

博士論文

論文題目 半乾燥地における参加型森林管理の有効性：
ミャンマー共有林とケニア社会林業を事例
として

氏 名 山内弘美

目 次

第1章 背景

1.1 参加型森林管理の背景及び変遷	1
1.2 各国における参加型森林管理の取り組み	7
1.2.1 インド	7
1.2.2 ネパール	10
1.2.3 フィリピン	12
1.2.4 インドネシア	15
1.2.5 ラオス	20
1.2.6 各国における参加型森林管理の取り組みまとめ	24
1.3 参加型森林管理の普遍的意義と用語の定義	28

第2章 問題意識と既存研究のレビュー

2.1 問題意識	35
2.1.1 住民を参加させれば森林管理はうまくいくのか	35
2.1.2 参加型森林管理は持続的森林管理に貢献しうるのか	37
2.1.3 参加型森林管理は公平な森林管理に貢献しうるのか	37
2.1.4 参加型森林管理は生活の安定・向上に貢献しうるのか	39
2.2 参加型森林管理に関する既存研究のレビュー	41
2.2.1 参加型開発の言説及び参加型開発見直し論	41
2.2.2 コモンズ論及び環境社会学における「排除性」に係る議論	45
2.2.3 コモンズ論及び環境社会学における生活の捉え方	51

第3章 研究課題及び研究方法

3.1 研究課題	53
3.2 概念枠組	55
3.2.1 参加型森林管理の類型化	55
3.2.2 分析視点と指標	60
3.2.2.1 参加型森林管理を分析する視点	60
3.2.2.2 持続的森林管理の指標	62
3.2.2.3 公平な森林管理の指標	62
3.2.2.4 生活の安定・向上の指標	63
3.3 研究対象地	63
3.3.1 半乾燥地の定義と乾燥林の特徴	63
3.3.2 半乾燥地における森林管理の変遷と課題	65
3.3.3 半乾燥地における参加型森林管理研究の意義	67

3.3.4 参加型森林管理類型図を踏まえた事例研究対象地の選定	69
---------------------------------	----

第4章 持続的森林管理及び公平な森林管理実現への貢献可能性

～ミャンマー中央乾燥地における共有林を事例として～

4.1 ミャンマーにおける共有林の取り組み	72
4.1.1 ミャンマーの自然及び社会状況	72
4.1.2 森林の概況及び森林政策の変遷	75
4.1.3 共有林の取り組み	78
4.2 作業仮説及び調査方法	82
4.2.1 持続的森林管理実現への貢献可能性に関する作業仮説と調査方法	82
4.2.2 公平な森林管理実現への貢献可能性に関する作業仮説と調査方法	83
4.2.3 調査対象及びデータ収集	84
4.3 持続的森林管理実現への貢献可能性	90
4.3.1 管理計画作成への参加と管理計画実施状況	90
4.3.2 管理計画不履行の理由	91
4.3.3 管理作業の持続的森林管理への結びつき	93
4.3.4 持続的森林管理実現への貢献可能性まとめ	96
4.4 公平な森林管理実現への貢献可能性	97
4.4.1 利用者グループ組織化における公平	97
4.4.2 管理計画作成における公平	102
4.4.3 管理計画実施段階における公平	103
4.4.4 利益分配における公平	105
4.5 湿潤地の共有林との比較	106
4.6 結論及び提言	114
4.6.1 持続的森林管理実現への貢献可能性	114
4.6.2 公平な森林管理実現への貢献可能性	118
4.6.3 ドナーの関与と政府の関与	120

第5章 生活の安定・向上に貢献する可能性～ケニア国キツイ県における女性グループによる小規模苗畑を事例として～

5.1 ケニアの森林及び森林政策の変遷	123
5.1.1 ケニア半乾燥地の概況	123
5.1.2 ケニアにおける森林政策及び森林管理	124
5.1.3 ケニア社会林業訓練計画	128
5.2 作業仮説及び調査方法	132
5.2.1 作業仮説	132
5.2.2 調査方法	132

5.2.2.1 参加型調査ツール	132
5.2.2.2 サンプルング	136
5.2.2.3 調査の実施	136
5.3 調査結果及び考察	137
5.3.1 生活における小規模苗畑の位置付け	137
5.3.1.1 基本的ニーズ充足の観点における位置付け	137
5.3.1.2 「活動を行う喜び」の観点における位置付け	140
5.3.1.3 「意思決定」の観点における位置付け	140
5.3.1.4 植林との関わりにおける位置付け	141
5.3.1.5 グループ運営における小規模苗畑の位置付け	143
5.3.2 関係機関による関与	153
5.3.3 小規模苗畑の継続性に影響を及ぼす要因	155
5.4 結論及び提言	159
5.4.1 小規模苗畑が生活の安定・向上へ貢献する可能性	159
5.4.2 参加型森林管理類型図への埋め戻し	161
5.4.3 ケニアの森林管理全体における参加型森林管理の位置付け	161
第6章 終章	
6.1 考察と提言	163
6.2 今後の研究課題	172
謝辞	174
引用文献	175

第1章 背景

1.1 参加型森林管理の背景及び変遷

東南アジアやアフリカの国々では、植民地政府及び独立後の中央政府により、地域住民の慣習の利用を否定した木材生産中心の中央集権的森林管理が行われてきた。しかし、1970年代になるとその限界が認識されるようになり、他方、近代化理論に基づく開発援助の失敗から人間に必要な基本的ニーズ¹の充足や環境保全への国際社会の関心が高まる中、住民を森林管理に参加させることによって、彼らの基本的ニーズを充たしつつ、環境にも配慮した持続的な森林管理を行おうとする気運が高まり参加型森林管理が導入された。

参加型森林管理は開発援助の潮流の中で、各時代の国際社会における課題に呼応しながら、その役割やスコープを徐々に変化させ、時代を経て展開してきた。しかし、一方で時代を経ても、あるいは、国による相違を越えて変わらない参加型森林管理の普遍的な意義もあると考えられる。第1章では、年代毎に国際開発の潮流の中で参加型森林管理がどのような変遷を遂げてきたか、また、各国において各々の社会経済状況や森林資源の状態、森林政策等森林を取り巻く状況に応じて、どのような参加型森林管理が実施されてきたかを明らかにすることによって、時代による変化あるいは国による相違を越えて参加型森林管理が果たすべき役割を明らかにする。

■ 植民地以前～植民地時代

東南アジアやアフリカの国々では、植民地になる前は森林は森林地域に居住する先住民や地域コミュニティによって共同で利用・管理されていた (Dahal and Chapagain 2008、Pulhin and Pulhin 2003、Manivong and Sophatilath 2007)。インドでは、英国の植民地になる以前は、森林地域は各地方の王や指導者の支配下にあったが、村落住民の森林利用が容認されていた (鹿野 1997)。

植民地時代になると、森林の国有化が進められ (Arnold 2001)、植民地政府による中央集権的森林管理が実施された。ドイツ林業を基礎とする科学的森林管理が導入され、植民地政府による森林管理を実施するための法制度や森林局の設置など管理体制が整備された (児玉 2009、Pulhin and Pulhin 2003)。植民地政府の需要と利益を充たすため木材生産を中心とした森林管理が実施され、地域住民による森林利用は制限・禁止された (鹿野 1997)。ただし、植民地政府による中央集権的森林管理が目指されつつも、その支配が及ばない地域ではコミュニティによる慣習的な森林管理も継続された (Borlagdan et al. 2001、Pulhin and Pulhin 2003 の引用による)。

■ 1950～1960年代

植民地時代が終わり、1950～1960年代には「近代化理論」に基づき、工業化による経済成長が開発戦略として打ち出された。経済成長を遂げれば、その成果が国全体に行きわたる (トリク

¹ 人間に必要な基本的ニーズ (Basic Human Needs: BHN) とは、「教育、健康、安全な水、栄養、家屋などを指す」もので、1970年代に世界銀行が BHN を重視する政策を採用した (坂野 2003)。

ルダウン)と考えられた。工業化が戦略として採用されたため、農業部門への投資は過小となり、坂田 (2003) はこれが参加型農村開発の必要性を促すことにつながったと指摘している。

森林分野については、植民地政府から独立を果たすと、国家経済へ資するため木材生産を優先させた国家による中央集権的森林管理が主流となる。森林の国有化が進められ、政府が森林管理に関する全ての権限を握り、フィリピン、カンボディア、タイなどでは、コンセッションやライセンスに基づく企業による大規模な森林伐採が進んだ。チェンソーやトラクターの導入など技術的な革新が大規模な森林伐採に拍車をかけ、さらに農地開拓や移住により森林伐採が進んだ (Scheyvens et al. 2007、Poole 2004, Scheyvens et al. 2007 の引用による)。インドでは、森林地域に居住する住民の生活に配慮する必要性が認識されたが (野瀬 2012)、ネパールやインドネシアなどでは、先住民の慣習的森林管理は否定された (ウェストビー: Westoby 1990、Obdzinski and Sembiring 2003, Colchester et al. 2006 の引用による)。

■ 1970年代

1970年代になると、近代化理論に基づいた経済成長及びトリクルダウンの限界が認識されたことから、末端の受益者を直接援助の対象とする人間に必要な基本的ニーズの充足を重視したアプローチが主流となる (国際協力事業団 1995、板垣 2003)。さらに、1970年代になると生物多様性や熱帯林に対する関心が高まりはじめ、開発においても環境保全の重要性が認識されるようになった (Jong 2002)。

森林分野では、1950～1960年代に政府や大企業が行った商業的木材伐採により森林破壊が進み、森林資源の枯渇に対する危機感が募り (Pulhin and Pulhin 2003)、また、林地から住民を締め出して国家が森林を管理する方法には限界があると認識されるようになってきた。さらに、人間に必要な基本的ニーズアプローチの主流化を背景として、従来の木材生産を優先した政府による森林管理から住民を包含した「社会経済開発のための森林管理」へと森林政策が転換されるようになった (ウェストビー 1990、佐藤 2005)。1978年にジャカルタで開催された世界森林会議では、“人々のための森林”をテーマに地域住民のための森林管理を行う社会林業が新しい戦略として取り上げられた (井上 2004a、Scheyvens et al. 2007)。

このような背景の下、東南アジアの国々では次々に住民を包含した森林管理、すなわち参加型森林管理が導入されるようになった。インドでは 1970年代前半に、後に共同森林管理 (Joint Forest Management: JFM) の導入につながる、住民参加による劣化した森林の再生が西ベンガル州で実施され (Balooni 2002, 野瀬 2012 の引用による)、1976年には社会林業の育成が生産林の管理と並んで国の方針として打ち出された。ネパールでは 1978年に最初のコミュニティフォレストリープログラムであるパンチャヤット森林及びパンチャヤット保護林 (Panchayat Forest and Panchayat Protected Forest) が実施された (Kanel 2007)。フィリピンでは 1975年から 1978年にかけて三つの住民参加型プログラムが実施された (Sajise 1998)。インドネシアではジャワ林業公社による集中的トゥンパンサリプログラムが 1972年に開始された (Wardojo and Masripatin 2002)。しかし、この時代の参加型森林管理は、政府と住民の認識にギャップがあり (Hailey 2001)、住民の福祉向上に顕著な効果は挙げなかった。

■ 1980年代

1980年代になると、人間に必要な基本的ニーズの充足に加えて、地球規模の環境保全に対する国際社会の関心が高まり、これらの観点を包含した「持続可能な開発」及び「参加型開発」が開発援助の主流となる。

このようなことを背景として森林分野では社会林業への関心が世界的に高まり（ウェストビー 1990、Balooni and Inoue 2007）、東南アジアの国々では、さらに森林管理における住民参加型アプローチが強化され、参加型森林管理に関する政策や制度が明確に打ち出された。例えば、インドでは、1988年に制定された国家森林政策において、林産物生産の促進から生態的安定及び社会的公正へと政策が転換され（Sarin et al. 2003）、住民参加による森林利用と保全及び住民の森林利用権の保証が明確化された（児玉 2009）。ネパールでは、1988年に持続的森林管理、貧困削減、適切な土地利用計画の作成等を目的とした森林セクターマスタープランが策定され、この中でコミュニティフォレストリーが優先プログラムとして位置付けられた（Dahal and Chapagain 2008）。フィリピンでは、1970年代に施行された三つの参加型プログラムを統合した統合的社会林業プログラムが1982年に（Sajise 1998）、また、コミュニティの生計向上のため商業目的の森林資源利用を認めたコミュニティフォレストリープログラムが1989年に開始された（Pulhin 1998; Pulhin 1999, Puhlin and Pulhin の引用による）。

1970～1980年代初期の社会林業は、薪炭材に象徴される特定の林産物の供給という単一目的に焦点を当てていたが（Campbell 1992, Edmunds and Wollenberg 2003 の引用による）、社会林業プロジェクトの経験を通じて農民は多目的樹種を望んでいることが明らかになり、また、1980年代に主流化した持続的開発の考え方を踏まえて、社会林業の目的も薪炭材等特定の林産物の供給から生活の持続性の確保へと幅広いものへ変化していった（Arnold 2001, Colchester et al. 2003）。

しかし、これら1980年代に試みられた社会林業の大部分は、依然としてトップダウン・アプローチがとられており、村落住民は主要な役割を果たしておらず、農村の貧困緩和にはあまり役に立たなかったことが指摘されている（ウェストビー 1990）。

Balooni and Inoue（2007）は、1970～1980年代に各国で最初に導入された社会林業が失敗した理由を、薪炭不足という誤った前提に基づいて実施されたこと、利益分配が住民より国家にとって有利になっており住民への利益分配が不十分であったことと分析している。さらに井上（2004a）は、ドナー等の援助による社会林業プロジェクトの多くが失敗した理由として、社会林業プロジェクトは地域住民の森林分野以外の優先的ニーズに応えることができず、また、プロジェクト終了後に住民だけで実施するのは技術的・資金的に困難なアプローチを採用していたため持続性に欠けていたこと、さらに、ドナーからプロジェクト予算を獲得するために社会林業とは名ばかりのトップダウンによるプロジェクト運営が行われていたことを挙げている。

■ 1990年代

1990年代になると貧困削減が開発援助の主要課題となり、80年代に実施された構造調整プログラムが期待どおりの成果を上げなかった要因の一つとして指摘されたガバナンスが強調され

るようになった。また、ガバナンスに関連して地方分権化が進められた。地方分権化により事業実施の権限が地方政府に移譲されると住民の目が届きやすくなり、政府の受益者に対する説明責任が向上し、また、地域住民が意思決定に参加しやすくなることからガバナンスが向上すると考えられている（坂田 2003）。

このような開発援助の動向に呼応し、森林分野においても 1990 年代以降、貧困削減への貢献が求められ、地方分権化が進められた。参加型森林管理に関しても 1980 年代までは技術的な側面に焦点が当てられてきたが（Colchester et al. 2003）、1990 年代以降はガバナンスの問題が重視されるようになった。

貧困削減に関する議論としては、参加型森林管理は貧困削減にほとんど貢献していない、あるいは、貢献している場合でも限定的なものにとどまっているので、さらに極貧者が森林管理に関与する余地を拓けるべきであるという議論が主流になっている（Edmunds and Wollenberg 2003、Mahanty et al. 2006、Pulhin and Pulhin 2003）。参加型森林管理の貧困削減に対する貢献が部分的なものにとどまっている理由としては、森林のセーフティネット機能は限定的であり、貧困から逃れるほどの威力はないこと、参加型森林管理が荒廃地を対象にしていること、参加型森林管理はそもそも貧困削減を目的としてデザインされていないことが指摘されている（Mahanty et al. 2006）。貧困層が森林管理に関与する余地を拡大する方策としては、貧困層に対する優遇措置が提案されているが（Mahanty et al. 2006）、これに対して Carter and Gronow（2005）は、貧困層を優遇することはこれまでの保全努力に水を差すこととなり混乱を生じさせ、また、エリート層の反発を招くことになると懸念している。また、Mahanty et al.（2006）も貧困層を優遇することを提案する一方で、貧困層を森林管理に積極的に巻き込んでいくと、彼らの森林への依存心を助長することになり、他の生計オプションの拡大につながらない点を懸念している。この他、参加型森林管理が貧困削減に貢献するようにするためには、貧困層が森林資源からの現金収入を最大限得られるように機会を改善すること、貧困層の資源へのアクセス及び権利を強化するようガバナンスを改善すること、森林関連生計活動を他の生計活動から切り離して扱わないことが提案されている（Mahanty et al. 2006）。

分権化に関する議論としては、Balooni and Inoue（2007）は、フィリピン、インドネシア、インドなどではガバナンスにおける分権化政策がとられており、森林分野における分権化は孤立した現象ではないことを指摘している。Scheyvens et al.（2007）は、フィリピン及びインドを含むアジア 7 カ国において地方分権化が森林管理あるいは参加型森林管理にどのような影響を及ぼしているかを報告している。例えば、インドでは 1980 年代以降の地方分権化の動きに呼応して、最下層の行政組織である Panchayati Raj Institutions（PRIs）がコミュニティフォレストリーの推進を担うことになり、PRIs の役割を明確に定義することによって持続的森林管理実現の可能性が高まると考えられている。フィリピンでは、1991 年に可決した地方自治法（Local Government Code）と関連する法案により、地方行政が地域住民に基づく森林管理（Community-based Forest Management: CBFM）で主要な役割を果たすことが定められた。

この結果、州政府の支援により流域管理を担うアソシエーション²が住民によって組織され、州政府の資金で同アソシエーションが森林の保全・回復、生計向上活動への投資を行った事例が報告されている。ただし、Scheyvens et al. (2007) は、地方政府やコミュニティのエンパワメントにつながるような分権化は未実施であること、中央政府による制度濫用が地方政府に移ったにすぎず、行政から貧困層への本質的な委譲は行われておらず、分権化による森林管理は期待どおりの成果を上げていないことを指摘している。

先住民の権利に対する国際社会の関心の高まりも 1990 年代の国際開発における動向の一つである。国連総会における先住民の権利に関する国際連合宣言が採択されたのは 2007 年であるが、草案の最終稿は 1993 年に合意され、差別防止・少数者保護に関する国連人権小委員会に提出されている (井上浩子 2009)。このような国際社会における動きを背景として、森林分野でも 1990 年代以降、先住民や地域コミュニティの伝統的な森林管理に関する権利を認める方向へ変化してきた (Colchester et al. 2003、Balooni and Inoue 2007)。Edmunds and Wollenberg (2003) は、委譲政策は慣習的森林管理を否定する負の側面があることを指摘しているが、いくつかの国では 1990 年代以降、これを是正しようとする動きがみられる。例えば、フィリピンでは 1997 年に先住民の権利に関する法律 (Indigenous People's Right Act) が公布され、先住民の祖先伝来の土地とその所有権が認められ、保護されることになった (Pulhin et al. 2007b)。CBFM の実施を規定する制度 (The Administrative Order No.96-29) においても先祖伝来の領地に対する先住民の権利を尊重することが CBFM の基本理念の一つとして挙げられている (Sajise 1998)。

これら開発援助の動向に呼応した変化に加えて、参加型森林管理に関する 1990 年代の展開としては、アフリカ諸国における参加型森林管理の導入が挙げられる。1980 年代も 1970 年代の人間に必要な基本的ニーズアプローチや持続可能な開発、環境保全など国際社会の課題を踏まえ、薪炭材供給を主目的としたドナーによるプロジェクトベースの社会林業がアフリカの国々でも実施されてきたが、1990 年代に入ると各国の政府が政策・制度として参加型森林管理に取り組み始めた。例えば、マダガスカルでは 1990 年代半ばから森林管理に協働管理アプローチ (collaborative approach) が導入され、マリでは 1991 年に森林政策を大幅に変更し、コミュニティが地方政府の森林で薪炭材を生産することが奨励されるようになった。マラウイでは 1990 年代後半に森林の意思決定に係る分権化についての法律が公布された (Carter and Gronow 2005)。

■ 2000 年代

1999 年に世界銀行及び国際通貨基金の総会において貧困削減戦略文書の策定が合意され、また、2000 年に開催された国連ミレニアム・サミットにおいて極度の貧困の撲滅を中心課題とするミレニアム開発目標が採択されたことから 2000 年代も貧困削減は引き続き開発援助における主要課題の一つであった。ミレニアム開発目標では貧困削減に加えてジェンダーの平等や環境の持続性の確保等も目標とされ、包括的な社会開発の必要性が示された (牧野 2003、板垣 2003)。

² CBFM の管理主体となる住民組織の一つ。

また、2000年代には気候変動が国際社会において共通に取り組むべき課題として強調されるようになってきた。気候変動は森林分野と密接に関係しており、参加型森林管理との関連では「クリーン開発メカニズム (CDM)」が住民にとって森林管理に参加するインセンティブになりうると考えられてきた (Inoue 2003)。さらに 2007 年に気候変動枠組条約第 13 回締約国会議 (COP13) で「途上国における森林減少・劣化からの排出削減 (Reducing Emission from Deforestation and Forest Degradation: REDD)」が提案されてからは、REDD における参加型森林管理の役割、あるいは、REDD により生じる利益の地域住民への公平な分配方法などが議論されている。REDD の国際社会共通のルールが決定されるのに先立ち、ボランティアマーケットが設立され、インドネシアやブラジルなど森林資源が豊富な国ではパイロットプロジェクトが実施されている。インドネシアでは、すでにボランティアマーケットを狙ったプロジェクトベースの REDD プラス (REDD+ : REDD に持続的森林管理、森林保全、炭素蓄積増加を加えたもの) の事業対象地確定の手段として参加型森林管理の一形態である村落林 (Hutan Desa) のスキームが用いられている事例がある (高原・山内 2011)。さらに、気候変動の対応策及び緩和策としても参加型森林管理を通じた持続的森林管理の実現が改めて重視されつつある (Oloo 2010)。

この他 2000 年代の参加型森林管理の特徴としては、制度の対象とする森林カテゴリーや森林・林地利用方法の拡大、女性や貧困層など社会的弱者の参加促進等、従来の政策・制度を改善し、住民により裨益する方向に展開してきたことが挙げられる。これは、森林管理に地域住民を参加させることの効果、あるいは、地域住民は森林を適切に管理しうることを政府が認識してきたことの現われと捉えられる。当初は、荒廃林や保安林、保護林などにおける自給用非木材林産物の採取が住民の関与しうる主な森林管理 (利用) であったが、1990 年代になるとインドやベトナムなど一部の国で非木材林産物の商業的利用が公に認められるようになり、さらに、2000 年代に入ると生産林や蓄積が高い森林も参加型森林管理の対象とされるようになり、住民は木材生産にも関与できるようになってきた (Sarin et al. 2003、Kitamura 2003、Manivong and Sophathilath 2007)。

■ まとめ

以上概観してきたように、1970 年代に導入されてから今日までの 40 年間、各時代における国際社会の課題や開発援助の潮流に呼応して、参加型森林管理はその役割やスコープを変化させてきた。しかし、国際社会の課題や開発援助の潮流に応じて時代により変化してきた面はあるものの、参加型森林管理が果たすべき役割の根幹は表 1-1 に示すように「持続的森林管理の実現」、「森林管理における公平の促進」、「地域住民 (貧困層や先住民を含む) の生活の安定・向上」の 3 点に集約される。

表 1-1 国際社会の課題に呼応した参加型森林管理の特徴と根幹的役割

年代	国際開発の主要課題	参加型森林管理の特徴	根幹的役割
1970	人間に必要な基本的ニーズの充足	・薪炭材等特定の林産物の供給 ・住民は労働力	生活の安定・向上
1980	持続的開発、環境保全	・生活の持続性や環境保全に資する多目的な森林管理	持続的森林管理 生活の安定・向上
1990	貧困削減、分権化、ガバナンス、先住民の権利	・自給目的から商業目的まで多様化 ・住民は森林管理のパートナー	生活の向上 森林管理における公平
2000	貧困削減（続）、包括的社会開発、気候変動	・生産林管理も対象 ・REDD+における森林管理の担い手及び境界確定手段、公平な利益分配	持続的森林管理 生活の安定・向上 森林管理における公平

出典：板垣（2003）、ウェストビー（1990）、Arnold（2001）、Monivong and Sophathilath（2007）、Inoue（2003）、高原・山内（2011）を元に筆者作成

1.2 各国における参加型森林管理の取り組み

前節 1.1 では、時代による参加型森林管理の変遷をレビューし、時代と共に期待される参加型森林管理の役割が変化してきた一方で、本質的な役割は時代を越えて「持続的森林管理の実現」「森林管理における公平の促進」「地域住民の生活の安定・向上」の3点に集約されることを確認した。前節で述べたように、従来の政府による中央集権的森林管理の限界の認識や国際社会における課題に呼応して 1970 年代から東南アジアの国々では参加型森林管理が導入され始めた。本節では、東南アジアの国々における参加型森林管理の取り組みについて、その導入の背景、制度の概要、成果、課題・問題の観点からレビューし、国による相違を越えた参加型森林管理の本質的目的を明らかにすることを試みる。

1.2.1 インド

インドでは、一般的に最初の参加型森林管理と認識されている社会林業が 1970 年代に導入された。その後、共同森林管理（Joint Forest Management: JFM）と呼ばれる参加型森林管理を主流として、参加型森林管理が実施されてきた。JFM は、JFM により管理される森林面積の増加及び JFM に参加するコミュニティ数の増加という点で成果を挙げてきた。また、JFM ガイドラインの改定を通じて住民の受益機会は増大し、社会的弱者や女性への配慮もされてきた。しかし、一方で、依然としてエリートによる利益独占や自立発展性の欠如などの問題を抱えている。

■ 参加型森林管理導入の背景

英国の植民地になる以前は、森林地域は各地方の王や指導者の支配下にあったが、村落住民の森林利用が容認されていた（鹿野 1997）。植民地化以降は、1860 年代になると植民地政府により森林は主要な歳入源と位置付けられ、木材需要の増加に対応するため国有化され、各州に森林局が設置され、科学的な森林管理が導入されて木材生産中心の商業的林業が展開された（鹿野

1997、児玉 2009)。1895 年の森林法によって、森林は保留林 (Reserved Forest)、保護林 (Protected Forest)、村落林 (Village Forest) に区分されたが、保留林及び保護林では住民による森林利用が禁止・制限され、住民の生活が脅かされるようになった (鹿野 1997)。

1947 年の独立後、1952 年の国家森林政策決議において政府による森林所有権の維持、林産物の採取規制が決定された (児玉 2009)。1976 年の国家農業委員会報告では、工業原料生産のための「生産林業」と家庭用燃料や飼料供給のための「社会林業」の育成が二本柱として打ち出された。しかしながら、住民の森林管理・利用が法的に制限されている状態は変わることはなく (児玉 2009)、1970 年代の社会林業は十分に住民に裨益するものではなかった。

1980～1990 年代になると、環境及び森林地帯に住む先住民の人権及び資源に対する権利への関心が高まり、これを背景として 1988 年の国家森林政策では、生物多様性を保全し、非木材林産物を含む多様な林産物の供給を通じて、地域住民の生活を安定させることが明記され (増田・三柴 2003)、それまでの収益の最大化を狙った国家利益のための林産物生産の促進という政策から生態的安定及び社会的公正という二本柱の政策へ転換された (Sarin et al. 2003)。住民参加による森林管理と森林に対する住民の権利を明確にしたこの政策を受けて (児玉 2009)、1990 年に環境森林省は全州に対して「荒廃林再生における村落コミュニティ及びボランティア組織の関与」と題した文書を発出した (Sarin et al. 2003)。この文書で示された方針に基き、いくつかの州森林局において村落コミュニティを巻き込んで劣化した森林を再生する JFM が導入されていった (Sarin et al. 2003)。また、連邦制度を採用しているインドでは、州政府が独自の森林・林業関連施策を実施しており (野瀬 2012)、州によっては JFM とは異なる参加型森林管理も実施されている (Scheyvens et al. 2007)。

■ 制度概要

JFM は、上述したように「地域コミュニティを巻き込んで劣化した森林を再生する」ことを目的としており、「森林を利用する人々を組織して共同管理林 (主に保護林) を割り当て、住民組織が植林や森林の管理活動に参加する見返りに林産物の採取を認め、成木の伐採益を住民に分配する」 (児玉 2009) 仕組みになっている。森林を利用する住民世帯から 1～2 名程度が参加して JFM の森林管理委員会を組織し、森林管理委員会は州森林局との間で森林管理・利用に係る義務と権利を記した契約を締結する。並行して同委員会は JFM での植林や利用を含む管理計画を策定し、森林局の承認を経て、委員会の構成員はこの計画に基づいて植林、非木材林産物の利用、違法伐採の監視等を行い、間伐材や成木の伐採収益は森林局と委員会とで分配することになっている (児玉 2009、増田 2009a)。利用可能な林産物や対象地のステータス、組織体制、伐採収益の分配率等 JFM に関する詳細な規定は州によって異なる (児玉 2009、Ota et al. 2012)。

JFM ガイドラインは 2000 年に環境森林省により改定され、女性の比率を委員会の 33%、メンバーの 50% とすること、また、荒廃している森林だけではなく蓄積の高い森林も対象とすることが定められた³。また、JFM の詳細な計画は森林局の技術ワークプランに示された造林方法

³ ただし、良好な森林における JFM は非木材林産物の利用が中心であり、パイロットベースで実施することになっている。

に従うことが定められた (Sarin et al. 2003)。

■ 成果

2001年10月時点で28州中27州でJFM規則が公布され、全国の森林の18%に当たる14.25百万haの森林が約62,890のコミュニティによってJFMにより保全されている (Sarin et al. 2003)。Ota et al. (2012)によると2006年時点でJFM対象地は22.02百万haとなっており、Balooni and Inoue (2007)によると84,632のコミュニティが参加しており、JFMにより管理される森林面積及びJFMに参加するコミュニティ数は増加していることが示されている。ただし、その一方で多くのJFM委員会が活動していないことが報告されている (Ota et al. 2012)。

Ota et al. (2012)は、JFMに基づく木材収穫による利益分配は森林保全のインセンティブとしてある程度機能していると評価している。ただし、各委員会のパフォーマンスに関係なく対象地域全てのJFM委員会に同額の利益が分配されており、また、利益分配に関する情報は必ずしも地域住民に伝わっていないことから、地域住民がどれだけ正しくJFMによる利益分配の仕組みを理解し、それに基づいて森林を保全しているかは明らかではないことを指摘している。

■ 課題・問題

JFMに関する課題・問題としては、まず、JFM制度そのものに関する問題として、土地の所有や利用権の保証等について法的根拠が乏しいことが指摘されている (Sarin et al. 2003)。2000年のJFMガイドライン改定の際にも、JFMの土地所有の保証については触れられなかった。

JFM実施上の問題としては、自立発展性に乏しいことが指摘されている。Hildyard et al. (2001)は、住民にとっては持続的森林管理を実現することより労賃が森林管理に参加するインセンティブとなっていることを指摘しており、Ota et al. (2012)は、JFMはプロジェクトベースで実施されることが多く、外部からの支援がない場合には、実質的に機能していないことを指摘している。

JFMは、上述したように社会的公正を柱の一つとした政策に基づいて施行されているが、この点については次のような課題が指摘されている。まず、森林局とコミュニティ間の公平について、森林局の方が住民より優位な立場を保持していることが指摘されている。Ota et al. (2012)によると、インドでは植民地時代以来、地方森林局によって立案される10年間の森林管理計画に基づいて森林が管理されており、JFM導入後もJFM導入以前とほとんど同様に伐採から販売まで全ての収穫に関する活動を森林局が実施している。伐採箇所や時期などは管理計画によって決められており、木材の販売や利益分配は森林局のみで決定され、コミュニティが意思決定に参加する余地はほとんどない。また、JFMの対象地についても、当初は森林局は経済的価値がある森林をコミュニティに委譲しながらなかったことが報告されている (Carter and Gronow 2005)。ただし、これについては上述したとおり2000年に改定されたJFMガイドラインで荒廃している森林だけではなく蓄積の高い森林も対象とすることが定められ、住民の利益をより考慮した方向へ改善されている (Sarin et al. 2003)。

コミュニティ内の公平については、村のエリートに利益が集中しがちであり、社会的弱者や女

性の受益が困難となっていることが指摘されている。Arnold (2001) は、村落エリートが森林管理委員会を支配し、自給より商業目的に重点を置いた管理が実施されていることを指摘している。社会的弱者が排除されがちであり、女性のニーズが無視されがちであること、また、非メンバーによる慣習的利用への対処ができていないことが指摘されている (Hildyard et al. 2001)。ただし、上述したように、2000年に改定された JFM ガイドラインにより、委員会及びメンバーの女性比率を各々33%、50%とすることが定められ、女性の意向が反映されるような仕組みへ改善されてきている (Sarin et al. 2003)。また2000年及び2002年に改定された JFM ガイドラインでは、村の全ての成人は JFM 委員会のメンバーになることが定められた (Damodaran 2003, Carter and Gronow 2005 が若干加筆した上で引用したものによる)。この改定は、社会的弱者の排除を回避するという意味では有効であると思われるが、反面、参加が強制されることになり、弱者にとっては森林管理活動は過度の負担になる恐れがある。

JFM 委員会間の公平については、上述したとおり、森林保全に関する努力やパフォーマンスに関係なく対象地域の全ての JFM 委員会に同額の木材販売の利益の一部が分配されていることが報告されており (Ota et al. 2012)、保全努力と受益のバランスという観点において不公平な状況が生じている。

1.2.2 ネパール

■ 背景

ネパールでは、歴史的には先住民が彼ら自身の森林を管理していた。しかし、1846年から1950年にかけて実施されたラナ将軍家による専制政治時代、住民は慣習的権利を剥奪され、主権者のみが森林を所有することになった。主権者は、権力及び贅沢な生活を保持するため、森林を収奪的に利用し、また、森林を他の土地利用に転換したため森林減少が進んだ。その後の政治的に不安定な時期も、政治的関心により森林が利用され、結果として大面積の森林が減少した (Dahal and Chapagain 2008)。1942年に国有林の保護と管理を目的として森林局が設立され (Dahal and Chapagain 2008)、1956年の森林国有化法により、全ての森林は封建制国家の国有財産であることが宣言され、先住民の伝統的な森林管理は否定された (ウェストビー 1990)。

1970年代半ばになると国家による中央集権的森林管理だけでは森林資源を管理することが困難であることが認識され、1976年の国家森林計画において参加型アプローチが導入された。1978年にネパールにおける最初のコミュニティフォレストリープログラムであるパンチャヤット林及びパンチャヤット保護林 (Panchayat Forests and Panchayat Protected Forests) が実施された。国家の役割は規定権限だけであることが宣言され、森林管理の責任は森林資源利用者に委譲された (Kanel 2007)。

しかし、政治的単位であるパンチャヤットを対象としたコミュニティフォレストリーは、森林利用の実態に即していなかったことからうまく機能しなかった (Kanel 2007)。農村開発全般において中央集権的アプローチ及びパンチャヤットアプローチは失敗の連続であったことを踏まえ、ネパール政府は実質的な地域コミュニティの参加を確保するため1982年に分権化法を制定した。これにより全ての開発行為は、地域コミュニティの一形態である「利用者グループ」のこ

ンセプトを適用することが要求されることになり、コミュニティフォレストリーにおいても、1993年の森林基本法（Forest Act）により利用者グループが合法的な森林管理主体として認められるようになった（Dahal and Chapagain 2008）。

1988年に持続的な森林資源の管理と保全により林産物に対する需要と供給のバランスを維持すること、貧困層及び周縁に追いやられている世帯の収入と雇用機会を創出すること、住民の参加を促進すること、生産性を向上すること、適切な土地利用計画を開発することを目的とした森林セクターのマスタープランが策定された。同プランは12のプログラムから成り、プライベート及びコミュニティフォレストリープログラムが最優先とされた。丘陵地帯中腹のアクセス可能な森林は全て利用者グループに委譲されることになった（Dahal and Chapagain 2008）。

コミュニティフォレストリーの実施に法的な根拠を与えるため、1993年に森林基本法が、また、1995年に森林規則（Forest Regulation）が制定された。1993年の森林基本法は、地域住民の基本的ニーズの充足、経済的社会的開発の達成、健全な環境の促進、森林の保全と開発の促進、国有林管理による森林生産及び私有林の保全と開発のための支援の提供を目的としている。

■ 制度概要

コミュニティフォレストリーの手続きや利用者グループの組織化等については、1993年の森林基本法及び1995年の森林規則により制定されている。利用者グループは、森林局の技術的支援を得てコミュニティフォレストリーの施業計画を策定し、施業計画にしたがって林産物を採取、販売、分配することが定められている。また、コミュニティフォレストリーからの収益の25%はコミュニティフォレストリーに、残りの75%は村落開発のために用いられることが定められている。ただし、実際には多くの利用者グループは、コミュニティフォレストリーからの収入の大半を地域の道路や学校、運河建設などに用いていることが報告されている（Dahal and Chapagain 2008）。

■ 成果

2003年までに12,725利用者グループが組織され、140万以上の世帯が参加し、コミュニティフォレストリーにより全森林面積の15%が管理されるようになり、多数の既存研究によりコミュニティフォレストリーは、荒廃地の森林回復、土壌侵食防止や水源涵養、水質向上などポジティブなインパクトをもたらしたことが報告されている（Dahal and Chapagain 2008）。また、貧困削減はコミュニティフォレストリーの主要目的の一つとなっているが、特に、貧困層への林産物の供給が増加したことが報告されている。多数の利用者グループは貧困層がより多くの便益を享受できるように、貧困層の資源へのアクセスや意思決定への参加機会の確保、貧困層への利益分配、貧困層の権利保障に努めている。いくつかの利用者グループでは、無料もしくは特別なレートで貧困層のメンバーに林産物を提供したり、貧困層の子供に奨学金や制服を支援していることが報告されている。社会的包含は公の政策ともなっており、この点についてもある程度の成果を挙げていることが示されている（Dahal and Chapagain 2008）。

さらに、コミュニティのエンパワーメントという点においても、コミュニティフォレストリー

の活動を通じてリーダーシップや民主的プロセス、ジェンダー間の平等が強化され (Dahal and Chapagain 2008)、森林関連以外の村落開発プロジェクトにおいても利用者グループは交渉力を発揮するなど森林分野を越えてガバナンスの向上に貢献していることが報告されている (Kanel 2007)。

■ 課題・問題

上述したとおり、貧困削減やジェンダー間の平等強化など社会的包含に関する成果が報告されているが、一方で、依然として不公平な状況も存在することが指摘されている。村のエリートがコミュニティフォレストリーを支配しており、林産物の不平等な分配や友人や親戚である委員会メンバーに対する罰則の免除、貧困層や周縁に追いやられている人々の意見の無視、貧困層には支払い困難な額の会費の設定等、社会的公正に反する状況が存在する (Dahal and Chapagain 2008)。

近年では、マオイストの断頭により政府が機能不全に陥っており⁴、森林分野においても分権化プロセスが停滞し、政治構造が変化する中で 1993 年の森林基本法により利用者グループに保障された意思決定と財政の自立性が脅かされていることが最大の問題として指摘されている (Dahal and Chapagain 2008)。

1.2.3 フィリピン

■ 背景

フィリピンでは、スペインの植民地になる前は土地は概ね共同所有とされ、誰でも森林にアクセスすることができた (Pulhin and Pulhin 2003)。1521 年に植民地政府によって森林局が設立されてからは、森林の利用は僅かな特権階級だけに限られるようになった (Makil 1982, Pulhin and Pulhin 2003 の引用による)。ただし、スペイン統治時代も全ての島を支配することはできなかったため、多くの先住民の共有林は引き続き伝統的な森林管理システムにより管理されていた (Borlagdan et al. 2001, Pulhin and Pulhin 2003 の引用による)。1898 年にスペインが変わって米国がフィリピンを統治するようになり、“科学的な”森林管理が導入された (Boado 1988 ; Poffenberger 2000, Pulhin and Pulhin 2003 の引用による)。米国統治時代は、道路の建設に伴い森林へのアクセスが向上し、米国企業による森林開発が行われるとともに、鉱業開発が始まり、これらは大規模な森林破壊を引き起こした (Borlagdan et al. 2001, Pulhin and Pulhin 2003 の引用による)。1916 年には住民の自給目的の継続的林産物供給を目的とする最初のコミュニティフォレストリーに関する政策が制定されたが (Kirchhoff 1993, Pulhin and Pulhin 2003 の引用による)、この政策は効果を発揮せず、引き続き経済的影響力をもつコンセッション保有者を優遇する政策が主流となっていた (Pulhin 2001, Pulhin and Pulhin 2003 の引用による)。

⁴ 1996 年からマオイストが武装闘争を開始し、政情不安が続いたが、2006 年に包括的和平合意が成立し、2008 年の制憲議会でマオイストが第一党となり、王制が廃止され、連邦民主共和制へ移行した。その後、政党間の対立により憲法制定作業が停滞し、2012 年 5 月に憲法制定に至らないまま制憲議会在解散された。2013 年 3 月に主要 4 政党の合意により、選挙管理内閣が発足している (外務省 2013)。

る)。

第二次大戦後、1946年に独立したフィリピン共和国の憲法が制定されると、全ての林地は国に所属すると定められた (Boado 1988, Pulhin and Pulhin 2003 の引用による)。政府が森林管理に関する全ての権限を掌握したことにより、民間企業による木材伐採や大規模な農地開発、森林の牧草地や鉱業開発への転換などが行われやすくなり、森林の破壊が一層進んだ (Borlagdan et al. 2001, Pulhin and Pulhin 2003 の引用による)。さらに、日本や欧米の熱帯材の需要を充たすための木材伐採が盛んに行われ、森林減少に拍車をかけた (Boado 1988, Pulhin and Pulhin 2003 の引用による)。1970年代になると森林資源枯渇の危機感が高まり、政府や企業による森林管理では山岳民の貧困や森林破壊、森林資源の非民主的なアクセスの問題に対処することが困難であることが明らかになったことから、森林資源の保全・管理に住民を巻き込む様々な参加型プログラムが開始された。主要なものとして、1975年に導入された森林占有管理 (Forest Occupancy Management: FOM)、1976年に導入された共同農地林 (Communal Tree Farming: CTF)、1978年に導入された森林生態系管理プログラム (Program for Forest Ecosystem Management) が挙げられる (Sajise 1998)。しかしながら、これらのプログラムでは住民を労働力とみなしており、住民は森林管理のパートナーとしては位置付けられていなかった (Pulhin and Pulhin 2003)。1982年にこれら三つのプログラムを統合した統合社会林業プログラム (Integrated Social Forestry Program: ISFP) が開始された。このプログラムはより公平かつ民主的な森林へのアクセスを促進しようとするもので、個人またはグループに山岳地域の占有地または耕作地の利用を25年間認めるものであった (Sajise 1998)。さらに、1989年にコミュニティフォレストリープログラム (Community Forestry Program: CFP) が開始された。これは、山岳地域のコミュニティに生計向上のため商業目的で森林資源を利用する自由を与えるものであった。ISFPやCFPの実施を通じて、地域住民は単に労働力を提供するだけでなく、森林の保全と開発のパートナーとなりうることが認識されるようになり、また、コミュニティフォレストリーは山岳民の貧困緩和や社会的公正、公平な資源分配、持続的な森林資源管理に有用であると認識されるようになっていった (Pulhin 1998; Pulhin 1999, Pulhin and Pulhin 2003 の引用による)。1995年に行政命令第263号 (Executive Order No.263) により、これまでの住民参加型森林プログラムを統合したコミュニティを基本とする森林管理 (Community Based Forest Management: CBFM) が持続的森林管理と社会的公正を促進するための国家戦略として採択された (Pulhin 1997; Borlagdan et al. 2001, Pulhin and Pulhin 2003 の引用による)。

■ 制度概要

CBFMの基本理念は、①森林資源の持続的管理、②社会的公正と地域住民の福祉、③環境天然資源省と地域社会の緊密な連携である。住民組織 (People's Organization: PO) が環境天然資源省との合意により25年契約で公有林野の管理を行い、土地の利用権と樹木等の所有権はPOに付与される。25年契約は、さらに25年間の更新が可能である (依光 2003)。POは、環境天然資源省及び地方政府とともに林地利用計画及びコミュニティ資源管理枠組を作成することになっている (Forest Management Bureau)。

■ 成果

大企業によるコンセッションから CBFM へという森林政策の変更に伴い、木材伐採コンセッションはキャンセルまたは契約期間の更新不可となり、この結果、1971 年から 1977 年にかけては国土の 3 分の 1 に当たる 30 百万 ha の土地がコンセッションによりコントロールされていたが、1980 年代後半以降減少し、1998 年には約百万 ha となり、一握りの企業や特権階級による土地や森林の独占的利用が解消された（Forest Management Bureau 1998, Pulhin and Pulhin 2003 の引用による）。

1987 年から 1998 年にかけて全体で約 0.55 百万 ha の再造林が達成されたが、CBFM はこれに大きく貢献したと考えられている（Forest Management Bureau 1998, Pulhin and Pulhin 2003 の引用による）。2003 年時点では、CBFM の PO は全国で 2,877 存在し、対象地は 5,503 箇所、計 5.07 百万 ha となっている（梶本 2010）。

Pulhin（2001, Pulhin 2003 の引用による）によると CBFM は農村の貧困削減にもある程度貢献しているが、カバーする地域が限られており、大きなインパクトを持つには至っていないと評価されている。また、CBFM は代替生計手段の創出につながることを期待されているが、マーケットやクレジットへのアクセスが限られていることからその成果も限定的であることが報告されている（Contreras 2003）。

CBFM に基づき地域住民に森林保全・管理を担わせることにより、政府は森林警備員を雇用する必要がなくなったことから CBFM は政府の森林保全予算の節減にも貢献していることが明らかにされている。2003 年の換金レートに基づく 2.53 百万米ドルが節減されたことが報告されている（Tesoro 1999, Pulhin and Pulhin 2003 の引用による）。

■ 課題・問題

CBFM は、少数の特権階級に独占されていた森林管理に地域コミュニティが関与する余地を拡大したが（Pulhin et al. 2007a）、これまで環境天然資源省により CBFM 対象地における木材伐採が数回禁止されており、地域住民による資源利用は十分に保証されていない（Contreras 2003、梶本 2010）。また、森林資源を利用するために必要な煩雑な手続き及び住民には作成困難な政府の基準にしたがって定められている科学的な書類形式が住民の利用を制限していることが指摘されている（梶本 2010）。

CBFM は少数の特権階級対地域コミュニティというレベルで見れば社会的公正の促進に寄与したと評価されるが、一方で、コミュニティ内では村落エリートが CBFM からの収益を独占しがちであることが指摘されており（依光 2003、Pulhin et al. 2007a）、コミュニティ内の利益分配という点では不公平が生じている。

また、PO の設立数や CBFM 対象地の箇所数及び面積は増加しているが、多数の PO では設立後数年経つと、メンバーの辞退等により活動が停滞していることが報告されている。この理由としては、PO の資金・能力不足、環境天然資源省や地方政府による住民に対する指導が予算及び技術力不足のため十分に行われていないことが挙げられている。さらに、PO の活動のパフォーマンスが満足しうるレベルのものでなかったり、規則違反のためキャンセルとなる PO や

CBFMが多いことが問題として指摘されている。例えば、2005年には233箇所のCBFMが、2006年には8地域(Region)⁵の全てのCBFMがキャンセルになったことが報告されている(Pulhin et al. 2007a)。

CBFMの自立発展性の欠如も問題として指摘されている。CBFMプロジェクトの大半は、有償または無償の海外からの資金に依存しており、これらプロジェクトの自立発展性の確保や他地域への適応は困難となっている(National CFP Coordinating Office 1996, Pulhin and Pulhin 2003の引用による)。CBFMプロジェクトにおいて生計向上に関するコンポーネントが実施される場合には、住民は“プロジェクトの活動”と認識し、自ら投資をしようとせず、生計向上関係の活動も継続しないことが報告されている(Pulhin et al. 2007a)。

以上みてきたように、CBFMは森林回復や国家レベルでの森林管理における社会的公正の促進、地域住民の生活の安定・向上にある程度貢献してきたが、一方でPOや環境天然資源省、地方政府の財政的・技術的制約から森林管理の継続的实施や自立発展性の確保が困難となっている。Pulhin and Pulhin (2003)によるとSanvictores (1997)は、CBFMの展開に伴い民間企業による森林管理が国家経済に果たす役割についての議論が衰退しているが、企業は森林管理の豊富な経験と技術並びに資機材を有していることを指摘しており、さらにPulhin and Pulhin (2003)は、企業はマーケットへのアクセスや財源を含むインフラの蓄積がありコミュニティフォレストリーより有利な点を有していることから、民間企業による森林管理とCBFMとの相互補完性について検討すべきことを指摘している。

1.2.4 インドネシア

■ 背景

19世紀にオランダの植民地政府により実施されていた森林管理では、全ての森林は政府の所有とされ、経済的利益を追求した大規模なコンセッションによる森林利用が進められた。ただし、その一方で森林保全についての政策も打ち出された。1942年～1945年の日本による植民地時代は、林産物が戦争物資のために用いられるとともに、軍へ食料を供給するため森林が農地に転換された。1945年の独立後しばらくはオランダ植民地時代の森林利用及び森林保全政策が継承されたが、その施行はジャワ島に限られていた。1964年に政府による森林管理を実施する体制を整備するため林業省が設立された(Sardjono 2007)。

スハルト政権下(1967-1998)では、政府は経済開発を加速するため、特にジャワ島以外の島において森林を含む天然資源を最大限活用する方針を打ち出し、森林については中央集権的管理を実施した。1967年に最初の国家レベルの森林法である森林基本法(Basic Forest Law)が制定されたが、この森林基本法は大規模な森林経営に主眼を置いたものであり、森林計画、開発、モニタリング、中央政府から供与される伐採権などが定められた。1967年以前は、慣習的な権利として国有林へのアクセスが許容されていたが、1967年以降は国有林における慣習的所有権は否定され、コミュニティのアクセス及び利用は大規模コンセッションの意向によって決められ

⁵ フィリピンの行政区画は、まず全国は17地域(Region)に分割され、地域は州(Province)に分割される(熊谷 2012)。

るようになった (Obidzinski and Sembiring 2003, Colchester et al. 2006 の引用による)。

スハルト政権後は、1997 年のアジア通貨基金により混乱した経済立て直しのための援助の条件として民主化が急速に進み、林野行政も改革が要求された。1999 年に新森林法が制定され、地域住民の森林管理への参加と権利の保護が明確に定められ、慣習法に基づく住民の日常生活に必要な林産物の採取、森林経営等も認められた。また、1999 年に制定され 2001 年に施行された地方分権化法に基づき、県政府に小規模伐採及び林産物採取許可の承認権限が移管された (全国木材組合連合会 2007)。しかし、県政府は森林資源からの歳入を増加するため伐採許可を発行し、森林資源の持続的利用が危惧されるようになったため (Wardojo and Masripatin 2002)、2002 年及び 2003 年に中央政府は地方政府へのこれらの権限の移譲を取り消し、再び中央政府が森林に対する権限を保有するようになった (Obidzinski and Sembiring 2003; Colchester et al. 2003; Jarvie et al. 2003; Heydir et al. 2003, Colchester et al. 2006 の引用による)。

森林管理における住民への対応については、1945 年のインドネシア基本法 (Indonesian Basic Law 1945) において森林を含むすべての天然資源はコミュニティの福祉のために国が管理すると定められ、1970 年代のコンセッションにより森林開発が進められた時代も、全ての森林に関する同意書では森林に依存するコミュニティの生活と福祉を考慮することとされた。これらは中央集権的森林管理においても森林地域に居住する住民の生活と福祉に対して配慮する必要性が認識されていたことを示唆しているが、その実態は明らかではない。1972 年にジャワ林業公社 (プルフトニ)⁶が集中的トゥンパンサリ⁷プログラムを実施し、これがインドネシアで最初に実施された社会林業といわれている。トゥンパンサリはアグロフォレストリーの一形態で、植林したチークの幼樹の間に作物の耕作を住民に許可する制度である。ただし、植える作物の種類や耕作方法は制限されており (Wardojo and Masripatin 2002)、人々の福祉向上には著しい効果を挙げなかった (Sardjono 2007)。その後もプルフトニでは、1984 年に森林村落コミュニティ開発 (Forest Village Community Development)、1986 年に社会林業プログラム (Social Forestry Program)、1993 年に統合森林村落コミュニティ開発 (Integrated Forest Village Community Development) といったプログラムを展開し、住民を包含した森林管理を実施してきた。2001 年には木材収益の一部及び非木材林産物の収益をコミュニティが受け取れるようにした協働森林管理 (Collaborative Forest Management: Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat: PHBM) という新しいプログラムが採用された (Sardjono 2007)。

一方、林業省では 1980 年代から社会林業プログラムを実施している。1986 年に移動耕作を抑制し、森林を回復することを目的としたコミュニティフォレストリー (Hutan Kemasyarakatan: Hkm) の概念が形成され、その後 Hkm の制度は改定を重ねられ、コミュニティの森林へのアクセス権は次第に強化されていった。2007 年には生産林において住民が木材生産を行えるように定めた住民造林 (Hutan Tanaman Rakyat: HTR) の制度が、2008 年には

⁶ ジャワ島の国有林は 1972 年に設立されたジャワ林業公社 (プルフトニ) が管理することになっている (Sardjono 2007)。

⁷ トゥンパンサリは 14 世紀にミャンマーで開発されたタウンヤシステムに類似したもので、インドネシア式タウンヤシステムである。トゥンパンサリでは住民は森林管理には関与できないので、コミュニティフォレストリーの範疇に含めるべきではないという主張も多い (Sardjono 2007)。

村落の利益のために村落が森林を管理する村落林（Hutan Desa: HD）の制度が設立された。加えて、国有林以外でコミュニティが共同で森林管理を行う制度として私有地コミュニティフォレストリー（Hutan Rakyat: HR）が 2006 年に制定された。社会林業は、中期国家森林戦略計画 2010-2014 においても持続的森林管理を実施するために必要な施策の一つとして位置付けられている。また、近年ではプロジェクトベースの REDD+において、プロジェクト対象地の境界を確定し、現地での森林活動の担い手及び受益者を明確にするスキームとして注目されている（高原・山内 2011）。

■ 制度概要

ここでは、林業省による現行の主要社会林業プログラムである Hkm、HD、HTR 及び HR について概観する。まず、Hkm についてであるが、上述したとおり、1986 年に移動耕作を抑制し、森林回復を促進するプログラムとして Hkm の概念が形成されたのが始まりであり、1995 年に林業大臣令第 622 号（Ministerial regulation No.622/1995）として制度化され、コミュニティに非木材林産物の収穫が許可されるようになった。1998 年の林業大臣令第 677 号（Ministerial regulation No.677/1998）によりコミュニティの森林資源にアクセスする権利が強化され、コミュニティは延長可能な 35 年間の森林所有権に基づき、生産林、保護林、保全林の特定のゾーンにおいて、自給用だけではなく商業用にも非木材林産物を利用できるようになった。2001 年林業大臣令第 31 号（Ministerial regulation No.31/2001）では、森林機能の持続性、住民の福祉、民主化、公平、説明責任及び権利の保護という原則に則り、コミュニティの森林へのアクセス権がさらに強化された。2001 年林業大臣令第 31 号は、2007 年林業大臣令第 37 号（p.37/Menhut-II/2007）に置き換えられ、Hkm は「コミュニティをエンパワーするために委譲される国有林」と定義され、農民グループまたは協同組合あるいは個人によって管理することができること、利用事業許可の期間は 35 年間で 5 年毎に実施される評価結果により延長されうること等が定められた。2010 年の政令第 13 号（Permenhut No.13/2010）で Hkm の申請手続きが規定された。これによると林業省流域保全社会林業総局が地方政府と協力して対象地を決定し、それを Hkm の候補地として提案し、対象地近隣のコミュニティに中央政府に対して Hkm を申請するためのプロポーザルを作成するよう促す。作成されたプロポーザルは候補地のデジタルマップを添付して州知事または県知事を通じて林業省へ送付される。地方政府が農民グループの組織化をファシリテーションする一方で、林業省から派遣される検証チームが州知事または県知事を通じて提出されたプロポーザルを検証し、候補地がクレームを受けていないことと地域における候補地の森林の機能を確認することになっている。

HD は、2008 年に林業大臣令第 49 号（P.49/Mengut-II/2008）により定められたプログラムで、「コンセッションの許可対象地となっていない林地で、村落の福祉のために村落によって管理される林地」と定められている。HD は生産林または保護林において指定される。HD の管理権は 35 年間で延長することが可能であり、延長は 5 年毎の評価結果に基づいて決定される。HD は Hkm と類似しているが、HD では村政府が設立した組織が管理主体となること、Hkm が森林の利用に重点を置いているのに対して HD は森林の管理に重点を置いており、HD の方がより

概念が広い。さらに、生産林において設立される場合には、Hkm では植林した樹木のみ伐採でき、天然林は伐採できないことになっているが、HD では天然林も伐採してよいことになっている点が異なる⁸。

HTR は、2007 年林業大臣令第 23 号 (P.23/Menhut-II/2007) により定められた制度で、生産性の低い生産林において、木材供給の増加と地域コミュニティの生計向上を目的として個人または住民グループ（協同組合）が植林を実施する制度である。HTR には、①世帯単位で行うもの、②世帯との同意に基づく協同体によるもの、③開発業者が開発し、世帯と共に HTR を管理し、利益を分配するものの三つのタイプがある。1 世帯当たり 15ha が割り当てられ、対象地については林業省が決定するが、HTR において個人または住民グループが木材林産物を利用する場合に必要な利用事業許可 (IUPHHK-HTR : Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Pada Hutan Tanaman Rakyat) は、地方政府が発行することになっている。HTR の所有権は最長 60 年間と定められていたが、2011 年林業大臣令第 55 号 (P.55/Menhut-II/2011) により 1 回のみ 35 年間延長することができるようになった。

HR は、私有地において農家のグループから成る様々な管理主体が共同で森林管理を実施するものである (Kementerian Kehutanan 2011) ⁹。HR から産出される木材林産物の取り扱いについては、私有地から産出される木材林産物について定めた 2006 年林業大臣令第 51 号 (P.51/Menhut-II/2006) 及びそれを置き換えた 2007 年林業大臣令第 33 号 (P.33/Menhut-II/2007) に依るとされているが、HR そのものについて明確に定めた大臣令は公布されていない。

これらのプログラムの他、1999 年第 41 号森林法 (Forest Law) (UU41/1999) に基づいて慣習林 (Hutan Adat) が定められており、これは慣習法により認められる住民が日常生活に必要な林産物を国有林から採取することを認めるものである。ただし、エンリケほか (2012) が指摘するように住民の慣習的森林管理は法律に反しない限りで実施しうることとなっており、森林利権と重複するような場合には住民の慣習的利用は認められないことになっている。その後、実施に必要な林業大臣令が発令されていないため、正式な慣習林の実施には至っていない。

■ 成果

中期国家森林戦略計画 2010-2014 に基づいて作成された流域保全社会林業総局の戦略計画 2010-2014 では、2014 年までに Hkm と HD を合わせて計 2.5 百万 ha 設立することを目標としているが、2011 年 9 月時点で利用許可が発行された Hkm は 41,330 ha、HD は 10,310 ha となっており、この時点の目標達成率は僅か 2.1%となっている。HTR は、中期国家森林戦略計画では 2014 年までに 5.4 百万 ha を設立することが目標とされているが、2011 年 9 月時点で許可さ

⁸ 2011 年 4 月に実施した流域保全社会林業総局へのヒアリングによる。

⁹ 2014 年 1 月に実施したインドネシアにあるランブン大学のレクチャラーへのヒアリングによると、実態としては個人で管理している HR もあれば、西スマトラなどではコミュニティで管理している HR もある。また、現場では個人で管理を行っていても、林業省から HR 向けの財政支援を得るため、あるいは、ISSO や LEI (インドネシアエコラベル協会) の認証を取得するコストを抑えるためにグループを組織する場合がある。

れた HTR は 90,414 ha となっており、目標達成率は僅か 1.7%となっている (Sardjono 2011)。

設立目標に対する進捗は捗捗しくないが、個別の事例をみると持続的森林管理の実現や地域住民の生計向上に寄与するような優良事例がみられる。例えば、ランブン州における Hkm では、Hkm 設立以前は違法で林地にコーヒーを栽培し、いつ利用できなくなるかわからないので収奪的土地利用を行っていた農民が、Hkm の設立により土地利用権が合法化され 35 年間保証されたことにより、自ら投資してでも土地の生産性を高め持続的森林利用を行うように意識と行動を変化させた。現在ではアグロフォレストリーの形態で多目的樹種とコーヒーを混植しており、コーヒーの生産性は Hkm 設立前は 0.6 t/ha であったのが Hkm 設立後は 1.5 t/ha に増加した (現地でのヒアリング及び観察による)¹⁰。また、インドネシア科学院 (LIPI) の調査によると、この Hkm を管理する農民グループに所属する世帯では平均して生計の 56%を Hkm に依存している。Hkm 設立以前は、農民が違法で植えたコーヒーを政府が取り潰して植林し、また、それを農民が伐採してコーヒーを植えるということが繰り返されていたが、Hkm の導入により政府と住民のコンフリクトが解消された。また、南スラウェシ州の事例では、1995 年に Hkm を設立後、住民は荒廃していた森林に多目的樹種を植林し、現在では良好な植生となった森林からカシューナッツや飼料、蜂蜜など多様な非木材林産物を収穫し、利益を得ている。HTR については大半が設立されたばかりであり、管理計画の作成や苗畑の造成、植林など現場での活動が始まったばかりであり、木材収穫という顕著な成果を挙げるには至っていない。

2014 年までに目標が達成されたとしても、これら社会林業プログラム (Hkm、HD 及び HTR) により管理される森林面積は 7.9 百万 ha であり、インドネシアの森林総面積 131 百万 ha (Kementerian Kehutanan 2011) の僅か 6%にすぎないが、上述したように、社会林業の導入により森林利用が合法化され長期的に保証されたことが住民に適切な森林管理の実施を促し、荒廃地の植生回復、持続的森林管理の実現、生計向上、政府と住民とのコンフリクトの解消等の成果を挙げていることから社会林業は有効な施策と位置付けられている。

■ 課題・問題

社会林業プログラム全般に関する問題としては、法制度が整備されても実施が伴わないことが問題となっており、2011 年 4 月に実施した流域保全社会林業総局へのヒアリングによると、この状況は 10~15 年前から変わっていない。目標に対して進捗が遅れている理由としては、許可申請手続きが複雑で時間がかかること、地方政府や林業省出先機関の人材・予算等が不足しており、住民に対する普及や地図作成支援などが十分に実施されていないこと、また、これらの機関において社会林業は優先課題として位置付けられていないことなどが挙げられている。制度上の

¹⁰ 筆者は 2010 年 1 月~2012 年 11 月まで JICA インドネシア国家森林計画実施支援プロジェクト (FFORTRA) に長期専門家として勤務した。FFORTRA では 2012 年 1 月~3 月にかけて「社会林業優良事例調査」をインドネシア農科大学へ委託して実施し、筆者はこの調査の一環として 2012 年 2 月 8 日~10 日にランブン州で、2012 年 2 月 14 日~18 日に南スラウェシ州で実施された現地調査に参加した。また、FFORTRA では 2012 年 9 月~11 月にかけて「社会林業実施のギャップに関する調査」を PT.Almasentra Konsulindo に委託して実施し、筆者はこの調査の一環として 2012 年 10 月に実施されたジャンビ州での現地調査に参加した。

課題としては、Hkm、HD、HTR について、土地所有の相続についての規定がないことが指摘されている。

Hkm の場合、対象地に対する許可は林業省から、非木材林産物の利用許可は県知事から発行されることになっているが、2011 年 4 月に実施した流域保全社会林業総局へのヒアリングによると、林業省が Hkm 対象地として認可している森林は 199,271 ha (12 州 28 県) であるが、このうち県知事から利用許可がおりているところは 30,332 ha (8 州 16 県) となっており、県知事が利用許可を与えるのを躊躇していると推測されている。

HTR については企業とパートナーシップを組んで実施する場合、農民が企業に依存する構造になりがちであり、住民の自立性を確保することが課題として挙げられる。例えば、ランブン州の大手養鶏飼料会社がパートナーとなっている事例では、苗木や肥料、殺虫剤等植林に必要な経費は協同組合を通じて企業から農民へ貸し付けられ、農民は生産した木材を同企業に販売し、木材収益から植林経費を返済することになっている。5 年及び年間森林管理計画もパートナー企業主導で作成されており、5 年計画によると 5 年間の間に農民はこれまで植えた全てのコーヒー、ゴム、多目的樹種を木材用樹種に植え換えることになっている。つまり、農民は HTR の導入により、同意の上とはいえ、それまでの様々な作物や樹種を混植し、短期・長期の収入が得られるようにした複合的なアグロフォレストリーシステムから木材生産に特化した利益追求型のモノカルチャーの生計システムへの変更を余儀なくされることになる。また、ジャンビ州の事例では、企業側が年間植林計画の実施に必要な予算を支出しなかったため、計画の半分しか植林が実施されなかった（現地でのヒアリングによる）。¹¹

企業とパートナーシップを組むことの難しさについては、HR の一形態である HRK (Hutan Rakyat Komitran) の南スラウェシの事例からも示唆される。この HRK では農民グループが企業と契約を結んだが、企業が契約を履行せず、活動が頓挫している¹²。このような状況において、農民側は企業に対してなす術がなく、農民とパートナー企業は対等な立場にあるとは言い難い状況となっており、その不平等な関係が適切な森林管理実施の妨げとなっている。

1.2.5 ラオス

ラオスでは、1975 年の社会革命後、典型的な社会主義国として全ての天然資源は国家の財産とされ、政府が決定した森林政策及び制度に基づき森林管理が実施されてきたが、1970 年代から一貫して木材供給だけではなく、国土保全や環境的機能、生態系、住民の日常生活の観点からも森林管理の重要性が認識されてきた。持続的森林管理達成のため住民参加の必要性も 1980 年代から認識されていたが、制度として住民参加が実施されるのは 1996 年の土地森林分配事業及び 1996 年に制定された森林法における村落林という区分設定が始めである。2000 年代には村落林における商業目的の非木材林産物の採取・販売が合法化され、生産林管理においても村落の

¹¹ 2012 年 10 月に筆者が FFORTRA による社会林業実施のギャップに関する調査の一環として現地を訪れ、HTR メンバーにヒアリングを行った。

¹² 2012 年 2 月に筆者が FFORTRA による社会林業優良事例調査の一環として現地を訪れ、HRK グループメンバーにヒアリングを行った。

参加が認められるなど参加型森林管理の展開がみられる。土地森林分配事業は、焼畑の抑制に一定の成果を挙げており、同事業や村落林の区分設定に基づくコミュニティフォレストは、非木材林産物資源の増加や利用者の明確化による村落間のコンフリクトの減少などの成果を挙げているといわれているが、一方で、土地森林分配事業は早急に実施されたため、焼畑抑制や持続的森林管理の実現につながっておらず、地域住民、特に貧困層は十分に恩恵を受けていないことが指摘されている。

■ 背景

ラオスでは、1975年の社会革命以前は森林管理に関する法制度はほとんど存在せず、林地及び森林資源へのアクセスはオープンであり、主として自給目的の小規模な林産物利用が行われてきた (Manivong and Sopthilath 2007)。1975年以降は典型的な社会主義国として全ての天然資源は国家の財産とされ、1970年代後半から1980年代にかけて国有林事業体により丸太生産を主体とした森林管理が実施された。1979年に制定された最初の包括的な森林制度である森林保護インストラクション (Council of Ministers Instruction No.74 on Forest Protection) では、国家経済の観点からだけでなく国土保全及び住民の日常生活の観点からも森林の重要性が言及されている (Kitamura 2003)。

1986年の第4回党大会では、焼畑により年間30万haの森林が破壊され深刻な環境問題を引き起こしていることが問題視され、焼畑の安定化が優先課題として挙げられた。また、木材供給だけでなく環境的機能にも考慮した包括的森林管理の重要性が議論され、森林保護や非木材林産物に関する制度の必要性が認識された (Kitamura 2003)。

1989年の国民議会では、持続的森林管理達成のために住民参加の重要性が認識され (Hackman et al. 2009)、既存の森林管理システムの改善による森林の生物学的キャパシティの維持・向上、国家経済と貧困層の収入向上のための合理的な森林利用、森林の回復・保全、食料保障、生活に必要な物資の生産及び山岳民の恒久的経済活動の創出が政策として打ち出された。この政策をバックアップするものとして、国家森林アクションプラン (National Forestry Action Plan: NFAP) が1990年に策定され、さらに国家森林アクションプランに掲げられたプログラムを実施するための法的枠組を提示するため、法制度の整備が進められた。その一つが、後に土地森林分配事業の基となる1994年に発令された Council of Minister Decree No.117 である (Manivong and Sopthilath 2007)。土地森林分配事業は焼畑の代替事業の導入を促進するため、村人及び村落へ土地及び森林を分配するもので (Kitamura 2003)、ラオスにおけるコミュニティフォレストの基礎を形成したと捉えられている (Matsumoto 2003)。土地森林分配事業は北部の数県で試行された後、1996年に正式に全国に導入された (MAF 2005)。また、1996年には森林法が定められ、同法において村落林 (village forest) が五番目のカテゴリーとして設定された。ただし、大半の村落林は保護を目的に指定され、村人による利用は極めて制限されていた (Ministry of Finance 2002, Kitamura 2003 の引用による)。村落林もコミュニティフォレストを議論する際にしばしば引き合いに出されてきた (Hackman et al. 2009)。2001年に村落林管理制度 (Village Forest Management) が農林省により制定され、木材生産については

従来の村落林の利用規定どおり世帯の自給的利用のみに限定されるが、非木材林産物については管理計画を策定し承認された場合は村落住民がその採取と販売を行うことが初めて合法的に認められることになった（Kitamura 2003、Manivong and Sophathilath 2007）。ただし、2007年に改定された森林法では、森林は生産林、保護林、保全林の三つのカテゴリーに区分されることとされ、村落林（village use forestland）は、これら三つのカテゴリーのいずれかに含まれることになった。同森林法では、村落林（village use forests）は「村落内に位置し、土地森林分配事業にしたがって村落の管理、保全及び利用の下に分配される森林地帯」と定められている（Lao People's Democratic Republic 2007）。

2002年には、生産林の持続的管理に関する首相令第59号が公布され、村と郡との契約に基づく労力提供、計画立案、販売、利益分配を含む生産林管理の全ての局面において村の参加が認められた（Kitamura 2003）。2004年の国家成長及び貧困撲滅戦略（National Growth and Poverty Eradication Strategy）では、貧困撲滅のために森林資源及び環境資源の管理と計画立案にコミュニティが参加することの重要性が強調され（Manivong and Sophathilath 2007）、2005年に制定された森林戦略2020（Forestry Strategy 2020）では、森林管理におけるコミュニティ参加の重要性がさらに強調されている。

森林管理における地域住民の参加を重視した政策やその実現に向けた法制度の枠組が整備されるに伴い、1990年代にはNGOやドナーによるコミュニティフォレストリープロジェクト、あるいは、統合的農村開発プロジェクトの一つのコンポーネントとしてコミュニティフォレストリーの支援が実施された。1996年にはNGOの働きかけもあり、農林省林野局にコミュニティフォレストリー支援ユニットが設立されたが、長続きせず、1990年代後半には解散された。その後、NGOによるコミュニティフォレストリー支援は下火となったが、スウェーデン政府やフィンランド政府、世界銀行、JICAなどドナーによる協力は引き続き実施されている（Hackman et al. 2009、Manivong and Sophathilath 2007）。これらNGOやドナーの支援によるコミュニティフォレストリープロジェクトの経験が、国家による森林管理から参加型森林管理への移行を促し、土地利用計画と土地分配、焼畑の安定化、貧困削減などの政策へ反映されたと指摘されている（Manivong and Sophathilath 2007）。

以上みてきたとおり、ラオスでは政府としてはコミュニティフォレストリーと銘打った政策・制度は打ち出していないものの、土地森林分配事業を通じた森林利用権の地域住民への委譲及び村落林という区分設定により森林管理への住民参加を促してきた。次項以降は土地森林分配事業に焦点を当てて制度の内容、成果、課題・問題を整理する。

■ 制度概要

1996年に正式に導入された土地森林分配事業は、①潜在的農地及び荒廃地を換金作物栽培、植林及び家畜飼育のために農民に分配すること、②村落内の森林を持続的に管理するため村落コミュニティに分配することの二つのコンポーネントから成り、焼畑に替わる作物生産の促進、森林区分による森林保全及び分配された森林の持続的利用を目的としている。最初三年間は仮の土

地利用証書が発行され、この間に合意した目的にしたがって土地利用が行われ、かつ、他からのクレームがなければ、長期の利用権が与えられることになっている（MAF 2005）。利用権の分配という表現になっているが、売買も行われており、実質的には所有権に近いものとなっている（古谷 2004）。

■ 成果

土地森林分配事業は、1995/96年から2002/03年までに、全国の50%以上にあたる6,830村落で実施され、計9百万haの土地及び森林が農業や植林のために分配され、これにより十年間で焼畑は著しく減少したと評価されている（MAF 2005）。古谷（2004）は、ある村落において一定の標高以上を保全林として設定することにより、焼畑移動耕作の利用が抑制され、植生が回復する成果がみられることを踏まえて、土地森林分配事業は土地利用区分境界を明確化することにより無秩序な土地利用の抑制及びそれに伴う植生回復に一定の成果を挙げていると評価している。

Hackman et al. (2009) は、北部のKhammuane 県で1992年から活動を開始し、土地森林分配事業を通じてコミュニティフォレストリーを支援してきたJVC (Japan International Volunteer Center) のプロジェクトについて次のように報告している。住民へのインタビューによると、概してコミュニティフォレストリー設立による生計向上への明白なインパクトは認識されていないが、コミュニティフォレストリーの設立により森林保全・利用のルールが厳格化された結果、キノコなどの非木材林産物が増え収入が増加したことや森林管理をめぐる村人間のコンフリクトが減少したことなどポジティブなインパクトが認識されている。一方、貧困層からは土地森林分配事業により作付け面積が減少し、生活が一層苦しくなったことが報告されている。JVC スタッフは、境界が確定され資源の位置とその利用権を持つ人が明確化されたことにより外部の利用を排除することができ、村落間のコンフリクトを減少することができたことがコミュニティフォレストリーの最大の成果であると認識している。一方、2004年からChampasak 県においてコミュニティフォレストリーを支援してきたカナダのNGOであるGAPE (Global Association for People and the Environment) のプロジェクトについては、コミュニティフォレスト設立後まだ2年しかたっていないため、そのインパクトを特定するのは時期尚早であるとしつつも、コミュニティフォレストリーの設立により外部者の利用を排除できるようになり、かつ、非木材林産物採取のルールを決めたことにより次第に非木材林産物が増加しているというポジティブなインパクトを地域住民が認識していることを報告している。結論としては、これら二つのNGOの支援によるコミュニティフォレストリーについて、生計及び収入についてのインパクトは不明瞭であるが、森林の状態に関しては非木材林産物の増加、森林回復、樹木密度の向上という点でポジティブなインパクトを与えてきたと述べている。公平という観点については、コミュニティフォレスト設立により従来対象地の森林を利用してきたコミュニティ(貧困コミュニティを含む)が排除されるという不公平が生じている点を指摘している。コミュニティ内での公平については顕著な変化は認められないが、以前は、村の有力者が個人的に木材を販売することがあったが、コミュニティフォレスト設立後はそのようなことはなくなったことからコミュニ

ティフォレストはコミュニティ内における公平促進に寄与していることが示唆されている。

■ 課題・問題

土地森林分配事業は、上述のような成果を挙げてきたが、その一方で地域住民や関係セクターとの協議及び関係行政機関や村民への研修を十分に実施することなく、性急に導入されたため、土地森林利用計画は非持続的なものになっており、結果として焼畑の抑制につながらず、村民が土地森林分配事業の恩恵を享受できていない面があることが指摘されている（MAF 2005）。Phou Xang He 国家生物多様性保全地域¹³で調査を実施した Hyakumura and Khotphathoum（2003）は、焼畑減少の効果は認めているものの、土地森林分配事業により焼畑を減少した世帯は富裕層が多く、焼畑以外の農業へ移行することが困難な貧困層には同事業は裨益していないことを指摘している。

古谷（2004）は、土地森林分配事業の実施に関して、村落内では既存の水田や果樹園などはその利用が引き続き認められ、焼畑耕作地は世帯構成員数や労働力、水田や果樹園の所有等を踏まえて分配され、概ね公平に実施されている印象を受けたと述べている。一方、村落間については、従来は住民の間で柔軟に融通しあって資源を利用していたため全体としてバランスがとれていたが、村落や土地利用区分の境界の明確化により村落間の資源の不均衡が生じていることを指摘している。

コミュニティフォレストリーを支援してきた NGO の中には、村に分配された森林内にセメント工場を建設する計画があるというクレームが村人から寄せられたり、政府に許可された企業がコミュニティフォレストを伐採するケースが報告されていることから、土地森林分配事業が本当に地域住民の森林を管理する権利を保証するものなのか疑問を呈しているところもある（Matsumoto 2003）。

また、Hackman et al.（2009）は、コミュニティフォレストリーは有効であるが、大面積の森林を管理する場合は効果的ではなく、より包括的なアプローチが必要であると指摘している。

1.2.6 各国における参加型森林管理の取り組みまとめ

■ 導入の背景と揺籃期の参加型森林管理の意義

各国における参加型森林管理は、木材伐採を中心とした中央集権的森林管理が森林荒廃を招き、政府による森林管理の限界が認識されるようになったという国内事情と、森林の社会経済的役割や環境保全に対する国際社会の関心の高まり、並びに、分権化やガバナンスの向上を指向する国際社会の動向というほぼ共通する背景の下で導入された。

政府あるいは政府からコンセッションを得た企業による木材生産中心の森林管理が実施された結果、森林の荒廃が進み、森林資源の持続的利用が危ぶまれるようになり、1980年代の持続

¹³ 国家生物多様性保全地域（National Biodiversity Conservation Areas: NBCAs）は、1993年に首相宣言により8箇所が設立され、1995年にさらに2箇所が追加された。1996年に制定された森林法ではNBCAsのゾーニングのコンセプトが定められている。NBCAsでも土地森林分配事業が実施され、地域住民に土地と森林の利用権が与えられた（Hyakumura and Khotphathoum 2003）。

的開発や環境保全への国際社会の関心の高まりを背景に参加型森林管理は持続的森林管理に寄与するものとして導入された。また、政府による中央集権的森林管理下においては、地域住民による慣習的利用は否定され、政府あるいはコンセッションを保有する一部の企業が森林からの利益を独占してきた。参加型森林管理はこのような状況に対する反省から生じた面もあり、それ故、各国における参加型森林管理では社会的公正、公平が基本理念の一つとして挙げられている。加えて、1970年代の人間に必要な基本的ニーズ充足アプローチ、1980年代の持続的開発、1990年代の貧困削減という国際開発の潮流の中で、参加型森林管理は地域住民の生活の安定・向上に貢献することが求められてきた。

このような背景を踏まえると、一般的に参加型森林管理は、「政府による森林管理への住民の参加」あるいは「政府による森林管理の住民への委譲」と捉えられているが、特に揺籃期の参加型森林管理は、「政府による森林管理によって荒廃した森林を住民に利用権という形で分配し、住民の力を活用して荒廃林を回復しようとしたもの」であると捉えることが適当である（井上2003）。

■ 政策・制度の基本理念から示唆される参加型森林管理の本質的目的

各国における現行の主要参加型森林管理の目的及びその根拠となる法や政策の基本理念、並びに参加型森林管理の成果と課題は表 1-2 に示すとおりに整理される。これらと参加型森林管理の導入の背景とを踏まえると各国の参加型森林管理に共通する本質的目的は、「持続的森林管理の実現」、「森林管理における公平の実現」、「地域住民の生活の安定・向上への貢献」の三つに集約される。各国の参加型森林管理制度の目的及びその根拠となる法や政策の基本理念において、「劣化した森林の再生」、「荒廃地回復」、「生態的安定」、「流域保全」、「水源涵養」などが挙げられているが、これらはいずれも持続的森林管理を通じて達成されるものである。「森林管理における公平」については、関連する法や政策において「社会的公正の実現」が目指され、「公平が原則」となっている。上述したように中央集権的森林管理では地域住民の慣習的利用を否定し、政府や一部の企業あるいは特権階級が森林からの利益を独占してきたという反省に基づいて参加型森林管理が導入されたという背景からも、参加型森林管理は政府あるいは企業や特権階級と住民との間の不公平の是正を目的としていることは明らかである。他方、各国の参加型森林管理実施における課題として「村落エリートによる利益独占」、「社会的弱者の排除」、「女性のニーズの無視」等が指摘されているが、実際に参加型森林管理が導入されるとコミュニティ内における不公平が露呈してきたことから、これらも含めて「森林管理における公平の実現」が目指されている。参加型森林管理のもう一つの本質的目的が「地域住民の生活の安定・向上への貢献」であることは、各国の参加型森林管理制度及びその根拠となる法・政策が「地域住民の生活の安定」、「貧困層及び周縁に追いやられている世帯の収入と雇用機会の創出」、「生活改善」、「地域住民の生活に必要な林産物の供給」、「生計の基盤強化」等を目指していることから明らかである。

表 1-2 各国における参加型森林管理の理念と課題

国 主要 PFM 制度	PFM の根拠となる法制度と その理念	PFM 制度の目的、成果、課題	PFM の 本質的目的
インド JFM	1988 年 国家森林政策 ・生物多様性保全、林産物供給を通じた地域住民の生活安定、生態的安定、社会的公正	・劣化した森林の再生 <課題> ・村落エリートによる支配 ・社会的弱者排除、女性のニーズ無視	・ SFM ・ EFM ・生活の安定・向上
ネパール コミュニティ フォレストリ ー	1988 年 森林セクターマスター プラン ・持続的な森林資源の管理と保 全による林産物の需給バラン スの維持 ・貧困層及び周縁部に追いや られている世帯の収入と雇用機 会の創出 1993 年 森林法 ・地域住民の基本的ニーズの充 足、社会経済開発、健全な環 境の促進、森林の保全と開発	<成果> ・荒廃地の森林回復、土壌侵食防止、 水源涵養、水質向上 ・生活に必要な林産物の地域住民への 供給、特に貧困層への林産物の供給 増加、生活の基盤強化 ・コミュニティのエンパワーメント <課題> ・村落エリートによる支配。不平等な 林産物の分配、貧困層など弱者の意 見無視、貧困層には支払い困難な額 の会費の設定	・ SFM ・ EFM ・生活の安定・向上
フィリピン CBFM	1995 年 行政命令第 263 号 ・CBFM を持続的森林管理と社 会的公正を実現するための国 家戦略として位置付けた	<基本理念> ・森林資源の持続的管理 ・社会的公正と地域住民の福祉	・ SFM ・ EFM ・生活の安定・向上
インドネシア Hkm HD HTR HR (HA)	1999 年 新森林法 ・地域住民の森林管理への参加 と権利の保護が明確に定めら れ、慣習法に基づく住民の日 常生活に必要な林産物の採 取、森林経営等が認められた 2001 年 林業大臣令第 31 号 ・森林機能の持続性、住民の福 祉、民主化、平等、説明責任 及び権利の保護という原則に 則り、森林管理へのコミュニ ティの参加を認める	Hkm: 当初は移動耕作の抑制及び森 林回復が目的。後にコミュニティによる 自給用、商業用の非木材林産物の利 用が認められ、コミュニティのエンパ ワーメントが目的とされた HD: 村落の利益 HTR: 生産性の低い生産林における 木材供給の増加と地域コミュニティ の生計向上 HR: 私有地におけるコミュニティに よる森林の共同管理 HA: コミュニティによる森林の慣習 的自給利用	・ SFM ・ EFM ・生活の安定・向上
ラオス 土地森林分配 事業 村落林／村落 林管理制度	1996 年 土地森林分配事業 ・潜在的農地及び荒廃地を換金 作物栽培、植林及び家畜飼育 のために農民に分配する 1996 年 森林法 ・村落林を五番目のカテゴリー として設定。世帯の自給用木 材生産 2001 年 村落林管理制度 ・管理計画の策定・承認により 村落住民による非木材林産物 の採取と販売が可能	土地森林分配事業 ・村人及び村落へ土地及び森林を分配 することを通じて地域住民による 森林利用を合法化し、焼畑の代替事 業を導入する 村落林／村落林管理制度 ・公共構造物や家屋建設のための自給 用木材の収穫 ・非木材林産物の自給及び商業的利用 <成果> ・外部利用者の排除による村落間のコ ンフリクト減少 ・森林管理ルールの明確化による非木 材林産物の資源増加及び村内の森 林利用の公平促進	・ SFM ・ EFM ・生活の安定・向上

注：PFM：参加型森林管理、SFM：持続的森林管理、EFM：公平な森林管理

出典：増田・三柴（2003）、Sarin et al.（2003）、Dahal and Chapagain（2008）、Puhin and Pulhin（2003）、Wardojo and Masripatin（2002）、Hackman et al.（2009）、Monivong and Sophthilath（2007）を元に筆者作成

ネパールやインドネシアのコミュニティフォレストリーでは「コミュニティのエンパワーメント」が参加型森林管理の目的の一つとして挙げられているが、これは他の国では参加型森林管理の目的として、または、その根拠となる法や政策の理念としても取り上げられていないことから参加型森林管理の本質的目的とは捉えられない。

■ 成果と課題

各国における参加型森林管理の実施状況をみると参加型森林管理により管理される森林面積や参加型森林管理に参加する住民の数、管理主体となる住民グループの数は増加しているが、管理実態は不明な点が多い。ネパールやフィリピン、ラオスでは参加型森林管理は荒廃地回復に効果があったと評価されており（Dahal and Chapagain 2008、Pulhin and Pulhin 2003、古谷 2004）、インドの JFM では木材収益の分配が住民に対して森林を保全するインセンティブとして機能し、森林保全に有効であることが示唆されている（Ota et al. 2012）。しかし、一方で、フィリピンの CBFM やインドの JFM においては、住民グループの活動が停滞していることが指摘されており（Pulhin et al. 2007a、Ota et al. 2012）、参加型森林管理設立後あるいは造林後の森林管理の実態は不明となっている。さらに両国では、参加型森林管理を実施するための資金を海外援助に依存しており、参加型森林管理の自立発展性も課題となっている。

政府が独占してきた森林管理に住民が関与する余地が拡大されたという点では、森林管理における住民と政府の間の公平は促進されたと評価されている（Pulhin et al. 2007a）。しかし、一方で、コミュニティ内における不公平が新たな問題として生じている。参加型森林管理の利益は村落エリートに集中しがちであり、女性のニーズは無視され、弱者や貧困層は参加型森林管理の恩恵をほとんど受けていないことが指摘されている（Pulhin and Pulhin 2003、Dahal and Chapagain 2008）。

生活の安定・向上については、地域住民の生活に必要な林産物の供給や水源涵養、水質向上、土壌侵食防止などの成果が報告されている。また、参加型森林管理の導入により非木材林産物の採取や販売が合法化されたことや森林の保全や利用に関するルールが策定されたことにより非木材林産物資源が増加し、収入向上に寄与していることが報告されている。

他方、参加型森林管理の有効性を政府または企業による森林管理と比較した上で明確にすることが課題として指摘されている。Hackman et al. (2009) は、ラオスのコミュニティフォレストリーについて大面積の森林を管理する場合は効果的ではなく、包括的なアプローチが必要であると指摘している。また、Pulhin and Pulhin (2003) は、フィリピンの CBFM がそれまでの企業によるコンセッションを通じた森林管理より社会的公正、公平、持続性を促進する上で優れていることを証明することが課題であると指摘しており、さらに、民間企業による森林管理と CBFM との相互補完性を検討すべきことを提言している。これらの指摘は、森林管理政策全体の中で参加型森林管理の位置付けを再確認する必要性を示唆している。参加型森林管理により管理される森林面積の割合は国によって異なり、例えば、インドでは 2006 年時点で全森林面積の約 30%が、ネパールでは 2003 年時点で全森林面積の 15%が（Dahal and Chapagain 2008）参加型森林管理によって管理されている。他方、インドネシアでは、2014 年までに林業省が掲げ

る目標が達成されたとしても社会林業プログラム（Hkm、HD 及び HTR）によって管理される森林面積は全森林面積の 6%にすぎない。これらのことから国により森林政策全体における参加型森林管理の位置付けは異なると推測されるが、各国で国全体の森林管理における参加型森林管理の意義を再確認することが課題となっている。

1.3 参加型森林管理の普遍的意義と用語の定義

1.1 で述べたとおり参加型森林管理は国際社会の課題や開発援助の潮流に応じて、時代を経てその目的やスコープ、ターゲットを変化させながら展開してきた。また、1.2 で概観したとおり国により森林の荒廃状態や森林政策、森林管理体制など森林を取り巻く状況は異なり、参加型森林管理の制度概要や実施状況、展開状況にはバリエーションがみられる。しかし、以上みてきたことから時代及び国による違いを越えて参加型森林管理は「持続的森林管理の実現」「公平な森林管理の実現」「生活の安定・向上」を普遍的意義としてきたと理解される。

本研究では、「参加型森林管理」、「持続的森林管理」、「公平な森林管理」、「生活の安定・向上」を既存研究における議論を踏まえ、次のように定義する。

■ 参加型森林管理の定義

過去 40 年にわたり社会林業やコミュニティフォレストリー、CBFM、JFM など様々な形態及び名称の住民を包含した森林管理が各国で実施されてきた（Carter and Gronow 2005）。本研究では、これらの総称として「参加型森林管理」を用いることにするが、その実態は多様である。一般的には、「政府による森林管理への住民の参加」あるいは「政府による森林管理の住民への委譲」（Edmunds and Wollenberg 2003、Balooni and Inoue 2007、Pulhin et al. 2007a）と捉えられてきたが、1.2.6 で述べたように特に参加型森林管理揺籃期においては「政府が持て余した荒廃地を住民に割り当てる」という意味合いが強かった。インドにおける 1970 年代当初の社会林業は「森林資源の管理をコミュニティに委譲することではなく、林地以外のところにコミュニティが利用できる森林を造成することを目的として」いたと指摘されている（Scheyvens et al. 2007）。あるいは、ケニアでは 1990 年代以降森林政策において重視されている農地林あるいは農家林と呼ばれる「公称森林地の外側に樹林を育てる」ことが、参加型森林管理の形態となっている（佐藤 2007）。また、インドネシアの慣習林のように「住民による慣習的森林利用を合法化」する形の参加型森林管理やラオスで見られるように焼畑による林地の侵食を抑制することを主目的とした参加型森林管理もある。これらのことから参加型森林管理は、「政府による森林管理への住民の参加」あるいは「政府による森林管理の住民への委譲」という一般的な概念に収まりきらないことは明白である。

各国における参加型森林管理に関する政策や制度の名称として、あるいは、参加型森林管理に関する国際社会や既存研究における議論では、社会林業やコミュニティフォレストリーなどの用語が用いられてきたが、これらの用語について共通の定義や概念は存在しない（Arnold 1992、Hobley 1996、FAO 2011）。例えば、社会林業についてみると、薪炭材の供給など自給用ニ

ーズを充たすことを目的とした造林と狭義に定義されることもあれば (Arnold 1992)、農地管理やコミュニティフォレストリーを含む広い概念として捉えられることある (Hobley 1996)。あるいは、1970～80年代に東南アジアで実施されたトップダウン型の住民を巻き込んだ森林管理を社会林業と捉え、これに対してコミュニティ主体のボトムアップの森林管理をコミュニティフォレストリーと捉えて区別する場合もある (齊藤・井上 2003)。また、「地域住民の福祉の維持・向上を目的とする参加型の林業活動の総称」(井上 2003) とされることもあれば、「自主的な住民の活動を活用して森林の持続的な維持管理を図る」(佐藤 2005) ものと捉えられることもある。あるいは、社会林業は政策用語 (理念) として用いられ (井上 2004b)、政策的には「地元住民に森林利用権を付与するもの」(永田 2003) と説明されることもある。

このように、「社会林業」というある一定の概念に基づく住民を包含した森林管理を表す用語について統一された定義はないが、社会林業やコミュニティフォレストリーなどそれぞれの用語が示す住民の関与を伴う多様な森林管理を包括する概念も様々な名称で呼ばれている。例えば、Balooni and Inoue (2007) は、森林管理の分権化という点に着目し、これら住民が参加する森林管理を「分権化された森林管理 (Decentralized Forest Management)」と呼んでいる。また、Carter and Gronow (2005) は、「パートナーシップ」という点に重点を置き、小規模なコミュニティによる森林管理から公共資源へのアクセスを念頭に置いた大規模な森林管理への展開を視野に入れて「協働森林管理 (Collaborative Forest Management)」と称している。井上 (2004b) は、社会林業という用語がコミュニティフォレストリーに対してトップダウン的アプローチの意味合いを含めて用いられる場合があることなどから「参加型森林管理 (Participatory Forest Management)」または「協働森林管理 (Collaborative Forest Management)」という用語を用いることを検討する余地があるとしている。

以上みてきたように、住民の関与を伴う森林管理は多様であり、ある一定の概念に基づく住民を包含する森林管理を示す用語についても、あるいは、それらを包括的に捉える概念を表す用語についても、国際社会で認知されている共通の定義は存在しない。本研究では「政府により実施されてきた森林管理への住民の参加」という概念に当てはまらない住民を巻き込んだ森林管理もあることを踏まえた上で、後述するように、これまで参加型開発の文脈で用いられる「参加」という概念に引きずられてきたがために、これら住民を巻き込んだ森林管理が十分に効果を発揮できなかったことを問題意識の一つとして取り上げることから、あえてこれら住民の関与を伴う多様な森林管理を包括する概念として「参加型森林管理」を用いることとし、これを「政府と住民が関与する森林管理」と定義する。先に挙げた既存研究における参加型森林管理の定義や概念にもみられるように、既存研究における参加型森林管理の定義や概念では、「住民」は主語または目的語として明示されているが、「政府」は明示されていない。これは既存研究では、「政府が森林管理を実施してきた」ことを前提としており、政府が実施してきた森林管理へ「住民が参加する」、あるいは、政府による森林管理を「住民に委譲する」ということを前提とし、議論の軸足を住民に置いてきたことを示唆している。しかし、「コミュニティまたは住民個人が慣習的に実施してきた森林管理」が元になって参加型森林管理が行われる場合は、「住民が実施してきた森林管理へ政府が関与する」と捉えることが適当である。したがって、本研究では、上述したよう

に政府と住民を並列に扱った定義を設定することにする。

■ 持続的森林管理の定義

上述したとおり、各国で実施されている参加型森林管理は持続的森林管理の実現を目的の一つとしている。しかし、各国の参加型森林管理制度において、持続的森林管理は必ずしも定義されていない。持続的森林管理は、元々は林学の用語としては木材の持続的供給を意味する概念であったが、国際社会の課題を踏まえ、次第に生物多様性や社会的側面を含めてより広い概念で捉えられるようになってきた。現時点では国際社会において同意されている広い概念の持続的森林管理の定義は存在しない (Pulhin and Pulhin 2003)。本研究では ITTO と FAO による定義を参考として、参加型森林管理の文脈における持続的森林管理の定義を試みる。

ITTO は、持続的森林管理を「物理的・社会的環境に望ましくない影響を及ぼすことなく、望ましい林産物及びサービスを継続的に得られるよう一つあるいはそれ以上の明確な特定の目標を達成するための恒久的林地の管理プロセス」と定義している (ITTO 2006)。FAO は、持続的森林管理を「他の生態系にダメージを与えることなく、森林の生物多様性、生産性、植生回復能力、生命力、及び現在と将来にわたる生態的・経済的・社会的機能を果たすポテンシャルを維持する範囲と方法で森林及び林地を管理・利用すること」と定義している。

ITTO の定義は、林産物とサービスの継続的供給に焦点が当てられているが、FAO の定義は生物多様性や生態系などの観点も明示し、また、次世代にわたりポテンシャルを維持するという点も明確にしており、より広い視野でかつ具体的に定められている。ただし、FAO の定義では社会的環境に対する影響については明示されていない。また、両定義とも現存する森林は林産物及びサービスを供給でき、生物多様性や生産性を有している状況であることを前提としていると解釈されるが、参加型森林管理の場合、荒廃地または劣化した森林が対象になる場合が多いことから、参加型森林管理の文脈で持続的森林管理を考える場合には、林産物やサービスの供給が可能な森林状態への回復や生態系の回復プロセスも含めて考える必要がある。よって、本研究では、FAO の定義にこの点を加味し、持続的森林管理を「周辺の生態系及び社会にダメージを与えることなく、森林の生物多様性、生産性、植生回復能力、生命力及び現在と将来にわたる生態的・経済的・社会的機能を果たすポテンシャルを維持する範囲と方法で森林及び林地を管理・利用すること。また、すでに生態的・経済的・社会的機能が損なわれている場合には、それら機能を回復するための植生回復プロセスを含む」と定義する。

■ 公平な森林管理の定義

1.2 でみてきたとおり、各国の参加型森林管理に関する政策・制度では、公平または社会的公正の実現がその目的の一つとなっているが、そこで目指している公平あるいは社会的公正とはどのようなものかは定義されていない。また、ITTO や FAO などの国際機関においても森林管理における公平や社会的公正の概念は定義されておらず、国際社会で広く認識されている定義は見当たらない。ただし、いくつかの国際機関及び国際研究機関における既存研究では公正、公平の概念を示しており、本研究で公平を定義する際の参考になるとと思われるので以下にみってみる。

FAO (2011) は、森林所有改革の原則の一つに「社会的公正 (social equity)」を挙げており、その具体的内容は「所有改革の全ての観点、周縁部に追いやられているグループ、特に女性及び貧困層のエンパワーメントに注意を払うべきである」となっている。Carter and Gronow (2005) は、CIFOR ワーキングペーパーの中で、協働森林管理 (Collaborative Forest Management) は、エンパワーメントと社会的公正を促進するためのツールとみなされているとし、その概念を「資源及びそれから得られる利益への公平 (equitable) なアクセス、奪うことができない権利の認識と公正 (fair)、誠実及び倫理に付随するシステム」と定義しうるのであると述べている。これらの概念を踏まえると森林管理の文脈における「社会的公正」とは「女性や貧困層など社会的に弱い立場にある人々も他の人々と同様に森林にアクセスし、森林から利益を得られるようにすること」と解釈される。

参加型森林管理がその論理的根拠を依拠している参加型開発に関する議論において、チェンバース (Chambers 2000) は、公平性は持続性と並んで生活の豊かさ¹⁴を保証するための原則であり、人権、世帯間や男女間の平等、貧困層や弱者などこれまで社会の底辺に追いやられてきた人々を開発の主体として前面に位置付けるという逆転の発想を含むものと説明している。また、ある個人の公平な生活は他の人の豊かな生活をも維持向上するとしている。

天然資源管理におけるコミュニティの役割について論じた Baland and Platteau (1996) は、平等 (equality) を「全ての個人が同じように扱われていること、特に、全ての個人が政治的権力を得る機会をもつべきである」と説明している。説明の前半部分は、一般的な概念としては平等を的確に表現していると考えられるが、各国の参加型森林管理に関する政策・制度で用いられている「公平」または「社会的公正」はもう少し焦点を絞った異なるニュアンスを有しているように思われる。

参加型森林管理に関する既存研究においては定義や概念が明らかにされないまま、公平 (equitable)、平等 (equally)、公正 (fair)、社会的正義 (social justice) といった様々な用語が用いられ、レベルも視点も対象とするアクターも異なる様々な議論が展開されている。例えば、フィリピンの CBFM やネパールのコミュニティフォレストリーについて、村落エリートに利益が集中しがちであることが指摘されている (依光 2003、Pulhin and Pulhin 2003、Pulhin et al. 2007a、Dahal and Chapagain 2008)。あるいは、インドの JFM において女性のニーズが無視されていることが報告されている (Sarin et al. 2003)。前者は、「コミュニティレベルにおける利益分配」についての公平を論じており、後者は「ジェンダー間の意思決定への参加」の観点からみた公平を取り上げている。ネパールのコミュニティフォレストリーに関する Dhakal and Masuda (2008) の論文では、平等な利益分配、すなわち各世帯に同等の林産物が分配されることが「公平」と捉えられている。岡本 (2012) は、ミャンマーの共有林では各世帯に対する同等な作業配分と利益分配が重視されていることを指摘している。同じくミャンマーの共有林を調査した Kyaw Tint et al. (2011) は、弱者への利益が確保されているか否かという点から共有林の公平を評価している。Gibbon et al. (2005) は、参加型森林管理から利益を得られる人と得られない人との間のコンフリクト及び受益者間の収益の格差を問題として取り上げており、

¹⁴ チェンバース (2000) の想定する「豊かさ」の概念については、次項を参照のこと。

Anderson et al. (2006) は、貧困と絡めた文脈において天然資源へのアクセスとその分配という観点から公平について論じている。

このように既存研究では、様々な観点から公平について議論されているが、これらの議論から参加型森林管理の文脈における公平は、「作業配分または利益分配における公平・同等」という実務的側面と意思決定に関する権利や弱者への配慮などに着目した「社会的公正」という倫理的側面を含んでいると理解される。Pulhin (2007) は、Jacob (1989) 及び Potetee (2004) を引用し、「平等の側面」には「利害関係者間のコストと利益の分配」及び「利害関係者間の誰の声を反映させたプロセスか」という二つの側面があると説明しているが、これは上記の理解を支持するものである。

以上の議論を踏まえ、本研究では森林管理における公平（以下、便宜上「公平な森林管理」と称する）を「参加型森林管理の設立・実施プロセスの全ての段階において利害関係者間で責務と受益の釣合がとれており、かつ、社会的公正が確保されている状態」と定義する。

■ 生活の安定・向上の定義

各国における参加型森林管理に関する政策・制度において、持続的森林管理及び公平な森林管理が必ずしも定義されていないことと同様に、「生活の安定・向上」も目的の一つとされているものの、その概念や定義は明確に示されていない。各国の参加型森林管理に関する政策・制度では、「生活改善」、「生活の向上」、「生活の安定」、「住民の福祉」などが謳われているが、具体的にどのような状態をもって「生活が安定・向上した」と捉えるのか説明されていない。政策・制度に挙げられている文言や制度実施の成果として報告されている内容から推測すると「日常生活に必要な自給用林産物の供給」、「非木材林産物または木材林産物の採取・販売による収入の向上」、「生計基盤の強化」、「水源涵養や水質向上など環境サービスの享受」ができていない状態を「生活の安定・向上」と捉えていると理解される。

しかし、このような「生活の安定・向上」の捉え方は、森林分野の枠組内に限定された捉え方である。参加型森林管理の導入によって、生活に必要な林産物の供給が増加し、また、それを販売することにより収入が増加または安定することは、確かに生活の安定・向上に寄与するであろう。しかし、もしかしたら、住民は林産物の採取や販売よりも農業や家畜生産を強化したいと考えているかもしれない。地域住民にとって参加型森林管理によって導入される森林活動は生活の一部にすぎないので (Colchester et al. 2003)、森林分野の枠組内にとどまらない、生活全体を見据えたより大きな枠組において「生活の安定・向上」を定義する必要がある。

参加型森林管理は農村部において実施されることが多く、参加型森林管理に関与する地域住民の多くは農民であることから、本研究における生活全体を見据えた枠組における「生活の安定・向上」の定義を検討するに当たり、農村開発に関する議論において「生活の安定・向上」がどのように捉えられているのかをみとめる。

英国の開発援助省 (Department for International Development: DFID) は、従来の資源に焦点を当てたセクターアプローチは機能しなかったという反省に基づき、1998年から人間に焦点を当て「生活 (livelihood)」をより重視する「サステナブル・ライブリフッド・アプローチ」

を採用している (DFID 1999)。同アプローチは、「生活とは能力と資本 (自然的・社会的資本の両方を含む) 及び生計を立てるために必要な活動から成る」(Chambers and Conway 1992, DFID 1999 の引用による) と捉え、人々の五つの資本 (自然的、物理的、人的、財政的、社会関係資本) へのアクセスの向上、それら資本を収入や豊かさの向上あるいは脆弱性の低減といった生活の成果に転換するプロセス (政策・制度、文化、組織) と構造 (公共セクター、民間企業、市民社会) を構築することが重要としている。Sunderlin et al. (2005) は、Ellis (2000) に倣い、生活を「個人または世帯の生計を決定する資本 (自然的、物理的、人的、財政的、社会関係資本)、活動及び制度や社会関係によって規定されるこれらへのアクセスから成るもの」と定義している。これらの定義は、活動や能力、資本及び資本へのアクセスなど生活を成り立たせるための手段に主眼を置いて生活を捉えており、活動の原動力となる「個人の感情や意思」の観点が見え落れている。チェンバース (2000) は、「良質な生活の経験」と同義であるとする「豊かさ」は、物質的なものに加え、「社会的、心理的、精神的」なものも含み、「安全」、「健康」、「選択肢」などに加えて「他の人たちとの良好な関係」、「心の平安」、「楽しみ」などの要素が含まれるとしている。これまで、参加型森林管理に関する議論において「心の平安」や「楽しみ」といった個人の感情については、あまり注意を向けられてこなかった。森林や特定の非木材林産物が地域住民の文化や精神的価値と深く結びついていることはしばしば指摘されてきたが (Carter and Gronow 2005, Colchester et al. 2006)、森林を管理することが「個人の感情」に対してどのような効用をもたらしてきたか、あるいは、「個人の感情」が森林管理の実施にどのように作用してきたかは取り上げられてこなかった。しかし、参加型森林管理プロジェクト実施者として農村で地域住民の生活に関わってきた筆者の経験を踏まえると「個人の感情」も森林管理活動を含む生活を構成する活動を規定する重要な要素の一つであると考えられる。例えば、ケニアで農民が私有地に木を植える主目的の一つは、薪や飼料の採取や農地保全のための土壌侵食防止といった実用的な目的と並んで、装飾が挙げられる。これは家屋の周囲の美観を保つことが社会的ステータスの表れであるとする社会文化によるところもあると考えられるが、それと同時に生活空間を美しく保つことの「喜び」という個人の感情が活動の原動力になっていると考えられる。ミャンマーの共有林において利用者グループによる森林管理活動が活発に実施されているところは、グループメンバーが森林管理活動を行うことを「楽しい」と感じている様子が観察された。よって、本研究では、上述した Chambers and Conway (1992, DFID 1999 の引用による) 及び Sunderlin et al. (2005) による生活の定義に併せて、「個人の感情や意思」も含めて「生活」を捉えることとする。

ところで、住民はどのようにして生活の安定・向上を達成しようとしているのだろうか。農村開発における議論では、農民の主要生活戦略の一つはリスク軽減であるといわれている (Arnold 1995, Gregersen et al. 1989)。農業及び農業以外の活動の組み合わせなど生計手段の多様化、栽培する農作物や植林する樹木の多様化、短・中・長期の投資回収期間が異なる活動の組み合わせ、あるいは、新しい試みと従来の方式の組み合わせによる不確実性の低減等によりリスクを軽減するという戦略である。チェンバース (2000) が豊かさに含まれるとする選択肢の拡大もリスク軽減に有効であると考えられる。Scherr (1997) は、農民は収益よりも豊かさを最大化す

ることや社会的安全を重視することを指摘している。また、農民を取り巻く状況は変化し、農民のニーズや生活上の目的も時に応じて変化することから、その時入手可能な資源を用いて、その時のニーズを充たすために、その時の状況に応じた活動を行う「柔軟な対応」が農民の生活戦略の一つであるともいわれている（Scherr 1997、FAO、Zoomers）。

以上の議論を踏まえ、本研究では「生活の安定・向上」を「住民の生活戦略に基づき、個人の感情や意思を尊重しつつ、他者に損失を与えることなく、生活を支える活動の実施を通じて生活に必要な資本またはそれらへのアクセスを維持または増強すること」と定義する。

本章では以上述べてきたように、研究の背景として参加型森林管理の時代による変遷及び東南アジアの国々における取り組み状況を概観した。森林管理に住民を参加させることは時代の趨勢として揺るぎないものとなってきたが、参加型森林管理は様々な課題や問題を抱えており、その有効性は十分に示されていない。次章では、参加型森林管理が抱える問題を明らかにし、それに関して既存研究ではどのような議論が展開されてきたのかを整理する。

第2章 問題意識と既存研究のレビュー

2.1 問題意識

2.1.1 住民を参加させれば森林管理はうまくいくのか

参加型森林管理は1970年代に導入されて以来、「持続的森林管理の実現」、「公平な森林管理の実現」、「生活の安定・向上」への貢献を普遍的意義として東南アジアの国々をはじめ、アフリカや中南米など世界各地で実施されてきた。今日では、住民と政府あるいは他の利害関係者とのコンフリクトを回避し、森林荒廃を招かない持続的な森林管理を実現するために（Fisher et al. 2007, エンリケほか 2012 の引用による）、森林管理に住民参加は不可欠ということが国際社会の共通認識になっている（Carter and Gronow 2005、Inoue 2003）。しかし、本当に住民を森林管理に巻き込めば持続的森林管理が実現され、公平な森林管理が実現されるのだろうか？住民の生活の安定・向上につながるのだろうか？

このような疑問を持つに至った理由は次のとおりである。第一に、Pulhin and Pulhin (2003) が指摘するように政府や企業による森林管理より参加型森林管理の方が効果的であることは示されていない。Baland and Platteau (1996) は、多くの途上国において政府による天然資源管理が失敗してきた理由として、①政府は地域の実情を十分に把握していない、②政府が定めた規則にしたがって天然資源が管理されているか監督・モニタリングできていない、③汚職により天然資源の保全が困難になる、④政府と天然資源利用者とは通常敵対関係にあるので、利用者が規則を守らない、あるいは、利用者から協力を得られない、⑤政府は資源の保全に必要な予算を配分しないことなどを挙げている。住民を森林管理に参加させれば、①、③、④の理由は改善するかもしれないが、参加型森林管理でも政府によるモニタリングは必要であり、住民が資源保全に必要なコストを負担するのは困難であると推測される。住民を規則立案に参加させれば住民は規則を守るという保障はなく、それ以前に住民を規則立案に参加させることは容易ではない。Blaikie (2006) は、社会林業やコミュニティフォレストリーと極めて類似しているとした上で、コミュニティを基本とした天然資源管理（Community-based natural resource management: CBNRM）はコミュニティが天然資源を効率的、持続的、かつ公平に管理することができる政策として世界的に流行しているが、特にコミュニティへの裨益という点で失望する結果に終わっていると述べている。

第二に、参加型森林管理は実態としては必ずしも「政府による森林管理への住民の参加」ではないにも関わらず、参加型開発が国際開発の主流となる中で参加型開発の言説に引きずられて「政府による森林管理への住民の参加」という前提に基づいて実施され、議論されてきた。上述したように実態としては参加型森林管理は、特にその揺籃期においては「政府による森林管理への住民の参加」というよりは、むしろ「政府が持て余した荒廃地の住民への割り当て」、「林地以外の土地における住民が利用できる森林の造成」（Scheyvens et al. 2007、佐藤 2007）、あるいは「住民による林地の不法利用の抑制」または「住民が慣習的に行ってきた森林管理の合法化」という意味合いが強いものも少なくない。増田（2009b）は、状況を見極めることなくやみくもに地域コミュニティをベースにした森林管理を実施しようとする風潮が蔓延していることを批

判的に指摘しているが、筆者もこのような風潮に危惧を抱いている。仮にこれらの風潮の根拠が過去 40 年間にわたり参加型森林管理が実施されてきたことに基づいているとしても、上述したようにそもそも“参加”ではない参加型森林管理も少なくないのであるから前提から誤っていることになる。

第三に、初期の社会林業プロジェクトの失敗原因をはじめとする参加型森林管理の課題の一部は依然として解決されていない。近年の国際会議や援助機関における協議では参加型森林管理の問題や課題について 20 年前と同じ議論が繰り返されている。例えば、初期の社会林業プロジェクトの失敗原因の一つとして、プロジェクト終了後、相手国政府や地域住民だけでは継続困難な多大な投入を伴う植林技術やアプローチが採用されたことが指摘されている（井上 2004a）。開発援助従事者としての筆者の知見及び経験によると近年の参加型森林管理プロジェクトでは、この反省を踏まえて従来よりは投入を抑えたアプローチが採用される傾向がみられるが、それでもそれらは依然として相手国政府や地域住民が負担するのは困難な投入を伴っている¹⁵。あるいは、初期の参加型森林管理が十分に成果を発揮しなかった原因の一つとして、森林管理に関する政府と住民の認識にギャップがあり、参加型森林管理は住民のニーズや優先順位に即していなかったことが挙げられている（Hailey 2001、井上 2004a）。初期の参加型森林管理では住民は労働力とみなされがちであったため、住民のニーズや意向が十分に参加型森林管理の制度や実施に反映されなかったことが原因と考えられる。この失敗原因を踏まえ、1980～1990 年代以降の参加型森林管理では住民を意思決定や計画立案に参加させることの重要性が認識され、森林管理の主体として組織された住民グループが森林局の支援を受けつつ森林管理計画を作成するようになってきた。しかし、住民を計画作成に参加させても、必ずしも生活向上という成果の拡大につながっていない（Pulhin et al. 2007a）。例えば、インドでは女性のニーズが森林管理に反映され、女性も参加型森林管理からの利益を享受できるように森林管理委員会における女性メンバーの比率を定めるなど女性の参加を促す方向に制度が改善されてきたが、依然として女性が十分に裨益していないことが国際会議で指摘されている¹⁶。これら個別の課題に加えて、参加型森林管理全般についての課題として、法律上の不備や実施体制の不備、さらに住民側の制約（森林法制度に関する知識不足、住民間のコンフリクトなど）が 2000 年代になっても指摘されている（磯崎・小松 2003）。このように依然として解決されていない課題があるのにも関わらず、いつの間にか森林管理に住民を参加させれば適切な森林管理が実施されるという風潮が広まったのであろうか。

¹⁵ 例えば、筆者が 1990 年代後半に従事したケニア社会林業訓練計画では重機を用いた造林技術の開発や住民に苗畑管理のインセンティブを与えるため高価な商品が授与されていた。2000 年代半ばに従事したミャンマー乾燥地共有林研修普及計画では、資金不足が森林管理活動実施のネックとなっている利用者グループを支援する手法を開発するため、ヤギ飼育の支援を試みたが、プロジェクト終了後森林局がその支援手法を実施できるよう考慮して支援の上限額を決定した。しかし、1 件当たりの支援額は小さくても、将来森林局がそのような予算を調達するのはかなり困難であるという印象を拭えなかった。

¹⁶ 筆者が 2011 年 7 月 11-15 日に FAO の国際森林年にちなんだイベントとしてインドネシアのロンボク島で開催された「森林の所有、ガバナンス、エンタープライズ」(Forest tenure, governance and enterprises: Experiences and opportunity for Asia in changing context) と題する国際会議に出席した時の経験による。

以上のことを踏まえると、参加型森林管理ありきではなく、住民を参加させれば森林管理がうまくいくはずであるという根拠に乏しい風潮に惑わされることなく、実態としては政府による森林管理への住民の参加ではないケースも含めて、今一度、参加型森林管理を森林管理全体のフレームの中に引き戻した上で参加型森林管理の有効性を議論する必要がある。

2.1.2 参加型森林管理は持続的森林管理に貢献しうるのか

参加型森林管理は、上述したとおり「持続的森林管理の実現」を普遍的意義の一つとし、これまで森林面積の増加や荒廃地回復、森林保全に貢献してきたと評価されている。しかし、一方で、次のような点が既存研究において指摘されており、参加型森林管理は本当に持続的森林管理の実現に貢献しうるのか疑問が生じる。第一に、参加型森林管理による森林面積の増加や荒廃地の回復が達成される一方で、参加型森林管理対象地の周辺の森林への圧力の増加や他の地域の森林減少を招いている可能性が示唆されている。ラビンハイハー・飯田（2005）は、ベトナムでは参加型森林管理は国全体の森林面積の増加に貢献したが、一方で急速に森林面積が増加した地域と逆に減少している地域が存在する事実が十分に説明されていない点を指摘している。これは、参加型森林管理によって達成する持続的森林管理をどのような空間スケールで捉えるかという問題ともいえる。本研究でその必要性を指摘しているように国全体の森林管理の中で参加型森林管理を位置付けるのであれば、参加型森林管理が目指すべき持続的森林管理はその対象となっている森林における持続的森林管理だけではなく、国レベルの持続的森林管理の実現も考慮することが必要となる。特に、近年議論が活発化しているように REDD+ の手段として参加型森林管理の活用を検討するのであれば、REDD+ の議論に合わせて国もしくは準国レベルで持続的森林管理を考えることが必要となる。

第二に、植林後の管理実態が不明、あるいは、植林後の維持管理が不十分であることが報告されている。植林後の管理が不十分であれば、仮に参加型森林管理の導入により森林面積は増加したとしても持続的森林管理の実現は困難である。上述したとおりフィリピンの CBFM では利用者グループの設立後、数年経つと多くのグループでは活動が停滞していることが報告されており（Pulhin et al. 2007a）、また、インドの JFM では外部からの支援がない場合には実質的に機能していないことが指摘されている（Ota et al. 2012）。中国の退耕還林やインドの JFM では、補助金や食料援助が住民にとって森林管理活動を行うインセンティブとなっており、これら補助金が打ち切られた後は、森林管理作業は継続されないことが示唆されている（向・関 2003、Hildyard et al. 2001）。

2.1.3 参加型森林管理は公平な森林管理に貢献しうるのか

参加型森林管理は公平な森林管理を達成するものとして導入され、実施されてきた。従来政府が独占してきた森林管理に住民が関与する余地を拡大したという点では政府対住民間の公平はある程度促進されたと評価されている（Pulhin et al. 2007a）。フィリピンの CBFM では政府の決定により CBFM 内での木材伐採が禁止されたり（梶本 2010）、インドの JFM では木材収穫に関する活動は全て森林局により決定されるなど（Ota et al. 2012）、依然として政府の方が住

民より強い決定権を有しており、今後も両者の公平を促進する余地は大いにあるものの、参加型森林管理導入当初は労働力とみなされていた住民が参加型森林管理の経験の蓄積に伴い森林管理のパートナーとして認められるようになってきたことから参加型森林管理は政府対住民間の公平促進に寄与してきたといえる。

しかし、一方で、参加型森林管理の導入により森林管理におけるコミュニティ内の不公平という新たな問題が生じている。最も深刻な問題は、参加型森林管理の導入によって弱者が森林利用から排除されるということである。参加型森林管理導入以前は、法制度上は地域住民は等しく森林を管理・利用できなかったのが、そして、地域によっては実態としては誰でもが違法に利用できていたのが、参加型森林管理の導入により制度が規定する管理主体となる住民グループに加入する住民しか森林を管理できなくなり、加入しない・できない住民は森林管理・利用から排除されることになった。これは 1.3 で定めた本研究における公平な森林管理の定義「参加型森林管理の設立・実施プロセスの全ての段階において利害関係者間での責務と受益の釣合がとれており、かつ、社会的公正が確保されている状態」に照らし合わせて考えると、「責務と受益の釣合」という点では公平といえるが、「社会的公正が確保されている」という点は満たしていないと考えられる。貧困層など弱者は往々にして責務を果たすことが困難であるがために管理主体たる住民グループに加入できず、このため森林利用から排除されがちであるが、このような状態は社会的公正が確保されているとはいえない。実際のところ、筆者の参加型森林管理プロジェクト実施者としての経験によると、参加型森林管理は理念としては公平な森林管理を目指すとしていながらも実態としては弱者を排除してきた。政府あるいは援助機関は弱者への裨益を基本理念とする参加型アプローチを掲げながら、実際は弱者が排除されている現実に向き合うことなく、理念と実態の乖離を放置したまま参加型開発の潮流にのって参加型森林管理を推し進めてきた。この弱者排除の問題の解決なくして参加型森林管理は公平な森林管理の実現に貢献するとはいえない。

この他、参加型森林管理の導入によって生じるコミュニティレベルの不公平としては、村落エリートへ利益が集中しがちであることや女性や貧困層などの意見やニーズが無視されがちであることが指摘されていることは 1.2.6 に述べたとおりである。参加型森林管理では往々にして PRA (Participatory Rural Appraisal: 主体的参加型農村調査法) など参加型開発で用いられるツールを活用して参加型森林管理の設立や管理計画の作成が進められてきたが、Mosse (1994) は、このようなアプローチはコミュニティの既存の力関係の固定化につながる恐れがあることを指摘している。

上記は主に同一村落内で生じる不公平であるが、加えて、参加型森林管理は村落間の不公平を引き起こしている。参加型森林管理は、ラオスの事例で示されているように、近隣村落住民の森林利用を排除する正当性を付与するものとして機能する側面がある。持続的森林管理を実現するためには、同一村落の住民に利用者を限定し、それら利用者で定めた管理規則にしたがって森林を管理・利用することが有効かもしれない。しかし、だからといって従来その森林を生活のために利用してきた近隣村落の住民を参加型森林管理を盾に排除してもよいのだろうか。誰が森林管理に関与することが妥当であるのか、近隣村落住民を含めて検討する必要がある。

参加型森林管理は政府対住民間の森林管理における公平の促進には寄与しているとしても、一

方でコミュニティレベルの不公平を引き起こしている側面があることを踏まえると、参加型森林管理は公平な森林管理に貢献するといえるのか否か問い直す必要がある。

2.1.4 参加型森林管理は生活の安定・向上に貢献しうるのか

1.1 及び 1.2 で明らかになったとおり、参加型森林管理は時代の要請に応じて林産物の供給や環境サービスの提供を通じて地域住民の生活の安定・向上に寄与してきた。1970 年代には人間に必要な基本的ニーズの充足が求められ、参加型森林管理は薪炭など特定の林産物の供給を通じて生活の安定・向上へ貢献してきた。1980 年代には持続的開発が国際社会の主要課題として取り上げられたことを背景として、参加型森林管理も生活の持続性に資する多目的な森林管理へと展開しながら生活の安定・向上に寄与してきた。さらに 1990 年代には、それまで自給用に限定されがちであった非木材林産物の利用の商業的利用が合法化されるようになり、2000 年代には参加型森林管理の対象地を生産林にも拡大する動きがみられ、参加型森林管理は収入の向上という面でも生活の向上に寄与してきた。各国での参加型森林管理の実施においても、地域住民の生活に必要な林産物の供給や水源涵養、水質向上、土壌侵食防止などの成果が報告されている。

しかし、一方で参加型森林管理は地域住民、特に女性や貧困層など弱者に対して十分に裨益していないことや地域住民の生活にネガティブな影響を及ぼす場合があることが既存研究で指摘されている。1.3 で生活の安定・向上を「住民の生活戦略に基づき、個人の感情や意思を尊重しつつ、他者に損失を与えることなく、生活を支える活動の実施を通じて生活に必要な資本またはそれらへのアクセスを維持または増強すること」と定義したが、この定義に照らし合わせると次のような状況は生活の安定・向上に反すると考えられる。

一つ目のケースは、地域住民、特に女性や貧困層など弱者が自分達のニーズや意向を森林管理の計画や実施に反映できないため、十分に受益できていないという状況である。インドやネパールで女性のニーズが無視され、利益が村落エリートに集中しがちであることが指摘されている (Hildyard et al. 2001, Dahal and Chapagain 2008)。また、初期の参加型森林管理では地域住民は労働力とみなされ、彼らのニーズや意向が参加型森林管理の制度に反映されていなかったため、住民は十分に利益を得られなかったことが示唆されている。

二つ目のケースは、参加型森林管理に参加している住民の生活の安定・向上を危うくする状況である。参加型森林管理の導入に伴い、住民にとって価値ある樹種が政府の推奨する樹種やアグロフォレストリー向きの樹種に植え換えられることが指摘されている (Edmunds and Wollenberg 2003)。企業とパートナーシップを組むタイプの参加型森林管理では、このような住民の価値と反する樹種への植え替えはより顕著である。インドネシアの HTR では、農民は従来の多様な樹種や農作物を植えた複雑な生計システムから全て木材生産用の樹種へ植え換えた単純な生計システムへの転換を余議なくされている (現地でのヒアリングによる)¹⁷。これは「多様化によるリスク軽減」という農民の生活戦略に反するものである。さらに、木材生産用樹種の植林経費を住民はパートナーシップ企業から借り受ける形になるので、企業への経済的依存度が

¹⁷ 前述の FFORTRA により実施された社会林業優良事例調査の現地調査においてランブン州の HTR に参加している住民にヒアリングを実施した。1.2.4 の脚注を参照。

高まり、自立性が損なわれ、今後、状況に応じた「柔軟な対応」が困難になることが危惧される。

三つ目のケースは、参加型森林管理の導入により森林利用から排除される人々の生活に損失を与える状況である。管理主体となる利用者グループに加入しない・できない住民は森林利用から排除されることになるが、これは、生活に必要な林産物の調達が困難になり、あるいは放牧など従来の林地利用ができなくなることを意味しており (Edmunds and Wollenberg 2003)、参加型森林管理は森林利用から排除される人々の生活に対してマイナスに作用することは明らかである。

参加型森林管理が生活の安定・向上に貢献するといえるのか疑問を持つに至ったもう一つの理由は、初期の社会林業プロジェクトが住民に対して便益を十分に供給することができなかった原因が克服されていないということである。初期の社会林業プロジェクトでは林業と農業が切り離されて実施されたため、農民は十分に力を発揮できず、社会林業の生活向上への貢献は限定的であったことが指摘されている (Gelder and O'keefe 1995、Arnold 1995)。今日では、参加型森林管理は農民の生活の一部にすぎないということが認識され (Colchester et al. 2003)、農村開発と結び付けた統合的参加型森林管理プロジェクトがデザインされたり、農村開発プロジェクトの中の一つのコンポーネントとして参加型森林管理支援が実施されたり (Matsumoto 2003)、あるいは参加型森林管理プロジェクトに生計向上活動を一つのコンポーネントとして取り入れるなどの改善が図られてきた。しかし、筆者の知見によれば同一プロジェクトにコンポーネントとして森林管理活動と生計向上活動が組み込まれていても、依然として両者のつながりは希薄であり、両者の有機的つながりの確保が課題となっている。さらに、2.1.1 で述べたように初期の社会林業プロジェクトは自立発展性に欠けていたため、この点からも生活の安定・向上への寄与は限定的であった。近年のプロジェクトでは投入規模を縮小する傾向が見受けられるが、依然としてプロジェクト終了後、相手国政府や地域住民だけでは実施困難な投入を伴う森林管理技術や生計向上支援策が採用されていることも上述したとおりである。ただし、「柔軟な対応」という農民の生活戦略に基づけば、プロジェクト活動として実施された森林管理活動や生計向上活動そのものをプロジェクト終了後も継続して実施する必要はない。Zoomers は、プロジェクトが提供する一時的な機会が農民の生活の構造改善に資すれば十分であると述べており、この考えに基づけば、プロジェクトにより支援された活動が一時的なものであったとしても生活の安定・向上に貢献する可能性はある。

以上のことから、管理主体である住民グループに加入した一部の住民に対して林産物や環境サービスを供給してきた面だけを取り上げて、参加型森林管理が生活の安定・向上に貢献すると判断するのは早計であると考えられる。住民の生活戦略に反するアプローチが採用される場合があることや管理グループに加入しない住民に対してネガティブに作用しうる側面を踏まえた上で、参加型森林管理が生活の安定・向上に貢献するか否かを評価する必要がある。

2.2 参加型森林管理に関する既存研究のレビュー

本節では、2.1 で示した問題意識について既存研究ではどのような議論がなされているのかをレビューし、本研究で取り組むべき課題を明らかにする。参加型森林管理は参加型開発の言説に基づいて実施されてきた面が大きいことから、まず、参加型開発の言説及び参加型開発の再検討が必要であるとする立場の議論（本稿では便宜上、以下、「参加型開発見直し論」と称する）をレビューする。参加型森林管理が持続的森林管理の実現に寄与するという考え方は、参加型開発の言説に基づいているので、参加型開発の言説及び参加型開発見直し論については主に持続的森林管理実現への貢献可能性の観点からレビューするが、公平な森林管理の実現及び生活の安定・向上への貢献可能性に関する議論も参加型開発の言説に依拠している面があるので、併せてこれらの観点からもレビューする。公平な森林管理の実現に関しては、問題意識のうち特に参加型森林管理の導入により一部の住民が森林利用から排除されるという不公平に焦点を当て、入会に関する議論やコモンズ論及び環境社会学における「排除性」に関する議論をレビューする。生活の安定・向上への貢献可能性に関しては、農村開発分野における議論はすでに 1.3 でレビュー済みであるので、本節ではコモンズ論及び環境社会学における生活の捉え方に関する議論をレビューする。

2.2.1 参加型開発の言説及び参加型開発見直し論

参加型開発は、1960 年代の近代化理論に基づいた経済成長及びトリクルダウンの限界の認識から生じた人間に必要な基本的ニーズアプローチに呼応して登場し、1980～1990 年代の持続的開発やガバナンスへの関心の高まりに後押しされて開発援助の主流アプローチと位置付けられてきた（辻田 2003、坂田 2003）。この間、参加型開発に関して、プロジェクトの全ての段階に受益者が自発的に携わることがプロジェクトの成果を発揮するために重要であるという認識やそれを実現するための方法論（板垣 2003）、情報提供・相談・意思決定への関与など参加のレベルによる類型化（Inoue 2003、井上 2004b）、参加を目的と捉えるか手段と捉えるかという議論（佐藤 2003）、コミュニティの異質性（Cooke and Kothari 2001）、コミュニティのエンパワーメントへの貢献（Carter and Gronow 2005、坂田 2003）、参加とガバナンスの向上との関連（坂田 2003）など多岐にわたる議論が展開されてきた。森林分野でも参加型アプローチが採用され、参加型森林管理は多分に参加型開発に関する言説に影響を受けてきた。

1990 年代後半～2000 年代初めになると、参加型開発の有効性に関する疑問や問題点が指摘されるようになり、参加型アプローチの限界、手法あるいはツールとしての問題、理論的・概念的曖昧さ、理念と実態の乖離等参加型アプローチに対する批判が展開された（Cooke and Kothari 2001、佐藤 2003）。ヒッキイ（Hickey）・モハン（Mohan）（2008）は、従来の参加型開発は不公正や抑圧を生む権力や政治的側面を軽視し、地域における技術的アプローチに終始してきた点を批判している。そして、近年では、参加型開発はガバナンスや政策などの制度的課題とも関連づけて議論されるようになってきており、正当性のある代表性や説明責任のシステムなどが課題として取り上げられていることを指摘している。

■ 参加の概念

問題意識に関する議論をレビューする前に、まず、参加型開発において「参加」の概念はどのように捉えられているのかを整理する。参加型開発に関する議論において、多様な参加の概念が提唱されている。大内（2003）は、「参加」を「住民のイニシアティブによる共通目標設定と、目標実施に向けての住民の共同行動を指す」と定義している。Stephens（1988）は、「住民参加とは、プロジェクトまたはプログラムにおいて対象となる受益者が計画立案から実施、利益分配、モニタリング及び評価まで開発の全ての段階に積極的に関与することを意味する」としている。Carter and Gronow（2005）は、参加の意味はリップサービスによる操作から地域住民が意思決定を行う自発的動員まで幅が広いが、参加の最低限の基準は形式だけではない相談、異なる見方や価値観の尊重、企画立案過程に地域住民から提供された情報を組み込むことであるとしている。ブラウン（Brown）（2008）は、世界銀行（2000）の貧困削減戦略文書ソースブックにおける参加の概念、「優先順位付け、政策立案、資源配分やプログラム実行に関して利害関係者が影響を及ぼしながら共に動かしていく過程」を取り上げ、これについて「世界銀行のアプローチでは、発言権と代理・代表権の確保、正当化、規制という本来グッドガバナンスの基準に入れるべき側面が考慮されていない」と批判している。そして、「参加は単一の意味を持つものではなく、特定の国の制約に応じて作り出されるもの」と述べている。

これらのことから参加の概念は、多様かつ幅が広いものであり、状況に応じて変化すると理解される。概念の曖昧さは参加型開発に対する批判対象の一つとなっているが、厳密な概念の構築を試みるよりは、むしろ、参加は多様かつ幅が広い概念であると認識した上で、既存研究が指摘している点、すなわち、プロジェクトのどの段階への参加なのか、外部からの価値観の押し付けではなく異なる見方や価値観が尊重されているか等の点に留意して当該事業における「参加」の概念やレベルについて関係者で共通の認識を持つようにすることの方が有益であると思われる。本研究では、参加型森林管理における参加の概念を「森林管理のプロセス（計画立案、管理作業の実施、利益分配、モニタリングを含む）の全て、あるいはいずれかの段階に政府及び住民が関与すること」と捉えることにする。

■ 意思決定への参加とオーナーシップの高まり

参加型森林管理が持続的森林管理の実現に貢献すると考えられている根拠の一つとなっているのは、参加型開発の言説において住民を計画立案や決議に参加させれば責任感やオーナーシップが高まり、自ら決定したことを実施するといわれている考えである（依光 2003、Cooke and Kothari 2001）。これに基づき参加型森林管理では住民を森林管理計画作成に参加させれば、住民は自分達で立案した計画どおりに森林管理を実施し、ひいては持続的森林管理が実現されると考えられてきた。この考えを裏付けるような事例も報告されている。例えば、フィリピンのマングローブ再生プロジェクトでは、住民が計画段階からプロジェクトに関与することによって自立心と環境への責任感を高めることにつながったことが報告されている（依光 2003）。あるいは、インドネシアのスラウェシ貧困対策プロジェクトでは、村人自身が森林管理のルールを定めるところ、それまで違法伐採をしていた人も果樹を植えて森林を保全する方向に意識と行動を変化さ

せたことが報告されている（佐藤 2005）。

しかし、一方で、住民が計画立案に参加しても、計画実施に結びついていない状況が参加型森林管理の現場では多数観察されている。例えば、1.2 で述べたとおり、フィリピンの CBFM では PO が計画を立案することになっているが、計画立案後 PO の活動が停滞したり、PO の能力不足あるいは政府の PO に対する支援不足により森林活動や生計向上活動が計画どおりに実施されていないことが報告されている（Pulhin et al. 2007a）。これらの状況が示すように、住民が計画立案に参加することと住民がその計画を実施することにはギャップがあり、両者の関係は明確ではない。参加型開発見直し論でも、計画立案や決議に参加することが責任感やコミットメントの増加、あるいは、認識や態度の変化につながることは十分に示されていないことが指摘されている（Taylor 2001、Cleaver 2001）。加えて、Francis（2001）及び大内（2003）は、住民は参加の機会が与えられても計画を立案したり、共同で作業を実施する能力があるとは限らない点を指摘している。さらに、筆者の参加型森林管理プロジェクトの現場での経験によると住民の意見は流動的であるので、この点からも住民を計画立案に参加させても住民は計画どおり管理を実施するとは限らないといえる。住民の意見が流動的であることは既存研究でも指摘されている。真崎（2008）は、村人のアイデンティティは流動的で一貫性がないので、住民参加は論理的に進むとは限らないことを指摘している。また、後述するように環境社会学の鳥越（1997a）は、住民が途中で意見を変えるという事態に度々遭遇したことから、意見・行動として現れるのはたまたま選ばれた選択肢の一つにすぎないとする「経験論」を提唱している。これら既存研究における指摘を踏まえると、住民を森林管理計画立案に参加させても作成された管理計画は作成時点の住民の意見にすぎず、計画を実施する時点では住民の意見は変わっており、住民は計画どおり管理を実施しない可能性が大いにあると考えられる。

住民が森林管理を実施するか否かは、計画立案に参加したか否かではなく、もっと別の要因が働いていると考えられる。インドの JFM や中国の退耕還林では、食料援助や補助金が住民にとって森林管理を行うインセンティブとなっている（Hildyard et al. 2001、向・関 2003）ことは上述したとおりであるが、Vergara（1997、Pulhin and Pulhin 2003 の引用による）は、つまるところ住民が森林管理を行うか否かは、森林管理を行うことが投入に比べてどれだけメリットがあるかという判断に基づくものであると指摘している。これら既存研究における指摘を踏まえると、意思決定や計画立案に住民を参加させることと住民がその計画を実施することとの関係を改めて検証する必要があると考えられる。

■ 意思決定への参加の必要性和有効性

参加型開発の議論において、住民の参加のレベルによる参加型開発の類型化が研究者や国際機関により提示されてきた（Inoue 2003）。類型により区分や名称は異なるが、「情報共有」というレベルが低い受身的参加から「相談」、「意思決定への参加」、そして「自発的に行動を起こす」という高いレベルの能動的参加へと発展していく段階設定は共通の傾向がみられる。例えば、井上（2003）は、①知らせる、②情報を収集する、③協議する、④懐柔する、⑤一体的に協力する、⑥自ら動員するという類型を提示し、①～③は「参加型のトップダウンアプローチ」、④は

「専門家が主導する参加型アプローチ」、⑤及び⑥は「内発的ボトムアップアプローチ」と区分している。フィリピンなどにおける1970~1980年代の初期の社会林業プロジェクトでは、住民は「労働力として参加」しており、これは低位の参加と位置付けられる(Stephens 1988)。労働力という低位の参加であったことが、初期の社会林業が十分に成果を発揮しなかった一因であると示唆されているのは上述したとおりである。1990年代以降は、住民は森林管理計画立案に関与する機会を与えられるようになり、すなわち「意思決定への参加」という高いレベルの参加へ移行し、参加型森林管理はより住民の生活向上に貢献することが期待されてきた。

このように参加型開発や参加型森林管理では、意思決定への参加という高位の参加が重要視され、望ましいと考えられてきたが(Leeuwis 2000、井上 2003)、本当に高いレベルの参加、すなわち、意思決定への参加が参加型森林管理の有効性を発揮するために必要なのだろうか？参加型開発見直し論では、事業への参加はかなりの時間と労力が要求されるので、住民にとっては参加しないことが合理的戦略であることが指摘されており(Cleaver 2001)、参加する場合でも極力参加コストを抑えようとする傾向と推測される。特に意思決定すなわち計画立案への参加は、時間と労力がかかる割に直接利益に結びつかないので、極力この段階への参加は抑えようとする意識が働くことが推測される。実際のところ、特に貧困層は、収入に直結する個人的活動を優先させる必要があるため会議への参加を望んでいないことがネパールのコミュニティによる森林開発の事例において報告されている(磯野 2004)。また、ヒッキイ・モハン(2008)は、参加型開発における「代理・代表」に関する議論において、貧者にとって直接参加はリスクが大きいので、彼らは他人に委任することを望むと指摘している。さらに、Cleaver(2001)は、住民は必ずしも意思決定に参加しなくても当該事業に係る便益を享受したり、自分の意見を反映させることができることを指摘している。タンザニアの衛生と水に関するプログラムの事例を挙げ、女性はフォーマルな会議に参加しなくても世帯内における意見共有やインフォーマルな機会における意見交換を通じて自分達の意見を反映させていることを報告している。また、Cleaver(2001)が紹介しているようにZwarteveen and Neupane(1996)のネパールの灌漑管理に関する調査では、女性は直接管理組合に参加しなくても、家人の参加や近隣のネットワークを通じて灌漑水を確保することが可能であり、むしろ参加しないことにメリットを感じていることが報告されている。

以上の既存研究を踏まえると参加型森林管理においても必ずしも意思決定に参加しなくても参加型森林管理から生活の安定・向上に必要な便益を得ることは可能であると考えられる。また、意思決定の機会はコミュニティのメンバーに平等に与えられるべきであるが、住民が意思決定に参加しないことを選択する場合は、それが尊重されるべきであり、参加しない住民がいてもその状況は不公平とはいえない。

■ 参加は公平を促進しうるのか

参加型開発に関する議論では、1.3で述べたようにチェンバース(2000)は公平性を持続性と並んで生活の豊かさを保証するための原則と位置付けており、人権、世帯間や男女間の平等、貧困層や弱者など周縁部に追いやられてきた人々を開発の主要アクターとして扱うことなどが公

平に含まれるとしている。他にも参加型開発に関する既存研究において、開発の様々なステージにおける、多様な主体間の公平が多様な観点から議論されている。例えば、辻田（2003）は「参加論では平等とは受益者負担に応じたサービスの平等である」と述べている。他方、ジェンダー間の意思決定へ関与する機会の平等について論じている研究もあり（Sarin et al. 2003）、参加型開発において何をもって「公平」と捉えるのか共通の見解は存在していない。本項では、2.1.3で述べた問題意識を踏まえて、参加型開発の言説または参加型開発見直し論では参加と公平の関係についてどのような議論がなされてきたのかを概観する。

まず、参加型森林管理の導入により森林管理に参加する人としらない人が明確化され、関与しない・できない人は森林を利用できなくなるという状況に関して、佐藤（2005）は、誰が「参加」するのかを明確にすることは誰が「不参加」なのかが明らかにされることでもあり、「参加は排除の裏返し」であると指摘している。Cleaver（2001）は、参加型開発において「コミュニティ」という用語は、責任感やオーナーシップ、社会的結合の概念と連携し、包含と同時に排除の定義として用いられることを指摘している。つまりこれらの議論によると参加と排除は不可分であり、参加とは参加しないコミュニティメンバーの排除を意味するということである。

次に、参加型森林管理は村落内の既存の力関係を固定化する恐れがあるということに関してであるが、Cleaver（2001）は、参加型開発に伴い形成されるメンバーシップを明確にしたフォーマルな住民組織が必ずしも当該コミュニティの従属関係を是正できるとは限らず、地域固有の不公平や排除が容認されたり、再生産されたりする可能性があることを指摘している。

さらに、Cleaver（2001）は、コミュニティは多様で重層的であるので、コミュニティという単位でみれば参加が促進されたとしても、例えば世帯などコミュニティ内部のより小さい単位では平等が促進されているとは限らないことを指摘している。この指摘は、参加型森林管理においても複数の村落から成る地域コミュニティ、村落を単位とするコミュニティ、村落内の利用者グループというコミュニティなど多層にわたるコミュニティが関係してくるので、各レベルにおける参加と公平の関係を検証する必要があることを示唆している。

2.2.2 コモンズ論及び環境社会学における「排除性」に係る議論

参加型森林管理は、政府对住民間の公平促進にはある程度寄与してきたと評価されているが、一方で、コミュニティレベルの不公平を新たに引き起こしていることは上述したとおりである。特に従来その森林を利用してきた人々が管理グループに加入しない・できないが故に排除されるという不公平は、彼らの生活に対して参加型森林管理はネガティブに作用するということであり、これは「公平な森林管理の実現」だけではなく、「生活の安定・向上への貢献」という二重の観点から参加型森林管理の有効性の発揮を妨げるものである。よって、本節では、特にこの排除の問題に着目し、入会に関する議論やコモンズ論及び環境社会学において、一部の住民が森林など天然資源の管理から排除されることについてどのような議論がなされてきたのか「排除性」に関する議論をレビューする。

■ 本研究における排除性の論点

Berkes et al. (1989) 及び Feeny et al. (1990) は、コモンズは「他者の利用を排除することが難しい排除性」及び「一利用者の利益が他者の損失に跳ね返るといった競合性の高さ」を特性としており、それ故「外部者を排除」し、「利用を制限」することによって、その管理を可能にできたと指摘している。ここで注意しておきたいのは、彼らがコモンズの管理を可能にするために排除の対象としているのは、コミュニティメンバー以外の外部者であり、潜在的利用者であるという点である。他のコモンズ研究者が指摘しているようにコモンズは元来貧困層の生活を支えるものとして生活弱者救済の意義を有しており（三俣ほか 2006、三井 2008）、利用者や利用規制が厳密に定められていない緩やかなコモンズでは、コミュニティメンバーであれば貧困層など生活弱者が天然資源管理から排除されることはない。

しかし、他方、日本の入会のように、一定の要件を充たした資源管理の義務を果たせる同一村落共同体の住民しか入会の成員になれなかったコモンズも存在することが指摘されている（井上 2001b、鈴木 2006、菅 2008）。この場合は、同じコミュニティメンバーであっても、社会階層により排除されたり、管理義務を果たせなければ排除されるということである。参加型森林管理においても管理主体たるグループメンバーとしての管理義務を果たせないが故に同一村落住民でもその森林利用から排除されるケースがある。本研究では、このような「同一村落住民であっても管理義務を果たせないが故に排除される場合」及び「従来その森林を利用してきた同一村落住民が排除される場合」に焦点を当てて「排除性」を議論することとする¹⁸。

■ 誰が管理に関する意思決定権を有するのか

排除性に関する議論をレビューするに当たり、まず、そもそも誰が参加型森林管理の対象となる森林を管理・利用することに妥当性・正当性があるのかという点に立ち返って論点を整理する。誰が参加型森林管理の対象となる森林を管理・利用する権利をもっているのかということは、一般化すると共同管理が行われる天然資源あるいは環境を誰が管理・利用する権利をもっているのかということである。論点を明確にするために、この問いを管理に係る意思決定に関与する段階と実際に管理を行う段階の二段階に分けて考えてみる。

一段階目の誰が共同管理が行われる天然資源の管理・利用に関する意思決定に関わる権利を有するかという問いについては、鳥越 (1997a) の「所有の本源的性格に基づく権利」に基づく「共同占有権」が一つの論理を呈示している。「所有の本源的性格に基づく権利」とは「ある人が当該の空間に対して『働きかける』（中略）という行為によって成立する権利」であり、「共同占有権」とは「当該地域に住んでいる住民は伝統的にある種の所有権があり、その所有権に基づき当該地域の環境変化に対し判断権をもつ」という概念である。平たくいうとそこに住んでいる人、当該空間に対して働きかけを行ってきた人が判断権をもつということであり、これを参加型森林管理に当てはめると、参加型森林管理の対象森林内あるいは周辺に居住してきた人、または、慣

¹⁸ 参加型森林管理において、従来その対象地の森林や土地を利用してきた近隣村落住民が排除されることの是非について議論することも重要な課題であると認識しているが、この点については本研究のスコープ外とし、今後の研究課題とする。

習的にその森林を利用してきた人がその森林をどのように管理・利用していくかの意思決定について権利を有することになる¹⁹。

これに対して三浦（2005）は、「共同占有権」における働きかけ自体の正当性について疑問を呈しており、共同占有権は単に働きかけがあれば正当化されるというのではなく、その働きかけが他者に対するどのような排除や包摂を含んでいたかによって正当化されたり、されなかったりすると指摘している。そして、「他者に対する排除や包摂を含んだ働きかけが『正義』であるかどうかを限定する要因は<歴史的なもの>である」とし、『共同占有権』はその土地に働きかけさえできない人や被差別民を排除する側面を有する」と批判している。さらに、「<慣習><環境の言説>やコモンズ論、共同占有権が<歴史的なもの>の隠蔽をつうじて差別の生産や再生産に加担」してきたことを指摘し、入会慣行についても「村や共同体内の権力関係を反映することによって、被差別民や一戸前でないメンバーを山林や原野の対等的な利用から排除する装置を形づくってきた」と批判している。この三浦の指摘は、参加型森林管理の文脈においても慎重に対処すべき点であると考えられる。例えば、ミャンマーの共有林において「伝統的に保全してきた森林だから」という理由で他者をその森林管理から排除するケースがみられるが、伝統的に保全してきたことの正当性は必ずしも十分に示されていない。

また、鳥越（1997b）は、「弱者生活権」を唱え、「所有論から論を立てることによって貧者の『権利』としてコモンズの利用権が存在する事実」を提示している。「弱者生活権」とは、「ムラのメンバーはムラの土地の利用に関して同等の資格をもつ」のだからムラの土地を個人で占有（法的には所有）していない弱者は、まだ個人に占有されていない土地の利用権や占有権を優先的にもつ」という論理である。この「ムラのメンバーはムラの土地の利用に関して同等の資格をもつ」という論理は、「所有の本源的性格に基づく権利」に基づく「共同占有権」が根拠になっていると考えられるが、「所有の本源的性格に基づく権利」では「働きかける」という行為が権利の源になっており、働きかけの度合いや内容によって権利の度合いも異なってくると考えられる。そうだとするとムラのメンバーであっても、働きかけの度合いは一樣ではないであろうから、ムラのメンバーであれば村の土地利用に関して同等の資格をもつという論理は共同占有権と矛盾する。「弱者生活権」は、鳥越が述べているように弱者の共有地や入会の利用を共同体の他の構成員の恩情によって認められるものではなく、弱者の権利として示そうとした点では意義があるが、所有論から論理を立ててコモンズの利用権の存在を説明することは上記の矛盾を孕み無理があるように思われる。

池田（2006）は、弱者生活権について、同一の共同体の成員のみを対象とした狭隘な議論であり、ヨソ者がそこから除外されている点を批判している。筆者はこの批判は弱者生活権のみに

¹⁹ 参加型森林管理の文脈で考えると、参加型森林管理実施以前に地域住民が行ってきた対象森林への「働きかけ」は違法である場合が多い。しかし、違法であってもすでにそれがその住民の生活基盤となっている場合には、強制的に利用を中止させ、利用者をそこから排除することは現実的に困難であり、また、人道上も好ましくない。そもそも「違法」というのも、政府が定めた法制度を基準としてみた場合の判断であり、法制度制定のプロセスは必ずしも公正であるとは限らない。よって、ここではこれら「違法」に森林・林地を利用してきた人も共同占有権を持っていると考えることにする。

向けられるべきものではなく、コミュニティメンバー以外の外部者の排除をコモンズの維持に必要な不可欠とし、排除される外部者が被る不便については考慮していないコモンズ論の議論にも向けられるべきものとする。

他方、井上（2004b）は、グローバル化が進み、熱帯林の保全や持続的開発に対する国際社会の関心が高まり、熱帯林はその保有国あるいはその森林の周辺に居住している地域住民のものだけではないという認識が広まり、国際社会のアクターも熱帯林管理に関して意見を述べるようになってきている中で、森林管理への関わりの度合いに応じて発言権を認める「かかわり主義」を提唱している。さらに、これを意思決定の場面に限定した場合「応関原則」と定義し、森林管理への「かかわりの深さ」に応じて意思決定に関与する権利をもたせることを提唱している（井上2009）。この論理を用いれば熱帯林の環境保全に関心を持つ外部のグローバルなアクターも森林管理に関する意思決定に関与でき、他方、ローカルレベルでは同一村落内の貧困層や近隣村落の住民も生活を維持するために森林を利用していけば深いかかわりを持っており、意思決定に関与する権利をもつことになる。「かかわり主義」や「応関原則」は、正にこれらの論理の背景となっているような国際社会が関心を寄せるような熱帯林であれば効力を発揮するかもしれないが、国際社会の関心をひかない当該地域のコミュニティだけが関与するような森林においては彼らが従来有する論理の方が優先されることが推測される。

以上概観してきたように既存研究では、森林など天然資源に対して「働きかけ」を行ってきた人や「かかわり」を持ってきた人が、その度合いに応じてそれらの管理に関する意思決定に関与する権利を有するという論理が展開されている。特に、貧困層など弱者は生活の維持を森林に依存していることから、彼らの権利は重んじられるべきであるという論調になっている。ただし、「働きかけ」の正当性や同一共同体の成員以外の外部者の排除について批判的な指摘があり、これらの点についてはさらに議論を深める必要がある。

■ 誰が実際に管理を実施すべきか

第一段階では、誰が共同管理を行う天然資源や環境に関する意思決定に関与することが妥当なのかについて整理した。次に第二段階として、誰が実際に天然資源または環境を管理・利用することが妥当なのかについて考えてみる。先に述べたように成員の要件を明確に定めたコモンズでは、当該資源を生活のために利用し、かつ、その管理義務を果たせる者が管理主体として認められる。これは、逆にいえば、管理義務を果たせない者は管理主体として認められないということである。貧困層や未亡人が世帯主の世帯などは往々にして管理義務を果たすことが困難であるので、これら弱者は森林など天然資源の管理・利用から排除されることを意味している。つまり、第一段階では、これら生活弱者も意思決定に関与する権利があるということが認められたとしても、管理を実施する第二段階では、管理義務を果たせないが故にこれら生活弱者は排除されることになる。しかし、それでは森林あるいはコモンズを生活維持のために最も必要とする生活弱者がそれらを利用できなくなる。管理義務を果たせなくても実際の管理に関与することを正当化する論理が必要である。無論それは、コモンズの維持あるいは持続的森林管理の実現を損なわないものであることが前提となる。

■ 排除の正当性に関する議論

Berkes et al. (1989) 及び Feeny et al. (1990) は、中央政府による正当性の付与、あるいは、共有権の法的認知をコモンズの成功要因の一つとして指摘しているが、これらは外部者の排除を前提としているので、その排除の正当性を法制度に基づく政府の認知を拠所とすることは合理的である。しかし、本研究で論点として取り上げているコミュニティ内で生じる排除については、その正当性を示すには別の議論が必要となる。菅 (2008) は、日本の入会において新規入村者や被差別民が排除されてきたことやトーマス・パーク (Park ed. 1993) が発見したセネガル川盆地における共同財産制度は不平等な社会システムを基礎としていたことを例に挙げ、外部者を排除するだけでなくコミュニティ内においてもコモンズは必ずしも平等ではないことを指摘している。このことを踏まえた上で『排除性』が社会的に『公正さ』をもっている場合には、その排除は不公平と認識されず、大半のコモンズは「排除をその社会に容認させる『正当性』が存在する」と述べている。つまり、コミュニティ内部で生じる排除については、コミュニティ内部の価値判断がその正当性の根拠になっているということである。しかし、コミュニティメンバーである生活弱者が生活維持に必要な森林利用から排除されるという現実を目の当たりにすると、その排除の正当性をコミュニティ内部の価値判断のみに委ねるのは心もとないように思われる。菅 (2008) も地域の価値判断による平等や公正を容認するだけでなく、コモンズの維持のために生じる不平等性、不公正さにも目を向けるべきことを示唆している。

コミュニティメンバーである弱者排除をどのように考えるべきかについて、池田 (2005) の「環境正義論」における環境正義を捉える四つの視点に関する議論は示唆を与えてくれる。四つの視点のうち「功利主義的環境正義」について、社会全体の効用の最大化を目指す功利主義は構成員個人の効用については考慮しておらず、社会の構成員の一部が利益を享受し、他方社会的に不利な立場にある構成員は不利益を被る状態を容認するものであるという点を指摘し、批判的かつ慎重に取り扱うべきとしている。これは、社会全体の利益の最大化を理由に弱者の被る不便をやむを得ないとすべきではないということであり、ひいては弱者の排除を安易に正当化すべきではないということと解釈される。

個人間の差異を考慮しない功利主義に対して、個人間の差異に目を向けて「社会階層間の環境をめぐる便益と損害の分配の社会的公正」を環境正義の判断基準とするのが「分配正義」の視点である。「分配の不公平」は「排除」とは異なるが、最たる分配の不公平の状態は「社会的に不利な立場に置かれた人が便益を享受する機会を与えられない状態」と考えられ、コモンズや参加型森林管理において、コモンズの非成員や参加型森林管理の管理主体である住民グループの非メンバーが天然資源管理や森林利用から締め出されている状態と捉えられる。「分配正義」の視点は、損害を被る社会的弱者にも目を向け、社会的公正を目指すべきことを提唱している。

「社会の複雑性・環境正義の多元性」の視点に関する議論は、コミュニティ内部で生じる排除ではなく、近隣村落住民の排除に関する議論である。鳥越 (2004) の生活環境主義を引用し、地域住民の認識や判断が環境のあり方の正しさを判断する基準になり、それらはコミュニティによって異なると説明している。しかし、実際には環境は複数のコミュニティにまたがって存在す

るものであるから、生活環境主義やコモンズ論における地域住民の「言い分」に基づくコミュニティ毎の判断基準による正義には限界があることを指摘している。そして、「多元的な諸コミュニティに横断的に適用可能な普遍主義的な公共性の正義論」をコミュニティ間の対立の中から構築し、それを環境正義の視点とすることを提言している。本研究ではスコープ外としたが、参加型森林管理における近隣村落住民の排除を考える場合に、この提言は非常に有益である。

■ 排除されている弱者の救済に関する議論

上述したように元々コモンズは生活弱者救済の意義を有しており、生活弱者の権利としても弱者がコモンズを利用することの妥当性を示すためにコモンズ論や環境社会学に関する既存研究では「弱者を排除してはいけない」という議論が展開され、天然資源管理に関する意思決定からの弱者排除を回避するための論理が提示されてきた。しかし、すでに生じている排除について、排除されている人をどのように救済するか、あるいは、排除される人が被る不便をいかに緩和・軽減するかという政策的な議論はほとんどされてこなかった。室田・三俣（2004）が日本の入会林野の現代的意義として紹介しているように、木材売却収入を私的分割せず、地域の共益増進のために用いるようにすれば、地域の福祉向上や森林保全につながり、入会の構成員ではない村人もその恩恵に与ることができる。参加型森林管理の文脈で考えた場合、参加型森林管理からの収益の一部を村落開発に用いれば、森林管理から排除された弱者も参加型森林管理の利益の一部を間接的に享受できることになる。しかし、排除された住民が被る薪や飼料など生活に必要な物資の調達が困難になる、あるいは従来行ってきた放牧ができなくなるというような不便を直接緩和・軽減することにはならない。このような排除されるが故に生じる困難や不便にどのように対処すべきかという議論はほとんど見当たらない。

■ 排除性に関する議論まとめ

以上みてきたように、既存研究では、森林管理に関する意思決定に関与する権利は弱者にもあるとして、弱者排除を回避するための主義や論理が提唱されてきたが、実際に森林管理を行う段階において社会階層により排除されたり、「管理義務を果たせる人が管理主体たる」として義務を果たせない弱者が排除される現実に対してはそれらは効力を持たない。コモンズの維持に外部者の排除は不可欠であるとして外部者を排除することの正当性に関する議論は展開されてきたが、コミュニティ内部において管理義務を果たせないが故に弱者が排除されるケースについては別の正当性に関する議論が必要である。あるいは、弱者を排除すべきではないという議論が必要である。また、すでに生じている排除について、あるいは、今後も排除が避けられない場合、排除される人をどのように扱うべきかという議論が必要である。

1.3 で述べたように参加型森林管理の文脈において公平は「作業配分及び利益分配における公平」と「社会的公正」という二つの面を有する。前者は「責務と受益のバランスにおける公平」とも互換しうる。意思決定における弱者の権利を認めようとする論理は「社会的公正」の面を充たしうるが、これらの論理は「責務と受益のバランスにおける公平」は充たしていない。成員としての責務を果たせる一定の要件を充たした住民だけがコモンズの成員たるとする議論は「責務

と受益のバランスにおける公平」は充たしているが「社会的公正」という面を十分に充たしているとはいえない。ともすれば矛盾を孕むこれら公平の二面性を充たす論理が必要である。

2.2.3 コモンズ論及び環境社会学における生活の捉え方

2.1.4 で指摘した「参加型森林管理は生活の安定・向上に貢献するのか」という問題意識のうち、「地域住民のニーズや意向が参加型森林管理の計画や実施に十分に反映されていないため地域住民への裨益は限定的なものにとどまっている」という点に関しては、2.2.1 参加型開発の言説及び参加型開発見直し論に関する既存研究をレビューし、「参加型森林管理導入により森林利用から排除される人々の生活にはネガティブに作用する」という点に関しては、2.2.2 コモンズ論及び環境社会学における「排除性」に関する既存研究をレビューした。「初期の社会林業プロジェクトでは林業が農業と切り離されて実施されたため十分に効力を発揮できなかった」という問題意識に関しては、農村開発における議論を 1.3 で「生活の安定・向上」を定義する際にレビューしたとおりである。本項では、参加型森林管理が時として住民の生活戦略や価値に反して実施され、却って彼らの生活の安定・向上を危うくする場合があるという問題意識を踏まえ、コモンズ論及び環境社会学における議論では、住民はどのような戦略や視点をもって生活の中で天然資源を管理しようとしているのかについての議論をレビューする。

■ コミュニティとの関わりにおける天然資源管理

Ostrom (1990) は、個人が行動を選択する際のモデルを提唱しているが、それによると個人は「(コミュニティ) 内部の規範及びディスカウントレート」を踏まえて「期待される利益」と「見込まれるコスト」を勘案し合理的活動を選択している。「(コミュニティ) 内部の規範」が行動選択の判断基準の一つになっているということは、コミュニティとの関係が重視されているということであり、次に紹介する Stern et al. (2002) が指摘する「地域社会の関係を良好に保つこと」に通じるものである。

15 年間のコモンズ研究の集大成を行った Stern et al. (2002) によるとコモンズ論では、住民にとっては特定の資源の持続性よりも生計や安寧の方が重要であると認識されている。また、住民は天然資源管理に関する制度の是非を判断する場合、資源が持続的に利用できるか否かという観点に加えて、地域社会の関係を良好に保つことも判断基準としている。さらに、地域住民は天然資源管理において持続性や公平などを達成するために効率性など他のことを犠牲にする場合があることを指摘している。最後の指摘に関しては、参加型開発見直し論においてクリーバー (2008) は住民は天然資源管理に関して不平等があったとしても既存の社会関係の安定を優先することがあると指摘している。これらの指摘は、天然資源管理においていかに社会関係の安定を住民が重視しているかを示唆している。参加型森林管理の実施、あるいは、参加型森林管理の生活の安定・向上への貢献に関する議論において「地域社会における人間関係を良好に保つ」という側面には、これまであまり注意が払われてこなかった。この点にも留意して参加型森林管理の生活の安定・向上への貢献可能性を分析する必要がある。

■ 生活を捉える分析視点～鳥越の「生活環境主義」

環境社会学者の鳥越（1997a）は、人々の生活に視点を据えて環境問題を考え直してみるために「生活環境主義」を提唱している。「生活環境主義」とは、「居住者の『生活保全』が環境を保護する上でもっとも大切であると判断する立場」である。そして、生活を捉えるための分析視点として、①「経験」論、②「組織論」、③権力の問題の3点を挙げている。

①「経験」論は、「経験」を「選択の可能性があるもの」と捉え、意見・行動として現れるのは、その時にたまたま選ばれた選択肢の一つにすぎないとする論である。よって、行動の結果や将来の行動の予測については、その行動の根源にある経験まで掘り下げて分析する必要があるとしている。上述したように筆者も参加型森林管理プロジェクトに従事していて住民の意見が訪問する度に関わることに面食らった経験があるが、この論理を踏まえて住民の意見は流動的であるということを前提とすることは住民が生活の中で森林管理活動をどのように位置付けているのかを分析する際に有益であると考えられる。

②「組織論」は、生活者の意見は異なるのが常であり、相互理解により全体として調和のとれた枠組の構築に至るということはなく、無理解が存在することを前提として枠組をつくるしかないという論である。前述したように参加型森林管理は参加型開発の言説に引っ張られて実施されてきた面が強く、森林管理計画を作成するには参加型開発で用いられる手法を用いてコミュニティ内における合意形成を促してきたが、この「組織論」を踏まえるとこのように形成された合意は表層的なものにすぎない可能性が高い。それにも関わらず、それに基づいて森林管理を実施しようとしてきたことが、参加型森林管理の有効性の発現を限定的なものにしてきた一因であると考えられる。

③権力の問題は、生活者の深層に根付いている国家権力によって創出されてきた道徳が生活の規範の一つになっているという指摘である。この指摘は、クリーバー（2008）の「人々は心理的にも社会的にも根付いている道徳的な規範にしたがって行動する」場合があるという指摘と通底するものである。地域住民の生活の安定・向上に貢献するように参加型森林管理を実施するためには、住民の意向を尊重しながら実施することが重要であるが、この指摘を踏まえると住民の意向や認識は国家権力や社会によって創られた道徳や規範に基づいているので、参加型森林管理がそれらを越えて生活の向上を達成することは困難であると推測される。

これら鳥越が提示する三つの分析視点は、参加型森林管理の有効性を検討するに当たり、「生活の安定・向上」への貢献の観点だけではなく「持続的森林管理の実現」及び「公平な森林管理の実現」の観点について分析する際にも有益であると思われる。

第3章 研究課題及び研究方法

3.1 研究課題

第1章及び第2章で明らかにした参加型森林管理の普遍的意義、及び参加型森林管理に関する問題意識、並びに、それら問題意識に関する既存研究のレビュー結果を踏まえ、本研究における研究課題を「半乾燥地における参加型森林管理の有効性を、持続的森林管理及び公平な森林管理の実現、並びに生活の安定・向上への貢献可能性という点から明らかにする」と設定する。半乾燥地に着目する理由は、3.3に後述するとおりである。この研究課題に基づき、具体的に本研究で取り組むべき課題は、次のように設定される。

〔課題1〕 導入以前の森林管理状態を踏まえて参加型森林管理の有効性を問う視座を設定し、その上でその有効性を分析する

これまで政府または企業による森林管理と対比させて参加型森林管理の有効性を論じるような議論はほとんどされないまま、参加型森林管理ありきの議論が流布し、参加型森林管理の枠組内だけでの議論が展開されてきた。また、1980年代以降、国際開発の主流となった参加型開発の言説に引きずられて、参加型森林管理は一般的に「政府による森林管理への住民の参加」あるいは「政府による森林管理の住民への委譲」と捉えられてきたが、実際は、「政府の手が回らない荒廃地の住民への分配」、「コミュニティによる伝統的森林管理または住民個人による森林・林地利用の合法化」、あるいは「林地以外の土地における住民の生活のために利用される森林の造成」という面も有している。これらのことを踏まえると、参加型森林管理ありき、すなわち、参加型森林管理の枠組で議論を始めるのではなく、参加型森林管理導入以前の森林管理状態を踏まえて、参加型森林管理をそこから変化したものと捉えた上でその有効性を議論する必要がある。

〔課題2〕 住民を森林管理に参加させれば持続的森林管理の実現につながるのかを検証する

1.2で明らかになったとおり、参加型森林管理は荒廃地の回復や森林面積の増加に貢献してきたと評価されているが、植林後の保育や保全など管理実態は不明となっている。利用者グループの解散や活動停滞、計画の不履行等が報告されており、森林管理が十分に実施されていないことが示唆されている。

参加型開発の言説では、住民を意思決定あるいは計画立案に参加させればオーナーシップが高まり、住民は自分達が決めたことを実施するといわれている。参加型森林管理の文脈で考えれば、住民を森林管理計画立案に参加させれば、計画どおり森林管理が実施され、持続的森林管理の実現に貢献すると考えられるが、参加型開発見直し論が計画立案への参加とコミットメント増加の関係は十分に示されていないと批判するとおり、計画立案と計画実施には乖離がみられる。

これらの点を踏まえ住民を森林管理、特に森林管理計画の策定に参加させることが持続的森林管理の実現に寄与しうるのかを検証する。

〔課題 3〕 参加型森林管理における排除回避可能性及び弱者救済措置を探求する

1.2 及び 2.1 で述べたとおり、参加型森林管理の導入によりこれまで政府が独占してきた森林管理に住民が関与する余地が拡大されたという意味では、政府对住民の間の公平は促進されたといえるが、他方、コミュニティレベルでは新たな不公平が生じている。特に参加型森林管理の導入により従来当該森林を利用してきた弱者や近隣村落住民が森林利用から排除されるという問題は、上述したように公平な森林管理だけではなく生活の安定・向上という観点から二重に参加型森林管理の有効性発現を妨げるものである。コモンズ論や入会に関する議論では、弱者のコモンズの利用権や森林など天然資源管理に関する発言権を確保しようとする論理が提唱されているが、これらの論理は管理実施段階において管理義務を果たせないことを理由に弱者が排除される現実に対して効力を持たない。また、すでに排除されている人をどのように取り扱うべきかという政策に結びつくような議論はこれまでほとんどされてこなかった。

以上のことを踏まえると、参加型森林管理が公平な森林管理の実現に貢献しうるか否かという問題意識について本研究で取り組むべき課題は、管理実施段階においても弱者を排除しない参加型森林管理の在り方を探求することであり、排除が避けられない場合には、排除される住民が被る不便をどのように軽減していくべきか政策的提言を行うことである。

〔課題 4〕 住民の生活全体における森林管理活動に対する認識を明らかにする

各国の参加型森林管理の取り組みにおいて、参加型森林管理は林産物の供給や環境サービスの提供を通じてある程度地域住民の生活の安定・向上に寄与してきたことが成果として挙げられている。しかし、このような森林から得られる林産物や環境サービスの多寡を指標とした成果の捉え方は、森林という枠組内で生活の安定・向上を捉えているにすぎない。森林の枠組を越え、住民の生活全体の枠組の中で、参加型森林管理がどのように生活の安定・向上に寄与しうるかを把握する必要がある。そのためには、まず、住民は参加型森林管理により導入される森林管理活動を生活の中でどのように位置付けているのかを明らかにすることが必要であり、その結果を踏まえて参加型森林管理が生活の安定・向上に一層寄与しうるような形で、その実施を促進するための提言を行うことが課題として挙げられる。

〔総合課題〕 各視点における貢献可能性を統合し、参加型森林管理の総合的有効性を明らかにする

上述した〔課題 1〕～〔課題 4〕に取り組んだ結果を統合し、総合的にみた時に、参加型森林管理が半乾燥地において有効であるか否かを明らかにすることを本研究における総合的課題として設定する。

3.2 概念枠組

3.2.1 参加型森林管理の類型化

〔課題 1〕で述べたとおり、参加型森林管理の有効性を問うに当たっては、従来の参加型森林管理に関する既存研究が、参加型森林管理の枠組内の議論に終始している状況から脱却し、森林管理全体の枠組に参加型森林管理を引き戻して議論することが必要である。そこで、本項では、森林管理における政府の関与と住民の関与に着目して森林管理の状態を類型化し、その中に参加型森林管理を位置付けることによって参加型森林管理導入以前の森林管理状態と参加型森林管理を比較する視座を内包した枠組を設定する。このような枠組を設定することによって参加型森林管理の有効性を一層明確にしようと考えられる。具体的には、まず、森林管理の状態を森林管理における政府の関与を Y 軸、住民の関与を X 軸とした四象限 (P、G、C、A) に区分する (図 3-1)²⁰。各区分の森林管理の状態は次のとおりである。P は「政府も住民も森林管理に関与している状態」であり、すなわち参加型森林管理が実施されている状態である。G は「政府による森林管理が実施されており、住民は関与していない状態」である。C は「政府による森林管理も住民による森林管理も実施されていない状態」である。利用しうる森林が存在する場合には地域住民あるいは外部の人により無秩序に利用されており²¹、利用しうる森林が存在しない場合には放置もしくは森林管理以外の土地利用が行われている。A は「住民による森林管理が実施されており、政府は関与していない状態」である。A はさらに次の二つの状態に区分される。一つは、地域コミュニティによる森林管理 (保全・利用) が伝統的に行われてきた状態であり、もう一つは、住民個人が森林を管理している状態である。森林管理状態 A において住民個人が管理している森林が国有林である場合は、政府からみれば住民による“違法な”管理となる。「住民個人による森林管理」を「コミュニティによる伝統的管理」と区別して議論する際には、後者を A' と称する²²。

どのような森林管理の状態から移行して参加型森林管理が実施される状態になったのかにより、参加型森林管理の意味合いも異なると考えられる。具体的には次のとおりである。

G→P 住民の参加による協働

G「政府による森林管理」が行われていた状態から参加型森林管理へ移行する場合は、一般的に参加型森林管理の概念として認識されている「政府による森林管理への住民の参加」あるいは「政府による森林管理の住民への委譲」と捉えられる。よって、このタイプの参加型森林管理は、政府が実施してきた森林管理に住民が参加することにより、両者が協働で森林管理を行うようになるという意味がある。

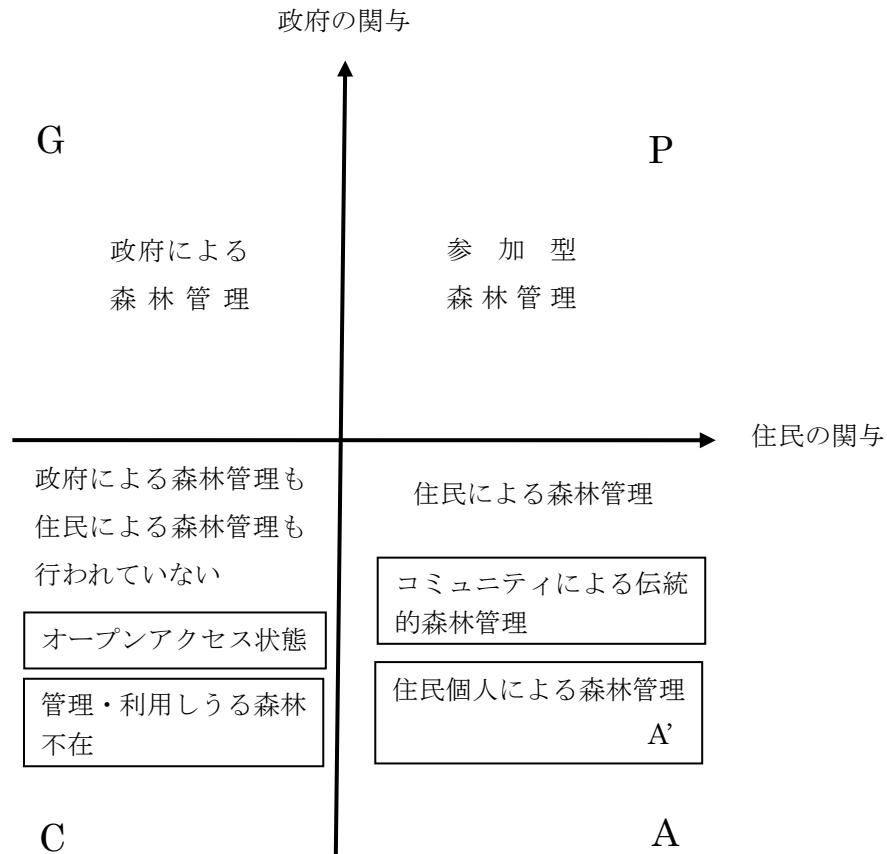
²⁰ 各象限は政府または住民の「関与の有無」を示している。「関与の度合い」については、後述するように象限 P の中で考えることにする。

²¹ 井上 (2004a) は、「管理」は「利用を包含する概念」としており、本研究でも基本的に「管理」は「利用」を含む概念と捉えるが、しかし、無秩序な利用は管理とはいえない。

²² A' と C の違いは、A' は特定の個人が特定の場所の森林を政府の側からみれば“違法に”、しかしその人なりの方向性をもって管理している状態。C は、不特定の人が不特定の場所の荒廃林を利用している混沌とした状態。

C→P 管理の設定

C「政府による管理も住民による管理も行われていない状態」から参加型森林管理へ移行する場合は、「管理の設定」という意味をもつ。管理対象となる森林境界の明確化、管理主体の特定、及び管理規則の制定により持続的森林管理の達成を促す。利用しうる森林がない場合は森林を造成するところから始められる。森林管理を設定することにより住民による農地開拓等による林地の侵食拡大を防止し、農工鉱業等他セクターの開発圧力から林地を保全するという意味を持つ。



<政府または住民が関与する森林管理の状態>

P：政府も住民も森林管理に関与している状態（参加型森林管理）

G：政府による森林管理が実施されている状態

C：政府による森林管理も住民による森林管理も実施されていない状態

A：住民による森林管理が実施されている状態

<政府及び住民の関与の変化に着目した参加型森林管理の意味>

G→P：政府による森林管理への住民の参加による協働

C→P：新たな森林管理の設定

A→P：住民による森林管理の合法化

図 3-1 政府と住民の関与の変化に着目した参加型森林管理の類型図

出典：筆者作成

A→P 合法化

A「住民による森林管理が行われてきた状態」から参加型森林管理へ移行する場合は、コミュニティによる伝統的森林管理あるいは住民個人による森林管理の「合法化」という意味をもつ。後者の場合、合法化することによって住民個人による利用の拡大を抑制し、一定の枠組内で秩序ある森林管理を促すことにより持続的森林管理を実現することが政府にとっての合理性であり、住民にとっては長期的に森林を合法的に利用できるようになるというメリットがある。

このように参加型森林管理はどのような森林管理の状態から移行して成立したものかによって、上記三つのタイプに類型化され、各タイプにより参加型森林管理の意味合いは異なる。よって、本研究では各タイプの参加型森林管理について事例研究を行い、最終的に各タイプについての検証結果を統合して参加型森林管理の有効性を総合的に判断することにする。

■ “関与”の定義

上記に森林管理における政府の関与と住民の関与の変化に着目した参加型森林管理の類型化を示したが、ここでいう政府の関与または住民の関与とは何を指すのかを明確にしておく。

まず、ここでいう「関与」とは「森林管理作業の実施」または「森林管理作業の実施をサポートする活動の実施」と定義する。「森林管理作業」とは、山火事や違法伐採の監視等を含む保全、植林、苗木生産、保育、利用を指す。「森林管理作業の実施をサポートする活動」とは、管理計画の作成、予算確保や資機材の準備など森林管理実施のための環境整備、体制整備、管理従事者の能力強化、管理作業実施状況あるいはその結果のモニタリング、問題が生じた際の解決策の提示または実施、情報提供、制度設定を指す。

換言すると、本研究では「森林管理作業」と「森林管理作業の実施をサポートする活動」を合わせたものを「森林管理」と捉え、つまり、「関与」とは「森林管理」の一部または全部を行うことである。本研究で「森林管理」を「森林管理作業」と「森林管理作業の実施をサポートする活動」とに分けて考える理由は、後述するように、森林管理状態の変化に伴う政府または住民の役割の変化を把握しやすくするためである。

なお、森林管理状態 A で住民の利用を“違法”とみなす根拠となるのは、政府による「林地指定」であるが、「林地指定」は森林管理状態 A において住民個人が実施している森林管理作業をサポートする活動ではないので、「政府の関与」には含めない。

■ 政府の関与と住民の関与

「関与」を上記のように定義すると、参加型森林管理類型図の各象限における「政府の関与」及び「住民の関与」は、具体的には次のような行為を含み、森林管理状態 G、C、A から参加型森林管理 P へ移行するに伴い、「政府の関与」及び「住民の関与」は次のように変化する。

➤ 政府の関与

森林管理状態 G「政府による森林管理が実施されている状態」における政府の関与には、具

体的には次のような行為が含まれる。森林調査、政策・制度設定、森林管理計画の作成、森林管理活動の実施（植林、保育、保全、収穫、販売）、林地における違法行為の取締りや山火事などの監視、森林管理計画実施のモニタリング。これらは、管理状態が G から P へ移行するに伴い、次のように変化する。森林調査に関しては、管理状態 P すなわち参加型森林管理では、参加型森林管理の候補地が対象として適当か否かを調査するという関与になる。政策・制度設定に関しては、参加型森林管理に関する政策・制度を設定するという関与になる。森林管理計画の立案に関しては、参加型森林管理では往々にして住民から組織される管理グループが森林管理計画を作成することになるので、管理グループが管理計画を作成するのを支援・指導するという関与になる。支援・指導の内容としては、計画立案のファシリテーション、測量や地図作成に係る技術支援、それらにかかる経費の一部を支援する財政的支援等が挙げられる。作成された計画の承認、また、それを踏まえて参加型森林管理の設立を承認する行為も生じる。森林管理計画の作成支援に先立ち、参加型森林管理制度を住民に普及し、管理主体となる住民グループの組織化を支援するという新しい関与が必要となる。住民グループ組織化の過程で生じるコミュニティ内外のコンフリクトの仲裁も含まれる。森林管理活動の実施については、参加型森林管理では一般的に住民から成る管理グループが実施することになるので、政府はそれを支援・指導・監督するという立場になる。例えば、植林に必要な苗木を支援したり、あるいは、住民が林産物を収穫・販売する際に利用許可が必要な場合は、利用許可を発行したり、住民から成る管理グループが管理計画どおりに森林管理活動を実施しているか否かをモニタリングすることになる。

管理状態 A では、政府は森林管理に関与していないが、A から P へ移行する際に、政府はコミュニティが伝統的に行ってきた森林管理、または、住民個人が行ってきた森林管理を参加型森林管理の制度に基づき承認するという形で関与することになる。

管理状態 C でも、政府は森林管理に関与していないが、C から P へ移行する際には、G から P への移行と同様に、住民への参加型森林管理制度の普及、管理主体となる住民グループの組織化支援、同グループによる森林管理計画の作成支援、管理計画実施の支援という形で関与することになる。また、参加型森林管理対象地が国有林以外である場合には、必要に応じて対象地の利用について関係セクターの省庁や地方政府との調整を図るといった新たな関与が生じる。

➤ 政府の関与の度合い

各森林管理状態における政府の関与の内容及び森林管理状態の変化に伴う関与の内容の変化については上述したとおりであるが、次に参加型森林管理が行われている状態である象限 P について関与の度合いを考えてみる。Y 軸が示す政府の関与の度合いは、「森林管理に対するコミットメント」の強弱、すなわち「どこまで政府として責任をもって参加型森林管理を機能させようとするか」ということである（図 3-2）。関与が小さい段階は、「参加型森林管理に関する政策または制度の立案」という形の関与である。政策・制度が制定されるということは極めて重大な意味を持つが、参加型森林管理に関する政策や制度が設定されても、参加型森林管理が実現されていない、あるいは、機能していないケースが多々あることは上述したとおりである。中位の関与は「参加型森林管理の設立を支援する」という関与であり、管理主体たる住民グループが管理

計画を作成する際の支援等もこの段階の関与に含まれる。高位の関与は、「森林管理作業実施を支援する」という関与である。参加型森林管理を確実に機能させるためには、この管理作業実施段階への関与が必要になる。自立発展性という観点から適切な手法であるか否かは議論の余地があるが、インドの JFM や中国の退耕還林で行われている補助金や食料援助などをインセンティブとして与えて住民を誘導することもこの段階の関与と捉えられる。

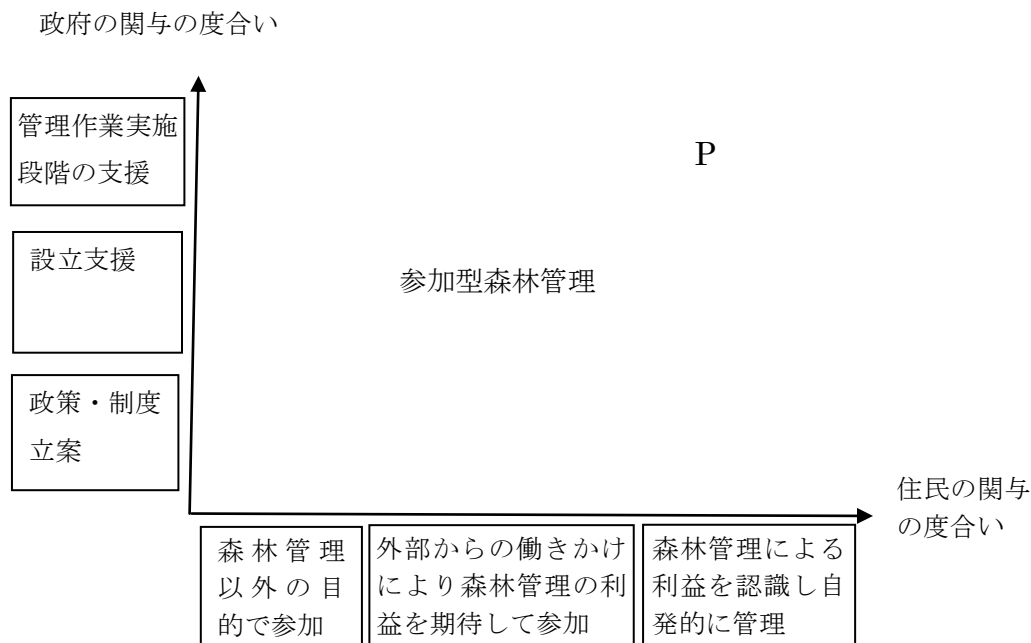


図 3-2 森林管理状態 P における政府と住民の関与の度合い

出典：筆者作成

▶ 住民の関与

住民が森林管理に関与しているのは森林管理状態 A であり、前述したとおり A は、「コミュニティが伝統的に森林を管理している状態」と「住民個人が森林管理をしている状態」A'に区分されるが、各々の状態における住民の関与は次のとおりである。前者の場合、住民の関与は、彼らの方法による対象地の特定、森林の利用規則の設定、規則に則った利用・保全、違反者への対処などが挙げられる。後者 A'の場合は、住民個人で管理しているので、森林利用に関する規則設定やそれに付随する関与は生じず、個人の生計を維持・向上するため林産物の採取やアグロフォレストリーなどが行われる。土地利用権が明確でない、あるいは、合法化されていない場合は、森林がいつまで利用できるかわからないので、収奪的利用になる傾向があると推測される。

森林管理状態 A から P へ移行する場合は、住民の関与は基本的には変わらないが、政府が定めた制度に則り、参加型森林管理としての登録や森林管理計画の作成等を行うことが必要となる。森林管理状態 A'から P へ移行する場合も同様であるが、参加型森林管理制度が管理グループの結成を設立要件としている場合には、管理グループの組織化が必要になる。A'から P へ移行する

場合、参加型森林管理により森林管理が合法化され、長期的に森林を利用する権利が保証されるので、それまで収奪的利用が行われていた場合には長期的投資回収を考慮した持続的利用へと変化すると考えられる。

森林管理状態 C では、住民は基本的には森林管理に関与していないが、利用しうる森林がある場合には、無秩序な利用を行っている。利用しうる森林がない場合は、住民の関与は存在しない。いずれの場合も C から P へ移行する場合は、政府が定める参加型森林管理の制度にしたがって管理主体となる住民グループの組織化、森林管理計画の作成、計画の実施という形で関与することになる。

➤ 住民の関与の度合い

次いで、参加型森林管理が行われている状態である象限 P について住民の関与の度合いについて考えてみる。X 軸が示す住民の関与の度合いも、Y 軸が示す政府の関与の度合いと同様に、森林管理の重要性の認識に基づく「森林管理に対するコミットメント」の強弱、すなわち、「どこまで責任をもって森林管理を遂行しようとするか」と捉えることができる。これは換言すると「森林管理における自発性の度合い」を示すものである（図 3-2）。関与の度合いが小さい段階は、土地利用権の獲得や食料援助、補助金等インセンティブが目当てで森林管理に参加する、あるいは、政府の指示に従い植林のために労働を提供するという関与である。この段階では、住民にとっては森林造成や森林保全の成否は関心の外であり、住民の森林管理に対するコミットメントは低い。中位の関与は、森林管理から得られる利益を期待しつつ、森林管理における自らの責任を半ば自覚しながら、外部からの働きかけに応じて森林管理を行う状態である。高位の関与は、森林管理の実施を通じて得られる利益を実感し、利益獲得のため森林管理を成功させようとする強いコミットメントをもって自発的に森林管理を行うという状態である。

3.2.2 分析視点と指標

3.2.2.1 参加型森林管理を分析する視点

参加型森林管理の普遍的意義が「持続的森林管理の実現」、「公平な森林管理の実現」、「生活の安定・向上」の 3 点に集約されることは 1.3 で述べたとおりであるが、本研究ではこれら 3 点を参加型森林管理の有効性を分析する視点として用いる。これら 3 点を分析視点として用いることの妥当性は、次に示すとおり参加型森林管理の成果を問う既存研究において、往々にして参加型森林管理の目的を分析・評価の視点として用いていること、また、それらの視点は上記 3 点に集約されることから支持される。

Pulhin et al. (2007a) は、フィリピンの CBFM の過去 30 年間の経験を評価し、持続的森林管理と公平な森林管理の達成に向けた教訓を抽出しているが、CBFM の成果を評価する基準をその主な目的を踏まえて、①コミュニティの社会経済的豊かさ、②社会的公正及び林地と森林資源へのアクセスの公平、③持続的森林管理の達成、④フィリピン人のための健全な環境の促進の四つに設定している。まず、CBFM の主な目的を踏まえて成果を評価する基準を設定するという基準設定の方法は、本研究において参加型森林管理の普遍的意義を踏まえて分析視点を設定す

る方法の妥当性を支持するものである。次いで、上記 CBFM を評価する基準の②及び③は本研究の分析視点とほぼ合致しており、基準①及び④は「生活の安定・向上への貢献」の視点に含まれるものである。

Carter and Gronow (2005) は、過去 10～15 年に焦点を当てて、先進国も含めた世界各地の協働森林管理 (Collaborative Forest Management) の経験をレビューしている。各国の事例を踏まえて教訓がまとめられているが、協働森林管理はその目的である二つの課題、すなわち、社会的課題と健全な森林管理という課題をどの程度達成したのかという視点から整理されている。社会的課題は持続的生活、アクセスとコントロール権、公平、ローカルガバナンスの向上、最終的に社会的正義が達成されたのかということを含んでいる。同論文では「公平 (equity)」及び「社会的正義 (social justice)」の定義や概念について説明されていないが、本研究では「公平」を広い概念で捉えており、「アクセスとコントロール権」及び「社会的正義」も「公平」という視点に集約しうる。「ローカルガバナンスの向上」は、1.2 で示した各国における参加型森林管理の取り組み及び他の既存研究をみると、必ずしも参加型森林管理の目的として取り上げられておらず一般的ではないので、本研究では参加型森林管理の有効性を問う分析視点としては取り上げない。もう一つの課題である「健全な森林管理」は持続的森林管理と読み替えられるので、この視点も本研究の分析視点に合致している。

IGES (2007) は、地方分権化とコミュニティフォレストリープログラムは森林管理にコミュニティが関与する余地を拡大したかという問題意識に基づき、コミュニティの参加が持続的森林管理と生活の向上に寄与してきたかという視点からアジア 7 カ国でケーススタディを行い、比較分析を通じて森林管理の向上及び農村地域の貧困削減に向けて今後分権化とコミュニティフォレストリーとをどのように調和させていくべきかを提言している。森林管理における「公平」は分析視点としては取り上げられていないが、研究から得られた主要な知見の一つに「コミュニティフォレストリーが公平かつ持続的なものであることを確保するためにはコントロールも必要である」という点を挙げており、コミュニティフォレストリーが森林管理における公平にも貢献すべきことを所与のものとしていると解釈される。

Kyaw Tint et al. (2011) は、ミャンマーにおける 15 年間の共有林の取り組みの成果と課題を明らかにするため、次の四つの側面から共有林を評価している。①生態学的側面、②政策・法制度に関する側面、③社会的側面、④財政的・経済的側面である。これら四つの側面をとりあげた理由についての説明はないが、①、③、④は、環境、社会、経済と読み替えられ、これら三つの視点は物事を評価・分析する際に有用な視点として一般的に認識されているものである。これら四つの側面と本研究において設定した分析視点とを照らし合わせてみると、①は持続的森林管理の実現に、③は公平な森林管理の実現に、④は生活の安定・向上に該当する。②は共有林が目指すものではなく、共有林を実施する際に必要な手段と捉えられる。本研究では参加型森林管理の目的に基づいて分析視点を設定することとしたので②に該当する視点は取り上げない。

さらに、本研究で分析視点として取り上げる三つの視点は、森林をベースとするコモンズ研究においても評価基準として取り上げられてきた視点である。井上 (2001a) は、コモンズの評価基準として①「共同管理資源の持続的利用の達成」、②「資源管理制度による民主的社会秩序の

維持」、③「経済的機能」の3点を挙げている。①は本研究における持続的森林管理実現の視点に、②は公平な森林管理実現の視点に、③は生活の安定・向上の視点に該当するものである。また、Agrawal (2007) は、森林をベースとするコモンズ研究は森林の多目的価値を強調する際に、持続的森林管理と並んで公平及び生計の問題についても対処してきたと述べている。これは、換言すれば「持続的森林管理」、「公平な森林管理」、「生活の安定・向上」という視点から森林ベースのコモンズを評価しているということである。

このように参加型森林管理及び森林をベースとするコモンズに関する既存研究では、その成果を評価する際にその目的や機能を評価基準として用いており、それら評価基準は「持続的森林管理の実現」、「公平な森林管理の実現」、「生活の安定・向上」の3点に集約しうることから、本研究においてこれら3点を参加型森林管理の有効性を分析する視点とすることは妥当である。

3.2.2.2 持続的森林管理の指標

持続的森林管理が達成されるためには、「①住民による森林管理が継続される」、「②住民により実施される森林管理が持続的森林管理に結びつく」ことが必要である。よって、これらを持続的森林管理実現の指標として設定する。参加型森林管理では、実際に森林管理活動を行うのは一般的に住民なので管理実施者は住民と想定する。①は森林管理活動が継続的に実施されなければ持続的森林管理の実現はありえないので、持続的森林管理実現の指標として適当である。②はいくら住民が森林管理活動を実施したとしても、それが持続的森林管理に結びつくものでなければ持続的森林管理は達成されないことから二つ目の指標として必要である。例えば、森林管理活動には植林、保育、収穫など様々な活動が含まれるが、収穫に偏った管理活動が実施されていたら、持続的森林管理の達成は困難である。あるいは、対象地の生態系を脅かすような繁殖力の強い外来種ばかりが植林されるようなことがあれば、持続的森林管理は実現されない。本研究では、これら二つの指標を用いて参加型森林管理の持続的森林管理実現への貢献可能性を明らかにする。

3.2.2.3 公平な森林管理の指標

Pulhin (2007) は、Mahanty et al. (2006) を引用し、コミュニティによる天然資源管理における公平を分析する際のフレームワークを次のように提唱している。①何における公平か、②誰と誰の間の公平か、③公平を測るベンチマークである。①については、資源分配における公平（成果の公平）、及び意思決定における参加や代表性、発言が意思決定に影響を及ぼす度合いについての公平（プロセスの公平）が挙げられている。本研究では、このフレームワークを援用し、公平な森林管理実現への貢献可能性を分析する枠組及び指標を次のように設定する。

①については、成果の公平については、責務と受益のバランスという観点から分析することとし、プロセスの公平については、参加型森林管理の設立・管理の主要段階において利害関係者が公平に扱われているかという観点から分析することにする。

②については、本研究では参加型森林管理の二大アクターである政府と住民に着目することから、これら両アクターが演じる主体間の公平について分析することにする。具体的には、(i) 政府と住民間の公平、(ii) コミュニティメンバー間の公平、(iii) 管理主体となる住民グループメン

バー間の公平について分析する。

③は、何が公平であるか決めるプロセスである。Pulhin (2007) は、Mahanty et al. (2006) 及び Fisher (1989) を引用し、何が公平かは地域の文化によって決定される面と社会的権利という面から決定される面があり、状況によって異なると指摘している。この指摘を踏まえ、本研究では公平な森林管理を測る具体的な指標は、各事例研究において対象事例の状況を踏まえて個別に設定することにする。

3.2.2.4 生活の安定・向上の指標

1.3 で定めた「住民の生活戦略に基づき、個人の感情や意思を尊重しつつ、他者に損失を与えることなく、生活を支える活動の実施を通じて生活に必要な資本またはそれらへのアクセスを維持または増強すること」という「生活の安定・向上」の定義、及び 2.1 で指摘した住民のニーズとの不一致に起因する参加型森林管理の住民への不十分な裨益、生活戦略に反した参加型森林管理の実施、森林管理活動と生計向上活動の結びつきの希薄さなどの問題意識を踏まえると、参加型森林管理の生活の安定・向上への貢献を測る指標は「森林管理活動が住民の認識に即している」と設定される。ただし、いくら森林管理活動が住民の認識に即したものであっても、それが継続されなければ生活の安定・向上への貢献は一時的なものになってしまうので、これに加えて「上記の要件を充たす森林管理活動が継続される」ことがもう一つの指標として設定される。

参加型森林管理に関する既存研究では、往々にして林産物やその販売による収入の多寡を指標として生活の安定・向上への貢献が評価されてきたが、いくら参加型森林管理により林産物やその販売による収入が増加したとしても、その方法が住民の意向や生活戦略に反するものであれば、参加型森林管理は生活の安定・向上に貢献しているとはいえない。したがって、本研究では、生活全体の枠組の中で住民は参加型森林管理をどのように位置付けているのかという点を重視して上記 2 点を指標として参加型森林管理の生活の安定・向上への貢献可能性を分析する。

3.3 研究対象地

本研究は、半乾燥地における参加型森林管理の有効性を明らかにすることを課題とすることは 3.1 に述べたとおりであるが、本節では、なぜ半乾燥地に着目するのか、その理由について説明する。最初に半乾燥地における森林の特徴及びその管理の変遷と課題について概観し、その上で半乾燥地における参加型森林管理の有効性を明らかにする意義を述べる。

3.3.1 半乾燥地の定義と乾燥林の特徴

■ 半乾燥地の定義

乾燥及び半乾燥地は陸地面積の約 50% を占めており (佐藤 2002、UNEP 1997)、多くの人口を抱えている。例えば、アフリカでは人口の 49% が、アジアでは人口の 40% が乾燥及び半乾燥地に居住している (UNEP 1997)。半乾燥地の定義は様々であり、年降水量、年蒸発量、降雨の分布、年降水量の年変動度などを加味して決定される。例えば、UNEP (1997) は平均年降水

量が冬雨地域は 500 mm 未満、夏雨地域は 800 mm 未満、年変動は 25～50%、年降水量に対する年蒸発量の割合は 0.20～0.50 の地域を半乾燥地と定めている。佐藤（2002）は、その他の要因も考慮する必要があるとしながらも年降水量を用いるのが正確さの点で最適であるとし、年降水量が 10～20 インチ²³の地域を半乾燥地としている。

本研究では、後述するようにミャンマー中央乾燥地とケニアのキツイ県における参加型森林管理を事例として取り上げるが、ケニア農業気候区分図（Agro-Climatic Zone Map of Kenya）の気候区分によるとケニアでは平均年降水量が 450～900 mm の地域が半乾燥地と定められている。一方、ミャンマーの中央半乾燥地の年降水量は 500～1,000 mm といわれている（Union of Myanmar 2005）。これらのことを踏まえ、本研究では半乾燥地を年降水量 450～1,000 mm の地域と定義する²⁴。

■ 半乾燥地における森林の特徴

半乾燥地における森林、すなわち乾燥林（dry forests and woodlands）は主要な生態系タイプの一つであり、アジア、アフリカ、ラテン・アメリカの全ての開発途上地域に存在するが、特にアフリカでその割合が突出しており、アフリカ大陸の約 54%が乾燥林で覆われている（CIFOR 2002）。乾燥林の定義は多様である。例えば、Chidumayo and Marunda（2010）は乾燥林を「3か月以上の乾期がある気候において樹冠が地表面の 10%を被覆し、木質植生及び primary trees が優占する植生」と定義している。FAO（2001）は年降水量が 500～1,500 mm で乾期が 5～8カ月に及ぶ地域で乾燥タイプのミオンボ、スーダンウッドロットなどからなる植生を熱帯乾燥林、年降水量が 200～1,000 mm の地域で棘のある灌木や乾燥サバンナなどからなる植生を熱帯灌木林としている。本研究では乾燥林を「半乾燥地における灌木及び高木層からなる樹木群²⁵」と定義する。

乾燥林は湿潤地域の森林よりも劣化及び他の土地利用への転換が急速に進んでおり、往々にして非持続的な利用が行われているといわれている（Harold Mooney and colleagues, in Bullock

²³ 1 in=25.4 mm とすると年降水量約 250～500 mm の地域が半乾燥地となる。

²⁴ UNEP（1997）の定義によるとミャンマーでは半乾燥地（semiarid areas）は存在せず、中央乾燥地は乾燥半湿潤地（dry subhumid areas）に当たる。乾燥半湿潤地は、「極めて季節的な降雨があり、年変動は 25%未満で年蒸発量の割合が 0.5 より大きく 0.65 未満である地域」と定義されており、年降水量は示されていない。このような地域も季節的降雨や旱魃期間、人間による利用の強度により非常に荒廃を招きやすいことから地球規模で見ると乾燥圏とみなされ、砂漠化の定義に含まれるとしている。

²⁵ 森林の定義は多様であるが、FAO が実施した世界森林資源アセスメント（Global Forest Resources Assessment: FRA）2000 では、森林は“樹冠被覆率が 10%以上で、0.5 ha 以上の面積を占める土地”であり、“農業生産を主目的として植えられた樹木やアグロフォレストリーシステムに植えられる樹木は除く”と定義されている（FAO 2001）。本研究では後述するようにケニアの農地林も“乾燥林”として扱うが、個々の農家の敷地の一部に植えられる樹木が占める面積は時として 0.5 ha より小さく、かつ、アグロフォレストリーの形態をとる場合もあり、FRA 2000 の森林の定義になじまないことから、乾燥林の定義では“樹木群”という用語を用いることにする。なお、飛田ほか（2011）や西原ほか（2012）は、日本の宅地内の庭木や生垣を“樹木群”と称している。「樹木群」の定義は森林関連の辞典及び CiiNii で検索した文献を調べたが見当たらなかった。

et al. 1995, CIFOR 2002 の引用による)。その原因として自給用または商業用の過剰伐採、より収益性が高い土地利用への転換を進める政策的圧力、貧困、資源の所有権やガバナンスの脆弱さ等が挙げられている。加えて、近年では気候変動の脅威にも晒されており、一層の劣化・減少が危惧されている (Chidumayo and Marunda 2010)。

■ 地域住民の生活における乾燥林の役割

半乾燥地では最貧困層の居住割合が高く、例えば、サブ・サハラアフリカでは、2008年時点で人口の47%が1日1.25米ドル以下で生活している (United Nations 2012)。半乾燥地における主要生計手段は自給農業と家畜生産であり、大半は天水農業であるため気候の変動に弱く、旱魃に見舞われて農作物がほとんど収穫できないこともある。そのような状況下において、乾燥林は野生の食料や家畜の飼料を供給することを通じて食糧保障上重要な役割を果たしており、セーフティネットとして機能している (Chidumayo and Marunda 2010)。緊急時以外にも乾燥林は、様々な林産物の供給及び土壌流出防止や水資源保全など環境サービスの提供を通じて人々の生活や地域の産業を支える上で重要な役割を果たしている。例えば、蜂蜜や薬用植物などの非木質林産物、家庭用あるいは地場産業用の燃料、工芸品や農具、楽器などの材料、家屋や農業関連施設の建築材等を供給している。さらに、乾燥林は地域住民にとって精神的、文化的資産としての価値があり、多くの非木質林産物は彼らのアイデンティティとも関係しており、それらのやり取りを通じて社会関係資本の構築にも貢献している (Shekleton and Gumbo 2010)。また、乾燥林は生物多様性も比較的高く、多くの野生動物の生息地となっているが、このことは生態的に重要であるだけでなく、野生動物を観光資源としている東及び南部アフリカにおいて経済的にも重要であることを意味している (CIFOR 2002)。

3.3.2 半乾燥地における森林管理の変遷と課題

■ 乾燥林管理に対する関心の低さ

上述したように乾燥林は貧困層の割合が高い半乾燥地において住民の生活や地場産業を支える上で重要な役割を果たしており、生態学的あるいは文化的価値も高く、貧困緩和や持続的な生活、社会経済開発に関するポテンシャルを有している。他方、湿潤地域の森林に比べて劣化や他の土地利用への転換等による減少が急速に進んでいる。このような乾燥林の重要性及び劣化や減少の進行にも関わらず、これまで国際社会や乾燥林を抱える国々では森林政策や森林管理において乾燥林はその重要性を十分に認識されず、政策や研究あるいは開発の対象としてあまり取り上げられてこなかった²⁶ (Chidumayo and Marunda 2010)。ジンバブエ南部の半乾燥地で森林を含むコモンズについて調査を実施した Campbell et al. (2002) によると農村コミュニティも生活や収入の多くをコモンズに依存しているにも関わらず、コモンズの天然資源を積極的に管理しようとする気運は非常に低く、この状況を変えようとする支援も実施されていない。Campbell et al. (2002) が調査したジンバブエ南部のコモンズが、半乾燥地の一般的なコモン

²⁶ CIFOR では 1996 年から乾燥林プログラム (dry forest programme) を実施しているが、南部アフリカに焦点が絞られてきた。

ズの状況を代表しているか否かは定かではないが、いずれにしても国際社会や乾燥林を保有する国、援助機関、研究者、そして生活をそれに依存している地域コミュニティまでほとんど全ての関係者が乾燥林の管理に十分に注意を払ってこなかったことが示唆されている。近年、国際社会において砂漠化対処や気候変動、食糧保障、エネルギー確保等の観点から半乾燥地域の森林の重要性が強調されるようになってきたが（CIFOR 2002）、乾燥林の管理をどのように行っていくか具体的な議論には至っていないように見受けられる。

■ 半乾燥地における森林管理の変遷

多くの途上国が独立を果たした 1960 年代以降、半乾燥地における森林はどのような政策に基づき、どのような支援を援助機関から受けながら、どのように管理されてきたのかを CIFOR (2002) は西アフリカのケースを中心に概観している。それによると 1960 年代は防風林や道路沿いの日陰林の植林が行われ、森林は保護されていた。この時期は比較的気候条件がよかったこともあり、森林管理に関する規則は概ね遵守され、森林管理はコントロールされていた。1970 年代には大旱魃が起り、国家による大規模な投入を伴う労働集約型再造林が試みられた。しかし、成功事例は限られている。また、1970～1980 年代には、急激な人口増加に伴う薪炭材不足の予測を踏まえ、多数のドナーが薪炭材用の植林を支援するプログラムを実施した。1980 年代初期には、村落林やコミュニティ造林など薪炭材の供給以外にも建築材や飼料の供給、防風、土壌肥沃化など多様な目的を同時に達成することを狙った植林が実施されるようになり、森林管理に地域住民を巻き込む新しいアプローチが採用された。しかし、この時期の住民を巻き込んだ森林管理では、住民は無償の労働力とみなされがちであり、住民の意見やニーズを汲み取る努力は不十分であった。次第に植林より天然林の保全または更新の方がはるかに少ない費用で実施できることが認識されるようになり、森林保全や管理における地域住民のやり方の有効性が認識されるようになっていった。1980 年代半ば以降は、半乾燥地域の森林に対する技術支援や援助が下火になり、特に 1992 年に開催された地球サミット以降は、脅威を受けている生物多様性の保全が緊急の課題とされたため、援助機関の関心が熱帯湿潤林へ移り、また冷戦の終了により北東部アフリカや西アフリカの政治地理上の重要性が低下したことから半乾燥地への援助が減少した。1990 年代から 2000 年代にかけて、途上国は世界銀行及び国際通貨基金が進める構造調整プログラムにより政策の見直しを迫られ、中央集権的管理の有効性が疑問視されたこともあり、半乾燥地域を抱える国々でも森林管理を地域住民へ委譲する方向へ政策が転換された。また、貧困削減やグッドガバナンスなど森林管理に影響を及ぼす政策が打ち出された。しかしながら、セクターごとに政策改革が断片的に行われているため混乱と矛盾を引き起こしており、分権化に伴う森林管理の住民への委譲もあまり進んでいない。森林管理の一部を住民へ委譲するという新しい政策が打ち出されたものの、森林担当行政機関は住民の役割を限定的なものに制限し、今後も国有林に対する権限を持ち続けることが予測されている。

■ 乾燥林管理の課題

CIFOR (2002) は、特に半乾燥地の割合が高いアフリカにおいて、この十年遊牧民の定住化

やエイズ（HIV/AIDS）による労働力の変化、経済自由化とグローバル化など生活が急速に変化し、また、森林管理の住民への委譲という新しい政策が打ち出される中で、乾燥林がどのように管理され、機能してきたのかを見直す必要があると強調している。

乾燥林の管理に関して、具体的には次のような課題が指摘されている。半乾燥地を抱える多くの国々で政府により導入されている森林管理は、欧州型の木材生産を主目的とした管理モデルに倣ったものであり、燃料や飼料、食料、小径木など乾燥林に対する住民の多様なニーズに応えるものになっていないので、これら多様なニーズに応えうるような柔軟な管理方法を採用することが課題となっている。次世代における林産物と環境サービスの供給キャパシティを維持しつつ、現代における持続的な生活及び貧困削減に貢献しうるように乾燥林を持続的に管理していくためには、アフリカ、アジアといった各地域の社会的、経済的、技術的キャパシティに即した管理方法を採用することが必要となっている（CIFOR 2002）。また、これに関連して法制度を現実にも即したものに改定することが課題となっている。ただし、乾燥林の地域コミュニティによる管理を制度化するような場合には、その資源の利益を越える高い手続きコストが要求されることになる可能性がある（Chapbell et al. 2002）、その点に留意する必要がある。特に、貧困層に対する制度上の負担軽減措置を検討する必要があると指摘されている（CIFOR 2002）。

乾燥林の機能を適切に計測・評価することも乾燥林管理を行う上での課題となっている。乾燥林から得られる非木質林産物の多くはインフォーマルセクターで取り引きされ、国家経済統計に反映されていないため（Chidumayo and Marunda 2010）、乾燥林の経済的貢献は過小評価されている。住民、特に貧困層の生計における乾燥林の経済的貢献を計測し、モニタリングすることが課題となっている。

3.3.3 半乾燥地における参加型森林管理研究の意義

前項で述べたように、乾燥林はその重要性及び劣化や減少の急速な進行にも関わらず、これまで政策や研究の対象としてあまり取り上げられてこなかった。2000年前後から半乾燥地を取り巻く社会経済情勢はダイナミックに変化し、多数の貧困層を抱える地域コミュニティの生活を支え、かつ、グローバルな課題に対処しうるものとして半乾燥地における森林に対する国際社会の関心が高まっている。他方、半乾燥地を抱える国々においても分権化に伴い森林管理の一部を住民へ委譲する方向へ森林政策が転換されてきた。しかし、その進捗は捗々しくない。このような状況を踏まえると、本研究で半乾燥地を対象として、住民を巻き込んだ森林管理の有効性を明らかにし、参加型森林管理を通じて乾燥林を適切に管理していくための提言を行うことは時宜にかなっており、非常に有益である。さらに、半乾燥地における参加型森林管理は湿潤地域におけるそれと比べて次のような重要性や困難を有しており、これらの点からも半乾燥地に焦点を当てて参加型森林管理の有効性を明らかにすることは極めて有益である。

■ 半乾燥地では森林は生活を維持する手段として極めて重要

半乾燥地では、旱魃や洪水など気候変動のリスクが高く、かつ、貧困層の割合が高いため地域コミュニティのそれらに対処するキャパシティは限られていることから、森林はセーフティネッ

トとして極めて重要である。平常時においても乾燥林は農地保全及び飼料や放牧地における日陰の提供等を通じて、半乾燥地の主要生計手段である農業及び家畜生産を支えている。半乾燥地では環境が厳しく生計手段が限られていることから、これら主要生計手段を支える森林の役割は極めて重要である。したがって、半乾燥地においては森林は住民の生活を維持するという役割に重点をおいて管理される必要があるが、住民の生活を一番よく理解しているのは住民自身であることから、住民が森林管理に関与することが効果的である。

■ 政府や企業による森林管理が期待し難いので参加型森林管理が必要

半乾燥地の森林は地域住民にとっては生活を維持する上で非常に重要であるが、一般的に経済的価値が低いため、政府や企業による森林管理は期待し難い。また、アフリカなど半乾燥地が広く分布している地域の国では、往々にして政府のキャパシティが限られており、ガバナンスが脆弱である（Chidumayo and Marunda 2010）ことから森林管理において住民が果たす役割は極めて重要になる。これらのことから半乾燥地においては参加型森林管理が森林管理手法として有力視される。

■ 経済的インセンティブが働きにくく森林管理に住民を巻き込むことが困難

上述したとおり湿潤地域に比べて半乾燥地では森林はセーフティネットとしてより重要であり、政府による森林管理が期待し難いことから、森林管理における住民が果たす役割もより重要であるが、半乾燥地において住民を森林管理に巻き込むことは容易ではない。地域住民を森林管理に巻き込むためには経済的インセンティブを与えることが有効であり、湿潤地では森林を管理することが経済的利益に直結し、それが住民にとって森林管理に参加するインセンティブとなりうるが、半乾燥地では経済的価値が高い樹種が限定されること、樹木の生長が遅いこと、マーケットが限られていることなどから森林管理から経済的利益を得るのは困難である。経済的インセンティブが働きにくい半乾燥地において、どのようにすれば住民を森林管理に巻き込んで参加型森林管理を成功させるのかを探求する必要がある。

■ 環境が厳しいため植林・保育を行っても持続的森林管理に結びつくとは限らない

半乾燥地では年降水量が少ない上に年による降雨パターンの変動が大きく、さらにこれら気象条件と人為的要因が相まって森林火災も発生しやすいことから、参加型森林管理を導入して植林や保育活動を実施しても、森林を造成することは極めて困難である。植林や保育活動を行ってもその成果として利益が得られなければ、住民は森林活動を継続する意欲を失うであろうことは容易に想像がつく。このような厳しい環境においてどのようにすれば参加型森林管理によって持続的森林管理を実現しうるのか明らかにする必要がある。

■ 地球規模の課題への対処という観点から半乾燥地における森林の重要性が増加

上述したように近年国際社会において砂漠化対処や気候変動、食糧保障、エネルギー確保等の観点から半乾燥地の森林の重要性が強調されている。しかし、これまで半乾燥地の森林は政策や

研究の対象としてあまり取り上げられてこなかったため、その管理技術や方法論は十分に蓄積されていない。湿潤地の森林を対象とした木材生産を主目的とした欧州型の管理モデルは、住民の生活を支えるために必要な多様なニーズに応えうるものではないことが指摘されているが、地球規模の課題にも対処しうるものではない。よって、これらのニーズや課題に応えうる乾燥林の管理方法を確立することは喫緊の課題である。上述した理由から参加型森林管理が半乾燥地における森林管理手法として有効と考えられ、半乾燥地における適切な参加型森林管理のあり方を提案することは非常に有益である。

3.3.4 参加型森林管理類型図を踏まえた事例研究対象地の選定

ここで 3.2.1 で示した参加型森林管理の類型図に立ち返ると、半乾燥地では地域コミュニティあるいは住民個人が管理する対象となりうる森林は限られていることから A→P タイプの参加型森林管理はマイナーであると推測される。したがって、半乾燥地を対象とする本研究では政府による森林管理状態から移行する G→P タイプの参加型森林管理と、政府による森林管理も住民による森林管理も行われていなかった状態から移行する C→P タイプの参加型森林管理に焦点を当てることとし、G→P タイプの参加型森林管理の事例としてミャンマーの共有林を、C→P タイプの参加型森林管理の事例としてケニアの社会林業を取り上げる。

ミャンマーの共有林を G→P タイプの参加型森林管理の事例として取り上げる妥当性は次のとおりである。まず、第一に、ミャンマーは東南アジアで、かつ、半乾燥地における参加型森林管理の事例があることである。東南アジアは比較的早くから参加型森林管理を導入し、豊富な経験を蓄積していることから参加型森林管理の有効性を問う事例研究の対象として外せないが、東南アジアは湿潤な地域が多く、後述するケニアに匹敵するような半乾燥地が存在するのはミャンマーの中央乾燥地だけといわれている（山田 2007）。しかも、ミャンマーでは中央乾燥地は共有林普及重点地域の一つとされてきたことから、東南アジアの半乾燥地における参加型森林管理を研究する対象地として適当である。さらに、ミャンマーでは中央乾燥地と並んで、シャン州及びエーヤーワディデルタ地域でも積極的に共有林の導入が進められたことから（Yamauchi and Inoue 2012）、これら湿潤地域における共有林と中央乾燥地における共有林とを比較することにより、一層半乾燥地における共有林の特徴や課題を明確にしうる。

第二に、ミャンマーでは共有林は後述するように 1992 年森林法及び 1995 年森林政策を踏まえて 1995 年に公布された共有林令に基づいて設立・管理されてきたが、1992 年森林法及び 1995 年森林政策では、政府が担ってきた森林管理への住民の参加促進が理念として掲げられていることから、ミャンマーの共有林は G→P タイプの参加型森林管理と位置付けられる。ただし、共有林令によると制度としては私有地や荒廃林、地域コミュニティによって伝統的に管理されてきた森林にも共有林を設立しうるようになっており、これらの場合は、C→P あるいは A→P タイプの参加型森林管理と位置付けられるが、岡本（2012）によると林業省が管轄する指定林地または公共保護林が共有林の対象地となることが多い傾向にあることから、C→P あるいは A→P タイプの共有林はマイナーであると推測される。

第三に、ミャンマーの共有林に関する既存研究は極めて限られており、ましてや事例として中

中央乾燥地の共有林も取り上げている既存研究はあるが、中央乾燥地の共有林に焦点を当てた研究は見当たらない。このことからミャンマー中央乾燥地における共有林を主たる研究対象に取り上げ、その実態を明らかにすることは極めて意義がある。

第四に、本研究では 1995 年に公布された共有林令に基づく共有林を対象とするが、共有林令の公布以前に国連開発計画（UNDP）がプログラムベースで共有林の設立を支援していたことから、政府のイニシアティブによる共有林とドナーのイニシアティブによる共有林を比較することが可能であり、それらを通じて、今後のドナーの関与及び政府の関与のあり方についても考察しうる。

以上のことから、ミャンマー中央乾燥地の共有林を半乾燥地における G→P タイプの参加型森林管理の事例として取り上げることは妥当である。ミャンマー中央乾燥地における共有林は、2004 年 6 月～2006 年 12 月の調査時点においてはようやく共有林設立証明書を取得し、森林管理活動に着手する利用者グループが現れ始めた段階であり、生活の安定・向上への貢献可能性を分析するには時期尚早であった。したがって、ミャンマー共有林に関する事例研究では、持続的森林管理及び公平な森林管理の実現への貢献可能性に焦点を当てて分析する。

ケニアの社会林業を C→P タイプの参加型森林管理の事例として取り上げる妥当性は、次のとおりである。まず、上述したようにアフリカは半乾燥地の割合が突出した地域であることから、半乾燥地に焦点を当てる本研究においてはアフリカの事例を取り上げることが適当である。ケニアは国土の 8 割が乾燥または半乾燥地で占められている（Republic of Kenya 2007）。

ケニアでは、後述するように 1970～1980 年代から社会林業への取り組みが始まり、アフリカの中では比較的早い時期から参加型森林管理が実施されてきた。1970 年代以前の森林政策では、流域保全及び木材生産に重点が置かれていたが、1970 年代以降、森林資源の保全と拡充を達成する手段として、また、社会経済開発における森林の役割の強化という観点から社会林業や農地林の強化が政策として打ち出された。1994 年の森林政策では「地域コミュニティの参加」という表現が用いられているが、社会林業や農地林は主として農家の私有地を対象としており、実態としては政府が実施してきた森林管理に住民を参加させるのではなく、農家の敷地内や個人が所有する農地に木を植えることを奨励するものであった。よって、ケニア社会林業の事例は、C→P と位置付けることが適当である。

さらに、ケニアでは 2005 年の森林基本法（Forest Act）により、地域住民により組織されるアソシエーションがケニア森林公社との同意により国有林または地方政府が所有する森林の管理に関与できるとする新しい参加型森林管理制度が登場したが²⁷、それまで導入されていた社会林業は政策としては掲げられていたものの制度化されたものではなかった。したがって、制度上の不備や制度実施体制の問題等制度に関する要因に左右されることなく、住民の社会林業に対する認識という点から参加型森林管理の有効性を分析することができる。

ケニアの社会林業は、当初はドナーのイニシアティブに依るところが大きかったが、徐々にケニア政府も参加型森林管理の重要性を認識し、1990 年代以降森林政策や森林基本法において参

²⁷ 詳細は、第 5 章参照。

加型森林管理を重要な施策の一つとして位置付けてきたという経緯がある。よって、ドナーから政府へ参加型森林管理における役割がハンドオーバーされたと捉えることができ、この点から参加型森林管理における政府の関与あるいはドナーの関与のあり方について考察することも可能である。以上のことから、ケニアの社会林業を半乾燥地における C→P タイプの参加型森林管理の事例として取り上げることは適当である。

ケニアを対象とした事例研究では、調査対象として女性グループによる小規模苗畑を取り上げることとするが、小規模苗畑活動は一般的に持続的森林管理に資するものであり、また、農家の私有地に造成されるものであることから土地の所有や森林の利用を巡るコンフリクトなどの不公平は生じない。よって、ケニア社会林業の事例研究では生活の安定・向上への貢献可能性に焦点を当てて分析する。

第4章 持続的森林管理及び公平な森林管理実現への貢献可能性 ～ミャンマー中央乾燥地における共有林を事例として～

4.1 ミャンマーにおける共有林の取り組み

4.1.1 ミャンマーの自然及び社会状況

ミャンマーは東南アジアの北西部に位置し、北はヒマラヤ山脈に、北から北東にかけては中国に、東から南東にかけてはラオスとタイに、南はベンガル湾に、西はバングラディッシュ及びインドに面している。国土は地形的特徴から西部山岳地帯、エーヤーワディデルタを含む中央平野地帯、標高 1,000 m 前後のシャン高原からなる東部高原地帯の三区域に大別される (Union of Myanmar 2005、高橋 2000)。

国土の大部分の地域は 3 月～5 月中旬までの夏期、5 月中旬～10 月までの雨期、11 月～2 月までの冷涼期からなる熱帯モンスーン気候に属しているが、地勢により気候は大きく異なる。年降水量は、全国平均は 2,400 mm であるが、海岸及びデルタ地域では 5,000 mm にも達し、一方、内陸部の中央乾燥地では 500～1,000 mm となっている。気温は、全国平均で夏が摂氏 21～34 度、冷涼期が 11～23 度である。中央乾燥地の平均最高気温は 33 度、最低気温は 21 度となっているが、1990 年代以降地球温暖化に伴い、最高気温が 45 度に達する地域もあり、例年より少ない降雨を記録するようになってきている (Union of Myanmar 2005)。

国土面積は 676,557 km² であり、国土の半分は森林に覆われており、国土の約 4 分の 1 は農地となっている。農地はダムや貯水池の建設、河川揚水施設の造成、氾濫地や高地の開拓等により 1996 年から 2002 年にかけて約二倍に増加している。人口の急増に伴い、農業、林業、家畜生産、鉱業などセクター間の土地を巡るコンフリクトが問題となっており、これを最小限に抑え、適切な土地利用を実現することが喫緊の課題となっている (Union of Myanmar 2005)。

ミャンマーは、百もの民族から成る多民族国家である。情報省によると人口は 2003 年時点で 52.43 百万人であり、1983 年の人口センサスによると人口の 75% が農村に居住している。1997 年の調査に基づく世界銀行の報告によると、農村及び都市の貧困率はそれぞれ 22.4%、23.9% となっている (Union of Myanmar 2005)。政府は農業開発を最重要課題の一つとしており、農村地域の貧困状況は改善されつつあるが、気候条件が厳しい中央乾燥地では低い生産性、やせた土壌、水資源不足のため依然として貧困が蔓延している。

主要産業は、稲作を中心とする農業で、GDP の 34%、輸出歳入の 23%、就業人口の 63% を占めている (Union of Myanmar 2005)。中央乾燥地では天水畑作型農業と灌漑水田型農業が、デルタ地帯では天水水稲単作農業が、山間部では灌漑畑作農業が営まれており、シャン高原の標高 1,300 m 以上の高地では茶畑も造成されている (高橋 2012)。農業の大半は、小規模農家によって営まれており、平均農地保有面積は 2.27 ha となっている (Union of Myanmar 2005)。

家庭における調理及び家内工業の主要エネルギー源は燃料であり、1975 年～1990 年の国内エネルギー消費動向をみると薪炭は国内で消費される総エネルギーの 74～84% を担っており、1980 年代以降、その割合は増加傾向にある。薪炭材の採取が森林荒廃の一因となっており、特に中央乾燥地やエーヤーワディデルタでは人口増加や貧困、不安定な降雨、旱魃の頻発などを背

景として過度の森林伐採や炭焼きが行われており、薪炭材採取による森林劣化が顕著となっている（Union of Myanmar 2005）。

■ 土地の所有と利用

ミャンマーは憲法第 18 条により、全ての土地は国家が所有し、利用権だけが保障・貸与されると定められている（Union of Myanmar 2005）。農地についても 1953 年に制定された農地国有化法に基づき、国家が農地を所有し、農民は耕作権だけが認められてきた。耕作権の譲渡や貸与等は政府の許可が必要で、小面積の耕作権は農業灌漑省の下にある郡の土地登録局（Settlement and Land Records Department: SLRD）によって認可されてきた。しかし、2011 年以降民主化政策が急速に進む中、2012 年 4 月に「農地法」が公布され、これに伴い農地国有化法は撤廃され、個人や法人が農地の売買、譲渡、抵当等を行うことが可能となった（Union of Myanmar 2005、高橋 2012）。

林地については、林業省²⁸を代表して森林局がその保全と開発の責任を一手に担ってきた。後述するように 1992 年に制定された森林法及び 1995 年に制定された森林政策では、森林管理に住民を参加させる方針が打ち出され、これを具現化するものとして 1995 年に発令された共有林令（Community Forestry Instructions: CFI）では、環境回復の課題に取り組むとともに農村住民の基本ニーズを充たすため、利用権ベースで土地をコミュニティに分配し、持続的森林管理の責任を住民と共有することが定められた。

■ 中央乾燥地の状況

中央乾燥地は文字どおりミャンマーの国土のほぼ中央に位置する半乾燥地域で、マグウェイ（Magway）、マンダレー（Mandalay）、ザガイン（Sagaing）の 3 管区にわたる 13 県、57 郡からなり²⁹、全体の面積は 87,300 km²であり³⁰、国土面積の 13%を占める（図 4-1）。人口局のデータによると中央乾燥地の人口は 2003 年時点で 18 百万人となっており、全国の人口の 34%を占めている（Union of Myanmar 2005）。人口増加に伴い土地なし層の増加、農地の断片化が進んでおり、一方で裕福な農家に土地が集積しており、世帯による保有農地面積の格差が広がっている（高橋 2012）。

²⁸ 2011 年 9 月に林業省は環境保全森林省に改名されたが、本研究では調査時点の名称の林業省を用いる。

²⁹ ミャンマー国の行政区分は、2004 年 6 月～2006 年 12 月の調査時点では State(州)/Division(管区) - District(県) - Township(郡) - Village Tract(村落区) - Village(村)となっていたが、岡本(2012)によると 2011 年以降、Division(管区)は Region(地域)と改称された。本稿では改称前の情報・データについては Division(管区)を、改称後の情報・データについては Region(地域)を用いる。行政区画は時折変更されるが、中央乾燥地の行政区画については本研究では調査開始時点の区画を用いる。

³⁰ ほぼ北海道の面積(83,450 km²)と同じである。

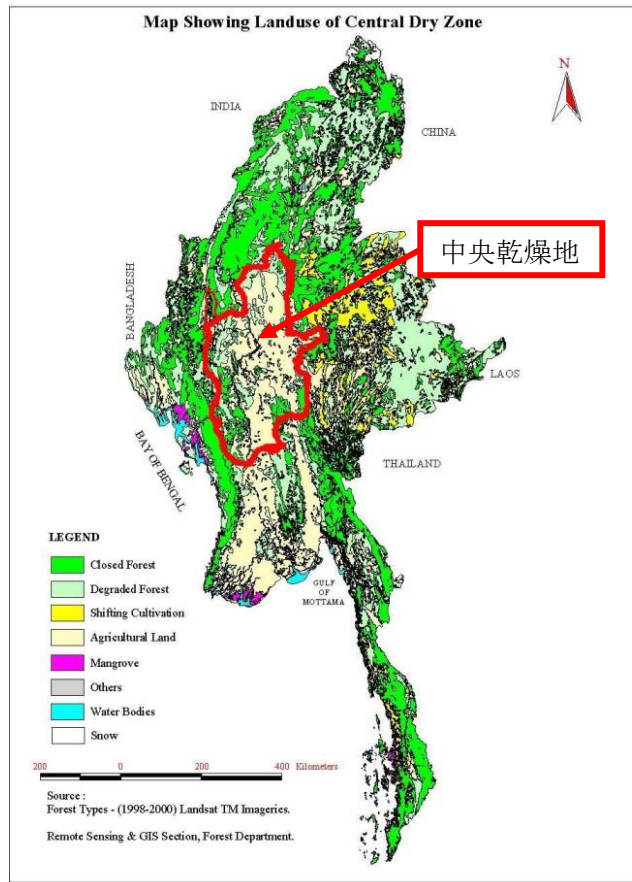


図 4-1 中央乾燥地の位置図

出典：森林局リモートセンシング及び GIS 課を元に筆者加筆

中央乾燥地の 55.5%は農地、19.7%は閉鎖林、8.4%は疎林、13.0%は焼畑の影響を受けている森林となっている（Union of Myanmar 2005）。中央乾燥地の主要経済は農業で、上述したとおり天水畑型農業と灌漑水田型農業が営まれており、前者については、タマネギ、タバコ、ゴマ、マメ類など多様な作物が耕作されている（高橋 2012）。後者については、バガン王朝時代³¹から灌漑が行われており、近年では運河や揚水施設、井戸などが整備され、灌漑面積は増加している。家畜生産も盛んで、全国の羊の 99%、ヤギの 72%、牛の 39%が飼育されている。放牧可能地に対して不釣り合いな数の家畜が土地の劣化の一因となっている（Union of Myanmar 2005）。

中央乾燥地では農作物残滓が限られているため、燃材不足は極めて深刻であり、燃材の伐採が環境劣化を引き起こしている。特に地表面の乾燥化による地下水涵養の減少が問題となっている。また、樹木による被覆が少ないため、耕作地は夏期に極度に乾燥した南の風に晒され、表面土壌の流出を招いている。時折旱魃に見舞われ、1970 年代以降では、1979～1980 年、1982～1983 年、1993～1994 年にひどい旱魃が起こっている（Union of Myanmar 2005）。

³¹ミャンマー（ビルマ）最初の王朝で 11 世紀から 13 世紀にかけて栄えた。中央乾燥地北部に位置するチャウセ（Kyaukse）周辺は、この時代最も重要な灌漑稲作地帯であった（渡部・田中 1981）。

4.1.2 森林の概況及び森林政策の変遷

■ 森林の状況

ミャンマーは、森林が国土面積の 52%を占めており、アジア太平洋地域において森林被覆率が最も高い国の一つとなっている。林地は恒久林地（Permanent Forest Estate）と未区分林地（Unclassified Forest）に二分される。2003 年時点で前者は 17,373 千 ha、後者は 18,001 千 ha となっており、各々林地の約半分ずつを占めている。前者はさらに森林法（Forest Law）に基づき、指定林（Reserved Forest）と公共保護林（Protected Public Forest）及び野生生物保護及び保護地域法（Protection of Wildlife and Protected Areas Law）³²に基づく保護地域システム（Protected Areas System）に三分され、指定林が恒久林地の約 66%、公共保護林が約 15%を占めている。林地全体の約 7 割は閉鎖林または良好な状態の森林で、約 3 割が疎林または荒廃林となっている（Union of Myanmar 2005）。

ミャンマーには、海潮林、海岸及び砂丘林、湿地林、熱帯常緑林、混交落葉樹林、乾燥林、フタバガキ落葉樹林、丘陵及び温暖常緑林の八つの森林タイプと休閑林地（Forest fallow）³³が存在する。混交落葉樹林が最も多く林地の 38%、次いで丘陵及び温暖常緑林が 25%、熱帯常緑林が 16%を占め、乾燥林は 10%となっている（Union of Myanmar 2005）。

ミャンマーでは過去に 4 回、森林被覆調査が航空写真や衛星画像を用いて行われており、それらの結果によると 1955 年から 1990 年までは人口増加による圧力や他の土地利用への転換により森林被覆率は 57.2%から 50.8%まで減少したが、1990 年以降、森林局及び乾燥地緑化局の森林保全及び荒廃地への植林の努力によりミャンマー全体では森林は微増し、1997 年時点では 52.3%に回復している。ただし、地域によっては依然として森林減少が進んでいる。中央乾燥地では 1990 年以降、森林減少は鈍化傾向にあるものの、依然として森林資源の劣化・減少は深刻な状況となっている。エーヤーワディデルタ地域では、人口増加に伴う薪炭材や建築材の過剰伐採や農地開拓、魚やエビの養殖池や塩田池の造成などにより 1990 年代以降も森林減少が進んでいる。1991 年のアセスメントによるとエーヤーワディデルタでは 1974 年から 1989 年にかけて 58 千 ha の森林が他の土地利用へ転換され、ミャンマー全体では 1990 年代はじめには 386 千 ha あったマングローブは 2002 年には半減したといわれている（Union of Myanmar 2005）。

林産物の輸出割合は輸出総額の約 1 割を占めており、林業は国家経済において二番目に大きな収入源となっているのにも関わらず、国家歳入の森林セクターへの配分は予算上で 10~15%となっており、実際には 5%未満しか配分されていない。これは、土壌保全や流域保全など直接経済的利益に結びつかない森林の環境サービスの便益が正しく評価されていないことを示唆し

³² ミャンマーでは、森林生態系をはじめ山岳生態系から海洋生態系まで多様な生態系が存在し、生物多様性に富んでいる。野生生物を保護するため、1936 年にビルマ野生生物保護法（Burma Wildlife Protection Act）が制定され、長年施行されてきたが、1994 年にこれに替わるものとして野生生物保護及び保護地域法（Protection Wildlife and Protected Areas Law）が新しく制定された（Union of Myanmar 2005）。

³³ 休閑林地（Forest fallow）とは、焼畑を行うために天然林を伐採した後に、植生復元の過程で生じる様々なモザイク状の木質植生を指す。パッチ状に残存している森林や農地も含み、森林と休閑林地を明確に区別することは困難な場合もある（Union of Myanmar 2005）。

ている（Union of Myanmar 2005）。

■ 中央乾燥地の森林

上述したように中央乾燥地では 1990 年代以降、森林減少は鈍化傾向にあるものの、厳しい気候条件の下、長年にわたる薪炭材の伐採、不適切な農耕、過剰放牧が土地の荒廃を招き、大部分の土地が裸地もしくは疎林やパッチワーク上の灌木が点在する荒廃林になっている（写真番号 4-1）。近年では、人口増加に伴う農地開墾が中央乾燥地の森林にとって重大な脅威となっている。

乾燥林は木材生産のポテンシャルは低いですが、薪炭、小径木、食料、飼料をはじめ、工芸品や農機具の材料、薬用植物など様々な林産物を供給し、また防風、土壌肥沃度の維持、二酸化炭素吸収、微気候の安定化、緑豊かで快適な環境の提供等様々な環境サービスを提供している。政府は中央乾燥地の荒廃地を回復するため 1950 年代から薪炭材採取用の植林地の造成、裸地または荒廃地における植林、土壌・水資源保全のための天然林保全など様々な対策を講じてきた。1997 年には乾燥地の緑化と荒廃地回復を加速するため乾燥地緑化局が新設され、荒廃地や裸地における植林、残存している天然林の保全、薪の代替手段の利用促進、水資源開発が進められてきた。中央乾燥地では流域の荒廃が著しく進んでいるが、それは地域住民の貧困とも関係しているため、乾燥地緑化局では共有林の管理向上、アグロフォレストリー、放牧の適切化、薪の代替品の利用、収入創出など社会経済状況を改善するための対策を住民の参加により講じている（Union of Myanmar 2005）。



写真番号 4-1 中央乾燥地の荒廃した森林の状況
（ピョーブエ郡：Pyawbwe Township）

■ 森林管理及び森林政策の変遷

植民地以前の森林管理については、18 世紀半ばに王室によりチークが王室保護樹に指定され、チーク林の保全が行われていたことが報告されている（樫尾 1998）。1852 年にエーヤーワディデルタやヤンゴンなどの植民地化を、1886 年にはミャンマー全土の植民地化を達成した英国は、持続的収穫を基本的考えとした天然林管理センターの森林管理を行った。1850 年代から林務総監に任命されたドイツ人林業専門家のブランディスが考案した「ビルマ択伐方式」によるチーク経営が行われた（樫尾 1998）。また、同じ頃から天然林からの供給を補うため、同じくブランディスが考案した「タウンヤ方式」を用いた小規模なチークプランテーションが造成されるようになった。「タウンヤ方式」とは植林したチークの間に農民が農作物を植えるのを許可し、その代わ

りに農民にチークの管理と保護を任せるものである (Colchester et al. 2003)。1902年には森林基本法 (Forest Act) が制定され、これはその後の政治体制の変動にも関わらず、1992年に新しい森林法 (Forest Law) に置き換えられるまで、実に 90 年間にわたり国有林管理の礎となった。しかし、この間、標高 900 m 以上の山地林は焼畑の拡大によって減少し、平地林は違法伐採や薪炭材の過剰伐採、あるいは農地開拓によって、エーヤーワディデルタのマングローブ林は首都圏への燃材供給と人口増加に対処するための食料増産を目的とした水田開発によって劣化・減少が進行した。1990 年前後から FAO や国連環境計画などの支援により土壌侵食の問題に対処するための農地及び林地管理プロジェクトやマングローブ林復元事業が開始された。しかし、政府は違法伐採や農民による林地における農地開拓に対して有効な手段を見出せないでいた (樫尾 1998)。

1992年に新しい森林法が制定され、1902年の森林基本法で設定されていた森林からの歳入創出という基本理念から、農村地域の住民の基本ニーズを充たすため、住民を森林管理に巻き込み、森林管理の責任を共有するという基本理念へ転換された。1992年に新しく制定された森林法を踏まえ、1995年にミャンマー森林政策 (Myanmar Forest Policy) が制定された。この政策は1992年にリオデジャネイロで開催された国連環境開発会議で確認された国家社会経済開発の強化、生態系のバランスの維持及び環境的安定といった森林セクターの基本理念を踏まえ、環境と持続的開発のバランスを基本とした包括的な内容となっている。同政策では次の 6 点が主要課題として挙げられており、各課題について国家目標が定められている (Union of Myanmar 2005)。

- (i) 土壌、水、野生生物、生物多様性、環境の保護
- (ii) 現在及び将来の世代に利益を供給できるような森林資源の持続性
- (iii) 薪、シェルター、食料、レクリエーションといった住民の基本ニーズ
- (iv) 社会及び環境的負荷を軽減する方法による森林資源の経済的潜在力の効率的利用
- (v) 森林保全及び利用における住民参加
- (vi) 国家の社会経済開発及び福祉における森林の重要な役割の認識

1995年に制定された森林政策を踏まえ、1996年に森林局は木材生産を強調していた旧来の管理計画の全面的見直しに着手し、木材生産に並んで非木材林産物、生物多様性、環境保全、地域住民の社会経済的豊かさにも配慮した計画へと抜本的な改定を十年かけて実施した。また、森林局は1998年に2001/2002年から2030/2031年まで30年間の長期国家森林マスタープランの作成に着手し、2001年に同プランを発行した (Union of Myanmar 2005)。

これまで農業、鉱業、漁業など関係セクターとの協議が不十分であったことが森林資源の保全を困難にしてきたという反省に基づき、今後はこれら関係セクターとの調整をはかりながら包括的な森林管理のビジョンを示し、それに基づいて森林を管理していくことが課題とされている。

4.1.3 共有林の取り組み

■ 共有林令

国際社会の潮流を踏まえて新しく制定された 1992 年森林法では、住民の基本ニーズを充足しつつ、住民とともに森林を管理していくことが基本理念として示された。これを踏まえて 1995 年に制定された森林政策では、森林の保全・利用へ住民の参加を促進していくことが主要課題の一つとして位置付けられた。さらに、森林管理における住民参加を具現化するために 1995 年に共有林令が森林局長通達として公布された。共有林令の法的根拠は 1992 年森林法第 15 条「森林局長は規則に則って村落所有薪炭林を村落近隣の指定林、公共保護林または政府処分地に設立することを許可しうる。(a) 森林局が造成した薪炭林を一定期間を経た後に村落所有薪炭林として管理・利用されるために移譲する。(b) 住民により村落所有薪炭林が造成・管理・利用される」に依るとされている (Union of Myanmar 1995)。

共有林令 (Union of Myanmar 1995) によると、共有林は「国家経済の発展及び環境的安定並びに地域住民の基本ニーズを充足すること」を目的としており、「コミュニティが利用するための薪炭や他の林産物が不足している地域におけるウッドロットの造成、食料や日々の生活に必要な物資あるいは農家レベルの現金収入を得るための植林または林産物の採取などを地域コミュニティが行う森林管理」と定義されている。5 世帯以上の住民により構成される利用者グループ (Users Group: USG) に共有林として認可された土地を 30 年間貸与し、その間の森林管理は、利用者グループが作成し、森林局の承認を得た管理計画にしたがって利用者グループが行う仕組みになっている。貸与期間は利用者グループの希望及びそれまでの森林管理の実績に基づいて森林局長の同意を得た上で県森林官が許可すれば延長も可能となっている。

共有林を設立できる土地は、a) 指定林、公共保護林、未区分林、政府処分地³⁴、b) 村落所有薪炭林、c) 私有地または政府機関あるいは NGO が所有している土地と定められている。また、共有林の設立が許可される地域は、a) 天然更新が困難な荒廃した天然林、b) 地域の林産物需要が満たされる潜在可能地、c) 共有林が設立されるのに適した場所で、土壌及び水資源を保全する必要がある場所、d) 地域コミュニティによって管理されるべき理由がある場所、e) 地域コミュニティによって伝統的に管理されてきた森林、と定められている。

共有林の申請手続きは、次のとおりである。共有林を設立したい世帯が利用者グループを結成し、利用者グループメンバーの合意をもって委員長、書記及び 3 名の委員から成る管理委員会 (Management Committee: MC) を組織する (注: この規定から利用者グループは最低 5 世帯から結成されることが必要と解釈されている)。利用者グループを代表して管理委員会委員長は郡森林官を通じて県森林官へ共有林の設立を申請する。申請が受理された場合、県森林官は共有林設立対象地を特定し、対象地の地図と共に詳細な手続きを州または管区森林官に提出する。併せて、コピーを森林局長及び計画統計局長に提出する。共有林対象地が森林局の管轄下ではない場合は、県森林官は県森林保全委員会の指示に従う必要がある。利用者グループは、森林局の支

³⁴ 1992 年森林法によると政府処分地とは、「既存の法律に基づき行政機関や組織または個人が耕作権、所有権、利用及び占有権、利益享受、相続権または譲渡権を有している土地を除いた土地」と定義されている (Union of Myanmar 1992)。

援を得ながら共有林令に添付資料として示されている様式にしたがって管理計画を作成することになっており、県森林官は管理計画の内容を確認してから共有林設立証明書を発行する。なお、証明書発行後、利用者グループが森林法や共有林令、管理計画などに反する行為を行った場合は、県森林官は証明書の発行を取り消すことができる。共有林が設立された後、森林局は利用者グループに対して最初の植林のローテーションに必要な種子及び苗木を無料で支援し、共有林を持続的に管理していくための技術的支援を行うことになっている。

利用者グループの責任と義務としては、1) 不毛地帯における植林地の造成、2) 森林回復地における適切な天然更新方法の適用、3) 山火事防止、4) 不法な土地利用の防止、5) 土壌侵食及び環境的劣化に対する保全、6) 管理計画に記載された活動の実施等が定められている。利用者グループは、管理計画に基づいて共有林から林産物を採取することができ、余剰林産物は非利用者グループメンバーに販売することができる。林産物の自給的利用や村内での販売は非課税であるが、村落外へ販売する場合は森林局が定めるレートに従って課税される。林産物の販売による収益は、主に管理計画の実施及び共有林発展のために用い、余剰金のみ福利厚生や利用者グループメンバーの経済的発展に用いることができると定められている。また、管理委員会は会計年度終了 1 カ月以内に進捗状況報告書を郡森林官を通じて県森林官へ提出しなければならないと定められている。

■ 共有林設立状況

2010年5月時点では、572の共有林が設立されており、共有林対象面積の合計は42千haで(Kyaw Tint et al. 2011)、これは全森林面積の0.1%に当たる(岡本 2012)。2001/2002年から2030/2031年までの30年間の国家森林マスタープランによると、2030年までに国土面積の1.36%に当たる919千haの共有林を設立することが目標となっている(Kyaw Tint et al. 2011)。この目標に対する達成率は2010年5月時点で4.4%となっている。

■ 国連開発計画による共有林設立支援

1995年に共有林令が公布されるのに先立ち、国連開発計画(UNDP)では1994年から人間開発イニシアティブ(Human Development Initiative: HDI)プログラムの中で共有林の設立を支援してきた。同プログラムは、持続的な農村開発及び食料保障を主目的として1994年から2002年までフェーズIからIIIまで実施された。共有林に関する支援は、地域コミュニティの基本ニーズの充足と環境保全を目的として南シャン州(Southern Shan State)、中央乾燥地及びエーヤーワディ管区(Ayeyarwady Division)を対象に実施された。HDIプログラムの後、総合コミュニティ開発プロジェクトがHDIプログラムのフェーズIVとして3年間実施されたが、この中では共有林に対する支援は僅かであった(Kyaw Tint et al. 2011)。

HDIプログラムでは、UNDPのスタッフが村を訪ねて共有林を説明し、村人が共有林において植林を実施する際には、1本あたり定額の労賃が支払われた(岡本 2012)。植林に対する労賃の支払いは地域コミュニティに対して共有林を設立するインセンティブとして働き、UNDPスタッフによる普及活動などのインプットと相まって、HDIプログラム期間中は多くの共有林

が設立された。Kyaw Tint et al. (2011) によると 1996-2001 年の間に約 31 千 ha の共有林が形成されたが、このうち 92.8%は主として UNDP による支援を受けて設立されたものであり、HDI プログラム終了後は共有林の新規設立は急激に落ち込んだ。また、同プログラムによる支援終了後、労賃というインセンティブがなくなったため森林管理を放棄するコミュニティもあることが報告されている（岡本 2012）。

■ COMFORT による共有林の支援

1995 年に共有林令が公布されたものの共有林設立の進捗状況は捗捗しくなかったため、中央乾燥地を対象として共有林の普及を促進することを目的とした技術協力プロジェクトがミャンマー政府から日本政府に対して要請された。これを受け、乾燥地共有林研修普及プロジェクト（Community Forestry Training and Extension Project in Dry Zone: COMFORT）が 2001 年 12 月から 5 年間実施された。日本側の実施機関は国際協力機構（Japan International Cooperation Agency: JICA）であり、ミャンマー側の実施機関は林業省森林局であった。

COMFORT では中央乾燥地を対象に、郡森林管理事務署³⁵が共有林令に基づく参加型森林管理を推進する実務能力を獲得することを目的として、森林局職員及び利用者グループに対する共有林に関する研修並びに村における郡森林管理事務署による共有林普及を支援する活動が実施された。最初の 2 年余りは当時の首都であったヤンゴン近郊の中央林業開発訓練センター（Central Forestry Development Training Center: CFDTTC）において研修講師を育成するため、CFDTTC 職員に対する研修が主として行われた。2003 年 5 月に中央乾燥地に位置するミャンマー第二の都市であるマンダレーの近郊に CFDTTC サブセンターが建設された後は、主として CFDTTC サブセンターにおいて中央乾燥地の郡森林管理事務署長及び普及担当職員、並びに利用者グループのリーダー等を対象とした研修が実施され、併せて、研修を受講した郡森林管理事務署職員が実際に村で共有林の普及活動を行う際に指導・支援する普及支援活動が実施された。

プロジェクト対象地域は、中央乾燥地の 3 管区（ザガイン、マンダレイ、マグウェイ）にまたがる 12 県、ザガイン（Sagaing）、シュエボ（Shwe Bo）、モニワ（Monywa）、チャウセ（Kyaukse）、ミンジャン（Mingyan）、ニャンウー（Nyung U）、メティラ（Meiktila）、ヤメテン（Yamethin）、マグウェイ（Magway）、パコック（Pakokku）、ミンブ（Minbu）、タヤット（Thayet）県内の 54 郡であり、これら 54 郡において森林局が共有林の普及を行う全ての村落及び利用者グループがプロジェクトの支援対象であった。

COMFORT による普及支援活動は JICA 日本人専門家と CFDTTC サブセンターの職員から構成される普及支援チームが対象郡、村落、利用者グループを訪れ、各々の共有林設立・管理の進捗状況に応じて必要な支援を行った。具体的には、村落における共有林に関する説明、管理計画の作成、共有林対象地が森林局の管轄地でない場合の SLRD 等関係機関からの土地利用許可書の取り付け、管理計画実施状況のモニタリング等の指導・支援、「参加」の「質」が確保されて

³⁵森林局の出先機関として管区、県、郡の各レベルに森林管理事務署が設置されている。本研究では、特にこれらを区別する必要がない場合は総称として「森林局」を用いる。COMFORT では Township の和名を「町区」としていたが、本研究では岡本（2012）に倣い「郡」を用いる。

いるか否かをチェックするための参加型チェックリストの作成と試行などが行われた(写真番号 4-2～4-5)。



写真番号 4-2 郡森林管理事務署が実施する村人への共有林普及活動の支援 (ピョーブエ郡)



写真番号 4-3 郡森林管理事務署職員に対する管理実施状況モニタリングの研修 (パコック郡)



写真番号 4-4 共有林対象地の状況確認 (タウンタ郡 : Taungtha Township)



写真番号 4-5 共有林管理計画の作成支援 (アウンラ郡 : Aunglan Township)

■ 他のドナー及び NGO による共有林支援

UNDP による HDI プログラム及び JICA による COMFORT プロジェクト以外にも、ドナーや NGO により共有林の設立・管理が支援されてきた。Kyaw Tint et al. (2011) によると、英国政府の支援により The Pyoe Pin プログラムが 2009 年 2 月から 2011 年 2 月にかけてカチン州 (Kachin State) において実施された。9 郡を対象として、二つの NGO (Ecodev 及び Shalom Foundation) を通じて共有林の設立が支援されたが、2011 年 8 月時点で共有林設立証明書が発行されているのは二つの共有林にとどまっている。また、NGO の FREDA (Forest Resource Environment Development and Conservation Association) が日本の NGO の Action for Mangrove Reforestation との協力によりエーヤーワディデルタでマングローブ回復プロジェクトを 1999 年から実施しており、約 3 千 ha のマングローブ共有林が設立された。

4.2 作業仮説及び調査方法

3.3.4 で述べたとおりミャンマー共有林については、持続的森林管理の実現及び公平な森林管理の実現という視点に焦点を当てて有効性を分析する。それぞれの視点における作業仮説及びそれを検証するための調査方法は次のとおりである。

4.2.1 持続的森林管理実現への貢献可能性に関する作業仮説と調査方法

持続的森林管理実現の指標は、3.2.2 で示したとおり、「①住民による森林管理活動が継続される」、「②住民により実施される森林管理活動が持続的森林管理に結びつく」という二つである。これをミャンマー共有林の事例に当てはめて考えると、①については、管理計画どおり管理作業が実施されていれば、住民による森林管理が継続されると考えられる。②については、収穫に偏っていたり、農作物栽培に偏重したアグロフォレストリーなど持続的森林管理の実現に結びつき難い管理計画であれば森林局は承認しないので、森林局に承認された管理計画どおり実施されていれば住民により実施される森林管理は持続的森林管理につながると考えられる。

ミャンマーの共有林は、上述したとおり政府による森林管理が行われていた状態 G から参加型森林管理が行われる状態 P へ移行した G→P タイプの参加型森林管理と位置付けられる。G→P タイプの参加型森林管理は、参加型開発の言説「意思決定に住民を参加させれば責任感やオーナーシップが高まり、住民は自分達が決めた計画を実施する」というロジックに基づき、森林管理に関する意思決定に住民を参加させればコミットメントが高まり、計画どおり森林管理が実現されると考えられてきた（佐藤 2003、佐藤 2005）。しかし、各国における参加型森林管理の取り組み状況をみると、管理主体となる住民グループに森林管理計画を作成させても、計画が実施されていない場合もあり、持続的森林管理は必ずしも実現されていない。参加型開発見直し論でも、参加が責任感の向上や態度の変化に結びつくことが十分に示されていないことや（Taylor 2001、Cleaver 2003）、住民は参加機会を与えられても計画立案や計画実施能力があるとは限らないこと（Francis 2001、大内 2003）が指摘されているのは 2.2.1 で述べたとおりである。他方、インドの JFM や中国の退耕還林では、労賃や食料援助が住民にとって植林に参加するインセンティブとなっていることが報告されており（Hildyard et al. 2001、向・関 2003）、前項で述べたようにミャンマーの共有林に関しても HDI プログラムでは労賃が植林を行うインセンティブとして機能し、同プログラムによる支援終了後は森林管理活動を中止したコミュニティがあることが報告されている（岡本 2012）。

以上のことを踏まえると、本事例研究においてミャンマー共有林の持続的森林管理実現への貢献可能性に関する作業仮説は、「管理計画作成に住民を参加することと管理計画実施の間に関係はなく、森林管理作業の実施が持続的森林管理につながるとは限らない」と設定される。この作業仮説を検証するための調査方法としては、まず、(1) 管理計画作成への参加状況と管理計画実施状況を照合し、管理計画作成への参加と管理計画実施の関連性を調べる。次いで、(2) 管理計画が実施されていない場合、その理由は管理計画作成への参加と関係があるか否かを分析する。さらに、(3) 管理計画どおり実施されていない場合の共有林の持続的森林管理実現への貢献可能性を明らかにするために、利用者グループによって実施されている森林管理作業が持続的森林管

理の実現に寄与するものか否かを分析する。(3)は、作業仮説に示すように、管理計画どおり管理作業が実施されていないケースがあると想定されることから必要となる。

4.2.2 公平な森林管理実現への貢献可能性に関する作業仮説と調査方法

公平な森林管理実現への貢献可能性を分析するに当たっては、3.2.2 で述べたとおり、Pulhin (2007) が Mahanty et al. (2006) を引用して提唱しているフレームワーク、①何における公平か、②誰と誰の間の公平か、③公平を測るベンチマークを援用する。上述したとおり、①については「責務（投入）と受益のバランスにおける公平」と「プロセスにおける公平」を取り上げることとし、後者については、共有林設立・管理の主要段階における公平を分析する。②と③についてはミャンマー共有林の状況を踏まえて以下のように設定する。

G→P タイプの参加型森林管理は、従来、政府が独占してきた森林管理に住民が関与する余地が拡大されたという意味で、政府と住民間の公平の促進に寄与してきたと評価されている (Pulhin et al. 2007a)。しかし、一方で、村のエリートに利益が集中しがちで、貧困層はほとんど参加型森林管理の恩恵に与っていないことが報告されており (Hildyard et al. 2001)、コミュニティメンバー間の不公平が生じていることは上述したとおりである。これらのことを踏まえると、ミャンマー共有林が公平な森林管理実現へ貢献する可能性については、「政府対住民間の公平の促進には寄与しうるが、コミュニティメンバー間の公平促進には寄与しない」ことが作業仮説として設定される。

この作業仮説を踏まえて、上記のフレームワークを当てはめると、共有林設立・管理プロセスにおいて公平を分析すべき段階及び各段階の公平に関係するアクター並びに公平を測る指標は次のように設定される。まず、利用者グループ組織化段階について、コミュニティメンバー間の公平を次の二つの指標を用いて分析する。一つ目の指標は、利用者グループに加入する機会が全てのコミュニティメンバーに等しく与えられているか否かである。もう一つの指標は、共有林対象地における「共有林設立前の投入」と「設立後の投入及び受益」が、メンバー構成と照らし合わせてみて釣り合っているか否かである。共有林設立前に誰がその土地へ投入を行ってきたかは共有林の森林タイプから判断する。例えば、「村人が伝統的に保全してきた森林」であれば、村落の住民全員が、森林を良好な状態に保つために努力（投入）してきたと判断される。この場合、利用者グループが村落の全世帯から構成されていれば、共有林設立後も全住民が共有林管理のために資源を投入し、かつ、全住民が共有林から得られる利益を享受できるので、設立前の投入と設立後の投入及び受益は釣り合うと考えられる。このように共有林設立以前にその対象地における植林や森林保全のために費やされた過去の投入と、共有林設立後の森林管理に係る投入及び共有林から得られる便益が釣り合う場合には、公平と判断される。一つ目の指標については、利用者グループへのヒアリング及び参加型チェックリストの試行結果の分析から明らかにし、二つ目の指標については、利用者グループへのヒアリング及び共有林対象地の観察を通じて利用者グループのメンバー構成と共有林対象地の森林タイプ及び植生状況を特定し、両者を照らし合わせて分析することによって明らかにする。

次に管理計画作成段階について、まず、森林局と利用者グループ間の公平を確認する。指標

は、森林局と利用者グループが管理計画作成会議において対等に議論できていることと設定し、調査方法としては観察法とする。次いで、利用者グループメンバー間の公平を分析する。管理計画作成段階における利用者グループメンバー間の公平の指標は、問題意識及び既存研究のレビューを踏まえて、次のように設定される。管理計画作成段階における利用者グループメンバー間の公平に関する問題意識は、2.1.3 で述べたとおり、村落エリートが参加型森林管理を支配し、より多くの利益を享受しており、他方、女性や貧困層は意思決定に参加できていないためニーズを反映できず、参加型森林管理の恩恵をほとんど受けていないということである。これを是正するためには、2.2.1 でレビューした参加型開発の言説によれば、弱者を意思決定に参加させることによって弱者のニーズや意向を参加型森林管理に反映させ、弱者も参加型森林管理の利益を享受できるようにするということになる。

ところが、一方で、既存研究によると貧困層にとって意思決定に参加することは大きな負担となるため、貧困層は意思決定への参加を望まないことや（クリーバー 2008、磯野 2004）、女性はフォーマルな会議に出席しなくても世帯内における意見共有やインフォーマルな機会を通じて自分達の意見を反映させることが指摘されている（Clever 2001）。また、効率性の観点から全ての住民が直接協議に参加することは適当ではないという指摘もされている（野田 2001）。さらに、ヒッキィ・モハン（2008）は、貧困層は地域権力者を自分達の代理・代表として頼りにしているという William et al.（2003）の指摘を紹介している。

以上のことを踏まえると、女性や貧困層を含む全ての利用者グループメンバーが彼らのニーズを反映させるために管理計画作成に直接参加する必要はなく、重要なことは彼らにとっての利益が確保されるような方法で管理計画が作成されることであると理解される。よって、管理計画作成段階における利用者グループメンバー間の公平の指標は、「管理計画作成プロセス及び管理計画の内容を利用者グループメンバーが了承していること」と設定される。これらについては、利用者グループへのヒアリング及び参加型チェックリスト試行結果の分析により明らかにする。

管理計画実施段階については、利用者グループメンバー間の公平を管理作業がメンバーに公平に配分されているか否かを指標として評価する。これは、管理計画の内容の確認または利用者グループへのヒアリングによって調査する。

利益分配段階については、ミャンマーの共有林では利益を森林局に分配する必要はなく、利用者グループだけで享受できるので、利益が各メンバーに公平に分配される計画であるか否かを指標として利用者グループメンバー間の公平を評価する。併せて、利用者グループメンバーと非メンバーの間の公平について、非メンバーに対する便益が考慮されているか否かを指標として評価する。これらは、いずれも利用者グループに対するヒアリングにより明らかにする。

4.2.3 調査対象及びデータ収集

本研究は、半乾燥地に着目して参加型森林管理の有効性を明らかにすることを目的としていることから、ミャンマーの共有林に関する本事例研究においては中央乾燥地全域を調査対象とする

(図 4-1)³⁶。中央乾燥地の自然及び社会状況については、4.1.1 に述べたとおりである。

中央乾燥地では、上述したように COMFORT が中央乾燥地のほぼ全域をカバーする 3 管区にまたがる 12 県 54 郡全てを対象として共有林の設立・管理を支援していた。筆者は、COMFORT の共有林普及担当専門家として 2004 年 6 月から 2006 年 12 月までマンダレー近郊の CFDTC サブセンターに勤務し、普及支援チームの一員として上記対象地域で共有林普及支援活動に従事した。本章の事例研究では、この間に共有林普及支援活動を通じて得られたデータ及び情報を用いて分析を行う。具体的には、管区、県及び郡の森林管理事務署、共有林普及対象村落の住民、利用者グループを対象に実施した共有林設立進捗状況や利用者グループ形成プロセス、管理計画作成方法、管理計画実施状況等に関する協議及びヒアリング結果（写真 4-6、4-7）、共有林対象地の観察結果、参加型チェックリストの試行結果、郡毎に共有林普及活動の記録をまとめたタウンシップ（郡）プロフィール、利用者グループ毎に共有林の設立・管理状況をまとめた利用者グループプロフィール、普及支援チーム出張報告書等のデータ及び情報を用いた。さらに、情報を補足するため 2008 年 2 月及び 4 月に元 COMFORT 専門家へヒアリングを行った。



写真番号 4-6 県森林管理事務署長
ヒアリング（ヤメテン県）



写真番号 4-7 利用者グループへ
のヒアリング（ピョーブエ郡）

各森林管理事務署または利用者グループを訪問した時期及び回数は、各々における共有林設立・管理の進捗状況によって異なる。また、協議及びヒアリングの対象者及び対象者数は、森林管理事務署または利用者グループの都合により訪問毎に異なる。郡森林管理事務署の全職員あるいは利用者グループの全メンバーが協議に参加することもあれば、森林管理事務署長と共有林普及担当職員、あるいは管理委員会のメンバーと利用者グループの一部のメンバーがヒアリング対象となることもあった。ただし、これらのことは、ある時点のある村、あるいはある利用者グループにおける共有林設立の進捗状況や管理状況を確認する上では支障とならず、本事例研究におけるデータ分析には影響しない。

COMFORT が支援していた村落及び利用者グループの数は、住民の共有林に対する関心度合

³⁶ 中央乾燥地全域を調査対象とするが、ただし、後述するように分析対象を「2006 年 10 月時点で管理計画作成に着手していた利用者グループ」としたことから、この条件に当てはまる利用者グループが分布していたのは、中央乾燥地 57 郡のうち 42 郡であった。

の変化や共有林設立過程における候補地の土地に纏わる問題、あるいは村落内外のコンフリクト等による設立手続きの中断や申請のキャンセルなどにより常に変動したが、本事例研究では2006年10月時点で管理計画作成に着手していた59利用者グループによる共有林の取り組み事例を分析対象とする。これら59利用者グループは42郡に分布しており、偏りなく中央乾燥地のほぼ全域を網羅している。59利用者グループの所在する県及び共有林の基礎データは、表4-1に示すとおりである。なお、以下、個々の利用者グループを指す場合は、表4-1にあるUSG番号を用い、「USG番号」（例：USG 2）で示すことにする。

さらに、半乾燥地における共有林の特色を明らかにするためには、ミャンマー国内で異なる自然及び社会条件下における共有林と比較することが有効であると考えられたことから、既存研究を用いて、中央乾燥地と並んで共有林が重点的に設立されたシャン州及びエーヤーワディデルタにおける共有林と中央乾燥地の共有林との比較分析を行った。

表 4-1 調査対象利用者グループの概要

USG 番号	県	面積 (エーカー)	森林のタイプと状況	USGメンバー数/ 村落の世帯数	USGメンバー構成	管理計画(MP)の概要	管理作業実施状況の概要
1	チャウセ	50	植林地(良好)	12/?→再編	耕作者中心、政府職員を含む	管理計画未作成	植林木の枝打ち、AF
2		120	天然林+植林地(荒廃)	10/157	親戚	植林、保全	苗畑造成、植林
3		210	天然林(荒廃)+耕作地	80/131	共有林に関心がある人	-	-
4	ミンジャン	87	天然林(荒廃)+耕作地	24/70	共有林に関心がある人	(案)植林、ギャップ植栽、除草。山火事防止、天然林の枝打ち	山火事防止の監視、植え穴掘り、植林、AF、除草
5		102.3	天然林(良好)	26/130	耕作者中心	N/A	植林、防火帯設置、看板設置
6	ニャンウー	50	植林地(良好)	111/139	村の全世帯	-	-
7	ヤメテン	205	村人が伝統的に保全してきた森林	21/300→増	耕作者中心	植林(境界、耕作地)、補植、除草、防火帯造成、苗畑造成	植林(境界のみ)、除草(一部のみ)。牛車用の小道があることなどから防火帯は不要と考え造成せず
8		300	不明	24/140	耕作者中心	-	-
9		500	天然林+植林地(良好と荒廃が混在)	23/200	内訳不明	-	-
10		50	天然林(荒廃)	31/200	共有林に関心がある人	-	-
11		105.9	天然林(良好)	243/300	村の全世帯	植林(境界及び耕作地)、ギャップ植栽、除草、防火帯造成	ギャップ植栽(苗木が調達できた分だけ)、除草
12	バコック	216.25	天然林(荒廃)+耕作地	18/165	共有林に関心がある人	苗畑造成、植林、除草、山火事監視小屋設置、山火事防止の見廻り。個人で植林する区画について樹種と本数を記載	2004年に植林、除草(一部のみ)。2005年は苗木を生産したが天候のため植林できなかった。枝打ち。個人で植林する区画については計画の一部を実施
13		23	裸地	11/150	親戚・兄弟	N/A	植林。植林地にテラスとウォーターキャッチメントを造成。土着菌とコンポストを生産。苗畑造成。山火事監視小屋を建設中
14		71?	天然林(良好)	35/356	共有林に関心がある人	-	-
15		100.2	天然林(荒廃)	10/94	共有林に関心がある人	植林	植林
16		24	天然林(荒廃)	11?15?/199	共有林に関心がある人	-	-
17		302	天然林+植林地(良好)	170/134+他村	村の全世帯	N/A	植林
18		タヤット	85	村人が伝統的に保全してきた森林	41/50	村の全世帯	最初の5年間は保全のみ。その後、区画ごとに伐採を実施
19	90		天然林(荒廃)	26/150+62	共有林に関心がある人	N/A	植林
20	105		村人が伝統的に保全してきた森林	7/115	耕作者中心	N/A	植林

21		50	村人が伝統的に保全してきた森林	80/80	村の全世帯	-	-
22		450	不明	10/?	内訳不明	-	-
23		300	天然林(良好)+耕作地	52	村の全世帯	-	-
24		400	村人が伝統的に保全してきた森林	135/131	村の全世帯、政府職員を含む	-	-
25		7.05	天然林(良好)	5/?	共有林に関心がある人	-	-
26		200 or 240	不明	85	村の全世帯	-	-
27	シュエボ	250	荒廃した天然林+耕作地	8/102	耕作者中心	天然林で枝打ち、間伐、萌芽更新。残り150エーカーで個人でAFを実施。苗畑造成、植林	苗畑活動は森林局主導で実施されUSGIは一部の作業に参加。天然林で枝打ちと萌芽更新。AF(計画の一部)
28		250	荒廃した天然林+耕作地	108/230	共有林に関心がある人	-	-
29		250	荒廃した天然林+耕作地	47/215	共有林に関心がある人	-	-
30		45	良好な天然林	5/50	共有林に関心がある人	ギャップ植栽、竹植林、苗畑造成。30エーカーは天然更新とし、15年後にポストを、30年後に丸太を収穫。伐採前に間伐と枝打ち	作業内容は不明だが森林局普及員の報告によるとまだ土地利用承認を取得していないのに管理作業を開始している
31		11	ユーカリの旧植林地(新規植林必要なし)	7/140	共有林に関心がある人	-	-
32	モニワ	50	ユーカリの旧植林地。残存木は多くない	21/107	共有林に関心がある人	-	-
33		126	良好な森林が残っている	39/75	共有林に関心がある人	-	-
34		241	良好な天然林。宗教的に伝統的に保全されてきた	430/222+208	全世帯	-	-
35		100	荒廃した天然林	54/60	全世帯	除伐、枝打ち、萌芽更新、間伐、山火事防止、ギャップエリアに直播	天然林の一部で枝打ちと除草、防火帯設置
36		100	良好な天然林	19/150	共有林に関心がある人	境界に柱を設置、残存林の保全(枝打ち、除伐等)、ギャップエリアへ直播、山火事防止。	枝打ち(一部のみ)、境界設定及び直播は未実施
37		100	荒廃した天然林	31/130	共有林に関心がある人	-	-
38	ザガイン	25	良好な植林地	5/149	耕作者中心	ギャップ植栽、AF、補植、除草、山火事防止	AFに植林、山火事防止の監視
39	メティラ	95	荒廃した天然林	21?19?/460	(内訳不明)	-	-
40		550	1998年に造成された旧植林地。再造林が必要	84/498	共有林に関心がある人	個別の区画でAF、植林。択伐。防火帯設置、山火事防止の監視	植林(計画の一部)、来年度の植林用の苗木を生産

41		300	荒廃した天然林	68/448	共有林に関心がある人	-	-
42		50	裸地	8/110	耕作者中心、政府職員を含む	個別の区画はAF、植林、択伐	AFで除草。2004年は苗木が調達できず直播。2005年に苗畑を造成し、生産した苗木を植林。除草
43		60	荒廃した天然林+耕作地	23/62	耕作者中心	個別の区画はAF、植林、択伐	個別の区画でAF。2004年にメザリ、シャなどを直播。2005年に同樹種を植林
44		90	荒廃した天然林+耕作地	34/75	耕作者中心	個別の区画はAF、植林、択伐	個別の区画でAF。2004年にメザリ、シャなどを直播。2005年に同樹種を植林
45		50	荒廃した天然林+耕作地	30/38	耕作者	個別の区画はAF、植林、択伐	2004年にメザリ、シャなどを直播。2005年に同樹種の苗木を植林
46		122.8	荒廃林。元DZGD植林地	6/320	共有林に関心がある人	-	-
47	マグウェイ	75	荒廃した植林地	47/146	共有林に関心がある人	-	-
48		100	植林地+天然林。残存する森林は概ね良好	5/469	兄弟	植林	植林(計画の一部)、天然林で枝打ち、山火事及び違法伐採防止のため監視人設置
49		20	荒廃した植林地	153/153	全世帯	-	-
50		128	旧ユーカリ植林地。荒廃林(一部は森林状態良好)	39/85	共有林に関心がある人	ギャップ植栽、天然林保育作業として枝打ち、間伐、萌芽更新。苗畑造成。除草。防火帯造成、植林地の監視	境界に柱と看板を設置。初年度は苗木を用意できず直播。苗畑で苗木を生産し、植え穴を掘った。山火事防止の監視
51		100	荒廃した天然林	10/48		AF、ギャップ植栽、天然更新、苗畑造成、除草、防火帯と監視小屋の造成	植林、除草、枝打ち
52		100	荒廃した天然林	10/532	共有林に関心がある人	ギャップ植栽、天然更新、除草、苗畑造成、防火帯を設け、監視人を設置	苗畑造成、植え穴掘り、境界柱と看板の設置
53		112.5	良好な天然林。村人は1993年以降保全してきた	200/200	全世帯	植林、苗畑造成、除草。防火帯と監視小屋を造成し、監視。ギャップ植栽	植林
54	ミンブ	50	荒廃した天然林	5/146	親戚・兄弟	荒廃地でギャップ植栽、天然林の枝打ち	AFで植林、天然更新を促すための除草、枝打ち、間伐。防火帯設置
55		100	荒廃した天然林	25/200	共有林に関心がある人	N/A	植林
56		600	荒廃した天然林	337/337	全世帯	苗畑造成、植林、防火帯設置。天然林で枝打ちと除伐	植林、天然更新、補植、苗畑造成
57		400	荒廃した天然林	67/67	全世帯	苗畑造成、植林、除草、山火事監視。天然林では枝打ち等保育作業。境界に柱と看板を設置	植林、管理計画に沿って作業を実施(※左記作業が実施されていると解釈)
58		100	(不明)	26/?	(内訳不明)	N/A	苗畑を開始。植林(ごく一部ののみ)
59		120	荒廃した天然林	400/400	全世帯	N/A	2004年にシャを直播。2005年にシャの苗木を植林。枝打ち

注1: AF: アグロフォレストリー、DZGD: 乾燥地緑化局

注2: メザリ (Mezali: *Casia siamea*)、シャ (Sha: *Acacia catechu*)

出典: 「Team A Trip Report」「Team B Trip Report」「USG profiles」「Township profiles」「Progress of CF 2006/8/10」「設立済み共有林概要」、元専門家ヒアリングより筆者作成

4.3 持続的森林管理実現への貢献可能性

4.3.1 管理計画作成への参加と管理計画実施状況

管理計画作成に参加することと管理計画を実施することとの間に関係がないことを検証するために、管理計画作成主体と管理計画実施状況を分析した（表 4-2）。共有林令によると利用者グループは、森林局の支援を得て管理計画を作成することになっているが、実態としては管理計画作成の主体は、①森林局と管理委員会、②森林局と利用者グループ、③森林局の 3 タイプに区分される。管理計画実施状況については、①概ね管理計画どおり実施、②管理計画の一部を実施、③管理計画どおりか否か不明、④管理計画実施状況不明、に区分される。これらの区分を用いて管理計画作成主体と管理計画の実施状況とを照らし合わせて両者の関係の有無を調べた。

表 4-2 管理計画作成主体と管理計画実施状況

作成主体 実施状況	森林局と 管理委員会	森林局と 利用者グループ	森林局	作成主体不明	計
概ね管理計画 どおり実施	USG 18	USG 54 (5/5) USG 56(30/337)		USG 57	4
管理計画の一 部を実施	USG 36 USG 52	USG 4, USG 7 (14/21) USG 11, USG 35 USG 38 (5/5) USG 50, USG 51 USG 53 (20/200)	USG 59	USG 2, USG 12 USG 27, USG 40 USG 42, USG 43 USG 44, USG 45 USG 48	20
管理計画どお りか否か不明	USG 5 USG17 USG 30	USG 15, USG 19 USG 20 USG 58 (26/26)		USG 13, USG 55	9
管理計画実施 状況不明	USG 26	USG 3 USG 14 (15, 20, 25/35) USG 23, USG 31 USG 32, USG 33 USG 34 (50/430) USG 37 (15/31) USG 39 USG 41 (17/68) USG 46 (6/6)			12
計	7	25	1	12	45

注 1：USG 番号の後の括弧内の数字は、前の数字が「管理計画作成へ参加したメンバー数」を、後の数字が「全メンバー数」を示している

注 2：調査対象 59 利用者グループのうち 1 USG は管理計画作成前に管理作業を実施しており、13 USG については管理計画作成主体及び管理作業実施状況に関する情報が入手できなかったため上表の USG の合計は 45 となっている

出典：「Team A Trip Report」「Team B Trip Report」「USG profiles」「Progress of CF 2006/8/10」、元専門家ヒアリングから筆者作成

仮に、(1)「森林局と利用者グループ」で管理計画を作成しており、全利用者グループメンバーが計画作成に参加している場合、概ね管理計画どおり管理作業が実施されている、(2)「森林局と管理委員会」で管理計画が作成されている、すなわち、管理委員会以外の利用者グループメンバーは計画作成に参加していない場合、管理計画の一部しか実施されていない、という傾向が示されれば、管理計画作成への参加と管理計画実施状況は関係があると考えられる。しかし、表 4-2 に示すとおり、そのような傾向は認められなかった。管理計画作成へ参加したメンバー数についての情報が得られた利用者グループについては、表 4-2 に計画作成へ参加したメンバー数と全メンバー数を示した。これをみると「森林局と管理委員会」、あるいは「森林局と利用者グループ」において利用者グループの一部のメンバーのみで管理計画を作成している場合、つまり、大半のグループメンバーは管理計画に参加していない場合でも概ね管理計画どおり管理作業が実施されている場合もあることが示された。他方、「森林局と利用者グループ」において全グループメンバーが管理計画作成に参加していても、管理計画の一部しか実施されていないケースもみられた。以上のことから、管理計画作成への参加と管理計画実施の間には関係はないと判断される。

また、表 4-2 で USG 34 (50/430)、USG 53 (20/200)、USG 56 (30/337)と示されているように村の全世帯が利用者グループメンバーとなっており、メンバー数が数百名にのぼる利用者グループでは、その一割程度しか管理計画作成に参加していないことが示された。これは、2.2.1 でレビューした既存研究において指摘されていたように、大半のメンバーは参加コストを抑えるために管理計画作成を管理委員会や他のメンバーに委任することを選択していると解釈される。一方、メンバー数が数名～数十名程度と少ない利用者グループでは、全メンバーあるいは半分以上のメンバーが管理計画作成に参加する傾向がみられた。

4.3.2 管理計画不履行の理由

次に、管理計画不履行の理由が管理計画作成への参加と関係があるか否かを分析した。調査対象 59 利用者グループのうち、管理作業を実施していることが確認できたのは 34 グループである。これら 34 グループの中には、共有林設立証明書を取得する前から管理作業を実施しているグループと管理計画を作成する前に管理作業を実施しているグループが含まれている。

管理計画不履行の理由を分析するに先立ち、まず、これら 34 グループの管理計画実施状況を調べた。概ね管理計画どおり管理作業を実施していることが確認できたのは 34 グループ中 4 グループ、管理計画の一部を実施していたグループが 20 グループ、何らかの管理作業を実施しているがそれらは管理計画に即したのか否か不明なグループが 9 グループ、管理計画を作成する前に管理作業を実施していたグループが 1 グループであった。管理計画の一部を実施しているケースは、例えば植林予定の樹種の一部だけ、あるいは、計画面積の一部だけ植林を実施しているケースや、植林は実施していても山火事監視小屋の建設や苗畑の造成に着手していないケースなどである。管理計画どおり管理作業を実施していない理由は利用者グループによって異なるが、統合してみると管理計画不履行理由は次の 10 カテゴリーに集約される (表 4-3)。

表 4-3 管理計画不履行理由

(複数回答)

管理計画不履行理由	USG 数
(1) 管理計画が現実に則していない	4
(2) 管理計画の理解・認識不足	3
(3) 天然林管理や苗木生産に関する知識・技術不足	2
(4) 資金不足	3
(5) 農業や他の日常生活の活動による時間的制約	3
(6) USG 内の不和	2
(7) 森林局に対する信頼の欠如	1
(8) 苗木の不備及び調達不十分	7
(9) 植え穴掘りの遅延	1
(10) 植林に適さない天候	2

注:管理計画不履行理由について情報が得られたのは34利用者グループ中15グループであった。

ただし、複数回答であるため USG 数の合計は 15 にならない

出典：Yamauchi and Inoue (2012) に加筆修正

- (1) 管理計画が現実に則していない
- (2) 管理計画の概念や内容の理解・認識不足
- (3) 天然林管理や苗木生産に関する知識・技術不足
- (4) 資金不足
- (5) 農業や日常生活の他の活動による時間的制約
- (6) 利用者グループ内の不和。特に管理委員長への反発
- (7) 森林局に対する信頼の欠如
- (8) 苗木の不備及び調達不十分
- (9) 植林のための植え穴掘りの遅延
- (10) 天候が植林に不適

(1)は、対象地の状況を十分に把握しないまま管理計画を作成していたケースや非現実的な計画を作成していたケースが含まれる。利用者グループはモニタリングの際に管理計画と実施状況を比較して、初めて管理計画が現実的でないことを認識していた。(2)については、管理計画は作成したものの、それをどのように扱えばよいかわからないというグループがあった。つまり、住民は計画とは実施すべきものであるという基本的な概念を理解していない場合があることが示唆された。(3)は、植林の初回のローテーションの苗木は森林局から無償で提供されることになっているが、マンゴーなど森林局では生産していない苗木を植える場合は、利用者グループが苗木を調達する必要がある。しかし、技術不足のためマンゴーの苗木を生産できないケースがあった。(4)は、マンゴーの苗木を自分達で生産できないので購入しようとしたが、そのための資金が不足していたケースや苗畑へ水をくみ上げる燃料代が不足していたケース、山火事監視小屋

の建設費が不足していたケースなどがみられた。(6)は、メンバーに対して不公平に苗木を分配したり、共有林の土地を配分した管理委員長に一部のメンバーが反発して管理作業を実施しないという事例があった。

これら(1)～(6)の理由は、利用者グループの計画立案能力や森林管理に関する技術的・資金的キャパシティ、あるいは、グループ運営に関するものであり、換言すれば、管理計画不履行理由の大半は、住民参加型であることに起因していることが明らかになった。森林局による森林管理では、(1)～(6)のような理由で管理計画が実施されないという状況が起こる可能性は低い。森林局は森林管理に関する知識・技術・経験を有しているので、現場の状況を踏まえて管理計画を作成し、それに基づいて森林管理を実施することが可能である。無論、森林局の職員は計画とは実施すべきものということも理解している。森林管理が業務であるから、他の活動のため森林管理作業が実施されないということもない。森林局の職員間の不和が原因で管理作業の実施が滞るということもおよそありえない。

(7)、(8)も共有林という住民参加型であるが故に生じる原因である。(7)は、指定林に不法侵入した利用者グループの一部のメンバーを森林局が逮捕したため、これに反発して利用者グループが管理作業をボイコットした事例である。(8)は、共有林設立証明書の発行のタイミングが遅かったので苗木生産が間に合わなかったり、森林局の予算及び時間的制約のため共有林に供給する苗木を準備できなかったというケースである。このため若齢の苗木を植林せざるをえなかったり、苗木を植える代わりに種子を直播せざるをえず、結果として低い生存率や大半が枯死という状況を招いている。森林局が植林を行う場合は、植林時期が計画され、これに合わせて苗木が生産されるので、植林年齢に満たない苗木を植えるという事態や植林のための苗木が調達できないという事態は生じにくい。しかし、共有林の場合は、住民または利用者グループ、郡森林管理事務署並びに SLRD など関係者及び関係機関の共有林設立に対する熱意や理解、他の活動との優先順位等により共有林設立手続きの進捗が左右されるため、いつ共有林設立に漕ぎつけるのか予想するのが困難であり、よって共有林設立時期に合わせて苗木を生産することも困難となっている。

(10)の天候に関する理由は、半乾燥地ならでは管理計画実施の困難を示唆している。半乾燥地では年降水量が少ないため植林に必要な降水量を確保することが困難であり、天候が植林実施のネックになりやすい。

以上の結果から、管理計画不履行の理由は管理計画作成への参加とは関係がなく、管理計画の履行・不履行はそれ以外の要因によって左右されることが明らかになった。また、管理計画不履行理由の大半は、共有林が住民参加型森林管理であることに起因していることが明らかになった。このことは、参加型森林管理は政府による森林管理よりも計画どおりに森林管理が実施されない可能性が高く、ひいては持続的森林管理の実現も一層困難になる場合があることを意味している。

4.3.3 管理作業の持続的森林管理への結びつき

管理計画どおり管理作業を実施しているグループは少ないことが明らかになったので、実際どのような管理作業が実施されているのか、それら実施されている管理作業は持続的森林管理の実現に貢献しうるものか否かを分析した。何らかの管理作業を実施していた 34 利用者グループ

が実施していた管理作業を洗い出してみると、延べ 92 の管理作業が実施されていた（表 4-4）。このうち 51 の作業は造林または植生回復に関する作業で、20 が除草や枝打ち（写真 4-8、4-9）、間伐など保育作業、13 が山火事防止や防火帯の設置、共有林の境界を示す境界柱や看板の設置等、共有林の保全に関する活動、8 がアグロフォレストリーに関する作業となっている。



写真番号 4-8 利用者グループによる枝打ち作業（Sinbungwe : シンバングェ郡）



写真番号 4-9 利用者グループによる除草作業（シンバングェ郡）

表 4-4 実施している管理作業の内容

区分	作業内容	USG 数 (%)
造林／植生回復	植林に関する作業（植え穴掘りを含む）	29 (3)
	直播	6 (7)
	苗畑造成・苗木生産（苗木生産のためのタネ収集を含む）	12 (13)
	土着菌／コンポストづくり	1 (1)
	天然更新	3 (3)
	小計	51 (55)
保育	除草	10 (11)
	枝打ち、間伐	10 (11)
	小計	20 (22)
保全	山火事防止（監視、防火帯の設置、山火事監視小屋の建設）	9 (10)
	違法伐採の監視	1 (1)
	看板・境界柱の設置	3 (3)
	小計	13 (14)
アグロフォレストリー	アグロフォレストリー	8 (9)
合計		92 (100)

注 1：括弧内の数字は延べ作業総数 92 に対する各作業の割合を示す。

注 2：USG のサンプル数は 34 であるが、複数回答であるため USG 数の合計は 34 にならない

出典：Yamauchi and Inoue（2012）に加筆修正

つまり、実施されている管理作業の約半分、55%は造林または植生回復に関わるものであり、22%が天然林もしくは植林地の保育作業であった。保育作業として実施される枝打ちや間伐は、それらを通じて収穫される枝や小径木を利用できるので利用に関する作業ともいえるが、これら利用にも該当する作業は全体の11%しか行われていないことから利用に偏った管理作業が実施されているということはないことが確認された（表4-4）。

一方、共有林対象地の保全に関する作業は全体の14%しか実施されていないことが明らかになった。これは、表4-6に示すように調査対象59利用者グループのうち33グループは荒廃林もしくは裸地を対象としているため、保全する必要性やモチベーションが低いことが理由であると推測される。ただし、良好な天然林を対象としている利用者グループにおいても、保全作業を実施していないグループがみられた。

次に、これら実施されている管理作業が持続的森林管理の実現に結びつくものであるか否かを調べる。まず、実施されている管理作業全体の55%を占める造林または植生回復についてであるが、これらの活動を実施していた29グループのうち苗木または種子を植えた後の生存に関する情報を得ることができた15グループについてみてみると生存率が60%を越えているのは4グループだけであり、7グループでは60%未満の生存率であった（表4-5）。

表4-5 植林後の生存状況

植林地の状況	USG	植栽した苗木または直播した種子の生存状況
荒廃した森林	USG 12	5 エーカーの植林を実施したが、大半が天候のため枯死
	USG 19	8 エーカーずつ2回植林したが、2回とも天候のため全部枯死
	USG 27	6 エーカーにアグロフォレストリーとして植えた苗木の生存状況はよいが24 エーカーに樹木だけを植えた苗木は大半が枯死
	USG 40	植林した苗木の大半は枯死。苗木が若齢すぎたためと考えられている
	USG 43	直播は生存なし。植栽した苗木の生存率は60.16%
	USG 44	直播は生存なし。植栽した苗木の生存率は58.75%
	USG 45	直播は生存なし。植栽した苗木の生存率は37.6%
良好な森林	USG 56	2004年は生存率20%だったが、植林方法や作業方法を改善したところ2005年には90%になった
	USG 5	2000年に7000本植林したが気象条件のため2005年に残っていたのは2000本くらい
	USG 17	植栽後雨が少ないので生存はよくない
	USG 38	植栽した苗木の生存率は34%
裸地	USG 48	植林木の生存はよくない
	USG 53	植栽した苗木の生存率は76%
裸地	USG 42	2004年にメザリ、シャ、タマ、ボーサガインを50 エーカーに直播したが生存なし。2005年に同樹種の苗木を6000本植え、除草を実施。生存率は61.66%
伝統的に保全してきた森林	USG 20	ユーカリ、シャなど150本を植林した。80%がたばこによる火事のため焼失

注：メザリ (Mezali: *Cassia siamea*)、シャ (Sha: *Acacia catechu*)、タマ (Tama: *Azadirachta indica*)、ボーサガイン (Bawsagaing: *Leucaena glauca*)、ユーカリ (Eucalypt: *Eucalyptus* spp.)

出典：「USG profiles」「Team A Trip Report」「Team B Trip Report」を元に筆者作成

さらに別の 4 グループでは植えた苗木または直播した種子の大半が枯死している。植林した苗木または直播した種子の生存率が低い理由としては、降雨不足、山火事、若齢の苗木の使用、植林作業方法の不適切さが挙げられている。これらの結果は、中央乾燥地では苗木や種子を植えても、森林を造成することは困難であることを示唆している。換言すれば、造林または植生回復に関する作業を実施しても、それらは必ずしも持続的森林管理の実現につながらないということが示唆された。

保全活動については、山火事監視及び設置した防火帯の維持が継続して実施されれば持続的森林管理の実現に寄与するが、現時点ではこれら保全作業が将来も継続されるか否かを予測するのは困難である。

4.3.4 持続的森林管理実現への貢献可能性まとめ

以上述べてきたように、調査結果から管理計画作成への参加と管理計画実施との間に関係はなく、管理計画不履行理由の大半は住民参加型に起因することが明らかになった。参加型開発の言説に基づき、これまで参加型森林管理では、住民が計画作成に参加すればコミットメントが高まり計画どおり実施され、ひいては持続的森林管理が実現されると考えられてきたが、むしろ住民参加型であるが故に管理計画の実施が困難となり、ひいては持続的森林管理の実現も困難になる可能性があることが示唆された。また、利用者グループが実施している管理作業の 55%は造林または植生回復に関する作業であるが、直播は大半が枯死し、苗木を植えても生存率は極めて低く、管理の対象となる森林を造成すること自体が困難であることが明らかになった。ただし、一方で、利用者グループは失敗から学ぶことによって成林の可能性を高めうることが示唆された。USG 43、USG 44、USG 45 は、共有林設立証明書の発行のタイミングが遅く、初年度は森林局から苗木を調達できなかったため種子を直播したが、直播しても生存は皆無であったという経験に学び、翌年は直播をやめ苗木を植林している。その結果、USG 43 と USG 44 では約 60%の生存率を達成している。USG 40 では、植林した苗木の大半が枯死した理由は苗木が若齢であったためと分析している。USG 56 は、植林方法及び作業方法を改善することによって植林した苗木の生存率を大幅に向上させた。同グループでは、1 年目の生存率は 20%であったが、グループ内で生存率が低かった原因及び改善策を協議し、その結果を森林局に報告した。それに対して森林局からもアドバイスがあり、それを踏まえて植林方法や作業方法、樹種選定を改善したところ、2 年目の生存率は 90%に向上した。これらの事例が示すように、利用者グループは経験から学ぶことによって、植栽した苗木の生存率を向上させうることが、ひいては持続的森林管理の実現可能性を高めうることが可能であることが示唆された。

実施されている管理作業の 14%は保全に関する作業であり、持続的森林管理の実現に寄与するためにはこれらの作業が継続的に実施される必要があるが、現時点では継続的に実施されるか否かを予測困難である。以上のことから持続的森林管理の実現に貢献する可能性は現時点では高くないと評価される。

4.4 公平な森林管理実現への貢献可能性

4.4.1 利用者グループ組織化における公平

利用者グループ組織化段階におけるコミュニティレベルの公平が確保されているか否かを評価するために、(1) 利用者グループに加入する機会が全てのコミュニティメンバーに等しく与えられている、(2) 共有林対象地における共有林設立以前の投入と共有林設立後の投入及び受益が利用者グループのメンバー構成と照らし合わせてみて釣合っているという二つの指標を設定したのは上述したとおりである。

一つ目の指標については、まず、利用者グループのメンバー構成を分析したところ 59 グループ中 15 グループは村の全世帯が利用者グループのメンバーとなっており (表 4-6)、この場合は全てのコミュニティメンバーに利用者グループに加入する機会が平等に与えられたことは明らかである。次に、59 グループのうち 11 グループは「耕作者中心」、24 グループは「共有林に関心がある人」、4 グループは「親戚・兄弟」で構成されているが、これら村落の世帯の一部で利用者グループが構成されているケースについて、村落の全世帯に利用者グループに加入する機会が平等に与えられたか否かを調べる必要がある。しかし、これら 39 グループ全てについて、村落の全世帯に共有林情報が等しく与えられたか、利用者グループに加入する機会が同等に与えられたか否かについての情報を入手することはできなかったため、COMFORT が試行した参加型チェックリストの結果を用いて、39 グループのうち 14 グループについて、利用者グループへの加入機会が平等に与えられたか否かを分析し、利用者グループへの加入機会が平等に与えられているか否かの傾向を把握することを試みた (表 4-7)。

利用者グループへの加入機会が平等に与えられているか否かを分析する指標としては、「共有林の情報普及状況」、「利用者グループメンバー及び共有林対象地についての公示」、「新規加入希望者が現れた場合の受入」の三点を設定した。

「共有林の情報普及状況」については、14 グループ中 7 グループでは村落の大半の世帯に共有林情報が伝えられており、4 グループでは 1/3～1/2 の世帯に情報が伝えられていた。残りの 3 グループでは、1/10～1/3 の世帯に情報が伝えられていた。「利用者グループメンバー及び共有林対象地の公示」については、14 グループ中 12 グループでは何らかの形でメンバーまたはメンバー数を、また 14 グループ中 10 グループでは何らかの形で共有林対象地について公示していた。「新規加入希望者の受け入れ」については、14 グループ中 6 グループで加入希望者が現れたが、このうち 3 グループでは加入希望者を受け入れ、残り 3 グループでは受入を拒否していた。これらのことから、全てのコミュニティメンバーに利用者グループに加入する機会が等しく与えられているとはいえないことが明らかになった。

二つ目の指標「共有林対象地における共有林設立以前の投入と共有林設立後の投入及び受益が利用者グループのメンバー構成と照らし合わせてみて釣合っている」については、次のようなステップを踏んで考えを整理し、分析した。

(1) まず、共有林対象地が「荒廃林」または「裸地」である場合は、共有林設立以前の投入を考慮する必要はなく、共有林設立後は利用者グループメンバーが共有林の管理に投入し、共有林

からの利益を享受するので、いかなるメンバー構成であっても投入と受益が釣合うと判断される。

(2) 共有林対象地が「良好な森林」である場合には、共有林設立以前の投入を考慮する必要があり、共有林設立以前に「良好な森林」の状態を保つために投入していた住民が共有林設立後に共有林から受益できるか否かを分析する必要がある。なお、「村人が伝統的に保全してきた森林」も「良好な森林」であると推測されることから、「良好な森林」の場合に含めて分析することにする。

(3) (2) の場合、利用者グループが全世帯から構成されていれば、全世帯が「良好な森林」の造成・保全に努め、かつ、共有林からの利益を享受できるので、共有林設立前の投入と共有林設立後の投入・受益は釣合うと判断される。

(4) (2) の場合、利用者グループが「耕作者中心」、「共有林に関心がある人」、「親戚・兄弟」といった村落の一部の世帯で構成されている場合には、個々のケースについて共有林設立前の投入と共有林設立後の投入及び受益が釣り合っているか否かを精査する必要がある。村の全世帯の努力（投入）によって良好な状態に保たれてきた森林が共有林になることによって、そこから得られる利益を利用者グループメンバーである一部の世帯のみが享受できるようになるのは不公平である。ただし、利用者グループメンバー以外の住民がそれを了承しているのであれば、不公平とはいえない。

「良好な森林」（「村人が伝統的に保全してきた森林」を含む）を対象としており、かつ、利用者グループが村落の一部の世帯から構成されている利用者グループは 12 ある。このうち、6 グループは「天然林」を、3 グループは「森林局または乾燥地緑化局が造成した植林地」を、2 グループは「村人が伝統的に保全してきた森林」を、1 グループは「天然林及び植林地」を対象としている（表 4-6）。これらについて、順に投入と受益の釣合について個々のケースをみってみる。

「良好な天然林」を対象とした 6 グループ（USG 5、USG 14、USG 25、USG 30、USG 33、USG 36）については、村の全世帯に利用者グループへの加入機会が平等に与えられた上で一部の世帯のみがメンバーとなったのであれば、メンバーだけが共有林設立後の利益を享受することを他の住民が了承していると解釈され、不公平とはいえない。USG 14 については、村落の 1/3 の世帯が共有林の説明を受けており、メンバーは公示されているが、対象地についての公示はされなかった。また、新規加入希望者の受け入れを拒否している（表 4-7）。USG 30 については、村落の大半の世帯が共有林の説明を受けており、メンバーの公示はされたが対象地については公示されなかった。公示直後は新規加入希望者が現れなかったが、その後加入を希望する村人が出てきた。USG 36 については、村落の約 1/10 の世帯が共有林の説明を受けており、利用者グループメンバーと対象地の公示については村落平和開発評議会（Village Peace and Development Council: VPDC）の定例会で説明したとされており、一般の村人には情報が開示されなかった可能性がある。USG 5 と USG 33 と USG 25 については、これらの情報は確認できなかった。また、USG 5 は共有林周辺で耕作する村人から利用者グループが構成されているが、共有林周辺で耕作していた未亡人世帯はグループメンバーとしての責務を果たすことが困難という理由で加入していない。以上のことから、USG 30 は概ね公平といえるが、他の利用者グループについては、村の全世帯が利用者グループへの加入機会を平等に与えられておらず、利用者グループメ

ンバーだけが共有林設立後の利益を享受することを他の住民が了承しているとはいえない状況であることから公平とはいえないと判断される。

「森林局または乾燥地緑化局が造成した植林地」を対象としている 3 利用者グループ (USG 1、USG 31、USG 38) については、共有林設立前に植林のために投入したのは森林局または乾燥地緑化局であり、これらに対して共有林の利益を分配する必要はないので、基本的には共有林設立前の投入を考慮する必要はない。ただし、USG 1 は、乾燥地緑化局が植林する前にその場所で耕作が行われていたので、耕作を行っていた住民への利益分配を考慮する必要があるが、同グループではこれらの住民が利用者グループメンバーとなっているので、共有林設立前の投入と共有林設立後の投入・受益は釣合うと考えられる。USG 38 については、約半分の世帯が共有林の説明を受けており、利用者グループメンバーと共有林対象地について公示され、新規加入希望者は現れなかったことから (表 4-7)、利用者グループメンバー以外の村人は利用者グループメンバーである一部の世帯が共有林を設立し、そこからの利益を享受することを了承していると解釈されるので公平であると判断される。USG 31 については、これらの情報は入手できなかったもので、公平であるか否か不明である。

「村人が伝統的に管理してきた森林」を対象としているのは USG 7 と USG 20 であり、これらの村落で利用者グループ加入機会が平等に与えられたか否かの情報は入手できなかったが、USG 7 は 300 世帯中 21 世帯で、USG 20 は 115 世帯中わずか 7 世帯で利用者グループが構成されていることから、村落の全世帯が平等に利用者グループへの加入機会を与えられたか疑わしい。村落の全世帯の努力で良好な状態に保全されてきた森林が共有林になることによって、そこからの利益を一割に満たない世帯のみが享受するのは不公平と思われる。

「良好な天然林及び植林地」を対象としているのは、USG 48 であり、同グループは、兄弟である 5 世帯から構成されている。利用者グループメンバーのうち共有林に関心があるのは管理委員長だけであり、他の 4 世帯は共有林の申請基準を充たすために名前を貸しただけということであった。他の住民がこれら 5 世帯だけで利用者グループを構成し、これらの世帯だけが共有林からの利益を享受できるということを理解し、了承しているのか否かは確認できなかったが、この利用者グループの場合は、利用者グループ組織化段階の公平を議論する前に、グループ組織化の方法の適切性を問う必要がある。

以上みてきたように、二つ目の指標について、共有林設立前の投入と共有林設立後の投入・受益は利用者グループのメンバー構成と照らし合わせてみた時に釣合っているとはいえない状況が散見された。したがって、二つの指標からみて利用者グループ組織化段階におけるコミュニティレベルの公平は十分に確保されていないと判断される。

また、利用者グループ組織化段階におけるコミュニティレベルの公平とは関係ないことであるが、表 4-6 から耕作地を含む共有林や裸地を対象とした共有林が 12、村人が伝統的に保全してきた森林を対象とした共有林が 7 あることが明らかになった。前者は C→P タイプ、後者は A→P タイプの参加型森林管理と位置付けられるものである。ミャンマーの共有林は当初は G→P タイプの参加型森林管理と位置付けられたが、実態としては C→P あるいは A→P タイプの参加型森林管理もあることが明らかになった。この点については第 6 章で考察を加えることにする。

表 4-6 対象地の森林タイプと利用者グループのメンバー構成

			利用者グループのメンバー構成						小計 (重複を除く)
			(1) 村の全 世帯	(2) 耕作者 中心	(3) 共有林 に関心があ る人	(4) 親戚また は兄弟	(5) メンバーに政 府職員を含む	(6) 内訳不 明	
対象地の 森林の種 類と状況	天然林	良好	1	1*	5*				7
		荒廃	4		8	1		2	⑮
	天然林と耕 作地	良好	1						□
		荒廃		4	5				⑨
	植林地(森林 局／乾燥地 緑化局によ る)	良好	1	2*	1*		1		4 (5-1)
		荒廃	1		5				⑥
	天然林及び 植林地	良好	1			1*			2
		荒廃				1			①
		混在						1	1
	村人が伝統 的に保全し てきた森林		5	2*			1		7 (8-1)
	裸地			1		1	1		②(3-1)
	不明		1	1				2	4
	小計			15	11	24	4	3	5

注 1: 「共有林に関心がある人」から成る利用者グループの中には「耕作者中心」または「親戚または兄弟」から成る利用者グループを含む可能性がある。

注 2: 「メンバーに政府職員を含む」利用者グループは他のカテゴリーの利用者グループと重複している。

注 3: 丸 (○) で囲った数字は、荒廃林もしくは裸地を対象としている共有林の数を示しており、これらの計は 33 である。

注 4: * がついている数字は、「良好な森林 (村人が伝統的に保全してきた森林を含む)」を対象とし、かつ、村落の一部の世帯から利用者グループが構成されている共有林の数を示しており、これらの計は 12 である。

注 5: 四角 (□) で囲った数字は、耕作地を含む共有林または裸地に設立された共有林の数を示しており、これらの計は 12 である。

出典: 「USG profiles」「Team A Trip Report」「Team B Trip Report」を元に筆者作成

表 4-7 利用者グループ加入機会の平等

USG	USG メンバ ー数/村落 世帯数	共有林の情報普及			USG メンバ ーの公示	共有林対象地 の公示	新規加入希望者	新規加入希望者の受入
		説明会開催 回数	説明会出席者 数	説明を受けた 村人の割合				
USG 7	21/300	3	150, 70, n/a	約 2/3	村落区に通知	村落区に通知	有	否。共有林対象地の耕作者ではないから
USG 10	31/200	1	42	約 1/4	一部村人にメンバ ー数だけ通知	無	無。数名の村人は共有林 に関心を示している	-
USG 12	18/376	5	32, 30, 30, 30, 25	約 1/2	無	VPDC を通じて 通知	無	-
USG 14	35/356	3	15, 17, 44	約 1/3	メンバ ー数だけ全 世帯へ通知	無	有	否。新メンバーは受け入 れない
USG 28	108/230	5	毎回約 100 人	大半	TPDC の定例会 で通知	VPDC を通じて 通知	無	-
USG 30	5/50	3	毎回村人の約 75%	大半	関係する村落全 てに通知	無	通知後は無。最近共有林 設立を希望する村人有	-
USG 32	27/107	5	毎回 50 人	大半	関係する村落全 てに通知	有 (公示ではなく 可能な限り説明)	無	-
USG 36	19/150	2	10 人	約 1/10	VPDC 定例会で 説明	VPDC 定例会で 説明	無	-
USG 37	31/130	4	毎回約 50 人	大半	有	有	有	受入
USG 38	5/142	3	25, 5, 5	約 1/2	欠席者に通知	有	無	-
USG 40	84/498	3	50, 40, 80	大半	有	有	有	否。新規加入希望者が違 法耕作している地域に 別の USG を形成すべき
USG 41	68/448	2	60, 70	約 100 人	有	有	有	受入
USG 46	6/320	3	200, 200, 300	大半	有	有	無	-
USG 52	10/532	4	50	半分	無	無	無	-

注：VPDC (Village Peace and Development Council)：村落平和開発評議会、TPDC (Township Peace and Development Council)：郡平和開発評議会

出典：「Revision of Participatory Checklist」を元に筆者作成

4.4.2 管理計画作成における公平

■ 森林局と利用者グループ間の公平

管理計画作成段階については、まず、森林局と利用者グループ間の公平を確認する必要がある。この指標は、上述したとおり、森林局と利用者グループが管理計画作成会議において対等な立場で議論できていることである。筆者の観察によると、管理計画作成において両者は対等な立場で議論しているように見受けられ、管理計画作成段階における両者の公平は概ね確保されていると判断される。例えば、管理計画作成会議においてアグロフォレストリーについて森林局と利用者グループで白熱した議論が展開されることがしばしば観察された。あるいは、森林局がアドバイスする植栽間隔について利用者グループが同意しないこともあり、このような場合、森林局が利用者グループに対して一方的に意見を押し付けるようなことはなかった。これらのことから、森林局が定めた枠組内³⁷でという制限はあるものの、その枠組内で利用者グループは森林局と対等に議論し、利用者グループも自分達の意見を主張できていることから、管理計画作成段階における両者の公平は概ね確保されているといえる。

■ 利用者グループメンバー間の公平

管理計画作成段階における利用者グループメンバー間の公平については、「管理計画作成プロセス及び管理計画の内容を利用者グループメンバーが了承していること」を指標として設定したが、まず、管理計画作成プロセスをみってみる。利用者グループの全メンバーあるいは一部のメンバーが管理計画作成会議に参加し、森林局の支援を得て作成するパターンが 25 利用者グループと最も多く、次いで管理委員会が森林局の支援を得て管理計画案を作成した後、利用者グループメンバーに説明し、それを元にしたメンバーとの協議を通じて、あるいは計画案に対するメンバーの合意をもって決定するというパターンが 7 グループとなっている。前者のパターンでは、数百という「村の全世帯」から成る利用者グループの場合は、管理計画作成会議に参加しているメンバーは一割程度であった。森林局が管理計画作成会議へ全メンバーが参加するよう呼びかけたのにも関わらず、メンバーは多忙を理由に断ったことが 2 利用者グループで報告されており、管理計画作成会議に参加していない住民は参加コストの削減という戦略に基づき管理計画作成を管理委員会または他のメンバーに委任することを選択したと解釈される。よって、森林局だけで管理計画が作成された USG 59 の例外的ケースを除けば、上記の管理計画作成プロセスは利用者グループメンバー了承の上であると考えられる。一方、管理計画の内容については、管理委員会あるいは利用者グループの一部のメンバーが計画案を作成した場合、他のグループメンバーに計画案を説明し、合意を得てから森林局に提出しているグループもあったが、そのようなプロセスを踏んでいないグループもあり、管理計画の内容は必ずしも全グループメンバーにより了承されていない場合があることが明らかになった。これは、4.3.2 で述べた管理計画不履行理由の一つに「管理計画の理解・認識不足」が挙げられていることから裏付けられる。

³⁷ 森林局は共有林における植栽基準を、エーカー (0.4 ha) 当たり最低 200 本を前後左右 12 フィート (約 3.6 m) より小さい間隔で植栽することと定めている (COMFORT 2004)。

■ 計画作成における「公平」の基準

3.2.2.3 で述べたとおり Pulhin (2007) によると Mahanty et al. (2006) は何が公平かは地域の文化によって決定される面と社会的権利から決定される面があると指摘している。この指摘は地域住民にとっての公平の基準と援助関係者など外部者のそれとは異なりうることを示唆している。管理委員会主体で管理計画を作成した USG 5 では管理委員長が元役人であるということもあり、グループメンバーも管理委員長自身も「管理委員会が物事を決定し、他のメンバーは委員会が決めたことに従うのが当然である」と考えていた。外部者である筆者の認識によれば、このような計画作成プロセスは、管理委員会以外のメンバーは意見を表明できないので不公平である。しかし、Hailey (2001) の参加型開発においてリーダーの考えに従うのが当然という社会文化が無視されているという批判を受け止めるならば、USG 5 のケースは不公平とはいえない。

管理計画作成における「公平」の基準が地域住民と外部者で異なることは、次のケースからも示される。管理計画作成会議で大勢の利用者グループメンバーが参加していても、発言するのは前方に座っている数名だけで、他のメンバーは頷いて聞いているだけという状況がしばしば観察された。外部者である筆者からみれば、村落で力を持っていると推測される一部の住民が協議を牛耳っており、他の住民は意見を表明できないので「公平」とは言い難い状況であるが、参加型チェックリストの試行結果によると住民は「全ての利用者グループメンバーが自由に意見や希望を発言できた」状況と認識している。

これらの事例から地域住民にとっての「公平」の基準と外部者にとってのそれとは異なることが示唆されたが、外部者の基準を押し付けることは論外であるにしても地域住民の基準を尊重することが“正しい”ことなのだろうか？ワディントン (Waddington)・モハン (2008) や鳥越 (1997a) によると、住民は伝統的権威や道徳に基づいて「公平」の基準を設定しているので、地域住民の基準を尊重するだけでは、それこそ伝統的権威が形づくってきた「不公平の固定化」につながる可能性がある。ワディントン・モハン (2008) は、社会的変容をもたらすためには制度的な権力とコミュニティに根ざした伝統的権威や共同行動の双方に注意を払う必要性を指摘している。この指摘と前掲の Pulhin (2007) が引用する Mahanty et al. (2006) の指摘を踏まえて参加型森林管理の文脈で考えると、公平な森林管理実現のためには伝統的権威や地域の文化によって形づくられてきた公平の基準を尊重しつつも、従来地域コミュニティにおいて認識されてこなかった社会的権利を加味して新しい基準を設定していく必要がある。そこにコミュニティの内発的規範であるコモンズと異なり政府が関与して制度として参加型森林管理を実施することの意味があると考えられる。この点については、第 6 章でさらに議論することにする。

4.4.3 管理計画実施段階における公平

管理計画実施段階については、管理作業がメンバー間で公平に配分されているか否かを指標として利用者グループ内の公平を確認することにしたのは先に述べたとおりである。管理作業従事者についての情報が得られた 22 グループの情報によると、各グループで誰が実際に管理作業に

従事するかは次の四つのタイプに分類される。(1) 全メンバー、(2) 全メンバーを区分したサブグループの代表、(3) 一部のメンバー、(4) 個人である。次に述べるように(1)~(4) 全てのケースにおいて概ね公平が確保されていることが確認された。

(1) 全メンバーが管理作業に従事している場合は、全メンバーが等しく管理義務を担っているという意味で公平が確保されているといえる。ただし、この場合、管理作業の実施が貧困者や未亡人世帯など社会的弱者にとって過度の負担になっていないかを確認する必要がある。もし、これら弱者が過度な負担を強いられているとすれば、「作業配分における公平」という面では公平であっても「社会的公正」という面では公平を欠いていることになる。調査対象の利用者グループにおいては、このような弱者へ過度の負担を強いている事例は認められなかった。逆に、弱者への過度の負担を回避する措置がみられた。例えば、全世帯で構成されている USG 18 では、原則としては全てのメンバーが同等に管理作業を実施することになっているが、実際には、管理作業に従事することが困難な世帯があれば、助け合って作業を実施していた。

(2) サブグループの代表が管理作業実施者となっている USG 11 のケースも、弱者への過度の負担を回避するものである。同村の利用者グループは全 300 世帯から構成されているが、300 世帯を 30 世帯ずつのサブグループに分け、各サブグループの代表が管理作業に従事している。つまり全世帯が管理作業に従事しなくてもよいようになっており、利用者グループ内の公平を確保しつつ、弱者への過度の負担を避けうる仕組となっている。サブグループ内で弱者に作業が押し付けられるようなことがあれば不公平極まりないが、そのような不公平は見受けられない。このように制度を柔軟に運用することによって、弱者を利用者グループのメンバーとしつつ、弱者への過度の負担を回避しうることが示唆された。

(3) 一部のメンバーのみが作業を実施している場合は、利用者グループ内の不公平が懸念される。しかし、次に述べるような妥当な理由があれば、この場合も管理作業実施段階における利用者グループ内の公平は確保されていると判断される。例えば、USG 1 では、メンバーの合意に基づき、各メンバーが有する資金、労働力、技術のいずれかの資本を持ち寄って共有林を管理することになっており、作業に従事するのは一部のメンバーであっても、他のメンバーは資金または技術を提供しているので不公平には当たらない。また、USG 48 では、元々共有林に関心があるのは管理委員長一人であり、他の 4 人は申請基準を充たすために名前を貸しているだけなので、ほとんどの管理作業は管理委員長が労働者を雇って実施しているが、これも利用者グループ内の公平を損ねていることにはならない。³⁸

(4) 個人が作業従事者となっているタイプは、次の 3 パターンに大別される。一つ目は、共有林の一部でアグロフォレストリーが実施される場合、アグロフォレストリーだけ個人で管理するというパターンである。二つ目は、共有林の土地を区画して各メンバーに配分し、各メンバーが割り当てられた土地の管理に責任をもつというパターンである。一つ目のパターンでは、アグロフォレストリーに係る投入は、アグロフォレストリーを実施するメンバーが負担しなければならないので、アグロフォレストリーから得られる利益はそのメンバーが享受することになるが、投

³⁸ ただし、共有林の基本理念からみると個人の利益のために共有林が設立されているので問題である。

入と便益とは釣合っており、他のメンバーは、そのメンバーが共有林の一部でアグロフォレストリーを実施することを了承しているため、利用者グループ内の公平が損なわれることにはならない。二つ目のパターンも同様に、管理責任（投入）と便益の釣合という観点から利用者グループ内の公平は確保されていると考えられる。三つ目のパターンは、メンバーに政府職員を含んでいる利用者グループにおいて、政府職員のメンバーだけが特別に割り当てられた区画を個人で管理し、残りの土地を他のメンバーが共同で管理するというパターンである。このパターンは、政府職員だけが優遇されており、利用者グループレベルの公平を損ねていると考えられる。しかし、利用者グループメンバーへのヒアリングによると、他のメンバーは政府職員のメンバーが優遇されるという不公平よりも、政府職員が利用者グループに加入することにより共有林という制度が信頼できるものになるというメリットを重視していた。これは、クリーバー（2008）の「既存の社会制度を通して（たとえ不公平であっても）土地の使用権や所有権を確実にすることを望む場合もある」という指摘によって説明される。

4.4.4 利益分配における公平

利益分配段階については、利用者グループメンバー間、及びメンバーと非メンバー間の公平について分析した。調査結果によると計画または実施されている利益分配の方法は、次の八つのパターンに分類される。(1) 薪をはじめとする林産物は同量を各メンバー世帯に分配する、(2) 林産物や果樹の販売から得られる収入は村落開発、共有林の管理、利用者グループ内での分配のいずれか、または全てに用いる、(3) 小径木は利用者グループ内で販売した後、余剰分を非メンバーに販売する（販売による収入の用途は不明）、(4) 食用葉など非木材林産物は利用者グループメンバーは必要なだけ利用できる、(5) 作業量に応じて利益を分配する、(6) 利益は個人によって享受される、(7) 利益分配は利用者グループの協議により決定する、(8) 共有林設立の目的は森林保全なので分配する利益はない。このように利益分配のパターンは様々であるが、いずれのパターンも、基本的にはメンバーの合意に基づいており、例えば村の全世帯から構成されている利用者グループにおいて村の有力者に利益が集中するというような著しい不公平はみられないことから、利益分配における利用者グループ内の公平は概ね確保されているといえる。ただし、詳細をみると、林産物を販売した収入の用途を巡って利用者グループ内でコンフリクトが生じているケースもみられた。全世帯から構成されている利用者グループにおいて、全メンバーの合意を得ずに林産物の販売収入が村落平和開発評議会事務所の椅子の購入に用いられたため、一部のメンバーはこれを不満に思っているという事例があった。

利用者グループメンバーと非メンバー間の公平については、上記パターン(2)で販売収入の一部が村落開発に用いられる場合には、非メンバーも村落開発を通じて共有林の便益を享受することができる。しかしながら、パターン(2)の利益分配方法を計画または実施している大半の利用者グループは村落の全世帯がメンバーとなっている。唯一の例外は USG 4 であり、同グループは共有林に関心がある村人のみがメンバーとなっているが、共有林から得られる収入の一部を非メンバーを含む村人全員のために村落開発に用いることを計画している。(3)のパターンでは非メンバーは小径木の購入機会が与えられており、購入を通じて共有林の利益を享受する。しか

し、「利用者グループに加入したくてもメンバーとしての責務を果たすことが困難であるが故に加入できない」非メンバーが、薪など日常生活に必要な物資を共有林から調達できないという不便は考慮されていない。あるいは、共有林対象地で放牧を行っていた非メンバーが、共有林の設立によりこれら従来の利用をできなくなるという不便への対策は講じられていない。以上のことから、メンバーと非メンバー間の公平は十分に確保されていないと評価される。

4.5 湿潤地の共有林との比較

ミャンマーでは中央乾燥地に並んでシャン州及びエーヤーワディ地域でも共有林が積極的に導入されてきた。本節では、これら湿潤地における共有林と中央乾燥地における共有林とを比較することを通じて、主に持続的森林管理及び公平な森林管理実現への貢献可能性という観点から半乾燥地における共有林の特色を明らかにする。

■ シャン州及びエーヤーワディ地域の概況

シャン州は、ミャンマー東部のシャン高原に広がっており（図 4-2）、亜熱帯気候で、多様な民族が山間部農業を営んでいる（Lin 2004）。中央乾燥地及びエーヤーワディ地域に比べると貧困度合いは低い（Kyaw Tint et al. 2011）。天然林が残っており、違法伐採及び起伏に富む地形と激しい降雨による土壌浸食が森林保全上の問題となっている（Lin 2004、岡本 2012）。

エーヤーワディ地域は、ミャンマー南部に広がる肥沃なデルタ地帯で（図 4-2）、米作と漁業が主な生計手段となっている（Lin 2004）。肥沃な土地と豊富な水資源に引き付けられて、北部から移住してくる住民もおり、全国で最も人口密度が高い地域の一つとなっている。土地なし層の割合が高く、社会的サービスや生計手段が限られていることから貧困度合いが高い。マングローブ林が広がるが、人口増加に伴う薪炭材や建材の過剰伐採、農地開拓やエビ養殖池及び塩田池造成のための森林伐採により 1990 年以降も深刻な森林減少が進んでいる（Union of Myanmar 2005、Lin 2004）。

これら 2 地域では、中央乾燥地と同様に 1995 年の共有林令公布以前から UNDP の HDI プログラムにより共有林の設立が支援されてきたことから共有林の設立が進んでおり、2010 年時点では面積で見ると全国の共有林の 50.7%がシャン州に、20.6%が中央乾燥地に、6.0%がエーヤーワディ地域に造成されている（岡本 2012）³⁹。

■ 湿潤地における共有林に関する既存研究

岡本（2012）は、共有林を設立して資源管理を行うミャンマーの地域社会の組織化メカニズムの特色を明らかにすることを目的として、シャン州の 10 村及び中央乾燥地のマグウェイ郡の 9 村を対象に共有林の実態を調査している。Kyaw Tint et al.（2011）は、共有林令公布以降 15 年間の共有林の管理実態やインパクトを明らかにするため、シャン州の 6 共有林、中央乾燥地

³⁹ 岡本（2012）の調査対象の中には、UNDP の支援により設立された共有林は森林局に正式に登録されていないものもある。

マンダレー地域の 4 共有林、エーヤーワディ地域の 4 共有林、さらにカチン州の 2 共有林の計 16 共有林を対象に森林の状況や管理計画実施状況、生計へのインパクトなどについて、共有林を生態系、政策・法制度・組織体制、社会、経済・財政の観点から調査している（図 4-2）。

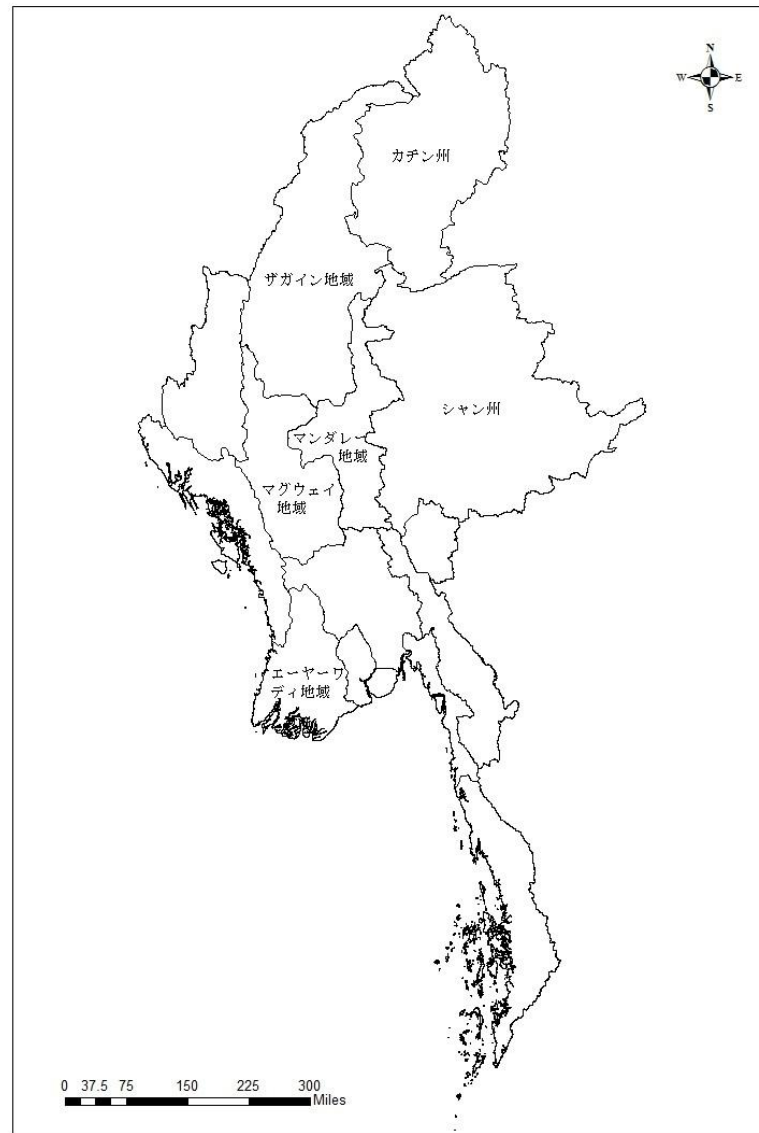


図 4-2 シャン州、エーヤーワディ地域、カチン州の位置図

出典：DIVA-GIS のデータを基に筆者作成

また、Lin (2004) は、エーヤーワディ地域のラピュタ郡 (Laputta Township) における現地調査結果を軸に、中央乾燥地及びシャン州の地域特性を踏まえつつ、それらの地域における共有林との比較検討を交えながら、土地所有の明確化やコミュニティのエンパワーメントなど共有林の課題を明らかにしている。本節では、これら既存研究において示されている各地域における共有林の状況と 4.3 及び 4.4 で述べた筆者による中央乾燥地での調査結果との比較を通じて、半乾燥地における共有林の有効性を主に持続的森林管理及び公平な森林管理の貢献可能性という

視点からより一層明らかにすることを目的としている。ただし、これら既存研究における各地域の調査事例数は少なく、また、これら既存研究における中央乾燥地の共有林についての調査結果と中央乾燥地のほぼ全域を網羅した筆者の調査結果とを比較してみると、既存研究の調査結果は必ずしも各地域の一般的な共有林の状況を示しているとは限らないことが推察される。例えば、岡本（2012）の調査では、中央乾燥地の9村の全事例において共有林は実質的に村人全員で管理されているが、筆者の調査によると中央乾燥地でも利用者グループを構成している一部の住民が共有林を管理している事例は少なくない。Kyaw Tint et al.（2011）は中央乾燥地であるマンガレー地域のニャンウー郡（Nyaung U Township）⁴⁰とピンウルウイン郡（Pyin U Lwin Township）を調査対象として選定しているが、ピンウルウイン郡は標高が高く、比較的降雨も多く穏やかな気候の地域であり、中央乾燥地の一般的な厳しい状況とはかなり条件が異なる。このようにこれら既存研究において示されている各地域の共有林は、必ずしも各地域の特性を反映した当該地域の共有林の一般的状況を示しているとは限らないが、既存研究で示されている地域毎の共有林の特徴は表4-8のように整理される。

■ 地域特性に応じた持続的森林管理への貢献可能性

中央乾燥地の共有林と湿潤地域の共有林とを比較すると最大の相違点は、中央乾燥地では圧倒的に森林資源が乏しく、このため共有林の対象地は荒廃地あるいは劣化した森林が多く、かつ、気候条件が厳しいため植林しても苗木の生存率は極めて低いという点である。岡本（2012）によると、湿潤地のシャン州でも植林した苗木の生存率が4割程度と低いことが報告されているが、中央乾燥地では生存率は1～4割とさらに低く、シャン州の比ではない。また、Kyaw Tint et al.（2011）によると中央乾燥地のニャンウー郡の共有林では植林した苗木の生存率は54%及び36%となっており、エーヤーワディ地域やカチン州では77～100%であるのと対照的である。シャン州の調査対象共有林はいずれも天然林を対象としており、植林不要となっている。これらのことは、中央乾燥地の共有林では森林造成から始める必要があり、しかし、植林を行っても森林を造成することは極めて困難であることを意味している。つまり、共有林を設立しても共有林から利益を得ることは容易ではないことを示唆している。

シャン州のように共有林対象地が良好な天然林であれば、既存研究で報告されているように利用者グループは共有林設立直後から木材や薪などの林産物を利用でき、それがインセンティブとなって共有林を継続的に管理することが期待されるが、中央乾燥地のように共有林を設立しても、まずは、利用しうる森林造成から始めなければならない場合は、このようなインセンティブも働きにくい。

⁴⁰ Kyaw Tint et al.（2011）は、ニャンウー郡における調査対象のミティンドウイン（Myay-thintwin）とレパンデ（Letpande）の共有林をCOMFORTの支援により設立された共有林と記載しているが、筆者のCOMFORT及び無償資金協力中央乾燥地造林計画の両方に従事した経験によると両村落はCOMFORTの対象ではなく中央乾燥地造林計画の対象村落である。

表 4-8 地域別共有林の特徴

	シャン州	中央乾燥地	エーヤーワディ地域
地域特性	<ul style="list-style-type: none"> ・多様な民族からなる ・土地なし層が少ない ・中央乾燥地、エーヤーワディ地域よりは裕福 ・山間部農業、水田、トマト水耕 ・良好な天然林が存在する 	<ul style="list-style-type: none"> ・ミャン、カチン、リス、シャン族 ・土地なし層が多い ・貧困度合いが高い ・天水畑作型農業、灌漑水田型農業。家畜が多い ・旱魃に見舞われる ・森林減少率高い。農地開拓が森林減少の脅威 	<ul style="list-style-type: none"> ・主にミャン、カチン族 ・村落の歴史が浅い ・土地なし層の割合が高い ・デルタ型農業 ・森林減少率高い。人口増加に伴う薪炭材や建材の過剰伐採、農地開拓、エビや魚の養殖、塩田池造成が原因
CF設立経緯	<ul style="list-style-type: none"> ・FD が違法伐採抑制のためCF申請をもちかけた(O) ・地元 NGO が CF 設立プロセスを支援(O) ・6村とも UNDP 支援(K) 	<ul style="list-style-type: none"> ・UNDP の働きかけ (O) ・地域住民のイニシアティブによる (K) ・JICA 支援を受けた FD の働きかけ 	<ul style="list-style-type: none"> ・2村が JICA と NGO 支援、1村が NGO 支援、1村は地域住民のイニシアティブによる (K)
CF対象地	<ul style="list-style-type: none"> ・良好または劣化した天然林(O) ・指定林、公共保護林 ・3村はオープンアクセス (K) 	<ul style="list-style-type: none"> ・荒地(無立木地) ・未区分林地、公共保護林 ・指定林(荒地した薪炭植林地) ・3村はオープンアクセス(K) 	<ul style="list-style-type: none"> ・エビ養殖で荒廃した土地、一部マングローブ林が残存(Y) ・農地に囲まれたマングローブ林、薪炭材伐採と耕作によるオープンな土地等(K)
USG	<ul style="list-style-type: none"> ・USG の登録は一部の村民でも実質的には1村を除き全村民で運営 (O) ・1USG を除き、多くの住民がメンバー (K) 	<ul style="list-style-type: none"> ・実質的には村人全員で管理 (O) ・全世帯から成る USG、CF に関心がある一部の住民からなる USG もある(Y) 	<ul style="list-style-type: none"> ・少数の住民から成る 1USG を除き、多くの住民がメンバー (K)
CF管理	<ul style="list-style-type: none"> ・植林、除草、防火作業、監視 ・1村だけ AF を個別管理 (O) ・植林木の生存率4割(O) ・各メンバーに区画した土地を配分し個人管理(K) 	<ul style="list-style-type: none"> ・植林、除草、防火作業、監視 ・AF は個別管理、各メンバーに区画した土地を配分して個人管理する USG もある(Y) ・林木の生存率は1~4割またはそれ未満 (O) 	<ul style="list-style-type: none"> ・各メンバーに区画した土地を配分し個人管理 ・植林地の生存率は7~8割(K)
林地利用	<ul style="list-style-type: none"> ・CF内の放牧自由。村によってはCF設立後3~5年は放牧を禁止(O) 	<ul style="list-style-type: none"> ・CF内の放牧はFDが拒絶反応を示した(Y) 	<ul style="list-style-type: none"> ・CFを30年間の土地利用権と理解し、米作や漁業などに誤用している事例あり(L)
利益分配	<ul style="list-style-type: none"> ・作業配分・利益分配は原則全世帯平等だが病人は作業免除、貧困層だけCF内の薪採取を特例として許可・黙認(O) ・村全体への裨益(O) 	<ul style="list-style-type: none"> ・薪売却益で村で共同で使用する食器やごみを購入(O) ・森林資源に乏しいため学校など村のインフラ建設のためにCFを利用する(L) 	-
生活への便益	<ul style="list-style-type: none"> ・木材(自給用及び村落開発用)、薪、非木材林産物、小径木、薬用植物 	<ul style="list-style-type: none"> ・飼料、薬用植物、湧水の回復 	<ul style="list-style-type: none"> ・防波、薪、建材、木材(自給、商業、村落開発用)、漁業資源の改善、種子販売による収入
成果	<ul style="list-style-type: none"> ・天然林の再生(植生回復) ・違法伐採減少 	-	<ul style="list-style-type: none"> ・CFの天然林は良好な状態
持続性	<ul style="list-style-type: none"> ・UNDP 支援により設立されたCFは持続性に欠ける 	<ul style="list-style-type: none"> ・UNDP 支援により設立されたCFは支援終了と共に中止 	<ul style="list-style-type: none"> ・農地化への圧力が高い (L)

注1: K: Kyaw Tint et al. (2011)、L: Lin (2004)、O: 岡本 (2012)、Y: 山内の知見による。Kyaw Tint et al. (2011) はシャン州6村、中央乾燥地4村、エーヤーワディ地域4村、カチン州2村で、岡本 (2012) はシャン州10村と中央乾燥地9村で調査を実施。

注2: FD: 森林局、CF: 共有林、AF: アグロフォレストリー、USG: 利用者グループ

出典: 岡本 (2012)、Kyaw Tint et al. (2011)、Lin (2004)、高橋 (2000)、Union of Myanmar (2005) を元に筆者作成

共有林の持続的森林管理実現への貢献可能性に関して、本事例研究では管理計画どおり管理作業が実施されているか否かを調査したが、Kyaw Tint et al. (2011) も管理計画どおり管理作業が実施されているか否かを 16 共有林について調べている。それによるとシャン州ではほぼ管理計画どおり管理を実施しているのは 3 共有林、中程度に実施しているのは 3 共有林となっており、中央乾燥地ではそれぞれ 3 共有林と 1 共有林、エーヤーワディ地域では 1 共有林と 3 共有林となっている。調査対象数が少なく、また、管理計画不履行理由まで踏み込んで分析していないため、地域特性による違いは明らかではない。管理計画の不履行に関して、中央乾燥地ではシャン州に比べて貧困層および土地なし層が多いため、共有林における共同森林管理よりも各世帯による農業活動、あるいは、共有林におけるアグロフォレストリー活動の方が優先されがちで、メンバー共同の共有林管理作業は後回しにされるのではないかと推測されたが、この点については明らかにならなかった。

本事例研究では共有林の持続性は、持続的森林管理実現への貢献可能性の指標としていないが、共有林が持続されなければ、それが持続的森林管理実現へ貢献することもありえないことは述べるまでもない。既存研究によるとドナー支援により設立された共有林は、シャン州でも中央乾燥地でもドナーの支援終了後、森林管理を中止または停滞していることが指摘されている（岡本 2012、Kyaw Tint et al. 2011）。これらのことは、共有林の持続性は湿潤または半乾燥といった地域特性よりもドナー支援の有無に左右されることを示唆している。

また、共有林の持続性に関連して、Kyaw Tint et al. (2011) は、16 利用者グループ中 11 グループではグループメンバーと非メンバー間、あるいは、村落住民以外の外部者との間で伐採や土地の利用を巡るコンフリクトが生じていることを報告している。コンフリクトの原因はシャン州において違法伐採が多いのに対して、中央乾燥地では利用者グループからの排除や共有林設立そのものに対する不満が主となっており、地域特性による違いがみられるが、コンフリクトを抱える共有林の割合は地域による顕著な違いは認められない。利用者グループはコンフリクトを解消するために森林局からバックアップを得ること、あるいは、森林局がコンフリクトを解決してくれることを望んでいる。Kyaw Tint et al. (2011) は、これらのコンフリクトを放置しておくことと共有林の存続が危うくなりかねないので、森林局はコンフリクトの解決に積極的に関与すべきであると提言している。

共有林の持続性に関して、Lin (2004) は、土地が肥沃で米作地帯であるエーヤーワディ地域では、米作優先の国家政策と不透明な土地所有政策を背景として共有林の土地が不法に水田に転換されていることを指摘し、中央乾燥地では共有林の土地は農業に適していないので共有林が農地に転換される可能性は少ないと述べている。しかし、筆者の経験によると中央乾燥地でも共有林対象地内外において農地としての土地利用ニーズは高いことから、一概に共有林の持続性の確保はエーヤーワディ地域の方が中央乾燥地より困難であるとはいえない。

■ 各地域における公平な森林管理への貢献可能性

公平な森林管理については、地域によりコミュニティを構成する民族の多様性の度合いが異なり、それがコミュニティレベルあるいは利用者グループレベルの公平に影響を及ぼすことが予想

された。例えば、多様な民族から構成される地域の方が、利用者グループの組織化プロセスにおけるコンフリクトや利益分配に関する利用者グループメンバーと非メンバー間の不公平が生じやすく、コミュニティレベルの公平を確保することが困難であると考えられた。しかし、岡本（2012）によると、例えば、シャン州では他 2 地域と異なり地域コミュニティは多様な民族により構成されているが、それにも関わらず共有林の管理は共同で行われ、利益分配についても村全体への裨益や弱者の受益などの配慮がなされており、地域コミュニティとしてのまとまりをもって公平に共有林を管理していることが示されている。このことは、Poteete and Ostrom (2004) が、天然資源管理に対するコミュニティの異質性の影響は制度やグループのサイズによって左右されるので、コミュニティの異質性と天然資源管理との関係を特定することは困難であると述べていることによって説明される。

また、岡本（2012）によるとシャン州及び中央乾燥地のいずれにおいても、利用者グループとして登録されているのは村人の一部であっても、実質的には村全体で共有林を管理している。シャン州では、作業配分及び利益分配に関して各世帯に同量を配分・分配することが重要となっている。ただし、原則は森林利用や利益分配は全世帯平等であるが、病気の人については作業を免除したり、他のメンバーには禁止されている共有林内の薪採取を村長が貧困層にだけ特例として許可あるいは黙認するなど弱者に対する配慮がなされている。あるいは、共有林を個別利用することになっている村では、貧困層を積極的に利用者グループメンバーにするという配慮が報告されている。さらに、シャン州の共有林では、村人以外でも自由に放牧できることになっている。このような弱者配慮や村人以外の利用に対する寛容さは、中央乾燥地ではみられないことから、比較的貧困度合いが低く、森林資源が豊富であるというシャン州の地域特性によるものと考えられるが、今後さらなる検証が必要である。

Kyaw Tint et al. (2011) は、共有林における公平について、世帯内（特に男性と女性）の公平、利用者グループ内の公平、村落内及び異なる職業グループ間の公平、村落間の公平の四つの側面があると述べているが、実際にはこれら側面毎の調査・分析は実施しておらず、利用者グループの共有林の管理運営における公平・公正についての一般的な認識または満足度を調査するにとどまっている。それによると 16 利用者グループ中 6 グループは公平であると認識しており、特にそのうち 2 グループは貧困世帯のニーズを考慮していることから公平性が高いと評価されている。Kyaw Tint et al. (2011) によると公平 (equity) は公正 (fairness) あるいは正義 (justice) と同義であることから、弱者への配慮がなされているか否かが公平・公正の指標となっている。16 グループ中 2 グループは少数のメンバーからなる利用者グループが共有林の利益を独占しており、公平・公正の観点から問題であると指摘されている。シャン州、中央乾燥地、エーヤーワディ地域のいずれにおいても公平の度合いが高いグループと低いグループが混在しており、公平に関する地域特性は明らかではない。

これらのことから岡本（2012）が報告しているシャン州における共有林が弱者への配慮をしており、かつ、村人以外の利用にも寛容であることは、社会・自然特性を反映している可能性はあるものの、Kyaw Tint et al. (2011) によると中央乾燥地における共有林でも弱者への配慮がなされているケースもあることから、現時点では中央乾燥地における共有林の方が湿潤地域の共

有林より公平な森林管理実現への貢献可能性が低いとはいえない。地域特性による共有林の公平な森林管理実現への貢献可能性の相違を議論するより、むしろこれら既存研究から地域を越えて共有林における公平を促進する可能性と方法を学ぶ方が重要であることが示唆された。

■ 土地保有及び貧困度合いと共有林管理形態

地域特性による共有林の相違点として、土地保有及び貧困の度合いが共有林の管理形態に影響を及ぼすことが想定された。ここでいう管理形態とは、利用者グループメンバー全員で共同管理を行うか、あるいは共有林を区画してメンバーに配分し、各メンバーが個人管理を行うかということである。中央乾燥地やエーヤーワディ地域のように土地なし層及び貧困層の割合が高い地域では、利用者グループメンバーは共有林を経済活動の場として利用することを指向し、アグロフォレストリーを導入したり、配分された区画で各メンバーが経済的利益を目的として個別管理を行うという管理形態を採用する傾向が高くなると予想された。一方、シャン州のように村の大半の世帯が農地を保有している場合は、経済活動は各々が保有する農地で実施されるので、共有林は公共の利益のために共同で管理される形態をとると予想された。しかし、既存研究によると、岡本（2012）が調査した中央乾燥地の調査対象全 9 村では、実質的に村人全員で共同で共有林を管理していた。また、Lin（2004）は中央乾燥地では森林資源が限られているため共有林から得られる木材は学校や診療所など村の公共施設の建設に用いられると指摘しているが、実際に岡本（2012）の中央乾燥地の調査対象村落では共有林から得られた木材は村の公共施設の建築に用いられていた。Kyaw Tint et al.（2011）は、エーヤーワディ地域及び丘陵地帯ではアグロフォレストリーやウッドロット植林などのため個別管理が行われる傾向があり、中央乾燥地では共同で管理される傾向があるという調査結果を報告している。以上のことから、土地保有及び貧困の度合いに関する地域特性は、必ずしも共有林の管理形態を左右しないことが示唆された。

それでは、何をもって管理形態が決定されるのであろうか。半乾燥地と湿潤地との比較という本節の主旨からはややそれるが、どのような場合に共同管理または個人管理が行われるのか、あるいは、どのような場合にどちらの管理形態を採用することが適当なのかについて考察を加えることにする。井上（2003）は、地域住民が関与する参加型森林管理における人工林管理活動について、「理論上は経済的インセンティブを考慮すると、共同管理よりも個人管理の方が造林活動には適している」と指摘している。共同管理では造林活動の実施において手を抜き、かつ、同等の利益を得ようとするフリーライダーが存在する可能性があるためである。この井上の指摘及び筆者の調査結果、並びに既出のミャンマー湿潤地の共有林に関する既存研究を踏まえると、次の二点が管理形態の決定に影響を及ぼすと考えられる。一点目は、共有林を主として経済活動として実施するか、または、公共の利益を第一目的として実施するかという管理の主目的である。前者の場合は個人管理が、後者の場合は共同管理が選択されると考えられる。経済活動として実施される場合、利用者グループメンバーに損得勘定が生じ、井上（2003）が指摘するようにフリーライダーが生じる可能性が高く、経済的インセンティブはグループより個人に強く作用すると考えられるので個人管理の方が適当と考えられる。ただし、ここでいう経済活動とは商業目的の活動だけではなく、自給経済、すなわち個人で消費する財の生産も含むものである。一方、公

共施設建設のための材の生産や水源涵養等公共の利益を主目的として共有林を管理する場合には、共同管理が選択されると考えられる。

しかしながら、この一点目だけでは筆者が調査した中央乾燥地の共有林の事例全てを説明できない。例えば、USG 18 では、従来樹木の枝を薪として利用してきた森林の合法的利用を目的として共有林を設立したが、同グループではメンバーが共同で天然林の枝打ちや植林した苗木の除草を行っている。つまり、個人で消費する財の生産を目的としているが、共同管理の形態をとっている。同グループは、実質的に村落の全世帯で共有林を管理しているが、大半の世帯が親戚関係にあり、グループとしての結束が強い。このことから二点目として、社会関係資本が蓄積されている利用者グループでは相互扶助の利点が強く認識され、共同管理を指向すると考えられる。個人管理では、あるメンバーが何らかの事情で森林管理の実施が困難になった場合、そのメンバーに配分されていた区画は管理されなくなる危険性があるが、共同管理ではそのようなリスクを回避しようという利点もある。これらのことから社会関係資本が蓄積されている利用者グループにおいては共同管理が指向されるのではないかと考えられる。

上記二点以外にも共同管理または個人管理の決定に影響を及ぼす要因があると推測される。森林あるいは利用者グループがどのような状況にある場合に、どちらの管理形態が選択されるのか、また、管理形態の違いが共有林管理の成果にどのような違いを生じさせるのかを明らかにし、状況に応じて適切な管理形態が採用されるようにすることが今後の課題として挙げられる。

■ 主要生計手段と共有林利用

地域により異なる主要生計手段によって共有林の利用内容が異なることが想定されたが、この点についても地域特性による相違はほとんど認められなかった。ラピュタ郡では漁業が主要生計手段の一つとなっており、カレン族の村では漁業資源の保全を目的としてマングローブ林を保全するために共有林を設立していることが報告されている (Lin 2004)。また、中央乾燥地では家畜生産が農業と並んで主要生計手段となっているが、Kyaw Tint et al. (2011) の調査地であるニャンウー郡の 1 村で飼料の増加が共有林の利益として認識されている以外は、共有林の放牧利用や飼料生産を目的とした利用事例はみられなかった⁴¹。共有林の利用が各地域の生計手段の維持や強化につながれば、それが地域住民に対して森林管理活動を行うインセンティブとして機能すると考えられるが、上記の事例以外は、特に主要生計手段の維持や強化に関連させた共有林の利用はみられなかった。

⁴¹ 筆者が COMFORT に勤務している際に共有林の放牧利用の可能性を提案しても大半の森林局職員は拒絶反応を示した。利用者グループからも放牧利用の意向は示されなかった。これは、中央乾燥地ではあまりにも植生が貧弱で、かつ、家畜の数が多いため、共有林の放牧利用は困難かつ不適切であると考えられたためと推測される。しかし、筆者が従事した中央乾燥地造林計画では、植林初期段階の放牧を適切にコントロールすることによって植生が回復するので、植生が回復した後、過放牧にならないよう適切にコントロールすれば共有林の放牧利用も不可能ではないと思われる。

■ まとめ

以上みてきたように、湿潤地域との比較を通じて明らかになった中央乾燥地における共有林の最大の特徴は、共有林対象地の多くは荒廃地または劣化した森林であるという初期条件の厳しさ、及び、植林しても生存率が極めて低いという森林造成の難しさであり、半乾燥地では共有林を設立してもそれが持続的森林管理へ貢献する可能性は低いことが改めて確認された。一方、中央乾燥地では森林資源が乏しいが故に公共施設の建材調達手段としても共有林を通じた森林造成が重要であることが示唆された。他方、地域による貧困層または土地なし層の割合の相違による共有林管理形態の相違や地域特有の生計手段に応じた共有林の利用の違いは明らかにならなかった。また、湿潤地域及び中央乾燥地のいずれにおいても村落住民間あるいは外部者とのコンフリクトが生じており、他方、利用者グループメンバー以外の弱者にも共有林の便益を共有するなど弱者へ配慮している利用者グループがあることが明らかになった。このことは、共有林の公平な森林管理実現への貢献可能性について地域特性による顕著な差異はなく、むしろ地域特性を越えて共有林における公平を促進しうる可能性が示唆された。

4.6 結論及び提言

4.6.1 持続的森林管理実現への貢献可能性

■ 結論

4.3 で述べた筆者による中央乾燥地における現地調査の結果、及び、4.5 で述べた既存研究において報告されている湿潤地における共有林との比較を踏まえると、中央乾燥地における共有林が持続的森林管理の実現に貢献する可能性は、次のように結論づけられる。

作業仮説「管理計画作成に住民を参加することと管理計画実施の間に関係はなく、森林管理作業の実施が持続的森林管理につながるとは限らない」については、4.3 で述べたとおり、管理計画作成への参加と管理計画実施との間に関係性は認められず、管理計画の履行・不履行は管理計画作成への参加とは関係のない要因によって左右されることが明らかになった。管理計画不履行理由の大半は住民参加型であることに起因しており、これは住民参加型森林管理である共有林の方が政府による森林管理より持続的森林管理の実現を困難にする可能性があることを示唆している。ただし、管理計画どおりではないにせよ 34 利用者グループでは森林管理作業を実施していることが確認された。しかし、59 利用者グループの 56% は荒廃林または荒廃地を対象としており、34 利用者グループが実施している管理作業の 55% は森林造成または植生回復に関する作業となっているが、植林した苗木の生存率は極めて低く、持続的森林管理の実現に結びつき難いことが明らかになった。管理すべき森林が造成されなければ持続的森林管理はありえないことはいうまでもない。保全活動としては、山火事防止の監視や防火帯の設置、違法伐採の監視などが実施されており、これらは継続的に実施されれば持続的森林管理の実現に寄与するが、現時点では継続して実施されるか否かを予測するのは困難である。

中央乾燥地において保全作業を含む森林管理活動が今後も継続して行われるか否かを予測するのは困難であるが、参考に既存研究をみると、Kyaw Tint et al. (2011) によると 16 共

有林のうち半数は活発に機能しており、5 共有林は問題を抱えながらも機能しており、3 共有林は停滞していたことが報告されている。これら 16 共有林については、地域特性による継続状況の違いは認められない。ただし、地域によっては設立した共有林の 10%しか機能していないという森林局からの情報も紹介されている。中央乾燥地では苗木を植えても育たないという負の経験、そして何よりも管理作業を実施しても共有林から利益を得られないという経験を蓄積することにより、管理作業を実施するモチベーションや共有林に対する関心が低下することが危惧される。ドナーの支援により設立された共有林では、ドナーによる経済的支援がある間はそれがインセンティブとなって住民は植林を行うが、支援終了後は森林管理が停滞・中止されることが指摘されている (Kyaw Tint et al. 2011、岡本 2012)。

以上のことから、中央乾燥地において共有林が持続的森林管理の実現に貢献する可能性は高くないと結論づけられる。

■ 提言

上述したように中央乾燥地においては共有林による持続的森林管理の達成は困難であり、むしろ住民参加型であるが故に政府による森林管理よりも持続的森林管理の実現が困難になる可能性があることが示唆された。しかしながら、森林局のキャパシティを考えると経済的価値が低い中央乾燥地の森林管理を森林局が十分に実施することは期待し難い。よって、困難であっても共有林を中央乾燥地における森林管理形態として採用せざるをえず、どのようにすれば中央乾燥地において共有林が持続的森林管理の実現に貢献する可能性を高めることができるかを考えることが必要である。持続的森林管理実現への貢献可能性を高めるための方策として次の点が提言される。

➤ 森林局と利用者グループとの協働の強化

調査結果から明らかになった持続的森林管理実現のネックとなっている点を踏まえると、今後、持続的森林管理実現への貢献可能性を高めるためには、「協働」の理念に基づき、森林局と利用者グループが森林管理実施段階において協力を強化していくことが提言される。これまでも森林局と利用者グループは共有林令に基づき、利用者グループの組織化、管理計画の作成など協力して共有林の設立を進めてきた。しかし、Kyaw Tint et al. (2011) も指摘しているように、共有林設立後の管理実施段階においては、植林の最初のローテーションの苗木供与以外は、森林局の役割は明確ではない⁴²。持続的森林管理に向けて、まずは森林造成がネックとなっていることが明らかになったので、今後はこの点に関する森林局の関与を強化していく必要がある。例えば、植林した苗木の生存率を向上させるためには、現場の状況に適した樹種の選定、十分に生長した苗木の使用、植林方法・作業方法の改善などが対策として考えられるが、最も重要なことは利用

⁴² COMFOR で 2004 年 11 月に実施した研修で講師を務めた森林局の元ダイレクターが作成した「共有林の問題と対策」に関する研修資料によると「一般的に森林局職員は、共有林設立証明書が利用者グループに発行されれば、彼らの仕事は終わったと考えており、利用者グループによる森林管理の監督やモニタリングを無視している」と指摘されている。

者グループと森林局と一緒に生存率が低い原因を解明し、対策を講じるということである。この有効性は USG 56 の事例で示されている。4.3.4 で述べたとおり同グループでは、初年度の植林の生存率が低かった原因及び改善策をグループ内で協議し、その結果を森林局に報告した。それに対して森林局がアドバイスし、それを踏まえて植林方法や作業方法、樹種選定などを改善したところ、2年目の生存率を大幅に向上させることができた。

十分に生長した苗木を植林するようにするためには、苗木生産及び植林のタイミングを考慮して共有林設立手続きを進めることが必要である。現在は、共有林設立手続きは住民または利用者グループ、県及び郡森林管理事務署並びに SLRD など関係機関の熱意と都合により進捗が左右されており、設立まで1~2年以上かかるケースが多い。このような状況にあることからいつ共有林設立証明書発行に漕ぎつけるか予測するのは極めて困難であり、このため共有林設立証明書発行のタイミングを踏まえて苗木を生産することは困難となっている。このような状況を改善するためには、例えば、利用者グループから申請があった場合、1カ月以内に郡森林管理事務署は対象地の調査を行うなど手続きの各段階を一定期間内に実施するよう制度として定めることが提案される。一定のスケジュールにしたがって設立準備を進めることは、利用者グループ側にも同様に求められる。例えば、森林局に共有林申請が認められたら、その2カ月以内に管理計画を作成するなど定められたスケジュールに沿って手続きを進めるようにする。参加型開発の論理に基づけば、このように政府側が定めた一定のスケジュールにしたがって手続きを進めることはトップダウンと批判されるかもしれない。しかし、筆者の経験及び中央乾燥地造林計画時の筆者の同僚であった乾燥地緑化局職員の経験によると、森林管理のように住民にとって必ずしも優先順位が高くない活動については、森林局や乾燥地緑化局等外部からのプッシュがなければ住民はなかなか行動を起こそうとしないのも事実である⁴³。住民だけで森林管理を実施するのであれば、住民の都合に合わせて事を運べばよいが、森林局と住民との「協働」という理念に基づけば、住民側も森林局と合意したスケジュールに沿って責任をもって共有林設立の手続きを進めることが必要となる。

➤ PDCA サイクルの導入

共有林の持続的森林管理実現への貢献可能性を高めるためのもう一つの対策としては、PDCA サイクル⁴⁴を導入することが挙げられる。PDCA サイクルが自然環境管理や生態系管理の分野で

⁴³ 中央乾燥地造林計画で筆者のカウンターパートであったニャンウー県乾燥地緑化局のスタッフオフィサー（当時はレンジオフィサー）によると「住民は共有林に関心を持ち、共有林の設立支援を乾燥地緑化局に求めてきても、その後は乾燥地緑化局が度々働きかけなければ行動を起こそうとしない」とのことであった（2006年9月6日のヒアリングによる）。

⁴⁴ PDCA サイクルとは、1950年代に W.E.デミングが提唱した製品の生産過程を継続的に改善していくためのサイクルを基に立案された「Plan（計画）」「Do（実施）」「Check（評価）」「Action（改善）」の4段階から成るサイクルで、生産や業務工程の継続的改善を図っていくための手法として今日では様々な分野で採用されている。1996年には環境マネジメント国際標準 ISO 14001 に盛り込まれ、自然環境管理や生態系管理の分野でも応用されるようになってきている（蔵治 2010、吉澤 2011）。また、磯崎・小松（2003）は、PDCA という用語は用いておらず、考え方も PDCA とはやや異なるが、生態系には不確実性や変化性などの性質があることから、

応用されるようになった背景としては、森林や生態系は非常に複雑であり、その機能や動態を科学的に完全に把握できていないことから、自然環境や生態系の管理における将来予測は不確実性をもったものにならざるをえず、これに柔軟に対処する必要があるということが挙げられている（蔵治 2010、田中 2010）⁴⁵。特に、参加型森林管理においては、これら自然科学的側面の不確実性に加えて、第 2 章で指摘したように「住民の意見は流動的」であり、鳥越（1997a）が提唱する「経験」論によると“意見・行動として現れるのは、その時たまたま選ばれた選択肢の一つにすぎない”ことから社会的側面の不確実性も高いので、これらに柔軟に対処するという観点からも PDCA サイクルを管理手法として適用していくことが提言される。

ミャンマーの共有林を PDCA サイクルに当てはめると、次のようになる。

Plan：利用者グループによる管理計画の作成

Do：利用者グループによる管理計画の実施

Check：利用者グループによる管理計画実施状況及び実施結果のモニタリング、並びにその結果を報告する進捗状況報告書の森林局への提出。森林局による進捗状況報告書の確認

Action：モニタリング結果及び進捗状況報告書へのリアクションとしての森林局によるアドバイスを踏まえた管理計画の修正

共有林令では、利用者グループによる管理計画の作成及び計画の実施、並びに森林局への進捗状況報告書の提出が定められているので、制度としては **Plan – Do – Check** は規定されている。しかし、**Action** の段階は明示されていない。また、実際の状況を見ると、調査時点では共有林設立後間もないこともあり、**Check** に当たる進捗状況報告書を森林局に提出した利用者グループはごく僅かであり、**Action** はほとんど実施されていなかった。今後は、**Action** 段階も制度として明示し、**Check** 段階と併せて確実に実施されるようにしていくことが必要である。特に利用者グループが進捗状況報告書を森林局に提出しても、森林局から何らリアクションがなければ進捗状況報告書を提出する意欲は薄れていくと危惧されるので、この点についての制度上の明示及び実施が重要である。前項の提言とも関連するが、利用者グループが報告してきた共有林管理上の問題について森林局がどのように対処すべきかアドバイスを与えるというような双方向のコミュニケーションによる共有林管理が「協働」ということである。ただし、**Check** 及び **Action** は進捗状況報告書というフォーマルな形式だけにこだわる必要はなく、苗木生産や植林の時期を考慮して適宜インフォーマルな形でも実施していくことが適当である。

また、**Plan** 段階については、共有林令によると利用者グループが作成した管理計画を森林局がチェックすることになっているが、計画内容が持続的森林管理に資するものか否か（例えば、木材林産物の利用に偏っていないか、農作物の栽培に重点が置かれたアグロフォレストリーの計

その保全管理は柔軟かつ適応的でなければならないと指摘している。

⁴⁵ 元々 PDCA サイクルが提案された品質管理の分野では、PDCA サイクルはクローズドシステムで有効に機能し、外部環境の影響を大きく受けるような状況には対応できないことが問題として指摘されている（吉澤 2011、阪井・栗山 2010）。自然環境分野では、高い不確実性に対処するために PDCA サイクルを管理手法として応用しようとしており、両者の PDCA サイクルについての考え方は対照的である。本研究では、後者の考え方に基づいてミャンマーの共有林管理に PDCA サイクルを導入することを提言する。

画なっていないかなど)という観点からだけではなく、利用者グループのキャパシティを考慮し、「計画の妥当性」や「実現可能性」についてもチェックすることが提言される⁴⁶。

4.6.2 公平な森林管理実現への貢献可能性

公平な森林管理実現への貢献可能性については、「政府と住民間の公平促進には寄与しうるが、コミュニティメンバー間の公平促進には寄与しない」ことを作業仮説として設定したが、これについては次のように結論づけられる。併せて、今後、公平な森林管理実現への貢献可能性を高めるための提言を述べる。

■ 政府対住民間の公平

共有林令によって、従来政府が担ってきた森林管理に住民が関与することが公に認められ、制度化されたので、その分、森林管理における政府と住民間の公平は促進されたといえる。過去においてもチークプランテーションにおけるタウンヤや村落所有薪炭林の造成などを通じて、住民は森林内で植林木の保全・管理を行いながら樹間に農作物を植えることや薪炭需要を充たすための造林を行うことが奨励されてきたが、これらは森林局の指示に基づいた植林であり、住民が主体的に森林管理を実施したものではなかった(岡本 2012)。共有林令では住民が自らの発意により共有林を設立し、自らの考えに基づいて森林管理の内容や方法、利益分配方法を定め、実施できるようになったので、政府と住民間の公平は促進されたと評価される。

さらに、本調査結果を通じて制度上だけではなく共有林令の施行においても森林管理における森林局と住民間の公平が促進されていることが確認された。管理計画作成段階において森林局が定めた植栽基準という枠組内ではあるが、森林局が意見を押し付けることはなく、利用者グループは自分達の意見を主張し、両者は対等な立場で協議していた。

Kyaw Tint et al. (2011) は、「UNDP プログラムでは確実な更新が見込める樹種を森林局が選定して推奨し、その樹種が選定された」と述べ、森林局が樹種選定をコントロールしている面が大きかったことを指摘している。しかし、森林局による確実な更新が見込める樹種の推奨は、森林局による樹種選定のコントロールというよりも技術的アドバイスとも捉えられる。

今後さらに政府と住民間の公平を促進するためには、森林局によって定められた共有林における植栽基準を住民の意見及び共有林管理の実績を踏まえて見直すことが提言される。前項で述べたとおり共有林を通じて持続的森林管理を実現していくためには、共有林管理段階における森林局と利用者グループとの「協働」を強化していくことが必要であるが、森林局と利用者グループは、支援する側、される側ではなく、対等な立場で共有林を通じた森林管理の成功に向けて協力していくことが、両者の公平を促進していく上で重要である。

■ コミュニティメンバー間の公平

調査結果から、コミュニティメンバー間の公平は十分に確保されていないことが明らかになっ

⁴⁶ 「計画の妥当性」や「実現可能性」が確保されていないことは、一般的な PDCA 論の問題としても既存研究において指摘されている(吉澤 2011)。

た。むしろ、共有林の導入により、従来共有林対象地を利用してきた住民の一部が利用者グループに加入できず森林利用から排除されたり、村落全体で保全してきた森林が一部の住民によって共有林として管理・利用されることになるなどコミュニティ内で新たな不公平が生じていることが明らかになった。

調査結果によると、利用者グループ加入機会の公平は必ずしも確保されていない。また、共有林対象地の森林のタイプや状態と利用者グループのメンバー構成とを照らし合わせてみると、共有林設立前の投入と設立後の投入及び受益の釣合という観点からも公平が確保されているとはいえない事例もあることが明らかになった。さらに、森林管理から排除された非利用者グループメンバーに対する配慮はみられず、非メンバーへの利益の共有や共有林設立によって彼らが被る損失への対処はほとんど講じられていないことが明らかになった。

Kyaw Tint et al. (2011) は森林に依存している貧困層が共有林から受益できるように、貧困層を含めた全村民が利用者グループメンバーになるべきと主張しているが、彼自身が指摘しているように、貧困層は日々の糧を得るのに精一杯で共有林活動を実施する時間はない。そのような状況であるにも関わらず貧困層に利用者グループへの加入を促すのは、「参加の強制」になりかねない。磯野 (2004) は、ネパールの住民組織による活動の例を挙げ、女性や低カーストを強制的に参加させることは、彼らにとって時間の浪費と苦痛であり、他のメンバーも活動がやりにくくなることを指摘している。重要なことは、共有林の導入により森林管理に携わりたくても利用者グループメンバーとしての責務を果たすことが困難であるがために森林管理から排除される貧困層や社会的弱者が、日々の生活に最低限必要な森林資源を確保できるようにすることであり、これら貧困層や社会的弱者を利用者グループへ加入させることは必ずしも必要ではない。本調査結果では、非メンバーに対する配慮はほとんどみられなかったが、岡本(2012)や Kyaw Tint et al. (2011) の調査では、非メンバーである弱者への配慮がなされている事例が報告されている。これらに倣えば、非メンバーを含めた弱者への配慮を行いつつ、共有林を管理していくことも不可能ではないと考えられる。非メンバーである住民が共有林からの利益を享受するということは、責務と受益の釣合からみれば公平ではないかもしれないが、社会的公正の側面から考えると公平な森林管理実現のためには必要な措置であると考えられる。

あるいは、調査結果が示す事例のように、弱者に過度な負担がかからないように工夫することによって全世帯を利用者グループメンバーとしてコミュニティレベルの公平を確保しつつ、共有林を設立・管理することも可能であることが明らかになった。岡本 (2012) の調査事例においても、実質的に全世帯で共有林を管理し、原則としては作業配分及び利益分配は同等としながらも病人は作業免除とし、貧困層にだけ共有林内での薪採取を許可・黙認するなど、柔軟に規則を運用することによって弱者を排除せずに共有林を管理していた。日本の入会のようなコモنزでは成員としての責務を果たせない住民は排除されてきたが、これらの事例からメンバーとしての責務を果たせない人を排除しなくても共有林を管理しうる可能性が示された。ただし、貧困層など弱者を巻き込んだ森林管理の成否は、そのコミュニティの社会関係資本の成熟度によることが既存研究により示唆されている (Carter and Gronow 2005、Edmunds and Wollenberg 2003、Chomitz et al. 2007、井上 2009)。よって、社会関係資本が成熟していないコミュニティにお

いてどのように弱者の排除を回避して森林管理を実現させていくかが今後の課題である。これについては、第6章で考察する。

上記のコミュニティメンバー間の不公平に関する結論及びそれらを是正するために提言される措置は、主に同一村落内に関する議論である。2.1.3で指摘したように参加型森林管理の導入によって同一村落内の不公平に加えて、村落間の不公平も生じている。ミャンマーの共有林についても Kyaw Tint et al. (2011) は、調査対象16利用者グループ中4グループで近隣村落とのコンフリクトが生じていることを指摘している。本事例研究では村落間の不公平は、スコープ外としたが、複数の村落が関係する天然資源の共同管理のあり方、すなわち誰によって、どのように管理されることが妥当であるかという問題はコモンズ論や環境社会学でも議論の途上であり、参加型森林管理を実施する際に避けられない問題であることから、この問題について議論を深めることは今後の課題として重要である。

■ 利用者グループメンバー間の公平

利用者グループレベルについては、概ね公平が確保されていると評価される。管理計画作成や作業配分並びに利益分配において著しい不公平はみられなかった。管理計画作成に関しては、メンバーは計画作成への参加機会が与えられても必ずしも参加しないことが明らかになったが、これは、彼らが参加コスト低減のために参加しないことを選択し、管理委員会や他のメンバーにより管理計画が作成されるプロセスを了承していると解釈された。ただし、そのようなプロセスにより策定された管理計画の内容については、必ずしも全メンバーが了承していない場合があることが明らかになった。また、管理計画作成における地域住民の「公平」の基準は、外部者のそれと異なることが示された。地域住民の基準を尊重することは重要であるが、それだけでは伝統的権威や道徳が形づくってきた慣習やコミュニティ内の権力構造を越えた「公平」を実現することはできず、むしろ「不公平の固定化」を招く恐れがある。参加型森林管理ではコミュニティ内で決定されるコモンズと異なり、政府も森林管理規則の制定及び実施に関与することから、地域住民の価値基準を尊重しつつもこれまで地域コミュニティにおいて認識されてこなかった社会的権利を加味して森林管理における新たな次元の公平を実現しうる可能性がある。今後このような方向に向けて政府の関与を強化していくことが提言される。管理計画実施段階に関しては、全世帯を利用者グループメンバーとしながらも弱者へ過度の負担がかからないような措置を講じることによって公平を実現しうるということが明らかになった。利益分配については、利用者グループによって分配方法は様々であるが、村の有力者に利益が集中するというような著しい不公平はみられず、いずれのパターンも基本的にメンバーの合意に基づいていることから公平が確保されていると結論づけられる。

4.6.3 ドナーの関与と政府の関与

ミャンマーでは1995年の共有林令の公布に先立ち、UNDPがHDIプログラムの中で共有林の設立を支援してきたことは上述したとおりであるが、本項ではドナーのイニシアティブによる共有林設立が、その後の政府による共有林普及にどのような影響を及ぼしたのかをまとめ、それ

を踏まえて今後のドナーの関与及び政府の関与のあり方を提言する。

UNDP の HDI プログラムでは、住民に対して植林の労賃が支払われており、これをインセンティブとして共有林活動を実施していた利用者グループは UNDP の支援終了後共有林の活動を停止していることが報告されている（岡本 2012）。筆者の経験によると、中央乾燥地のチャウパダン郡（Kyaukpadung Township）では UNDP の支援を受けた経験があったため、COMFORT が支援する森林局のイニシアティブによる共有林では UNDP のような経済的支援はないことが判明すると住民は共有林設立の興味を失い、申請手続きの途中で共有林設立をキャンセルした事例があった。これらのことから HDI プログラムにおける植林に対する労賃の支払いというアプローチは、地域コミュニティを経済的支援依存体質に導いたという点では長期的にみれば共有林の普及にネガティブなインパクトを与えたといえる。一方で、これも筆者の経験によるところであるが、HDI プログラムを通じて森林局や乾燥地緑化局の職員に対する共有林普及に関するキャパシティ・ビルディングがなされ、この点は HDI プログラム終了後も共有林普及にポジティブに作用している。

UNDP の支援による共有林の設立を参加型森林管理の類型図に当てはめてみると、政府が関与する以前のことなので $G \rightarrow P$ というよりも $C \rightarrow A$ と捉えることが適当である。ただし、UNDP の支援による共有林設立と支援終了後の共有林の活動停滞を説明するために、ここでは A を $A1$ と $A2$ に分けて考えることにする（図 4-3）。 $A1$ は、ドナーによる経済的支援をインセンティブとして住民が森林管理を実施している状態であり、 $A2$ は住民が森林管理そのものから得られる便益をインセンティブとして自発的に森林管理を実施している状態である。 $A1$ から $A2$ へ移行しなければ、住民による自発的・継続的森林管理は実現されない。UNDP によって支払われた労賃は、 $C \rightarrow A1$ へ移行するためのインセンティブとして機能したと捉えられる。支援終了後共有林の活動が停滞したということは、経済的インセンティブがなくなって $A1$ から C へ逆戻りしたと説明しうる。これは初期の社会林業の失敗原因の一つとして挙げられていたことと同様であり、UNDP の支援終了後、ミャンマー政府では対応困難なアプローチが採用されていたため、自立発展性が欠如していたといえる。それどころか、チャウパダン郡の例にみられるように、 $A1$ から C へ逆戻りした経験があると、住民は経済的支援依存体質となっているためドナーのような経済的支援を伴わない政府の働きかけでは共有林を設立しようとしなくなる。つまり、 C から P へ移行することが一層困難になることが示唆された。

以上のことを踏まえると、今後ドナーが共有林の設立・管理に関与する場合は、 $C \rightarrow A1$ へ移行させるために住民に労賃を支払うのではなく別のアプローチを検討することが提言される。例えば、半乾燥地では共有林を設立後、植林しても成林させることが困難であることが明らかになったので、政府を通じて造林を財政的に支援するようなアプローチを検討する。政府に対して支援しても、必ずしもその成果が草の根レベルまで到達しないという過去の開発援助の経験からドナーが政府を通じずに直接住民を支援するアプローチを採用するようになった経緯は承知しているが、現在は、透明性や説明責任に対する関心が高まるなど状況は変化しており、ドナーも造林への財政支援を行うだけではなく、その後の森林管理の実施やモニタリングへの支援を強化することにより政府を通じた財政支援により住民の利益となるような造林を実施することが可能

であると思われる。あるいは C→A1 への移行を促すインセンティブとして労賃などの経済的支援を行うのではなく、A1→A2 または C→P への移行を促すための経済的支援を行うことが提言される。つまり、労賃を目的として森林管理に参加する住民に対してではなく、本当に森林管理を実施したいと考えている利用者グループ、森林管理に対して熱意があるグループに対して支援を行うというアプローチを検討することが提言される。

これらドナーの関与に関する教訓と提言を踏まえると、今後政府による関与についても同様のことがいえる。P も A と同様に政府の働きかけにより住民が森林管理を行う状態 P1 と森林管理から得られる便益をインセンティブとして住民が自発的に森林管理を行う状態 P2 に区分して考えると、G→P1 へ移行するために労賃や食料援助といった形で住民に対してインセンティブを与えても、P1→P2 へ移行しない限り、支援がなくなれば P1 から G または C へ逆戻りする可能性が高いため、長期的視点で考えると適切なアプローチとはいえない。特に現時点で強化すべきは P1→P2 へ移行させるための関与である。

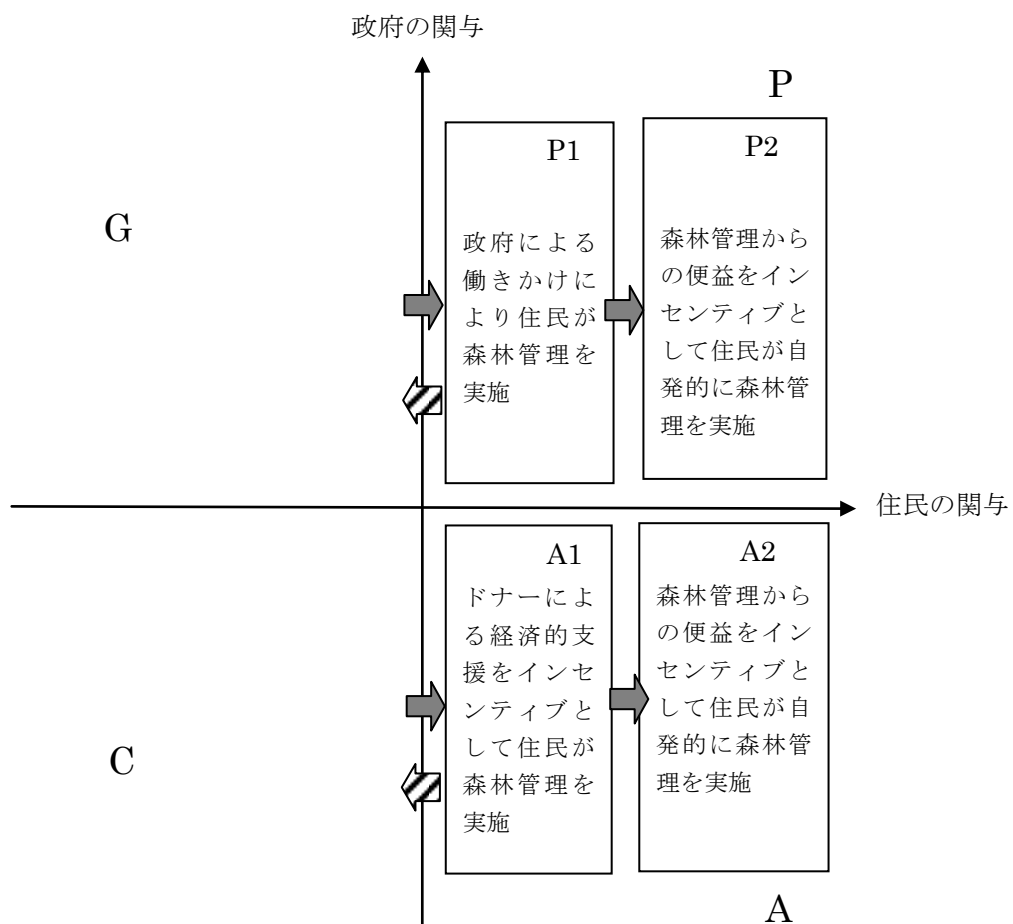


図 4-3 ドナーまたは政府の働きかけによる森林管理と自発的森林管理
出典：筆者作成

第5章 生活の安定・向上に貢献する可能性～ケニア国キツイ県における女性グループによる小規模苗畑を事例として～

5.1 ケニアの森林及び森林政策の変遷

5.1.1 ケニア半乾燥地の概況

■ 自然及び社会状況

東アフリカの赤道直下に位置するケニア共和国（以下、ケニア）は国土面積 58.3 万 km² の 8 割が乾燥・半乾燥地である（Republic of Kenya 2007）。ケニア農業気候区分図（Agro-Climatic Zone Map of Kenya）の気候区分によると、平均年間降水量が 450～900 mm の地域が半乾燥地と定められている。乾燥・半乾燥地帯は標高 1,000 m 以下の内陸平地や北東部に広がっており、首都ナイロビを含む内陸一帯は 1,000 m～2,000 m の高地で温暖な気候となっており、インド洋沿岸一帯は亜熱帯気候となっている。

ケニアには多民族が暮らしており（飯田 1996）、2008 年時点の人口は 38.7 百万人で、人口増加率は 2.7% である（FAO 2010）。人口の 78% は農村に（FAO 2010）、また、人口の 25% は乾燥・半乾燥地に居住している（Republic of Kenya 2007）。

農業が主要産業となっており、GDP の約 25% を占め（西川 2011）、人口の 80% が農業に従事している（Oloo 2010）。主要換金作物はコーヒー、紅茶、サトウキビ、園芸作物、メイズ、小麦、サイザル麻、除虫菊及び綿花である。半乾燥地では主に天水による自給用農業が営まれており、メイズやピジョン・ピー（pigeon pea）などが耕作されており、換金作物としては、タバコ、綿、サイザル麻等が栽培されている（池野 1989、Yamauchi 2002）。

人口の 80% が薪や炭などバイオマスエネルギーを利用しており（Republic of Kenya 2007）、燃料用の伐採が森林減少の主要因の一つとなっていることから森林資源の枯渇を回避するため効率のよいかまどの普及が必要となっている（山内 2000）。

土地の所有については、植民地末期の 1950 年代半ば以降、ケニア人による農業振興を目指す農業近代化政策の一環として「共同体」土地保有を私的土地所有へ転換する改革が進められてきた（池野 1985）。独立後には入植者が占めていた土地がケニア人に開放されたが、土地分配が民族間で不平等に行われたことが民族間のわだかまりとして根強く残っており、森林や水など土地に関わる総合的資源管理を実施する際の障害となっていることが指摘されている（西川 2011）。土地所有は大規模経営者に集中する傾向にあり、半乾燥地においても階層間の所有面積の格差は増大する傾向にある（池野 1989）。

■ ケニアの森林・林業

FAO の森林資源アセスメント 2010 によると、ケニアの森林面積は 3,467 千 ha で国土面積の約 6% を占めている。この他樹木に覆われている土地が 10,385 千 ha 存在する（FAO 2010）。森林の所有は、私有、公有、国有の三つに区分され（Makanji and Mochida 1999）、私有の 96% は地域コミュニティまたは先住民及び民族コミュニティが所有者となっている（FAO 2010）。

浅川（1996）によると東アフリカでいう Forest とは数層の高木層から成る閉鎖林を指すが、

FAOの森林資源アセスメント(2000)によると、ケニアでは熱帯乾燥林が占める面積は非常に小さく、熱帯灌木林が有占植生となっている。主要な樹種としては、高原地帯においてはアカシア(*Acacia* spp.)、標高1,200~1,500 mの地帯ではアカシア林草原(*Acacia wooded grasslands*)、それ以外の地帯では *Andasonia digitata* を含むコミフォラ類(*Commiphora* spp.) から成る灌木種が挙げられる(CIFOR 2002)。

ケニアにおいて森林は、経済開発、環境サービス、社会・文化的価値、あるいは、精神的価値という面において重要な役割を果たしている。森林は、木材、支柱、薪炭材、食料、薬、飼料、繊維、染料等様々な林産物や土壌保全、水資源保全など多様な環境サービスを提供している。特に乾燥・半乾燥地では、これらに加えて森林は脆弱な土壌を保護し、家畜や野生動物にシェルターを提供するという重要な役割を担っている(Oloo 2010)。旱魃に見舞われ、農作物が収穫できない時には、森林は農村コミュニティにとって唯一の栄養源となる野生の果実や食用植物などを提供し、セーフティネットとして機能している(Republic of Kenya 2007)。さらに、森林は、森林周辺に居住するコミュニティに対して利益を与えるだけでなく、主要河川の水涵養や建築材の供給等を通じて森林から遠く離れた地域の経済活動や国家経済にも貢献している(Republic of Kenya 2007)。

このように半乾燥地において森林は重要な役割を果たしており、かつ、ケニア政府は乾燥林に焦点を当てた森林保全の必要性を1970年代から強調しているにも関わらず⁴⁷、不適切な財政、必要な政策・制度の不在、人口増加や貧困に伴う農地開拓、燃材採集、家畜放牧等により森林への圧力は増加しており、違法伐採、違法な炭焼き、森林火災など様々な要因により森林減少が進行している(CIFOR 2002、Republic of Kenya 2007、Otieno 2008、Oloo 2010)。FAO森林資源アセスメント2010によると1990-2000年の森林減少率は年当たり0.35%であり(FAO 2010)、森林減少の大部分はウッドランド⁴⁸で起きている(CIFOR 2002)。さらに乾燥・半乾燥地においては多くの植物が気候変動に伴う降雨の減少により絶滅の危機に晒されている(Oloo 2010)。

5.1.2 ケニアにおける森林政策及び森林管理

■ 森林政策の変遷

植民地以前は長老会議が定めた利用と保全のルールに従い、コミュニティが森林を管理していた。ルールの違反者に対する罰則も定められていた(Makanji and Mochida 1999)。

1940~1950年代は英国植民地政府により森林の保全と商業上の重要性を強調した中央集権的森林政策がとられた(Otieno 2008)。植民地政府により公示林地の設定及び外来樹種の導入が行われ、1940年代後半には鉄道敷設のための木材需要を充たすため、また、天然林の伐採に

⁴⁷ 1978/1979年度から1982/1983年度にかけての第4次5カ年計画において「乾燥地及び半乾燥地(Arid and Semi Arid Lands: ASAL)開発」政策が打ち出された。ASAL開発計画の基本目標の一つに、荒廃地の再生及び潜在的生産力の発揮に資するため、資源保全が掲げられた(池野 1989)。

⁴⁸ 浅川(1996)によるとウッドランド(woodland)は「樹冠がせいぜい触れ合い、ほぼ連続的な林冠を形成しているような1層またはせいぜい2層の樹木群をいう。個々の樹木は広がった樹冠をもち、樹冠の高さは7 mから15 m、せいぜい18 mどまりである」。

より荒廃した森林を回復するため、主にユーカリを用いた造林・再造林が開始された (Makanji and Mochida 1999)。森林管理に関する様々な法や規則、政策が定められ、科学的な森林管理を行うための技術的指示書が作成された。1957年には植民地政府により最初の文書化された森林政策が制定された (Oteino 2008)。

1963年の独立後、ケニア政府は1968年に森林政策を策定したが、これは基本的には1957年に植民地政府が策定した政策を踏襲したものであった。1968年の森林政策は、政府によるコントロールを強調し、流域保全及び木材生産に重点を置いたものであった。この森林政策は1994年森林政策に置き換えられるまで、徐々に森林利用者の便益を考慮し、近代化に対応するよう修正が重ねられていった。また、1960年代には急速な経済成長を遂げるケニア経済の木材需要を充たすため、主に燃料生産に利用されていた広葉樹の天然林を生産性の高い針葉樹の森林に転換することが政策の一つとして打ち出された (Makanji and Mochida 1999)。独立後、保護林 (forest reserves) を巡り政府と農村住民の間で意見が交わされたが、この経験を踏まえて住民の森林と土地資源へのアクセスに関する要求にどのように対処すべきかを含めた多様な政策が立案された。このような過程を通じて中央政府は森林及び土地資源管理に関する意思決定と実施プロセスに農村住民を巻き込むことの重要性を認識し、1970年代には森林管理に住民を巻き込む方向へ政府のアプローチが変更された (Oteino 2008)。

1970～1980年代には、人口増加に伴う将来の薪炭材不足に対する危機感の高まりを背景としてドナーの支援により燃料の供給を充たすことを主目的とした植林や苗畑造成が進められた。しかし、成功事例は限られている (CIFOR 2002)。さらに1980年代には研究機関及びNGOの協力によりアグロフォレストリー及び社会林業プログラムが導入された (Otieno 2008)。

1990年代になると森林及び森林資源の保全と拡充が国の開発計画において最重要課題の一つに挙げられ、これを達成するために社会林業や農地林 (Farm Forestry)、アグロフォレストリーの強化が政策として打ち出された。1989-1993 開発計画では、環境及び資源管理について森林資源の保全拡大が最重要政策の一つに挙げられた。森林減少の最大の要因は、燃料用木材の伐採であるとされ、森林局は苗木生産能力の拡大、住民による苗木生産の支援、土壌保全、農村造林普及事業等を重点項目として取り組む意向を示した (国際協力事業団 1992)。1991-1994 ケニア森林マスタープランでは、固有の森林への圧力軽減、固有の森林における多目的管理の促進、社会林業及び農地林の強化、農村及び都市におけるエネルギー源としての木本植物の重要性の認識等が強調されている (CIFOR 2002)。

1994年に新しい森林政策が施行され、持続的農業に資する土壌及び水資源の保全や産業としての林業の収益の最大化に加え、社会経済開発における森林の役割の強化や生物多様性の保全に向けた野生動物の生息域の保全と回復等新しい視点を盛り込んだ政策目標が掲げられた (Makanji and Mochida 1999) ⁴⁹。また、同政策に関する政策綱領では、農地林や公有地にお

⁴⁹ 1994年森林政策の政策目標 (Makanji and Mochida 1999)

- 1) 現代及び次世代の基本的ニーズを充たし、社会経済開発における森林の役割を強化するため、林産物の供給とサービスを増強するよう森林及び樹木による被覆を増加する
- 2) 生物多様性保全のため野生動物の生息域を保全し回復する
- 3) 持続的な農業に資するため植林と適切な森林管理により土壌及び水資源を保全する

ける植林地、固有な森林、ウッドランド、灌木地帯もカバーされており、伝統的な権利やジェンダーイシューに関する政策とも調整を図っていくことが示されている。

■ 2005年森林基本法及び2007年森林政策

2005年に新しい森林基本法（Forest Act）が制定され、2007年から施行された。また、2007年に「森林政策に関するセッションナル・ペーパーNo.1」と題した正式な文書として新しい森林政策が施行された。2005年森林基本法は持続的な森林経営を基本理念としており、特に地域コミュニティの参加、パートナーシップの構築、民間投資の促進が強調されている（柱本 2009）。具体的には、民間セクターやコミュニティはコミュニティフォレスト・アソシエーションの設立を通じて国及び地方自治体が所有する森林の管理及び保全に参加できることを定めている。これは、地方自治体は所有する森林を適切に管理する能力を十分に有していないことからコミュニティ、特に貧困層がこれらの森林の管理に参加できるようにするべきであるという考えが背景となっている（Republic of Kenya 2007）。

2007年森林政策は、2005年森林基本法に基づき、生物多様性の保全、水源涵養、林産物の生産といった多様な目的を満たす効率的かつ持続的森林管理の実施を政策として打ち出している（Oloo 2010）⁵⁰。特定の目標としては、森林と樹木の持続的利用・保全・管理、土壌・水・生物多様性の保全、植林を通じた持続的土地利用への貢献、農地林の促進、乾燥林の管理の強化、管理技術の普及、研究・訓練・教育の促進を挙げている（Republic of Kenya 2007）。

ケニア政府は、現在10%に満たない森林被覆率を次の十年間で少なくとも10%にすることを目標としており、これを達成するためにも農地林の促進、乾燥林の管理の強化、産業造林管理への民間セクターの参入、森林管理・保全へのコミュニティの参加促進が必要となっている。従来の法的枠組では民間セクターやコミュニティが森林管理へ参加することは認められていなかったが、新しい森林政策ではこれらが森林管理・保全へ参加する機会が正式に認められるようになった。植林を推進するために必要な苗木は、個人または民間のイニシアティブにより生産することとしており、苗木生産は若者や女性グループの雇用創出にもつながることが期待されている（Republic of Kenya 2007）。

農地林は、農民が自らの所有する土地に自分達が利用するために植林を行うものであり

-
- 4) 森林関連の収入、雇用提供及びローカルコミュニティの参加と平等の促進を通じて貧困緩和及び農村開発という政府の政策を支援する
 - 5) 国際的な環境や関係する条約のもとで国家としての責務を果たす
 - 6) 全ての直接的・間接的な経済的・環境的インパクトを考慮した上で、持続的な利益を最大化するように生産目的に指定された森林を効率的に管理する
 - 7) 国家経済と開発に資するよう効率的に林業利益を最大化し、認識を高める

⁵⁰ 2007年森林政策の主要項目

- 1) 政策を実施するための新しい森林制度
- 2) 全てのタイプの森林を管理することをマנדレートに追加
- 3) 森林近隣コミュニティ及び他の利害関係者を森林管理に巻き込む
- 4) 生態系アプローチに基づいた森林管理計画
- 5) 森林資源の持続的な管理と利用を促進するための適切なインセンティブの提供
- 6) 森林局からケニア森林公社への転換

(Oteino 2008)、社会林業の形態の一つと位置付けられることもある(佐藤 2007)。農民にとっては、農地上の樹木は生産物を多様化する手段の一つとして重要であり、自給用林産物の供給、あるいは林産物の販売による現金収入の創出源である他、土壌や水資源を保全し、土壌の肥沃化に貢献するものと認識されている(Republic of Kenya 2007、Oloo 2010)。ケニアでは森林面積の約3倍(10,039千ha)に当たる面積の農地に樹木が植えられているとされており(西川 2011)、農地林は国全体でみても森林管理上重要な位置を占めている。人口増加が進む中、国有林や天然林からの林産物で全ての重要を充たすことは困難になっていることから(Chidumayo and Gumbo 2010)、農地における樹木の存在は将来さらに重要になると予測されている。商業を目的とした農地林の管理向上と林産物の効率的利用及びマーケティングが課題となっており、農地林における林産物の生産、収穫、加工、運搬を企業と連携して行うことによって、農家の利益を一層増加しうると考えられている(Republic of Kenya 2007)。

また、新森林政策においては、伝統的に森林内または周辺に居住しているコミュニティの慣習的利用は保護されることになっており、持続的森林管理を妨げない文化的行事は尊重されることになっている(Republic of Kenya 2007)。

2005年森林基本法及び2007年森林政策では組織改革についても定められており、従来の森林局に替わって森林管理を担う組織として独立行政法人ケニア森林公社が設立された。長年国有林を管理してきた森林局では、汚職や不適切な財政管理が蔓延し、中央による意思決定等により非効率的な森林管理が行われてきたため、結果として違法伐採や違法耕作、過剰伐採などが横行し、産業林や天然林の劣化を招いたことが指摘されている(Republic of Kenya 2007、柱本 2009、西川 2011)。このため持続的な森林管理を達成するためには、半官半民の組織により森林管理が実施されることが適当であると考えられ森林公社が設立された。同公社の機能として、①全てのタイプの森林を対象とした管理・保全・利用に関する政策立案及びガイドラインの作成、②林業の保護、③林業教育及び訓練の促進が定められている。①については、従来の法的枠組では、森林局は公示林地以外の資源を管理することは認められていなかったが、新しい政策では森林公社は公示林地以外の樹木資源についても管理することが定められた。また、従来の森林政策は他の資源政策との調和が欠如していたが、2007年森林政策は土地及び土地利用、所有、農業、環境、鉱業、野生動物、水資源に関連した既存政策を踏まえたものとなっており、森林公社も農業、水、土地、エネルギー、観光といった関連セクターと密接に連携を取りながら業務を進めることが求められている(Republic of Kenya 2007)。

■ 半乾燥地における森林管理及び森林政策

ケニアの森林は大きく西部地域、山岳地域、乾燥地域、海岸地域の四つに区分されるが、乾燥地域には約163千haの樹冠閉鎖林と82千haの植林地が存在し、この他約47千haが木生植物に覆われていると推定されている(Makanji and Mochida 1999)。乾燥・半乾燥地の森林はゴムやタンニン、炭、エッセンシャル・オイル、食用油、地域固有の果物、蜂蜜、木材など市場価値がある産物を持続的に供給するポテンシャルを有しており、地域住民の経済及び国家経済の発展に寄与することが期待されている(Republic of Kenya 2007)。また、上述したように乾燥・

半乾燥地は国土の 8 割を占めており、人口の 25%を抱え、生物多様性にも富んでいることから乾燥・半乾燥地における森林管理は極めて重要である。上述したようにケニア政府は乾燥地に焦点を当てた森林管理強化の必要性を 1970 年代から強調してきたが、地域の多様性や土地管理及び生計システムに関する理解不足、森林に関するデータ不足など様々な要因により同地域における持続的森林管理の実現は困難となっている（CIFOR 2002）。

ケニア森林研究所（Kenya Forestry Research Institute: KEFRI）では、乾燥地研究プログラムを実施し、地方及び国レベルの貧困緩和に貢献するためウッドランドの管理と保全を向上させるための技術開発を行い、乾燥地における資源の開発に努めてきた。近年では、特に旱魃に耐性がある在来樹種と灌木の造林技術の開発に力をいれており、これらは気候変動の対応策としても重要である。また、アカシアゴムなどの非木質林産物の利用の開発・促進も行っており、これらは生計手段としてのアカシアの保全及び植林の強化につながるものと考えられている。しかしながら、現時点では乾燥・半乾燥地を対象とした包括的な植生回復の計画や植物遺伝子源を経済的に活用するための施策は立案されていない。経済的、社会的、環境的利益を重視した植物資源の持続的利用、管理、保全を実施するためのプログラムが必要であり、また、その実施のために適切な財源の手当てが必要であることが指摘されている（Oloo 2010）。

■ コミュニティのイニシアティブによる森林管理

森林管理への地域住民やコミュニティの参加を促進する政策が打ち出される一方で、NGO やコミュニティを基本とした組織（Community Based Organization: CBO）のイニシアティブによる植林や環境保全などが 1990 年代半ば以降活発に展開されている（Gibbon et al. 2005）。ただし、2005 年時点の 21 の主要な住民参加型森林管理プロジェクトのうち半乾燥地を対象としているプロジェクトはごく僅かである。ケニア政府は、当初はこれらの動きに無関心であったため、多くの NGO はドナーの支援に支えられてきたが、近年徐々に政府もこれらの活動を認識するようになってきている。Gibbon et al. (2005) は、政府がドナーや NGO の取り組みを単に認識するだけでなく、積極的に関与し、進行中の住民参加型森林管理プロジェクトを批判的に分析し、統合的アプローチをとる必要があると指摘している。

5.1.3 ケニア社会林業訓練計画

■ 計画の概要

上述したように 1970 年代に入るとケニア政府は急激な人口増加に伴い将来の薪炭材不足を危惧するようになり、造林の実施を主要課題の一つとして位置付けるようになった。1982 年には年間 2 億本の苗木を植林することを宣言した大統領令が発令された。しかし、植林を推進するために必要な大量の苗木を生産するシステムが整っていなかったため、ケニア政府は日本政府に苗木生産に関する支援を要請した。この要請を受け、1985 年から技術協力プロジェクトの準備フェーズが 2 年間実施されたが、その結果、苗木生産だけではなく地域住民による植林も強化される必要があることが明らかになり、1987 年から社会林業訓練計画（Social Forestry Training Project: SFTP）が実施されることになった。ケニア側の実施機関は KEFRI で、日本

側の実施機関は国際協力事業団⁵¹ (Japan International Cooperation Agency: JICA) であった。SFTP は、半乾燥地における造林技術の開発と社会林業に関する訓練を二本柱とし、前者は造林、苗畑、普及部門から、後者は国レベルの訓練と草の根レベルの訓練部門から構成された。また、プロジェクト活動の実施に当たっては、ジェンダーに配慮することが求められた。プロジェクト期間は当初 5 年間の計画であったが、その後さらに 5 年間延長された。後半の 5 年間に社会林業訓練計画フェーズ II (SFTP II) と呼ぶこともあるが、本研究では特に断らない限り SFTP II も含めて SFTP と呼ぶことにする。

SFTP は、半乾燥地を主な対象地域とし、特に東部州キツイ県を中心に活動を実施した。SFTP は、首都ナイロビから約 170 km 東方に位置する KEFTI キツイ訓練センターとティバ苗畑及びパイロットフォレストを拠点として活動を展開した (図 5-1)。

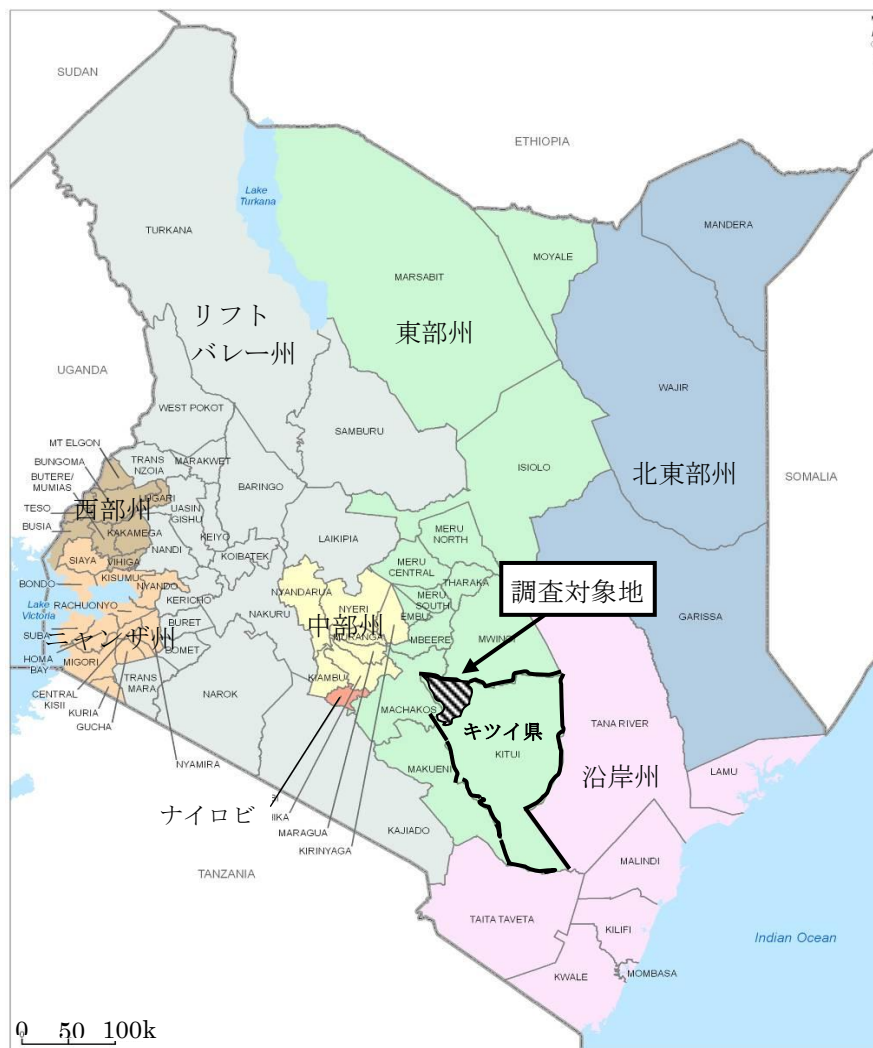


図 5-1 調査対象地

注：各色は州を示している

出典：CBS (Central Bureau of Statistics) (2003) 及び FAO (2000) (World Resources Institute 2007 の引用による) を元に筆者加筆

⁵¹ 現、国際協力機構。

1997年にSFTPが終了するに当たり、SFTPで開発されつつあった造林技術を周辺地域の住民に普及する必要性がケニア政府及び日本政府の双方により認識されたことから、普及に重点を置いたケニア半乾燥地社会林業普及モデル開発計画（Social Forestry Extension Model Development Project for Semi-arid Areas in Kenya：SOFEM）がSFTPの後継プロジェクトとしてSFTPに続いて5年間実施された。筆者は、SFTP IIの最後の2年間とSOFEMの最初の2年間に、それぞれ草の根レベルの訓練担当専門家及び情報・普及担当専門家として勤務した。本事例研究のために実施した調査は、これら4年間にわたる勤務を終えた後に、プロジェクト対象地を改めて訪問して実施したものであるが、本研究の問題意識はSFTP及びSOFEMに計4年間勤務した経験にも多分に基づいている。

■ 対象地の自然及び社会概況

キツイ県及びティバパイロットフォレストの周辺は、ブッシュランドおよびシケットと呼ばれる植生が広がっており（浅川 1996）、*Commiphora africana*、*Lannea triphylla*、*Acacia totilis*、*Acacia senegal*などが多く存在する（三島 2000）。

キツイ県の人口の97.0%はカンバ族であり（池野 1989）、カンバ族はかつては狩猟民族であったが、現在はメイズやマメを中心とする畑作と牛やヤギなど家畜による農業で生計を立てている。カンバ族にとっての豊かさは、土地と牛であり、これらが人生の最終目標となっている（Oliver 1965）。1985年にキツイ県及び同じく東部州半乾燥地に位置するマチャコス県の5郷（Sub-location）で計250世帯に聞き取り調査を行った池野（1985）によると、4～5 haの土地を所有している世帯が最も多く、世帯当たりの平均在宅成員数は9.5～10.3人となっている。成人男性は都市に出稼ぎに出ることが多く、女性が農業や林業の主たる担い手になっている。女性は副業としてサイザル麻を原料としたバスケット作りや、薪の採集・販売、木炭の製造・販売等を行っている（池野 1989）。カンバ族は一夫多妻制で（上田 1975）、女性には土地の相続は認められておらず、男性が死亡すると土地は妻の数に等分された後、各妻の息子に等分に相続される（池野 1985）。カンバ族のコミュニティの社会権力構造は緩やかで、元々公の権力をもつ首長は存在せず、長老会議はあるもののその決定は絶対的なものではなかった（Oliver 1965、池野 1989）。伝統への関与が希薄であることから個人主義であるが、一族（クラン）は困った時の頼みの綱として重要と認識されている（Oliver 1965）。

■ 小規模苗畑アプローチ

SFTPの普及部門では、家屋の周辺や農地に植林し、適切に管理している優良農家から他の農家への普及を目指すモデル農家やパイロットフォレストの一部で住民グループによる植林を行う住民造林などいくつかの普及アプローチを試みたが、本事例研究ではこのうち女性グループを対象とした小規模苗畑アプローチを調査対象として取り上げる。その理由は、次のとおりである。ケニア社会林業をC→Pタイプの参加型森林管理と位置付ける妥当性は3.3.4で述べたとおり、ケニアの社会林業は主として農家の私有地に木を植えることを奨励するものなので、大枠で考えるとC→Pタイプの参加型森林管理と位置付けられる。ただし、SFTPで試行されていた個々の

普及アプローチをみると、モデル農家アプローチは、往々にして元々自分が所有する敷地に木を植えていたような優良農家がモデル農家として選ばれるので、これは C→P というより A→P と捉えられる。一方、住民造林アプローチは、KEFRI のパイロットフォレスト、すなわち政府が管理していた森林の管理の一部を住民に委譲するものと捉えられ、C→P というより G→P と位置付けられる。他方、女性グループを対象とした小規模苗畑は、正に C→P タイプと位置付けられる。何よりも半乾燥地における森林管理は、森林造成から行う必要がある場合が多く、その第一歩として苗木生産が必要となることから苗畑活動を半乾燥地における参加型森林管理の分析事例として取り上げることは妥当である。

SFTP では対象としていなかったが、農地林もケニアの社会林業の形態の一つとして捉えられるが、農地林は政府が住民に農地に木を植えることを奨励するものであるため C→P と位置付けうる。しかし、半乾燥地における農地林への取り組みは調査時点では緒についたばかりであった。よって、本研究では C→P タイプの事例として女性グループによる小規模苗畑を取り上げることにする。

小規模苗畑アプローチは、従来の森林局による大規模な集中的苗木生産からコミュニティや農家による分散的苗木生産へという流れを背景として導入されたものである。大規模集中苗畑は均質な苗木を大量に効率的に生産できるという利点はあるが、交通手段やインフラが不十分な途上国においては、長距離を運搬中に苗木が傷んだり、分配コストが高くつくなど苗木の分配が問題となる (Shanks and Carter 1994)。加えて政府予算の逼迫という事情もあり、ケニアでは 1981 年から各村の村役場に苗畑を造成し、苗木を生産するという方法がとられたが (JICA 1985)、1996 年にはその大半は機能していなかった (筆者の観察による)。このような流れを背景として SFTP では 1988 年から女性グループ⁵²と小学校を対象に小規模苗畑の造成と管理を支援する小規模苗畑アプローチを実施した。当初はクワボンザ村 (Kwavonza location) だけを対象とし、1988 年時点では 8 グループと 4 校を支援していたが、SFTP II では、チャンゲジア・ウエスト (Kyangwitha West)、マティニアニ (Matinyani)、カシボ (Kathivo)、ザンバニ (Nzambani) の 4 村も対象に加えられ、SFTP 最終年の 1997 年には 70 グループと 18 校が支援されていた。

SFTP では、支援対象の女性グループと小学校に対してプロジェクトが雇用した普及員の巡回による技術指導と苗畑活動に必要な道具及び苗木用ポットや種子などの資材の支援が行われた。SFTP II では、これらの支援は継続しつつも、苗畑活動の自立を目指して、地元での種子の採取、牛乳パックや食用油の容器を再利用した苗木用ポットの利用等を推奨した。女性グループについては、年間 2,000 本の苗木を生産することを目標とし、苗畑をより適切に管理するインセンティブを与えるために年に 1 回苗畑コンテストを開催し、優秀なグループには高価な商品が、それ以外のグループにも参加賞が贈られた (Ong'waya and Edasawa 1990、矢口 1997)。

1989 年に SFTP によって実施されたフォローアップ調査によると、参加者は苗木の調達、苗木生産に関する技術の習得、道具や賞品の獲得など小規模苗畑活動の利益を認識していた

⁵² 女性グループとは、ケニアで農作業の相互扶助を目的として 1970 年代から農民女性により組織されたグループである。現在では、植林やかまどの改良など農業以外の活動も実施されている。

(Ong'waya and Edasawa 1990)。また、SFTP の最終年には、女性グループは自主的に地元で入手可能な資材を用いて苗木を生産したり、他の女性グループにも苗畑管理技術を伝えるなど熱心に活動を行っていたことから、小規模苗畑は将来も継続されることが期待された(矢口 1997)。しかしながら、実際には SFTP 終了の約 1 年後には 70 の女性グループのうち約半数が苗畑を中止していた(筆者の観察による)。本事例研究では、SFTP の支援により実施された女性グループによる小規模苗畑を事例として取り上げ、苗畑を継続しているグループと中止したグループとの比較を通じて小規模苗畑の生活における位置付けを明らかにすることを試みる。

5.2 作業仮説及び調査方法

5.2.1 作業仮説

本事例研究では、SFTP で支援された女性グループによる小規模苗畑を事例として取り上げ、ケニアの半乾燥地においてこれまで実施されてきた社会林業が地域住民の生活の安定・向上にどのように貢献してきたのか、あるいは、今後貢献しうるのかを明らかにすることを目的とする。3.2.3 で述べたように、事例として取り上げる女性グループによる小規模苗畑は、基本的に持続的森林管理に資するものであり、また、農家が自ら所有する土地に苗畑を造成するので、土地の所有や利用に関する権利に絡む公平の問題は生じず、政府と住民の間の公平についての議論も生じえないので、本事例研究では生活の安定・向上への貢献可能性に焦点を当てて調査・分析する。本事例研究の作業仮説は 2.1.4 で示した問題意識及び 3.2.2.4 で示した生活の安定・向上への貢献可能性を測る指標を踏まえると次のように設定される。

女性グループによる小規模苗畑の特性を考えると、2.1.4 で示した問題意識のうち重要となるのは参加型森林管理において林業が農業や他の生計向上活動と切り離されて実施されてきたため十分に生活の安定・向上への貢献という成果を発揮できなかったのではないかという点である。生活の安定・向上への貢献可能性を測る指標は、3.2.2.4 で述べたとおり「森林管理活動が住民の認識に即している」ことと「上記の要件を充たす森林管理活動が継続される」ことである。女性グループによる小規模苗畑のケースについて考えると、小規模苗畑が農業や他の生活活動と切り離されずに実施されている、すなわち生活に組み込まれて実施されている場合は、女性グループメンバーの認識に即して実施されているということであり、小規模苗畑は継続される。一方、女性グループメンバーの認識に即しておらず、生活の他の活動と切り離されて実施されている場合は、プロジェクト終了とともに中止されると考えられる。したがって、本事例研究における作業仮説は、「小規模苗畑が女性グループメンバーの生活に組み込まれている場合には継続されるが、そうでない場合は中止される」と設定される。

5.2.2 調査方法

5.2.2.1 参加型調査ツール

小規模苗畑が女性グループメンバーの生活に組み込まれているか否かは、換言すれば、女性グループメンバーは小規模苗畑を生活の中でどのように位置付けているかということであるが、こ

それを明らかにするために、日常生活の他の主要活動と比較して、小規模苗畑がどの程度重要視され、また、小規模苗畑にどの程度の資源が投入されているかを調査することにした。具体的には、①活動の重要性のスコアリング、②資源配分のスコアリング、及び③グループヒストリーという三つ参加型調査ツールを考案し、実施することにした。参加型調査手法を用いることにした理由は次のとおりである。第一に、参加型調査手法は、農業や林業など異なる分野にまたがる事柄を扱うのに適しているといわれている（PRA Programme Egerton University 1999）。第二に、筆者の SFTP における勤務経験において女性グループを対象にグループディスカッションを行うとリーダー格の人だけが意見を述べて、他のメンバーはほとんど発言しないという状況がしばしば観察されたが、参加型調査ツールを用いれば、各メンバーが自由に自分の意見を表明しやすい。第三に、研究者と被調査者が対等な立場で双方向のコミュニケーションを持ちながら調査することによって被調査者が自由活発に発言しやすくなり、研究者が有していない被調査者の視点からも物事を捉えることが可能となり（Chambers 1997、Greenwood and Levin 1998）、また、被調査者にとっても学びの機会となることである。

調査ツール①及び②は、小規模苗畑が女性グループメンバーの生活にどのように位置付けられているかを明らかにするためのものであり、この結果を小規模苗畑を継続しているグループと中止したグループとで比較することによって作業仮説を検証しようと考えられた。ただし、小規模苗畑はグループ活動であることから、小規模苗畑の継続性はグループ全体の運営状況によっても左右されると考えられ、この点を明らかにするために調査ツール③が用いられた。併せて、森林局や村長、開発援助プロジェクトなど関係機関または関係者の介入も小規模苗畑の継続性に影響を及ぼすと考えられたので、これら関係機関及び関係者へのインタビューを実施することにした。各調査ツールの具体的な内容は、次に説明するとおりである。

活動の重要性のスコアリングは、「現金収入」、「食料の確保」、「活動を行う喜び」、「意思決定」という四つの視点から小規模苗畑を含む日常生活の七つの主要活動を相互に比較しながら個人の認識に基づいて各活動がどの程度重要であるかに応じて 1 から 5 まで相対的な点数をつけてもらうものである。ここで取り上げた七つの活動は、「農作物栽培」（写真 5-1）、「家畜の世話」、「植林」（写真 5-2）、「小規模苗畑」（写真 5-3）、「バスケット製作」（写真 5-4）、「水汲み」（写真 5-6）、「薪とり」であり、これらは対象地域の農民女性の主な日常の活動である。



写真 5-1 樹木を混植した農作物栽培



写真 5-2 農地における植林



写真 5-3 女性グループの小規模苗畑



写真 5-4 サイザルバックの製作



写真55サイザルバック



写真 5-6 水汲み



写真 5-7 薪を使つての調理

例えば、あるメンバーが現金収入という点において農作物栽培が最も重要であると思う場合は 5 点を、水汲みは最も重要でないと思う場合は 1 点を、植林は農作物栽培と水汲みの中間程度重要だと思う場合には 3 点をつけてもらった。実際に点数をつけてもらう方法としては、模造紙に予め各活動名とその横に 1 から 5 までのスケールを描いておき、調査に参加してもらった女性グループの各メンバーにシールを渡して、各メンバーが自分の認識に基づいて点数を決め、シールをスケールの上に貼ってもらうようにした (図 5-2)。この方法は資源配分のスコアリングも同様である。

重要性の視点として「現金収入」「食料の確保」「活動を行う喜び」「意思決定」の四つを取り上げた理由は、最初の二つは「基本的ニーズ」の充足における重要性を、「活動を行う喜び」は既存研究であまり取り上げられることがなかった「個人の感情」からみた重要性を明らかにするために取り上げた。「意思決定」については、ジェンダーの観点から小規模苗畑は女性の意見により運営しうることの重要性を女性自身がどのように認識しているかを明らかにするために取り上げた。上述したように調査対象地では男性は出稼ぎに出ていることが多いため女性が森林活動の主たる担い手となっているが、ケニアでは一般的に生産労働については世帯主である男性が決定権を有しており (Royal Netherlands Embassy 1994)、社会林業に関しても現金収入につながる植林木の利用や決定権は男性が握っているといわれている。しかし、女性グループの活動は、それが現金収入を伴う生産活動であってもグループメンバーである女性が決定できることになっている。

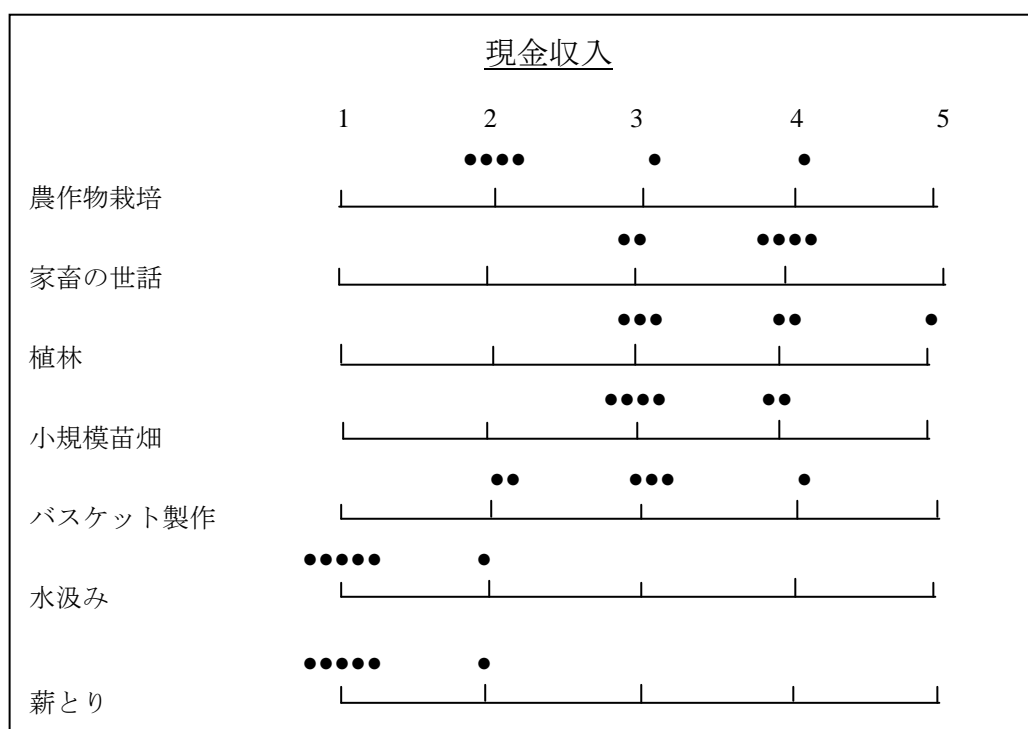


図 5-2 スコアリングシート（模式図）

出典：筆者作成

資源配分のスコアリングも同様で、時間、資金、労力（労働エネルギー）という資源をそれぞれ七つの活動にどのくらい配分しているかに応じて 1 から 5 までの点数をつけてもらった。例えば、あるメンバーが農作物栽培に最も時間を費やしている場合は 5 点を、バスケット製作に最小の時間を費やしている場合は 1 点を、家畜の世話に農作物栽培の半分より多い時間を費やしている場合には 4 点をつけてもらった。なお、各活動に対する各資源の配分は季節により変動するので、通年の配分量の合計で考えてもらうようにした。

グループヒストリーは、グループの歴史を踏まえ、グループ運営全体の中で小規模苗畑活動がどのように位置付けられているのかを明らかにするために、グループを設立してから調査時点までの活動、支援を受けた援助機関、メンバー数などの項目を記入した大きな用紙を前に、調査に参加してもらった女性グループのメンバーに自由に発言してもらい、与えられた情報を書き込んでいった。

これら三つの参加型調査ツールを用いた調査に加えて、関係機関の関与も小規模苗畑の継続に影響を及ぼすと考えられたので、関係機関にインタビューを実施した。インタビューは半構造的質問票を用いて、県及び郡レベルの森林局森林官、調査対象村の村長、及びデンマーク国際開発援助活動（Danish International Development Assistance: DANIDA）が実施するキツイ農業プロジェクト（Kitui Agricultural Project: KAP）と水資源開発を中心に実施している地元の NGO であるサソル財団（Sasol Foundation : SASOL）のマネージャーに対して実施した。

5.2.2.2 サンプリング

上述したように上記参加型調査ツール①～③の調査結果を小規模苗畑を継続している女性グループと中止した女性グループで比較することによって作業仮説が検証されたと考えられたので、SFTP が支援していた 5 村、クワボンザ村、チャンゲジア・ウェスト村、マティニアニ村、カシボ村、ザンバニ村における 70 の女性グループのうち、カシボ村を除く⁵³小規模苗畑を継続している女性グループが存在する 4 村から小規模苗畑を継続しているグループと中止したグループを一つずつ計 8 グループを調査対象として選定した。これら 8 グループに加えて、開発した参加型調査ツールのテストを行うために別途 2 グループを選定した。

当初、苗畑活動からの現金収入の有無や苗畑運営に関する問題、グループ設立時期など既存のデータと調査開始時点で SFTP に雇用されていた普及員から寄せられた情報に基づいてサンプリングすることを試みたが、既存データの項目と苗畑の継続との間には顕著な傾向が認められず、また、サンプリングを進めていく過程で普及員から寄せられた情報に誤りがあることが明らかになったため、このサンプリング方法は断念することになった。一方、継続されている小規模苗畑の位置を地図に落とししたところ、六つのクラスターが浮かび上がってきた。それらは主要道路や市場からの距離、人口密度、水資源へのアクセスなど各地域固有の条件を反映していると考えられたので、各クラスターから苗畑を継続しているグループと中止したグループを一つずつ選定することを試みた。しかし、その選定過程でも情報に誤りがあったり、また、道路状況や最初のコンタクトを依頼しうる普及員不在のためアクセスできないところがあることが明らかになり、このサンプリング方法も断念せざるをえず、最終的には地理的偏りを避けるため各村から継続している女性グループと中止したグループを各々 1 グループ選定することにした。各村におけるサンプリングについては、各村で苗畑を継続していたグループは 2～3 しかなく、アクセス可能性等を考慮するとほとんど選択の余地なく調査対象グループが決定された。

5.2.2.3 調査の実施

8 グループを対象とした調査を実施する前に、開発した参加型調査ツールの妥当性を確認し、また調査チームが参加型調査ツールを用いた調査実施方法を習得することを目的としてテスト調査を実施した。テスト調査は、上述した 8 グループとは別に、チャンゲジア・ウェスト村の苗畑を継続している 1 グループ及びマティニアニ村の苗畑を中止した 1 グループの計 2 グループを選んで実施した。調査は、筆者をリーダーとし、ケニアの大学で農林業分野の普及を学んでいる大学生 1 名、SFTP で雇用されていた普及員補助 2 名から構成した調査チームによって実施された。筆者以外のチームメンバーは現地の言語であるカンバ語を話し、調査はカンバ語によって実施された。テスト調査の結果を踏まえ、上述した三つの参加型調査ツールを本格調査で用いることが決定され、また、各ツールにおける項目が決定された。

8 グループを対象とした本格調査は、2001 年 7 月から 8 月にかけて実施された。各グループ 10～15 人程度のメンバーに集まってもらい実施した。苗畑を中止しているグループについては、苗畑を実施していた時のことを思い出してもらってスコアリングの点数をつけてもらった。これ

⁵³ カシボ村は苗畑を継続している女性グループがなかったため、調査対象から除外した。

ら 8 グループを対象に一通り調査を実施した後で、筆者の参加者の回答に対する理解が正しいか否かを確認し、また、調査結果を参加者と共有するため、テスト調査を実施したグループを含め、大部分のグループを再度訪問した。

5.3 調査結果及び考察

5.3.1 生活における小規模苗畑の位置付け

5.3.1.1 基本的ニーズ充足の観点における位置付け

スコアリングにおいて各メンバーによって与えられた点数からグループ毎にその平均値を求め、それを用いてレーダーグラフを作成し、グループとしての傾向を示した（図 5-3、図 5-4）。レーダーグラフにおいて、ある活動を示す図形が大きければ大きいほど、その活動の重要性は高く認識され、その活動に対してより多くの資源が配分されていることを意味している。苗畑を継続している女性グループ（以下、継続グループと称する）と中止したグループ（以下、中止グループと称する）とを村毎に比べてみると、図 5-3 では右側の継続グループの方が左側の中止グループより小規模苗畑を示す図形が大きい、すなわち、小規模苗畑の重要性をより高く認識し、それに対して多くの資源を配分していることが示された。苗畑を継続しているムエトグループ及びメコグループでは、小規模苗畑は主要な現金収入活動の一つとなっており、また、現金で購入する食料もあることから食料の確保という点においても小規模苗畑の重要性は高く認識されている。

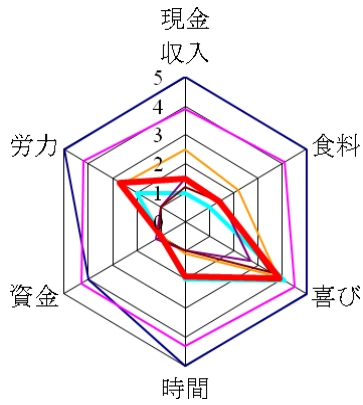
ところが、図 5-4 では右側の継続グループの方が左側の中止グループより小規模苗畑を示す図形が小さい、すなわち、小規模苗畑の重要性は、現金収入及び食料の確保という点についてあまり高く認識されておらず、かつ、それに対する資源配分も少ないことが示された。しかし、それにも関わらず小規模苗畑を継続しているということは、現金収入の大小を越えた理由があるということを示唆している。スコアリングを実施した際に、どうしてそのような点数をつけたのかという理由を尋ねたが、その理由や植林に対してつけられた点数などを合わせて考えると次のことが推測される。ニンディグカグループは、額は大きくないが苗木を販売して現金収入を得ていることから、小規模苗畑は現金収入源の多角化の手段として位置付けられ、継続されていると推測される。マニョレーニグループについては、苗木は販売していないが、苗木を植えて育て、林産物から現金収入を得ているので、苗木生産は間接的に現金収入に貢献すると認識されているためと考えられる。これら二つのグループに共通していることは、小規模苗畑に対する資源配分は少ないが、ジョウロの代わりに穴をあけたプラスチックの容器を使用したり、土の運搬に一輪車ではなくバスケットを使うなど代替品を利用し、投入する資源の少なさを補う工夫をしていることであった。

したがって、継続グループは必ずしも現金収入あるいは食料確保という観点において小規模苗畑の重要性を高く認識しておらず、また、多くの資源を配分している訳ではないことが明らかになった。現金収入の額は小さくても現金収入源の多角化の手段として位置付けられ、継続されている場合があることが示唆された。

中止グループ

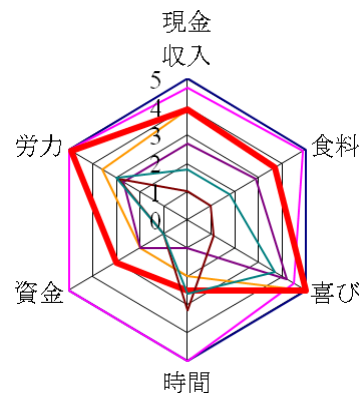
クワボンザ村

イクング女性グループ



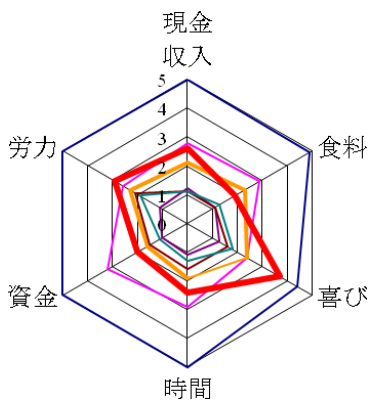
継続グループ

ムエト女性グループ

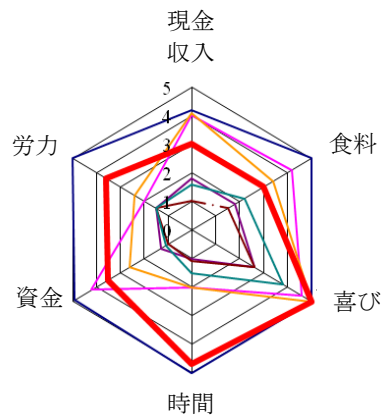


ザンバニ村

キルイ女性グループ



メコ女性グループ



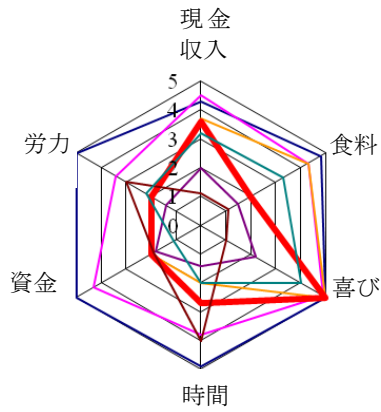
凡例

- 農作物栽培
- 家畜の世話
- 植林
- 小規模苗畑
- バスケット製作
- 水汲み
- 薪とり

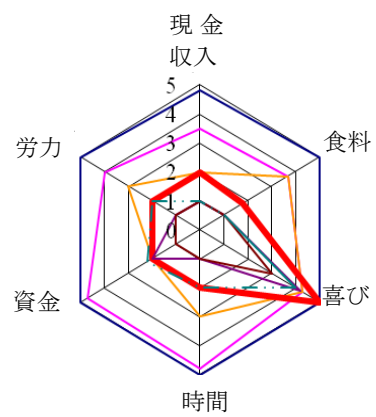
図 5-3 重要性と資源配分のスコアリング結果 (クワボンザ村及びザンバニ村)

出典：筆者作成

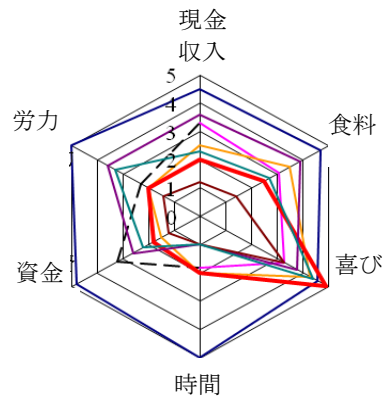
中止グループ
 チャンゲジア・ウェスト村
 イリマ女性グループ



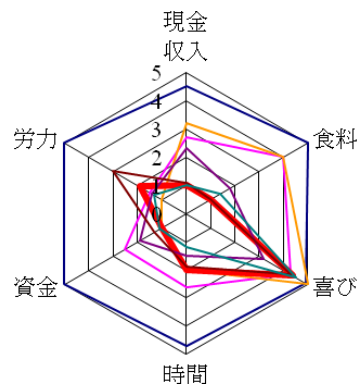
継続グループ
 ニンディグカ女性グループ



マティニアニ村
 シオレイ女性グループ



マニョレーニ女性グループ



- 凡例
- 農作物栽培
 - 家畜の世話
 - 植林
 - 小規模苗畑
 - バスケット製作
 - 水汲み
 - 薪とり

図 5-4 重要性と資源配分のスコアリング結果 (チャンゲジア・ウェスト村及びマティニアニ村)

出典：筆者作成

5.3.1.2 「活動を行う喜び」の観点における位置付け

レーダーグラフ（図 5-3、図 5-4）が示すとおり、「活動を行う喜び」という観点において小規模苗畑は、いずれのグループにおいても極めて高い点数がつけられており、また、他の六つの活動についても大部分のグループは総じて高い点数をつけている。これは人によって、あるいは活動によって「喜び」の意味合いや理由は多様であり、他の視点と同様に七つの活動を相互に比較しながら点数をつけるように頼んだが、相対的点数というより絶対的点数がつけられたためと考えられる。例えば、点数をつけた理由を尋ねたところ、あるメンバーは、「農作物栽培」は現金収入を得られるから喜びを感じ、別のメンバーは家族を食べさせることができるから喜びを感じると説明した。あるいは、あるメンバーは薪があると料理ができるので「薪とり」に大きな喜びを感じ、別のメンバーは蛇がいたり刺をもつ木がある森に行くのは怖いので「薪とり」の喜びは小さいと感じている。

したがって、「活動を行う喜び」の視点からみた重要性は、他の視点からみた重要性のように他の活動と比較することは困難であるが、小規模苗畑は感情的側面においても重要性を高く認識されていることが明らかになった。小規模苗畑活動を行う際に「喜び」を感じる理由としては、苗畑活動を行いながら家庭や農作業について相談したり、情報を交換できること、外部の人と会う機会を持てること等が挙げられている。また、苗畑の管理運営についての知識や技術を得ることができ、さらに、それを他の人に教えてあげることができることも「喜び」の理由として挙げられている。これらの理由は苗畑活動がグループ活動であることに起因しており、小規模苗畑は社交の場として、あるいは、新しい知識や技術を習得する場としても位置付けられていることが明らかになった。

5.3.1.3 「意思決定」の観点における位置付け

意思決定についてのスコアリングについては、ジェンダーの観点から女性のみで意思決定できることが女性の生活の安定・向上にとって重要であると考えられたので、各世帯において女性が男性の干渉を受けないで意思決定を行う場合は 5 点、男性が意思決定を行う場合は 1 点、女性と男性の両方が意思決定に関わる場合は、男性の関与の度合いに応じて 2~4 点をつけてもらった。調査結果は、表 5-1 に示すとおりである。小規模苗畑の点数は 3.3 から 4.6 となっており、男性も間接的に苗畑運営に関する意思決定に関与しているケースがあることが明らかになった。また、グループメンバーは必ずしもそれを否定的に捉えておらず、女性だけで意思決定できることを重要であると認識していないことが明らかになった。小規模苗畑の意思決定に夫が関与すると回答したメンバーによると、メンバーが苗畑活動に出かけるのに夫の許可が必要であったり、苗木の販売によって得た収入の使い道について夫が干渉するという形で男性が関与していることが明らかになった。地域の家父長的慣習に従い、男性が小規模苗畑の意思決定に関与しているという説明もあった。一方、メンバーの夫が苗床づくりを手伝ったり、苗木の水やりにも使う井戸掘りを通じて苗畑運営に関与することが報告された。このような男性の関与は、継続グループにも中止グループにも同様に存在しており、男性の関与の有無と苗畑活動の継続または中止との間には関係はみられなかった。また、メンバーが未亡人である場合には全ての活動に 5 点がつ

けられた。これらのことから点数の高さは女性が意思決定できることについての重要性の度合いと必ずしも対応していないことが明らかになったため、意思決定についてのスコアリングの結果はレーダーグラフに含めなかった。

表 5-1 意思決定についてのスコアリング結果

グループ 活動	継続グループ				中止グループ			
	ムエト	メコ	ニンディグカ	マニョレーニ	イクング	キルイ	イリマ	シオレイ
農作物栽培	3.0	3.6	4.0	3.9	3.0	3.3	3.8	3.7
家畜の世話	3.0	4.0	3.7	3.9	3.2	3.7	3.8	3.5
植林	3.3	3.8	3.7	3.9	2.8	3.7	4.2	4.5
小規模苗畑	3.3	4.1	3.7	4.1	4.6	3.8	3.8	4.3
バスケット製作	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	4.8
水汲み	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0
薪とり	4.8	4.6	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	4.8

出典：筆者作成

5.3.1.4 植林との関わりにおける位置付け

重要性のスコアリング及び資源配分のスコアリングの結果は上述したとおりであるが、点数をつけた理由などスコアリングの実施中に 8 グループから得られた情報を基に、活動間の物とサービスの流れを現金収入と食料の確保という点から整理したフローチャートを作成し（図 5-5）、他の活動との関わりという点から小規模苗畑が生活の中にどのように組み込まれているかを明らかにすることを試みた。フローチャートの作成に当たっては、まず、スコアリングの実施中に得られた情報を基に筆者がグループ毎のフローチャートを作成し、それを 2 回目の訪問の際に各グループに示して修正・加筆を行い、その後 8 グループのフローチャートを統合して図 5-5 に示すフローチャートを作成した。

フローチャート（図 5-5）が示すように「小規模苗畑」は直接には「水汲み」によって得られた水を苗木にやり、「植林」に苗木を提供するという関係しか持たないが、「植林」は他の活動と非常に多くの関係を有している。換言すれば、苗畑活動は植林を通じて他の活動と多様な関わりを持っているといえる。そこで、次に植林は他の活動との関係の中でどのように認識されているかをみる。メンバーは、植林は様々な物やサービスの提供を通じて、直接、間接に現金収入や食料の確保に貢献していると認識していることが明らかになった。現金収入への貢献については、林産物の販売を通じた収入だけではなく、植林した樹木による環境サービスによる効果や林産物を家庭で利用することによって支出を節減するということも含まれている。例えば、あるメンバーは果樹⁵⁴を植え、果物を食べることによって健康になり、医療費を削減できるので植林は現金収入に貢献すると認識している。また、植林は土地生産性の向上や防風機能を通じて農作物

⁵⁴ SFTP では、当初は果樹栽培は農業分野で扱われるべきものとして植林に含めていなかったが、果樹に対する農民のニーズが高かったため SFTP 後半では果樹も含めることにした。

の栽培に貢献し、ひいては現金収入や食料確保に貢献していると認識されている。

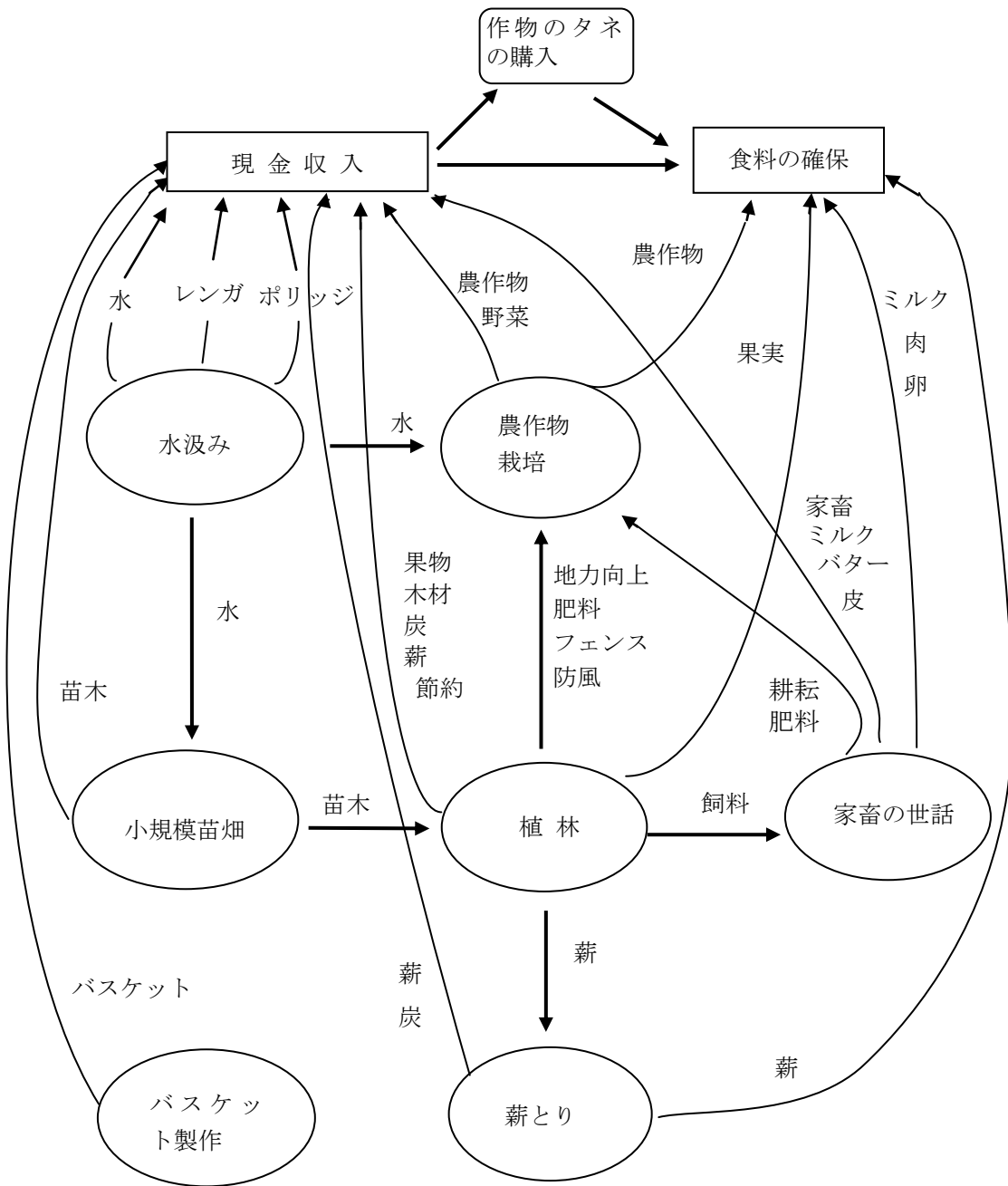


図 5-5 活動間の関係

注：「ポリッジ」とはトウモロコシの粉を煮た重湯状の飲み物

出典：筆者作成

メンバーはこのように多様な植林の役割を認識している一方で、いくつかの役割については共通して見落としていることも明らかになった。全てのグループが果樹を植えることによって果実を得るという意味で植林が食料の確保に貢献することは認識していたが、葉やさやが食用となる樹種があるにも関わらず、果実以外については植林が食料の確保に役立つと認識しているグループは皆無であった。また、飼料木としての利用に言及したグループは 2 グループしかなく、飼料木としての利用が十分に認識されていないことが示唆された。スコアリングの結果をみると飼料購入のためにかなりの資金を投入しているグループも少なくないので、飼料木としての利用を推進することによって植林は飼料購入代の節約にも寄与しうると考えられる。また、植林が農作物栽培に貢献することは認識されているものの、具体的にどの樹種が農作物の成長に好影響を与えるかという知識はあまり持ち合わせていないことが示唆された。

5.3.1.5 グループ運営における小規模苗畑の位置付け

小規模苗畑はグループ活動であるので、個々のメンバーの生活に組み込まれているか否かということに加え、グループ運営全体の中での位置付けによっても、その継続性が左右されると考えられたことから、各グループのグループヒストリーを明らかにした（図 5-6～図 5-13）。これら 8 グループのグループヒストリーから小規模苗畑の位置付けに関して次の点が明らかになった。

継続グループ及び中止グループを合わせた全 8 グループに共通してみられた傾向としては、まず、女性グループは様々な活動を脈絡なく実施しているということである。これは、女性グループはその時の状況に応じて利益になりそうな活動を実施することを示唆しており、小規模苗畑についても当初から明確な意図があって開始された訳ではないと推測される。二点目としては、外部からの支援が契機で開始された活動は支援終了とともに中止される傾向があるということである。小規模苗畑については、四つの中止グループのうち 3 グループは SFTP からの支援が得られるようになったことを契機に苗畑を開始したが、SFTP の支援終了後苗畑を中止している。他方、四つの継続グループのうち 3 グループは SFTP の支援が得られる前から苗畑を開始していた。小規模苗畑以外の活動については、例えば、シオレイグループでは農業局からの支援が得られたので 1998 年に養蜂を開始したが、農業局が防護服を支援するという約束を守らなかったため 2000 年に養蜂を中止している。イリマグループは文化社会サービス省の支援を得て 1985 年にヤギの飼育を始めたが、同省からの支援と訓練が終了した後、1990 年にヤギ飼育を中止している。三点目としては、ニンディグカグループを除く 7 グループで個人苗畑が造成されており、小規模苗畑の活動を通じてメンバーは苗畑造成・管理技術を習得したことが示唆された。四点目は、小規模苗畑そのものは中止されても個人苗畑の造成や生産した苗木を植林し、植林木から薬を生産・販売するなど形を変えて生活にインパクトを与えている場合があることが明らかになった。シオレイグループでは、小規模苗畑は中止しているが、苗畑を始めた翌年から植林を始め、その 7 年後には植林木を利用して薬を生産・販売している（図 5-6）。同グループでは、各メンバーがすでに十分な苗木を得たことが苗畑中止理由の一つに挙げられており、小規模苗畑は自家植栽用の苗木を調達するための手段として位置付けられていたと解釈される。同グループがこのように苗畑活動を植林、薬の生産・販売へと展開しえた理由としては、これらの知識を有す

る SFTP の普及員と接する機会が多かったこと、地の利がよく商業活動に関する情報や市場へのアクセスが容易だったことなどが考えられる。五点目は、中止グループについてであるが、旱魃による水不足や白アリの被害など半乾燥地特有の問題が苗畑の中止理由の一つとなっていることが明らかになった。調査対象地域では、1999 年と 2000 年に旱魃が起り、キルイグループ、イリマグループ及びシオレイグループでは旱魃による水不足が苗畑を中止した理由の一つになっている。

また、グループヒストリーの結果から、メンバーとしての責務を果たすことが困難なメンバーは小規模苗畑活動から排除される場合があることが示された。例えば、イクンググループでは 1 人のメンバーが苗畑活動を行うことは大変であるという理由で退会している。また、同グループでは、苗畑活動に欠席した場合は罰金を払うというグループのルールを守らなかった 4 人のメンバーが退会している。また、メコグループでは苗畑活動に対して開発援助プロジェクトが持ち掛けたコストシェアリング⁵⁵が原因となってメンバーの間に不和が生じている。

⁵⁵ 苗畑活動のための種子と苗木用ポット、ジョウロ、ナタ、一輪車、鍬、シャベル、殺虫剤が開発援助プロジェクトから支援されたが、総額 5,000 シリングのうち半分を女性グループが負担することが求められた (図 5-8 参照)。

年	1975	77	78	79	94	95	96	98	2001
グループの活動	井戸掘り	井戸の壁づくり	グループ苗畑	植林	耕作(相互扶助)	私有地造林	葉の生産と販売	2000	
	バスケット製作講習			テラス作り					
	レンガ作り								
	薪とり(相互扶助)								
	家庭に関するカウンセリング								
						ポテイ用オイルの生産と販売			2000
								住宅建築の支援	
								葬式代のカンパ	
								養蜂	2000
								メリーゴーラウンド(授業料のため)	
グループ形成	グループの設立				グループの銀行口座開設			銀行口座を閉める予定	
グループを支援する援助機関	カトリックが井戸掘りを支援 水資源局が井戸の壁作りを支援 AMREF が井戸掘りとポンプを支援				JICAがグループ苗畑を支援	JICAが木からの葉づくりを支援		農業局が養蜂を支援	
メンバー数	20		20			46		52	

注: 1. グループメンバーは、井戸から汲んだ水を調理、飲み水に加えて、苗木や木の水やりにも使用している。
2. 水資源局はカトリックが井戸掘りを支援した後、グループが井戸の壁を造成するのを支援した。
3. グループは、十分な知識を有していなかったが、グループ苗畑を1978年から始めた。JICAが支援するようになってからグループ苗畑は進歩した。
4. 現在、数名のメンバー(調査参加者のうち9人)が個人苗畑を造成している。その主な目的は、苗木の販売である。彼らは水源を苗畑の近くに持っている。彼らは、グループとしての活動が楽しいので、グループ苗畑も個人苗畑も両方楽しんでいる。
5. メンバーはグループ苗畑で生産した苗木をグループ活動として植え、さらにそのうちパパイヤ(*Carica papaya*)やアザディラクタ・インディカ(*Azadirachta indica*)などの木を使って薬を製造している。
6. グループの銀行口座は、最低2万ケニアシルの残金が必要なので、グループは口座を閉めたいと考えている。
7. グループメンバーは次の理由によって20名から52名に増加した: 新しく結婚した女性の参加、苗木の入手と井戸の利用を望む人がグループへの参加を希望した。
8. グループは、次の理由によりグループ苗畑を2000年に中止した: 全てのメンバーがすでに十分な苗木を持った、水不足(井戸は2000年に干上がった)、JICAの支援引き上げ、及び、白アリの問題のため。メンバーは、物的支援に加えて、次のような技術的支援を必要としている。白アリ用の防虫剤の利用、地元で入手可能な代替品の正しい使い方(水はけ)、病虫害対策など。
9. グループは2000年に養蜂を中止している。これは、防護服を支援すると約束した農業局が約束を守らなかったためである。
調査者注: メリーゴーラウンドとは、メンバーが少しずつお金を出し合い、そのお金をプールしておいて、経済的に困難な状況に陥った場合など、メンバーがお金が必要ときにそこから借りるという仕組みのものである。

図 5-6 シオレイ女性グループのグループヒストリー

出典: 筆者作成

年	77	88	97	99	2001
グループの活動	耕作、テラスづくり(トップ)				2000
		住民造林(トップ、ムリ) 87 ← → 94	メリーゴーラウンド(トップ) 96 ← → 98		
		小規模苗畑(ウエンド、トップ) 88 ← → 98		小規模苗畑(ムリ) 99 ← → 2000	
		ヤギ飼育(ムリ) 89 ← → 97	ヤギ飼育(トップ) 96 ← → 2000		
				メリーゴーラウンド(ムエト) 99 ← → 2000	
グループ形成	77 トップWG形成(2001年まで継続)	86 ムリWG形成(2001年まで継続)	97 ムリWG銀行口座開設		
		88 ウエンドWG形成	98 ウエンドWG解散	99 ムエトWG形成	
グループ支援機関		88 SFTPがウエンドWGの形成を支援	92-93 フード・フォー・ワーク※ (道路建設)	98 SFTP 支援終了	
メンバー数	トップ 7	ムリ 10	ウエンド 13	ムエト 14	→ 20 トップ 23 ムリ 22

注: 1. トップWG(Women's Group: 女性グループ)とムリWGが政治的影響のため住民造林を中止。村長がJICAの活動を引き揚げさせた。

- 2000年は数名のメンバーが個人苗畑を造成したが、今年には誰も造成していない。
 - ウエンドWGはSFTPが小規模苗畑のために設立を支援した。ウエンドWGは1998年にJICA支援終了に伴い解散。
 - ムリWGは1997年に登録費と月会費を用いて銀行口座を開設した。ヤギを販売した売上を口座に貯蓄している。
 - ムエトWGは銀行口座を開設していないが、近い将来開設することを計画している。
 - SOFEM/JICAの支援終了を契機として、外部からの支援を得られるように三つのグループを一つのグループにした。グループメンバーは植林のための苗木生産も行いたいと考えている。
 - トップWGとムリWGの全てのメンバーがムエトWGに加入した訳ではない。トップWGとムリWGはその後も継続している。
 - この辺りではDANIDA、SIDA、KENGOのプロジェクトがあるが、ムエトWGはいずれの支援も受けていない。農業省からの支援も受けていない。一度、森林局の職員がDANIDAのKAPプロジェクトの関係でムエトWGを訪れたが、ムエトWGは支援対象に選ばれなかった。
- ※フード・フォー・ワーク (Food for work) とは村落開発関係の作業を行うことと引き換えに食料を支援する国連の援助スキーム。

図 5-7 ムエト女性グループのグループヒストリー

出典：筆者作成

年	87	93	98	2001
グループ活動	樹木の苗畑(現金収入のため)			
	←			→
	野菜栽培(現金収入のため)			浅井戸建設
	←			99 ↔ 2000
	テラス形成(現金収入のため)			
	←			→
	メリーゴーラウンド			
←			→	
耕作(相互扶助及び現金収入のため)				
←			99	
持参金支払いの相互扶助				
←			→	
学費支援(子供2人) 89 ↔ 90				
グループ形成	グループ結成		97 グループ口座開設	グループ資金の濫用 → 会費値上げ
				数名のメンバーはコストシェアリングの負担分未払い
グループ支援機関	87-2001 森林局がグループ苗畑を支援	93-2001 JICAがグループ苗畑を支援 93-95 グリーンベルトが苗畑を支援	99-2001 DANIDAが苗畑と浅井戸をコストシェアリングを通じて支援	
メンバー数	87 5 88 8	90 12	93 16 95 18 96 16	99 20 2001 20

注：1. グループでの野菜栽培が病気と水及び土地不足のため1998年に中止された後、各メンバーは個人の敷地に500本の野菜の苗を植えた。

- 1998年以降、ほとんどのメンバーはグループ苗畑で技術を習得した後、個人苗畑を造成している。
- グループ苗畑では現金収入のため苗木を生産している。個人苗畑では自家用植栽のための苗木を生産している。
- グループ苗畑には苗畑から10mのところ建設された浅井戸から汲んだ水を使用している。メンバーは、浅井戸の水を料理や洗濯にも利用している。
- SOFEM/JICA は公けには1999年にグループ苗畑の支援を終了したが、その後もプロジェクトの普及員がグループを訪れ、技術的アドバイスを与えている。このためメンバーは、2001年時点でもJICAの支援があると認識している。
- 2人のメンバーは森林局の普及員である。このためメンバーは2001年時点でも森林局からの支援を得ていると認識している。
- 95年から96年にかけて2人のメンバーが死亡したためメンバー数が減少した。
- 耕作の相互扶助は1999年に不安定な降雨と大半のグループメンバーの体調不良のため中止した。
- DANIDAが1999年から2001年にかけてコストシェアリングを通じてグループ苗畑を支援した。コストシェアリングでは種子と苗木用ポット、ジョウロ、ナタ、一輪車、鍬、シャベル、殺虫剤が支援された。総額5,000シリングのうち半分をグループが負担した。

図 5-8 メコ女性グループのグループヒストリー

出典：筆者作成

年	1984	1993	2001
グループ 活動	耕作(メンバー相互及び他人のため、現金収入のため)		
	←→		
	肥料運び(相互扶助)		
	←→		
	テラスづくり(現金収入のため)		
	←→		
	土地耕作準備(相互扶助、現金収入のため)		
	←→		
	原野開拓(相互扶助)		
	←→		
	肥料づくり(メンバー相互及び他人のため、現金収入のため)		
	←→		
	メリーゴーラウンド		
←→			
学費支払い支援			
←→			
家屋建設(相互扶助)			
←→			
樹木苗畑(現金収入のため)			
←→			
グループ 形成	グループ形成		
グループ 支援 機関	84-01 農業省による テラスづくりの研修	93-98 JICAによる グループ苗畑 支援	96 カトリック教区による 浅井戸建設 支援
メンバー 数	32	32	97年 32 2001年 35 (苗畑参加は8人)

- 注：1. グループ苗畑活動に参加するメンバー数はJICAがカップやメイズ粉などの賞品供与を終了した1998年以降、大幅に減少した。35人のメンバーのうち、わずか8人がグループ苗畑を継続している。他のメンバーは他の活動のためにメンバーシップを維持している。苗畑活動を継続している8人は家の敷地に植林するため及び苗木を販売して収入を得るために続けている。
2. メンバー総数は32人から35人に増加した。グループメンバーの息子の嫁は通常グループに加入することになっている。
3. グループ苗畑は2001年に現在のグループリーダーの敷地に移動した。
4. 個人苗畑を造成しているメンバーはいない。
5. カトリック教区の支援により建設された井戸の水は塩分を含んでおり、苗木によくないので苗木の水やりには利用していない。野菜栽培、料理、洗濯及びレンガづくりに利用している。
6. グループは銀行口座を開設していない。

図 5-9 ニンディグカ女性グループのグループヒストリー

出典：筆者作成

年	1970	75	80	88	90	98	2001
グループ活動					樹木苗畑		
		耕作					
		テラスづくり					
		肥料運び					
		野菜栽培(現金収入のため)					
		メリーゴーラウンド(学費支援を含む)					
			ヤギ飼育				
グループ形成	グループ形成		ヤギ飼育により 得た収入について メンバー間で 誤解があった				
グループ形成	グループ規則設定		数名のメンバーが 退会			数名のメンバーが苗畑に関する 規則を破り退会	
グループ支援機関					JICAがグループ 苗畑を支援		
メンバー数	25	25	22	22	21		15

- 注：1. 種子及び苗木用ポット不足、並びにJICAから供与されたジョウロ及び土ふるいが摩耗したため2001年初頭にグループ苗畑を中止した。グループメンバーは種子を地元で集めようとしたが、樹木から種子がとれなかった。
2. グループ苗畑で生産した苗木はメンバーに分配し、販売はしていない。
3. 一人のメンバーは苗畑活動が大変なため1989年に退会した。4人のメンバーは苗畑活動に欠席した際の罰金を払うというグループ規則を破ったため退会した。
4. 2人のメンバーが自家用植栽のため2000年と2001年に個人苗畑を開始した。
5. ヤギの飼育は病気が蔓延したため1980年に中止した。
6. グループはJICA以外は政府機関及びNGOから支援を受けたことはない。
7. グループは銀行口座を開設していない。

図 5-11 イクング女性グループのグループヒストリー

出典：筆者作成

	年 95	96	97	98	99	2000	2001
グループ 活動	メリーゴーラウンド	←————→					
	浅井戸建設	←————→					
	樹木苗畑(現金収入のため)	←————→					樹木苗畑 ←→
	野菜栽培(現金収入のため)	←————→					
	耕作(メンバー相互及び他人の支援、現金収入のため)	←————→					
	グループ農場の耕作(現金収入のため)	←————→					
	養鶏				←————→		
	ヤギ飼育			←————→			
グループ 形成	グループ 形成					グループ 活動 停滞	グループ 再度活発化
グループ 支援 機関			97 DANIDAが グループ苗畑 のための道具と 研修を支援	98 DANIDAが 浅井戸と苗畑に 関してコスト シェアリングを依頼	99 DANIDA 撤退		
メンバー数		25	97-98 JICAがグループ苗畑を支援 メンバー2人が研修に参加				20 15(+5)

- 注: 1. 最初の浅井戸は1995年に建設されたが、1997年のエルニーニョの雨のため崩壊した。
その後直ちに、二つ目の浅井戸が建設された。
2. グループ農場ではメイズとマメを栽培している。
3. ヤギ飼育の主な目的は、ヤギの数を増やし、メンバーに分配することである。
グループは2回だけヤギを販売した。
4. 2000年にいくつかの活動を中止した。養鶏を中止したのは鶏に病気が発生し、全ての鶏が死んだため。
メリーゴーラウンドは1999年に早魃と飢饉により資金が不足したため中止した。
5. グループ苗畑はDANIDAの支援終了と水不足のため2000年に中止した。
グループは(本調査の)2週間前(7月上旬)に次の理由によりグループ苗畑を再開した。
メンバーは植林の利益を認識したこと、DANIDAからの支援を期待していたが得られそうになく断念したこと、浅井戸が建設されたこと。
6. JICAも1997年から1998年にかけてグループ苗畑を支援したが、JICAの支援終了は苗畑の中止及び再開には影響を及ぼしていない。SFTPの小規模苗畑への支援終了後、SOFEMが苗畑近くの農家を(農地林の)モデル農家として支援している。
7. グループは銀行口座を開設していない。
8. 数名のメンバーが高齢及び病気になったため、メンバー数は25人から20人に減少した。
2001年時点で、5人のメンバーはステイタスが明確ではない。
9. 個人苗畑を造成したのは一人のメンバーだけ。家の敷地により多くの木を植えたいということと、販売のために苗木を生産している。グロベリア・ロブスタ(*Grevillea robusta*)やオレンジなどを900本生産しており、2000年には多くの収入を得た。

図 5-12 キルイ女性グループのグループヒストリー

出典：筆者作成

年	1985	88	90	94	96	99	2001	
グループ活動	テラスづくり	←→						
	耕作(メンバー相互及び他人の支援、現金収入のため)	←→						
	ヤギ飼育	←→						
	学校建設(労力及びハランベール※による資金提供)	←→						
	レンガづくり及び家屋建設(相互扶助)	←→						
	薪炭材伐採(学費のため)	←→			グループ苗畑			
	作物栽培(農業省による研修)	←→			←→			
	メリーゴーラウンド	←→						
								浅井戸建設
								堰建設
グループ形成	グループ形成	87-92	銀行口座開設		96-2001	開設(2回目)		
グループ支援機関	85-88 農業省による研修	88-90 文化社会サービス省によるヤギ飼育の研修	94-99 JICAによるグループ苗畑の支援		2001 SASOL			
メンバー数	10	86年 25	90年 30	94年 30	32			

注：1. ヤギの病気と文化社会サービス省の支援が終了したため、グループは1990年にヤギ飼育を中止した。

2. 若い男性が新しい技術を導入してレンガづくりを始めたため、グループは競争に負け、レンガづくりと家屋建設を中止した。

3. JICAが1994年からグループ苗畑を支援するようになったので、薪炭材伐採は中止した。

グループ苗畑は現金収入の創出、苗木調達、及び外部支援を引きつけるために開始された。

4. 水及び道具不足のため1999年にグループ苗畑を中止した。苗木用の水を9 km先のダムから汲んでいたが、1999年にダムの水が干上がってしまった。JICAから供与された道具は摩耗してしまった。グループ活動を通じて得た収入で苗畑用の道具を購入する計画はあったが、実現していない。しかし、グループは植えるための苗木や販売するための苗木がないことを昨年経験したことから、今年あるいは、その後に苗畑を再開する計画である。苗畑のフェンスづくりを準備中であるが、今年には苗畑活動を実施するにはタイミングがやや遅くなった。グループ苗畑の主な目的は自家植栽用の苗木調達である。

5. グループ苗畑を始めて以来、3人のメンバーが個人苗畑を造成した。若い男性のメンバーは商売として1999年から2000年に苗木を生産したが、堰建設の仕事で忙しくなったため苗畑を中止した。

6. グループは耕作とテラスづくりで得た収益で1987年に銀行口座を開設したが、1992年に全てのお金を引き出してしまったので口座を閉じた。1996年にグループ苗畑で得た収入を用いて、口座を再度開設した。グループ苗畑中止後は、耕作やテラスづくりを通じて得たお金を口座に貯蓄している。

7. 浅井戸と堰を建設している理由の一つは、1999年にグループ苗畑用の水不足を認識したことである。

8. メンバー数増加の理由は、非メンバーだった人がグループ活動の利益を認識するようになったためである。

※ハランベールとは、相互扶助の精神に基づきケニア社会に根付いている経済的支援行為。

図 5-13 イリマ女性グループのグループヒストリー

出典：筆者作成

5.3.2 関係機関による関与

■ 森林局の認識

森林局に対するインタビューは、キツイ県の県森林管理官及び県内のチュルニ郡（Chuluni Division）の郡森林官及びカバティ郡（Kabati Division）のアシスタント郡森林官に対して実施された。インタビュー結果によると、森林局は女性グループによる小規模苗畑を地域住民にとって重要な苗木供給源と認識している。キツイ県にも森林局の苗畑はあるが、そこで生産される苗木の大半は丘陵地帯及び国有林の植林に用いられるので、住民に供給するには十分ではない。森林局では、普及員が女性グループを訪問して技術的アドバイスを与えたり、開発プロジェクトと協力して資材や訓練を提供することを通じて女性グループの小規模苗畑を支援している。キツイ県森林官は地域住民及び森林局職員が外部の支援に依存している状況を問題視しており、また、女性グループによっては苗木生産よりも苗畑コンテストの賞品や支援される食料目当てで苗畑活動に参加していると認識していた。外部への依存を軽減し、苗木生産以外の目的での苗畑活動への参加を抑制するために開発プロジェクトがコストシェアリングを導入することに賛成している。今後、苗畑活動が貧困削減や食料保障に貢献するようにするためには、住民や森林局職員の外部支援への依存的態度を改め、苗木販売によって得られる収益を用いて小規模苗畑が継続的に運営されるように商業的視点をもって苗畑を管理するべきであるという意見であった。

■ 村長の認識

村長のインタビューは、クワボンザ村の村長及びザンバニ村の村長代理に対して実施された。インタビュー結果によると、村長は人口増加や旱魃で森林劣化が進んでいるので、農家はより多くの木を植える必要があり、そのため苗畑で苗木を生産することは重要であると考えているが、小規模苗畑について詳細は承知していなかった。村長の役割はコミュニティにおける問題全般に対処することなので、女性グループによる小規模苗畑の運営に関して特定の役割を担っている訳ではなく、女性グループから依頼があれば苗畑に関する問題解決に助力するとのことであった。例えば、住民が飼育しているヤギが女性グループの苗畑の苗木に損失を与えた場合や女性グループの会計役がグループの資金を濫用した場合などに問題の解決を手助けする。また、女性グループから要請があれば、NGO や政府機関等外部からの支援を得られるよう、女性グループをこれらの機関に紹介したり、すでに外部から支援を受けているグループとコミュニケーションをとれるようにして情報共有を支援するとのことであった。より多くの苗木を生産するため、外部からの支援を得られやすくするように農民にグループの組織化を奨励することもある。

クワボンザ村の村長は、グループによる小規模苗畑は苗畑管理技術の移転の促進に貢献しており、個人苗畑の造成はその成果であると認識している。一方、小規模苗畑は現金収入にはほとんど貢献していないと認識しており、このことが苗畑継続の障害になっていると考えている。また、水の確保が困難であることや白アリの被害など半乾燥地の厳しい気候条件に起因する問題が苗畑運営を困難にしていると認識している。

■ 開発援助プロジェクトによる支援

開発援助プロジェクトに対するインタビューは、グループヒストリーを通じて小規模苗畑の継続または中止あるいは再開に影響を及ぼしていることが示唆された KAP 及び SASOL に対して実施された。KAP は DANIDA による資金援助を受けて政府機関が実施しているプロジェクトであり、SASOL は地元の NGO が実施しているプロジェクトである。これらのプロジェクトは参加型アプローチにより天然資源管理あるいは総合的コミュニティ開発を目的としており、苗畑活動はこれらの目的達成のための活動の一つと位置付けられている。さらに、苗畑活動を通じて農民が自分達の問題を特定し、それを解決するために計画を立案し、実施し、モニタリングする能力を強化することを狙っている。

KAP は 1998 年から 2003 年までをプロジェクト期間とし、キツイ県内の 9 郡、25 村を対象としている。KAP では、PRA を実施し、コミュニティ自身が何の活動を実施するかを決定している。2000 年時点で 25 村のうち 20 村でグループ苗畑が造成されており、KAP では森林局を通じた訓練の実施など技術支援及び物的支援を行っている。

SASOL は 1992 年に設立された NGO で乾燥地及び半乾燥地における水資源開発を主な目的としている。SASOL のマネージャーによると、水資源が開発された後、樹木からの利益を得るために住民が苗畑造成を希望するのは一般的であり、このため SASOL では苗畑支援担当のスタッフを配置している。SASOL では女性グループから苗畑造成の支援を要請された場合、技術的支援及び苗木用ポットを支援している。ただし、女性グループが苗畑を経済活動として運営管理することを期待しているので、物的支援は最初の 2 年間だけとし、その後はポット調達場所についての情報を提供することにしていくとのことであった。これらの支援の他、現金収入源としての野菜栽培、ハーブを使った殺虫剤やコンポスト作りに関する訓練を提供している。

■ 関係機関の関与まとめ

以上のインタビュー結果から、森林局、村長、開発プロジェクトといった関係機関または関係者による支援も小規模苗畑の継続性に影響を及ぼすことが示唆された。これら外部の支援は、短期的にみれば女性グループが小規模苗畑を管理することに寄与しているが、一方、インタビュー結果から明らかになったように女性グループだけではなく村長や森林局職員も外部からの支援へ依存していることから、長期的にみると外部からの支援への依存心を助長し、女性グループによる自立的な小規模苗畑の管理を困難にする可能性がある。開発プロジェクトでは、女性グループの自立的な苗畑の管理運営を促すため、コストシェアリングを導入しているが、依存心を抑制し、自立性を促すためには効果があると考えられるものの、一方でコストの負担が困難なメンバーを排除する方向に作用する可能性がある。

また、インタビューを行った関係機関はいずれも小規模苗畑は現金収入に貢献すべきだと考えており、苗木の販売により得られた収入を苗畑管理に用いることによって小規模苗畑の継続的運営が可能になると考えていることが明らかになった。しかし、上述したようにグループによっては小規模苗畑を自家植栽用の苗木調達手段あるいは現金収入多角化の手段と位置付けて、なるべく少ない資源で管理することを指向しており、必ずしも商業化を望んでいないことから、関係機

関はこのようなグループの意向を十分に認識していないことが示唆された。

5.3.3 小規模苗畑の継続性に影響を及ぼす要因

小規模苗畑の重要性及びそれへの資源配分に関するスコアリングの結果を継続グループと中止グループとで比較することによって作業仮説「小規模苗畑が女性グループメンバーの生活に組み込まれている場合には継続されるが、そうでない場合には中止される」を証明しようと考えたことは上述したとおりである。つまり、小規模苗畑の重要性を高く認識し、それへ多くの資源を配分しているということは生活に組み込まれていることを示しており、その場合は小規模苗畑は継続され、そうでない場合は中止されると想定された。しかし、5.3.1.1 で述べたとおり調査結果によると、小規模苗畑を実施していた時は、中止グループの方が継続グループより小規模苗畑の重要性を高く評価し、より多くの資源を配分していたケースもあることが明らかになった。このことから小規模苗畑の重要性の度合いと苗畑への資源配分の度合いは、必ずしも苗畑の継続性を左右しないことが明らかになった。

そこで、女性グループメンバーは何をもって小規模苗畑の継続・中止を決定しているのかを明らかにするために、グループ毎に調査を通じて得られた情報を全て統合し、そこから苗畑活動の継続または中止に関係していると思われる情報を抽出し、その後、継続グループと中止グループ毎にそれらの情報を持ち寄り、各々の情報が苗畑の継続または中止の決定に影響を及ぼしたか否かを精査した。この結果明らかになった苗畑の継続または中止に影響を及ぼす要因は表 5-2 に示すとおりである。

継続に影響を及ぼす要因は、苗木生産の必要性、植林の重要性、苗木販売による現金収入の経験、外部の支援、資源の投入あるいはコスト削減の工夫、水へのアクセス、及び苗畑活動にさける労働時間の有無である。苗木生産の必要性については、具体的には小規模苗畑以外に苗木を調達する手段がないこと、現金収入源または収入の額は小さくても現金収入源の多角化として重要であること、苗木生産の重要性は植林の重要性と一致しており、現金収入や食料調達の観点から重要な植林を行うために苗木が必要であることが挙げられている。外部の支援については、特に森林普及員とのコンタクトを有するメンバーの存在が苗畑の継続を支えていることが示唆された。ムエトグループはメンバーの一人は SFTP II で雇用されていた普及員であり、メコグループでは二人のメンバーが森林局の普及員であった。さらに、メコグループは、SFTP II の公式な支援終了後も SFTP II の普及員の訪問を受けていた。これらのグループはこれら普及員から苗畑管理技術や苗畑に必要な道具及び資材をコストシェアリングで調達する方法等に関する情報を入手していた。外部の支援に頼ることなく、自らも苗畑活動に投資している、あるいはコスト削減の工夫をしていることが継続グループの特徴になっている。メコグループ及びムエトグループでは、小規模苗畑への資金配分の点数はそれぞれ 3.0 及び 3.5 となっており、これらは農作物栽培と家畜に次いで高い点数となっており、それ以外の四つの活動に比べて多くの金額を苗畑の道具や資材を購入するために投資している。ニンディグカグループは資金配分の点数は 2.0 であり、これは植林やバスケット製作、薪とり等とほぼ同額で、投資している額は小さいが、自分達で道具や白アリ用の殺虫剤を購入している。また、同グループとマニョレーニグループは苗木用

ポットを再利用したり、苗木や土の運搬に一輪車の代わりにバスケットを用いるなどコスト削減の工夫を行っていた。

表 5-2 小規模苗畑の継続と中止に影響を及ぼす要因

継続に影響を及ぼす要因	中止に影響を及ぼす要因
<ul style="list-style-type: none"> ○苗木生産の必要性 <ul style="list-style-type: none"> ・苗木が必要なメンバーが残り、苗畑を継続 ・小規模苗畑は現金収入活動として重要 ・苗木調達手段が他にない ○植林の重要性（小規模苗畑は植林の重要性と一致） <ul style="list-style-type: none"> ・植林は現金収入及び食料確保のための重要な活動である ○苗木販売を通じた現金収入創出の経験 <ul style="list-style-type: none"> ・グループで苗木を販売し、多額の現金を稼いだ ・小規模苗畑は現金収入源の多角化として重要 ・マニョレーニグループは苗木を販売していないが、樹木の販売を通じて現金収入を得ている ○外部機関または普及員を通じた外部支援とのコンタクト ○外部支援を獲得する期待 <ul style="list-style-type: none"> ・ムエトグループでは女性グループを組織することによって外部支援を得ることを期待している ○苗畑活動への投入 ○コスト削減の工夫 ○最小限の資源での小規模苗畑の管理 ○水へのアクセスが容易 <ul style="list-style-type: none"> cf. ムエトグループ ○スペアタイム（苗畑に費やす時間がある） 	<ul style="list-style-type: none"> ○苗木調達の必要性の減少 <ul style="list-style-type: none"> ・全てのメンバーが十分な苗木を取得した ・グループ苗畑を通じて苗畑造成・管理技術を完全に習得した ○グループ苗畑から個人苗畑へ移行 ○小規模苗畑活動から他の活動へ展開 ○他のグループ活動の方が優先度が高い <ul style="list-style-type: none"> ・浅井戸建設 ・シオレイグループは他にたくさんの活動を実施している ○他の現金収入活動がある <ul style="list-style-type: none"> ・キルイグループ：商売 ・シオレイグループ：バスケット製作 ○現金収入源に直接つながらない ○外部支援の終了 ○旱魃／水不足 ○他の活動への資源配分

出典：筆者作成

一方、中止に影響を及ぼす要因は、苗木生産の必要性の減少、グループ苗畑から個人苗畑への移行、他の活動への展開、他のグループ活動の方が優先順位が高い、苗木販売による現金収入の

未経験または現金収入活動が他にあること、外部支援の終了、早魃による水不足、他の活動への優先的資源配分である。他のグループ活動を優先することについては、特に現金収入活動が優先されがちであり、このため苗畑が中止される傾向がみられる。例えば、キルイグループでは、他の現金収入活動があるので苗畑活動の優先度合が低くなっており、また、イクンググループでは苗木を販売しておらず、苗畑活動が現金収入活動となっていないことが苗畑活動の優先順位を低下させている。同グループでは、植林も現金収入活動としてはあまり重視されていない。小規模苗畑の必要性の減少については、グループによる小規模苗畑の主たる目的が苗畑管理技術を習得することであった場合、一通りの管理技術を習得してしまえば、グループ苗畑を継続する必要はなくなる。あるいは、上述したようにシオレイグループでは苗畑活動から植林、植林木を利用した薬の生産・販売へと活動が展開し、かつ、すでにメンバーは十分な苗木を得たので、それ以上苗木を生産する必要がないことから苗畑を中止している。

これらの要因は、それぞれ図 5-14 及び図 5-15 に示すような関係を持ちながら苗畑の継続または中止に影響を及ぼしている。また、図 5-14 及び図 5-15 が示すように、これら苗畑の継続または中止の決定に影響を及ぼす要因は、同じ四つのカテゴリー、すなわち、「小規模苗畑の必要性」、「外部支援」、「資源配分」及び「活動の優先度」に分類される。このことから女性グループは、これら四つのカテゴリーのバランスによって苗畑活動の継続または中止、あるいは再開を決定していると考えられる。

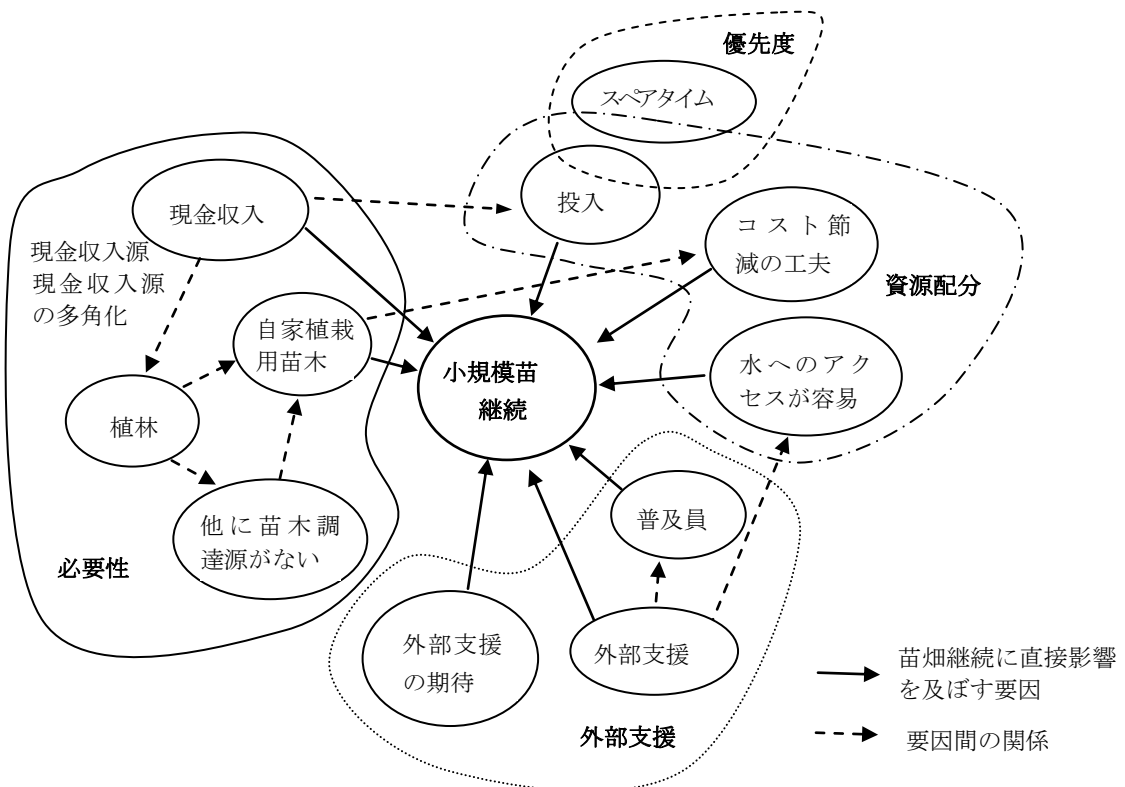


図 5-14 小規模苗畑の継続に影響を及ぼす要因

出典：筆者作成

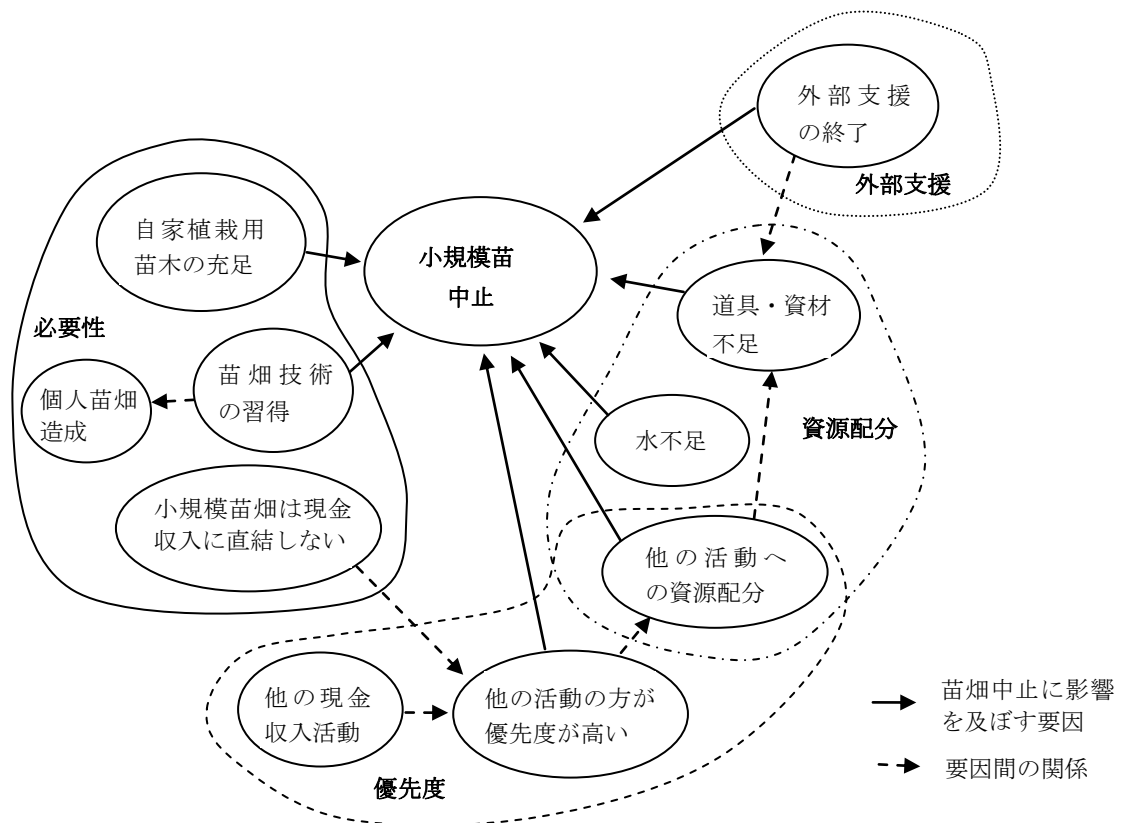


図 5-15 小規模苗畑の中止に影響を及ぼす要因

出典：筆者作成

次にこれら四つのカテゴリ間関係を考える。カテゴリ間の全ての関係性を図 5-14 及び図 5-15 に示すことは困難であるが、これら四つのカテゴリのバランスは、相互に影響を及ぼしあいながら、状況に応じて変化すると考えられる (図 5-16)。例えば、「苗畑の必要性」の度合いが「活動の優先度」に影響を及ぼしたり、「活動の優先度」が「資源配分」に影響を及ぼす。あるいは、苗畑に対する外部支援がある時は、「状況に応じた柔軟な対応」という生活戦略に則り、苗畑の活動を優先して行う、すなわち、「外部支援」が「活動の優先度」に影響を及ぼす。あるいは、井戸建設への外部支援により、苗畑にやる水の調達が容易になるので、「外部支援」は「資源配分」へ影響を及ぼす。また、ムエトグループにみられるように「苗畑の必要性」が「外部支援」の期待につながっている場合がある。このように、四つのカテゴリのバランスは状況によって、相互に影響を及ぼし合いながら変化し、女性グループはこれら四つのカテゴリのバランスによって小規模苗畑の継続または中止を決定していると考えられる。このことは、いずれの女性グループも状況によって苗畑活動を継続または中止、あるいは再開する可能性があることを示唆している。

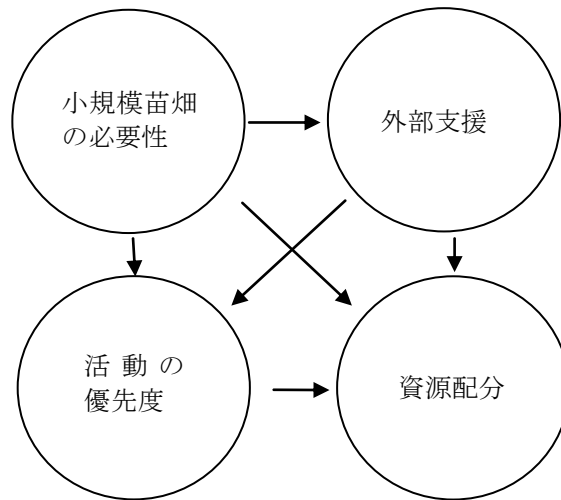


図 5-16 小規模苗畑の継続・中止に影響を及ぼす要因のカテゴリー間の関係

出典：筆者作成

5.4 結論及び提言

5.4.1 小規模苗畑が生活の安定・向上へ貢献する可能性

作業仮説を「小規模苗畑が女性グループメンバーの生活に組み込まれている場合には継続し、そうでない場合には中止される」と設定し、これを検証するために三つの参加型調査ツールを用いたが、調査結果から明らかになったように重要性と資源配分の度合いは、必ずしも生活に組み込まれているか否かを示すものではなく、また、女性グループメンバーの認識にしたがって生活に組み込まれ実施されていても、四つのカテゴリーに分類される諸々の要因によって小規模苗畑は中止される場合もあることが明らかになった。よって、作業仮説は正しくなかったことが示されたが、本調査を通じて得られた情報の分析を通じて、5.3 で述べたような女性グループやグループメンバーの小規模苗畑に対する認識や生活における位置付け、及び小規模苗畑の継続・中止に影響を及ぼす要因が明らかになった。これらのことから小規模苗畑が生活の安定・向上に貢献する可能性については、次のように結論づけられる。

第一に、小規模苗畑の生活における位置付けは、主要現金収入源、現金収入源の多角化、自給用苗木の調達源など女性グループによって多様であるが、各々の位置付けに応じて資源が配分され、管理されており、小規模苗畑は住民の意向に即して生活に組み込まれ、生活の安定・向上に貢献してきたと評価される。

第二に、グループメンバーは、苗畑活動と植林のつながりを強く認識しており、植林を通じて小規模苗畑は生活の他の活動とも多様な関係を持ち、食料の確保や現金収入の創出に貢献していることが明らかになった。

第三に、小規模苗畑の継続または中止は、「小規模苗畑の必要性」「外部支援」「資源配分」「活動の優先度」の四つのカテゴリーに分類される諸々の要因のバランスによって決定されることか

ら、小規模苗畑が生活に組み込まれていても中止される場合があることが明らかになった。ただし、これは一度中止されても再開される可能性があることを示唆しており、再開される可能性があるれば経済的・社会的選択肢が増えたことになるので、生活の安定・向上に貢献しうるといえる。あるいは、再開されなくても、小規模苗畑活動を通じて苗畑造成・管理技術を習得して個人の苗畑を造成したり、小規模苗畑で生産した苗木を植え、その木を利用して菓の生産・販売を行うなど、小規模苗畑が形を変えて女性グループメンバーの生活にポジティブなインパクトを与えている場合は、小規模苗畑は生活の安定・向上に貢献したと評価される。

これらの結論及び調査結果を踏まえると、今後、小規模苗畑が生活の安定・向上に一層貢献するようにするためには、次のことが提言される。

まず、第一に、森林局など政府機関やドナーが支援する場合には、各々の女性グループあるいはグループメンバーの生活における小規模苗畑の位置付け、あるいはグループ運営全体における位置付けを踏まえた上で、各グループに対して適切な支援をきめ細かく行うということである。インタビューを行った関係機関は、いずれも小規模苗畑が現金収入に結び付くよう商業化を目指すべきであると考えていたが、これは自給用苗木調達や現金収入源の多角化を主目的として資源の投入を抑えて小規模苗畑を管理している女性グループの意向とは異なるものである。このようなグループに対しては、商業化を支援するのではなく、地元で入手できる資材を用いて苗木を生産する方法や地元での種子の採取や選別方法などを支援することが適切である。小規模苗畑を主要現金収入源と位置付けて、商業化を指向する女性グループに対しては、マーケティング情報を提供するなど商業化に向けた支援を行うことが適切である。

第二に、これまであまり目を向けられてこなかった個人の感情面における小規模苗畑の重要性にも留意することが提言される。「楽しさ」や「喜び」がなければ、住民は自発的に小規模苗畑や他の森林管理活動を実施することは期待できない。参加型森林管理において実際の森林管理の担い手である住民が参加型森林管理によって導入される森林管理活動をどのように感じているかということに政府をはじめとする関係機関は留意する必要がある。

第三に、政府やドナー等外部関係機関の関与が一部の住民を小規模苗畑から排除する方向に作用しないよう留意すべきである。開発プロジェクトによるコストシェアリングの導入がコスト負担が困難なメンバーの排除を促す方向に作用する危険性については、先に指摘したとおりである。小規模苗畑ではその性質上、他の参加型森林管理活動のように既存の森林利用者が参加型森林管理の導入によって森林利用から排除されるという最も深刻な不公平は生じないが、小規模苗畑においても排除されたメンバーにとっては、小規模苗畑が彼らの生活の安定・向上に貢献しえないことはいうまでもない。

第四に旱魃による水不足や白アリなど半乾燥地特有の厳しい気候や自然条件に起因する小規模苗畑管理の困難に対処する支援を検討することが必要である。これらの困難は参加型森林管理に限ったことではないが、住民の方が一般的に政府より資金力やインフラが不十分であることから、これらの困難に対処するキャパシティが小さいことを認識し、必要な支援を行う必要がある。

5.4.2 参加型森林管理類型図への埋め戻し

ケニア社会林業は、政府も住民も森林管理に関与していない状態 C から社会林業が実施される状態 P に移行したので、当初は C→P タイプの参加型森林管理であると捉えられたが、改めてケニア社会林業訓練計画における女性グループによる小規模苗畑の取り組みを参加型森林管理類型図に埋め戻してみると、森林局の普及員が女性グループに技術指導を行うこともあったものの、当初はドナーのイニシアティブにより小規模苗畑が設立・管理されたことから、森林管理状態 C から P への移行というよりも、最初は C から住民による森林管理が行われる状態 A へ移行し、その後、政府の関与が強まり A から P へ移行したと捉える方が適当である。

第 4 章でも述べたように、ドナーのイニシアティブにより C から A へ移行した際の管理状態 A は、コミュニティまたは住民個人の自発的意志により森林管理が行われていた状態とは異なるので、前者を A1、後者を A2 として区別することが適当である（図 4-2 参照）。すなわち、ケニア社会林業訓練計画における女性グループによる小規模苗畑は森林管理状態 C から A1 への移行と捉えることが適当である。C から A1 へ移行するに当たっては、住民を森林管理に関与させるためのインセンティブや森林管理に必要な資材及び道具などの支援が必要になるが、これらはドナーから投入されてきた。しかし、ドナーによる支援終了とともに苗畑活動を中止したグループが出現したり、継続グループの中でも一部のメンバーは苗畑活動からは撤退したことが示しているように、ドナーの支援終了とともに森林管理活動が中断され、A1 から C へ逆戻りするケースがあることが示唆された。中止した女性グループあるいは苗畑活動から撤退したメンバーにとっでは、苗畑活動を行うことではなく物的支援を得ることが目的であったためと考えられる。

A1 から C へ逆戻りしてしまうと、住民、さらには森林局もがドナーの経済的支援に依存する体質となっていることもあり、C から再び A または P へ移行するのは一層難しくなる。このような状況では森林管理活動を自力で再開することは極めて困難になり、「選択肢」ではあり得なくなると考えられる。参加型森林管理が生活の安定・向上へ貢献するためには、C に戻ることなく A1 または A2 あるいは P に踏み止まるようにすることが必要であり、その上で住民が四つのカテゴリーのバランスに応じて小規模苗畑等の森林管理活動を継続、あるいは再開の余地を残して一時的に中止するようにすることが重要である。

5.4.3 ケニアの森林管理全体における参加型森林管理の位置付け

以上みてきたように従来の社会林業プロジェクトにおける森林管理活動は地域住民の生活の安定・向上に貢献してきたと評価されるが、今後、参加型森林管理はケニアの森林管理全体の中でどのような役割を果たしうるのであろうか。上述したように 2005 年森林基本法により、国または地方政府が所有する森林については地域住民等により組織されるコミュニティフォレスト・アソシエーションがその管理・保全を実施できることが定められた。2007 年森林政策では、同アソシエーションによる森林管理は乾燥地における人々の生活向上への貢献という点でも重要と位置付けられており、同アソシエーションの設立支援や同アソシエーションによる荒廃地回復等が必要であるとしている。他方、農地林については、森林面積の約 3 倍に当たる面積の農地に樹木が植えられているという現状を踏まえ、2007 年森林政策において今後十年間に森林被

覆率を少なくとも 10%にするというケニア政府の目標を達成する手段として、農地林の促進が乾燥林の管理強化とともに具体目標として明示されている。また、近年では農地林は気候変動対策の観点からも、二酸化炭素の吸収源としての役割が期待されている (Oloo 2010、西川 2011)。

以上のことから、乾燥・半乾燥地が国土の 8 割を占めるケニア全体の森林管理の中で、今後参加型森林管理は極めて重要な位置を占めることは疑いの余地はない。しかしながら、CIFOR (2002) が指摘するように、これまでも地域コミュニティを巻き込んで半乾燥地における森林管理を強化する政策は打ち出されてきたものの、同地域の人々の生活についての理解不足や森林に関するデータ不足等のため持続的森林管理は実現されていない。また、本事例研究から半乾燥地では旱魃による水不足や白アリの被害など半乾燥地特有の厳しい自然条件が、それらに対処するキャパシティが小さいコミュニティや住民による森林活動の継続を困難にしていることが明らかになったが、これらに対する支援を行うのは政府の予算的・人的制約を考慮すると現実的には非常に困難である。ただし、本事例研究から必ずしも大規模な経済的支援や技術開発を行う必要はなく、森林普及員による技術指導や森林管理を行うために必要な資材入手先の情報提供などきめ細かい支援を細く長く実施することが有効であることが示唆されたことから、このような政府の関与を検討・実施することが提言される。

第6章 終章

本章では、ミャンマー共有林とケニア社会林業の二つの事例研究の結果を踏まえ、3.1 で設定した研究課題に沿って既存研究における議論及び筆者の15年間にわたる参加型森林管理プロジェクト実施者及び評価者としての経験と知見を加味して参加型森林管理の有効性について考察し、今後有効性を高めるための政策的提言を行う。最後に、本研究では半乾燥地を対象としていることから、半乾燥地では少ないと想定されたA→Pタイプの参加型森林管理は事例研究としては取り上げなかったが、研究の過程でA→Pタイプの参加型森林管理とコモンズとを概念的に比較しているうちに新たに検証すべき参加型森林管理の意義と課題が浮かび上がってきたので、これらを今後の研究課題として述べる。

6.1 考察と提言

〔課題1〕導入以前の森林管理状態を踏まえて参加型森林管理の有効性を問う視座を設定し、その上でその有効性を分析する

既存研究では、往々にして参加型森林管理ありきの議論となっており、図3-1に示した参加型森林管理類型図でいえば象限Pの中だけでの議論に終始し、他の森林管理形態と比較して参加型森林管理の有効性を問う視座は設定されてこなかった。本研究では、参加型森林管理を森林管理における政府と住民の関与の変化と捉えることによって、政府による森林管理あるいは住民による森林管理と参加型森林管理を比較する視座を内包し、そうすることによって参加型森林管理の有効性を一層明確にすることを試みた。

ミャンマー共有林の事例は、共有林令の根拠となる1992年森林法及び1995年森林政策の理念、並びに実際には林業省が管轄する森林が共有林の対象地になることが多い傾向にあるという既存研究の情報から、当初政府による森林管理が行われていた状態Gから参加型森林管理が行われる状態Pへ移行するG→Pタイプの参加型森林管理と位置付けられた。しかし、調査結果から中央乾燥地では、制度上は林業省の管轄地であっても実態としてはオープンアクセス状態になっている荒廃林、すなわち政府による森林管理も住民による森林管理も行われていない状態CからPへ移行するC→Pタイプ、あるいは地域住民が“伝統的に”管理してきた森林が共有林になるA→Pタイプの共有林も少なくないことが明らかになった。一方、ケニア社会林業の事例は、政府による森林管理も住民による森林管理も行われていない状態から社会林業へ移行したことから当初はC→Pタイプの参加型森林管理と位置付けられたが、調査結果から政府の関与に先立ちドナーのイニシアティブにより進められたので、厳密に言えばC→A→Pと移行したと捉えることが適当であることが示された。いずれにせよ、半乾燥地における参加型森林管理は「政府による森林管理への住民の参加」あるいは「政府による森林管理の住民への委譲」と捉えられるG→Pタイプが一般的ではないことが明らかになった。

実態としてはC→PまたはA→Pであるにも関わらずG→Pを前提とした制度が設計され、アプローチが採用されてきたことが、参加型森林管理の有効性の発現を限定的なものにとどめてきた一因であると考えられる。例えば、ミャンマー共有林の事例では、G→Pタイプ、すなわち「政

府による森林管理の一部を住民に委譲する」ことが前提となっているため、森林局が採用してきたような様式に基づく詳細な管理計画の作成を利用者グループに要求している。しかし、実態としてはC→Pタイプ、すなわち「政府の手が回らない荒廃した森林の管理を住民に任せる」場合が少なくないことが明らかになったので、この場合は森林局が採用しているような詳細な計画ではなく、住民にとって都合がよい大まかで緩やかな計画を認めることが適当である。そもそも、森林局による森林管理方法は木材生産を中心としたものであり、住民の多様なニーズに応えることが必要とされる半乾燥地の森林管理方法としては適当ではないことが既存研究により指摘されており（CIFOR 2002）、この指摘を踏まえれば管理計画の様式も異なって然るべきである。さらに半乾燥地では気候変動が激しく、植林や苗木生産に必要な降水量を確保することは容易ではないことから、状況に応じて柔軟に実施しうるような緩やかな管理計画を認めることが提言される。ケニア社会林業の事例研究から示唆されたように、住民にとって森林管理活動は日常生活の諸活動の一つにすぎず、住民は様々な要因のバランスによって森林管理活動の実施を決定するので、この点からも状況に応じて柔軟に実施しうるような緩やかな管理計画の作成を求めることが適当である。科学的な基準による複雑な森林管理計画の策定は、住民の参加型森林管理への参加を制限する一因となっていることが指摘されているが（梶本 2010、Chomitz et al. 2007、エンリケほか 2012）、森林管理計画の様式を簡易なものにすることはこの問題の緩和にも寄与すると考えられる。

参加型森林管理を普及・実施するアプローチについても、筆者の経験及び知見によるとこれまではG→Pタイプを前提としていたため、「いかに住民を参加させるか」という点に過度に重点が置かれ、それ以外の参加型森林管理の設立・管理における課題や障害への対処は後回しにされがちであり、このことが参加型森林管理の設立遅延及び限定的な成果発現の一因になったと考えられる。参加型森林管理の導入により森林官は従来の住民を取締まる役割から住民をファシリテーションする役割へと変更を求められたことから（Gelder and O'keefe 1995）、森林官に対する双方向のコミュニケーションスキルやファシリテーションスキル、PRAなどいわゆる参加型開発の手法についてのキャパシティ・ビルディングが重点的に実施されてきた。これらは、確かに新しい参加型森林管理制度を住民に普及し、住民の組織化を支援し、住民をパートナーとして森林管理を実施していく上で不可欠である。しかし、例えば、半乾燥地におけるC→Pタイプの参加型森林管理では、事例研究から明らかになったように管理する対象となる森林の造成から始める必要があり、植林しても生存率が極めて低いことが参加型森林管理実施のネックになっているのであるから、どのように住民を参加させるかという参加型アプローチよりも、厳しい条件下での植林をいかに成功させるかという課題に焦点を当てて対処することが適当である。

1980年代の参加型森林管理は技術に偏重していたことが指摘されているが（Colchester et al. 2003）、造林または植生回復を成功させるための対策は、単に造林技術の問題ではなく、住民による樹種選定や作業方法など社会的側面への対応も含むものである。あるいは、A→Pタイプの参加型森林管理では、すでに住民による森林管理は存在しており、参加型森林管理はそれを合法化するという意味合いであるから、上記のような住民を参加させるための手法はそれほど重要ではない。むしろ、A→Pタイプの参加型森林管理に必要なことは、合法化する過程において伝

統的に実施されてきたコミュニティによる森林管理に不公平が組み込まれていないかを森林局がチェックし、可能な限り不公平を是正することであり、そのためのキャパシティ・ビルディングが必要である。

〔課題 2〕 住民を森林管理に参加させれば持続的森林管理の実現につながるのかを検証する

従来は「住民を参加させればオーナーシップが高まり、住民は自分達が決めたことを実施する」という参加型開発の言説に基づき、参加型森林管理では住民を管理計画の作成に参加させることにより持続的森林管理が実現されると考えられてきた。しかしながら、ミャンマー共有林の事例研究から管理計画作成への参加と管理計画実施との間に関係は認められず、住民を参加させても持続的森林管理が実現される訳ではなく、むしろ住民参加に起因する理由により持続的森林管理の実現が困難になる面があることが明らかになった。

また、半乾燥地では気候条件が厳しいため、種子を直播したり、苗木を植えても一般的に生存率が極めて低く、森林造成または植生回復は困難であり、森林管理作業を実施しても、それが必ずしも持続的森林管理の実現につながらないことが明らかになった。ただし、利用者グループが生存率の低い原因解明に努め、森林局がそれに対して技術的アドバイスを与えることによって植林方法や作業方法、樹種選定などを改善し、植栽した苗木の生存率を向上させる場合もあることが示された。

今後は、これら参加型故のリスクを認識した上で、また、半乾燥地ならではの森林造成の困難を理解した上で、参加型森林管理が持続的森林管理の実現に貢献する可能性を高めるよう施策を講じることが必要である。これまでの各国における参加型森林管理の取り組み状況をみると、政府の関与は政策や制度の立案及び設立段階の支援にとどまっており、管理実施段階における関与は希薄であった。例えば、ミャンマーの共有林について、植林の最初のローテーションにおける苗木供給以外は、Kyaw Tint et al. (2011) が指摘するように管理段階における森林局の役割は明確ではない。共有林など参加型森林管理設立後の管理は住民任せになっている事例が散見されるが、住民だけでは適切な管理が困難なのであれば、政府がそれを手助けして協働で管理する方向を模索することが必要である。

住民参加型故持続的森林管理の実現が困難になる場合があるというリスクを軽減するためには、ミャンマー共有林の事例から明らかになったように、社会的側面を含む管理計画不履行理由に対処することが必要である。例えば、「管理計画が現実に即していない」ことや「資金不足」「農業や他の日常生活の活動による時間的制約」「知識・技術不足」が管理計画不履行理由として挙げられているが、森林局が管理計画をチェックする際に、計画内容が持続的森林管理に資するものであるか否かをチェックするだけでなく、利用者グループの経済的、労力的、技術的キャパシティを踏まえて管理計画の実現可能性を精査することが提言される。これは管理計画実施段階というよりは、その一つ前の段階であるが、このような政府の関与を強化していくことが必要である。

また、半乾燥地の参加型森林管理においては、上述したように森林造成から着手しなければならぬ場合が多く、かつ、住民が植林しても生存率が極めて低く成林させることが困難であるこ

とが明らかになったので、この点における政府の関与を強化することが提言される。途上国では、政府機関の人的・予算的制約から政府が参加型森林管理における森林造成に関与することは容易ではないが、ミャンマーの共有林の事例研究で示されたように多くの職員や予算を割かなくても技術的アドバイスにより植栽木の生存率を向上させうる場合もある。あるいは、共有林設立のタイミングと苗木生産のタイミングが合うよう、共有林設立手続きのスケジュールを定めることによって植栽木の生存率を向上させうることも第4章で提言したとおりである。乾燥地緑化局が森林造成を行い、その管理を同局と住民が協働で行うことにしたミャンマー中央乾燥地造林計画での筆者の経験から、財政状況等が許せば森林造成段階は政府が主体となって実施することもオプションの一つとして提言される。政府の負担は大きくなるが、住民が「植えても育たない」失敗を繰り返し、その挙句参加型森林管理に対する関心を失う恐れがあることを考えると、政府により森林を造成した上でその管理を住民に任せるようにした方が効果的かつ効率的と考えられる。ただし、森林造成のプロセス全てを政府が実施してしまうと住民は森林造成の困難を実感できず、また、樹種や植栽間隔等造成される森林のデザインに住民の意向が十分に反映されない可能性がある。したがって、政府が主体となって森林造成を行う場合でも、住民もそのプロセスに関与し、協働で森林造成に当たることが重要である。

第4章及び第5章の結論でも述べたが、事例研究の結果を参加型森林管理類型図に埋め戻してみると半乾燥地における参加型森林管理の持続的森林管理実現への貢献可能性は次のように概念化される。管理状態AはドナーのイニシアティブによりCからAへ移行した状態のA1とコミュニティの自発的意思により森林管理が行われる状態A2に区分することが適当であり、A1からA2へ移行しなければ参加型森林管理の持続性は期待できない。4.6.3で述べたように、ミャンマー共有林の事例においてドナーにより支払われる労賃を目当てに植林を行っていた状態はA1と捉えられ、ドナーの支援終了後共有林活動を停止した利用者グループはA1からA2へ移行しなかったと捉えられる。ケニアの社会林業の事例については、5.4.2で述べたようにSFTPの支援終了とともに小規模苗畑を中止した女性グループはA1からA2へ移行せず、A1からCへ逆戻りしたと捉えられる。SFTPの支援終了後も小規模苗畑を継続していた女性グループは小規模苗畑活動に対して相対的に少なくない量の資源を投入しているか、あるいは、投入する資源の量は少なくとも道具の代替品の利用や苗木ポットの再利用など少ない投入で小規模苗畑を管理する工夫を行っていた。このような取り組みは女性グループの自発性の表れであり、小規模苗畑を継続していた女性グループはA1からA2へ移行したと捉えられる。このような自発的意思による管理が実施されなければ持続的森林管理の実現は困難である。

同様に森林管理状態Pも政府による働きかけに応じて住民が参加型森林管理を設立し、森林管理を行っている、もしくは、管理の前段階として森林を造成している状態P1とコミュニティの自発的意思により森林管理を行っているP2に区分して考えると、参加型森林管理設立後、管理が実施されているケースと管理されていないケースがあることが説明できる(図6-1)。例えば、半乾燥地ではないがフィリピンのCBFMにおいて、CBFMが設立されたもののPOにより森林管理が実施されていない状態は、P1からP2へ移行していない状態と捉えられる。

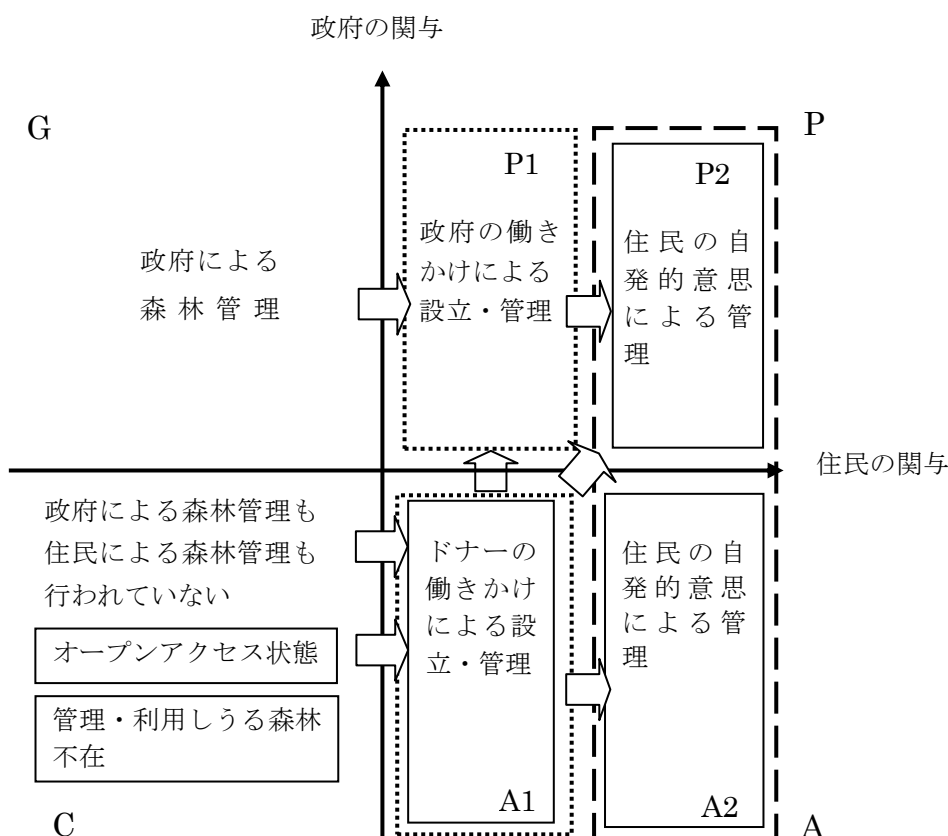


図 6-1 住民の自発的意思による森林管理への移行

注：図 3-1 で示していた「コミュニティによる伝統的森林管理」及び「住民個人による森林管理」は A2 に含まれる
 出典：筆者作成

一方、ミャンマー共有林の事例において、いくつかの利用者グループは植栽した苗木の生存率が低かった原因を解明し、生存率を向上させるための改善を試みていた。このように住民自ら対策を講じることは自発的意思の表れであり、これら利用者グループは P1 から P2 へ移行しつつあると捉えられる。P1 から P2 への移行しなければ参加型森林管理による持続的森林管理の達成は期待できない。P1 から P2 への移行、すなわち、住民による自発的管理を促していくためには、住民の森林管理に対する意欲や自発的意思が植林の失敗等により萎えることがないように、政府が支援していくことが必要である。これまで政府の関与は参加型森林管理の制度設計や設立段階の支援にとどまりがちであったが、今後は管理作業実施段階の関与を強化することが必要である。住民と政府の協働により森林管理が軌道にのり、住民が森林管理による利益を実感できるようになれば、持続的森林管理が実現されると考えられる。

また、ミャンマー中央乾燥地における共有林の事例では、コミュニティが伝統的に管理してきた森林を共有林とする A2 から P2 へ移行するタイプの参加型森林管理も観察された。これは、コミュニティが従来自分達で管理してきた森林を共有林とすることによって森林を管理する権

利を合法化し、利用者グループメンバー以外の利用を排除しようとする意向の表れである。住民が排他的利用権の行使を目的の一つとして参加型森林管理を設立しようとすることは半乾燥地に限ったことではないが、森林資源が極めて乏しい半乾燥地では、湿潤地よりも排他的利用の権利が重視され、A2 から P2 へ移行するタイプの参加型森林管理が存在すると考えられる。熱帯湿潤地では森林資源が豊富で、かつ、長年にわたりあるコミュニティがある森林を管理することが当該地域社会において正当視されている場合には、排他的利用権を行使するために A2 から P2 へ移行する必要性は低い。むしろ、A2 から P2 へ移行するために必要となるコスト負担を避けるため、A2 のままであることを指向するコミュニティが多いと推測される。資源の共同管理において、政府が定めるようなフォーマルな管理制度では管理運営コストが高くつくことが指摘されており（Colding and Folke 2001）、A2 の状態で森林管理に支障がないのであれば、わざわざ高いコストをかけて P2 とする必要性はコミュニティ側には存在しない。

【課題 3】参加型森林管理における排除回避可能性及び弱者救済措置を探求する

日本の入会では、一定の要件を充たした管理義務を果たせる同一村落の住民しか入会の成員として認められず、一定の要件を充たさず管理義務を果たせない住民は排除されてきた。参加型森林管理も制度としては規定された管理主体以外の住民を排除する権利を与えるものである。しかし、ミャンマー共有林の事例研究から制度を運用する段階で地域コミュニティが柔軟に制度を運用することによって排除を回避しうることが示唆された。事例研究の結果によると全世帯を利用者グループメンバーとし、原則としては全メンバーに作業を平等に配分することにしていても、実際には作業実施が困難な世帯があれば手助けし、あるいは、利用者グループメンバーである全世帯をサブグループに分け、サブグループの代表だけが作業に従事するような仕組みを採用することにより弱者を排除しないで共有林を管理していた。また、岡本（2012）の調査結果によると、建前としては共有林令に則り一部の住民が利用者グループに登録しているが、実際には村人全員で共有林を管理しており、原則としてはメンバー間の利益分配は平等としていても、貧困層には他のメンバーには禁止している利用を許可あるいは黙認していた。ただし、既存研究が示唆しているように、このような弱者の排除を回避しうる柔軟な制度の運用は、そのコミュニティにおける社会関係資本の成熟度によるものと考えられる（Carter and Gronow 2005、Edmunds and Wollenberg 2003、Chomitz et al. 2007、井上 2009）。

排除が生じている場合の弱者救済措置については、筆者のミャンマー中央乾燥地を対象とした共有林の事例研究では、共有林の管理から排除される非利用者グループメンバーに対する配慮を行っているケースはみられなかったが、Kyaw Tint et al.（2011）によると中央乾燥地でもメンバーでない弱者に対しても森林からの利益を確保するよう配慮している共有林があることが報告されている。熱帯湿潤地であれば、参加型森林管理の対象となった森林をその管理主体である住民グループに加入しない住民が利用できなくなったとしても、他に利用できる森林が周辺に存在するかもしれないが、半乾燥地では森林資源が乏しく、かつ、森林はセーフティネットとして機能していることから、特に半乾燥地においては弱者が利用者グループに加入できない場合には、弱者も生活に必要な最低限の利用はできるようにすることが社会的公正の観点から適当である。

とはいうものの、これも社会関係資本が成熟していないコミュニティでは難しいと推測される。そこで、社会関係資本が成熟していないコミュニティにおいて弱者排除を回避し、弱者にも最低限の森林利用を確保するために、井上（2009）が提唱する責務の度合いに応じて受益の度合いが異なる「段階的なメンバーシップ」の仕組みを利用者グループレベルで適用することを提案する。このような仕組みを導入すれば、「責務と受益のバランス」を保ちつつ、かつ、「社会的公正」の側面からも公平を確保して参加型森林管理を実施することが可能である。例えば、コアメンバーは森林管理計画の作成に従事する。森林管理計画作成にはかなりの労力と時間がかかるが、その分自分の意見を森林管理計画に反映できる。一般メンバーは、管理計画作成に相談及び同意という形で関与する。同意の上決定された管理計画の実施にはフルに参加し、それに応じた利益を享受する。補助メンバーは、計画作成には関与しないが、管理計画として定められたルールは遵守し、自給用の非木質林産物を中心とした利用が認められる。必要に応じてキャパシティが許す範囲で、植林や保育作業に部分的に参加する。このような仕組みは、コミュニティの既存の力関係が反映され、不公平の固定化につながるという批判を受ける余地はあるが、「責務と受益のバランス」及び「社会的公正」という参加型森林管理の公平が有する二つの側面を同時に満たす方法としては有効である。

「段階的なメンバーシップ」に加えて、参加型森林管理設立プロセスにおける弱者排除を回避または軽減するための方策として、政府がそのプロセスに不公平が含まれていないかをチェックし、可能な限り不公平を是正することが提言される。これまで政府は、外部者の排除についてであるが、コモンズにおける排除性に「正当性を付与する」という役割を演じてきた (Berkes et al. 1989)。あるいは、筆者の COMFORT での経験によると「伝統的に管理してきた」ことを理由に一部の住民が共有林を設立しようとする際に、森林局はその正当性を十分に検証することなく了承してきた。今後は政府は、コミュニティ内の排除にも留意し、排除に対する「正当性の付与」という役割だけではなく、その前に参加型森林管理設立プロセスにおいて不公平が生じていないかをチェックし、排除や不公平を回避する方向で関与することが望まれる。

ケニアの小規模苗畑に関する事例研究では、思慮に欠ける政府やドナーによる関与が排除を促す方向に作用する危険性が示唆された。開発プロジェクトが導入するコストシェアリングにより、コストを負担することが困難なメンバーが排除される可能性が示されたが、インタビュー結果からプロジェクト実施者も、またそれに賛同する森林局もコストシェアリングが一部のメンバーを排除する方向に作用するというネガティブな側面を有していることを十分に認識していないことが推測された。この推測は筆者自身の経験からも裏付けられる。筆者は SFTP 勤務時代、住民のリーダーに対する訓練実施に当たり、コストシェアリングを試行したことがある。プロジェクト終了後の訓練の持続性を確保するための試みであったが、この時はコストシェアリングの負の側面を十分に認識していなかった。今後、政府やドナーが参加型森林管理に関与する際には、採用するアプローチが排除を促す方向に作用することがないように留意することが必要である。

【課題 4】住民の生活全体における森林活動に対する認識を明らかにする

ケニア社会林業の事例研究において、女性グループによる小規模苗畑は彼らの生活全体の中で主要現金収入源、現金収入源の多角化の手段、自給用苗木調達手段等、女性グループによって多様に位置付けられていることが明らかになった。また、小規模苗畑そのものから得られる生活に必要な物資や現金収入は少なくとも、小規模苗畑は植林を通じて生活の他の多くの活動と多様な関わりを持って食料の確保や現金収入など生活の安定・向上に寄与しており、住民はこのような関係性を認識した上で小規模苗畑の重要性を評価していることが明らかになった。さらに、小規模苗畑は様々な「喜び」をグループメンバーにもたらしており、個人の感情面においても重要な役割を果たしていることが明らかになった。

小規模苗畑の継続または中止は、様々な要因の影響を受けているが、これらの要因は「小規模苗畑の必要性」「外部支援」「資源配分」「活動の優先度」という四つのカテゴリーに分類され、これら四つのカテゴリーのバランスによって決定されることが示唆された。また、女性グループによる小規模苗畑は中断されても、そこで学んだ技術を用いてメンバーが個人苗畑を造成したり、植林や植林木からの葉の生産、販売など形を変えて生活の安定・向上に寄与している場合があることが明らかになった。これら調査結果を農民の生活戦略に照らし合わせてみると、「収益より豊かさの最大化」、「状況に応じた柔軟な対応」、「多様化によるリスク軽減」という戦略に合致しており、小規模苗畑は生活の安定・向上に貢献しているといえる。

他方、小規模苗畑に限らないが、ドナーによる支援を契機に開始された活動は支援終了とともに中止される傾向にあることが示された。これは「状況に応じた柔軟な対応」という生活戦略に合致しているともいえるが、このような場合は住民は経済的支援が目当てであったのであり、森林管理活動が生活の安定・向上に貢献したとは捉え難い。

以上のことから参加型森林管理の生活の安定・向上への貢献は長期的視点かつ広い枠組で捉えることが適当であり、今後参加型森林管理の生活の安定・向上への貢献可能性を高めるためには、政府は森林管理活動の生活における位置付けは住民やグループによって多様であるということ

を踏まえた上で、各住民やグループの意向に沿ったきめ細かい支援を行うことが提言される。

5.4.1 で述べたように、商業化を指向するグループにはマーケット情報を、自家植栽用の苗木調達を指向するグループには代替品を用いてなるべくコストを抑えて苗木を生産する方法を教えるというような支援が望まれる。また、参加型森林管理により導入される森林管理活動そのものから得られる林産物や現金収入の多寡だけを指標に参加型森林管理の生活の安定・向上への貢献を評価するのではなく、その森林管理活動と生活の他の活動との有機的つながりを通じてもたらされる便益やその森林管理活動が感情面に及ぼすインパクトをも含めて参加型森林管理が生活の安定・向上に貢献しうる可能性を評価することが適当である。特に半乾燥地では、湿潤地と異なり森林管理の実施が経済的利益に直結し難いことから、より多様な観点から参加型森林管理の生活の安定・向上への貢献を評価する必要がある。そして、その上で、例えば、半乾燥地における主要生計手段の一つである家畜生産と森林管理活動とのつながりを強化するなど森林管理活動が生活の安定・向上に一層貢献しうるよう必要な施策を講じることが提言される。

〔総合課題〕 各視点における貢献可能性を統合し、参加型森林管理の総合的有効性を明らかにする

半乾燥地における参加型森林管理が持続的森林管理及び公平な森林管理の実現、並びに生活の安定・向上のそれぞれに貢献する可能性については上述したとおりであるが、これら三つの視点における貢献可能性を統合してみた時に、それらは矛盾することなく総合的に参加型森林管理の有効性を支えるものか否かを確認する必要がある。事例研究の結果及び既存研究においても示唆されているように、三者は孤立した別個のものではなく、相互に関係し合っている（チェンバース 2000）。持続的森林管理が実現されなければ、参加型森林管理による生活の安定・向上への貢献は一時的なものに限定される。あるいは、逆に住民の生活の安定・向上に資するものでなければ、住民は森林管理活動を継続しないので持続的森林管理は達成されない。公平な森林管理が実現されなければ、村落エリートによる利益独占や一部の住民の排除が起こり、エリート以外の住民や排除される住民の生活の安定・向上にはつながらない。あるいは、公平な森林管理が達成されなければコミュニティ内や利用者グループ内、政府と住民の間でコンフリクトが生じ、森林管理活動が中断されたり、参加型森林管理の存続が危うくなる可能性が高く、持続的森林管理の実現は困難になる。このように三者は相互補完的な関係を有している。筆者は、本研究を行う前は参加型森林管理に貧困層など弱者を巻き込むと持続的森林管理の実現が困難になると考えていた。既存研究で指摘されているように、また、筆者の経験から認識するに至ったように、貧困層など弱者は森林管理を行う時間がなく、教育レベルが低いため参加型森林管理の制度を理解するのも困難だからである。一方で、特に半乾燥地において弱者は生活を森林に依存しており、弱者こそ参加型森林管理に巻き込むべきだとも考えていた。この矛盾する二つの考えの狭間でジレンマを感じてきたが、本研究を通じて弱者を排除しなくても持続的森林管理への貢献可能性を損ねることなく参加型森林管理を実施することが可能であることが示唆された。あるいは、弱者が利用者グループに加入しない場合にも、彼らに生活に必要な最低限の利用を認めることにより、社会的公正を保ちうるということが示唆され、持続的森林管理の実現と公平な森林管理の実現は両立可能であることが確認された。

以上述べてきたように、各視点における参加型森林管理の貢献可能性を統合してみても、それらの間に矛盾が生じることはなく、それらは相互補完的な関係にあることが確認された。しかし、上述したように、半乾燥地においては参加型森林管理を通じた持続的森林管理の達成は困難であり、他の視点についても課題を抱えていることから、これらの課題を解決しなければ参加型森林管理の有効性は高いとはいえない。三つの視点における有効性が相互補完的な関係にあるということは、ある視点に関する課題への対処が他の視点における課題への対処にもなりうることを意味しており、〔課題 2〕～〔課題 4〕に述べた提言を実施することにより、総体としての有効性も高めうると考えられる。例えば、排除を回避できれば、公平な森林管理の実現に有効であるばかりではなく、同時に排除される住民が被る負のインパクトも回避できるので、生活の安定・向上の達成にも有効である。

6.2 今後の研究課題

半乾燥地においては住民だけで森林を管理しているケースはマイナーであると推測されたことから A→P タイプの参加型森林管理は事例研究として取り上げなかった。しかし、本研究を進める過程で、A→P タイプの参加型森林管理についてもその意味合いを考えているうちに、森林管理状態 A で「コミュニティにより伝統的に森林管理が行われている状態」はコモンズと捉えられることから、A→P タイプの参加型森林管理とコモンズとを比較するようになった。コモンズとの比較を通じて、A→P タイプの参加型森林管理を含めた参加型森林管理全般について次のような意義と課題が新たに浮かび上がってきた。参加型森林管理の有効性をさらに掘り下げるために、これらの意義と課題を検証することが今後の研究課題として挙げられる。

■ 参加型森林管理における森林管理形骸化の危険性

地域コミュニティによって伝統的に森林管理が実施されてきた森林管理状態 A では、あるコミュニティにより森林管理が実質的に行われていること自体が、そのコミュニティがその森林を管理することを当該社会に容認させる「正当性」の根拠になっていると考えられる。よって、森林管理を実際に行っていないと社会的にその正当性を認められなくなるので、適切かつ継続的に管理が実施される。一方、森林管理状態 P では、参加型森林管理という制度が特定の地域住民から構成される管理グループが森林管理を行うことに対して正当性を与えることになるので、一度参加型森林管理の設立が公に認められると森林管理の実態が伴わなくても排他的権利を行使しうることになる。ミャンマーの共有林令にみられるように、参加型森林管理の設立後、住民グループにより適切な管理が実施されなければ、それをキャンセルしうることが定められている場合もあるが、往々にして途上国の政府機関はキャパシティが限られていることから地域住民による森林管理の状態を十分にモニタリングすることは困難である。よって、一度参加型森林管理が設立されると、実態として森林管理が行われていなくても、そのまま存続しうる可能性が高い。これは、A→P タイプの参加型森林管理に限らず C→P または G→P タイプの参加型森林管理でも同様である。ミャンマーのエーヤーワディ地域では共有林が米作や漁業など他の土地利用に用いられていることが報告されているが、正にこれはこの危惧が具現化されたものとみなすことができる。参加型森林管理という制度化を裏に森林管理の実態が伴わないにも関わらず参加型森林管理として存続しうるおそれは、管理されない状態が放置されるという持続的森林管理上の問題だけではなく、森林管理の責務が遂行されていないのに排他的権利を行使しうることから公平な森林管理の観点からも問題である。

■ 外発的制度故の排除回避の可能性

参加型森林管理は、住民から形成される管理グループに排他的権利を含めて森林を管理する権利を与えるものであるから、制度としては排除を容認する側面があるが、事例研究の結果から地域コミュニティが制度を柔軟に運用することにより排除を回避して森林管理を行うことが示唆された。あるいは、政府により参加型森林管理設立過程に不公平が含まれないようチェック

し、是正することにより排除を回避もしくは軽減しうることは上述したとおりである。ここでは、さらにコモンズとの比較から、制度としても排除を回避または軽減しうる可能性を指摘したい。コモンズと参加型森林管理との違いは、コモンズが内発的なものであるのに対して、参加型森林管理は政府が設計した制度に基づいて管理を行うものであるため、コミュニティの側からみれば外発的なものであるといえる。コモンズでは、コミュニティ内の基準に基づいてつくられた内発的な規則に従って森林管理が行われ、コミュニティ内で容認された正当性をもって排除が正当化される。しかし、参加型森林管理では政府が制度を設立するので、制度を外部の基準、例えば上述したようにコミュニティでは従来認識されてこなかった社会的権利を加味した基準に基づいて設定すれば、排除を回避または軽減することが可能であると考えられる。特に、複数の村落間にその存在あるいは利用がまたがる森林を管理する場合について、政府が関与することによって池田（2005）が提案する「諸コミュニティに横断的に適用可能な普遍主義的な公共性の正義論」に基づくような参加型森林管理の制度を構築しうると考えられる。ネパールのコミュニティフォレストリーやインドの JFM では女性の委員やメンバーの比率が制度として規定されているが、これは政府が制度を構築することによって排除の軽減を試みる一例である。ただし、このような政府が定めた外発的制度は、住民の認識や慣習と異なるものであり、地域コミュニティの社会規範に沿ったやり方の方が有効であるという指摘もあることから（磯野 2004）、参加型森林管理という政府が設計した外発的の制度を持ち込むことによる排除回避の現実的有効性については、今後慎重に検証する必要がある。

■ 荒廃した森林を対象とするコモンズ設定の可能性

半乾燥地では荒廃地や荒廃した林地が参加型森林管理の対象となることが多いが、このような場所では自発的にはコモンズは発生し難い。半乾燥地における参加型森林管理の意義は、そのようなコモンズが自発的に発生し難いところに、政府が設計した制度を持ち込むことにより、かつ、政府が管理実施段階にも関与することによってコモンズを設立・維持しうることでありと考えられる。Berkes et al. (1989) は、コモンズを成功させるためには、ネステッド・アプローチと呼ばれる政府と地域コミュニティによる役割を分担した共同管理（Co-management）が必要だとしている。つまり、コモンズでは、政府の役割は管理制度の大枠を設定することであり、管理の実施は住民の役割となっている。しかし、上述したように自然環境が厳しく、かつ、一般的に住民のキャパシティが限られている半乾燥地では、住民だけで森林を管理することは極めて困難である。しかし、管理実施段階にも政府が関与することにより、政府と住民の協働による適切な森林管理の実現が可能になると考えられる。

付記

ミャンマー共有林の事例について述べた第 4 章は、TROPICS 20 (4) に掲載された論文「Contribution of community forestry in the central dry zone of Myanmar to achieving sustainable and equitable forest management」(Yamauchi H. and M. Inoue 2012) を基に執筆した。

謝辞

本学位論文の執筆において、非常に多くの方々に支えていただいた。開発コンサルタントとして仕事を続けながら、7年がかりで学位論文の完成に漕ぎつけたのは、指導教員である井上真教授のご指導と激励のおかげであり、深く感謝申し上げます。副査として論文を審査して下さった東京大学大学院農学生命科学研究科の永田信教授、同露木聡准教授、九州大学熱帯農学研究センターの百村帝彦准教授、兵庫県立大学環境人間学部の前田一宏准教授にも御礼申し上げます。審査会では非常に有益なご指摘をいただいた。研究に関してアドバイスし、励ましてくれた国際森林環境学研究室の仲間にも感謝したい。

本論文の第4章は、国際協力機構の技術協力プロジェクトであるミャンマー乾燥地共有林研修普及計画に筆者が2004年6月から2006年12月まで勤務した経験に基づいており、その間に業務の一環として収集した情報及びデータを用いて分析を行っている。これらの情報及びデータを用いて論文を執筆することを了承して下さった国際協力機構及び中央林業開発訓練サブセンターのカウンターパートに御礼申し上げます。

本論文の第5章は、国際協力事業団（現国際協力機構）の技術協力プロジェクトであるケニア社会林業訓練計画及びケニア半乾燥地社会林業普及モデル開発計画に筆者が1996年1月から2000年4月まで勤務した時の経験とコーネル大学における修士論文作成のため2001年7～8月に実施した現地調査に基づいて執筆された。現地調査の実施においては、ケニア半乾燥地社会林業普及モデル開発計画、国際協力事業団（当時）及びケニア森林研究所にご協力をいただき、また、コーネル大学の食糧・農業・開発国際機関、エイナウディ国際研究センター、アグロフォレストリー・ワーキンググループ及び国際農業と農村開発プログラムから研究助成をいただいた。修士論文執筆時の指導教官であったコーネル大学のJames Lassoie教授、副指導教官を務めていただいたMax Pfeffer教授に感謝申し上げますとともに、修士論文を元に『林業経済』への投稿を勧め下され、投稿論文の執筆において貴重なご助言を下された北海道大学大学院農学研究科の石井寛教授（当時）に感謝申し上げます。

ミャンマー及びケニアの二つの事例研究とも、国際協力機構が実施する技術協力プロジェクトにおける勤務経験に基づいているが、全ての記述は筆者の責任であり、国際協力機構の見解ではないことをお断りしておく。

ミャンマーとケニアでの、それぞれ2年半と4年3ヵ月にわたる勤務期間中、及びケニアでの修士論文のための現地調査の期間中、筆者を暖かく受け入れてくれた両国の森林関係政府機関の職員と農民に、一緒に現場を走り回った両国のカウンターパートに、そして常に公私にわたり支えてくれた日本人同僚に感謝したい。

7年間、学生とコンサルタントの二足のわらじを履くことを許可し、論文執筆に時間がとれるよう配慮してくれた勤務先である国際航業株式会社海外事業部にも感謝の意を表する。

最後に心からの声援を送ってくれた友人、多忙の中貴重な助言をくれた義兄、常に惜しめない協力を申し出てくれた姉、そして、この7年間を含め、いつも温かく見守ってくれている両親に心から感謝します。

【引用文献】

- Agrawal, A. (2007) Forests, governance, and sustainability: Common property theory and its contributions. *International Journal of the Commons* 1 (1): pp. 111-136.
- Anderson, J., C. Benjamin, B. Campbell and D. Tiveau (2006) Forests, poverty and equity in Africa: new perspectives on policy and practice. *International Forestry Review* 8 (1): pp.44-53.
- Arnold, J.E.M. (1992) Community forestry : Ten years in review. Community Forestry Note 7, FAO, Rome.
- Arnold, J.E.M. (1995) Retrospect and prospect. In *Tree management in farmer strategies: Responses to agricultural intensification*. Arnold J.E.M. and P.A. Dewees (eds.). Oxford University Press, Oxford/New York: pp. 271-288.
- Arnold J.E.M. (2001) *Forests and people: 25 years of community forestry*. FAO, Rome: 134 pp.
<http://www.treesforlife.info/fao/Docs/P/25y.pdf> (2013年11月26日取得)
- 浅川澄彦 (1996) 「ケニアの森林」『水利科学』 40(5) : 9-31 頁。
http://pub.iges.or.jp/modules/envirolib/upload/3998/attach/WP_IV_J_f_ (2013年8月17日取得)
- Baland J.M. and J.P. Platteau (1996) *Halting degradation of natural resources: Is there a role of rural communities?* Food and Agriculture Organization of the United Nations and Clarendon Press, Oxford: 423 pp.
- Balooni, K. and M. Inoue (2007) Decentralized forest management in South and Southeast Asia. *Journal of Forestry*: pp.414-420.
- Berkes, F., D. Feeny, B.J. McCay and J.M. Acheson (1989) The benefits of the commons. *Nature* 340 : pp.91-93.
- Blaikie, P. (2006) Is small really beautiful? Community-based natural resource management in Malawi and Botswana. *World Development* 34 (11): pp. 1942-1957.
- Campbell, B.M., S. Jeffery, W. Konzanayi, M. Luckert, M. Mutamba and C. Zindi (2002) *Household livelihoods in semi-arid regions : Options and constraints*. CIFOR, Bogor: 153 pp.
- Carter, J. and J. Gronow (2005) *Recent experience in collaborative forest management*. CIFOR Occasional Paper No.43. CIFOR, Bogor: 48 pp.
- Chambers, R. (1997) *Whose reality counts? Putting the first last*. Intermediate Technology Publications, London: 297 pp.
- Chidumayo, E.N. and D.J. Gumbo (2010) *The dry forests and woodlands of Africa: Managing for products and services*. Earthscan, London: 304 pp.
- Chidumayo, E.N. and C. Marunda (2010) Dry forests and woodlands in Sub-Saharan Africa: Context and challenges. In *The dry forests and woodlands of Africa: Managing for*

- products and services*. Chidumayo, E.N. and D.J. Gumbo. Earthscan, London: pp.1-9.
- Chomitz, K.M., P. Buys, G.D. Luca, T.S. Thomas and S. Wertz-Kanounnikoff (2007) *A loggerheads? Agricultural expansion, poverty reduction, and environment in the tropical forests*. A World Bank Policy Research Report. The World Bank, Washington DC.: 284 pp.
- CIFOR (Center for International Forestry Research) (2002) *Africa's tropical dry forests – Time to re-engage an agenda or priority research*. CIFOR, Bogor: 115 pp.
- Cleaver, F. (2001) Institutions, agency and the limitations of participatory approaches to development. In *Participation: The new tyranny?* Cook, B. and U. Kothari (eds.). Zed Books, London/Ney York: pp.36-55.
- Colchester, M., T. Apte, M.Laforge, A. Mandondo and N. Pathak (2003) *Bridging the gap: Communities, forests, and international networks*. CIFOR Occasional Paper No.41. CIFOR, Bogor: 60 pp.
- Colchester, M., M. Boscolo, A. Contreras-Hermosilla, F.D. Gatto, J. Dempsey, G. Lescuyer, K. Obidzinski, D. Pommier, M. Richards, S.N. Sembiring, L. Tacconi, M.T.V. Rios and A. Wells (2006) *Justice in the forest: Rural livelihoods and forest law enforcement*. Forest Perspectives 3, CIFOR, Bogor: 98 pp.
- http://www.cifor.org/publications/pdf_files/Books/BColchester0601.pdf (2013年11月4日取得)
- Colding, J. and C. Folke (2001) Social taboo: “Invisible” system of local resource management and biological conservation. *Ecological Application* 11 (2): pp. 584-600.
- COMFORT (Community Forestry Training and Extension Project in Dry Zone) (2004) COMFORT Newsletter No.22.
- Contreras, A.P. (2003) Creating space for local forest management: The case of the Philippines. In *Local forest management : The devolution policies*. Edmunds, D. and E. Wollenberg (eds.). Earthscan, London/Sterling, VA.: pp. 127-149.
- Cook, B. and U. Kothari (2001) The case for participation as tyranny. In *Participation: The new tyranny?* Cook, B. and U. Kothari (eds.). Zed Books, London/New York: pp.1-15.
- Dahal, G.R. and A. Chapagain (2008) Community forestry in Nepal: Decentralized forest governance. In *Lessons from forest decentralization: money, justice and the quest for good governance in Asia-Pacific*. Colfer, C.J.P., G.R. Dahal, and D. Capistrano (eds.). Earthscan, London, UK.: pp. 67-81.
- [http://www.cifor.org/publications/pdf_files/events/documentations/yogyakarta/papers/chapter%205%20Dahal and Chapagain.pdf](http://www.cifor.org/publications/pdf_files/events/documentations/yogyakarta/papers/chapter%205%20Dahal%20and%20Chapagain.pdf) (2013年2月20日取得)
- デヴィッド・ブラウン (2008) 「貧困削減戦略文書 (PRSP) における参加—民主主義は強化されたのか、損なわれたのか?」『変容する参加型開発「専制」を越えて』(サミュエル・ヒッキイ、ジャハイルズ・モハン編著、真崎克彦監訳)、明石書店、東京: 262-285頁。

- Dhakal M. and M. Masuda (2008) Role of participatory forest management in rural livelihood improvement: a case of Nawalparasi district, Nepal. *TROPICS* 17 (2): pp.159-168.
- DFID (Department for International Development) (1999) *Sustainable livelihoods guidance sheets*. DFID.
<http://www.enonline.net/pool/files/ife/dfid-sustainable-livelihoods-guidance-sheet-section1.pdf> (2013年5月7日取得)
- DIVA-GIS. <http://www.diva-gis.org/datadown> (2014年1月21日取得)
- Edmunds, D. and E. Wollenberg (eds.) (2003) *Local forest management: The impacts of devolution policies*. Earthscan, London/Sterling, VA.: 208 pp.
- エンリケ・イバラ・ジェネ、ヘンリー・スケープンス、フェデリコ・ロペス・カセーロ (2012) 「コミュニティによる森林管理と REDD+、その可能性と課題」『IGES 白書 IV 2012 アジア太平洋地域のグリーン・ガバナンス: 低炭素で持続可能なアジア太平洋に向けて』IGES、葉山: 77-105 頁。
- FAO (2001) *Global forest resources assessment 2000 main report*. FAO Forestry Paper 140. FAO, Rome: 479 pp.
<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/003/y1997E/faoA%202000%20Main%20> (2013年10月8日取得)
- FAO (2010) *Global forest resource assessment 2010 main report*.
<http://www.fao.org/docrep/013/i1757e/i1757e.pdf> (2013年9月14日取得)
- FAO (2011) *Reforming forest tenure: Issues, principles and process*. FAO Forestry Paper 169. FAO, Rome: 92 pp.
- FAO. Annex 6: *Definitions and basic principles of sustainable forest management in relation to criteria and indicators*. FAO Corporative Document Repository.
<http://www.fao.org/docrep/003/x6896e/x6896e0e.htm> (2013年3月12日取得)
- Feeny D., F. Berkes, B.J. McCay and J.M. Acheson (1990) The tragedy of the commons: Twenty-two years later. *Human Ecology* 18 (1): pp.1-19.
- Forest Management Bureau, Department of Environment and Natural Resources. Primer on community-based forest management.
<http://forestry.denr.gov.ph/primer.htm> (2013年9月14日取得)
- フランシス・クリーバー (2008) 「社会生活に根ざした人々の行為性と意思決定」『変容する参加型開発—「専制」を超えて』(サミュエル・ヒッキイ、ジャイルズ・モハン編著、真崎克彦監訳) 明石書店、東京: 312-321 頁。
- Francis, P. (2001) Participatory development at the World Bank: The primacy of process. In *Participation: The new tyranny?* Cooke, B. and U. Kothari (eds.). Zed Books, London/New York: pp.72-87.
- 古谷直行 (2004) 「ラオスにおける土地・森林分配事業のその後」『熱帯林業』60: 51-68 頁。

- 外務省 (2013) ネパール連邦民主共和国基礎データ
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/nepal/data.html#02> (2013年11月28日取得)
- Gelder, B.v. and P. O'keefe (1995) *The new forester*. Intermediate Technology Publications, London: 90 pp.
- Gibbon, H., D. Mbithi, E.N. Mugo and M. Phiri (2005) Forest and woodland management in East and Central Africa: Emerging models for improvement in livelihoods and natural resource management in Kenya and Zambia. *International Forestry Review* 7 (3): pp.193-207.
- Greenwood, D.J. and M. Levin (1998) *Introduction to action research*. SAGE Publications, California.
- Gregersen, H., S. Draper and D. Elz (eds.) (1989) *People and trees: The roles of social forestry in sustainable development*. EDI seminar series. World Bank, Washington, D.C.: 273 pp.
- Hackman, R., S. Bounphasy and F. Boualapha (2009) *Non-government organization - Facilitated community forestry in Lao PDR — Benefits and challenges to LIFE (Livelihoods, Income, Forest condition and Equity)*. Vientiane: 70 pp.
- Hailey, J. (2001) Beyond the formulaic: Process and practice in South Asian NGOs. In *Participation: The new tyranny?* Cook B and U. Kothari (eds.). Zed Books, London/New York: pp.88-101.
- 柱本修 (2009) 「FAO 職員の仕事 3. ケニア森林法の実施規則の作成」『海外の森林と林業』76 : 32-36 頁。
- 飛田裕彰、松田浩紀、西原博志、浦山益郎、松浦健次郎 (2011) 「私的空間の樹木群が形成する地域共有資源としての緑景観に関する研究その1 —私的空間の緑の豊かさによる住民意識への影響—」『日本建築学会大会学術講演梗概集 (関東) 2011年8月』
ci.nii.ac.jp/els/110009522489.pdf?id=ART0009980658&type=pdf&land=jp&host=cinii&order_no=&ppv_type=o&land_sw=&no=1391148480&cp= (2014年1月31日取得)
- Hildyard N., P. Hedge, P. Wolvekamp and R. Somasekhare (2001) Pluralism, participation and power: Joint Forest Management in India. In *Participation: The new tyranny?* Cook B and U. Kothari (eds.). Zed Books, London/New York: pp. 56-71.
- Hobley, M. (1996) *Participatory forestry: The process of change in India and Nepal*. Rural Development Forestry Study Guide 3, Rural Development Forestry Network, Overseas Development Institute, London.
- Hyakumura, K. and T. Khotphathoum (2003) Local forest management on National Biodiversity Conservation Areas in Laos. In *People and forest-policy and local reality in Southeast Asia, the Russian Far East, and Japan*. Inoue, M. and H. Isozaki (eds.). Kulwer Academic Publishers, Dordrecht/Boston/London: pp. 261-274.
- IGES (Institute for Global Environmental Strategies) (2007) *Decentralization and*

state-sponsored community forestry in Asia: Seven country studies of transitions in forest governance, contemporary forest management and the prospects for communities to and from benefit from sustainable forest management. IGES, Hayama: 192 pp.

http://pub.iges.or.jp/modules/envirolib/upload/809/attach/forest2007_text.pdf (2013年8月17日取得)

飯田繁 (1996) 「ケニアにおける土地問題(1): 先住民の土地所有」『九州大学農学部演習林報告』75: 49-56頁。 <http://hdl.handle.net/2324/14820> (2013年8月27日取得)

池田寛二 (2005) 「環境社会学における正義論の基本問題—環境正義の四類型—」『環境社会学研究』11: 5-21頁。

池田恒男 (2006) 「『コモンズ』論と所有論—近年の社会学的『コモンズ』論に関する覚書—」『コモンズ論再考』(鈴木龍也、富野暉一郎編著) 晃洋書房、京都: 3-57頁。

池野旬 (1985) 「東部ケニアの半乾燥地における土地登記と土地所有——土地取得・処分手段を中心に——」『アフリカ研究』27: 91-106頁。

池野旬 (1989) 『ウカンバニ 東部ケニアの小農経営』研究双書 380、アジア経済研究所、東京: 287頁。

井上浩子 (2009) 「東ティモールの独立過程に見る人権と自決権の関わり—自決の正統性を巡って—」『国際社会文化研究所紀要』11: 152-167頁。

http://repo.ryukoku.ac.jp/jspui/bitstream/10519/774/1/r-sbk-ky_011_011.pdf

(2013年11月23日取得)

Inoue, M. (2003) Participatory forest management policy in South and Southeast Asia. In *People and forest-policy and local reality in Southeast Asia, the Russian Far East, and Japan*. Inoue M. and H. Isozaki (eds.). Kluwer Academic Publishers, Dordrecht/Boston/London: pp.49-71.

井上真 (2001a) 「自然資源の共同管理制度としてのコモンズ」『コモンズの社会学—森・川・海の資源共同管理を考える』(井上真、宮内泰介編) 新曜社: 1-28頁。

井上真 (2001b) 「地域住民・市民を主体とする自然資源の管理」『コモンズの社会学—森・川・海の資源共同管理を考える』(井上真、宮内泰介編) 新曜社: 213-235頁。

井上真 (2003) 「森林管理への地域住民参加の重要性と展望」『アジアにおける森林の消失と保全』(井上真編、財団法人地球環境戦略研究機関 (IGES) 監修) 中央法規出版、東京: 309-324頁。

井上真 (2004a) 『コモンズ思想を求めて カリマンタンの森で考える』岩波書店、東京: 162頁。

井上真 (2004b) 「熱帯林をめぐる議論への視座」『人と森の環境学』(井上真、酒井秀夫、下村彰男、白石則彦、鈴木雅一) 東京大学出版会、東京: 113-147頁。

井上真 (2009) 「自然資源『協治』の設計指針 - ローカルからグローバルへ -」『グローバル時代のローカルコモンズ』(室田武編著) ミネルヴァ書房、京都: 3-25頁。

磯野昌子 (2004) 「援助による住民組織化は自律的な地域社会発展の基盤をつくれるか—ネパ—

- ルの事例から一」『援助と住民組織化』（佐藤寛編）アジア経済研究所、千葉：85-107頁。
- 磯崎博司、小松潔（2003）「国際条約にみる森林管理の方向性」『アジアにおける森林の消失と保全』（井上真編、財団法人地球環境戦略研究機関（IGES）監修）中央法規出版、東京：258-271頁。
- 板垣啓子（2003）「社会開発における援助戦略・アプローチの動向とその特徴」『援助の潮流がわかる本—今援助で何が焦点となっているか—』（国際協力機構国際協力総合研修所編著）国際協力出版会：147-187頁。
- ITTO (International Tropical Timber Organization) (2006) *Status of tropical forest management 2005 summary report, A special edition of the Tropical Forest Update 2006/1*. 35 pp.
- www.itto.int/direct/tropics/topics_pdf_download/topics_id=16270000&no=1 (2011年8月27日取得)
- ジャック・ウェストビー著、熊崎実訳（1990）『森と人間の歴史』築地書館、東京：275頁。
- JICA (Japan International Cooperation Agency) (1985) *Basic design study report on establishment project of nursery training and technical development center for social forestry in the Republic of Kenya*. JICA, Tokyo.
- Jong, W.D. (2002) *Community forestry and the stewardship of tropical forest in Asia, Kyoto Review of Southeast Asia, Review Essay/October 2002*.
- <http://kyotoreview.cseas.yoto-u.ac.jp/issue/1/index.html>
- Kanel, K.R. (2007) Good forest governance in Nepal. In *Decentralization and state-sponsored community forestry in Asia: Seven country studies of transitions in forest governance, contemporary forest management and the prospects for communities to and from benefit from sustainable forest management*. IGES, Hayama: pp. 57-74.
- 檜尾昌秀（1998）『東南アジアの森』ゼスト、東京：271頁。
- Kitamura, N. (2003) Forest policy development in Laos. In *People and forest-policy and local reality in Southeast Asia, the Russian Far East, and Japan*. Inoue, M. and H. Isozaki (eds.). Kluwer Academic Publishers, Dordrecht/Boston/London: pp.113-126.
- 児玉寿子（2009）「インドの森林地域における指定部族と貧困」『龍谷大学経済学論集』49(1)：17-33頁。
- http://repo.lib.ryukoku.ac.jp/jspui/bitstream/10519/473/1/r-kz-rn_049_01_003.pdf
(2013年2月25日取得)
- 国際協力事業団（1992）『ケニア社会林業訓練計画終了時評価調査報告書』
- 国際協力事業団（1995）『参加型開発と良い統治 分野別援助研究会報告書』国際協力事業団：59頁。
- 熊谷聡（2012）「フィリピンの経済地理統計データ」『東アジア経済地理データセットの作成と分析』調査研究報告書（熊谷聡編）、アジア経済研究所：1-4頁（第4章）。

- http://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Download/Report/2011/pdf/206_ch4.pdf (2013 年 11 月 28 日取得)
- 蔵治光一郎 (2010) 『「森と水」の関係を解き明かす—現場からのメッセージ』全国林業改良普及協会、東京：229 頁。
- Kyaw Tint, O. Springate-Baginski and Mehm Ko Ko Gyi (2011) *Community forestry in Myanmar: Progress & potentials*. 93pp.
<http://www.burmalibrary.org/docs13/Community+Forestry+in+Myanmar-op75-red.pdf>
(2013 年 6 月 19 日取得)
- Lao People's Democratic Republic (2007) *Forestry Law 2007*.
ラビンハイハー、飯田繁 (2005) 「1975 年以降のベトナムの森林政策」『九大演報』86 : 101-120 頁。
- Leeuwis, C. (2000) Reconceptualizing participation for sustainable rural development: Towards a negotiation approach. *Development and Change* 31: pp. 931-959.
- Lin, H. (2004) Community forestry initiatives in Myanmar: An analysis from a social perspective. *International Forestry Review* 6 (2): pp.79-88.
- MAF (Ministry of Agriculture and Forestry), Lao PDR (2005) *Forestry strategy to the year 2020 of the Lao PRD*. 89 pp.
http://www.thereddesk.org/sites/default/files/fs_2020.pdf. (2013 年 9 月 14 日取得)
- Mahanty, S., J. Gronow, M. Nurse and Y. Malla (2006) Reducing poverty through community based forest management in Asia. *Journal of Forest and Livelihood* 5 (1): pp.78-89.
- Makanji, L. and H. Mochida (1999) Forests and forestry in Kenya. *Bull. Tsukuba Univ.* (15) : pp. 249-378.
<http://www.tulips.tsukuba.ac.jp/limedia/dlam/M36/M36782117.pdf> (2013 年 5 月 24 日取得)
- 牧野耕司 (2003) 「総論：開発をめぐる昨今の援助動向」『援助の潮流がわかる本—今援助で何が焦点となっているか—』(国際協力機構国際総合研修所編著) 国際協力出版会：1-30 頁。
- Manivong K. and P. Sophathilath (2007) *Status of community based forest management in Lao PDR*. RECOFTC, Bangkok: 73 pp.
- マーク・ワディントン、ジャイルズ・モハン (2008) 「試行錯誤を通じた前進—PRA と押し付けの参加を乗り越えて」『変容する参加型開発「専制」を越えて』(サミュエル・ヒッキイ、ジャイルズ・モハン編著、真崎克彦監訳) 明石書店、東京：234-259 頁。
- 真崎克彦 (2008) 『「専制」的な住民参加から生じる社会の『変容』—西部ネパールの強制労働と地域政治』『変容する参加型開発「専制」を越えて』(サミュエル・ヒッキイ、ジャイルズ・モハン編著、真崎克彦監訳) 明石書店、東京：143-163 頁。
- 増田美砂 (2009a) 「インドにおける林地の確定と共同森林管理の実施を規定する要因」『林業経済研究』55(1)：14-20 頁。
- 増田美砂 (2009b) 「REDD 政策の実施における社会的問題」『森林総合研究所第 2 期中期計画

成果 8 (温暖化対策 - 2) 国際シンポジウムの記録 ストップ森林破壊 気候変動に向けた研究者からのメッセージ』(2008年6月20日 東京国際フォーラム) 独立行政法人森林総合研究所: 27-31頁。

<http://www.ffpri.affrc.go.jp/pubs/chukiseika/documents/2nd-chukiseika8.pdf> (2013年11月17日取得)

増田美砂、三柴淳一 (2003) 「インドにおける林地の創出およびその役割の変化」『筑波大学農林技術センター演習林報告』19: 1~40頁。

Matsumoto, S. (2003) Potential roles for NGOs in community forestry in Laos: Liaisons between the socialist government and grassroots people. In *People and forest-policy and local reality in Southeast Asia, the Russian Far East, and Japan*. Inoue, M. and H.Isozaki (eds.). Kulwer Academic Publishers, Dordrecht/Boston/ London: pp. 127-138.

三島征一 (2000) 「ケニア半乾燥地における社会林業技術協力計画の中間展望」『熱帯林業』49: 42-52頁。

三井昭二 (2008) 「林政学的コモンズ論の源流—入会林野論の100年とその時代背景」『コモンズ論の挑戦 新たな資源管理を求めて』(井上真編) 新曜社、東京: 20-31頁。

三俣学、嶋田大作、大野智彦 (2006) 「資源管理問題へのコモンズ論、ガバナンス論、社会関係資本からの接近」『商大論集』57(3): 19-62頁。

三浦耕吉郎 (2005) 「環境のヘゲモニーと構造的差別—大阪空港『不法占拠』問題の歴史にふれて—」『環境社会学研究』11: 39-51頁。

Mosse, D. (1994) Authority, gender and knowledge: Theoretical reflections on the practice of participatory rural appraisal. *Development and Change* 25: pp.497-526.

室田武、三俣学 (2004) 『入会林野とコモンズ 持続可能な共有の森』日本評論社、東京: 265頁。

永田信、立花敏 (2003) 「アジアの森林問題に対する日本の政策」『アジアにおける森林の消失と保全』(井上真編、財団法人地球環境戦略研究機関 (IGES) 監修) 中央法規、東京: 43-63頁。

西原博志、浦山益郎、松浦健治郎 (2012) 「民有地の樹木群が形成する緑景観のもつ便益の影響圏に関する研究—名古屋市東部の低層住宅地の場合—」『日本建築学会大会学術講演梗概集 (東海) 2012年9月』

ci.nii.ac.jp/els/110009650466.pdf?id=ART0010124650&type=pdf&lang=jp&host=cinii&order_no=&ppv_type=&lang_sw=&no=1391648783&cp= (2014年1月31日取得)

西川絢子 (2011) 「ケニアにおける森林・水資源管理の取組」『環境研究』160: 119-124頁。

野田直人 (2001) 『社会林業—理論と実践』熱帯造林技術テキスト No.12、(財) 国際緑化推進センター、東京: 126頁。

野瀬光弘 (2012) 「日本におけるインドの森林・林業研究」『林業経済』65(7): 14-24頁。

岡本郁子 (2012) 「ミャンマーのコミュニティ・フォレストリーと地域社会の組織化メカニズム—シャン州、マグエ地域の事例から—」『アジア農村における地域社会の組織形成メカニズム』

- ム』(重富真一・岡本郁子編) 独立行政法人日本貿易振興機構、アジア経済研究所: 1-37 頁。
http://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Download/Report/2011/pdf/413_ch5.pdf (2013 年 2 月 20 日取得)
- Oliver S. C. (1965) Individuality, freedom of choice, and cultural flexibility of the Kamba. *American Anthropologist* 67 (2): pp. 421-428.
<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1525/aa.1965.67.2.02a00100/pdf> (2013 年 8 月 27 日取得)
- Oloo, W. O. (2010) *Land use, land use change and forestry: Second national communication to UNFCCC, Climate change mitigation measures and options*. Kenya Forestry Research Institute: 12 pp.
<http://www.fornis.net/system/files/land%20use%20change%20and%20climate.pdf>
 (2013 年 4 月 19 日取得)
- Ong'waya, C.N. and O. Edasawa (1990) *Report of implementation of social forestry extension activities from 1987/88 to 1989/90*. Project Working Paper No.7-1, Kenya /Japan Social Forestry Project, Nairobi.
- Ostrom, E. (1990) *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press: 280 pp.
- Ota, M., M. Masuda and Y. Tani (2012) The institutional design and effectiveness of timber benefit sharing under Joint Forest Management in Madhya Pradesh, India. *Small-scale Forestry*, DOI 10.1007/s11842-012-9028-0, Published online: 10 April 2012.
- Otieno, A.O. (2008) *Forest politics in colonial and postcolonial Kenya, 1940-1990s*. A dissertation for the degree doctor of philosophy, Northwestern University, Evanston, Illinois.
<http://books.google.co.jp/books?id=P7U5jRUQ3QC&pg=PA19> (2013 年 4 月 19 日取得)
- 大内稔 (2003) 「参加型開発とその継続性を保証する条件」『参加型開発の再検討』(佐藤寛編) アジア経済研究所、千葉: 87-114 頁。
- Poteete, A.R. and E. Ostrom (2004) Heterogeneity, group size and collective action: The role of institutions in forest management. *Development and Change* 35 (3): pp.435-461.
- PRA Programme Egerton University (1999) *PRA field handbook for participatory rural appraisal practioners, 2nd ed*. AMU Press, Nakuru.
- Pulhin, J.M. (2007) *Institutional requirement for sustainable and equitable forest management in Asia*. April 14th 2007, Intensive lecture materials at The University of Tokyo.
- Pulhin, J.M. and P.M. Pulhin (2003) Community-Based Forest Management in the Philippines: Retrospect and prospects. In *People and forest-policy and local reality in Southeast Asia, the Russian Far East and Japan*. Inoue, M. and H. Isozaki (eds.). Kluwer Academic Publishers, Dordrecht/Boston/London: pp. 139-156.

- Pulhin, J.M., M. Inoue and T. Enters (2007a) Three decades of community-based forest management in the Philippines: Emerging lessons for sustainable and equitable forest management. *International Forestry Review* 9 (4): pp. 865-883.
- Pulhin J.M., M. Anthony, M. Ramirez and P.M. Pulhin (2007b) Forest governance in the Philippines: The evolution of community-based forest management. In *Decentralization and state-sponsored community forestry in Asia: Seven county studies of transitions in forest governance, contemporary forest management and the prospects for communities to and from benefit from sustainable forest management*. IGES, Hayama: pp.99-119.
- Republic of Kenya, Ministry of Environment and Natural Resources (2007) *Sessional Paper No.1 of 2007 on Forest Policy*. The Government Printer, Nairobi: 21 pp.
<http://foris.fao.org/static/pdf/nfp-and-forest-policy-documents/Kenya-forest-policy-2007.pdf> (2013年9月14日取得)
- ロバート・チェンバース著、野田直人、白鳥清志監訳 (2000) 『参加型開発と国際協力 変わるのは私たち』明石書店、東京：573頁。
- Royal Netherlands Embassy (1994) *Kenya country gender profile*. ACTS Press, Nairobi: 106 pp.
- 齊藤哲也、井上真 (2003) 「熱帯植林と地域住民との共存—インドネシア・東カリマンタンの事例より—」『破壊から再生へ アジアの森から』(依光良三編著) 日本経済評論社、東京：21-66頁。
- Sajise, P.E. (1998) Forest policies in the Philippines: A winding trail towards participatory sustainable development. In *A step toward forest conservation strategy (1)*. IGES Forest Conservation Project. IGES: pp.222-234.
- 阪井和男・栗山健 (2010) 「知的能力を使い倒すための場の機能と学習—アフォーダンスがもたらす場の創造性—」『信学技報』110 (313) : 51-56頁。
<http://www.kisc.meiji.ac.jp/~sakai/presen/ieice-tl-ba-sakai-paper-20101127.pdf> (2014年1月31日取得)
- 坂野太一 (2003) 「開発経済における援助戦略・アプローチの動向とその特徴」『援助の潮流がわかる本』(国際協力機構国際総合研修所編著) 国際協力出版会：31-90頁。
- 坂田正三 (2003) 「参加型開発概念再考」『参加型開発の再検討』(佐藤寛編) アジア経済研究所、千葉：37-59頁。
- サミュエル・ヒッキイ、ジャハイルズ・モハン (2008) 「社会変容につながる参加の実現に向けて—テーマ・課題の批判的考察」『変容する参加型開発「専制」を越えて』(サミュエル・ヒッキイ、ジャハイルズ・モハン編著、真崎克彦監訳) 明石書店、東京：18-44頁
- Sardjono, M. A. (2007) *Forest politics, social forestry and participatory rural development in Indonesia*. Intensive lecture, The University of Tokyo, July 14th 2007.
- Sardjono, M.A. (2011) *Promoting research on Indonesian community forestry practice towards global issues*. Presentation at INAFOR Meeting at Bogor, December 5th 2011.

- Sarin, M., M.S. Neera, N. Sundar and R.K.Bhogal (2003) Devolution as a threat to democratic decision-making in forestry? Findings from three States in India. In *Local forest management : The impacts of devolution policies*. Edmunds D. and E. Wollenberg (eds.). Earthscan, London/Sterling: pp. 55-126.
- 佐藤寛 (2003) 「参加型開発の『再検討』」『参加型開発の再検討』(佐藤寛編) アジア経済研究所、千葉 : 3-36 頁。
- 佐藤寛 (2005) 『開発援助の社会学』世界思想社、京都 : 268 頁。
- 佐藤俊夫 (2002) 『乾燥地農業論—ウイドソー「乾燥農法論」の現代的意義—』九州大学出版会、福岡市 : 238 頁。
- 佐藤雄一 (2007) 「アフリカ東部各国の森林セクター改革を考える—ウガンダ、ルワンダ、タンザニア、エチオピア、マラウイ、ケニア—」『熱帯林業』68 : 2-12 頁。
- Scherr, S. J. (1997) Meeting household needs: Farmer tree-growing strategies in western Kenya. In *Farms, trees & farmers: Responses to agricultural intensification*. Arnold, J.E.M and P.A. Dewees (eds.). Earthscan, London: pp.141-173.
- Scheyvens, H., K. Hyakumura and Y. Seki (2007) Forest governance in a state of transition: Overview of transition, analytical framework, summaries of county studies and synthesis. In *Decentralization and state-sponsored community forestry in Asia: Seven country studies of transitions in forest governance, contemporary forest management and the prospects for communities to and from benefit from sustainable forest management*. IGES (Institute for Global Environmental Strategies), Hayama: pp. 1-31. http://pub.iges.or.jp/modules/envirolib/upload/809/attach/forest2007_text.pdf (2013 年 8 月 17 日取得)
- Shanks, E. and J. Carter (1994) *The organization of small-scale tree nurseries: Studies from Asia, Africa and Latin America*. Rural Development Forestry Study Guide 1. Rural Development Forestry Network, Overseas Development Institute, London.
- Sheckleton, S. and D. Gumbo (2010) Contribution of non-wood forest products to livelihoods and poverty alleviation. In *The dry forests and woodlands of Africa: Managing for products and services*. Chidumayo, E.N. and D.J. Gumbo, Earthscan, London: pp.63-91.
- 鹿野勝彦 (1997) 「インドにおける住民運動と国家—森林利用と林政をめぐって—」『岩波講座文化人類学第 6 巻 紛争と運動』(青木保、内堀基光、梶原景昭、小松和彦、清水昭俊、中村伸浩、福井勝義、船曳建夫、山下晋司編) : 201-227 頁。
- Stephens, A. (1988) People's participation in planning, monitoring and evaluation. In *Planning forest extension programmes*. Field Document No.8. FAO, Bangkok: pp.79-93. http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pnabn611.pdf (2013 年 10 月 3 日取得)
- Stern, P.C., T. Dietsz, N. Dolsak, E. Ostrom and S. Stonich (2002) Knowledge and questions after 15 years of research. In *The drama of commons*. Ostrom, E., T. Diets, N. Dolsak, P.C. Stern, S. Stonich and E. U. Weber (eds.). Academy Press, Washington D.C.:

pp.443-490.

- 菅豊 (2008) 「コモンズの喜劇—人類学がコモンズ論に果たした役割」『コモンズ論の挑戦 新たな資源管理を求めて』(井上真編) 新曜社、東京：2-19 頁。
- 梶本歩美 (2010) 「フィリピンにおける森林政策の分権化と実施過程」『林業経済』 63 (3) : 1-16 頁。
- Sunderlin, W.D., A. Angelsen, B. Beloher, P. Burgers, R. Nasi, L.Santoso, and S. Wunder (2005) Livelihoods, forests, and conservation in developing countries: An overview. *World Development* 33 (9): pp.1383-1402.
- 鈴木龍也 (2006) 「コモンズとしての入会」『コモンズ論再考』(鈴木龍也、富野暉一郎編著) 晃洋書房、東京：221-252 頁。
- 高原繁、山内弘美 (2011) 「インドネシアにおける REDD+の動向と政策」『海外の森林と林業』 82 (新) : 3-8 頁。
- 高橋昭雄 (2000) 『現代ミャンマーの農村経済 移行経済下の農民と非農民』 東京大学出版会、東京：339 頁。
- 高橋昭雄 (2012) 『ミャンマーの国と民 日緬比較村落社会論の試み』 明石書店、東京：198 頁。
- 田中俊憲 (2010) 「日本の国立公園における自然保護ガバナンスの提唱」『人間と環境』 36 (1) : 2-18 頁。
https://www.jstage.jst.go.jp/article/kankyoku/36/1/36_1_2/_pdf (2014年1月31日取得)
- Taylor, H. (2001) Insights into participation from critical management and labour process perspectives. In *Participation: The new tyranny?* Cook, B. and U. Kothari (eds.). Zed Books, London/New York: pp.122-138.
- 鳥越皓之 (1997a) 『環境社会学の理論と実践 生活環境主義の立場から』 有斐閣、東京：280 頁。
- 鳥越皓之 (1997b) 「コモンズの利用権を享受する者」『環境社会学研究』 3 : 5-14 頁。
- 辻田裕子 (2003) 「女性の参加—水道衛生プロジェクトを例に」『参加型開発の再検討』(佐藤寛編) アジア経済研究所、千葉：p.116-134 頁。
- 上田富士子 (1975) 「ケニア・カンバ族における既婚女性の社会的地位と役割」『民俗学研究』 39 (4) : 337-344 頁。
- United Nations (2012) *The millennium development goals report 2012*. United Nations, New York: 68 pp.
<http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/MDG%20Report%202012/pdf> (2013年10月8日取得)
- UNEP (United Nations Environment Programme) (1997) *World atlas of desertification, Second Edition, Co-ordinating editors Nick Middleton and Davido Thomas*. London: 182 pp.
- Union of Myanmar, The State Law and Order Restoration Council (1992) *Forest Law*. 22 pp.
- Union of Myanmar, Ministry of Forestry, Forest Department (1995) *Community Forestry*

- Instructions*. 19 pp.
- Union of Myanmar, Ministry of Forestry (2005) *National Action Programme of Myanmar to combat desertification in the context of United Nations Convention to Combat Desertification (UNCCD)*. Yangon: 98 pp.
- <http://www.unccd.int/ActionProgrammes/myanmar-eng2005.pdf> (2013年9月14日取得)
- Wardojo, W. and N. Masripatin (2002) Trends in Indonesian forest policy. Policy Trend Report 2002: pp. 77-87.
- http://enviroscope.iges.or.jp/modules/envirolib/upload/371/attach/06_Indonesia3.pdf (2013年2月27日取得)
- 渡部忠世、田中耕司 (1981) 「ビルマにおける栽培稲の変遷と稲作の展開」『東南アジア研究』19(2): 147-169 頁。
- World Resource Institute (2007) *Nature's benefits in Kenya: An atlas of ecosystems and human well-being*.
- http://pdf.wri.org/Kenya_atlas_05_poverty_ch2_300.pdf (2013年9月18日取得)
- 向虎、関良基 (2003) 「中国の退耕還林と貧困地域住民」『破壊から再生へ アジアの森から』(依光良三編著) 日本経済評論社、東京: 149-209 頁。
- 矢口克己 (1997) 『帰国総合報告書 ケニア社会林業訓練計画 (II) 普及分野専門家』97 頁。(未公表)
- 山田勇 (2007) 「世界の森の現状からみた地球未来」『森はだれのものか? アジアの森と人の未来』(日高敏隆、秋道智彌編) 昭和堂、京都: 157-185 頁。
- 山内弘美 (2000) 『ケニア社会林業訓練計画フェーズ II 訓練分野専門家報告書』101 頁。(未公表)
- Yamauchi H. (2002) *Factors influencing the sustainability of small-scale nurseries managed by women's groups in Kitui district Kenya*. Project Paper presented to the Faculty of the Graduate School of Cornell University. 127 pp.
- Yamauchi H. and M. Inoue (2012) Contribution of community forestry in the central dry zone of Myanmar to achieving sustainable and equitable forest management. *TROPICS* 20 (4): pp. 103-113.
- 依光良三 (2003) 「熱帯における水源林再生プロジェクトと住民組織—フィリピン・セブ山地の事例—」『破壊から再生へ アジアの森から』(依光良三編著) 日本経済評論社、東京: 67-107 頁。
- 吉澤剛 (2011) 「反 PDCA 論」『研究・技術計画学会年次学術大会講演要旨集』26: 347-350 頁。
- <http://hdl.handle.net/10119/10136> (2014年1月31日取得)
- 全国木材組合連合会違法伐採総合対策推進協議会 (2007) 『インドネシアにおける合法性証明の実態調査報告書 合法性・持続可能性証明木材供給事例調査』: 123 頁。
- <http://goho-wood.jp/kyougikai/pdf/h19report-2-1-3.pdf> (2010年1月8日取得)
- Zwarteveen, M. and N. Neupane (1996) *Free riders or victims: Women's non-participation in*

irrigation management in Nepal's Chhattis Mauja irrigation scheme. Research Report No.7, International Irrigation Management Institute, Colombo: 21 pp.

http://www.iwmi.cgiar.org/Publications/IWMI_Research_Reports/PDF/pab007/REPORT07.PDF (2013年10月18日取得)

Zoomers, E.B. *Livelihood strategies and development interventions in the South Andes of Bolivia: Contrasting views on development*.

http://www.cedla.uva.nl/60_publications/PDF_files_publications/boliviacderno.pdf
(2007年8月15日取得)

[インドネシア語文献]

Kementerian Kehutanan (2011) *Statistik kehutanan Indonesia 2011*. Kementarian Kehutanan, Jakarta: 300 pp.