

## 天然資源管理の理論と現場

### ーフィリピンにおけるコミュニティ林業と支援者の役割ー

キーワード：CBNRM、天然資源管理、「よそ者」、フィリピン

指導教員：佐藤 仁助教授

**序：** CBNRM (Community Based Natural Resource Management、「コミュニティを基盤とした天然資源管理」)は、過去の利益追求型と政府直轄管理型資源管理に代わる「第三の道」である (World Bank 1988)。自然環境の収容能力を省みない過去の資源管理は各国で天然資源の荒廃や環境劣化を招き、地域住民の生活を圧迫してきた。上意下達で行われてきた資源管理を住民の手に委譲 (devolve) し、かれらの経験や価値観等を駆使して再生可能資源を管理し、そこから得られる便益を共有する行為こそ持続的な資源管理につながるとの期待から CBNRM が注目を浴びている (Uphoff 1998)。

**研究の趣旨：** 本研究の趣旨は、1980年代から世界各国に急速に広がった CBNRM の「理論」と「現場」について、フィリピンのコミュニティ林業を事例に検証することである。森林資源管理の分野では、地域住民による持続的な森林管理を促すため、「コミュニティ林業」と呼ばれる手法が世界各国で実施されてきた。

**CBNRMの政策と現場：** CBNRMは大きく、慣習的資源利用 (コモンズ) と、国家の資源管理政策に分けることができる。後者では、農村共同体が不在であったり、解体してしまったりしたために慣習的利用が行われていない地域に介入し、資源と住民を再び (新たに) 結びつける。その目的は、住民のイニシアティブによる新しい資源管理を地域に定着させることである。

政策枠組みの中で進められる CBNRM が伝統的資源利用と違うところは、それが、何らかの政策的、法的介入、あるいはプロジェクトによって開始されることである。そして、この介入を行うのが、政府機関、海外援助機関や NGO などの「よそ者」<sup>1</sup> である。

**政策と現場のギャップ：** CBNRM が有効な資源管理手段として評価される一方で、その実施面においては難しさが指摘されている。政策準備が進んでも、現場で CBNRM の成果が上がらない状況 (Kumar 2005) など、理論と現場にはギャップが存在する。このギャップが顕著に現れているのが、フィリピン国のコミュニティ林業 (CBFM) である。同国の森林管理政策は、東南アジア諸国の中で「森林管理の責任を政府から地域住民へ移譲するという観点からすると、フィリピンの制度が最も進んでいる」 (井上 2000: 19-26) と評価される一方、CBFM 政策の理念は「現実とそぐわない」との報告もある (国際協力事業団 2002)。

**ギャップの分析：** 既存の議論は、このようなギャップを「政策」と「現場」の問題に集約させてきた傾向がある。具体的にいえば、「よい」とされる政策に実は欠点があることや、現場の実行能力が低いことなどが問題にされてきた。しかし、未だに「意図と実際の活動との乖離は大きく、殆どが未斉のまま」 (海外林業コンサルタ

---

<sup>1</sup> ここでは、住民主体の地域資源管理を支援また促進したり、国内外の援助機関や中央政府と住民の間で媒介者のはたらきをしたりする人々やその集団を総称して「よそ者」とよぶことにする。

ンツ 2006:8)である。「政策」が問題か、はたまた「現場」の無力さか、といった議論は、ギャップの全体像を把握し切れていないのではないか。筆者は、「政策」と「現場」自体の問題だけでなく、①政策の「意図された機能を妨げる問題」の所在と、②現場の無力さが「解決されない原因」を解明することが必要だと考えた。

①について、政策の機能を阻害する要因を探るため、フィリピン CBFM の展開が目標を大きく下回っている現実を取り上げ、文献調査とフィールド調査をとおして、政策を実施に移す段階で生じる問題を探った。行政機関における CBFM 実施体制と連携、他の資源政策との関係、そして CBFM の地方分権化体制などについて分析した。

②現場で行政と住民の力不足が「解決しない」問題については、現場で支援・介入を行う「よそ者」の役割と影響について、フィリピン CBFM プロジェクトの事例を用いて、分析をおこなった。「よそ者」の大きな目的のひとつは、「エンパワメント」など現場に「力を与える」ことである。現場が力不足に悩むのは、介入の効果を薄くする何らかの要因があるはずである。住民のイニシアティブ形成までの流れを、視点を「よそ者」に据えて分析した。

**結論：** ①政策の「意図された機能を妨げる問題」は、行政機関の実施体制の不備と連携不足、産業造林制度や鉱業法など、CBFM の理念と矛盾する資源政策の存在、そして CBFM の表面的な地方分権体制に特徴付けられた。さらに、フィリピン CBFM では、行政機関だけが地方に分権 (decentralize) されているものの、実際の意思決定にかかる権限は、十分に住民に委譲 (devolve) されていないことも明らかになった。このような状況下で「横からのよそ者」は、ボトムアップ式に住民の意思を吸い上げる役割よりむしろ、上 (政府機関やドナー) からの意思を下 (住民) に伝えることで、存在意義を

保つことになる。②現場の無力さが「解決されない原因」は、「よそ者」の都合が初期の動機付けや住民参加、そして組織の持続性に影響を及ぼすことに大きく影響を受けることがわかった。その中でもとくに、「上からのよそ者」の都合がローカル NGO など「横からのよそ者」の行動を規定してしまう事実とその影響を明らかにした。

CBNRM と従来の大規模囲い込み式植林にかかわる「よそ者」を比較すると、CBNRM ではローカル NGO はじめ草の根市民社会組織など「横からのよそ者」に期待される役割が大きい。かれらは、行政や公共サービス等の手が届かない、末端の人々のニーズに応えるため、力やカネでなく、自律的な理念による支援を行ってきた。資源ではなく住民とコミュニティを中心に据えた資源管理を目指す CBNRM はかれらを必要としているだろう。しかし、「上からのよそ者」主導のプロジェクトに巻き込まれるようになったことで、時間や資金の効率など「上からの」制約に自らの活動を律されることから逃れられない状況が生まれた。プロジェクトとともに撤退する「上からのよそ者」は、現地に根ざす「横からのよそ者」たちが、かれら本来の機能をもう一度発揮できるような CBNRM 支援方法を模索できないだろうか。

#### 主要参考文献

国際協力事業団 [2002] 『フィリピン持続的森林管理プロジェクト形成調査報告書』 国際協力事業団 森林・自然環境協力部。

Kumar C. [2005] “Revisiting ‘Community’ in community-based natural resource management,” *Community Development Journal* 4(3), July, pp. 275-285.

The World Bank [1999] *Report from the International CBNRM Workshop*, Washington D.C., 10-14 May 1998.