

国家政策に抗する森林開発

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 公開日: 2015-11-18 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 須藤, 健一 メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/10502/5157

7章 国家政策に抗する森林開発

須藤健一

1. はじめに

ソロモン諸島は1978年に独立し、1981年から中央政府—州政府—地区評議会—村落社会という新しい行政制度を整備した。この制度は、近代的な政治機構を導入することにより地方分権制の確立を目指したものである。この時期、ソロモン諸島の中央政府は、従来から政府所有地でおこなわれてきた外国企業による大規模な商業伐採を、慣習地でも積極的に推進する政策を打ち出した。自然林が豊富に残る慣習地で森林を伐採し木材を輸出することにより、独立後の貧しい国家財政を改善する必要性からである。政府は外国資本の導入による森林開発政策を展開するために、外国企業との伐採事業交渉の「受け皿」として、地方行政制度の整備と強化をはかったともいえる。ただし、州政府は財政を中央政府に依存するため、地方政治の自立性は弱いものであった。

一方、ソロモン諸島では村落社会が伝統的に自立した政治的な単位として機能してきた。その性格は現在でも強く維持されており、それぞれの村落社会ないし土地所有集団にはチーフと呼ばれる政治的リーダーが存在し、政治的にも経済的にも社会を統轄している。ソロモン諸島の国家レベルでの政治的リーダーたちは、独立前からチーフたちをいかに国内政治の枠組みに取り込むかに苦心してきた(White 1997)。慣習地における森林資源の開発が、

国家財政の基盤として位置づけられ、村落社会の人びとは今までに経験したことがない自らの土地での森林伐採、木材の輸出とロイヤルティの受領という新たな情勢に直面することになった。中央政府主導の経済開発は、村落生活にどのような変化をもたらしたのであろうか。市場経済と生業経済とのはざままで村落にすむ人びとは、どのような生存戦略をとってきたのであろうか。本章では、商業伐採を進める国家の開発政策と、それに対する村落社会の対応に焦点をあて、人びとがかかえる問題を考察することにしよう。

2. 伝統的社会における土地所有

ソロモン諸島の村落社会は、19世紀末にキリスト教宣教団や植民地政府により、ヘッドハンティングに代表される集団間での戦争が禁止されるまで、主として山間部に形成されていた。平和になった20世紀の初頭から、人びとは海岸部へ移住しはじめた。土地所有の単位である親族集団はブトゥブトゥと呼ばれ、祖先を共有する出自に基づいて編成されている。この出自集団は祖先との系譜の深度によっていくつかの下位集団に分節し、通常は4世代前の祖先まで系譜をたどれる親族が、土地や財産を共有するブトゥブトゥ（分節集団）を形成している。この土地所有集団を政治・経済的にコントロールするのがチーフで、以前はバンガラと呼ばれていた。ソロモン諸島の村落社会は、基本的に複数のブトゥブトゥからなり、チーフを頂点とし、政治・経済および社会・文化的に自律した地縁的な出自集団で構成されている（石森 2002）。

ソロモン諸島では、約40万の人びとが5,500もの村落に分散して居住している。村落の半分以上は人口が60に満たない小さな散村である。総人口の9割を占める村落社会は、貨幣経済が波及しているとはいえ、依然として生業経済を基盤にしている。本書で主として扱われる西部州のニュージョージア島の北部地域を例にとると、この地域にすむ人びとは、土地をヒニアと呼ばれる名前がついた耕作地、エマテと呼ばれる名前のない耕作地、ムケと呼ばれる原生林に3類別している（Aswani 1999: 434）。チーフは、集団の成員にヒニアとエマテの土地を割りあて、そこを焼畑などの食料生産の場と

して利用させる。ムケは共有地すなわちコモンズであり、村人なら誰でも木材の入手、動植物の採集や狩猟などをおこなうことができる。このように伝統的な土地所有と土地利用の制度はブトゥブトゥを単位としており、成員は慣習地のなかで生業活動に従事してきた。ところが、それぞれの村落にはその土地を所有するブトゥブトゥに属さない成員も組み込まれているので、土地に対する権利が重層化している。そのため、政府は1970年代に土地にかんする権利を、一次的権利（所有権と相続権）と二次的権利（使用権）に類別した。さらに実質的な状況を含めて考えると、三次的権利（譲渡地に対する権利）という第3のカテゴリーを加えるのが妥当ともいわれている（関根2001：61）。

19世紀後半から、キリスト教の宣教団やヨーロッパからの貿易商が、ソロモン諸島で教会の建設や経済開発をおこなうにつれ、慣習地はこれらの外来集団に譲渡されるようになる。1896年に、英国はソロモン諸島の中東部の島々を保護領にした。そして、英国植民地政府はココヤシのプランテーション経営などにより財政を確保するため、ソロモン諸島の土地所有に英国式の土地制度を適用させた。その主要なものは、1896年の土地規則制定にはじまり、1918年の土地委員会の設置と土地登録法の制定、1930年代の土地法廷の設置である。

第二次世界大戦後からは、土地委員会を中心に土地所有にかんする法の整備が進められた。その結果、すべての土地は、①記録化された権利に基づく土地（外国人と政府の所有地）、②慣習地（ソロモン諸島の伝統的社会の民有地）、③遊休地（公的な使用地）に3類別された（Larmour 1979：49）。ソロモン諸島全土の87%は慣習地と認められ、12%が政府所有地となった。したがって、ソロモン諸島の経済発展のためには慣習地の利用が不可欠になり、慣習地の所有主体を明確にし、所有権を自由保有権として絶対化する土地制度の制定の必要性が指摘されるようになった。

植民地政府は、1953年に原住民土地法廷を設置し、1963年には「土地と土地権に関する法律」を制定した。これは、慣習地の境界と所有権を明確にし、その所有者を確定して登録する制度である。植民地政府は、1971～74年の第6次経済発展計画において、慣習地の資源利用を促進するために、慣

習地の境界決定と所有者権の確立を目指した。しかし、慣習地に対する権利は系譜関係をたどることができる多くの人びとによって保持されており、英国式の「排他的所有権」の概念に基づく個人名義の土地登記法の適用には無理があった。すなわち、この概念による土地制度は、「集団共有」という慣習地の性格と齟齬をきたすことになる。土地調査の実施にともない、境界線や名義人にかんするいさかかが多発し裁判係争に発展した。そのため、1972年には「集団名義」の土地登録を認める法改正がおこなわれた(Larmour 1981: 138)。

ところで、1970年代後半から、漁業、林業、アブラヤシのプランテーションなどの経済開発が進展するにつれて、土地と海面の利用の問題が深刻化してきた。政府は土地問題を解決するために、1985年に地方裁判所法を制定する。しかし、土地にかんする慣習法は近代的土地制度とは異なり、英国人の裁判官が判定する裁判所では処理できないことは明らかであった。一方、ソロモンタイヨー会社¹⁾による、マグロ・カツオ漁の餌を採取するためのリーフの漁場使用料の分配をめぐり、リーフの所有集団あるいは村落間で問題が頻発した。これらの問題に対処するため、裁判所に告訴する前段階で、チーフが漁撈の内容を吟味し調停にあたることを法的に規定した。

このように、伝統的なチーフは土地と海面の使用にかんして大きな権限を行使することになったが、その範囲は管轄する村落と地区内に限られていた。つまり、近代的な行政制度の整備にともない、チーフの具体的な役割は、村落の秩序、土地の管理と慣習の維持、祭宴や儀礼の執行、教会や政府の事業の促進などに責任を果たすことを意味している。いいかえると、チーフは村落レベルの社会・政治にかんして最終的な意思決定権を保持することになった。ただし、チーフのこれらの権限の運用は、チーフ個人あるいは村落の性格によりかなり異なるものとなった。村落レベルの事業やプロジェ

1) ソロモンタイヨー (Solomon Taiyo Ltd.) は、1972年に大洋漁業 (現マルハ) とソロモン植民地政府との合弁会社として設立された。1973年にツラギを基地として操業を開始し、1980年には西部州のノロに移転し、カツオ・マグロの漁業と缶詰生産をおこなってきた。2000年には2,200人のソロモンの労働者を雇い、30万ケースの加工品をヨーロッパと日本などに輸出し、国家財政に貢献してきた。しかし、2001年にマルハは、その事業から撤退し、現在では別組織となり小規模に操業をおこなっている。



写真1 ソロモンタイヨアの漁業・缶詰工場の基地（ノロ町）

クトを実行したり、それらから得られる利益を再分配する方法も多様であった。たとえば、個人や家族ないし親族集団の意思決定に基づき村落でのコンセンサスを重視するチーフ、自分の家族・親族集団の利益を優先するチーフ、あるいは自分の追従者などを好遇するチーフなどがみられている（須藤2000）。

森林伐採にかんしても、①外国企業による商業伐採を拒否する村落、②企業の商業伐採を受け入れてその収入を信託基金とし公共事業を展開する村落、③自ら小規模な伐採事業をおこない必要な収入を得る村落、④組合・会社を設立し伐採と植林を計画的に推進する村落、⑤伐採からの収入を土地所有者単位に分配する村落、さらには⑥伐採からの収益を有力者が独占する村落などがみられるし、いくつかを組み合わせている場合もある（関根2001；Schneider 1998）。このような多様性は、それぞれの村落における土地所有集団のチーフの方針や判断によるところが大きい。

以上のように、ソロモン社会の慣習地や漁場における資源開発に対するコンセンサス形成は、土地所有集団ないし村落の伝統的な政治リーダーである

チーフを中心にこなわれ、住民の意思よりもチーフの権限によって決定されているといえよう。そして、中央政府や地方政府および開発企業などとのあいだでのコンセンサスにかんしても、チーフの政治的な交渉能力によって左右される面が強い。

3. 森林伐採の展開

ソロモン諸島では、1960年代から日本などでの木材需要の増加にともない、外国企業による大規模な商業伐採が進んでいる。この伐採事業の展開については、その特徴を4つの時期にわけて捉えることができる (Daubergne 2001: 73-74)。1963年から1981年までが第1期、1981年から1990年までが第2期、1990年から1997年までが第3期、そして1997年以降が第4期である。まず独立前にはじまる第1期に、西部州の政府所有地で森林伐採が進められた。その事業に着手した外国企業は、イギリスのリーバース社、オーストラリアのアラグイス社、米国のカレナ社などの5社である。リーバース社は、1963年に西部州のギゾ島で伐採を開始し、1982年まで西部州における森林伐採と丸太材の輸出量の3分の2を占めていた。

植民地政府は、1969年に森林木材法を制定し、政府所有地における外国企業への伐採許可の規制、持続可能な伐採量、それを維持するための伐採現場でのモニター制度などを規定した。そして、前述した慣習地の集団名義制の導入にともない、1977年には慣習地での森林伐採を推進するため、1969年に制定されていた森林木材法を改正した。この間の木材輸出総量は年平均にして26万 m^3 であり、政府はこの量を持続可能な産出量と推定した。リーバース社は、1970年代後半にはコロンバンガラ島の政府所有地の伐採を終え同島の慣習地に進出したが、土地所有者からの反対にあい操業を断念した。また、同社は1972年からニュージョージア島の北部で4万haの森林を伐採したが、1978年に慣習地の利用にかんする交渉がいきづまり、現地住民による宿舎の焼き討ちや機材の破壊などの被害を受け、結局は1986年にソロモン諸島での操業を断念し撤退することになる (Frazer 1997)。

第2期は、1981～84年におよぶママロニ首相の時代にはじまり、森林開

発が積極的に推進された時期である。政府は外国企業を誘致し、それまでの4倍もの伐採許可証を交付した。伐採事業は、ガダルカナル、マライタ、マキラの諸州へと拡大し、慣習地がその対象とされた。木材の輸出優先策を実行したこの時期には、森林局のモニター制度などの規制を無視し、持続可能性をこえる伐採がおこなわれた。それに対し、政府は1984年に「森林資源と木材利用に関する法」を制定して、企業側がインフラ整備や環境破壊の防止、村落住民の生業経済保護などを遵守する条項を規定した。西部州では、それまでの会社に加え、韓国系のヒュンダイ社やイーゴン社も操業を開始したとはいえ、リーバース社の撤退などにより1980年代後半には木材産出量は減少した。

第3期には、マレーシアやインドネシアなどの東南アジア諸国が熱帯林の伐採を制限した影響で、多くの外国企業がソロモン諸島へ進出するようになり状況が大きく変化した。西部州で新たに伐採をはじめた企業には、マレーシア系のゴールドスプリング、シルベニア、メガの各社やオーストラリアのアースムーバー社などが含まれる。一方、リーバース社を引き継いだコロンバンガラ森林生産会社はコロンバンガラ島で、イーゴン社はチョイスル島(かつては西部州に属していたが、現在はチョイスル州として分離している)で、それぞれ1989年から操業を開始し、現在までそれぞれの地域で計画的な伐採と植林事業を積極的にこなしている²⁾。

森林資源の持続的な活用をめざし植林事業を展開する一部の企業はあるものの、森林局をはじめとする政府機関は、外国企業の利益優先の圧力に押され環境整備や森林管理規則を十分に適用することができなくなった。そして、企業の輸出量の確認も企業にまかせ、輸出税の徴収も寛容になった。統計資料をみると、1992年の輸出量は60万m³、1995年には自然林の産出量が80万m³となり、持続可能な生産量の3倍にも膨れ上がった。その70%

2) コロンバンガラ森林生産会社は、40万haの政府有地を借用し、1999年には10万m³の製材を輸出した。種苗、苗木育成所をもち、毎年3,000haの土地で植林をおこなっており、これまでに5万haの植林を終えている。また、イーゴン社は、チョイスル島とニュージーランド島に借用している土地のうち25,000haの土地で植林事業を展開し、1999年には12,000m³の製材を輸出した。両社は、政府の森林開発政策にそって、長期的な計画のもとで伐採と植林事業をおこなっている(第6章参照)。

は西部州の森林で伐採されていた。これ以後も、国内外の批判にもかかわらず森林伐採は続行され、ソロモンの森林資源は13年後には枯渇するとさえいわれた。

このような状況を黙認してきたのは、ママロニ政権の外国企業への優遇策だけでなく、国が森林伐採の管理や規制をおこなう権限をもたない点にも問題があった。森林法は、企業側への多種類の規制や義務事項を制定しているが、その実行の強制力は地方行政府と土地所有者に委ねられていた。つまり、伐採契約は企業と州や地区評議会および土地所有集団とのあいだで締結されるからである。また、当時の森林局の職員数は83名で、各地でおこなわれている伐採事業をモニターすることは不可能であった。

企業の経済利益優先の森林開発に対し、異議を唱えて果敢に森林の管理・運営改革を試みたのが、1993年に政権の座についたヒリー首相である。彼は、材木伐採量の縮小、外国企業への国家管理体制の強化などを盛り込んだ新森林政策を打ち出した。具体的には、木材輸出税の引上げ、輸出価格、輸出量、品質と樹種の調査・確認、1997年以降の丸太材の輸出禁止、企業への操業実績にかんするヒアリングの実施などである。この国家による企業管理策は、企業側の反発を招いた。そして、閣僚の背信行為などがおこったこともあり、ヒリー首相は1994年10月に辞任に追い込まれた。この辞任を、ソロモン諸島の多くの人びとは、「外国系木材会社の仕事」とみなしている。

その後にくたたび政権に返り咲いたママロニ首相は、環境保護には無関心で、ヒリー前首相の政策を反故にし商業伐採を優先した。この政策変更により、土地所有集団とのあいだで締結した「標準木材伐採協定」³⁾に掲げられている事項を無視する企業が増加した。学校、橋、道路、診療所などの建設をおこなわず、耕地や聖地を破壊し、河川の汚染をもたらし、なかにはロイヤルティを約束どおりに支払わない企業もあった。土地所有集団や地域住民

3) 標準木材伐採協定 (standard logging agreement) は、1984年の森林法で規定された企業に課した伐採事業にかんする30カ条の遵守事項である。その内容は、住民(土地所有者)の村落社会のインフラ整備と生活改善、環境維持の保証と、企業の伐採量とそれに違反した場合の賠償金やロイヤルティの支払いの義務など、伐採事業にかんする細目について規定している。



写真2 材木の運搬(コロンバンガラ島)



写真3 外国企業の種苗育成農園(コロンバンガラ島)

は、このような約束違反に対して、企業の機材の破壊や現地事務所の放火などの実力行使をするか、裁判に訴えるよりほかに手だてがない。弱い国家行政能力、甘い地方行政の監視という伐採事業に対し、前の森林環境保全大臣は、「私の在任中、外国の伐採業者は、国家法、政府の政策や規制に対し、露骨なまでの無視の姿勢を貫いた」と述べている。

第4期は、1997年にはじまったアジアの経済危機の影響を受け、日本や韓国などからの木材需要が減るとともに、木材の国際価格が下落した時期である。1997年のソロモン諸島からの輸出量は63万m³に減少し、1m³の価格は1993年の120米ドルから1998年には60米ドルに落ち込んだ。しかし、それでも持続可能な木材伐採量の2倍を産出したことになる。この時期(1997~2000年)に政権を担当したウルフアール首相は、商業伐採の抜本的改革に取り組んだ。具体的な改善策として、材木の産出量を40万m³以下にし、オークション制による販売する材木の適正価格の設定、木材伐採のモニタリングを徹底させるなど、不法伐採や環境破壊に対するペナルティの賦課、木材輸出の価格と数量の精査システムの確立などに向けた規則の整備に着手した。

さらに、ウルフアール政府は1999年には新森林法を制定し、慣習的森林権の決定と木材販売協定の改善、伐採地の選定と木材の船積みのモニター制度にかんする政府の権限の強化、そして企業への植林の義務化などを規定した(Solomon Islands Government 1999)。しかし、これらの改善策の実行には、技術的・財政的な面で問題があった。1999年における森林局の職員は60名にすぎず、大学出の専門的な技術者はわずか10名であった。また、輸出量を調べるために木材積み出し港へ職員を派遣するモーターボートの燃料費も調達できない財政状況であった。したがって木材輸出量の減少と価格の暴落により、1995年に4億米ドルであった輸出額が、1998年には1億8,000万米ドルへと激減し、国家の財政収入を3割も減少させたことになる。

一方、オーストラリア政府は、ソロモン諸島政府への財政援助をおこない、とくにウルフアール首相の森林管理・運営政策を支援した⁴⁾。1999年6月には、ソロモン諸島政府の森林政策の見直しと森林資源の保護と環境保全を推進するプロジェクトを開始し、国家の林業事業の管理能力と責任体制の

確立に向けた方策の検討にはいった。ところが、このような森林資源の持続的・有効的な利用にかんする新しい国家の方針は、2000年6月のクーデター⁵⁾によるウルフアール首相の辞任、その後もつづいているマライタ島民とガダルカナル島民とのテンションによって実現していない。

4. 森林法に基づく森林伐採の手続き

ソロモン諸島政府は、国家財政の安定化をはかるために森林資源の開発政策を積極的に推進し、外国企業を誘致して大規模な商業伐採をおこなってきた。その結果、木材輸出の増加にともない1990年から貿易収支が黒字に転換している。木材輸出額は1995年には輸出総額の53%を占め、それまで多かったコプラと水産加工品の輸出額を上回った(Central Bank of Solomon Islands 1998: 27)。なお、1990年代にもっとも多くの木材を産出したのは西部州であり、外国企業の9社が森林伐採をおこなってきた。

国家政策として大規模伐採を進めるにあたり、1977年に森林局はさまざまな法的措置、たとえば伐採権や伐採許可証の交付、アセスメント、伐採後の植林の義務化などを法制化した。1984年と1993年にも、森林伐採と環境保全にかんする規則を制定した。しかし、中央政府は長期にわたり、法規制を遵守しない大企業に寛容で森林伐採を許可してきた。年間あたり26万m³の伐採量が、ソロモン諸島全域の森林資源を持続するうえでの限界との答申があるにもかかわらず、その量をはるかにこえる木材が伐採され輸出されつづけてきた。そのほとんどが慣習地における伐採によるものであり、このよ

4) オーストラリア国際援助機関(AIDAB)は、1980年代からソロモン諸島の牧畜や植林事業を支援してきた。また、1993年には木材管理機構を創設し、森林伐採の操業による環境破壊や若木伐採の被害を最小限にとどめる伐採協定の締結、土地所有集団に操業のモニタリングの励行などを推奨するプロジェクトを進め、ウルフアール政権の森林政策の推進に協力した。

5) 2000年6月にクーデターをおこしたマライタ・イーグルホースは、その後、ガダルカナル島に土地を購入して定住し、工場や農業を営んでいるマライタ島出身者の排斥を掲げるガダルカナル島の戦闘集団イサタンブとのあいだで武力紛争を引き起こし、国家の機能を長期にわたり麻痺させてきた。2003年7月以降、治安維持のためにオーストラリアや近隣諸国の軍隊が派遣され秩序の回復につとめている。

うな不法な外国企業の伐採事業に対し、地方の森林局事務所だけでなく多くの村落から反対の声が高まった。

外国企業がソロモン諸島の慣習地で森林伐採をおこなう場合に、政府が策定した伐採権を獲得するまでの手続きについて述べることにしよう。1984年の「森林資源と木材利用に関する法律」を基本とする森林法によると、企業が伐採を申請してから伐採許可証を取得するまでに、15段階の手続きが必要である。その段階は、以下の4つにまとめることができる(Bennett 2000: 239-241)。具体的には、土地所有集団(村落住民)、地区評議会、州政府、中央政府と企業とのあいだでおこなわれる、4種類の合意や協定にかんするものである。

- ① 「慣習地所有権証明」：伐採予定地が土地所有者・集団の所有であることの証明
- ② 「商業伐採協定書」：土地所有集団、地区評議会、州政府などと企業との合意書
- ③ 「伐採契約書」：土地所有集団と企業との伐採の細目についての合意書
- ④ 「一般公告」：伐採事業実行の周知

まず、森林伐採希望者(企業)は、政府の外国資本投資局に申請書を提出する。投資局は、関連する省庁、とくに森林局や州政府にこのプロジェクトにかんする意見を求め、受け入れの可否を判断する。受理されると、申請企業は森林局長に、伐採地の現地住民との交渉にあたるための申請書(フォーム1)を提出する。これを受けて森林局長は、申請書を州政府と地区評議会に送る。州政府の役人および地区評議会メンバーと土地所有者は、伐採対象地の土地所有権の確定、木材権売却の意思確認、利益の配分・共有の方法、企業の土地利用にかんする権利、土地所有集団の代理機関として伐採事業を運営する住民組織と州政府のかかわりなどを討議し、合意をとりつける。地区評議会は1ヵ月間にわたり当該の土地の所有権についての公的周知をおこない、慣習地審議裁判所に係争請求がないことをたしかめてから、土地所有権の証明書(フォーム2)を作成し森林局長に提出する。これが上記①の段

Standard Logging Agreement



Photograph courtesy of Solomon Star

The Standard Logging Agreement is a legal document between the land owners and the logging company.

We must understand the correct procedures before we negotiate this Agreement.

It is very important that we negotiate carefully. We must

- have our own solicitor present during all negotiations.
- take our time and think carefully.
- understand the Agreement before we sign it.
- make sure that everything we want is written properly in the Agreement.

REMEMBER

- ◆ We can say "NO" at any time.
- ◆ We can stop negotiations at any time.
- ◆ We are not bound by anything until we sign the Standard Logging Agreement.
BUT, once we sign, we must do what the Agreement says.

写真 4 森林局発行の住民に対する協定調印の指導書

階である。

森林局長は、「慣習地所有権証明書」(フォーム2)を受理したことを、森林環境保全大臣に報告する。それと同時に、申請企業に土地所有者と政府に提出するための伐採5ヵ年計画書を作成させる。この計画書に基づき、申請企業は、土地所有者(住民)の代表と「標準木材伐採協定」の交渉にあたる。申請企業と住民代表との交渉の場に、地区評議会と森林局はオブザーバーとして参加し、双方が合意に達すると、地区評議会が協定書に調印させ、それを証明する書類(フォーム3)を作成し森林局長に送る。これが上記②の段階である。その後、申請企業に14日以内に伐採権申請書を提出させ、土地所有集団とのあいだで合意・調印させる(フォーム4)。その後、伐採権の許可証を申請企業に交付するとともに、森林局から標準伐採協定書の調印文書が公告される。

この一連の手続きは1年以内で終わることができるが、土地所有者と企業との交渉が長引くことがしばしばある。その要因として、土地所有者や集団間での伐採に対する意見の対立、企業側の賄賂の発覚、新たに結成される土地信託評議会の基金の要求などがあげられる。また、手続きの過程で、国家・政府の監督権が弱いこと、および森林法の規定内容のあいまいさなど森林開発にかんする国家の方針に関連する要因が表面化することが多い。

このような問題を解消するために、1999年の森林法では、土地所有者側の交渉に際しての役割を重視し、交渉にあたってのマニュアルを作成している。それによると、つぎの7点に留意するように指示している。企業との交渉前に、①土地所有集団が保有する森林資源量と伐採量の確定、②企業への道路、橋などのインフラ整備、学校、診療所などの建設、ロイヤルティの額の決定、およびその分配法などにかんする合意、③伐採による人びとの村落生活の保証、河川や海の環境破壊の調査と賠償請求、④伐採事業を監視、管理する組織の創設などをおこなうことである。企業との交渉においては、⑤企業側の伐採計画の聴取と住民側の要求の提示、⑥誤解をうまないための交渉事項の記録、⑦協定書の調印前に署名を急がず、協定書に人びとの要求事項が網羅されているかの入念なチェック、である。

このマニュアルは、まず、森林開発によって村落の住民が企業側にインフ



**THE FORESTS ACT 1999
(NO. 3 OF 1999)**

*Passed by the National Parliament this second day of June
1999*

*This printed impression has been carefully compared by me with
the Bill passed by Parliament and found by me to be a true and
correct copy of the said Bill*

*Elizabeth Andresen
Acting Clerk to National Parliament*

*Assented to in Her Majesty's name and on Her Majesty's behalf
this twenty-fourth day of September 1999*

*Rev John Ini Lapli
Governor-General*

Date of Commencement see section 1

AN ACT TO PROVIDE FOR THE SUSTAINABLE HARVESTING AND
MANAGEMENT OF THE FOREST RESOURCES IN SOLOMON ISLANDS AND
TO REPEAL THE FOREST RESOURCES AND TIMBER UTILISATION ACT AND
FOR OTHER MATTERS THAT ARE INCIDENTAL AND CONSEQUENTIAL

ENACTED by the National Parliament of Solomon Islands

写真5 ソロモン政府の森林法（1999年版）

ラ整備，学校，病院など公共施設の建設，教師と医師の雇用を義務づけている。そのうえ，伐採による生活への被害に対して賠償を要求する権利を保持し，人びとが企業の伐採量と区域を監視し，かつロイヤルティなど利益の配分と使用にかんして責任をもつことを指示している。

このような政府側の森林伐採にかんする用意周到な法的手続きとオリエンテーションのもとで，理論的には大規模商業伐採は順調におこなわれるはず

である。しかし、現実には多くの問題がおき、裁判係争に発展している。

5. 持続的な森林資源の利用

ソロモン諸島政府による、国家財政の安定を優先する資源開発の政策は、海外からの企業誘致とその企業の利益優先を追認してきた。それは、外国企業の森林伐採と輸出事業に対して国家が抑制・管理する法的・制度的な規制の未整備と、それをおこなう人的配置の不十分さから派生している。このような資源の枯渇化と環境劣化をもたらす近代化に対して、伝統的な経済活動を重視した見直し運動が1980年代からおきている。ひとつはNGOの活動であり、もうひとつは教会の指導である。

すでに述べたように、ソロモン諸島は40万の人口が約5,500の村落に分散居住し、人口の9割を占める村落社会は、生業経済を基盤としながらも貨幣経済にも依存している。多くの村落は現金収入の必要性のために、1970年代の後半から外国企業を誘致し森林伐採と木材の輸出を開始している。その結果、耕作地の減少と土壌の劣化、川と海の汚染、建材やカヌー用材の不足など、住民の暮らしにも大きな影響があらわれている。

このような村落生活における問題の解決のために、NGOが積極的に活動している。最大のNGOはSIDT (Solomon Islands Development Trust)で、ほかにSoltrust (Solomon Trust) やSWIFT (Solomon Western Islands Fair Trade) などがある。SIDTは、1982年に米国のNGOの資金援助で結成された。海外の教会、オーストラリアとカナダの政府、EUなどから資金援助を受け、250名の訓練を受けたソロモン人の村落隊員が、チームを組んで村落を巡回し種々の啓蒙活動をおこなっている。これまでに、上水道の設置、災害救助と防除、資源管理の教育、エイズとマラリア対策などの事業を3ヵ年計画で推進してきた。すでに、4,500村に隊員を送り、村落改善のためのワークショップや会合を開いている(宮内1998)。

SIDTの代表であるバエニシアは、「村落社会の人びとに、発展を内的成長の過程とみなし、発展プロジェクトを村落全体の発展計画の一部として位置づけることを理解させること」がこのNGOの目的であると述べている

(Bennett 2000: 269). SIDT が積極的に推進している活動は、保健衛生、教育、生業の各分野にわたり、村人に現代社会において自立できる自信と能力を付与することであり (Roughan 1997)、とくに大規模商業伐採に代替する事業の展開を重視している。その主たる事業には、森林資源の有効利用を促進するための小規模な伐採と製材の輸出などがあり、そのほかにも、繊維紙の生産、エコ・ツーリズム、カナリウム・ナッツからの油精製なども含め、村人が自らの手で村落社会の改善を推進することを目指している。森林資源の利用では、土地所有者が木材の伐採と製材加工の方法に習熟し、木材製品の輸出をおこなっている場合もある。

Soltrust は、「南太平洋の人びとのための基金」の援助を受けて設立され、1990年代の初期から活動をはじめた。大規模商業伐採にかわる小規模伐採を推奨し、エコ・ティンバー (eco-timber) と呼ばれる環境木材を生産し、英国の会社に輸出している。このグループは、200~300台の小型伐採機材と移動可能な製材機があれば、現在の大規模商業伐採に匹敵する産業になると見積もっている。その実現のために、村人を対象にワークショップを開いたり、新聞やカセットテープなどを駆使して、森林資源の持続的利用の重要性を啓蒙している。また、森林局のスタッフをメンバーに加えて、エコ森林計画 (Eco-forestry Programme) を組織して森林の開発と管理の専門家を養成する教育をおこなっている。また、西部州を中心に活動を展開している SWIFT は、オランダ人のボランティアによって創設され、村人主体の森林伐採と植林事業をとおして、村落社会の生活水準の向上を目指している。この NGO は、西部州で持続可能な小規模伐採事業をおこなうとともに、オランダに会社を設立しており、村人が生産する木材を買い取りヨーロッパで販売している。

NGO が推進している「外国資本に依存せず、地元民と山、川、海などとの結びつきを重視する開発」に対し、政府は NGO に資金援助をして住民自身ができる小型機材の導入による製材事業を奨励している。そして、1999年に制定された「新森林法」では、国民の林業部門への積極的な参加と伐採後の植林の義務化を規定している。

これらの NGO は、国連機関が目標とする持続可能な発展、つまり「環境

上の制約を尊重しつつ全地球的な経済成長の活性化と貧困の減少」を意識するより、「自前の自然環境に根づいた伝統的な生活を基盤とした人々の生活の持続性」に重点をおいている（関根 2001：209）。この視点は、ソロモン社会を GDP と国民 1 人あたりの所得により「貧困」と位置づけるのではなく、「自然と共生し、豊かな生活環境」のもとで人びとがより充足した生活を長期的に営む方策を検討し、実行する点で注目される。

一方、大規模商業伐採により発生した土地紛争にかんする裁判の結果、勝者と敗者との確定による村落社会の対立ないし分裂、伐採事業への従事者と非従事者の世帯間での経済格差の増大、それにとまなう学校の中途退学者や落伍者の増加などの社会問題がおきることに危惧を抱くキリスト教宗派も多い。メソジスト系のユナイテッド・チャーチ（UC）は、西部州レンドヴァ島で土地紛争の平和的和解を模索し、土地委員会による村落社会の土地所有の記録化、教育と村落発展プログラムによる若者の養成をおこなっている。UC の問題の解決にかかわる基本的な考え方は、カスタムを迷信とはみなさずに、キリスト教の教えとカスタムとを融合させ村落社会の発展を目指すことにある。1980 年代に、レンドヴァ島西部の村落を中心に 70 回の集会を開いており、ソロモン出身の司教は、つぎのように人びとに対し商業伐採反対のキャンペーンをおこなった（Bennett 2000：285）。

「あなた方は、生命の源を大事にしなければならない。生命は自然、魚、作物、木々と深く結びついている。あなた方はそれらを別々にすることはできない。人間の社会のためになっているそれぞれの分野を分離してはいけない。人間の社会は環境に支えられている。」

この集会には、カソリックやセブンスディ・アドベンティスト（SDA）の信者も参加した。村落社会の住民の多くは、現金の必要性から商業伐採を望んでおり、森林資源の持続性やその将来の利用についての関心は薄い。とくに、SDA の信者は肉類の摂食が禁止されていることから森で狩猟をおこなわないために、森の利用価値を低くみていることが多い。UC は、Soltrust などの NGO と連携し、オーストラリアの教会の支援を受け、独自の総合人

間開発計画 (IHDP) の一環として小規模製材所を村落に設置した。いくつかの村落は、1992年にそのような製材所から木材を輸出している。1994年には、ローズウッドなど良質の木材を環境木材と称して、海外の木材商に売却する計画を立てた。大規模商業伐採をおこなう企業は、それらの樹種の丸太を1m³あたり35ソロモンドル(1ソロモンドルは約20円)で買い上げるのに対し、教会とIHDPは600ソロモンドルで買い上げた。これにより、IHDPは2本の樹木を計画的に伐採することで5,000米ドルの収入を得ることができ、その価値は商業伐採で村人が得ることができる70本の木材に相当することになる。

IHDPは、さらにソロモン諸島の高等教育の遅れにも配慮し、Soltrustと連携して120名の若者に木材の品質管理と持続的林業経営の教育を受けさせている。この教育計画とともに、1995年までにSWIFTの協力をえて環境材を英国やオランダに輸出し、国際的なモニター機関である森林保護評議会から、「良質な木材」としての認定書を交付された。レンドヴァにおける、教会とNGOを中心とした森林資源の持続的利用の方法と実践は、村落社会のんびとに必要なだけの森林伐採をおこなうことにより、生活の改善と近代化を自らの手で実現する可能性を示している。

6. 森林伐採と土地紛争——レンドヴァ島北部の事例

1980年代以降、村落社会への加速的な貨幣経済の浸透とともに、人びとは基本的ヒューマン・ニーズの向上を目的とする生活戦略を展開してきた。レンドヴァ島北部のウゲレ・モカ地区の村落社会に森林伐採の話がもち込まれたのは、1980年代の後半である。ウゲレ・モカ社会には土地を所有するトライブが6つあり、SDAの信者が大半を占めている。9名のトライブのチーフは、集団の代表として信託者となり、1989年12月にカレナ木材会社との森林伐採契約書に署名した。カレナ社は、土地所有集団の代表者との交渉のたびに、チーフたちに食料品を贈与し、また多額の手当てを支給して、伐採推進派の賛意を取りつける戦術をとった。チーフおよび住民の多くは、森林伐採を積極的に推進する意見をもつようになり、交渉開始から1年以内

で伐採権の調印がおこなわれた。

カレナ社は、伐採対象地を所有する村落でのインフラを整備し、森林伐採の操業を開始した。この地区の人びとは、ウゲレ・モカ信託委員会を結成し、会社の伐採事業を詳細にモニターしていた。会社側は、当初は伐採契約にしたがい、輸出総額の15%をロイヤルティとして土地所有集団に支払う約束を遵守していた。ところが、操業地域が内陸部に進むにつれ、会社が約束に違反し、また予想以上の環境破壊を引き起こして人びとに被害を与えることになった。そのため、1992年に土地を所有する村落の信託者の3名が自らの土地での森林伐採がおこなわれた直後に、操業指し止めを森林局に申し出た。それは、契約どおりに伐採作業が実施されていないという理由によっている。森林局は、調査官を派遣して現場を視察した結果、森林法に規定されている標準木材伐採協定の事項に違反すると判定して会社に操業の中止を指令した。

そのレポートによると、急な傾斜地での伐採、貯木場の未復元、土砂の流入による川の汚染、価値のない倒木の放置、権利金の支払いの遅延、そして休日操業などの事実が確認された (Ministry of Natural Resources 1992)。森林法の第30条には、企業側が環境保護、人びとの生業の維持、道路建設、聖地遺跡の保全などにかんする遵守事項に違反した場合、土地所有者は協定の中止を要求できると規定されている。そして、企業は違反した状況を原状に回復するまで操業を中止しなければならない。しかし、カレナ社は一時的に操業を休止したものの、中央政府との交渉によりすぐに操業を再開した。

この木材会社の協定違反に対し、信託者の1人であるAは、法的手続きにしたがって弁護士をとおして操業の中止を木材会社に要求した⁶⁾。しかし、操業が続行されたために、彼は1993年3月に会社を相手に、裁判の判決がでるまで操業を中止することを求めて高等裁判所に告訴した (High Court of Solomon Islands 2000)。高等裁判所は、森林局に違反事項の確認の調査を命じた。森林局は、ウゲレ・モカ信託委員会とカレナ社のスタッフ

6) AはUCの信者で、UCが主催するワークショップにも参加しており、自分の土地での森林伐採には消極的であった。彼はチーフではないが有力者であり、伐採推進派のトライブのチーフから経済的利益を共有するために勧められ、信託者の1人として加わった。

IN THE COURT OF APPEAL
OF SOLOMON ISLANDS

Civil Appeal Case No 164 OF 1994

BETWEEN	ASERI HARRY	Plaintiff (Respondent)
AND	KALENA TIMBER COMPANY LTD	Defendant (Appellant)
CORAM	MASON P, McPHERSON & LOS JJ A	
HEARING	November 22, 1999	
JUDGMENT	(date)	12th April 2000 - Reinter of Court of Appeal

JUDGMENT

The northern end of Rendova Island is inhabited by various different tribes, clans or groups of people, who occupy separate areas of land which they hold under customary title. The plaintiff and his people own, or claim to own, what is known as the Sabere Vuvure land, which is an area stretching inland from the north east coast of the Island. It is said to lie between the Mauru and the Ovrzu Rivers. There is a dispute about its area or extent, which, however, it is not necessary to resolve here.

Late in 1988 the plaintiff and a number of other persons entered into a written logging contract with the first defendant Kalena Timber Company. The contract, which is in the form of an agreement to acquire timber rights on customary land, is dated 6 December 1988, and is in the standard terms adopted in such cases. It was executed by the first defendant under its corporate seal, and signed on behalf of the various tribes by the nine individuals, who are described as "trustees, representatives, or landowners", whose names and signatures appear on the written contract.

The contract confers on the defendant company the right to fell, harvest and extract timber for sale from the customary lands between Pike Creek and the Uvuzu River (which includes the Sabere Vuvure land) in return for payment to the landowners'

写真 6 レンドヴァ島の裁判記録 (高等裁判所)

の立会いのもとで調査を実施し、原告が主張する契約違反の事実と比べ、その内容が軽微であるとの報告書を提出した。高等裁判所は、被告である会社側に信託者のなかから伐採推進派の2名を選んで被告に加えることを要求した。これは、A以外の信託者の代表としての意見をも聴取するためとされた。

会社側は、原告の告訴棄却を裁判所へ申し出た。この裁判は、裁判官が会社側の告訴を忘れるなどの不備により1999年まで休止されたが、1999年の公判では、被告側からAは系譜関係をたどると信託者としてのチーフの資格をもっていないこと、彼が属するトライブの土地に対する正式の権利がないことなどが主張された。しかし、裁判での中心的な論争は、1989年の契約書に信託者として署名したAが、個人の資格で会社の操業中止を請求する権利があるかないかに集中した。最終的に、署名した以上は、ほかの信託者全員の同意が得られない場合には個人的主張は認められないという判決が下された。

この裁判は、土地所有者の意見対立、土地所有者と森林局、および森林法



写真7 ソロモン諸島の高等裁判所（ホニアラ）



写真 8 高等裁判所の看板

と裁判所の判断などを考察するうえで重要である。第1点は、森林伐採による環境破壊や企業の契約違反が予想以上に大きくなったときに、土地所有者のなかで、その被害を黙認できずに公的手段によって操業中止を主張する者(A)と、それを許容し事業を推進する者(A以外の信託者)とが対立する事態が生じた点である。第2点は、森林局が森林伐採による被害状況の判定に異なる見解を出したことである。第3点は、裁判所は森林伐採が環境におよぼす影響を考慮せず、法的手続き論で判断したことである。このことは、森林開発と住民の生活の改善・安定を両立させる目的で制定された規則や法は、伐採事業の進行に対しては抑止力をもたないことを示している。つまり、森林資源を持続的に開発し、利用するために理想的な法的整備が進んでも、それを運用する人的資源が対応できないなら、人びとの生活権の保障にはなりえないことを教えてくれているのである。

7. おわりに

ソロモン諸島の人びとは、この20年あまりに国家建設と外国企業による森林開発にかかわってきた。人びとにとって国家建設は、植民地時代の政治・社会機構の部分的改変をともなう継続的な事柄ではあるが、自分の土地の森林を伐採し現金を手にするとははじめての経験である。とくに、村落社会の人びとは、道路、橋梁、学校、診療所などの整備を国家の公共事業としてではなく、森林伐採企業の責任で実現し、それによって生活水準の向上と生活の近代化が進められるという幻想をもつことになった。独立後に慣習地での森林伐採を受け入れた村落は1,000以上を数えるが、そのなかで思いどおりの近代化を実現できた村はなかったといえる。

植民地政府は、独立前から近代的な土地制度と森林開発に向けて法整備をおこなってきた。独立後、政府は国家財政の安定と国民の生活改善と、一方では誘致企業の利益の確保を、それぞれが満足する形で進展するための方策を模索してきた。しかし、実際には企業の利益優先が先行し、自らの慣習地の伐採権を売却した人びとは、未曾有の自然環境の劣化と彼らの聖地などの破壊を経験することになった。彼らは、企業の財産や機材を破壊したり放火するという暴力的抵抗もおこなった。また、伐採操業の中止を法的手段に訴えた。しかし多くの場合、住民側の訴えはしりぞけられてきた。このような、住民と企業との対立・紛争の根本的な原因を探り、その解決を図る運動がおき、これを主導してきたのが、NGO やさまざまなキリスト教宗派である。

これらの運動は、大規模商業伐採に依存せずに、村落社会の持続的な資源利用による自立的発展を目標にしている。自ら運営できる小規模な森林伐採、製材そして製品輸出という形態での市場経済への進出である。これは、政府が主導してきた大規模森林伐採にかわる森林資源の持続的な利用による、自前の経済発展を可能にする方法である。しかし、それを管理・運営するには、財政的および技術的な問題と人的資源の問題を解決しなければならない。外国からのNGOの援助に依存するかぎり、自前の経済発展はむずかしい。「外国資本に依存せず、地元民と山、川、海などとの結びつきを重視

する開発」に重きをおくソロモン諸島の人びとの理想を実現するには、森林局のスタッフやソロモン諸島で長期にわたり伐採と植林をおこなってきた外国企業の協力も得て、森林管理と資源利用の方法を自らのものにする必要があるといえよう。

[文献]

- Aswani, S. (1999) Common property models of sea tenure: a case study from the Roviana and Vonavona Lagoons, New Georgia, Solomon Islands. *Human Ecology* 27(3): 417-453.
- Bennett, J. A. (2000) *Pacific Forest: A History of Resource Control and Contest in Solomon Islands, c. 1800-1997*. The White Horse Press, Cambridge.
- Central Bank of Solomon Islands (1998) *Annual Report 1998*. Honiara.
- Dauvergne, P. (2001) *Loggers and Degradation in the Asia-Pacific: Corporations and Environmental Management*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Frazer, I. (1997) The struggle for control of Solomon Islands forest. *The Contemporary Pacific* 9(2): 39-72.
- High Court of Solomon Islands (2000) *Civil Appeal Case No. 164 of 1994*. Honiara.
- 石森大知 (2002) 「大規模開発に抗する社会とその社会文化的背景」『アジア・太平洋の環境・開発・文化』4: 129-148.
- Larmour, P. (1979) Forest utilization and land tenure in the Solomon Islands. *Development Studies Center Monograph*, 17: 48-62.
- Larmour, P. (1981) The New Georgia Timber Corporation. In: Larmour, P., Crocombe, R. and Taungenda, A. (eds.), *Land, People and Government: Public Land Policy in the South Pacific*. University of South Pacific, Suva, pp. 133-146.
- Ministry of Natural Resources, Solomon Islands (1992) *Report on the Inspection Carried out Karena Timber Company at Rendova Island*. Honiara.
- 宮内泰介 (1998) 「発展途上国と環境問題——ソロモン諸島の事例から」船橋晴俊・飯島伸子 (編)『講座社会学 12 環境』東京大学出版会, pp. 169-190.
- Roughan, J. (1997) Solomon Islands Nongovernment Organization. *The Contemporary Pacific* 9(2): 157-166.
- Schneider, G. (1998) Reinventing identities: Redefining cultural concepts in the struggle between villagers in Munda, Roviana Lagoon, New Georgia Island, Solomon Islands, for the control of land. In Wassmann, J. (ed.), *Pacific Answer to Western Hegemony*. Berg, Oxford, pp. 191-211.
- 関根久雄 (2001) 『開発と向き合う人々——ソロモン諸島における「開発」概念とリ

ーダーシップ』東洋出版.

Solomon Islands Government (1999) *The Forests Act 1999*. Honiara.

須藤健一(2000)「コンセンサス形成論」『アジア・太平洋の環境・開発・文化』1: 43-52.

White, G. M. (1977) The discourse of chief: Note on a Melanesian society. In White, G. M. and Lindstrom, L. (eds.), *Chiefs Today: Traditional Pacific Leadership and the Postcolonial State*. Stanford University Press, Stanford, pp. 229-263.