

社会林業（7）

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（3）

3. 2 第2フェイズの構想と出発

第2フェイズの構想は、こうした第1フェイズの成果と課題を踏まえて検討された。先に述べたとおり、基本テーゼたる「村落振興から森林・流域保全へ」については正当性を保っているものと判断しており、ここでは、プロジェクトをモデルとした他地域への展開を可能ならしめるために、手法の標準化と現場における適切・円滑・確実な実施を図ることとし、理論・実務の双方でのブラッシュアップを図ったものである。この場合のモデルとは、住民参加型総合的村落資源管理モデルということになるが、当然ながら JICA 支援などは前提としない、どのような投入予算額でも最適稼働ができるものである。具体的には、運営ガイドラインや各種ハンドブックというペーパーアウトプット、手法を体得した政府職員という人的アウトプット、エンパワーメントされた自治体・住民といった優良事例、これら三点でモデルを構築することを目指している。

加えて、プロジェクト活動全体が C/P 及び住民に対する OJT : On the Job Training として機能するようデザインの再検討も行った。

これらは、プロジェクト活動が単なる「補助事業」に墮しないための必須要件であるとともに、基本テーゼの正当性のみによっては保証され得ないプロジェクト成功のための要件でもある。

改善その1：運営に係る原則とシステム

「住民参加型総合的村落資源管理」というコンセプトを住民に根付かせるためには、プロジェクトは、そのコンセプトに基づく論理的・一貫性・明解性を持たねばならない。さりながら、それが実効性のある取り組みであるために、そして他地域でも展開できる可能性を持たせるためには、実務面では簡易かつ確実に実施できるシステムでなければならない。さらに、「これをこうすればこのようなメリットがある」と隅々まで神経が届かなければ住民はついてこない。

つまり、急所の理屈は明快に貫徹し、細部は小理屈よりも実務のメリットを優先し、全体としては「方針どおりに実施すれば、理論的にもベストの道であるばかりか、実務的にも簡易かつ平易」というシステムを構築することが必要である。現在のプロジェクト

Hiroki Katsuragawa : Struggle of "Community Development and Forest/Watershed Conservation Project" in Nepal (3)

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◎

トがその理想を具現化しているとは言わないが、目指すものはそこにある。

こうした観点から、第1フェイズ以来のプロジェクトの「憲法」たる運営ガイドラインについて、理論的指針であると同時に実務マニュアルでもあり、これに基づく事業実施が即OJT効果を発揮することを目指して、全面的に改訂した。その構成・内容は簡潔なものである。要するに先の2.で述べたような「村落振興から森林・流域保全へ」の筋道、それに基づくプロジェクトや住民それぞれの役割、必要な実施手順を順々に説いたものである。実務面での抜本的なリファインも図った。その上で、スタッフについては、少なくともC/P職員は誰でもこれについての講師になれるよう徹底した。さらに、ネパール語・英語並記のガイドラインを、対象全村・集落にも配布した。プロジェクトのルールである以上、スタッフだけでなく住民（少なくとも指導的立場にある住民）にも知ってもらわねばならないからである。

住民を手取り足取り教え導いたり、特定の活動を指導するのではなく、住民が自らの意思で「村落振興から森林・流域保全へ」の道を歩むことを支援しようとする限り、こうした、プロジェクトと住民の双方を通じた明解な指針は必須のものと考えている。

改善その2：エンパワーメントと総合的村落資源管理

エンパワーメントの対象（即ちプロジェクトの支援対象）は、地縁や行政体系によって支えられている既存組織の活用を考慮するとともに、事業ごとの住民グループは持続性や安定性を求めるには小さすぎる（そもそも人工的過ぎる）ことや、一方では「村」は大きすぎる単位であることを勘案し、村の下に位置付けられる「集落」とした。プロジェクト対象地域の平均では、世帯数約80、人口数百の単位となる。

集落には、公式の自治組織である集落委員会（公選・任期5年・5名）が存在する。これを中核として、「集落保全委員会」を形成していく。あえて既存組織のみとしないのは、村内での公平・公正やジェンダーに係る配慮等のためであり、そうした配慮に基づく者を追加メンバーとして加えられるようにした。

第1フェイズと異なり、個々の事業ニーズは受け付けない。あくまでも、「集落全体に係る中・長期的総合的資源管理」の一環として位置付けられるニーズでなければならぬこととした。

現実問題として、過剰人口圧力下でのぎりぎりの資源利用状況にあっては、植林ひとつ取っても、「植林実施→森林面積の増加→農地/放牧地面積の減少→農産物収穫量/家畜頭数の減少」といった影響が直ちに生ずるから、その因果関係、メリット・デメリットを住民自身が十分認識した上でなければ、事業についての正しい判断も取り組みもできない。一方では、「簡易水道建設→水源地保護の必要性発生→周辺での放牧制限/森林保護/植林実施」といった他のニーズへの自然発生的な波及もあり得る。

つまり、個別事業ごとのニーズだけを取り上げて云々しても始まらない。名前はともかく、実態として現に住民が考えねばならない（考えているであろう）、「総合的村落資源管理」を軸とした集落全体のランドデザインの中で、多種多様な事業を、そのデザ

インの各部分を構成するように実施することを狙っている。

集落保全委員会を通じて、住民は、まず「流域管理見直し」を作成する。これは、集落に係る資源の現況把握と課題、将来の望ましい姿のイメージによって構成される、大雑把な、しかし集落の資源全体についての将来デザインである。

次にスタッフの支援を受けて「資源管理計画」の立案。「夢」のレベルである見通しから、緊急性・重要性・実現可能性等を踏まえて、集落として向こう3年分の「やらねばならないこと・やるべきこと」を導く。

ついで、具体的実施計画である「年間活動計画」を策定。この段階で、集落保全委員会はプロジェクトと合意を締結し、これに基づいて個々の事業を実施。

その評価と反省を踏まえて、第2回目の年間活動計画の策定に入る。総合的資源管理に取り組む以上、予算には総額シーリングのみを設定し、事業タイプ別シーリングは設けない。

これが事業実施の手順であり、同時に集落保全委員会を通じた住民へのOJTの流れでもある。

以上を概括すれば、次のような事業実施手順となる。

- ① スタッフ支援のもとでのワークショップ
- ② 集落保全委員会の形成
- ③ 集落保全委員会による住民ニーズの把握と取りまとめ
- ④ 流域管理見通しの作成
- ⑤ スタッフによる実行可能性調査・設計・積算
- ⑥ 資源管理計画の作成
- ⑦ 年間活動計画の作成
- ⑧ 委員会とプロジェクトとの合意
- ⑨ 年間活動計画の承認
- ⑩ 事業ごとに、委員会とプロジェクトとの契約締結
- ⑪ 委員会による事業実施（会計・定期報告含む）とプロジェクトの支援
- ⑫ スタッフによる完成検査
- ⑬ 委員会による施設の管理

この手順は、①～⑥及び⑧は集落ごとに1回のみ実施され、⑦及び⑨は集落ごとに毎年、⑩～⑬は事業ごとに繰り返される。

また、集落保全委員会は集落内の全ての事業に係わって継続的に活動することとなる上、その中核は既存自治体であるから、OJT効果、持続性ともに高いものが期待できる。

改善その3：政府機関・地方自治体との関係

第1フェイズを通じて、C/P組織・職員の双方に能力・意欲の向上が見られたこと等を踏まえ、「JICAのC/Pは政府機関」であること、それに対してNGOは常に（どちらからでも）契約解消し得る「パートナー」であることを明示し、JICA（JOCV含む）、

◎熱帯林業講座◎

C/P 組織、NGO のそれぞれの立場と役割を明確に定義するとともに、NGO への過度の依存を避ける措置を講じた。第2フェイズでの NGO 選考に当たっては、C/P 組織はもとより関係自治体にも周知・了解の上で、プロジェクトにおける NGO の位置付けを実質的に定めてから実施した。

また、第2フェイズ開始時点では、郡・村といった自治体についても、民主化以来10年、自治体の設立以来8年近くとなり能力と自覚が生まれつつあることに加えて、地方分権化の推進に伴う各種権限の委譲も進み、さらに、全ての郡、大半の村は中・長期の振興計画を有するに至っていた。このため、プロジェクトは自治体とは常に密接な連携・協調を行い、その活動に当たっては自治体の計画を尊重することとした。

何と云っても、自治体の代表は公選に基づく「選良」である。民主主義や住民参加・住民主体を唱える以上、普通選挙を基盤とする自治体を重んずることは当然と考える。集落保全委員会の中核を自治体とした理由のひとつもここにあった。

改善その4：支援形式

第2フェイズにおいては、

- ◇ 第1フェイズの実績を踏まえて事業種類別支援率を決定（「単純肉体労働と地元資材は住民負担」の原則は不変だが、実績に基づく標準比率をあらかじめ算定）
- ◇ 公共性の低いものは支援比率を若干引き下げ、公益性の高いもの（例えば植林等外部効用のあるもの）は若干引き上げ

等の措置を行うこととした。

これによって、実務面での簡素化を図るとともに、全体としての支援率を引き上げることなく公益性の高い事業への適切なインセンティブの設定等を行った。同時にネパール政府の行う事業との間での、支援率や実務手続きでの互換性も極力図っている。

また、各事業についての支援は、これまでのようにプロジェクトの直接支払いや現物支給でなく、集落保全委員会の責任において会計を管理し事業を進めることとし、プロジェクトは進捗状況や検査結果を踏まえて支払いを行うこととした。