

エチオピアにおける森林管理組合の組織化と普及 —ベレテ・ゲラ参加型森林管理計画の取り組み—

吉倉 利 英

はじめに

エチオピアでは森林の減少や劣化が急速に進行しており、FAOの最新の統計によると国土における森林被覆率は11.9%であるが、その大半はユーカリを主とする人工林であり、天然林は南西部を主とする国土面積の5%未満を残すのみと言われている。増え続ける人口や家畜による圧力が、森林の農地化や牧草地化に拍車をかけている。森林保全のための早急な対策が必要であることを背景に、2003年より国際協力機構(JICA)によりベレテ・ゲラ参加型森林管理計画のフェーズ1(3年間)が開始された。エ国最大のオロミア州が指定・管理する森林優先地域(RFPA¹)のうち、主に天然林で構成されたベレテ・ゲラRFPA(約174,000ha)を対象に、地域住民による森林管理が持続的に行われることを目的に活動し、2集落においてWaBuB²と称する森林管理組合が設立された。

同プロジェクトのフェーズ2は2006年10月に開始され、フェーズ1で確立された基本的な枠組みをベースに、住民と森林利用者で組織されるWaBuBによる森林管理活動をベレテ・ゲラRFPA内で広く普及することを目的にしている。本稿においては、2009年11月時点での進捗と課題についてご紹介したい。

プロジェクト活動の概要

同プロジェクトの協力期間は2010年9月までの4年間であるが、最初の1年目を第1ステージとし、その後の第2ステージ(3年間)で展開する本格的普及に向けて、戦略の策定と準備を行った。この中で、森林管理の実施に加えて、参加する住民のインセンティブにも配慮し、「自然資源の保全・管理」と「住民の生計向上」の両立に取り組むこととした。具体的には、以下の3つの活動コンポーネントを実施してきている。

(1) 森林管理組合(WaBuB)の設立と実施

オロミア州政府の法律では、RFPA内における居住や森林資源の利用が禁止されているが、森林管理組合を設立して適切に森林を管理するための契約(森林管理契約)を政府と締結することにより、森林内で居住し資源を利用する権利を得ることが認められている。プロジェクト活動においては、集落³を単位とした森林管理組合(WaBuB)の設立に加え、適

¹Regional Forest Priority Areaの略称。オロミア州内で42の森林地域が指定されている。

²現地オロモ語による森林管理組合からの頭文字(ワブブと称する)。メンバーは住民と森林利用者の全員で構成される。

³最も末端の行政単位。州—ゾーン—郡—村—集落の順で構成される。ベレテ・ゲラRFPA内には43の村、約125(各村に3~5)の集落が存在する。

Toshihide Yoshikura: Organization and Extension of Forest Management Association in Ethiopia —Activity of Participatory Forest Management Project in Belete-Gera Regional Forest Priority Area—

現 JICA マラウイ事務所 企画調査員 (農業セクター), 元 JICA エチオピア国ベレテ・ゲラ参加型森林管理計画フェーズ2 専門家

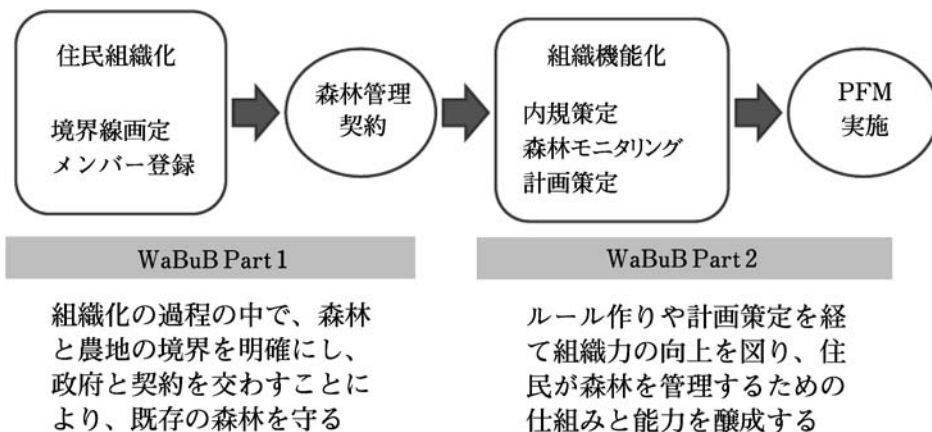


図 1 WaBuB の設立と実施の流れ

*「PFM」は Participatory Forest Management（参加型森林管理）の略称

切な森林の管理・利用の実施についても取り組むこととし、WaBuB 設立から森林管理仮契約の締結までを「WaBuB 設立（パート 1）」、森林モニタリングの実施や内規の策定、森林管理計画の策定を「WaBuB 実施（パート 2）」と位置付けた（図 1 参照）。

(2) ファーマーフィールドスクール手法を通じた農業技術改善および生計向上

既存農地における農業生産性向上や土地利用の多様化促進を通し、森林への農地拡大の圧力を軽減させることをねらいとし、国連食糧農業機関（FAO）が開発した参加型の農業技術普及手法であるファーマーフィールドスクール（Farmer Field School: FFS）手法を取り入れた。本プロジェクトでは WaBuB フィールドスクール（WFS）と称し、アグロフォレストリーや苗畑、野菜や果樹などの園芸作物の普及に加え、農民ファシリテーターの育成など能力強化をねらいとした取り組みも行っている。

(3) 森林コーヒー認証取得を通じた生計向上

ベレテ・ゲラ RFPA では、伝統的に無農薬・無肥料の自生コーヒー（アラビカ種）からのコーヒー豆採集を習わしにしており、これを主生計にする農民が多数を占める。伝統的かつ環境保全的な生産方法を最重要基準とするレインフォレスト・アライアンス⁴による「森林保全（サステナブル）コーヒー」

の国際認証取得を支援することにより、コーヒーの付加価値を高め、マーケティングサポートを実施している。

これら 3つの活動コンポーネントと並行して、ベレテ・ゲラ RFPA の保安全管理に携わる行政組織であるジンマ森林公社や郡農業・村落開発事務所のスタッフの能力強化を通し、WaBuB による参加型森林管理の支援体制整備を行っている。これらの活動の位置付けを図 2 に示す。これまでに組織活動の経験が無い住民による組織（WaBuB）は、最初は登録による名目上の組織に過ぎない。この WaBuB が組織的に問題解決や意思決定をし、持続的に自力で森林管理を実施するようになるためには、長い年月を要する。もしくは、名目上の組織のまま消滅してしまうであろう。WaBuB の機能を短期間に活性化させるために、活動実施を通して以下の 2つの触媒効果の発現をねらいとする。1つは、WaBuB フィールドスクールと森林コーヒー認証の生計向上活動による「組織力強化」。もう 1つは、森林管理活動の確立と、それを支援する行政組織の能力強化を通じた「WaBuB 実施体制の整備」である。生計向上活動を

⁴Rainforest Alliance。水、土壌、野生生物の生息地、森林生態系の保護を目的として農園や森林を認証する国際 NGO。

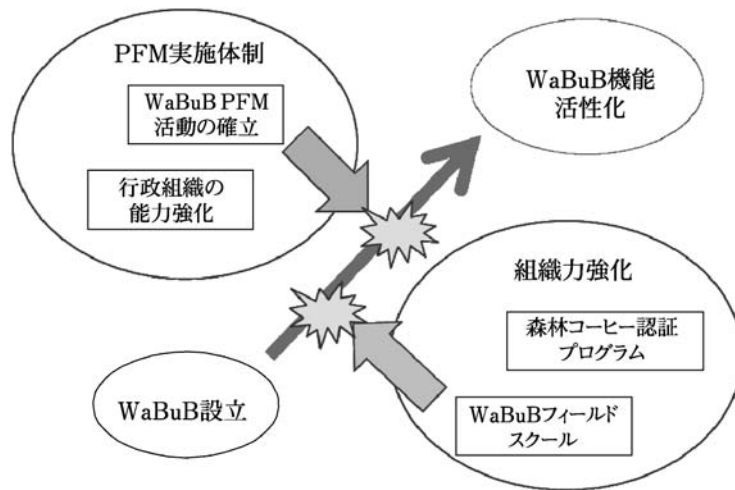


図 2 プロジェクト主要活動の位置づけ



写真 1 森林境界線画定作業の様子

単に「住民へのインセンティブ」ではなく、森林管理の実施に向けた「組織力強化のための準備・機会」と位置付けているのが特徴であろう。

WaBuB 普及戦略の特徴

WaBuB 組織の機能活性化においては、フェーズ 1 での経験に関係者で見直した結果、設立プロセスを 11 の手順（村レベルでの協議・説明会から、森林境界線画定⁵（写真 1）、メンバー登録、森林管理仮契約の締結まで）に分け、WaBuB フィールド・マ

ニユアル（Part I）として現地語でまとめた。また、現場レベルでの実施においては、各村に配属されている村落開発普及員⁶を WaBuB 設立のファシリテーターとし、設立の手順やファシリテーション・スキルなどの研修をプロジェクトから提供し、毎月の普及員会議において進捗や問題点を確認した。

ベレテ・ゲラ RFPA 内にある 43 村からどう対象村を選択し、どう約 125 の集落へ広げていくかが、普及戦略を検討する上での課題となったが、既存の森林を保存するためには出来るだけ早期に組織化を完了することが肝要であろうと関係者で判断し、全 43 村を普及の対象（各村で毎年少なくとも 1 つの WaBuB を設立する）とし、3 年間の普及実施期間において、出来る限り多くの集落での組織化達成を当初の目標とした。

同様に、生計向上活動についても全村を対象とし、ファーマーフィールドスクールについては普及

⁵ 農地と森林との間の内境界、隣の集落との外境界から成る。目印となる大木などにペンキで印をつけ、GPS で位置を記録する。

⁶ 郡の農業・村落開発事務所の下で各村（1～3 名）に配属されている普及員。農業短大卒（自然資源管理や家畜飼育、作物学の Diploma）だが、経験の無い 20 歳代前半が大半を占める。ベレテ・ゲラ RFPA 内の 43 村において、約 100 名の普及員が配属されている。

表 1 WaBuB の組織活性化と普及における特徴

普及前の準備・戦略	普及時における活動・留意点
<ul style="list-style-type: none"> - 村落開発普及員がファシリテーター - 普及員の能力を踏まえたマニュアルを整備 - WaBuB 設立までの手順を 11 に区分 - RFPA 内の全ての村で同時に普及 - 全ての普及員へ WaBuB 研修を実施 - 全村の代表農民へ WaBuB 説明会を実施 	<ul style="list-style-type: none"> - 月例ミーティングで進捗確認・問題共有 - プロジェクトスタッフによる巡回指導 - 郡農業・村落開発事務所との定期的な協議 - 全普及員へファシリテーション研修を実施 - 普及員の通常業務として位置付け（手当なし） - 全対象集落に均一の投入
利点	課題
<ul style="list-style-type: none"> - 普及数を確保できる - パイロット村・活動が必要ない - 集落間における偏りが少ない（均一な投入） - 普及員間の嫉妬やねたみがない - 普及員や集落の間で競争意識が刺激される - 認知度を短期的に高められる 	<ul style="list-style-type: none"> - 農民の理解度は普及員の資質・スキル次第 - 遠隔地のモニタリング・支援が困難 - 数が増えマネジメントが困難 - プロセスにおける課題・教訓の把握が困難 - プロセス（質）よりタスク（進捗）を重視しがち - WaBuB の機能活性化が不十分

員が各自 1 つのスクールを運営，認証取得においては，森林コーヒーが成育する全ての村において支援を行った。このことにより，関係する普及員や集落の数は膨大になったが，WaBuB の普及数を早期に拡大できた他，普及員や集落へほぼ均一な投入をするため，普及員間で嫉妬やねたみが生じず，競争心を駆り立てることができるなどの利点があった（表 1 参照）。

達成状況と課題

上記のような普及戦略により，普及 1 年目には 34 の WaBuB が設立され，2 年目は更に 63 の集落での設立作業を進めている。フェーズ 1 ではパイロットとは言え 2 集落のみでの組織化に終わったことを鑑みると，その教訓を活かして計 97 にまで WaBuB の数を増やすことができたのは画期的であると言えるだろう。しかし，同時に幾つかの課題も見え始め，特に「質」の確保への対処が求められることとなった。例えば，森林管理仮契約を締結する直前になって，WaBuB 代表者が正式に選出されていない（女性が含まれていないなど），WaBuB の目的を理解しないままメンバー登録されている，といった集落があった。また，森林境界の画定をした後に，農地

を森林内に拡大する違法行為が発生した事例もあった。

これらの事例の原因としては，普及員のタスク（進捗）重視志向，遠隔地でのモニタリングが不十分といった実施・支援体制の不備に加え，WaBuB としての定期的な活動がない，違法行為が発生した場合の罰則などルールについては仮契約に含まれていない，といった WaBuB の「機能」に関する点も考えられた。この WaBuB の機能化については，設立後の「WaBuB 実施（パート 2）」を通して向上を図ることにしていたが，未だ関係者間で理解が統一されていなかった（後述）ことに加えて，組織化作業や生計向上活動の支援にプロジェクトが忙殺されていたのが現状であった。このような状況を踏まえ，2009 年 3 月に実施された中間レビューにおいては，「それぞれの主要活動（WaBuB 設立や生計向上活動）について第 3 ラウンド（3 年目）の実施を計画しているが，WaBuB の組織能力強化に傾注し，プロジェクト実施計画を修正すること」が提言の 1 つとして挙げられた。

機能活性化に向けた取り組み

量から質への「WaBuB の機能活性化」に向けた

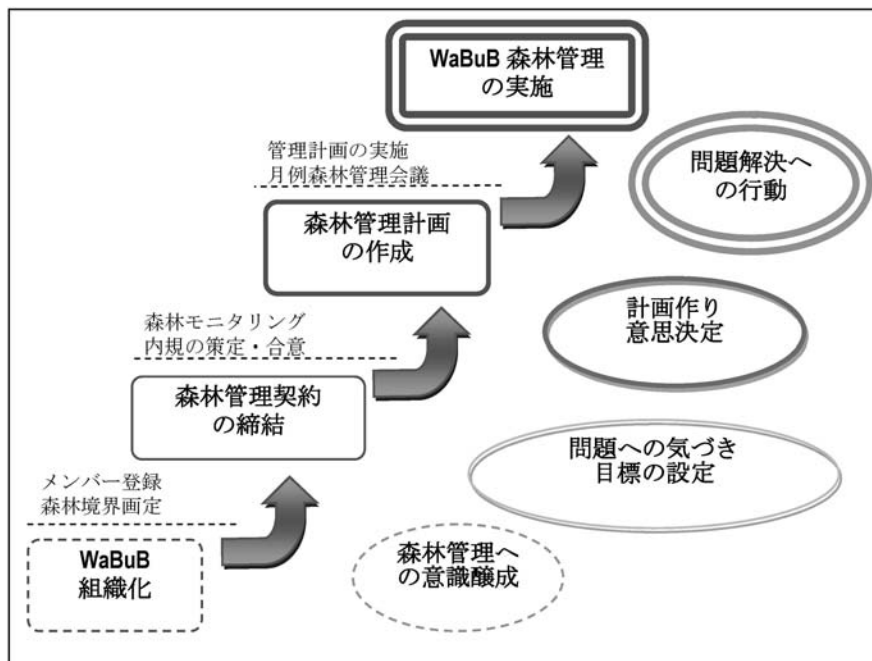


図 3 WaBuB 森林活動の流れと組織力強化の過程

取り組みとして、まず先述の課題も踏まえて、「WaBuB 実施（パート 2）」の活動と手順を関係者間で明確にすることとした。特に、WaBuB による「森林管理計画の作成」は組織力向上に不可欠な過程（図 3）と捉えたものの、策定された管理計画の実施を支援（技術面と資金面）するジンマ森林公社が認可できる活動はどこまでなのか、考え得る管理計画を洗い出し、その 1 つ 1 つについて森林公社側と確認する必要があった。例えば、農地での活動（コミュニティ苗畑の造成や果樹の栽培等）についても支援ができるのか、森林内においては伝統的な非木材林産物の収穫に加え、ギャップや伐採跡地への植林や利用を認めるのか、認めるとしたらどの樹種ならいいのか、産物をどう WaBuB と公社で配分するか、といった事柄や手続きを明確にしていった。この上で、WaBuB が森林管理活動を実施するための組織力を養成し、組織化の促進に必要な活動を図 4 のような 9 つの手順（森林管理計画の作成までに 3 ヶ月程度を要する）に区分し、WaBuB フィールドマニュアル（Part II）にまとめた。



図 4 WaBuB 実施（パート 2）の活動手順

WaBuB 代表者への説明会や普及員への研修を実施した後、普及1年目に設立された34のWaBuBを中心として、2009年10月から「WaBuB実施(パート2)」の活動が進められている。

プロジェクト終了に向けた課題

当プロジェクトの協力期間は2010年9月までであり、残り1年を切っている。通常であれば課題の整理や出口戦略の検討・実施に入らなければならないところであるが、WaBuB機能発揮に向けた新たな取り組みが始まったばかりである他、生計向上活動においても課題が山積している。活動の内容や対象が広い分、その整理やエチオピア政府側への引き継ぎは容易ではない。また、「住民参加型」というプロジェクト形態は、関係者(ステークホルダー)となる農民や森林利用者の数も膨大になるため、慎重な出口戦略の検討が必要であろう。住民の生計やWaBuB組織力のプロセスを踏まえずに、事業の予算のみで出口や期間を決定することは、住民を裏切る結果と影響をもたらすことになる懸念している。

「外部者が働きかけた住民組織は一般的には脆弱である」と言われているが、WaBuBを組織して適切に森を管理することにより、居住と利用の権利を得ることは、ベレテ・ゲラRFPA内の住民にとって切なる願いである。適切な「WaBuB設立・実施の手順」と「実施・支援体制」を確立することができれば、住民はWaBuBという組織を持続的に運営していく可能性と根拠を有している。鍵となるのは、現在プロジェクトが担っているマネジメントを引き継ぐことになるジンマ森林公社の実施体制と能力であろう。WaBuB実施による森林管理計画の作成プロセスを少なくとも1サイクル行った段階で、

各活動における課題の整理と手順の見直しを行い、現実的な活動範囲の選択と集中により、「WaBuBによる森林管理のシステム」を確立する必要がある。この際、エチオピアの現状と社会風土に合った「住民参加のレベル」もよく見極めた上で、「本当に森林管理計画の作成が必要なのか」、「もっと適切・効果的な機能活性化の手段がないか」、「全集落における組織化を優先すべきか」を含め、関係者間で協議することが肝要と思われる。

この稿の最後に、筆者がベレテ・ゲラ参加型森林管理計画で活動する約3年間でお世話になったプロジェクトスタッフやJICA関係者の方々に、深く感謝の意を表したい。特に、西村勉氏はフェーズ1から携わり、現在も過酷な環境の中でチーフアドバイザーとして活動しておられる。FAOの萩原雄行氏には、WaBuBの普及戦略や生計向上活動のアイデア等で多大な支援を頂いた他、個人的には専門家としての資質や姿勢における貴重なご教示と影響を賜った。僻地での厳しい状況ではあったが、多くの方々の支えにより、この上ない経験と挑戦をさせて頂いたことに感謝している。次回の稿では、生計向上活動の1つとしたファーマーフィールドスクール手法に特化し、当参加型森林管理プロジェクトへのインパクトについてご紹介したい。

〔参考文献〕 1) State of the World's Forests (2009) FAO 2) 西村 勉 (2009) 短期専門家派遣業務 業務完了報告書 3) 国際協力機構 (2009) エチオピア国ベレテ・ゲラ参加型森林管理計画フェーズ2 中間レビュー報告書 4) 辻村英之 (2009) おいしいコーヒーの経済論, 太田出版 5) 佐藤 寛編 (2004) 援助と住民組織化, アジア経済研究所