

ディエンビエンフーの戦いから 60 年 —「ベトナム北西部水源地域における持続可能な 森林管理プロジェクト」の戦い—

五 関 一 博

はじめに

2014 年は、ベトナムのフランスからの独立戦争の帰趨を決したディエンビエンフーの戦い後 60 年の記念すべき年となる。この地で 2010 年より、JICA はベトナム政府と協力して「北西部水源地域における持続可能な森林管理プロジェクト」(SUSFORM-NOW) を実施してきている。プロジェクトの開始は、第二次世界大戦の終戦の日である 8 月 15 日で、1945 年のこの日がベトナムにとってみれば、日本軍による仏印進駐が終わり、ホーチミンによる独立宣言、フランスによる再植民地化を経て独立戦争に突入り、冒頭のディエンビエンフーの戦いへと続くきっかけとなった日であることに、因縁を感じざるを得ない。さらに言えば、ディエンビエンフーの戦いが終わってもたらされた平和も長続きはせず、1975 年まで続くベトナム戦争の序章でしかなかったこと、その後もポルポト派を相手にしたカンボジアへの出兵や、中越国境紛争などが続き、1990 年代になってようやく平和が訪れたことを、ベトナムの歴史を考える上で忘れてはならない。

さて、話が脱線したが、筆者はこの SUSFORM-NOW の開始前の 2010 年 6 月から JICA 専門家としてベトナムに派遣され、2013 年 6 月まで同プロジェクトのチーフ・アドバイザーを務めさせていただいたので、同プロジェクト前半の概要と進捗状況を、この場をお借りして紹介させていただく。

1. プロジェクトの概要

ベトナムの森林・林業については、本誌 No. 79 に、井上幹博氏が書かれているので本稿では詳しくは触れないが、1995 年には 28% まで低下したベトナムの森林被覆率は、ベトナム政府の取り組みにより、2011 年には 40% 弱にまで回復してきている。しかし、ディエンビエンを含む北西部 4 省は貧困率が極めて高く、薪材の採取、焼畑や森林の農地転用などによる、森林の荒廃が依然として激しい。

このため、ベトナム政府農業農村開発省は日本に対し、北西部の持続可能な森林保全に係る技術協力を要請し、前述の通り 2010 年 8 月から SUSFORM-NOW が開始されたのである。

プロジェクトの当初の目標は「他地域に適用可能なアプローチにより、パイロットサイトにおいて参加型による森林管理と住民の生計向上が両立する」であり、これを実現するために、様々な活動の実施により、次の 3 つの成果を出すこととされていた。

- ① 土地利用計画と生計向上計画が両立するアプローチが検証される。
- ② 実施機関（中核機関、支援機関）の、パイロット活動を推進するために必要な技術・制度的キャパシティが向上する。
- ③ ディエンビエン省において、パイロット活動における成果の省内普及戦略が採用される。

プロジェクトサイトはディエンビエン省（このう

Kazuhiro Goseki : 60 Years after the Dien Bien Phu Campaign—Fight for Sustainable Forest Management in the Northwest Watershed Area in Vietnam

(独)国際協力機構 地球環境部

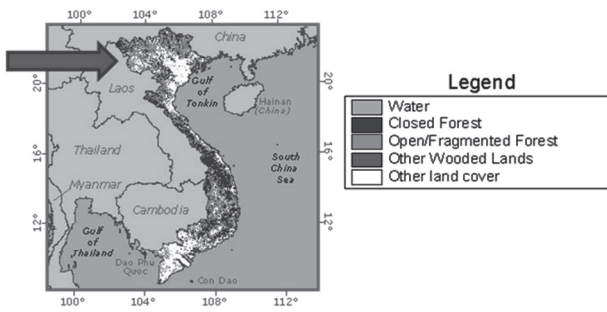


図1 ベトナムの森林分布（出典FAO）とディエンビエン省の位置（矢印）

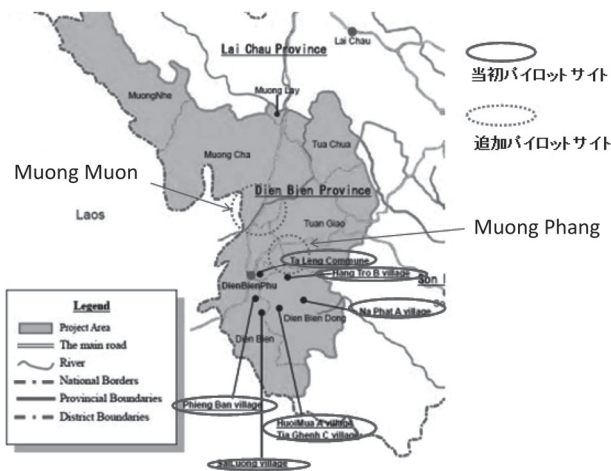


図2 パイロットサイトの位置

ち、プロジェクト前半では2郡の6村とディエンビエンフー市内の1地区の合計7パイロットサイトで活動を実施）であり（図1, 2）、協力期間は5年間、相手国機関は農業農村開発省森林総局、ディエンビエン省農業農村開発局（DARD）、ディエンビエン省人民委員会ほかである。プロジェクト事務所は上記DARD内に置かれ、DARDの所在するディエンビエン省の省都ディエンビエンフー市は、首都ハノイの西方約500km、西のラオス国境まで国道で40km弱の位置にある。

ディエンビエン省は西にラオスと接する他、北では中国と接しており、省全体の面積は約956千ha、人口は50万人弱でそのうち約8割がタイ族、フモン族、といった少数民族である。盆地である

ディエンビエンフーは標高500m程度だが、2,000mに達する山もある中山間地である。省の大部分は、ハノイからトンキン湾へ流下する紅河の支流で中国から流れてくるダー川の流域であるが、ディエンビエンフー市など一部はメコン河の支流のナムゾン川の流域となっている。森林に用途区分されている土地の面積は、省全体の約8割を占め、うち生産林が4割弱、保護林が6割弱、より規制の厳しい特別利用林が1割弱となっているが、実際の有林地の面積は省全体の4割程度に過ぎない。

プロジェクトでは、目標を達成するために前述のとおり7カ所のパイロットサイトで活動を実施した。具体的には、省、市郡等の職員が、区・コミュニティ（市郡の下位の行政単位）等の職員や普及員を指導し、住民参加によるパイロット活動を実施することとし、省、市郡等の職員に対する指導者養成研修（TOT）、区・コミュニティ等の職員や普及員に対する現場研修（OJT）等による実施機関職員の能力向上を図りつつ、住民による参加型森林管理計画、生計向上計画の樹立とこれらの計画の実施を支援した。

2. プロジェクト前半の成果

上記の通りパイロット活動を進め、2013年1月の中間レビュー時点までに、以下の成果が得られた。

- (1) 各パイロットサイトにおいて樹立された森林管理計画が策定・実施されたことにより、パイロットサイト内の森林は概ね適切に保全され、うち3パイロットサイトの5村では約80haの植林が行われた。
- (2) 生計向上計画が策定・実施され、養牛（12世帯が参加、以下同様）、養豚（62）、養魚（52）、バイオガス（61）、改良カマド（158）、有機野菜栽培（367）、果樹栽培（340）、地酒生産（1生産グループが参加）、箒生産（同1）の各パイロット活動が開始された。
- (3) 参加型森林管理計画・生計向上計画の策定マニュアルが用意され、実際の計画策定結果を踏まえて改善された。
- (4) パイロット活動の経験を踏まえ、活動実施プロ

セス・マニュアルが策定された。

3. プロジェクトの中間見直し

中間レビューにおいては、プロジェクトに対して6項目の提言が行われた。それぞれの概要と、これに対するプロジェクト側の筆者の帰国した時点までの対応は以下のとおりである。

(1) 生計向上活動オプションの絞り込み

提言：これまでプロジェクトは、パイロットサイトにおいて多くのパイロット活動を支援してきたが、生計向上活動の一部は、森林管理との間に明確な関連がない。従って、こうした観点から全ての生計向上活動を見直し、それぞれの長所と短所を整理し、プロジェクト後半の追加パイロットサイトⁱⁱ⁾における活動の絞り込みに役立てるべきである。ⁱⁱⁱ⁾ 後述のREDD+パイロットプロジェクト (REDD+PP) にて選定した2コミュニティ (Muong Muon 及び Muong Phang) である (図2)。

対応：追加パイロットサイトにおける活動の絞り込みのためのマトリックスを用意し、これを用いてパイロット活動の絞り込みを行い、村毎に、主たる活動 (畜産・水産、バイオガス等) 2種類と、その他の活動2種類に絞ってパイロット活動を支援する予定である。

(2) モニタリングシステムの改善

提言：参加型プロジェクトに不可欠な住民の内発的発展を、参与観察によってモニタリングするための学生モニタリング・ボランティアをパイロットサイトの各村に配置しているが、必ずしも十分に機能していないため、配置を中止し、他のモニタリング手法を見出すべきである。また、特に森林の状態の変化等、森林管理の定量的・定性的なデータ・情報を把握できるモニタリングシステム・手法を検討すべきである。

対応：モニタリング・ボランティアによる参与観察結果を短期専門家が分析した結果、住民の内発的発展が期待通りには見られていない等の情報が把握できてはいるが、交代が頻繁にあることや、学校のスケジュールの関係で配置できない期間があ

る等の解決が困難な問題もあり、モニタリング・ボランティアの配置は本年2月初めで終了とした。森林状態の変化の把握は、今後SUSFORM-NOWが準国家レベルのREDD+プロジェクトに見直される (後述) ことも踏まえ、GPSによる植林等森林管理活動の面積の把握等を行うこととする。

(3) 計画・実施アプローチの改善

提言：現行のアプローチは、村内の一部の住民への集中的な支援によって森林管理と生計向上のモデルを発展させるというものである。今後、パイロット活動をより多くの住民に広げるために、既存のシステムをより効果的なものに改善することが必要である。

対応：(1)の通り活動を絞り込むことによって、個々の活動により多くの住民が参加できるようにするとともに、パイロット活動実施のための研修などは、個々の活動グループのメンバー以外の住民も参加できるよう改める。

(4) グッドプラクティスの編纂

提言：一部のパイロットサイトでは、森林保全のための厳しい規則の導入、家畜飼育グループの回転資金の森林パトロールや追加の種畜の購入への活用、といった事例が見られている。これらのグッドプラクティスや正のインパクトを収集・編纂し、他地域へ普及することを検討すべきである。

対応：グッドプラクティス等を紹介するための、



写真1 住民への植林指導(左)と畜産活動への支援(右)

ニュースレターの発行を検討する。

(5) 技術資料の共有

提言：前述の各種マニュアルをはじめ、プロジェクトはこれまでに多数の技術資料を作成してきているので、これらのうち、重要・必要なものを整理し、インターネット等を活用して外部と共有すべきである。

対応：DARD のウェブサイトでの技術資料の公開を検討する。

(6) PDM の変更

提言：現在 JICA がディエンビエン省で実施している、ディエンビエン省 REDD+パイロットプロジェクト (REDD+PP) の詳細設計調査 (2011 年 10 月) の時点で、同プロジェクトの成果を SUSFORM-NOW に統合することが JICA 側とベトナム側で合意されており、このために SUSFORM-NOW の PDM を変更すべきである。

対応：中間レビューの合同評価報告書に基づき合同調整委員会で議論するとともに、日本側中間レビュー調査団とベトナム側関係機関とで協議を行い、PDM を変更し、これに基づき、REDD+PP が策定中の省 REDD+アクションプランやパイロットエリアのアクションプランを踏まえて準国家レベルの REDD+活動を開始した。

なお、上記(6)の PDM の変更により、プロジェクトの目標は、「省 REDD+アクションプランの実施を通じて、参加型による森林管理と住民の生計向上が進む」となった。また、プロジェクトの成果は以下のとおり変更された。

- ① 追加パイロットサイトにおける REDD+アクションプランの有効性・実現可能性が検証される。
- ② 実施機関 (中核機関、支援機関) の省 REDD+アクションプラン実施のために必要な技術・制度的能力が強化される。
- ③ ディエンビエン省において、省 REDD+実施のために必要な計画と技術資料が作成される。

4. 中間レビュー後の進捗と当面の課題

中間レビューの実施後、SUSFORM-NOW は変更

された PDM に基づき活動を継続しており、ここでは筆者が帰国した本年 6 月までの進捗状況と、当面 2013 年中に予定されている活動を実施する上での課題を論じる。

(1) 追加パイロットサイトにおけるパイロット活動

REDD+PP の実施した、追加パイロットサイトの社会経済調査結果を利用し、各村の状況を把握した。これに基づき、各村で村落会議を開催し、土地利用と森林の使用権の現状を明確化し、REDD+PP で用意した森林計画図をもとに、各村内の森林の取り扱いについて住民に検討してもらい、合意を得るとともに、パイロット活動への住民の参加を促した (なお、1 村のみ、パイロット活動への参加に合意していない)。さらに、合意ができた村について、順次、REDD+アクションプラン (参加型森林管理計画及び生計向上計画) の策定の支援を開始した。

(2) 当初パイロットサイトにおけるパイロット活動

プロジェクト開始当初に選定した 7 サイトにおいて、参加型森林管理計画と生計向上計画に基づくパイロット活動の実施を引き続き支援した。前述のとおり、モニタリング・ボランティアによる参与観察は終了し、村長によるパイロット活動の進捗のモニタリングのみを継続した。さらに、中間レビューを通じたパイロット活動の評価・分析と、並行して生



写真 2 追加パイロットサイトにおける森林計画の検討

計向上活動のインパクト調査を実施した。また、支援機関等との会議を開催し、パイロット活動の教訓を共有した。

(3) その他の活動

合同調整委員会において2013年の年間活動計画を策定し、中核機関の役割を特定するとともに実施体制を確立した。中核機関の幹部等5名に対し本邦研修（森林管理）を実施するとともに、当初パイロットサイトの普及員等13名を対象に、国内視察（ベトナム中部における日本との合弁企業による参加型植林、及びJICAのビズップヌイバ国立公園管理能力強化プロジェクトにおけるFarmer's Field School等を視察）を実施し、能力の向上を図った。さらに、中間レビューを通じて実施体制の改善に向けた提言を行った。また、ワークショップ・セミナー等へ参加し、REDD+プロジェクトとしての経験等を発信した。

(4) 今後の課題

① パイロットサイトの各村における住民の組織化

パイロットサイト各村の住民によるパイロット活動の実施を効率よく支援するためには、住民の組織が不可欠であるが、住民の組織化には時間がかかっているのが実情である。この原因は、住民がこうした組織作りに不慣れであることに加え、カウンターパートも住民の組織化を支援する能力を十分有していないため等と考えられることから、カウンターパートが住民を指導できるよう、TOTの実施等が必要である。

また、前述のように、追加パイロットサイトのうち1村では、住民がパイロット活動への参加に合意していない。情報によれば、同村の住民の間には、行政に対する不信感が根強いという。これは、ベトナムの地方行政では、上意下達型の住民への指導が日常的に行われているためであると考えられることから、支援的政策環境（住民支援型政策実施）となるよう行政を指導し、住民の自主的な参加を促進することが必要である。

② パイロットサイトのアクションプランの策定

パイロットサイトの一部の村落は、山間遠隔地でアクセスが悪く危険ですらある。このため、ベトナム側行政官も容易には現地に入って計画の策定を支援できない。そこで、村長等をコミューンに集めて研修を実施し、住民だけで計画を策定できるようにする等、遠隔地の条件に適合する支援方法が必要である（理想的には、全ての村落がこのような自立的な能力を獲得することが望ましい）。

また、コミューンのファシリテーターは、コミューン役場から近い村へ支援に行っても大した旅費等が支給されないため、計画策定の支援にあまり熱心ではない傾向がある。これについては、プロジェクトの活動は彼らの本来業務ではなく、追加的な負担であると理解していることも一因であると考えられる。このため、REDD+はベトナム政府の国家REDD+アクションプランに基づく、行政官にとって本来実施すべき業務であることを、十分に理解させる必要があると考えられる。

さらに、追加パイロットサイトの各村落では、森林計画図を基に住民と森林の取り扱いについて合意していくが、この結果、森林計画図の修正が必要となってくる。ところが、森林計画図がどの行政組織の責任であるのか明確では無く、またGIS等の技術を有する行政官も少ない。このため、森林計画図の修正を担当する機関を明らかにし、その職員に対して必要な支援をすることが必要である。

③ パイロット活動の実施

パイロット活動は、本来、住民が参加して策定した計画を自主的に実施するものであるが、現実には住民は、いわば受動的な参加となりがちである。このため、住民への支援にあたっては、住民の内発的発展に十分配慮することが必要である。

また、パイロット活動の実施に当たっては、住民に対するファシリテーションや普及サービスが不可欠であり、ファシリテーター・普及員に対する能力の強化が引き続き必要である。

さらに、森林管理活動に関しては、昨年（2012年）一部の植林地で造林成績が不成績に終わっている。これについては、原因は特定できなかったものの改

善のためのいくつかの提案が出されている。特に、昆虫が成熟して虫害が発生する前に植栽する、住民に対して植林前後に集中的な普及サービスを行う、といった対策を講じることが重要と考えられる。

④ パイロット活動のモニタリング

現在、パイロット活動の進捗については村長にモニタリングをしてもらっているが、経済的インセンティブの欠如が意欲の低下を招いていたことから、昨年より村長に対してモニタリング手当を支給している。これは、本来、各村でパイロット活動による収益を村落基金に集め支給すべきものであるが、暫定的にプロジェクトが支払いを行っている。このため、村落基金を強化し、村長へのモニタリング手当を支給できるようにすることが必要である。

また、モニタリング・ボランティアの配置の終了後、住民の内発的発展のモニタリングが行われていない。前述のとおり、短期専門家による分析によれば、これまでのところ、パイロットサイトの住民の内発的発展はまだ発現に至っていないとのことであり、住民参加を一層強化するため、引き続き住民の内発的発展をモニタリングしつつ、プロジェクトによる住民へのアプローチを改善することが必要である。このため、昨年実施したモニタリング・ボランティアの評価調査で提言されているような、社会開発のプロによる非常駐型の調査等、新たな手法による内発的発展のモニタリングが必要である。

⑤ カウンターパートの能力の向上

プロジェクトの実施に当っては、カウンターパートの能力の向上が不可欠であるが、ディエンビエン省の研修等の実施機関や指導者の能力は十分とはいえない。このため、JICAと連携事業を実施しているRECOFTC等十分な能力を有する省外の機関等の活用が必要である。

また、当初パイロットサイトにおいて専門家等が実施した生計向上活動の支援のノウハウが、カウンターパートに十分伝わっていないため、カウンターパートだけでは住民への支援の継続が困難となる恐

れがある。このため、カウンターパートに対するOJTを強化し、生計向上活動の支援のノウハウを身につけさせる必要がある。

⑥ 活動資金の確保

これまでプロジェクトのパイロット活動は、主にJICAの予算で支援されているが、今後はベトナム側でREDD+のための予算を確保するとともに、多様な資金源を総動員して、プロジェクト活動を継続することが必要である。例えば、ベトナムの家具輸出業界は、欧米市場から非合法材を使用した製品が締め出される傾向にあることから、合法性を確保できる国産材の確保に関心が高く、こうした業者による造林投資が期待できる。一方、住友林業等日本企業の中にも、プロジェクトのREDD+の枠組みの中で、CSRを通じてパイロット活動を支援しようという動きもある。さらに、直接REDD+への支援を目的としていなくても、世銀の貧困削減プロジェクト等、生計向上活動の支援の一部に利用可能な、他のドナー等による資金の活用も検討の余地がある。あるいは、ベトナム政府が2012年から全国展開している、水源林等の管理者に対する、森林環境サービス料の支払い制度なども利用できると考えられる。

おわりに

以上の通り、2010年8月から5年間のプロジェクトとして開始されたSUSFORM-NOWは、準国家レベルのREDD+プロジェクトに見直され、ベトナム内外の関心を集めつつ後半の活動を開始したところである。冒頭にも書いたとおり、2014年はディエンビエンフーの戦いから60年の記念すべき年でもあり、できれば読者諸兄にも是非現場をみていただき、プロジェクト関係者に対して助言等をいただければ幸いである。最後に、JICA専門家はじめ、ベトナム側カウンターパート等の一層の活躍を祈念して、SUSFORM-NOWの紹介の結びとさせていただきます。