

社会林業（4）

野田直人

普及の現場から：キリマンジャロ村落林業プロジェクトの経験（2）

1. まえがき

前回は、プロジェクトが採用した普及のアプローチと、その理由を社会の中の単位に着目して述べた。今回は、プロジェクトが試行錯誤しながら、どのようなことを行いどのように変わってきたかを、時間の流れに沿って述べることにする。この過程はあるJICA職員が評したように、「まるで開発学の教科書を読んでいる」ような、昨今世界のあちこちの開発シーンで起きた変化と共通している。いささかなじみのない言葉であるが、開発の分野でパラダイム・シフトと呼ばれるものと考えて良い。

2. 隠された仮説

(1) プロジェクト前半期の活動

プロジェクトの第1フェーズは、苗畑を始めとする各種施設の建設、他の林業プロジェクトの調査、展示林の設計、育苗や造林の試験的な開始など、純粹に準備的なフェーズといえるものであった。苗畑は総面積が約4ha、生産可能本数は1シーズン約60万本である。これは中央苗畑で生産した苗木を村々へ送り、住民を動員して植林を行うという、1980年代のタンザニア政府の村落林業プログラムを踏襲していた。

次に第二フェーズ前半は、苗木生産をはじめ、展示林造成及び造林試験の開始、そして少し遅れたものの、普及手法の開発に向けた取り組みが主な活動としてあげられる。普及手法の開発では、1シーズン数10万本に上る苗木の配布、啓蒙活動、そして小規模苗畑設置の支援などが行われた。

ここで想定されていたことは、半乾燥地における造林や育苗の適正技術を開発し、それらを地域住民に効率良く普及する手法を見いだすことで、非常にスタンダードな形をとったプロジェクトであったといえよう。

(2) 厳しい中間評価と続いた事件

第2フェーズ半ばにさしかかり、普及手法の取りまとめに向け、それまでの活動の効果を測定するための一連の調査が行なわれた。その結果、プロジェクトにとっては少々ショッキングな事実が浮かび上がってきた。村々へ送った苗木のその後の状況の把握ができなかったのである。記録に基づいて追跡調査を行っても、いくらかは植栽され、活着した苗木も確認されたものの、送った苗木の多くが植栽されたようには観察できな

Naoto Noda : Social Forestry (4) Lessons from Practical Experience at Kilimanjaro Village Forestry Project (2)

元国際協力事業団キリマンジャロ村落林業計画プロジェクトリーダー

かったのである。

ある村の役員にインタビューしたところ、「うちの村にはプロジェクトは何もしてくれていない」というコメントまで返って来た。これは一大事であった。2年ほど村に苗木を送り続け、普及担当者が植え方の指導まで行っていたにもかかわらず、村人の側の実感としては何もない、と言われてしまったわけである。そして次第に明らかになってきたのは、プロジェクトが送った苗木の多くは、樹種が村人のニーズに合わず、また苗木を送った時期が植栽適期とずれていたために、多くが廃棄されてしまっていたという事実であった。

この調査と時を同じくして、プロジェクトが苗畑の設置を支援した住民グループの造林地が放火されるという事件が発生した。また他の苗畑グループでは、リーダーが村の役員らと対立していることも伝わってきた。どちらも苗畑としては非常に良好な状態にあり、成功例と考えられていたものであった。こうした問題に直面し、プロジェクトはそれまでの活動内容の見直しを迫られることになった。

(3) 問題点の洗い出し

まず、それまで想定していたことが正しかったかどうかの検証作業が行われることになった。プロジェクトを設計する上でいくつかの作業仮説が立てられていたはずであるが、検証に取りかかって始めて気づいたことは、それらの多くはプロジェクトに関わる人たちには仮説として認識されてはおらず、言わば「当然の事実」と誤認されていたことである。「仮説である」という認識が無いのであるから、当然行われるはずの確認作業がなされず、その上に事業が組み立てられてしまったわけである。これがここで「隠された仮説」と書いた所以である。

(4) 隠された仮説

仮説は無数にあったと言っても言い過ぎではない。以下に主だったものを挙げてみる。

1) まず最も大きいものは、「この地域で植林が進まないのは半乾燥地の育苗・造林技術がないためである」というものである。半乾燥地において優れた育苗・造林技術が無いことは事実であるが、それが植林が進んでいないことの唯一の原因であるかのように考えるのは誤りである。村内で対立が起き植林活動に支障が生じていることわかるように、社会的な要因も大きい。つまり普及を行う場合には、社会的な問題も考慮に入れた上で対策を立てる仕組みが必要なのであって、単に技術を開発して普及すれば良いというものではないのである。

2) プロジェクトの技術開発は、直営の苗畑とその周辺の造林地で行われていたが、ここには「この土地が半乾燥地を代表している」という仮説が隠されていた。言い換えれば「半乾燥地はどこも同じようなもので、この土地で開発する技術が広く適用できる」という前提に立っていた。ところが現実には村に苗木を送り、植林指導を行っても、村人は期待するような反応を示さず、「ニーズとは違う」という答が返ってきている。つまり、特定の場所での技術開発だけでは、村々の自然条件やニーズに合った技術は提供で

◎熱帯林業講座◎

きないことが明らかになってきたわけである。半乾燥地は、プロジェクトが当初想定していた以上に変化と多様性に富む地であった。

3) 「村人はインセンティブが無くては苗畑を作らない」というのも一つの仮説であった。苗畑を作る希望者に対しては、当初作業に必要な農具の供与や、技術指導などが行われていた。ところが苗畑の数が増え各苗畑への物的支援や訪問回数が減ると、たちまち作業が停止してしまうところが目立ってきた。一見「インセンティブが減ったがゆえに苗畑作業が行われなくなってきた」ようにも見えるが、実際のところは「外部からの物的支援があるがゆえに、それを目的に苗畑が多く作られた」というのが真相のようである。無論、中にはちゃんとしたニーズに基づいて苗畑を設置したグループや個人もあったが、多くは外部からの資材の供与が、本来ニーズが無い所にまで苗畑を作るという状況を生みだしてしまっていたのである。

4) コミュニケーションにも問題があった。それまでプロジェクトでは、村との連絡を村長を通してのみ行っていた。これには「村長は村人を代表している」「村長に伝えれば村人に伝わる」という仮説が潜んでいた。しかし実際にわかってきたことは、村長は村人のニーズを把握しておらず、そして村長を通じて村人へ流す情報は、一部の村人、特に有力者や富裕層にしか伝わらない、ということであった。

5) もう一つ重要な仮説は、「フォレスターでもない普及員に普及の仕事はできない」というものであった。サメ県内には約15名ほどの林業普及員が配置されていたが、訓練を受けた者はわずか3名に過ぎず、他は村人の中から任命されただけであった。そのために、普及員が頼りにならないのであれば、プロジェクトから直接人を送って指導を行う方がうまく行く、と考えられたのである。しかしそれでは、広い範囲での普及は物理的に困難であり、また事業の拡大と共に継続が難しくなったのである。

こうした仮説のいくつかは、まさに社会林業とそれまでの林業との違いを如実に表している。従来の林業と社会林業との違いが十分に認識されなかったがゆえに、プロジェクトが前提としていることが、実は仮説であることをなかなか見破ることができなかったとも言えよう。

3. パラダイム・シフト

(1) 専門家は知らない

そこで必要になったのがパラダイム・シフトであった。端的に言えば、「専門家は知っている」「専門家の知識で解決できる」という、当然と思っていたある意味での仮説を覆し、これに代わって「専門家であっても知らない」という仮説のもとに作業を組み立て直す必要があった。プロジェクト側は教えるよりも学ぶ立場にあるという、まさに大きなパラダイム・シフトが求められたのである。

これを実践に移せばどうなるか？ 順序だてて考えて見よう。

1) まず技術開発が先行することはあり得ない。実際に地域住民が用いる技術を開発するのは、個々の地域住民の現状が把握できてからである。そしてそれを地域ごとに木

目細かに行う必要がある。試験の設定も、可能な限り現地で社会的問題を加味して行う必要がある。例えば女性グループが農作業の合間のわずかな時間に行うような作業のモデルをフルタイムに雇用されている男性作業員を使ったテストで構築することは困難である。

2) 普及の仕組みの中に、問題を把握して解決していく仕組みを織り込む必要がある。これには技術的な面もあれば、社会的な面も含まれる。技術開発も、普及のプロセスの中に織り込まれるべきであって、技術開発の結果だけを伝えるのではない。

3) また普及活動は、プロジェクト側の都合によって一律に行政的な地域を単位とするのではなく、実際に地域住民が森林資源の利用や管理に関わっている社会単位ごとに行う必要がある。範囲を大きく取りすぎれば関係のない人たちが意思決定に含まれてしまうことになり、逆に小さすぎれば、参加できない関係者が生じて後々軋轢の原因となる。

4) さらにこうした作業は、地域住民の主導で行う必要がある。地域住民に活動が自分たちのものであるという実感が伴わず、プロジェクトや行政当局につきあっていると考えている限りは、持続性は望めない。

(2) 住民は知っている

しかし、以上の4点を実現するためには、「専門家は知らない」というパラダイム・シフトだけではまだ不十分であった。これだけであれば「専門家が知れば良い」ということになる。ではそれは果たして可能であろうか？ それはプロジェクトが対象としている村の自然的、社会的条件、あるいは個人々のニーズの多様性からしても不可能であり、「専門家はすべてを知ることができない」という仮説を付け足す必要がある。専門家に知ることができないとしたら、一体誰が判断を下すのか？そこでさらなるパラダイム・シフトが必要となる。

すなわち、「地域住民は知っている」という仮説をたてることである。無論これは「地域住民がすべてを知っている」という意味ではない。そうであれば最初からプロジェクトを行う必要はないし、問題が生じるはずもない。この意味するところは、「地域住民は多少の手助けときっかけがあれば、合理的な判断を行うすべを知っている」ということであり、この考えに立って地域住民を信頼することが第一歩となるのである。普及を行う側がすべての解決策を示すのではなく、地域住民が問題を認識して考える機会を創る、そして地域住民それぞれが自分の状況やニーズに基づいて最も合理的な判断を下す手伝いをする、それが社会林業における普及の役割であろう。

4. 普及を組み立てる

前回述べたように、プロジェクトが行き着いた普及方法は、村やサブ村を単位とするPRAを用いた参加型普及手法と、家庭など比較的小さな社会単位を対象とした、普及員による技術普及の組み合わせである。

(1) 村を単位とした参加型普及手法の採用

◎熱帯林業講座◎

以上のような手法の採用を後押ししたのは、タンザニアの林業養蜂局における普及の意味付けの変化であった。当時の林業養蜂局普及部長による論文 (Kilahama 1994) は次のように述べている。

Today, in the rural development context, the term extension often refers to the work of a 'change agent' who is to raise awareness and organize and support information exchange and technology adoption among farmers or other land users.

こうした流れはタンザニアのみに限ったものではなく、また社会林業セクターのみの動きでもなく、途上国での地域開発に広く起こってきた考え方であり、一般的には参加型開発と呼ばれるものである。こうした流れが背景にあったために、プロジェクトにおける新たな普及体制の構築は非常にスムーズに行われた。プロジェクトの現場にいる者も、中央政府の政策担当者も、共通の理解を持つに至っていたからである。

プロジェクトが採用した2つの普及手法のうち、村を単位とする参加型普及で取り組まれたのは具体的には以下のような事柄であった。

ア) 社会経済調査の実施

まず、対象地域を広く把握するため、かなり大掛かりな社会経済調査を行った。対象地域に存在するばらつき、多様性を把握し、それを前提に作業を組み立て直すためである。

イ) 普及実施委員会の設置

技術的な問題点の洗い出しや、各地域における技術開発の実施を支援するために、プロジェクトの普及セクションのみならず、育苗や造林セクションも加える形で普及実施委員会を設置した。これには、社会システムの問題も取り上げるために、サメ県の林業課のみならず、計画課や地域開発課の代表もメンバーに含めることにした。

ウ) モデル村の選定と参加型普及手法の試行

参加型普及手法の実践を積むために、民族、気候、農業システムなどが異なっている5ヶ村をモデル村として選択した。このモデル村の意味は、そこで使われている技術が直接周辺村落のモデルになるという意味ではなく、あくまで普及手法の実例として、有効性を確認するためのものである。

エ) サメ県当局の機能強化

もう一つ忘れてはならないのが、普及を将来的に実践していくサメ県の機能強化への取り組みである。これにはサメ県の職員達を対象とした参加型手法 (PRA) の訓練など人材育成があげられる。

(2) 家庭などを対象とした普及

一方、プロジェクトは、個人による植林活動を広めるためのアプローチとして、家庭など小さな社会単位を対象にした普及方法を採用した。まず手がけたのは、普及員に対する技術訓練の実施であった。すでに述べたように、サメ県内に配置されていた普及員のほとんどはそれまで専門訓練を受けたことがない、言わば普通の農民であった。そう

した普及員に対してプロジェクトは林業技術の基礎訓練を行い、「まず自分で苗木を作りなさい。そして周囲に興味を持った人がいたら、その人たちに伝えなさい。」という指示を出した。すると、普及員が配置されている村々で、短期間に多くの苗畑が設置されていったのである。つまり、簡単な訓練を受けた人の存在が、周辺住民が育苗を開始するきっかけになったのである。この成果をみてプロジェクトは、さらに普及を担う村人の数を増やすために各村から選ばれた人々を訓練し、300名以上の普及エージェントを育成した。この結果が500ヵ所以上という苗畑の展開に繋がっていったのである。

5. 教訓

最後にこのプロジェクトでの経験から学んだことを、簡条書きにして締めくくりとしたい。社会林業であれば、ほとんどどこにおいても念頭に置くべきことであろうと信ずる。

ア) 地域住民の環境やニーズは多様で、そのまま普及に移せる技術的な最適解を事前に導くことは困難である。

イ) 普及の中に技術的、社会的な問題を分析し、解決していくプロセスを含む必要がある。

ウ) 社会の中には重層的に重なる単位があり、各住民は資源の質や分布状況に応じて社会単位を形成する。普及のしかたもこうした社会単位ごとに工夫するべきである。

エ) 地域住民は判断能力を持っており、プロジェクトは住民が最善の判断を行うことができるよう、機会を創ったり、選択肢を増やしたりすることが重要である。

オ) 持続性を考え、外部からの投入を前提としない普及の組み立てや、普及組織の強化を考える必要がある。

[参考文献] 1) Chambers, R. (1983) Rural Development : Putting the Last First. Longman Group Limited. 2) Chambers, R. (1997) Whose Reality Counts? Putting the Fast Last. Intermediate Technology Publications, London. 3) van Gelder, Berry and Phil O'Keefe (1995) The New Forester. Intermediate Technology Publications, London 4) Kilahama, F.B. (1994) Indigenous ecological knowledge : A vital tool for rural extension strategies. Forests, Trees and People Newsletter 24 : 30-35.