

社会林業講座（11）

水 品 修

森林管理計画調査における住民参加ーベナン国調査での実践事例（3）

これまで、(1) では調査全体の流れとベースライン調査としてのアンケート調査について、また、(2) では RRA 手法との位置付けで行った住民実態把握調査について報告した。今回はそれまでの調査結果を受けて実施した住民ワークショップについて述べる。

住民ワークショップは前期と後期の 2 回に分けて実施したが、ここではそれらをまとめて報告する。

1. 住民ワークショップの実施要領

(1) 目 的

住民ワークショップ前期の目的は、森林管理計画の「基本構想」を住民に提示し、住民の意見を聞き、森林管理計画素案の作成にそれらの意見を活かすということであった。同時に「基本構想」を示しながら、森林保全の重要性を啓蒙し、住民自身が森林管理の重要な担い手であることを認識させるという副次的目的もあった。

これに対して後期の目的は、より具体的な森林管理計画素案を住民に提示し、十分な協議を通じて素案に対する住民の理解を得るということであった。

(2) 実施村落

住民ワークショップ前期は、重点調査地域に位置するズグパントロシ村、プティパリ村、ウエセネ村、ベルブエ・エスト村、カバヌ村、マニ・ボケ村、ガミア・エスト村の計 7 村で実施した。

一方、後期では、プティ・パリ村及びガミア・エスト村に代わって、それらの村よりもっと国有林に近い位置にあるナンノルー村、ドンノルー村を開催場所とした。

(3) 実施要領

住民ワークショップ前期の日程は、各村 1 日で、時期が綿花の播種期と重なったので、農民が畑に出かける前の午前 8 時ごろからはじめ、午前中で終了するようにした。そのため、調査団は午前 5 時には起床して実施村に移動しなければならなかった。住民を巻きこんでワークショップなどを実施する場合、住民の生活リズムを考慮することはきわめて重要である。それを無視して調査団の都合だけを考えて事を運ぶと、結局は住民との信頼関係を構築できなくなる。

一方、住民ワークショップ後期の日程は、各村 2 日とし、まず 1 回目として対象村全

Shu Mizushima : Participation of Local Inhabitants into the Study for Forest Management Planning —Experience of the Study in the Republic of Benin (3)
(社)日本林業技術協会

◎熱帯林業講座◎

村を各村1日づつでまわって計画素案の説明と質疑応答を行い、4日間の間隔をおいた2回目は同様に全村を1日づつまわって住民の見解表明、補足的質疑応答を実施した。

参加者は、ワークショップ前後期とも調査団、ベナン国の森林局代表（中央及び地方レベル）及び現場森林官、場所によっては農政局郡支所長、村民側から伝統的首長、村長、村評議員、村民組織代表者、ガンド代表者、フルベ族代表者および一般村民を想定していた。

実際には各村で80人から100人の村民がワークショップに参加したが、それには村のリーダー層だけでなく、一般の村民も多く、想像していた以上に活発に議論が行なわれた。

(4) 進 行

進行役は前後期とも委託先の現地 NGO、GERED のメンバーが務め、仏語からバアトヌ語への通訳も行った。ときには、フランス語・バアトヌ語、バアトヌ語・フルベ語への通訳をワークショップ参加者の中から募ってやってもらったこともある。

「基本構想」や「計画素案」は模造紙にまとめて示した。その際、木、家畜などを絵にしておくかぎり住民にも分かり易いようにしたが、それでも口頭の説明は必要なので、現地語通訳は不可欠であった。

2. ワークショップで留意した点

住民ワークショップの開催にあたっては以下の4点を留意事項とした。

① 住民の信頼の獲得

住民ワークショップでは住民が本当に考えていることを率直に語ってもらうことがもっとも大切である。しかし、行政機関の代表者とくに森林局関係者がいると、後で不利な扱いを受けるのではないかと懸念から住民が本音を言わないことがよくある。今回のワークショップではまず森林局代表に森林政策が取締り型から住民参加型にすでに転換されていることを明確にしてもらうようにした。それだけで住民を納得させることはかなり難しい。しかし、それまでに調査団員が現地 NGO とともに何度も村に入り、調査活動のなかで住民との話し合いを続けてきたので、調査団と住民の間にはある程度の信頼関係がすでに構築されていた。したがって、森林局側の説明によって、調査団が住民の意見を聞くという姿勢で臨んでいることは住民にも伝わったようである。

しかも、開会にあたってはどの村でも伝統的首長による挨拶からはじめるようにした。伝統的首長はすでに以前のような住民の生活全般にわたって及ぶ影響力を失いつつあったが、それでも精神的な影響力は依然として有しており、人々の心をつなぐという意味では大きな存在であることに変わりはない。したがって、伝統的首長の言葉を最初に聞くことで、住民は調査団の話を聞いてみようかということになるのである。こうしたことは細かいことのようにだが、実は非常に重要で、往々にして社会的背景をきちんと把握していない外部支援機関関係者はこの点を見逃しがちである。そして、一度無視してことを運び、後からそのミスの重大性に気づいてももうとり返しがつかず、住民との

信頼関係構築に失敗することはよくあることである。

② 本調査の位置付けを明確にすること

森林局代表者には、本調査はあくまでも調査であり、計画の実施は、調査結果に基づいて策定される管理計画にもとづいて政府と住民との契約によって住民が森林管理活動に主体的に参加することになるということを明確に説明してもらった。しかし、この点が住民にとっては一番わかりにくかったようである。住民にとっての最大の関心は、「今自分たちが使っている（不法であっても）土地が一体いつから使えなくなるのか」ということである。したがって、調査の意義は理解できても、計画実施の時期が明確にされないかぎり、彼らのもっとも知りたい部分がいわば「ごまかされた」ような印象を抱くのである。

この点については調査団もベナン森林局も明快な答えをだすことはできなかった。これは実施を伴わない開発調査の一番の弱点で、この点をつかれるとどうしても答えに窮してしまう。「実施は調査終了後にあらためて検討することになる」という調査団としては正直な答えも住民には単なる時間かせぎの「ごまかし」と映ってしまうのはやむをえない。調査団にできることはそれでも正直な答えを繰返すことだけである。

上記の点とも関連して、住民との話し合いでは調査団及び森林局がこの調査において「できること」と「できないこと」を住民に対して明確に示すことが、住民に過度な期待をいだかせず、しかも住民の信頼を得るうえで不可欠である。

すでに外部の援助機関がこれまでも入っているのも、当然のごとく住民は「これなんらかの支援が受けられる」と期待する。しかし、開発調査では実施までが含まれていないので、具体的にになにかを實踐して示すことが難しい。実際は調査そのものが支援の具体的な現われなのだが、住民にとっては何らかの具体的な支援活動の形ではないので、それが支援だとは実感しづらい。だから、「いつからプロジェクトが始まるのか？」との質問が多く出されるのである。

③ 情報の共有

住民参加を実現するうえで不可欠なのは「住民と情報を共有する」ということである。具体的には、それまでの調査結果を調査団が住民にきちんと示すということである。そこで、住民ワークショップ前期では、それまでに行った森林調査や土地利用調査など自然条件の調査結果も含めて結果を住民に示した。土地利用植生図では畑と休閑地を色塗りにし、国有林内にどれだけ耕作地が広がっているのかを住民に視覚的に確認できるようにした。また、グループ討議で挙げられた問題点はまとめた形で住民に再確認してもらい、調査団が住民の問題をきちんと把握していることを理解してもらった。ただ、このときある村で一人の村人が次のような質問をした。

「グループ討議では、道路整備とか電力整備の優先順位が高かったはずなのに、どうして今日は森林の話しかないのか？森林の話しかないなら、前に問題点を挙げた意味がない。」

なかなか鋭い指摘である。実はグループ討議を実施する前に現地 NGO との打合せの

◎熱帯林業講座◎

際、こうした見方がスタッフの中からも示され、グループ討議のテーマを森林関連に絞ることも考えたのである。しかし、住民が生活のなかでどのような問題点を抱えているのか、また森林の問題が住民のなかでどの程度の優先度をもってしているのかを知るうえでもやはりテーマを絞るべきではないとの意見が大勢を占め、結局はテーマを絞らないことにしたのである。

3. 計画策定の基本的考え方

住民ワークショップでは、調査団がまず計画策定にあたっての基本的考え方を示したうえで、計画の基本構想や計画素案を提示し、その後住民との質疑応答を通じて住民の理解を深めてもらうというアプローチをとった。住民に提示された基本的考え方の主要点は以下のとおりである。

① 土地は有限（粗放的農牧業から集約的農牧業への転換）

ベナンでは粗放的な移動耕作および移牧が一般的にみられる。農民は肥沃な土地である森林を開墾し、5～6年作物を変えて輪作し、それ以降は同期間休耕とする。牧畜民は乾季に水場と飼料を求めて森林に移動してくる。多くの場合、それらの森林は国有林で、法的にはそうした行為が禁じられている。しかし、国有林外の森林はすでに開発され土地の肥沃度が低下しているために、彼らとしてはそうせざるをえない。しかし、こうした粗放的な農業や牧畜業を続ける限り、森林がいくらあっても足りない。現に国有林外の森林が荒廃してきたために農牧民は国有林内に入ってきているのである。そこで、調査団が提案したのは土地は有限であることを認識し、有限である土地をいかに有効に利用するかを考えること、つまり粗放的な農牧畜業から集約的な農牧業への転換である。

② 森林保全と住民生活の両立

調査団は住民に対して、「調査の最終目標は国有林を森林として保全することではあるが、その一方ですでに国有林の一部を利用して住民が生活していることも承知している。だからこそ、調査団として森林保全と住民生活がどのようにすれば両立するのかを模索しているのだ」という説明を行った。計画が実施されるとこれまで利用していた耕作地の相当部分が利用できなくなるので、住民の生活条件が短期的に悪くなることが考えられる。住民がそれに対して危機感を抱くのは十分理解できる。しかし、調査団が自然条件の調査結果から得た結論は、現在のような利用方法が続けば森林の荒廃が加速的に進むということであった。つまり、長期的視点に立てば、住民が粗放的な利用により森林を食いつぶし、森林に依拠している住民の生活基盤それ自体がなくなってしまうというもっと危機的な状況に陥ることが容易に想定されるのである。それゆえ、調査団は、まだ取り返しのきく現段階で住民自身が短期的ではなく、長期的な視点にたって森林の持続的利用を考えるよう訴えたのである。

③ ベナン国の法律に準拠した森林管理

ベナンでは土地や自然資源の分配に関して依然として慣習法がいきている。それによ

れば、分配するのは伝統的な^{むらおさ}村長や^{とちおさ}土地長であり、分配する際にその土地が国有林内かどうかはほとんど斟酌されていない。調査対象となった国有林はフランス統治時代の1949年に国有指定されたものだが、近隣の村の多くはそれよりずっと以前にすでに存在していたものである。したがって、住民にしてみれば、自分たちの土地がいつのまにか国有林に指定され、土地利用が制限されるようになったという思いがある。

しかし、ベナン国の森林法によれば国有林内の利用は、枯枝、樹実、薬用植物の採取など使用権（droit d'usage）に基づく隣接住民の自家消費目的での利用に限られており、国有林内の居住はもちろん耕作利用、放牧利用、木材の商業目的での伐採は禁止されている。調査団としては森林管理計画策定にあたってはこうした現行法規に準拠する必要がある。しかし、現行法規に準拠することが結果として住民のそれまでの慣習と対立することになってしまうのである。こういうことはよく起こり得ることだが、調査団としては現地の法規を無視した計画はありえないので、住民にはその点を繰返し説明した。

4. 調査団が提示した計画要点

調査団が「基本構想」や「計画素案」で示した主要点は以下のとおりである。

① 住民には国有林内の一定エリアを村落林業ゾーンとして設定し、住民の耕作利用及びアグロフォレストリを認めるものの、そこでは粗放的農業から集約的農業への転換を図ってもらう。

② 牧畜民に対しても、国有林内にシルボパストラル・ゾーンを設定して、そのゾーンでの放牧を認めるが、ここでも天然草地の改良や人工草地の造成、飼料木の植栽など粗放的牧畜業から集約的牧畜業への転換を図ってもらう。

③ 村落林業ゾーンの耕作利用では自家消費作物の栽培を認めるが、綿花耕作は森林の荒廃を加速度的に進行させるので認めない。

④ 国有林の内部には森林ゾーンを設定し、さらに、そのゾーンを保全ゾーンと生産林ゾーンに分け、保全ゾーンでは郷土樹種によるエンリッチメントによって荒廃した森林の回復及び保全を図る一方、生産林ゾーンでは早生樹種の導入により薪や簡易建築材などの生産を行う。森林ゾーンは火入れ、放牧を禁止する。

5. ワークショップでの主要論点

上記の提案に基づいて行なわれた住民との議論をまとめると以下のとおりとなる。

① 住民ワークショップ開催の意味

住民の一部から、「森林管理計画はすでに出来あがっていて、ワークショップで意見を言っても意味がないのではないか」という疑念が示された。これは今回のワークショップでは調査団から森林管理計画の素案を提示するという形がとられたため、住民には管理計画がすでにできあがっているというような印象を与えたと考えられる。確かに今回の計画策定は調査団のイニシアチブで進められた。つまり、計画の骨格はすでに調査団により練りあげられていたのである。ただ、調査団としては基本構想及び素案は必

◎熱帯林業講座◎

ずしも確定的なものではなく、住民の意見を聞いたうえでそれを変更するという姿勢をとっていた。とはいえ、それらの根幹を変更するというのは現実にはかなり困難であった。その意味で言えば、上記の指摘は鋭いところをついている。

② 村落林業ゾーンの面積

住民からは、「国有林内での耕作利用が公認されるのは歓迎するが、その面積をできるだけ広くってほしい」との要望が多数出された。なかには「計画対象地域全体を村落林業ゾーンにしてほしい」という者もいたが、これこそ住民の本音であろう。しかし、その要望を認めてしまえば計画を策定する意味がなくなってしまう。住民はある意味で“したたか”であり、できるかぎり自分たちの要望をのませようとしてくる。だからこそ外部専門家の役割としては、そうした住民の要望をそのまま認めてしまうことではなく、それがどのような影響を将来的に発生させるのかを住民に再度問いかけ、住民のなかに資源管理に対する責任意識を醸成することである。

③ 村落林業ゾーンでの綿花耕作禁止

村落林業ゾーンの面積拡大と並んで住民からの要望が多かったのは、綿花耕作の公認であった。綿花は住民にとってほぼ唯一の換金作物であり、その意味でせっかく認められた国有林内での耕作に綿花が含まれていないことに対する住民の不満は大きかった。調査団が綿花耕作を認めなかった理由はまさにこれが換金作物だったからである。住民は現金収入を得ようと、森林の乱開発を加速度的に進行させ、しかも収量をあげるために大量の農薬を使用してきたという事実がある。だからこそ、調査団としては村落林業ゾーンで綿花耕作まで公認してしまうと、国有林の荒廃がいつそう進むのではないかと考え、村落林業ゾーンの作付け作物を食用作物（メイズ、ヤムイモ、ソルガム）や果樹などに限定したのである。国有林外なら住民も綿花栽培は可能である。④ 牧畜改良

集約的な牧畜という観点から、調査団は牧畜民に対して適性頭数の飼育という考え方への転換を提案した。牧畜民は伝統的に「家畜は財産」という考え方をしている。つまり、家畜は一種の貯金で必要がないかぎり、それを取り崩す、すなわち売却することはしない。したがって、すでに高齢の牛でも大切に育てている。だから、飼育頭数が天然草地の牧養力以上に増えてもなかなか手放そうとはしない。その結果、家畜は痩せ、病気にもかかりやすくなる。「家畜は財産」という意識は長年にわたって培われてきたものなので、短期間で転換することは難しいが、この意識を転換しないかぎり限定された放牧地の牧養力に対応するような牧畜は実現が難しい。そこで調査団としては、「家畜は商品」という意識への転換を提唱したのである。ガンドのなかにはすでにそうした意識に転換し、家畜を商品として飼育、売却し現金収入を得るようになったものも少数ながらいたことから、そうした牧畜家をモデルとして普及すれば意識の転換も可能であると考えたのである。

住民ワークショップでの議論は想像していた以上に活発であった。住民にとってはこれまで不法に利用してきた国有林内で、条件付きではあるが耕作利用が認められるというメリットがある。しかし、配分される面積が期待していたものとかけはなれて狭かつ

たこと、綿花耕作が認められなかったことなどが不満の様子であった。だからといって、住民の要望をそのまま受け入れれば、国有林は遅かれ早かれ耕作地に転換されてしまうことは目に見えていた。短期的にはそれによって住民の生活は向上するかもしれないが、長期的にはかえって住民の依拠する森林を荒廃させてしまうことになるのではないか。そうした場合、調査団の専門家としての役割は、住民の理にかなった意見は受け入れる一方で、やはりきちんと調査団としての考え方を繰返し住民に説明し、理解を求めることではないだろうか。

図書紹介

◎熱帯林育成利用技術研究成果報告書（熱帯林再生技術研究組合編，同研究組合刊（TEL03-3552-6184），414 pp. 2002 年 4,000 円）

本報告書は 1991 年に設立された熱帯林再生技術研究組合の第Ⅱ期事業（1996 年～2001 年）の試験研究成果報告書である。業態の違う 8 社がそれぞれ違う分野の計 13 小課題を担当して試験研究を実行した。バイオテクノロジー利用や林産物加工以外の研究はインドネシア、マレーシア、ベトナム、タイなどの東南アジア諸国で行われた。

報告書は 4 つの分野に分類されている。「Ⅰ．育苗技術の開発」においては、熱帯林の再生に欠かせない種苗の生産の観点から、遺伝子操作や DNA 解析による新育種技術の開発、組織培養や挿し木技術を駆使した優良樹種、品種、系統の増殖が試みられている。遺伝子操作や DNA マーカーを用いた新育種技術は、基礎研究の段階であるが、増殖が難しいとされているフタバガキ科樹種の挿し木による実用的な苗木生産技術の開発は顕著な成果である。「Ⅱ．造林技術の開発」では泥炭湿地、雨林伐採跡地、耕作放棄の痩悪地において、それぞれの立地に適した増殖―育苗―造林法の開発が体系的に行われている。前 2 箇所では、造林に適した郷土樹種のスクリーニングも幅広く行われている。「Ⅲ．社会林業に資する技術の開発」ではセラック樹脂生産に適したアメリカネムノキの栽培方法と林間における葉草、農作物との混植の可能性および果樹や香木と農作物との混植などのアグロフォレストリーシステムの研究が報告されている。「Ⅳ．林産物利用技術の開発」では早生樹を材料としてのボード製造技術、ゴムノキ材の家具用材への応用技術、セラックの利用技術が報告されている。

各課題の成果報告もさることながら、中課題ごとに、その道の第一人者が、既往の研究、本研究の概要と今後の問題点などを要領よくとりまとめているので、忙しい方はこれを読むだけでも価値がある。さらに、冒頭には、佐々木恵彦技術開発委員会委員長の総説があり、熱帯林の特性を俯瞰するのに最適の内容となっている。このように 400 頁を越える大部の報告書も、それぞれの立場に応じて、能率的に利用できるように工夫されている。

今後、地球温暖化防止、生物多様性など国際的枠組みの中で求められている研究や事業を実行する団体、個人に有益な書となるであろう。（森 徳典）