

アフリカ東部各国の森林セクター改革を考える

—ウガンダ、ルワンダ、タンザニア、エチオピア、マラウイ、ケニア—

佐藤 雄一

1. はじめに

アフリカは、世界的に見て最も悩みの深い地域の1つである。貧困、紛争、飢饉などが人々を襲い、国際支援が今でも求められ続けている。これまでも支援は行なわれてきたが、自立や発展の速度は東南アジアと比べて遅く、そのことが国際支援疲れも引き起こしている。

対策を具体的に議論する時、必ず出てくる特徴的な問題があった。1つは、資金やインフラなどのリソースがない、2つ目は、法律や組織、制度などが機能していない、という点である。勿論、これ以外にもあるが、この2つは、具体的に議論する時に大きく浮かび上がってくる。「技術」が主な問題ではないように見えるのである。

このような地域で、私達は技術協力や研究支援を行なっている。技術協力や研究の成果は、活用されてこそ意味が生まれる。このためには、成果がその国や地域の実情に合い、内部化され、できれば施策に反映されて、定着し使われていくことだろう。それでは成果を受け取る側（行政施策）の現状はどうなのだろうか？ 人々とどのような関係をもつのだろうか？

2. 手法

東アフリカは、一般的にエチオピア、スーダンからタンザニアまでを指し、ルワンダ、マラウイはそれぞれ中央アフリカ、南アフリカの範疇に入る。しかし、両国とも地理的には東アフリカに隣接しているので、ここではアフリカの東部各国として扱った。

Yuichi Sato : Finding the Current Forest Sector Reforms in Eastern African Regions—Uganda, Rwanda, Tanzania, Ethiopia, Malawi, Kenya—

JICA ケニア半乾燥地社会林業強化プロジェクト チーフアドバイザー/森林政策

表 1 各国の所管省庁と部局

国名	所管機関
ウガンダ	水土地環境省 森林検査課
ルワンダ	土地環境森林水鉱物省 森林課
タンザニア	天然資源ツーリズム省 林業養蜂部
エチオピア	天然資源開発環境保護省 森林土地利用土壌保全部
マラウイ	鉱物天然資源環境省 森林局
ケニア	環境天然資源省 森林局

注：Department は局，その他はその大小により部又は課とした。
省庁・部局名から施策の組合せが見て取れる。

この課題を考えるもとになったのは、ケニアの森林セクター改革（2004年～）である。また、ウガンダ、エチオピア、タンザニア、マラウイ、ルアンダの調査を2004～05年にケニア森林局等と行い、2006年には東・中央・南アフリカの17ケ国の研修員を招聘した2回のアフリカ地域研修で抱える課題のグループ・セッションを行なった¹。他援助機関の地域担当の専門家とも情報交換を行ってきた（表1）。

3. ウガンダ—援助機関主導で思い切った施策改革—

2006年、ウガンダの人口調査局は、現在の人口約27.7百万人が、2050年には130百万人に達するだろう、と予測した²。約4.7倍にもなることになる。この数字が表す将来の姿を想像することは難しい。厳しい経済、少ない農地、人々の貧困が、一人当たりで見ればさらに約1/5に縮まってしまうことも意味する。

ウガンダは、スーダン、ケニア、コンゴなどに囲まれた内陸国で、森林率は国の公称で24%³、FAOの世界森林資源評価2005年版では18%（調査年度は2001年）である。森林は全国に分散・分断している（アフリカの「森林率」は、疎林も多数含む）。ウガンダが英国から独立したのは1962年で、1979年まで独裁政治、その後もクーデターがよく起き、憲法はようやく1995年にできている。

森林セクターの改革が急激に進んだのは、2000年からである。2000年にセク

¹ 国際協力機構（JICA）の社会林業第三国研修（～2004年）の最終評価及び新規事前調査による。

² The East African（週間新聞）、2005年9月4日付

³ The Uganda Forestry Policy (2000), Republic of Uganda

ター評価が終了し、2001年から国家森林政策³、国家森林計画⁴、林業植林法⁵が毎年樹立されてきた。また、1896年以来、100年以上も森林施策を所管してきた森林局が2003年に廃止され、3つの組織に解体された。

3つの組織とは、水土地環境省の下に、廃止された森林局に替わり専門職員3名からなる「森林検査課」、民営化の考えの下で約200名を旧森林局などから新たに雇用し設立された「林業国営企業」、地方分権化の下で、その他の旧職員の採用を念頭に県の管轄下に置かれた「森

林管理署」である。林業国営企業は収益事業を創出しながら国全体の森林を所管し、県の下に置かれる森林管理署は林業普及を担当することになった。

業務の非効率、非透明（汚職など）、リソース（資金など）の欠如など、今の国の組織の下では、森林保全も援助機関の支援も続けることはもう難しい。これまでと異なったパラダイムを思い切って試みる必要がある。改革後、各援助機関の支援は、国営林業企業の収益基盤の創出などに重点化された⁶。

林業国営企業では、種苗生産、森林図作成（GIS）と森林資源量調査、コンセッションの民間セクターへの発給や、これらを基にした関連事業へのコンサルタント業務、林産物などの税徴収などの体制が、自立にはまだ遠いものの、準備されつつある。

一方、省庁下の森林検査課の専門職員はわずか3名で、リソースもない。援助機関のコンサルタントと共に国営林業企業の業務評価などを行っている。県の森林管理署による林業普及はまだ機能しているといえない。林業普及は、県レベルでは農業普及と一体となって収益創出型になり、短期的な収益や収益自



写真 1 リソースのない元森林局（現森林検査課）



写真 2 新しい林業国営企業

⁴National Forest Plan (2002), Republic of Uganda

⁵National Forestry and Tree Planting Act (2003), Republic of Uganda

⁶Uganda NFP process learning series (2006), DFID/LTS International

体を容易に期待できない林業分野は、職員の雇用すら進んでいない。

ウガンダは、この数年、援助機関の支援のもとで思い切ったセクター改革が行われてきた実験場のようだ。

4. ルワンダーアフリカの問題の凝縮一

ルワンダは、ウガンダ、コンゴ、タンザニアなどに囲まれた小国で、1962年にベルギーから独立した。独立後から部族間の争いが起き、内戦が続いた。1994年にはジュノサイド（大量虐殺）が起きた。当時の人口700万人のうち約100万人もが犠牲になったといわれ、その他にも多くが難民となった。

2005年に訪れたとき、その記憶を留める記念館や小さな記念碑があちこちに建てられ、当時の悲惨さが読み取れた。人々はその記憶に触れたくないのか、話題になることはなく、こちらも話題にできなかった。

ルワンダの公称の森林率は20%⁷、FAO報告でも20%である。ルワンダの森林減少は、人口増加とジュノサイドによって語られる。人口は1970年に380万人、1990年には720万人に膨れ、小さな国土で、山の斜面は農地化され、現在では当時を超える900万人に達しようとしている。森林に逃げ隠れた対立部族を見つけ出すため、森林が切り払われたという。それから10年の空白期間をへて、2004年に国家森林政策⁷が作成された。

施策を所管するのは土地環境森林水鉱物省で、森林課の専門職員は2005年に1人の新規採用があり4人になった。規則やマニュアル、車両、電話などのインフラまで、あらゆるものがない。訪れた省の地方事務所では、職員は鉱業技術など他のバックグラウンドを持つ者で、電話は個人所有の携帯電話だけだった。そこで国家森林政策を見せられ、これが担当者に作れたとはとても思えなかった。援助機関が作成したものだろう。施策のイニシアチブやオーナーシップがその国の担当者に見られにくいケースが、ルワンダで

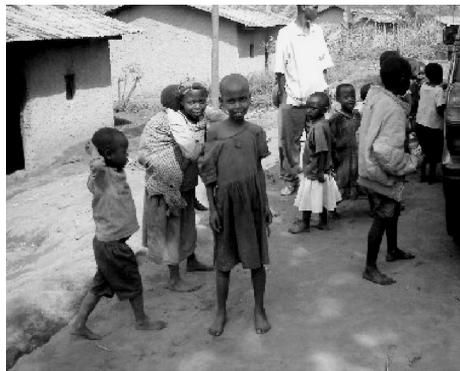


写真 3 移住地の子供たち

⁷National Forest Policy (2004), Republic of Rwanda

典型的のように思えた。ただ、そのような事情がその国にあるのも事実だ。

国家森林政策では様々な問題に触れている。森林のデータは推定に過ぎない。増え続ける人口と薪炭採取の増加で樹林はさらに減少し、植林できる土地はなく、生活に不可欠な薪炭採取は一層難しくなる。専門職員はおらずインフラもなく植林の普及システムも働かない。アフリカの問題が凝縮している。

国家森林政策は、ルワンダ・アグロフォレストリー・ネットワークという緩やかな組織を、施策を担う組織として提案している。ネットワークは省庁の担当者が代表に、研究機関であるルワンダ森林アグロフォレストリー研究所が実体に、というものだ。研究所には少なくとも研究者がおり、技術的知見がある。省庁に替り、研究所を母体とし、援助機関などの支援を求めようという考え方だ。

ルワンダは、1家族当たりの農地が狭い上に、難民となった人達が帰還してきた移住地では、さらに狭い。箱庭のような敷地に、1頭の牛を飼い野菜やバナナを植え、住居の周りや路上に薪炭に使う樹木を数本植える。これが研究所で進めるアグロフォレストリーの1つの形態である。東南アジアで想像するものとはサイズが明らかに異なる。家々からは、多くの子供達が飛び出してくる。人口増がまだまだ続くことを思い巡らすと、この子供達が大きくなる頃、農地や薪炭をどのように得ていくのか、想像することすら難しかった。

5. タンザニア―事業資金を林産物収入から―

森林管理のための資金がない一方で、森林からの収入が還元されないために、森林保全のインセンティブが働かないという悪循環がどの国でも特徴的に見られるなかで、タンザニアは少し異なっている。

タンザニアの森林率は、国の公称で38%⁸、FAO報告では40%（調査年度は1995年）である。1961年に英国から独立した。天然資源ツーリズム省の林業養蜂部が主に森林を所管している。森林率が周辺国と比べて高いように、丸太や製材などの林産物によってロイヤルティやライセンス料などの収入を得ており、輸出により外貨も獲得している。また、森林を利用した養蜂も盛んで、これも外貨源になっている。

ここでは、林産物等の収入の多くを林業養蜂部の事業の資金に回す予算システムがとられてきた。職員の給与水準が低く職員意欲が低いために歳入確保が

⁸National Forest Programme in Tanzania 2001-2010 (2001), United Republic of Tanzania

不十分という点是指摘されるが、2000年前後には、約70%が事業資金として確保され、30%が国庫に納入されてきた。国庫からは職員の給与が回される⁹。ケニアより早く、国の機関（林業養蜂部）の独立行政法人化の準備が進められている。

これは、森林が多く、歳入が得られるからできることだが、森林が散在していても、林産物からできるだけ効率的に歳入を得、行政機関や地域社会に還元して、森林管理や樹林保全を促そうという考え方につながる。現実には、各国のセクター改革では、歳入確保と還元、効率化が中心的な課題になっており、ケニアでも、1990年代から続く森林の全面伐採禁止措置を解除し、得られる収入を森林管理や樹林保全に回し独立行政法人化していく考えのもとで、セクター改革が進んでいる。

もうひとつの特徴は、地方分権下の森林管理だ。周辺国に先駆けて1989年に林業行動計画がつくられ、1998年に国家森林政策¹⁰、2001年に国家森林プログラム¹¹、2002年には新しい森林法¹²がつくられた。一連の流れの中で、JFM (Joint Forest Management) という独特の参加型森林管理が形成されてきた。JFMでは、国の機関と地方が共同で森林管理を行う。林業養蜂部は天然資源ツーリズム省の中央部局だが、地方には展開していない。地方の森林管理署は地方行政省の下にある県単位の国の部署だ。中央は施策や歳入管理などを、地方は育苗植林や歳入徴収、地域社会との調整などを行う。

6. エチオピア—地方分権化の森林管理—

エチオピアの森林率はFAO報告で12%（調査年度は1994年）である。エチオピアの特徴は、タンザニアと同じように森林管理の地方分権化だ。地方分権は1990年代から始まった。タンザニアが中央省庁の機能も十分残しているのに対し、エチオピアはその機能をほとんど地方に移管したように見える。州政府や郡の自治性が極めて強く、連邦政府の省庁の機能が大幅に縮小された。

2004年に首都アジスアベバの天然資源開発環境保護省をケニア森林局員と訪れ森林土地利用土壌保全部長と面談したとき、連邦政府は州政府間の調整を

⁹ Study on Financing in Forestry (2000), FINNIDA-Sokoine University of Agriculture, Tanzania

¹⁰ National Forest Policy (1998), United Republic of Tanzania

¹¹ National Forest Programme in Tanzania 2001-2010 (2003), United Republic of Tanzania

¹² Forest Act (2002), United Republic of Tanzania

するが、森林管理は州政府や郡に委ねられているのでわからないと言われ、中央森林研究所でも、分権化で予算が配賦されず研究ができないと言われた。受け入れた研修員達も州政府で働き、国の施策はわからない。長く続く分権化のために、1994年のエチオピア林業行動計画¹³以後の国としての施策情報は得られなかった。

森林が残っている州は南西部のオロミア州などに限られてきている。ここでも、州政府やさらにその下の郡へと森林管理の移管が模索されてきたが、地方分権化のもとで未だ効率的な仕組みを確立できていないといわれる¹⁴。東部などのその他の州では、食糧の確保が施策の最大の課題になっており、州や援助機関の支援はここに集中する。植林にも関心が示されるが、担い手は手薄に配置された村落開発普及員であって、フォレストターの姿はなかった。

7. マラウイー林業行動計画のフォローアップ

マラウイは、タンザニアの南、モザンビークとザンビアに挟まれた内陸国で、1964年に英国から独立した。森林率はFAO報告で36%（調査年度は1991年）である。

2004年、エチオピアを訪問した後にマラウイを調査した時、管理の体制や手法がフォレストターにより主導される様子を見てほっとした。マラウイでは、森林管理は鉱物天然資源環境省の森林局が所管している。マラウイ湖に沿って南北に長いマラウイは、北、中央、南に森林が区分され、森林管理署が管理している。

マラウイでは、1991年に、FAOの熱帯林行動計画に従った林業行動計画の検討が始まり、セクター評価を経て、1994年に国家林業行動計画¹⁵が作ら



写真 4 マラウイの森林局

¹³ Ethiopian Forestry Action Program (1994), Transitional Government of Ethiopia

¹⁴ ベレテ・ゲラ参加型森林管理計画プロジェクト・ドキュメント (2003), JICA

¹⁵ National Forestry Action Programme (1994), Republic of Malawi

れた。その後も、1996年に国家森林政策¹⁶、1997年には、ケニアと同様に、独立以前の森林規則を準用していただだけの旧森林法を改め、参加型森林管理などの現代的課題を支える新森林法¹⁷ができた。

1998年には、森林局長とは別に国家森林プログラム・コーディネーターが発令され、2者による施策開発と実施を援助機関が支えるという体制がとられるようになった。国家森林プログラム¹⁸は2001年にできている。林業行動計画の作成がペーパーワークで終わりがちで、その後の実施に効果的につながっていないという反省のもと、キャパシティ・ビルディングに重点を置いた活動が行われてきた¹⁹。

8. ケニア—新森林法が成立し施策転換の時期へ—

ケニアのセクター改革は周辺国から遅れ2004年に始まった。ケニアの森林率は国の公称で2%²³（推定に使ったデータは1993年）、FAO報告では6%（推定年は2000年）だが、2000年までのFAO報告書では30%とされた。熱帯地域では、森林の定義がデータに大きく影響することが知られるが、ケニアでそれが端的だ。日本の感覚に沿えば、公称値（2%）に近い。

ケニアは、1963年に英国から独立した。英国の植民地だったケニアに、最初に森林関連の規則ができたのは1891年、英国から一人の森林官が初めて派遣されたのは1902年で、以降森林管理の形が徐々に整ってきた²⁰。森林局ができたのが1929年で、独立後も、植民地時代の規則を概ね引き継いできた。独立と同じ年にできた旧森林法²¹は、1943年に作られた植民地時代の森林規則をそのまま法律にしたものにすぎない。1968年の国家森林政策²²も1957年に作られた植民地時代の文書をほとんど書き写したようなものだ。

国連環境機関や国際アグロフォレストリーセンターが本部を持ち、その他の機関やNGOも東・中央・南アフリカの地域事務所を持つが、ケニア自身への森林協力は多くはない。

¹⁶ National Forest Policy (1996), Republic of Malawi

¹⁷ Forestry Act (1997), Republic of Malawi

¹⁸ National Forestry Programme (2001), Republic of Malawi

¹⁹ Forestry tactics — Lessons from Malawi's National Forestry Programme (2001), EU/IIED

²⁰ Forestry in Kenya — a historical account of the development of forest management in the colony (1962), Colony and Protectorate of Kenya

²¹ The Forests Act (1963), Kenya

²² Sessional Paper No. 1 of 1968 — A Forest Policy for Kenya, Republic of Kenya

ケニアで新しい動きが始まったのは、1990年代に入ってからである。乾燥地を中心に深刻な薪炭不足の予測や農地上の樹林、住民参加の形成を取り入れたケニア林業マスタープラン²³が、1994年に援助機関の支援で作られた。プラン作成を支えた各種調査は包括的なデータや2020年までの25年間の将来予測値も示した。しかし、当時の政権と援助機関との確執などからプランの実施には程遠く、援助機関は水が引くようにケニアから去り、約10年の停滞の時期に直面した。プランが示した当時のデータは、今でも国際機関等によるケニアの現状説明に使われる。つまり、その後の10年間はデータがない。

2003年に政権が交替し、国家政策²⁴も現実的になり、プランの実施のための法案形成が森林局で検討されるようになった。2004年には法案が国会に上程され、2005年に、公称森林地の外側に樹林を育てる農地林業（ケニアにおける社会林業の形態）や、住民や企業による参加型の森林管理、「官」から「民」への考えのもと森林局の独立行政法人化を内容とする新森林法²⁵が成立した。しかし、森林法の実施に必要な制度規則や組織、予算などの検討や準備は遅れている。

ケニアの森林局は、2007年1月に独立行政法人になり、施策は「官」から「民」へとシフトしていく。ウガンダと同じ方向にあるが、自国主導で援助機関の関与がより弱く、ウガンダの反省にたった歩みを進めている。

9. 考えたこと

森林局が廃止されたウガンダでは、小さな森林検査課では施策継続が難しいと考えられ始め、課の再度の局格上げが言われ始めた。連邦政府から州政府、郡へと地方分権化が試みら



写真 5 アフリカ地域研修の分析セッション

²³ Kenya Forestry Master Plan (1994), Republic of Kenya

²⁴ Economic Recovery Strategy for Wealth and Employment Creation (2003), Republic of Kenya

²⁵ The Forests Act (2005), Republic of Kenya

れてきたエチオピアでも、効率的な仕組みが確立できないために、連邦政府の施策強化が再び言われ始めているという。タンザニアの地方分権化でも、中央の問題が地方に分散されただけだという話も聞かれる。

アフリカの国々は、独立して40年以上の歳月が流れるが、内戦や政争が続いてきた国も少なくない。資金もインフラも職員も明らかに足りない。行政機関の弱さから森林管理への農民（地域社会）の役割を大きく期待しているが、行政施策と農民との間の乖離が大きい。乖離の多くが、貧困などの現実問題とともに、関係者間の調整や資金、車輛などのインフラなどロジスティックの欠如に負っているところが多い。

良し悪しは別に、援助機関の支援の下でものごとが決まってきた。森林計画が作成され森林法が成立して、政策のコンセプトや方向性は示されたが、政策計画がプランで止まり、実施に進まない。政策を具体的に実施するための施策が不在な例や、機能していない例が多く見られる。従来の方の大幅な変革が計画され、援助機関の継続的な財政支援なしでは政策の実効性が難しい。

一方、育苗、植林、アグロフォレストリーの技術は、研究機関やNGO、或いは農民自身がすでに持っている。必要なことは、例えば、植林によってどう農民の家計が向上するかというマーケティングの課題であり、参加型の森林管理を地域社会の中で合意形成していくことであり、これらを施策を通じオーガナイズするために必要な調整や資金、インフラである。技術協力や研究開発が与えるものはこれらを克服するためのモデルであって、それ以上のものではない。

国の目標、展開方向を示す「政策」は既に形成され、今はそれを具体的に実現するための現実的な手段である「施策」を考案し実施していく時期である。しかし、行政機関の担当者が施策分析や実施を自ら行なうという習慣や資質はどうだろうか。

分析や検討は、援助機関やその資金で雇用されたコンサルタント、NGOが行なうもので、担当者はコンサルタントなどの雇用のための業務指示書（TOR）を作成し、雇用後はその成果にコメントを加える、というやり方である。時には、分析や検討を行うことに追加的な報酬を求めることだってある。これは、これまでの国際機関や欧米の援助機関の協力の仕方に沿った進め方のように思われるが、このために、「担当者として自ら考え、自ら行なう」という習慣や姿勢がみられにくい。また、分析や検討がコンサルタント任せであるため、フォローアップができず、計画の実効性が失われがちだ。

分析や資金を援助機関から得ることに加え、施策担当者も限られたリソースの下でオーナーシップをもって考案し、実施する。援助機関の専門家は、足りないところをサポートする。そういう仕方に軸足を移すことが求められているように思える。

ケニアで、森林局の職員や援助機関の専門家とセクター改革に3年近く取り組み、施策を一緒に考えてきた。別稿で、ケニアでの試みと問題を整理したいと考えている。

(海外林業情報)

梅田 登氏受勲

FAOのINFOSILVA ニュース 2006-22によると、日本人篤志家の梅田 登氏(89歳)がタイ王国の森林回復に対する貢献によりタイ国王室から表彰された。梅田氏が主宰する海外植林センターは、過去14年間にわたって、タイの森林産業機構(FIO)の協力の下で行われた各種植林事業に多額の寄附してきた。この功績により、2006年11月に、タイ王室は大十字騎士三等のCommander勲章を梅田氏に贈った。これは同氏が1999年に同騎士四等のCompanion勲章を贈られて以来2度目の受賞である。

梅田氏はタイの植林のために1992年に最初の寄附をした。同氏の寄附総額は105百万バーツ(約3百万US\$)に達し、約19,000ライ(約3,040ha)の植林が実施された。89歳という年齢にもかかわらず、梅田氏は彼が援助した植林地の視察をしばしば行っている。さらに、フィリピン、マレーシア、インドネシア、及びミャンマーでも同類のプロジェクトに同氏は基金を寄附している。次の世代のために良好な環境を作ることを目的として、同氏は死ぬまで植林のためにお金を寄附し続けることを誓っている(Bangkok 発 Nov. 21, 2006)

梅田氏はタイ国FIOの他、国際緑化推進センターやオイスカなどを通して、上記東南アジア各国の植林事業に寄附を行っており、国際緑化推進センターが扱った事業(通称“梅田の森”)だけでも、ミャンマー100ha、マレーシア(サバ州)750ha、ベトナム303ha(合計1,173ha)に達している。こうした功績により、日本の林野庁長官賞、林政クラブ賞(グリーン賞)の受賞、そしてベトナム政府からも表彰をされている(編集係追記)。