

「研究の目的と方法」

筆者はフィリピンの環境天然資源省(Department of Environment and Natural Resources: DENR)にて、2004年6月から開始、2009年6月まで行われる予定である国際協力機構(以下、JICA)の技術協力プロジェクト「地域住民による森林管理プログラム強化計画」のメンバーとして、フィリピンの Community-Based Forest Management Program (地域住民による森林管理プログラム 以下、CBFM)に携わっている。

CBFM はフィリピン政府により 1995 年に政令によって森林管理の国家戦略として制定され、森林地域の住民組織は環境天然資源省の所管する森林を 25 年間、無償で借り受け森林の経営を行うことが出来るものとされている。これに対し環境天然資源省や地方自治体(Local Government Unit: LGU)は資金的、技術的、制度的支援を行う。

1970 年代から環境天然資源省は森林減少を食い止め、森林を適切に管理するために、国の直営部分を除いた森林の大部分を地元住民の管理にゆだねる社会林業の手法が望ましいとし、さまざまな社会林業政策を展開してきた。その様な背景の中、フィリピン政府は CBFM が一連の社会林業制度の完成版であり、かつ、最終・最良のシステムであると捉えている。

しかしながら、フィリピン政府が満を持して投入したはずの CBFM ではあるが、森林の内容や高地人口の増加を勘案すれば森林面積が増加に転ずるという予想図をそのまま描く事は非常に困難である(フィリピンの森林面積は国土の 24 パーセント: DENR, 2002)。

自ら CBFM に参加しているはずの住民組織 (People's Organization: PO)も、CBFM 自体を十全に把握していないことが「地域住民による森林管理プログラム強化計画」の調査から明らかになってきている。また本来 CBFM を補強すべき環境天然資源省と地方自治体の連携も円滑には機能しておらず、現在のフィリピンの CBFM は未だ環境天然資源省からのトップダウン形式に大きく頼っている。

本研究の目的は、「地域住民による森林管理プログラム強化計画」の活動進捗上において直面している数々の問題点から、現在のフィリピンの CBFM が抱えている問題を明らかにし、それらの問題点を解決する為に必要であると考えられる補完要素を提示し、同プロジェクトの活動において実行して行くことにある。

住民組織の支援にあたっては、環境天然資源省が地方自治体およびその他の stakeholder と呼ばれる組織の協力体制を構築することが CBFM 実施の基本戦略であるとされている。しかし実態は環境天然資源省と地方自治体が協同で CBFM を推進したケースは数少なく、同プロジェクトのモデルサイトやその周辺でも同様であった。ここから分かるように現在

の CBFM が抱えている主要な問題の第一点は、地方自治体の CBFM への関心の低さと環境天然資源省との連携の不足にある。二点目は本来 CBFM の担い手となるべき、地域住民による CBFM 自体の認知度も非常に低いことであると考えられる。

本研究ではこれら二点は、地方自治体と住民組織にとって CBFM に参加するメリット、インセンティブが低いことが原因であると考え、どのようにそれを克服していくかを検討する。まず CBFM の現状を資料調査、現地フィールドワークによる聞き取り、環境天然資源省でのインタビューにより把握する。その上で不足していると考えられる点を明らかにし、資料調査により日本の森林経営の歴史と比較・検討する。最後に地方自治体との連携と市場確保の重要性を指摘し、それらを補完するべく新しい援助投入の形を図で示す。これらの改善策は現在行われている JICA の技術プロジェクトである「地域住民による森林管理プログラム強化計画」の中で活かされることになる。

「論文の構成」

序章

第一節 研究背景	1
第二節 研究目的	2
第三節 研究方法	2

第一章 フィリピンにおける森林政策の展開と問題点 4

第一節 フィリピンにおける森林管理政策の展開	4
第二節 CBFM 導入以前にフィリピンの森林管理政策が抱えていた問題点 ～「パンタバンガン森林開発プロジェクト」を事例として～	7

第二章 「地域住民による森林管理プログラム強化計画」の展開にみる CBFM の問題点 11

第一節 Community-based Forest Management Program(CBFM)の概要	11
第二節 「地域住民による森林管理プログラム強化計画」の概要	14
第三節 プロジェクトの活動進捗と問題点	16
第四節 CBFM が抱えている問題点	18

第三章 フィリピンに森はつくれるか 22

第一節 なぜ日本には森林が残ったのか	22
第二節 歴史的、文化的側面からみるフィリピンにおける公共の精神	24
第三節 フィリピンに森はつくれるか	25

終章 CBFM に必要な補完要素 29

第一節 地方自治体と住民へのインセンティブ	29
第二節 ODA には何が出来るか ～「地域住民による森林管理プログラム強化計画」に期待される役割～	31

終わりに 35

参考資料 36

参考文献 41

謝辞 43

「論文の概要」

第一章ではフィリピンにおける森林管理政策の展開を先行研究、資料から整理していく。主に第二次世界大戦終了までの時代と、第二次世界大戦以降の2つの時代に分け、フィリピンの森林政策がどのような過程を経て現在の住民参加型の Community-Based Forest Management Program(以下、CBFM)に至ったかを探っていく。またこれらの歴史、文化と社会的背景をふまえて、1976年から1992年までの16年間に渡り国際協力機構(以下 JICA)が行ってきた「パンタバンガン森林開発プロジェクト」をレビューすることにより、1995年に CBFM が施行される以前のフィリピンにおける森林プロジェクトが抱えていた問題点を浮き彫りにする。

第二章では CBFM の概要を整理する上で、「土地の共有は必然的に資源の過剰収穫をもたらす」とするギャレット・ハーディンの「コモンズの悲劇」に言及する。CBFMは住民組織を人為的に作ることにより、この集団規範の共有を生成し、共有地の管理を達成しようという試みであり、コモンズの実践であるという考えの下、JICA 技術協力プロジェクト「地域住民による森林管理プログラム強化計画」の活動進捗を分析する。そしてこれらがきちんと達成されているかを探り、また同プロジェクトが直面している問題点を明らかにする。その上で CBFM 導入以前と以後における森林経営に見られた変化をまとめると、CBFM の抱えているいくつかの問題を解決する上で重要なことの一つは、地方自治体へどのように CBFM 活動へ参加するインセンティブを付与出来るかであることが理解できる。地方自治体の積極的な参加は環境天然資源省と住民組織の距離を縮め、地域住民の CBFM への参加をより強く促すことになる。

地方自治体と地域住民にとっての CBFM へ参加するインセンティブとは具体的には何か。どのようにインセンティブを付与すれば地域で集団規範の共有が成されるのか。そしてそもそもフィリピンという歴史的背景と文化を持つ地域において、コモンズの存在しなかった地域へコモンズの構築を目指す CBFM という手法は適切なのだろうか。この三点を問題定義する。

第三章では三点の問題を改めて考察しなおす上で、フィリピンと同じく東洋の小さな島国であり、一億人規模の人口を要する日本の森林史を振り返る。フィリピンと同様に強い人口圧、膨大な木材需要によって生態系の貧弱化を経験した日本に森林が残ったのは何故か、日本ではどのように現在のような豊かな森を人々がつくってきたかを考察し、森林面積が24パーセント(環境天然資源省、2002)であるフィリピンと比べ、その森林経営と風土にはどのような違いがみられるのかを比較検討することにより、フィリピンの CBFM 政策に欠けている要素、どのようにインセンティブを付与すれば地域で集団規範の共有が成されるのかを探っていく。日本の森林史では植林は地方自治体が「需要に即した生産活動の継続の為

の手段」を促進した結果であり、そのためにはある程度の利益が保証されている必要があり、これが直接住民へのインセンティブとしてもっとも効果的に働いたことが示されている。つまりコモンズがもともと存在しなかった地域にコモンズを構築し集団規範を生成させる試みである CBFM はある程度の利益が住民に保障された状況でなければ効果的に働くとは考えにくい。「フィリピンに森はつくれるのか」は、「育成林業による人工林造成が可能かどうか」であり、それは「市場が存在しているかどうか」にかかっている。その上でフィリピン国内・外における林木と特用林産物の需要に関して分析し、市場の確保と地方自治体を主体とした活動が担保されていない限りは、地域住民のインセンティブを高めることも困難であり、現状のままのアプローチではコモンズの構築と集団規範の生成・共有は成されず、フィリピンに森林がつけられる可能性は限りなく低いとの結論を導く。

第四章では現状改善の鍵となる地方自治体に対する外部からの支援のあり方を検討し提案を行う。現状では地方自治体が CBFM のような中央省庁から落とされてくる政策に、積極的に参加するインセンティブは薄い。しかしながら筆者のこれまでの調査の範囲では、地方自治体に地域住民が期待しており、また地方自治体自体も自覚している役割は、各中央省庁から地域へのそれぞれ異なる政策を機能的に取りまとめて関連付け、それらのサービスを取捨選択して活用、利用していく方針を住民に示すことであるという結果が出ており、そのようなフィリピン村落開発活動に望まれる新しい政策投入システムの形を示す。

最後に今後の「地域住民による森林管理プログラム強化計画」などの ODA による開発援助に期待される役割は、地方自治体に期待されている役割の補完であるとの結論を導く。環境天然資源省と地方自治体の連携が芳しくない現状では、ドナープロジェクトがその調整役を担い、環境天然資源省が行なっている CBFM への投入に出来る限り地方自治体が参加できるように促していく必要がある。CBFM に関しては、森林問題は環境天然資源省だけが扱えばよい、という視点では現実的に問題の打開は行き詰っており、資源利用だけでなく教育、インフラ、人口問題であるという視点をこれまで以上に取り入れていくという現実に即した重層的なアプローチが必要とされている。このような援助計画提言を ODA へ行なうことにより、各省庁の他プロジェクトを取りまとめる機能として、地方自治体を ODA の主要なカウンターパートとする新しい投入システムへの移行を提言する。この投入システムは地方自治体にとっての CBFM へ参加するインセンティブを高め、地域のニーズを知る地方自治体職員が中心となって住民参加型手法のファシリテートとオリエンテーションを行う。また生活環境整備への啓蒙活動とコミュニティによる自発的な「割地」は住民のインセンティブを高め、多くの問題点の改善を助けることとなるであろう。

政府開発援助では、このような地方自治体の期待される機能を現実化する為の事務所をたちあげていく必要がある。もちろんそれは地方自治体による独自の予算で確保・運営される必要があり、自立発展性を尊重していくことが大切である。