

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 5 月 20 日現在

機関番号：32663

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2011～2015

課題番号：23510337

研究課題名(和文) 現代ミャンマー農村における住民参加型森林資源管理の展開と村落の組織力に関する研究

研究課題名(英文) Research on development of community based forest resource management and village organizational capability in contemporary rural Myanmar

研究代表者

岡本 郁子 (OKAMOTO, IKUKO)

東洋大学・国際地域学部・教授

研究者番号：00450487

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 4,100,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、住民参加型森林資源管理(コミュニティ・フォレストリー)導入に対する現代ミャンマー農村社会の受容と対応を、村落の組織力の観点から解明することを目的とした。この目的に則り、コミュニティ・フォレストリーの主要対象地域(山間部、ドライゾーン、デルタ)の村落計52村において実態調査を行い、コミュニティ・フォレストリー導入の経緯や組織化過程や維持管理状況、組織力の基盤となる地域の社会構造を明らかにした。村の歴史の長短や人口の流動性が村の組織力に影響し、その結果コミュニティ・フォレストリーは地域により異なる形で展開した。

研究成果の概要(英文)：This research aims to clarify the acceptance and response of Myanmar's rural society toward the introduction of community-based forest resource management (community forestry), in terms of the organizational capability of villages. In line with this objective, field surveys were conducted in the main areas (mountainous area, dry zone, and delta) where the community forestry program was introduced by the government. In these surveys, in which 52 villages were visited, the process of introducing and organizing community forestry, maintenance conditions, and the structure of local societies that support the organization were identified. It was found that the length of a village's history and its population mobility influences the organizational capability of villages; therefore, the community forestry program was developed in different ways depending on the areas.

研究分野：経済学

キーワード：資源管理 住民組織化 共有資源 ミャンマー

1. 研究開始当初の背景

途上国の農村開発において、住民参加型資源管理が持続的資源利用と住民の経済向上の両立をもたらす処方箋の一つとして着目され、実践されるようになってからすでに20年以上が経過した。森林資源に関して、コミュニティ・フォレストリーやソーシャル・フォレストリーの名称のもとで住民参加型資源管理プログラムが様々な国・地域で推進されている。しかしながら、こうした住民参加型資源管理の導入が必ずしも所期の目的を果たしているとは限らないことも明らかになってきている(Yadav et.al 2003)。

その理由の一つは、こうした住民参加型プログラムが以下のような二つの前提のもとに実施される傾向があることにある。ひとつは、コミュニティは均一な階層に属する人間で構成され、共通の規範を持ち、常に調和的であるという前提である。もう一つは、途上国のコミュニティは自己組織力をもたずそれがゆえにドナー・NGO等の外部のインプットが必要であるという前提である。ところが、これらの前提は、本来、資源管理の主体であるはずのコミュニティの内実を単純化し、それぞれのコミュニティに最適な意思決定や資源動員の方法、これらは地域固有の経済・社会構造や組織経験に規定されるに十分な目配りがされない制度設計や運用につながるが多くなる。

これまでの住民参加型資源管理の研究関心は、貧困削減や住民間の利益分配などの面での効果の検証に比重がおかれ、その結果をもたらす要因の一つである社会・経済構造を分析しているものは少ない。共有資源管理が持続的に維持されるための条件を理論的に明らかにした Ostrom (1990) も、コミュニティの在り方の重要性は指摘しているものの、コミュニティ内部の構造の解明にまでは踏み込んでいない。

制度的枠組みは同一でも、住民参加型という形式をとる以上、受け皿となるコミュニティの社会・経済構造や組織経験に応じた受容、対応があり、その展開と実態は多様なものになると考えるのが妥当である。したがって、住民参加型管理の実践を効果的なものにするためには、しばしば「所与」とされるコミュニティの内部構造や機能、組織化能力を具体的に解明する必要があるのである。

本研究が対象とするミャンマーは、東南アジアでも屈指の森林面積を誇ったが、過去30年の間にその森林資源は急速に減少した。森林資源の枯渇に対する危機感を背景に、ミャンマー政府は1995年に植林などを条件に、住民に30年の土地利用を認めるコミュニティ・フォレストリー制度を導入した。

同制度はミャンマーの文脈で2つの意味で画期的であった。ひとつにはそれがミャンマーの森林政策の大きな転換を意味していたことである。独立以来、ミャンマーでは科学的森林経営政策の下で住民は森林保全に

対する脅威として位置づけられてきたが(Bryant 1997)資源管理の主体として認められたのである。ふたつめには、ミャンマーの政治体制の下ではきわめて特異な施策であったという点である。ミャンマーでは1962年の社会主義政権成立以後、農村部の隅々まで徹底したトップダウン式の統治が行われてきた。1990年代以降の政府のイニシアティブで導入された住民参加型制度はコミュニティ・フォレストリー制度のみといってよい。ただ、このコミュニティ・フォレストリー・プログラムの在り方、成否もその受け皿となるミャンマー農村の地域社会の在り方に大きく依存するはずである。換言すれば、同一のプログラム、制度枠組みの下でも地域社会の特徴からその資源動員方法や展開は異なった形で表出すると考えられる。

2. 研究の目的

以上のような問題意識から、本研究は全国の異なる地域で導入された、住民参加型森林資源管理(コミュニティ・フォレストリー・プログラム)の導入に対する現代ミャンマー農村社会の重要と対応を村落の組織力の観点から解明することを主たる目的とした。住民の組織化と資源動員の方法を分析し比較することを通じて、地域社会の構造、特性を浮き彫りにすることを目的とした。

それにあたって、以下の三点を段階的に明らかにした。

(1) ミャンマーにおける森林政策の変遷とコミュニティ・フォレストリー制度の位置づけ

1990年代以降のミャンマーの森林政策に関してはこれまで包括的な研究はされていない。したがって、まずは森林関係政策、基本的統計の整理を行い、森林性政策の全体的な構図とその変遷を把握する。その上で、コミュニティ・フォレストリー制度導入の意義付けを行うこと。

(2) コミュニティ・フォレストリー制度の村落レベルでの展開と実態の把握

コミュニティ・フォレストリー制度が村落レベルでいかに適用され、それに対して各村落がどのように組織化を進め運営をしているのか、地域・村落ごとの特徴を明らかにし、類型化を行うこと。

(3) ミャンマー農村の組織力の析出とそれを支える社会構造の明確化

(2)の類型化をもとにこれまで十分に知られていない現代ミャンマー農村の組織力を析出し、それを支えるミャンマー農村社会構造の特徴を明らかにすること。

3. 研究の方法

本研究は、村落レベルのコミュニティ・フォレストリーに関する体系的かつインテンシブな実態調査を核に据えて研究を進めた。実態調査の開始前には、ミャンマーの森林政

策及びコミュニティ・フォレストリーに関する資料、統計を整理した。

実態調査では、ミャンマーの一地域に特化せず、異なる生態環境及び地域・村落発展の歴史を有する地域において、可能な限り多くの村落を訪問し聞き取りを行うことを基本方針とした。具体的な調査地域は、山間部(南シャン、東シャン)、ドライゾーン(マグエ、マンダレー、サガイン)、デルタ地域(エーヤーワディ)である。表1の通り、これらの地域は、ミャンマーの中でも相対的に早くコミュニティ・フォレストリーが開始され、面積も多い地域となる。

表1 コミュニティ・フォレストリーの分布
(エーカー)

州・地域	1996/97- 2000/01	2001/02- 2005/06	2006/07- 2010/11	合計
南シャン	4,957	44,568	2,012	51,536
東シャン	5,173	430	0	5,603
マグエ	6,191	3,297	1,030	10,517
サガイン	618	3,234	410	4,262
マンダレー	1,500	8,417	997	10,914
エーヤーワディ	1,862	4,344	0	6,206
カチン	0	0	3,387	3,387
ラカイン	853	1,805	680	3,337
チン	0	1,220	1,861	3,081
北シャン	0	322	1,060	1,382
カイン	0	1,103	0	1,103
カヤー	0	100	0	100
東バゴー	0	20	265	285
西バゴー	63	235	0	298
ヤンゴン	0	675	90	765
モン	0	165	0	165
タニンターイ	0	0	445	445
合計	21,215	69,935	12,236	103,385

出所：ミャンマー森林省。

一般に山間部には少数民族が多く、村落規模は相対的に小さい。ドライゾーンはビルマ族の村が主だが、王朝期からの古い村落が多い。対してデルタは英領期にビルマ族の開拓村として発展した村が多く歴史は概して浅い。したがって、三つの地域の村落社会構造はかなり異なっている。そこで、これらの地域でのコミュニティ・フォレストリー制度の展開と実態を、組織力に焦点を当てて比較をし、地域・村落ごとの共通点、相違点をえぐりだすという方法をとった。調査した村落数は合計 52 カ村である。地域別内訳は表 2 の通りである。

表2 調査村落数

山間部			ドライゾーン		デルタ
カロー・ ニャウン シュエ	ピンウー ルイン	チャイン トント	マグエ	サガイン	エーヤー ワディ
10	6	7	11	6	12

出所：報告者調作成。

実際の調査では、村長をはじめとする村の有力者に集中的な聞き取りを行い、村落の基礎情報(民族、人口、主業、村の歴史等)を

収集した上で、コミュニティ・フォレストリーそしてその他の村内の様々な組織や共同活動(宗教、教育、保健、村落開発やそれに関連する共有資金の運用)を把握した。現地調査にあたっては、ミャンマー環境保全森林省の森林局及び森林研究所の全面的な協力を得ることができた。また、最終年度の調査のアレンジは Myanmar Development Resource Institute, The Centre for Economic and Social Development の協力を得た。

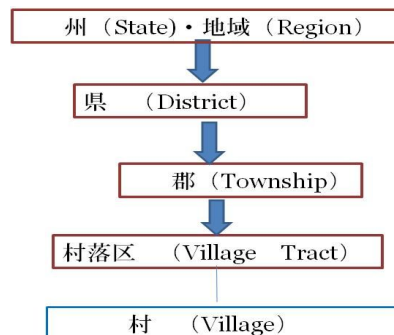
4. 研究成果

研究の主な成果は以下の通りである。

(1) 共同行動の単位としての村

ミャンマー農村部での住民参加による自発的な共同行動の単位は村(Village)であり、末端の行政単位である村落区(Village Tract)ではないことが明確となった(ミャンマーの公式な行政単位は図1の赤線で囲ったものである)。仮に何らかのプロジェクトが村落区においてきても、村のレベルから具体的な活動が始まるケースが多い。

図1 ミャンマーの地方行政組織



出所：報告者作成。

(2) 村の機能

村が共同行動の基本的な単位になるのは、以下の4つの機能が備わっているからである。

意思決定・伝達メカニズムの存在

村長は住民の相違によって選ばれ、それを支える10世帯組頭¹及び重立(村の長老を含む)、時には僧侶も加わって村に関する様々な意思決定がなされる(図2)。事案の軽重により、この意思決定サークル内のみで決定するか、もしくは村民全体にはかかるかが決まる。決定された事項は、10世帯組を通じて各世帯に伝達される。

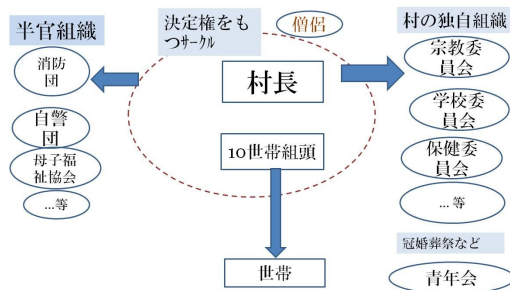
村ベースの組織設立と維持

住民のニーズに合わせて、村が独自で組織を作ることが多い。具体的な例としては、住民間に電化の要望が高まり、それに住民

¹ 10世帯組とは村内の世帯(通常は隣接世帯)を10~15世帯ごとに作られたグループ。そのリーダーは、その世帯内で決定される場合が多い。

の大半が合意した場合、電力委員会が作られ電化のための資金調達やメンテナンスなどが行われることがあげられる。

図2 村の社会構造・機能



出所：報告者作成。

資源動員メカニズム

村内の道路の補修等に労働力が必要となった場合、各世帯から1名の労働力を動員する、または学校の補修のための資金が必要となった場合には各世帯から集金するなど、村の主導で様々な村内の資源を調達することができる。こうした集金や労働動員を村人に働きかけるのは10世帯組頭である。

履行力

意思決定メカニズムとも密接に関連するが、その中心となるアクター（村長など）は村人に対して一定の影響力をもっている。したがって、村として何らかの共同活動をする際には村人に対して履行力を発揮することができる。また、村が独自のルールを定めているケースもある。

上記の村落の社会組織の構造自体はマンマのいずれの地域でも共通して観察された。

(3) コミュニティ・フォレストリーの運営方法の相違

村落組織の構造は同一でも、コミュニティ・フォレストリーの運営方法は地域によって以下のような違いがあった。

山間部（ただし、コミュニティ・フォレストリー・プログラムが都市部の資本家の土地獲得目的に用いられていたピンウールインを除く）ドライゾーンの村においては、村が中心となり資源と住民を組織していた。政府のコミュニティ・フォレストリー・プログラムの規定では、5人以上のユーザー・グループを結成し、そのグループが植林・森林管理計画をまとめることが定められている。これに対し、ある村ではこのユーザー・グループとして、既述の10人組頭を便宜的に登録したが、実質的にはその森は村人全員が利用しかつ維持するものとい

う認識が共有されていた。したがって、当該林の営林活動（植林、除草、防火など）は村の他の共同行動の場合と同様に各世帯から1名がかならず出て行く、森の利用にあたっては村が定めた規則を順守することなどが求められていた。また、村内外の人間による密伐採を防止するために、村としてガードマンを雇用したり、もしくは村人が順番で見回りを実施したりするケースもあった。このように村全体で共有林を管理・運営している場合、林産物（材木、薪など）は村の公共施設の建設に利用したり、または村人へ平等に分配したりするなど、公共性と公平性の維持に配慮する形で運営されていた²。

これに対して、デルタ地域では、村自体はプログラムの一種の受け皿として機能するにとどまり、村人に対する積極的な組織化、資源動員の働きかけは行われていなかった。すなわち、村は外部機関からの依頼で同プログラムを村人に紹介する会合をもつが全体に対して参加を呼びかけるわけではなく、あくまで関心のある村人を募り、そうした村人だけがユーザー・グループを結成していた。これらのユーザー・グループの共有林の管理方式には大きく分けて2つのタイプが見られた。ユーザー・グループの構成員による共同管理形式と個々のユーザーが特定の区画を維持管理、利用する個人管理形式の2つである。後者の場合、その区画の維持管理も生産物の処分もすべて個人の裁量で行われることになり、実質的には個人林と呼ぶのが妥当なものである。

(4) コミュニティ・フォレストリーの展開の相違の要因

以上のように、制度的な枠組みは同一ながらも、実際には地域によって、1) 村全体の共同活動としての森林維持・管理・利用（山間部・ドライゾーン中心）、2) 村人の個別管理（デルタ）の二つが認められた。この相違を生む要因としては以下の二つが考えられる。

第一に、村の歴史の長短である。山間部やドライゾーンは相対的に村の歴史は長い。そのため共同行動のための組織化の経験も豊富である。それは組織化を通じて住民が享受しえるメリットを住民自身が理解する機会が多かったことを意味する。これらの村々では、この共有林活動以外でも、村独自の発電、または給水事業などの小規模インフラの整備や村の小・中学校の教員への給与補填（一般に公務員である教員の給与の水準はかなり低い）など様々な共同活動・組織化が行われていた。換言すれば、

² ただし、サガインの調査村では当初村全体の管理を試みたものの結果的に後述のデルタの村のような個人割当方式に移行していたという例もあったことは付記しておく。

政府がコミュニティ・フォレストリー・プログラムを村に働きかけた際に、これらの村では他の共同行動にも用いられてきた合意形成メカニズムや資源動員方法をそのまま使う形で導入、運営していくことが可能であったのである。

それに対し、デルタ地域は英領時代にコメの供給基地として新たに開拓された土地であり歴史が相対的に浅い。とりわけコミュニティ・フォレストリー・プログラムが導入された地域はデルタ南端部に位置しており、ここ 20-30 年に形成された村も珍しくない。これらの村では組織化の経験が十分蓄積されていない。実際に、森林管理以外の村の共同活動の種類や数も、山間部、ドライゾーンに比して圧倒的に少なかった。

第二の要因としては、人口の流動性の違いがあげられる。繰り返しになるが、植民地期から現在にいたるまで、デルタは土地を求めて人々が移り住んできた土地である。2008 年に甚大な被害を出したサイクロン被災の後、よりより生活の場所を求め再び人々の移動が加速化していた。人々の定着度が低いなかで、村の求心力は相対的に弱くならざるを得ず、結果的に事業の受け入れ単位になりえても、村内の資源を積極的に動員する力は弱い。これに対し、山間部・ドライゾーンは、近年若年層の移動が依然に比べて多く見られるようになったとはいえ、世帯ごとの移動の頻度は相対的にまだ少ない。その意味で、組織化、資源動員という面ではより円滑に進めやすい条件をもっていたといえよう。

引用文献：

Ostrom, E. 1990. *Governing the Commons*. New York: Cambridge University Press.

Yadav, et.al. 2003 “Forest Management and Utilization under Community Forestry” *Journal of Forest and Livelihood* 3920:37-50.

Bryant, R. 1997. *The Political Ecology of Forestry in Burma*, University of Hawaii Press.

5 . 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計 2 件)

岡本郁子 2013. 「ミャンマー農村での組織化と資源動員のカタチ」『アジア研ワールド・トレンド』査読無、No.217、 pp.8-11.

岡本郁子 2012. 「ミャンマーのコミュニティ・フォレストリーと地域社会の組織化メカニズム」重富真一・岡本郁子編 『アジア農村における地域社会の組織形成メカニズム』2011 年度調査研究報告書.アジア経済研究所. 査読無、pp.1-37.

〔学会発表〕(計 1 件)

Ikuko Okamoto “Rural development

and collective action” Final seminar of JICA’s economic support program, Naypyitaw, Myanmar (2015 年 8 月 11 日)

〔図書〕(計 1 件)

Ikuko Okamoto 2014. “Organizing community forestry in rural Myanmar: capability and functions of villages” in Shigetomi, S. and Ikuko Okamoto eds. 2014 *Local Societies and Rural Development: Self-organized and Participatory Development in Asia*, Cheltenham: Edward Elgar, 67-102.

〔産業財産権〕

○出願状況(計 0 件)

○取得状況(計 0 件)

6 . 研究組織

(1)研究代表者

岡本 郁子 (OKAMOTO, Ikuko)

東洋大学・国際地域学部・教授

研究者番号：00450487