

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 (2) プロジェクトの構成と進捗状況

木村 穰・町田良太

前報 (1) で報告したようなキルギス共和国の社会経済・森林管理状態にあった森林管理方法として住民と行政による共同管理の概念が導入されてきた。そこで2008年にキルギス国からJICAに協力を要請が出され、2009年から開始された本プロジェクトについて概要を報告する。

Ⅱ プロジェクトの構成と進捗状況

1 JICA プロジェクト形成の経緯

キルギス政府から2008年度案件として「キルギス参加型森林再生・保全プロジェクト」の要請が出され、JICAは2007年11月と2008年6月に調査団を派遣、2009年1月に「キルギス国共同森林管理実施能力向上プロジェクト」としてRecord of Discussionを署名し2009年1月19日より専門家を派遣し5年間のプロジェクトを開始した。2名の長期専門家が日本から派遣され常駐し、必要に応じて随時短期専門家が派遣されている。

2 キルギスにおける共同森林管理の考え方

プロジェクトの名称の一部でもある共同森林管理 (Joint Forest Management (JFM)) にはいくつかの考え方があり、キ国森林管理担当者の中でも意識が統一されていない。私見としてJFMには次の3つの解釈があると考えられる (表1)。

3 JICA-JFM プロジェクトの枠組み

プロジェクトではKIRFOR (Kyrgyz-Swiss Forest Program) の提唱する「営林署—村役場—テナント」

の三者関係 (トライアングラーアプローチ) の構築を足がかりとして、住民を森林管理に参加させる手法を確立し、その普及を目標として活動を進めている (図1)。そのためプロジェクト実施監理を行うJoint Coordination Committee (合同運営委員会) 及びWorking Group Meeting (作業委員会) では森林セクターと地方自治セクターの両方から委員を選んでいる。

4 これまでの活動内容

プロジェクト活動は大きく分けて①パイロットプロジェクト実施のための基礎調査、②パイロットプロジェクト実施 (5カ所以上)、③モニタリングの実施、④マニュアルの取りまとめとセミナーの開催 (普及活動) の4つのステージから構成される。

(1) パイロットプロジェクト実施のための基礎調査

各営林署では森林計画に基づいて事業を実施しており国有林管理のための基礎的な情報は整備されている。一方、選挙で代議員を選ぶ最小単位の自治体であるAil Okmutu (AO) では全国統一の様式によって人口統計などの必要な基礎情報が整備されている。このような状況下で森林管理に住民を参加させるための基礎調査として定量的な一斉調査を追行的に行う必要性はなかったため、プロジェクトでは現地視察と聞き取り調査を精力的に行った (写真1)。

Yuzuru Kimura, Ryota Machida: Brief Information on “Joint Forest Management Project in Kyrgyz Republic” (2), Components and Progress of the Project

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

表 1 JFM (Joint Forest Management) の定義

Forestry Development Concept が唱える JFM	森林管理に住民が参加すること。具体的な定義はなく、様々な形態で民間セクターが森林管理に貢献するための工夫が必要であるとされている。
JFM Concept (案) が唱える JFM	Kyrgyz-Swiss Forest Program (KIRFOR) の A. Temirbekov 氏と K. Alikeev 氏が執筆した JFM Concept (案) によると JFM とは「営林署—村役場—テナント」の三者関係によって責任と便益の分担を取り決め、共同で森林管理を実施するシステム、と定義づけられている。
Collaborative Forest Management (CFM)	ロシア語で Collaborative Forest Management は Общинное ведение лесного хозяйства で日本語に直訳するとコミュニティフォレストリー、一方 Joint Forest Management は Совместное управление лесами で共同森林管理となる。KIRFOR プロジェクトでは南部クルミ林で実証した役務で貸付料を弁済する森林貸付契約の方式を Collaborative Forest Management と名付けているが、Joint Forest Management と英語での意味が似通っているため頻繁に混同されている。CFM が JFM そのものであると理解している職員もいる。

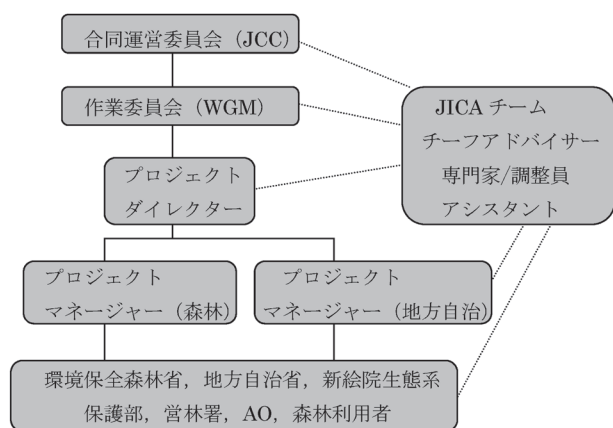


図 1 プロジェクト組織図 (AO: 本文参照)



写真 1 カラサエフ パイロットプロジェクトでの住民との協議

(2) パイロットプロジェクト (以下同じ変更あり) 実施箇所の選定

プロジェクト開始時に対象となる北部州では森林管理に住民を巻き込む活動そのものがほとんど行われておらず、パイロット事業のありかたを論議するにもそのたたき台となるモデルすら全く存在しない状況であった。そのためパイロットプロジェクトのあり方について限定するのではなく広くアイデアを募集する方向で選定基準を作成した (表 2)。この基準に基づき、対象 2 州の全ての営林署、自然公園

事務所を訪問し、関係 AO を集めて説明会を開催し、アイデアを募集した。説明会で予算規模についての質問が頻出したため年間の事業予算から逆算して 1 件当たり 100 万ソム (1 ソム ≒ 2.2 円) を上限と定めて募集した。

全体で 10 を超える応募があったが、多くは「果樹園経営を行いたいので資金を支援して欲しい」、「植林用の場所を提供するので JICA で植林を実施

表 2 パイロットプロジェクト選定基準

1. JFM を普及するための良いモデルであること
対象となるパイロットプロジェクト活動は他の営林署や AO でも課題となっている事項を解決するための良い見本になりうること。
2. 関係者が協力して活動していること
営林署と AO が連携してパイロットプロジェクト活動を推進していること。また、地域住民が森林管理活動の主役となっていること。
3. 地域住民に貢献する活動であること
パイロットプロジェクト活動によって対象地の生産性が向上し地域住民の生計向上に資すること。住民が享受する恩恵は将来にわたって保証されたものであること。
4. 環境に配慮されたものであること
パイロットプロジェクト活動は資源略奪型の活動でなく、自然保護に貢献するものであること。
5. 持続可能な活動であること
パイロットプロジェクト活動はドナー支援時だけの一時的なものでなく、支援が完了した後も継続して行われるものであること。



写真 2 ジャンバフタ パイロットプロジェクトでの学校植林の生徒達



写真 3 イワノフカ パイロットプロジェクトでの住民による植林

して欲しい」というものであった。また、応募してきた案件の多くが農業用地として灌漑が整備されている場所で林業用に用途変換することが難しい場所であった。概して営林署も AO も要望書を作成する能力に劣っており、選定作業に耐えるだけの要望書が提出されることはほとんどなく、そのため有望な案件についてはプロジェクトで要望書作成の指導を徹底的に行った。結果、2009 年から 2 年間で 5 カ所のパイロットプロジェクトを選定し事業に着手した。

(3) パイロットプロジェクトの実施

パイロットプロジェクトはこれまで首都のあるチュイ州で 3 カ所、イシクリ州で 3 カ所、計 6 カ所で実施している（写真 2, 3）。それぞれは全く性格の異なる立地条件で実施されており、かつ住民を巻き込むためのインセンティブ付与の観点からそれぞれユニークな付帯的支援が組み込まれている。詳細は表 3 の通り。

(4) モニタリング

表 3 JFM パイロットプロジェクトの概要

パイロットプロジェクト の位置	現地の条件等	主な活動内容
Chui 州 Soklok 郡 Jang Pahta AO (Frunze 営林 署)	カザフスタン国境沿いの低湿地帯で塩 害のため放棄された農業用地 40 ha を AO が提供。	住民による果樹・早生樹種の植林を核とし、 植林地管理と技術支援のための営林署苗畑 を併設。周囲を学校林で囲むことにより地 域住民の理解を深める工夫を行っている。
Issyk-kul 州 Ton 郡 Kok Moinok AO (Balykchy 営林署)	年間降雨量 120 mm という非常に乾燥 し、かつ傾斜地・岩石地のため農業利 用が難しい場所。これまで営林署によ る防風林植林が行われたが、水供給が 不安定なため何度も壊滅的な被害を受 けている。	住民によるアンズ栽培を核とし、営林署が 防風林植林を行う。水供給を安定させるた め 6 km 上流にある沢から水路を整備して いる。
Chui 州 Chui 郡 Kegeti AO (Chui 営林署)	氷河後退により近年激しい土石流に見 舞われている河川沿いの集落。風光明 媚でレク利用も多い。周辺には大規模 な造林地があるが、2009 年に突然大 規模な松枯れ被害が発生している。	集落を土石流被害から守るための導流堤の 建設、後背地における植林の実施、松枯れ 被害木の炭焼き支援、環境教育支援を行う 予定。
Chui 州 Yssyk-Ata 郡 Iwanovka AO (Yssyk- Ata 営林署)	カザフスタン国境であるチュイ川の護 岸植林を営林署で行う必要があるが、 住民の協力が得られず難航。周辺には 低湿地のため利用されていない農地が 散在。植林による土地の活用が期待さ れている。	護岸植林、道路沿い植林と果樹栽培を組み 合わせて住民による森林管理システムの導 入を試行。必要となる水源確保を支援。低 湿地においても住民による植林地管理を試 行的に実施。
Issyk-Kul 州 Typ 郡 Karasaev AO (Typ 営 林署)	チュップ川の河畔林は旧ソ連崩壊後、 違法伐採や過放牧によって劣化の一途 をたどっている。営林署と住民はお互 いを信用しておらず非協力的。	住民による植林と植林地の管理を推進。苗 木の安定供給のための体制を整備。森林管 理に必要なインフラ整備を支援。
Issyk-Kul 州 Issyk-Kul 郡 Oruktu AO (Issyk-Kul 営林署)	イククル湖北岸、クンゴイアトー山 脈の南斜面、テンシャントウヒの天然 林と放牧地が混在している。	天然林の風倒木処理と天然更新について家 畜対策など住民の協力得て実施。森林管理 に必要なインフラ整備を支援。

注) AO : 選挙で代議員を選ぶ最小単位の自治体

(i) ベースラインデータ

プロジェクト終了後にプロジェクト活動の効果を評価することを前提として Jang Pahta パイロットプロジェクトにおいてベースラインデータの収集を行った。AO 内の全世帯 1,256 世帯のうち 120 世帯を任意抽出しアンケート調査を行った。調査内容は生計の状態、燃料材の供給源、植林への参加意欲の有無などとなっている。同様の調査を他のパイロ

ットプロジェクトにおいても実施する予定である。

(ii) JFM 活動の報告

環境保全森林省は JFM 活動を報告するための様式を定め、JFM パイロットプロジェクトを実施している営林署は四半期ごとに報告することが義務づけられた。その後に政変が起きたため実際の四半期報告はまだ行われていない。

ちなみに同様の報告様式は KIRFOR が CFM

(Collaborative Forest Management) を実施している営林署にも課せられているが、KIRFOR のものは報告内容が膨大で本省と営林署に負担がかかりすぎるため実際にはほとんど運用されていない模様である。

(5) マニュアルのとりまとめとセミナーの開催

(i) マニュアルのとりまとめ

JFM マニュアルは JFM の考え方そのものに揺らぎがあるためどのような形でまとめるべきかを検討している段階にある。JFM は住民を森林管理に参加させるためのツールであり、その形態は地域の実情によってそれぞれ変わりうるものである。そのため JFM マニュアルでは基本となるツールの使い方を説明するような形に落ち着くものと考えている。

一方、JFM を通じて住民の参加をどの程度促進するのかといったことは基本的な森林政策で定めるべき事項であることから、今後、森林コンセプトの見直し作業等に対してプロジェクトからも積極的に政策提言を行うなど側面的な支援を行う予定である。

なお、森林管理を住民に移管していく際に必要な技術支援としてプロジェクトでは契約地の測量を簡易に行う手順と苗畑管理のための指導書を作成しており、これらも JFM マニュアルの一角を構成することになると考えている。

(ii) JFM セミナーの開催

JFM マニュアルはまだ作成されていない段階であるが、今後のとりまとめのためのプレインストーミング的な意味合いも含めて早期に JFM セミナーを開催する予定である。これまでのパイロットプロジェクト実施の経験をもとに住民を巻き込んだ森林管理の問題点、今後の進め方等について討論を行う予定である。

5 考察

(1) ユーザーグループの形成

共同森林管理の形態として、住民側がグループを形成して営林署と契約することは理想型である。プロジェクトとしてもできるかぎり住民グループを形成するよう働きかけており、今後実施するパイロットプロジェクトについては、グループ形成されるこ

とが支援する際の条件になるものと考えている。ただし、今のところこの住民グループはあくまでも経済活動として森林管理に関わっており、コミュニティが共同で森林管理を行うと言った状態にまでは至っていない。「コミュニティによる森林管理」といった理想型を追いかけるのではなく、コミュニティが森林管理を行う形態は地域によって異なることを前提に共同森林管理の枠組みを柔軟性のあるものにするのが適当であろう。

(2) 植林の動機づけと契約

住民による植林といえば聞こえはいいが、実際にはそんなに簡単に住民は集まらない。住民の森林管理能力の問題や広報の限界もあるが、産業活動として高リスク低リターンで魅力がないことが大きく影響している。自発的に植林活動に参加しようという住民は、何か勘違いしているケースが多い。これまでも、何度説明しても契約内容の理解は深まらず、契約も終わっていざ経費負担の話し合いが始まってしまうと立場や役割を理解し、「そんな話なら俺は参加しない」と大量の辞退者が出る、といったことが起きている。

法律では 49 年の本契約に至るには 5 年間の予備契約期間があり、その間に造林を行い、植林地の管理が行われれば自動的に 49 年の契約に切り替わることが定められている。多くの住民は 5 年の契約では心配だという。営林署が信頼できないからというのが実績を見ると 5 年間のうちに植林されるものは限られている。実際、説明会に参加する住民の多くは土地投機の対象として考えているようで、5 年間の Probation Period は森林活動を担保していくために重要な機能を果たすと考えられる。

これまで、制度として定められた契約方法を営林署が使っていない例も多く報告されている。正式な契約を結ばないことが営林署と住民の両方にメリットがあるため、このような事態が続いているのであろう。職員研修と住民への普及活動という地道な活動が求められている。

(3) ドナー支援の影響

環境保全森林省職員は長期にわたるスイスの支援

によってドナー主導の政策決定に慣れてしまったせいか、全体の枠組みを考えずに対処療法的な考え方で新しい政策を作ろうとする傾向がある。ドナーとしてはそのほうが短期的な成果を上げるには楽ではあるが、住民を巻き込んだセミナーでは大衆迎合の路線に陥り、現実離れした政策ができあがる危険性もある。実際に、営林署の現場ではドナー主導で構築された「共同森林管理」というシステムの推進に懐疑的になっている職員も見られる。

いろいろな機会を捉えて政策論議を行っているが、新しい政策を実現させる際に、現存する営林署職員の処遇をどうするのか、財源はどう工面するのか、森林犯罪をどう取り締まるのか、森林所有者の権利と責任をどう監督するのか、といった具体的な姿が描けないことが多い。すべてを住民に任せるべきという意見もあるが、住民の自発的な活動を促すことはよりハードルの高い作業といえるだろう。まずは地に足のついた施策を積み重ねることから始めるべきである。そのためには、現在の営林署組織の

協力が得られるような形で共同森林管理を進めることが現実的であろう。

(4) トライアングュラーアプローチ

植林活動は高リスク低リターンでかつ時間もかかるため、一般の投資活動としてはなじまないことが多い。日本でも篤林家と呼ばれる人たちは短期的な利益にとらわれず、理想的な森林経営のために骨身を惜しまず働き続けた人が多い。そのようなリーダー的な役割を担う人がいなければ地域で植林活動を根付かせることは難しい。これまでのパイロットプロジェクトでは、営林署職員のイニシアティブが大きな役割を果たしている。また、営林署とAOとの関係が良くなければ住民を巻き込んだ活動は難しい。その意味でも「営林署—AO—住民」のトライアングュラーアプローチは的を射た考え方である。今後ともトライアングュラーアプローチを軸にパイロットプロジェクトの掘り起こしを続けていくことが共同森林管理普及の近道になるものと考えている。

新コラム欄のご紹介

この度本誌は「眼で見る世界の森林」及び「民間海外植林地の現況」を創設しました。これは、地球環境保全、生物多様性保全など森林の役割の重要性が市民の間に広く認識されるようになったことをうけ、幅広い分野の人々から多様な情報の発信が大切と考えたからです。

「眼で見る世界の森林」は世界各地の特徴ある森林の写真を見ながら、その森林の特徴を学ぶ欄です。世界の多様な森林を一人の執筆者でカバーできるものではありませんので、読者の皆様の活発な投稿を歓迎します。投稿は写真1葉と解説文800字程度で、刷りあがり1ページです。

「民間海外植林地の現況」では、日本の民間団体が公的補助、CSR、寄付金等により世界各地で実施した植林活動を紹介します。植林地は成林して初めて森林の生態学的、社会学的効果を発揮します。しかしながら成林までに長い道のりがあります。それを達成した植林活動の成果とその過程の苦労、工夫をお互いに共有、活用できる情報交換の場に、この欄がなればと考えておりますので、読者の皆様からの投稿を歓迎します。この欄は刷り上がり2ページを予定していますので、図表・写真込みで、3,300字以内でお願いします。なお、写真1葉は350字分に相当します。図表は8cm×8cmで500字程度に相当します。

従来の「読者の広場」欄に加えて、これら両コラム欄はどちらかというと読者の皆様の情報発信の場としていく予定ですので、盛んなる投稿を心からお待ちしております。
(編集委員会)