

フィリピンの参加型森林管理 (CBFM) —1

はじめに

筆者はフィリピンにおける JICA と DENR (環境・天然資源省) の技術協力プロジェクトに 2004 年 6 月以来専門家として携わり、地域住民による森林管理 (CBFM : Community-Based Forest Management) プログラムに関する活動を行っている。この間、深刻な社会問題である違法伐採とそれに対応し激しく移り変わるフィリピン政府の森林政策を目のあたりにしてきた。これらの経験をもとにフィリピンにおける CBFM の光と影を紹介しよう。

当記事は 2 回に分けて連載し、今回は CBFM プログラムの概要と、それらに関わる最近の大きな動きである禁伐令等について紹介する。次回は筆者が携わっている技術協力プロジェクトの概要と今後の課題等について述べる。

フィリピンにおける森林荒廃の状況

フィリピンの森林荒廃はすさまじく、記録によると 1900 年ごろは国土 3 千万ヘクタールの 70% を覆っていた森林が、1950 年には 50% に、そして 1999 年にはわずか 18% にまで減少している。このペースが続けば遠からずフィリピンの森林は、そのほとんどが消滅してしまうと危惧されている。森林減少の要因は、他の多くの途上国と共通しており、過剰伐採、森林火災、焼畑、過放牧、農地等への転用であり、さらに近年は違法伐採が深刻な社会問題となっている。

2004 年 11 月には季節はずれの 3 つの大型台風が中部ルソンを襲い、洪水等により 400 名以上の死者を記録し、30 万人の住人に深刻な被害をもたらした。これら被害の拡大は、森林減少と劣化が原因であるとされ、フィリピン政府の森林政策の不備や遅れを厳しく非難する声が高まった。

さらに、近年の森林荒廃は違法伐採に起因する部分が多いとされている。フィリピン政府はさまざまな取り組みにより違法伐採のコントロールに努めているが、実態は不明であり、対策もあまり効果を挙げているようには見受けられない。後述するように違法伐採対策が現在のフィリピンにおける森林政策の最も重要かつ緊急な課題であり、CBFM プログラムも違法伐採の影響を直接、間接に大きく受け変容しつつある。

Hideki Miyakawa : Participatory Forest Management in the Philippines-CBFM (Community-Based Forest Management) —1

フィリピン国 DENR-JICA 技術協力プロジェクトチーフアドバイザー/政策専門家

住民参加型森林管理の歴史

森林荒廃は森林地域に生活する住民の貧困問題と密接に関連している。住民の貧困が不適切な森林利用をもたらし、森林荒廃を加速させる。一方、森林荒廃が住民の生活環境の低下につながり、さらに貧困の度を強める。この悪循環が開発途上国の森林地域では広く見られるが、フィリピンも例外ではない。

貧困と森林荒廃の悪循環を断ち切り、森林の保全と住民の生計向上の両者を共に進める方法は、地元住民の参加による森林管理をおいてほかにない。DENR は国立公園や伐採事業地などを除く、いわゆるオープン・アクセスの地域については地元住民の管理にゆだねる社会林業の導入が望ましいと考え、1970年代からさまざまな社会林業政策を展開してきている。

表1に見るように、これまでに数多くの制度やプログラムが次々と考案され試行されているが、DENR はこれら制度等の欠点を修正しつつ改良を重ね、1995年に政令263号により、現行のCBFMプログラムを策定した。CBFMは森林管理の国家戦略と規定され、一連の社会林業制度の完成版であるとされている。ただし、それ以降も地元住民以外の個人・グループや企業を契約の対象としたIFMA/SIFMAや国立公園等保護地域における地元住民との契約であるPACBRMAなどの土地保有制度が設立されている。

なお、2003年現在における住民参加型の森林面積は約550万haであるが、DENRはこれを将来的に、900万haにまで拡大することを目標としている。

現行のCBFMプログラムについて

ある森林・林地にクレーム（長年にわたり利用してきたことによる権利）を持つ地元コミュニティは住民組織を形成し、DENRとの契約のもとにその森林を25年間無償で借り受け経営を行うことができる。これに対して、DENRや州・郡などの地方政府は資金・技術・制度面の支援を行う。CBFMプログラムのもとに実施される個々のCBFMプロジェクトについては、以下の4つの発展段階が設定されている。

- (1) 準備段階：DENRや地方政府などの支援機関は地元コミュニティに接触しCBFMプログラムの説明を行い、コミュニティのメンバーと共同でCBFMプロジェクトのエリアを特定する。
- (2) 住民組織形成段階：当該コミュニティはCBFMプロジェクト実施のための住民組織を結成し、DENRは住民組織と25年間のCBFM契約を結ぶ。
- (3) 計画段階：住民組織は支援機関の援助を受けて、コミュニティ資源管理計画（CRMF：Community Resource Management Framework：）や事業5カ年計画を作成しDENRの承認を受ける。
- (4) 実施段階：住民組織は上記計画に基づき、支援機関の資金・技術援助を受けつつ、森林の保全・復旧・持続的利用などのCBFM活動を実施する。その結果についてモニタリングおよび評価を行う。

◎熱帯林業講座◎

表 1 フィリピンにおける住民参加型森林・土地管理プログラム

発足年	プログラム名	内 容	実績 (2003年現在)
1982	統合社会林業プログラム (ISFP: Integrated Social Forestry Program)	DENR と地元住民とで 5 Ha を上限とす 25 年間の契約が結ばれ、住民は DENR の支援を受けて森林管理を行う。	総面積： 約 67 万 ha
1993	先住民族の領地使用権証明書 (CADC: Certificate of Ancestral Domain)	DENR より先住民族に CADC / CALC が発行され、先住民族は DENR 等関係機関の支援を受けて土地・天然資源の管理を行う。	総面積： 約 240 万 ha
1995	地域住民による森林管理 (CBFMA: Community-Based Forest Management Agreement)	DENR と地元住民組織とで 25 年間の CBFM 契約が結ばれ、住民は DENR や地方政府の支援を受けて森林管理に参加する。	約 1,570 契約 総面積： 約 157 万 ha
1996	産業森林管理 (IFMA/SIFMA): Industrial Forest Management Agreement/Socialized IFMA	DENR と企業 (IFMA) あるいは個人・グループ (SIFMA) とで結ばれた 25 年契約に基づき森林管理が行われる (契約相手が地元住民に限定されていない)。	IFMA： 約 70 万 ha, SIFMA： 約 4 万 ha
2002	保護地域コミュニティ資源管理 (PACBRMA): Protected Area Community-Based Resource Management Agreement	国立公園等保護地域を対象とした 25 年間の契約で、住民は DENR や地方政府の支援を受けて森林管理に参加する。	いまだ実績はない。

最近の動きから

(1) 禁伐政策

冒頭に述べた 2004 年 11 月の中部ルソンにおける洪水の大被害は、その原因が森林荒廃にあるとされ、世論は深刻化する違法伐採をコントロールできないフィリピン政府の責任を厳しく追求した。以前から違法伐採問題に頭を痛めていた DENR は、これら世論



写真 1 参加住民によるミーティング
(2005年1月, マウンテン州)



写真 2 良く整備された CBFM サイト
(2004年10月, セブ州)

の高まりを契機とし、被害直後の12月8日、突然、長官通達による禁伐令を出した。これは DENR の所管する全国の森林地域（ただし、ミンダナオ島東部のリージョン 11 および 13 を除く。）において、天然林および人工林の伐採と伐採木の移動を禁止する厳しいものであり、1年半が経過した現在もこの措置は継続している。

この突然の禁伐令により経済的な損害を受けた CBFM プロジェクトは数多い。DENR が昨年初めに実施した全国調査では、禁伐令直前に伐採を行い、そのち木材の移動を禁じられ販売ができなくなったケースが全国 16 の CBFM プロジェクトで報告されており、差し止められた伐採木は合計 12,000 m³ にのぼる。

また、伐採計画の中止を余儀なくされた CBFM プロジェクトも数多い。ある CBFM プロジェクトは家具生産を行う計画で、伐採申請書の作成、加工器具購入のためのローンの確保、加工技術のトレーニング等の準備を進めていたが、禁伐令により伐採許可が下りず計画は中止とな

り、かつ、ローンの返済に苦慮している。

今回の禁伐令は住民が CBFM エリアに植林した人工林をも対象としており、この措置が住民の投資意欲を大きく阻害することが危惧される。

(2) 先住民族の先祖伝来の土地

フィリピンの先住民族は全人口の 18% に相当する 1,200-1,300 万人といわれ、その多くは森林地域に居住している。DENR は 1990 年代初期から、先住民族の先祖伝来の土地に関する権利を認め、先住民族のクレームに対して領地使用権証明書 (CADC: Certificate of Ancestral Domain Claim) を発行してきた。現在、CADC を付与された土地は 240 万 ha に及ぶ。ただし、これらの土地は依然として DENR が所管するパブリックランドであり、DENR の森林管理の一環に組み込まれている。

◎熱帯林業講座◎

そののち、1997年の「先住民族権法」のなかで先住民族の先祖伝来の土地には政府から領地所有権証明書（CADT : Certificate Of Ancestral Domain Title）が付与され所有権が認められることとなった。また、従来の CADC は自動的に CADT に切り替わることとなり、新たに先住民族からクレームの出ている土地を含めると、将来的には全国の森林の40%に相当する600万 ha が CADT の対象になるとみられている。

さて、CADT は先住民族の所有地であり、もはやパブリックランドではない。従って DENR の森林・林地に対する干渉は一般の私有地に対するものと同程度に弱まる。しかし一方で、多くの CADT 地域は重要な水源や貴重な動植物の生息地域でもある。フィリピン政府は先住民族の権利を尊重しつつも、環境保全対策を進めなければならないという、きわめて困難な課題を抱えることとなる。また、現在、先住民族により CBFM プロジェクトが進められている土地の中にも、CADT に移行するものが多く現れることとなり、将来の CBFM 制度を考える上で大きな課題となる。

おわりに

1995年に CBFM プログラムが国家戦略として制定されてから10年間に経過するが、現在、157万ヘクタールの森林地域に1,570の CBFM プロジェクトが展開するまでに発展した。CBFM プログラムがスタートしてから、オープン・アクセスであった森林地域に住民管理のシステムが取り入れられ、森林火災や違法伐採が軽減した、と CBFM プログラムを高く評価する声が多い。

一方、現在の CBFM プログラムは禁伐令の影響や先住民族など他の土地保有制度との軋轢に直面している。また、国や地方政府からの技術・資金援助が大幅に不足していること、住民組織の事業実施能力が不十分なことなどの問題もある。

しかし、森林・林地を効果的に保全し、持続的に利用できるのは地元住民のほかにはない。数多くの問題を克服しながら、今後も住民参加型の CBFM プログラムは最も効果的な森林管理の手法として発展するであろう。

今回は、2004年6月にスタートした DENR と JICA の技術協力プロジェクトを紹介し、今後の課題や取り組みについて議論する。