

フィリピン・パンタバンガン地域林業開発 プロジェクトの終了に当たって

増 子 博

1. はじめに

パンタバンガン地域林業開発プロジェクトは、熱帯地方における加速的な森林減少に対して地球的な環境問題としての危機的認識が高まりつつある状況にあって、わが国初の本格的な国際林業協力事業として1976年にフィリピンに設立された。以来、フェーズⅠ及びフェーズⅡと16年間の長きにわたって、パンタバンガン水源林地域において、荒廃した林地における熱帯林の再生を目的とした技術協力が実行されてきたが、1992年7月23日をもって予定どおり終了した。

プロジェクトの終了にあたっては、プロジェクト設立から終了までの総合的な報告書として、関係者の協力を得て、「Integrated Report : Philippine-Japan Forestry Development Project」(英文)を作成した。「総合報告書」は時間的、能力的制約から必ずしも充分なものとはならなかったが、関係者の労苦に報いるというだけでなく、広くわが国の国際林業協力事業への理解をいただき、今後の熱帯林造成事業に貢献するものであると確信する。

このたび、その中から、「プロジェクトの設立経緯」、「事業実行過程における主な出来事」について、その要旨を紹介したい。本プロジェクトの全体の流れ、直面した問題等が理解いただければ幸いである。

2. プロジェクトの設立まで

1) フィリピンにおける森林荒廃の歴史

フィリピンの森林では、特に1960年から1975年にかけて、独立後の経済

MASUKO, Hiroshi : Closing the Forestry Development Project in Pantabangan, the Philippines

林野庁指導部海外林業協力室（現在、日ヶ社会林業訓練プロジェクト）

復興を図るという理由で極めて大規模な商業伐採が行われた。その結果、1967年から1973年にかけては林産物の輸出はフィリピンの輸出品目の第1位を占めるに至った。また、1960年代において丸太生産の7~8割が日本に輸出されており、わが国にとっても、フィリピンからのラワン材等の輸入は急速な経済成長にともなう木材需要に大いに貢献した。このことは、今日のフィリピンの森林資源状態をみると、その結果と原因において、日本としても深くかかわってきたことを見逃すことはできない。

一方、森林局統計書「原因別森林破壊面積」によれば、フィリピンにおける森林破壊の第一の原因是森林火災であり、焼畑農業、不法・不適正伐採がそれに次いでいる。また、森林火災の原因是焼畑、放牧用火入れおよび森林伐採などからの失火、あるいは故意によるものが大半であるといわれている。このことは、地域住民が森林を占拠し、そこで生活の手段としての林地の破壊的利用が解消されない限り、フィリピンにおける森林破壊の根本的な解決にはならないということである。

2) プロジェクトの背景

1974年、ルソン島中部に位置するマニラ湾に注ぐパンパンガ川上流に、世界銀行の融資によって、発電、かんがい、洪水調節を目的とするフィリピンにおいて最初の大規模な多目的ダムが建設された。しかし、このダムの集水域となる山岳地帯は長年にわたる森林伐採や放牧および焼畑耕作、ならびに、それらに起因する森林火災などによって林地が極端に荒廃し、地域の大部分がコゴン、サモンなどの草原となってしまったことから、毎年の降雨による土砂の流出が著しく、このままではダム機能の低下は必至という深刻な問題が認識された。

このため、水源かん養と土砂流出防止等を目的とする森林造成は緊急を要することとなったが、当地域は著しい地力の低下や土壤の硬化および長い乾季など厳しい立地環境にあり、適正な造林技術の開発なしには多大の投資を要する大規模な森林造成を進めることは極めて困難な状況にあった。

3) わが国への協力要請とその対応

1973年、フィリピン農業大臣タンコ氏からの造林事業推進のための資金援助要請が始まる。

1974年8月に国際協力事業団が設立されたのを契機に、農林省としてもこれまで進めてきたフィリピンからの造林協力要請の必要性を認め、外務省に働きかけ、1975年4月、竹原秀雄氏を団長とする林業関係では第1号の森林造

成開発協力事業基礎調査団が派遣された。

この調査団は、フィリピン側の数度にわたる要請内容の変更に鑑み、関連する基礎的調査を実施し、協力方式、協力対象地の選定などについての意見交換をはかることを目的としたもので、パンタバンガンを含め7つの候補地の調査を行った。

同年10月には神足勝浩国際協力事業団参与を団長とする計画打ち合わせチームが派遣され、パンタバンガンダムの社会的貢献に注目し、政府間の技術協力事業とするなどの協力方針を示した。これに対し比側は、パンパンガ川上流域15万ha中、5万haの造林について、資金援助も含めた協力を強く期待するなど、わが国の協力方針とは基本的に異なった。この協力事業に対するお互いの期待の違いは完全には払拭されず、その後のプロジェクト設立に向けての協議のみならず、設立後のプロジェクト運営においてもさまざまな形で影響を及ぼすことになる。

同年12月、実施計画調査のため竹原団長以下5名の調査団が派遣された。この調査の折、調査団はパンタバンガン湖をバンカーとよばれる小舟で渡り調査したが、一行が案内役からはぐれてしまい、飢えと寒さの一夜を過ごし、翌日、バンカーでの帰途、舟が転覆するという事件に遭遇した。危うく重大事故になりかねなかつたが、団長の沈着な判断によって全員無事に救出された。

このような調査、検討、協議の進展のなかで、比側としては日本への要請が長期に渡っていることなどから可能な限り速やかにプロジェクトを発足させたい意向だったことや、わが国としても本プロジェクトが林業協力の第一号であったことからも各省庁の適切な指導がなされたことなどによって、1976年6月、神足参与とコルテス森林開発局長によってR/Dが署名され、プロジェクトは発足することになった。

3. 16年間の主な出来事

<1976年>

11月24日、浅川主席顧問および田中専門家を乗せたスカンジナビア航空984便はフィリピンのマニラに向けて羽田を飛び立った。こうして、わが国初の林業分野JICA長期専門家は多くの関係者の期待と激励を受け出発したが、彼らの胸の内は異国之地で勤務するという不安と緊張の中にも、未知の分野にチャレンジしようと意気に燃えていた。ところが、森林開発局には日本人専門家の事務所も机も用意されてなく、翌年1月中旬になって正式に専門家の席が

設けられたり、現地の技術協力センターの完成が大幅に遅れて3月下旬になるなど、当初から計画、期待どおりにいかず、苦労の連続であった。

<1977年>

専門家が現地調査に入ってショックを受けたことは、地利、土壤条件が比較的良好だということで先の実施設計調査の際、比側の了承を得て選定したプロジェクト用地のひとつ、パーセルIが国家かんがい庁（NIA）によって造林が開始され、苗畑までできていたことであった。森林開発局との交渉で代替地が明確になったのは6月末に開かれた第1回合同委員会の席上であった。

7月23日は記念すべきプロジェクト開始植樹祭「Kickoff Planting」が開催された。比側からはレイド大臣、コルテス長官以下、日本側からは御巫大使ご夫妻、吉田JICAマニラ事務所長以下多数の参列者のもとに盛大に開催された。レイド大臣は祝辞の中で「日本人専門家は我々が長年手を焼いてきたこの地域の困難な造林にチャレンジしようとしているが、成功を心から期待している」と述べられ、植林されたナラの木の前で御巫大使としっかりと握手された。

<1978年>

森林保全研修センターとモデル治山施設を日本からの無償資金で建設する案件については前年度から候補に取り上げられ、すでに神足参与を団長とする8月の予備調査および9月の基本設計調査も実施され、協議・検討が続けられてきたが、当年8月には両国間においてこの工事の実行のための基本的合意事項についての交換公文（E/N）の署名がなされた。しかし、本工事着工にあたって天然資源省副大臣から「この程度の工事は比国の建設業でも充分出来るし、署名された交換公文の中に工事の請負は日本の業者に限るとは書いてない」ということで理解が得られず、工事の着工は翌年3月まで大幅に遅れることとなった。

<1979年>

造林面積の増大に伴い比側の負担すべきローカルコストは大幅に増額されたが、この年から、承認された予算の示達が遅れたり減額されるという比側のシステムあるいは台所事情に起因した問題に直面し、作業の中止、植栽計画の変更等を余儀なくされた。

<1980年>

1月下旬から4月下旬にかけて計8回の山火事が発生し、合計406haもの造林地が被害をうけた。植栽地の面積がこの時点で約2,000haになっていたことからすれば、約3か月の間に2割が消失したことになる。山火事対策につ

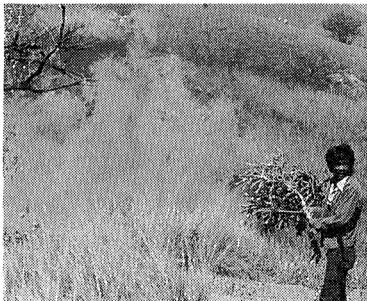


写真-1 山火事対策は最大の課題

いては、プロジェクト開始時から最も重要な課題として取り組んできたわけであるが、それにもかかわらずこのような被害がでたことは関係者にとって大きなショックであった。とりわけ、労務問題等に起因した意図的な原因とみられる火災が少なくないという現実に専門家は苦悩した。

<1981年>

この年の6月4日に起こった反政府組織NPAのプロジェクト襲撃事件はフィリピンにおいても大々的に報道され、現地における技術指導が約6か月にわたって中断するというプロジェクト発足以来の事件に発展した。襲撃をうけた専門家にとって青天のへきれきともいべきこの事件は、帰国予定であった2名の長期専門家とパイロットインフラ施工管理のため派遣されていた3名の短期専門家の送別会が事務所で行われ、その後の恒例のディスコパーティが興に入りかけた午後10時40分に発生した。完全武装をして自動小銃の引金に手を当てたNPAたちは、その場に居合わせた全員を隣接の営林署の事務室に監禁し、その間にプロジェクト事務室からは無線機、タイプライターなどの機材および日本人宿舎からは専門家のほとんどの所持品を強奪したのである。人身に危害がなかったのは不幸中の幸いであったが、専門家の中には一瞬死を覚悟した者もあり、一触即発の状態で監禁強奪が行われたことは確かである。(詳細については、当時の主席顧問、藤村隆著「貧困、山火事、NPAの谷間で」を参照)

<1982年>

1982年はプロジェクトが発足して7か年を経過し、森林造成については目標面積の半分を突破し、カウンターパートにも技術的確信が見えてきた年である。また、わが国の無償供与による森林保全研修センターがようやく完成し、5月に引渡式、9月に盛大な開所式が行われた。

これらの情勢を踏まえ、森林保全研修センターを活用した治山技術の移転を盛込んだ新たなR/Dの締結が行われた。これによって従来の森林造成技術協力にかかるサブプロジェクトIと治山技術協力にかかるサブプロジェクトIIをもつ、さらに5か年間のプロジェクトが継続されることになった。また、研修事業にかかるローカルコスト負担事業として承認された「中堅技術者養成研修」

が5月に開講し、この年から造林、治山の両コースがスタートした。

<1983年>

これまで予算支出の遅れと減額による労賃の遅払い、燃料・修理費等の不足は常にあったが、この年は造林の予算が当初から計上されず、作業員および臨時職員が全員解雇されるという事態が発生し、一時NPAの再来襲近しという情報まで飛んだ。これに対し日本側は業務費による燃料確保等の措置を図ったが根本的な解決にはならず、植付の最盛期、7月になって大川大使より大臣宛に書簡を発出していただき、ようやく前年の約半額が査定された。

この期間における山火事の発生件数は19件を数え、被害面積はプロジェクト期間中最大の726haとなったが、その多くが労務問題からの意図的なものと考えられ、手当のしようがない専門家を失望させた。

<1984年>

これまで苗畠は小規模・分散型であったが、造林対象区域内に林道が整備され苗木運搬車両も増加し、また、技術的にも地域の土壤条件に適した植栽樹種も選択可能となったなどの理由から、今後は水や労務の確保が容易な場所で集中的に苗木生産をすることが技術の指導、生産コスト、効率の面で有利であるという判断から、マリンガロ川沿いに4.5haの規模の「モデル集中苗畠」がモデルインフラ事業によって完成した。

<1985年>

1985年は国際森林年で各国においてさまざまなプログラムが実施されたが、わが国から当プロジェクトでのイベントとして、7月に国際青年の年横浜市推進協議会の記念事業として「グリーンアクト85-IYY横浜フィリピン記念植樹ツアーハイキング」が、8月には国際森林年事業推進協議会が「国際森林年記念海外植樹ツアーハイキング」を実施した。その受け入れのために、会場作り、宿泊、交通手段、セキュリティ等、相当以前からプロジェクトを挙げて取り組み、イベントを成功に導いた。また、翌年の実行となつたが、「国際森林年海外記念の森」事業による30haの造林がモンキッキにおいて行われた。

この年の暮れに、森林火災対策として1984年の無償資金協力により実施さ

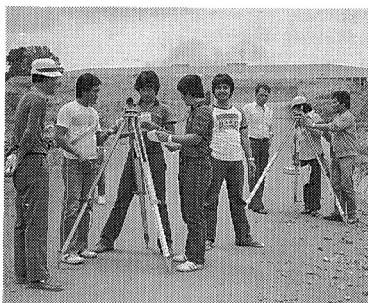


写真-2 測量実習風景

れた消防車4台を含む総額1億3百万円の機器が到着した。

<1986年>

翌年7月に当プロジェクトが終了することから、その評価調査団として、9月に神足参与を団長とする先発の、11月には浅川氏を団長とする最終の評価調査団が派遣された。日比合同評価チームにおける最終評価の結果、本プロジェクトのR/Dに定められた目標は日比双方の関係者の協力的な努力によってほぼ予定どおり実施された旨の評価がなされ、現行プロジェクト終了後直ちに、樹種更改、治山造林、森林保全、社会林业および総合的流域管理の技術協力分野のプロジェクトを発足させることを勧告した。

なお、この年の2月に「エドサ革命」が発生し、アキノ新政権が誕生した。

<1987年>

新政権の大きな政策変更に伴い、名称の変更、地方分権化などの行政改革を目的とした大幅な組織の改正が行われた。これによって、森林管理局下にあった当プロジェクトを含む海外援助プロジェクトは、環境天然資源省内の海外援助特別プロジェクト室(FASPO)に移管された。

一方、プロジェクト・フェーズⅡのR/Dについては、先に提出されたプロポーザルをもとにJICAフィリピン事務所を中心に検討、意見交換等が進められ、多忙な中にも7月に調印された。かくして、11年間続いたフェーズⅠは終了し、この後5か年のフェーズⅡが発足した。その後、R/Dは比側の組織改正や予算上の問題から、翌年になって2回にわたり、日本側のローカルコスト負担事業を盛り込むなどのR/Dの改訂がなされた。

<1988年>

要求予算の不承認、予算示達の大幅な遅れに伴う賃金ベースアップの不払い、遅れに反発して4月に臨時職員のストライキまで起きたが、予期したように山火事も19件、528haと1983年に次ぐ大きな被害が発生した。また、前年末に巡回指導調査団長から「プロジェクト詳細活動項目」が提示されたが、その遂行には必要経費の確保が重要かつ切実な問題として認識された。その結果、日本側のローカルコスト負担事業の理解が得られ、9月に「造林プロジェクト推進対策事業」についての口上書が交換され、即座に10月から執行することができた。

この年の暮れ、プロジェクトのトラックがNPAとおぼしき武装集団に銃撃され、苗畑の作業員が1名死亡する事件が発生した。

<1989年>

環境天然資源省は、海外援助プロジェクトのカウンターパートは1年更新の契約職員を配置し、現在の定員内職員は原則に復帰させる方針を打ち出し、これに対し日本側は、技術の移転、普及という当プロジェクトの基本理念に反する旨の強い要請を行った。結果として、数か月後にはプロジェクトマネジャー以下5名を除き他は契約職員に替えられた。

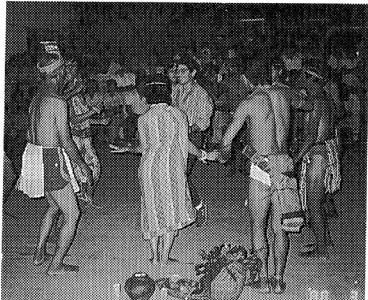


写真-3 心温まる現場の送別風景

地球環境問題に関して熱帯林造成活動に関心が高まり、5月から7月にかけて内外のマスコミ等の来訪者が相次ぎ、プロジェクトの知名度を高めた。しかしながら、現地の大衆紙のなかには、当プロジェクトは「山下將軍の宝探しが眞の目的」とか「シーレーン防衛のためにやっている」などの記事も現れ、関係者を失望させた。

12月1日、クーデターが発生、日本人の大半が居住しているマカチ区に反乱軍が進入し、土屋主席顧問以下2名の専門家が銃撃戦のまっただ中に7日間も閉じ込められた。

<1990年>

荒野のオアシス的存在であり、樹下植栽など各種の重要な試験地でもあったモンキッキ団地のアカシア(*Acacia auriculiformis*)林で火災が発生、消防につとめたが強風にあおられ92haを一瞬のうちに消失した。原因は不明となつたが、前年度のベースアップ分の賃金未払いをめぐって現場が紛糾していた時期であり、またしても意図的な原因ではないかと専門家は落胆した。折りしも、会議等で来比した林野庁の塚本指導部長、その後、プロジェクト最初の専門家でもある田中計画課長が現地を視察され、激励された。

6月にネグロス島でボランティアの水野さんがNPAに誘拐される事件が発生し、アメリカ平和部隊全員の本国への引き上げなどもあって、プロジェクト現地における専門家の活動が停止された。

7月16日ルソン島中央部に大地震が発生、崩壊や橋梁の被害でプロジェクトに通じる国道が閉鎖され、プロジェクトが孤立した。

8月23日、プロジェクト最後の派遣専門家でもある増子主席顧問がマニラ空港に到着したが、希にみる豪雨のため交通が完全に遮断され、空港で一夜を



写真-4 樹下植栽試験

過ごした。この時期の豪雨によって先の地震の被害が一層拡大し、プロジェクトの活動にも大きな障害となった。

11月、専門家の安全問題にかかわる今後の現場の技術指導のあり方を指導するための調査団が派遣され、サンノセ市に現地事務所を設置し、専門家はそこでカウンターパートへの技術指導を行うこととなった。

<1991年>

1月、苗畠の事務所に武装強盗が侵入し、ガードマンを脅迫し、供与機材である無線機、タイプライター等を強奪する事件が発生。その他、プロジェクト周辺においてバス焼き討ち事件等、NPAのしわざと思われる事件が相次ぎ、専門家活動に対する治安対策を一層強化した。

現地指導方式の変更にともない専門家の現地宿泊がなくなったことにより、専門家の現地活動の基地であったマリンガロの「日本人宿舎」が閉鎖された。日本人宿舎は異国での造林事業という厳しい環境下にあった専門家の憩いの場であり、そこで働いた2人のメイドは彼らの喜怒哀楽の隠れた証人であったが、一連の引っ越し作戦が終了した2月をもって円満退職した。

6月に今世紀最大といわれたピナッボ火山の大爆発があり、降灰、泥流等によって大きな被害が発生、11月にはレイテ島を襲った台風では洪水によって約1万人の死者が発生するなど、この年もフィリピンにとって甚大な自然災害が発生した。これを契機に、マスコミ等で不法伐採や森林行政等に対する批判が相次いだ。

<1992年>

2月に、プロジェクト・フェーズⅡの最終評価を目的とした日本住宅木材技術センター下川理事長を団長とする7名から成る調査団が来比した。比側からも合同エバのための評価メンバーが選任され、全体、個別の会議、ヘリコプターによる現地調査等を行うなど、精力的な評価作業が実施された。その結果、技術開発や研修事業等全般にわたり協力事業の目的はおおむね達成されたのでプロジェクトは終了することが妥当である、との評価が双方からなされた。ま

た、日本側から、プロジェクトは今後比側独自でより発展的に適切な運営をしていくべきとの期待が示され、比側からは数年後のアフターケアおよび日比林業協力を維持して行くための個別専門家の早期派遣などの要請がなされた。

7名いた専門家が漸減し2月には3名となった中で、年中行事となった停電、7年ぶりの大統領選による行政マヒ等の障害があったが、中堅技術者研修、造林対策事業の実行のほか、供与機材の調達、報告書作成、残務整理、終了式等、プロジェクト終了に必要な全ての業務が完遂された。

7月14日、プロジェクト終了記念植樹祭が軍隊の警護付きで中央試植林で開催され（写真-5）、参加者一同、プロジェクトの最も成功した樹種であるアウリカリフォーミスアカシアの樹下に、フィリピンの国樹ナラを植樹した。翌日はマニラで記念パーティを開催、日本側からは新井大使、神足参与、飯島JICA所長、フィリピン側からはファクトラン環境天然資源省大臣、プリンスペ次官、コルテス元・セルナ現森林局長など多数の関係者が参列し、両国の協力事業の成果を評価し、最後に、増子主席顧問が「総合報告書」をトリア担当次官に手交し、パーティは盛会裏に終了した。

4. おわりに

当プロジェクトは非常に厳しい条件下にあって、これまで、さまざまな技術的成果に加えて、10,600 haにわたる造林の実行、629名の中堅技術者の養成、および、延べ53名の長期専門家、71名の短期専門家、40回におよぶ調査団等の派遣に示されるように、日・比林業協力事業に多大な成果を達成した。同時に、わが国の国際林業協力のパイオニア的存在として、その後増加した各国でのプロジェクトの設立、運営に教材的な役割も果した。

しかしながら、これまで述べてきたように、これらの業績の陰にはプロジェクト設立までの関係者の並々ならぬ努力、および、多くの困難や障害にもめげず熱帯林の再生をめざした日本人専門家並びにフィリピンカウンターパートのひたむきな姿があった。

「報告書」の編集を担当して感じたことは、16年間のプロジェクトの運営を



写真-5 プロジェクト終了記念植樹

通じ常に直面した問題は、ローカルコスト不足、森林火災対策、専門家の安全対策であった。このことは、発展途上国における林業技術協力上の問題は、単に技術的な問題だけでなく、貧困、人口増、失業など、その国の社会、政治、経済等の問題に深く、複雑にかかわっているということである。いずれにしても、完全に破壊された熱帯林の再生には大変な年月、経費、労力を要するということを改めて認識させられたことである。

今後プロジェクトの運営は全面的にフィリピン側に引き継がれたわけであるが、造成された森林が良く管理され、開発された技術が研修卒業生達によってフィリピン全土に普及、拡大されることを祈って止まない。

■海外情報

●ギンネム類のキジラミ、ケニアに上陸

本誌 No. 18 (1990 年 5 月刊) の海外情報 (p. 30) にギンネム類のキジラミ (*Leucaena psyllid*; *Heteropsylla cubana* 同じ号の p. 54 に野淵輝先生の解説がある) についての当時の状況がでているが、それによると 1989 年には未だアフリカには上陸しておらず、インド北部で暴れており、ネパールへも侵入したようであると報じられている。ケニアでは 1992 年 3 月に、International Institute of Biological Control (IIBC) 及び International Centre for Research in Agroforestry (ICRAF) からパンフレットが出され、*H. cubana* が、共にインド洋上の Mauritius で 1991 年 10 月に、また Réunion (仏領) で 1992 年 1 月にそれぞれ発見されたとし、すぐにアフリカへ上陸する危険があると警告していた。1992 年 8 月にはついにケニアの Coast 州の Kilifi 県で発見され、同州の海岸地方の各地に広がっていると ICRAF から発表され、ケニアの英字新聞に掲載された。昆虫学者であるケニア林業研究所長の J.A. ODERA 博士によると、ナイロビの東約 60 km のマチャコス市でも発見されているということである。対策としては生物学的防除及びキジラミの抵抗性品種の導入で対応するということである。なお、このニュースは Agroforestry TODAY (ICRAF 刊) の最新号 Vol. 4, No. 3 にも載っている。 (岡部廣二)