

インドネシア国林業省森林 プログラム・アドバイザーの活動

佐 藤 英 章

1. 森林プログラム・アドバイザーについて

現在、JICA インドネシア事務所の協力課題「自然環境の保全」には、プログラムとして「自然環境保全」があり、その下のサブプログラムとして、「生物多様性保全」と「森林保全」とがある。森林プログラム・アドバイザーは、「森林保全サブプログラム」を総括するアドバイザーである。筆者は、2004年12月1日から2006年11月30日まで、インドネシア国林業省に JICA 個別派遣専門家として派遣され、森林プログラム・アドバイザーの職にあった。筆者の任期中における「森林保全サブプログラム」の下のプロジェクト等には、①森林プログラム・アドバイザー（個別派遣専門家、筆者）、②森林火災予防計画フェーズⅡ（技術協力プロジェクト）、③炭素固定森林経営現地実証調査（実証調査）、④マングローブ情報センター計画フォローアップ（技術協力プロジェクト）、⑤林木育種第三国研修、⑥郷土樹種造林技術普及計画（PROTECO）、があった。

森林プログラム・アドバイザーの前身は、1988年の初代林業省個別派遣専門家であり、個別派遣専門家として見れば、筆者が7代目である。1代目から5代目までは、案件形成を中心に行ってきたが、6代目の任期時に、「森林保全サブプログラム」全体を統括する森林プログラム・アドバイザーとしての位置づけとなった。筆者の後任は派遣されず、筆者の任期終了（2006年11月30日）と同時に森林プログラム・アドバイザーというポストも消滅する。個別派遣専門家が森林プログラム・アドバイザーと位置づけられてからは、案件形成を業務とするだけではなく、他ドナーが行っているような現場支援プログラム

Eisho Sato : Activities of Forest Program Advisor for Ministry of Forestry in Indonesia

インドネシア国林業省森林プログラム・アドバイザー（JICA 専門家）

をも業務とするようになった。現場支援プログラムとは、インドネシア国の州レベル、県レベル等に設置された組織が自主的に行っている活動プロセスを、林業省に派遣された個別派遣専門家が、資金的、技術的に支援するというプロセス支援プログラムである。

2. 森林プログラム・アドバイザーの活動内容

(1) 活動項目

本職の主要な活動項目は次の通りである。

I. JICA が今後の協力戦略を形成する過程を支援する。

(1) 終了、又は、実施中の協力案件の実施状況を分析する。

(2) JICA が今後の協力案件を形成する過程を支援する。

II. インドネシア林業省が政策を形成し実行する過程を支援する。

(2) 活動内容

上記活動項目について、その内容を述べる。

I. JICA が今後の協力戦略を形成する過程を支援する。

(活動 1) 終了、又は、実施中の協力案件の実施状況を分析する。

過去に行われた森林・林業プロジェクトの実施状況は以下の通り。①1970 年代前半においては、日本国企業がインドネシア国の森林開発に投資を行うための条件が整備された。②1970 年代後半から JICA の技術移転プロジェクトが行われるようになった（JICA の協力案件の第一号である「ジャワ山岳林収穫技術」移転プロジェクトは、1978 年に開始）。技術移転項目には、伐採技術の移転、植林技術の移転、流域管理技術の移転、土砂流出防備技術の移転等がある。その後、JICA 協力案件としては、伐採に関するプロジェクトは行われなくなった。③1990 年代前半においては、UNCED の影響から、数多くの環境/森林関連プロジェクトが実施された。具体的な支援項目は、林木育種、流域管理、土砂流出防備、研究協力、マングローブ管理、地域林業、人材開発、森林火災、国立公園管理、生物多様性保全等多岐に渡った。④1999 年以降においては、地方分権化政策の影響から、どの組織にどのような権限があるのかがわかりにくい状況が生じ、技術協力プロジェクト（以下「技プロ」と略す）の設計ツールである PDM や PO をつくりにくいという事態に至り、新規の技プロが形成されにくくなった。そのような事態を反映して、個別派遣専門家の現地業務費を用いて、技プロよりも形成過程、実施過程が柔軟である現場支援プログラムが行われるようになった。⑤地方分権後の混乱も收拾の兆しをみせはじめ、2006

年に森林・林業関係の協力案件が4件終了したことに伴い、2006年度実施案件として、新たに、2件の新規技プロ（森林火災、マングローブ管理。2件とも総額2億円以下。）が形成された。投入を絞った技プロが件数を絞って形成されるという傾向になりつつあるが、この傾向は、少額の技プロは、JICA本部主導ではなく、JICA在外事務所主導で形成が可能であることに呼応しているものと考えられる。

（活動2） JICAが今後の協力案件を形成する過程を支援する。

筆者の任期（2004年12月1日から2006年11月30日）中に、次の2件の新規案件を形成する過程を支援した。

（a） 森林地帯周辺住民イニシアティブによる森林火災予防計画

協力期間は、2006年12月1日から2009年11月30日であり、2006年4月14日に終了した森林火災予防計画フェーズⅡの後継プロジェクトである。森林火災予防計画フェーズⅡの主要な成果品は、国立公園内に限定した森林火災予防ガイドラインである。「森林地帯周辺住民イニシアティブによる森林火災予防計画」においては、国立公園外にも対象を広げた森林火災予防ガイドラインを法的ステータスが付与されたかたちで整備することを目指している。

（b） マングローブ現場支援プロセス構築プロジェクト

協力期間は、2007年1月8日から2010年1月7日であり、2006年5月14日に終了した「マングローブ情報センター計画フォローアップ」の後継プロジェクトである。「マングローブ情報センター計画」のメインフェーズ及びフォローアップフェーズは、人材育成支援、研修実施支援、情報整備支援を行ってきたが、「マングローブ現場支援プロセス構築プロジェクト」は、それらの支援に加えて、現場支援を行うために必要なプロセスを、マングローブ情報センターの中に構築することを目指している。

II. インドネシア林業省が政策を形成し実行する過程を支援する。

この支援が現場支援プログラムである。具体的な支援内容は、以下（活動3～6）の通りである。資金的支援としては、現場が以下の活動を行うに際して、協議場借り上げ費用、協議用機材借り上げ費用、ファシリテーター傭人費等を支援した。

（活動3） 流域管理支援

1) トンダノ地域（スラウェシ島北部に所在）

①流域管理フォーラム事務局設置支援、②ラジオ放送を用いた広報活動に対する支援、③GIS等を用いた流域管理手法に関する研修への支援、④村落

ネットワーク形成プロセス支援, ⑤流域管理ファシリテーターの養成に対する支援, ⑥トンダノ湖の保全に関する支援, ⑦GERHAN¹との連携支援, 等。

2) リンボト地域（スラウェシ島北部に所在）

①「リンボト湖保全フォーラム」の設置支援等, リンボト湖の保全に関する支援, ②GERHANとの連携支援, ③アグロフォーレストリー技術の移転に関する支援, ④ラジオ放送を用いた広報活動に対する支援, ⑤個々の流域を統合して管理する統合流域管理フォーラムの形成に対する支援, ⑥ヒマ(Buah Jarak)を用いたバイオディーゼル油の採取, ダマール樹液の採取等, 非木材生産物の利用に対する支援, ⑦「社会林業」に企業的経営センスを導入するための研修に対する支援, ⑧「社会林業」の村落の活動範囲の地図化に対する支援, 等。

3) 南スラウェシ地域（スラウェシ島南部のマカサール市周辺に所在）

①統合流域管理フォーラムの形成に対する支援, ②ラジオ放送を用いた広報活動に対する支援, ③「社会林業」の村落の活動範囲の地図化に対する支援, 等。

（活動4）「社会林業」支援

国際的な意味での social forestry とインドネシアにおける sosial forestry とは, 似た概念であるが, 完全に同義とは言えないことから, インドネシアでの sosial forestry を意味する場合は, 「 」をつけて「社会林業」と標記した。FAOで用いられている国際的な意味での social forestry とは, 1) to involve the local people, 2) to meet the Basic Human Needs of the local people, 3) to encourage the self-reliance among the local people のすべてを満たす林業である。インドネシアにおける「社会林業」(sosial forestry) には, 明確な定

¹GERHAN は, 植林地選択に関する地域住民への権限の委譲であり, 地方分権化の一つの形態であるものと理解できる。GERHAN の概要は以下の通り。GERHAN は, プラコーサ前林業大臣の発案により, 2003 年から 2008 年にかけて実施される国民的な荒廃地復旧運動である。インドネシア国全土では, 荒廃地が 59 百万 ha 存在するが, GERHAN は, 2003 年から 2007 年の 5 年間で 3 百万 ha の荒廃地復旧を目指すものである。59 百万 ha 中の 3 百万 ha は, 20 分の 1 でしかないと, 効果を疑問視する者も存在する。GERHAN は, 地域住民及び県森林局が植林箇所を決定し, BPDAS (林業省流域管理事務所) 及び州森林局が内容を審査し, 国会議員から成る森林委員会が内容を承認する仕組みである。植林を実際に行う者は, 地域住民である。林業省は, 苗木代を支払い, また, 地域住民に植林労賃を支払う。苗木代の支払に関しては, 苗木代を, 入札により決定して行う。地域住民の植林労賃は, 地域の労賃水準に応じて定められており, Rp. 30,000/日 (約 400 円/日) である。

義はないようであるが、限定的にモデル地域としての3州（中央カリマンタン州、東南スラウェシ州、西ヌラテンガラ州）が指定されている。モデル地域外でも「社会林業」的活動が行われており、将来的には、3州以外にも、モデル地域を拡大する予定である。

インドネシアの森林は99.4%が国有林である。インドネシアにおける「社会林業」国家プログラムとは、政府が共同体（農民グループ）に対して、無償で、国有林を経営・伐採する権利を与え、伐採後に、林産物収入を、共同体（農民グループ）、地方政府、中央政府の間で分収する仕組みである。共同体（農民グループ）、地方政府、中央政府の間の分収割合については現在のところ未定である。代表的な森林の経営・伐採権としては HPH (Hak Pengusahaan Hutan, 森林伐採権) があるが、HPH と「社会林業」との違いは、HPH は、民間事業者が、森林を伐採する権利を購入し、伐採権購入時に権利の対価としての代金を支払うものであるのに対し、「社会林業」は、民間事業者（農民グループ）が、森林を伐採する権利を無償で入手し（購入するのではない）、伐採後（伐採権入手時ではない）に林産物収益を分収するものである。

また、「社会林業」と、「社会林業」成立前から行われていた地域林業（HKM）とは、似た概念ではあるが、内容は異なっている。地域林業（HKM）は、1990年代に開始され、国有林内のものが HKM (Hutan Kemasyarakatan) と呼ばれ、民有林内のものが、HR (Hutan Rakyat) と呼ばれた。「社会林業」(sosial forestry) とは、プラコーサ前林業大臣が、地域林業（HKM）を不十分と考えて、開始したものであり、プログラム企画の流れが、地域林業（HKM）はトップダウン的であるのに対し、「社会林業」(sosial forestry) はボトムアップ的である。

「社会林業」国家プログラムについては、農民グループは、「社会林業」国家プログラムとしての承認を得るべく申請を林業省にあげているところであるが、林業省からの承認はいまだおりていない。林業省がすみやかに承認することに消極的な理由として、林業省は、林業省の「社会林業」施行規則が未完成であることを挙げている。また、林業省への申請書の様式さえ定まっていないため、農民グループは、森林管理5カ年計画等を申請書として使用していることが一般的である。「社会林業」国家プログラムとしての承認がおりる時期まで農民グループは活動を行っていないわけではなく、農民グループは、すでに私有地において、「社会林業」的な活動（「社会林業」に用いられる植林技術を用いての独自の活動）を自ら試行中である。農民グループの私有地における「社

会林業」的な活動の実施、及び、国有林での「社会林業」承認プロセスの促進について、技術的、資金的に支援した。

林業省内には、大臣顧問Ⅱ（SAMⅡ）を長とする「社会林業」委員会が設置されている。スンバワ地域、南コナウェ地域の「社会林業」対象地域の森林は、プルフタニ造林公社の植林によるチーク林において、プルフタニ造林公社が、経営難から経営を放棄した森林である。林業省の「社会林業」委員会は、プルフタニが経営を放棄した森林について、経営権を地域住民に委譲すべきことを提案しているが、法的には地域住民への権限の委譲は、いまだ担保されていない。

1) スンバワ地域（小スンダ列島西部地域に所在）

①「社会林業」活動に関する村落の活動境界の整備に関する支援、②農民グループに対する「社会林業」勉強会開催に対する支援、③県が「社会林業」を支援するプロセスを構築することに関する支援（県の支援構築の具体的成果としては、スンバワ県知事代理が、2006年については、スンバワの「社会林業」活動を資金的に支援することに同意したことが挙げられる。）、④GERHANとの連携支援、等。

2) ヌサ・ペニーダ地域（バリ島南東部に所在する小島）

①「社会林業」的な森林利用を規定した AWIG-AWIG²を作成し、関係 5 村落に普及することを支援、②GERHANとの連携を支援、③集雨貯水施設建設を支援。

3) バリ島西部地域

①STS (Sistema Tiga Strata : 3 層の複層林) 技術の普及に対する支援、②西バリのエコツーリズム会社を「社会林業」活動に参画させることに関する支援、等。

4) 南コナウェ地域（スラウェシ島南東部に所在）

①熱帯林トラストが持続可能な森林経営の手法を普及することを支援、②KHJL³及びLKAK⁴を通じて「社会林業」の概念を普及することを支援、③JAUH (NGO) のファシリテーターが、具体的な「社会林業」プログラム及び「社会林業」モデルを関係 46 村に普及することを支援、④「社会林業活動エリ

²宗教的な規範

³Koperasi Hutan Jaya Lestari。持続的な森林経営を行うためのローカル企業

⁴Lembaga Komunikasi Antar Kelompok。県レベル・郡レベルでの農民グループの連絡のための組織

ア」内の 50,000 ha のチーク植林実施支援, ⑤「社会林業」活動に関する村落の活動境界の地図化に関する支援, ⑥森林資源のインベントリー作成に対する支援, ⑦GERHAN との連携を支援。

(活動 5) 持続可能なマングローブ林経営支援

1) マングローブ国家戦略

マングローブ国家戦略は、1997 年に作成されたが、その後の、地方分権化等の国家政策の変化に対応して、見直しが求められ、見直しの作業が 2003 年に開始された。筆者は、林業省が、マングローブ国家戦略を見直し、確定するプロセスを支援した。2005 年 7 月の関係省庁 1 次協議にて 1 次ドラフトが固まり、2006 年 2 月の関係省庁 2 次協議にて、マングローブ国家戦略の内容が確定した。

「マングローブ国家戦略」アカデミック・ペーパーの第 2 章 C 節には、JICA の協力の成果であるマングローブ情報センターについて、「マングローブ国家戦略」の第 II 地域の出先機関に当たることが明示されており、このことが、マングローブ情報センターの組織化（マングローブ情報センター計画フォローアップのプロジェクト目標）に大きく貢献した。

2) 東ロンボック地域（バリ島東部に所在するロンボック島）

①BPDAS と NGO が、東ロンボック県に対して、マングローブ・フォーラムを設置するように働きかけているプロセスを支援、②持続可能なマングローブ林経営と両立するエビの養殖に関する研修実施を支援、③マングローブ・フォーラム組織案の検討を支援。

(活動 6) 吸収源 CDM 実施体制整備支援

2004 年度、2005 年度において、ジャカルタ、バンジャルマシン、クパン、ジョグジャカルタ、マカサール、メダン、パカンバルにて、吸収源 CDM 実施体制整備協議会を実施した。森林プログラム・アドバイザーからのインプットは、協議会に筆者が出席し CDM 植林プロジェクト設計書（PDD）についての解説を行ったこと、協議会開催費用を負担したことである。

3. インドネシア林業省の政策の現状と問題点

森林プログラム・アドバイザーは、個別派遣専門家のカテゴリーとしては、政策アドバイザーであり、インドネシア林業省の政策の現状と問題点について述べれば、以下の通り。

(a) インドネシア林業省の政策の現状

インドネシア林業省の政策の現状の特色としては、①中央/地方間あるいはセクター間の調整を行いつつ、持続可能な森林経営を目指すこと、②天然林の開発の抑制、③天然林経営から人工林経営へのシフト、④CDM 植林の導入をはじめとした人工造林の投資環境の整備、⑤年間許容伐採量（AAC）の増加、ということが挙げられる。

(b) インドネシア林業省の政策実施に当たっての問題点

(b-1) インベントリーの未整備

インドネシア林業省の政策の現状として、天然林経営から人工林経営へのシフト等が挙げられるものの、その一方、適切な人工林経営を行うための基本的条件である森林資源のインベントリーの整備が不十分である。また、年間許容伐採量（AAC）を科学的に算定するということが行われておらず、年間許容伐採量は、保続計算に基づく数値ではなく、政治的に定められた数値である。

(b-2) 「社会林業」規則の不在

インドネシア林業省には、「社会林業」の概念を説明した林業省令はあっても、「社会林業」活動の申請手続・承認手続き等を説明した「社会林業」施行規則が存在しないという問題がある。地元住民は、「社会林業」活動の申請書を林業省にあげるもの、「社会林業」施行規則が存在しないことが原因となり、林業省から承認の下りた「社会林業」活動は一件もない。

4. インドネシア林業省の政策の現状と問題点を踏まえた対応

インベントリーの未整備に関しては、森林プログラム・アドバイザー及びJICA インドネシア事務所は、2007 年度 JICA 協力案件として「衛星情報を活用した森林資源管理支援（技プロ）」を要望中である。同技プロは、持続的森林経営を行うための森林資源のインベントリーの整備を支援する案件である。

「社会林業」の不在に関しては、森林プログラム・アドバイザー及び JICA インドネシア事務所は、2007 年度 JICA 協力案件として「森林・林業国家戦略実施支援アドバイザー（個別案件）」を要望中である。同個別案件は、林業省の政策実施を支援する案件であり、アドバイザーの支援の下で、林業省により、「社会林業」施行規則が制定され、「社会林業」活動要請への承認が早急になされることを期待する。