

森林管理と貧困緩和

—ネパールでの経験と新たな試み—

久保英之

1. はじめに

FAO が刊行した世界森林白書の 2003 年版には、「森林と貧困緩和」という章が設けられている。本白書は隔年毎に発行され、森林資源・森林セクターの現況を俯瞰するとともに、その時々的重要課題に関する考察が記載されている。貧困問題については、世界銀行をはじめとする主要援助機関が途上国での開発における最重要課題の一つとして 1990 年代後半より注目してきたが、世界森林白書での言及は、貧困問題が森林セクターにおいても取り組むべき重要課題として位置付けられるようになったことを示している。

森林資源がどのように貧困緩和に貢献し得るのか。この点に関する一般的な議論は白書に譲るとして、本報告では、村落住民の生活改善を目的とした森林管理制度を持つネパールを取り上げ、国の森林管理制度が村の貧困世帯に与えてきた影響と、貧困緩和のための新たな試みについて紹介したい。

2. Community Forestry (CF) 制度とその成果・課題

ネパールの森林地は国土の 37% を占める (HMGN 1988)。1957 年に森林が国有化されて以来、森林管理は国の行政機関である森林局が直轄してきた。1988 年に発表された森林部門のマスタープランでは、森林局による国有林の直接管理を改め、国有林の管理利用権を村の住民組織に委譲するよう提言された (HMGN 1988)。ここで言う住民組織とは、ある特定の林分を利用している村落世帯によって構成されるグループのことを指し、現在では森林利用者グループと呼ばれている。このような、国有林の管理利用を森林利用者グループが担

Hideyuki Kubo: Forest Management for Poverty Alleviation —Experiences and Challenges from Nepal—

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 (RECOFTC)

う森林管理の形態をネパールでは Community Forestry* と称する。以下、本報告ではこれを CF 制度と記し、CF 制度のもとで森林利用者グループに委譲される林分を村落林と表現する。ネパールの CF 制度は、1993 年に制定された森林法と 1995 年の森林規則によって具体的な枠組みが定められた。まずは、CF 制度の概要と現時点における成果・課題について概観する。

(1) CF 制度の目的

ネパールでは全人口の 9 割以上が農山村に住み、燃料・家畜飼料・用材・薬用植物・肥料用たい肥などの生活必需品を森林資源に依存して生活している (Shrestha 1997)。もう 10 年近く前になるが、本誌 31 号でも山間部における住民の森林資源に対するニーズ調査報告が行われており、薪・家畜飼料・用材ニーズの高さが示されている (門田・西岡 1994)。CF 制度は、このような農山村の現実を鑑み、村落住民が森林資源を自給用として利用することを正式に認めた国の制度である。商業目的の林産物収穫も認められているが、CF 制度の第一義的な目的はあくまで林産物の安定自給を通じた村落住民の生活改善にある (Shrestha 1997)。

(2) CF 制度の特徴

CF 制度の主な特徴として、森林資源の所有権・管理利用権分離、および管理主体としての森林利用者グループの存在、という二点が指摘できる。1957 年に国有化された国内の森林は、CF 制度のもとで林地の所有権は国家に帰属したまま、森林の管理利用権のみが森林利用者グループに委譲されることになった。管理利用権の委譲によって、村落住民が日常的な森林管理を自らの必要性に応じて行える状況が生まれた。その一方で、所有権は依然として国に属することから、以下に述べるように森林管理に関する最終的な権限は行政が留保している。

CF 制度は、ある特定の林分を利用している村落世帯（もしくは利用を希望している世帯）によって構成される森林利用者グループを森林管理の主体として位置づけている。森林利用者グループは法人組織として行政（森林管理署）に登録され、日常的な組織運営は、森林利用者グループメンバーの中から選出された運営委員によって行われる。村落林の管理利用は作業計画に基づかなければならない。森林利用者グループが作業計画に記載されていない森林利用を行った場合、森林管理署長は森林利用者グループの登記を抹消することができ

*類似した森林管理制度を持つフィリピンでは Community Based Forest Management (CBFM)、インドでは Joint Forest Management (JFM) と称している。

る。登記抹消を警告されたグループが森林管理署長の決定を不服とする場合には、森林管理局長に訴えることが認められている（但し、森林管理局長の決定が最終である）。また、森林利用者グループはCF 基金を設置し、林産物の販売収入や森林利用の違反者に課される罰金などを基金に繰り入れる。この基金の運用は運営委員会が担い、森林利用者グループメンバーの合意に基づいて村の発展のために公共投資することができる（HMGN 1993, HMGN 1995）。

(3) CF 制度に基づく権利委譲のプロセス

図1はCF 制度に基づいて実施される国有林の管理利用権の委譲と、森林利用者グループによる村落林管理プロセスのガイドラインを示したものである。

まず準備段階では、村落住民と森林管理署職員がインフォーマルな形で関係づくりを行う。職員はCF 制度に関する説明を各集落で住民に対して行い、また、村におけるこれまでの森林利用のあり方や、村落林として委譲される林分区画について把握する。

村落住民がCF 制度に関する理解を深めたところで、森林利用者グループの組織づくりが行われる。村内の各集落や特定の社会グループ毎にミーティングを行い、森林利用者グループに参加するメンバーを同定する。また、森林利用者グループの運営規約についても話し合いを始める。このプロセスは、森林管理署職員と村長や集落長など村の有力者によって進められる。その後、森林利用者グループへの参加に関心を持つ住民で全体会合（総会）を開き、規約の採択と運営委員の選出を行う。そして、森林利用者グループは森林管理署に登記申請を行い、正式に法人となる。

森林利用者グループの登記が行われた後、運営委員会が中心となって森林管理作業計画の策定を行う。作業計画には、村落林の保全方法、林産物収穫の概

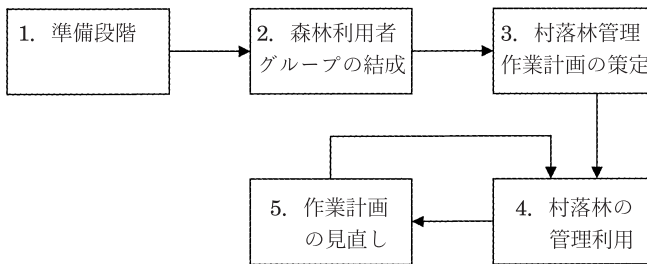


図1 国有林の委譲および森林利用者グループによる森林管理プロセス
出典：Ojha (2003), Regmi *et al.* (1999)

要、枝打ち・間伐などの施業方法、CF 基金運用方針などが記載される。作業計画の内容検討に際しては、各集落や特定の社会グループ毎にミーティングを開き意見交換を行う。また、森林管理署職員の参加を得て森林資源調査も実施する。作業計画の内容が固まり次第、森林利用者グループの総会を開いて作業計画を承認し、森林管理署長に提出する。作業計画の内容が負の環境影響を与えると推測される場合、森林管理署長は作業計画の変更を森林利用者グループに求めることができる。その場合、森林利用者グループは作業計画を変更した上で再提出する。この段階で森林管理権の委譲が行われる。

承認された作業計画に則って、森林利用者グループメンバーは村落林の管理利用を行う。作業計画は必要に応じて随時変更できるが、森林管理署長の承認を得なければならない。その後は、作業計画の変更・承認と、それに基づく森林管理が継続的に行われることになる。

(4) CF 制度は何をもたらしたか

1988年にCF制度が導入されてから、この15年間の間におよそ1万2千の森林利用者グループが結成された。これらの森林利用者グループが管理利用する森林面積は、合計で約85万haにのぼるといふ (Gilmour 2003)。

森林利用者グループの活動とその影響に関する全国レベルでの調査はまだ実施されていないが、事例研究は援助機関のプロジェクトや研究者らによって数多く行われている。そして、これらの報告の多くが指摘しているのは、CF制度の導入によって森林資源の状況は回復しているが、村の中でも職業カースト層や貧しい世帯の生活改善にはほとんど貢献しておらず、むしろ彼らの森林資源へのアクセスを制限している状況が生まれている、という点である。つまり、村落住民の生活改善を目的として導入されたはずのCF制度は、村の中の貧しい世帯に悪影響を与えてきたというのである。なぜか。ここでは、Nepal-UKプロジェクトによって行われた調査報告をもとに問題点を指摘したい。

(この他、ネパール南部に位置するテライ平原での権限委譲が進まないという重要な問題があるが、本報告の趣旨とは若干異なるのでここでは触れない)

3. Community Forestry 制度と貧困層

以下に引用する調査は、ネパール中部に位置するパルバット郡とミャグディ郡にある4つの森林利用者グループを対象に行われたものである (Malla *et al.* 2003)。詳細は略するが、森林利用者グループ毎に集落長や福祉ワーカーらの協力を得て世帯の豊かさランキングを行い、最終的にすべての世帯を4つのカテ

ゴリーに分類した。そして、各カテゴリーから調査対象世帯をランダムに選び（合計で 128 世帯）、社会経済状況に関するインタビューを行った。表 1・表 2・表 3 に、調査結果の一部を示す。

表 1 は世帯の豊かさと農地・家畜所有との関係、および薪・家畜飼料の供給源を見たものである。世帯の豊かさは農地・家畜という資産所有に大きく関係しており、豊かな世帯ほど必要な林産物の供給を私有地に求め、公共地（村落林・国有林）への依存度が低くなっていることがわかる。また、貧しい層ほどオープンアクセス資源である国有林への依存度が高くなっている（ここで言う国有林とは、森林利用者グループに委譲されていない森林のことを指す。村落林と異なり作業計画が作られていないため、一種のオープンアクセス状態になっている）。

表 2 は森林利用者グループのカースト・民族構成割合と運営委員に占める割合とを比較したものである。森林利用者グループの運営委員は裕福な世帯の男性で占められるという傾向を持ち、貧しい層はグループの意思決定の場に十分関与できていないことがわかる。また、表 3 は森林利用者グループの活動に対するメンバーの認識に関するデータである。総会や運営委員会での決定事項に

表 1 豊かさ階層別の資産所有状況および主要林産物の供給源

	豊かさ階層（1 が最富裕層）			
	1	2	3	4
農地所有 (ha)	1.22	0.79	0.57	0.28
家畜所有 (Unit ^{*1})	4.9	4.5	3.7	3.0
薪の供給源 (Bhari ^{*2})				
私有農地の樹木	25	21	16	12
村落林	30	22	25	25
国有林	8	8	13	16
家畜飼料 ^{*3} の供給源 (Bhari ^{*2})				
私有農地	569	531	435	327
村落林	11	10	11	11
国有林	0	2	8	15

注：*1 家畜所有単位は水牛(0.8)、牛(1.0)、山羊(5.0)で換算される

*2 1Bhari はおよそ 30 kg

*3 草、葉、稲藁・ミレット藁、トウモロコシの茎など

出典：Malla *et al.* (2003)を改変

表 2 豊かさ階層別のカースト・民族構成と運営委員比率 (単位: %)

	豊かさ階層 (1 が最富裕層)				
	1*	2*	3*	4*	
ブラマン/チェトリ	14 (26)	25 (30)	18 (13)	12 (4)	100% (100%)
職業カースト	1 (0)	1 (2)	2 (2)	12 (4)	
マガール・ネワール族	3 (11)	3 (2)	3 (2)	4 (2)	
合計	18 (37)	29 (35)	23 (17)	28 (9)	
男性委員の比率	33%	28%	15%	11%	100%
女性委員の比率	4%	7%	2%	0%	

注: * 左の数値は調査対象世帯全体に占める割合。右の括弧内の数値は、4つの森林利用者グループの運営委員全体 (46名) に占める割合。

出典: Malla *et al.* (2003) を改変

表 3 森林利用者グループの活動に対する認識について

	豊かさ階層 (1 が最富裕層)			
	1	2	3	4
前回の総会での決定事項を知っている人の割合	48%	39%	57%	34%
前回の運営委員会での決定事項を知っている人の割合	52%	37%	34%	13%

出典: Malla *et al.* (2003) を改変

対する森林利用者グループメンバーの理解度は全体的に低いが、特に貧しい世帯ほど顕著である。

これらの調査結果をもとに、Mallaらは次のような考察を行っている (Malla *et al.* 2003, Neupane 2003)。すなわち、森林管理署長をはじめとする森林官は村落林の「利用」よりも「保全」に高い関心を抱いている。これは、森林行政に見られる一般的な傾向である。村の裕福な人々で占められる森林利用者グループの運営委員は、私有農地から必要な資源を供給できるので特に村落林に依存する必要はない。そのため、彼らは森林管理署の意向に沿う形で村落林管理を行い、行政との関係を良好に保とうとする。一方、貧しい世帯の人々は森林利用者グループの活動に対する認識が極めて低く、また意思決定に参画する機会も限られているため、自分たちのニーズを村落林管理の意思決定に反映することがほとんどない。以前は自由に薪・飼料の採取を行っていた彼ら

も、森林利用者グループが村落林管理主体として利用制限を実施しはじめたため、森林資源へのアクセスが抑えられるようになってしまったのである。

4. 森林利用者連合の試み

このような CF 制度の現状に対して、貧困世帯の生活改善につながる森林利用者グループの組織運営を行おうという動きが既に始まっている。その一つに、森林利用者グループの全国連合体である森林利用者連合（Federation of Community Forestry Users, Nepal : FECOFUN）の試みがある。森林利用者連合とは 1995 年に結成された市民組織で、本部のほか郡支部が全国 75 郡のうち 61 郡に置かれている。連合体の目的は、村落住民による森林利用の権利意識を高めること、および CF 制度が適切に運用されるよう政府・行政に働きかけることである（Timsina 2003）。これらの目的を達成するために、森林利用者連合は積極的な政策提言・ロビー活動や森林利用者グループに対する啓蒙活動を行ってきた。

2002 年 12 月、森林利用者連合は「森林利用者グループの理想モデル作り」というテーマのワークショップを開き、全国 14 の郡でモデル作りに向けた活動を開始した。ワークショップには、14 郡から 26 名（うち女性 14 名）の森林利用者連合・郡支部メンバーが参加し、理想的な森林利用者グループ・モデルの基準・指標について意見交換が行われた。その基準には、職業カーストや貧困層、女性などの社会的弱者が森林利用者グループの意思決定過程に参加し、グループ活動を通じて直接生活改善につながる便益を得ること、という社会的公正に関する項目も含まれていた。筆者は本ワークショップに参加していないが、主催者から直接詳細な報告を聞く機会を得た。ここでは、ワークショップで行われた議論のうち、社会的公正に関する内容について紹介する（Upreti 2002）。

(1) 森林利用者連合・郡支部役員の経験

森林利用者連合の役員には村の有力者が多く、職業カーストや貧困層は極めて少ない。但し、女性は多く登用されており、本部役員 27 名のうち過半数は女性である。本ワークショップの参加者も同様で、過半数は女性であった。

郡支部役員の中には、貧しい世帯の活動参加を意識的に進めている森林利用者グループのメンバーもいたが、ほとんどの参加者は先に紹介した事例の実状と類似した経験を持っていた。具体的には、「職業カーストの人々も総会に参加はするが、彼らが意見を述べることはなく、機会も与えられない」、「CF 基金の

融資利息が高いため、貧しい世帯は基金から資金を借りることができない」、
「森林利用者グループが結成されてから、ダマイ（鍛冶屋を生業とする職業カースト）の人々は村落林から製炭用材を取ることができなくなった」などのコメントがあり、CF 制度が社会的弱者層の生活改善に貢献していない現実を裏付けていた。

(2) 社会的公正の指標

ワークショップの最大の目的は、理想的な森林利用者グループとはどのような性質を持った組織なのか、その基準・指標を特定することにあった。基準としては、組織運営の透明性、参加型民主主義、合意形成過程、社会的公正などが選ばれ、それぞれの基準毎に指標の議論が行われた。社会的公正に関する基準では、次のような指標が合意された。

- 社会的弱者層が総会や研修に参加できるよう前もって便宜を図る
- 社会的弱者層が森林利用に関する彼らの諸権利を理解する
- すべてのメンバーが森林管理活動に参加する（但し、障害者については例外とする）
- 運営委員の半数は女性とする
- 運営委員には社会的弱者層からの代表者を含める
- 自給用林産物の価格は世帯の経済力を考慮し、最大 50% の割引を行う

ここで示されている指標は、貧困世帯などの社会的弱者層が CF 制度について理解を深め、意思決定過程に参画し、かつ経済的な便宜を得ることを意識している。森林利用者グループが社会的弱者層に対して特別な配慮を行うことで、現在の CF 制度が抱えている問題を克服していこうとする意気込みが伺える内容である。

(3) 指標達成へ向けて

本ワークショップの参加者は、各々が所属する森林利用者グループで上記の指標達成へ向けた活動を行う義務を負っている。2003 年 2 月には最初の進捗評価ワークショップが行われ、各支部役員は進展度合を報告した。今後も進捗評価ワークショップは定期的に関われ、森林利用者グループが社会的公正という課題をどう克服していくのか、試行錯誤の経験が共有される。

5. おわりに

ネパールの森林管理制度は、村落住民の福祉向上を目的とした制度として認知されている。しかし、制度が導入されてから 15 年を経た現在、実態として村

の貧しい世帯が必ずしも CF 制度によって便益を得ていたわけではないことが明らかになり、新たな課題に取り組む必要性に迫られている。この課題は、カースト制という南アジアで広く見られる文化に根ざしたものであり、森林セクターのみが抱える問題ではない。しかし逆に言えば、貧困削減という世界的な挑戦に対して、森林セクターはこの課題に取り組む上でのエントリーポイントとして貢献し得るのである。何故ならば、森林地域には多くの貧困層が居住し、森林資源に依存した生活を送っているからである。その意味で、私たちを含め熱帯の森林・林業に関わる者には、考えている以上に数多くの課題が付きつけられていると言えるだろう。

〔参考文献〕 1) His Majesty's Government of Nepal (HMGN). (1988) Master Plan for the Forestry Sector Nepal, Kathmandu, HMGN. 2) Shrestha, K.B. (1997) Community forestry : Policy, Legislation and Issues, Paper presented at the National Workshop on Community Forestry and rural Development : Role of NGOs, 24-26 July, Lalitpur, Nepal. 3) 門田 毅・西岡泰久 (1994) ネパール山間部の住民ニーズと林業普及, 熱帯林業 31 : 2-13. 4) His Majesty's Government of Nepal (HMGN). (1993) Forest Act 2049 (1993), Kathmandu, HMGN. 5) His Majesty's Government of Nepal (HMGN). (1995) Forest Regulation 2051 (1995), Kathmandu, HMGN. 6) Ojha, H. (2003) Department of Forest's new Community Forestry Guideline. Journal of Forest and Livelihood, Vol. 2(1) : 78-81. 7) Regmi, C. *et al.* (1999) Current policy and Legal Context of the Forestry Sector with Reference to the community Forestry Programme in Nepal, Kathmandu, SEEPOR and PRO PUBLIC. 8) Gilmour, D. (2003) Retrospective and Prospective View of Community Forestry in Nepal. Journal of Forest and Livelihood, Vol. 2(2) : 5-7. 9) Malla, Y. *et al.* (2003) Why aren't poor people benefiting more from community forestry?. Journal of Forest and Livelihood, Forthcoming. 10) Neupane, H. (2003) Contested Impact of Community Forestry on Equity : Some Evidences from Nepal. Journal of Forest and Livelihood, Vol. 2(2) : 55-61. Timsina, N. (2003) 11) Viewing FECOFUN from the Perspective of Popular Paricipation and Representation. Journal of Forest and Livelihood, Vol. 2(2) : 67-71. 12) Upreti, H. (2002) Proceedings from the workshop for "Developing a Model Community Forestry Users Group" (Draft version), FECOFUN and WATCH, Kathmandu.