

住民参加型の森林政策における持続可能性の検討

～フィリピンの地域住民による森林管理を事例として～

中根 杏*

【要旨】

住民のニーズに基づいた自立的な発展プロセスである参加型開発は国際社会が目指す「持続可能な開発」の実現に貢献しうる概念である。研究対象国であるフィリピンでは、持続可能な森林管理の実施と住民の生活の改善を目標に掲げる地域住民による森林管理（以下 CBFM）が国家戦略として導入されており、住民参加型の森林政策が実施されている。一方で、CBFM の仕組みや住民組織の参加における課題により、2000 年代半ばに CBFM が抱える森林面積及び参加者数ともに減少し、現在フィリピンにおける CBFM は停滞の様相を呈している。本研究は Hart の「参加のはしご」を用いて CBFM における住民参加の度合いを分析することにより、CBFM が持続可能な森林政策であるのか否かを住民参加の観点から検討するものである。ヌエヴァ・ビスカヤ州カヤパ市にて行った調査の結果から、調査対象地域では外部機関の援助への依存が確認されたため、参加型開発の概念に則った住民参加がなされていないことが明らかになった。また、CBFM が森林の社会的及び経済的持続可能性に貢献しておらず、CBFM の仕組みにおいても住民による継続的な運営が難しいことから、本研究では CBFM は持続可能性の低い森林政策であると結論付ける。

キーワード：参加型開発、持続可能な森林管理、CBFM、フィリピン、参加のはしご、持続可能性

1. はじめに

1990 年代に経済成長と環境保全の両立が世界の最重要課題として位置付けられて以降、国際社会は「持続可能な開発」の実現を追求するとともに、その実現に欠かせない開発における「多様なステークホルダーの参加」の必要性が主張されている。中でも、近年は喫緊の課題として気候変動に注目が集まり、緩和策及び適応策の両面から気候変動の抑制に貢献する「森林」の重要性が幅広く認識されている。

本稿ではフィリピンで実施されている「地域住民による森林管理（以下 CBFM）」を 1 つの森林政策の事例として取り上げる。CBFM は持続可能な森林管理の実施及び地域住民の生活改善を目的とした住民参加型の森林管理手法であり、「持続可能な開発」の概念を含んだ政策であるものの、現在は停滞傾向にある。

したがって、本稿は CBFM が持続可能な森林政策であるのか否かを「住民参加」の観点から考察することを目的とする。また、住民の参加度合いを把握する方法として、「参加の

*関西学院大学大学院総合政策研究科博士課程前期課程 (dq14736@kwansci.ac.jp)

はしご」という参加の状況を 8 段階に分類したモデルを応用することにより、本研究の独自性を見出すものである。このモデルを活用し、参加型開発の概念に則った参加の段階と調査で明らかになった CBFM における住民参加の段階を比較することにより、現在の住民の参加度合いの検討を行う。

2. 参加型開発

2.1 参加型開発の概要

「参加型開発」の定義は研究者や援助機関により様々な定義づけがなされている。本稿において「参加型開発」は①平等な参加機会、②参加者の自立性の向上、③持続可能な発展プロセスの構築の 3 要素により構成されていると定義する。佐藤（2003）は本概念がもたらすプラスの影響として、参加者の能力開発を促す有効性や培った能力を参加者が活用もしくは応用することによる介入の効果の持続的発展が期待されると指摘する。また、開発者は住民のニーズに基づいた妥当性のある開発事業の計画が可能となるとともに、参加者の能力を活用できるため、効率性においてもプラスの影響があることも言及している。一方で、多くの人手と時間を要することによるコストの多さや多様なステークホルダーが関与するために、ドナー側が事業の方向性を管理しにくくなることがマイナスの影響として挙げられる（佐藤、2003）。さらに、参加型開発手法の急速な普及を受け、「参加」の本質を理解しないまま「参加型開発」を謳う見せかけの参加型開発事業も出現するようになった（チェンバース、2000）。

2.2 森林管理における参加型開発

コミュニティが主体となる森林管理は持続可能な森林管理及び地方での生計の向上に貢献する一方で、ほとんどの国でその森林管理手法を十分に活用できていない(Gilmour, 2016)。コミュニティによる森林管理を実施する際に、政府から地域住民に対する権利の委譲が必要となる。しかし、現状は権限の委譲が部分的に実施されているのみで、コミュニティによる森林管理の実施において大きな制約が存在する。

3. 持続可能な森林管理

3.1 持続可能な森林管理の概要

持続可能な森林管理の骨子は「現代及び将来の世代のニーズを満たすために、森林が持つ機能及び価値を維持・向上すること」である。主な森林の価値として、生物の多様性の保全などの生態的な価値、人間の生活環境の形成などの社会的な価値及び木材や食料から得られる経済的な価値が挙げられる。これらは人々の生活の支えとなっているが、年々世

界の森林面積は減少し続けている (FAO, 2020)。フィリピンが所属する東南アジアでは、大規模農業や油やしのプランテーション開発が主な森林破壊の要因となっている (World Wide Fund for Nature, 2020)。また、世界経済フォーラムによる「The Global Risk Report」では、様々なリスクの中でも環境破壊に関するリスクが現実的に起こる可能性が高いことが指摘されている。したがって、現在の国際社会において気候変動など現在及び将来のリスクに備える持続可能な森林管理の実施が必要不可欠なのである。

3.2 持続可能な森林管理における国際社会の取り組み

国連が 2015 年に採択した SDGs のゴール 15 において、持続可能な森林管理の実施に関する目標が掲げられている。また、持続可能な森林経営を目的とした政府間機関である国連森林フォーラムにおいても、国連森林戦略計画が採択されている。上記のような国際的な目標の設定に加え、森林管理の分野において先導的な役割を果たす国際連合食糧農業機関(以下 FAO)では、機関の比較優位性を活用し、フィールドでのプロジェクトやワークショップから政策アドバイス、技術支援などの様々な方法で森林管理に関する援助を行っている (FAO, n.d.)。

一方で、日本の政府開発援助を一元的に担う独立行政法人国際協力機構 (以下 JICA) も、SDGs に基づいた基本方針の下、気候変動対策の一環として森林管理に関する援助が実施されている。近年の JICA による対フィリピン援助においても、環境保全や防災の観点から森林管理における援助が主に実施されている。

4. フィリピンにおける CBFM

CBFM は政府から指定された国有林地内の土地保有権が住民組織に 25 年間与えられ、当組織が作成した資源管理計画や 5 年活動計画に則した造林事業や林産物の採取を行う管理手法である(梶本、2010)。1970 年代の国際機関による「参加型開発」事業の奨励に伴い、フィリピンでは 1980 年代半ばに民主化を主要課題として位置付けたアキノ政権の発足により、住民が資源アクセスの民主化も主張したため、住民による森林管理が推進されるようになった。フィリピンの CBFM の特徴は、森林の所有権ではなく利用権のみが住民に与えられ、政府の方針に基づいた森林管理が求められるため、住民による裁量が限定的であることが挙げられる。また、CBFM は管理主体となる環境天然資源省(以下 DENR)と実施主体である住民組織により運営されている。

一方で、CBFM 協定の発行数及び協定下にある森林面積は 2005 年を境に急激に減少し、全盛期にはフィリピンの全森林面積の 3 分の 1 で CBFM が実施されていたが、現在は全森林面積の約 1 割でしか運営されていない。このように停滞した要因として、梶本 (2014) は住民組織が CBFM を実施するうえで必要な書類の作成や手続きが煩雑であることから、結果として住民の参加を制限してしまう CBFM の仕組みそのものに関する課題が存在すると指摘する。また、主要アクターが抱える課題として、葉山 (2012) は森林に関する行

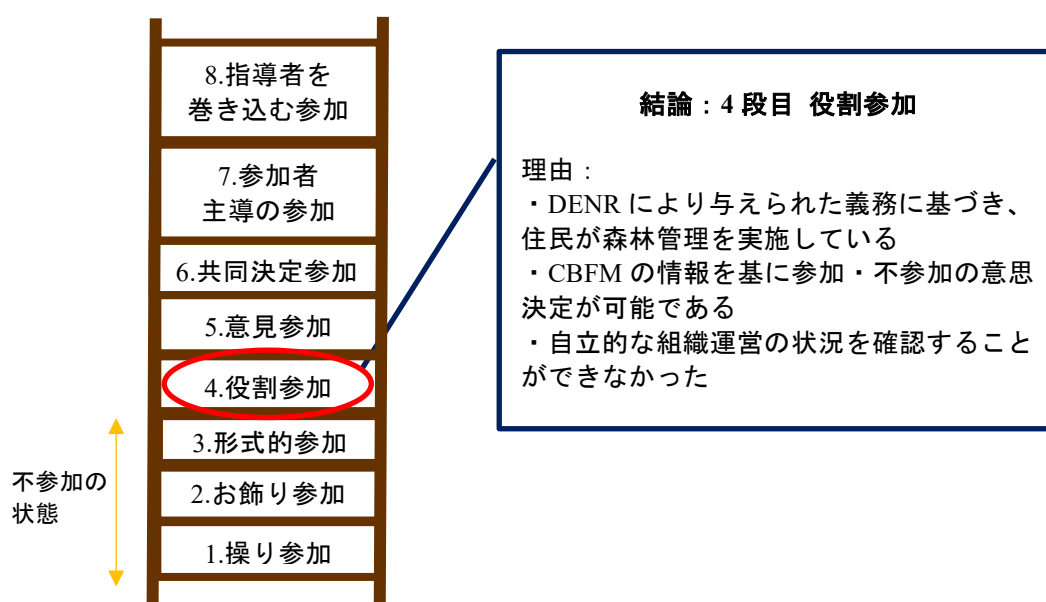
政の一貫性の欠如や DENR の慢性的な資金及び人材不足を指摘し、独立行政法人国際協力機構（2002）は参加者の CBFM に対する知識の不足について言及している。さらに、住民組織における CBFM に参加するインセンティブの不足など多様な課題が存在しており、CBFM の運営が困難になっていることも一要因として考えられる。

5. 調査概要及び調査結果

本稿では、住民の参加の度合いを把握するため、開発事業の形成にも用いられる「参加のはしご」を応用する。本概念は Hart により提言された、参加の度合いを 8 段階に分類したモデルであり、上の段階は参加の度合いが高く、下の段階は度合いが低いことを示す。本稿は「参加型開発」の概念に則した参加の度合いを参加のはしごの 6 段階目である「共同決定参加」と定義した。そして、文献調査より「フィリピンの CBFM は 4 段階目の役割参加もしくは不参加の状態であるため、参加型開発の概念に則した住民参加がなされていないのではないか」という仮説を設定し、現状の参加度合いを把握するため、ヌエヴァ・ビスカヤ州カヤパ市にてオンラインでのアンケート調査を実施した。

調査の結果、仮説の通り、研究対象地の CBFM における参加の度合いは DENR の方針に基づいた森林管理の活動が実施されていた一方で、住民組織による自立的な組織運営を確認することができなかったため、本稿では参加のはしごの 4 段階目の「役割参加」とであると判断した。したがって、理想的な住民参加の状態である 6 段階目の「共同決定参加」の定義を満たさないため、CBFM は参加型開発の概念に則した住民参加がなされていないという結論に達した。

図 1. 参加のはしごによる調査結果のまとめ



出所：Hart(1992)に基づき筆者作成

6. CBFM の持続可能性の観点からの考察

「参加型開発」の3つの構成要素より考察すると、CBFM では住民自身が参加・不参加の選択が可能であることから、①平等な参加機会は提供されている。一方で、住民組織の運営に関して援助機関からの援助に依存していることが明らかになった。また、住民に CBFM の活動に関する意思決定権を与えていない組織も確認された。したがって、対象地の CBFM は②の参加者の自立性の向上及び③の持続可能な発展プロセスの構築につながっていないと考える。

続いて、持続可能な森林管理の観点より CBFM を考察すると、社会的な持続可能性の観点では、現在対象地で実施されている JICA の森林管理プロジェクトにおいて、ジェンダー平等や住民の能力開発への貢献を目指すプロジェクトが計画されている。一方で、現地の CBFM における「役割参加」の状況から、将来を見据えた意思決定過程への住民参加の推進を図っているとは言い難い。

また、調査から CBFM を通した林産物の採取による生計の向上機会の提供は確認することができなかった。上記に加え、JICA はプロジェクトを通し、参加者に対する経済的なインセンティブを提供しているが、援助終了後の住民の生計の向上にはつながらないため、CBFM による森林の経済的な価値の提供は困難であると考えられる。

そして、CBFM の仕組みにおける持続可能性は、住民組織の運営における援助への依存体制や DENR による CBFM の課題改善のための取り組みが望み薄であることから、住民組織の主導による CBFM 活動の運営及びその発展の可能性は低い。したがって、以上の調査及び考察の結果より、本稿では CBFM は持続可能性の低い森林政策であると結論付けた。

7. おわりに

本研究は CBFM が持続可能な森林政策か否かを「住民参加」の観点から考察することを目的とし、参加型開発における理想的な参加の度合いと現在の CBFM における住民参加の度合いを比較及び検討を行った。ヌエヴァ・ビスカヤ州カヤパ市でのオンラインアンケート調査の結果、調査対象地域では参加型開発の概念を満たす住民参加はなされていないため、本稿では経済・社会・CBFM の仕組みの観点より、持続可能性の低い森林政策であると結論付けた。

本稿の研究課題として、新型コロナウイルス感染症の影響により対象地域の選定が制限されたことが挙げられる。オンラインでのフィールド調査であったため、CBFM が実施されている地域でのインタビューはできたが、実施されていない地域での調査が行えず、比較ができなかった。複数の地域を調査できたら、住民参加型森林管理の本来の成果や課題が明らかになり、持続可能な森林管理の観点よりさらに現実に即した CBFM の考察をすることが可能となったと考える。

【参考文献】（引用文のみ。その他の参考文献については修士論文を参照されたい。）

<日本語>

- 佐藤寛（2003）「第1章 参加型開発の「再検討」」佐藤寛編『参加型開発の再検討』、日本貿易振興機構アジア経済研究所、3-36頁。
- 梶本歩美（2010）「フィリピンにおける森林政策の分権化と実施過程（総説論文）」『林業経済』、第63巻、第3号、1-16頁。
- 梶本歩美（2014）「フィリピンの参加型森林政策における現場の制度生成メカニズム：形式地と暗黙知の交流に着目して」東京大学、2014年、博士論文、1-134頁。
- 独立行政法人国際協力機構（2002）「フィリピン 持続的森林管理プロジェクト形成調査 報告書」 独立行政法人国際協力機構
- 葉山アツコ（2012）「地域の組織力から見るフィリピンのコミュニティ森林管理事業」重富真一・岡本郁子編『アジア農村における地域社会の組織形成メカニズム』日本貿易振興機構アジア経済研究所、1-24頁。
- ロバート・チェンバース著、野田直人、白鳥清志監訳（2000）『参加型開発と国際協力』 明石書店

<英語>

- Hart, A. R. (1992). *Innocenti Essays No.4: Children's Participation from Tokenism to Citizenship*. New York: United Nations Children's Fund.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) (2020). *The State of World's Forests: Forests, Biodiversity and People*. Rome: FAO.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) (n.d.). "FAO's Role in Sustainable Forest Management." FAO. <<https://www.fao.org/forestry/sfm/en/>> Accessed January 6, 2022.
- Gilmour, D. (2016). *Effectiveness of CBF. Forty Years of Community-Based Forestry -A Review of Its Extent and Effectiveness-*. Rome: FAO.
- The World Economic Forum. (2021). *The Global risks Report 2021 16th Edition*. Cologne: The World Economic Forum.
- World Wide Fund for Nature (2020). *Deforestation Fronts: Drivers and Responses in a Changing World Summary*. Grand: WWF.