

No.

地域住民の力を軸とした森林保全 公開シンポジウム 報告書

平成14年5月

国際協力事業団
森林・自然環境協力部

自然森
JR
02-018

序 文

我が国は 1992 年の ODA 大綱において、「環境と開発の両立」を最重要課題の一つとして位置付けております。近年、自然環境保全の緊急性が急速に高まっている中で、開発途上国において環境保全と持続的な開発の両立を実現するにはどのような協力があり得るかというのは JICA に与えられた大きな課題と考えております。特に地方部において、人々の生活が自然環境、特に森林の資源に大きく依存している状況の中で、開発途上国における社会林業活動は今後ますます活発化すると考えられます。

当事業団においては、このシンポジウムのテーマであります「地域住民の力を軸とした森林保全」もしくは「社会林業」は、平成 3 年度の林業分野プロジェクト国内委員会にて「地域住民の生活福祉の安定・向上に寄与する林業」と定義されました。この概念の背景には、植林を活動の中心としてきた森林保全における過去の試行錯誤の経験を経て、森林の保全には地域住民の視点に立ち、住民による自然資源管理能力を向上させることが重要であるとの共通の認識があります。

このシンポジウムは、住民参加型森林保全について様々な角度から、その理念や手法、問題点を整理し、今後のより効果的な案件形成およびプロジェクト運営に反映させることを目的として開催いたしました。現在実施中の当事業団のプロジェクト事例発表に加え、NGO、大学からも事例や研究を発表いただき、また発表者によるパネルディスカッション、会場の皆様との意見交換・質疑応答を行いました。

今回のシンポジウムでは 150 名近い方にご来場を頂き、意見交換やアンケートを通じて貴重なご意見、ご助言を頂きました。この貴重なご意見、ご助言を今後「地域住民の力を軸とした森林保全」事業を実施する上で、最大限活かしていきたいと思っております。

今回の地域住民の力を軸とした森林保全公開シンポジウムにご協力、ご支援を頂いた各位に対し、深く感謝申し上げます。

平成 14 年 5 月

国際協力事業団
森林・自然環境協力部
部長 宮川 秀樹



パネリストの方々



シンポジウム会場の様子



阿久津雄三氏による発表



磯田あつ子氏による発表



桂川裕樹氏による発表



野田直人氏による発表



佐藤仁氏による発表



圓谷浩之氏による発表



佐藤寛氏による総合コメント

目 次

序文

写真

1. シンポジウム概要	
「発表のサマリー」	・・・ i
「パネルディスカッションのサマリー」	・・・ ii
「今後の課題」	・・・ iii
2. シンポジウム進行表	・・・ v
3. シンポジウム議事録	・・・ 1
1) 開会挨拶	1
2) 来賓挨拶	2
3) 来賓挨拶	4
4) 事例発表 JICA ネパール村落振興・森林保全計画 II	5
5) 事例発表 JICA ラオス森林・復旧計画 II	11
6) 事例発表 JICA パナマ運河流域保全計画	17
7) 事例発表 JICA セネガル総合村落林業開発計画	21
8) 事例発表 日本国際ボランティアセンター ラオス農林複合プロジェクト	26
9) 研究発表 森林管理と参加を考える3つの視点	34
10) 総合コメント	40
11) パネルディスカッション	45
12) 会場参加者との意見交換	55
13) 閉会	73
4. 配付資料	・・・ 資料-1
5. アンケート集計結果	・・・ A-1

シンポジウム概要

本章は、平成14年3月27日に国際協力事業団にて行われた公開シンポジウム「地域住民の力を軸とした森林保全」のパネルディスカッションおよび会場との意見交換の概要をとりまとめたものである。「1. 発表のサマリー」では本記録を読む際の便宜を図るために議論の流れを示した。「2. パネルディスカッションのサマリー」では議論された内容について概要をとりまとめた。「3. 今後の課題」では、本シンポジウムでの議論をもとに、今後の課題を示した。いずれも事務局によるとりまとめであり、詳細は本文を参照されたい。

1. 発表のサマリー

まず国際協力事業団(JICA)の4プロジェクトの発表が行われた。「ネパール村落振興・森林保全計画Ⅱ」では、本プロジェクトの特徴として；1)流域アプローチではなく行政アプローチ、2)既存の集落を活動基盤としてのターゲットとすること、3)オペレーショナル・ガイドラインによるマニュアル化、4)On the Job Training などが紹介された。「ラオス森林保全・復旧計画Ⅱ」では、1)直接森林保全に結びつくもののみ支援する、2)住民主体で実施、3)ただではものを与えない、という方針の説明を行った。「パナマ運河流域保全計画」では、住民グループの選択方法、ワークショップ、プロジェクトの実施、評価について、流域保全に関心のある住民を対象としたというプロジェクトの例を示した。「セネガル総合村落林業開発計画」では「総合村落林業開発」とは何か、ということを中心に、住民と資源管理・森林保全について分析した。日本国際ボランティアセンター(JVC)の発表である「ラオス農林複合プロジェクト」では、地域住民がどのように自分たちの森林を守れるようになるか、という視点で、NGOの視点からの地域住民参加型森林保全プロジェクトが紹介された。東京大学大学院、佐藤仁氏の研究発表である「森林管理と参加を考える3つの視点」では、コミュニティフォレストリーを考える上での森林と住民の関係を考える上での支配的なフレームを3つあげ、住民参加型森林保全を考察した。最後にアジア経済研究所、佐藤寛氏の「総合コメント」では以上の発表結果を総括した上で、「森」と「地域住民」と「貧困」がどのようにとらえられているかを3つのアプローチで示し、留意点、問題点などを整理し、住民参加型森林保全の考察を行った。

1. パネルディスカッションのサマリー

「いかに住民のニーズを森林保全というプロジェクトの目標につなげていくか」という問いかけに対して、住民のニーズ戦略とプロジェクト戦略との兼ね合いを考え、住民の生活のニーズのうち約4～5割程度支援する(ネパール)、インセンティブの一番はお金である(ラオス・JICA)、プロジェクトに関心を持った人をグループ化する(パナマ)、住民や資源は普遍的ではないので、プロジェクトを行うにあたり一つのケースだけを想定し、住民とインセンティブを考えていくとうまくいかない(セネガル)、貧困だから森林を破壊しているのではなく、貧困だから森林を守っているのでは(ラオス・JVC)などの意見が出された。「**プロジェクトを実施して良かった点、困った点や問題点**」では、開発調査はプロジェクトを開始する前にある程度実施するべきであるが、その後はニーズや社会経済条件は変わるということを前提として調査を何度も何度も繰り返してフィードバックをする必要がある(ネパール)、あまり綿密な調査をすると村に期待を抱かせてしまうというマイナス面がある(ラオス・JICA)、保全に関する問題が様々でてくるため、専門家や現地スタッフではなかなか対応できない(パナマ)、プロジェクトが入ることにより初期に予期していなかった変化が起こり、また、あまり詳細な計画をはじめに作るとそれらの変化に対応出来ない(セネガル)、社会ジェンダー調査など、調査は行われていてもそれらをプロジェクトにフィードバックするシステムがなく、また、技術的なアプローチもその村・村人にとって本当に良いか常に考える必要がある(佐藤寛)、国によってはNGOもドナーの一つとしてとらえている国もあり、国によって差があり、NGOといえども国から活動に制限が加えられる場合がある(ラオス・JVC)などの体験談などが出された。

会場との意見交換では、「**プロジェクト計画と実施の結びつきをどうしているか**」という問いかけに対し、1)誰にでも実行できるような計画を立て、実務に関する研修を一週間行ったこと、2)住民の共同体を活動単位としたので目が届きやすいこと、3)活動を急がせなかった、ということが成功に結びついている(ネパール)、計画を誰が期待して作っているのか、その中身を実現して得られるものは何かを十分に検証する必要がある(セネガル)という意見が出された。

「**コストベネフィットを考えれば、JICAは政策支援などに特化して、住民参加型森林保全などはNGOと連携してNGOにやってもらえばいいのでは**」という質問に対しては、NGO、JICAともにいろいろな経験を有しており、分けることは出来ない、相手に合わせたスケールで、スキームを柔軟にしていけばコストベネフィットが高くなる(セネガル)、JICAイコール大きなお金、というイメージが問題なのでは(ラオス・JVC)などの意見がだされた。「**住民との信頼関係をどのように構築しているのか**」という質問に対しては、カウンターパートに住民アシスタントを

つけ、そして住民相手の普及研修でカウンターパートと住民とで顔を合わせてお互いに親近感を持ってもらう（ネパール）、同じ県、郡の出身者を選んでいる（ラオス・JICA）、一週間以上は必ず現地へ行く（パナマ）、そこがウィークポイントであり、今後の課題である（セネガル）、本人の資質も大きい（ラオス・JVC）などの事例が出された。「住民と行政との関係」についての問いかけには、既存の自治体の郡、村、集落という構造を使うようにしており、また、優秀なカウンターパートではなく、標準的な普通の政府職員を想定し、なるべく彼らがプロジェクトにシステム的に乗りやすいような方向へしていけば、プロジェクトの持続性につながる（ネパール）、社会主義国的性格から、行政と住民の対立はないという建前の世界であり、またカウンターパートについては、日本人専門家は出来るだけ側面支援に徹し、カウンターパートに仕事をさせて彼らを育てる（ラオス・JICA）、小さな国なので、ほとんどの行政サービスは国の管轄であり中央の官庁に住民参加型のプロジェクトの持続性の確保は期待できないため、住民主体で活動できる方法を考えている（パナマ）、行政自体の仕組みがきちんとしてなく、誰が責任を持っているかがはっきりしないため、例えばプロジェクトのハンドオーバー先もはっきりしない（セネガル）、NGOとして出来ることは住民の中に直接残せる物をもっと明確に意識して取り組む必要がある（ラオス・JVC）などの意見が出された。「**同地域でのほかのドナー国のプロジェクトが、障害になった例、もしくは効果があった例などがあるか**」という質問に対しては、CARE¹や DANIDA²が行っていた類似プロジェクトで、それらの失敗例を参考にし、プロジェクトに活かした例があり、また悪影響ではUNが近くで経費を丸抱えするプロジェクトを行っていたときに、自助努力を求める我々のプロジェクトが苦しい立場に陥った（ネパール）、プロジェクトが始まる以前に、住民参加型でスウェーデン、ドイツ、JVC、IUCN³、WB⁴など活動していたため、いいところだけを参考にした（ラオス・JICA）、いくつかのドナーのプロジェクトを参考にしている（パナマ）、FAO⁵が行っているプロジェクトのみしか森林局も知らないため、参加型に対して変な固定観念を持ってしまっている（セネガル）などの事例がだされた。

¹ CARE 国際 NGO 団体

² DANIDA Danish International Development Agency

³ IUCN International Union for Conservation of Nature and Natural Resources 国際自然保護連合

⁴ WB World Bank 世界銀行

⁵ FAO Food and Agriculture Organization 国際連合食糧農業機関

1. 今後の課題

本シンポジウムの総括として、また今後の課題のまとめとして、佐藤寛氏より、「現在一番多く行われている森林プロジェクトのアプローチは森林にも、人にもアプローチをとる、という「どちらも」アプローチであるが、森林保全と社会・貧困との結びつきのロジックが見えてこないため試行錯誤している段階であるといえる。しかし、今後、すべての援助業界のプロジェクトが「貧困」に収斂していくであろうということを考えると、森林保全と貧困対策の間につながりがなくてもいいのではないかと、とも言える。つまり、すべての援助は貧困対策を行うが、森林保全も行うと割り切れるのではないかと、また、なんでもかんでも参加型ではなく、日本の援助の得意分野であるハード面などを生かしつつ、社会的な部分は必ず考慮しつつ、技術なりインフラを生かしていくアプローチも考えられてもいいのではないかと、という提言があった。

以上

シンポジウム進行表

■住民の力を軸とした森林保全公開シンポジウム進行表■

開催日時：平成14年3月27日（水） 13時30分～17時30分

開催場所：東京都渋谷区代々木2-1-1 新宿マインズタワー11階

議事次第

- 13時30分 開会挨拶 国際協力事業団理事 鈴木 信毅
来賓挨拶
外務省経済協力局技術協力課 企画官 乳井 忠晴
農林水産省林野庁森林整備部計画課海外林業協力室 室長 金澤 弘行
- 13時45分 プロジェクト事例及び研究発表（各15分）
1. JICA/ネパール村落振興・森林保全計画Ⅱ
(チーフアドバイザー 桂川 裕樹)
2. JICA/ラオス森林保全・復旧計画Ⅱ
(チーフアドバイザー 圓谷 浩之)
3. JICA/パナマ運河流域保全計画
(チーフアドバイザー 阿久津 雄三)
4. JICA/セネガル総合村落林業開発計画
(チーフアドバイザー 野田 直人)
5. 日本国際ボランティアセンター/ラオス農林複合プロジェクト
(副代表 磯田 あつ子)
6. 森林管理と参加を考える3つの視点
(東京大学大学院 新領域創成科学研究科 助教授 佐藤 仁)
- 15時30分 休憩（20分）
- 15時50分 総合コメント（10分）
アジア経済研究所 経済協力研究部 主任研究員 佐藤 寛
- 16時00分 パネルディスカッション（50分）
これからの「地域住民の力を軸とした森林保全」のあり方
- パネリスト（順不同）：JICA/ネパールチーフアドバイザー (桂川 裕樹)
JICA/ラオスチーフアドバイザー (圓谷 浩之)
JICA/パナマチーフアドバイザー (阿久津 雄三)
JICA/セネガルチーフアドバイザー (野田 直人)
日本国際ボランティアセンター 副代表 (磯田 あつ子)
東京大学大学院 助教授 (佐藤 仁)
アジア経済研究所 主任研究員 (佐藤 寛)
- 司会進行 JICA 森林・自然環境協力部 森林環境協力課 課長 吉浦 伸二
- 16時50分 会場参加者との意見交換（40分）
- 17時30分 閉会

シンポジウム議事録

(司会：睦好) 時間になりましたので、これより「地域住民の力を軸とした森林保全」公開シンポジウムを開会いたします。本日は多数の皆様にご参加をいただきどうもありがとうございます。私は進行役を務めさせていただきます JICA 森林・自然環境協力部の睦好と申します。よろしくお願いいたします。

はじめに、本日の事例発表者変更のお知らせがございます。NGO 緑のサヘル代表、高橋一馬様は体調を崩されまして、大変残念ながら本日ご発表いただけないことになりました。おわび申し上げます。

それでは、これより議事次第にしたがいまして進めさせていただきます。議事次第は、お手元にお配りしております資料の 2 ページ目でございます。

では、はじめに国際協力事業団理事、鈴木信毅より開会のご挨拶を申し上げます。

よろしくお願いいたします。

1) 開会挨拶

国際協力事業団理事 鈴木 信毅

(鈴木) こんにちは。国際協力事業団の鈴木と申します。シンポジウムの開会にあたりまして一言ご挨拶を申し上げたいと思います。

今日は、年度末のお忙しい中、このシンポジウムに大勢の方々にご参加いただきまして本当にありがとうございます。ご来賓の外務省経済協力局技術協力課企画官の乳井様、農林水産省林野庁海外林業協力室長の金澤様、それから協力活動の事例発表をお願いいたします NGO・大学および JICA のプロジェクトの方々、総合コメントをいただきますアジア経済研究所の佐藤様、そして会場の皆様方、日ごろから JICA の森林・自然環境協力の実施にあたりまして多大なるご支援とご協力をいただいておりますことに、この場を借りて心から感謝を申し上げたいと思います。

さて、世界の森林の減少・劣化は深刻な問題であります。FAO の報告によりますと、熱帯雨林を中心に、毎年 940 万 ha の森林が消滅していると聞いております。森林の減少は、貴重な木材資源が減ることはもとより、生物多様性の減少をもたらす。あるいは地域住民の生活環境の劣化を引き起こすことがございます。これらの深刻な自然環境問題に対し、ご案内のように、植林をはじめとする森林保全の協力が世界の各地域で広く実施されているところでございます。

JICA におきましても、森林保全の技術協力は長い歴史を持っております。1970 年代半ば

に最初のプロジェクトがスタートしてから現在まで 30 年近く経過しておりますが、この間、50 以上の協力案件が実施されております。初期のプロジェクトは、木材生産や荒廃地の復旧を目的とした植林活動が中心で、植林の規模も数千ヘクタールという大がかりなものでございました。しかしながら、当時はまだ住民参加や社会林業という視点に乏しく、純粋な林業技術の開発・移転という点に重点が置かれていたと思います。

その後、技術協力における世界的な流れの中で、森林保全活動においても住民参加型手法の重要性がしだいに強く認識され、1980 年代中ごろからは社会林業のプロジェクトが形成・実施されるようになっております。現在進行中の森林プロジェクトのうち、約半数までが住民参加型の手法、あるいは住民への普及活動を導入して実施されております。このように地域住民の力を軸とした森林保全は、現在中心的な位置を占めておりますし、今後とも重要性を増していくのであろう、さらに注目を集めると考えています。

本日のシンポジウムでは、住民参加型のさまざまな活動事例を発表していただき、それらをもとにディスカッションを行い、今後の協力活動の強化に役立てることができればと考えております。JICAからは、ネパール、ラオス、パナマ、セネガルの案件について、それぞれのチームリーダーからプロジェクト活動の紹介があります。また、ラオスにおけるNGO活動、あるいは大学における研究の紹介もごさいます。おもしろいお話がいただけるのではないかと期待しているところでございます。

また、後半のパネルディスカッションでは、会場の皆様方も積極的に参加していただき、活発なご意見をいただきたいと思っております。

どうか本日の公開シンポジウムが有意義なものとなり、本日の成果をもとに、地域住民の力を軸とした森林保全活動がよりいっそう充実したものとなるよう期待するしだいです。これからよろしくご協力をお願いいたします。どうもありがとうございました（拍手）

（司会） ありがとうございました。

次に、ご来賓の方々よりご挨拶をちょうだいしたいと存じます。外務省経済協力局技術協力課企画官、乳井忠晴様、よろしくお願いいたします。

2) 来賓挨拶

外務省経済協力局技術協力課 企画官 乳井 忠晴

（乳井） ただいまご紹介にあずかりました外務省経済協力局技術協力課で企画官をしており

ます乳井と申します。

本日お集まりいただいた方には、日ごろから政府ならびに J I C A の O D A 事業に深いご理解とご協力をいただいておりますことを深く御礼申し上げます。

森林保全という問題ですが、外務省といたしましても、また J I C A といたしましても、国際社会として取り組むべき地球規模の環境問題であるという認識で、その効率的な推進に日夜努めているところでございます。

我が国は今現在、世界で 19 件に上る森林保全分野の J I C A ベースの技術協力を実施しております。約 200 名の長期・短期の専門家の派遣実績も有しております。

こうしたプロジェクトの実施にあたり、我々は、森林の状況や地域の特性、すなわち森林環境保全・社会林業・天然林管理・持続的森林経営の状況と地域の特性を踏まえながら、プロジェクトの形態と目標を定め、地域住民の生活・地域社会の安定的な発展と自然環境および生態系保全との両立に配慮しながらプロジェクトを実施しております。

言い換えれば、森林等の自然環境保全にかかわる技術協力と申しますと、従来のように単に技術と経験・知見の移転によってこういったプロジェクトが成就されるものではなく、いまや我々は、この森林・自然環境に依存し、かかわって生活する地域住民が存在することと、その社会経済生活の安定と発展にも配慮する必要がある。こうした認識に立って、こうした事業を進めるべきと考えております。それゆえに、地域住民と関係機関の理解と主体的な参加、いわゆるオーナーシップによって初めてこうしたプロジェクトの十分な成果と持続的な発展が生まれるものと考えております。

こうした認識は、森林保全等の環境協力のみならず、自立・発展を支援するという我が国の技術協力の基本的な理念であると我々は考えております。本日、世界各地で森林関連のプロジェクトの現場にいらっしゃる専門家の方々から貴重な生の声をお聞きしながら、また皆様との意見交換を通じて、我が国の森林保全・環境協力のより効果的な推進、より効果的な手法を考え出すことに結実していけばと考えております。皆様の活発なご参加と成功をお祈りいたします。ありがとうございました（拍手）

（司会） どうもありがとうございました。

続きまして、農林水産省林野庁海外林業協力室室長、金澤弘行様、よろしく願いいたします。

3) 来賓挨拶

農林水産省林野庁森林整備部計画課海外林業協力室 室長 金澤 弘行

(金澤) ご紹介をいただきました林野庁海外林業協力室の金澤と申します。本シンポジウムの開会にあたりまして一言ご挨拶を申し上げます。

皆様方ご承知のとおり、1980年代から熱帯雨林の減少ということで、森林問題が地球環境問題としてクローズアップされてきて、1992年の地球サミットで森林原則声明というかたちで1つの到達点を得た状況になっております。

その後も国連の中にフォーラムやパネルが設けられ、森林について議論がされてきているところで、今はどちらかという熱帯雨林の問題ばかりでなく地球全体の問題としてとらえていこうというのが国際的な流れになっていると思います。その流れで3月初旬から中旬にかけてニューヨークで国連森林フォーラムが開催され、林野庁からも参加をしております。2002年8月にヨハネスブルクでリオ・プラス10(持続可能な開発に関する世界サミット)があるということで、その中の森林分野についてインプットしていける事項を、各国、国際的にそのフォーラムの場で検討しようということである議論がなされてきております。

今回は、地域住民の力を結集した森林保全ということですが、やはり植林は対象地の確保と、もう1つは出来上がった植林地の維持・管理が非常に重要であるということです。これまでJICAでもいろいろなプロジェクトに取り組んできておりますが、その中で得られた結論として、植林地の維持・管理については、どうしても住民を巻き込んでいかないとまくいかないということになっております。現在、JICAでされているプロジェクト方式の技術協力も、ほとんど住民参加がキーワードになっております。

もう1つは、プロジェクト方式の、技術協力というばかりでなく、無償資金協力による植林協力も始まっております。平成10年に制度ができて始まったばかりですが、この中におきましても、出来上がった森林の管理をどのようにしていくか、住民参加をどのように無償植林の中にも取り込んでいくかということで、ハードの木を植えるだけでなく、ソフト部分として住民参加の部分を無償植林の中に組み込んでいくことでいろいろ努力がなされているところで

す。

今後、環境問題といいますが、森林問題にアプローチする場合には、植林を造成するという観点からアプローチするか、貧困問題からアプローチするか。アプローチの仕方がいろいろあるかもしれませんが、いずれにしても住民の力をどのように活用していくか。住民との共存、共生の方法を見つけ、これも世界各国では多様であると思いますが、そういうものを集約して、

ある意味では政策のレベルにまで高めていく努力を今後していかなければいけないのではないかと考えております。

そういう意味では、今回、JICAで行われているプロジェクトの非常に経験の深いリーダーの方々とアドバイザーの方々が一堂に会してこの問題について議論されることについては、非常に時宜を得たものであり、本シンポジウムの結果が今後の世界の森林造成に活かされていくのではないかとということで、林野庁といたしましても本シンポジウムの成果について非常に期待を申し上げているところでございます。これを機会にいっそう世界の植林が進みますようご祈念申し上げまして、簡単ではございますが挨拶に代えさせていただきます（拍手）

（司会） ありがとうございます。それでは、これよりプロジェクトの事例発表に移りたいと思います。まず、資料とプレゼンテーションのかたちについて簡単にご説明いたします。お手元の資料は、発表者順にしております。5つのプロジェクトの事例が、プロジェクトの概要表、活動のコンセプトを書きましたフロー図や表、そして最後に発表のパワーポイントの原稿のコピーの順で、それぞれプロジェクト順にしておりますのでご参照ください。

スクリーンは、会場が横長なのですが、発表者の後ろのスクリーンとこちらのスクリーンに同じ画面が出ますので、そちらを見ていただくとともに、見えにくい方は、恐縮ですがお手元のパワーポイント原稿をご参照いただければと思います。

それでは、最初のご発表者を紹介いたします。ネパール村落振興・森林保全計画フェーズ2、チーフアドバイザーの桂川裕樹さんです。準備の間に略歴を紹介させていただきます。

桂川様は、林野庁職員として国有林野事業のほか、宮崎県における町有林の経営や農林家への普及指導についてのご経験があります。また、海外では、東北タイ造林普及計画プロジェクトで、訓練分野の専門家としてもご活躍されました。それでは準備ができましたら発表をいただきたいと思います。よろしくお願いいたします。

4) 事例発表 JICA ネパール村落振興・森林保全計画 II

チーフアドバイザー 桂川 裕樹

（桂川） ただいまご紹介にあずかりました桂川でございます。ネパールで2年半仕事をしてまいりましたが、正確には3月23日をもちまして任期が終わり帰国しております。ということで、正確には元チーフアドバイザーということですが、私の方からお話をさせていただきたいと思います。

時間も限られておりますし、お手元に資料もお配りしておりますので、概略は飛ばしてポイントに絞ってお話をさせていただこうと思っております。

(以下パワーポイント併用)

今ご覧になっていただいているのがプロジェクトの愛称とシンボルマークです。これは簡単にはしよらせていただきます。

最初に、プロジェクトはどのような状況で仕事をしているかということについてご説明をいたします。これがプロジェクトのターゲットエリアの1つ、パルバット郡のピバルタリ村の様子です。ご覧になっておわかりかと思いますが、かなりの急傾斜の山地ではありますが、森林が散在するかたちでしか残っておりません。

森林でないところはいったいどうなっているかといいますと、これは完全に農地化されています。水田がつかれるところは水田をつくる。できないところは畑をつくる。それもできなければ採草地か放牧地をつくる。そういうかたちで森林がどんどん侵食されている。それはだれがしたかといえば、地元の住民の人がしたわけです。

このエリアは、地形的な問題もあり商業伐採は入ったことはありません。また、大地主が土地の囲い込みをすることもあったことはございません。単純に人口増加、それに伴う食糧事情のひっ迫・農地の拡大のかたちで限界に近いところまで森林の減少が進んでおります。現在残っているのは、非常に傾斜が強くて開墾できないエリアに限られるかたちになっております。

現在でも、こういう山村では10年間で人口が約1～2割増えており、まだ非常に厳しい状態が続いているということです。

左の写真は山地が農地化されている様子で、かなり密の高いテラスが切ってあるのがおわかりかと思えます。このあたりですと、例えばこちらの谷のあるあたりはまだ森林が残っていてそれなりに問題ない管理になっているのですが、少し管理を誤ると右のような状況を呈するということです。

焼き畑をしているわけではありません。焼き畑をする余裕はないのです。あれは面積が必要ですから、必ず常田常畑で、それも大体は三毛作で回しています。土地生産性・土地集約度を極限まで上げようという努力をしているわけです。ですから、森林がなくなることについての

問題のほかに、土壌の侵食を含めた治山治水的な問題もかなり生じています。

こういう状況のところであつたようにして対応したらいいのかということでプロジェクトをしてきたわけです。94年にまず第1フェーズが協力隊とのパッケージで始まり、5年間行ってある程度の成果を得たところで第2フェーズを第1フェーズの成果を踏まえて、モデルの開発と展開ということでスタートしました。その後、安全上の理由などもあり、協力隊のチーム派遣が中止になりましたので、現在は単独のプロ技（プロジェクト方式技術協力）として行ってきております。

対象地域は、首都のカトマンズから西に200kmほど移動したところのポカラという町を中心とした10の村です。ほとんどの村には車道もなければ電気も来ておりません。

ざっと最後のところだけ申しますが、住民参加型総合的村落資源管理モデルをつくろうとしております。どうして森林保全のプロジェクトに「総合的」が付くのかというと、住民参加でしていくうえで、どうしても地域の住民の多様なニーズを汲み上げていかなければならない。もう1つは、土地の利用が極度に競合的になっていますので、森林保全はストレートに農業や畜産やほかの土地利用と競合しています。ですから、住民の頭の中で森林保全・森林造成を考えてもらう場合は、ほかの資源とのゼロサムゲームを必ず考えてもらわなければなりません。そういう意味で、どうしても総合的に村落資源全体について考えていかないと話が進まないということがありまして、多少間接的で遠回りのアプローチにはなりますが、やはりこれが一番だろうということで、総合的村落資源管理モデルということで今取り組みをしているわけです。

基本コンセプトは時間もないのではしよります。

これが村落資源管理モデルの1つのフロー図です。うちのプロジェクトは88の集落でそれぞれ活動していますので、同じことが88か所で行われているとお考えください。まず第1に、住民の中で集落の中の資源の状況をよく踏まえてもらい、どういう資源があるのか。その状況はどうであるのか。どのような問題を持っているのか。その問題が克服された理想の姿はどういうものであるのか。そういう「流域管理見通し」という集落のグランドデザインをまず考えてもらいます。

それに基づき、持っている課題の重要性・緊急性、あるいは受益者の大小、プロジェクトの

支援のスキームに合うか合わないか。そういうことを踏まえて具体の3年間の活動計画をつくっていただきます。それに基づいて実際の活動、評価、反省をして、また翌年の活動につなげていく。このサイクルを3年間回すわけです。これがうちがしている活動の本筋になります。

計画の立案、事業の実行、評価と反省、フィードバックといった活動を、すべて住民にゆだねていますので、スピードは88の集落で早いところと遅いところでは大変違います。今の時点で一番早いところと一番遅いところでおよそ1年ぐらいの差が出ておりますが、これも住民のタイムスケジュールで進めるということで特に問題にはしておりません。

カウンターパートは、あくまでもファシリテーターとしての位置に退くように指導しております。日本人専門家はさらにその後ろに退き、カウンターパートへのサポーター役というかたちで、できるだけ住民です。無理だったらカウンターパート機関です。日本人はなるべく出ないで、とにかくネパール側だけで回せるような体制でしていきたいということで取り組みをしております。

「流域管理見通し」の例ですが、これはご覧になってください。

「村落資源管理計画」の最初の表紙の1枚紙ですが、これもご覧になっていただければわかりかと思しますので、省略させていただきます。

エンパワーメントのところでも繰り返して申し上げますが、集落を単位として、問題の把握、企画立案、事業実施、モニタリング、評価を3サイクル回していく。そういう中でグループマネジメントを含めた総合的なエンパワーメントも図られるし、事業の実行も住民参加のかたちで進めていくことができる。そのような考え方でしております。

1集落の大きさは80~90世帯、人口で400~500人です。これぐらいのまとまりですと、民族やカーストがそれぞれ違っていても、かなり共通の目的に向かってそれなりに共同して仕事ができます。また、地域に根ざした単位ということでもありますので、わりあいうまくいっていると、今のところは思っております。1集落で3年間で平均して5つの事業をします。参画する世帯の数は、延べで数えますとおよそ250、つまり1世帯が平均2.5回ぐらい参加するというイメージです。

社会・ジェンダーの話は、ここに書いてあることは外して、1つだけうちで気を付けているのは、ネパールの場合はヒンズー教ということでカーストがかなり厳しいものもありますし、民族も主要民族は 36 ということで非常に分断的な状態がありますので、こういう社会・ジェンダー配慮は絶対必須ですけども、さりながら、そういう配慮が必要な人だけに絞ってするといると波紋を呼び起こしてトラブルが起きやすいです。

そういうことで、うちとしては常にこういうことをするときには集落全体がインボルブするように、集落の上層部、村長も含めて、こういう活動に参画できるように配慮しています。そうしますと、正直申し上げてあまり思い切ったことはできません。かなりわずかなことしかできないことも多いのですが、プロジェクトがいる間は 100 できて、撤退したら 5 になるよりは、いるときもないときも 10 できる方がいいだろうということで、そういうかたちでしております。それだけを申し上げておきます。

これはプロジェクトの組織図で、これは外します。

集落保全委員会の状況ですが、このような構成になっています。真ん中にある集落委員会の 5 人は公式の地方自治体です。最初に地方自治体で公選によって選ばれています。この地方自治体の上にかぶせるかたちで追加メンバーを加えてうちのプロジェクトの集落保全委員会になっていただく。そういうかたちを取っております。

すっ飛ばしてまいりましたけれども、4 ポイントだけ重要なところを申し上げておきたいと思えます。この 4 点が、第 1 フェーズのときの経験、それから日本における農林行政の経験や行政技術の活用という観点から非常に重要だろうということで、うちのプロジェクトとして特に取り組んでいるものです。

1 つは地方自治体ということです。森林保全を考えますと、ともすれば流域や森林に目が向きがちですが、住民の意識は常に村や集落に帰属しています。しかも村とか集落といった自治体は民意の代表でもありますし、公式かつ恒久的でもありますし、予算やスタッフも若干なりは持っています。ですから、こういうところと一緒にしていくことをまず考える。流域とか山よりも、まず人の顔を見て仕事をしたい。これがまず第 1 点です。

2つ目には、新しいユーザーグループや何かをつくるよりは、既存の集落をターゲットにして集落全体で取り組んでもらう。そういうかたちを取っていくということです。集落全体で複数多分野の仕事をしてもらうことによってエンパワーメントもかなり効率よく図られますし、ネパールのような識字率の低いところでは読み書きや計算能力ができる人的資源も大変貴重ですので、そういう意味で小さなユーザーグループよりも大きな集落を選んでいきたいということです。

また、日本人やカウンターパートが村の人をいろいろ指図していくのではなくて、ルールを決めて、ルールに基づいてしていく。こういうかたちですることによって、広い範囲、多くの集落で公平な、しかも一定水準の活動はだれがしても達成できる。そういうかたちにしたいと思っています。さらに運営原理や意思決定手続きも透明化していきたい。ですから一種のマニュアル化です。そういうことをしながら、少しレベルとしては低くなっても、だれもがどこでもいつでもできる。そのようなプロジェクトのモデルを作っていきたいということです。

最後に、On the Job Training です。ネパールには非常に多くのドナーが入っていて、研修や訓練が大変充実しています。しかし、研修や訓練をするだけでは本当のエンパワーメントも何も図れないだろうということで、うちのプロジェクトの場合、3年間のサイクル全体が On the Job Training である。個々の事業の成果も重要ですが、それよりも3年間を通じてプロジェクトスタッフも学び、住民も学ぶ。そのような過程を大切にしたいと思っています。

ということで、ネパールで手に入る人的資源や枠組み・予算を踏まえて、あまり高望みをしないで、地面に足を付けて一步一步上っていくというかたちでしてまいりまして、今のところはこのモデルの3点セットであるカウンターパートの能力、マニュアルの作成、モデル村の形成は、そこそこうまくいっているのかと自負しております。予算がつけば、来年からはネパール政府の独自予算で、近隣郡でうちのプロジェクトをモデルにした活動が展開されるような見通しもようやく立ってまいりました。また、自治体もそれなりにうちのプロジェクトをまねした活動を進めるようになってきております。

このどちらも日本人から働きかけをしたわけではなく、うちのプロジェクトのカウンターパートの発意で、あるいはうちのプロジェクトで仕事をしてきた住民の発意で始まったところをこちらとしては非常にうれしく思っておりまして、ある意味ではこの4つのポイントを置いた

取り組みがまちがっていなかったのかと自負しております。

大変短いすっ飛ばした説明で申し訳ございませんでしたが、以上です。ありがとうございました（拍手）

（司会）ありがとうございました。続きまして、ラオス森林保全・復旧計画フェーズ2 チーフアドバイザーの圓谷浩之様をご紹介します。

圓谷様も林野庁職員として国有林野事業・民有林事業・林木育種事業のご経験をお持ちです。海外では、このプロジェクトが始まる前に、ラオスの農林省林野局で個別専門家としてご活躍されたご経験をお持ちです。それでは準備ができましたら、圓谷さん、よろしくお願いたします。

5) 事例発表 JICA ラオス森林・復旧計画 II

チーフアドバイザー 圓谷 浩之

（圓谷）ご紹介をいただきました圓谷と申します。実は私は海外経験はラオスしかないので、ですから、今日お話しするのはあくまでもラオスから見たお話ということでご理解いただきたいと思います。

（以下パワーポイント併用）

ラオスのプロジェクトは「The Forest Conservation and Afforestation Project」といいます。今後、「FORCAP」というかたちで省略して使わせていただきます。

すでにご存じのようにラオスは、中国・ベトナム・カンボジア・タイ・ミャンマー、5つの国に囲まれた内陸国です。国土の全体は80%が山岳地帯といわれていて、面積は日本の本州ほど、人口は500万人。ですから、横浜と川崎の人口を合わせた数が日本の本州に散らばっているというくらい人口の少ない国です。

プロジェクトの位置ですが、これが首都のピエンチャン、横にメコン川が流れています。国道13号線を北上して、ナムグムダム湖の一番北側のところに造林センターという無償資金の建物を建てて、ここを拠点として活動しています。プロジェクトエリアは、この施設の周辺2800haほど、対象村は15か所です。

これは造林センターを見たところですが、造林センターは湖に浮かぶいわば白垂の御殿のようなところですが、その後ろ側に広がるところがナムグムダム湖です。一応、G Gベースの支援ですので、公益性の高いところということで、ナムグムダム水源地域の森林保全ということで始まったプロジェクトです。

ここはどのようになっているかといいますと、ちょうど今の時期、4月中旬までに焼き畑をどんどん焼いているのですが、この地域は山岳地帯でもなくて実は中山間地帯で、ここに田んぼがあって、お米の足りない部分を焼き畑に頼っている地域です。

焼き畑がいけないというわけではないのですが、焼き畑で1つ問題なのは、これは飛び火して全部焼けているところですが、焼き畑そのものよりは、実は焼き畑の飛び火による森林破壊がここは深刻な問題になっています。

これはプロジェクトの対象村であるホアイシー村を、1995年、プロジェクトが始まる前に上空から撮ったところです。これはおもしろいので皆さんにご紹介したいのです。まず、この茶色いところは今年焼いたところだと思いますが、今年の焼き畑地です。これが去年の焼き畑地です。実は彼らは村の周りに1か所だけ保全林を持っていて、これはプロジェクトが始まる前、政府の森林区分が始まる前ですが、それなりの保全林を持っています。ここからはタケノコを取ったり、野生動物を捕ったり、木の芽を取ったり、いわばコンビニエンスストアになっています。

この位置から先週、写真を撮ってみたのですが、このように94年に焼き畑をしたところでも、ラオスの場合は雨量が多いので、ほうっておけば森林になってしまう。だから、実は森林再生にそれほど苦労するようなプロジェクトではないのです。ただし、チガヤで覆われているところだけは少し人の手を入れてあげないと森林にならない。そういうところです。

そこに暮らす人たちがどういうことを考えているかということで、これは去年の10月に、先程見せた村の隣のナンパットタイ村の人たちに集まっていたいて、男と女とをグループに分けて、R R Aというのですか、聞きかじりで、あまり使われると困るのですが、村人たちに「5年前に比べて村がよくなったこと」「今後これからよくしたいこと」を聞いたのです。

聞いてそれを絵にしてもらって投票してもらおう。投票は、トウモロコシの粒を 10 粒もらって、それを自分一人一人が重みづけをして投票する。

そういうことをした結果です。5 年前というのはプロジェクトが始まった時点ですが、男女とも「新田の開発」が一番です。一昨年、7 ha の田んぼができて、これが村人たちに大変よかったです。一番最後は、男も女も「木が植えられたこと」。これは林業プロジェクトが聞いたのでお義理に入れてくれたのではないかと私たちは解釈していたのですが、ただその中で 1 つだけ、赤い字で「簡易水道の設置」とあるのですが、プロジェクトが水源林造成とセットで簡易水道を設置してあげたのです。それは男はかなり下の方。見ると「魚の養殖の成功」、かなりリスクなことをしているのですが、それと「来年電気が来る」。今しているのではないのですが、来年の話をしていたり、男はいい加減だ。ところが女性の場合は、毎日水くみをしますので、水が非常に大事だということをよくわかっている。ということで「簡易水道の設置」を 2 位に挙げております。これがあとの話すポイントになります。

同じように、今後これからどういうことがよくなればいいのかということ聞いてみましたら、男も女も 1 番目が「新田の開発」です。一番最後は「植林」、これもお義理で上げてくれたのだと思います。ところが、3 番目に「簡易水道網強化」。簡易水道を設置してあげたのですが、それは村の中心までですので、それをさらに各家庭に引きたいという要望がありました。

プロジェクトが始まる前に、無償資金協力と開発調査事業をもう 1 つそのプロジェクトにかませていますので、そこで得られた結論が大体こういったかたちです。プロジェクト対象地域の特徴とすれば、まず 1 つは、森林に大きく依存する地域ではない。これは私のあとに磯田さんが発表するラオスの地域とは少し違うところです。

なぜかというと、ナムグムダム湖の近くで漁業ができて、織物をしていて、集積地、交通の要所なので商業地なのです。それと近くに中国資本のセメント工場があるので、実はそこにサラリーマンとして働いている人たちが多いいのです。それと、ここら辺の焼き畑は現在もされているのですが、過去、内戦のときにアメリカ軍が強制移住して、東北ラオスの人たちを連れてきて、その 10 年間にめちゃくちゃな焼き畑をしたところです。

ナムグムダム湖集水域の公益性の高い地域。先程お話ししたように、住民の関心は日々の食糧や安全な水にある。ただし、森の大切さはどのような村に入っても理解されている。そういう地域です。

今日は時間がないですので、3つにテーマを絞ってお話ししたいと思います。1つは水源林造成と簡易水道の設置。2つ目は分収林、これは収益を分け合う植林ということで、日本でも行われているシステムです。最後に、入り口に少し展示してあるのですが、紙すきと紙布(しふ)織り、その3つについてお話ししたいと思います。

まず、簡易水道の設置条件はいろいろあります。例えば村からの要望があって、自然落下方式で水が引けて、上流に汚染源がなくて、村から水源地までの距離が長なくて(4 km 以内)、水源地が荒廃していれば優先順位を高くして、水源地が共有地である。

ポイントは、水源林造成をセットで義務づけています。簡易水道設置工事は村人がする。プロジェクトは何をするかというに必要な資材、例えばセメントやパイプを提供して、あとは苗木を提供してあげましょう。そういうことです。

これは村の中心地に出ている水道です。毎日、村人たちが水浴びをしたり水くみをしたりして有効に使われているところです。

これはナンパットタイ村の取水堰です。これはプロジェクトが資材を提供して、村人がつくって、設計は郡(ディストリクト)の保健事務所が行っています。

これは村人たちが自らの労力でパイプを埋めているところです。

ここに立っているのは村長さんですが、水源林造成を義務づけて植えてもらっています。これが水源林造成のところ。樹種は、このときに苗木があったということでアカシア・マンギウムを使っています。これはほかの樹種がよかったのです。

2番目ですが、分収林は日本でも行われていますが、FORCAPの場合は少し違います。どういう特徴があるかと申しますと、まず農民とディストリクトの農林事務所が、契約に基づいて焼き畑跡地に植林をする。農民は土地の提供と植え付けと管理の労力を提供する。プロジェクトは郡農林事務所を通じて苗木と有刺鉄線を提供する。有刺鉄線は獣よけです。

使っている樹種はいろいろ試してみたのですが、この土地でいいのはアカシア・マンギウムとビルマカリンの混植だということで、今この2種を混ぜて使っております。アカシア・マン

ギウムは5年目に間伐して、7年目に全部切って、最後にビルマカリンを主林木として残して収益を分けましょうと。ですから、アカシア・マンギウムは肥料木であり、日陰木であり、薪炭木として期待する。最終的な収益は、75%は農民、25%は郡農林事務所に返納していただきましょう。そういう分収林です。

これは分収林を外から見たところですが。白いところ、大きな緑のところ、あとバナナが見えると思うのですが、真ん中にあるのはパイナップル畑です。木を植えてしまうとしばらく収入がありませんので、こういうパイナップルを植えることによってつなぎの収入を得ているわけです。

これは2000年に植えたヴァンキ村の分収林ですが、これは少し失敗して、チークとアカシア・マンギウムの混植だったのですが、思ったよりチークの生育がよくなってアカシア・マンギウムがよかった。アカシア・マンギウムの一斉林になってしまった。

しかし、これはせっかくだから使おうということで、分収林参加者をいろいろなところから集めて、大きくなった木の間伐講習会です。

その木で何をしたかということ、造林センターの中に炭窯を造って、炭にしてそれを売ってみようということをしています。まだ3回ぐらい焼いたので、ため込んでこれから売りに行くところです。当然これも収益は75・25で分けます。

最後になりましたが、紙布織り、入り口に置いてある布です。このプロジェクトの特徴ですが、なぜこういうことをしたかということ簡単にまとめてみました。まず、ラオスの周辺は織物が各家庭で行われています。いわば地場産業となっています。97年のタイの通貨危機で、織物を買ってくる仲買人が来なくなった。一方、プロジェクトは、高知県が紙すき職人を呼んで紙すきに取り組んでいた。これは林産物の活用というかたちで取り組んでいました。しかし、紙だけではお金にならない。では織物と紙を一緒にしてはどうか。これは、このように書くと格好いいのですが、実は専門家が紙すき職人のおじさんと一緒に酒を飲んでいてそれで決まった。そういうものです。

これはプロジェクトの隣村にあるところで、これはプロジェクトは関係ないのですが、ラオスの場合は高床式の床の下で女性が織物をしています。

これはプロジェクトで取り込んでいた紙すき、高知県の専門家を呼んで、日本の技術を導入して行っているところです。

それを混ぜて行っているところが、これはセンターの中ですが、紙すきをして、紙を短冊状に切ってこよりにして織っているものです。

実施上の3つの原則をプロジェクトは持っていて、1つは、直接森林保全に結び付くものしか支援しない。これはラオス側の自治体制、ディストリクトの農林事務所の林業課ですから、ほかの農業や畜産は役人どうしでうまくいっていない。それと、専門家やカウンターパートが請け負うことによって大変な業務量が多くなってしまう。2番目は、当然、住民参加ですので住民主体で実施している。3番目は、ただでものをあげない。これは軍農林事務所が経験しているのですが、無料の苗木はすぐ枯れてしまう。けれど、ほんの少しでもお金を取るとなぜか活着率がよくなる。ただし、これがなかなかできないので、今はプロジェクトとしてはどうしましょうかとやっています。これは格好いいことをいってもなかなかできません。

今後の課題ですが、まず、分収林、水源林造成を郡農林事務所へ完全移管する。あと、展示棟活動の自主運営化。これは住民たちに全部利益をあげてしまうということで、何と売上げの75%を参加住民に支払っていたのですが、これからは内部留保を高めて、自分たちで運営できるように運営組織を作ってあげましょう。それと、今までお話ししたものは村落森林管理計画に基づいてするはずだったのですが、実は計画づくりが後々になって今、手持ちの予算と要望に応じてしているという状態です。それではまずいということで、とりあえず1か村づくりました。あと2か村、できれば4か村つくって、計画に基づいて実施してみようと考えています。最後に、これまでの成果をどう他地域へ広げるか。これはこのプロジェクト終了後のことを考えて、ラオス側と今検討しているところです。

最後に、展示棟活動ですが、すでに織子さんたちがこのように販売コーナーを設けて自ら売っている。

この織子さんたちは村の娘さんたちで、読み書きも満足にできないのですが、今ではお客さんにレシートを書いて、そしてタグを切ってあげている。そこまでいきました。

村落森林計画づくりなどを行う場合には、必ず村の人たちから十分な意見をくんでしております。

早足で申し訳ないのですが、ラオスの事例です。どうもありがとうございました（拍手）

（司会） ありがとうございました。続きまして、3番目の発表者のご紹介をいたします。パナマ運河流域保全計画チーフアドバイザーの阿久津雄三様です。

阿久津様は、林野庁職員として、国有林野事業・民有林造林事業などをご担当されたほか、海外におきましても、ペルーにおける造林専門家、パラグアイにおけるプロジェクト森林経営専門家、またチーフアドバイザー等、海外事業協力の専門家を歴任しておられます。それでは、阿久津様、よろしくお願いいたします。

6) 事例発表 JICA パナマ運河流域保全計画

チーフアドバイザー 阿久津 雄三

（阿久津） パナマ運河流域保全計画の阿久津でございます。当プロジェクトは、パナマ運河の環境庁という組織が実施体になり、2000年度10月から開始されたプロジェクトで、現時点で1年半が経過したという現況になっております。

（以下パワーポイント併用）

パナマと申しますと、国土の面積は北海道と同程度、国の人口が250万人という小さな国で、世界的にはパナマ運河があるということで知られているのではないかと考えております。

さらに、これは皆さんご承知かどうかあれですが、パナマ運河の船舶の通行は閘門（こうもん）式という方法が取られておりまして、きわめて大量の水を使う。水源の確保がきわめて重要な運河となっております。

プロジェクトの位置関係をご確認いただくために、配付になっている資料の27ページを見ていただきたいと思いますのですが、パナマ運河は国土の中央を太平洋と大西洋を結んで貫通して

いるわけですが、パナマ運河の水源は東部流域と西部流域、2つの流域を持っております。

私たちのプロジェクトがサイトとしているのは、西部流域の上中流域です。この地域の土地利用が、水の確保には好ましくない焼き畑と放牧利用が大半になっているということで、保全型の生産技術の普及が緊急に必要なことになっております。

プロジェクトの目標ですが、プロジェクトの上位目標は「パナマ運河西部流域の土地利用が流域保全により適したかたちになる」。これを受けて、プロジェクト目標は「パナマ運河西部流域の農民グループが、運河流域保全に貢献するような参加型保全活動を持続的に実践するようになる」にしております。

キーワードとして、「農民グループ」と「参加型保全活動」が挙げられますが、農民グループについては、土地の所有者で焼き畑をしている者。その中で、持続的保全活動に興味を持っている方ということで、集落の中に1グループをつくることを原則にして組織化いたしました。参加型保全活動は、焼き畑に代わる代替生産システムを定着させることと、植林活動を定着させることを参加型保全活動と呼んでおります。

対象地域の農民の現況表です。2 ha 前後の傾斜地が所有地である。主要生産活動は、87%が農業生産により生計を立てている。生産形態は、焼き畑による陸稲・トウモロコシ・イモ類、マメ類も生産しているのですが、これを自給自足的に生産しているということです。

社会条件は、9割程度の世帯は電気がありませんし、生活燃料は薪に頼っている。全国平均が17~18%程度ですので、この地域はきわめて悪い条件の中で暮らしていることとなります。それから、95%の世帯が月収100ドル以下、パナマの国民所得が年間3500ドルですから、パナマの中では、絶対貧困層ではないのですが、貧困層に位置づけられています。

このような農民の方の集落がパナマ運河の上流域には20ほどございますが、プロジェクト活動は、計画・実施・評価という3つのステップを踏んで実施しております。

最初に計画の段階を説明させていただきたいと思います。計画は、現地の事情をよく知っているプロモーターから情報を得て対象集落を挙げます。水源地・河川等のかかわりあいから対象集落の絞り込みを行い、プロジェクトと対象村落の最初のステップを行います。この段階がプロモーション集会です。プロモーション集会では、プロジェクトの紹介をこちらからしまして、集落の方からは、集落の問題点なり、プロジェクトの活動に参加するかどうかという意向

を確認いたします。

このようなプロモーション集会が終わりまして、参加の意向が確認できた集落につきましてはP R Aのワークショップを開きます。P R Aでは、グループリーダーを決める。それから、問題分析を行って、グループの中で必要な保全活動項目を挙げてもらいます。これに基づいて実施が始まっていくわけです。

P R Aのワークショップがすんだ集落につきましては、現況を把握するためにベースライン調査をしております。去年は現地のコンサルタントに委託しました。このようなことで計画を立てたわけですが、去年の実績では、10の集落で11のグループをつくったということになっております。

2年目以降につきましては、あとで説明する「参加型評価のワークショップ」をしますので、その結果をもとにして、参加型計画策定ワークショップを開催し、これに基づいて実施を行うことにしております。

この図はP R Aワークショップの説明ですが、ワークショップの目的として、流域保全に関する問題点をグループ全体で考えて、認識をグループ全体で共有することを目的にしてしております。内容としては、問題分析を通して、流域保全の重要性をお互いに認識して、それならばこのグループでは何が活動として必要かという活動項目を挙げて計画まで持って行ってまいります。

次は実施の段階の説明です。実施は、毎週1回、担当の普及員によるコンスタントな技術普及をすることをコンセプトにして普及活動をしております。

うちの各グループは、毎週1回、定められた日にグループ作業日を設けております。このグループ作業日には必ず担当の普及員がグループの作業場を訪ねて技術指導、それから活動の支援を徹底することをしております。

それから、この表には出ていないのですが、プロジェクトには、派遣専門家に合わせて、参加型開発、造林、アグロフォレストリーという3つのコンポーネントを持っております。各グループの活動項目にはすごいバリエーションがあるわけですが、それらの技術的な問題点を責任持ったかたちでできるということで、それぞれのコンポーネントに割り振り、普及員とグループの指導を行うことにしております。

技術の指導にあたりましては、農民自身が持続的に行える適正技術であること。活動支援に

かかわる支援経費は適切な投入量であること。それから、グループで技術を習得するわけですが、習得した技術が個人農家に展開できることも併せてコンセプトにしております。

次に評価の段階ですが、プロジェクトの活動内容、活動の進捗、結果、この評価をモニタリングするために、月例集会と参加型ワークショップを定期的に行っています。月例集会は、読んで字のごとく、毎月グループごとに活動の調整と組織評価を目的に行っているものです。参加型ワークショップは年2回、6月と12月にしていますが、こちらの方はグループからプロジェクトに対して、技術普及なり活動支援がうまくいったかという活動評価です。

それから、プロジェクトからグループには、PDM指標に基づいて、活動がうまくいっているかということを行います。内容はかなりシビアなものになっておりまして、昨年は1つの集落についてグループ作業の参加率が悪い、定められた植栽本数に達していないということで、プロジェクトからの技術普及と活動支援を取りやめたこともございます。

こちらの評価結果につきましては、計画策定時のワークショップからフィードバックさせています。

最後になりますが、発足当初、環境庁のプロジェクト組織が農民グループに技術指導・技術普及をしていく。プロジェクト終了後は、これをモデルにして環境庁がまた発展させていくことを念頭にスタートしたわけですが、プロジェクトが進捗するにしたいが、どうも環境庁だけではグループに対する支援経費がなかなか確保できないのではないかとということと、それから、環境庁は本来監督官庁で、こういう普及活動に対して熱意があまりないということがだんだん判明してきました。これは日本側も認識を持っていますし、相手方の環境庁も持っているわけです。

今、プロジェクトの持続性について何回か検討会を持ち、そのためには農民グループ自身の持続力を高めようということにいたしました。このために農民グループにネットワークを自主的につくってもらおうようにしております。ネットワークを通じて、ネットワークの相互の訪問を通じて組織力の強化なり技術力の向上、それからプロジェクト終了後の外部資金の導入を容易にすることを考えております。

このネットワークにつきましては、プロジェクトからの独立性を明確にするために、外部機関、NGOですが、そこに育成・組織強化なりを依頼することを考えております。

それから、これからプロジェクトの対象村落が上流域から中流域にいきますと、プロジェク

トの普及員だけではどうしてもアクセスできない集落も出てまいります。そのような集落については、環境庁の職員だけでなく、NGOの人を普及員として雇うことも考えております。

こちらの方は変更、これはもちろん合同調整委員会なり何なりで承認を受けるステップを踏まなければいけないわけですが、この変更につきましては環境庁の方も乗り気でございます、長官を含めたすり合わせも終了しています。

以上、写真がなくて申し訳なかったのですが、うちのプロジェクトの実施にあたりましての協力の概要、それからいろいろのコンセプトをご説明申し上げました（拍手）

（司会） どうもありがとうございました。続きまして、セネガル総合村落林業開発計画 チーフアドバイザーの野田直人様をご紹介いたします。

野田様は、社会林業および参加型開発を専門とされています。青年海外協力隊員として、ホンジュラスおよびネパールに林業分野で活動されたあと、一貫して国際協力事業団の派遣専門家として、ケニア、タンザニアなどで住民参加型の林業プロジェクトに携わってこられました。また、国際協力・地域開発メーリングリスト（DWM L）の主催者としてご存じの方もいらっしゃると思います。ではよろしくお願ひいたします。

7) 事例発表 JICA セネガル総合村落林業開発計画

チーフアドバイザー 野田 直人

（野田） 今、紹介いただきました野田です。実は私は、東アフリカは長いのですが、西アフリカは初めての経験で、3か月にしかありませんので、突っ込まれた質問をされますと、まだ状況を私自身も把握できていないところがありますので、その点はご了承ください。

（以下パワーポイント併用）

今行っているプロジェクトの略称は「PRODEFI」といいますが、これは総合村落林業開発のフランス語を省略した呼び方です。以後、この愛称で呼ばさせていただきます。

セネガルをイメージできる方はたぶん非常に少ないとは思いますが、一番有名なのはパリ・ダカールラリーの終点のダカール、これが首都です。そういわれれば、砂漠を横断してくるラリーですので大体イメージができるのではないかと思うのですが、セネガルという国はいわゆるサヘル、サハラ砂漠の南側にあります。

ただし、国の中を見ますと、北の方や東の方、マリやモーリタニアに国境を接している方は、

やはり砂漠の延長にあるような感じがして、かなり乾いていて遊牧民の地域ですが、南に行くにしたがってだんだん今度は、ギニアとか、そういう湿った西アフリカの地域に向かっていきますので、気候がだんだん湿ってくる、そういう移行地帯にある国だと考えてください。

セネガルは落花生の大産地ですが、かなり粗放な農業ですが、農業ができるくらいのところ。完全な牧畜民の地域ではないということです。かなり粗放な農業がされて、そのために植生も破壊されているところです。

それ以外にも、マングローブがあり、我々が想像するサヘルというよりは、かなり多様な自然状況・社会状況が存在する地域だと考えてください。

プロジェクトは「総合」という名前がプロジェクトの中に入っています。これはいったい何を総合しているのかという疑問があると思いますので、そのあたりからご説明したいと思います。

流れとしては、今言いましたが、何を総合しているかということの説明し、その背景にある作業仮説、実際の運営体制、出てきた問題と対策、今までできてきこう問題が出てきているということと、今後この点に関してどうしていったらいいと考えているかということをご紹介します。

まず、「総合」の中身は何だろうかということですが、1つは、基本的なインフラの整備。アフリカへ行かれた方はご存じかもしれませんが、いろいろな意味で、インフラの整備もアジアやラテンアメリカに比べると相当に未整備な状況になっています。例えば、どうしても生活基盤・生産基盤として必要なもの、例えば水などが整わないかぎり次のステップに踏み込めないということがあるのですが、そういうものが対象となっているところで全く整備されていない、あるいは非常に不足しているという状況があります。ですから、何をやるよりも先にそういったところの整備に手をつけていく必要があるということで、基本的なインフラ、井戸を掘ったり、生産基盤になる苗畑（苗畑といっていますが、実際には樹木だけでなく果樹や野菜もそこで作るようにしています）といったものです。

もう1つ、住民。これは普及担当職員なども含まれるのですが、エンパワーメントであるとか能力アップ、これには特に女性を対象とした識字教育であるとか各種の技術訓練、例えば農作物の生産性向上などがあります。

もう1つは、実際に小規模のプロジェクトを立ち上げて運営していただく。要するに、これ

もある意味のキャパシティ・ビルディングといえはそうもいえるのですが、野菜の栽培をプロモートしたり、製粉機とか、そういう実際に運営する行為も導入しています。

これらは植林や森林保全はあまりかわってこないようにも一見見えますが、実際はそれぞれの部分で、例えばここであれば苗畑や水が基本的にものを育てるのには必ず必要になるものですし、それと、そういったものの知識、実際に運営していく能力ということで、全部にかかわっているととらえております。

これだけでいいかどうかはまた別ですが、こういうものがそろえばさらなる発展につながるであろうということです。

次に資源管理ということを考えてみたのです。特に何かの森林があるときに、住民がそこに参加してほしいと思った場合、外部の例えば我々フォレスターが考える仮説がいくつかあるのです。これは僕が今回のために整理しただけで、もっと細かく分ければ分けられるとは思いますが、大体こういったものだろうというのは、1つは、住民は代償がないと動かない。何か違うものをしてあげるからこれをしてくださいとかたちでないと木を植えてくれないという仮説。2番目は、住民にはもっと大切なことがあるのだから、それを先にしてあげないと木は植えてくれないという仮説。住民はチャンスがあれば自主的に動く。何が足りないからできないとか、興味がないからしないというのではなくて、何らかのきっかけがあれば、必要だと思っているから住民もするのだという考え方。

PRODEFIの場合はどうなっているかといいますと、これは実をいうとプロジェクトの中でも内部分裂がありまして、セネガル側のスタッフはどちらかというところから考えています。これは、セネガルの森林局がどういう経緯でできてどういう作業をしてきたかということを見ると、国有林をいかに守るかという発想で今までしてきたのが森林局です。

プロジェクトの専門家はどうかという、どちらかというところでは、これは何でかという、うちのプロジェクトの場合は、ほとんどみんな協力隊の経験のある専門家で、村に入って村人との生活レベルで活動してきた経験があるのです。ですから、「そんなことはないだろう、住民だってするはずだ」という考え方を持っているので、それで少しギャップがあって困っている面もあります。

資源管理といった場合に、フォレスターの考える資源管理と住民の考える資源管理は違いがあると思うのです。森林資源を何か考える場合に、外部から来る例えばフォレスター、これは

例えばほかの技術の専門家でも同じだろうと思うのですが、森林を中心に、これに周りの人たちをどう巻き込んでこれをどう管理するかと考えています。

これも僕が勝手に名付けているのですが、Resource-centered thinking、あるいはResource-centered approach、これは僕の勝手な造語ですから資料を見てもどこにも書いてないのですが、そういう考え方だろうと思います。

こういうことに基づいて出てくるのが、例えばコモンズ論がありますが、これは、特定の資源がどのようにすればうまくマネージされているかという資源にフォーカスした考え方だと思うのです。これは今言ったように、これはある意味、外部者の見方、特定の資源を先に見て、そこは資源がどうであればマネージできるかという考え方です。

そこから生まれてくるのがこの代償仮説です。先程言いましたが、住民にはインセンティブがないとこの森林はうまくしていけないだろうとか、ほかの重要なことがあるからそれが満たされないかぎりにはこれはしてもらえないだろうという仮説が出てくるだろうと思うわけです。

ここに小さく「うそではない」と書いてあるのは、世の中にはそういうこともあるから、そういうことはないと言い切ってしまうわけにいかない。特に森林は、最近はグローバル・イシューにもなっていますので、必ずしも住民のニーズに基づく存在ではなくなっている部分があります。だから、そういう場合にはどうしてもこういう仮説に近いことが起こりうるわけです。

次に、住民は、資源管理は何かということだと思います。これは今1人だけ残したのですが、この人は、森林も使えば、ヤギも飼えば、水くみをする。これはちなみにプロジェクトで整備した井戸ですが、これは昔ながらのやり方で粉挽きをしているところです。少し写りが悪いですが、小さな店を町の真ん中に出しているのですが、彼・彼女自身が持っているものをどう分配して生活をうまくしていくかというのがたぶんこの人たちにとってのリソースだろうと思うわけです。

プロジェクトは今どういうかたちで運営されているかといいますと、PRODEFIが一番下にあります。農村普及センターを通したり通さなかったりして住民の組織を支援するかたちになっています。

村のレベルでのプランニングを行い、この「テロワール」はいくつかの村が集まった集団ですが、そういうところのもう一段上に上げて、その開発計画のようなかたちにして、その開発計画に沿ってプロジェクトが支援するという構造です。それに沿っているいろいろな活動をして

いくということです。

出てきた問題ですが、だんだんしていると、開発計画の取り上げ方によって、していることが住民の仕事であるのかプロジェクトの仕事であるのかという区別が、プロジェクトのスタッフの中でできなくなってしまう。それから、テロワールは社会の中の1つの単位ですが、その社会の単位と対応した資源は何だろうというところがわからなくなってきた。というのは、資源は非常に多くありますから、テロワールで管理できるものもあればそうではないものもある。それを「テロワール」に集約させてしまっているのだろうかという疑問が出てきた。

テロワール委員会をつくってしまうと、出てくる人がだんだん固定化してしまうのです。その場合に、住民が参加している、参加しているというけれども、では参加していないのはだれだろうかという視点がだんだん落ちてしまっている。それから、プロジェクトの構造上、村にずっといて様子を見ている人がいない。細かいケアができない。だからプランどおりに運行されているかどうかのチェックばかりするようになってきて、実際に村の人たちの中からどういふことが出てくるかということ、それをうまく生かしていこうという体制が非常に弱くなって、ファシリテーターが不在の状況になってきてしまった。

これは時間がないのであとで資料を見ていただきたいと思うのですが、どういう流れでこういう問題になっているかということ整理したものです。

こういう問題を解決していくためには、いったいプロジェクトはどのような仮説に基づいてされているかをもう一度検証して見直していく必要がある。こういう一個一個の問題を話し出しますと、たぶん一個一個で30分ぐらいかかりますのでかなりはしょらせていただきます。

テロワールで何を管理するか。これも森林管理が大きな単位になっていますが、これは確かにそうですが、実際にはそれ以外の単位での活動が多いということです。テロワールという単位だけでなく、もっと対象とする社会の単位を多様化する必要があるだろう。

参加していないのはだれ。これも先程簡単に言いましたが、もう少し社会の中を見ていく必要がある。

ファシリテーターはだれ。もともとはPRODEFIは中央政府直轄プロジェクトで始まっ

ているので、どうしても地域担当が弱い。それをどうしていったらいいかということです。これはこういうふうに散らばって4か所のサイトがあるのですが、中央にしか人がいないにもかかわらず、場所が散らばっていて、構造的に非常にケアがしにくくなっている。これは、村レベルで、そういうことのできる人を養成するか、リクルートするか、何とか対策を取る必要があるということです。

時間は大丈夫ですか。以上で終わらせていただきます（拍手）

（司会） ありがとうございます。続きまして、日本国際ボランティアセンター（JVC）副代表の磯田厚子様をご紹介します。

磯田様は、JVC副代表のほか、女子栄養大学国際協力学研究室内の助教授でいらっしゃいます。海外につきましては、JVCでソマリアとラオスに5年間活動されたご経験をお持ちで、専門としましては、参加型の農村開発と地域栄養ということで伺っております。ではよろしくお願いたします。

8) 事例発表 日本国際ボランティアセンター ラオス農林複合プロジェクト

副代表 磯田 あつ子

（磯田） こんにちは、磯田です。皆さんは時間以内に収まったので、私は延びてしまうのではないかと心配なのですが、極力時間を守りたいと思います。

ご紹介いただきましたように、NGOの事例ということで、日本国際ボランティアセンターをご存じの方もいらっしゃるかもしれません。私もすでに参加者の中で前からお知り合いの方もいらっしゃるのですが、簡単に言いますと、これは80年に設立されたNGOで、インドシナ難民の救援を目的にタイでそもそも出発した団体です。特にいわゆる宗教色が全くない、一般の皆さんが考えるNGO、いわゆる市民グループとして発足したものです。1999年に特定非営利活動法人、いわゆるNPO法人の認証を受けております。現在は世界8か国でさまざまなプロジェクトをしておりますが、当初はいわゆる緊急救援、あるいは難民救援がかなり中心を占めておりましたものから、だんだん村開発、そして環境の問題などにも移行してきております。今はほとんどが、都市の問題というよりは、農村部で農村の人たちが自活できるようにということを中心に、特に自然農業、持続的な農業を中心とする活動に取り組んでいるプロジェクトが多いです。

（以下パワーポイント併用）

今日は、ラオスにおけるカムアン県農林複合プロジェクトのご紹介をさせていただきます。農林複合プロジェクトは、この下に書きましたとおり第2フェーズで、実はその前の93年から始まりました第1フェーズがその土台にありますので、今日の発表はその両方を混ぜてお話しさせていただきます。

ラオスについては、先程、FORCAPのお話がありましたのではしよりますが、私どものプロジェクトサイトは、中部のカムアン県という、ビエンチャンから350kmほど下に南下しましたラオスの中の一番幅の狭いところ、一番狭いところは、隣がベトナムですが、100kmぐらいしかない。国境沿いは、こちらがメコン川、タイとの国境です。こちら側はアンナン山脈でかなり高い山があります。インドシナ戦争当時はここがホーチミンルートも当然通っておりまして相当の北爆を受けました。一説には、ベトナムよりもラオス側に落ちたアメリカの爆弾の方がひどいということで、行きますと今も不発弾などがたくさんありまして、それも森林荒廃の一因だと言っている方もいらっしゃいます。

それから、ご存じかどうかわかりませんが、1990年代になりましてから、ここで新種のヤギのようなもの(サオラー)が発見されるなど、あまり調査されていない貴重な生物資源のある地域ではないかといわれています。

私どもが森林プロジェクトを始めましたのは、環境保護の観点というよりも、むしろ住民が自分たちで、先程、圓谷さんの方からお話がありましたけれども、森林と共存して暮らしている人々が非常に多い中で、それを自分たちの手でより持続的なかたちで利用しつつどう守れるかということを目的に始めたものです。

ラオスのあちこちで、私たちが活動しているカムアン県の中ではこういった森林資源が生活の中で非常に大きな役割を占めています。特に食糧に関しては、副食物はすべてとっていいぐらい、キノコ・タケノコ・木の実・葉・果実・芽・野草など、何でも食糧になるのではないかなということです。

それは単に食糧にするだけでなく、多めに採れば副収入源としてもかなり貴重なものになっております。その採集の多くは女性たちが担っています。そのほか薬草はクリニックなども

ほとんどないところでは非常に貴重なものですし、下にあるような動物たんぱく源、これは本当は違法ですが、いろいろなものが狩猟されます。ちなみに、この下の写真はピエンチャンの市内です。首都でもこういうものが売られていることがありました。これは 10 年前のことです。

それから、右側にありますように、フタバガキ科の木に傷をつけて、そこで取った樹液で松明を作るといふこと。電気がない村では非常に重要でもありますし、そういった木がある地域では近隣の村にそういったものも売るといふことで、食糧と同じように副収入源にもなっております。そのほか、ありとあらゆる建材・部材・屋根材・ザルやカゴ・いろいろな生活資材、あるいは私が今日着ておりますが、こういったスカートの染料なども森林資源を使っているといふことです。

ところが、非常に伐採が激しいといふことで、ちなみにカムアン県は当時 1990 年の初めのころ、私どもがこのプロジェクトを始めたころは、ラオスのすべての県の中でも、県の歳入の中では伐採による割合が高いのがカムアン県でした。

まだたくさんの森林が残っているということもありますが、大径木、私の身長ぐらいの直径の木が、トラックに 1 台で乗るかどうかという丸太が、毎日のようにたくさん搬出されるという現状がずっと続きまして、今もまだ、それほどの大径木はなくなったようですが、続いております。

また、先程お話がありましたように、世界銀行が融資するかどうかということでもめておりますナムトン第 2 ダムなども私どものプロジェクトサイトにあります。あそこの木などは、まだダムが融資されるかどうか決まっていなにもかかわらずどんどん切られ、ほとんど皆伐状態、はげてしまっている状況にあります。

こういう中でプロジェクトを始めました。始めた経緯は、私どもは実はこれの先行プロジェクトがありまして、私はむしろそちらの方の活動にかかわっていたのですが、女性による生活改善・農村開発といふことで、いわゆる女性たちが生活改善をしていくためのサポートをする中で、今のような商業伐採がかなり激しいという現実を日々活動の中で見てきました。

同時に、森林資源が、先程お話ししたように、生活をきちんと安定したものにしていこうえでも、特に自給用の食物を確保する。栄養的な確保ということだけでなく、副収入源としてもさまざまな森林資源が住民の生活にとって不可欠であり、しかもそういったものはこういうへ

き地の農村では、簡単な換金作物がなかなかうまく見つからない中で、住民にとっては非常に重要なものであるということを感じました。そういう中で、森林資源の重要性を常々私たち自身が活動の中で実感しておりました。

そういうときにある村長との出会いがありました。その村長は、私たちが訪問したときにこういうことを言いました。数か月前に村にある男がやってきて、その村のおばあさんに「大きな木はこの辺にないかね」と聞いた。その村は、先程の、樹液を松明に作ることで非常に技術のある村で、それが村人の収入源として非常に大きな重みを持っており、そのフタバガキ科の大木を各世帯が、世代を超えて各家が守っている。使っている。森をある程度守りながらも使っているという中で収入を上げている。そういう木だったわけですが、そのおばあさんは、自分の村はそうにして森を守っている村であるという自負心を持っていたために「あるよ」ということで紹介した。そしたら数週間後にいきなりトラックがやってきて切り始めた。

今は変わりましたけれども、当時は全部国有林ということで、村人にとっては、自分たちがいくら慣習法で守っている森であっても、そこを守る権利や発言する権限は、村人には一切ないという状況だったわけです。

いきなりトラックがやってきて驚いた村人は、村長を筆頭に空気銃のようなものを持って、体を張って阻止することをしたわけです。それに対して警察から非常にクレームがつきまして、そういうことをするのであれば村長を刑務所にぶち込むとか、いろいろなことがありました。実際に伐採業者は県の森林局の伐採許可証を持っていたということがあるわけです。そういう中で、最終的には切られてしまった。

こういうことがあったということをお話してくれまして、何とか自分たちの森を守りたいという声がありました。そのような出会いもありまして、村人が農村地域で生活を守っていくうえで森林が非常に重要であるということ、そのための活動を何かできないだろうかということで考え始めたわけです。

そういう話をほかのNGOとしはじめたわけですが、ほかの村でも同じようなことが起きている。ただしそれは情報管制が非常に厳しい。こういうことをラオス政府の方に聞かれると問題かもしれないのですが、そういう話は新聞などにはもちろん出ないわけです。ですから、お前のところだけだということで非常に強く責められたということで泣く泣く引き下がることになったわけです。

そういったラオスの森をどう守るかということについては、みんなで考える問題ではないかということが、当時ラオスで活動していたNGOの中での話題となりました。それから、当時、

そのあと出てきます政府による「森林土地区分政策」、村に森林の管理を移譲する政策に移行する。これは世界的ないろいろな開発援助機関の影響もあり、国有ではなく民営化していくという大きな流れの中で、ちょうど 90 年代初めからの、いわゆる計画経済から市場経済への移行の中で、こういった政策がとられる機運がありました。

そういったきっかけをもとに、民営化するのはいいけれども、そこで本当に住民の声が反映されるのかどうか。民営化といった場合に、いきなり企業に売ってしまうのではないかということに非常に心配して、住民がどれだけ森を守っているか、役所の人たちに理解してもらうためのことをみんなでしなければいけないのではないかということで、シンポジウムをしたり、林務官へのトレーニングなどをしました。そのような経緯の中で、93 年から第 1 フェーズが始まったという流れになっております。

前半で、まだ数枚でこれほどの時間になってしまいました。

活動地域は中部のカムアン県です。18 か村、ここに書きましたものよりもう少し多くて、今はその後の延長もあるので 2500 世帯ぐらいになっているかと思います。

基本コンセプトに関しては、今申し上げましたように、この森林を住民が守れるようになることが主要な目的ということで、左側に書きましたように、住民による森林利用・保護の法的認知、そしてその住民自身が明確なオーナーシップを持ち、その交渉力を行使することを強化することが非常に大きな柱になっております。

現実に、いくつかの村では慣習法によっていろいろな森を守る知恵があるのですが、その知恵を管理規則の中に活用していくということ。一部の村では森の利用が必ずしも適切ではなく、非持続的な利用になってしまっていたり、複数の村が使っている場合にはその管理がよくできていないという問題などもあって、そういった改善なども必要だということで、基本的には伝統的な知恵や技術をもう一度復活することと、両方が必要だということです。

そして、さらにその中でも、力の強い村だけが森林を登録してしまうのではなく、ちょうどこの土地・森林区分計画、村に管理権を移譲する政策が施行されることに併せて、この施行をどのように具体的に進めていくかというプロジェクトにしていったわけです。ただし、その場合にも力の強い村が森を使ってしまうということではなく、近隣村との配慮、それから先程申し上げたような、女性が森林資源を一番活用しているということで、こういった森林を使うルールを作る中で女性の声がきちんと反映されることを大きな柱にしました。

同時に、これは大きな国としての政策の一部を担う活動になりますので、私たちができることは本当に限られた村の中での活動です。それをいかにほかの村にも波及できるか。私たちができるだけいいボトムアップのモデルを作ったとしても、行政官だけでそれを実施できるようになるか。そこも大きなかぎでした。ということで、共に活動するカウンターパートの人たちに住民参加型のアプローチの啓発のトレーニングなどもずいぶんしました。

具体的な目標としては、森林資源と共存した持続可能な農業を営む。これは第2フェーズですが、基本的にはプロジェクト目標のところに書きました。第1フェーズは、村人が自らの森を守り、持続的に利用・管理・運営ができるようになることを目標に取り組んできました。ただし、第2フェーズになる段階で、森を登録してうまく利用できるようになることができるようになったわけですから、そこで生活を安定していくためには、常畑になっている畑で、いかに持続的な農業を営むことができるか。森林資源を活用しながら土地を傷めない農業、それほど森を荒らさないで農業を営むにはどうしたらいいかということで、農業の要素を第2フェーズから付け加えるようになりました。カウンターパートはカムアン県の農林局とカムアン県の女性同盟ということで、現在、県の林務官と農業普及課、女性同盟、県ならびに郡レベルの人たちと一緒に活動しています。第1フェーズは中央の林野局としました。

その中で、最初に苦労したのは、コミュニティ・フォレストリーのプロジェクトだと、植林をするのだということになってしまいがちなのですが、そうではなくて今ある森を村人が本当に守れるようになることなのだということを、カウンターパートに理解していただくことでした。特に当時は中央の林野局の方でしたので、それが非常に困難だったのです。そのために、タイなどですでに先例として、いわゆる村落共有林、入り合い林として村の人たちが守っている森での視察などを行い、一番最初の、何を目標にプロジェクトに取り組むかという意思の疎通を図るためのカウンターパートへの研修に一番力を入れて、最初の半年ぐらいはそれにかなりかかりきりになった状態でした。

それがある程度できてから、村の人たちへの働きかけに移行していきました。その中でも、森林ボランティアの育成、あるいは村の中で核になる人、森林のことを考える。彼らの基本的な考え方としては、先程言ったように、森の使い方、どういうふうに森を使っていくか、ある人たちには知恵や技術が残っている。こういったものを村の人たちが自分たちで知っているのだということをきちんと認識してもらおう。そのプロセスが非常に重要で、そのための研修をず

いぶんしました。ゲームやいろいろなかたちのものを通して行っています。

そういうことがある程度できてから、先程言ったようなほかの先例地域への視察研修、視察ツアーを行ったうえで、自分の村では森林を守るためにいったい何ができるかという話し合いをしたあとに村に行き、何か自分たちの村も登録したいと申し出てきた村に関して、その登録作業を支援することを行ってきたわけです。

その段階では、実際にこれは全国規模で行われている政策ではありますが、私どもがしている場合には、一番最初の段階で村の人たちとの話し合いに一番時間をかける。それから、いわゆる林業上の、あるいは森林の視点から森を区分をするわけですが、その区分の線引きについても村の意向をかなり入れるということ。それから、管理委員会に必ず村の人が入る。管理規則を作る場合にも、ほかの県の例ですともう決まった規則が与えられるかたちのものが多いそうですが、この規則自体を村の人たちがつくっていく。一からつくるということをして登録をすることをいたしました。それから年次のモニタリングや評価を行い、それは翌年の活動に生かすというかたちで行っております。

森林ボランティア育成の様子。森林の法律なども学びます。それから、実際に村に行き森林の調査法なども実習を行います。

実際に村の中で、森の区分などについての話をしたり、村人を対象に森林法を理解するためのワークショップ形式の研修を行ったりします。

林務官立ち会いのもとに、村人も一緒に森を歩いて線引きをして、地図を作って登録をいたします。

写真にはありませんが、第2フェーズでは、ここに農業という要素を取り入れ、自然資源を活用して土壌を豊かにしていくための農業、あるいはアグロフォレストリーな農業を行っているということです。

現段階での成果は、たくさん書いてありますので見ていただければと思うのですが、特に私どもとしてうれしいのは、この3番目です。全18村が登録をしました。その中でも、特にいろいろな問題を抱えている村、例えばダムで沈む予定に入ったり、自分の村の森の一角が沈むところに入ってしまったところ、そういうところでは、その一部を村の木としてお金をいただくとか、あるいはダム水没地の移住予定地にかんがい水路を引く。そういうところでの森

を使う土地の権利を、行政と交渉してある程度の値段の補償金を自力で獲得した村、あるいは商業伐採が入ってきたときに値段の交渉をした村も出てきていることです。

もう1つうれしいのは、私どもがかかわらない村では、こういった権限、利用権が移譲された途端に伐採してしまっている村も出てきているようですが、私どもの方ではそういうところは1つもないということ。それから、先程の繰り返しになりますが、規則を決める段階で女性の意見がかなり具体的に取り入れられるということが起きていることです。

問題点としては、ほかの部局の開発計画により森が侵害される村があることが挙げられます。例えば工業省などによるセメント工場の誘致など、要するに林野庁よりも強い力のある開発計画が入ってきた場合に、村人すら拒否できないということがすでに5件ほど起きていることや、林務官は、私どものアプローチが非常にいいということや、私たちがした村は、村の人がきちんと森を守るという意識がほかの村に比べて高いということは、非常にはっきり認識していると。それをただのおせじでいっているとは思わないのですが、でも実際には私たちのやり方は手間がかかるということで、なかなか自前の実施には至っていないということがあります。

そのためにマニュアルを作ったり、その期間を短くしたりと、いくつかの工夫をしていますが、私がこれをまとめる段階で思ったのは、林務官に全部期待するのではなく、村人から村人にこういったやり方の伝達をすることを、今までアプローチしていないのですが、取り入れてもいいのではないかと考えています。いくつかほかにもあります。

ということで、私たちの事業の特徴、かぎをまとめてみると、住民自身が持つ森林への危機感からスタートしている。それは単に環境として、景観としてではなく、持続的な経済価値を持つものを村人がしっかり認識しているために、そこへの危機感が起きている。そこを足がかりにスタートをしたということ。

それから、そういった伝統的な権利を守るという意味でのエンパワーメント、権利の法的な認知を乗せること。それから、コミュニティとしての結束力・意思決定力を高めていくこと。

それから、同じ村人といっても、その中に力の違いがあります。森林問題というと男の人しか出てこないということがあります。そういう中で、女性たちの声、あるいは特にこういった森と密着して暮らしている民族は、一般に行政との関係が非常に希薄で、場合によっては対立する、言葉も違うことが実際にあります。そういう中で、どこが一番森を守る必要があるのかということの目配りが必要不可欠だと思っております。

以上で、少し延びたかもしれませんが、報告を終わりにさせていただきます。ありがとうございました（拍手）。

（司会） ありがとうございました。あとから来た方にご案内というか、訂正ですが、今日予定されていたみどりのサヘルの高橋一馬様は、体調不良のため今日ご発表いただけないことになりましたので、続きまして、「森林管理と参加を考える3つの視点」ということで、東京大学大学院新領域創成科学研究科助教授の佐藤仁先生にご発表をいただきます。佐藤先生は、ご専門は資源・環境・政治論ということで、フィールドはタイの森林政策を研究されておられ、タイ・カセサート大学の客員研究員、また米国エール大学農村研究プログラムのフェローなどをご経験されています。

それでは佐藤先生、よろしくお願いいたします。

9) 研究発表 森林管理と参加を考える3つの視点

東京大学大学院新領域創成科学研究科 助教授 佐藤 仁

（佐藤 仁） どうもありがとうございます。ご紹介にあずかりました東京大学の佐藤でございます。今日はよろしくお願いいたします。

（以下、パワーポイント併用）

最初に、大学における研究と紙に書いてありますけれども、私は大学をすべて代表しているわけではないので、今日お話しする中身は私の個人の考え方です。

私はこれまでタイを中心にこの森林と住民の関係を考えてきたのですが、その中で、思考の類型のようなものを今日は皆さんに議論の取っかかりとしてお示しして、後程のパネルで生かしていただければと思っております。

ここに出てくる私が用意した3つのフレームは、タイの経験から出てきているフレームであって、必ずしもほかの地域にあてはまるとはかぎりません。しかし、あてはまらないならあてはまらない理由を考えるとまたディスカッションの糸口があるわけで、何かのきっかけになればと思っています。

今日の私の話の基本的な動機づけは次のような疑問です。タイで非常に長い間、コミュニティ林業に関する議論が行われてきたにもかかわらず、住民に対してその本質的な権限移譲が行

われていないのはなぜか。コミュニティ・フォレストリーに関する議論がこれだけ長く行われ、多くの人がこれについて語ってきたにもかかわらず、本格的なコミュニティ林が展開しないのはなぜかということです。

そのことを象徴するような話で、先週私はタイに行っていたのですが、このタイのコミュニティ林に非常に長く携わっていらっしゃる、RECOFOTC (Regional Community Forestry Training Center) というタイのカセサート大学の中にある組織のソムサック先生とお話をしてきました。タイではここ 10 年ぐらいコミュニティ林法を認めるかどうか、施行するかどうかという政治的なバトルがずっと続いていて、一番の争いのポイントは保護区の中にコミュニティ林の設定を認めるかどうかということで、そのところで国会議員が大げんかをしているわけですが、ソムサック先生がおっしゃるには、「コミュニティ林法の成立に重要なのは情報ではなくて信念だ」ということです。

この言葉は、私にとってはとても重く響いた言葉です。といたしますのも、私のように資源管理の研究をしている人間は、おおむね村人がどうしているのかということを一生涯懸命調べて、村人の状況がより詳しくわかれば、それが政策に反映されるに違いないと勝手に思い込んできたわけです。しかし、ソムサック先生の話によると、最初から村人の力を信用しない人は、何を見せても基本的に信用しない。

さまざまなスタディツアーを組んで、村人の力が見事に発揮されているところに連れて行っても、まず、忙しいといっちはじめからそういうスタディツアーに参加しないとか、仮に参加したとしても、これはたまたまここでこういうことがあるけれどもほかの村人にはあてはまらないとかたちで、そもそも新しい情報を受け入れるフレームを持っていないことが問題だとおっしゃっていて、そういうことが本質の 1 つだろうと思ったわけです。

森林問題と住民の関係は非常に複雑でいろいろな考え方があって、それゆえにさまざまなフレームを設定することが可能になります。特定のフレームを設定すれば、それに沿う情報と沿わない情報が出てくるわけです。

ところが、本当はさまざまなものの考え方や見方があるにもかかわらず、我々が住民と森林の関係を議論するとき、支配的ないくつかのフレームがあります。その最も代表的なものをいくつかご紹介して、そうではないものを少しご紹介しながら議論のきっかけとしたいと思っています。

このフレームの話は、ただ単に、ものの見方にはいろいろありますよという非常に陳腐な論点ではなくて、1 つの非常に実践的なインプリケーションがある。その 1 つのフレームを取る

ことは、それに基づいて、どういう政策が正当で、どういう政策が正当でないかということを決めてくるもので、そこまで考えていくと、なぜ特定の人々が特定の思考・枠組みにこだわるのかという理由がわかってくることもあります。

この住民と森林の問題を考えるときの最も一般的なフレームだと私が思っているのは、地域住民が貧困ゆえに森林を破壊しているという最も一般的な言説です。これはODA白書などにも出てくる言説で、非常に私たちはなじみがあるものです。ただし、いわゆる貧しい人たちは、こういったフレームがなされても言い返す力を持っていないので、とても注意深く扱うべきだと思います。

このフレームに基づきますと、解決策は、森に悪い作用をもたらす人たちを排除する。もしくは、むしろ最近の主流になっている地域住民への代替資源を提供することによって、なるべく彼らの圧力がほかの方向に向いてくれることを期待してプロジェクトを行う。あるいは、政府がきちんと管理・モニターするための予算、もしくはスタッフの拡充、あるいは森林局職員の研修を行うという解決策が考えられます。

これを図にするとこのようになるのではないかと思います。とても単純化された図ですが、「森林の状態」が真ん中にあり、「政府主導の森林保護・植林」は基本的には森林の状態にプラスだろう。それに対して「コミュニティによる森林利用」はマイナスになることが多いという考え方です。

私が言うところの「より洗練されたフレーム」があります。村人が森に対して破壊的な行為、これもどのように破壊を定義するかにもよりますが、そういった行為に及ぶのは、しばしば十分な理由があるからであって、例えば政府のトップダウン式の保護政策による環境難民というか、例えば保護区からの締め出しとか、あるいは資本家に土地を買収されて行くところがなくなってやむなく森林を開墾してしまう。よって貧困それ自体が問題なのではなくて、それを促す構造的な原因があるのだというフレームです。

こういったフレームを立てた場合には、解決策は先程とは少し変わってきて、森林政策以外の土地政策や福祉政策にどのように連動するか。特にタイの場合は農地改革、土地なし問題と森林保全の問題をどのように両立させるかという問題が最も中心的になるわけですが、そういったほかの土地政策との関連を考えていく必要があることと、それから、より本質的な住民参

加型の資源管理を奨励していくが必要になってくる。

これを図にしますと、一番最初のフレームよりやや広い視野になっておりまして、「政府主導の森林保護・植林」はプラスもあればマイナスもあるだろう。その一部は、そのコミュニティがもともと持っていた資源管理能力を奪ってしまうために、コミュニティによる資源利用はマイナスに働く。しかしそういうものがなければ、もともとコミュニティによる資源利用はプラスもあればマイナスもあるだろうという、やや複雑なフレームになります。

これに対して、私が勝手に考えた「逆転のフレーム」があります。先程、隣に座っている佐藤寛さんに「逆転ってよくわからない」と言われて、あまりいい名前を思いつかなかったので、あとでよい名前があったらご提案いただきたいのですが、森林局の組織的持続性が、驚くべきことに森林減少をまず必要としている。それから、土地のコントロールを必要としているということなんです。

この考え方はどういう観察からくるかというと、まずタイの森林局の予算のこれまでの流れを見てみると、予算はものすごく増えています。倍になり倍になり倍になりという感じで増えてくるのですが、面積を見てみると、半分になり半分になり半分になりと減ってくる。普通の会社だと倒産しているわけですが、森は減っても森林局はつぶれないという構造がまずそこにあるわけです。

つまり、住民参加が進まないのは、よい資源を政府が手放さないからであり、森林の荒廃が進んでも森林局は倒産しないからだ。つまり、政府は住民参加の足を引っばる十分な理由を持っているという考え方です。これも1つの考え方です。

このように考えた場合には、解決策は森林局の構造改革が中心になるでしょう。特に予算を多く使う人がえらいとされるインセンティブのシステムにメスが入らなければいけないでしょう。あるいは森林局の土地のコントロールの範囲を制約していく政策が必要になるかもしれません。

先程の、森が半分になっているのにどうして予算が倍になりうるのかという話ですが、これは実は、森がないというのは森林局のパワーに本質的にはあまり関係がなくて、土地を握っているかぎりそこでさまざまな植林プロジェクトをしたり、ほかの植林企業に貸し出すといったいろいろなことができるわけで、土地のコントロールがあるかぎり森林局は倒産しないという構造がそこにあるわけです。

これを図にいたしますと、先程のフレームよりさらにまた大きくなりまして、コミュニティによる森林利用が森林局の強化にマイナスに働く可能性がある。つまり、本質的な権限移譲をしてしまうと森林局のパワーの及ぶ範囲も限定してしまうので、森林局はそれをきらう十分な理由を持っているだろう。ただし、森林局のパワーに本質的に影響を与えないであろう程度の住民参加であればそれはもちろんしていくでしょうし、これまでもしてきたと思います。

先程言い忘れたのですが、少し繰り返しますが、政府主導の森林保護・植林は、仮に森林の状態にマイナスに働いても、森林局の強化につながるかぎりにおいてやむことはないということが、先程の「逆転のフレーム」の一番重要なポイントです。

まとめに入ります。さまざまな考え方の中でたまたま3つの見方を選び出して議論のたたき台に乗せようと思っているわけですが、どの見方が正しいかということを私はここで言っているわけではありません。どれが正しいかはもちろん文脈によるでしょうし、わからない。しかし、どれかを完全に無視する。あるいは完全に思考から外して議論を進めると、これまで何回も繰り返されてきた同じようなミスを繰り返すことになるのではないかということです。

特に、最も頻繁に私たちがよって立つフレーム が暗にサポートするのは官僚制の肥大化であって、官僚制の肥大化は、森林局の予算が増えたり人間が増えていることに比例して既得権益を増やす。既得権益を増やせば、当然彼らの権力に脅威になる本質的な住民参加が難しくなる条件が整うわけです。もちろんそういったストレートな関係でない場合もあるかもしれませんが、ここに1つの注意点があるのではないかということには変わらないと思います。

それから、特に文化人類学者や農村社会学者、フィールドで村人に関する調査をしてきた人たちが提供する情報、村人は実は賢くて正しいインセンティブが与えられれば資源を管理する能力があるというタイプの議論も、論文やレポートになっても全くだれにも読まれずに役所の隅でほこりをかぶっている場合も多い。支配的な政策決定のエリートの用いているフレームに入らないかぎり、それがいくらおもしろいものであっても採用されない可能性が高いと考えてもいいのではないかと思います。

非常に悲観的なお話になってしまったのですが、では糸口はどういうところにあるかということ最後にまとめてみたいと思います。

実は森林局といいまして、私は最近、森林局の内部調査をこっそりというか、堂々と、で

もときどき本当にしてはいいことをしているふりをしたり、いろいろなことをしながら森林局の中の調査を始めていますけれども、いろいろな考え方の人がいて、トップダウン的な発想の人もいれば、住民に非常にフレンドリーな人もいます。

特に森林局の末端の役人には、ものすごい情報量を持っているけれども政策へのインパクトがほとんどゼロという人たちがたくさんいます。この人たちをどのように巻き込むかということが1つの糸口であろうと思います。もちろん、この人たちも自分の出世を考えていますから、自分の出世に悪影響を及ぼすような活動を外国の団体と手を組んですることは非常にリスクがありますので、そういったところにも配慮しながらしていく必要がある。

それと関連しますが、政府がどのようなチャンネルと手法で住民の状況を把握しているのか。こういった末端の役人は、住民の状況をどういうフォーマットでどのように県なり中央に報告して、それに対して政府はどのようにフィードバックしているのかという基本的な理解がこれまで踏まえられてこなかったのではないかと。こういった理解を踏まえたうえで住民参加型の調査研究、もしくは支援プロジェクトを行っていく必要があるのではないかと。ということです。

最も難しいと思うのは、特に自然環境に関するプロジェクトは、自然は非常に多様で、場合によって速いスピードで変化していますが、我々がつくり上げる社会制度は非常にゆっくりしていてなかなか変わりにくい。この2つを、しかも地域によってさまざまな法律やルールがあるのでは非常に扱いにくい。この多様性と統一性をどのようにしてマッチさせるかということが非常に難しいのではないかと思います。

森林局について最後に申し上げますと、森林局の歴史を少し見ればわかるように、森林局はこれまで住民から資源を召し上げることが基本的な仕事にしてきたわけです。つまり、資源を囲い込んで国庫に入れることを主にしてきたので、そういった組織がそれと同じぐらいの高い効率で住民に資源を戻すことができるのかというのは、実は大変なチャレンジだと思います。彼らがこれまで行ってきたことの全く逆をさせるわけですから、まずそれ自体がとても難しいだろうということ。

そして、やや抽象的にいえば、大規模な森林減少を許してきたシステムがあって、そのシステムをそのままにほうっておいて、はたして森林の修復はできるのだろうかという疑問も出てきます。これを考えていくには、これまでのように村落レベルにフレームを限定してさまざまなプロジェクトを蓄積していくだけでは不十分です。それはもうやめるといっているのではなくて、それだけでは不十分なので、大きなレベルで地域住民の状況がどう把握されていて政策はどう決まっているのかということ踏まえた、新しいタイプの住民組織の調査研究・政策提

言が必要になってくるのではないかと考えています。

以上です。ありがとうございました。(拍手)

(司会) ありがとうございました。以上で事例および研究発表を終了させていただきます。それでは3時50分まで休憩とさせていただきます。コーヒーを外に用意しておりますので、皆様、どうぞご利用ください。それでは休憩といたします。

(磯田) すみません、一言だけインフォメーションを。私どもの活動で住民や役所の人に意識化をしてもらう、自分たちがどれだけ力を持っているかということを中心にきちんと再発見してもらうために、現場で苦労していたスタッフの思いをまとめた記録があります。具体的な活動の中身を知りたい方は、これを700円で8部持ってきていますのでお申し出ください。受付の方をお願いしてもいいでしょうか。突然になりますが、すみません。700円です。お買い求めいただければと思います。

休憩

(司会) それでは後半の部を再開させていただきます。最初に、総合コメントということで、これまでの事例発表を受けまして、アジア経済研究所経済協力研究部主任研究員の佐藤寛様より総合コメントをいただきたいと思います。

佐藤様は、アジア経済研究所で、専門分野は援助研究およびイエメンの地域研究をなさってこられて、過去、イエメンに通算4年間ほどいらして研究されたということです。では、よろしくお願ひいたします。

10) 総合コメント

アジア経済研究所経済協力研究部 主任研究員 佐藤 寛

(佐藤 寛) アジア経済研究所の佐藤でございます。私は、今ご紹介いただきましたように、社会開発や援助研究を中心的に行っておりまして、森林についてはほとんど素人です。間接的に関係があるとすれば、花粉症に悩んでいるということぐらいです(笑)

とりあえず、今までご発表いただいたものを私なりに整理しながら問題点を提起してみたいと思います。お手元のレジユメの一番最後のページに私の配付資料がございます。

まず最初の印象ですが、このように同じ JICA のプロジェクトを 4 つ並べてみることで、ずいぶんいろいろなことが見えてくるのがわかります。並べただけでもわかることですが、全然違う。これは本当に同じ組織でしていることなのかと思うぐらい違いますよね。

これはその対象地域の自然環境が違ったり社会環境が違ったりということだけではなくて、お互いのプロジェクトが縦に切れている。お互いになかなか情報が共有できていないということだと思ふのです。これは必ずしも森林環境課が悪いということではなくて、そもそも無理なのだと思ふのです。こういうプロジェクトの情報は、1 つの部局の中で、あるいは 1 つの組織の中で抱えていても決して共有できなくて、むしろこういうかたちでどんどん垂れ流してしまう。垂れ流してしまうことによって、興味を持っている人は勝手にメモリを蓄積するということがあると思ふます。

こういう外付メモリは非常に重要だと思ふので、これからも JICA のプロジェクトをこういうかたちでどんどん発表していただければ、必ず勝手に研究する者が出てきますから、それを利用すればいいと私は思ふます。

「森林」と「村人」と「貧困」ということでお話するのですが、先程、佐藤仁さんが「村人のことだけを見ていれば自動的によくなるわけではない」とおっしゃいました。それは全くそのとおりです。先程の仁さんの言われたようなフレームの中へ村人の入る余地がなければ村人を見ることの意味が全くないわけですが、私が今日お話ししたいのは、村人を森林保全の中へどのようにして入れ込むか。そのフレームワークを作るための準備と考えてください。

「森」と「貧困」をめぐるロジック。あと 10 年ぐらいにかけては、私はすべての援助業界のプロジェクトは「貧困」に収れんしていくと思ふます。これははやりです。もともとプロジェクトは貧困をターゲットとしていたはずですが、なかなかそうはいかなかったけれども、いまやすべての援助は貧困に収れんしなければいけないとなっていて、JICA も、そしてたぶん JBIC も、NGO も、そこに収れんしていくと思ふます。

だとするならば、森林保全のプロジェクトはどういうかたちで貧困に結び付くのか。3 つぐらいの考え方があると思ふます。第 1 のアプローチ、「ひいては」アプローチ、あるいは「フォレスト」アプローチです。つまり、プロジェクトは森林に働きかける。森林保全に働きかける。その結果、「ひいては」貧困が解消される、人々の生活がよくなるというきわめて楽天的なアプローチで、どちらかという今回ご紹介いただいた中ではパナマのアプローチがこれに近いと思ふます。森林に働きかけることによって、場合によっては貧困が悪化することもあります。これまではこういうアプローチもあったと思ふますが、さすがにこれはもう認められな

くなっていると思います。ですから、我々が今考えるべきなのは、プロジェクトが森林に働きかけることによってどのようにして貧困が解消されていくのかというそのロジックを突き詰めていくことだと思います。

もう1つは「どちらも」アプローチ。これは、プロジェクトは森林だけはいかん、人々についても考えなければいけないということで、人々についてもアプローチする。ある意味ではネパールやラオスのプロジェクトがこれにあたると思うのですが、ただ、人々に働きかけることによって森林にどういう影響が及ばされるのかについては実は詰まっていない。貧困に働きかけること、人々に働きかけることによって、人々がエンパワーメントされたその先に、どこに人々が向くかということは全く自明ではないわけです。

先程、野田さんの40ページの表にあったように、人があっちを向いたりこっちを向いたりする表と全く同じですが、ではどのように人々に働きかけたことが森林保全に結び付くのかというつながりが弱い。これは実はJICAのプロジェクトの中でも技術ものといわれる医療・農業・森林がそうですが、最近、社会ジェンダーの専門家が、とりあえず入るのです。ジェンダーについてもプロジェクトは配慮しなければいけない。だから専門家を1人呼んでこい。してるぞというアリバイさえつくればよくて、それが実際にどのようにプロジェクト目標にフィードバックされるかについては、あまり真剣に考えていないと私は思う部分がありまして、そのところのロジックを詰めていくことが非常に重要になってくるだろうと私は思います。

3つ目のアプローチが「活用/参加」アプローチで、プロジェクトは、貧困削減に働きかける、村人に働きかける。ただし、それだけではあっちこっちへ行ってしまっているので、その人々を森に向けさせるためにインセンティブを加えていく。これは部分的にはネパールやラオス、そしてセネガルなどもそうだと思いますが、そのように行っていく。

問題は、このインセンティブがどのようなものであるかです。例えばラオスの場合でいえば簡易水道だし、ネパールでは例えば道路だったりするわけです。野田さんからご紹介いただいたセネガルの件は、どちらかというインセンティブを経由せずに森に向かわせる仕組みを考えているのだと思いますが、いずれにしても、プロジェクトが貧困層、村人に働きかける。そのときに村人には村人の戦略があります。村人の生存戦略があるわけで、村人がどういうことを考えてそのプロジェクトを利用するかということを考えずに、プロジェクトは、どのようにして自分たちの思うように村人に動いてもらうかばかりを考えているというのが一番プリミティブな参加型アプローチだと思うのですが、実はこれは結構多いと思います。

3番ですが、「住民の力を軸とする」という今日のタイトルですが、この解釈はふたとおり

あります。1つは、住民の力を活用する。多くの場合、日本の公共事業はこれです。つまり、プロジェクトにとって、あるいはプロジェクト目標にとって都合のいい活動をどのようにして住民にしてもらおうのかということの工夫が参加です。それは、コストを下げる、持続性を高めるといったメリットがもちろんあります。しかし、そのプロジェクトが住民にとって、住民の生活の総体にとってどういった意味を持つのかということまでは、なかなか思い至らないことが多いと思います。

もう1つのアプローチは、住民がしたいことをさせてあげる。好きなようにしなさい。これはある意味、きわめて理想的な超参加型アプローチですが、そうすると今度は、プロジェクトが望むような成果に結び付くかどうかの保証は全くありません。そここのところの妥協でインセンティブというアプローチができるわけです。インセンティブによって、プロジェクトに都合のいいよう行動を誘導するわけです。金銭であれ知識であれ、教育研修も含まれますが、構造物を造ってあげたり、あるいは利便性をもたらしてあげるということです。

この場合でも、今度はこのインセンティブをめぐって村人の戦略が発動します。例えば学校を造ってあげるから植林しなさいといった場合には、学校ほしさに植林することも当然できるわけです。しかしプロジェクトが終われば、本当にほしいのは学校だけなので、学校のサステナビリティは高いけれども植林のサステナビリティは低いということも当然起こります。

でもこれは全部悪いかというとそうではなくて、たまたま住民の利害とプロジェクトの目的が一致した場合は成功します。例えばファーム・フォレストリー、農家に自主的な権限を与えてあげる植林において、例えばタイでユーカリ植林がうまくいきました。これは、村人の戦略とプロジェクトの方向性が一致したからで、これがすべて悪いというわけではない。

ただ、インセンティブ・アプローチには3つのわながあります。1つはスポイルのわなです。つまり、何らかの人為的な働きかけを外からする場合、それに依存してしまうことがあります。今日見せていただいたプロジェクトの中では、すべてのプロジェクトがこれにはとてもセンシティブだと思います。なるべくスポイルをもたらさないようにしようという姿勢がプロジェクトのデザインから見て取ることができます。

2番目にはサステナビリティのわなです。つまり、インセンティブが消滅してしまった途端に、今まで望ましい行動をしていた人たちがそれをしなくなる可能性がある。場合によってはこれに逆行することがある。これはきわめてクラシカルな例ですが、日本のプロジェクトで植林計画をしていて、そして植林者に対して日当を払っていた。ところが、そのプロジェクトがなくなりそうになると、終わりそうになると山火事が起こる。なぜ山火事が起こるかということ、

プロジェクトが終わると失業してしまうからだというロジックもありうるわけで、インセンティブをつけすぎるとプロジェクトの目的に逆行することを誘導することもありうる。

3番目のレプリカビリティですが、これも皆さんはすべてのプロジェクトで自覚されていると思います。どのようにしたらこのプロジェクトがほかの地域で、つまりドナーなしに行えるのか。野田さんは、それは無理だと言っています。つまり、レプリカブルであろうとする必要はなく、そこですればいいのだ。そこまで言い切るのはありだと思いますが、いずれにしても、レプリカビリティを求めるためには、ドナーがなるべく背景に引くことだというのが桂川さんたちのアプローチです。

でも、背景に引いたとしても、初動がドナーによって誘導されているかぎりにおいては、どのようにしてそれを相手側の行政に、相手側のNGOに、相手側のコミュニティに植え付けていくのかというところが一番大きな問題です。

社会林業という、どうしてもいつも森か人かというのがあります。森を大切にして、人は手段にすぎない。あるいは、人が中心であって森は手段にすぎない。今日の事例の中では、JVは明らかです。人のために森はあります。パナマの例は、どちらかということ森が先にあります。人はどうでもいいということではありませんが、村人の戦略に関してはほとんど考慮はされていません。

ただ、それでもいい場合もあると思うのです。つまり、相手の状況によっては必ずしも参加型である必要はないわけで、それがうまくいっているかぎりにおいては余計なことはしない方がいいかもしれない。ただ、村人の戦略をなるべく配慮しようとするほど、自分たちがしたいこととの乖離が広がっていくというジレンマは、もちろんあるわけです。

今日いらっしゃっているリーダーの方たちはつわものぞろいですが、こういった基本的な矛盾・問題点が社会林業にはついて回るし、これは実は林業だけではなく、いわゆる箱ものを造るときも同じですし、ヘルスセンターを造ってもそうだし、学校を造った、PTAを作ってもそうですが、「援助」というよそ者の介入において、我々がプロジェクト目的と人々の貧困削減をどうつないでいくのか。特に「どちらも」アプローチにおける森林と貧困のつながり、あるいは「活用/参加」アプローチにおけるインセンティブを経由しない貧困と森林のつながりに関するロジックを我々はもう少し詰めていく必要があるし、そのための事例を今日はたくさん提示していただいたのだと私は思っています。以上です（拍手）

（司会） ありがとうございます。それでは、これよりパネルディスカッションに移りたい

と思います。これからの司会進行役は、森林環境協力課・課長の吉浦が務めさせていただきます。それではよろしく願いいたします。

11) パネルディスカッション

(吉浦) それでは、これからディスカッションに進ませていただきます。今日の記録につきましては、すべてこちらの方で取りまとめまして、インターネットや簡易製本等のかたちで整理することを考えておりますので、その点をご了解いただきたいと思います。

パネルディスカッションは時間を50分ほど取っておりますが、おそらく今日のこのパネルのメンバーの方々には非常に少ない時間ですので、早速むだ口をたたかないでいきたいと思えます。

ただ、問題がかなり多岐にわたりますので、今考えておりますのは、佐藤寛先生にまとめていただきました2点にある程度絞ってみたいと思っております。

1つ目は森と人、特にプロジェクトではさまざまな活動を住民のニーズ、あるいはインセンティブとして実施していますが、それは実際に森林保全、あるいは植林につながるかというとなかなか難しい問題がございます。いかに住民のニーズを森林保全というプロジェクトの目標につなげていく努力をされているか。あるいは、もうそれは気にしない。とにかく村人がエンパワーされれば必然的にそうなるのだという考えなのか。その辺を、これは各地のさまざまなケースがあると思いますが、各チーフのお考えを伺って参考にしたいと思います。

同時に、それは限られたプロジェクト期間の中でどこまでするのかということにもつながっていきと思えます。私たち森林課にプロジェクト実施の責任があるわけですが、成果を出せということが片やございまして、要はその森林保全プロジェクトの成果とはいったいどのように考えるのか。その辺も含めて、森と人の問題について、ご意見・ご経験を伺いたいと思えます。

これによりまして、前半では各プロジェクトごとの説明をしていただきましたけれども、今度はイシューで横切りにすることによって、今日お見えになられた皆様にも何か参考になるのではないかと考えております。

それでは、最初のポイントにつきまして、とりあえずプレゼンテーションの順番ということで、桂川さん、いかがでしょうか。

(桂川) それでは私から、まず最初の問題で、住民の自前の戦略とプロジェクトの戦略の兼ね合いという趣旨でお答えさせていただきます。

私は、そもそも日本で役場で仕事をしたときに、見ておりました町長さんに非常に私は感銘を受けたのですが、やはりすぐれた首長さんといわれる方は皆さん、ランドデザインがあるのです。日本にはドナーはいないのですが、補助事業がありますから、補助事業に使われるのではなくて、自分のランド事業を達成するために補助事業を使っていく。そういうかたちでしている。

補助事業を出している行政の側からしても、そういう首長さんがいるところは補助事業の趣旨がうまく達成される。だから双方にメリットがある。今も同じような考え方で、ネパールのそれぞれの村や集落にはそれぞれの戦略があってランドデザインがあるだろう。プロジェクトはプロジェクトとしてのポリシーなりスキームがありますので、彼らが考えているランドデザインと、プロジェクトが考えているスキームのうち、重なる部分が実行されればそれでいいのではないか。

ある村長さんのお言葉ですが、「うちのプロジェクトだと大体彼の村が抱えている問題の3割ぐらいはカバーできるのだ」と。そういうことをおっしゃった方がいらっしゃいましたが、森林が村人の生活のすべてということは絶対ありませんから、そういうものだと思います。だから、彼らが持っているランドデザインの一部と、こちらが持っているポリシーの一部が重なり合う。そのところをサポートしていく。

問題は、間口を広げれば広げるほど話が拡散しますので、それは完全に現実を踏まえて妥協ということになるのですが、うちの場合は大体、植林、森林保全、治山治水的な活動が全体の事業の約4～5割程度まではきていますので、それぐらいの辺に妥協線を取ってしている。それで向こう側の意思も尊重しながら、こちらの意思も貫徹させるように努めている。そのような感じしております。

(吉浦) ありがとうございます。では、圓谷さん。

(圓谷) 私も、村を相手にした場合は、今、桂川さんがおっしゃったように、りっぱな村長さんがいるところにはりっぱな計画を立ててりっぱな実施ができる。村長がしっかりしていないとだめだ。その点はわかります。

あとは個人の話ですが、直接、プロジェクトが個人に行くことはあまりないのですが、例えば今皆さんにお示ししている紙布織りは、実は個人の一山一山です。あれは共同作業ではないのです。なぜそういうことをしたかという、共同作業にして収益もみんな分配してしまうと、

たとえばよくないかもしれませんが、昔の共産主義といいますか、個人がみんな平らになってしまう。

これは私のアイデアではなくて前の専門家がしたのですが、一見みんなで作っているようで実は一山一山みんな個人のものだ。要するに、ここにアジア経済研究所の佐藤さんが書かれているように、インセンティブを与えるところの一番大きなものはお金だ。これに尽きると思います。お金さえ得られれば、実は焼き畑はやめてしまう。

またそこからおもしろいのは、娘さんたちが今すごい高給取りで紙布織りをしています。そうすると今度はお父さんたちが焼き畑をやめた。そこまではよかったです。ところが、そのお父さんたちはお酒を飲んで仕事をしなくなった。それはまた違う意味で困ったな。それは森林プロジェクトとしては実は成功しているのだけれども、社会としてどうなるか困ったな。そういう問題もあります。以上です。

(吉浦) ありがとうございます。では、阿久津さん。

(阿久津) 私のプロジェクトは、プロジェクト自体の目的がはっきりしているということがございまして、保全を重点にすることが前提にございます。その実現手法ということで、住民参加といった場合、どの範囲の人たちに参加してもらうかということが最初に論議がございました。

うちはプロモーション集会を集落の人たちが集まって開くのですが、本当に保全活動をできる人たちに参加してもらう。集まった人たちに保全に必要な技術を提供する。

プロジェクトでは毎週定められた日に共同作業をしています。集落の中で共同作業をしている隣の人たちが参加しなければ、やはり外で見ているということもあります。ただ、活動が順調に現場に定着していることになってきますと、徐々に参加する人数が増える。組織の強化にもなっているという判定をしているのですが、そういう事例が徐々に増えてきている。

ですから、意向を持った人たちをグループ化する。保全ということを考えた場合には、こういう参加型の手法が適していると私は考えています。

(吉浦) ありがとうございます。それでは、セネガルの野田チーフ、お願いします。

(野田) これでもテーマが広くてどういう切り口がいいのかまだわからないのですが、先程

の話につけ足すとすれば、先程見せた絵の中で、フォレスターは森林を資源としてその周りに人を考えるけれども、人は自分の資源として森林を考えているとお見せしましたが、実はあそこに本当はもう1枚画を入れようと思ったけれども、煩雑になるかと思って外したのがあります。それは森林資源や自然資源の中にもいろいろあるのです。要するに、村の人たち、個人、あるいはファミリー単位で使っているものもあれば、周辺の人たち、小さなグループで扱っているものもあれば、あるいは村とか、あるいは1か村だけではなくもっと広い範囲のマネジメントを考えなければいけないものまであります。

だから、資源という単位を取ってしまうと、そこにかかわる人は固定されるのですが、村人の方を取ると、今度はその森林資源だけを取っても利用している仕方、権利関係、それを保全するためのインセンティブが全然違う状況が重層的に存在していることがどこでもあると思うのです。ですから、こういうプロジェクトを行う場合に、1つのケースだけを想定して住民とインセンティブということを考えていくと、決してうまくいかない、あるいはごく一部しかカバーできないことになることには気を付けた方がいいのではないかと考えています。

(吉浦) ありがとうございます。それではJVCの磯田さんは、非常に住民の森林に対する危機感から始まったということですが、よろしくお願いします。

(磯田) 私のかかわってきた現場で見ますと、貧困だから森林を壊しているのではなくて、貧困だから森林を守っているという印象が非常に強い。つまり、田畑も狭い中で、森林資源が彼らの自給を支えるし、収入源も支えている。ですから、それはラオスの中でももちろん違うところはあるでしょうし、簡単に、貧困だから森林を壊しているとか、あるいは貧困なのか森林なのかという、そういう対立軸ではないところもあるということを実感として持っています。

ですから、地元の森林と人々の暮らしの状況を、こういうプロジェクトを立ち上げるときには、おそらく砂漠地帯でも彼らの中では、たきぎにしる何にしる、森というかどうかは別にしても、木材や植生のありがたみはすごくあるはずですし、彼らなりの重要度の認識は絶対あると思います。そういったものをどれだけ引き出せるか、こちらが感じられるか。そこをもとにどれだけプロジェクトを組み立てられるかというところがかぎなのではないか。ですから、それは対立軸ではないような気がしていることです。そういうところもあるのかもしれませんが。

同じように、焼き畑をやめたら万歳というわけでは必ずしもなくて、例えば山岳地域で、通常の意味での焼き畑というかどうかは別にしても、ある程度、全然農業ではなくて別なクラフ

トだけで生きるという道が、そういった特にへき地の人々にとって一番いい持続性のある暮らしぶりかという、そも思えなくて、ある程度の自給作物というか、そういう意味では、農業自体が持続的な農業をどれだけできるかということとセットで森林を考えなければいけないのではないかなということ非常に強く思っています。

あと、「ニーズ」という言葉も非常に玉虫というか、表面に現れているものに応えることを皆さんは考えているわけではないと思うのですが、先程の、どのような地域でも植物のありがたみを感じているところがあるとすれば、そこら辺のニーズをどれだけ深められるか、掘り下げられるかということもたぶん重層的にあるでしょうし、もちろん同じコミュニティの中でも違う関心があるでしょう。そういったものに関心を持っているグループがあるではないかという気がしています。

(吉浦) ありがとうございます。最初に想定していた課題から少し違うことを伺いたい、質問してみたいと思ったのですが、プロジェクトを始める前の現状の把握は非常に重要だというご指摘がありました。プロジェクトを実施されておられてよかった点、あるいは困った点や問題点、そういったことがあればご紹介いただきたいと思いますのと、後程にでも佐藤仁先生からそういった現状の把握について、今日の発表を聞かれて何かコメント等がございましたらちょうどできればと思います。どなたでも結構です。

(桂川) よろしいですか。現状の調査ですが、うちのプロジェクトの場合は、第1フェーズのときに開発調査とパッケージを組んでいたものですから、かなり綿密な社会経済調査もなされました。ここでこう申し上げるのも何ですが、自然条件、植生や土壌やハザードマップとか、そういうものは20年たっても30年たってもたぶん使えるだろうと思います。でも社会経済調査というのはたぶん2年ぐらいで使えなくなるのです。本当にニーズや社会経済条件はこころ変わる。特にニーズは、道路が1本通ればころっと変わってしまうものですから、あまりそれを固定的なものだと思ってイメージしていると大きいミスをしかねない。

だから、まず第一に、人の心は非常によく変わるものだということと、農村は国の中でどうしても外れの方にある。たとえネパールのような農業が主体の国であっても、国の社会経済条件は首都とか中央の方で動くのです。どうしても農村はその影響をかぶるといふかたちになるものですから、全く予想できないような変化が次から次へと降ってくる。

そういう感じからすると、調査はプロジェクトを起こす前にある程度するべきでしょうけれ

ども、どちらかというあまり綿密に根掘り葉掘りするよりは、腰だめでぱっとして、それを何度も何度も繰り返してフィードバックをかけていった方がいいのではないかという感じを受けました。

(吉浦) ありがとうございます。ほかのチーフの方、特にございませんでしょうか。

(圓谷) では、順番ですので。実はラオスはネパールの後追いをしていますので、同じようにプロジェクトが始まる前に開発調査をしています。開発調査をかけて、かつプロ技が始まる前に調査に入りました。それと、プロ技が始まってからPDM手法で入ったのです。それで村人が何をいったかという、もうこれだけ調査にいろいろ答えたのだから次は橋を架けてくれるよな、道を造ってくれるよなど。

聞くことによって、実は援助に対する期待が膨らむ。当然、JICAが調査をして、それがそこでプロジェクトの対象になるかならないかは言えません。けれども、調査が入った以上は、やはりプロジェクトとして後始末をしなければいけなかったもので、開発調査のところはかなりプロジェクト対象外なのですが、後始末もしています。

ということで、今、桂川さんが言ったように、綿密な調査が入れば入るほど村に期待を抱かせてしまってマイナス面がある。その点は皆さんにお知らせしておいた方がいいかなと思います。

(吉浦) ありがとうございます。

(阿久津) 私のところの状況なりを説明したいと思います。うちは保全活動をするということで、最初の集落との取っかかり、村人に対してプロジェクトはこういうことでこのようにしていますという接触の仕方をします。そうしますと、それに賛同する人たちは、それに合ったようないろいろな問題点を出すわけです。例えば森林がなくなったとか、焼き畑をしていることに伴って水が涸れたとか、今まであそこにあった池がなくなったという問題が出てきます。

ある程度、プロジェクトと同じ方向を向いた人たちを集めると、これはきわめて保全に関する問題点が出てきます。出てきた問題は、それではどういことをしたら問題解決するだろうという問いかけをして、ではこういうこともしなければいけない、こういうことをする必要

があるという話で出てきます。

私どもが行って一番問題になっているのは、集落によって本当に多様なニーズが出てきますので、行っている専門家、現地スタッフだけの技術力ではなかなか対応できない。全部がカバーできる状態になっていないというのが一番困ったことです。こちらの方は当初からそういうことは予想しておりまして、現地の技術リソースを発掘していくということもうちの1つのプロジェクトです。

各現地のスタッフに項目を分けて、それについて実習しながら成果を出す。成果を出しながら行っているのですが、それだけではなかなかタイムリーに答えが返せないことがたくさんあります。そこら辺のニーズに応えるための技術リソースの確保が、現在うちのプロジェクトとしては一番困っているというか、解決していかなければいけない問題だと考えております。

(吉浦) 圓谷チーフの言葉にありましたように、何回も調査をかければ、それだけ次に何が来るかという期待を膨らませてしまうというマイナス点がございまして、ニーズはおそらく次から次に出てきて、それをいかに整理をしてプロジェクトを絞り込んでいくかということがポイントになるかと思うのですが、この点については、野田チーフ、いかがでしょうか。

(野田) 桂川さんは周辺の状況によって変化が起こるということでしたが、うちのプロジェクトを見ていて思うのは、プロジェクトが入ったことによって、初期に考えていなかった変化が起こるのです。1つこういう大きなドナーが来れば、村に与えるインパクトはかなり大きい場合があるわけです。

うちのプロジェクトで困っているのは、詳細な計画を作りすぎているということです。JICAも今、PDMで比較的かつちりした計画を作って、投入や活動も最初に組むのですが、セネガル側はそれに輪をかけてそういうことが大好きで、非常に詳細な計画を作って、これをするこれをするということをしています。

そうすると、それを満たせばその上の目標が達成できると仮説としてはなっているのですが、実際にはそれをするによって変化が起きてしまうのです。ところが、がちがちの計画を作っていると、今度その変化を取り込んで対応することができない。モニタリングも、今のJICAのシステムも比較的そうですが、例えばこの決められた活動がどこまで達成されたかというモニタリングをするのですが、本当にこの活動が状況に合っているかどうかというモニタリングの頻度が非常に少ないのです。だから、数年に一度の見直しぐらいしかこない。それを農

村というか、人が相手のプロジェクトですから、もっとタイムリーに見直しをかけて、していることを変えていけるような仕組みがないと対応できないというのが実感です。

(佐藤 寛) 今、桂川さんや圓谷さんがおっしゃったように、調査をすればいいというものではないというのはまさにそのとおりですが、その発言に対して私は非常に危機感を持っています。

というのは、JICAで過去10年ぐらい社会ジェンダー調査がずいぶん行われてきました。それが本当にフィードバックされているのかということがそろそろ問われているのです。私が非常に危機感を持っているのは、やはり役に立たないという結論になってしまうのではないかとということで、それがとても怖いのですが、私はそうではないと思うのです。

問題は、その社会ジェンダー調査を、技術的な専門家がリーダーであるところのプロジェクトにフィードバックするシステムがないのです。ただそれだけが私は問題だと思っています。もちろん調査はたくさんすればいいというものでもないし、フィールドは消耗品なので、すればするほどフィールドは消耗してしまいます。手なれてしまいます。そうすると正しい情報が入らなくなることはあるのですが、でもやはり、今、野田さんがおっしゃったようにプロジェクトが入ることによって変化は確実に起きているわけです。だとすれば村人の戦略はどのように変化していくかという調査・評価・モニタリングが絶対必要なのです。それを組み込むことなしに、技術的なプロジェクトがいくらうまくいっても私はだめだと思っています。

実は今日、来るときの電車の中でこのポスターを見ました。これは協力隊が今行っている「愛をください」というもので、とてもうまくできていると思うのです。協力隊員が酋長になるのですが、このこと自体は僕は悪くないと思います。ただ、これはガーナの隊員が溶接をして信頼されて酋長の称号をもらった。

国民参加型的にはこれはいいと思うのですが、我々がこれを見てまず考えるのは、酋長になってしまって、村のポリティックスは壊していないのか。あるいは、酋長になることによってだれかがそこから排除されていないのかということを考えてしまうのです。

技術的なアプローチとしては成功です。溶接技術は伝達されただろうし、高い評価をつけた専門家がいる。ただ、それがその村にとって本当にいいかどうかはわからない。そのところまでをきちんと考えなければ、我々はいけないと思います。

(吉浦) ありがとうございます。貴重なご提言だと思います。プロジェクトの途中に調査、

あるいはモニタリングをきちんとすることは非常に重要なことだと考えております。現在、先程野田チーフからご説明がありましたように、私どもはプロジェクトをプロジェクト・デザイン・マトリックスという表で一覧できるようにして、そこに指標等を設定してモニタリングを進めております。

例えば5年間しますと、大体2年半ぐらいのところでは中間評価とかたちで評価をするわけですが、往々にしてそれが期間中1回の見直しになってしまうことになりがち傾向がございます。そういう意味では、そういったPDMのモニタリングの進捗のみならず、今、佐藤寛先生からご指摘がありましたようなモニタリング、社会に起きた変化についても配慮をしていく必要があると考えております。

一方、JVC、NGOの方でプロジェクトを進められるときは、どのようなかたちで進められているのでしょうか。

(磯田) NGOといってもいろいろありますので一般化できないということをお断りしたい。NGOは、JVCの中でも入る国によって政府との関係は本当にさまざまで、例えば調査に入ること自体も、調査自体でも政府ときちんと契約しなければ入れない国もあります。例えばエチオピアの例なども、ラオスもそれに近いですがけれども、NGOもドナーの1つです。ですからJICAかNGOかという区別は、若干お金の規模が小さいという程度で、あちらの期待はお金、要するに援助ということで最初から見えています。だから全部契約を取らなければいけないし、調査に入る段階でも全部一緒に役所の人も行くし、役所の側の要望も相当強くいわれる場合もあります。

ただ、タイやいくつかの国は、そもそもそういう関係をあまり持たなくてもできる国です。その場合にはNGOの場合は、直接行政なり、いわゆる権力的なものとか、あるいは調査のいろいろなやり方にしても、ふらっと旅行者のように行ってある程度、村長さんと話をしたりということできてしまう場合もあるということで、ずいぶん幅があります。

ただ、実際に私どものところでは、きっちり契約ベースでしているところが多くて、そういう意味ではラオスも完全にJICAさんと同じようなかたちで契約をしているということで進めてきています。

その中で、例えばエチオピアの例ですと、1つの郡に1つのNGOしか入れないという方針を持っている場合には、こちらは本当に環境保全ということで入る。それ以外はしない。あるいは投入も、金額はこれ以上はしないというNGO側のポリシーを持っていても、それはあち

らで許されない場合もあって、例えば食糧配給をしなければ入れないとか、ビザを出さないと、かなりの締め付けがあって妥協をせざるをえない。最終的にはそれで追い出されるに近い状態があるのは事実です。ですから、NGOとはいえ、理想的にとか、そういうことだけでできるわけではないということが、現実にあると思います。

少し話が変わるようですが、先程の野田さんのお話を伺っていて、例えば森林保全、つまり、人が森かという対立は結構大きいと思うのですが、代償的だとか、そういうかたちでいくのもある意味では正しいと書かれていて、私もそれは確かにそうだという気もするのです。いっそ開き直ってそれをしてはいけないのと言うと変ですが、では何のためにJICAさんが森林保全をするのか。それは本当に人とは関係なく官庁だけのためにしているということなのか、長い目で見ると人々にも役に立つと思っていらっしゃるのかいないのか。それは非常に長い将来であって見えないうらうと思っっているのか、見る人もいるらうと思っっているのか。本音のところで見たい。もし、それが人には直接いかないということなら、ごめんなさい、言わせてください。相手の政府はしたいのですと開き直って、その道を探した方がいい。

変にかく乱するようなことを、失礼、ごめんなさい。もちろん村の人たちは自分たちでいろいろ開発ができるようになって、力をつけて、それはいろいろなかたちの波及効果があると思うのですが、このプロジェクト本来のものにそれがつながっていくのかどうかということを考えてときに、どうなのかなというのが、確かに参加型がいいし、流域管理なり何なり、住民がかかわっていかないとできないというも、何となく理屈ではわからなくはないのですが、その辺の戦略はどうなのかと少し思いました。話を変えたようですが。

(野田) 私は実体験として、ごちゃごちゃにあると思うのです。案件によっても違っっていて、案件によっては政府なり何なりでここは守りたいということが先に来ている場合もあるし、むしろ貧困対策というのが重点的に出てきているのもあるし、逆にセネガルの状況ですと、それが両方とも混じっているのです。だから地域の中に、守りたいという国有林もあれば、住民が自主的にしているところのサポートもしなければいけないというので混然としていて、どちらか1つと言えないと思うのです。

だから、JICAとして1つのポリシーがあるかどうか私は知りませんが、たぶんそうではなくて、それはケース・バイ・ケース。案件ごとのケース・バイ・ケースもあれば、1つの案件の中にもいくつものシチュエーションが同時にあると思うのです。僕の個人的な考え方を言わせてもらえば、おっしゃったように割り切って考えていいのではないかと。特にグロー

バルな問題の中で森林をとらえて、例えば生物多様性のためにここを保全したいとか、二酸化炭素を吸収するためにここにつくりたいというニーズは世界的なものとしてどうしてもあるわけです。

それに住民も参加することを期待するというのは虫がいい話であって、それだったらむしろ外から継続して何らかのインセンティブが来るような仕組みをつくることを考えた方がよほど理にかなっているのではないかと思います。

(吉浦) JICAの方針はあるのかないのかというお話ですが、少なくとも私ども森林・自然環境協力部の考え方としては、案件を検討する際は、自然を守ることのみが目的ではなくて、地域に住む人々の生計ほう助、貧困の軽減。それがないと、ひるがえって生態系、あるいは森林も守られないという考えで現在は案件を検討しております。

佐藤仁先生、何かございますか。

(佐藤 仁) 言いたいことはいろいろたまってきてはいるのですが、ただ、このシンポジウム自体が参加型にならない可能性をより危惧してしまっていて、もう会場の方に移した方がいいような気がしています。

(吉浦) ありがとうございます。当初、50分ほどを予定しておりましたが、会場からのご意見も受けながら、またこちらの問題についても議論していくという方向で進めてみたいと思います。

それでは、会場からご意見・コメント・質問を受け付けたいと思います。今日はたくさんのご出席・ご参加をいただいておりますので、一応お1人1回、内容的に1点に絞っていただき、2分くらいで。手が挙がりませんでしたらまたもう1回戻すというかたちで進めたいと思います。大変恐縮ですが、挙手をお願いできませんでしょうか。ご質問をされたい方の所属先とお名前を最初をお願いいたします。

12) 会場参加者との意見交換

(富田) タンザニア開発協力会議の富田と申します。JICAの方に質問したいのですが、今日の森林保全という中で気になったことが1つあります。それは、いろいろな方の発表の中に、ベジテーションがどのようになっているのか、そういう質問が1つもなかったことです。

そこの住民が生息している自然条件が欠落していて、いったいドミナントのスピーシスはどういったものなのか。サブオーディネートのスピーシスはどういうものなのか。その中で住民はサブオーディネートのスピーシスを使っているのか、ドミナントを使っているのか。森林を復活させるためにどちらに力を入れるのか。そういうところが全然わからない。

例えばアフリカなどは日本の植物学者が入ったことがないのです。JICAがこういうプロジェクトをするとき、日本の植物学者や自然生態学的事のわかる人を調査団の中に入れてもらわないと、森林資源がいったいどういうことになっているのか。サクセッションは全然わからない。もちろんクライマックスの植生に戻るために300年とか400年かかるわけですから、ただドミナントとサブオーディネートのスピーシスがどうかかわりになっているのか。そういうものが農村開発や地域住民とどうかかわりがあるのかというのがさっぱりわからない。ここをJICAで頑張ってもらいたいです。それをお願いします。

(吉浦) ありがとうございます。今日は確かに、ご発表の中に私どもが依頼をした仕方も住民参加に対するプロジェクトの戦略というお願いの仕方をしましたので、どうしても現地の植生等、あるいは森林開発の方向性といった分野の話は出てまいりませんでした。

これにつきましては、森林開発のプロジェクト、あるいは研究プロジェクト等では当然しております。ただ、住民参加型プロジェクトでも、実際に現地に入ってどういう樹種を普及していけばいいのかということは当然スコープの中に入れて進めております。ということでよろしいでしょうか。

(富田) 問題は、調査団の中に植物学者を入れてくれるかどうかです。

(吉浦) 調査団の構成につきましては、案件ごとにケース・バイ・ケースで検討しております。必要な場合には含めるということをしております。

(富田) 今まで1回も入ってないから。特に強制したいんです。

(吉浦) もしあれでしたら、引き続きまた後程お話しさせていただきたいと思います。

一応ここは全体の議論を進めたいと思いますので、よろしくご了解ください。それでは、ほかのご質問を受けたいと思います。どうぞ。

(山内) 山内と申します。現在の所属組織はありません。以前、ケニアの社会林業プロジェクトでしばらく仕事をしておりました。今回、特にネパールの桂川チーフアドバイザーにお伺いしたいのですが、地域の住民が計画づくりに参加することは非常に大変だと思いますし、重要なことだと思います。計画づくりをすることはワークショップ等を通じてできると思うのですが、計画を作ったあとにそれを実施することはまた全然別の話だという気がしています。自分のごく限られた経験から考えると、計画を作っても、それを実施する段階で計画どおりいかないことが非常に多いと思うのです。住民が自分で計画を作ったのだから実施もスムーズにいくだろうという議論があると思うのですが、なかなかそのようにはなっていないと思いますし、現実問題として住民にとっては、先程来お話が出ているように、プロジェクトの活動以外の活動もたくさん持っていますので、そちらの方が状況の変化に応じて重要になれば、そちらの方に当然資源を配分しますので、計画と実施の結び付きが非常に難しいと思うのですが、そこでうまくいっていらっしゃることがあれば、もう少しご説明いただきたいのですが。

(桂川) 私なりの考えですが、ご説明いたします。今おっしゃられたとおり、計画を作ることと、それを実際に計画どおり実行することはかなりギャップがあります。このあたりは、うちのプロジェクトは最初から実務の面で徹底的に詰めました。だから、住民参加は理念の問題でもあるのですが、現実には計画を作ることにも慣れていない、紙にものを書くことにも慣れていない人を相手に、そういう人たちに計画を作ってもらって計画どおりにしてもらおうというわけですから、それができるだけ簡単に、また確実にできるようないろいろなしかけを考えていかないとはいけません。

その意味で、日本における農林関係の補助事業の手法をかなり具体的に参考にして、それをできるだけネパールの的にモディファイをかけて、だれでも簡単にできるようなしかけづくりをまず一生懸命しました。次に、実際に計画を作ったあとに実行することが実務としてどういうことなのかという研修を、各集落の代表者を3名ずつ呼んで1週間の合宿研修をしました。だから理念を教える合宿研修ではなくて、徹底的に、どういう実務が必要なのかということを一週間かけてしたわけです。実質は中5日です。そういうかたちでまず実務指向でしたことがわりあいよかったのかと思います。

もう1つは、うちが単位として集落というもともと存在する、しかもそこにいる住民、もしくは住民代表、どちらから見ても目が行き届く範囲の共同体を採用して、その共同体の中でし

てもらふかたちを取ったとことも1つの理由だと思います。これをユーザーグループというかたち、あるいはもっと大きな村とか郡という集まりでしたら、たぶんうまくいかなかったと思います。やはり自然発生的というのとは違いますが、400～500人、100戸ぐらいのオーダーは、たとえその中の1構成員であっても結構目が届くのです。そういうレベルでしたことが1つだと思います。

もう1つは、最後は全然急がせなかったということです。計画ができなかったらべつに作らなくていいです。計画を作ったあとでしなかったら、べつにしなくていいです。その代わり期限が切れると自動的に権利が消滅しますというしかけにして、ただずっとひたすら待っていた。そのかたちでした結果、一番早いところと遅いところで1年ぐらい差が開きましたが、それにしても何とか全部のところではぼ1年目のサイクルを終わることができましたので、そのようなところが理由だろうと思っています。

(野田) 僕も、山内さんをご存じのように、山内さんよりもさらに前にケニアのプロジェクトにいたのですが、計画を作るといっても、何の計画をつくるかということも非常に大きいですね。セネガルのプロジェクトでも、住民の計画づくりということをしているのですが、計画づくりそのものが進まないところも多いですし、逆にいうと、住民が自発的に計画を出してきて、それをプロジェクトと一緒にしている者よりも先にしてしまうことも実際にあります。

要するに、その計画はだれが期待して作っているものか。その中身を実現して得られるものは何なのかという検証はもう少しきちんとしないと、当然住民はこちらに対しては何らかの期待を持っているわけですから、計画をしましょうといえはそれなりには乗るのですが、いざその計画を実行することと自分がするものとのバランスが取れなかったり、あるいはその途中で難しいことがあったりしたら、それは当然実現されなくてあたりまえだと思います。

(吉浦) ありがとうございます。山内さん、よろしいでしょうか。

(伊藤) アイ・シー・ネット伊藤と申します。今回、JVCの方も参加された中で、その点が私は非常に気に入っているのですが、それは何かというと、横並びで見ると、出てきている成果はあまり変わらないのではないかという気がするのです。実際に一つ一つを私は詳しく知っているわけではないのですが。

そうすると日本の協力、3～5人の専門家が長期に張りついたときのコストと、JVCがど

のくらいお金をかけてしているのか。そのコストベネフィット、効果を考えたときに、JICAがこういう参加型の森林保全をすることに意義があるのかということも問う必要があるのではないかと。

そうであれば経験のあるNGOとの連携をもっと強めて、そこからしていく。ではJICAが特に日本のODAとしてすることはしないのかということではなくて、JICAが得意とするのはGGベースですから、政策レベルではいろいろなアプローチができるわけです。

ですから、JICAがすごいたくさんのお金をかけて無理してボトムアップに手を回すのではなくて、そこは経験のあるところにしてもらう。JICAはGGベースで得意分野から攻めていって、林野庁等の協力も得られるでしょうし、そういう行政分野ではNGOの方々よりいろいろなかたちでできるのではないかと思います。

ですから、そのようにもう少し大きい視点からアプローチを考え直すこともありえるのではないかと思います。その点はいかがですか。

(野田) 今の意見に全く反対で、1つネックになっていることは、JICAが例えばプロジェクト方式・技術協力そのものを見直して、そういうものをなくすということを言われていると思うのですが、今までプロジェクトというと、大体プロジェクトになるという時点で投入の量が大体このぐらいのものだろうというのが決まっている傾向があると思います。

例えばセネガルの例でいえば、どうしてもそれが、特にアフリカで顕著かと思うのですが、相手のスケールに対して過剰になってしまう。だから、東南アジアでちょうどよかった、タイやインドネシアでちょうどいいものを持っていても、アフリカでは消化しきれないぐらいのサイズになってしまうということがどうしても起きていると思うのです。

そういうのを外してもっと柔軟に、相手に合わせたスケールで援助ができるというのであれば、JICAとしてもコストベネフィットが高いことも当然できるようになってくると思います。

NGOがそういう経験があって得意で、JICAの方にそういう人がいないというのは、全くの誤解だと思います。そういう感覚を持った人はどちらにもいると思いますから、あとはスキームをどのように柔軟にしていくかということだと思います。

(磯田) お金のことですが、私どもは3年間で3500万円です。ですから、もうお話にもならないというか。これは人件費も含んでいます。今は人数が多いですが、実際にはほとんど1

～ 2人でできる規模かなと思います。

私は、大きなお金がついていくというイメージを持たせてしまうことによる問題もあるのではないかと考えています。もちろんそれぞれのプロジェクトを大きなインプットをしないという姿勢を非常に貫いている非常に優良な案件だと思いますが、それでも旗が見えてしまうというこの限界というか、拒否しても拒否しきれないということがある。そう思うと、本当に住民のイニシアチブとか、持っているものをみんなが出すということを引き出すうえでは、NGOの方が強みを持っているということが、条件としてあるかとは感じています。もちろんおっしゃるように、NGOだからといってすべてそういうノウハウがあるわけではないし、JICAの専門家の方でもすばらしい方がたくさんいると思いますが、枠を持つ限界を感じる場合があります。

(大須賀) 緑資源公団の大須賀と申します。例えばネパールの方はカウンターパートがファシリテーターになっておられるという話だったのですが、それぞれのプロジェクトで、住民との信頼関係をプロジェクト側、あるいはファシリテーターがどのように構築しているのか。すでに十分信頼関係ができていればいいのですが、そういう信頼関係を構築する特別なことをしておられるのか。その辺についてお話ししていただければとありがたいのですが。

(桂川) うちのプロジェクトの例で申し上げます。まず第一に、カウンターパート職員、正規の政府職員ですが、確かに村にとってはよそ者です。ということで、アシスタントとして、それぞれのターゲットになる村の住民の中から2名ずつ、ローカルモチベーターという名前をつけましたが、住民のアシスタントを雇用しています。これはカウンターパート機関の臨時雇用という位置づけになります。

このローカルモチベーターは、いってみれば住民であるとともに、カウンターパート機関の臨時雇用スタッフということですので、彼らが一種のメディエーターの役を果たすというかたちでうまくいっております。

もう1つは、立ち上がりで最初に活動したときに、住民相手の情報普及と研修です。先程言いました実務を対象にした合宿研修をしましたが、この合宿研修のそれぞれの村の講師は、主としてその村の担当のカウンターパート職員に全部してもらいました。ですから、そういう研修で何だかんだいいながら1週間一緒に飯を食って毎日毎日顔をつき合わせてしているだけでかなり親密感が生まれますので、そのあたりを取っかかりにして、あとは実際に村に出張し

での活動の中でだんだん信頼関係を深めてもらったというところです。

ということで、うちの方で気を使ったのは取っかかりです。ローカルモチベーターという仲介役を入れたことと、もう一つは、最初の研修のときにずっと顔をつき合わせてもらって親密感を増すようにいろいろ努力をした。そのようなかたちです。

(吉浦) 各プロジェクトでファシリテーターについても何かあればお願いします。

(圓谷) ラオスの場合は、大須賀さんはご存じのように、うちの場合は県、郡が対象なので、実はその出身者を選んでいきます。だからファシリテーターと村は昔の幼なじみなので、べつに何らそういう意識なくしています。

(阿久津) うちの場合は、先程説明しましたとおり、1週間以上は必ず現地に行くというかたちでしておりますので、信頼関係が生まれる生まれないということより、例えばある集落を担当している普及員は、そこの応援団になる。また、集落の方も彼らを頼るという関係が生まれてきています。普及員はもちろん技術支援をするのですが、活動の支援をしております、そのために活動に必要な機材等も渡すというかたちになっていますので、普及員の方から自分の担当している集落についてこういうことをしたいのでぜひという話が出てくるということになっています。

(野田) セネガルのケースは、今、非常にそこがウイークポイントの1つです。かなりローカルなレベルの仕事をしているにもかかわらず、プロジェクトが中央レベルのかなり高いポジションで形成されてしまっているということで、カウンターパートが詰めているのは中央の森林局の同じ敷地の中にあるオフィスで、ローカルレベルの仕事を農村普及センターという、これは別の省に属するところをお願いしたのですが、どちらかという連絡役にはなってくれてもそれ以上の存在にはならないのです。だから、これも少し想定違いということがありまして、今プロジェクトでは、来年度何とかそのあたりを埋める役割の人を入れられないかということを考えています。

(磯田) 私たちも最初にご報告したように、森林ボランティアのような、村の人の中で核になる人というか、リーダーで、比較的若手で動きやすい人だけど、それなりに読み書きができる

る人を育成する研修を何回かしたりして、彼らがある種の入り口にはなりました。やはりかぎはカウンターパート、行政官の姿勢がすごく大きくて、その人が村に行って村の人から意見を聞く姿勢、聞く耳のトレーニングもしました。参加型ワークショップのファシリテーターの身振り手振りのようなこととか、そういった研修に参加してもらったりしましたが、やはり本人の資質もすごく大きいと思います。

非常に幸いなことに、県のカウンターパートになってくれた方、おひとかたは非常にそういう意味ですぐれた方で、本当に村の人の意見を聞く姿勢で村に行って聞くので、そういう意味ですごく信頼を得られているかと思います。

そのうち村長さんとか、あるいは村の中の別の方が買って出る人が出てきて、その人が森林ボランティアを超えているいろいろなことをしはじめることに途中からなってくるということだと思います。

(吉浦) 今、ファシリテーターの話からカウンターパート機関の話が出てきたのですが、この機会に、当初考えておりましたテーマの1つで、住民と行政との関係と申しますか、プロジェクトの中でどのように行政を取り込むことによって、活動が活性化すると同時に、持続性、プロジェクトがなくなったあと、行政サイド、あるいは住民サイドで結果を引き続き続けていくことが期待できるのではないかと思うのですが、その点について、各プロジェクトでどのように取り組まれているか。あるいは各国、相手機関はどのように考えておられるか、ご紹介いただけませんかでしょうか。

(桂川) 行政と住民との関係、あるいはレプリケーションできるかできないかという話にもなるのですが、基本的にうちの場合は、まず第一に、政府にお金がないですから、そういう意味でまず自治体を使うしかないということで、既存の自治体系の上をそのまま網をかぶせて、その自治体の郡、村、集落というかたちを使うようにしています。使うとカウンターパートの機関にとっても都合がよしい。

だから、先程も申しましたけれども、ネパールで活用可能な人的資源や枠組みをまず全部考えて、できるだけスムーズにうまく使えるようなかたちにしたい。だからプロジェクトの中で作っているいろいろなルールや様式も、ネパール政府が今すでに使っているもの、ネパールの地方自治体がすでに持っているものをできるだけ使うかたちにして、なるべく摩擦なくいくよということなので気を付けてしています。

ただ、先程の磯田さんのお話と違うのですが、うちのカウンターパートは本当に優秀なのがあるかもしれませんが、優秀なカウンターパートを期待してはだめだと思っただけです。いい人がいればうまくいくというのは、いなければうまくいかないの、人を育てるというのも限界があるものから、うちとしては、理想は、やる気がない無能な人がだらだらして成功する。そういうものを目指したいと思っているのです。

優秀な人が一生懸命して成功するようなものはモデルにも何もなりはしないだろう。だから、なるべくネパールの標準的なごく普通の政府職員がそこそこすればできるような感じでしていくというレベルなので、住民と行政の間をうまくつないでいくというのは、その辺ぐらいでうまくしていけるように、なるべく彼らがシステマ的に乗りやすいような方向へしていきたいと思っています。現実のところ、カウンターパートの連中にも、日ごろから「やる気を出さないでいい」という感じのことを繰り返し言っているかたちでしております。

(圓谷) ラオスは今まで社会主義国ですので、一般的にNGOは、磯田さんとは少し立場が違うのですが、私もGGベースですが、行政と住民の対立地区はないという建前の世界で一応行っています。

ただ、中ではいっているのですが、例えばカウンターパートが村に行ったらにはえらそうに演説をするんです。それはやめろ。あと、村人の意見はきちんと聞け。俺たちに伝えろといっているのですがなかなか伝えてこない。政府の方針は、党の方針はとするのです。そういう中身は置いておいて、一応基本的にはカウンターパート機関は調整機関ですから、問題なくしております。

ただ、今、桂川さんがおっしゃったことについて少し逆のことを言えば、私達の方は、専門家が働くな。高給を取っているの国民の皆様には大変申し訳ないのですが、専門家は働かないでカウンターパートに仕事をさせる。だから優秀なカウンターパートはいた方がいいのです。優秀なカウンターパートがまた自分たちの部下を育てて、いずれ日本人は去ってしまうのだから、自分たちで回せるようなシステムを作れと。だから、1~2人の優秀なカウンターパート、プラスこれからの育っていく世代の人たちがいて、日本人専門家ではなくカウンターパートが俺たちがしなければいけないんだという気持ちにさせるのが僕は理想のプロジェクトだと思っています。

(阿久津) パナマは小さい国ですから、ほとんどの行政サービスは国の管轄でしてしまう。

国は、本省から来る場合もあるし、出先ですることもあります。地方行政は、政治的なことはしているけれども住民サービスまでしていないということで、我々も行政、中央の官庁を相手にしているわけです。

中央の官庁というと、私のプロジェクトの実施機関は環境庁になっているのですが、環境庁も、これは各国一緒だと思うのですが、なかなかローカル機関が機能しないということもありますし、それから、環境庁はもともと監視機関で、基準に外れてはいけないとか、無許可で木を伐採すると罰金を取ることをしていますが、住民の中に入って保全活動を参加型ですることには、スタート当時に比べるとこのごろは気乗りが薄くなっているのではないかという危惧を持っています。

プロジェクトが終わったときに、本当に環境庁はこのプロジェクトの持続性を確保するのかわかることは、プロジェクトの中でカウンターパートとよく話をしますが、カウンターパート自身も首をかしげてしまう。

今考えているのは、やはり住民自身に何かしてもらおう仕組みがないかということで、住民自身にネットワークを作ってもらい、住民相互に意見交換なりをして、組織力、技術力を高めるとともに、プロジェクトが終わったあとの、活動支援のための外部資金を集めやすくすることを考えて提案しているのですが、これについては環境庁もいい考えだということで、そちらの方に動いてしまっているというところもあると思います。

(野田) セネガルの場合は、フランスの旧植民地ということで非常に地方集権が強かった国です。今でもある意味強いのですが、今、地方分権をご多分に漏れず進めているところです。ところが、地方にはリソースがない。だから、予算をつければ何かできるかということ、例えばいろいろな機関も地方にはほとんどいない状況です。先程言いました農村普及センターも、県や郡のレベルにいますが、地方自治体の下にあるのではなくて、中央政府の各省から人が送られて監視されているような状況なので、地方自治体の意思として、ものを何かする仕組みが全然あるとはいえない状況です。

ですから、住民サービスをだれがどういふかたちでしていくのかというのが、行政のデザインとして抜けてしまっているところがあります。ですから、そこを今、各ドナーやNGOが、それもはっきり言ってしまうばらばらに入ってきて、ばらばらに埋めていくというのが現実に近いのではないかと思います。

ですから、レプリカビリティと重ねて言うならば、これで例えばうちのプロジェクトがある

程度おもしろい仕事をしたといっても、ハンドオーバーする先がどこになるのだろうかというのは非常に難しいところです。それぞれのドナーやNGOは、皆さんご存じのように、それぞれはかなり強いポリシーを持ってしているところが多いです。では行政に渡しましょうといっても、行政自体の仕組みがきちりしてなくて、だれが責任を持ってするのかということからはっきりしていない。あるいは、たとえ普及員が配置されたとしても、アフリカの場合は非常に面積が広くて人口密度が少ない、少し動くのも非常にコストがかかるようなところで非常に不利なのです。

そういうところでいったいどのようにしていくのかというのは非常に難しいです。これもはっきり言ってしまえば、当分、自力が上がるまでは行政がすべきことをドナーが負担してやるのが、ある程度は必要なのではないかというのが個人的な意見です。

(磯田) ラオスの場合、行政と一緒にするということがカウンターパートが必ずつくわけですが、NGOの場合はどの方と選ぶような余裕もありませんし、その意味では、その序列の中ではきっとそれほど高い方ではない方がおいでになっただろうと想像するのです。もちろん英語もできませんし。

そういう中で、少し自負というか、手前みそではあるのですが、一緒にする中で、こちらの姿勢が伝わるものがあると思います。そういう意味では、プロジェクトではないけれども、専門家の方の姿勢が相手に伝わるということも1つはあるのではないかなと私は思います。

特にJICAに比べればもっともっとできることは本当に小さい点でしかできない。いったい何ができるのかというNGOとしての悩みがあって、そこでJICAのように行政官にハンドオーバーすることを私たちも少し考えて、まだ現場サイドは考えているかもしれないですけども、非常に理解してくれた県の職員の方がいるので、今はそれをディストリクトレベルでできるようにということで、その行政官の方もそういう意見をおっしゃっていて、今一生懸命、ディストリクトの方と一緒にするというで力を入れて行っています。

でも、しょせんはすごく限られたものです。しかも、林務官の方々はいっぱいいろいろなプロジェクトを持っていて、ユーカリにしる伐採にしる、全部同じカウンターパートが、私たちとはよくわかってきていることをいいながらも、職務としてほかのこともしなければいけない。それはJVCの方針とは全然違うことを農民に対してする立場にもあるわけです。

そういうことを考えると、行政官に期待することと、それではできないこと。そうすると、NGOとしては住民の中に直接残せるものをもっと明確に意識して取り組まないとだめかと

いうことを非常に強く今感じているところです。

それにしても、行政官の方でも、もっと変わってもらえることがあるだろうと思っていて、私たちもNGOで連携してシンポジウムを開いて、コミュニティ・フォレストリーについての考え方、住民がこれだけできるのだという事例を、ほかの国から持ってきてもらって報告してもらってシンポジウムを開いたり、フォレスターの方へのトレーニングをNGOが企画して、農林省とラオスの共催でしたりするのですが、そのしかけはすごい大変です。

これはGGベースでなかなかできていない。契約を持っているとはいっても、そこまでNGOがするのかという、例えばジェンダーと開発のワークショップ、スタッフトレーニングをしようと思ったのですが、最後までそういう許可が出ないこともありました。

そういうことを考えると、JICAさんが行政官への資質向上というか、住民参加型という姿勢を本当にもらうための何かしかけのようなものを、しかもそれはJICAだけではありません、NGOを呼ぶとか、そういうプロジェクトとうまく連携するかたちでしていただくとすごくありがたいという気持ちがあります。

(圓谷) 先程のGGベースだと、NGOのボトムアップとか、質問と絡んで、今、磯田さんがおっしゃったことは大事だと思います。実はうちのJICAのプロジェクトのもう1つ上に、政策アドバイザーを入れているのです。その政策アドバイザーは政府のもっと高いレベル、要するに今、質問があったように、JICAの得意な分野でもあるのですが、入っています。

片やボトムアップでプロジェクトを行って、それをうまく連携して、政策の分野も直接プロジェクトで実験する場でもあり、かつ、うちではしている。例えば分収林の制度を国の政策レベルに上げることもしています。してはいますが、スキームが違うというか。先程、野田さんがおっしゃったのですが、JICAがスキームを壊してこれからするというのは、あれは1つの方法としてはいいと思うのです。だから、こういう政策とボトムアップのプロジェクトがうまく絡み合いながらラオスの森林・林業をよくしていく。そこにさらにNGOが入ってくればいいと思います。ただ、それをまだ明確にJICAの中に示してくれないから、僕たちはどうしていいのか。それはあります。

(吉浦) ありがとうございます。若干補足いたしますと、14年度から私ども、従来のプロジェクト方式技術協力という予算と政策アドバイザーを派遣しておりました海外技術協力費という予算を統合いたしまして、同じ予算とする。考えてみるとあたりまえで、なぜ別だった

のということも聞かれるのですが、いずれにしましてもそういう方向で、従来別々の事業部で担当していたものを同じセクターであれば同じ事業部に統合して事業を進めていこうという方向でございます。それが今出ておりました話です。それでは、そろそろ佐藤仁先生、だいぶ話すことがたまってこられたのではないのでしょうか。

(佐藤 仁) 久しぶりに話すので緊張してしまうのですが、こういったフォーラムで個別のさまざまなディテールに対する質疑応答はもちろんあっていいと思うのですが、せっかくさまざまな経験が一堂に会しているのに、並べてみて何が言えるかということを議論する時間が必要だと思うのです。

そのときに、アジア経済研究所の佐藤寛さんがせっかくお作りになったものを使って議論したらどうかと思うのです。せっかく作ってだれもコメントしないのは結構さびしい(笑)。それはよく理解しております。

私が少しこの図に補足したいと思うのは、今までの議論と多少関連するのですが、この背景条件ということです。つまり、「森林」「プロジェクト」「貧困」という輪があって、その背景の条件とか、それが乗っている土台に経済的な条件と政治的な条件がおそらくあって、もちろんそれ以外にもあるかもしれません。

例えば政治的な条件は、政府がプロジェクトをさせてくれるところはどのように決まっているのかということがあると思います。例えばタイなどで典型的なのは、コミュニティ・フォレストリーのプロジェクトが行われるのは荒廃林であって、いわゆるいい森ではコミュニティ・フォレストリーのプロジェクトをさせてくれないわけです。それは手放してくれないからです。

そうすると、荒廃林を与えられて、そこでプロジェクトを行って、それが失敗したとか成功したという議論をすることと、それからコミュニティ・フォレストリー、住民を軸にした天然資源の管理を進める全体像との関係はどうなるのか。へたをすると、とてもマイナーなところでとても成功したプロジェクトはあるかもしれないけれども、大きく見ると、いわゆる管理に値するような、つまり何のインセンティブも用意しなくても住民が積極的にその森林資源を利用したくなるような森林はすでに政府が困っているわけですから、そういったことをどのように考えるか。とても難しい問題が1つあります。

もう1つは、経済的な背景がきっとあると思います。これは特に東南アジアが顕著ですが、マーケット・エコノミーやグローバリゼーションが急速に進んでいることと、この上に乗るプロジェクトがどう関係しているかということ。特に道路が1本通っただけで大きく変わった

と、先程どなたかおっしゃっていましたが、全くそのとおりで、道路が通ることによって村人は換金作物を勝手に作るようになって、その結果、村人のライフスタイルが変わって、プロジェクトの計画を練っている段階で村人のライフスタイルがどんどん変わって、今では森に依存している人は非常に少なくなってしまったとか、そういうことも大いにあると思います。

そうすると、マーケットエコノミーの浸透の速さにはものすごいものがあるわけで、そのスピードとこのプロジェクトのスピードはどのように関係するのかということも、特に東南アジアなどでは考えなければいけないことだと思いました。

あとはインセンティブの問題で、個人的にはインセンティブは別個に用意されるべきではなくて、まずは森林それ自体がインセンティブになるような森林が住民に管理されたときに、それを参加型住民管理と呼べるのではないかと考えています。

そのインセンティブは、例えば森林産物をマーケットに売るというインセンティブもあるでしょうし、売るのではなくて自分で食べたり薬に使ったりという自給のインセンティブもあるでしょうし、あるいはそうではなくて非経済的な、例えば宗教上の理由や水源林を守るというエコロジカルな観点からのインセンティブもあるかもしれません。いずれにせよ、外からインセンティブを用意しなくても、村人がやる気を出して守りたくなるような森がまず村人に与えられないから、ほかのインセンティブが必要になっているのではないかという危惧があります。ただ、森それ自体が村人に対してインセンティブをもたらすことになれば、外から入ってくるプロジェクトの役割が減ることになりますから、そういった場合に、プロジェクトのあり方を議論する場である JICA でこういう問題をどう考えるかというのはまた別の問題として出てくるかもしれません。以上です。

(吉浦) ありがとうございます。それでは、あと 10 分ほどになりました。先程挙手いただいた方、これまでの議論で質問が残ってありましたら、あと 1 ~ 2 名の方をお受けしたいと思います。

(渡辺) 質問ではないのですがよろしいですか。日本総合研究所の渡辺と申します。資源価値と制度という点からフィリピンとインドネシアの森林の研究をしています。

せっかく用意したのにいってもらえないとさびしいと佐藤仁先生がおっしゃいましたけれども、佐藤先生がせっかく用意した 3 つのフレームをだれもいってくれないので、その行間を読んで私が質問をしたいと思います(笑)。

まじめな話ですが、先程からインセンティブの話が出ていますけれども、それは詰まるところ土地利用という制度に依存するのではないかと考えております。非常に古くて新しいことですが、例えば磯田さんが、住民は貧困だけれども森林を守っている。それは土地の利用権があるからだ。逆の場合には、私もインドネシアで見っていますが、天然林に関して利用権がないので勝手に換金作物を栽培している。インセンティブがないかぎり森林破壊はとまらないということです。

コメントしたいのは、結局、中央が住民に適切な土地の利用を保証する制度を作ることは住民参加型と矛盾しないのではないかとということです。私は佐藤先生の「フレームが大切」というのをひっくり返して、コミュニティ立法成立のあとに重要なのは、資源の次に情報だと考えております。

フィリピンの例ですと、環境天然資源省がありまして、それが管理の予算がないということで、一定の要件だけを満たしてくれればとにかく住民に全部あげるよという発想の転換で制度の変化をしたところ若干成功例が出てきたということで、住民参加型と矛盾しないかたちでの中央での制度の設計は成り立つのではないかとコメントしたいです。

それと関連して、今日の案件を見ていますと、統合とか複合といった言葉が出てきます。これは 10 年前はあまり見なかったことではないかと思えます。かつては植林とか保全という言葉だったのですが、統合というかたちで、経済的インセンティブも同時に考えたかたちでプロジェクトが進むのは非常に私はいいいことだと思っております。以上です。

(吉浦) ありがとうございます。佐藤仁先生、特によろしいですか。それでは最後、もうおひとかた、もしございましたら。どうぞ。

(後藤) アースアンドヒューマンコーポレーションの後藤と申します。今回のプロジェクトの中でほかのドナー国のお話はあまり出てきていません。これは質問ですが、これまでのプロジェクトを実施してきた中で、住民を巻き込むのは日本だけではなくてほかのドナー国も、何かしらの分野から貧困低減にタッチしているのではないかとということが予想されるのですが、それがプロジェクトの実施のうえで障害になった、もしくは非常に効果があった、あるいはほかのドナー国のしているプロジェクト、もしくはそのプログラムをプロ技の中に持ち込んで一緒にした方がより効果的だったという事例が、もしあったらお聞かせ願いたいのですが。

(桂川) いくつかうちの事例ですが、うちのプロジェクトの場合は、INGOのCAREが近く行っていた総合流域保全計画を当初の段階ではかなり参考にしています。そのあたりから総合的な村落資源管理という考え方も生まれたように聞いております。すみません、私がいないときでしたので。

ただ、一方では、CAREがしたところでは、ユーザーグループを百八十いくつ作ったのですが、プロジェクトが終了した途端、ほとんど全滅したのです、そのあたりもかなり参考にりました。

もう1つは、DANIDAがネパールでかなり長い間、住民参加型資源管理のプロジェクトをしているのですが、こちらの方も失敗を繰り返したあげく、やはりユーザーグループではだめだと、もう少し大きな単位でしなければいけないとか、そういういくつかの模索をしてたどりついた部分がありまして、それがうちの方の考えていたこととかなり近かったものですから、そのあたりでお互いに自信を深めあったということもありました。

一方、悪影響という点では、UN(国連)のフード・フォー・ワークが近くであったときに、あそこがほとんど丸抱え状態でいろいろ仕事をしておられたものですから、自助努力を求めるうちのプロジェクトはかなり苦しい立場に立ったということはありません。以上です。

(圓谷) ラオスの場合ですが、ラオスは日本の協力が96年ですが、それ以前にスウェーデン、ドイツ、IUCN支援、JVC、ワールドバンク、プロジェクトはみんな住民参加でしていたので、えらそうにしているのですが、JICAのはまねです。いいところだけを取っています。

その中で2つだけおもしろい話があるのですが、まずIUCNがしていた特有林産物の住民参加のプロジェクトがあるのですが、これは中国の方からへき地を越えてキノコを買いにくる。そういうところをIUCNがキノコ採取者を共同化したのです。

何をしたかということ、まずきちんと量りなさいとはかりをあげた。そして、今までキノコは大体こういったものだろうとしていたのをきちんとキノコいくらの世界にした。次に、採取者を集めて共同化した。その代わり少し高くした。しかし、買いにくる中国人にとっても、いつもそこに行けば何かロットがまとまっているということで、住民たちも高く売れるし、中国人もいつも買えてハッピーです。そういう住民参加型のプロジェクトがあった。

もう1つは悪い例ですが、ワールドバンクがしたのは、森林生態系保全地域、生物多様性地区で住民たちに森林管理権を与える。実はJVCのしていることと似ているのですが、伐採権

限を与えて住民たちに森林を守らせることをしました。それで政府と対立したのです。なぜ対立したかという、住民たちが自分たちで森林を管理することに対して、住民主導という看板は掲げながら、県の林務局が伐採権を保有したいので、住民たちに任すのは嫌だと。

もう1つが、これは政府の建前の世界ですが、森林資源のある村とそうでない村との間に格差ができてしまう。だからだめだ。そういうこともしています。今、ワールドバンクと政府はすごく鋭い対立をしています。

(吉浦) ありがとうございます。特に全プロジェクトというわけではないのですが、ございましたらぜひお願いします。

(阿久津) パナマの例ですが、私どもがしているパナマのこのプロジェクトに国際ドナーが入り、現在もプロジェクトをしています。

1つは、アメリカのUSAIDが国立公園を守れということで、村落内苗畑を住民参加型でしておりました。これは私どものプロジェクトが始まる時にちょうど終わりました。

そのやり方は住民参加型ですが、そこで生産した苗木を買い取るという方法でしていただいたので、プロジェクトが終わって1年たたないぐらいの間に大体成果が出ました。そういう状況です。

今、我々と同時並行的に行っているのがトリプルCプロジェクト、Cは我々の進めている県がCがついているので、その地域の総合開発、農村開発のプロジェクトで、これも参加型というかたちでしています。

この方は、プロジェクトの実施機関がありまして、普及員が研修に行って技術指導をしながら総合開発計画を立てておりますけれども、こちらの方はどうも約束が多くて、実地が全くないということできわめて評判が悪い。私どものプロジェクトを立ち上げるときには、その辺の話も聞きながら、約束は守る、迅速な対応をするというコンセプトを参考に入れていきます。それと当人の関係も、持続的な範囲内ということも、その教訓をもとにして入れていきます。

(野田) セネガルは迷惑を受けている例ということですが。直接近くにあって直接の迷惑を受けるわけではないのですが、FAOが支援している、あるいは森林局がかかわっている総合開発プロジェクトがあるのですが、その方式が何でも計画計画と、非常に詳細な何十ページにもわたるような計画書を住民と一緒に作って、それを忠実に実行していくというプロジェクト

です。その計画にしたがって予算を支出して何かができるという目に見えて動くことが実際にあるわけです。

確かに部分的には住民もいろいろなものが来るからハッピーというのがあるのですが、そういう前例があると、森林局の方が、ほかのオプションを知らないのもので、参加型というのはそういうものだと非常に強く固定観念を持ってしまっているわけです。だから、いろいろなことを試してその中から取捨選択していくという考え方になかなかならず、わかった、では P R O D E F I もこれでいこうとなってしまうと、そういう意味で非常にやりにくい。

先程も言いましたが、一個一個の活動の進捗状況だけのモニタリングに終わるような発想が出てきているのは、そのプロジェクトが先行しているせいだと思います。

(吉浦) ありがとうございます。それでは、時間になりましたので、今日はどうも足もとの悪い中、大勢の方にお集まりいただきましてありがとうございます。私どもは、最初にご挨拶でも申しましたように、こういったかたちで私どもの事業を公開するのは初めての試みでございます。不十分なところがあったかと思いますが、今後ともこういった方向で、佐藤寛先生流に言えば、情報を垂れ流しながら、さまざまなコメント等を承りたいと思います。

私どもは森林・自然環境協力部という名前に変わって、森林保全のみならず生態系保全分野にも力を入れております。そういった意味では、住民を軸としたプロジェクトはその両方の領域に重要なポイントだと思っております。

それでは、最後に佐藤寛先生に全体を総括していただければと思います。

(佐藤 寛) 全体総括とはいきませんが、JICAがこれからどういう方向に向かっていけばいいのかということについて、いくつかヒントといいますか、考えを述べておきます。

実際に今行われている森林のプロジェクトは、私の先程出しましたもので、2番の「どちらも」アプローチだと思うのです。実際に森林だけをしているわけにはいかない。それはわかっている。しかし、貧困なりジェンダーなり社会なりをしなければいけないけれども、そこにつながるロジックが見えなくて試行錯誤している段階だと思います。

1つには、すべての援助が貧困に収められるのであれば、森林と貧困の間につながりがなくてもいい。つまり、すべての援助は貧困対策をするけれども、森林も行う。そういう割り切りもたぶんあってもよくて、無理やりそこをつなげようとするとインセンティブの問題が出てくるということがあると思います。

そういう意味では、日本の援助は、先程どなたかがおっしゃいましたが、ある程度組織的なことや、ハード面が強い、技術が強い。それを放棄してまで全面的に参加型になる必要はないと思います。ただ、その社会的な部分を見ながら技術を生かしていく。森林でも医療でもいいのですが、そういったものをメインにしなから、必ず社会に対する働きかけのコンポーネントがあるというアプローチもあるかと思うのです。

ですから、そういうかたちで何でもかんでも参加型であればいい、住民だけを見ていればいいというわけではありませんが、そこを必ず見ていく、そして日本の得意分野である技術なりインフラを生かしていくアプローチは当然考えられていい。これは私論ですが、最後に申し上げます。

(吉浦) ありがとうございます。それでは、パネルディスカッション、それから会場の意見交換をここで終わらして、マイクを司会の方に戻したいと思います。

13) 閉会

(司会) 今日は長時間にわたって、パネリストの皆様、そして会場の皆様、本当にどうもありがとうございました。

最後に、できましたら資料と一緒に配りしたアンケートにご記入いただきまして、受付に出してお帰りになっていただければと思います。これで終了いたします。本日はどうもありがとうございました(拍手)