



暮らしの中の熱帯

その5

「持続可能な」パーム油生産実現の課題

地球環境戦略研究機関

河合真之

低い消費者の関心

パーム油は、西アフリカ原産のアブラヤシの実を搾った油脂から作られる。日本で消費される植物油のうち菜種油について2番目に多く消費され、国民一人当たり年に4〜5^{リットル}消費している(WWF 2015)。食用油、マーガリン・ショートニング、スナック菓子、化粧品、洗剤など幅広い用途に使用されている。また、ここ数年ではアブラヤシの種子からパーム核油を取り出した後の残渣であるパーム核殻が輸入され、国内のバイオマス発電で使用されるようになっていく(滝沢 2015等)。よって、パーム油はその生産過程で生じる副産物も含めて、私たちにとって非常に身近な存在といえる。しかし、日本ではパーム油を使用する商品の原材料名には「植物油脂」と記載されるので、普段パーム油を消費しているという実感をもつのが難しく、一般消費者の関心はまだまだ低いようである。

パーム油の主な生産国はインドネシアとマレーシアで、両国ではアブラヤシ農園の急拡大によって、生物多様性の豊かな熱帯林が消失し、泥炭湿地では開発に伴う乾燥化と火災によ

る大量の温室効果ガス排出が引き起こされてきた。さらに森林とともに生活を営んできた地域住民が、先祖代々利用してきた慣習地が農園企業によって収用されたり、農園では強制労働や児童労働が行われたりといった社会問題も報告されている(岡本 2002等)。一方で、負の側面だけでなく、地域住民の経済状況を改善するというポジティブな影響もある。そのため、背景となる文脈を注意深く読み解くことが必要である。私たち消費者は、現地における森林減少、生物多様性の破壊、地域住民の権利の侵害に関与していないパーム油を選ぶことが重要である。「持続可能なパーム油のための円卓会議(RSPO)」によって認証されたパーム油を購入するなど、企業による「責任ある調達」や消費者による「持続可能な消費」を推進することが求められる(WWF 2015)。ただし、RSPO認証のパーム油を調達しても、RSPO認証を取得している農園の面積には限りがある。また、RSPOの基準では、原生林や保全価値の高い森林(HCVF)の保護についての規定はあるものの、それ以外の森林については伐採し農園開発を実施することが可能となっている。しかし、すでに伐採の入ったこと

のある天然二次林も、多くの野生動物にとって非常に重要な生息地であり、こうした森林の保全が重要であることも指摘されている(川上 2018、JATAN 2018)。

本稿で紹介するインドネシアの東カリマンタ州は1980年代に一部の県でアブラヤシ農園開発が始まった後、特に2000年代後半から、比較的最近になってアブラヤシ農園が急拡大しており、私の調査地を含めて、今でも天然二次林が伐採されてアブラヤシ農園が造成されている。アブラヤシ農園企業と地域住民の土地の権利を巡る争いも数多く起きており、地元の新報で報道されることも多い。私の問題意識は、このようなアブラヤシ農園の拡大はどこまで続くのかである。歯止めをかけることができるのか。それを東カリマンタ州の森林の状況、政策、制度、開発、地域住民の経済状況、土地の収用といった複数の点から考えてみたい。

アブラヤシ農園の拡大

東カリマンタ州はボルネオ島のインドネシア領の東に位置するインドネシアで2番目に大きな州で、その面積は約1273万^{ヘクタール}である。かつては全域に広大な熱帯林が広がっていたが

(FWI/GFW 2001)、1970年代から始まった大規模な商業伐採、森林火災、石炭開発、アブラヤシ農園開発、違法伐採等を通じて、急速な森林減少と劣化が進んだ。そのため、今では原生林を見るには相当な奥地にはいかなければならない。2012年時点の森林面積は約680万ヘクタールで州全体の面積に対する森林被覆率は53・4%である。インドネシア環境林業省のWEBGISで、残されている森林とその他の土地利用を簡単に確認できるようになっているので、興味のある読者はサイトを訪れて頂きたい。平野部の多くで森林が失われていることを確認頂けると思う（環境林業省2018）。

東カリマンタン州のアブラヤシ農園の面積は州農園局の統計によると2016年時点で約115万ヘクタールに達している。このうち87・3万ヘクタールが企業の直営農園で、27・7万ヘクタールが小規模農家（地域住民を含む）の農園である。東カリマンタン州では地域住民が慣習的な権利（注1）を持たない土地を見つづけるのは難しいので、企業農園の多くは地域住民の土地を収用（注2）して作られた可能性が高い。一つ注目すべき点は、州の農園作物の栽培面積（約130万ヘクタール）の実に9割をアブラヤシ農園が占めていることである。天然ゴム、ココナツ、コシヨウ、カカオ、コーヒーといったその他の農園は合わせても1割程度でしかない。いかにアブラヤシ農園が突出した存在であるかわかる。ちなみに、州農園局の発表によると、2017年時点で農園事業許可を有する全323のアブラヤシ農園企業のうち、RSPOの認証を取得している企業はわ

ずか5社であり、持続可能なパーム油生産の認証は進んでいない。

ただし、アブラヤシ農園は行政上の土地利用区分である「その他利用地域（APL）」（注3）という地域に限って開発が許されるので、無秩序に拡大されるわけではない。生物多様性を保全するための保全林、水源涵養（かんち）を目的とする保安林、木材生産のための生産林といった「国有林地」は対象外である（ただし違法な栽培は除く）。東カリマンタン州の「国有林地」は2016年時点で約840万ヘクタール存在し、州の面積の約65%を占める。よって「国有林地」が第一のアブラヤシ農園の拡大の制限となる。インドネシアの行政上の土地利用区分の詳細は河合ら（2018）を参照頂きたい。一方、「その他利用地域」（推定420万ヘクタール）では、約327万ヘクタールが州の土地利用計画（2016〜2036年）で農園用地と計画されている。つまり、2016年時点の115万ヘクタールからさらに最大約200万ヘクタールのアブラヤシ農園が造成される可能性がある。「その他利用地域」の多くは、地域住民の居住地が存在し、焼畑等の生業が営まれるエリアでもあり、土地の権利を巡る衝突を引き起こしやすい。そして「その他利用地域」にも天然林は残されている地域があり、問題となる。以下、マハカム・ウル州の事例からより詳細を示す。

マハカム・ウル州の開発事例

面積の9割が天然林であるマハカム・ウル州は、その名の通りマハカム川の上流に位置す

る県で、アブラヤシ農園開発が森林減少に直結している。この地域の村々で、アブラヤシ農園開発の受け入れに関する議論が活発になったのは2007年のことである。ここで鍵となるのは、かつて盛んであった木材産業の衰退である。この地域では、1970年代に大規模な商業伐採が始まってから、急速に貨幣経済が浸透した。調査村では2004年に私が最初に訪れたとき、すでにテレビ、船外機、自家発電機などが普及していた。さらに、村人は伝統的な生業である焼畑で米や野菜を栽培し、川で魚を取り、森でイノシシやシカを取る。食べるに困ることはない。しかし、長年の過剰伐採で有用樹が減少し、木材伐採企業の活動が縮小したうえに、2006年ごろから違法伐採の取り締まりが強化され、企業での賃労働や違法伐採から収入を得ていた地域住民は現金不足に見舞われた。そこに現れたのが政府の政策による大規模アブラヤシ農園開発であった。当時、私も地元NGOと村々をまわったが、賛成、反対で村人の意見



東カリマンタン州の調査県



東カリマンタン州のアブラヤシ農園



マハカム・ウルー県の調査村

は割れていた。先祖伝来の土地を企業に渡してしまうことは、将来世代の土地を奪うことになるという理由で反対する住民がいる一方で、国の方針であり、経済的に豊かになることは必要と考え、賛成する村人もいた。また、村長や慣習法長といった有力者に対する企業による買収の噂も流れた。県知事が村長を呼び出し、アブラヤシ農園開発の受け入れを迫っているという話もあった。

結果としては、多くの村がアブラヤシ農園を受け入れることになった。すでに貨幣経済の浸透でグローバルな経済に組み込まれている以上、地域住民は現金収入の獲得手段を確保しなければならぬ。テレビや船外機、オートバ

イの普及もそうだが、スマートフォンも今では当たり前のように奥地の村まで浸透している。彼らもまた身近なモノで世界と繋がっている。村々は国と地方自治体から予算や補助金など様々な支援を得ており、政府の方針に逆らうことは難しい。一定の土地を渡した上で、企業から補償金や雇用機会を得るという選択が合理的となる。企業には全農園の20%の面積の地域住民の農園造成を支援することも義務づけられている。地域住民の権利が向上している中で、義務不履行の場合、地域住民たちは企業へのデモや訴訟という手段で抵抗できる。

マハカム・ウルー県では、州農園局の統計では2017年時点で約26万鉢の企業が事業

実施に必要な土地の権利を取得する活動を行うための許可（I L / Izin Lokasi）（第一段階）、約12万鉢の農園事業を実施するための許可（I U P / Izin Usaha Perkebunan）（第二段階）、約3・5万鉢の土地の開発権（H G U / Hak Guna Usaha）（第三段階）が発行され、すでに存在するアブラヤシ農園は企業の農園が1万8214鉢、小規模農家の農園が678鉢である。I U Pの取得では環境影響評価の実施、H G Uの取得では地域住民から合意を得て土地の権利を得る必要があるなど、段階を踏むにつれて許可のハードルが高くなる。計画された土地がすべて直ちにアブラヤシ農園に変わるわけではない。第一段階のI Lを得ている企業が住民と土地の権利の獲得に向けた交渉を開始するが、慣習的な土地の権利を有する地域住民は、さらに土地を企業に渡すのか、二次林、焼畑、ゴム園、カカオ園等を維持するのか、それともアブラヤシ農園に切り替えて栽培していくのかといった選択肢を検討することになる。マハカム・ウルー県の最上流の村々は、企業に土地を渡さずに拒否し、カカオ栽培で現金を得ていくという選択肢を取っている。

今後の展開

2015年にパリ協定が採択され、低炭素社会の実現に向けて化石燃料から再生可能エネルギーへの転換という流れの中で、アブラヤシは主生産物のパーム油が多様な用途をもち、果房から果実を取った後の空果房（Empty Fruits Bunch）、パーム核殻などの副産物がバイオマ

スとして利用できるので、需要は今後もインドネシア国内外で伸びるだろう。しかし、本稿で見たように「国有林地」でアブラヤシ農園開発は行われないので、無秩序に農園開発が拡大することはない。そのうえで、東カリマンタン州では「その他利用地域」で最大約300万畝までアブラヤシ農園が拡大する可能性はある。ここでは残されている天然林をいかに保全するか、地域住民の慣習地の権利をいかに守るか、焼畑、ゴム園、カカオ園といった多様な選択をいかに残すかが重要となる。さらに現時点で進んでいないアブラヤシ農園企業のRSPPO認証取得も促進されなければならない。なお、東カリマンタン州は2015年に世界銀行の森林炭素パートナーシップ基金の炭素基金による州レベルで実施される「森林減少および劣化に由来する排出削減プラス（REDD+）」の実施対象地に選ばれた。これにともなう2020年から2025年にかけて達成された温室効果ガスの排出削減の結果に依

じて支払いを受けられるように準備が進められている。州政府は農園開発の予定地の64万畝の天然林、5万畝の泥炭湿地を保全するという計画を立てている（Herdianto 2018）。またREDD+の下で、インドネシア独自の持続可能なパーム油の認証システムであるISPO（Indonesia Sustainable Palm Oil）認証（注4）やRSPPO認証も促進されることとが計画書の草案（ERPD / Emission Reduction Program Document）に明記されている。依然として環境、社会両面で課題があるものの、過去と比較

するとアブラヤシ農園開発の持続性を高めるための法制度は整えられており、東カリマンタン州ではREDD+で天然林の伐採を抑えつつ、ISPO、RSPPO認証を促進することでアブラヤシ農園開発全体の持続性を高めていくという展開を考えることができる。この機会を有効に活用し、今後は持続可能なアブラヤシ農園開発へのシフトを促していくことが求められる。

注1 インドネシアは旧蘭領東インドが第2次世界大戦後に独立してきた国民国家であり、多様な民族がそれぞれの言語、文化、伝統慣習を保持したまま、国家として統一された。このため、今日に至るまで、上から覆いかぶさる制度として国家による土地利用区分が存在する一方、全く別の文脈で地域住民の慣習法によって規定される土地利用区分が存在し、それぞれは併存し、時に対立してきた。1999年の林業基本法の4条では、森林地域に現実的には存在する慣習法による住民の権利の存在を利益に反しない限りで考慮することが明記され、2013年には憲法裁判所が1945年憲法の18B条に照らして、林業基本法で「慣習林」を「国有林」と規定していることは違憲との判決を下し、「慣習林は慣習法共同体の領域にある森林」とされ、「国有林」ではないとされた。これを受けてジョコ・ウィドド大統領は2016年12月に9のコミュニティが慣習的に利用管理してきた森林を「慣習林」としてその慣習的な権利を公式に認定した。このように地域住民の慣習的な権利の存在は認められた。

注2 この場合、理想的には権利を持つ地域住民との「自由意思による、事前の、十分な情報を与えられた上での合意（FPIC）」のもと十分な対価や補償と引き換えに合法的に土地が引き渡されることであるが、FPICによる合意と十分な対価、補償がないままに一部の村長や慣習法長などの有力者との合意をもって土地が企業に取用される場合もある。後者の場合、地域住民同士あるいは企業と地域住民の争いに発展する場合がある。慣習的な土地の権利が明確な土地の権利書に基づかないとなくないことも争いの原因になる。また1998年以前のスハルト権威主義体制期には、軍隊に守られた企業によって強制的に地域住民の土地が取用されることもあった。

注3 インドネシアの土地利用区分は大きく、「国有林地」と「その他利用地域」に分類される。「その他利用地域」は「非林業生産地域」とも呼ばれる。用語の意味は森林あるがは林業以外に用いられる土地といふことである。「その他利用地域」では農業、鉱業、工業および商業関連施設の建設等あらゆる土地利用が認められる。また実際には名前に反して林業を行ってもよいので、「国有林地」と比較して非常に自由度の高い土地である。この区分は管轄庁と

自治体の権限の境界（「国有林地」における森林資源の利用許可の発行権限は環境林業省が有する一方、「その他利用地域」における様々な事業実施許可は市長や県知事といった自治体首長、土地の所有権や利用権は国家土地局が発行権限を有す）を示しているの、実際の植生を示しているとは限らない。例えば「国有林地」でも過剰伐採や違法伐採などの影響で森林植生が失われてしまっている土地があれば、「その他利用地域」でも森林植生が残されている土地がある。本稿で紹介するマハカム・ウルー県は上流域に位置するの

で下流と比較して開発の進展が遅く、「国有林地」と「その他利用地域」のいずれにも多くの森林植生が残されている。

注4 ISPOはRSPPOと比較して要件や監査方法が脆弱であるという批判があるが、インドネシアすべてのアブラヤシ農園企業にその認証の取得を義務づけている点が重要である。東カリマンタン州のアブラヤシ農園企業は、まず義務としてのISPO取得要件をクリアし、その後さらに要件の厳しいRSPPO取得へと段階的に持続可能性を高めることが現実的な方法かもしれない。

参考・引用文献

- 岡本幸江（編）（2000）「アブラヤシ・プランテーション 開発の影—インドネシアとマレーシアで何が起きているか」（ブックレットJANNI）、日本インドネシアNGOネットワーク（JANNI）。
- 河合真之、藤崎泰治、鮫島弘光、山下下麻木乃、ヘンリー・スケープス（2018）「インドネシアREDD+の進捗—2018年4月」ICES Issue Brief、地球環境戦略研究機関。
- 川上豊幸（2018）FEATURERED Soapbox：パーム油認証の環境面での課題 <https://jnlsh.com/article/soapbox-201803>
- 環境林業省（2018）WEB GIS Kementerian Lingkungan dan Kehutanan <http://webgis.menhk.go.id:8080/kemhutan/index.php/en/map/interactive-map-2>（2018年9月30日最終アクセス）
- JATAN（2018）パーム油調達ガイド <http://palmoilguide.info/>（2018年12月31日最終アクセス）
- 滝沢渉（2015）バイオマス発電等で使用されるアブラヤシ核殻（PKS）の最新動向、バイオマス産業社会ネットワーク第144回研究会 <http://www.npohineu/14th/Takizawa2.pdf>（2018年9月30日最終アクセス）
- FWI/GFW（2001）Kedatan Hutan Indonesia. Bogor：Indonesia Forest Watch Indonesia dan Washington D.C.：Global Forest Watch.
- Herdianto（2018）Upaya Penurunan Emisi Dari Sub Sektor Perkebunan melalui Web Geo Spasial Bun. Presentation Material in Festival Ilmu 2018-Kementerian Lingkungan Hidup Kebutanan Jakarta, 17 Januari 2018
- WWF（2015）「特集 消えた熱帯林と「ランテーション」：持続可能な私たちの暮らしと企業の調達」BIOCIETY No. 63、4