正確さよりも書類作成上の都合によるものであった。現場の測量において現場森林官や住民はどこまで正確さを求めたのか。

実測は 2009 年 11 月と 12 月の合計 5 日間、のべ 90 名の住民と森林官 16 名で行った。全ての日程で住民、現場森林官、筆者が合同で測量を行った。測量対象は管理契約証書が発行されている 22 区画 (測量によって 23 区画に分割) と、現場森林官が新たに住民組織に加えたメンバー 19 名分の区画であった。住民は利用してきた場所を現場森林官らに案内し、現場森林官は管理契約証書の地図 (The Individual Farm Lots of ISF Participants) でその位置を確認した。そして現場森林官と筆者が互いに GPS データを確認しながら、境界地点のデータを記録した。

現場森林官は住民組織の利用区画を特定する際、常に方位磁石と地図を参照して地図と実際の土地利用を見比べていた。現場森林官の用意した 50 メートルのロープを住民らが持って山道を進むことで、区画の四辺の距離を測量した。現場森林官らは GPS でも位置情報や歩行距離を測れる方法を知っているが、それまでの慣例であるロープを使った測量を続けた。ロープで測った境界点辺りに住民が使っている木、岩、地形等の目印があれば、現場森林官はそれを境界地点に

定めた。

現場森林官は直線距離を測る方法として、GPS という科学的な方法だけでなくロープを使った。彼らは科学的な方法だけでなく、自らが慣れ親しみ納得している経験を併用していた。この非科学的方法は住民にとっても意味あるものだった。測量を始める前に住民らは現場森林官からロープを預かり、自分たちの腕でロープの長さを確認することができた。長さを確認した住民は、少し笑みを浮かべながら、現場森林官に聞こえないよう次のように筆者に耳打ちした。「森林官は 50 メートルと言っているけど本当はもっとある。彼らは気づいていないようだ。自分(住民)たちが得していることは(森林官には)秘密だ(住民組織メンバー、30代男性)」。



写真 5-5. ロープの長さを確認する住民  
出所. 筆者撮影



写真 5-6. 住民に位置を聞く現場森林官  
出所. 筆者撮影



写真 5-7. 地図と GPS データを比べる現場森林官  
出所. 筆者撮影



写真 5-8. 測量で決めた境界に枝で目印  
出所. 筆者撮影

GPS と異なりロープは誰もが使う身近な道具である。ロープでは正確な距離を測れないが、誰もがその場で境界線を把握できる単純明快な方法である。分かりやすい道具の使用御は、上記の会話のように住民が解釈できる余地も生んでいた。また住民は実測の過程で、自らの要望を伝えたり汲み取ってもらいながら、森林官に現場で権利を承認してもらっていた。また住民間で対立していた境界線も、森林官の仲介によって、関係者間で新たな境界を設定していた。このように非科学的なロープが現場で果たした役割は大きい。

また新たにメンバーに加わった 19 名分の区画を測量する際も問題が生じた。例えば誰がどの場所の権利を得るかという点である。現場森林官が選んだ 19 名全員が測量に参加して、区画の境界を確認していった。しかし測量への態度は住民間で異なっていた。測量前に自分が使いたい場所を現場森林官に伝えていた住民もいれば、伝えなかったためにねらっていた場所を取られたと嘆く住民もいた。以前からその土地で森林管理を行ってきたというのが、先に希望を伝えた住民の根拠であった。確かに以前の共有林だった時に焼畑や植林をしていた住民もいる。2 名は彼らの祖父が果樹を植えていた。その他は 1 年以内に管理を始めたが、その事実があるため現場森林官は彼らの希望を叶えていった。

実際に利用区画を測量してみると、住民も現場森林官もそれまでの慣例や経験をもとに測量方法や、測量地点を決めていた。また住民にとって実測は、自らの要望をくみ取ってもらいながら森林官に管理権を承認してもらい、森林官の仲介により境界線問題を解消する場でもあった。複数住民と一緒に測量に参加することで、地図を手にする前に住民らは互いに境界を確認できた。ここでは科学的正確さよりも複数の関係者が妥当と思う方法が優先されていた。

実際に測量を始めるといくつか問題に直面した。まず管理契約証書がすでに発行されている 22 区画には、境界地点が不明確な場所があった。自然物の目印が浸食等で場合、境界に関わる住民と現場森林官と一緒に新しい目印を決めた。ここでも岩や木の種類など自然物を境界とすることが多かった。他方、長らく住民同士で境界線問題を抱えていた場所はより多くの時間をかけて、当事者の住民と現場森林官で話し合いながら境界線を決めていった。

### (3) 実測に基づく地図づくり

実測で得た GPS データをもとに森林官らは個人利用区画の地図を作成した。これは行政が住民の権利を保障する正式な地図ではなく、後日、管理契約証書を更新・発行するための準備として森林官らが作成した。まず地域事務所の森林官がデータをもとに手描きで地図を作成し(写真 5-9)、区画と管理者の名前を確認した。このデータをリージョンⅢ事務所の GIS (地理情報システム) 課に提出して、地図作成の専門職員(以下 GIS 職員)が地図を作成した(図 5-2)。

データには測量できなかった地点や明らかな誤りも含まれていた。GIS 職員は統合社会林業プログラムの地図を参照して、測量データの不備を補った。その他にも GIS 職員がデータに手

直しを加えたところが、図のうち右の円で囲った 3 区画である。共有林植林プログラムで 2 区画だった場所を、CBFM から 3 名で分け合って管理することになった。彼らは管理契約証書名義の住民から、ケアテーカーとして管理を任されてきた。この名義人が権利を放棄したことで、分割して管理を継続することになった。彼らは自分たちも 1 ヘクタールずつ利用権を得る権利があると強く主張してきたため、それを知った GIS 職員が 1 ヘクタールずつになるよう地図を修正した。点線で表記した管理契約証書が発行されている区画は、メンバーはみな等しく利用権を得ていると住民も現場森林官も主張してきた。GIS 職員は住民のイメージに合わせて均等な面積になるよう地図を修正した。

一方、GIS 職員が修正しなかった部分もあった。例えば地図の中央に丸く囲った部分は、管理契約証書が発行されている区画と新たに測量した区画の重複である。GIS 職員は自身の判断による修正をしなかった。重複が大きかったことから、現場を知っている現場森林官と住民組織の判断に委ねることにしたのである。さらに他の 3 倍ほど大きい区画についても GIS 職員は修正しなかった。現場森林官はこの区画について他と異なる判断をしていたからである。この区画では参加型森林政策が始まる前から、A 氏の家族が広範囲に渡って竹林を育ててきた。A 氏はこの竹林の利用権を強く主張してきたことから、現場森林官はこのケースだけ例外的に測量していた。地図づくりにおいて GIS 職員や現場森林官たちは、GPS データがなくても問題はなく、地図を作るのは簡単なことだと主張していた。森林官らの立場は、以下の話からも明確である。「たとえ地図作成上で問題があったとしても現場では問題ない。問題が起きた時には住民たちが解決する。・・・もしも住民から文句が出たら権利を取り上げるだけだ」。

森林官には、地図上の境界線とは異なる現場での境界線を住民たちは共有しているという認識がある。地図と異なる判断や住民同士の調整が現場で働くことを前提に、業務を行う森林官僚が浮かび上がる。GPS によって森林官は位置情報を得ることができる。しかし机上の地図づくりが先行した本事例では、実際に測量が不可能な場所もあった。実測に基づく地図づくりでは、森林官も住民も地図の科学的な正確さだけを重視してはいなかった。森林官らは住民たちが納得できるか否かにも配慮して地図を作成していた。彼らは森林管理の問題はまず住民同士で解決するものという認識から、住民たちが納得できるか否かを問題にしていた。森林官は科学的なデータを利用しつつも、住民が持つイメージに合うよう微修正しながら地図を作成していた。

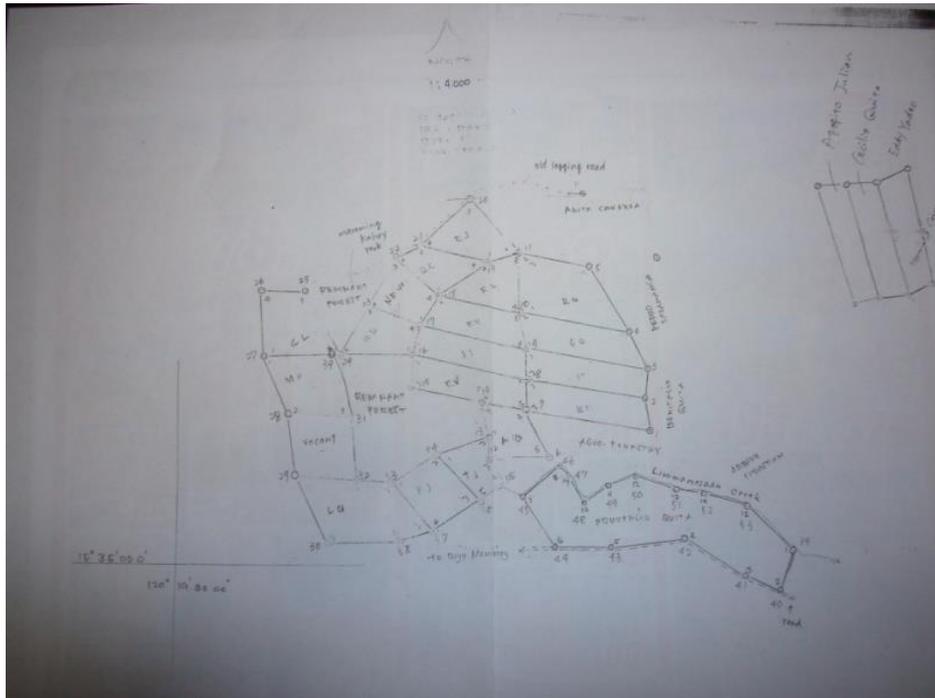


写真 5-9. 地域事務所職員が作成した地図  
出所. 筆者撮影

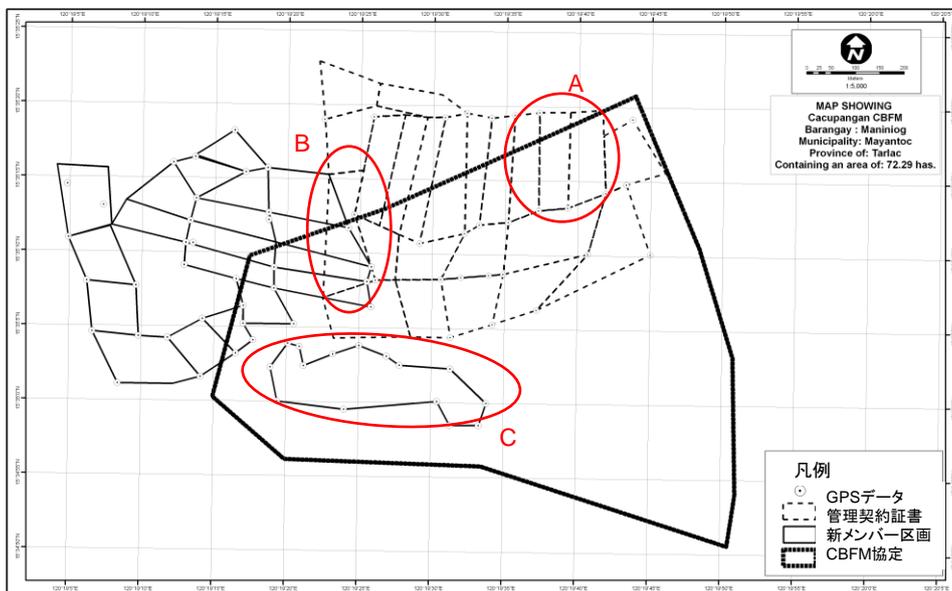


図 5-2. リージョンⅢ事務所職員が作成した地図

注. CBFM 境界は、環境天然資源省地域事務所保管の書類に記載されていたデータをもとにし、実際の利用区画は GPS による実測で得たデータをもとに作成。

出所. リージョンⅢ事務所 GIS 課に筆者加筆修正

### 5-3. 小括：形式知と暗黙知が描く権利空間

参加型森林管理政策に参加する多くの住民の目的は土地である。マニニヨグ村の CBFM において、住民組織メンバーの過半数は、土地を所有しない農民たちである。農地を持たない小作人や農業労働者にとって、国有林の利用権を得ることは新たな現金収入源獲得の可能性につながる。住民組織メンバーになり利用権を得ることができた後、次の関心事になるのが、それがどの場所の権利なのかであろう。マニニヨグ村の CBFM サイトには、人が立ち入るのは難しい急峻な場所、岩だらけで木の生育に適さない場所、川や JICA 援助で設置した貯水タンク／ホースなどの水源から取水できない場所、集落から遠い場所など、森林管理をする上で住民たちが比較的好まない場所がある。逆に政策前から、祖父や親戚が果樹や木材用樹種を植え育ててきた、思い入れのある場所を持つ住民もいる。住民は区画の場所についてそれぞれ選好があるのだ。

対して、地図は権利空間を画一的に規定する。住民の権利を空間的に表す地図もまた、シンプレフィケーションのひとつである。地図は空間を記号化することで、自然特性や住民の森林利用の歴史など地域個別の文脈を、国家の考慮すべき対象から外していく。地図の作成には専門的知識や技術が必要になるため、これまで行政職員や民間技術者が独占的に作成、発行、利用してきた。このように森林政策のもとで作成される地図は、住民たちの経験とズレを生む条件を備えているともいえる。第 5 章冒頭の現場森林官の発言は、形式知と暗黙知の併存を示唆している。地図づくりでも、形式知は暗黙知を無力化できるとは限らないようである。参加型森林政策では、住民の権利を保障するために地図が作られるようになり、さらに本事例のように住民が測量に参加できる余地も生まれている。参加型森林政策によって地図の作成や使用は、国家に限られたものから住民へと対象を広げている。現場でより重要なのは、知の対立や衝突が起きた後、それを乗り越え新たな知を生み出す可能性であろう。ここでは地図作りの事例を通して、現場森林官や住民がどのように森林管理の権利空間を決定しているのか、形式知と暗黙知の関係に注目して分析した。

マニニヨグ村では形式知と暗黙知の両方によって地図がつくられてきた。形式知による机上の地図づくりは、合理的に住民の森林利用を規制する側面もあったが、実際の森林管理は政策規定や地図と異なる住民の経験的な判断が黙認されていた。実測の地図づくりにおいても、GPS による精度の高い位置情報を得ることによって科学的正確さを実現できるにも関わらず、実際には GPS データより現場森林官や住民の経験が優先されることもあった。例えば実測の際、現場森林官や住民は各区画の順番など大まかな全体像をつかむため既存の地図を参照したが、実際の境界地点という詳細については、住民が使ってきた目印を優先して個別に判断していった。境界付近になると現場森林官が住民に目印を訊ね、ない場合は話し合いのもと木や岩などを新たな目印にした。住民たちにとって境界線は、直線的に引くものではなく、両親や自分が植えた木や将来切るために育てている木があるかないかで決まる。現場森林官は、具体的な目印という細部の要素と、森林利用の経緯や住民同士の人間関係など全体像を考慮して境界を決定していた。これ

は森林官らの現場経験に基づく判断である。住民だけでなく森林官も暗黙知に依拠して行動しているのだ。

また地図作成時には、実測現場にいた住民たちの認識に合わせて、森林官らがGPSデータを修正することもあった。現場森林官は日頃から住民たちに、区画はみな等しく1ヘクタールであると説明しており、住民たちもそう認識してきた。科学的数値より当事者たちの共通したイメージが優先されたのである。GIS職員や現場森林官は、測量データがなくても問題はなく、地図作成は簡単だという。複数の森林官が、「たとえ地図作成上で問題があったとしても現場では問題ない。問題が起きた時には住民たちが解決する」と話してくれた。また「もしも住民から文句が出たら権利を取り上げるだけだ」と発言する現場森林官もいた。現場の問題を解決するためには、正確な地図をつくるより住民間の利害調整こそ鍵になると森林官は考えていたのである。

このように現場森林官もリージョンレベルの森林官も科学的方法を用いつつ、住民の認識に合うようデータを微修正して地図を作成していた。現場森林官がどこまで住民の実情に即した対応をするかは、個人の職務経験や社会関係のなかで判断される。マニョック村住民のなかには、現場森林官と親戚、教会仲間、仕事関係者など何らかのつながりを持つ者もいる。互いに顔の見える関係のなかで、現場森林官が一方的に住民の行動を規制することは難しい。自らの責務に大きな支障がない限り、多少規定に沿わなくても住民たちの行為を容認する方が、現場森林官は業務をより潤滑に進めることができるのだ。地図の境界線は、各地点の目印という近位項と、森林利用の経緯や社会関係という全体像を統合して包括的に決定される。現場森林官にとって森林政策とは、形式知と暗黙知によって実施されるものなのである。

森林管理の現場で最も重要なことは、そこにある木が誰のものかである。そしてそれを決定するためには、場所や木の種類などの細部の要素だけでなく、木を植えた経緯、周囲の土地利用、住民関係、村の森林利用の歴史など全体像のなかで捉える必要があり、両者を統合した包括的な理解が必要となる。現場の森林管理は暗黙知に依るところが大きいのである。本事例において地図上の境界線は、形式知によって引かれたように見えるが、実際には社会的関係のなかで形成されていた。さらに現場では地図と異なる境界線が常に存在し、権利主体や管理実態も存在していた。地図づくりにおいて形式知と暗黙知の併存は明らかである。

本事例の現場森林官は、住民同士の現場での問題解決を政策の前提としていた。当事者たちは地図の正確さよりも現場の解釈が可能か否を問題にしていた。したがってその障壁にならない限り、科学的正確さも地図づくりに取り入れられた。住民への配慮など状況に応じて行動する現場森林官の裁量もまた、行政職員の暗黙知といえるだろう。権利空間は形式知と暗黙知の交流によって創出されていた。これまで参加型資源管理政策研究は、形式知と暗黙知を対立関係もしくは相容れないものとして議論してきた。ここでは国家と住民という主体と特定の知の関係が固定的に捉えられている。しかし本事例では、主体に関わらず形式知と暗黙知両方を活用する現場関係者の姿が確認できた。知の階級性は行政組織のなかにも存在する。個人のなかでも異なる知が交流しながら、政策実施に至る。知の交流によって現場では、当事者間の深刻な衝突が回避されてきたが、それが結果的に政策と現実の乖離を調整する現場の知になっていた。

このような知の交流の背景には、環境天然資源省の慢性的な人員・財源不足によって、政策規定に沿った実施が困難な現状もある。この状況で業務を執行するためには、住民同士の問題解決を前提としなければならない。そして形式知と暗黙知の両方に依拠することが、本事例の現場森林官らの判断であった。もちろん判断は現場森林官個人の資質にも左右される。同様の状況下にあっても、住民の暗黙知を軽視して形式知を重視するような判断を行う現場森林官もいるだろう。住民参加型管理やGISなど新たなコンセプトや手法の導入は、これまで国家に独占されていた地図の作成や使用を住民にも開放しつつある。住民個人というマイクロレベルの地図を作成するためには、行政職員も住民の慣習や歴史など個別の文脈により配慮しなければならない。形式知によって暗黙知が拾い上げられていく可能性、もしくは形式知が暗黙知を無力化しきれない条件を参加型政策が生み出していることにも、注意を向けていく必要がある。

## 第6章 権利行使の制度生成

1960年代、マニヨグ村の山々も牛の過放牧などによって、森林が減少し草地へとその景観を変えた時期もあったといわれているが、現在 CBFM を含め村内の高地の大部分は二次林に覆われている。住民の話や、実際に森林利用地の実測を行っても、土壌流出などは確認できなかった。マニヨグ村の CBFM では、なぜ過剰な資源利用が回避できているのか。フィリピンの他地域の CBFM サイトで見られるような森林劣化や減少が見られないことから、マニヨグ村では住民組織メンバーの森林利用に何らかの規制が働いていると考えられる。なぜマニヨグ村の住民組織メンバーは、得られた利用権を過度に乱用することなく、自らの森林利用を資源の減少に向かわない程度に抑えることができたのだろうか。第6章では、CBFM サイト内の森林管理利用のルール、すなわち森林利用権の行使に関する制度生成メカニズムを分析したい。住民が CBFM から得る利害の違いや、村落内の社会階層などを通して CBFM をめぐる現場の対立関係など、村落内の複雑な利害関係のなかで、森林管理利用にかかわるルールはどのように決定されていくのだろうか。

第6章にかかわるデータの収集は、2009年11月～2010年1月および2010年7月～9月に実施した現地調査によるものである。マニヨグ村住民のうち、住民組織メンバーで村外在住の2名を除く40名、農民組合メンバー28名、どちらにも所属しない住民45名を対象に、CBFM サイトの利用状況をはじめ、住民関係の背景を理解するために、土地所有や経済状況（収入源）についても質問票を用いた半構造的インタビューを行った。また CBFM 内の森林資源は、2009年11月と12月に実施した利用区画の境界線測量時に直接記録した。

### 6-1. 森林管理の理想と現実

#### (1) 使われない科学的な管理規定

CBFM の森林管理に関わる国家が定めた制度のうち、現場の森林管理のあり方を具体的に規定しているのが、「5カ年活動計画」と「コミュニティ資源管理枠組み」である。原則としては両方とも住民組織が作成した後、環境天然資源省の承認を得ることになっている。付録4の通り5カ年活動計画には、圃場管理・森林拡大・組織強化など9項目の活動について、四半期ごとに細かい達成目標が明記されている。育苗や造林する樹種について、その用途と種類の名称、さらには本数と面積も記載されている。科学的管理の考え方に基づいた計画といえる（CTFA 2007a）。達成目標はすべて数値化されており、その文面のみ捉えれば、科学的管理に基づく精

緻な計画書ということができるだろう。

どれほど素晴らしい科学的管理計画書も、住民がその内容を理解し行動に移すことで初めて、計画書の内容の成否を検討することができる。参加型森林政策の場合、実際に森林管理の担い手が住民であることから、住民たちが計画書の内容を理解し、実施できる内容であることが求められよう。しかし CBFM コーディネーターの H 氏は計画書の作成当時を振り返り、住民参加の必要性を感じていなかったために、自分が計画書を作成した上、住民とは内容を共有せず連携も考えてこなかったと言う。そもそも環境天然資源省に提出する書類は、住民にとって煩雑なものが多いため、現場森林官が住民に代わって計画書を作成することは他の地域においても珍しいことではない。フィリピンの CBFM では、計画書が存在していることすら知らない住民組織も少なくない。計画書を実施するためには、住民組織メンバー内で、計画書に記載されている森林利用管理のルールや手順が共有されず、協力して森林管理をする体制が構築できないのである。5 年活動計画やコミュニティ資源管理枠組みは、現場森林官にとって住民の活動を支えるためのものではなく、上層部に提出する CBFM 関連書類の一部としてこれまで扱われてきたと考えられる。マニヨッグ村でも、日本の援助機関の CBFM 支援プロジェクトのなかでこの点が問題にあげられた。そこで援助プロジェクトのなかで、CBFM の権利者住民の代表と現場森林官が共同で計画書を作り直すワークショップが実施された。ワークショップには、住民組織メンバー代表数名、現場森林官、援助機関の専門家やスタッフ、現地 NGO が参加したという。現地 NGO がファシリテーターとなり、住民自らが計画書の作成に関わることで、住民組織内で管理計画や資源利用枠組みが共有され、森林の共同管理の実現に近づけるねらいがあった。

作り直された計画書の内容を具体的に見てみよう。5 年活動計画に記載されている 9 つの活動内容とは、①苗圃の管理、②森林面積の拡大、③組織強化、④インフラ整備（水路と道路）、⑤換金作物栽培の拡大（アグロフォレストリーと果樹）、⑥情報普及、⑦農繁期と農閑期の作業工程、⑧非木材林産物の採取、⑨天然林保全である。四半期ごと各項目に、詳細な達成目標が設定されており、例えば①苗圃の管理という項目では、木材用樹木・果樹・野菜など育てる苗の名称も具体的に記載され、その数値目標が書かれている。木材用樹種ではジミリーナ 9163 本、マホガニー 9163 本、そして果樹からはマンゴー 1000 本、カラマンシー 1000 本とある。さらに②森林面積の拡大の計画では、木材用樹種ジミリーナの面積を 5 ヘクタール、マホガニー 5 ヘクタール、そして果樹 5 ヘクタール、5 年間で合計 15 ヘクタール植林面積を増やすことになっている（CTFA 2007a）。これらの目標数値から、5 年活動計画を協同作成し直した 2007 年時点では、環境天然資源省も住民組織も CBFM サイトを主に木材用樹種の供給地にする予定であったことが推測される。コミュニティ資源管理枠組みには、これらの項目を実施するための工程表が記載されたうえで、最終的に資源管理で得た利益は住民組織メンバー間で平等に分配するという原則が明記されている（CTFA 2007b）。

援助プロジェクトの一環で詳細な計画書を作成し直したにもかかわらず、プロジェクト終了の翌年に筆者が調査をした際、ワークショップに参加した住民組織メンバーたちは計画書の存在自体はかろうじて覚えていたものの、その内容については全員が忘れてしまっていた。計画書や枠

組みを協同作成するにあたり、CBFMの支援経験の豊かな現地NGOをファシリテーターとして呼んだにも関わらず、住民の様子を見る限り、どこまで住民組織メンバーたちが主体性を持って作成に関わることができたか疑問は残る。さらに計画書の特徴として、住民組織の活動項目には、ヤギの飼育、森林内の雨水タンクおよび送水管の設置など、およそ地域住民だけでは実施できないような内容が含まれている。計画書の数値目標を達成するためには、地域住民だけで負担が不可能な労力や予算が必要であり、環境天然資源省の地域事務所やCBFMを支援するはずの町役場なども、慢性的な財源・人材不足にあるため同様に負担を期待するのは難しい。すなわち作り直した計画は、外部からの援助を前提とする内容になっているのである。CBFMはコミュニティに基づく森林管理を掲げ、援助機関は政策の実効性を高めるための支援をしている。しかしながら、援助の一環で作成し直した活動計画や資源管理枠組みからは、住民不在の政策という一面が浮かび上がってくる。そもそも援助プロジェクト中に再度作られた計画書は、援助機関や現場森林官が「作ろう」と声をあげたもので、住民組織自ら要求して作成されたものではなかった。その経緯をふまえれば、これらはいわば援助機関に対しての支援要請書の側面も持っているように考えられる。援助機関スタッフや現場森林官にとって計画書は、援助予算を受け取る根拠ともなり得るのだ。外部からの援助を前提とした活動が多かったのも当然のことである。したがって計画書や管理枠組みは、作成した段階でその目的が達成されてしまったとも言える。援助が終わってしばらくしないうちに、住民組織は計画書の存在すら忘れ、結局、計画書に合わせて住民組織が森林管理することはなかったのである。

## (2) CBFM サイトの森林管理の実態

実際、住民組織メンバーたちは、どのような森林管理や利用を行っているのだろうか。第4章や第5章でも明らかなように、実際の森林管理は共同管理というよりも住民組織メンバー個人単位で行われてきた。計画書の数値目標はCBFM全体の森林について示されているが、実際の森林管理はメンバー各自の管理契約証書の区画ごとに行われており、一部を除いて各メンバーの面積は1ヘクタールほどの小規模なものである。新しいメンバーの区画を決める際も、森林官はすでに発行されている管理契約証書にならって1ヘクタールずつ与えることにしたため、個人による小規模で固定的な範囲での森林管理である点は変わらない。したがって森林管理利用のあり方は、住民組織メンバー個人ごとに確認する必要がある。

表6-1に住民組織メンバーごとのCBFMの森林利用管理の実態を示した。これは地図測量をした際に筆者らが確認できたものと、メンバーへの聞き取り結果を統合したものである。この表からも明確なように、森林の管理利用は多様である。森林の管理利用の傾向を読み解けば、まず木材用樹種の育成のみを行っているメンバーが一番多く、次いで木材用樹種の育成と伐採(木

表 6-1. 住民組織メンバーの CBFM サイト利用状況

番号	性別	年齢	CBFMサイトの利用	主な収入源
1	男	39	近年なし	野菜販売
2	男	56	薪採取	小作農、農業労働
3	男	35	家具用伐採および他メンバーから木材購入	家具販売
4	男	37	野菜・根菜・果樹・薪炭の生産、木材用樹種の育成	農業労働、家畜委託飼育
5	男	—	(他州在住のため調査できず)	
6	男	62	木材用樹種の育成	小作農
7	男	43	木材用樹種伐採・育成	自作農
8	男	44	木材用樹種の育成	小作農
9	男	43	近年なし	小作農
10	男	65	薪採取、木材用樹種の育成	自作農、娘の仕送り
11	男	47	近年なし	小作農
12	女	59	野菜・根菜・果樹の生産、木材用樹種の育成	自作農
13	男	79	竹・建材用樹種の伐採、木材用樹種の育成	義娘の仕送り、自作農
14	男	61	木材用樹種・果樹の育成	農業労働
15	男	48	木材用樹種の育成	小作農
16	男	59	木材用樹種の育成	自作農
17	男	54	近年なし	農業労働、自作農
18	男	29	(他州在住のため調査できず)	
19	女	59	木材用伐採、木材用樹種の育成	薪炭販売
20	女	63	夫が亡くなった2007年以降は利用せず	農業労働
21	男	41	野菜・根菜・木炭・果樹の生産、木材用樹種の育成	自作農、農業労働
22	男	42	木材用樹種の育成	農業労働、家畜飼育
23	男	55	木材用樹種の育成	自作農、家畜委託飼育
24	男	80	薪炭採取、木材用樹種の育成	自作農
25	男	38	なし	妻の仕送り
26	女	44	建材用伐採、木材用樹種の育成	小作農、農業労働
27	男	50	なし	オートバイ小売店
28	男	76	コメ・野菜の栽培、木材用樹種・果樹の育成	自作農
29	男	59	なし	小作農
30	男	37	木材用樹種の採取	農業労働
31	男	32	木材用樹種・果樹の育成	農業労働
32	男	21	果樹の育成	農業労働
33	男	36	なし	小作農
34	男	36	なし	小作農
35	男	38	なし	小作農
36	女	62	木材用樹種の育成	自作農、農業労働
37	男	32	なし	農業労働
38	男	38	野菜・果樹の栽培、木材用樹種の育成	自作農、竹販売
39	男	34	野菜・果樹の栽培、木材用樹種の育成	自作農
40	男	72	コメ・野菜の栽培、木材用樹種・果樹の育成	CBFMの野菜販売、竹製品販売
41	男	37	なし	農業労働、農地ケアテーカー
42	男	48	なし	自作農

注. 23 番までは管理契約証書が発行されている土地を管理する住民。24 番以下は 2009 年に加入した新メンバーで、管理契約証書はない。親族関係は親子・兄弟関係までを記し、従兄弟や名付け親などは省略した。

出所. 現地調査より筆者作成 (2009 年)

材および薪炭利用)を行っているメンバー、そして果樹や野菜などの栽培を CBFM サイトで行っているメンバーが多数いることが確認できた。樹種については、計画書でも重点を置いているようなジミリーナなどの木材用の早生樹を育てているメンバーが多い。本数や植林時期などは不明確であるが、市場での販売や建築資材に適した 10 年以上生育したのもも森林内に散見される。これらの多くは住民組織メンバーが自ら周辺の林地などで種を採取し、自宅周辺などで苗に育てた後、植林することが多い。わざわざ苗を購入する住民はおらず、住民組織メンバーのほとんどが育苗の方法などを知っているという<sup>46</sup>。

住民組織メンバーのほとんどは、環境天然資源省から伐採許可が下りないという理由で、伐採を諦めて木をそのままにしている。そのような住民によると、環境天然資源省はこれまで、木材用樹種を植えるよう住民たちに勧めてきたにも関わらず、いざ樹木が伐採に適した状態まで成長すると、煩雑な伐採申請手続きを求めてきたり、そもそも伐採許可を出してくれないとの不満を募らせている。近年では、伐採許可が出ないなら、これ以上ジミリーナなどの木材用樹種を植えるのはやめて、確実に現金にできる果樹を育てた方が得策ではないかという考えがメンバー内に増えつつある。そして注目すべきは、CBFM 内の森林管理や利用を行っていないと答えたメンバーが、3 割強の 14 名いたことである。なかには行政への不信や落胆によって、森林管理をやめた者もいる。

筆者が聞き取り調査をする中で、マニニヨグ村の住民組織内に、計画書や資源管理枠組みに代わる明確な森林管理利用のルールを把握することはできなかった。しかしながら以下の 3 点は、多くの住民組織メンバーが共通して認識している森林利用に関わるルールである。①自分の区画は自給用の焼畑や木材薪炭の採取を行うことができる、②他人の区画で薪や竹を取る場合は権利者の了承をとる必要がある、③商業用伐採には住民組織リーダー・村長・現場森林官の許可をとる必要がある。これら住民組織メンバーの多数が共通して認識しているルールは、あくまで住民組織メンバーが、自らの状況に基づいて必要な植林や木材伐採を行うことを前提とした共通認識である。本来、CBFM 内の木材伐採には環境天然資源省の許可が必要である。そして住民が木材伐採の申請をする場合に必要手順は 4 段階ある。まず、住民が申請に必要な書類(要望書、村長の承諾書、土地利用権コピー)を用意する。申請書類に不備がなければ、次に、現場森林官が現地調査を行い、樹木が申請通り存在しているか確認し証明書類を作成する。その後、現場森林官が作成した書類に、地域事務所の森林管理チーフと CBFM コーディネーターが署名する。最後に、申請した住民が地域事務所に赴き、運搬許可のための費用(80 ペソ)を支払い、許可証を受け取る。この一連の流れが完了するまでには時間もかかるうえ、時には環境天然資源省長官らの伐採禁止命令が突如発布されるため、現場森林官が住民の申請を全く受入れない場合もある。環境天然資源省長官による禁伐令が解除されても、現場レベルの森林官が何らかの理由をつけて申請を許可しないこともある。このように CBFM 内の森林伐採を正式な規定に沿って行おうとすると、多くの困難を伴う。住民組織メンバーのなかには、息子や娘が結婚し、家を新

---

<sup>46</sup> 住民たちはヤギが一度呑み込んで、糞とともに出てきた種を好んで使う。住民たちによると、理由は分からないが、ヤギが呑み込んだ種の方が生育がよいらしい。

築・増築するための資材として CBFM サイトのジミリーナを利用したいと考え、管理してきた者も多い。彼らの利用は商業目的ではないため、なかには環境天然資源省の許可を得ずに伐採している者もいる。さらに自給用と称して木材伐採や炭焼きを行ったり、焼畑で野菜を栽培して、余剰分を村内外で販売する者もいる。現場森林官も自給目的の伐採であれば、住民組織メンバーたちを咎めることはしない。計画書や資源管理枠組み上のルールとは異なる森林利用や管理の実態は、住民組織メンバーたちが数値目標の達成や森林面積の拡大に向けた科学的管理からいかに遠いかを教えてくれる。

伐採申請の手続きを遵守せずに森林利用を続ける住民組織メンバーのなかでも、共有林植林プログラムから利用権を持つ年長者 B 氏の行動は際立っている。そもそも彼は、参加型森林政策が導入される前から森林の管理利用に熱心だったようで、彼の区画には植林されたジミリーナが、他とは比べられないほど多く整然と並んでいる。2009 年や 2010 年にも CBFM 内の竹や木々を伐採して売っているが、環境天然資源省の許可は一切得ていない。B 氏は他のメンバーの区画でも植林を始めてしまったり、隣接する区画で伐採してしまうなど、これまで周辺区画を管理する住民組織メンバーとの間で問題が起きている。また、住民組織の副リーダー A 氏も現場森林官たちが禁止している CBFM 内での炭焼きを数年に渡って行っている。2009 年 6 月、住民組織に属さない友人 2 名を誘って炭焼きをした際には、偶然通りかかった現場森林官に発見されて罰を受けている<sup>47</sup>。この A 氏は低地水田を所有していないため、農業以外で生活に必要な現金収入を得る必要があり、翌 2010 年も CBFM サイトの樹木を使って炭焼きを行っている。低地に水田を所有しており、海外出稼ぎをしている子どもたちからの仕送りもあるため、経済的理由から違法な森林利用をする必要がないように見える B 氏と違い、A 氏の違法な森林利用は彼の日々の暮らしを直接支えている。そのため、現場森林官らに注意や罰を受けても、CBFM サイト内で炭焼きを続けるのだ。また妻が住民組織の会計をしている F 氏は、管理契約証書が発行されている区画で唯一、焼畑によるコメや野菜栽培をしている。区画の半分以上の面積で、コメ、十六ささげ (sitaw)、かぼちゃ、とうがらし、パパイヤ、ジミリーナなど多様な野菜や樹木を育てている。さまざまな種類を育てるため、F 氏は隣村から移動してきた一家族を CBFM サイト内に居住させて、農作物の世話をしてもらっている。多くの住民組織メンバーが森林への関心を低下させている一方で、共通認識にあるようなルールをも逸脱する形で森林を利用しているメンバーもいる。現場森林官たちは彼らのような利用に熱心なメンバーの存在を認識しているが、炭焼き以外については、あまり利用を咎めることはせず黙認している状況である。

上記のような森林利用に熱心な住民の存在によって、住民組織メンバー間や村落内で、森林管理に関する対立も生じている。これまで、メンバー間の境界線の侵害や木の所有者をめぐる対立がしばしば起きている。例えば先に紹介した B 氏は、現場森林官や住民組織リーダーに断りなく CBFM 内の樹木を伐採することがある。2008 年には、隣接する N 氏の区画から B 氏が無断でジミリーナなど 6 本を伐採するという出来事があった。N 氏は環境天然資源省と町役場農

---

<sup>47</sup> CBFM 内で炭焼きをした罰として、彼らはカミリン地域事務所の草むしりをさせられたそうだ。この罰はどこかに規定されているわけではなく、事務所長の発案であったという。

業課に B 氏の行為を訴え、現場森林官らは N 氏が新たに植林するための費用を支払うよう B 氏に指示した。ところが B 氏はその後も費用を払わなかった。現場森林官は代わりに B 氏の木 6 本を N 氏に渡すよう指示したが、それでも B 氏は自分の区画から伐採したと主張し続け、N 氏に賠償する意思はないという態度を変えなかった。通常に対立への対処と同様に、まず住民組織リーダーが仲裁を試みた後、リーダーは村長に B 氏を説得するよう求めた。しかしながら問題を起こした B 氏と親戚関係にある村長は、この件に対応しなかったため、現場森林官らが対処することになった。結局、B 氏は態度を変えることなく、N 氏の泣き寝入りに終わってしまった。海外出稼ぎをしている子どもを持つため経済的にも裕福で、かつ村長とも親戚関係にある B 氏と、夫を亡くし農業日雇労働を主な現金収入にしている N 氏では力関係が歴然である。国家の規定だけでなく村内の住民関係のなかで、CBFM の森林の管理利用が左右されている。

住民組織メンバーが各自で森林の管理利用をするため、過剰利用によるメンバー間の利害対立は避けられないが、マニニヨグ村の CBFM では、このような熱心な利用者は少数派なのである。CBFM 内の森林を利用していないメンバーも少なくない。ここ数年 CBFM サイトに行っていないと答えたメンバーは約 3 割を占める。彼らは低地の農作業が忙しいとか、伐採したくても環境天然資源省の許可が下りないなどを理由に、CBFM サイトでの森林管理や利用に消極的である。表 6-1 の 24 番以降は、現場森林官から新たに区画を容認された新メンバーであるが、その多くは管理契約証書の未発行を理由に森林管理を始めない者が多い。現場森林官らが新メンバーの区画を実測した翌年になると、CBFM サイトで土地利用を始める住民が少しずつ現れるようになった。うち 2 名は焼畑をしてトウモロコシや豆類などの野菜、米、ジミリーナやバナナなどを育てている。他にも兄弟 2 名は、焼畑をせずに開墾してトウモロコシ、トマト、豆類などの野菜を栽培している。ジミリーナなど木材用樹種を植えても環境天然資源省が伐採を許可しない可能性があるため、どちらも今後は野菜や果樹を中心に育てていこうと計画を立てている。

本来 CBFM は計画書や資源管理枠組みにもとづく共同管理を前提としているが、実際は権利を与えられた区画を個人の判断に基づいて管理利用している。森林利用に熱心なメンバーもいれば、数年間山に足を運んでいないし、当分行く予定はないと答えるメンバーもいる。本論文が注目するのは、マニニヨグ村の CBFM における少数者の森林利用ではなく、多くのメンバーが森林利用を控えている状況である。次節では、住民組織メンバーが森林利用を抑制している要因について、村落の住民関係から読み解きたい。



写真 6-1. 住民の建材づくり  
出所. 筆者撮影



写真 6-2. 住民の木炭づくり  
出所. 筆者撮影



写真 6-3. CBFM 内の焼畑農業  
出所. 筆者撮影



写真 6-4. CBFM 内の果樹栽培  
出所. 筆者撮影

## 6-2. CBFM の森林利用規制の背景

本項の内容は、学術雑誌論文として出版する計画があるため公表できない。5 年以内に出版予定。  
以下、本項の構成のみ記載する。

### (1) CBFM をめぐる村内の対立

(2) 対立の背景にある住民関係

6-3. 小括：森林利用の規制が生まれる構図

本項の内容は、学術雑誌論文として出版する計画があるため公表できない。5年以内に出版予定。

## 第7章 結論：現場の制度生成

本論文の出発点は、筆者がフィリピンの参加型森林政策の現場で、政策規定と異なるルールや判断に基づいて行動している住民や森林官を目の当たりにした衝撃からであった。もちろん人びとは政策を完全に無視したり、拒否できるわけではない。住民の権利保障や利用許可など行政の権限が働く場面もある。しかし同時に行政の規制にも限界があるため、現場の状況に応じた制度が存在することになる。フィリピンの参加型森林政策の現場では、政策規定と住民の慣習や規範などが混ざり合い、地域ごとに新たな制度が生み出されている。この現場における制度生成メカニズムをより複眼的で重層的な枠組みから理解したいという動機から、筆者は研究を進めてきた。

本論文の研究課題は、フィリピンの参加型森林政策の実施現場において、特定の制度が生み出されるメカニズムを明らかにすることであった。政策デザイン自体の成否を問題とするのではなく、成否という価値基準から自らをいったん解放し、政策をめぐる国家や住民という対極にあるようなアクターが、現場で共に制度を生み出している実態を明らかにすることを、ここでは目的にしている。そこでフィリピンの参加型森林政策のうち、行政関係者から比較的うまくいっていると認識されている事例から、現場の制度生成メカニズムを分析した。具体的には、住民の国有林管理の権利主体、権利空間、権利行使の制度生成に迫った。住民の権利に注目した理由は、それまで国有林の利用を認められなかった住民に対して、国家が利用権を保障したことが参加型森林政策の最大の特徴であり、国家と住民の衝突やズレが多く報告される事象であるからだ。そして権利の付与や行使は、森林管理の結果も左右する。

上記の課題を明らかにするため、本論文では権利に関わる行為の根拠となる「知」に着目した。国家が策定する政策は、効用という目的を達するために人や資源を規制する。これらは科学的数値や専門的知識に基づく画一的なもので、まとめて形式知とした。他方、住民の日常的な行為の多くは、暗黙知に該当するような規範や慣習などで、対象の文脈にそった多様性を持つ。二つの知の出会いという枠組みを通して、参加型森林政策の現場における制度生成を分析した。

### 7-1. 分析結果

まず第4章の権利主体、第5章の権利空間、第6章の権利行使について事例を分析した結果をまとめる。現場森林官、住民組織、農民組合など多様な関係者の間で、どのように形式知と暗黙知が出会い行き来しながら現場の制度が生み出されるのか、それぞれの結果を見てみよう。

## (1) 権利主体に関する制度生成

本項の内容は、学術雑誌論文として出版する計画があるため公表できない。5年以内に出版予定。

## (2) 権利空間に関する制度生成

第5章では、権利者がどの区画を管理利用できるのかという権利空間の決定プロセスを明らかにした。ここでは地図づくりに焦点を当てて、権利主体それぞれの区画がどのように決まるのか、分析した。地図は権利を保障するだけでなく、空間そのものや人の行動をも規定する。地図の作成には専門的知識や技術が必要になるため、これまで行政職員や民間技術者が独占的に作成、発行、利用してきた。しかし参加型森林政策では、住民の権利を保障するために地図が作られるようになる。さらに本事例のように、住民と行政の協働による実測も行われるようになると、地図の作成者や使用者が統治者から住民へますます拡大し、空間を決定する際の知識や技術も多様化している。

そもそも参加型森林政策が始まる前、森林はみんなの共有林であった。当時は、ルールや境界線もないような森林利用であったという。住民にとって権利空間は、家族の状況に対応した可変的なものであり、そこに人や物の動きを固定化するような地図の発想はなかったのだ。特定個人による区画ごとの管理利用は、森林政策によって村に持ち込まれた新しい制度であり、国家による管理区画の設定は、マニニヨグ村の人と空間を固定化する作用を持つ。

しかしながら地図づくりは、国家による住民や資源を一方的にコントロールするだけではなかった。当時、現場森林官らは既存の地図の上に、分度器や定規を使って直線を引いて、区画をつくっていった。当時の現場森林官は、すべての区画が同じ面積になるように線を引いたり、くじ引きで場所を決めるなど、不平等さをなくすよう心がけたという。村にとって新しい権利主体や空間の誕生が、住民間の衝突を生むという予測に基づいた判断は、彼が村の住民であるために働いた配慮と考えられる。さらに自らに対する住民からの批判を回避する意図もあったようだ。区画を分配するプロセスでは、現場森林官が持つ住民としての感覚や地域の規範が入り込む余地があったといえる。

表7-2. 権利空間の決定と知

森林政策の有無	地図づくり	行為の根拠となる知
オープンアクセス共有林	地図なし	暗黙知
共有林植林プログラム	机上の地図	形式知+暗黙知

統合社会林業プログラム	机上の地図	形式知＋暗黙知
CBFMプログラム（JICA援助前）	机上の地図	形式知＋暗黙知
CBFMプログラムへの援助後*	実測の地図	形式知＋暗黙知

\* 環境天然資源省の正式な承認、発行の地図ではない

出所：筆者作成

住民の森林管理区画を明示した地図は、実測なく地図上で作成された机上の地図づくりから、実測による地図づくりの順に変遷してきた（表7-2）。統合社会林業プログラムでは、中央事務所やリージョンIII事務所の森林官らが現地調査を行い、森林管理を怠っていると判断した住民の管理契約証書を取消している。政策では、区画の20パーセント以上を森林管理しているかという科学的な取消基準を設けていた。証書の取消しと再発行は現場で絶対的なものであったが、誰に権利が移行するのかは、現場森林官やメンバー住民の判断にゆだねられていた。このプロセスでは第4章で詳述したように、正式な再発行の手順を経ずに、家族や親族などに権利が移譲し、それを現場森林官たちも容認して地図を書き換えてきた。

机上の地図と実際の管理者が異なるケースが増えていくなかで、管理契約証書の21区画と現場森林官が新たにメンバーに加えた19名分の区画を、現場森林官と住民が実測した際、現場森林官は、机上の地図と住民たちの説明を照らし合わせながらGPSデータを記録していった。その後、リージョンIII事務所GIS課がデータをもとに地図を作成した。GIS課の森林官は、以前の机上の地図を参考に欠損データを埋めたり、住民の認識に合わせて区画の形状を変えることもあった。さらにGIS課の森林官がデータをもとに地図を描く際、区画が大きく重複している箇所については、修正せずに現場の判断に委ねた。

実測前、現場森林官は住民たちに、実際の土地利用は地図より実情に即して行うよう説明していたことから、現場森林官は住民同士の現場での問題解決を政策実施の前提にしていたことが分かる。住民への配慮など状況に応じて行動する現場森林官の裁量は、行政職員の暗黙知といえるだろう。地図は住民の権利を保障するために重要であるが、現場森林官も住民も地図に科学的正確さだけを求めているわけではなかった。むしろ彼らは、地図があったとしてもそれに制約されないで現場関係者の区画についての解釈が反映されるか否か、さらには現場での判断が可能か否かを問題にしていた。権利空間は科学的手法と現場の解釈が混ざり合うなかで生まれていた。

### （3） 権利行使に関する制度生成

最後に、権利者がどのように区画を管理利用するのか、権利行使について分析した。政策が意図する国有林の共同管理を実現するための活動計画書や資源管理枠組みは作成されているが、住民組織メンバーはその内容を把握していないことが多く、現場では使われていない。実際には、メンバーそれぞれが認められた区画を管理利用している。なかには数年間区画に足を踏み入れていない住民もいた。ここでは、権利者と非権利者の関係を含むマニョッグ村の社会関係が、

CBFM サイトの森林利用のあり方に影響している点について考察した。マニニヨグ村の CBFM サイトの森林がある程度維持されているのは、政策による利用規制が働いただけでなく、日常的な社会関係のなかで、過剰な森林利用を控える規範が住民の間で醸成されたからであった。

表 7-3 のとおり、管理利用の実態は権利者ごとに異なっていた。多くの権利者が木材用樹種の育成や伐採をしているが、環境天然資源省から伐採に必要な許可を得るのが困難なため、自給用として許可を得ずに伐採しているケースもみられた。また環境天然資源省は木炭づくりを禁止しているが、自給用と称して村内外で販売している住民もいる。さらにコメや野菜を栽培するために焼き畑をして周辺まで延焼したケースでは、他の住民から強い批判が寄せられた。これらは政策規定で違反行為に当たるが、多くの住民組織メンバーは、小規模な自給利用であれば環境天然資源省の許可は必要ないと認識していた。現場森林官は違反者を取り締まる立場にあるが、多くの場合、違反行為をした権利者に対して注意や制止を促すだけで、制裁を課すことはほとんどなかった。こうして、政策規定に沿う活動と現場の解釈による活動が混在する、多様な管理利用の実態に至っている。

表 7-3. 権利行使と知（複数回答）

区画数 N=42	CBFM の管理利用	行為の根拠となる知
21	木材用樹種（育成）	形式知
6	木材用樹種（伐採）	暗黙知
4	薪	形式知
2	木炭	暗黙知
8	果樹	形式知
7	野菜、根菜、コメ	形式知、暗黙知
13	管理利用しない	暗黙知
2	NA	—

出所：筆者作成

住民組織メンバーによる「違法な」森林利用行為も、小規模であるがゆえに現場森林官たちは寛容に対処することが多いのに対して、一部の住民とくに農民組合員の中心的立場にある住民たちからは、CBFM に対する強硬な批判の声もあがっている。マニニヨグ村の CBFM サイトは、かつて村の共有林であり、低地の水源にもなっていることから、公共性の高いものである。そのため権利を得られなかった住民から、低地の水源利を守るため、一切の利用に反対するという声もある。とくに焼畑の延焼では、村の集会で議題にされたり、反対者による署名運動も起きた。このように強硬な反対をする住民は少数ではあるが、経済的・政治的に力を持つ住民が多く、低地での農作業を共にする住民への気遣いも手伝って、利用に踏み出せない権利者を生んでいた。住

民組織メンバーのなかで管理も利用もしていない住民は、森林依存度が低いだけでなく、権利を持たない他の住民からの反発に配慮して、自ら利用を控えている者も少なくない。このように村内で力のある住民からの批判や反発が、住民組織メンバーの過剰な森林利用を抑制していると考えられる。

反対者となった力を持つ住民たちは、村の中で多くの田畑を所有する。住民組織メンバーやその他の非権利者住民たちは、彼らに土地を借りて耕作することもあり、住民たちは地主層と小作農というパトロン・クライアント関係にある場合もみられる。さらに田植えや米の収穫時の農作業労働では、住民たちは互いに雇用し合うことで支え合っている。同時に、農作業労働では互いに雇い合ったり、農繁期には地主が人集めに苦心して小作農に頼む姿が見られる。村内には地主や小作などの社会階層があると同時に、階層間での支え合いや協力関係も存在していた。住民組織メンバーたちが過剰な森林利用を控えている背景には、主な生業である米作りなどを支える低地での日常的な社会関係を崩さないように試みる姿勢があると考えられる。

マニヨッグ村には、現場森林官に利用規制の強化を求める住民、それに動じながらも焼畑を続ける権利者、両者の衝突をみて利用を控える権利者、育林しながら正式な利用許可を待つ権利者、CBFMプログラムと距離を置く住民など、森林の利用と保護をめぐる多様な立場の住民がいる。多様な住民間の森林利用と森林保護をめぐる緊張関係は、日常生活を送る上では表にでてこないが、住民組織メンバーの行き過ぎた森林利用が見られる度に表面化する。日常生活を送るうえで階層間の衝突はなるべく避けて通りたい問題である。火種になりうるCBFMサイトの森林利用に対して住民組織住民たちの行動に影響を与えている。権利の主体や空間が決定したからといって、権利者たちは活動計画書や自らの必要性だけに基づいて行動できるわけではなく、日常的な社会関係を維持する姿勢をあわせ持つ。マニヨッグ村では、結果的にそれがCBFMサイトの過剰な森林利用を抑制していたと考えられる。

#### (4) 総括：知の交流による制度生成

現場における制度生成の動態をとらえることは、国家と住民の関係や、政策のあり方やその効果、また住民にとっての政策の意味を問う際、新たな視点を提供してくれるだろう。

第4章と第5章では、CBFMに直接関わる住民組織メンバーと現場森林官に焦点を当て、アクターごとに異なる知が出会うなかで、森林管理の権利主体と権利空間の制度化が進む過程を議論してきた。そして、CBFMにおける住民の利用権が必ずしも政策規定にあるような、科学知に基づいて行動するわけではなく、住民組織メンバーと現場森林官のなかで状況に応じて決まっ

ていく、経験知の領域にあることが分かった。また第6章では、住民組織メンバーとメンバーにならなかった住民との関係に広げて、CBFMの森林管理について考察を進めた。住民たちは低地農業によって階層化されているが、土地の貸借や農作業労働では互いに助け合い支え合う関係にある。この社会関係を維持するためにも、一部の農民組合員からのCBFM批判や反発を必要以上に加熱させないよう住民組織メンバーたちは配慮して行動していると考えられる。このような低地農業を基盤とした社会関係は、外から参加型森林政策が来るずっと前から、村の中で時間をかけて慣習化してきたものといえる。現場で実際に機能する権利は、政策の変化に伴って変わるのではなく、歴史的な制度の連続性のなかで位置づけられていく。国家による規制的制度と、地域社会における構成的制度が混ざり合いながら、現場の森林管理制度は生成されていた。

事例から、政策実施現場の森林官と住民組織メンバーにとって、CBFMが掲げる「権利付与による共同管理の実現」はあまり重視されていないことも分かった。住民がCBFMに参加する目的は共同で森林管理を行うことではない。むしろ個人に付与される国有林の土地利用権を得ること、さらに行政や援助機関による支援を得ることだった。他方、森林官のCBFM業務の目的は、まず上層部から命令された数のCBFM協定を発行すること。そのうえで予算がついたCBFMサイトの支援事業を遂行することである。慢性的な予算・人材不足により、すべてのCBFMサイトに効果的な支援はできない。現場森林官にとってCBFM協定の発行とプロジェクト予算の執行が重要課題であり、実際に共同管理が実現しているか否かは問題でない。こうして森林官もインフォーマルな権利付与の一役を担うことになる。

行政は形式知によって、住民の行動や森林資源のあり方を操作していくといわれているが、現場森林官によっては、逆に働く場合がある。現場と政策とのズレが大きいほど、現場の状況にそって判断していく必要も大きくなるためである。例えば第5章の地図づくりの事例では、住民と現場森林官の共同測量やGISなど新たなコンセプトや手法の導入は、これまで国家に独占されていた地図の作成や使用を住民にも開放しつつある。それは本論文でみたように、より科学的正確さを求めた地図ではなく、現場の関係者たちに受入れ可能な地図がつけられていた。住民個人というマイクロレベルの地図を作成するためには、行政職員も住民の慣習や歴史など個別の文脈により配慮しなければならなくなる。このような形式知によって暗黙知が拾い上げられていく可能性、もしくは形式知が暗黙知を無力化しきれない条件を参加型政策は生み出している。

図7-1には、制度生成メカニズムを図にあらわしたものである。本来政策は規定にそった範囲内の住民の土地利用を想定している（第一象限）。しかし生活に必要なことからという理由で禁止されているCBFMでの薪炭や焼畑を行う住民組織メンバーもいる（第四象限）。住民ごとに複合生業のあり方が異なることで、森林の重要性や利用する森林資源の優先順位のつけ方も異なっていく。そしてこれら規定を超えて森林を利用する住民組織メンバーの存在が、森林利用権を得られなかった農民組合の反発を生む。村の集会などで一部住民組織が糾弾され、それを見た他のメンバーが自ら森林利用を取りやめるケースもでてきている（第三象限）。

一連の参加型政策は、住民に対して特定の森林の価値づけや管理方法を迫るものであったが、現場では個人が状況に応じて判断を行っており、暗黙知と形式知が交流することで現場の森林管

理の制度化が進んでいく。関係者それぞれが、形式知と暗黙知をどこまで優先するかは、状況依存的で言語化できない領域である。しかし本事例のように、現場森林官や住民の関係維持が判断の背景にある場合、知の交流には、現場における両者の対立や不信感を軽減する意味を持っていると考えられる。これは結果としてマニヨグ村が、住民による過度の森林利用や、森林官による強硬な住民規制や排除など、森林政策の失敗を回避することにつながっていると考えられる。これまで政策研究をめぐる二つ知と主体の関係は、国家が用いる形式知、住民が用いる暗黙知のように分けて議論されることが多かった。しかし本事例において行政組織の最末端にいる現場森林官は、政策を実施するうえで形式知だけでなく、自らの職務経験に基づく暗黙知にも依拠しながら、業務を行っていた。知と主体の関係は固定的ではない。むしろ異なる知と主体が対立するなかで、または衝突を回避するなかで、現場における知の交流が起きているのである。

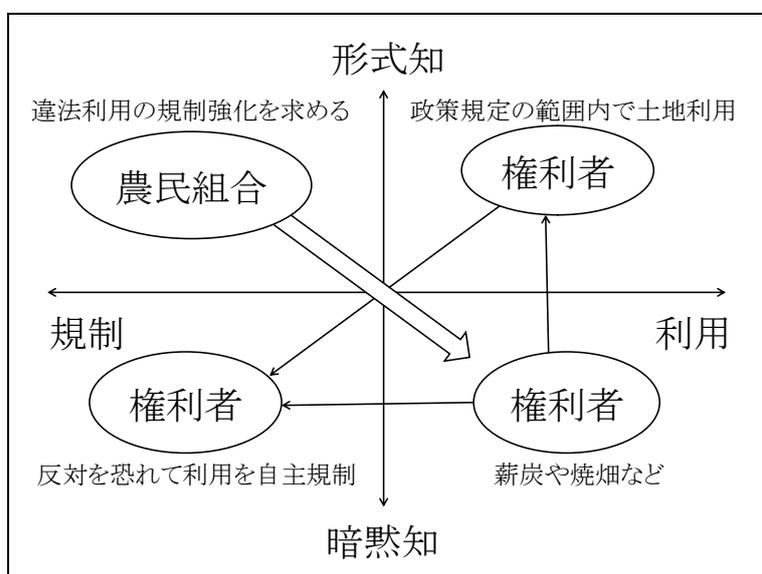


図 7-1. 形式知と暗黙知の交流による制度生成メカニズム  
出所: 筆者作成

## 7-2. インプリケーションと今後の課題

### (1) 理論的インプリケーション

本論文の課題は、フィリピンの参加型森林政策の現場における制度生成をとらえることであった。これまで、アクター間、階層間における制度の相互作用をみる場合、それぞれの制度は独立

した異なる特性を持つものという前提のうえで、いかに影響しあっているかが問題とされてきた。しかし森林管理の権利を得ていくプロセスを、知と主体の関係の多様性に注目して分析すると、実に多様で可変的なパターンがあることが分かった。状況によって一人の人物のなかでも根拠とする知は変化し、さらに多数の人々の知が出会いながら、その積み重ねのなかで新たな制度が生み出されてきた。現場における制度はより流動的で内生的に生み出されている。そして事例から、国家と住民の線引きは曖昧で流動的なものとして捉え直すことができる。

制度論では議論を特定の対象や領域に固定化してしまうことで、制度生成という動態を捉えられないことが問題でもあった。既存研究では、経済学的制度と社会学的制度の相互作用や重層性に着目した分析が行われてきたが、利害関係や制度を特定することによる対象の固定化は避けられなかった。本論文では科学知と暗黙知の交流という概念枠組みを採用することで、個人が常に多様な制度や知に囲まれ、状況におうじて適切と思われるものを選んだり、すでに決まっていることとして受入れたりしながら行動している姿を明らかにできた。すなわち知という切り口から、異なる制度を自在に行き来する関係者の姿を捉えることができた。

森林政策研究においては、制度のあり方や住民への支援のあり方を議論するだけでなく、現場独自のルールが生まれる社会背景や影響する要因にも注目していくべきであろう。マニニヨグ村の住民が高地森林と低地水田を一体的に認識していたり、森林から得られる複数資源と水田や居住地周辺から得られる資源との組み合わせのなかで生活しているように、知は総体的なものとして理解する必要がある。CBFM 政策は資源利用を住民組織メンバーだけに限定したが、その他の住民も森林から切り離して生活することはできないし、また住民組織メンバーの行動も他の住民たちとの関係から切り離すことはできない。さらに住民組織メンバーは複雑に張り巡らされた人間関係の中に身を置いている。自らの生活基盤を保つために、多くの住民組織メンバーが独断的で過剰な資源利用をしなかったと考えられる。住民の生活基盤である村落社会の人間関係まで、国家はコントロールしきれないのである。

本事例で CBFM サイトに森林が存在するのは、国家が住民組織の利用を規制したからでも、住民組織による共同管理が形成されたからでもない。政策によって受益者（住民組織）と非受益者住民に分けられたことで、村内の利害関係が先鋭化して緊張関係が強まり、日常生活を支える社会関係を壊さないように緊張関係を高めないように住民たちが行動したことが、結果的に多くの住民組織メンバーの森林利用の抑制につながった。

現場では状況や必要に応じて多様な知が取出されたり、仕舞い込まれたりして制度が生まれている。科学的手法は現実的に実施が難しいため、住民や現場の行政官にとって政府の承認を得るためだけのものとしてまったく機能しないか、地域の文脈に応じた対応をする必要性を生み出している。すなわち科学知が現場にとって合理性を欠くがゆえに、住民や森林官は経験知を導入せざるを得なくなる。現場において科学知は、国家統治の一形態であるだけでなく、結果的に経験知の必要性や有効性を示すものとしても機能している。現場における知の相互作用をみれば、科学知による国家統治が必ずしも優勢であるわけではなく、常に経験知との関係のなかで作用していることが分かる。知の相互作用は特定の間人間関係において成り立つため、現場では実に多くの

異なるやり取りが偶発的に発生していると考えられる。それを統合したものが政策実施現場の内生的制度といえる。この無数のやり取りのなかで適切なもしくは必要な知は状況に依存して変わっていくため、一個人のなかでもある集団のなかでも科学知と体験知の双方が強まったり弱まったりしている。科学知と経験知が両輪となって現場の制度化は進んでいく。

以上のように国家と形式知、住民と暗黙知という前提には限界がある。形式知と暗黙知を二律背反としてとらえれば、アクターの多様性を見落としてしまう。また実践知として、二つの知の混在を前提にすれば、両者が共存しているメカニズムや、結果として生まれる作用について見落とすことになる。本論文は、知の交流による動態的な制度論の構築に取り組んだ。既存の制度論、ガバナンス論へのインプリケーションとして、知の交流への視点は、アクターのなかで（個人、集団ともに）、いかに判断基準が揺れ動いているかを浮き彫りにする。政策研究は、形式知と暗黙知を対立関係もしくは相容れない特性を持つものとして議論してきた。すなわち形式知は国家または行政の主導する政策と親和性があり、地域社会の行動を左右する暗黙知を無力化する作用を持つと考えられてきた。そこでは、いかに暗黙知を回復していくかが課題にされてきた。対して本事例では、形式知と暗黙知両方を活用する現場関係者の姿が確認できた。異なる知の交流によって政策は実施されている。参加型資源管理政策研究は、知の階級性だけでなく交流や相互作用が起きる可能性およびメカニズムについても議論を進めるべきであろう。さらに森林管理の技術のひとつとして知の組み合わせのあり方を提起したい。国家の側にいるとされる森林官も、住民のインフォーマルな制度を容認することもあるし、住民のなかにもフォーマルな制度による規制の強化を求める立場もある。アクターと制度の関係は固定化できない。知をめぐる議論の拡張は、国家と住民の関係、合意形成のあり方、科学技術の役割など、森林政策研究をより多面的で広がりあるものに発展させるだろう。

## （２）実践的インプリケーション

本論文の概念枠組みである科学知と経験知の知の交流に注目することで、地域に固有の制度化メカニズムを可視化でき、政策が意図しなかった現場のルールが、問題だけでなく森林保全にとって効果的に影響する可能性も明らかになった。現場のルールを左右する科学知と暗黙知の交流のあり方は、（１）住民生活のなかにおける森林資源の位置づけ、（２）CBFM 権利者と非権利者の関係、そして（３）現場森林官の資質によって変わってくる。本論文の事例では、形式知と暗黙知が交流するなかで、結果として森林の過剰利用ではなく利用規制につながったが、これは国家や現場森林官による規制ではなく、現場の関係者間による利害調整に任せた結果であった。

関係者による利害調整が森林保全に有効な影響を生み出すことができた本事例は、他のCBFM に比べて非常に小さい面積の森林管理であったことや、ほとんどの権利者が一つの集落に限定されてきたことが影響していると考えられる。すなわち現場における知の交流は、大人数

による大規模な森林管理よりも、集落単位で互いに顔がみえる小規模な CBFM 運営である方が、森林保全を成功させるうえで効果的であると考えられる。今日では 1000 ヘクタールを超える巨大な CBFM サイトや、複数村の住民が管理利用するケースも散見される。しかし権利主体や権利空間が、本人たちの把握できる規模を超えてしまえば、自己調整機能が働くような知の交流は起こり難くなってしまいうだろう。住民や現場森林官らの経験知をうまく政策に取り入れ、住民が共同して CBFM を運営するためには、はなるべく小規模なサイトや組織形成が適しているのではないだろうか。

2 つ目の実践的インプリケーションとしては、効果的な知の交流を促すためにも、CBFM の制度は住民の森林資源利用を取り締るためだけでなく、住民たちの自治をある程度まで認めるような柔軟性を高めることが求められる。そして地域にあった制度実施のあり方を調整する役割として、現場森林官を住民の利害関係の調整役として育成するとともに、より現場で正式な許諾ができるような権限を与えてもよいのではないか。現場森林官の業務を評価する際、住民組織の認可数や伐採許可の数だけでなく、住民主体による CBFM 運営を導くプロセスについても評価の対象に含めるべきであろう。政策規定の不遵守は、必ずしもアクターの能力不足ゆえに起きているのではなく、むしろアクターたちが現場の状況に応じて修正している現場の経験知として再評価できる可能性はないのだろうか。参加型森林政策と現実のズレがあるからこそ、現場に適した制度が生み出されているという可能性に注意して、現場の経験知を制度にフィードバックするための仕組みを考える必要がある。住民同士の問題解決を前提とした権利付与、すなわち住民の暗黙知を許容することで、現場森林官が政策実施における暗黙知を獲得していることを再評価すべきではないだろうか。

### (3) 今後の課題

今後の研究課題を以下の通り提示したい。まず、事例の特殊性ゆえの課題を述べておきたい。現場森林官の裁量は個人の資質や、森林官と住民との関係のあり方にも左右される。フィリピンの CBFM において、住民の暗黙知を軽視して形式知を重視するような現場森林官もいるだろう。また小規模な知の交流による地域に適した制度生成を達成できたとしても、本事例からは CBFM の 2 つ目の目的である社会的公正の実現を達成できるかは疑わしい。森林利用の権利が一定の住民の間だけで移動していくことが多いため、集落のなかでも CBFM 政策からの利益を得られる者と得られない者が徐々に明確化・固定化されていく様子が本事例からも浮き彫りになった。権利主体の固定化は、むしろ CBFM の本来の目的から離れてしまうという懸念を持つ必要があるだろう。また第 5 章では地図をもとにした権利空間を議論したが、実測にもとづく地図づくりは行っているものの、環境天然資源省が正式な地図を発行するまでには至っていない。そのため、管理契約証書が更新または新発行される時、今回と異なる状況が生まれる可能性もあ

る。現場森林官の資質が正式な地図発行にどのような影響を与えるのか、事例の経過を見守る必要がある。

さらに事例の特殊性として、マニニヨグ村の社会関係についてもふれたい。今回は、住民たちが森林利用よりも規制への圧力の方が大きかったが、逆に利用を促進・誘発するような知の交流もありうる。例えば非権利者が、権利者から木材や野菜などの森林資源を積極的に購入していたり、権利者と非権利者が協力して伐採作業をしているようなケースでは、同様の制度生成には至らなかっただろう。異なる社会関係や社会階層を持つ事例で、分析を蓄積していくことが求められる。以上のように、事例の特殊性をふまえれば、現場の制度生成が必ずしも今回のような森林保全に向かうとは限らないという点に注意すべきことは明らかであり、条件の異なる地域での事例分析が必要になる。

2つ目に、本研究の実践的インプリケーションに関連しても課題がある。知の交流や現場の制度生成への理解を、プロジェクト実施時に進めたとしても、それをふまえて政策策定や実施あり方を改めることは、現実的には困難かもしれない。つまり本事例の概念枠組みは、地域の複雑さを解きほぐす上では、有効な示唆を与えることはできるかもしれないが、政策策定やプロジェクトデザインには、様々な条件や制約がある。複雑な相互作用がもたらすチャンスを理解して、それをうまく利用し、組織や政策の設計に活かせるかを明らかにするためには、行政内部や援助機関内部の政策策定や実施枠組みについても理解を深める必要があるだろう。同様に、行政職員と住民をサービスの送り手と受け手として位置づけるのは、両者の関係を単純化しすぎている可能性もある。特にフィリピンのような途上国では、行政組織や環境分野での慢性的な人材・財源不足にあるため、政策をどんなに精緻につくっても、規定通りに業務を行うには限界がある。現場森林官が持つ裁量の再評価と、裁量が正と負の影響を生むその分岐点がどのような要因から成り立っているのかについて、政策を作成・導入する際に十分理解する必要があるだろう。今後は実際の政策へのより有効なインプリケーションを提起できるよう、政策策定における制約についても理解を深めることが必要だろう。

最後に、知のガバナンス議論の深化を今後の課題としたい。例えば行政職員として乗り越えられない形式知の壁とは何かなど、知の交流という概念枠組みをふまえた森林政策研究の議論を深めていきたい。

## 参考文献

### 【日本語文献】

- 青木昌彦（2001）『比較制度分析に向けて』瀧澤弘和・谷口和弘訳 NTT 出版
- 足立重和（2001）「公共事業をめぐる対話のメカニズムー長良川河口堰問題を事例として」、『講座 環境社会学 2 加害・被害と解決過程』有斐閣 p.145-176
- アヴァナー・グライフ（2006）「歴史比較制度分析のフロンティア」河野勝編『制度からガバナンスへー社会科学における知の交差』東京大学出版会 p. 23-61
- 飯島伸子（1998）「総論 環境問題の歴史と環境社会学」船橋晴俊・飯島伸子編『講座社会学 12 環境』東京大学出版会
- 石曾根道子・王智弘・佐藤仁（2010）「発展途上国の開発と環境：資源統治をめぐる近年の研究動向」、『国際開発研究』第 19 号第 2 巻 pp.3-15
- 池端雪浦（1991）「フィリピンにおける植民地支配とカトリシズム」、石井米雄編『東南アジアの歴史』、弘文堂
- 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 pp.15-32
- 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』第 46 号第 1 巻 pp.19-26
- 井上真編（2003）『アジアにおける森林の消失と再生』中央法規
- 井上真（2004a）『コモンズ思想を求めて：カリマンタンの森で考える』岩波書店
- 井上真（2004b）「地域住民と森林ー熱帯林の社会と政策ー」井上真他編『人と森の環境学』東京大学出版会 p.113-142
- 井上真（2007）「森林ガバナンスにおける入れ子構造の両義性ーインドネシア東カリマンタン州の事例より」『千葉大学公共研究』第 4 号第 3 巻 pp.14-19
- 井上真（2009）「自然資源「協治」の設計指針ーローカルからグローバルへー」室田武編『グローバル時代のローカル・コモンズ』ミネルヴァ書房 p.3-25
- 井上真・宮内泰介編（2001）『コモンズの社会学ー森・川・海の資源共同管理を考えるー』新曜社
- 岩崎信彦・上田惟一・広原盛明・鯨坂学・高木正朗・吉原直樹編（1989）『町内会の研究』御茶の水書房
- 生方史数（2010）「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ー現場からのガバナンス論』人文書院 p. 109-127
- 宇沢弘文・茂木愛一郎編（1994）『社会的共通資本ーコモンズと都市』東京大学出版会
- 宇沢弘文（2000）『社会的共通資本』岩波書店
- 梅原弘光（1992）『フィリピンの農村ーその構造と変動』古今書院。
- 梅原弘光（1993）「フィリピン農村社会変化に関する一考察」梅原弘光・水野広祐編『東南アジア

- ア農村階層の変動』アジア経済研究所
- 片山裕 (2001) 「フィリピンにおける地方分権について」、『地方行政と地方分権』、国際協力事業団 p.109-132
- 金井壽宏・楠見孝編 (2012) 『実践知—エキスパートの知性』 有斐閣
- 川島武宜 (1983) 『川島武宜著作集 第8巻 慣習法上の権利1』 岩波書店 p.67-68
- 川中豪 (1996) 「フィリピンの官僚制」、岩崎育夫編、『ASEAN 諸国の官僚制』、アジア経済研究所 p.79-120
- 菊地京子 (1989) 「フィリピンの農村社会」北原淳編『東南アジアの社会学』世界思想社
- 鬼頭秀一・福永真弓編 (2009) 『環境倫理学』 東京大学出版会
- 久保英之 (2009) 「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』 第18号第1巻 pp.23-35
- 倉阪秀史 (2010) 「生態系サービスの持続可能性とコミュニティによる管理」、広井良典・小林正弥編『コミュニティ—公共性・コモンズ・コミュニタリアリズム』 勁草書房 p.69
- 黒田暁 (2007) 「河川改修をめぐる不都合からの合意形成—札幌市西野川環境整備事業にかかわるコミュニケーションから」『環境社会学研究』 第13号 pp.158-172
- 河野勝 (2002) 『社会科学の理論とモデル 12 制度』 東京大学出版会
- 河野勝 (2006) 「ガバナンス概念再考」河野勝編『制度からガバナンスへ—社会科学における知の交差』 東京大学出版会 p.1-19
- 佐藤仁 (1998) 「豊かな森と貧しい人々：タイ中西部における熱帯林保護と地域住民」 川田順造編『岩波講座 開発と文化 第5巻 地球の環境と開発』 岩波書店 p.195-217
- 佐藤仁 (1999) 「森のシンプリフィケーション—タイ国の場合—」石弘之・樺山紘一・安田喜憲・義江彰夫編『ライブラリ関連社会科学 6 環境と歴史』 新世社 p.69-87
- 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
- 佐藤仁 (2003) 「開発研究における事例分析の意義と特徴」『国際開発研究』 第12号第1巻 : 1-15
- 佐藤仁 (2005) 「「開発」はいかに学習するか—「意図せざる結果」を手がかりに」新崎盛暉、比嘉政夫、家中茂編『地域の自立シマの力 上巻』 沖縄大学地域研究所叢書 p. 250-271
- 佐藤仁 (2009) 「環境問題と知のガバナンス—経験の無力化と暗黙知の回復—」『環境社会学研究』 第15号 pp.39-53
- 佐藤寛 (1997) 「援助における現地行政の役割」佐藤寛編『援助の実施と現地行政』アジア経済研究所 p.3-18
- 渋谷幸弘・餅田浩之 (2004) 「フィリピンの荒廃林地における森林再生事業に関する研究—パンタバンガン森林開発プロジェクトと CBFM 政策を事例として—」『筑波大学農林技術センター演習林報告』 第20号 pp.1-58
- 島上宗子 (2010) 「インドネシアにおけるコミュニティ林 (Hkm) 政策の展開—ランブン州ブトゥン山麓周辺地域を事例として」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 p. 128-147
- ジョン・ノーブル・ウィルフォード (2001) 『地図を作った人びと』河出書房新社
- ジョン・ロック、伊藤宏之訳 (1997) 『全訳 統治論』柏書房 p. 176 (初版 1690)
- 菅豊 (2006) 『川は誰のものか—人と環境の民俗学—』歴史文化ライブラリー 第 205 巻、吉川弘文館
- 菅豊 (2008) 「コモンズの喜劇—人類学がコモンズ論に果たした役割」井上真編『コモンズ論の挑戦—新たな資源管理を求めて』新曜社 pp.2-19
- 杉島敬志 (1999) 「序論 土地・身体・文化の所有」杉島敬志編『土地所有の政治史—人類学的視点』風響社 p.11-52
- 梶本歩美 (2007) 「介護者送り出し国フィリピンの事情—誰と介護を担うのか」、川村千鶴子・宣元錫編『異文化間介護と多文化共生—誰が介護を担うのか』明石書店 p.264-309
- 梶本歩美 (2008) 「森林資源管理における地方自治体と環境天然資源省間パートナーシップの有効性と限界」、JICA 技術協力プロジェクト「地域住民による森林管理プログラム(CBFMP)強化計画」インターン調査報告書 p.1-80
- 梶本歩美 (2009) 「越境と躍動のフィールドワーク⑬住めば都？」『サステナ』サステナビリティ学連携研究機構季刊誌、第 13 号 p.78-79
- 梶本歩美 (2010a) 「タルラック州 CBFM サイト調査報告」、JICA 在外事業訪問報告書、p.1-10。
- 梶本歩美 (2010b) 「フィリピンにおける森林政策の分権化と実施過程」『林業経済』第 63 号第 3 巻 pp.1-16
- 梶本歩美 (2010c) 「政策はなぜ実施されたのか—フィリピンの森林管理における連携—」三俣学・菅豊・井上真編『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 p.144-169
- 梶本歩美 (2013a) 「生業と森林政策—フィリピン農山村の一事例—」『環境創造』大東文化大学環境創造学会、第 17 号 pp.63-74
- 梶本歩美 (2013b) 「地図をめぐる知の交流—フィリピンの参加型森林政策を事例として—」『環境社会学研究』第 19 号 pp. 96-111
- 関良基 (2001) 「伐採フロンティア社会におけるコモンズの構築—フィリピンの CBFM 事業をめぐる住民意識調査から—」『環境社会学研究』第 7 号 pp.145-159
- 関良基 (2002) 「東南アジア熱帯における造林戦略 —農家造林と政府造林のどちらが有効か?—」田淵洋・松波淳也編『東南アジアの環境変化』法政大学出版 p.139-159
- 関良基 (2005) 『複雑適応系における熱帯林の再生—違法伐採から持続可能な林業へ』、御茶の水書房
- 田尾雅夫 (1990) 『行政サービスの組織と管理—地方自治体における理論と実際』木鐸社
- 田尾雅夫 (1999) 『組織の心理学[新版]』有斐閣ブックス
- 滝川勉 (1971) 「フィリピン農業問題の展開」滝川勉編『東南アジアの農業・農民問題』亜紀書房

- 竹内健悟・寺林暁良（2010）「多様な価値・目的が生み出す環境管理の正当性ー岩木川下流部ヨシ原における火入れ実施の課題と3事例の比較ー」『環境社会学研究』第16号 pp.169-178
- 多辺田政弘（1990）『コモンズの経済学』学陽書房
- 玉野井芳郎（1979）『地域主義の思想』農山村漁村文化協会
- テマリオ C. リベラ（2008）「フィリピンの社会林業とガバナンスの課題」、西尾隆編『分権・共生社会の森林ガバナンスー地産地消のすすめ』風行社 p.157-172
- 富田涼都（2010）「自然環境に対する協働における「一時的な同意」の可能性」『環境社会学研究』16 pp.79-92
- 野沢勝美（2003）「伝統的水利組合と共同組合：フィリピンのイロコス・ノルテ州における事例」『亜細亜大学国際関係紀要』12(2) pp.1-60
- 鳥越皓之（1984）「補論 方法としての環境史」鳥越皓之・嘉田由紀子編『水と人の環境史』御茶の水書房 p.321-341
- 鳥越皓之（1993）「生活環境と地域社会」飯島伸子編『環境社会学』有斐閣ブックス p.123-142
- 鳥越皓之編（1989）『環境問題の社会理論』御茶の水書房
- トンチャイ・ウェイニッチャクン（2003）『地図がつくったタイー国民国家誕生の歴史』明石書店
- 永野善子（1989）「フィリピンの農村社会」北原淳編『東南アジアの社会学』世界思想社。
- 永野善子・葉山アツコ・関良基（2000）『フィリピンの環境とコミュニティー砂糖生産と伐採の現場から』、明石書店
- 西尾勝（2001）『行政学 新版』有斐閣
- 西尾勝・村松岐夫（1994）『講座行政学ー業務の執行』有斐閣
- 西垣通（2013）『集合知とは何かーネット時代の「知」のゆくえ』中公新書
- 葉山アツコ（2003）「フィリピンにおける森林管理の100年ー地域住民の位置づけをめぐって」、『経済史研究』、7巻：87-105
- 葉山アツコ（2010）「フィリピンにおけるコミュニティ森林管理ー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ー現場からのガバナンス論』人文書院 p.87-108
- 百村帝彦（2007）『地方農林行政の目こぼしが地域住民の森林管理に与える影響ーラオスの保護地域の森林管理を事例にー』東京大学学位請求論文 pp.1-206
- 藤垣裕子編（2005）『科学技術社会論の技法』東京大学出版会
- 藤田渡（2006）「矛盾は解消されるのか？ータイにおける森林保護政策の展開」『アジア研究』52（1） pp.83-101
- 藤田渡（2008）『森を使い、森を守るータイの森林保護政策と人々の暮らしー』京都大学学術出版会
- 堀淳一（1996）『アジアの地図いまむかしー文化史散歩ー』スリーエーネットワーク p. 260-265
- マイケル・ポランニー（2003）『暗黙知の次元』ちくま学芸文庫

- 松村正治 (2007) 「里山ボランティアにかかわる生態学的ポリティクスへの抗い方—身近な環境調査による市民デザインの可能性」『環境社会学研究』 13 pp.143-157
- 丸山康司 (2006) 『サルと人間の環境問題—ニホンザルをめぐる自然保護と獣害のはざまから』 昭和堂
- 三俣学 (2008) 「コモンズ論再訪—コモンズの源流とその流域への旅」 井上真編『コモンズ論の挑戦—新たな資源管理を求めて』 新曜社 p.45-60
- 三俣学・森本早苗・室田武編 (2008) 『コモンズ研究のフロンティア—山野海川の共的世界』 東京大学出版会
- 宮内泰介編 (2013) 『なぜ環境保全はうまくいかないのか—現場から考える「順応的ガバナンス」の可能性』 新泉社
- 村上暁信、原祐二、小笠原澤 (1991) 「フィリピン・メトロマニラ外縁部における土地利用変化に関する研究」、『ランドスケープ研究』 66 (4) pp.290-293
- 室田武 (1979) 『エネルギーとエントロピーの経済学』 東洋経済新報社
- 室田武・三俣学 (2004) 『入会林野とコモンズ—持続可能な共有の森』 日本評論社
- 山下詠子 (2011) 『入会林野の変容と現代的意義』 東京大学出版会
- 渡辺幹彦 (2002) 「コモンズとフィリピンの森林管理制度」『横浜国際社会科学研究所』 第 6 巻第 5 号 pp.107-126

#### 【英語文献】

- Acheson, James M., (1987) The Lobster Fiefs: Economic and Ecological Effects of Territoriality in the Maine Lobster Industry, in B. J. McCay & J. M. Acheson eds., The Question of the Commons: The Culture and Ecology of Communal Resources, Tucson: University of Arizona Press, 37-65
- Adhikari B, Lovett CJ (2006) Institutions and Collective Action: Does Heterogeneity Matter in Community-Based Resource Management?, Journal of Development Studies 42(3): 426-445
- Agarwal B (2001) Participatory Exclusions, Community Forestry, and Gender: An Analysis for South Asia and a Conceptual Framework. World Development 29(10): 1623-1648
- Agrawal A (2005) Environmentalism: Technologies of Government and the Making of Subjects. Duke University Press
- Agrawal A, Gibson CC (1999) Enchantment and Disenchantment: The Role of Community in Natural Resource Conservation. World Development 27(4): 629-649
- Agrawal A, Goyal S (2001) Group Size and Collective Action: Third-Party Monitoring in Common-Pool Resources, Comparative Political Studies 34(1): 63-93
- Agrawal A, Gupta K (2005) Decentralization and Participation: The Governance of Common Pool Resources in Nepal's Terai. World Development 33(7): 1101-1114
- Agrawal, A. and Ribot, J. C. (1999) Accountability in decentralization: a framework with

- South Asian and West African cases. *The Journal of Developing Areas*. 33: 473-502
- Baland JM, Platteau JP (1999) The Ambiguous Impact of Inequality on Local Resource Management, *World Development* 27(5): 773-788
- Balooni K, Pulhin JM, Inoue M (2008) The effectiveness of decentralisation reforms in the Philippines's forestry sector. *Geoforum* 39:2122-2131
- Balooni, M., Pulhin, J. M., Inoue, M. (2008) When is decentralization in forest management a success and when is it a failure? Case Studies from the Philippines, Presented at "Governing Shared Resources: Connecting Local Experience to Global Challenges," 12th Biennial Conference of the International Association for the Study of Commons, Cheltenham, England, July 14-18, 2008  
([http://dlcv.m.dlib.indiana.edu/archive/00003733/00/Balooni\\_214501.pdf](http://dlcv.m.dlib.indiana.edu/archive/00003733/00/Balooni_214501.pdf) 2009年10月30日アクセス)
- Balooni K, Lund JF, Kumar C, Inoue M (2010) Curse or blessing? Local elites in Joint Forest Management in India's Shiwaliks. *International Journal of the Commons* 4(2):707-728
- Batterbury SPJ, Bebbington AJ (1999) Environmental Histories, Access to Resources and Landscape change: An Introduction. *Land Degradation & Development* 10: 279-289
- Bene C (2003) When Fishery Rhymes with Poverty: A First Step Beyond the Old Paradigm on Poverty in Small -Scale Fisheries, *World Development* 31(6): 949-975
- Benjaminsen TA (1997) Natural resource management, paradigm shifts, and the decentralization reform in Mali. *Human ecology* 25(1):121-143
- Berkes, F., Feeny, D., McCay, B.J., and Acheson, J. M. (1989) The Benefits of the Commons, *Nature* 340: 91-93
- Berkes, F (2002) Cross-Scale Linkages: Perspectives from the Bottom Up. In: Ostrom E, Dietz T, Dolsak N, Stern CP, Stonich S, Weber UE (ed) *The Drama of the Commons*, National Academy Press, Washington, pp.293-321
- Blaikie, P (1985) *The Political Economy of Soil Erosion in Developing Countries*. Norwich, UK: Longman
- Blaikie, P (2006) Is Small Really Beautiful? Community-based Natural Resource Management in Malawi and Botswana. *World Development* 34(11):1942-1957
- Blundo, G (2006) Dealing with the Local State: The Informal Privatization of Street-Level Bureaucracies in Senegal, *Development and Change* 37(4): 799-819
- Borlangdan, S. B., Guiang, E. S. and Pulhin, J. M. (2001) *Community-Based Forest Management in the Philippines: Preliminary Assessment*, University of the Philippines, Institute of Philippine Culture, Ateneo De Manila University
- Bryant, R. and Bailry, S. (1997) *Third World Political Ecology*, New York: Routledge
- Bromely, D. et al. eds. (1992) *Making the commons work: Theory, practice and policy*. San

- Francisco: Institute for Contemporary Studies
- Brown, G (2005) Mapping Spatial Attribute in Survey Research for Natural Resource Management: methods and applications, *Society and Natural Resources*, 18:17-39
- Castillo G, Paz B, Guiang E (2007) Assessment of forest management in tenured forest lands: Issues and recommendations. A report of the Environmental Governance Project, Manila, Philippines
- Castillo G, Paz B, Guiang E (2007) Assessment of forest management in tenured forest lands: Issues and recommendations. A report of the Environmental Governance Project, Manila, Philippines
- Capistrano D (2008) Decentralization and Forest Governance in Asia and the Pacific: Trends, Lessons and Continuing Challenges. In: Colfer CJP, Dahal GR, Capistrano D (ed) *Lessons from Forest Decentralization: Money, Justice and the Quest for Good Governance in Asia-Pacific*, CIFOR, London, pp.209-230
- Castillo G, Paz B, Guiang E. (2007) Assessment of forest management in tenured forest lands: Issues and recommendations. A report of the Environmental Governance Project, Manila, Philippines
- Carino, L. V. (1989) *A Dominated Bureaucracy: An Analysis of the Formulation of, and Reactions to, State Policies on the Philippine Civil Service*, Occasional Paper No.89-4, University of the Philippines, Manila
- Cleaver F (2000) Moral Ecological Rationality, Institutions and the Management of Common Property Resources. *Development and Change* 31(2): 361-383
- Contreras, A. P. (2003a) *The Kingdom and the Republic: Forest Governance in Thailand and the Philippines*, Ateneo de Manila University Press, Manila
- Contreras, A. P. (2003b) *Creating Space for Local Forest Management in the Philippines: A Synthesis*, in Contreras, A. P. ed., *Creating Space for Local Forest Management in the Philippines*, La Salle Institute of Governance, Manila
- Cornista, L. B. and Escueta, E. F. (1990) Communal Forest Leases as a Tenurial Option in the Philippine Uplands, In *Keepers of the Forest: Land Management Alternatives in Southeast Asia*, Ed. Poffenberger, M. Ateneo de Manila University Press, p.134-144
- Cubbage WF, Laughlin OJ, Bullock SC (1993) *Forest Resource Policy*. Wiley
- Dahal GR, Capistrano D (2006) Forest governance and institutional structure: an ignored dimension of community based forest management in the Philippines. *International Forestry Review* 8 (4): 377-394
- Department of Environment and Natural Resources. (2003) *Philippine Forestry Statistics 2003*, DENR Forest Management Bureau, Manila
- Department of Environment and Natural Resources (2010) *Philippine Forestry Statistics*. DENR, Manila

- Department of Environment and Natural Resources (1996) Administrative Order No. 96-29. Rules and regulations for the implementation of Executive Order 263, Otherwise known as the Community-based Forest Management Strategy (CBFMS)
- Dizon, J. T. and Servitillo, J. M. (2003) Creating Space in Sangbay, Nagtipunan, Quirino, In *Creating Space for Local Forest Management in the Philippines*, Ed. Contreras, A. P., De La Salle University Press, p.39-51
- Dove MR (1992) "Forester's beliefs about farmers: a priority for social science research in social forestry", *Agroforestry Systems*, 17:13-41
- Dressler HW (2006) Co-optating Conservation: Migrant Resource Control and Access to National Park Management in the Philippine Upland, *Development and Change* 37(2): 401-426
- Dressler W, Kull C, Meredith T, (2006) The politics of decentralizing national parks management. *Journal of Political Geography* 25: 789-816
- Eaton, Kent (2001) Political Obstacles to Decentralization: Evidence from Argentina and the Philippines, *Development and Change*, Vol. 32: 101-127
- Eder, J. F. (2006) "Land use and economic change in the post-frontier upland Philippines" *Land Degradation & Development*, 17:149-158
- Enters, T. and Anderson, J. (1999) Rethinking the decentralization and devolution of biodiversity conservations. *Unaslyva*. 199 (5): 6-11
- Executive Order No. 263. (1995) Adopting Community-based Forest Management as the National Strategy to ensure the sustainable development of the country's forestlands resources and providing mechanisms for its implementation
- Fairhead, J. and Leach, M. (1996) *Misreading the African Landscape*. Cambridge, UK: Cambridge University Press
- Feeny, D., Berkes, F., McCay, B.J., and Acheson, J.M. (1990) *The Tragedy of the Commons: Twenty Two Years Later*. *Human Ecology* 18(1): 1-19
- Food and Agriculture Organization (1978) *Forestry for local community development*, Forestry Paper 7, FAO, Rome
- Gauld, Richard (2000) Maintaining Centralized Control in Community-based Forestry: Policy Construction in the Philippines, *Development and Change*, 31: 229-254
- Gautam AP (2007) Group size, heterogeneity and collective action outcomes: Evidence from community forestry in Nepal, *International Journal of Sustainable Development & World Ecology* 14: 574-583
- Geollegue, Raoul T. (2000) A Tale of Two Provinces: An Assessment of the Implementation of Decentralized Forestry Functions by Two Provinces in the Philippines, Enters, T., Durst, P. and Victor, M. eds., *Decentralization and Devolution of Forest Management in Asia*

- and the Pacific, RECOFTC and FAO, Bangkok: 210-220
- Gibbs C, Payuan E, del Castillo R (1990) The growth of the Philippine Social Forestry Program. In: Poffenberger M (ed) *Keepers of the Forest*, Ateneo de Manila University Press, Manila pp253-265
- Gore, C. (1993) Entitlement Relations and “Unruly” Social Practices: A Comment on the Work of Amartya Sen, *The Journal of Development Studies* 29(3): 429-460
- Grainger A, Malayang III B (2006) A model of policy changes to secure sustainable forest management and control of deforestation in the Philippines. *Forest Policy and Economics* 8:67-80
- Gray LC (2002) Environmental policy, land rights, and conflict: rethinking community natural resource management program in Burkina Faso, *Environment and Planning* 20: 167-182.
- Greider, T and Garkovich, L (1994) Landscapes: The social construction of nature and the environment, *Rural Sociology*, 59(1): 1-24
- Guiang ES, Salve B., Borlangdan SB, Pulhin JM (2001) *Community-Based Forest Management in the Philippines: A Preliminary Assessment*. Institute of Philippine Culture, Ateneo de Manila University, Manila
- Guiang ES, Esguerra F, Bacalla D (2008) Devolved and Decentralized Forest Management in the Philippines: Triggers and Constraints in Investments. In: Colfer CJP, Dahal GR, Capistrano D (ed) *Lessons from Forest Decentralization: Money, Justice and the Quest for Good Governance in Asia-Pacific*, CIFOR, London, pp161-183
- Hall, D, Hirsch, P, and Li, TM (2011) *Powers of Exclusion: Land Dilemmas in Southeast Asia*, University of Hawai'i Press, Honolulu
- Harago, Y. (2003) A resource management model based on community forestry in the Philippines. *TROPICS*. 13 (1): 25-38
- Hardin, G. (1968) The Tragedy of the Commons. *Science* 162: 1243-1248.
- Harley JB (1988) *The New Nature of Maps. Essays in the History of Cartography*. The John Hopkins University Press
- Hohnson C and Forsyth, T (2002) In the eyes of state: Negotiating a “Right-Based Approach” to forest conservation in Thailand. *World Development* 30:1591-1605
- Hyakumura, Kimihiko (2010) ‘Slippage’ in the Implementation of Forest Policy by Local Officials: A Case Study of a Protected Area Management in Lao PDR. *Small-scale Forestry* 9: 349-367
- Johnson, C. (2001) Community Formation and Fisheries Conservation in Southern Thailand, *Development and Change*, 32: 951-974
- Johnson, C, and Forsyth, T. (2002) In the Eyes of the State: Negotiating a “Rights-Based

- Approach” to Forest Conservation in Thailand, *World Development*, 30(9): 1591-1605
- Kaufman H (1967=2006) *The Forest Ranger: a study in administrative behavior*. RFF Press, Washington
- Klooster, D. (2000) *Institutional Choice, Community, and Struggle: A Case Study of Forest Co-Management in Mexico*, *World Development*, 28(1): 1-20
- Kubo, Hideyuki (2008) *Diffusion of Policy Discourse into Rural Spheres Through Co-Management of State Forestlands: Two Cases from West Java, Indonesia*, *Environmental Management* 42: 80-90
- Kubo, Hideyuki (2009) *Incorporating Agency Perspective into Community Forestry Analysis*, *Small-scale Forestry* 8: 305-321
- Kummer, M. D. (1992) *Deforestation in the Postwar Philippines*, The University of Chicago Press
- Kumar S (2002) Does “Participation” in common pool resource management help the poor? A social cost-benefit analysis of joint forest management in Jharkhand, India. *World Development* 30: 17-31
- Larson AM (2005) *Democratic decentralization in the forestry sector: lessons learned from Africa, Asia and Latin America*. In Colfer CJP, Capistrano D, Earthcan/James & James (ed) *The Politics of Decentralization: Forests, Power and People*, pp.32-62
- Larson AM, Ribot JC (2004) *Democratic decentralization through a natural resource lens: an introduction*. *European Journal of Development Research* 16(1):1-25
- Leach, M. S., Mearns, R. and Scoones, I. (1999) *Environmental Entitlement: Dynamics and Institutions in Community-Based Natural Resource Management*, *World Development*, 27(2): 225-247
- Li, TM (1996) *Images of Community: Discourse and Strategy in Property Relations*, *Development and Change* 27: 501-527
- Li TM (2002) *Engaging simplifications: community based resource management, market processes and state agendas in upland Southeast Asia*. *World Development* 30(2):265-283
- Li TM (2005) *Beyond “the State” and Failed Schemes*. *American Anthropologist* 107(3):383-394
- Li TM (2007) *Practices of assemblage and community forest management*. *Economy and Society* 36(2):263-293
- Lilienthal David (1944) *Democracy on the March* (和田小六・和田昭允訳 (1979) 『TVA—総合開発の歴史の実験 [原書第二版]』岩波書店)
- Lipsky M (1980) *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation

- Lynch, O. J. and Talbott, K. (1995) *Balancing Acts: Community Based Forest Management and National Law in Asia and the Pacific*. Washington, DC: World Resource Institute
- Magno F (2001) Forest Devolution and Social Capital: State-Civil Society Relations in the Philippines. *Environmental History* 6:264-286
- McCay, Bonnie J. (1978) Systems Ecology, People Ecology, and the Anthropology of Fishing Communities, *Human Ecology* 6(4): 397-422
- McCay, Bonnie J. (1987) The Culture of the Commons: Historical Observations on Old and New World Fisheries, in B. J. MaCay & J. M. Acheson eds., *The Question of the Commons: The Culture and Ecology of Communal Resources*, Tucson: University of Arizona Press, 195-216
- McKean, Margaret (1992) The Management of Traditional Commons land (Iriaichi) in Japan, D.W. Bromley (eds.) *Making the Commons Work: Theory, Practice, and Policy*. ICS Press
- McLennan, Marshall S. (1981) Changing Human Ecology on the Central Luzon Plain: Nueva Ecija, 1705-1939, in *Philippine Social History: Global Trade and Local Transformation*, Alfred W. McCoy and Ed. C. de Jesus ed., Ateneo de Manila University Press, pp. 63-66
- Mitchell, MY, Force, JE, Carroll MS, and McLaughlin WJ (1993) Forest Places of the Heart: incorporating special spaces into public management, *Journal of Forestry*, 91(4): 32-37
- Miyakawa H, Acosta R A, Francisco G, Evangelista R, Gulinao ME (2005) For the better future of CBFM: A field review on 47 CBFM site. DENR-JICA Project Enhancement of Community-Based Forest Management Program, Quezon City, Philippines
- Miyakawa H, Evangelista R, Cirilo F, Gulinao ME, Patiga N, Racelis A, Sibuga L, Collado A, Santos DL, Sarmiento M (2006) Towards the bright future of CBFM: A field review on 23 CBFM sites. DENR-JICA Project Enhancement of Community-Based Forest Management Program, Quezon City, Philippines
- Mosse D (1997) The Symbolic Making of a Common Property Resource: History, Ecology and Locality in a Tank-Irrigated Landscape in South India. *Development and Change* 28(3):467-504
- Mosse, D. (2005) *Cultivating Development: A Ethnology of Aid Policy and Practice*, Pluto Press, London
- Naidu SC (2009) Heterogeneity and Collective Management: Evidence from Common Forests in Himachal Pradesh, India. *World Development* (37)3:676-686
- Nayak PK, Berkes F (2008) Politics of co-optation: community forest management versus joint forest management in Orissa, India. *Environmental Management* 41:707-718
- North D (1990) *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge University Press (松下公視訳 (1994) 『制度・制度変化・経済効果』晃洋書房)
- Neumann, R. (2005) *Making Political Ecology*, Oxford University Press

- Nygren, A. (2005) Community-Based Forest Management within the Context of Institutional Decentralization in Honduras, *World Development* 33(4): 639-655
- Ostrom, E. (1990) *Governing the Commons: the evolution of institutions for collective action*, Cambridge: Cambridge University Press
- Peet, R. and Watts, M. (1996) *Liberation Ecologies: Environment, Development, Social Movements*, New York: Routledge
- Peluso, N. (1992) *Rich Forest, Poor People: Resource Control and Resistance in Java*. Berkley, CA: University of California Press
- Peluso, N. and Ribot, J. (2003) A Theory of Access: Putting Property and Tenure in Place, *Rural Sociology*, 68: 153-181
- Perez-Cirera V, Lovett JC (2006) Power distribution, the external environment and common property forest governance: a local user groups model. *Ecological Economics* 59:341-352
- Poffenberger, Mark (1990) *Keepers of the Forest: Land Management Alternatives in Southeast Asia*, Kumarian Pr Inc.
- Polanyi, Michael, 1966, *The Tacit Dimension*. London, Routledge (=高橋 勇夫訳, 2003, 高橋勇夫訳『暗黙知の次元』ちくま学芸文庫.)
- Poteete AR and Ostrom E (2004) Heterogeneity, Group Size and Collective Action: The Role of Institutions in Forest Management, *Development and Change* 35(3): 435-461
- Pulhin, J. M. and Pesimo-Gata, M. L. L. C. (2003) *Creating Space in the Bicol National Park*, In *Creating Space for Local Forest Management in the Philippines*, Ed. Contreras, A. P., De La Salle University Press, p.53-65
- Pulhin, J. M., Inoue, M., Enters, T. (2007) Three decades of community-based forest management in the Philippines: emerging lessons for sustainable and equitable forest management, *International Forestry Review*, 9 (4): 865-883
- Pulhin, J. M. and Dressler, W. H. (2009) People, power and timber: The politics of community-based forest management, *Journal of Environmental Management*, 91(1): 206-214
- Pulhin JM, Larson AM, Pacheco P (2010) Regulations as barriers to community benefits in tenure reform. In: Larson AM, Barry D, Dahal GR, Colfer CJP (ed) *Forests for People: community rights and forest tenure reform*, CIFOR
- Ribot CJ, Agrawal A, Larson A (2006) Recentralizing while Decentralizing: How National Governments Reappropriate Forest Resources. *World Development* 34(11):1864-1886
- Ribot JC, Chhatre A, and Lankina T (2008) Introduction: Institutional choice and recognition in the formation and consolidation of local democracy. *Conservation and Society* 6(1):1-11
- Radkau, Joachin (2000) *Natur Und Macht*, Verlag C.H.Beck oHG (海老根剛・森田直子訳 (2012)『自然と権力』みすず書房)

- Robbins, P. (2004) *Political Ecology: A Critical Introduction*. Oxford, UK: Blackwell Publishing
- Robinson, A H and Petchenik, B (1976) *The Nature of Maps*. University of Chicago Press
- Robson JP, Berkes F (2011) Exploring some of the myths of land use change: Can rural to urban migration drive declines in biodiversity?, *Global Environmental Change* 21: 844-854
- Rondinelli, D. (1981) Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries, *International Review of Administrative Sciences*, Vol.2, pp.133-145
- Rose, N. and Miller, P. (1992) "Political power beyond the state: problematic of government", *British journal of Sociology* 43(2):173-205
- Santos, E. P. and Pollisco-Botengan, M. A. 2003, *Creating Space in Presentacion, Camarines Sur*, In *Creating Space for Local Forest Management in the Philippines*, Ed. Contreras, A. P., De La Salle University Press, p.67-85
- Scott JC (1998) *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, Yale University Press, New Haven
- Scott WR (1995) *Institutions and Organizations: Foundations for Organizational Sciences*. Sage Publications (河野昭三・板橋慶明訳 1998『制度と組織』税務経理協会)
- Searle, John R. (1969) *Speech Acts: An Essay in the Philosophy of Languages*. Cambridge University Press (坂本百大・土屋俊訳 1986『言語行動：言語哲学への試論』勁草書房)
- Searle, John R. (1995) *The Construction of Social Reality*. Free Press
- Selfa T, Endter-Wada J (2008) The politics of community-based conservation in natural resources management: a focus for international comparative analysis. *Environment and Planning (A)* vol.4 (4):948-965
- Selznick P (1949) *TVA and the Grass Roots*. Berkley: University of California Press
- Serote, E. M. (1991) Socio-Spatial Structure of the Colonial Third World City: The Case of Manila, Philippines, *Philippine Planning Journal* 23(4): 1-14
- Sugimoto, A., Pulhin, M. J., Inoue, M. (2013) "Is Recentralization Really Dominant? The Role of Frontline Foresters for Institutional Arrangement in the Philippines" *Small-Scale Forestry* (Accepted)
- Tacconi L (2007) Decentralization, forests and livelihoods: Theory and narrative. *Global Environmental Change* 17:338-348
- Tole L (2010) Reforms from the Ground Up: A Review of Community-Based Forest Management in Tropical Developing Countries. *Environmental Management* 45: 1312-1331
- Tucker, R. P. (2000) *Insatiable Appetite: The United States and the Ecological Degradation of the Tropical World*, University of California Press, London

- Utting, Peter ed. 2000. *Forest Policy and Politics in the Philippines: The Dynamics of Participatory Conservation*. Ateneo de Manila University Press
- Varughese G, Ostrom E (2001) The Contested Role of Heterogeneity in Collective Action: Some Evidence from Community Forestry in Nepal, *World Development* 29(5): 747-765
- Vitug, M. D. (1997) The Politics of Community Forestry in the Philippines, *Journal of Environment & Development*, 6 (3): 334-340
- Wardell, D. A. and Lund, C. 2006, *Governing Access to Forest in Northern Ghana: Micro-Politics and the Rents of Non-Enforcement*, *World Development* 34(11): 1887-1906
- Wilford, John Noble, 2001, *The Mapmakers - the story of the great pioneers in cartography from antiquity to the space age, Vintage; Rev Sub edition*, Knopf Doubleday Publishing Group (=鈴木主税訳, 2001, 『地図を作った人びと改訂増補版』河出書房新社)
- Williams, DR and Stewart, SI (1998) Sense of Place: An Elusive Concept That Is Finding a Home in Ecosystem Management, *Journal of Forestry*, 96(5): 18-23
- Winichakul, Thongchai, 1994, *Siam Mapped: A History of the Geo-body of a Nation*, Honolulu: University of Hawaii Press (=石井米雄訳, 2003, 『地図がつくったタイー国民国家誕生の歴史』明石書店)
- Winslo D (2002) Co-opting Cooperation in Sri Lanka, *Human Organization* 61(1): 9-20
- Wittfogel, August Karl (1977) *Die Oriental Despotie: Eine vergleichende Untersuchung totaler Macht*, Frankfurt (湯浅赳男訳 1995 『オリエンタル・ディスポティズムー専制官僚国家の成立と崩壊』新評論)
- Wondolleck, M. Julia and Yaffee, L. Steven. (2000) *Making Collaboration Work*, Island Press, Washington
- Young OR (2002) Institutional Interplay: The Environmental Consequences of Cross-Scale Interactions. In: Ostrom E, Dietz T, Dolsak N, Stern PC, Stonich S, Weber EU (ed) *The Drama of the Commons*, National Academy Press, Washington, p.263-291

【タガログ語文献】

- Cacupangan Tree Farmer's Association Inc. (2007a), *Limang Taon Plano ng Gawain ng Samagan* (住民組織の「5カ年活動計画」)
- Cacupangan Tree Farmer's Association Inc. (2007b), *Balankas na Gawain ng Komunidad sa Pamamahala ng Yaman* (住民組織の「コミュニティ資源管理フレームワーク」)

## 付録

### 付録 1. 質問票

Date (day/month/year)	
Time interview started	
Time interview ended	
Remarks (if any):	

#### A. GENERAL BACKGROUND

1. Name of interviewee:

\_\_\_\_\_

2. Sex: 1\_\_Male 2\_\_Female      3. Age : \_\_\_\_

4. Civil Status: 1\_\_ Single 2\_\_Married 3\_\_Widow/Widower 4 \_\_Separated 5 \_\_  
Single-Parent

5. Educational level: 1\_\_Elementary 2\_\_High school 3\_\_College 4\_\_Vocational  
5\_\_None 6\_\_Others, please specify\_\_\_\_\_

6. Family Member (living in the same house)

Name	Family position	Age	Occupation

7. Year of starting to live Cacupangan: \_\_\_\_\_ 8. Home Province: \_\_\_\_\_

9. Reason of migration: \_\_\_\_\_

10. Occupation: 1\_\_Farmer 2\_\_Public Employee 3\_\_Teacher 4\_\_Store Manager

11. Barangay Official: 1\_\_Yes:\_\_\_\_\_ 2\_\_No

12. PO Official: 1\_\_Yes;\_\_\_\_\_ 2\_\_No

13. Member of association: 1\_\_irrigator 2\_\_church 3\_\_tricycle

\_\_\_\_\_

**B. Livelihood**

14. Work schedule of One Year

Jun–Jul–Aug–Sep – Oct – Nov – Dec – Jan – Feb – Mar– Apr - May

15. Source of Family Income: 1\_\_\_\_Agriculture Products 2\_\_\_\_Timber Products  
 3\_\_\_\_ Livestock 4\_\_\_\_Part time Job, specify: \_\_\_\_\_  
 5\_\_\_\_OFW 6 Others, specify: \_\_\_\_\_

16. What livestock do you have and how much income do you get from livestock?

Livestock	Number	Income(or family consumption)
1 chicken		
2 pig		
3 goat		
4 carabao		
5 fishpond		
6 other_____		

17. How many farms do you cultivate or have? 1\_\_\_\_ Low Land 2\_\_\_\_CBFM site  
 3\_\_\_\_Back Yard 4\_\_\_\_Other Sitio/Barangay

18. Total Income for one year \_\_\_\_\_

19. Total Outcome for one year \_\_\_\_\_

20. Is your land enough for your life? 1\_\_\_\_Yes 2\_\_\_\_No

**C. Back Yard**

21. How large of land do you cultivate in low land ? \_\_\_\_\_

22. Who is the owner of the land? 1\_\_\_\_own land 2\_\_\_\_tenant

If “2 tenant” what is the contract for cultivation? \_\_\_\_\_

23. What kind of species do you cultivate in low land?

24. What is purpose of making these crops? 1\_\_\_\_selling 2\_\_\_\_family consumption  
 3\_\_\_\_donation

25. How many sacs/bags do you harvest from low land in 2009? Please count each species.

26. How much is the selling price of each species?

Local Name	Purpose	Harvest volume	Price (per sac/kg)

27. How do you sell your crops? 1\_\_\_sa palengke 2\_\_\_sa buyer, specify:\_\_\_\_\_
28. How much money do you pay for pesticide?
29. How much money do you pay for fertilizer?
30. Do you hire anyone for cultivating / harvesting? 1\_\_\_Yes 2 \_\_\_No 3 Bayanihan
- If "1Yes," please specify: number\_\_\_\_\_, how much wage\_\_\_\_\_,who\_\_\_\_\_
- If "2 No," please specify who: \_\_\_\_\_

**D. Low Land Farming**

31. How large of land do you cultivate in low land? \_\_\_\_\_
32. Who is the owner of the land? 1\_\_\_own land 2\_\_\_tenant
- If "2 tenant" what is the contract for cultivation? \_\_\_\_\_
33. What kind of species do you cultivate in low land? (Q15-18: write in table below)
34. What is purpose of these crops? 1\_\_\_selling 2\_\_\_family consumption 3\_\_\_donation
35. How many sacs/bags do you harvest from low land in 2009? Please count each species.
36. How much is the selling price of each species?

Local Name	Purpose	Harvest volume	Price (per sac/kg)

37. How do you sell your crops? 1\_\_\_market 2\_\_\_buyer, specify:\_\_\_\_\_
38. How much money do you pay for pesticide?
39. How much money do you pay for fertilizer?
40. Do you hire anyone for cultivating / harvesting? 1\_\_\_Yes 2 \_\_\_No 3\_\_\_Bayanihan
- If "1Yes", please specify: number\_\_\_\_\_, how much wage\_\_\_\_\_,who\_\_\_\_\_
- If "2 No", please specify who: \_\_\_\_\_
41. Do you gather wildlife? 1\_\_\_Yes 2\_\_\_No
- If "1 Yes," please specify species and purpose and the number?

Wildlife Species	Purpose	Volume

Land Use Map

**E. Land Use at CBFM area**

42. Do you have CSC? 1\_\_\_ Yes     If “1 Yes,” when did you receive it? \_\_\_\_\_  
   2\_\_\_ No        If “2 No,” when did you start cultivate? \_\_\_\_\_
43. How large of land do you cultivate? (Q43-46, measurement and write in table below)  
     If Q43 is some portion, how do you use other area? \_\_\_\_\_
44. What kind of species do you have at CBFM area?
45. How many sacs/bags do you harvest inside CBFM area CY2008? Please count each species \_\_\_\_\_
46. How much is the selling price of each species?

Local Name	Purpose	Harvest volume	Price (per sac/kg)

47. How do you sell your product? 1\_\_\_ sa palengke 2\_\_\_ sa buyer, specify: \_\_\_\_\_
48. How much money do you pay for pesticide per year? \_\_\_\_\_
49. How much money do you pay for fertilizer per year? \_\_\_\_\_
50. Do you hire anyone for cultivating / harvesting? 1\_\_\_ Yes     2 \_\_\_ No     3

Bayanihan

    If “1Yes,” please specify: number \_\_\_\_\_, how much wage \_\_\_\_\_, who \_\_\_\_\_

    If “2 No,” please specify who: \_\_\_\_\_

    If “3 Bayanihan,” please specify how: \_\_\_\_\_

51. Do you gather wildlife? 1\_\_\_ Yes   2\_\_\_ No

If "1 is Yes," what are species and purposes?

Wildlife Species	Purpose	Volume

52. Is your CBFM are enough for your life? 1\_\_\_Yes 2\_\_\_No

If "2 No" do you want to have more land inside CBFM area? 1\_\_\_Yes 2\_\_\_No

If "2 No" please tell your reason \_\_\_\_\_

Land Use Map

**F. PO activities**

53. When did you join PO member? \_\_\_\_\_

54. Why did you join PO member? \_\_\_\_\_

55. What activities do you join? 1\_\_\_FFS 2\_\_\_leadership training 3\_\_\_loan 4\_\_\_goat raising

56. What benefits do you receive from PO activity?  
\_\_\_\_\_

57. Have you ever experienced any trouble inside CBFM area? 1\_\_\_Yes 2\_\_\_No

58. If "1Yes", please specify;

1\_\_\_Boundary conflict; between whom 1. \_\_\_PO member 2. \_\_\_non PO member

2\_\_\_Logging

3\_\_\_Cultivation

4\_\_\_Cattle raising

5\_\_\_Others: \_\_\_\_\_

59. If "1 Yes," how did you solve it?  
\_\_\_\_\_

60. Do you know CRMF? 1\_\_\_Yes very much 2\_\_\_Yes only name 3\_\_\_No

If "1 yes" details \_\_\_\_\_

**61.** Do you have any plan to develop your CBFM site? 1\_\_\_Yes 2\_\_\_No

If "1 Yes" what's your plan? Why you want to do that?

\_\_\_\_\_  
If "2 No" why you keep the condition?

**62.** Do you know 5YWP? 1\_\_\_Yes very much 2\_\_\_Yes only name 3\_\_\_No

**63.** What do you expect to DENR staffs?

**64.** What do you ask people below help to improve your life?

\_\_\_\_\_











## 謝辞

博士論文を執筆するにあたり、多くの方々からのご指導ご支援をいただきました。

指導教員の井上真教授（東京大学大学院農学生命科学研究科）には、「研究とは何か」を一から教えていただきました。私が抱えるどのような疑問に対しても、常に誠意を持って対応してくださいました。学問的な指導はもちろんのこと、精神面や人生についても多くのことを学ぶことができました。学生と真正面から向き合う姿勢は、現在、私が自分の学生と接する際の鏡となっております。研究だけでなく学生の生き方を含めて、理解し励ましてくださる恩師と出会えたことを幸せに思います。また国際森林環境学研究室では、露木聡准教授、田中求助教をはじめとする諸先輩、同期生、後輩のみなさまから多くの学問的刺激的をいただきました。ゼミ発表やゼミ以外においても多くのコメントや質問等をいただくなかで、調査方法、データの分析・解釈などを学び、研究の幅や奥行きを広げることができました。感謝申し上げます。

博士論文を審査していただきました小林和彦教授（東京大学大学院農学生命科学研究科）、佐藤仁准教授（東京大学東洋文化研究所）、菅豊教授（東京大学東洋文化研究所）、高倉浩樹教授（東北大学東北アジア研究センター）（五十音順）には、貴重なご助言をいただき、博士論文の完成度を高めることができました。佐藤仁准教授には、博士課程一年時の一年間、指導委託制度でご指導いただきました。佐藤研のみなさまからいただいた学問的刺激的によって、私の博士論文の研究も大きく変わりました。その後も、出力検討会などに参加させていただくなど、佐藤研のみなさまから多くのご指導と支えをいただけていることに、心から感謝しております。

フィリピン現地調査では、フィリピン環境天然資源省職員の方々、調査地の住民のみなさま、フィリピン大学ロスバニョス校のジョアン・プルヒン教授、国際協力機構 ECBFM のプロジェクト関係者のみなさまを始めとする、多くの方々のご協力をいただきました。まずフィリピンで調査を始めるに当たり、葉山アツコ教授（久留米大学経済学部）に大変お世話になりました。学問的な指導だけでなく、フィリピン文化や調査の仕方を教えていただき、また環境天然資源省職員やマニラの友人を紹介していただきました。葉山教授のおかげで、フィリピンでの継続的な調査を実施することができました。また 2009 年 7 月から 11 月には国際協力機構 (JICA) 「CBFM プログラム強化計画プロジェクト」のインターンを通して現地調査を行いました。援助の現場を学ぶ貴重な経験をさせていただくことができました。また環境天然資源省のリージョン III 事務所、タルラック州事務所、カミリン地域事務所の職員のみなさまにも、研究および生活の両面で多くのご協力をいただきました。また調査対象地であるマヤントック町マニニヨグ村の皆様には、村での暮らしや度重なるインタビュー調査にも笑顔で協力していただけたことを、心から感謝しております。

本研究は、日本学術振興会科学研究費補助金・特定領域研究「持続可能な発展の重層的環境ガバナンス」、日本学術振興会特別研究員 DC1、日本学術振興会優秀若手研究者海外派遣事業（受入機関：フィリピン大学ロスバニョス校）からの研究費補助を受けて行うことができました。財政的な支援により、現地での長期間の現地調査が可能となりましたことを深く感謝申し上げます。

現在勤めている国際教養大学の教職員のみなさまには、博士論文の作成において、多くのご理解とご協力をいただきました。新しい環境での慣れない仕事に、博士論文の執筆が遅れがちになるなか、教職員の方々からの励ましやお気遣いが支えとなりました。

最後になりましたが、私の研究を最も近くで見守ってくれた両親の支えなくしては、博士論文を最後まで書き上げることはできませんでした。いつも娘の意思を尊重し、未来を信じ、温かく応援してくれる家族がいるからこそ、最後まで諦めずに博士論文を書き上げることができました。心からの感謝をここに記します。

2013年12月