

社会林業（8）

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（4）

3.3 襲撃事件とその対応

こうしたシステムに基づく第2フェイズの実際の活動は2000年2月中旬頃から逐次開始された。ところが、次の事件によって、プロジェクト活動は半年間の停滞を余儀なくされることとなった。

3.3.1 襲撃事件

2000年3月15日朝、折しも日本からの運営指導調査団を迎えて現場に赴こうとしていたところに息せき切って走りこんできた者があった。「昨夜、現場事務所がマオイストによって襲撃された」との急報を届けにきた村人（プロジェクト雇用のアシスタント）である。マオイストとは、ネパール共産党毛沢東主義派で、1994年から人民戦争を宣言し武装闘争路線を歩むグループである。

襲撃された事務所は、既に活動を終了した第1フェイズ対象村のフォローアップのための、無人で、しかも閉鎖目前のものであり、人的被害はなく物質的な被害もごく軽微であった。ネパールの一般的な治安情勢は良好であり、マオイストの活動についても、現在まで外国人が身体的被害を受けた例はない。しかし、プロジェクトにとって襲撃事件は2回目のことであり、JICAとしても1999年のキルギス事件以降、安全について厳しい対応を取るようになっていた矢先でもあった。不明な状況下における安全確保のためには、あらかじめ定めたルールに基づく即決・即時の対応を取らざるを得ないと判断し、プロジェクトは直ちに、ネパール人を含む全スタッフの即時撤収、現場における全活動の即時停止を発令した。

3.3.2 その影響

事件発生はネパール政府とJICAの間で年1回開催される合同調整委員会の一週間前であったことから、予定の議事は全て破棄され、プロジェクトの安全に係る事案のみが論議されることとなった。ネパール側の対応も真剣かつ迅速であり、この後、ネパール政府の現地調査団派遣に始まる、プロジェクト全体についての、安全確保を軸にした抜本的な見直し・検討が行われることとなった。

3.3.3 対応、そして新たな取り組み

この検討による改訂は、一面では大きく、一面では小さかった。

JOCVの撤退、NGOとの契約解消、JICA専門家の対象村への出張停止、さらに

Hiroki Katsuragawa: Struggle of "Community Development and Forest/Watershed Conservation Project" in Nepal (4)

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◎

JICA からの支援予算減額といった措置は、外面的には非常に大きいものであった。

しかし、PDM (Project Design Matrix : プロジェクトの全体像を示すロジカル・フレームワーク。JICA 標準様式) に示されるプロジェクトとしての Purpose, Output, Activity といった主骨格については軽微な変更のみですんだ。つまり JOCV 及び NGO の担っていた活動を C/P 組織及び地方自治体に委ねる形で改訂するにとどまった。

これは実のところ「第 2 フェイズ後半以降のプロジェクト稼働体制として想定していたものを、前倒しで実現させる」という措置である。ぶっつけの本番は容易ではないが、無理をしたものではない。また、担い手の急な交替に伴う活動規模縮小や品質低下も(若干とはいえ)避けられないが、かえて C/P のみによる実行可能性や持続性は高まったと言える。さらに、これに伴い JOCV 及び JICA 雇用スタッフ (NGO 含む) が 20 名以上減少したことに加え、JICA 雇用の住民アシスタント 20 名をネパール政府雇用に切り替えた結果、プロジェクトの大半のスタッフは C/P 職員又は C/P 機関雇用となった。

総じて、「ネパール側のオーナーシップを高めつつ、基本的変更なくしての新たな枠組みへの移行」と呼んでよい内容である。

こうした対応策の検討、そしてその実施に向けての取り組みの中で痛感したことがある。ひとつは危機管理の重要性である。第 2 フェイズ開始当初から、安全管理については無線等のハード面に加えてソフト面でも見直しを進め、緊急時の即時撤収等を含めた対処方針についてプロジェクト内部での徹底はもとより、対象村や関係行政機関に対しても当初から周知し了解を取り付けていた。全ての現場事務所について、高額機材・現金の保管禁止、夜間無人化等の安全ルールを徹底済みであった。このため、事件による被害の極小化が図られるとともに、事件発生連絡を受けた当日中に全スタッフの撤収を完了、さらにこの措置に伴う地元での混乱もなく円滑に活動停止状態に移行することができた。仮に本稼働中の第 2 フェイズの現場事務所が夜間襲撃されていても、やはり人的被害はなく物的被害も小さなものにとどまっていたはずである。このプロジェクトの安全管理体制の実効性、対象村・住民の混乱なしの活動停止状態の維持という二つの重要な実績なくしては、プロジェクトの存続そのものが危ぶまれたものと考えている。もちろん、事件以後の当地域の治安情勢が平穏を保っていること等の外部条件もあるが、まず、プロジェクト自らの対応が肝要であろう。

もうひとつは「王道を歩く」ことの大切さである。第 2 フェイズの運営システムの構築に当たり特殊化しないことを心がけたこと、即ち、JOCV の派遣や NGO との契約等を必須パーツとせず、恒久的な組織である C/P 組織が、同じく恒久的組織である地方自治体と連携することによって、稼働・維持可能なシステムへの軟着陸を目指してきたことが、今回の対応に大きく寄与した。

2000 年 8 月末以降、この新たな枠組みに係わるネパール政府及び JICA からの承認、自治体への説明等を了し、現時点 (2000 年 11 月) では実際の活動の立ち上がりを見守っている。

もちろん、この取り組みが予想通りの成功に終わるかどうかは今の段階で明言できるものではない。第1フェイズの実績を踏まえた改善を進め、予想される課題への対処も十分に検討している。しかし、本当にうまく稼働するか、本当に森林保全活動につながる流れがつけられるのか。これらは、やはりシステムを実働させた上での適時・適切な修正が鍵である。ただし、住民を巻き込んでスタートしている以上、可能な修正の内容・幅には必ずと制約がある。取り組みはこれからである。

現在のJICAを取り巻く潮流、そして途上国における森林保全のあり方を考える限り、森林・林業関係プロジェクトが「住民参加」へ向かう動きは決して変わらない、変えるべきではないと信ずる。しかし同時に、安全確保を基本としない限り、今後の地方展開型プロジェクトの実施は困難となろうことも確実である。

その意味で、本プロジェクトは、今回の不幸な、しかし貴重な経験を乗り越えて、今後ともJICAにとっての先駆モデルであり続けるものと確信している。

4. 社会林業と技術協力

本プロジェクトはJICAプロ技である。したがって政府間「技術」協力である。

しかし、プロジェクトのこれまでの活動は、本小論に述べたとおり、社会的側面での対応・取り組みが大きかった。特にハード技術については、ネパール山間地域の自然条件を踏まえた取り組みを行ってきたものの、事業実施主体が全て住民ということもあり、新技術の開発・導入というよりは既存技術の洗練に留まってきた。

こうした社会林業プロジェクトでは、技術、特にハード技術の先行開発は難しい。

途上国であろうとも、政治体制、社会構造、経済条件は短い時間で大きく変化し得る。それに伴って、農山村における社会・経済状況は変動する。住民はそれに即した対応をとろうとする。植林や森林保護に係るニーズも制約条件も、全てが変わり得る。自然条件は変わらなくとも、その自然にどのように対応する技術が必要となるかは、こうした状況の変化で確実に変わる。

一方では「自然は変わらない」ことも十分に配慮しなければならない。それぞれの自然条件に対する適正技術というものは確かにある。いかに住民のニーズがあろうとも、自然条件を覆すことはできないし、それに適わない技術は使えない。

変わる社会と変わらない自然。社会林業プロジェクトは、この両者に同時に目を注ぎつつ、うまく舵取りしていくことが不可欠ではないか。筆者は、このことをタイにおける経験(JICA東北タイ造林普及計画派遣1994~1997)から学んだ。タイでは、プロジェクト開始前後における森林・林業に係わる抜本的な法改正・新制度創設等を契機として、全く新しいパラダイムでの大造林ブームが発生した。当該プロジェクトはこれに適切に対応し技術的にも大きな成果を得たが、取り組みの方向は事前に予想していたものと大きく異なっていた。

本プロジェクトのこれまでの対応も、決して技術面を軽視してきたものではなく、社会と自然の双方に目を向けた結果として、ここ、ネパールの現時点においては、ハード

◎熱帯林業講座◎

技術の不備・不足によりも、社会・経済的な因子が森林保全を妨げているという認識の下で、最適の対応を選んできたものと考えている。

そしてもうひとつ。

「社会林業」プロジェクトにおける「技術」には、実務面での「組織運営技術」や、住民・自治体に対する「行政技術」も含まれるべきものとする。「社会林業」が住民や集落を対象とするものである以上、また、必然的に多くの関係機関、自治体、住民やスタッフと係わらざるを得ない以上、その活動を円滑かつ適正に進めるためには、こうした技術は必須のものであり、C/P への技術移転課題としても適切である。とくに、プロジェクト第2フェイズの対象は10村・88集落、関係する住民は数万人規模となる見込みである。

前述のとおり、実務においての過ちは理論的な過ちと同義である。住民の信を得ることは簡単ではなく、一度の失敗は容易にそれを失わせる。「適正、適時、円滑、容易、確実」。こういった言葉の重みを知ること、それを実現するためのノウハウを有することは重要である。

また、住民や集落を相手にするソフトウェアとしての行政技術、特に、日本の農山村における住民参加型の民主的な事業実施に係わる手法やシステムは大変に有益な実例であり、筆者はこのことを日本の地方自治体における経験（宮崎県東臼杵郡北方町役場出向1986～1988）から学んだ。住民、集落、役場、農協や森林組合、県の出先事務所等が係わり、町と集落がそれぞれのランドデザインを描きつつ、「総合的（省庁横断的という意味を含む）」で「中・長期的」な計画立案とそれに基づく各般の事業実施が「住民参加」によって進められて行く姿に感動したものである。第2フェイズのデザインにおいて、こうした日本での手法やシステムを大いに参考としたことを特記しておく。

さらに、「住民参加」とは、別の言葉で言えば、自分（プロジェクト自身）がやらないで他者をしてやらせることである。いかにプロジェクトが支援しようとも、いかに住民が理解し納得づくで取り組もうとも、つまるところは、住民が住民自身のリスクで新たな活動を実施するよう仕向けることである。その怖さ、恐ろしさを知らないで安易にこれを進める場合、その害は直営型プロジェクトの比ではない。「人を動かす」ことについての明確な認識を持つという意味での行政センスは決定的に重要であり、この点についてしばしば十分な認識に欠けるC/Pへの確実な移転が必要なものと考えている。（ネパールからの事例報告最終回）

〔参考文献〕 ・ JICA (1993) ネパール林業普及計画計画打ち合わせ調査団報告書 ・ JICA (1994) ネパール王国林業普及計画終了時評価報告書 ・ JICA (1994) ネパール村落振興・森林保全計画/ネパール緑の推進協力プロジェクト事前/実施協議調査団報告書 ・ JICA (1996) ネパール村落振興・森林保全計画計画打ち合わせ調査団報告書 ・ JICA (1997) ネパール村落振興・森林保全計画巡回指導調査団報告書 ・ 永日伊知郎 (1997) チーム・リーダー総合報告書 JICA (1999) ネパール王国村落振興・森林保全計

◎熱帯林業講座◎

画/緑の推進協力プロジェクト終了時評価報告書 ・ JICA (1999) ネパール王国村落振興・森林保全計画/緑の推進協力プロジェクトフェーズ2事前調査団報告書 ・ HMG/JICA Community Development and Forest/Watershed Conservation Project, HMG/JOCV Greenery Promotion Cooperation Project (1999) Project Terminal Report ・ 柳原保邦 (1999) チーフアドバイザー分野専門家報告書 ・ 吉田実ほか (2000) 「緑の推進協力計画」総合報告書 ・ JICA (2000) ネパール村落振興・森林保全計画/ネパール緑の推進協力プロジェクト運営指導調査(計画打ち合わせ)報告書

(80頁“海外情報”よりつづく)

亜熱帯は従来よりも北部まで含み, Subtropical humid forest (西日本, 華南, 北米南東部), Subtropical dry forest (地中海沿岸硬葉樹林), Subtropical mountain system (雲南からヒマラヤ, 中東北部及びカルフォルニア太平洋岸), Subtropical steppe (オーストラリア及びUSA西部の砂漠の周辺部)に, 温帯は Temperate oceanic forest (西ヨーロッパ), Temperate continental forest (東ヨーロッパ, 5大湖周辺), Temperate mountain system (東北日本, 華中～中央アジア, 北米西海岸(北緯45～55度)), Temperate steppe (USA中部, アルゼンチン南部, モンゴル, ウクライナ・ロシア南部)に, そして北方は Boreal coniferous forest (北欧～シベリア中部, カナダ東部) Boreal mountain system (シベリア東部, カナダ西部・アラスカ南部), tundra woodland に分類されている。なお, mountain system はすべての気候帯に, また, desert は北方を除いたすべての気候帯にある。

その他本報告では, 最近の森林を取り巻く顕著な出来事としては, 森林火災, ヨーロッパの風害, 盗伐問題が取り上げられ, 地球温暖化や持続可能な森林経営についての国際的討議, 地域連携や住民参加による森林管理, 保全の進展が強調されている。

(森 徳典)