

第4章

地域住民による森林の管理と利用

—フィリピンの事例—

鈴木忠徳

はじめに

1960, 70年代は、灌漑設備、肥料、農業の投入を前提としたIR-8に代表される米および小麦の高収量改良品種の開発・導入により食糧増産が可能になったことから、“緑の革命”という言葉が生まれた。そして、この「緑の革命」によって世界の食糧問題を解決し、発展途上国農民層の貧困解消にも同時に貢献するとの期待が高まった。また、70年代初頭にはこの「緑の革命」批判も出された。このことから当時の私たちに「緑」は、農業をイメージさせるものであった。一方、62年に出版されたレイチェル・カーソンの『沈黙の春』は、私たちに環境問題を今日的意味での地球環境問題としてではなく、大気汚染、水質汚濁などの「公害問題」としてイメージさせた。これに対して、80年代後半からは環境問題を“地球全体、または広範な地域が直面する地球規模での問題”として大きく捉え、この文脈のなかで、「緑」は減少する森林をイメージさせるもの、というようにその意味する中身は大きく変質してしまった。したがって、「緑」の問題の意味合いは今では“森林の減少”特に“熱帯林の減少”を指し示すものと、一般に理解されるようになってい

さて、従来アジアの熱帯諸国では、商業伐採は持続的に天然林を利用するために、政府が所有する林地に契約に基づき政府が伐採権を民間業者、地元住民に付与すると同時に、伐採権を取得した者が許可を得た土地に生育する森林資源を定められた伐採量に見合う利用料を支払いかつ森林を持続的に利用できるように管理することを義務づけることで行なわれている。すなわち、国がライセンスあるいはパーミットを個人あるいは業者に与えることにより、いわゆるコンセッション方式による森林の利用と管理が行なわれている。近年の急激な森林減少と地球環境問題に対する国際世論の高まりを背景に、この伝統的で大量の原木生産量を生む商業伐採は国際熱帯木材機関（ITTO）が、西暦2000年までに持続的な森林経営の下で産する木材のみを貿易の対象とすることで新協定を発効させたように、コンセッションの管理強化が図られている。しかし、森林が生育する地域の地元住民の意思、経済的利益は森林の所有権が国にあることから配慮すべき事項にとどまり、基本的にはこれまでこのコンセッション契約制度には十分反映されてこなかった。また、山間地域に居住する住民による「生活の糧」を得るための森林侵食も拡大し、熱帯林減少の一要因となっている。このため、今日的課題である「緑」の環境問題すなわち、熱帯林の減少対策は、前述の「緑の革命」が当時貢献することを期待されたと同様に、発展途上国の農民層の貧困緩和にも役立つものでなければならず、その考え方なくしては熱帯林の減少は止まらないのではないだろうか。

1990年現在の熱帯林保有国90カ国を対象に、熱帯林面積を把握するために行なわれたFAOの調査結果が、93年8月に「熱帯林資源調査報告」として発表された。それによると、81年から90年までの10年間で年平均1540万㊦の森林が消失していることになる。この面積は日本の本州を除いた北海道、四国、九州の三つを併せた面積に等しいほど広大である。一方、造林に費やされる経費は、発展途上国の財政事情や住民の造林意欲を高めるまでにいたっていないことから、これまでの造林スピードでは年間1540万㊦にも達する熱帯林の消失に対しては焼け石に水のごとき状況にある。「熱帯林資源調査」

と並行して行なわれた「温帯地域の森林資源調査」によると、90年時点では、温帯地域の森林面積は熱帯林よりもわずかながら広く、また81年と比べて過去10年間でその森林面積は、年平均にすると245万 ha 増加している。熱帯林、温帯林を併せた森林面積で見ると、世界の森林は確実に減少しており、特に熱帯林地域に適切な対策、すなわち発展途上国の貧困の緩和がはかられない限り、熱帯の森林は減少を続けると筆者は考えている。それは、人間と森林（天然）資源の関係が、発展途上国の貧困層ではより密接であるからである。

この貧困問題の緩和に向けて、林業分野から支援できるのではないかとと思われる政策は、従来型である森林資源の利益分配を、国家管理に基づくコンセッションによる商業伐採制度（伝統的な林業）とは別に「地域住民による森林の管理と利用」制度（社会林業）の促進ではないだろうか。

本章では地域住民の生活環境、所得確保方法、地方自治体の関与内容（森林資源の充実に関する規制的、助長促進的取り組み、制度）、中央政府出先機関の関与内容等、住民、地方公共団体、国の三者間の相互連携（規制、促進的側面）の必要性を取り上げ、社会林業を促進するための条件を提起することとしたい。そして、住民と森林との係わりを制度面から解決してゆくための方法を探るため、フィリピンにおける森林減少を例に、上記三者が相互に、あるいはそれぞれ抱える問題点を把握し、筆者なりの、発展途上国山間地域の森林減少スピードを減速させ、また、貧困緩和をはかるための林業分野からの方策を提示する。

なお、フィリピンを対象とした理由は、商業伐採が資源の枯渇と規制強化により停滞を余儀なくされ、木材の輸入国に転落したものの、依然として生産手段をもたない貧困層住民が森林に入り込み、森林減少が進んでいる状況がある一方、社会林業を促進するための興味深い試みが行われているからである。

I 森林管理の歴史

1. 森林資源の状況

フィリピンの土地利用分類方法では、国家による土地利用管理からはずれた土地 (Certified Alienable and Disposable Land: A & D) と林地 (Forest Land) に国土面積を大きく二つに分けている。この分類に従い1992年の林業統計 (1992 Philippine Forestry Statistics) から森林面積を拾うと、表4-1のようになっている。

この表から、フィリピンでは森林法に基づき、森林管理局 (Forest

表4-1 フィリピンの森林面積

(単位：万ha)

	森林面積	
		%
A & D	1,412	47.1
林地	1,588	52.9
森林	590	19.8
フタバガキ科樹種	394	
原生林 (old growth)	80	
二次林 (residual forest)	313	
松	23	
高山帯森林	160	
マングローブ林	13	
叢林 (brushland)	239	
その他の土地利用	759	
国土利用	3,000	100.0

(出所) 1992 Philippine Forestry Statistics.

Management Bureau: FMB) が管理することになっている林地は国土面積の約半分であるが、実際に樹木が存在する森林は国土面積のわずかに19.8%にすぎない。残りの土地は劣化した藪地、あるいは許可なく農地などに転用されてしまった土地からなっている。フィリピンの森林率は日本67%、マレーシア58%、タイ28%、中国12%、アメリカ28%、フランス27%、イギリス10%など世界の国々と比較しても低いほうに位置している。さらに、フィリピンは、日本で商品価値が高い白ラワン、赤ラワン、フィリピン・マホガニーなどのフタバガキ科から構成される森林が、1934年には1700万² (森林率57%) もあったが、過去60年弱の間に急激に減少している。したがって、フィリピンの森林の状況は、数字から見ると森林率が低いことに加え急激に減少してしまったといえる。

2. 森林資源利用と管理の歴史

フィリピンにおける森林管理について述べる前に、アジア、アフリカ、中南米地域の熱帯林、とりわけ熱帯降雨林、季節雨林の経営、管理方法について、あらかじめ承知しておくべき基本的事項が二つほどある。

一つは「熱帯林の伐採は、皆伐ではなくヘクタール当り5本前後の樹木を伐採する択伐(抜き伐り)である」ことである。⁽¹⁾

二つ目は、一つ目とも関連するが、今のところ熱帯降雨林、季節雨林では「伐採も森林を利用し育てる最適な手段であり、造林はあくまで何らかの理由で荒れてしまって早期に土壌を被覆する必要がある場合に用いるのが普通である」ことである。⁽²⁾

フィリピンの森林は、1985年2月にフィリピン森林開発局(87年に現在の森林管理局に名称変更)長からFAO林業局宛に提出された報告書(“The Management of Mixed Tropical Hardwood Forest in the Philippines”)によると、概ね以下のように時代を区分して管理されてきた。

(1) スペイン植民地以前

各地民族ごとに族長ないし部落長のもとで、村落共有の考えにたった森林利用の規範が設けられていた。

(2) スペイン植民地時代 (1521~1898年)

1863年の森林管理法制定、山林局設立以前は、林産物(木材、樹脂、野生動物)は重要な商品となり、現地住民と植民政府は共存しながら、それぞれの相手と取引を行っていた。森林管理法では、焼畑移動耕作の禁止、住民の私的利用は認めるものの、商業伐採は植民政府との取引き向けのものに限るなど、資源保護の色彩を帯びた管理(資源の維持、保存、保続)が行なわれていた。しかし、木材需要が大きくないことから商業伐採は量的に少なく、また焼畑も伝統的な森林生態を上手に利用したもので、現在問題となっている非伝統的生存のための焼畑が、大面積に行なわれていたとは考えられない。したがって、この時代はヨーロッパ風植民政府の森林法はあるものの厳格にそれが適用されていたとは考えにくい。

(3) アメリカ植民地時代 (1899~1941年)

スペインにとって替わったアメリカは当初、スペインの森林管理体制をそのまま受け継いだ。しかし、その後間もなく木材需要の高まりに応えた森林開発の要請を受け入れ、森林局の組織化(1900年)、森林法の制定(1904年)を行なうとともに、森林の科学的研究も開始した。こうしてフィリピンの林政は林業開発と国土保全を基調とするアメリカ型に転換して行なわれた。この時期は北米の森林施業法を模倣し、近代林業資本による大型機械化伐出の導入も行なわれるなど、今日のフィリピン林業・森林管理の体制整備期といえる。

(4) 日本占領時代 (1942~45年)

日本型の森林行政、管理制度の導入を図るとともに資源の利用を進めた。この時期には戦時下であること、短期間の占領であったことから、フィリピ

ンの森林管理に与えた影響を見ることはできない。

(5) 森林伐採時代 (1946~72年)

戦後復興と経済開発のため機械化伐採システムを導入し、最盛期で年間伐採量が1000万立方メートルを超える程度までに達した。大戦前のアメリカの影響を受けた林業制度が復活し、アメリカ主導による森林伐採事業が開始された。伐採作業は1954年から、法律により定められたフィリピン択伐施業方式 (Philippine Selective Logging System) により行なわれた。この方式は北米、ヨーロッパで採用されていた択伐方式を南洋材向けに応用したものである。具体的な手順としては、(i)伐採前インベントリー調査 (樹種・材積・面積調査、伐採木・残存木のマーキング)、(ii)林道ガイドラインにそった林道開設、(iii)伐採、集材、運材、(iv)伐採後調査、(v)保育作業 (つる切り、劣勢木・被害木・支障木の除去、有用樹の補植等)、の順で実施された。この施業方法は半島部マレーシアにおいて実施されている森林管理方法の一つ (Selective Management System: SMS)⁽³⁾ と同類で、伐採対象地を1ブロック、3~20畝に設定し、30~40年間隔で択伐を繰り返すものである。伐採される樹木の胸高直径 (地上から130センチの高さでの樹木の直径) と伐採率との関係は、15~65センチで30%、65~75センチで60%、80センチ以上の経済性のある樹木は100%伐採することを目的に行なわれるものである。

この森林管理方法は、森林調査に基づき定められた理論に従い、自然力を利用して持続的な生産を行なうもので、システムとして妥当なものである。しかし、フィリピンの森林は当時ほとんどが70センチ以上の胸高直径を持つ優良な原生林であったため伐採量が多く、したがって林床に光が当たり過ぎ天然更新がうまくいかなかった⁽⁴⁾。また、後述する社会的、経済的背景から伐採事業者らによってこのシステムは正しく履行されず、過剰な伐採が行なわれた。

(6) 森林資源管理苦悩の時代 (1972年以降)

大量に分布し、豊富な光と雨により容易に再生する資源と考えられていた

森林資源は、1960年代の半ばから不定期ではあるが、そのときどきに行なわれた全国森林調査結果から、このまま伐採が進むと今世紀末には森林がなくなることが予測された。アメリカの植民政府が定めた1904年の森林法以来、75年の改正森林法 (Revised Forestry Code) が制定されるまで、主たる林業規範の方向は森林の利用に向けられていた。しかし、改正森林法では森林の持つ多面的機能、性質を考慮した森林の取扱いに関する考え方が盛り込まれた。すなわち、(i)国家の発展、科学・技術の発展、公共の福祉を目指した多面的な森林の利用、(ii)組織的かつ迅速な土地分類調査、(iii)林産加工工場の設立促進、(iv)継続的な森林生産力を維持するため林地の保護、開発、復旧、を挙げ、林業政策とした。

こうした政策にもかかわらず、表4-1の数字で見たように森林の減少は止まらず今日にいたっている一方、環境問題の高まり、人口増加、経済の低迷、貧困の存在などの社会的圧力の中で有効な解決策を見い出せないまま、政策、森林資源管理手法の摸索を続けている。

3. 現在の森林管理

(1) 法制度

1990年に森林管理局は、アジア開発銀行とフィンランドの協力で「林業開発のためのマスタープラン」(Master Plan for Forestry Development)を策定した。このプランは、2015年を目標年次とした長短期の森林管理計画を定めたもので、地域住民、山間部少数民族、林地に侵入した貧困農民との協調、森林回復の担い手としての重視を打ちだした。一方規制強化面では、原生林の禁伐を打ち出している。その後、このプランに沿った政府の諸施策が具体化し、標高1000m以上または、傾斜が50%以上の土地と原生林は禁伐となり、二次林のみ持続的収穫を前提に、伐採を認めることとした。また、前述のマスタープランに沿った新森林法案を国会に提出した。しかし、これとは別に、メルカド上院議員から「商業伐採の30年間禁止法案」が提出された。

両者には森林資源利用に関する考え方に違いがある。すなわち、新森林法は林業開発のためのマスタープラン策定時の調査結果である、森林伐採を全面的に禁止すると、伐採業者や貧しい地域住民による盗伐が進む一方、伐採ができないことから、造林意欲を減退させる可能性が高いとの予測を根拠としている。メルカド上院議員案では、森林が急激に減少してしまった理由は、原木輸出をもくろむ大手伐採業者が年間許容伐採量を超えて違法に伐採を行ない、またその後土地なし住民が伐採後の二次林に入り込み、伝統的でない略奪的焼畑を行なっている。このため、商業伐採を禁止しないとフィリピンの森林資源はなくなってしまう、との環境保護の観点からの危機感の表われと見ることができる。結局、国会での両者の審議はもめ、いずれの法案も国会の承認が得られない状況（1996年8月現在）にある。

現在のところ林地は現行の森林法に基づき、森林管理局長が「傾斜度が18%（傾斜角度で約10度）以上の土地を林業用地」と認定し、その林地は環境天然資源省の管理下に置かれている。したがって表4-1で示した1588万畝が同省のもとで管理されている。

この環境天然資源省管理下の林地に存在する物質、林産物は全て、森林法で定められたライセンス、あるいはパーミットを同省から取得しない限り利用できない。木材については、主として最大25年の契約期間プラス25年の契約更新可能条項付きの木材ライセンス協約（Timber License Agreement: TLA）を、伐採者と天然資源環境省長官が締結することにより、伐採業者は立木の伐採が可能となる。フィリピンでは最盛期（1977年）には230件、828万畝にも上るTLAを締結していたが、契約条項に違反したTLAのキャンセル、TLAを更新しないことにより、94年現在では28件まで減らしてきた。TLAにかわり創設された制度がIFMA（Industrial Forest Management Agreement）である。IFMA創設の理由は、急激な森林減少の原因の一つが、従来の政府と民間業者との間だけの利益分配（Joint Venture）方式であるTLAにあるとの反省に立ち、地元住民、地方政府もひ益する利益共有（Profit Sharing）を目指したIFMAへと、森林利用の考え方を転換したものである。今後はTLAは契

約終了とともに消滅し、木材資源を必要とする業者はIFMAを選択せざるを得なくなっている。

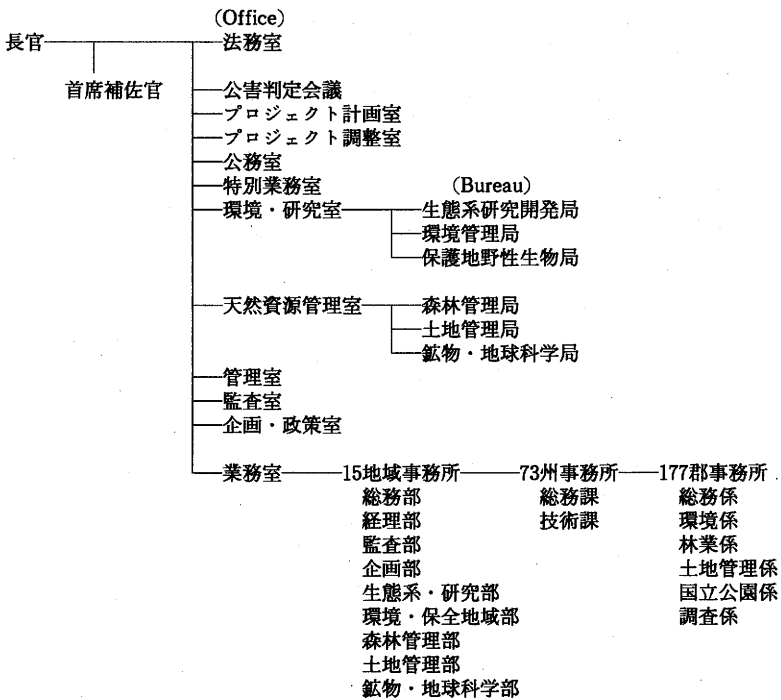
(2) 管理体制

〔森林管理行政組織〕

森林管理を行なう行政官庁は環境天然資源省（Department of Environment and Natural Resources: DENR）で、その機構は図4-1のようになっている。

このうち森林管理に関する方針策定は、森林管理局が専門知識をいかして行ない、現場での実施は、業務室を経由して各地域事務所で行なわれている。

図4-1 環境天然資源省組織図

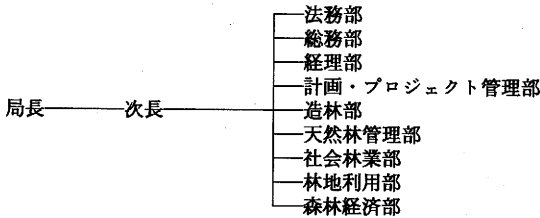


(出所) 聞き取り，および森林管理局内部資料から筆者作成。

森林管理局の機構は、図4-2のようになっており、職員数は383人（うち、常雇：232人、地方組織は環境天然資源省直轄で、地方人員はこの数字には含まれない。1992年現在）である。また、予算は94年度で約2500万⁵であるが、そのうち71%は人件費となっており、その他庁舎事務所の維持・管理費を予算から差し引かれると事業費はいくらもないことになる。前述のマスタープランによると、全森林監視要員は3500人程度で、1人当たり4000⁵以上の林地を管理しなくてはならず、森林管理は十分には行なえない現状にあると言える。

地方公共団体には、州政府に環境天然資源（管理）事務所（Provincial Environment and Natural Resources (Management) Office）が設けられ、州レベルでの森林管理を含めた環境天然資源管理を行なうことになっている。州レベル以下の地方公共団体には、特に森林管理を行なう組織は設置されていない。現地調査を行なったサマールおよびヌエバ・エシハ州両政府には、環境天然資源事務所が設けられていたが、その役割は地方分権、行政改革に伴う制度の移行期に当たることから多少異なっていた。すなわち同事務所の主要な機能としては、住民レベルの森林管理の助長、苗木の無料配布、砂・砂利の採取許可であるが、サマール州の場合は森林官が配置されておらず、森林関係の業務は全面的に DENR の郡事務所（Community Environment and Natural Resources Office: CENRO）に依存している。一方、ヌエバ・エシハ州の場合は、1992年に施行された自治体法により砂・砂利の採取許可発行のほか⁽⁵⁾に、

図4-2 森林管理局の機構



(出所) 聞き取りから筆者作成。

環境・自然保護、森林管理事業を行なう DENR 職員が、州政府の職員にその業務とともに転籍することが可能となったことから、DENR の森林官のうちから希望者が州政府の職員となり、彼らが DENR が実施し、その後州政府に管理を移管した社会林業プロジェクトのモニタリングを行なっている。転籍した職員の給料は、暫定処置として5年間は中央政府予算で手当することとされており、その後は、地方政府予算からとなる由である。

このように現時点では森林管理制度は、中央政府の権限縮小（行政改革）と地方分権政策の遂行初期に当たることから、新たな展開を見せており、ちょうど制度、政策の移行期にある。

4. 森林減少の理由

フィリピンにおける森林減少の理由は「森林管理の技術的方法（択伐方式、伐採直径規制）には問題がなかったが、森林法が定めた社会経済的状况を勘案した森林管理制度、体制が同国の置かれた状況から作られなかったため、森林をとりまく利害関係者のそれぞれの立場で行動がなされた結果生じたもの」と言うのが今回の現地調査（1995年7月）により筆者が得た結論であった。具体的には、

- (1) 森林法では、森林局の局長と次長は30歳以上の林業技術者（フォレスター）と定められており、森林局は林業技術者を中心とする組織である。このため技術に裏打ちされた森林管理が行なえるはずであるが、また一方、森林技術者は国、ないし地方公共団体に雇われる公務員である。こうしたなかで、森林政策は国の財政状況、世論の要望を優先せざるを得ず、再生可能な森林の持つ性質と機能に多少は無理をさせても止むを得ないとして、決定されている。
- (2) 人口増加、経済の低迷により失業した、なんら生産基盤（土地、資本、技術）を持たない貧困民が、生きるための“かて”を求めて森林地域に入り込み、低生産性で生態系に破壊的な農業を行なった。森林侵入貧困

民にとって、大型林業機械化伐採・搬出資機材を活用するために必要な林道がついた森林伐採跡地である二次林は、破壊的な非伝統的焼畑を行なうには都合がよかった。

- (3) 木材業者は、林地における木材生産活動に応じて政府に納付する使用料が、原木市場価格の1～3%と安く、業者は原木の輸出だけで十分儲かり、さらには業者から見ると、原木の生産を上げれば上げるほど収益が高くなる制度となっていた。政府が本来目指した高収益の得られる原木を供給して、その得られた資金で、民間業者による国内の高付加価値製品生産設備工業を育成しようともくろみははずれてしまった。
- (4) 政府の林業政策が世論の影響を受け一定せず、木材業者はいつ森林資源管理利用権（伐採権）であるTLA（Timber License Agreement）が取り消されるか、不安で利潤追求を急いだ。
- (5) 森林がある地方公共団体には、木材業者があげた収益を享受できる制度がないために、地元であるにもかかわらず森林管理に熱心に取り組めなかった。地方自治体には森林管理を行なう部署すらなかった。同時に、中央の森林局も木材からあがる収益が国の一般財源に回され、森林局の自主財源とならないことから、森林管理に力を注ぐことができなかった。
- (6) 森林局の予算が十分でないため、森林の監視を行なう森林官の訓練、人数、装備それに俸給が十分でなく、森林官は利益追求に走った木材業者に抱き込まれ、虚構の報告を提出していた。
- (7) 政府と民間木材業者との契約であるTLAでは、貧困民を含めた地元住民は伐採に伴う単純雇用の創出効果だけで、労働収入は生活消費に消え、TLA対象地以外への森林造成意欲を持ち得なかった。

ことが挙げられる。

したがって、これらのマイナス要因を一つずつ取り除く政策を進めることが、森林減少スピードを緩和させる唯一の方法ではないかと考えられる。また、これらの要因はフィリピンだけに留まらず、急激な森林減少に悩むそのほかの発展途上国にもあてはまるものと考えられる。

5. 森林減少対策

フィリピンでは、新森林法案と、メルカド上院議員が提出した商業伐採30年間禁止法案の相反する法案が国会に提出され、決着がついていないために、現在1975年に制定された改正森林法を基本にして、森林・林業の管理が行なわれている。その一方、減少しつつある森林資源に歯止めをかけ、国土の保全と国民の生活環境の改善、生活水準の向上を目的とした前述の「林業開発のためのマスタープラン」(Master Plan for Forestry Development)を策定したことから、前記改正森林法、およびマスタープランに沿った各種の省令等で林野行政が行なわれている。さらに、地方分権化政策により、森林管理局は環境天然資源省傘下のスタッフ機関となり、また環境天然資源省自身も政策官庁に変質するとともに、事業の実施は自治体に移管されて間もないことから、フィリピンの森林管理体制は混乱した状況にある。

現在同国で実施されている森林減少対策には、次のものを挙げるができる。

- ・商業伐採契約 (TLA) の発効, 更新停止
- ・土砂崩れ, 風水害などの災害発生地における商業伐採凍結
- ・丸太, 製材品の輸出禁止 (1989年)
- ・年間許容伐採量の抑制
- ・保護地域 (自然公園, 保護林, 野性動物区) の設定
- ・伐採地規制 (原生林, 天然二次林のうち標高1000m以上または平均斜度50%以上の地域での禁伐)
- ・森林利用料 (伐採権付与に伴う) の適正化 (利用料の値上げ, 環境付加金, 植林保証料の新設)
- ・国家植林計画の策定, 実施
- ・住民参加型林業の推進

そして、同国の森林の状況に応じた森林資源の利用と管理のための森林制

度は概ね次のように分類できる。

〔林地区分〕	〔適用法規定〕	〔保全内容〕
・原生林、国立公園等の保護地域	NIPAS(National Integrated Protected Area System) 法	全面伐採禁止
・木材生産用二次林地	IFMA(Industrial Forest Management Agreement) 省令	IFMA 保有者に森林の管理と利用を同時に義務づける
・荒唐木材生産林地	ISFP(Integrated Social Forestry Program) 省令	住民参加により造林、保育、利用を図る

Ⅱ 地域住民による森林の管理と利用

フィリピンで実施されている森林減少対策のうち、今後同国の中心施策となるであろう地域住民による、森林の管理と利用について本節で述べる。

1. 社会林業 (Social Forestry)

「社会林業」と言う言葉は、そもそも1970年代中頃に、インドで用いられはじめた政策概念である。この政策概念と対峙しておかれるものが、これまで一般に用いられてきた「林業」である。この従来型林業を社会林業と区別して言う場合には、従来型をとくに伝統的林業あるいは産業造林 (Industrial Plantation) と呼ぶ場合がある。

伝統的林業は、木材資源を国民経済に供給することを本務とし、丸太を主たる産物として消費市場に提供するものであった (木材第一主義)。森林・林地は、アジア諸国の場合はほとんど全て国有地で、森林が存在する地域の地元住民は、森林副産物の利用に限り国家からその利用を認められていたにすぎない。地元住民は森林に関してその管理、利用には直接的に係わりを持つことはできなかつた。森林管理と利用は森林技術者 (Forester) によって行なわれ、森林からの収益は国家に帰属し、国家財政の一部を担っていた。地元

住民にとっての森林は、肥料にする落ち葉や下草、家庭燃料にする枝、食用の果実、特用林産物など日々の生活に必要なものを、森林から採取することはできたが、立木を伐採することは、許可を得ない限り許されなかった。森林を許可なく伐採する住民は法にもとづき処罰の対象となった。国家はあくまで地元対策として、住民の森林利用を許したにすぎない。立木は国家の所有であった。

このような伝統的林業では、地元住民の生活、所得向上には直接結びつくことはなく、かえって生活が苦しくなるにつれて、貧困層が生活の糧を求めて焼畑や森林の農地転用等の形で、これまで人の住まない森林地帯のうち、二次林に入り込むようになり森林が破壊された。そこで、より直接的に地元住民の利益につながる、森林利用に関する政策概念として考え出されたものが社会林業であった。社会林業は森林が存在する地元の住民自身による森林の管理と利用を助長することにより、森林が継続して管理され、森林から得られる便益は森林管理に携わった住民にも帰属させていこうとするものである。

なお、社会林業を語る際に同類の言葉として用いられているものに、村落林業 (Village Forestry)、住民林業 (Community Forestry) や、アグロフォレストリーがある。村落林業、住民林業は社会林業と言う概念を実現するための受益対象を示したものである。また、アグロフォレストリーは農作物の栽培や、家畜の飼料と林木の育成を、時間的あるいは空間的に結合させたための土地利用技術である。焼畑もアグロフォレストリーの一種と考えると差し支えない。近年これらの言葉がしばしば混同して用いられているように見受けられるが、それだけ社会林業に関する重要性が、林業関係者だけでなく一般の人々にまで認識されつつあるあらわれとも言える。

2. 住民参加型プログラム

フィリピンの住民参加型林業プログラムには、次の三つのものが制度化さ

れている。

(1) 総合社会林業計画 (Integrated Social Forestry Program: ISFP)

1982年に開始した制度で、フィリピン政府予算を使用している。政府と住民個人あるいは住民組織（コミュニティー）との間で25年間、さらに25年間の更新が可能な契約条項を持つ、公有林地個人使用契約や公有林地住民組織共同使用契約を、公有林地に不法に侵入した、あるいは公有林地の使用を希望するそれぞれ貧困家族、貧困グループあるいは先住民族集団と結び、これら人々が、土地利用権を有する林地で生活できるように、併せて森林の保全がなされるように政府が生活支援、農林畜産水産に関する技術支援を行なうことを目的とする。

(2) 住民林業計画 (Community Forestry Program: CFP)

1989年に開始した制度で、必ずしも森林生産物の採取をしなくとも、他の生活手段を有する人々を対象とし、その実施に当たっては、主に ADB/OECF 等、海外資金が利用されている。天然林や商業伐採後の二次林地を含む公有林地内、あるいは近隣に住む人々を対象に、上記の契約と同じく25年の契約期間プラス25年の契約更新可能な条項を持つ住民組織森林管理協約 (Community Forest Management Agreement) を締結することにより、林産物の利用による住民の生活向上と森林を保全していくことを目的とする。この計画により150万²の商業伐採跡あるいは二次林の管理を750から1000程度の住民組織または25万から30万家族に委託する予定でいる。

(3) 契約再造林計画 (Contract reforestation Program)

他の造林契約により造成された造林木の保護、維持、管理を25年プラス25年の契約更新条件付の林地管理協約 (Forest Land Management Agreement) により、家族、住民組織、企業のいずれかの単位と締結することにより、森林の保全を図るものである。この協約の場合、国と契約した者は、管理する森

林から生産される物を協約に定める手続きを経て利用販売できる。

このうち総合社会林業計画は、これまで公有地であることから地元住民の利用を禁止してきた森林・林地のうち、流域管理地域、重要保護地域、原生林、急傾斜地等を除き、地域住民にその利用管理権を開放し、これらの人々により山間地域の林地、環境を保護し、貧困を緩和し、そして社会的公平を実現しようとするものである。この公有地の利用管理権の地元住民、特に森林・林地に進入した貧困層に開放したことは、森林減少対策上画期的なことである。

また、公有地の利用を希望する個人、住民組織は、地元自治体、中央官庁の地域事務所から計画策定、実施のため必要な場合には技術、資金、人的、物的支援を受けることができる。さらには、1982年の総合社会林業計画による事業開始時からミンダナオやその他地区でいくつかの事業地を選び、6年間のモニタリングが行なわれた。このモニタリングはフォード財団の資金援助を得て、森林管理局、大学、政府関連研究機関、民間シンクタンクのメンバーからなる委員会を森林管理局内に設置して行なわれた。その結果は89年に、今後の円滑な計画実施のためのマニュアルとしてまとめられている。その後これまでの間に、計画制度の進捗を見ながら事業に参加する人々の利便を図るため、以下のマニュアル、ハンドブックが発行されている。

1989年7月：*Implementation Manual for Participatory ISF Projects.*

1991年11月：*Handbook on Community Training Programs for Participatory ISF.*

12月：*Monitoring and Evaluation Handbook for Participatory ISF Projects.*

Handbook on Community Profiling for People-Oriented Forestry Projects.

1994年12月：*Participatory Planning Handbook for People-Oriented Forestry Projects.*

これらのマニュアル、ハンドブックの内容は、上述のようにケーススタディを基に作成されていることから、必ずしも社会林業政策を進めていくためのノウハウを持ち合わせていない地方政府職員、中央官庁出先職員、NGOに適切な指針、具体的方法を周知させるために有効なものである。また、住民組織の作り方、議論の仕方、計画書の作り方、必要な調査、訓練の方法、書類の書き方など事業実施に必要なきめの細かい点まで網羅的に記述されている。上記に加えて、総合社会林業計画制度では、住民と地方自治体あるいは国の出先事務所をつなぐ人を、公費で配置することも措置されている。これは、総合社会林業計画に参加を希望する人々がいる村に、自治体職員あるいは本計画の実施のため自治体職員に転籍を希望する環境天然資源省の地方出先機関職員を、同村に2年間を期限に住み込ませ、上記マニュアルを参考にしながら、住民組織作りから計画づくり、地元自治体との連絡調整、技術的支援、訓練などを実施させるためである。このように、フィリピンの総合社会林業計画は、公有地の開放、地元自治体の参画、ケーススタディに基づくマニュアルの整備、住民組織の育成強化のための人員配置など、当該計画を推進するためのきめの細かい実行手段が用意されている。

住民林業計画や、契約再造林計画でも、総合社会林業計画と同様な考え方が取り入れられており、住民組織、地方自治体、環境天然資源省の出先事務所の有機的連携がなされるような仕組みとなっている。

おわりに

かつて栄えたメソポタミア、エーゲ海、ギリシャ、インダス、黄河の各文明は森林を破壊した後衰退し、その後二度と世界の経済、社会、文化の中心地となることなく今日に至っている。現在、世界の森林は前述したように、先進国が集まる温・寒帯林では大気汚染によると見られる酸性雨の問題があるものの、森林面積はわずかながらではあるが増加している。一方、発展途

上国地域にある熱帯林は、依然として急ピッチでその面積を減少させている。筆者は前にも述べたように、何らかの対策を実行しなければ世界の森林のうち、熱帯林は減少し続けると見ている。このことは過去の歴史が示すことをそのままあてはめると、発展途上国地域は衰退するばかりでなく、現代の相互依存関係にある世界の国々の生き残りにも影響を与える。それゆえに、熱帯林の減少は地球的規模での問題と言えるのである。

世界の森林の取り扱いについては現在、ヨーロッパ諸国をメンバーとするヘルシンキ・プロセス、熱帯木材協定に参加している発展途上国をメンバーとするITTOグループ、さらにはアジア太平洋に位置する日本を含めたメンバーからなるモントリオール・プロセスに分かれて、それぞれUNCED後のフォローアップを目的に、1997年に開催される予定の国連持続可能開発委員会に向けて、世界の森林をどのようにして利用、管理していくか、議論を進めている。

このような状況のなかで、フィリピンで生じた急激な森林減少の状況、これまでの経過ならびに森林減少に対してフィリピン政府が講じている対応策のうち、社会林業の推進のための方策を調査するなかで、学ぶべき点があつたので、まとめとしてここに記述する。そして、そのいくつかの方策は、同様な問題を抱える他の発展途上国にも共通した対応策と成り得るのではないだろうかと考えている。

一つ目は、林業分野からのアプローチだけでは、人口増加と食糧不足、木材需要の増加にともなう森林への圧力を和らげることは困難である。人口抑制、雇用機会の創出、工業振興、農業開発、基礎教育など、人々が森林に過度に依存せずとも生活できる社会、生活環境を整備するなど、他分野からのアプローチが是非とも必要である。

二つ目には国家はより国有林地を、耕作を含めて持続的に利用したいとする家族、住民組織には契約に基づきその利用権を解放してゆくべきである(所有権はこれまでどおり)。アフリカ地域は承知していないが、中南米地域は基本的に土地は民有で、はなはだしい例では国有林は、国立公園の中でも特

に保護を必要とする地区の森林だけという国もある。しかし、アジア地域では林地は国有地であり、当然そこに生育する森林は国有となっている。いまや住民参加、地方分権政策が発展途上国政府内部や人々の間でコンセンサスを得つつある。また、これまでの、国家直轄である木材生産林地や、管理が十分にできずに荒れたまま放置してきた保安林地において、地元住民の森林利用を制限し、貧しい人々に森林が蚕食されるのを防ぐだけの、国有林管理、森林管理政策では、地元の人々の反発を受けるだけである。流域管理、国土防災、生物多様性などの目的のため最小限の守らなければならないところは保護、保全し、残りの木材生産用林地では、国家直轄の森林管理体制から地方自治体と民間企業、住民組織、家族との契約で木材を含めて林地がもたらす利益を共有しながら、持続的な森林資源の利用ができるように制度を改善すべきである。

三つ目は国有林地の利用権を解放し、社会林業を推進するためには、家族あるいは住民組織、地方自治体、中央政府の三者間を有機的に結び付ける仕組みが必要である。家族あるいは住民組織は、利用権によって与えられるであろう土地の有効活用のための計画を作ることはなかなか困難である。また、土地の利用権だけ与えられても、山間地域で生活に必要な医療、教育、社会インフラなどの社会サービスなしには安定した生活を営めない。さらには、住民個人では資金面、労力、技術面では限りがあることから、住民組織を作ることになるが、住民組織の意見調整、合意形成、組織造りなど困難な問題もある。このため、前記三者間を結びつけて、住民個人の自助努力を側面支援し、さらに住民組織形成にも加わると言う役割を担う人を配置すべきである。この役割を果たす、いわばコーディネーターは必ずしも技術的知識を有しなくてもよい。不足する技術的ノウハウ、知識は、中央政府、地方自治体の職員が指導、相談に乗ることによりカバーし、また、組織造りも事前に研修、マニュアル配布することにより補うことができる。コーディネーターに求められるのは、住民に接してその意見、考え方を理解し、住民からも信頼される、地元に住む人物である。フィリピンの場合には、このコー

ディネーター役を、中央政府の出先機関から転籍して自治体職員となった者が果たしている。この他にNGOもこの役割を担え得ると考える。外国援助であれば日本の青年海外協力隊、アメリカの平和部隊、国連のボランティア等がそれに当たる。

〔注〕

- (1) したがって、“熱帯林の伐採”と言う場合は、択伐を意味している。また、熱帯降雨林、季節雨林における森林施業（伐採・搬出、更新、保育方法）は天然林施業法で、現存する天然林なり二次林の林冠を操作（間伐、除伐、適度な収穫のための伐採）して、林地に残された後継樹種、幼樹、稚樹に好適な生長条件（光、立地スペース）を造りだすものである。一般に択伐では単位面積当りの伐採本数は立地条件、土壌条件にもよるが、木材伐採関係者の話を総合すると、おおむねヘクタール当り3～8本が持続的に商業利用が可能な伐採本数としている。
- (2) 熱帯で行なわれている天然林施業法は、私たちが毎日の生活や旅行の際に普通に目にする日本の林や森での温、寒帯林において行なわれている「ある程度まとまった面積の樹木を伐採した後、将来利用を目的とする単一樹種を一斉に造林する」人工林施業法とは全く異なっている。
- (3) マレーシアにおいて現在行なわれている森林伐採法には、マラヤン・ユニフォーム・システム (Malayan Uniform System: MUS) と、セレクトティブ・マネイジメント・システム (Selective Management System) がある。MUSは伐採対象となる地域にある、一定直径以上（例えば、45㍍以上）の利用可能な樹木を全て収穫する方法で、長期間の伐採ローテーション（60～80年）を必要とする。一方、SMSは伐採ローテーションを25～30年に設定し、一定の直径以上（例えば、フタバガキ科で50㍍、非フタバガキ科で45㍍）で利用可能な樹木を、次期の伐採対象となる、30～45㍍の市場性のある健全な後継樹木を32本以上残す方法である。
- (4) Laslo Pancel ed., *Tropical Forestry Handbook*, Springer-Verlag, Vol.I, 1993, pp.763-765.
- (5) 1991年10月に制定され、翌92年1月から施行に移された「自治体法」（1991 Local Government Code）は、87年憲法で明記された、(i)地方自治権、領域および政治権限、(ii)地方自治体の歳入実施権、(iii)地方自治体の設置を認知するとの原則に立脚して制定された。この法律以前の地方公共団体は、マルコス大統領による戒厳令下と言う特殊事情もあったが、州の首長は大統領によって任命される官

選首長であった。またこれら首長は同時に、地方議会の議長を兼務していたため、議会による行政のチェックがききにくかった。このため、首長は人事をはじめ、予算の配布など地方においては絶対の権限を持ち、地方の有力家族がその州の実権を奪いあう構図ができていた。しかし、地方自治体も中央集権制度のため、その権限も限定的で、中央政府の強い監督権限、予算配分権の下では、中央省庁の地方出先機関の監督、支持なしには地方行政が効果を上げにくい状況にあった。自治体法は87年憲法で示された上記三つの原則に基づき、次の四つを内容としている。

① 社会的基本サービス事業の自治体移管

農業普及、環境・自然保護、保健医療、公共事業、社会福祉、初等中等教育、観光開発、通信、社会保障等が地方政府に移管され、当然これらの事業を行なうための職員、予算の中央から移管をとまなう。

② 中央政府—地方自治体間の制度の確立

上記諸事業が自治体に移管されることにともない、自治体には技術的、組織的充実が求められ、中央政府は調査、研究、企画計画等政策立案面での自治体支援が求められる。この役割分担を可能にするための制度、体制を造り出そうと言うもの。

③ 地方開発会議の刷新

旧制度でも存在した開発協議会の構成を、より開かれたものとするために、同会の参加者にNGO、住民組織、業者組合などの参加を義務づけたもの。

④ 歳入向上と財務の安定

自治体財政の安定のため、地方財源の拡大、徴税業務の一部移管を目指すもの。

自治法の制定は中央政府の再編（行政改革）と地方分権政策の根幹となるべき法の一つとなっている。また、同法は転換期（1992～93年）、移行期（94～96年）、安定期（97年～）にフェーズ分けして、問題点が生ずる度に検討・修正を加えることとしてスタートした。

同法の施行により、1994年10月までに基本的社会サービス事業の移管により7万498人の中央政府職員が各自治体に移籍した。また、国有地、施設、資機材、備品、車両等5200億円の資本が移転され、これに伴って予算の中央からの移管も遅れはあるものの進められている。環境天然資源省の業務、組織改革は92年までにほぼ予定された移管を終了した。

〔付記〕 本稿は、筆者がアジア経済研究所総合研究部副主任調査研究員であった時期に執筆したものである。