

地域住民による森林資源管理の促進（1）

—Regional Community Forestry Training Center for Asia and the Pacific (RECOFTC) の事業活動とその背景—

久保英之・樋山千春

1. はじめに

タイ、バンコクにある Regional Community Forestry Training Center for Asia and the Pacific (RECOFTC) は、今年3月、アジア太平洋地域における国際機関として新たな一歩を踏み出した。当機関は、アジア開発銀行、スイス政府及びタイ政府の財政支援によって1987年より活動を開始し、住民参加による森林管理の促進に関わる研修、研究、セミナー等を行ってきた。筆者達は1999年11月より当機関スタッフとして事業活動に参画しているが、活力に溢れた事業を精力的に展開している当機関には学ぶところが多い。その特徴を一口で言うならば、各国の政府関連機関、NGOs、研究・教育・研修機関、住民組織および他国際機関との多様なネットワークを有すること、そしてこれら諸機関との有機的連携の下で事業を計画し実行していること、である。これらのネットワークは、研修を通じて築かれる人的つながり及び欧米援助機関、他国際機関との密接な連携によって生まれている。

RECOFTC については、10年程前になるが既に本誌において渡辺弘之氏がその概要を紹介されている。今回は、現在の RECOFTC の事業活動とその背景にある考え方、および具体的な活動内容について2回にわたって紹介する。

2. アジアにおける森林政策・管理制度の変遷と RECOFTC の設立

RECOFTC の設立は、国際機関による援助方針および熱帯諸国における森林政策変遷の歴史に深く関わっている。すでに周知のとおり、1970年代は、森林

Hideyuki Kubo & Chiharu Hiyama : Facilitating Participatory Forest Resource Management (1) —Regional Community Forestry Training Center for Asia and the Pacific (RECOFTC) : What and Why—
アジア太平洋地域コミュニティフォレストリー研修センター

開発の目的が従来の国家経済発展への貢献を目指したのから、地域住民の生活改善を視野に入れるという考え方に移行した時期であった。この考え方を受けて1970年代前半から、主な国際機関およびインドなど数カ国の政府は、薪炭材生産などを目的とした住民参加による植林事業の試みを始めた(加藤1999)。一方で、住民参加によるプロジェクト実施は、それまで主に国有林地の監視人としての役割を担ってきた森林官にとって全く新たなアプローチであった。そのため、住民参加による植林事業推進に際して、これを実質的に担っていく人材が不足しているという現実も当時広く認識されていた。1982年にインドネシアで開催されたFAO/SIDAによる林業普及に関する国際セミナーでは、住民参加によるプロジェクト実施を担う普及員の養成を各国レベルで行う必要があること、また各国内の教育・研修・研究諸機関の強化・発展の必要性、及びこれらの技術的サポートを目的とした地域レベルにおける研修機関の必要性が確認された。RECOFTCは、このような必要性を満たすための活動機関として誕生したのである。

住民参加による事業実施という流れは、後に各国における森林政策の変化につながっていく。すなわち、森林資源管理の権限を国家・行政機関から地域住民へと移管する国レベルでの政策・制度が、70年代後半以降、ネパール(1978年)、フィリピン(1982年)、インド(1988年)などで導入されていく(表1)。ここでは詳細な説明は省略するが、これらの制度に共通する枠組みは、森林資源の所有権は国家に属し、その管理利用権が一定条件の下で組織化された地域住民へ移管されるという点である。つまり、行政が森林資源の持続的利用に関する条件を設定し、それに同意する住民組織が森林資源の管理利用権を得るという仕組みであり、実質的には行政と住民組織による森林資源の共同管理として捉えられる。

このような状況を背景として、RECOFTCの目的及び事業活動は、次項で述べるように、国有林地において地域住民による効果的な森林資源管理をどのように推進していくのか、という点に重点がおかれるようになった。

3. RECOFTCの組織、目標、事業活動

(1) 組織

RECOFTCは、ドン・ムアン国際空港とバンコク中心部の中間に位置するカセサート大学構内にある。二棟ある建物は、事務所および研修生が泊まるための宿泊施設として使用されている。また第二ビルの2階には資料センターがあ

表 1 アジア三カ国における森林政策・管理制度の主な変遷

ネパール	
1978	パンチャヤット森林規則, パンチャヤット保全林規則 (パンチャヤット-地方行政への森林管理権移管を開始)
1988	林業セクター・マスタープラン (住民組織への森林管理権移管を開始)
1993	1993 年森林法 (住民組織による森林管理を法律によって規定)
フィリピン	
1982	総合社会林業プログラム (プログラムの一部として住民組織への森林管理権移管を開始)
1989	村落林業プログラム (住民組織による森林管理プログラムを開始)
1995	大統領令第 263 号 (住民組織による森林管理を国家戦略として位置づけ)
インド	
1988	1988 年森林政策 (「地域住民の生活ニーズを満たす森林資源」を政策に明記)
1990	共同森林管理決議 (住民組織による森林管理を規定)

り、アジア地域のコミュニティーフォレストリーに関する文献が数多く備えられている。

組織的には、最高意思決定機関としての理事会、その下部機構として事業計画と実施および予算編成と執行に責任を持つ執行委員会および通常業務と事業推進を担う各セクション (Regional Outreach Program, Thailand Outreach Program, Documentation Center, Executive Office, Finance and Administration, Facility Service) から構成される。

現在、スタッフは約 55 名、うち外国人は 9 名である。外国人スタッフの顔ぶれは、アメリカ (3)、オランダ (2)、オーストラリア (1)、イギリス (1)、日本 (2) である。所長は RECOFTC 設立当初より組織の運営・拡大に尽力を注いできた Dr. Somsak Sukwong であり、設立後数年間はわずか 3 名の組織であった RECOFTC が短期間にここまで成長したのは彼の努力と人徳によるところが大きい。

(2) 目 標

設立目的は「RECOFTC は、アジア太平洋地域において、林地およびその周

辺の地域住民が、森林資源の持続的管理において効果的な役割（実質的な管理利用および利益分配という観点より）を担うよう推進していく」ことである。

この目的の背景には、アジアでは今なお多くの人々が森林資源に直接依存した日常生活を行っているという事実がある（表2）。しかし、これらの森林資源の多くは国有であり行政の直轄であったため、地域住民には管理利用権がなかった。この実態と制度との乖離が森林管理の責任主体を曖昧にし、同時に当事者間に軋轢を生じさせ、過去において森林減少をもたらしたという認識がある。さらに、地域住民による森林資源管理を国家の制度として認めている国においても、制度運用における不備および普及員の技能不足などによって、地域住民による適切な森林資源管理が促進されない、という状況がある。

またこの考え方の背景には、様々な現場での経験から、地域住民は森林資源の持続的利用を実践することができるという認識があること、またその条件として、資源の管理利用に関する一定の規範またはルールを地域住民が有し、且つ地域住民が資源管理利用に関する権利を有することが重要である、という認識がある。

表 2 アジアにおける森林資源依存人口および国有林地割合

	全人口 (1994年) (百万人)	森林資源依存人口 (1995年) (百万人)	全土に占める 森林被覆 (%) (1995年)	全土に占める 国有林地 (%)
カンボジア	10	1	40-58	80
インド	919	275	24	23
インドネシア	192	60	55	75
ラオス	5	2	41	84
ネパール	21	18	37	56
フィリピン	67	20	22	59
タイ	59	10	25	58
ヴェトナム	73	25	24	

(FAO 1999, Lynch & Talbott 1995, Poffenberger 1999 より)

(3) 事業活動

以上のような認識に基づいて、現在 RECOFTC では以下の二点を具体的な事業目標として設定し、各々の事業（下記 i, ii の枠内）を行っている。

(i) 「地域住民による森林資源管理の促進に役立つ知識および手法の開発、共有」

ここで言う「知識および手法」には、地域住民による森林資源管理を促進す

るに際して、(a) 普及員、行政官などの外部者個人に求められる知識および技能、(b) 行政機関、NGO などの外部組織に求められる事業実施方法、が含まれる。

◇知識および手法の開発に関する事業

- 住民自身による森林資源評価および管理利用計画策定を実施する活動と研究。地域住民と関連行政機関（森林局、自治体など）の合意形成も含み、当該国または地域の状況に促した地域住民による森林資源管理推進過程の特徴を分析（カンボジア、インドネシア、フィリピン、タイ）。
- 地域住民による森林資源管理促進に関する基準・指標（C & I）の開発。林業技術を地域住民が自ら開発または既存技術を応用し適用するという過程を支援するための普及手法の開発（中国、ネパール、タイ、ヴェトナム）。
- 地域住民による小規模な林産加工事業および市場開拓を促進するための普及手法の開発、およびケーススタディー（中国、ラオス、ネパール、タイ、ヴェトナム）。
- 利害が対立する行政、NGO、住民組織等の関係者が建設的に紛争解決策を見いだし合意形成を行うための手法開発。ケーススタディーによる手法研究（中国、タイ）。
- 地域住民が事業運営主体となるエコツーリズムの企画実施に関するケーススタディー（ネパール、タイ）。

◇知識および手法の共有に関する事業

●国際研修の実施（英語）

- 森林資源管理における紛争解決コース
- 地域振興のための住民によるエコツーリズムコース
- 保護地域における参加型資源管理コース
- 林産物利用に関する小規模事業開発コース
- 参加型森林管理普及におけるファシリテーション技能コース
- 参加型森林管理基礎コース

●国内研修の実施（自国語）

- 森林資源管理における紛争解決コース（ブータン、中国、タイ）。

●資料室運営

- 国際会議開催
 - ニュースレター発行
-

(ii) 「地域住民による森林資源管理を促進するため、行政、NGO、教育・研修機関、住民組織などの組織能力向上および相互間の協力推進を支援する」

◇教育・研修機関の能力向上に関する事業

●地域住民による森林資源管理に関する研修を実施している諸機関が、各国のニーズに基づく研修プログラムおよび研修用教材を開発し、多様な研修手法を適用していくための組織能力向上支援（カンボジア、中国、インドネシア、ネパール、タイ、ヴェトナム）。

◇関連諸機関および住民組織の連携促進に関する事業

●住民組織ネットワークへの情報提供（ネパール、タイ）。

◇政策支援に関する事業

●コミュニティーフォレストリー法立案への知的支援（タイ）。

●森林セクター行政改革への知的支援（パキスタン）。

●地域住民による森林資源管理に関する国家ガイドライン策定への知的支援（カンボジア）。

(4) 事業実施にあたっての基本的考え方

上記の諸活動を実施するに際して、RECOFTC では以下の4点を基本原則としている。

(i) 知識の創出、共有：アジアにおける地域住民による森林資源管理の推進には、現実的には様々な政治的状況が関与してくる。これは、森林資源に利害関係を持つ関係者（stakeholders）が、行政、地域住民、企業、NGO など多岐にわたるためである。RECOFTC は、その役割を、地域住民による森林資源管理に関する知識、手法およびアプローチの創出と共有に限っており、特定の政治的文脈における活動には関与しない方針である。

(ii) アジア地域の国際機関としての役割：アジアでは、多数の政府機関、国際機関、NGO、研究教育機関等が地域住民による森林資源管理に関する事業活動を広く実施している。RECOFTC は、価値ある事業活動を効果的に推進するため、これらの諸機関と広く連携して事業実施を行う。

(iii) 学習過程の重視：アジアは、もともと政治・経済・社会条件及び森林生態など環境条件が極めて多様な地域である上に、これらの諸条件は日々、急速に変化している。この多様性と変化のため、地域住民による森林資源管理を推進する際には個別の状況に応じた様々なアプローチや手法の創出が求められる。RECOFTC は、このような多様性と変化の中で適切にニーズを把握し、そ

の状況に対応していくために、常に現場から学び、これを分析し、柔軟に対応するという学習過程を重視している。

(iv) 意思決定における透明性：RECOFTC の事業活動は、諸機関との連携によって行われ、常に柔軟な対応が求められる。そこで事業活動実施における意思決定に際しては、常に諸機関との間で話し合いを持ち、合意形成を行うことによって透明性を確保する。

今回は RECOFTC の沿革及び活動内容について簡単に紹介をした。次回は、国際研修コース「参加型森林管理普及におけるファシリテーション技能コース」の基本概念及び具体的内容について、またタイ国内で実施されているアクション・リサーチ手法を用いた森林資源管理計画策定支援の内容について紹介する。

〔文献〕 FAO (1993) Forest resources assessment 1990 ; Tropical countries, FAO Forestry Paper 112, FAO, Rome. Lynch, Owen & Talbott, Kirk (1995) Balancing Acts : Community-Based Forest Management and National Law in Asia and the Pacific, World Resources Institute, Washington. Poffenberger, Mark (1999) Communities and Forest Management in Southeast Asia, A Regional Profile of WG-CIFM, IUCN, Gland. 加藤 隆 (1999) 社会林業 (1) 新たな林業開発戦略の模索, 熱帯林業 No. 46 : 57-61