

# ベナン国における持続的森林管理を目指して

水 品 修

## 1. はじめに

国際協力事業団（JICA）はベナン国からの要請に応じて、1998年度から2000年度の3年度にわたってベナン国北部指定林森林管理計画調査を実施した。これはベナンを対象とするはじめての林業分野における開発調査であり、その目的はベナン北部の一部国有林を対象として住民参加型管理のモデル計画を策定することであった。筆者は社会経済/住民参加の調査担当者としてこの調査に参加した。本稿では上記調査の概要を紹介するとともに、調査のなかで考えた住民参加型森林管理計画の策定段階における問題点を述べてみたい。

## 2. 調査の背景—ベナン国とはどのような国か？

ベナン国とはどのような国なのか。本題に入る前にまずベナン国を簡単に紹介しておこう。

ベナンの正式国名はベナン共和国。1960年フランスから独立した西アフリカの小国である（独立当時の国名はダホメー共和国）。国土面積は11.3万km<sup>2</sup>で日本のおよそ1/3、人口は≪1992年に行なわれた最新の国勢調査≫によれば486万人でおよそ日本の1/25にあたる。東側をアフリカの大国のひとつナイジェリア、北側をニジェールとブルキナファソ、そして西側をトーゴに囲まれた細長い形状で南側はギニア湾に面している。

ベナンでも他の多くのアフリカ諸国と同様に独立後政治的に安定せず、とくに70年代から80年代にかけては軍部が政権を握り社会主義路線を強力に推し進めた。その結果国家経済が破綻に瀕し、80年代半ば以降はIMFの勧告を受け入れて自由主義経済への転換を図り、IMFおよび世界銀行主導の構造調整政

策を導入し、現在に至っている。

日本も食糧援助などのほかに国際協力事業団（JICA）の無償資金協力による村落給水や学校建設，ベナン側研修員受入れ，畜産や水産分野の日本人専門家派遣などでベナンに対する援助を行っている。

気候は，南部が高温多湿の亜赤道型気候で2回の雨期（4月～7月と10月～11月）があり，年降雨量は1,000～1,400 mm，気温は24～30℃である。中部はスーダンギニア型気候で雨期は年1回で年降雨量は1,000～1,300 mm，気温は20～33℃。北部はスーダン型半乾燥気候で雨期が年1回，年降雨量は900～1,100 mm，気温は20～34℃で季節および昼夜の寒暖差が大きくなる。また，12月から3月の乾期には北方のサハラ砂漠から乾燥した砂嵐ハルマツタンが吹くことがあり，辺り一面が薄茶色に覆われる。

地形は北西部アタコラ山地を除きおおむね平坦で，水系はこの山地につながる高原を分水嶺として南側のウエメ川水系と北側のニジュール川水系に分かれている。

植生としては，南部では林地の多くが開発されてオイルパームのプランテーションや農地に転換されている。中央部は河畔林，高木林，高木サバンナが主体で，北部は灌木サバンナおよび混交サバンナ（高木と灌木が混交するサバンナ）が主体となっている。

ベナン国も多部族国家で，厳密に分ければ部族数は60とも100ともいわれ正確にはよく分からない。大まかにいえば，地理的にみて南部にフォン族，アジャ族，ヨルバ族，北部にバアトヌ族（通称はバリバ族）に分かれている。それぞれが独自の言語をもち，部族語だけではお互いにコミュニケーションをとることができない。人口ではフォン族がもっとも高い割合を占めている。バアトヌ族は全人口比ではそれほど多くないが，北部だけをみればその割合が過半数を超える。

宗教は全国的にみると人口比では伝統宗教（フェティシズム）を信仰する者の割合がもっとも高い。外来宗教のキリスト教徒は南部に多く，イスラム教徒は北部に多い。とはいえ伝統宗教が生活習慣のなかに深く根づいており，キリスト教徒あるいはイスラム教徒と自認する者も依然として伝統宗教の呪術などを信じていることが多い。

経済活動の主体は一次産業部門で，農業では食用作物としてメイズ，ミレット，ソルガム，ささげ，米，ヤムイモ，キャッサバが生産され，換金作物としては綿花，オイルパーム，カシュー，落花生などが生産されている。食用作物

の価格は需給関係で決まるが、換金作物は毎年、政府および生産者代表などで構成される価格設定委員会が定める最低保証価格となっている。牧畜業はとくに北部でフルベ族（通称プル族）を主体に行なわれている。フルベ族は西アフリカ全域に存在する遊牧民で、伝統的な移放を現在も続けている。

### 3. 調査の概要—どのような調査を行ったか？

#### (1) ベナン国の森林管理体制

ベナン国の森林面積は1995年時点で全国土面積のおよそ41%を占め、そのほとんどは天然林である。1993年の改正森林法によれば、天然林および一部人工林は国有林地なので、ベナンの森林はほとんど国有林地といえる。国有林地は大きく指定林地と保護林地に分類されている。指定林地には指定林（原注：西アフリカの旧フランス植民地諸国で用いられている“Foret classée”の訳語で“国有として指定された森林”という意味）、環境保全目的の国による造林地、国立公園、狩猟区が含まれる。これらの区域のほとんどは1940年代～1950年代のフランス統治時代に総督府令にもとづいて定められたもので、現在指定林31ヶ所、国立公園2ヶ所、狩猟区3ヶ所がある。

他方、保護林地は指定林地以外の林地で、単に森林法で定められる保護樹種を残すべき林地という意味である。

森林管理体制はフランス統治時代に骨格が作られ、現在も基本的にはその体制が踏襲されている。組織としては中央の農業開発省に森林局があり、地方の県レベルに森林天然資源保護局とその管轄下に森林支局、森林事務所および現場森林官詰所がある。しかし、IMFの構造調整を受けて公共事業削減および公務員削減が推し進められ、その結果、森林担当部局も予算不足と人員不足の問題を抱えている。

ベナンでは林業と呼べるほどの経済活動はほとんど行なわれていない。唯一行なわれているのは、ベナン木材公社（ONAB）によるチークを主体とする国有人工林（指定林）での木材生産、零細業者が森林局の伐採許可を得て、あるいは無許可で保護林地もしくは指定林で行う小規模森林開発だけである。従って森林当局の役割は指定林を中心とする天然林保全で、主たる業務は森林官に付与された警察権に基づく不法伐採、指定林内の不法土地使用などの取締りであった。つまり、森林官と地域住民との関係は取締まる側と取締まれる側の対立関係であった。しかし、強圧的な取締りだけでは指定林の不法利用の進行を止めることはできず、ベナン政府は1993年に森林法を改正しさらに1994年に

新しい森林政策を策定して住民参加型森林管理の方向に方針転換を図った。

今回のベナン国北部保存林森林管理計画調査はこうした事情を背景として実施されたものである。

## (2) 調査の内容

調査は調査地域と重点調査地域を対象に実施した。調査地域はベナン国北部に位置するアリボリ・スペリユール、ウエヌ・ベヌおよびトロワ・リビエールの3指定林(約55万ha)と各指定林周囲7kmの緩衝地帯を含む約100万haである。また、重点調査地域はトロワ・リビエール指定林の西側(同指定林を東西に分けるブリ川以西)約4万6千haとその緩衝地帯を合わせた約10万haである。

調査地域については、航空写真を撮影し、土地利用植生図を作成した。

重点調査地域では詳細調査として、森林調査、土壌調査、農・牧畜業調査、住民実態調査、住民ワークショップを行い、森林管理のモデル計画を策定した。さらに、森林情報をデータベース化し、GIS環境の整備を行った。

## (3) 地域住民と森林との関わり

森林調査や土壌調査などの自然条件に関わる調査からは対象地域の森林現況が明らかになる一方で、農・牧畜業調査、住民実態調査および住民ワークショップでは地域住民の森林との関わりとその問題点が浮き彫りになった。

重点調査地域に含まれる指定林の緩衝地帯には5つの村があり、指定林内にもすでに小集落が存在している。重点調査地域には部族としてバアトヌ族、ポー族およびフルベ族がいるが、この地域はフランス植民地化以前に存在していたバアトヌ族のニッキ王国の領地であったことからバアトヌ族文化圏に属している。村の長老に村の起源を聞くと、すべての村が1949年の指定林設置以前にすでに存在していたことがわかった。

住民は、農地、放牧地としての利用以外に、狩猟、小径材伐採(住居用の簡易木材)、薪材採取、林産物採取、薬用植物採取で森林を利用している。林産物としてはカリテ(*Vitellaria paradoxa*)の実から油脂を抽出し、これをバターに加工したり、ネレ(*Parkia biglobosa*)の実を加工してマスタードを作っている。薪材採取と林産物採取および加工はもっぱら女性の仕事で、女性は市でそれらの製品を販売し、女性独自の収入源としている。カリテとネレは森林法で保護樹種に指定されていることおよび伝統的に村民とくに女性がこれを加工利用してきたことから耕作地を含めて比較的良好に残されている。

住民の一部は狩猟の獲物減少から体験的に森林の劣化を認識しているが、一

見まだ森林が残っているように思えるので、それほど深刻にはとらえていない。

指定林保全を地域住民との関わりのなかで考えた場合、主な問題点として以下の3点をあげることができる。

- ・指定林内の農地拡大
- ・実質的に野放しの林内放牧
- ・指定林境界表示の不備

それぞれの問題点について少し詳しく説明してみよう。

#### ① 指定林内の農地拡大

森林法によれば、指定林内の居住はもちろん、森林整備計画が策定されていないかぎり耕作利用や放牧利用も認められていない。認められているのは地域住民による自家用燃料としての枯木枯枝採取、薬用植物の採取などごく限られた利用だけである。しかし、土地利用植生図を作成した結果、3つの調査対象指定林について、すでに平均10%程度の林地が農地に転換されていることが判明した。

住民は指定林内の土地を居住あるいは耕作目的で利用してはいけないことを認識している。それなのになぜこれほど農地が広がってしまったのか。それには大きくいって2つの理由がある。

1つは農業が移動耕作によるきわめて粗放的なものだということである。農民は自然の肥沃度をもった土地（林地であることが多い）を選び、火を放ってその土地の草と立木を焼く。灌木の燃え残りは除去し、他の残存高木には改めて根元に火をつけ立ち枯らす。このようにして開墾した耕作地では4年から5年にわたって輪作を行い、その後4～5年休閑とする。そこで、輪作が終わると別の肥沃な土地を開墾する必要がでてくる。これまでずっとこうした火入れを伴う開墾と輪作、休閑、別の開墾地への移動が繰返されてきた。人口がまだ少なく、十分な休閑期間を設けて休閑地の肥沃度回復を待つことが可能な時代にはともかく、人口増で食糧増産が必要な現代にこのような移動耕作をそのまま続けられれば、耕作地を拡大するため必然的に自然肥沃度の高い林地を次々開墾していかなければならなくなる。

指定林内農地拡大のもうひとつの大きな理由は綿花栽培である。調査地域ではすでに貨幣経済が成立していて現金の必要性はますます大きくなっている。綿花栽培は政府の奨励策もあって、最低価格が保証され、種子の配布から綿の買い付けまで組織化がいちばん進んでいる。農民にとってはもっとも安心して

栽培できる換金作物となっている。だからこそ綿花の作付け面積が加速度的に拡大し、それが結果として指定林内への農地拡大につながったのである。

こうした状況のなかで移動耕作を続ければ、ますます指定林内の開墾が進むことは不可避である。現に、住民との討議で住民がもっとも強く希望したのは指定林内既存耕作地の公認、重点調査地域全体の農地への転用およびそれらの耕作地における綿花栽培の公認であった。

## ② 実質的に野放しの林内放牧

重点エリアを含むボルグー県はベナン国の畜産の中心地で、主にフルベ族が放牧主体の牧畜業を営んでいる。

この地域には雨期と乾期があり、雨期には灌木が点在する天然草地でも十分な量の飼料となる野草が生え、水場も確保ができるので指定林に入りこむ必要はない。しかし、乾期になると驚くほどの家畜が指定林内に入りこんでいる。森林法では指定林内の放牧は原則禁止だが、現実にはコントロール体制がまったく整えられておらず、実質的に野放しの状態にある。

さらに牧畜のもっとも大きな問題は移牧である。移牧というのはフルベ族が乾期に天然牧草と水場を求めて森林内に移動して放牧を行うということで、調査団が重点調査地域のトロワ・リビエール指定林で乾期に遭遇した家畜の群れはベナン国内の様々な地域あるいはニジェールやナイジェリアといった隣国から国境を越えて移動してきた家畜の群れであった。

また、最近では放牧された家畜が耕作地を荒らしたり、綿花畑の残滓を食べた家畜が農薬で死ぬなどの問題で農民と牧畜民との係争が発生するようになっており、住民ワークショップでも家畜通路や放牧区域の設定が農民および牧畜民双方から要望として出されていた。

## ③ 指定林境界表示の不備

指定林の境界が標石や表示板などできちんと明示されていないため、農民も牧畜民もどこからが指定林なのか正確には分からない。また、境界が明示されていないことがひとつの口実となって指定林内での耕作利用や放牧利用が続いている。

違法な指定林内利用を取締るべき森林官にしても、標石がないので指定林境界が分からず、日常的に監視したり適切な警告を与えることもできず、その結果厳格な取締りを行ってこなかった。極論すれば森林当局がこれまでやってきた唯一の保全活動は、普段は指定林内違法利用を黙認しておいて、時折強制力を背景に指定林内利用者を指定林外に排除することだけであった。これでは地

域住民の森林当局に対する不信感が増大するのも無理はない。

#### (4) 策定した森林管理モデル計画の概要

日本調査団は最終的に詳細調査を行った重点調査地域を対象に指定林管理のモデル計画を策定した。その基本的な考え方は、対象指定林を大きく森林ゾーン、シルボパストラル（混牧林）ゾーン、村落林業ゾーンに区分し、混牧林ゾーンおよび村落林業ゾーンにおいて地域住民の森林整備計画に基づく放牧利用ならびに耕作利用を公認するというものである。ただし、これには条件として、村落林業ゾーンでは限られた面積における持続的農業のため、これまでの移動耕作から固定畑における集約農法への転換を図ること、さらに混牧林ゾーンでも放牧だけの粗放的牧畜から天然草地整備や人工草地造成を伴う集約的牧畜への転換を図るということがあげられた。また、森林ゾーンは保全林と生産林に下位区分し、河川沿いを中心とする保全林では水源涵養機能の維持を目指し、生産林では当面は薪材生産、将来は用材および薪材生産を行って森林管理に必要な資金の捻出を目指すこととした。また、森林整備管理業務は住民を主体とする組織を設けて、住民自身が森林当局と協力しつつ行うこととした。

#### 4. 森林管理計画調査の課題

今回の調査では住民参加として、まず調査目的を説明する住民説明会を開き、住民実態調査では各村落においてRRA（迅速簡易農村調査）手法のツールであるキー・インフォーマント・インタビュー、村落マッピング、季節労働カレンダー作成およびグループ・ディスカッションを実施した。またPRA（参加型迅速調査）手法との位置付けで住民ワークショップを実施した。さらに森林管理に関わる住民組織のあり方についての住民討議会を開いた。

農繁期であったにもかかわらず、これらの討議には毎回、村の各種代表者だけでなく多くの一般村民が参加し、積極的に発言してくれた。

しかし、調査過程で常に感じていたのは開発調査スキームにおける住民参加の難しさである。この難しさには2つの側面があった。1つは“調査計画実施がまだ明確に決まっていない段階で、どこまで住民を巻き込んでよいのか”ということであり、もう1つは“前提として開発主体を相手国政府関係機関とする開発調査で、「住民に開発の主導権を明け渡すことを本質とする」（プロジェクトPLA編2000）PRAが果たして可能なのか”ということである。そこで、本稿の最後に、これら2つの側面について私見を述べてみたい。

① “調査計画実施がまだ明確に決まっていない段階で、どこまで住民を巻

き込んでよいのか？”

今回の調査は JICA の開発調査のスキームで実施された。このスキームでは日本側が実施するのは調査だけで、策定された計画の実行は相手国政府に委ねるのが原則である。ベナン国の場合、政府の実施に対する意欲は高いが資金がなく、資金協力を行ってくれるドナーを見つけなければならないという事情があった。日本調査団およびベナン森林局は計画実施時期を明確にできないという制約のなかで、計画実施を想定したモデル計画について住民との討議にのぞまなければならないのであった。

そうした制約があっても、調査団は地域住民がどのような形で森林管理に参加するのか、かなり具体的な内容にまで踏み込んで討議を行った。たとえば、住民との討議で森林管理を担う村民組織の形態や役割まで決定されている。しかし、ここまで話を具体化した場合、住民が計画実施を期待するあるいはそれに対して不安を感じるのは当然のことであろう。

これで計画を実施しなかったとしたら一体どういうことになるだろうか。調査期間を通じてせっかく作り上げてきた森林局（調査団）と住民の信頼関係が崩れ、その反動で森林局に対する不信が前にも増して大きくなってしまふのではなかろうか。こうした懸念もあって調査中は住民をこれほど巻き込んでいいのかと自問自答していた。

しかし、調査を終えた今、やはり住民との間でかなり突っ込んだ討議ができたからこそ彼らの要望をかなり反映した計画が策定できたのではないかと思っている。上位計画のマスタープランや今回のように必ずしも実施時期を明確にできないモデル計画でも、森林管理の基本方針はそれらの計画策定時に決定されてしまうので、その基本方針に基づいて策定される実施計画では、その段階でいくら地域住民と踏み込んだ討議を行っても住民の意向を反映させる余地が狭められてしまう。むしろ、上位計画策定時だからこそ地域住民との間で十分な討議を行うべきなのである。

## ② “開発調査スキームで PRA は可能か”

もうひとつ調査中に考えていたことは、“開発調査スキームで PRA が可能か” とうことである。今回の住民ワークショップは PRA 手法との位置付けで実施したが、実は RRA にとどまっていたように思われる。

前期住民ワークショップでは調査団が“管理計画基本構想”を、また、後期住民ワークショップでは“管理計画素案”を住民に提示、説明し、これに対して住民が意見を述べるという形をとった。確かに討議の過程で地域住民からも



提案があり、その提案内容が計画に活かされている部分もあるが、基本的な構図は“外部者が策定し、住民の意見を一部取り入れる”ということだったのである。

最近が開発調査において PRA として種々のツールを取り入れることがひとつの流れとなっているが、いくら PRA と称してもそれは本当の意味での PRA にはならないのではなかろうか。というのも、現在の開発調査スキームは本来的に調査団＝外部者による分析・診断および計画策定つまり“外部者の調査”を前提にしているからである。したがって、森林管理計画調査のなかでいわゆる PRA のツールを用いても、それは基本的に“外部者の調査”の枠内でのことであり、本当の意味での PRA にはなり得ないのである。

筆者は、中途半端に「住民の主体的参加」(野田 2001)を標榜するより、調査団が“外部者として徹底的に住民のなかに入り込み、調査団としての意見をぶつける”方がよいのではないかと考えている。つまり、RRA 手法を用いて住民とともに現状診断を行い、その結果に基づいて調査団＝外部者が計画の方向性および骨格を作成し、それを地域住民と徹底的に話し合う(＝住民ワークショップを行う)ということである。とくに今回の調査のように実施計画の上位計画となるモデル計画の策定では、こうしたやり方が有効であると思われる。

対象が国有林で、森林(環境)保全ニーズと住民ニーズが対立する場合には、住民にとって少なくとも短期的には受け入れにくい内容でもきちんと説明し、その内容に対する住民の意見を聞き、計画の最終目標実現に有効であると判断されればその意見を計画内容に反映させるというアプローチをとるべきではないだろうか。これについては読者のご批判をおおぎたい。

## 5. おわりに

3年度にわたる調査では5回ベナンを訪れ、延べおよそ300日滞在した。調査団は対象地域からおよそ150～200km南の町パラクーを拠点としていた。ほぼ毎日現場へ出かけていたので、その都度往復で300km～400kmを車で走行していたことになる。

筆者は社会経済/住民参加担当で関係村落に入り込んだおかげで、どの村にいても声をかけてもらえるようになった。住民参加を考える場合、調査手法について様々な理論があり、そういった理論を勉強することはもちろん必要だとは思いますが、まず大切なのは地域住民とどれだけコミュニケーションをはかる

ことができるかではないかと思う。

今回の調査では、住民実態調査などの再委託先として地元パラクーの NGO、GERED と一緒に仕事をする機会を得た。彼らは地域住民と同じ部族のバアトヌ族の若者たちで、実によく働いてくれた。

こうした国作りに意欲的な NGO の若きメンバーや調査団の現地調査に同行してくれた森林局の優秀な技術者たちと出会い、信頼関係を築き、ともに仕事をする事ができたことは筆者にとっても貴重な経験となった。いまは調査団が策定したモデル計画に基づいて実施計画が策定され、その計画が実行に移されることを願ってやまない。

〔参考文献〕 1) プロジェクト PLA 編 (2000 年)「続入門社会開発」P 243, 国際開発ジャーナル社 2) 野田直人 (2001)「開発の原点を考える②」, クロスロード 2001 年 2 月号: 68-69 3) Cellule macroéconomique de la Présidence de la République (1997)「Rapport sur l'Etat de l'Economie Nationale」, 加藤隆 (1999)「社会林業 (1) 新たな林業開発戦略の模索—熱帯林業講座」, 熱帯林業 No.46: 57-61 4) 加藤隆 (2000)「社会林業 (2) 住民参加を促進するための手法の開発—熱帯林業講座」, 熱帯林業 No.47: 72-77 5) ベナン国北部保存林森林管理計画調査団「一プログレスレポート (1999), インテリムレポート I (2000), インテリムレポート II (2000), ファイナルレポート (2000)」, 国際協力事業団 6) マイケル・M・チェルネア編, “開発援助と人類学” 勉強会誌「開発は誰のために—援助の社会学・人類学」(1998), 日本林業技術協会

### 国際林業情報テキスト

国際緑化推進センター刊行

1. 井上 真 監訳 アフリカの乾燥地帯におけるアグロフォレストリー (抄訳) D. Rocheleau, F. Weber & A. Field-Juma 著 ICRAF (1988) 1992 刊 p. 103
2. 山懸光晶 訳 ドイツの森林法と助成措置 1993 刊 p. 118
3. 西川匡英ほか編 熱帯林の成長データ収録 (その 1)(その 2) 1996 刊 各 p. 300
4. 熊崎 実ほか訳 アグロフォレストリー (抄訳) P.K.R. Nair 著 ICRAF (1993) 1996 刊 p. 421
5. 国際緑化推進センター編 多様な森林を訪ねて 2000 刊 p. 195