

# 森林保全プロジェクト

井上 真  
プロジェクトリーダー

## 1. プロジェクトの概要

### 1. 1. 背景/目的/アプローチ

#### 1.1.1. 背景

第1期(1998-2000年度)において、IGES 森林保全プロジェクトは、森林保全戦略にとって重要な一部をなすアジア太平洋地域における経験をもとに、持続可能な森林管理の原理/要素を同定することを目的とした。研究は、(1)他のサブチームに基本的な情報を提供する森林破壊の構造分析サブチーム(ST sub-team)、(2)地方及び国家レベルでの勧告を作成するための参加型森林管理サブチーム(PM sub-team)、(3)国家及び国際レベルでの勧告を作成するための木材貿易サブチーム(TT sub-team)、(4)プロジェクトの最終成果としての持続的な森林管理の原理/要素を抽出するための、森林保全に関する法・行政サブチーム(LA sub-team)という相互に関連する4つのサブチームによって行われた。対象国は、インドネシア、タイ、フィリピン、ラオス、ベトナム、中国、ロシア及びそれ以外のアジア太平洋の国々であった。

ST サブチームは、「住民参加及び共同体の権利に関する不十分な基盤」、「市場動向の影響」、「産業重視の森林開発パラダイム」及び「経済的及び政策的挑戦」といった森林破壊の根本的原因について明らかにした。PM サブチームは、東南アジアの国々の参加型森林管理システムの特徴を明らかにすることを目的として、現在の参加型森林管理システムを分析及び比較し、それらを主要なアクター、森林の法的地位、森林管理活動に基づいていくつかのタイプに類型化した。さらに、参加に関する内的及び外的な制約条件を検討し、政策勧告を作成した。TT サブチームは、アジアの国々における輸入及び輸出といった木材貿易の空間均衡分析(SEA)のためのデータ収集を行うとともに、木材貿易の時系列経済分析(TEA)を行った。LA サブチームは、森林保全に関する国際的な法政策、森林に関わる国際的な政策対話のプロセス、参加型森林管理に関する国内の法的行政的手法に焦点を絞った。このサブチームは、他のサブチームとの協力のもと、持続可能な森林管理のための原理/要素を抽出した。

森林保全プロジェクトは、第1期で研究者や非政府組織(NGO)、地域住民、政府高官との間に、有益なネットワークを構築することに成功した。このようなプロジェクトメンバーとの個人間の関係を活用し、第2期ではIGESとの組織間関係へと発展させることになった。

プロジェクトの主要な成果が持続可能な森林管理の原理/要素であることの論理的な帰結として、第1期の主要なターゲットグループは政府機関であった。しかし、政策勧告を含む戦略を議論し検討するために、ジャカルタ、ビエンチャン、ハバロフスクで開催した一連の地方ワークショップに政府高官を招待したにもかかわらず、各国における国家森林政策に十分な影響を与えるにはいたらなかった。

第1期プロジェクト計画が広い分野を対象としていたため、第2期(2001-2003年度)で森林保全プロジェクトは地域住民の参加に焦点を絞ること、対象国を2-3カ国に限定すること、アプローチを統合するべきであることが、IGESの理事会・評議員会、研究助言委員会(RAC)、外部専門家から提案された。

### 1.1.2. 目的

森林保全プロジェクトの目標は、森林保全及び持続可能な森林管理のための戦略を作成することであった。この目標を達成するためには多くのアプローチを考慮するべきであろうが、我々は、森林管理における貧困緩和及び持続可能な森林管理の両者を達成することが期待されるアプローチである「森林管理への地域住民の参加」を促進するための指針及び勧告(下記に示す)を作成することを目的とした。

- 村落レベルにおける村人及びその他のステークホルダーのための「村落行動指針(VAG)」。
  - 地方レベルにおける地方政府(州及び県)及びその他のステークホルダーのための「地方政策指針(LPG)」。
  - 国家レベルの森林管理における住民参加に関わる国際条約の効果的な適応を確実にするための「国家政策勧告(NPR)」。
- 地方政府、及び地方/国家レベルにおけるステークホルダーは、地方分権化プロセスを促進するために、これらの勧告を十分に活用することが可能である。

### 1.1.3. アプローチ及び方法

本プロジェクトの研究は、二つの相互に関連するアプローチを用いて行われた(図1)。一つは村落行動指針(VAG)を作成するための「地方アプローチ」である。これは村落レベルの分析から始め、次第に地方及び中央政府へと視野を拡大するというアプローチである。我々は参加型アクションリサーチ(PAR)と呼ばれる手法を用いた。これは、地域住民が、自らの生活状況を改善することを目的として関連する課題について研究者とともに調べるプロセスである。さらに、我々は村落レベルや県レベルで一連の小さなワークショップを開催した。

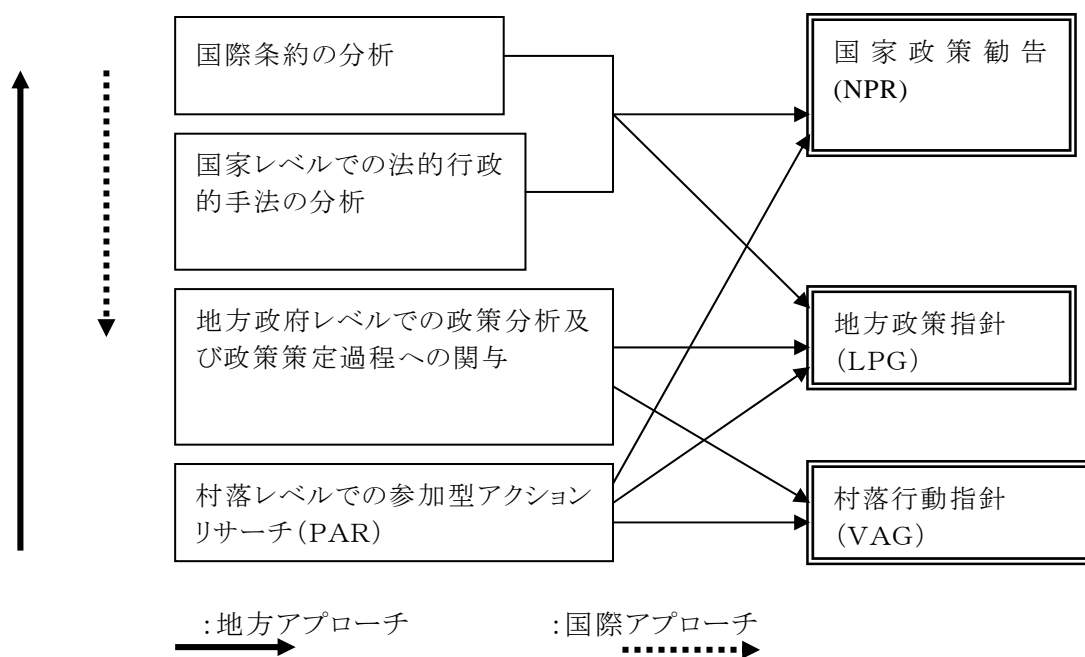


図1. 森林保全プロジェクトの3つの成果物を作成するための全体的プロセス

もう一つのアプローチは、国家政策勧告(NPR)を作成するための「国際アプローチ」である。これは国際レベルの分析から始め、次に中央政府及び地方政府レベルの課題を検討するというアプローチである。これらの二つのアプローチは、地方政府レベルでの議論、特に地方政策指針(LPG)を作成する過程で結合され統合された。

我々が適用した方法の利点を考えると、地方の森林管理活動及び政策策定プロセスは、村落行動指針 (VAG) や地方政策指針 (NPR) を適用することによって改善されるであろう。つまり、地域住民、ローカル NGO、地方政府や地方の研究者が初期段階から研究プロセスにかなりの程度組み込まれるため、彼らがこれらの指針を実際に活用する可能性が非常に高いのである。

#### 1.1.4. 対象国

第 2 期の研究対象国は、インドネシア、ラオス、極東ロシアの 3 カ国であった。各国の政治的な特性及び森林や森林管理の状況からして、これら 3 カ国における戦略的政策研究は重要である。我々が行った研究成果がこれらの 3 カ国で適応される可能性は比較的高いと考えられる。

インドネシアは、世界の中でも生物多様性保全という観点からもっとも重要な国であるだけでなく、民主主義への移行期にある国である。森林セクターの特徴は、(1) 参加と地方分権の概念に沿って試みられる森林政策の改革、(2) 急激な地方分権に伴う混乱、(3) 森林火災、大規模な農園開発、森林伐採、火入れ開拓といった様々な要因による急激な森林の消失と劣化である。

ラオスは市場経済への移行国である。森林セクターの特徴は、(1) 新しい森林法を実施する手法/メカニズムの未整備、(2) 森林管理の権限を地域住民に委譲する努力の動向及びそれへの反応である。

ロシアは国家政策の改革を進め、市場経済への移行期にある。また、ロシアの北方林では、インドネシアやラオスの熱帯林とは異なる住民参加のあり方を提示する必要がある。森林セクターの特徴は、(1) 森林政策の大幅な改革、(2) 森林管理におけるアジア諸国の強い影響、(3) 国家経済システムの変化に応じた地方森林管理の変化である。

#### 1.1.5. ターゲットグループ

我々は、さまざまなステークホルダーを、主要なターゲットグループと副次的なターゲットグループの 2 つのグループに類型化した。「主要なターゲットグループ」は、指針に記載されている集団及び主として指針を利用する者である。これらは地域共同体や政策策定者である。彼らの役割は、森林管理が成功するために不可欠である。

「副次的なターゲットグループ」は、指針を利用したり、利用することを支援したりするが、指針を直接実施することには関与しない。これらは、ローカルレベルでのローカル NGO や民衆組織、小規模企業や大学や、国家レベルでの大規模 NGO や大規模企業、国際レベルでの国連森林フォーラム (UNFF)、エコアジア (Eco Asia) などである。

#### 1.1.6. 協力機関

政策への影響力を確保するために、我々は組織間の関係を強化すべく「協力のための覚え書き (MOU)」を締結することによって、下記にあげる関連組織と緊密な協力関係を築いた。

##### a. インドネシア

- 東カリマンタン州・サマリダ市のムラワルマン大学社会林業センター (CSF) は、国家森林政策改革フォーラムのメンバーであり、かつ西クタイ県の地方森林政策のワーキンググループメンバーでもある。したがって、CSF は国家及び地方レベルにおける政策改革へのアクセスを有する重要な組織である。我々は、CSF を通じて、ローカル NGO と地方政府、地域住民と協力することができる。
- ジャカルタのインドネシア科学院 (LIPI)。LIPI は、国家政府の科学機関で、国に多大な影響力を及ぼす。LIPI と協力することで、政策決定者や世論に影響を与えることができる。
- 東カリマンタン州の西クタイ県 (および県の森林局) は、多様なステークホルダーの参加 (マル

チ・ステークホルダー・アプローチ)によって、持続可能な森林管理を試みており、インドネシアにおける先進的な地方政府の一つである。我々が作成する指針類がこの県で活用されることが大いに期待される。

#### b. ラオス

- ビエンチャン市のラオス国立大学 (NUOL) 林学部は、唯一の国立総合大学であり、政府への影響力が期待される。我々は、NUOL を通して他の研究所、地方政府、NGO、地域住民と協力することができる。
- 関連する郡農林事務所 (DAFO) 、及び県農林事務所 (PAFO)
- 農林省林野局、外国援助機関 (JICA, FAO, そして SIDA を含む)

#### c. 極東ロシア

- ハバロフスク市にあるロシア科学アカデミー極東支部の経済研究所 (ERI) は、その傑出した地位によって極東ロシアの政策決定者に影響力を及ぼすことができる。我々は、ERI を通じて、州及び県政府、他の機関、地域住民と協力することができる。
- 自然資源省の極東事務所、ラゾ県政府、地域共同体、NGO

## 1. 2. 到達度のレビュー

### 1.2.1. インドネシアの指針

#### a. 村落行動指針 (VAG)

指針は東カリマンタンの5つの村を対象に地方の森林管理の問題を解決するために作成された。これらの村は、ムアラジャワ、タンジュンジャアン、エンクニパセック、バトゥマジャン、マタリバである。この指針の目的は、それぞれの村落共同体が地域の森林を管理する役割を増大させ、強化するのを支援することである。

このガイドラインは、村落の政策決定者が、村落の政策、プログラム、行動計画を作成するために有益である。県政府にとっては、森林管理における地域住民の参加を支援することを目的とした技術的な指針などの政策やプログラムを作成するのに有益である。この指針は、NGO、研究機関、大学、企業といった集団を支援するにあたって、協力及び促進計画を作成する際に利用できる有益な参考資料となる。

この指針には、村の状況が社会的、生態学的、経済的に描かれており、地域の森林管理に関連する問題も描かれている。さらに、それらの問題に対処するための方向性及び必要な方策も描かれている。指針には、行動計画についての詳細な記述はないが、それは詳細な行動計画は村落共同体が自分たちで作成すべきものであると判断したからである。

VAG の内容は、研究サイトの現状をもとに作成された。これらは、次にあげる地域の森林管理に関する4つの主要な課題から構成されている。

- 森林と土地
- 森林に関連した村落経済
- 村落の制度
- 政府の政策

地元による森林管理 (LFM) を改善するための活動は、すべてこれらの課題の中でとりあげられる。そうでなければ、LFM は成功しない。

指針では、それぞれの課題に関連していくつかの「問題」があげられた。そして、この問題に対処するために、「提案される対策」、及び主要なアクターと副次的なアクターとから成る「期待されるアクター」が提案された。以下に VAG の一部を示そう。

## 村落の制度

### [問題]

- 生態的及び社会経済的条件の変容による慣習法の無効化。いくつかのケースでは、人々は慣習法を重視しなくなり、そうかといって新しい規則も存在しない。
- 組織だった活動の欠如。多くの村の権威者は、人々を組織する能力を持ち合わせていない。
- 共同体の決定における女性の参加の欠如。

### [提案される対策]

- 慣習法の再検討と、新しい規則の作成。
- 共同体の組織化と、村落のリーダーシップ及び、管理能力の改善。
- 村落内部の紛争を解消するためのメカニズムの構築。
- 近隣の村落との協力。

## 政府の政策

### [問題]

- 企業のコンセッションによる村人の森林へのアクセスの制限。
- 現存する慣習的森林管理の実践に対する公式な認識の欠如。
- 混乱を招く小規模伐採に関する政策の急激で頻繁な変更。
- 村落間の境界をめぐる紛争解決のための行政支援の欠如。
- 政府政策の情報普及の欠如。

### [提案される対策]

- 住民によるコンセッション地区内の土地利用アクセスを許可するよう事業者への提案。
- 住民が積極的に政府とコミュニケーションすることの提案。
- 政府に対して慣習的な森林管理を認知するよう提案。
- 村落の情報システムの改善。

## **b. 県の政策指針 (DPG)**

DPG は、VAG を実施するための支援システムとして開発された。特に、村人の共同体での活動を支援することが可能な政策や実施プログラムによって、西クタイ県の政府、特に県の森林事業を支援する。この指針は、また、コミュニティーフォレストリーに関する地方条例の実施を支援するためのものである。さらに、DPG の目的には、村落における森林管理活動を支援するための調整機能を果たしたり、企業、NGO、学者といった第三者を制御する地方政府を支援したりすることもある。

森林管理の究極的な目標は、森林の持続性にあり、森林に直接関わって生活している人々（森林共同体）や一般大衆といった共同体の構成員の経済状況が改善するのを支援することである。西クタイの開発ビジョンによると、この目標は「西クタイ県のすべての共同体の繁栄のために地域共同体の権利を認める持続的な森林管理」としてとらえられている。

そのため、西クタイ県は次にあげる7つの戦略的森林プログラムに着手した。

- 森林の管理と保全
- 政策策定
- 人的資源の質の改善
- 教育及びトレーニングのためのインフラストラクチャー
- 森林ガバナンスのための制度構築
- 法の執行
- 慣習的権利の認知及びエンパワーメント

このような戦略的森林プログラムを参照にして、村落レベルにおける人びとの参加を支援するため、7つの重要な課題が地方政府によって取り組まれるべきことが合意された。これらの課題は、森林管理における村人の参加を支援するために、DPG において詳細に論じられている。7つの課題とは次のとおりである。

- 慣習的権利と文化の認識
- 社会関係資本(ソーシャルキャピタル)と共同体の組織化
- 人びとによる情報へのアクセス
- 価値と重要な教育
- 社会的制御と法の執行
- 紛争防止と解決
- 村落の経済的なエンパワーメント

指針では、それぞれの課題に対していくつかの「問題」があげられた。この問題に対処するために、「提案される対策」、及び主要なアクターと副次的なアクターとから成る「期待されるアクター」が提案された。DPG に関するいくつかの例は下記の通りである。

### 慣習法及び文化の認識

#### [問題]

- 特に、炭坑が多い地域や農園開発の可能性のある地域などの、潜在的な紛争地帯においては、人びとによる森林資源へのアクセス、制御、所有は不安定である。
- 政府役人やその他の関係者の間には、地域住民は無知であり、後れており、教育をする必要があるという一般的な認識がある。

#### [提案される対策]

- 県の条例で森林に対する人々のアクセスや所有を保証し、地域に影響を及ぼす意志決定に人びとが参加し、中央政府と地域住民との交渉を仲介するような方法を見いだす。
- 県が制定するいかなる条例においても、人々の森林に対する権利を強化する。

### 村落経済のエンパワーメント

#### [問題]

- 木材からの不平等な利益。ほとんどの共同体のメンバーが利益を得ていない一方で、特定の集団(個人の貿易業者や伐採者)が多くの利益を得ている。
- 共同体のメンバーは、経済的利益に重きをおくあまり、森林資源の保全よりもむしろ、破壊的な森林資源の利用をする。
- 生存維持のための緊急の必要性和、長期にわたる森林再生のための要請との間のジレンマを、地域共同体は克服できていない。
- 共同体のメンバーの多くは農業や農園によって生計を立てているので、森林管理は主要な経済活動であるとはみなされていない(破壊的な伐採活動に従事することは除く)。

#### [提案される対策]

- 森林産物や資源からの利益を村人全員が平等に得ることができるような規則を策定する。
- 制度的に責任持って資金を管理する能力がある村には、補植や再植林のためにかなり長期の資金提供という形でインセンティブを与える。
- 外部資金に期待することなく、共同体のメンバーによって管理できる、高価ではない補植や再植林活動を実践する方法を見いだす。
- 非木材産物の利用を増加させる努力を促進する。
- 農業活動と森林管理との統合を支援する。
- 共同体による森林や土地への長期にわたる権利を保証する。特に、大企業の活動のために住民の土地利用が重複するなど、特定の権利が他の経済活動を阻害しないような保証が必要である。

## 1.2.2. ラオスの指針

### a. 村落行動指針 (VAG)

我々はサワンナケート県のプーサンヘー保護地域から3カ村(南部ラオス)、ウドムサイ県の森林劣化地域から4カ村(北部ラオス)を対象地として選定した。森林の豊富な地域と劣化地域ではガイドラインの内容が違うことが想像されたからである。

VAGの主な目的は、森林管理に関する地域住民の役割を高めるため、村落を支援することである。VAGは森林関連活動の実施をする上で、村落レベルの意思決定者にとって有用である。また、VAGは森林管理に地域住民の参加を支援する政策を実施する郡農林事務所職員によっても活用される。またVAGは、外国援助機関やNGOなど支援団体にとっても有用である。

VAGは、調査地における現場のリアリティに基づいて作成された。そして、その作業の過程で、地域の森林管理には以下の4つの課題が重要であることがわかった。

- 土地類型と区分
- 生計
- 制度(規則、管理システム、意思決定)
- 人間関係(あるいは社会関係資本)

地元による森林管理を改善するためのすべての努力はこれらの課題に関連している。さもないければ、地元による森林管理は成功しない。

ガイドラインでは、まず問題点とよい事例から構成されるさまざまな「課題」を挙げた。そして、課題を引き起こした「内的または外的要因」を示した。その上で、地域住民によって持続的な森林管理を促進させる根本的な規範となる「原理」を明らかにし、最後に、原理と地域のリアリティをもとに、それらの課題を克服するための「行動」を提示した。VAGの例の一部は下記に示すとおりである。

#### 土地類型と区分

[課題(問題点とよい事例)]

- 村人は、政府による保護地域が設置される以前から、精霊の森を自主的に設定し、保護してきた。

[原理]

- 精霊の森の利用に関する規則が地域住民によって維持され、森林が守られる。

[行動]

- 精霊の森の利用を制限するため、宗教的な行事を村の公的な規則(行政に認められた)へと転換する。
- 精霊の森に関連した行事を通じて、森林保全の概念を認識する。

#### 人間関係(あるいは社会関係資本)

[課題(問題点とよい事例)]

- 村の裕福層や有力者のみが、外国の援助機関や政府の支援するプログラムに参加することができる。
- 保護地域に居住する民族は中地ラオ族、すなわちラオスでの少数派に属する。彼らは精霊を信仰しており、低地ラオ族すなわちラオスでの多数派とは生活や文化に相違が見られる。

[原理]

- あらゆる民族やすべての住民は、公平に行政のサービスを受ける権利がある。

[行動]

- 村落の貧困層や少数派にも、援助プロジェクトの情報がいきわたるようにする。
- 村人と郡農林事務所のスタッフとの間で、よい人間関係と相互信頼を築く。

## b. 地方政策指針 (LPG)

LPG の主な目的は、参加型手法を通して持続的な森林管理を行うために地方行政組織を支援することである。LPG は、地方ガバナンスを発展させるため、地方行政組織の意思決定者にとって有用である。また、LPG は、森林管理における地域住民の参加を支援する政策を実施するため、郡農林事務所によって活用される。

LPG は、VAG と同じ要素で構成されている。下記にいくつかの LPG の事例を紹介する。

### 生計

[課題 (問題点とよい事例)]

- 地域住民は、自家消費用の非木材森林産物 (NTFP) を、村界に関係なく採取することが出来る。一方、市場価値のある NTFP の村界を超えての採取は禁止されている。

[原理]

- 市場価値のある森林産物の利用の慣習的な規則が維持される。

[行動]

- 関連する村落間で森林管理に関する合意を取り付け、地域住民の慣習を維持する。
- 上記の合意事項を、それぞれの村において土地利用計画に統合する。

### 制度

[課題]

- 村人は精霊を不安にしないよう、慣習的な規則や禁忌を設立した。これらの規則には、ラタンの幹の採取禁止、焼畑地の火入れ禁止、大径木の伐採禁止など森林資源利用に関する規則が含まれている。これらの規則は、植物が生長している雨季に適用される。

[原理]

- 雨季における地域の慣習に応じた森林産物の管理と採取が維持される。

[行動]

- 雨季における森林産物の慣習的な利用を理解し、それを有効な森林管理システムとして公式に認める。

### 1.2.3. 極東ロシアの指針

極東ロシアでは、村落行動指針や地方政策指針の代わりとして、「包括的指針」を作成した。というのは、現在の社会政治的状況や、長期にわたるロシアの伝統的な森林管理を鑑みると、村落行動指針は参加型森林管理の状態を変化あるいは改善させるのに有効でないと判断したからである。

包括的指針の構成は、以下のとおりである。

- はじめに (課題の設定)
- 研究サイトにおける森林利用をめぐる社会経済的状況
- ハバロフスク州南部での住民分類 (森林管理への関与の機会に基づく分類)
- 森林管理における地域住民の関与にあたっての障壁
- 州の法律、政府及び公共のプログラムの関連
- 森林管理への地域住民の関与のための方策
- 結論

指針を作成するにあたっての作業仮説は、地域住民は森林生態系及び森林の人為的圧力について理解しているという認識に基づいている。人々は持続的な森林資源利用に直接的な興味を持っている。従って、正当な決定は支援し、間違った決定には反対することができる。それゆえ、森林管理への人びとの関与は、森林の持続可能な管理への移行を促すこととなる。

研究対象は、(a)ハバロフスク州、(b)ラゾ県、(c)二つの農村自治体 (停滞気味のシタと斬新的なス



クパイ)、という3つのレベルである。先住民族のウデヘ村も補完的な調査地として選定した。

### 住民の分類

指針は、人口統計的な分類と、社会的な分類という二つの人口分類を含んでいる。

#### 人口統計的な分類(3つの住民集合に基づく)

第一の集合:人口が5万人以上の大都市あるいは平均的な都市の居住者。このタイプの人びとは次の通りである。

- 森林セクターで働く専門家
- 森林や森林セクターの研究をしている科学者(参加型アプローチのために活動しうる人びと)。
- 大学、学校の先生や生徒(参加型アプローチへの関与が期待される人びと)。
- 生態的あるいは部分的に生態的なNGOのメンバー(参加型アプローチへの関与が期待される人びと)。
- レクリエーションを目的として森林を利用している居住者(参加型アプローチへの関与が期待される人びと)。
- それ以外の人々(参加型アプローチに関与しない人々)。

第二の集合:人口が5千人から5万人までの小規模な町か、大規模な定住地の居住者。これは特に、第一の集合と同様な人びとを含む。

第三の集合:人口が5千人か、それ以下の定住地あるいは村の居住者。このタイプの人びとは次の通りである。

- 漁労あるいは水上の運輸サービスで生計をたてている、大河川の土手や海辺で生活する人びと。
- 小規模な産業部門の人びと。
- 主に運輸業に携わる、鉄道の近くに住む人々。
- 農業地域に住む人々。
- 破壊された森林に囲まれ衰退した林産業に従事し、停滞した定住地に住む人々(参加型アプローチへの関与が期待される人びと)。
- 有望な森林に囲まれ、活発なあるいは発展しつつある林産業に従事している人びと(参加型アプローチへの関与が期待される人びと)。
- 先住民との共存している人びと(参加型アプローチへの関与が期待される人びと)。
- 特に、レクリエーションやツーリズムといった無形の森林便益を利用した職業に従事する人びと(参加型アプローチへの関与が期待される人びと)。

#### 社会的な分類

指針の主要な対象は第三の集合に属する人びとであるが、それらの人びとのために作成された社会的な分類は、森林管理への参加のしやすさに応じて、以下に示すような9つのタイプに分けることができる。

- 森林労働者(参加しにくい)
- 企業家(中程度)
- 管理者(参加しやすい)
- 事務官(参加しにくい)
- 退職者(中程度)
- 主婦(参加しにくい)
- 大学や単科大学の学生(参加しにくい)

- 学校の生徒(中程度)
- 失業者(参加しにくい)

### 森林管理への地域住民の関与における障壁

- 法的側面:森林管理における地域住民の参加のための法的基盤の欠如。
- 制度的側面:地方自治体レベルでの権利の欠如、特別な機構の欠如、人々の疎外感、制御の喪失、方法とマーケットの乖離など。
- 財政的側面:地方自治体レベルでの財政不足、参加型アプローチのための式提供の不足。
- コミュニケーションの側面:整備されていない道路網、コミュニケーション手段の欠如。
- 情報の側面:不十分で歪んだ情報。
- 社会的側面:公衆の消極性、社会的依存性、時代遅れな思考、所有感覚の欠如、林業の優先度の低さ、ステークホルダーの間での対立、先住民の技能の喪失。

我々は、公式な州のプログラムだけではなく、多くの州の法律が、森林管理における住民の関与を直接的あるいは間接的に想定していることに注意すべきである。

### 提案される対策

森林管理における地域住民の関与を促進するために提案すべき対策は、次のようなパラメーターによって記述される。それらは、対象となる人々のタイプ、執行者、遂行の期間、そして財源である。これらの対策は次のように括られる。

- 法的な対策:3つ
- 制度的な対策:2つ
- 財政的経済的な対策:2つ
- 情報に関する対策:2つ
- 社会的な対策:9つ
- 教育水準を上げるための対策:6つ

提案される対策は、執行者の能力に応じて次のように分配された。つまり、州レベル、県レベル、農村の地方自治体のレベル、集団・他の NGO・企業・制度のレベルである。

包括的な指針の例をいくつかあげてみる。

#### [社会的障害]

- 行政当局への信頼の喪失によって引き起こされる社会一般の消極性。
- 新しい社会経済的及び生態的条件の下での、時代遅れの考えの保持。
- 人々が森林資源を自分たちの所有物だと考えなくなる原因となった、長年にわたる森林管理からの人びとの疎外。
- 森林利用者と森林保有者、大企業と小企業、企業と人々の間の複雑な関係。

#### [対策]

- 地域住民や年居住者による森林管理への恒常的な活動の創出を含む、森林管理へ人びと関与させる特別プログラムを作成する。
- 森林資源利用に関連したプロジェクトに関する公聴会を組織し、実行される公聴会を統制する。
- 国家アセスメントでその結果を利用することを目的として、プロジェクトの公共環境アセスメントを実施する。
- 地元の森林資源の利用を認める「社会的責任の合意」を、地方自治体行政と企業・協会と同時に締結する。

- 地域住民のワーキンググループを結成し、森林利用者、州及び連邦森林行政の役人との政策対話を組織する。

このような勧告を森林セクターの枠組みの内部のみで実施することは不可能である。それらは、人々による公共政策活動のレベル、自然資源の所有権の変化、民主主義の度合い、法と秩序の維持などに依存している。森林管理のための市民による努力が意義あるものだということが保証される必要がある。その場合にのみ、森林管理における住民参加は活発かつ、持続性のあるものとなる。

#### 1.2.4.3 カ国における国家政策勧告 (NPR)

第 1 期の研究によって提案された方策、特に地域住民の参加の保証に関連する方策を考慮して、第 2 期では 3 カ国のための国家政策勧告 (NPR) を作成した。

研究の結果、以下にあげるいくつかの参加の要素があげられた。

- 情報へのアクセス
- 助言、意見、反論のための機会の保証
- 特に、地域住民における公平な利益分配の保証
- 事前のインフォームドコンセント

これらの要素は、法的な手段、行政的な手段、司法的な手段からなる支援的な方策によって実現される。法的な手段は、政府の権利や義務としてそれらの要素を明記することによって、参加の基盤を形成する。行政的な手段は、法的な手段によって認可された権利を保証するため、政策を策定し、地域住民への支援を提供し、情報を普及させる。そして、違反行為から参加の権利を守るためには司法メカニズムが必要となる。たとえ法律の中で権利が保障されていても、人びとが参加の権利を行使しないため、参加に関連するシステムを効果的な実施することが必要であることが研究によって明らかにされた。

第 2 期の結果によって、地域住民の森林に対する権利の承認や環境影響評価 (EIA) システムといった、地域住民の参加を保証するための 19 の詳細な方策が提示された。また、参加を確実にするためには関連する省庁間の協調が必要であることが示され、参加のプロセスを明確に指導し方向を提示することの重要性が指摘された。そして、地域住民の権利を保障するためには紛争解決メカニズムが重要性であることが強調された。

#### 1.2.5. 他の成果

森林保全プロジェクトは、「ポリシートレンドレポート (PTR)」を刊行したが、これはバングラデッシュ、ブータン、カンボジア、中国、インド、インドネシア、日本、ラオス、マレーシア、モンゴル、ネパール、フィリピン、スリランカ、タイやベトナムといったアジアの数カ国からの研究協力者によって執筆された報告書より成り立っている。これはまた、国連森林フォーラムでにおける議論の分析、及び森林関連産業における国際標準化機構 (ISO) の基準の分析などを含んでいる。

プロジェクトはまた、「カントリーレポート」も刊行したが、これは 3 つの対象国 (インドネシア、ラオス、極東ロシア) における主要な研究報告から成り立っている。

第 2 期には、2 冊の商業用書籍も出版した。それらは以下のとおりである。

- \* Makoto Inoue and Hiroji Isozaki (eds) 2003. *People and Forest: policy and local reality in Southeast Asia, the Russian Far East, and Japan*. Kluwer Academic Publishers, 358pp.
- \* 井上真編 2003. アジアにおける森林の保全と消失, 中央法規 324pp.

森林保全プロジェクトの研究員は、2001 年 6 月にニューヨークで開催された国連森林フォーラムの第一回及び第二回会合や、2002 年 4 月にハーグで開催された生物多様性条約の締約国会議

(COP6)に参加した。また、2002年6月のアジア-ヨーロッパ会合(ASEM)の第一回会議にも出席し、第2期の研究結果についての発表を行った。

### 1.3. 目的の達成度

#### 1.3.1. 成果物の変更

2002年度の前半には、我々は最終成果を以下のように変更することとした。

- 村落レベル:当初の計画では、「地方指針」を作成する予定であったが、対象規模をより明確にするために、「村落行動指針(VAG)」へと名前を変更した。
- 国家レベル:当初の計画では、「政策勧告」を作成する予定であったが、対象規模をより明確にするように、「国家政策勧告(NPR)」へと名前を変更した。しかし、地方分権化のプロセスを促進するためには、地方及び国レベルにおけるステークホルダーだけではなく、地方政府もこの勧告を十分に利用できるということが重要である。
- 地方政府レベル:当初の計画では、我々は「国家指針」を作成する予定であった。しかし、地方分権化に伴って起こる参加型森林管理をめぐる動的な変化の状況に対応するためには、国家レベルよりも、地方政府レベルの指針を作成する方が妥当であることに気付いた。したがって、我々は国から地方政府へと焦点を移し、「地方政策指針(LPG)」を作成することにした。

#### 1.3.2. 研究成果の達成

本文 1.2 にみられるように、我々は、インドネシアの西クタイ県を対象とする村落行動指針(VAG)及び県政策指針(DPG)を、ラオスのサワンナケート県及びウドムサイ県を対象とする村落行動指針(VAG)及び地方政策指針(LPG)を、極東ロシアのハバロフスク州を対象とする総合指針を作成した。我々はまた、3カ国において国家政策勧告(NPR)を作成した。従って、ほとんどすべての目的は達成された。

#### 1.3.3. インドネシアにおける顕著な政策的効果

##### a. 東カリマンタン州西クタイ県の重要性

東カリマンタン州西クタイ県は、アジアの中でも最も広大で樹高の高い森林に覆われているので、この地域が戦略的にも意義あるということ認識しておく必要がある。西クタイ県はマハカム川の上流域に位置し、州都であるサマリダ市は下流域に位置している。良好な環境や、都市用の水を保持するためには、マハカム川上流の森林を保全する必要がある。他の多くの都市が森林や水供給について同様な憂慮を抱えていることから、西クタイ県は単にインドネシアの一つの県の事例としてだけでなく、アジアの持続可能な森林政策について検討する価値がある重要な地域として位置づけられる。

##### b. 政策改革プロセスへの貢献・関与

東カリマンタン州西クタイ県は、1999年に県として指定されてから森林管理の面で画期的な対策を打ち出してきた。そのうちの1つの例が、地域森林プログラムのためのワーキンググループ(Kelompok Kerja Program Kehutanan Daerah or KK-PKD)を結成したことである。このワーキンググループは、西クタイ県の森林現況を把握し、県の森林プログラムを作成した。また、県森林条例及びコミュニティフォレストプログラム実施条例の素案を作成し、さらに森林データベースの整備を行っている。

とりわけ、FCプロジェクトは、コミュニティフォレストプログラム実施条例案に対してコメントすること

を通して、当条例（2003年6月制定）の改定プロセスに実質的な貢献を行った。

また、森林をめぐる改革のプロセスの一部として、FCプロジェクトは、ムラワルマン大学社会林業センター（CSF-UNMUL）、ジャカルタのインドネシア科学院（LIPI）、西クタイの県森林局との共同で、森林管理における共同体の参加を支援するための2つの成果物を仕上げる事ができた。2つの成果物とは、1.2節で概説した村落における森林管理のための指針であるVAGと、県レベルでの森林管理における共同体の参加のための指針であるDPGである。西クタイ森林局は、我々と協力しつつこれらの指針類を試験的に実施したいという意向を示している。

## 2. プロジェクトの自己評価

### 2.1. 到達度の評価

#### 2.1.1. 正の側面

- 参加型アクションリサーチ（PAR）による研究活動は、地域住民や地方政府を含めて、我々のプロジェクトの対象となる主要なステークホルダーにとって時宜を得ていた。彼らは、地方分権化政策に直面して、開発専門家、学者、NGO、国際機関といった外部者からの側面支援、援助、そして協力を必要としていた。地域住民の貧困撲滅は、他のステークホルダーと協力しつつ取り組むべき重要な課題であった。住民参加に焦点を絞った我々の研究は、この点においても非常に時宜を得たものであった。
- 国際アプローチにおける研究活動は、国家が履行すべき国際的な義務についての地域住民や地方政府による理解を手助けするという点から、彼らにとっても有益なものであった。地方政府や地域住民は、国際舞台において、情報へのアクセスが限られており、国際条約の含意を適切に分析する能力に欠けていることが多いので、国際及び国家の政策を地方政府や地域住民が理解可能な形へと翻訳することは重要である。
- 我々の成果物、すなわち指針類の位置づけは、国際熱帯木材機関（ITTO）で作成された指針と比較すると独特である。ITTOの指針は、科学者によって作成された国際標準的なものであり、天然資源管理、生物多様性の保全、人工林管理、火災管理といったさまざまな側面を網羅している。それとは対照的に、我々の指針類の特徴は、(1)主に住民参加を促進することを目的とし、(2)指針はボトムアップ・アプローチを通して、地域住民と協力しつつ研究者によって作成されたことである。
- 1.3節で述べたように、我々は、インドネシアの西クタイ県における政策改革のプロセスにおいて多大なる影響力を及ぼした。
- 3カ国における地方のステークホルダーは作成した指針類を活用する可能性が高い。というのは、村落及び地方政府のレベルにおいて、彼らは指針のドラフト作成過程に関与し、参加型アクション研究（PAR）に従事し、一連のワークショップに参加したからである。
- 1.3節で述べたように、インドネシアの西クタイ県は、FCプロジェクトとの協力の下で指針類を試験的に実施する意向を示している。
- 幸運なことに、第2期におけるFCプロジェクトの協力者のうち、日本のNGOであるメコンウォッチは、ラオスにおける指針のフォローアップ活動の準備を始めたところである。メコンウォッチは、FCプロジェクトとの協力のもと、指針類を試験的に実施し、修正する予定である。
- 我々はポリシートレンドレポートやカントリーレポートなどを出版することにより、森林政策に関する価値ある情報を普及させた。
- 我々は、2002年度のはじめに生物多様性条約（CBD）の会合に出席し、あるいは国際会議に研究成果をインプットするための発言を行った。また、国連森林フォーラム（UNFF）や持続可能な開発に関する世界首脳会議（WSSD）において研究成果を配布した。

### 2.1.2. 負の側面

我々は、しばしば指針類を一般化するよう指示された。しかし、他の地域への指針の適用性について検討することは可能であったが、指針は基本的にそれぞれの研究対象地に固有であるため、一般化することは困難であった。実際に、我々は指針の一般化よりも適用性の検討の方が重要であると考えたため、第 2 期プロジェクトの開始時点で指針を一般化することを考えていなかった。かりに指針が一般化された場合、ITTO の指針と比較して、そのオリジナリティが失われることを憂慮していた。

我々はまた、研究の焦点が地方レベルに偏りすぎていて、国際舞台で存在感を示していないという批判をしばしば受けた。国際舞台への我々の貢献度が不十分であったことは事実である。しかし、それは第 1 期の IGES 理事会・評議員会による提案に従い、第 2 期研究計画のなかで、世界の森林問題に関する国際的な交渉への貢献に対して付随的な重要性しか与えられていなかったためである。

## 2. 2. プロジェクト管理評価

### 2.2.1. 正の側面

- プロジェクトリーダー、プロジェクトマネージャーも含めた常勤のスタッフ、研究協力者の間での仕事の分担や協力をうまく行うことができた。森林保全プロジェクト内の協力の精神及び結束力は非常に強く、素晴らしいチームワークを実現することができた。
- 予算は、常勤スタッフ、3 カ国における協力体制を築くために行われた MOU を締結した協力機関、我々が研究を支援する個人研究者によって実施された活動に配分された。配分された予算は、指針、勧告、ポリシートレンドレポート、カントリーレポートを作成するため、非常に効率的に利用された。
- プロジェクトリーダーや常勤スタッフは、日本学術振興会 (JSPS) や国際開発高等教育機構 (FASID)、環境研究プロジェクトのための住友財団、イオン財団といった、外部の競争的研究資金を得ることができた。
- 我々は常に IGES の事務局から要求された資料を提出期限内に提出した。

### 2.2.2. 負の側面

- 第 2 期では、IGES の理事・評議員から森林保全プロジェクトのスタッフに対し、なぜ地域住民の参加に焦点を絞るのか、また、なぜ住民参加が重要であるのかという質問が何回かなされた。住民参加に焦点を絞ることは第 1 期の理事会・評議員会においてすでに承諾を得ていたこと(むしろ理事・評議員から提案されたこと)であったため、我々はこのような質問に困惑し、どのように対処したらよいのか戸惑った。我々はほぼ 2 年間にわたってこのような状況に直面した。この機会費用(費やされた労力など)はあまりにも大きい。
- 国際アプローチを担当していた常勤スタッフは、シックハウス症候群のため長期療養をとった。我々は、客員研究員を雇うなど、国際アプローチに求められている目的を達成する努力を最大限行った。
- 研究秘書もまた、シックハウス症候群にかかり、長期療養をとった。我々は短期間の契約によって数人の研究秘書を雇うという苦境に直面した。

## 3. 最後に

第 2 期に森林保全プロジェクトにいただいた温かい支援や励ましに、感謝の念を表したいと思う。第 2 期の我々の研究成果には負の側面もあり、フィールドでの経験とグローバルな課題とのギャップを効果的に繋ぐように、第 3 期研究プロジェクトを計画することが求められた。森林保全プロジェクトの第 3 期のメンバーは、すぐれた研究成果を生み出すべく最大限の努力をするであろう。

## 参考資料

### 〈商業出版〉

- (1) Makoto Inoue and Hiroji Isozaki (eds) 2003. *People and Forest: policy and local reality in Southeast Asia, the Russian Far East, and Japan*. Kluwer Academic Publishers, 358pp.
- (2) 井上真編 2003. *アジアにおける森林の保全と消失*, 中央法規 324pp.

### 〈その他の出版〉

- (3) IGES Forest Conservation Project (2002) *Policy Trend Report 2001*. IGES, 104pp.
- (4) IGES Forest Conservation Project (2002) *Russia Country Report 2001*. IGES, 103pp.
- (5) IGES Forest Conservation Project (2002) *Report to the Ministry of Environment: Scale and mechanism of illegal logging* (in Japanese). IGES, 80pp.
- (6) IGES Forest Conservation Project (2003) *Policy Trend Report 2001/2002*. IGES, 149pp.
- (7) IGES Forest Conservation Project (2003) *Russia Country Report 2002/2003*. IGES, 134pp.
- (8) Forest Conservation Project (2004) *Indonesian Country Report 2003: The Locals and the politics of participation in forest management*. IGES, 200pp (in press)
- (9) IGES Forest Conservation Project (2004) *Towards the Participatory Forest Management in Laos -Laos Country Report 2003-..* IGES (in press)
- (10) IGES Forest Conservation Project (2004) *Policy Trend Report 2003*. IGES (in preparation)
- (11) Economic Research Institute (Far Easter Division, Russian Academy of Sciences) and IGES Forest Conservation Project (2004) *Comprehensive guidelines for local population participation in forest management in the southern part of Khabarovskiy Krai* (in Russian). ERI and IGES (in press)
- (12) IGES Forest Conservation Project, Center for Social Forestry and West Kutai District Forest Service (2004). *West Kutai District: Guidelines for enhancing community participation in forest management* (in Indonesian). 80 pp. (in press)
- (13) IGES Forest Conservation Project and Faculty of Forestry, National University of Laos (2004) *Guidelines for local forest management in Savannakhet and Oudomxay Provinces, Laos* (in Lao). IGES (planned)
- (14) IGES Forest Conservation (2004) *Guidelines and recommendations for sustainable and participatory forest use and management*. IGES (planned)

IGES 第2期戦略研究 (2001.04-2004.03):  
森林保全プロジェクト