

社会林業講座（12）

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（4）

これまで西アフリカのベナン共和国で実施した森林管理計画調査における住民参加実践経験を、調査過程にそって3回にわたって紹介してきた。今回は最終回として、住民の組織化の問題と筆者が考える開発調査の枠組みでの住民参加について述べるものとする。

1. 住民の組織化

住民参加型で森林管理を考える場合、関連住民の組織化は必須である。住民組織は、森林当局のパートナーとして森林資源開発で得られる利益の配分に与る一方で、その資源の持続的管理の責任を分担するというのが、住民参加型森林管理の基本的考え方である。

1.1 住民参加型森林整備計画の先例

ベナンでは我々の調査対象地域の南に位置するトウイキリボ国有林を対象に世界銀行が住民参加型自然資源管理プロジェクト（PGRN）を実施し、我々の調査でもその経験を参考事例にすることが求められていた。

このプロジェクトでは、住民を組織化し、その住民組織と国が契約を結び、その契約に基づいて住民の国有林利用たとえば国有林内の耕作及び放牧利用、計画にしたがった木材生産などが認められていた。国有林の開発利用および管理について住民組織にかなり大幅な管理権委譲が行なわれていたといえることができる。

具体的に示すと、PGRNでは住民組織が下記の3段階で組織されていた。森林全体レベル-森林整備単位調整評議会（Conseil de Coordination des Unités d'Aménagement）

整備単位レベル-森林整備単位管理協議会（Conseil de Gestion de l'Unité d'Aménagement）

村レベル-村民森林管理委員会（Comité Villageois de Gestion de la Forêt）

契約は、法的には住民代表である整備単位調整協議会長と国の代表である大臣または森林局長が森林整備計画に署名するという形で結ばれることになっている。しかし、PGRNは住民参加型森林管理プロジェクトでは農村開発省大臣と整備単位調整協議会長および各整備単位協議会代表者が森林整備計画書に署名を行っている。

Shu Mizushima : Participation of Local Inhabitants into the Study for Forest Management Planning -Experience of the Study in the Republic of Benin (4)
(社)日本林業技術協会

◎熱帯林業講座◎

以上のように示すと PRGN では住民組織がきちんと設置され、理想的な住民参加型森林管理が実施されていたように見えるが、実際には種々の問題を抱え、結局は世界銀行からの資金提供が途切れた段階で事業は中断せざるをえない状況に陥っていた。さらに悪いことに、森林管理の責任を分担すべき住民組織の運営に森林局はまったく関与できない仕組みになっていたために、結果として住民の森林利用が既得権として進められる一方で、森林資源の保全という観点からの活動が停滞するという状況が見られるようになっていた。

住民が持続的管理の重要性とその責任を十分に認識している場合には、住民組織に管理権限のすべてを委譲し、国有林をいわば共有林化して森林資源の持続的管理を担保するというのは理論的にはあり得る。しかし、前提条件である住民の意識が十分醸成されていない場合、住民は短期的な利益つまり国有林地の耕作利用を求める方向になるのは当然ともいえる。だからこそ、少なくとも森林資源保全に関して住民の活動に森林当局が助言する、あるいは必要に応じて対処できるような仕組みを考えておく必要がある。

1.2 調査団が提案した住民組織

PRGN での経験を活かし、我々の住民参加型森林整備計画では森林官もメンバーに含めた以下のような住民を主体とする森林管理組織を提案した。

(1) 森林管理連絡協議会

森林天然資源保護局 (DFPRN) の管轄区域である県レベルを整備事業モニタリング単位とし、このレベルに森林管理連絡協議会を設ける。同連絡協議会はいくまでも協議機関で、各種活動に対する決定権ではなく、承認権を有するものとする。

同連絡協議会の構成は、各森林管理評議会長 1 名、DFPRN 局長 1 名、県庁代表者 1 名、農政局普及・農民組織支援局長 1 名とし、その役割は以下のとおりとする。

-各森林管理単位の年次作業計画を対象国有林全体としてまとめ、それを承認する。
-予定されている活動の実施状況をモニターし、必要に応じて助言を行う。

-森林管理単位間で生じた係争の調停を行う。

重点地域ではゴグヌおよびベンベレケの 2 森林管理単位をまとめて整備事業モニタリング単位とした。

(2) 森林管理評議会

郡レベルを森林管理単位とし、森林管理評議会を設ける。重点地域ではゴグヌ郡の森林管理評議会が 3 森林整備単位 (ズグパントロシ、ウエセネ、ピグルー) を、ベンベレケ郡の森林管理評議会が 2 森林整備単位 (カバス、マニボケ) を統括する。

森林整備基金はこのレベルに設け、森林管理における自立的活動の原資とする。森林整備基金の管理運営は各森林管理評議会が責任を負う。したがって、重点地域ではゴグヌ森林管理評議会とベンベレケ森林管理評議会がそれぞれの森林整備基金口座を開いて管理運営を行う。

森林管理評議会の構成は、各森林整備単位委員会代表者 2 名、各当該コミュニティ代表者 1 名、郡レベル森林局代表者 1 名、郡代表者 1 名、農政局郡支所代表者 1 名とし、その

役割は以下のとおりとする。

-各整備単位の年次作業計画をまとめて森林管理単位レベルの年次作業計画を作成し、これを森林管理連絡協議会に提出する。

-年次作業計画で予定した活動実施のモニタリングとコントロールを行い、必要に応じて助言を与える。

-森林整備基金の財務業務管理を行う。

-森林整備単位間の係争を調停する。

森林管理評議会では行政関係者以外のメンバーによる互選で役員を選出する。役員は無報酬で任期は3年とする。役員は会長1名、書記1名、会計1名、森林整備基金責任者1名、活動実施責任者1名とし、行政関係メンバーは役職につかない。

なお、常設の監査委員会は設けず、外部の専門NGOなどに委託して、外部会計監査を半年に1度実施する。会計書類、監査書類は原則として公開を義務付ける。

(3) 森林整備単位委員会

村落レベルに森林整備単位を設け、森林整備を中心的に担う組織として森林整備単位委員会を設ける。

構成は、原則として4つのゾーン班から代表者2名で合計8名、長老代表者（伝統的村長または土地長）1名、デレゲ1名、現場森林官1名、農政局普及員1名の合計12名とする。ただし、この構成は各森林整備単位の状況に合わせて変更可能とする。

その役割は以下のとおりとする。

-ゾーン別利用者名簿を作成し、必要に応じて改訂作業を行う。

-森林整備計画に基づいて年次作業計画を策定する。年次作業計画では、誰がどのような活動をいつ行うのかを定める。

-予定した活動実施を具体的に組織化し、実施後、モニタリングを行う。

-森林整備基金への納付金徴収および納入、同整備基金からの活動資金受領など実質的な出納業務を行う。

-各種普及・研修において、行政部局あるいはNGOと村民との間の連絡窓口として機能する。

-ゾーン間の係争を調停する。

森林整備単位委員会では行政関係以外のメンバーによる互選で役員を選出する。任期は3年とする。役員は、委員長1名、書記（普及・研修担当兼務）1名、会計1名、係担当責任者1名、林業開発担当責任者1名、森林保全担当責任者1名、営農改善担当責任者1名、牧畜改良担当責任者1名、所得向上活動担当責任者1名とし、行政関係者は役職につかない。役員には年度末時点で黒字決算となった場合に役員手当を支払う。

(4) ゾーン班

緩衝地帯も住民が希望すれば森林整備計画の適用対象地域になることから、森林管理組織では森林整備単位を森林ゾーン、シルボパストラルゾーン、村落林業ゾーンおよび緩衝ゾーンの4ゾーンに区分して、それぞれの利用者で班を構成する。複数ゾーンを利

◎熱帯林業講座◎

用する者は利用するすべてのゾーン班のメンバーになることができる。これらのゾーン班が実際上の作業班となる。

それぞれのゾーン班の活動内容は以下のとおりとする。

-森林ゾーン班：森林ゾーンにおける生産、植栽、保育等の各種作業を行う。また、狩猟や火入れの監視を行う。各種作業に従事することができるは森林ゾーン班に登録した者だけとする。

-シルボパストラルゾーン班：牧畜改良事業を実施する。非登録放牧の監視を行う。早めの火入れ、家畜用水場の管理を行う。

-村落林業ゾーン班：耕作地整備および営農改善事業を実施する。割当区画および共用区域での果樹植栽、薪炭用植栽を行う。

-緩衝ゾーン班：森林整備計画にそった営農改善事業を実施する。緩衝ゾーンの保全林管理を行う。営農改善事業等の普及・研修を受けられるのは緩衝ゾーン班に登録した者だけとする。

以上の森林管理組織を図示すると図1のとおりとなる。

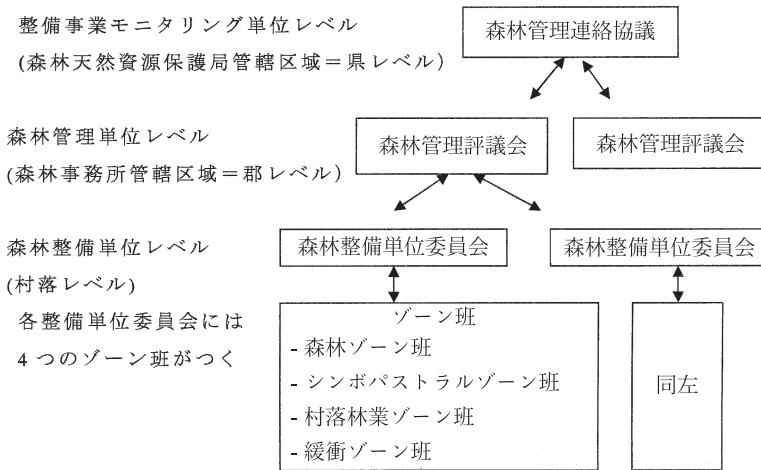


図1 森林管理組織

(5) 森林管理組織に関する住民との協議

調査団は上記のような森林管理組織案について、森林当局および住民との協議を実施した。PGRNの組織体制との大きな違いは、森林整備の活動主体はあくまでも住民としながらも、森林官も住民組織に助言できるような体制にしたということにある。

森林当局からは、「この体制なら今後も森林当局が住民との間で協議することが可能になるので歓迎する」との評価を得た。他方、住民との間では、たとえば、森林整備単位委員会の住民側代表者の人数を何人にするかを協議した。最終的に住民側の希望する人数にすることにしたため、森林整備単位ごとに人数に違いが生じるようになった。また、住民からは「これまでと違って、住民の意向が森林管理に反映されるようになる」との肯定的な意見が表明された。つまり、公的にいえば、調査団の提案は森林当局および住民側双方から承認を得ることができたわけである。

調査団の役割はプロジェクトを実施することではなかったので、住民組織についてもできることは上記のような提案をし、住民との協議を行うことまでであった。しかし、実際に森林整備プロジェクトを実施すると、住民組織に関して詰めるべきことはまだ残されていた。たとえば、調査団は住民組織が自立的に運営できるように森林整備基金を森林管理単位ごとに設けることを提案し、その原資についてもかなり具体的な提案を行ったが、詳細な運営規定までは提案できなかった。

住民組織は実際に組織、運営してはじめて具体的な問題に直面するので、率直なところ詳細な問題対応策を想定しても、それが必ずしも現実的な策とはならないことが多い。住民の間では、実際に問題が発生したとき初めて建前ではなく本音で意見をぶつけあうことができるのだが、今回の調査では、調査団、住民側ともにまだまだ建前が優先し、残念ながら本音でお互いの意見をぶつけあうところまでは踏みこめなかった。

住民組織は、組織することそれ自体はそれほど困難ではない。しかし、運営すること、しかも自立的な運営となると非常に難しい。初期資金にせよ、運転資金にせよとにかく資金がないと組織は運営できないので、資金をどのように捻出、回転させていくのが組織の成否を左右するもっとも重要な点である。本当のところ、この点こそまさに「やってみないと分からない」のである。

2. 開発調査の枠組みでの住民参加

結論として、「JICA の開発調査の枠組みでの住民参加」について述べる前に本論はあくまでもベナン共和国で実施した開発調査での経験にもとづいて書かれたものであることを確認しておきたい。というのもベナン共和国での調査は 1998 年度から 2000 年度にかけて行なわれたもので、調査終了からすでに 3 年近くが経過しようとしているからである。この間に JICA の開発調査もかなり変化しており、これから述べる「住民参加」の前提条件も変わってきている。以上の点を確認したうえで本題に入るものとする。

私の抱いていた疑問は大きくいって 2 つあった。ひとつは、「開発調査の枠組みでの森林管理計画調査に住民を参加させるべきか？」ということであり、もうひとつは、「住民を参加させるとしても、果たしてそれは可能か？」ということである。

2.1 開発調査の枠組みでの森林管理計画調査に住民を参加させるべきか？

JICA の開発調査の枠組みで行なわれる森林管理計画調査は基本的に森林に関わる自然の諸条件ならびに森林住民についての生活条件の調査を実施し、その結果にもとづい

◎熱帯林業講座◎

て対象森林の管理についてマスタープランを作成するというものである。つまり、日本の調査団は計画を作成するだけで、その実施についてはあくまでも相手国政府の判断に任されているということである。

しかし、常識的に考えて、調査さえ自己資金で実施できない相手国政府が森林管理プロジェクトを実施できるとは思えない。相手国政府が他のドナーを探すとしても、そのドナーが日本の調査団が作成した計画の実施にすんなり資金をつけるとも考えがたい。つまり、日本の調査団が作成した森林管理計画は森林局の誰かの戸棚のなかにしまいこまれ、いつのまにか忘れられる構図が容易に想像できるのである。敢えて単純化して言えば、日本の調査は実施には直接結びつかないのである。

実施に直接結びつかない調査において、住民を参加させた場合、どのようなことができるだろうか。ベナンでの調査の場合、調査開始時点で住民に対して調査目的、内容などの説明を行ったが、その時から住民の質問は「いつからプロジェクトが始まるのか」ということであった。住民生活実態調査の際も、その後の住民ワークショップの際もその都度、「今回は調査だけで実施はベナン国政府が決めること」と繰り返し説明したが、住民からの主たる質問は決まって「いつからプロジェクトが始まるのか」であった。

住民にとってもっとも関心があるのは調査ではなく、プロジェクトの実施である。プロジェクトが実施されることで自分達になんらかの利益がもたらされることを期待するから、彼らは調査にも協力する。だが、忙しい時に何時間もインタビューや住民集会にかりだされ、その結果が具体的な形として実施されなければ、住民はやはり「何のために協力したのか」という想いを抱くのではなからうか。アンケートなど従来型の調査でさえそうなのだから、住民の生活により深く入りこんで住民自身に問題や解決策を考えてもらう住民参加型手法の場合、その結果はもっと深刻で、調査結果が実施されなければ住民の期待は失望へと容易に変わる。そうなれば調査期間に多少とも構築された調査団と住民との信頼関係も遅かれ早かれ崩れてしまうに違いない。私の懸念はまさにその点にあった。だから、ベナンでの調査のはじめの時期、私は住民を大きく調査に巻き込むことには正直いってそれほど肯定的ではなかった。

しかし、調査が進行し、住民との関係が深まっていくなかで、少しずつ住民参加を調査段階でも積極的に取り入れていくべきであると考えられるようになった。それにはいくつかの理由がある。ひとつは現実には国有林内の土地をすでに住民が利用している以上、彼らの意見を無視して国有林の持続的管理などできないことが調査を通じて分かってきたということがある。強制力で住民の利用を制限するという政策は現実にはまったく機能しておらず、住民の国有林利用が事実上無制限だったという状況で、住民の協力なしに一体どのような国有林の持続的管理ができるだろうか。

もうひとつの理由は、住民参加型調査そのものがある意味で住民への啓蒙活動になるということが徐々に実感できるようになったからである。住民との話し合いを何回も続けていくうちに、住民自身もすでに森林資源の劣化が自分たちの生活に影響を及ぼしていることをさまざまな体験から認識しはじめていることが分かってきた。つまり、こう

した形で住民との接触を続けていけば、短期的にはなかなか難しいかもしれないが、長期的には住民が持続的な森林管理に少しでも関心を向けるようになると考えられるようになったのである。たとえ、調査が直接的にプロジェクトに結びつかなくても、そうならばそれはひとつの大きな成果ではなからうか。

2.2 森林管理計画調査で住民参加は可能か？

上記のように現在私は「森林管理計画調査にも住民を参加させるべきである」との立場に立っている。とはいえ、住民を参加させるとしても、もうひとつの点として「住民参加は可能か」というもっとも根本的な問題がある。

いわゆる ODA (政府開発援助) の枠組みで実施される森林分野の国際協力事業では、実施される事業がドナー側によって予め決められているというのが通例であり、「予算金額だけを決め、その範囲内で活動内容を住民と協議しながら決める」というアプローチはとられていない。

つまり、建前としては「住民参加により、住民自身による計画作成」という形がとられたとしても、現実にはドナー側調査団が計画を作成することがほとんどであり、活動内容もすでに決められていることが多い。そうであれば、たとえ住民の意向を聞いたとしてもそれを組み入れる余地が果たしてあるのかという疑問が生じる。

結論から言って、それでも住民参加は可能だというのが、現在の私の意見である。住民参加といってもそれは「住民の意向をすべて受け入れる」ことを意味するものではない。確かに、共有林管理については住民の知恵を信頼し、住民の主導に任せて森林管理を行うことは可能であろう。しかし、国有林管理についてはやはり国も管理責任を負っていることを忘れてはならない。

ベナンでの調査では、森林調査や土壌調査といった自然条件の調査を行い、対象国有林の持続的管理について、自然条件からは「国有林内の耕作、放牧利用を最小限に抑えること」という要求が出された。他方、住民の生活実態調査や住民自身による問題特定と解決策提示により示された住民の視点による森林利用のあり方からは、「国有林内の耕作利用と放牧利用の拡大」という要求が出された。我々の調査において、この2つの要求にどのように応えたかはすでにこれまでの回に記述したのでここでは繰返さないが、ここで強調したいのは、住民参加とはこうした相対立する要求の均衡点を住民とともに探ることではないかということである。それが住民参加の意義でもあると私は考えている。結果として、住民の意向がそのまま取り入れられない場合でも、こうした経過を経ることで、短期的にはともかく長期的には必ず肯定的な効果が得られると思っている。私が住民参加は可能だと言うのはまさにそうした意味においてである。

2.3 今後の望ましい方向性

最近 PCM (プロジェクト・サイクル・マネージメント) の考え方が導入されているが、調査だけで独立している開発調査はその観点からも問題があった。理想は、調査と実施を分けずにそれらの段階をプロジェクト・サイクルの不可欠のステップとしてきちんと位置付け、調査から実施へのつながりを担保するようなスキームを導入することで

◎熱帯林業講座◎

ある。

最近の開発調査ではパイロットプロジェクトの実施が組み入れられ、調査結果をパイロットプロジェクトで検証するような仕組みになっている。この仕組みは、ほとんど実施に結びつかなかったこれまでの森林関連調査に比べ、ひとつの前進であると評価することができる。しかし、森林分野の場合、たとえば植林活動にしても成果を得るまでに早くても4～5年を要するという問題がある。パイロットプロジェクト期間は実質2年にも満たないことが多いので、森林分野ではその期間内に成果を出すことさえ難しいのが現実である。

したがって、純粋に技術的な観点からみた最も望ましい参加型森林管理プロジェクトのあり方としては、たとえばプロジェクト期間を7年と設定し、最初の2年を調査期間、残り5年を実施検証プロジェクト期間とするようなスキームをつくるということである。そのようなスキームができれば、「住民の失望」という問題も、「調査」と「実施」の有機的連関という課題も解決することができる。さらにこれだけのプロジェクト期間があれば、住民の意向と自然条件からの要求が対立する場合でも、より時間をかけて住民との協議が可能になると考えられる。

今回でベナン国での実践事例の紹介は終了する。筆者は現在、セネガルでのマングローブの持続的管理に係る調査並びにチュニジアでの森林総合管理プロジェクトに参加し、引き続き住民参加の課題に取り組み悪戦苦闘している。

住民参加の難しさはそれまでの経験をそのまま適用できないところにある。それぞれの国でそれぞれの現実があり、同じ国でも各地域でそれぞれの現実がある。住民が100人いればそこには100の現実がある。上記2ヶ国で経験を得て改めてその感を強くしている。しかし、だからこそ常に新しい発見があり、奥深い課題なのだとも思っている。