

フィリピンの住民参加型林業の実情

田 中 昌 之

1. 現 状

フィリピンは日本と同じく環太平洋造山帯に属し褶曲や火山活動による急峻な山岳地形が全土に広がっている。また、熱帯モンスーン気候帯に属し降水量は日本より多く、熱帯低気圧や台風などによる集中豪雨や暴風雨による山地災害が起りやすい。しかしながら、人口増加に伴い急峻な森林地帯への違法住民入植があとをたたず、森林の減少による環境問題を引き起こしている。この国は法律では傾斜18%以上を国有林地と定めているが、現地には境界標もない。したがって、入植農民には国有林が国民共通の財産との認識がない。また、森林の公益機能（防災、水源涵養）発揮のために森林を維持することの大切さへの認識がない。このため、目先の食糧確保のために土壌が肥沃な森林地への焼畑や火入れ牧野による土地占拠を行い、広大な草地が広がる原因となっている。一説では、森林地内の草地は国土の1/3、800～1,000万haあると推定されるが、政府は正確なデータを持ち合わせていない。特に、急斜面での永年の焼畑や火入れは土壌劣化に連動し、山岳地の農業生産力の低下、山地災害の頻発などをもたらすほか、低地・都市部に対する山村の貧困格差拡大にもつながっている。主な社会経済面への悪影響は次のとおりである。

(1) 森林劣化による様々な問題

- ・台風などの大雨で土壌が年々流亡し、ダムや灌漑堰が土砂で埋没しやすく、ダム寿命は30年にもみたない。タービンの磨耗が著しい。
- ・道路路面に沿った焼畑耕作は、雨水侵食を起こしやすく、土砂崩れを誘発し道路埋没、交通遮断による社会生活へ悪影響を及ぼしている。

Shoshi Tanaka : Community Based-Forest Management Program in the Philippines

フィリピン国環境天然資源省 JICA 森林経営専門家

- ・台風などによる土砂崩れや洪水で家屋や道路，田畑の流失が生じ，その度に多数の家畜や二桁以上の人命が失われている。
- ・林地斜面なりの焼畑や火入れ牧野は，森林が永年で作りに出した肥沃土の流亡を加速し，山村の農産物の収量が急減するとともに，常態化した濁水で内水面はもとより珊瑚など沿岸部の生態系の劣化を進めている。



写真 1 焼畑（左上）・火入れ牧野（右上）

(2) 森林回復への取り組み

日米へのラワン材輸出国として熱帯天然林の開発ピークから 30 年余りが経過したが，択伐後の森林再生は思うように行かず，今では比国の森林は国土の 18%，6 百万 ha 弱に過ぎない。特に，搬出用道路を利用した違法入植による畑作や牧畜のための火入れにより荒廢林地が拡大している。

比国は総じて雨量もあり樹木の生育に適した土地であり，森林劣化は人為的な圧力（焼畑や火入れ牧野の失火）が原因である。これ以上の無秩序な入植を防ぐなど林地斜面の適切な土地利用区分，無用な火入れ，類焼が防止できれば森林回復は容易である。

こうした中，米国や日本を始めとした諸外国や国際機関の援助の下に 1980 年代には国家主導による各種森林造成プロジェクトが競うように進められた。しかし，一般的な公共事業と同じように，どのプロジェクトもその期間中は農民の一時的な雇用の場となり，地域社会への育苗技術移転，苗木配布や各種の活動を通して普及啓発が図られ，植林事業は見事に進められ成功したと考えられた。しかしながら，プロジェクトの終了後考えていたように植林地は残らなかった。プロジェクト植林地の沿線焼畑からの延焼や森林造成に不満を持っていた一部住民の意図的な放火，農家人口の増加による違法入植による火入れ，薪炭木の盗採等が小規模だが確実に継続的に行われ，植林地の蚕食が発生した。これは植林後の保育活動や森林からの恵みをもっとも日常的にもたらされるべき地元社会，農民に還元される仕組み作りが足りなかったことによる。また，環境天然資源省は，古くからの天然木材資源の開発管理に重きがおかれ，

国家天然資源の番人の所掌域から抜け出せず、プロジェクト終了後の植林サイトを監視・保育管理するだけの人員と予算を付けないまま、地域とのつながり不足、住民への不信感を残していたためと考えられた。

そこで、こうした7、80年代の協力活動の反省にたつて、国有林地への違法耕作、造林地への放火の繰り返しに対し、地元住民を組織化し、権限を与えられた地域共同体が森林資源の利用や開発、保護保全の責任を負い、森林地や沿岸部の効果的持続的な管理を行う事をねらいとした地域住民林業（Community-Based Forest Management Strategy）が制度化された。

2. 地域住民林業（Community-Based Forest Management : CBFM）の概要

政府は、大統領令（No. 263, July, 19, 1995）に従い、国家戦略として森林資源の持続的経営管理を進めるために CBFM プログラムを採択した。コンセプトを要約すると「住民を優先すれば持続的な林業が続く（People first and sustainable forestry will follow）と言うもので、地元住民を主体として、住民自身が協力しあい国有地森林からの多様な暮らしの糧を保全、管理するものとしている。環境天然資源省は CBFM プログラムを持続可能な森林管理を進める上の国家的な戦略として位置付けており、次世代への責務としている。

(1) CBFM の上位目標は以下のとおり

- ・森林資源の持続的な管理経営
- ・社会的公正と地域共同体の福利
- ・環境天然資源省（DENR）と地域社会との強い連携

(2) 国家戦略として、CBFM は権利が発生していないと認められる保護地区を含めた全ての森林地に適用され、つぎのような特徴を持つ。

- ・国との合意書に基づき 25 年間の森林地の利用権が認められ、さらに 25 年間の更新が可能である。
- ・社会的公正の基本原則が最優先事項とされ、住民に対して森林の保有権（土地の利用権と樹木等の所有権のこと）、森林資源の利活用権の公平性が求められる。
- ・DENR と地方自治体との連携は CBFM を成功に進める上で不可欠であり、森林資源管理に関わる住民活動への支援、協力活動を行うとしている。
- ・政府は資金投資の参入、市場開拓や販売活動を支援することとしている。

3. 地域住民林業（CBFM プログラム）の問題点

政策理念は高くとも予算と実行を行う組織体制が整わなければ政策が進展しないのはあたりまえである，次のような問題点が考えられる。

(1) 画一的な森林整備

CBFM は，集落内有志の取りあえずの国有林地使用権設定が第一義となっているため，小規模流域単位の森林を基調にした災害のない豊かな地域づくり，森林地の土地利用区分など地方自治体を巻き込んだ地域作りの取り組み，指導がなされていない。また，植林には政府の補助はなく，住民組織の自助努力による実行を基本としている。住民まかせでは生計向上のためのアグロフォレストリーや早生樹種，果樹植栽が画一的に計画されやすい。また，環境保全機能が最も求められる急斜地（傾斜 50% 以上）の植林は責任セクターのないまま後回しにされやすい。さらに，住民はラワン材（フタバガキ科樹木）など，成長が遅いが生態的に適した郷土・在来樹種の植林に関心がない。

(2) 住民参加のインセンティブ不足や対象地域が限定されやすい

山村住民は林地が国有林であろうと無かろうと，急傾斜地であろうと食糧確保のために無造作に火入れを行い，違法な焼畑や放牧の慣行をくりかえしている。貧困故の食糧増産に当面の関心が高く，防災を意図した森林と耕作地の適切な土地利用区分，水源涵養など森林と農業との関連性や将来の所得機会である人工林経営，林産物（農業資材，薪炭原木）生産の経験や知識がなく，投資余力もない。さらに，計画伐採可能な天然性二次林も無く，森林荒廃がより進み，全山草地ばかりで植林の緊急性が高いところほど CBFM の事業候補地に申請されない。行政側も天然林などインセンティブのない地域への普及を後回しにしているらしいがある。

(3) PO（People Organization）の運営資金や造林資金作りに限界があり，造林が進まない

住民組織の活動・造林資金作りは，既存天然二次林資源やグループ内実力者の縁故資金，小規模資源開発，特産物販売などに依存する形で行われている。



写真 2 ケノン道路（日本人開設）沿いの荒廃山地

このため、住民組織の立ち上げや DENR との土地使用協定合意（CBFMA）までは進んでも、多くの地域がその後の事業資金の目処がたたず、森林整備計画や年次計画作りに踏み込んでいないことが多い。まして、造林の実行はさらに伴わない。結果的に、農民の自助努力による植林は全国で年間数百 ha に止まっている。

(4) 行政側の指導力不足

住民自身による取り組みを確実なものとするには、森林現況の把握、地勢に応じた林地利用計画作り、住民ニーズの把握、座談会などを通じた住民参加の気運作り、住民の意識啓発、種苗生産・造林の具体的技術指導など、行政側が教育、指導しつつ住民と一体となった長期的な取り組みが必要である。しかしながら、地方自治体や国出先機関の PENRO (Provincial Environment and Natural Resource office) や CENRO (Community Environment and Natural Resource office) の取り組みは、予算の制約や知識、機材及び技術者不足で指導や普及啓発活動が十分に行われていない。

4. 住民参加型社会林業の課題

住民自身による森林管理を定着するためには、DENR と地域住民との信頼関係を構築し、地域住民が森林の有形無形の機能を理解し、森林は環境材であると同時に、臨時出費に備える個人や地域の貯蓄財産との認識育成が大事である。また林地斜面の利用は水源林、防災林、生産林、農業用地など傾斜別の土地利用の仕方、自然配慮の耕作体系、森林を核とした安全な地域づくりへの理解を深め、森林荒廃を地域問題としてとらえ、住民自らの手で植林を再開し、保全管理し、将来にわたり地元住民が恩恵（中央政府や地方自治体でなく）を享受する意識付けと仕組みづくりが必要である。また、高い視点にたった行政側の息の長い積極的な指導力発揮により、流域を単位とした地域防災や森林の公益機能への認識向上、総合的な国有林地の利用策の策定、事業の計画的な実行が重要である。以上の観点から、次のような取り組み課題が上げられる。

(1) 普及啓発の推進

持続可能な山村社会発展のためには生態系の母体である森林の維持管理が重要であり、担い手である地域住民の森林の役割に対する理解促進、意識啓発活動がソフト面からもっとも必要である。

住民参加の普及手法としては、我が国で戦後進められた地域造りの一環としての公民館活動の例に習い、娯楽のない奥地山村での教育宣伝をねらいとした

ビデオ放映、映画会の開催（CBFM 先進事例を含む普及用映画と人気映画の組み合わせ等）。毎年の地域植樹祭の開催、ポスターや横断幕での啓発、森林火災予消防の体制作りが重要である。

また、次代を担う青少年の啓発への取り組みとして、紙芝居、図工コンクール、学校林の造成と撫育体験学習、地域植樹祭への参加、植樹奨励・山火事防止のポスターや横断幕の掲示などが考えられる。



写真 3 世界遺産 Banawe の棚田

(2) 住民社会林業対象地の拡大

一般的に CBFMA の締結に至る地域は、既存の二次林があり、林産物収入が期待でき、農業用地として比較的なだらかな斜面があるなど住民が参加しやすい地域である。一方、先住民や新規入植者が慣習的な山焼きを行っている急斜面や全山草地ばかりの条件の厳しい地域においては、植林を住民の自助努力に託す関係から CBFM が適応しづらい結果となっている。このような深刻な地域に対してこそ、防災を含む機能毎の森林の配置、森林の水土保全機能による農業生産への寄与、林産物（農業資材、薪炭原木）収入の具体的事例紹介、災害に配慮した生産力の高いテラス耕作地の開拓など、林地の合理的な土地利用を含む地域作りの青写真を示し、森林整備の重要性を訴え、森林整備への住民参加を促す普及活動が必要である。

(3) 住民組織の活動強化

先見性のある熱心なリーダーやそれを支え組織運営を取り仕切ることができる人材の育成が重要であり、そのための研修等の教育・訓練が必要である。この場合、模範的な他地域の住民組織や実際の山作りの現場をつぶさに見せ、農民同士の意見交換することが大変重要である。また、山火事時期の予防・消防対策への取り組み、違法伐採者への監視、罰則など地域のルール作り、地元への便益として薪炭木採集の恩典、生計向上策など住民自身の森として住民主体の監視体制作りが重要である。

さらに、急斜面への耕作圧力の軽減を図り、土砂崩壊などの防災面に配慮した合理的な土地利用を推進するために、急斜面への植林と併せくぼ地や緩傾斜

地の棚田や棚畑の造成が有効と思われる。日本の伝統的な「結い」制度にみるように、組合員の公平平等な出役分担などの共同作業のルール作り、資金的な支援策、機械器具の貸与などが重要である。

住民組織の運営・植林資金の確保策は極めて切実な課題であるが、薪炭木の採取販売、養蜂など一村一品的な取り組みによる生活向上が重要である。そのほかに国費やODA支援に基づく政府による森林造成事業は主として防災など公益機能の高い保安林整備に使われるべきであるが、その場合の作業契約を地元の住民組織が請け負うことにより、労賃の一部をプールし運営資金や自前の苗畑・植林経費に当てるなど工夫が有効である。森林整備は労務比率が高くその資金投入は、山村住民の所得機会、資金創出につながる。

(4) 行政側の予算確保、人的能力強化

国出先のPENROやCENROの施設備品の老朽化は、積極的な住民普及活動に障害となっている。とりわけ、情報機器の未整備は管内森林概況の数値情報の適時管理や近隣市町村自治体、住民への情報提供、現状を訴える上で支障が懸念される。

現場への移動手段である車両の未整備や旅費予算の不足は、近隣市町村の普及指導を進める上で支障となっている。これらは、DENRの普及活動予算の適切な配分や普及活動に適った経費執行がなされない限り将来的にも解決されないものである。

また、現場事務所の普及職員事情は、間接部門の要員が多く直接農民を指導するCBFMの普及員が少ない上に、活動費が不足している。現場末端への事業費、活動費の適切な予算配分が必要である。

また、住民組織との土地使用契約(CBFMA)合意後、具体的活動を進めるためにはプロジェクト担当者による、土地の測量・図化、事業地の確定、棚田や林道を含む土地の利用計画の策定、森林施業や苗畑管理計画の作成、住民組織の運営・財務管理など、日本でいえば森林組合活動の自立へ向けた技術的・経営的なきめ細かい普及指導が必要であり、そのためのCENROに配置されたCBFMコーディネーターの能力開発が重要である。

(5) 関係機関の役割分担と連携

比国では予算と人材を確保しない自治体任せの地方分権化となっており、住民の森林整備へのニーズは未だ低いことから、自治体による森林環境保全は進んでいない。中央政府が国家百年の大計の下、森林の造成管理を地元市町村、地域住民との連携・協力のもと予算手当てを行いながら着実に実現してゆく必

要がある。このため、対外的には各地に所在する DENR の出先機関（PENRO, CENRO）が積極的に森林を核とした山村地域づくりを行うとの立場で、他の政府出先関係機関、地方自治体、農民組織を巻き込んで取り組む必要がある。

DENR は中央と地方の役割を明確にしつつ出先機関の能力開発を図り、地域の国有林地土地利用区分の指導、住民参画・普及啓発活動、助成制度を使っての住民造林の奨励を行うなど、中央と地方の分担、地域の自治体、住民組織との役割分担・連携強化が必要である。

この場合、農業生産分野の農業省出先機関、灌漑開発庁出先機関との連携も重要である。

5. おわりに

熱帯特有の大粒の雨は、降る度に荒廢地の表土流亡を促し、低地平野で洪水や濁水を誘発している。また、増えつづける人口は都会のスラムに流れ込む一方、耕作地を求めて肥沃な土地である森林地帯への不法な入植を繰り返している。しかし、使われる粗放な火入れ耕作は急激な土壤劣化を起す結果、さらに耕作条件の悪い急傾斜の森林を開発する悪循環を招いている。一方、農地改革が進まない限り平場農村地域には新たな入植地はない。したがって、30年後には1億5千万人に急増する人口の一部を吸収するためにも、山村地帯緩斜面の生産性の高い棚田や棚畑の開発を図りつつ、上部に位置する豊かな森林の防災機能や水源涵養機能に関連付けた水田耕作や畑作の振興、森林からの恵みを巧みに使いながら持続的な山村作りを今から着実に進める必要がある。

すなわち、地元住民の理解協力を引き出しながら森林整備を核とした水土保持林造りや人工林の経営、持続的な棚畑、棚田耕作を指向する農林業一体経営のアジア山村型地域作りが有効であると考えられる。日本で廢れて久しい奥地山村特有の傾斜に応じた山地災害に対処した適切な土地利用、森林と水田、水と有機物循環系を基調にした山村の森林・水・コメ作文化を定着させることである。

比国の森林事情は「緑の地球」No 60, 「林野時報」2001年5月号を参照ください。