

令和 5 年 6 月 16 日現在

機関番号：17301

研究種目：若手研究

研究期間：2018～2022

課題番号：18K18235

研究課題名（和文）熱帯林ガバナンスにおけるエリートキャプチャーの類型化および緩和方策の検討

研究課題名（英文）Exploring patterns of and measures against elite capture in tropical forest governance

研究代表者

大田 真彦（Ota, Masahiko）

長崎大学・水産・環境科学総合研究科（環境）・准教授

研究者番号：80752279

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 2,100,000円

研究成果の概要（和文）：本研究では、熱帯林ガバナンスにおけるエリートキャプチャー（EC）の実態、およびその防止方策についての基礎知識を提供することを目的とした。1) 既往文献の分析および2) インドネシアでの事例研究を複数実施した。1) では、「林産物・林地の使用量ないし使用する機会」など、何らかの権利の配分・割当をめぐるECの発生を扱った研究が多い傾向にあり、選挙で村落委員会の執行委員が交代し得る機会を確保するなどの制度設計が有効でありうるといった示唆があった。2) では特に、村落に意思決定を任せすぎてもEC的状况が発生する素地になりうること、また、NGOの関与は必ずEC防止に機能するわけではないことなどが示唆された。

研究成果の学術的意義や社会的意義

エリートキャプチャー（EC）は、経済的、教育的、民族的といった特性により政治的優位性を持つ在地のエリート層が、資源や利益を不相応に多く得るために、自分の立場を利用するプロセスと言える。ECは、資源配分の公正性という「正義」に係る実践的な問題と言え、それゆえ、これを研究することは、持続可能な開発への貢献という観点から社会的意義が高いと言える。本研究では、既往文献のレビューおよび複数の事例研究を通して、ECの発生に関する知見および政策的示唆を補強した。

研究成果の概要（英文）：This research project aimed to explore actual situations of elite capture (EC) in tropical forest governance and to provide knowledge about preventive measures against EC. The research involved two main components: 1) analysis of existing literature and 2) conducting multiple case studies in Indonesia. Regarding 1), many studies reported the occurrence of EC related to the allocation and distribution of rights such as the use of forest products and forested lands. Proposed preventive measures included institutional designs that ensure regular rotation of executive members of village-level committees through elections. Case studies of 2) particularly highlighted that an excessive delegation of decision-making to villages could create conditions susceptible to EC. It was also suggested that NGO involvement does not necessarily guarantee the prevention of EC.

研究分野：森林政策学、地域研究

キーワード：エリートキャプチャー 熱帯林ガバナンス 利益配分 公平性・公正性 コミュニティ林業 インドネシア

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属します。

1. 研究開始当初の背景

エリートキャプチャー(EC)とは、経済的、教育的、民族的といった特性により政治的優位性を持つ在地のエリート層が、資源や利益を不相応に多く得るために、自分の立場を利用するプロセスと定義できる。1980年代以降、熱帯諸国で推進されている、森林のコミュニティ型管理では、ECの問題が顕著である。一般的に、森林・土地資源へのアクセスや利益の分配に関するルールを決める権限が、村落社会に委譲されると、ルールを決定する立場に就く傾向にあるのは村落内のエリート層であり、ルールが、エリート層に有利に、貧困世帯など経済的周縁層や下層カーストといった社会的周縁層に対して不利に働く余地が拡大しうる。

近年の研究では、NGOなどの関与によってECのリスクが低減され得ることを定量的に示した Persha and Andersson (2014)、リーダーの社会関係資本や社会ネットワーキングの行い方によっては、良質の集合行為が起こりえることを指摘した Balooni et al. (2010)、EC的状况は、長期的スパンで見れば、より民主的な統治に変化し得ると指摘した Lund and Saito-Jensen (2013)など、制度設計や社会関係のあり方によっては、EC的状况が、ある程度低減できる可能性も示されている。

2. 研究の目的

熱帯林ガバナンスにおけるECの実態、およびその防止ないし緩和方策についての基礎知識を提供することを目的とした。ECは、資源配分の公正性という、「正義」に係る実践的な問題と言え、それゆえ、持続可能な開発への貢献という観点から社会的意義が高いと考えた。

3. 研究の方法

以下のテーマについて、調査を実施した。(1)については既往文献の分析を、(2)から(5)については、インドネシアでの現地調査を行なった。

- (1) 既往研究における事例研究のメタ分析
- (2) 事例研究 1: インドネシアのジャワ島の林業公社管区における共同森林管理プログラム (PHBM)
- (3) 事例研究 2: インドネシアのジャワ島の林業公社管区における社会林業スキーム (P.37 2017)
- (4) インドネシアのジャワ島におけるコミュニティ林 (HKm) の長期分析
- (5) インドネシアのジャワ島のキャッサバ農家における新規技術の導入

4. 研究成果

(1)

”forest” AND “elite”の用語で、Scopusにて検索を行った。2021年1月段階で162の文献が分析対象となり、これらの一部に対し、「エリート」がどのように定義されているか、そして、どのような利益がエリート層に不当に多く配分されていると報告されているかの分析を行った。

全ての分析は完了していないが、傾向として、裕福・高学歴な世帯、意思決定機関のメンバー、政治家、伝統的権威(首長など)、高カースト世帯などがエリート層として分析されていた。利益の種類について、「林産物・林地の使用量ないし使用する機会」に関する文献が最も多かった。「林産物・林地の使用に関する権利やクォータの割り当て権」および「コミュニティ林業ファンドからの収益」に関する文献がそれに次いだ。他方、一定数の文献では、どのような利益がどのようにキャプチャーされているかの情報は曖昧であった。

対応策として、選挙などで意思決定層が交代し得る機会を確保するという、説明責任の担保に関する方策が確認された。また、林産物・林地などの権利の割当において村落内の低所得者層・周縁層の意見を認識する、意思決定における透明性を確保するといった点を再確認するものの、具体的な方策には欠ける文献もあった。

(2)

インドネシアのジャワ島で林業公社が実施する共同森林管理プログラム (PHBM) における収益分配の実態を明らかにした。収益分配は、最も EC が発生しやすい領域である。中ジャワ州のチーク (*Tectona grandis*) の国有林地帯を対象とした。統計分析、PHBM の委員会の訪問調査、村落での農家世帯調査、および参与観察を組み合わせた。

PHBM では、村落レベルで委員会が組織され、林業公社と管理・分収契約を交わす。契約対象森林が、林業公社の森林管理計画における伐採対象地となっている場合は、林業公社が計画通り伐採を行う。PHBM 委員会への分収の金額は、所定の式に従って計算され、口座に振り込まれる。割り当てられた森林の面積・状態などによって、非常に多くの金額を得ている委員会もあれば、ほぼ収益を得ていない委員会もあった。

分配された分収金は、各村落の PHBM 委員会によって村落開発・生計向上に使用されていた。効果の低い投資、一般農民の生計改善や貧困層向けの配慮の不足など、有効とも公正とも言い難い実態が確認された。また、分収金の用途については、PHBM 委員会の執行委員による透明性の低い運用も確認された。そもそも、執行委員は、村落内の有力者 (村役場職員、村落議会員、イスラム教の村落組織関係者など) がつく傾向にあった。

PHBM は、ローカルレベルの市民社会団体と連携して実施されていたが、基本的には彼らの仕事は林業公社と村落との連絡・仲介のサポートであり、村落内での意思決定に関わっているわけではなかった。また、林業公社の職員も、「村のことは村のこと」と割り切って、配分された後の分収金の用途については、ガイドラインは作成しているものの、詳細への介入はしていなかった。インドの事例 (e.g., Ota et al. 2013) で確認されているような林野行政の村落意思決定への介入は見られなかったが、放任主義的な政策実施となっており、結果として、EC 的な状況が発生していたと言える。

(3)

ジャワ島の林業公社管区で 2017 年より実施されはじめた社会林業スキーム (P.39 2017) について調査を実施した。PHBM は林業公社が主導的に行うものであったが、P.39 2017 は、環境森林省が事業権を村落の農民グループに発行し、林業公社とは独立して森林管理を行わせるものであった。林野行政主導型の共同森林管理から、より地域住民主導型の林業への移行と捉えることができる。背景には、ジョコ・ウィド政権で社会林業が目標数値をもって推し進められていたことが挙げられる。P.39 2017 では、特にアグロフォレストリーと組み合わせた小農的管理が想定されている。

調査段階 (2018 年) では、本スキームは導入されたばかりで、現場の地図や参加者をめぐって混乱が見られた。中ジャワ州の一村落で参加世帯への簡易なインタビューを行ったところ、農家世帯は、それまで「違法」開墾していた林地への権利が保障されることを最も期待していた。他方、既に林地開墾が「違法」に広く行われ、その権利も売買されていたところ、本スキームの導入によって、参加世帯に一律の面積で林地の割当を実施するとしたら、開墾の実態にそぐわないことも示唆された。

本スキームの導入には、政府へのアドボカシーおよびローカルレベルでの実施の支援において、NGO が重要な役割を果たしていることが確認された。他方、既存の地域レベルの様々な現実の中で、本スキームが、エリートキャプチャー的な状況を回避できるかどうかは、今後の展開を注視する必要があると示唆された。

(4)

インドネシアのガジャマダ大学と共同研究を行い、ジョグジャカルタ特別州グヌンキドゥル県で村落調査を行った。研究代表者が 2009 年に実施したコミュニティ林プログラムが、約 10 年を経て、どのような状況になっているかの分析を、エリートキャプチャーの観点から実施した。

調査村落のコミュニティ林プログラムにおいては、プログラム実施前に農民たちが農業に使用していた国有林地に、各世帯がチークを植林し、徐々に農地を森林に戻していくという形をとっていた。調査世帯の保有プロットでは、生育状況の違いはあるが、ほとんどが成林していた。2022年時点で、植林地はいくつかの区画に分けられ、順次伐採が実施されていた。

木材伐採からの収益は、各世帯の保有プロットから産出した木材から得られた金額に応じて配分されていた。配分された収益は、多い世帯でも数万円程度と、少ないものであった。伐採跡地にどのような樹木を植林するかについては未定であった。そもそも林業ではなく農業に供する方が良いという声が強いため、今後森林が維持されるかは不透明であった。

一部の村落有力者層が収益を特定の目的に使用して、関係者のみが利益を得るといった明示的なエリートキャプチャーの傾向は見られなかった。コミュニティ林業による収益は期待より少なく、必ずしも参加者を満足させないという、先行研究(e.g., 島上 2010)と共通点が確認された。

(5)

台湾の国立台湾師範大学およびインドネシアのガジャマダ大学と共同研究を実施した。インドネシア中部ジャワのマゲラン県で、土壌侵食や地滑りが発生しやすい地域で農業を行なっているキャッサバ農家に、土壌流出防止のために改善されたキャッサバ栽培技術の受容に関する調査を実施した。このトピックに関し、エリートキャプチャーの現象が見られるか否かも確認した。農家への世帯調査、村役人など地元の機関への聞き取り、およびフォーカスグループディスカッションを実施した。

新技術の導入プログラムに参加経験がある者のうち、新技術を継続していたのは少数であり、ほとんどは既に元の技術に戻っていた。元の技術に戻った農家は、新技術によって自然を保全したり、土壌の劣化を回避したりしても、大きな恩恵—特に経済的利益—は得られないと考えていた。他方で、これらの農家は、研究者からの支援がある限り、保全プログラムに再び参加する意思があると述べた。プログラムに参加した経験がない者は、プログラムへの参加に関心を持っており、プログラムに参加することで、自然と生活の両方に利益をもたらすと感じていた。

農家の外部支援への依存度は高く、プログラムは持続可能となっていなかった。農家が新しい土壌保全技術を採用するのを妨げている主な要因の一つは、経済的利益の欠如とみられる。他方で、政治的・経済的に優位な者が不当に大きな利益を得たり、新技術を独占的に得て得をするといったエリートキャプチャー的現象は確認されなかった。

[考察]

既往文献の分析からは、そもそも発展途上国の熱帯林ガバナンスにおいて広範に EC が発生しており、その研究視角は多岐にわたるが、「林産物・林地の使用量ないし使用する機会」など、何らかの権利の配分・割当における問題を扱ったものが多い傾向にあった。対応策として、選挙などで意思決定層が交代し得る機会を確保するなど、組織に係る制度設計が有効でありうるという示唆があった。途上国の村落という特殊な環境において、リーダーシップ論・組織論の観点から、いかに意思決定層に貧困者や女性など周縁的存在を取り込めるか、また、いわゆるエリート層に説明責任と透明性を確保させるかが、今後議論されるべき点の一つと思われる。

また、インドネシアのジャワ島を中心に、複数の事例研究を行った。特に(2)では EC の具体例の一つを詳細に明らかにすることができた。林野行政の介入は批判されるべきであるが、本事例のように、あまりに村落に意思決定を任せすぎても、EC 的状況が発生する素地になることが確認された。NGO の関与は、必ず機能するわけではないことも示唆された。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計4件（うち査読付論文 4件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 2件）

1. 著者名 Masahiko Ota	4. 巻 13(7)
2. 論文標題 Discretionary Operations of Frontline Forest Bureaucrats in Tropical Developing Countries: A Case Study from Java, Indonesia	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 Forests	6. 最初と最後の頁 -
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) 10.3390/f13071000	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている(また、その予定である)	国際共著 -
1. 著者名 Masahiko Ota, Misa Masuda, Kaori Shiga	4. 巻 -
2. 論文標題 Payment for What? The Realities of Forestry Benefit Sharing Under Joint Forest Management in a Major Teak Plantation Region of Java, Indonesia	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 Small-scale Forestry	6. 最初と最後の頁 -
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) 10.1007/s11842-020-09446-5	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -
1. 著者名 Masahiko Ota	4. 巻 24
2. 論文標題 From joint forest management to more smallholder-based community forestry: prospects and challenges in Java, Indonesia	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 Journal of Forest Research	6. 最初と最後の頁 371-375
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) 10.1080/13416979.2019.1685063	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -
1. 著者名 Masahiko Ota	4. 巻 -
2. 論文標題 Focusing on forest administration systems in analyzing joint forest management: a case study of PHBM in Java, Indonesia	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 Proceedings of International Conference on Technology for Sustainable Development 2018	6. 最初と最後の頁 162-169
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) 10.18502/kss.v3i23.5146	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている(また、その予定である)	国際共著 -

〔学会発表〕 計7件（うち招待講演 0件 / うち国際学会 2件）

1. 発表者名 大田真彦, イمام・ブディマン, 藤原敬大, 佐藤宣子
2. 発表標題 熱帯諸国の森林セクターにおける司法判決の影響: インドとインドネシアの事例から
3. 学会等名 林業経済学会2021年秋季大会
4. 発表年 2021年~2022年

1. 発表者名 Masahiko Ota
2. 発表標題 Cases of elite capture in tropical forest governance and their implications: a synthesis of previous studies from Asia
3. 学会等名 第132回日本森林学会大会
4. 発表年 2021年

1. 発表者名 Masahiko Ota
2. 発表標題 A review of literature on elite capture in tropical forest governance: focusing on Indonesia
3. 学会等名 第131回日本森林学会大会
4. 発表年 2020年

1. 発表者名 Masahiko Ota
2. 発表標題 Analyzing frontline forest bureaucrats' regulatory and facilitation practices in the political economic context: a case study from teak plantation areas of Java, Indonesia
3. 学会等名 IUFRO Small-scale Forestry Conference 2019 (国際学会)
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 大田真彦
2. 発表標題 インドにおける侵略的外来種ランタナ (Lantana camara)をめぐる林野行政と地域社会の対応
3. 学会等名 第29回日本熱帯生態学会年次大会
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 Masahiko Ota
2. 発表標題 Focusing on forest administration systems in analyzing joint forest management: a case study of PHBM in Java, Indonesia
3. 学会等名 International Conference on Technology for Sustainable Development 2018 (国際学会)
4. 発表年 2018年～2019年

1. 発表者名 Masahiko Ota
2. 発表標題 Prospects of a new social forestry initiative in the jurisdiction of the State Forestry Corporation in Java, Indonesia
3. 学会等名 第130回日本森林学会大会
4. 発表年 2018年～2019年

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8 . 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関			
インドネシア	ガジヤマダ大学			
その他の国・地域	国立台湾師範大学			