

# ミャンマー国共有林における 参加型森林管理の実践と課題

山 内 弘 美

## 1. ミャンマー国共有林令

東アジア西端に位置するミャンマーは、国土面積の 51%<sup>1)</sup>は森林に覆われており、豊富な森林資源に恵まれている。しかしながら、農地や鉱山への転換、ダム建設、焼畑、薪炭材の過伐採などにより森林資源の荒廃が進んでいる。従来、政府が直轄で森林を管理してきたが、1992 年に森林法が改正され、森林管理の一部を住民に委ねる方向に転換された。これに伴い 1995 年に「共有林令」が発布された。同令によると共有林とは「国家経済の発展、森林荒廃地の回復及び地域住民のベーシック・ニーズ充足」を目的とし、「5 世帯以上の住民により結成される利用者グループ（以下 USG）に一定の森林地を 30 年間貸与し、その間の森林の利用・管理は、USG が立案し、森林局の承認を得た管理計画に基づいて USG が実施する」ものとなっている。

「共有林令」は公布されたものの、共有林設立は遅々として進まず、ミャンマー国政府の要請に基づいて 2001 年 12 月から「ミャンマー国乾燥地共有林研修普及計画（以下、COMFORT）」が開始された。

## 2. COMFORT の概要

COMFORT は、「乾燥地の森林管理事務署が、共有林令に基づく参加型森林管理を促進する能力を有する」ようにすることを目標とした（独）国際協力機構が実施する技術協力プロジェクトであり、協力期間は 5 年間である。プロジェクト対象地域は、厳しい自然条件及び社会経済条件から特に共有林の設立が困難かつ重要である中央乾燥地である。中央乾燥地は、北海道と同程度の面積を

---

Hiromi Yamauchi : Community Forestry in Myanmar : Practice and Challenge  
on Participatory Forest Management

ミャンマー乾燥地共有林研修普及計画長期専門家（国際航業株式会社）

有し、3ディビジョン（管区）にまたがる12ディストリクト（県）、54タウンシップ（町区）からなる。それぞれの行政レベルにカウンターパート機関である森林局の出先機関として森林管理事務署が設置されている。プロジェクトの活動は、研修センターにおける森林管理事務署職員及びUSGに対する「研修」と研修生の現場での共有林設立・管理活動を支援する「普及」が主となってい る。

### (1) 研修

COMFORTでは、①町区及県の森林管理事務署長を対象としたコース、②普及担当職員を対象としたコース、③USGメンバーを対象したコースを主として実施してきた。研修内容は、「参加型の理論」「普及の概念と手法」「共有林関連課目」の3つのカテゴリーからなる。「共有林関連課目」は、共有林令の説明、共有林の設立手続き、管理計画の作成方法、測量、森林施業技術など共有林の概念から共有林の設立・管理に必要な技術までを網羅している。プロジェクトによる普及支援活動が展開されるにつれて、現場で得られた知見が研修へフィードバックされるようになり、研修の内容は理論主体から共有林に関するより実践的な知識・技術へと重点が移っていった。また、各コース終了後、反省会を開き、研修生による各科目についての評価に基づいて、カリキュラムの改善や講義方法の改善を図っている。

### (2) 普及支援活動

COMFORTが実施する普及活動は、厳密にいえば、森林管理事務署が行う共有林普及活動を支援する活動であるので、普及支援活動と呼ぶのが適当である。森林管理事務署を訪れて実施する普及支援活動は、2003年7月から開始された。

当初は、Intensive Support Team（以下、ISチーム）とGeneral Support Team（以下、GSチーム）と呼ばれる2つのチームが編成され、異なるアプローチが試みられた。ISチームでは、プロジェクト対象地域の3管区から1つずつ選定された3つの町区を集中的に支援するアプローチがとられた。行政単位の上位から管区、県、町区、村という順序で参加型に基づく共有林設立の重要性を説明していった。一方、GSチームは、残りの51町区を対象とし、これらをくまなく巡回して、各町区における共有林普及に係る情報を収集とともに、町区森林管理事務署に対して普及の方法を指導するというアプローチを採用した。

約1年後、両チームの経験を踏まえて、より効果的・効率的に普及支援活動

を実施するために新しい普及支援体制が構築された。新体制では普及支援チームが2チーム編成され、各チームが6県ずつ担当して、同じアプローチで普及支援活動を実施した。具体的には、対象54町区を共有林設立の進捗状況及び設立のポテンシャルの度合いに応じて3つのカテゴリーに分類し、支援が必要かつ有効と思われるカテゴリーの町区を優先的かつ重点的に支援した。主として「USG形成」、「管理計画作成」、「関係機関からの土地利用承認取得」及び共有林設立後の「管理実施段階」に係る支援を実施した。支援方法としては、住民集会のファシリテーション手法を普及員に指導する方法が大半を占めるが、その他にも県内全町区の森林管理事務署職員を召集して、共有林業務の経験の共有を図る機会を設けたり、共有林の管理が困難なUSGに対して植林の道具や活動資金を生み出すための事業の初期投資を援助したりする「特別支援」を試みた。

### (3) 共有林設立の成果

COMFORTの支援を受けて2006年11月までに26の共有林が19町区内に設立された。これら26の共有林のUSGメンバーの総数は1,661名、総面積は3,812エーカーとなっている。この他に共有林設立過程にあるUSGが91あり、これらに加盟しているメンバー総数は5,324名である。このうち88USGで共有林設立対象地が確定されており、その総面積は8,921エーカーとなっている。

## 3. 共有林設立・管理の実態と課題

本節では、プロジェクトを通じて明らかになった共有林設立・管理に係る問題とそれに対するプロジェクトの対応、及び今後の課題を個別に述べる。

### (1) 共有林設立に要する時間

森林局は、COMFORTからの助言を得て、共有林の設立・管理過程を9ステップ：①住民への説明、②USGの形成、③管理委員会の形成<sup>1</sup>、④対象地の測量、⑤申請書の提出<sup>2</sup>、⑥管理計画の作成・提出、⑦証明書の発行<sup>3</sup>、⑧森林施業の実施、⑨共有林からの利益享受、に区分している。共有林の設立、すな

<sup>1</sup> USGは議長、書記、3名の委員からなる管理委員会を設置することになっている。

<sup>2</sup> USGが町区森林管理事務署長を通じて県森林管理事務署長に提出することになっている。また、共有林設立対象地が森林局の管轄地以外の場合、関係機関から土地利用承認を得る必要があり、これもステップ⑤で実施されることになる。

<sup>3</sup> 共有林の証明書は当初は県森林管理事務署長が発行することになっていたが、共有林令の濫用が発生したため、2005年12月より管区森林管理事務署長の承認が必要になった。

わち、ステップ⑦に至るまでに1年程度であれば、順調に進んだといえるが、2年以上かかるケースも少なくない。設立過程に時間がかかりすぎると森林局や関係機関の人事異動に伴い諸手続きが二度手間になったり、共有林設立対象地に別の土地利用計画が持ち上がり、対象地を変更せざるを得なくなったりなど、共有林設立がさらに困難となり、USGや普及員の共有林設立意欲の低下を招く場合もある。共有林設立に多大な時間を要する要因としては、森林管理事務署職員の共有林設立への意欲の欠如、共有林普及活動の環境の未整備、USGの自発的取り組みの不足、関係機関からの土地利用承認取得の困難さなどが挙げられる。これら要因については、次小節以降で詳述する。

## (2) 参加型の観点からみた問題と課題

### 1) USG 形成に係る不平等

USGの実態は様々であり、最低人員の5世帯で形成されているグループもあれば、村の全数百世帯が1つのUSGを形成しているケースもある。村の一部の世帯だけでUSGを形成している場合は、共有林令の情報が全村民に知らされておらず、特定の住民だけが共有林の利益を享受するなど参加型の“平等”的理念<sup>2)</sup>に反するケースが散見される。これらの状況を踏まえて、COMFORTでは「全村民に共有林令を等しく普及する」ことを指導してきた。しかし、普及員が普及活動を実施する環境が整っていないことや住民側の協力不足のため、全村民への共有林令の普及は引き続き今後の課題となっている。

### 2) 管理計画作成における実質的参加の欠如

共有林令によるとUSGが管理計画を立案することになっているが、中には森林管理事務署主体あるいは管理事務署と管理委員会だけで管理計画が作成されるケースもみられる。あるいは、大勢のメンバーが管理計画作成のための集会に参加していても、発言するのはごく一部のメンバーだけという状況がしばしば観察される。COMFORTでは大勢の人に発言を促すようなファッシリテーションに努めたが、慣習となっている住民の態度を変えることは極めて困難であった。一方、USGによっては多くのメンバーが発言することもあるが、この場合は、メンバーの思いつきの発言により整合性を欠いていたり、実現困難な計画が立てられることがある。COMFORTでは、これらの実態を踏まえて慎重に管理計画作成を指導してきたが、住民にとっては「計画を作成する」ということ、あるいは「計画は実施されるべきもの」ということを理解するのは、プロジェクトが想定する範囲を超えて困難な場合があるということに今後も留意する必要がある。

### 3) 管理実施状況

参加型の理論<sup>3)</sup>によれば「住民を計画段階から関与させれば責任感が高まる」ので計画の実施が期待されるが、実際は管理計画どおりの共有林管理は容易ではない。2005年8月から2006年1月にかけて11USGについて共有林管理実施状況を調べたところ、概ね管理計画どおり苗畑造成や植林など管理作業を実施しているUSGは6グループであった。残りの5グループは計画が現実に即していなかったことに加えて、USG内の不和、森林局に対する不信感、あるいは天候や苗木調達困難などの理由により計画どおりには管理を実施していなかった。一方、いくつかのUSGでは、共有林管理を効果的・効率的に実施するため自発的に次のような工夫をしていた。①各作業実施前に作業内容や作業方法を打ち合わせる、②小作業グループを編成する、③前年の経験を踏まえて植林木の生存率を向上させるために、生存状況が良好だった樹種を選定し、十分に生育した苗木を用い、植え穴を拡大し、エーカー当たりの植栽本数を減らす。管理計画実施状況のモニタリングを始めとする管理実施数段階への支援が引き続き必要である。

### 4) 住民の自発的取り組みの欠如

共有林の設立が順調に進まない要因として、USGの自発的取り組みが不十分であることが挙げられる。自らで共有林設立手続きを進めるUSGもいるが、一方、森林管理事務署職員がステップ毎に逐一指導しなければ動かないUSGも少なくない。後者の原因として、住民にとって共有林を設立するインセンティブが希薄であることが指摘されることがある。しかし、生計向上やインフラ整備等のインセンティブを与えて共有林の設立を促しても、それでは住民の自発的意思に基づいて設立されたとは言い難いし、そのようにして設立された共有林の持続的管理も期待し難い。また、このようなインセンティブを与える方法は、プロジェクト終了後に森林局で継続することは困難である。COMFORTでは、共有林から享受できる利益こそが共有林設立のインセンティブになることが望ましいと考えており、現に、共有林から受益しているUSGをみた後に村人が共有林設立を希望するケースが出現している。

## (3) 共有林に係る組織体制及び制度上の問題と課題

### 1) 森林局における共有林業務実施環境の整備

共有林普及業務停滞の根本的な原因の1つは、森林管理事務署職員の共有林設立意欲の欠如及び共有林業務実施環境の未整備であると考えられる。共有林業務は計画もモニタリングも明確ではないので、実施しても評価されず、実施

しなくとも咎められない。加えて、共有林業務のための新たな人的措置や予算措置も十分にとられていない。普及員は他の業務を兼任しており、普及活動に必要な交通手段や出張旅費も十分に支給されていない。COMFORTでは、これらの対応策として、モニタリングのためのレポート・システムの導入、オートバイの供与、共有林業務の位置づけの明確化等を支援してきた。しかしながら、これらの支援が実を結ぶまでにはさらなる時間を要する見込みである。また、共有林業務を総括する部署として森林局本部に共有林係が設置されているが、ほとんど機能しておらず、共有林係の強化が緊急の課題となっている。

## 2) 関係機関との協力体制の構築

共有林を森林局の管轄地以外に設立する場合、農業灌漑省土地登記局及び地方行政組織から土地利用承認を取得する必要があり、これは最も困難なステップの1つとなっている。土地利用承認手続きは非常に複雑であり、しかも、関係機関において、共有林の取り扱いは明確に定められていないため、手続きは地域によって異なる。COMFORTでは、森林管理事務署に対して手続きの指導や関係機関との協議など状況に応じた支援を実施してきたが、中央レベルでの森林局と関係機関との意見調整及び協力体制の構築が望まれる。

また、乾燥地緑化局<sup>4</sup>が造成した植林地における共有林設立を促進するため、COMFORTの介入により森林局と乾燥地緑化局からなる共有林委員会が各行政レベルに設置されたが、これらを機能させることが今後の課題となっている。

## 3) 共有林令の見直し

共有林業務の位置づけが不明確な要因及び関係機関から協力を得ることが困難となっている要因として、共有林令が森林局長通達にすぎず、法的根拠が弱いことが指摘されている。共有林令の法的根拠を強化するため、森林局では共有林を森林法の中に明記する作業を進めている。また、共有林令について、地域性を考慮したアグロフォレストリー実施基準やUSG内規等の必要性が指摘されている。COMFORTでは現場で試行されているこれらの事例を収集し、それに基づいて森林局本部に提言を行ってきた。これら現場の状況を踏まえた共有林令の改定が期待される。

## 4. COMFORTからのレッスン

最後に COMFORT の経験の中から「参加型森林管理」のコンポーネントを

<sup>4</sup> 森林局と同様に林業省の下部組織として1997年に新設された。

含む援助プロジェクトにとって参考になると思われる点をまとめた。

#### (1) 研修と普及の連携

COMFORT のように研修と普及を両輪とするプロジェクトにおいては、研修と普及の連携はプロジェクトを効果的・効率的に運営するために必須の課題である。COMFORT では、同一人物が研修と普及の両活動を担う体制したことにより、普及現場での経験・知見を即研修に反映させ、普及支援活動の際には研修内容を踏まえて適切なフォローを実施することができるようになり、研修と普及の極めて緊密な連携を図ることが可能となった。

#### (2) 「参加型 7 原則」と「参加型チェックリスト」

「参加型森林管理」を扱う各プロジェクトにおいて、具体的にどのような状況が「参加型森林管理」として望ましいのかということは必ずしも明確にされていない。COMFORT では「参加型 7 原則」(表 1) 及び「参加型チェックリスト」を開発し、共有林設立・管理の過程において参加型の視点から具体的にどのような点に留意すべきかを明らかにした。「参加型チェックリスト」は「参加型 7 原則」をさらに具体的な質問にブレイク・ダウンしたもので、普及員はその質問を自らに、または、USG に問い合わせることによって、共有林の設立・管理が「参加型 7 原則」に則って行われているか否かをチェックできるようになっている。その結果は、セルフ・モニタリングであるため、主観的にならざるを得ないが、共有林がどの程度「参加型」で設立・管理されているかを示す指標としても活用しうるものとなっている。

表 1 参加型 7 原則

|      |   |
|------|---|
| 原則 1 | 共有林の情報が全村民に差別なく伝達される                            |
| 原則 2 | 全ての村人が USG メンバーになる機会を等しく有する                     |
| 原則 3 | 全ての非メンバーは共有林設立による不当な不便を被ることがないように十分配慮されている      |
| 原則 4 | 全ての USG メンバーが協議において自由に意見や希望を表明する                |
| 原則 5 | USG メンバーの意見や希望が管理計画に公正かつ十分に反映されている              |
| 原則 6 | 全ての USG メンバーが管理計画の内容を十分に理解している                  |
| 原則 7 | 全ての USG メンバーが共有林からの利益を平等に享受し、共有林管理の責任を公平に果たしている |

出展 : COMFORT により作成

### (3) 普及支援対象地域を限定しない

COMFORT のアプローチの特徴の一つとして、普及支援対象地域を特定の村や町区に限定せず、中央乾燥地の全 54 町区を対象としてきたことが挙げられる。全 54 町区に対してプロジェクト・ニュースレターや普及資材の配布及び研修など最低限の支援をしながら、共有林設立に向けて動き出した町区に対して普及支援チームが訪れて支援するというアプローチは、村人の自発性及び森林管理事務署の主体性を尊重する点から適切である。共有林の設立過程では住民間の意見衝突や対象地の土地利用変更など想定困難で、かつプロジェクトの力が及ばない問題が生じることがあるので、予め限定した町区を対象に支援すると支援成果が上がらない恐れがある。よって、参加型森林管理プロジェクトでは広域を対象としてゆるやかなつながりを持ちながらフレキシブルに支援するアプローチが適当であると考えられる。

### (4) 上からと下からのアプローチ

参加型森林管理プロジェクトでは、概してコミュニティや普及員等に対する支援に重点が置かれるがちである<sup>4)</sup>。しかし、参加型森林管理がその地域に定着し、持続的に実施されるためには、公の制度として行政組織の体系的な取り組みの中で扱われる必要である。COMFORT では、USG や普及員に対して直接支援を行うと共に、彼らを監督する立場にある森林管理事務署長に対しても研修や普及支援活動を実施し、さらに、森林局本部に対しても組織体制及び制度の整備を支援してきた。このような現場における共有林活動への支援と中央レベルでの組織体制及び制度整備への支援という双方向からのアプローチが参加型森林管理の促進に有効である。

本稿の執筆に当たっては、COMFORT 専門家の濱田秀一郎氏及び井芹信之氏から有益なご助言をいただいた。記して感謝申し上げます。

〔参考文献〕 1) Government of the Union of Myanmar, Ministry of Forestry (2002) National Forestry Sector Master Plan (2001～2002 to 2030～2031). 2) Frances Cleaver (2001) Institutions, Agency and the Limitations of Participatory Approaches to Development. In (Bill Cooke and Uma Kothari ed.) The new tyranny? Zed Books Ltd. 207 pp. 3) 佐藤 寛 (2003) 参加型開発の再検討. 209 pp. 4) Jane Carter with Jane Gronow (2005) Recent Experience in Collaborative Forest Management, CIFOR Occasinal Paper No. 43, 36 pp.