

キルギス共和国共同森林管理実施 能力向上プロジェクト(1) キルギス国の社会経済・森林林業の概要

木村 穰・町田良太

キルギス共和国共同森林管理 (Joint Forest Management (JFM)) 実施能力向上プロジェクトは国際協力機構 (JICA) によって実施されている技術協力プロジェクトで、2009年1月19日から5年間の予定で実施されている。プロジェクトの目標は、キルギス共和国政府が目指す共同森林管理政策の推進のためのモデル的な事業の実施、モニタリング及びその普及である。長期派遣専門家はチーフアドバイザーと参加型森林管理/業務調整の2名体制で、随時短期専門家が派遣される。

当プロジェクトは日本人専門家が常駐する森林プロジェクトとしては中央アジアで最初のプロジェクトであり、日本の海外林業協力にとっては旧ソ連という社会条件と中央アジアという立地条件の2つの未体験因子が重なっている。そのため、この第1稿において背景部分の解説を、第2稿においてJFMプロジェクトの内容と進捗状況を報告する。

I 背景

1 キルギス共和国の社会経済概況

キルギス共和国はカザフスタン、ウズベキスタン、タジキスタン、中国に囲まれた内陸国である。旧ソ連を構成した15の独立共和国の1つであり、91年のソ連邦崩壊後独立し、現在は独立国家共同体 (CIS) に属している。人種構成はキルギス人が66%、以下構成比率の高い順にウズベク人、ロシア人、ドゥンガン人 (回教中国人)、ウイグル人、カ

ザフ人、ウクライナ人など多民族によって構成されている¹。キルギス人を除けば、公用語であるキルギス語を自由に話せる者は少なく、共通語としてロシア語が重宝される場面も多々ある。

一人当たりの国民総生産 (nominal GDP) は860ドル²と低開発国であり、東南アジアでいえばラオスとカンボジアの間に当たる。貨幣経済が発達しており、他の低開発国にあるような物々交換による数字に表れない経済効果が少なく、より厳しい経済状況にあるといえる。旧ソ連の国々では社会主義経済から市場経済へ移行した際に経済破綻を経験しており、その後、周辺国では天然資源や穀物生産によって経済回復を達成しているが、キルギスは経済破綻をそのまま引きずっている状況にあると言える。中

表1 キルギス国の森林分野基礎指標³

国土面積	19,180,000 ha
人口 (2004年)	5,099,000 人
人口密度	26.6 人 /km ²
地方部に居住する住民の比率	66.1%
森林面積 (2005年)	869,000 ha
森林率	4.5%
公有林率	100%
人工林植栽面積 (2005年)	66,000 ha

¹2001年, Kyrgyz Republic Population Statistic

²World development indicators database, World Bank (2009)

³FAO Global Forest Assessment 2005

Yuzuru Kimura & Ryota Machida: Brief Information on "Joint Forest Management Project in Kyrgyz Republic" (1) Socioeconomic Background and Forest Resources of Kyrgyz Republic
JICA キルギス共和国共同森林管理実施能力向上プロジェクト専門家

中央アジアでは最も率先して市場経済主義を導入し、WTOにも加盟しているが、このことが却って経済発展の足を引っ張っているとの見方もある。

主な産業は農業・畜産業と鉱業で、輸出額は鉱業（主に金）が約4割を占めている⁴。識字率は99%と高く⁵教育熱心であるが、旧ソ連時代に稼働していた大規模工場の多くは廃墟と化しており、第2次、第3次産業での国内雇用吸収力は少ない。そのため、ロシア、カザフスタンなどへの出稼ぎが多く、若者を中心に人口の10%以上が国外で働いているとされている。地方では、若者の流出を防ぐためにも地域の資源を利用した産業振興が望まれている（写真1）。

宗教はキルギス人をはじめとするチュルク系民族がスンニ派イスラム教、ロシア人は正教会キリスト教が主である。旧ソ連時代に宗教全体が弾圧されていたこともあり現在でも目立った宗教による対立は少ない。一方、民族間対立は根深いものがある。カザフスタン、ウズベキスタンなど周辺国が独裁色の強い体制の中で経済発展を遂げ、それぞれ民族主義を強く打ち出しているため、キルギス国内においても民族間の摩擦が今後大きくなる可能性がある。特にキルギス人とウズベク人は仲が悪く、それを利用してバキエフ元大統領派が混乱を仕掛けたとされる



写真1 ビシュケク市郊外の放牧地

⁴ WTO Statistics

⁵ Total Adult Literacy Rate, UNICEF Statistics

2010年6月の南部州での紛争では数千人規模の虐殺と数十万人規模の難民を出す状態に発展している。

2 ドナーの状況

集団安全保障の枠組みとしては集団安全保障機構（CSTO）との結びつきが強く、次いで欧州安全保障機構（OSCE）、上海協力機構（SCO）になると考えられる。また、米軍がアフガニスタン方面への補給基地を置いているため米国の影響も大きい。ドナーとしては世銀、国連、アジア開発銀に加え、英国国際開発省（DFID）、スイス開発協力局（SDC）が発言力をもっている。2010年7月に開催されたドナー会議では以下の15の機関、26カ国が参加している。

森林セクターにおける外国支援は1995年以来スイスSDCが主導してきたが、2010年4月に終了した。スイスはWTOの理事国選挙を応援することの見返りとして大規模なODAを約束し、森林セクターにおいては基本政策の立案、技術開発、技術者教育、森林情報制度の確立など包括的に支援した。スイス以外ではFAOによる森林資源調査、トルコ国際協力機関（TIKA）による育種施設支援、EUによる南部アルチャ林管理計画立案などがある。2006-2010年の環境セクターのドナー支援状況は下表の通り。

3 キルギス共和国の森林概況

国土面積は約1900万haで日本の約半分。テンシャン山脈の西側に位置しており、国土の約90%が標高1,500m以上と山岳地帯にある。降水量は300～600mmの地域が大半を占めており、かなり乾燥した状況にあるが、一定の標高と地形の条件が組み合わさった場所には局地的にまとまった降雪・降雨があり天然の森林植生が見られる。そのため中央アジア特有と思われる山脈の北側斜面にだけ植生が出現する奇異な景観がよく見られる。森林面積は国土の4%程度で、山脈の北斜面に出現する針葉樹林とフェルガナ盆地の標高1,500m地帯に存在するクルミ林が大半を占めている（写真2）。

月平均気温は首都ビシュケクで-3～25℃となっているが、大陸性気候のため寒暖の差は激し

表 2 2010年7月のドナー会議参加国・機関

機関	国
アジア開発銀, 欧州開発銀, 欧州委員会, ユーラシア開発銀, 世銀グループ (国際金融公社), 赤十字委員会, 国際移住機関, イスラム開発銀, 欧州安全保障協力機構, 上海協力機構, UNDP, ソロ基金, アガカーン開発ネットワーク	オーストリア, アゼルバイジャン, ベルギー, カナダ, 中国, デンマーク, イタリア, ドイツ, フィンランド, フランス, 日本, ロシア, カザフスタン, 韓国, ルクセンブルグ, オランダ, ノルウェー, サウジアラビア, アラブ首長国連邦, スウェーデン, スイス, トルコ, トルクメニスタン, ウズベキスタン, 英国, 米国

表 3 環境保全森林省関連の外国支援プロジェクト (2006-2010年)

ドナー	プロジェクト名	期間/支援規模
FAO/UNDP	森林アセスメント・モニタリング実施能力開発	2008-2009 31.8万ドル
スイス SDC	キルギス-スイス森林プログラム Kyrgyz-Swiss Forest Program (KIRFOR)	Phase V (2008-2009) 168万ドル
トルコ TIKA	クルミ林業虫害防除技術支援	2007-2009
GEF/UNDP	漁業分野における生物多様性政策強化支援	2008-2012 1百万ドル
UNDP/GEF	地球規模の環境保全活動による資金を活用するための能力開発	2009-2011 62.6万ドル
世銀 (GEF/PHRD) / 国際農業開発基金	天山山脈生態系保護支援 (対象としてカザフスタンを含む)	2008-2009 64.5万ドル
JICA	キルギス国共同森林管理実施能力向上	2009-2014 3百万ドル
ノルウェー政府 /OSCE	環境アセスメント適用のためのパイロットプロジェクト	2008-2009 5.5万ユーロ
欧州委員会	パミール高原国境地帯生態系保全 (対象としてタジキスタンを含む)	2007-2008 120万ユーロ

く、夏には最高気温が40℃を超える日も稀ではない。夏季の気温が高くなるため、年平均気温の低い高原地帯であっても灌漑さえ行えば植林活動は可能である (写真3)。

4 森林の管理主体

主たる森林地帯は旧ソ連時代に国有林 (Forest Fund) として指定されておりFAOのGlobal Forest Assessmentでは100%が公有林となっている。しかしながら、実際にはForest Fund以外の

地方自治体主管の土地と政府暫定管理の土地にも森林が存在しており、2009年にスイスが所管ごとの森林面積を調査している (表4)⁶。この結果をもってForest Fund以外の場所にある森林の管理について話し合いが促進される予定であったが、未だその動きはない。同表の森林区分でクルミ林とトウヒ林に区分されているものを除くと森林の生産性は非

⁶Map of Forest Location in the Kyrgyz Republic, 2009, Swiss Interco-operation



写真 2 天山トウヒの天然林



写真 3 大臣、大使による現場訪問（灌漑施設）

表 4 管轄区分、植生区分ごとの森林面積

管轄区分	低木林	ジャクシン林	トウヒ林	クルミ林	ピスタチオ林	その他広葉樹林	計
Forest Fund	231.7	294.5	127.4	42.1	35.2	88.4	819.3
Ail Okmutu	139.9	91.6	4.3	3.9	16.3	48.9	304.9
State Reserve	99.3	117.5	17.7	1.0	6.1	25.3	266.9
計	470.9	503.6	149.4	47.0	57.6	162.6	1,391.1

Ail Okmutu: 選挙で代議員が選ばれる最小の地方自治組織、日本の町村にあたる。

常に低く、地方自治体などが意欲を持って森林管理を行うインセンティブはほとんど働かないことがその一因であろう。

5 森林政策

スイスの15年間の支援の中で森林政策の枠組み構築が行われている。まず1999年にForest Codeが定められている。Forest Codeでは森林地域がForest Fundとして公的に管理されること、およびForest Fundの管理経営に関する諸事項が定められている。

次に森林計画として25年を計画期間としたForestry Development Concept, 10年を計画期間としたForest Program, 5年を計画期間としたForestry Development Action Planの3つが制定された。

Forestry Development Conceptでは第1部で森

林政策の三本柱「森林—国民—政府」が規定され、第2部で10項目の戦略が規定されている。三本柱は、①持続的森林管理を目指すこと、②森林管理には地域住民の参画が不可欠であること、③国は森林管理に責任を持つことが記されている。本来であれば25年という長期計画には、これら三本柱のそれぞれについての現状分析と具体的な将来目標の設定がなされるべきであるが、残念ながら定性的な書きぶりに終始している。また第2部の10項目の戦略は第1部の三本柱との関連性が薄く、当面の重点項目が羅列されている。Forest ProgramおよびForest Development Action Planではこの10項目の戦略についてブレイクダウンされている。

またスイスの支援によって、森林管理への住民参加を促進する観点から南部クルミ林での貸付契約の考え方を示したConcept on Collaborative Forest

Management, および一般の森林貸付契約の手続き透明化を規定した省令 #482 が制定されている。これらによって Forest Fund の管理に住民をインボルブさせる基本的な制度が形成されている。

6 森林行政組織の変遷

旧ソ連のシステムをそのまま引き継いだことと森林面積が限られていることから、「森林行政＝国有林政策」として行政組織が構築されている。また、91年の独立以降頻繁に組織の改編が行われている。当初は森林と狩猟の管理であったものが、2005年以降環境セクターと一緒にになり、2010年10月現在環境保全森林省の所管となっている。

表 5 森林行政組織の変遷

1991-1992	内閣府森林委員会
1992-1994	国家森林監督局
1994-1996	国家自然保護委員会 森林管理部
1996-2001	森林局
2001-2002	生態系・緊急事態省 森林部
2002-2005	国家森林サービス
2005-2008	環境保全森林省 森林管理局
2008-2010	環境保全森林省 森林生態系開発局
2010-	環境保全森林省 森林生態系開発部

7 国有林の組織

Forest Fund は環境保全林業省 (SAEPF) の所管となっており, 実際には全国に 60 カ所あまりあるレスホース等⁷によって管理されている。レスホースとは Государственное лесохозяйственное учреждение の略称で直訳すると「国による林業経営を行う組織」, つまり営林署である。キルギスにおいて各営林署は独立採算で経営することが求められており, 経費が足りない場合には営林署長が借金をして穴埋めすることもあるようだ。これまで営林署長の経営能力によって職員の給与等がまかなわれてきたが, 2009年の税制改正によって事態は急変している。この税制改正によって営林署の歳入(林地貸付賃料, 立木や苗木販売収入)については不労所得と同じ扱いで経費控除が認められず, 一律で20%の国税が課せられることになった。課税によって各営林署の財政は逼迫し, 職員給与が定額分(月40ドル程度)しか払えず, 職員が定着しないという問題が生じている。

⁷レスホース (43), 独立レスニチェストバ (9), 自然公園 (8), 保護区 (1)