FAO から見た熱帯林業など

二 澤 安 彦

私がローマにある FAO 本部林業局事業部に勤務を始めたのは 1980 年 2 月のことであった。その後 5 年間の勤務を終え 1985 年 1 月末に帰国した。FAO 林業局がどのような方針のもとで、どのように機能しているかを、事業部の活動状況を中心にして、熱帯林問題に焦点をあてつつ述べてみたい。

FAO とは

国際連合食糧農業機関 (FAO) は、1945 年に設立された国際連合の機関の 1 つである。FAO は独自の規約、事務局、予算、加盟国を持っており、国連の専門機関とよばれるものの 1 つである。FAO 加盟国は 156 か国にのぼっているが国際連合の加盟国とは必ずしも一致しておらず、例えば、ソ連は FAO の加盟国ではないのに対し、韓国、北朝鮮は両国とも加盟している。なお、我が国は 1951 年に加盟した。

FAO の主な目的は以下の 3 項目である。

- ①すべての食糧と農林水産物の生産と流通を改善すること。
- ②人々の生活と栄養水準を向上すること。
- ③農山村に住む人々の生活環境を改善すること。

これらの目的を達成するための FAO の活動は大別して 2 つに分けられる。その 1 つは通常活動とよばれるものであり、これは、栄養・食糧及び農林水産業に関する資料を収集し分析・配布すること、栄養・食糧及び農林水産業に関する諸調査、教育・普及、行政、生産上の改良、加工・販売の改良、金融政策及び商品協定などに関する国内的及び国際的措置を促進し勧告することからなっている。他の 1 つは技術援助活動である。これは、食糧安全保障の向上、農業生産の増大、土地や水資源の合理的な利用、農山村の地域開発、水産資源および森林資源の合理的利用などについて各国政府が行っている各種事業に対し、技術援助プロジェクトを通じて援助を与えることを内容としている。

FAO の最高意志決定機関は総会であり、加盟国代表が参加して 2 年に 1 回開催される。総会は加盟国のなかから 49 か国を理事会メンバーとして選出し、理事会は 2 年

間に4回以上の割合で開かれ総会非開催時の意志決定を行っている。内部組織としては、事務局長の下に、総務広報、行財政、水産、林業、農業、開発、経済社会政策の7局がローマに存在し、その他、バンコックのアジア太平洋地域事務所を含む7地域事務所が各地域に置かれ、また、多くの開発途上国には各種の援助プロジェクトが分布している。職員数は、本部及び地域事務所に約4,000人、プロジェクトに約2,500人となっている。

FAO 林業局

FAO 林業局は、森林資源部、林産工業部、政策・計画部、事業部及び庶務課からなっており、専門技術者が60人あまり、事務員・秘書等が90人あまりで計150人程度のFAOの各局のなかでは一番小さい局である。

1984/85年の予算・業務方針書のなかに盛り込まれたFAO林業局の「現状認識・将来の見通し及び対処方針」は次のとおりとなっている。

① 20世紀の最後の25年間に世界の産業用木材の消費量は120%増加して年間26億 m^3 の規模に達するであろう。世界全体として見た場合、この需要増に対処する供給の増加はさしたる環境面への悪影響なしに達成できるであろう。しかし、地域的な需給の不均衡は継続し日本や西ヨーロッパへの木材輸出の流れはより大きくなるであろう。また、熱帯地域では、造林活動の活発化・造林樹種の多様化、林業活動対象地の拡大(林道網の充実等)、よりきめ細かい森林施業方法の導入、未利用樹種や小径級の木材の活用などを図る必要がある。

② これに対し薪材に関する見通しは暗い。現状でも開発途上国人口の1/2にあたる20億人が家庭用燃料として薪に頼っており、11億5千万人が薪材不足という状況下におかれている。熱帯地域等の開発途上国においては、1970年代の後半に年々750万haの林冠閉鎖林と380万haの疎林の計1,130万haの森林が減少したが、このような森林の減少と今後の人口増加とを考えると西暦2000年には24億人の人々が厳しい薪材不足に当面すると考えられる。(2000年における薪材需要量は26億 m^3 、生産量は15億 m^3 と見込まれている。)

③このような現状にかんがみ、森林資源の保全や適切な利用に関して国際的な関心が高まっている。各国政府は、森林行政と他の行政との調整、民間部門の活用、地方レベルの活動の活発化等に留意しつつ、地域住民の林業への積極的な参画に重点を置いた形で問題解決を図る必要がある。

④FAOの林業プログラムは、(i) 保続生産の原則を堅持しつつ林業生産を増大させること、(ii) 森林から得られる社会・経済上の利益を最大化すること、(iii) 森林生産物のより平等な分配に意を用いること、を基本的な柱としつつ、(i) より生産性が高くかつ変化に富んだ森林の土地の利用、(ii) 森林生産物の多角化と効率的な利用、(iii) 生産、保護、社会的な側面を調和した形で実行しうる林業の組織体制づくり、を目指すこととする。

現在の林業局長はフローレス・ロダス氏(ホンジュラス)、森林資源部長はランリー

氏（フランス）、林産工業部長は1985年2月現在空席でチュルクランド氏（フィンランド）が代行中、政策・計画部長はアーノルド氏（イギリス） 事業部長はムトー氏（インド）という顔ぶれとなっている。

各部のうち森林資源部は、UNEP と共同で「熱帯林資源評価プロジェクト」を実行した主体であったことにみられるように、森林資源調査、育種、造林、乾燥地緑化、治山、水源地域管理技術、林業教育・普及、林業法制などの広い分野での技術情報収集・刊行、会議の主催、技術援助プロジェクトを通じての開発途上諸国への技術移転等に携わっている。

林産工業部は、林道作設を含む伐採搬出技術、パルプ工業を含む林産工業の面で森林資源部と同様の機能を果しており、政策・計画部は林業政策、林業経済、林産物貿易や会議開催の全般的な調査、「UNASYLVA」の発刊などにあたっている。事業部については次に項を分けて述べる。

FAO 林業局事業部

事業部は、私の属していた部であるが、もっぱら FAO の林業技術援助プロジェクトの推進・運営にあたっている。事業部は地域別に、アジア・太平洋担当、アフリカ担当、ラテンアメリカ担当、中近東ヨーロッパ担当に分けられ、それぞれ4名程度のプロジェクト運営担当官とほぼ同数の秘書から構成されている。アジア・太平洋地域担当官の場合、プロジェクト運営担当官は、私の他、フィンランド人、スウェーデン人、マレーシア人、スリランカ人各1名、秘書はイタリア人1人、イギリス人3人、フィリピン人1人という構成となっており、私はイタリア人の秘書と一緒にベトナム、ラオス、ブータン、バプア・ニューギニア、タイなどのプロジェクトを担当していた。FAO の技術援助プロジェクトは、国連開発計画（UNDP）に委託されて、その財源を使用して実行するものが多いが、その他、各国政府から委託されて実施するトラスト・ファンドによるプロジェクト、FAO の通常予算を使用して実施される“技術協力プログラム（TCP）”によるプロジェクトも実施している。プロジェクトの規模は、UNDP 資金やトラスト・ファンドプロジェクトが外貨コスト数百万ドルを上限とし、500万ドルを越すプロジェクトは多くない。また TCP によるプロジェクトは20万ドルを上限としている。プロジェクトの継続期間は UNDP 資金やトラスト・ファンドによるものが数年間、TCP については1年未満となっている。

プロジェクトは、開発途上国、FAO、UNDP 等資金供与機関の間で協議を繰り返してその目的、内容等が決定されるが、プロジェクトのアイデアが出されてからプロジェクトが3者によって合意されるまで、通常は数年を要する。この間、プロジェクト運営担当官は FAO 内の意見の取まとめ、UNDP やプロジェクト対象国との連絡調整にあたりプロジェクトの早期承認を期して種々の活動を行う。

FAO のプロジェクトの場合、通常の場合は、プロジェクト本部の建物・事務所、プロジェクトの実施サイト、カウンターパートとなる国内技術者、補助的な事務員、労働者などはプロジェクト受入国が用意し、FAO 側は専門家、資機材、カウンター

パート等に対する先進国における教育・訓練の部分を受け持つ形をとっている。FAOの専門家は、通常の場合、1名の専門家リーダー、1～2名の専門分野の長期専門家、数名の短期専門家からなっている。プロジェクトの承認後、最初に林業局事業部の担当官がなすべきことは、長期専門家を雇用し現地へ派遣することである。通常の場合、専門家の候補者を同定するのは2ルートからなされる。その1つは、FAOに備えつけられているコンピュータ化された専門家のファイルから候補者を選び出すことである。このファイルには、過去にFAOに応募した全ての人の履歴書が入れられており、必要とする専門分野、経験年数、学歴などについての条件を与えれば、候補者のリストが必要な背景データとともに打ち出されるようになっている。もう1つの方法は、FAOのスタッフが独自に持っている人材情報をもとに候補者をさぐる方法である。これら2つの方法によってプロジェクト運営担当官は数名の専門家の候補者を決定し、これをもとにして林業局の人事担当官が当該候補者に電報または手紙で、当該ポストに興味があるかどうか問い合わせる。次のステップは当該ポストに興味を示したもののなかから順位づけした候補者リストをつくり、内部の選考委員会にかけることであり、選考委員会への推せん文書もプロジェクト運営担当官が作成する。選考委員会で選出された候補者は、その略歴をプロジェクトの所在国に送り受入れの可否を聞き、当該国政府が受入れ可能とした候補者について、人事担当官により雇用契約の手続きが進められている。上記は雇用期間1年以上の長期専門家の場合の手続きの流れであるが、雇用期間1年未満の短期専門家の雇用についても、ほぼ同様の手続きがとられる。ただこの場合は専門委員会にかける必要はない。

専門家の候補者が発掘を始めてから現地到着までの期間は、最短の場合でも約6か月、長い場合は1年以上かかる場合もまれではない。世界にまたがって各専門分野の最良の専門家を求めることを目指したこの方法はそれ自体の長所はあるが、必然的に長期間を要し、FAOがプロジェクトを実施するうえでの最大の問題点の1つとなっている。

専門家の現地到着後は、プロジェクト実施上の技術上、運営上の諸問題、必要な資機材の調達、カウンターパートの先進国での訓練等種々の問題について、FAO本部のプロジェクト運営担当官と現地の専門家リーダーとの間で連絡をとりつつ解決を図って行くことになる。

なお、FAOの技術援助プロジェクトは、ほとんどの場合熱帯地域で実施されている。すなわち、アジアの例でみれば、韓国、北朝鮮、モンゴル、中国などを除き、すべて熱帯地域の諸国を対象にして実施されている。従って、私自身がFAOで従事した業務の大部分が熱帯地域を対象としたものであったと言える。

熱帯林資源評価プロジェクト

私がFAOで働いていた1980年からの5年間に熱帯林、とくに熱帯林の減少に対する関心が世界的に高まった。このことの背景には、2つの大きな動きがあった。その1つは、1980年に発表されたアメリカ合衆国政府特別調査報告「西暦2000年の地球」

であり、他の1つはFAOがUNEPと協力して実施し、1981年に公表した「熱帯林資源評価プロジェクト」報告書であった。最初に発表された「西暦2000年の地球」では、年々1800万から2000万haの熱帯林が消失していると指摘しているのに対し、1年後に発表された「熱帯林資源評価プロジェクト報告書」では、年々の熱帯林減少面積を約1,130万haと推定していることは衆知のとおりである。

FAO林業局内部にいた私には、米国の発表後のFAO林業局内の雰囲気が非常に冷静なものに感じられたのが印象的であった。

これは1978年12月に開始された「熱帯林資源評価プロジェクト」がすでに調査結果の取りまとめ段階になっていたためと考えられる。また熱帯に位置する76か国を対象とし、すでに各国にある多くの資料・情報を同一の基準や指標に即して再整理し、補足的に衛星写真の解読による面積の加減を行いつつ、国別・地域別に積み上げて全世界の数値をとりまとめるという方法論について、林業技術組織として自信を持っていた事実のあらわれとも感じられた。

「熱帯林資源評価プロジェクト」では、焼畑移動耕作による森林焼き払い後のさまざまな回復過程にある林地を指す「休閑林」という概念を導入している。また、「森林破壊」についても、森林の完全な破壊があって、それが農業等の土地利用形態によって置き換えられたものと厳密に定義し、伐採、放牧、火入れ等があっても、その土地が依然として森林として利用されるだろうと見込まれる場合には森林破壊として取り扱わないこととしている。従って、年平均の森林減少面積における米国の調査との差は、この定義の相違に基づくものと考えられる。

いずれにしても、熱帯林の減少が、権威ある調査の結果として公表された意義は大きく、1985年が「国際森林年」と位置づけられる大きな契機となったと考えられる。

地域住民のための林業

1980年2月当時FAO林業局内で脚光を浴びていたものの1つとして「地域住民のための林業」(Forestry for Local Community Development)という考え方があった。これは従来の熱帯地域等での森林管理が、森林の現状の保護という観点に立ち、地域住民による森林内への入り込み等を厳しく取り締る森林警備に偏し、地域の住民の生活条件の向上等に森林が貢献しえず、反対に地域住民の森林愛護思想を奪う結果となっているという反省から生まれた考え方である。

「地域住民のための林業」の具体的中身は、森林・林業の重要性に関する民衆への啓蒙・普及活動、集落レベルの小規模な苗圃の設置、苗木の無料配布、造林・育林技術の指導、国有地の一部を地元民の小規模林業活動のために解放すること、薪材の効率的な搬出手段に関する技術的指導、効率の良い薪ストーブの開発・普及に対する技術指導等を内容としている。具体的にはアグロ・フォレストリーの手法が採用されることが多く、食用果実の実る樹木、葉を飼料用に利用できる樹木、薪材用の生育の早い樹木を最初に導入し、住民に森林の直接的な有用性をまず知らせるといった形をとることが多い。国際協力事業団林業水産開発協力部渡辺前部長は、ネパールにおける

「地域住民林業」プロジェクトに構想段階から参画され、また、現地におけるプロジェクトの FAO 側責任者としてその実行にも従事された。このネパールのプロジェクトは現地政府のみならず国際的にも評価されている。

現在、多くの熱帯地域諸国から「地域住民のための林業」プロジェクトの実施に関する要望が出されている。

日本のトラスト・ファンドプロジェクト

トラスト・ファンドとは、各国が義務的に行うもの以外の追加的な任意の拠出の一形態である。トラスト・ファンドの拠出国は、援助プロジェクト等につき、その目的、方法、規模、実施地域等を特定して FAO 側に提示する。FAO の拠出国やプロジェクトの対象国と協議しつつプロジェクトを形成する。プロジェクトが正式に承認された後には、拠出国は資金を FAO に寄託しプロジェクト運営は FAO に委託される。

この方式によると、資金の供与をする先進国にとって、FAO の技術的・プロジェクト運営上のノウハウを活用できること、世界中からプロジェクトの専門家を求めうること、2 国間ではプロジェクトの実施が困難な国においてもプロジェクト実行が可能であること等の利点がある。一方、FAO 側も UNDP 以外のプロジェクトの財源を求めることにより活動範囲を広げることができるというメリットがある。林業においては、スウェーデン、ノルウェー、フィンランド、オランダなどが以前からトラスト・ファンドプロジェクトを持っていたが、日本の林業トラスト・ファンドプロジェクトは最近まで存在しなかった。

しかし、私の FAO 滞在中に日本のトラスト・ファンドプロジェクトを実施する気運が高まり、1984 年 2 月に「開発途上地域の森林資源の維持・造成及び開発利用に関する特別調査」プロジェクトが発足した。プロジェクトの目的は、「開発途上地域の森林資源を維持していくため適切な保護、開発、利用方策を提示すること」である。具体的な事業としては、(i) 森林伐採や森林の質的低下に関する現状把握、(ii) ランドサットデータ、航空写真等を利用した現状分析、(iii) 特定地域における詳細な現地調査、(iv) 森林資源悪化の主要要因の解明、(v) 森林資源悪化の主要要因の解明、(vi) 森林資源の維持・造成、最適開発利用方法についての勧告、(vii) 総合的な政策ガイドラインの策定、を含んでいる。

プロジェクトは、発足後 2 年半はバンコックの FAO 地域事務所に所在し、アジア地域で調査を実施することとなっており、その後の 2 年半は他の地域へ移動して同種の調査を行うことになっている。プロジェクトの責任者はスウェーデン人で、専門家として林野庁から島田氏が出向し活躍されている。

1985 年国際森林年

1985 年を国際森林年とすることは、衆知のとおり 1984 年 11 月の FAO 理事会で決定されたものである。最初に国際森林年が提案されたのは 1984 年 5 月の FAO 林業委員会においてオーストリア代表によってであった。提案以後も FAO 林業局内部に

おいては1984年11月の理事会決定までは準備等はほとんどされず、11月以降急遽対応を開始したのが実態であった。FAO 林業局内部の大方の意見は、「FAO の意志決定機関である理事会で決められたものであるからやむを得ないが、もう少し準備期間が必要である」というものではあったが、熱帯林減少等の緊急な課題を世界の人々に訴える有効な機会であるとし、準備に懸命の努力をするという状況が、私が1985年1月にローマを離れる迄続いていた。

新刊紹介

◎ 東南アジアの自然と土地利用 (高谷好一著: 勁草書房, 291 pp. 1985)

この本は、東南アジアの土地利用の全体像を描き出すことを目的として書かれている。しかも、様々な土地利用を並列的に羅列するだけでなく、相互関連を意識しつつ系譜的に土地利用を整理している。

第1章では、まず東南アジアの自然環境(地形、地質、気候、土壌、森林)について概観している。そして、耕作形態をも考え合わせて、つまり自然環境と農業的土地利用を組み合わせて、東南アジアを9つの生態・土地利用区に分割する。大陸山地区、平原区、デルタ区、湿潤島嶼西部区、湿潤島嶼東部区、ジャワ区、ヌサ・トゥンガラ区、フィリピン区、イリアンジャヤ区がそれである。

つづく第2章は、上の9つの生態・土地利用区のそれぞれについて、その耕作や生活の実態把握である。焼畑についてもいくつかの生態・土地利用区の中で取り上げられている。例えば、大陸山地区をみると、水田が広がる盆地、混交林の中に細い水田が続く支谷、常畑のみられる高標高の常緑山地林斜面、そして焼畑のみられる比較的標高の混交林斜面と4つの地形・生態環境に分類される。そして、混交林斜面の焼畑については、チェンマイの西方、メーサリエン郡に住むルア族の生活を具体的に紹介しながら説明している。

第3章の焦点は、現在の9つの生態・土地利用区はそれぞれ歴史的産物であるという認識のもと、それらが作られたプロセスの検討である。具体的には、「稲作伝播の時期」、「インド型水稻技術の導入される時期」、「米が商品化される時期」、「植民地時代」、「第2次大戦後」の5つの時期について、それぞれの生態・土地利用区の特徴を概観している。例えば、植民地時代を特徴づけるものとしては、大陸山地区のチーク材の生産、湿潤島嶼西部区のゴムのプランテーション、デルタ区の水田開発などである。

どうしても、一つの地域あるいは国に埋没し東南アジアの土地利用の全体像をとらえた書物が見当たらない折、本書は一読に値するものであろう。(井上 真)