

社会林業 (6)

桂川裕樹

現場から：ネパール村落振興・森林保全計画における取り組み (2)

3. これまでの取り組み

ここでは、「JICA プロ技+JOCV チーム派遣」として実施された第1フェイズの実績、それを踏まえた第2フェイズの当初の構想、そして結果的に「JICA プロ技のみ」となった現在の実施状況について述べる。

3.1 第1フェイズの成果と課題

第1フェイズのプロジェクトの構成は、プロジェクトの性格に相応しく(?)大規模かつ複雑であった。JICA 専門家, JOCV, 現場のカウンターパート機関であるカスキ郡及びパルバット郡の土壤保全事務所, 契約 NGO, アシスタントとして雇用した住民等, 総勢 70 名余のプロジェクトスタッフ (以下「スタッフ」という) が, カスキ郡の中心地でありプロジェクト本部を置くボカラと, パルバット郡の中心地であるクスマ, そして 10 の対象村に展開。プロジェクト運営には, 日本側とカウンターパート側が組織的・属人的に協力して当たった。各村には, それぞれ JOCV, NGO スタッフ, 政府職員 1 名に加えて, 住民アシスタント各 2 名の計 5 名ずつが配置され, JOCV 及び NGO スタッフは村内常駐, 政府職員は出張の形態がとられた。これは交通・通信の困難性からくる措置であり, 現場・住民に重点を置くという考え方の現れでもある。

プロジェクトの対象とする分野が「村や住民全体」であるがゆえに, 専門家の分野は WID や村落振興を含む幅広いものとなり, JOCV の職種は全て「村落開発」となった。結果的に, 本プロジェクトは, ジェンダー関連長期専門家の派遣が行われた初めてのケースとなり, 現場に配置された大半の JOCV のバックグラウンドは社会学等の文系分野となった。

3.1.1 アプローチ

概括的に示せば、「住民自らが取りまとめたニーズに基づき, プロジェクトが与える一定の支援を受けて, 住民自らが事業を実施する」というのが事業実行の大原則であった。したがって, 特定の事業 (例えば植林や苗畑) をプロジェクトが持ちかけるということも行われなかった。プロジェクトでは, 住民が発案する事業を, 村落インフラ (簡易水道や歩道等), 森林・流域保全 (植林, 溪流工等) 及び収入向上 (家畜, 野菜栽培等) と, 三つのタイプに区分し, それぞれの予算シーリングを定めた。

各村における具体的事業は, あくまでも住民自らの手によって実施される。プロジェ

Hiroki Katsuragawa: Struggle of "Community Development and Forest/Watershed Conservation Project" in Nepal (2)

国際協力事業団ネパール村落振興・森林保全計画チーフアドバイザー

◎熱帯林業講座◎

クトは「現金を出さねば入手できない」資材や技能労働について支援するが、単純肉體労働や土石等については全て住民負担とした。負担率の実績は、平均すれば総事業費の約5割となった。これは、多くのドナーはもちろん、ネパール政府・自治体の事業よりも高い住民負担率であり、この負担率で事業が実施されてきたことは第1フェイズの大きな業績といえる。また、事業実施に当たっては、それぞれの事業によって住民が得られる直接的な便益（例えば簡易水道による水供給）よりも、「事業実施を通じた住民の能力向上が重要」との認識にあった。事業の手順はおおむね次のようなものであった。

1. ニーズに基づく住民グループの仮形成
2. グループからのニーズ提出
3. スタッフによる実行可能性調査
4. スタッフ・村長・集落長による推薦委員会での検討と本部への推薦
5. 本部承認委員会での検討と承認
6. スタッフによる設計・積算
7. 住民グループの本形成
8. プロジェクトとグループとの契約
9. グループによる事業の実施とプロジェクトからの支援
10. スタッフによる事業実施モニタリング
11. スタッフによる完成検査
12. グループの維持、それによる施設等の管理

かなり複雑であるが、この手順を事業実施1回ごとに繰り返したのである。

3.1.2 成果

結果としてのタイプ別の事業実施数は次のとおりである。

- ★ 森林・流域保全 264
- ★ 村落インフラ開発 224
- ★ 収入向上 340

これに加えて、住民を対象とした技術等訓練や視察も多数実施し、特に成人識字教室については138クラス(2,200人)を実施した。現実問題として、非識字者(同時に計算も不得意なことが多い)は住民間の意見形成やグループ運営への参画が困難であり、成人識字教室はプロジェクトの重要な一翼となった。

この結果として、ネパール政府とJICA合同の終了時評価では、「プロジェクト目標を達成するための、利用者グループの活性化及び共同事業の推進は、実際の各事業実行の支援を通じて達成されている。このことは、プロジェクトが採用した『過程を重視した協力』と相まって、森林・流域保全に対する、住民の主体的な取り組みの実現を期待することができるものと考えられる」、「プロジェクトの活動とその成果は、対象地域の住民が、その村落資源を公正かつ持続的な形で開発・保全することに対する意識を高めた」という意味で、プロジェクト目標の達成に貢献しており、社会的弱者グループを考慮して行った事業を通じ、事業実施村落の住民の活性化が実際に行われた」といった評価を得てい

る。現に、第1フェイズ対象村における住民グループの中には現在でも活発かつ高いレベルでの活動を継続しているものが少なからずみられる（ただし、低調なもの・脱落したものも多い）。

3.1.3 課題・問題点

しかし同時に、第1フェイズにおける活動を通じて、次に掲げるような問題点が、プロジェクト内部から提示されることになった（特に、JOCVの手になる「緑の推進協力計画」総合報告書（2000）は、荒削りではあるものの、現場での活動を実際に担った者からの率直かつ有益な示唆を多く含んでいる）。ただし、これらの課題・問題点は、プロジェクトの基本テーゼに対するものではなく、むしろその実施段階における齟齬に係るものである。

基本テーゼに関する限り、第1フェイズは実務面で様々な問題を抱えつつも十分な成果を挙げてその正当性を立証したと言ってもよい。しかも、全ての活動において、まさしく徹底的な住民参加によるボトムアップが貫かれ、住民ニーズの汲み上げのみならず、意思決定過程における公平性、資金使途の透明性、社会的公正やジェンダーへの配慮といった各側面についても、実質を伴って貫徹されてきたと明言できる。こうした現場レベルでの活動の適正化には、JOCVの熱情あふれる活動が寄与したところが大きい。

しかし、基本テーゼが誤りなく優れたものであっても、実施段階でのつまずきや失敗は看過してよいものではない。住民から見れば、理論上の誤りも実務上の失敗も等価である。また、1箇所での失敗はプロジェクトにとっては単なる1事例であるが、当該個所に係る住民にとっては「100%の失敗」であることにも留意すべきである。

プロ技の観点からも、容易・確実に実施できない手法は、移転すべき「技術」とはなり得ない。

その意味で、野心的な試みを多数内包した第1フェイズが実施段階で直面した問題や試行錯誤を通じて明らかとなった示唆は、現在は、大変に貴重かつ重要な資産となっている。

課題その1：手順とシステム

プロジェクトの枠組み、特に「まず住民の生活に密着した関心を持ちやすい事業に取り組む、これによって住民のエンパワーメントを図ることが、森林保全への最も確実な道」との考え方については、住民はもとよりスタッフですら全員が十分に理解・認識することができていなかった。

これは、先に示した複雑な事業実施手順が災いしたと言える。

本来、この手順は「何のために事業を実施するのか」、「正しい住民参加のあり方とは」という概念を具現化するための過程でなければならない。ところが、試行段階にありがちな未洗練な煩雑さが実務面での困難さにつながり、結果として、書類の後回しや見切り発車が頻発した。事業の完了や会計処理といった急所はスタッフの努力で確保したものの、手順の形骸化が進み、「何のためにこういう手順を踏んでいるのか」という点についての認識が薄れるとともに、エンパワーメントへの筋道も曖昧になってしまったこと

◎熱帯林業講座◎

は否めない。

課題その2：事業実施とエンパワーメント

プロジェクトがJOCV チーム派遣とプロ技のパッケージとなったことは、一方ではプロジェクト活動の幅と深みを増すことになったが、自ら村で直接活動に当たるJOCVと、C/P への活動支援や技術移転に当たるJICA 専門家との間で、その性格の違いから軋轢も生じ、結果として、プロジェクト全体が「事業実施」に向かって引きずられることとなった。

これは、プロ技とJOCV とのパッケージに必然的に存在する問題というよりは、こうしたパッケージ自体がJICA にとっての試行であったがゆえの初期トラブルの一つと言えよう。また、先に述べたように「住民のエンパワーメント」へ至る筋道が実態として不明瞭であったことから、「事業実施」に流れやすくなっていたこともある。

いずれにしても、「第1 フェイズに何をしたのか」と言う問いに対しては、スタッフは「住民がこのようにエンパワーされた」という形ではなく「これこれの事業をこれだけやった」と答えることになりがちとなってしまった。実際にエンパワーメントがなされなかったのではなく、エンパワーメントの「推進」や「見極め」についてのスタッフの意識が不十分であったということである。

課題その3：エンパワーメントの対象

同時に、エンパワーメントを図るべき対象についても問題が明らかとなった。

先に示した事業手順のとおり、プロジェクトの支援対象は任意に形成される住民グループである。つまりプロジェクトの支援を受けるためにつくられた特別な目的組織を、エンパワーメントの対象としたのである。

しかし、このような新規組織について、しかも一回限りの事業実施を通じて、その自立性・持続性を育てることは困難であった。その上、総数800以上実施した事業の数だけ設立させたグループ全てを適切に指導することは、スタッフの業務可能量を完全に超えていた。

これも、プロジェクトが事業実施に傾斜してしまった一つの理由であろう。

課題その4：NGO との関係

このようにプロジェクトが事業実施に傾斜するにつれて、契約NGO への依存度は高まった。

ある意味、融通のきかないカウンターパート(C/P)である政府機関・職員と異なり、NGO はJICA からの直接の投入(例えば、契約額の引き上げによる増員や優秀なスタッフの雇用)によって能力を高めることが可能であり、その利便性は、特にJICA 側にとって、まったく好都合なものであった。

しかし、依存度の高まりにつれ、契約NGO の恣意によってプロジェクト運営を左右される危険性も生じ、一方では、システムの改善を通じて解決すべき課題についてもNGO の能力強化を通じての対応に安易に流れることもあったように見受けられる。

また、こうしてNGO に対するJICA 側の投入・依存が高まっていくにつれて、本来

の C/P 組織である政府機関の意欲が、組織的にも属人的にも、損なわれた面があったことも否めない。

これも、NGO との全面的な連携が JICA としての試行であり、NGO の位置付けも連携のあり方も明確でない状況での初期トラブルと見なすことができる。なお、NGO の位置付けは、第 2 フェイズに至ってさえ、公式には定められなかった。ただし、個々の NGO スタッフに限れば JOCV の C/P として正式に認められていた。

課題その 5：森林・流域保全への筋道

住民のエンパワーメントを図ることによる森林・自然環境改善への筋道が明瞭でないこと等から、プロジェクト活動を通じて住民のエンパワーメントが図られても、森林・流域保全活動の活性化には簡単にはつながらなかった。

事業数で比較すれば、プロジェクト全体に対して「植林」関係は 5% 程度。これに土壌浸食防止、水源保護、河川工等流域に係るものを加えても約 2 割である。ただし「この事実をどのように理解するか」は難しいところである。

当初のスキームに即して考えれば、まずはともあれ「村落振興から森林・流域保全へ」の流れができたと言える。上記 2 で述べたような大変な逆境の中から、よくぞここまでこぎつけたと見ることもできる。数こそ少なけれ、これこそ真に住民のニーズから生まれた、したがって持続性のある森林・流域保全活動と評価してもよい。

しかし「森林保全につながる筋道を、もっときちんと見せる・作ることができたのではないか」、「それができていれば結果は変わったのではないか」との声があることも確かである。

また、当初の考え方のひとつには「生活に密着したニーズを実現すれば、次第に森林・流域保全にも目が向くのではないか」というものがあったが、現実には「自動的に」そのようにならないことが明らかになった。しかも住民ニーズそのものが「なまもの」であり、激しく変動する。プロジェクト前身の林業普及計画における調査、第 1 フェイズ中の開発調査、実際に出された事業要請、これらを比較すれば、とても同一地域の住民から出たものとは思えないほどである。

やはり、住民をして植林や森林保護といった長期的な事業に取り組ませるためには、単なる漠然としたイメージだけでなく、住民自身が「自らの生活の向上と自然環境の改善との間の因果関係」、そしてそれによる長期的なメリットをしっかりと理解していなければならない。ここでも、システムのわかりにくさや、普及・啓蒙活動の弱さがひびいていた。さらに、プロジェクトの支援形式にも問題はあった。

第 1 フェイズを通じて「自助努力・住民負担なくして JICA 支援なし」との原則は広く知れ渡った。しかし、プロジェクトが技能労働者の労賃を直接支払い、資材を現物で支給している限り、事業ごとの支援比率は、公益性の有無や受益者の大小等にかかわらず、事業の内容・工法によって左右されることになる。結果として、市場資材や技能工を必要とする事業ほど、その支援率の高さから歓迎され、植林や森林保全活動など支援率の低い事業は敬遠されるという傾向も見受けられた。