

# FAO 職員の仕事

## 3. ケニア森林法の実施規則の作成

柱 本 修

### はじめに

ケニアでは 2005 年に新たな森林法が国会で承認され、森林セクターの改革が動き出した。この森林法を実施するための規則を作成するプロジェクトを FAO が開始することとなり、ケニア森林局に協力する機会を得たのでその活動を紹介したい。

### 1. 背景

ケニアの国有林を管理する森林局では 1990 年代に入り、汚職やモラルの低下、資金不足等により森林管理能力が著しく低下し、造林地の荒廃、違法伐採、違法耕作、森林資源の過剰採取等が頻発するようになり、森林の減少・劣化や河川への土壌流出などの批判を招いた。このような問題に直面し、政府は国有林を利用して行われていたシャンバシステムというアグロフォレストリーを禁止し、さらに天然林のみならず人工林についても一部を除いて伐採を禁止した。

一方で状況を改善するため森林セクター改革の準備が進められた。1990 年代から新たな森林政策 (Forest Policy) の作成を進め 2004 年に完成させた。これと並行して新たな森林法が起草され、2005 年 7 月にケニア国会で可決された。この森林法 (The Forest Act, 2005) の趣旨は、持続可能な森林経営を基本理念とし、上述の森林管理の問題を引き起こした一因とされる法制度の未整備や国有林経営

への民間部門や地域コミュニティの参加メカニズムの未整備の問題に対処し、さらには国有林を管理経営する体制を改めようとしたことである。例えば新たな森林法 (以下森林法とする) では、人工林についてコンセッション契約等による民間部門の参加が可能となるよう規定された。これは民間資金の導入を図るとともに、国の機関による直接的な経営から効率的な森林経営に転換しようとするものである。また、地域コミュニティによる森林利用や生物多様性保全等を目的とするジョイント・マネージメントなど新たな形態の森林利用も規定された。ケニア森林局をケニア・フォレストサービスに改組し、その効率的な運営を確保するため関係省庁、研究機関、産業界、地域コミュニティ等から構成される森林審議会を設置することも定められた。

### 2. プロジェクト案の作成

ケニア森林局は森林法を実施するための規則作りを早急に始めなければならず、そのための支援先を探していた。2004 年にアフリカを訪れた FAO 林業局の Nair 課長とケニア森林局長との間でこのための支援についての意見交換が行われ、プロジェクトのアイデアが持ち上がった。Nair 課長の勧めにより私はこのプロジェクトの企画段階から参加し、実行を担当した。

プロジェクトの案は、森林法が定める多様な事項の中で、国有林経営への民間部門と地域コミュニ

Osamu Hashiramoto : FAO Staff's Task-3. Drafting of Rules and Guidelines in Support of the Implementation of the Kenya Forest Act

農林水産省国際部国際経済課 WTO 等交渉チーム



写真 1 農村の風景

ティの参加の在り方に焦点を当て、① 森林法の実施規則等の作成、② 森林の価値評価のガイドラインの作成、③ コンセッション情報管理システムの開発の3部構成となった。

①の森林法の実施規則等は、森林法が示したコンセッション、ジョイント・マネージメント、地域コミュニティの参加等を行うための規則やガイドライン等の手続きを作成することである。

②の森林の価値評価のガイドラインは、フォレストサービスがコンセッション契約や木材販売を行う際の価格算定の根拠として、及びその他の森林利用契約を結ぶ際に貸付料や利用料を定める根拠として必要な森林の経済的価値を評価する手法を示すものである。

③のコンセッション情報管理システムは、コンセッションの告示や実施状況などに関する情報をデータベース化し、ウェブサイトでの公表も可能にするシステムである。コンセッションは森林管理の大部分を企業に任せてしまう方法なので、汚職や政治的干渉が起りやすいケニアでは事業実行についての透明性の確保は特に重要といえる。

以上のうち、私は①、②とプロジェクト全体の運営を担当し、③については同僚の Lebedys 氏が担当することとなった。折しもオランダ政府が FAO とともに FNPP (FAO Netherland Partnership

Program) という新たな事業を立ち上げるところであったため、この事業の一つとしてケニアのプロジェクトを開始することとなった。

### 3. 森林局との協議

プロジェクトの詳細と実行体制をケニア森林局と協議するため 2005 年 10 月にナイロビに出張した。森林局には、森林セクター改革を進めるため森林局長をヘッドとし関係課の課長等から構成されるテクニカル・コミティ (TC) が設置されたところであり、まず、この TC がプロジェクトと協力する体制が固まった。私は森林局 TC のメンバーからそれぞれの担当する業務がどのような規則に基づいて、どのような体制で行われているかについてヒアリングを受けることにした。連日入れ替わり立ち替わり担当者に来てもらって質問した。それから国有林経営の現場を訪ねて、造林の方法とコスト、森林調査の方法、木材の価格、森林被害、地元コミュニティの利用と摩擦、その他の管理上の問題などについて現場の職員から聞き取り、意見交換も行った。

さらに森林局 TC メンバーと森林法が求める民間部門や地域コミュニティの参加を始めるにはどのように仕事のやり方を変えなければならないか、そのためにどんな規則や手続きが必要かについて議論を重ねた。これらの検討を経て実施規則を補完するためにどのようなガイドラインや手続きが必要かを提案した。

次に森林局内部でどの程度まで作れるのかについても評価する必要があった。TC メンバーは通常の事業運営、予算事務、森林局の改革に関する業務で多忙であったが、プロジェクトの成果物についてオーナーシップの気持ちを持ってもらうことが重要であるため、できるだけ実施規則や手続きの作成に参加させるよう努めた。またコンサルタントについてもプロジェクト終了後のことを勘案してできる限り森林局の業務に明るいケニア人を雇用することにした。しかし森林局内には法的な文書を作成する能力がない、森林法に示された経営手法はケニアでは未経験である等の限界もあった。このため実施規則



写真 2 人工林



写真 3 ゾウによる造林地の被害

のドラフティングにはケニア人の法律の専門家をコンサルタントとして雇用し、森林経営の法律作りには経験のある国際コンサルタントがこの作業を補助することにした。その他のガイドラインや手続きの作成は、森林局の職員とケニア人コンサルタントが担当することとした。

この出張中に小規模ながらステークホルダーとの意見交換の場も持つことができた。ここでは実施規則のフレームワークができた時点で幅広いステークホルダーが参加できる会合を開催し、さらに実施規則のドラフトができた時点でもう一度同様の会合を開いて欲しいとの提案が出された。

他の援助機関とも意見交換することができた。汚職が深刻化したため多くの援助機関が森林セクターの協力から撤退していたが、森林セクターの改革が動き出したことを受けて世界銀行やフィンランドが新たな協力のための調査を開始した。また長年協力を続けてきた JICA とともに世界銀行、UNDP、USAID 等が森林局からフォレストサービスへ移行するための業務を支援し始めたところであった。JICA 林業プロジェクトの佐藤チーフアドバイザーにはケニアの状況を教えていただいたり、JICA の協力の現場を見せていただくなど大変お世話になった。

#### 4. ステークホルダー・ワークショップの開催と実施規則の作成

2006 年 4 月に最初のステークホルダー・ワークショップを開催することとなり、その準備のため再度ナイロビに出張し、森林局 TC やプロジェクトのコンサルタントと当日の討議の進め方を打ち合せ、プレゼンテーションの作成を行った。

当日は木材業界団体、林業協会、森林利用者協会、大学、研究機関、NGO、国際機関、援助機関などから多数の参加があった。森林局及びプロジェクト側からの説明の後、参加者がグループに分かれて森林法が示した民間部門や地域コミュニティの参加を行う場合の具体的方法、規制の在り方、契約の在り方等について討議した。参加者からは、木材資源を利用できるよう伐採禁止を早く解除してほしいとの要望や地域コミュニティが森林管理へ参加できるよう援助を求める声が聞かれた。参加者は森林法の趣旨は理解していたが、その実施に必要な規則や手続について具体的なイメージを持っていなかったため、この会議によって理解が深まったと感じた。一方、我々プロジェクト側にとっても参加者の意見から実情や問題点がより明確となり、今後の作業を進めるうえで大いに役立った。ワークショップの議論の結果、実施規則等の原案ができた段階で全国 4 か所で

地域ワークショップを開催し、その結果を踏まえて必要な修正を行い最終的なワークショップを開催することとした。

次にナイロビを訪れたのは2006年7月で、このときはプロジェクトのコンサルタントと森林局TCとともに実施規則やガイドラインの作成に集中した。森林法が定めた新たな森林経営の手法について、フォレストサービスと利用者が契約に至るまでの過程や実行状況の評価に至るまでの過程を考察し、ひとつひとつ規則案を作り上げた。例えば森林法が人工林経営の一つの手法として規定したコンセッションについては、実施規則ではフォレストサービスとの契約の内容として明記すべき事項、申請者の資格審査の手続き、公告や入札の手続き、実行状況の評価の手続き等について定めることとした。同様に地域コミュニティの参加についても、実施規則では契約に至るまでの段階でフォレストサービスとコミュニティが行うべき事項、両者の権利と義務など契約の内容として明記すべき事項、両者の代表等からなる森林管理委員会の設置、森林利用状況の評価等について定めることとした。

このような仕事を進めるには営林署で立木販売、競争入札、請負契約、土地の管理や貸付契約等に携わった経験が役立った。事前に関連した政令、省令、通達等にも目を通しておいた。たとえ条件が異なる途上国であっても事業を行うにはどのような規則や手続が必要かを考えるうえで参考になった。一方、日本に経験のないコンセッションやコミュニティ・フォレストリーについてはFAOの専門家の知見に助けられた。プロジェクト開始前にこれらの分野に明るいFAOの職員とともに検討し、他国の事例なども調べながら時間をかけて準備した。

森林セクター改革のスケジュール上、森林局は遅くとも2006年の11月には全国4か所で地方ステークホルダー・ワークショップを開催しなければならず、この前には実施規則の案を作り上げなければならなかった。このため私は9月、10月も毎日のようにローマのFAO本部から米国にいる国際コンサルタント、ナイロビのコンサルタント、森林局TCと

メールのやり取りや電話での議論を続け、地方ワークショップになんとか実施規則案を間に合わせる事ができた。地方ワークショップには各地域で活動する木材業界、地元のコミュニティ組織、NGO、地方政府等が参加した。

2007年1月に最後のステークホルダー・ワークショップを開催した。この準備のために事前にナイロビへ出張し、コンサルタントや森林局TCとともに地方ワークショップで出された意見を検討し実施規則やガイドラインの案を修正した。最終ワークショップでは、環境・天然資源・野生生物省事務次官の挨拶、森林局長のプレゼンテーションの後、プロジェクト側が実施規則案(The Forests (Participation in Sustainable Forest Management) Rules)をパラグラフごとに説明しながら参加者の意見を求めた。幅広い参加者の下、2日間にわたって熱心な討議が行われた。この中で、立木販売やコンセッションの供与等に競争入札を導入することや木材の価値評価に市場価格を用いることなどケニアでは初めての試みを説明した。最初のワークショップから一年近くが経過して参加者の理解も進み、個々の文案の解釈についての細かい質問も出された。

最終ワークショップ終了後、実施規則案に若干の手直しを加えて森林局に提出した。同案はその後、森林審議会の審査を経て大臣令として公布された。2007年春には、森林の価値評価のガイドライン、国有林利用申請のための森林計画作成ガイドラインに加え、木材コンセッション契約、木材ライセンス契約、コミュニティ森林管理契約、ジョイント・マネージメント契約、非居住者耕作契約、エコツーリズム・コンセッション契約などの各種契約のひな形も完成した。その後、FAOの同僚が担当していたコンセッション情報管理システムもできあがり、プロジェクトの成果物がすべてそろった。

プロジェクト開始から終了まで森林局TCの積極的な取り組みが印象に残った。彼らは通常業務や組織改革のための業務で忙しいにもかかわらずプロジェクト担当者との打ち合せ、ドラフトの推敲、一



写真 4 ステークホルダー・ワークショップ



写真 5 ステークホルダー・ワークショップ

連のワークショップの開催や運営などに多くの時間をかけて対応した。

## 5. おわりに

2007年5月末に私はFAO 出向を終了した。その後ケニアでは大統領選挙を発端として暴動が発生するなど大きな混乱に陥り治安も以前より悪化した。森林セクター改革も影響を受けたと思われるが、森林局が改組されてフォレストサービスが設置された後、森林法や実施規則に基づく森林経営を行うための職員のトレーニングが開始された。最近では実施

規則やガイドライン等に基づいて、木材ライセンス、エコツーリズムのライセンス、地域コミュニティとのジョイント・マネージメント等の契約がフォレストサービスとの間で徐々に始められたようである。厳しい社会情勢の下にあっても一步一步前進していることを知り心強く感じた。コンセッションは慎重に進める必要があり、フォレストサービスがさらにガイドライン等を作成し、現地の実行可能性を十分評価したうえで試行から始めるべきであろう。今後とも着実な取り組みが進められることを心から期待している。

### 本誌購読希望の皆様へ

「海外の森林と林業」誌は、地球の緑化に関心のある方々に、海外の森林と林業に関する最新の情報をお知らせするわが国唯一の雑誌です。本誌（年3回発行）は、実費（年2,500円）にて、ご希望の皆様に配布しております。希望される方は下記の連絡ください。

（財）国際緑化推進センター 電話：03-5689-3450, Fax：03-5689-3360

e-mail：jifpro@jifpro.or.jp 題名に 海外の森林と林業 と明記ください。