

社会林業 (1)

加藤 隆

新たな林業開発戦略の模索

はじめに

社会林業 (social forestry) は、1970 年代後半に発案された新たな林業戦略である。その新しさは地域住民のニーズの充足を目指す、住民による住民のための林業であるという点にあり、社会林業を取り入れた植林プログラムの対象面積は、1990 年代の前半において熱帯アジアだけで 2,000 万 ha を越すといわれる³⁾。しかし残念な事に社会林業は、その意図に反して成功例よりも失敗例の方がまだ圧倒的に多いといわれるのが実状である。事業を実行 (支援) する側が住民の真のニーズがどこにあるかを的確に把握していなかったり、活動を妨げるような社会的要因に対する対応策が不十分であったり、社会林業の最も重要な要素である、住民の幅広い、自発的な参加がなかなか得られないことが原因とされる。しかし、社会林業は地域住民による植林活動を促進するという点では、依然として最も有力なアプローチであることに変わりはなく、経験から得られた問題点を克服し、住民の参加を持続的なものにするための改善策が模索され続けている。特に 1980 年代後半からは、PRA (Participatory Rural Appraisal, 参加型農村調査) に代表されるような、住民の参加を促進するための新たな手法開発の試みがなされ、その急速な普及とともに、フォレストターの役割も住民を啓蒙し植林活動を指導することから、問題の解決方法を住民とともに考え、住民が自発的意志によって行動する事を手助けする facilitator (支援者) へと変化する状況が生みだされてきている。

ここではまず、熱帯諸国での援助プログラムにおいて社会林業が急速な広がりを見せる事になった背景や、初期の取り組みの特徴、失敗の教訓といった大きな流れについて述べることにする。さらに次号以降は、プログラムを成功させる上で不可欠な社会調査の手法や設計、実行段階で配慮すべき社会的要素などについて、文献等に依拠しながら順次取り上げることにしたい。

なぜ社会林業か

社会林業が熱帯諸国での森林の保全や植林に関連した政策用語として登場し、各国の援助プロジェクトなどで取り組まれるようになってから、およそ 20 年近くになる。社会

KATO, Takashi: Social Forestry (1) Evolving New Forestry Development Strategy

農林水産省森林総合研究所林業経営部

本稿は、拙稿「社会林業がめざすもの」、国際農林業協力、Vol. 20, No. 10, 1998. 3 の前半部分に加筆したものである。

◎熱帯林業講座◎

林業が、熱帯諸国での森林保全対策の柱の一つになった背景には、それまで主流であった経済発展への寄与を目指した森林開発の行き詰まりとその反省があったことは周知のとおりである。森林に依存する生活をおくってきた人々を軽視した森林の管理が、地域住民と開発を進めようとする側との間に対立を生むことになり、伐採跡地での焼畑の拡大や、多くの資金を投入した植林地の焼失といった事態が繰り返されてきた。企業による略奪的な伐採とその跡地への焼畑農民の侵入により、急速な勢いで森林が失われつつあることは誰の目にも明らかであった。この成り行きには、国際金融機関からの途上国への資金の流れも一役かっていた。

事態の深刻さに目が向けられ早急な対策の必要性が叫ばれたのは1970年代半ばのことで、この時に至ってようやく住民の生活を軽視した開発政策の間違いが強く認識されるようになっていった。こうした中で地域住民の生活、特に貧困問題の解決を視野に入れた援助を求める機運が国際機関を中心に急速に高まってゆく。そのころアフリカなどで燃材不足が叫ばれその対策が急がれたこともこうした動きを促すことになった。

住民のニーズの充足を柱にした森林の保全を目指す動きは、いくつかの国々での国家的プロジェクトの開始や国際援助機関での新たな援助方針の策定へとつながってゆく。中国やインド、韓国において、農村地域での薪炭材生産や土壌の流出防止のための住民参加による植林事業が開始され、他の国々に対するモデルとして紹介されていった。一方、主な国際機関は、揃って援助方針の見直しにとりかかってゆく。識者らを集めて集中的に検討された結果はいくつかの報告書の形で公表されてゆくが、それらはいずれも地域の住民参加による住民のための林業の重要性を強調するものであった²⁾。

「地域コミュニティ開発のための林業 (Forestry for Local Community Development)」というタイトルで1978年にFAOから公表されたレポートは、林業分野でのこれからの援助の方向を、住民参加による森林の保全・造成へと移行させていくことを強調するもので、その後の熱帯諸国に対する援助プログラムに大きな影響を与えていった。同じく1978年に世界銀行がまとめた森林分野での資金貸付の基本方針を示すセクター・ペーパー (Forestry : Sector Policy Paper) では、産業的林業から環境保全や地域住民のニーズ充足へと重点を大きく移していくことが打ち出された。さらには同じく1978年にジャカルタで開催された世界林業大会は「住民のための林業 (Forestry for People)」を大会の主要テーマに掲げ、開発戦略の大きな方針転換がなされたことを強く印象づけた。かくして国際機関のイニシャチブにより、援助プロジェクトや熱帯諸国政府の進める植林事業に住民ニーズの充足を目指したプログラムが数多く組み込まれていった²⁾。

定義をめぐって

では、この住民ニーズの充足を目指す社会林業とは、具体的にはどのような取り組みをさすのか、初期の頃に与えられた定義やその説明から振り返ってみよう。

FAOが1978年に公表したレポートでは、コミュニティ林業という言葉が用いられ、

「地域住民が林業活動と密接な関わりを持っているような状況」として、「現金収入のために農地に樹木を植栽したり、家族や職人あるいは家内工業レベルで林産物を加工することから、森林を生活の場とする共同体の活動にまたがる」といった定義が与えられている。さらにその内容について、「コミュニティ林業は、主として家族やコミュニティレベルでの基本的なニーズを充足させるために、薪炭材やその他の林産物を生産したり、持続的な食料生産や安定した環境を守るための取り組み、あるいは所得や雇用の場を生み出すための取り組みからなる」としている²⁾。この定義は、地域の人々と樹木とのつながりを幅広く含めたもので、やや明快さに欠けるが、このレポートで強調された点は、コミュニティ林業とは地域振興の一部であり、具体的な活動は貧困農民の自立を助けるものでなければならないこと、そのためには住民の参加が不可欠であるということであった。

よりすっきりした定義が与えられるようになるのは、社会林業が世界各地で試みられるようになり、様々な経験が積み重ねられるようになってからのことであった。教科書的な定義としてFAOのRichard D. PARDOが記したのは、「住民が責任を任せられ、住民自身の努力を通じて直接便益が得られるような林業活動に参加している状態をさす」というもので、「住民のための住民による林業」であるとしている。そして、典型的な社会林業の例として、地域住民が樹木を植え、そこから飼料や燃材、果物、家屋を建てるためのポールを収穫したりするような取り組みをあげている⁵⁾。

一方、世界銀行が関与する社会林業プログラムの進展に貢献したHans M. GREGERSENは、「社会林業とは地域の土地所有者やコミュニティのグループが、自家用あるいは現金収入のために行う樹木や森林に関連した広い範囲の活動をさすもので、その中には地域のニーズをみたすために行う政府や住民グループによる公有地での樹木の植栽も含まれる」としている⁴⁾。

プログラムの展開

1980年代に入り、社会林業は政策概念として広く受け容れられ援助プロジェクトなどでの実施件数も急速に増えていくが、この時期の取り組みはいくつか共通する特質を持っていた。一つは、燃材不足に関心が集中し、社会林業を目指すプロジェクトの多くが、薪炭材生産を活動の柱にしたこと、つまり多様なニーズの充足というよりもエネルギー問題の解決策として進められたことである。そのころ、途上国におけるエネルギー問題を分析した報告書は、急速な人口増加と相まって燃材不足が深刻な社会問題となりつつあることを強調するもので、その解決策が急がれることになったのである。いま一つの特質は、韓国やインド、中国、タンザニアなどでの成功例に強く影響されて、集落を単位とした集団での活動が重視されたこと、またその多くが共有地や国有地を対象とする植林を目指したことである²⁾。

しかし、多くのプロジェクトが発足し経験が重ねられてゆくにつれ、当初想定されていたことと異なる結果が各地で報告されるようになっていく。それは次のような事柄で

◎熱帯林業講座◎

あった²⁾。

○集団的な取り組みよりも、個人ベースでの参加の方がより優れた成果が得られる傾向がある。

○集団であれ個人であれ、住民は薪炭材を生産するための植林にはそれほど高い優先順位を感じていず、熱心な取り組みはあまり見られない。

○これと対照的に、個々の農民は木材や飼い葉、果物など経済的利益に結びつく樹木を栽培することに熱心に取り組む傾向がある。

○土地を持つ農民が現金収入のために樹木を育てることに對しては、所得差の拡大や農業での雇用の減少といった観点から非難の目が向けられた。

経験の蓄積

以上のような成り行きは、プログラムを設計した関係者にとっては意外なことであった。薪を集めるために多くの時間と労力を費やさねばならず、農作物の茎や家畜の糞までも燃料として使わねばならない人々にとり、薪材生産のための植林は直面する問題の解決に役立つはずであり、プログラムへの参加の動機づけとして十分なはずであった。しかし、実際には農民にとっては薪材集めは確かに大変ではあっても、それは数多くの問題の中の一つでしかなく、今すぐ取り組まねばならない最も優先すべき事柄ではなかったのである。またそのほかにも地域の慣習、土地と樹木に対する固有の権利関係といった社会的問題が絡んでいることも参加の動機づけを弱めている要因になっていることが、分析の中から明らかになってきた。

では一体、住民の積極的参加を引き出すための条件は何なのか。これまでの経験を分析し再評価する中で改善策が模索されていった。

FAOの援助に関わり豊富な経験をもつ PARDO は、社会林業が当初の期待ほど住民に受け容れられなかった理由として、次のような点を指摘している⁵⁾。

① 役人によって新たなプログラムが持ち込まれても、簡単には住民の不信感を取り除くことができず、相変わらず自分たちを敵視してきたよそ者として迎えられていた。

② 役人は木を植えることを中心に考えすぎ、住民が日々の食べ物や飲料水、安全、道路、子供の教育、等々といった様々なニーズを抱えているという認識に欠けていた。

③ 地域住民とともに考え行動することができ、また樹木が住民の生活に様々な便益を与えてくれることをわかりやすく伝えることのできる普及員の養成が遅れた。

特に PARDO が強調したのは普及員の養成であった。社会林業を成功させるためには、樹木を育てる技術だけでなく住民の生活を理解することができ、人々のためにどのような活動ができるかを共に考え実行できるフォレスターの養成が急務であると訴えた。

一方、1980年代の社会林業の展開をレビューしたレポートの中で J.E. Michael ARNOLD があげた目立った反省点というのは、以下のようなものであった^{1),2)}。

① 集落レベルでの植林や産物の利用は、多くの場合、資源と社会の間の複雑なシステムの一部をなすもので、これを変えようとする外からの働きかけは社会的要素に十分

配慮したものでなければならない。

② 地域のニーズに応えるためのプログラムといいながら、外からやってきた専門家の一方的な考えでデザインされることが多く、住民との意志疎通が十分図られないまま進められてきた。

③ コミュニティ林業とか社会林業という包括的な言葉の使用が、プログラムの目的をはっきりと示す上で妨げになった。このため、複数の目的の間の優先順位や競合関係が整理されないまま計画が立案され実行されるようなことがしばしば起こった。

とくに、住民の生活と樹木のかかわり合いや、それらをめぐる社会的要素についての理解不足は援助機関などの専門家の会合でもしばしば指摘されてきた点であった。より具体的には以下のような事柄に対する理解の不足をさしていた。

集落の多様性：集落というのは同質社会ではなく、民族、生業、社会階層、宗教、文化などを異にする様々な人々から構成される。こうした社会に共同事業を持ち込んでも、しばしば利害を異にするグループ間で対立が生じることになる。とくに、意見が表に出てこない社会的弱者、たとえば土地なし貧困層、女性、少数民族、宗教上の少数グループといった人々に対する配慮を欠いたプログラムは往々にして失敗に帰する。

土地・林木の所有（ないし利用）権：公有地や共有地をめぐる所有権あるいは利用権は、地域に固有の慣習が絡んで複雑である。土地とそこに植えた樹木に対する権利が不安定なままでは、参加のインセンティブは大きく減退する。

利益の分配：集落のまとまりや互助の精神が弱い場合、集落の共同事業による利益が一部の有力者らに偏る傾向が出やすく、そのためにとくに発言力の弱い下層の人々の参加が阻害される。

女性の役割：男性よりも女性のほうが林木との関わりが強いにもかかわらず、利用権が制限されていたり、発言できない場合が多い。女性のニーズの把握や知識の活用は社会林業を真に住民のためのものにする重要な要素である。

文化・宗教：民族や宗教の違い、あるいは地域固有の慣習によって林木との関わり合いや関心が大きく異なることがあり、この点の分析を誤るとしばしば住民間の対立が生じる。

〔参考・引用文献〕 1) ARNOLD, J.E. Michael (1987) Community Forestry, *Ambio* 16 (2-3): 122-128. 2) ARNOLD, J.E. Michael (1992) Community forestry : ten years in review, *Community Forestry Note No. 7*, FAO, Rome, 32 pp. 3) BELDT, Rick V.D. and others (1994) Farm forestry comes of age : The emerging trend in Asia, *Farm Forestry News*, 6 (2), 1-2. 4) GREGERSEN, Hans M. (1988) People, Trees and Rural Development : The Role of Social Forestry, *Journal of Forestry*, 86 (10), 22-30. 5) PARDO, Richard D. (1985) Forestry for People : CAN IT WORK?, *Journal of Forestry*, 83 (12), 733-741.