

フィリピン・パンタバンガンでの社会林業 プログラムの試みと課題

宮 崎 宣 光

1. 社会林業とは

わが国の開発途上国に対する林業分野の協力は、まず最初に商社などを中心に森林資源の開発輸入を狙った伐木集運材の分野で始まった。つづいて、世界的なパルプ資源の供給不安を背景に、熱帯での旺盛な生産力を期待しての産業造林の分野に広がり、その中で様々な早生樹種の試植林造りが行われた。しかし、開発途上国で森林を維持拡大しようとした時、個々の造林技術の移転と資金を用意しても必ずしも国レベルでの造林活動をまき起こすことができず、特に人口の多いアジア、アフリカ諸国では、造林を広げるには、大きな社会経済面での障害があることに気が付いてきた。その最大のものとして、山村住民の貧困と土地利用権の不透明さがある。そして、FAO等の国際援助機関もその援助戦略を次第に転換し、産業造林からいわゆる社会林業に力点を置くようになってきている。わが国への林業分野協力要請も社会林業的内容を含むものが多くなるのは確実であり、地域開発あるいは山村開発につながるこの分野への対応が迫られてきている。

社会林業とは、山村における、山村住民自身の手による自立的な共同社会の形成を、森林官が林業的手法を用いつつ助長して行く活動と定義することができよう。アグロフォレストリーあるいはコミュニティーフォレストリーという言葉もあるが、社会林業が政策あるいは戦略としての概念を示す言葉として用いられ、コミュニティー林業はこの政策を支える担い手に着目した手段あるいは戦術であり、アグロフォレストリーとはこの施策を支える技術的、あるいは個々の戦闘行為での兵器に相当する道具に当たると理解することもできよう。

MIYAZAKI, Nobumitsu : Trial Program of Social Forestry in Pantabangan,
Philippines
林野庁前橋営林局事業部

社会林業を戦略と理解すれば、戦術に当たる個々のプロジェクトでは、地域社会の形態によって様々なヴァリエーションがあるのは当然であり、しばしば、わが国の林業あるいは林学の範疇を超える内容を含む。特に必要な活動として、地域社会の成り立ちや、地域集落での意志決定のメカニズムの解明等、社会科学的侧面からの深い知識と洞察力を必要とする。更には、生産物の販売に係わるマーケティングや、収益の配分の公正さ等、対象となる国、地域の経済構造とも深く関係する活動である等、わが国の林業技術者には馴染みにくい世界であるという戸惑いがあることは否めない。しかし、視点を変えれば、森林組合活動等、山村の人々が共同で事業を起こし、山村振興を図って行こうとするわが国の林業政策と相通ずるものとも言え、新しい世界だからと言ってたじろぐ必要はないと考えたい。

2. フィリピンにおける社会林業への取り組み

「焼畑農民等、国有森林域に不法に進入し、盜伐を繰り返し、火をつけ、水源かんようのための造林計画を妨害してきた不法占拠民は、森林官の敵であり、排除取り締まるべき対象である」というのがフィリピンでの国家統治者の側にいた森林官の一般的認識であった。しかし1982年、新しい林業政策が導入され、森林官は、不法占拠民こそが、荒廃した山地を生産力のある土地に変えて行く担い手になり得る人々であることを認識し、彼らの定着化と、占有している土地への愛着心を助長し、生活を支援して行く役割を果たすべきであるとの考え方へ頭を切り換えるよう指令が為された。森林官は、最も信頼される山村住民の友人となれということである。

このため、フィリピンでは山村開発に関する11の省庁を巻き込んだプロフェムと呼ばれる社会林業計画を発足させ、現に森林地帯（森林であることが期待されている山地）に住み着いている人々を、不法占拠者から正当な土地利用権者に組替え、彼らの占拠している土地を、彼らの自主的努力によって改良して行く事を奨励する政策に広範囲に取り組む事とされた。

この計画では、不法占拠者に対し一家族7haを限度に、25年間にわたって国有地を使用する権利（更に25年の延長が出来、相続もされる）を、国と住民との契約（スチュワードシップ契約）で保証するとしている。これにより住民が安心して自分の占有している土地を有効に活用し、自分の家族のための食糧生産、換金作物の生産等に励むよう動機付けしようとするものである。

フィリピンでは、こうした土地を持たず、焼畑農耕や不法伐採による製炭で



写真-1 SALT による急傾斜地での農地づくり

命をつないでいる貧困山村住民が、小数民族を含め約 800 万人いると言われている。これに都市のスラムを形成している層の人々を加えた貧しい人々に新たな生活の場を提供していくため、山村への移民・定着化を進める必要があり、そのためにも、彼らが山村で自立的な生活を営む事を可能とする道を開く必要に迫られていることが、こうした社会林業政策への転換を必要

とした社会経済的背景である。

3. 社会林業プログラムの問題点

フィリピンの社会林業計画は、土地の使用を保証し、併せて、森林官が技術的な指導を行なって山村開発を進めるものである。そして、そのための技術として、急斜地を農地に開拓する SALT（急斜地に階段状のテラスを造り、換金作物を栽培し、同時にテラスの縁にイピルイピル等の樹木による低くて小さい生け垣を造って土砂の流出を防ぐ方法）と呼ばれる手法の普及に力をいれている（写真-1）。

しかし、実際には、ほとんどの開墾の対象となるべき土地が、荒廃草地であるにもかかわらず、農民は、まだ生産力の残っている、木の生えた土地を狙って開墾の対象にしていたり、土壤流亡を防ぐ農地開墾手法を用いるには相当の労働を必要とされることからほとんど実行されなかつたりしており、外からみているとむしろ森林の破壊を助長しているとの感が強い。また制度的には、農地の開墾や、立ち上がり時期の投資部分に対する融資の道が開けていることになってはいても、実際に融資する金融機関が無い（小農民用の銀行はすでに倒産してしまった）等、充分な支援体制が無いまま進められており、農民の定着化や、最終的に期待しているはずの植樹、あるいは植林を伴う、アグロフォレストリー的な営農を定着するまでには至っていない。

4. プロジェクトで考えた社会林業プログラム

パンタバンガン造林プロジェクトでは、直営の造林事業を10年余にわたって続けてきた。このため地元住民には、プロジェクトの雇用に大きく依存する結果をもたらした。やがて協力プロジェクトの期間が終了し、造林の主たる作業が縮小すると、急激に雇用機会が失われる事になり、このままでは、社会的な混乱も懸念される。更には、国の手で造成した森林も、地元民にとっては、彼らの日々の生活には特段の関係もなく、むしろ山火事によって再度造林するための雇用が生まれることを秘かに期待する風潮もあり、山火事が絶えなかつた。このため住民に直接利益が還元される活動を起こし、自らの農地や果樹園を守ることが彼ら自身の生活向上をもたらすものであり、延いては国の造林地を守ることにつながる様な体制を造つて行くことの必要性が強く認識された。こうして、社会林業プログラムの導入がプロジェクト活動の柱の一つに加えられたのである。

しかし、プロジェクトの対象となっているパンタバンガン地域は、前述のフィリピンの社会林業施策の現状の中で抱えている問題点に加え、国の中重要な水源地域として位置づけられていることから、そこでは、立木の伐採や土地の開墾が一切禁止されるという制度的な問題を始めから抱えていた。ここで、国自身の手で、地元不法占拠民に農地の拡大や、内容の充実を奨励することは政策的な矛盾をもたらす恐れがある。また経済的には、大きな集落や都市から40km以上も離れており、輸送費に耐えられる換金作物を見あたらないことや、造林しても土地生産力の関係から余り芳しい生育を期待しにくい事等様々な悪条件下にあり、ただ土地の使用を認めることで、住民の関心を引き付けることは困難な状況にあった。

このためプロジェクトでは、社会林業プログラムの短期的な目標を自立的な農民用の個々の農地（バックヤードファーム）の充実と、山村集落共同体による果樹園の造成に置き、将来的には薪炭材用の植林（部分林のようなもの）を運営し得る共同体の形成をめざす事とした。そこで当初は農民の関心を引き付け、目に見える所得の向上につながるバックヤードファーミングおよび果樹園造成を呼びかけ、かつ果樹の植え付けに付いても、プロジェクトが農民と請負契約を結んで行うことにより、土地の使用を保証すると同時に、重要な水源地での土地利用権を正規には与えられない制度との調整を図るという余りすっきりしない方法を探ることとした。

この計画を進めるに当たって、プロジェクトでは、次の5つのステップを踏みながら順次プログラムへの参加農民を拡大し、村落共同体を形成しつつ自立的な地域社会を形成して行くことを最終目標に置き活動を展開することとした。

第1ステップ：デモンストレーションファーム及び果樹見本園の造成と、住民への宣伝

自家用の農地を開墾する場合、土壤の流出を食い止めるため、農作物を育てながら斜面を少しづつ階段状に整地して行く方法を実際にやってみせる事、および、アグロフォレストリーのやり方を通じて、永年作物である果樹の育成の過程を見せること、ならびに、こういった手法を、農民に研修体験させることを狙って展示農園の造成を行う。

テラス化の方法は、①この地域にいくらでもあるコゴン（チガヤの一種）を束ねたバンド状の物を等高線に沿って並べ、土砂の流れを止める。②コゴンのバンドの縁に土が貯りバンドを超えそうになったら更にバンドを重ねて置く。③貯った土のある部分にカカワテの種子を蒔くか、挿し木をして、小さな生け垣を造る。④生け垣の下方に果樹（カシューやカラマンシー、アスエティ等）を植え付ける。⑤二つの生け垣の間で毎年換金作物を耕作している内に、斜面の上部の土が下方に移動し、斜面は次第に傾斜を緩め、いずれ階段状のテラスに育てて行く。⑥テラスの上部に植えた果樹が大きくなり、換金作物を育てられなくなる頃になると、果樹の収穫が出来るようになり、経営の基盤が完成される（写真-2）。

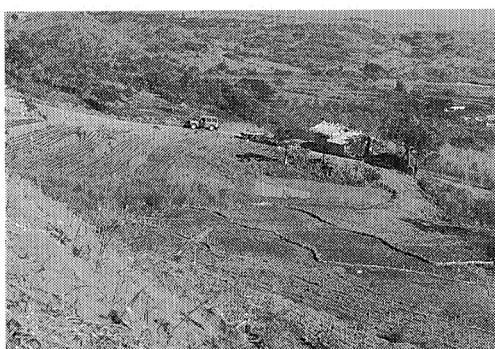


写真-2 コゴンバンドによる土壤保全対策展示農園造成

また、同時に、プロジェクトで何をしようとしているかを知らせ、地域の農民に関心をもって貰うため、植樹祭や、広報誌の発行、様々な催し物、防火キャンペーン等を行う。この場合、地元の青年団や宗教団体、小学校の先生等に協力を呼びかけ、側面からの支援を仰ぐ（図-1）。

第2ステップ：ファミリーアプローチ活動の展開

一定の土地（一家族当たり1~2ha）に、果樹を中心とした植樹を、家族単位で請負契約によって実施させる（ファミリーアプローチ）。この際、植樹およびその後の管理を適切に行うなら、植え付けた果樹の管理を委託する保育契約が引き続いて交わされ、この土地を将来、自家用の農園・果樹園として利用し続けることが可能となり得る事を示唆する（動機付けに当たる）。プロジェクト側からは換金作物の種子、肥料等の支援を、技術指導と並行して行う。当然農地造りに当たっての土壤保全のためのコゴンバンドの使用を指導する。

この時点で、目に見える利益が個々のプロジェクト活動への参加農民にもたらされることとなり、周辺で興味と疑いをもって見つめている農民の関心を引き付けることとなる。またこの時点でもっと重要なことである、プロジェクトの森林官が、参加農民の信頼をかち取るための活動ともなるものである。

第3ステップ：コミュニティーアプローチへの転換

第2ステップでプロジェクト活動に参加した農民に数家族を単位とする共同の事業体・協同組合の形成を促し、この共同の事業体に、プロジェクトで行っている通常の造林事業を一部請け負わせる（コミュニティーアプローチ）。請負で行う事業は、始めは小さく、防火線の刈払いや下刈、山火事監視、種子の採取、育苗等なんでもよい。重要なポイントは、共同で仕事をする習慣とルールを植え付けることを狙うことにある。共同の事業を円滑に進める基盤が出来たならば、共同で行う果樹

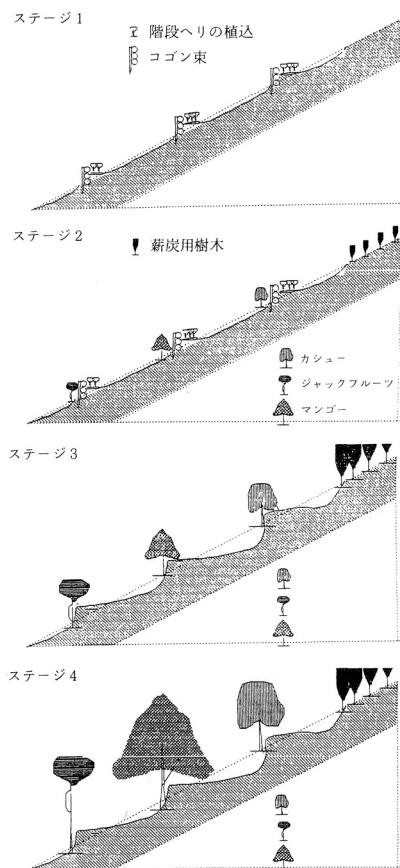


図-1 デモンストレーション農園の造成

の植え付け、果樹園の共同管理等まとまった仕事を請負わせる等、共同事業の内容を順次拡大させていく。その様にして造成した果樹園等は、将来的にはその共同体に管理運営を任せ国は利益の一部を分収するか、適当な地代を貰うこととで、土地の管理と経営を、農民の自主的意欲に委ねて行くことが狙いである。

共同事業体の売上は、参加農民に公平に分配され、その資金が、すでに個々の農民に実質的に分配されている農地等の充実のための投資部分に当てられることとなり、プロジェクトからの支援が無くとも、自分の農地、果樹園等の経営を通じ、自立できる体制が次第に強化されることを期待する。

第4ステップ：自立化への支援

第2、第3ステップを通じ、山村集落共同体としての活動が軌道に乗った頃を見計らって、プロジェクトとしての指導は、共同体による共同体のための薪炭林造成や、一定規模の果樹園経営を進める部分林造成に歩を進める。一方、これまでに請負で、国の資金で進めてきた果樹園等についても、その経営を移管することになる。プロジェクトでは、各農家で生産される、果樹や換金作物の共同出荷や、共同加工（フルーツプレーやドライフルーツが考えられる）等のマーケティング活動の組織化、加工施設への融資の斡旋など側面からの支援を行う事に活動の主体をシフトさせ、完全な自立化を促進させる事となる。

第5ステップ：完成と新たな発展へ

こういった共同体の形成が各地域で進められるのと歩調を合わせ、順次、これまで、直営方式でやってきた造林活動を、共同体の行う部分林造成活動に切り換え、地域としての広がりを拡大させて行く。社会林業プログラムは、地域全体としての自立化達成に向い、プロジェクトは成功裡に完成の域に達する事となる。

5. プロジェクトにおける社会林業プログラム推進の課題

第1ステップ、第2ステップは、プロジェクト（国）が全般的に、請負契約を行い、資金を負担して、住民を引っ張って行くものであり、比較的計画的に進めることができる。プロジェクトでも、最初のファミリーアプローチ造林では、25戸の参加を見、2年目では、これに刺激された住民の多くが参加を希望し、規模も一挙に150戸のレベルに拡大され、第一の目標であった、地元住民の関心を呼ぶ段階では、それなりの成果を得た。

しかし、第3のステップとなる、共同体の形成の段階では、足踏み状態が続いている。また、国の資金で植えた果樹についても、その果実を、どうやって住民の物に転換して行くかについての仕組みを、中央政府関係機関の了解の下で造っていくのか、なお模索中である。国と民間との造林関連の請負契約は、原則として2年を超えた期間が設定できない事となっている。住民側からみれば、植え付けた果樹の成果を自分の物に出来るか否か、口約束のみであり不安定な状態に置かれており、第3ステップにステージを上げることが出来ないでいる。私自身は、比較的簡単な部分で社会林業プログラムに手を付けただけで帰国しており、とても社会林業を進めてきたとはいえない。正直なところ、ここに書いている様な考えが煮詰まってきたのも任期の70%以上が過ぎてしまった頃であり、フィリピンのスタッフとの議論も充分には尽くされていたとは言えない状況であった。

更に加えて、フィリピンでの日本人誘拐事件等もあり、相対的な社会不安の中で、プロジェクト活動が制限されざるを得ない状況に追い込まれてもいる。技術協力プロジェクトとしての協力期間も終了時期に近づいており、残された期間で、どこまで到達できるか問題は多く残っている。

6. 社会林業プロジェクト形成の条件と国際協力体制

熱帯林減少に対する最大のインパクトは、山村住民の貧困にある。すなわち、ある土地を占拠し、開墾し、そこでの営農が認められても、農業として継続できる社会的条件が整っていなければ、いずれ貧しい農民は、肥料や器具の購入等の借金のかたに、旧来の地主達に土地を売り払わなければならなくなることだろう。こうして再び新しい森林域に入り込んで開墾の鍬を振るわざるを得なくしてしまい、結果として、絶え間の無い森林への侵入が繰り返えされてきた事が多かったのである。社会林業の政策が山村住民の一時的な定着に終わる事なく、そこに安定した集落共同体を形成し、更にその共同体を持続的な生産力と経済力のあるものに育てて行くまで、何等かの政府主導の支援が続けられる必要がある由縁である。これには長い時間が必要であり、とても通常5年を単位として行われている技術協力ベースでカバーしきれるものではない。もちろん、大量の資金と、大勢の専門家を継続的に投入する必要はないとしても、小規模で、機動的な資金の継続的な支援と、適切な運営をアドバイスできる数人の専門家の継続的な指導が好ましいし、また必要であろう。

多くの社会林業プロジェクトが山荒しになりがちなのは、技術の不足もある

が、多くは、リーダーとなり得る人材と、立ち上がり資金に欠けるところにあり、また共同体形成期に於けるインフラ等共同利用に係る施設の設置や、維持に係る経費の不足にある。今後の林業協力は、地域住民リーダーの研修と山村共同体のためのインフラ整備に使える資金の準備との二つの面に重点を置いたプログラムを組み立てて行く事が必要であろう。

開発途上国での森林の減少を食い止めるためには、森林に依存している貧しい山村住民に生活の場を提供し、新たな開墾に向かわないでも済む社会条件を整備しなければならない。そのためには、国の直営方式による造林と、住民自身による植樹（果樹などを含むアグロフォレストリーによる営農）とを組み合わせた方式がかなり有効と考えられる。環境造林のための無償資金による造林協力と社会林業方式の山村開発とをドッキングし、直営方式での雇用による労賃収入を、社会林業方式による自らの営農や、共同体による営農活動の資金源とするような協力プログラムをオファーして行くことを思い描いている。

社会林業プログラムで、住民にとってどんな支援がその時その時で有効であり、またその支援が、住民の自立心を依存心に堕落させない程度の内容にとどめるべきなのかを実際の仕事にはいる2年も前に予想し、東京に予算要求することは实际上不可能であろう。必要な時、たいして大きな額でない資金を機動的に投入するのは、本来的には協力プロジェクトを受け入れている被援助国のローカルコストで対応すべきもの、と言うのは建前であるが、実際には、そのような予算を得られるほどの力が無いが故に協力を求めている開発途上国の林業関係機関にそれを要求するのは、「仕事を進めなくするに等しい」というのが、現地専門家の正直な気持ちであり、そしていらだたしい現実なのである。

この様な実行上の困難性を克服するためにも、プロジェクトの運営と結び付いた機動性のある、現地専門家の時宜を得た判断で使用できる、柔軟な支出方式を導入した新たな協力プロジェクトの運営方式の導入が望まれる。
