

植林・森林保全NGOによる住民参加型活動の比較 —東南アジアを活動域とする日本のNGOを対象として—

乾あいみ・土屋俊幸（東農工大院農）

要旨：アジアは世界の中で最も森林率が低く、特に東南アジアでの森林減少は非常に深刻な問題となっている。本研究ではこの問題の対策手法として注目を集め、現在では海外支援の主流となりつつある住民参加という手法及びこの手法を取り入れた先駆者であるNGOに着目した。東南アジアで住民参加型植林・森林保全活動（以下、当該活動）を行っている日本のNGOの比較検討を通じて、当該活動をもっとも適切に行いうる活動形態を抽出し、それらNGOが抱える問題を明らかにすることを本報告の目的とする。その結果、農村開発の一環として大規模な植林・森林保全活動を行う形態が最も当該活動に適していると考えられた。東南アジアを活動域とし、このような活動形態をとっているNGOは3団体あるが、活動理念及び組織的体制の2点から比較した際、最も適切に活動していると考えられた日本国際ボランティアセンターについて、さらに詳細な分析を行った。

キーワード：NGO、海外協力、住民参加、東南アジア、植林・森林保全

I はじめに

世界各地で森林減少が問題となっている中、最も低い森林率を有する地域はアジアである（1）。中国など大規模造林により森林減少に歯止めがかかり始めている国がある一方で、東南アジアでは依然森林減少が深刻な問題となっている。森林減少が問題となっている熱帯諸国の中でも東南アジアの森林減少率は高い。この深刻な問題に対して各国政府や国際機関、NGOなど様々な機関による取組みが行われてきた。政府や国際機関は地域住民による移動耕作などが森林減少の原因であると考え、地域住民を森林から排除したトップダウン型の取組みを行ってきた。しかしこのような方法では住民による妨害などもあり、持続的に森林の回復・保全を行えなかった。そこで住民を活動に取り入れる住民参加型の植林・森林保全活動が注目を浴びるようになった。

住民参加という手法においては最終的に住民が自身の手で活動を続けることが目的とされており、事前調査・計画・実施といった全てのプロセスの意思決定や活動において住民が参加することが理想的であるとされている（2）。しかし、そもそも住民が地域の森林の管理に関して参加する権利を持つことは当然であり、むしろ住民が望む場合、もしくは住民の生活に必要であると考えられる場合に住民を主体として植林・森林保全活動を行るべきであると考えられる。植林・森林保全プロジェクトは短期的に生計につながりにくいため住民が活動の意義や重要性を認識し、活動計画や実際の植林活動、管理計画の作成、管理活動などの活動に参加することが持続性という側面から見たときに重要である。この手法は

NGOが先駆的存在となっているが、現在では政府や国際機関も積極的に取り入れるようになっている。地域住民の参加の重要性は国際熱帯木材協定、天然林生態系の管理・保全および人工林造成のための地域条約、森林生物多様性のための施策の付属文書などの国際条約等で明確に示されており、地域住民による森林管理・利用への参加は世界的な潮流として定着している（2）。

日本政府は国際協力に関してNGOを「きめ細かい援助や緊急人道支援で迅速・柔軟な対応が可能であるという点で、国際社会においてきわめて重要な役割を果たしている」とし、「国民参加型援助の中心」であるとしている（3）。しかし住民参加型手法にいち早く着目し、取り入れたNGOがこれまで住民参加についてどのような経験を積み、どのような問題に直面してきたのかについて総合的にNGOを比較した研究は少ない（4）。

そこで本研究の目的として住民参加をいち早く取り入れたNGOが実践するにあたってどのような問題を抱えているのか、東南アジアで住民参加型植林・森林保全活動（以下、当該活動）を行っているNGOに着目し、これらNGOが抱えている課題を明らかにする。

II 研究の課題及び手法

- (1) 東南アジアで植林・森林保全活動を行っているNGOを活動形態別に分類し、最も当該活動を適切に行えると考えられる活動形態を抽出する。
- (2) (1)の活動形態を取るNGOについてそれら団体が抱える問題と今後の課題を明らかにする。

調査手法は(1)は各団体のホームページや資料、及び

INUI, Aimi and TSUCHIYA, Toshiyuki (Tokyo Univ. of Agri. And Technol., Fuchu Tokyo 183-8509) Comparison of Community Participation Projects of Afforestation/Forest Conservation NGOs : Japanese NGOs working in South-east Asia as an Objective.

「国際協力NGOダイレクトリー2004」(5)を使用し文献調査を、(2)は各プロジェクトの担当者への聞き取り調査を行った。

III 住民参加を活動の主体とする団体の抽出

上記ダイレクトリーより、東南アジアで植林・森林保全活動を行っているNGOは27団体ある。これら団体は、設立年が古い団体ほど財政規模が大きく、活動対象とする地域も多い傾向がある。

1. 活動形態の分類 東南アジアにおいて植林・森林保全活動を行っている団体は、それぞれの団体が持っている活動形態から大きく5つに分類できる。1つ目は環境の回復を一番の目標に掲げ植林活動を主な活動内容としている団体である(以下、植林主体)。27団体のうち9団体がこの活動形態を取っている。2つ目に農村開発(識字教育や井戸掘り、農業支援など生活環境の改善を目的とした活動)の一環として大規模に植林や森林保全活動を行っている団体(以下、農村開発主体)が3団体、3つ目に農村開発の中で補足的に植林・森林保全活動を行っている団体(以下、農村開発(補)主体)が6団体ある。4つ目に森林の調査・研究を行っている団体が3団体、そしてその他の6団体に分けることができる。その他に分類される団体には炭焼きの技術や技術開発などの支援を行っているものなどがある。

本報告では住民参加という手法を実際に取り入れている団体の比較を行うため、5分類のうち当該活動を行っている可能性のある植林主体及び農村開発主体の2分類に着目する。なお、農村開発(補)主体に関しては全体の活動の中で植林・森林保全活動が重要視されていないため省くことにした。

2. 植林主体と農村開発主体 それぞれの活動形態を取るNGOを分析してみたところ、以下のような傾向がそれぞれあることがわかった。まず植林主体は、植林という明確な活動内容が前提としてあるため、住民のニーズに柔軟に対応することが困難である。そのため活動の主体となるべき住民は労働力としての位置づけになってしまい、実際の活動の計画などはNGOが行ってしまい表面上の住民参加になってしまっている傾向がある。

一方で農村開発主体はアグロフォレストリーや環境教育、井戸掘りなど農村の生活に関する幅広い支援内容の一環として植林・森林保全活動を行っており、これら支援内容はNGOごとに異なっている。

本報告では住民参加を最重要視するため、住民のニーズに柔軟に対応できる農村開発主体に着目する。

IV 農村開発主体NGOの比較

農村開発主体はICA文化事業協会(以下、ICA)、地球の友と歩む会(以下、LIFE)、日本国際ボランティア

センター(以下、JVC)の3団体である。これら3団体の概要、現在の活動内容に関してそれぞれを比較する。

1. ICA ICAはベルギーに本部のあるICAインターナショナルの下の日本の法人であり、1977年に設立された。ICAマニュアルを利用した人材育成をベースとした支援を行っており、支援分野を制限していない。人材を含めた現地の資源を尊重し、それらを利用した支援を活動理念として掲げており、現在7カ国で活動している。ICAの財政規模は1億4,000万円と中規模であるが、その約7割が政府補助金となっている。ICAは当該活動をフィリピンのルソン島北部に位置するビグナイ地区の住民を対象として1990年より行っている。ICAは通常現地国のICAからの要請や相談により支援を行い、現地国ICAを活動のパートナーとする。フィリピンの活動に関しては現地国ICAが解散してしまったためローカルNGOであるLUCREが現地での活動運営を担っている。そのためICAは現地事務所を設けておらず現地駐在員も派遣していない。ICAは資金が得られるプロジェクトを行うため、プロジェクトの主要活動は年ごとに変わるが、通して行われている活動は苗圃の建設、緑化、環境教育、技術研修、識字教育及びアグロフォレストリーの推進などがあり、管理を村人に任せられるようになったらビグナイ地区内の他の村をプロジェクト対象とする。

2. LIFE LIFEは1979年に設立されたアジア協会アジア友の会の東京支部として活動していたが、1992年に独立し、現在に至っている。衛生的な飲料水をアジアに送るというミッションの下、「水・緑・人で国際協力」というスローガンを掲げインド及びインドネシアの2カ国で活動を行っている。財政規模は4,100万円と小規模であり、活動資金の大半をスタディーツアーやワークキャンプなどの事業収入で賄っている。当該活動はインドネシアのスンバ島という秋田県とほぼ同面積の島の住民全体を対象として行っている。スンバ島での活動は1992年に開始されたが、活動開始当初は住民を重視した活動は行っておらず、住民を意識した活動を行いはじめたのは2003年ごろからである。2002年よりインドネシアのジャカルタに現地駐在員を派遣している。現地での活動はローカルNGO Yayasan Mitra Bina Daya(以下、MBD)が担っており現地駐在員も年2回のワークキャンプの際に活動地を訪れる程度である。この活動は緑化及び技術指導が主な内容となっている。

3. JVC JVCは1980年にカンボジアの難民が避難していたタイの国境キャンプに駆けつけた20・30代の日本人が中心となって設立された。支援に依存した人々を作り出さないよう「あげない・持ち込まない・押し付けない」という活動理念を掲げている。JVCは現在9カ国で活動を行っており、財政規模は2億9,700万円と中規模である。JVCは当該活動をラオス及びベトナムの2カ国

で行っており、首都及び活動地の計2ヶ所の現地事務所をそれぞれの国に設置している。両国ともに現地駐在員が2名ずつ派遣されており、現地スタッフと共に活動を行い、現地政府を現地パートナーと位置づけている。

森林保全プロジェクトは1993年より開始されている。主な活動内容は環境教育、共有林造成、農業支援、行政官への教育などである。現地駐在員及びスタッフは月の約7割を活動対象地である国道沿いの村で過ごしている。一方、ベトナムでの活動は1999年より開始しており、共有林造成、草の根獣医の育成、牛・豚銀行、等高線農耕の支援、環境教育などが主な活動内容となっている。活動の対象地はソンラ省トゥアンチャウ郡コマ村内の集落である。

4. 3団体の比較 3団体を比較する際にまず重要であると考えられるのはそれぞれの団体が保持している活動理念である。3団体とも活動理念に住民を活動の主体として位置づけており、住民参加の理念を理解し、取り入れようとしている。LIFEに関しては住民参加を意識し始めたのは比較的最近であるが、掲げている活動理念に関しては3団体ともさほど差はなかった。そこで実際にはどうであるかを比較するために以下の7項目及び聞き取り調査によって明らかになった個々の団体の課題を検討する。

比較する7項目は以下のとおりである。まず理念に沿った活動を行うために団体としてどれほど自由に使用できる資金があるかを判断する項目として「自己資金」を挙げた。ここでは自己資金は全体の収入の中の寄付金及び会費が占める割合とする。援助金や助成金により住民参加を取り入れた活動を行うことは可能ではあるが、ドナーの意向を取り込まなければならなくプロジェクトの内容を完全にNGOだけで決めるのは難しいため、NGOがプロジェクトに関して自由に決定することがで

きる、という条件を満たすために自己資金に着目した。特に植林・森林保全活動に住民参加という手法を取り入れる場合には成果がなかなか出ないため長期的に行う必要がある。そのためNGOの意向のみで自由に使用できる資金を安定的に持っている必要がある。

次に住民参加の目的でもある支援機関撤退後に持続的に活動が行えるかを判断するための項目として「現地パートナー」の有無、「住民組織」の有無の2項目を挙げた。そして最後に住民とどれほどコミュニケーションが取れているかを判断するために「現地事務所」と「現地スタッフ」の有無、「活動対象範囲」、及び「ローカルNGO」の位置づけの4項目設定した。

まず活動の自由度に関してはJVCが全体の財政規模、自己資金の両者において最も大きかったため自由度が最も高いと考えられる。一方でICA及びLIFEは自己資金が少なく自由度は低いと考えられる。次に持続性に関してはICAおよびLIFEは現地パートナーであるロールNGOが活動運営を担っているため活動の持続性は高いと考えられる。一方でJVCは活動地内での住民組織は存在するものの現地パートナーが現地政府であるため他2団体に比べ持続性は低いと考えられる。なぜならば、現地政府はローカルNGOに比べ人材の異動が多く、引継ぎがうまくいかない、という問題が生じてしまっている。最後に住民とのコミュニケーションについては、JVCは現地事務所、現地スタッフの両者が存在し、活動の対象とする範囲も村と集落とミクロなレベルであるため住民とのコミュニケーションが取りやすい状態にあると考えられる。またICA、LIFEに関してもローカルNGOが直接活動運営を担っているため、現地駐在員より住民とコミュニケーションが取りやすいと推測できる。

次に聞き取り調査より明らかになった各団体が抱える課題を整理する。なおJVCに関しては東京の事務所への

団体名	活動の自由度		持続性		住民との距離			
	自己資金*	(全体)	現地 パートナー	住民組織	現地事務所	現地 スタッフ	ローカル NGO	活動対象範囲
ICA	9.1%	(1億4,000万円)	ローカル NGO	フォレストレン ジャー	なし	なし	活動運営 主体	ビグナイ地区住民
LIFE	16.6%	(4,100万円)	ローカル NGO	なし	1ヶ所	なし	活動運営 主体	スンバ島全域の住民
JVC	ラオス	29.1% (2億9,700万円)	県・郡 森林部	森林管理委員会	2ヶ所	5名	なし	国道12号線沿いの村民
	ベトナム		～郡人民委 員会	村づくり委員会	2ヶ所	6名	なし	コマ村内の集落住民

*自己資金：（会費+寄付金）/全体の収入

資料 引用文献(5)及び聞き取り調査より

図-1 3団体の概要

聞き取り調査からは大きな問題が明らかにならなかったためラオスの活動地での聞き取り調査も併せて行った。まずICAについては活動内容が現地調査を行う前に決まってしまっているという現状である。ICAは現在会員数も非常に少なく、現在行っているフィリピンのプロジェクトは違うものの、活動の大半は政府の補助金の対象となる活動を行っている。そのため支援期間は助成期間と同じ3～4年と非常に短く、長期支援を目標としている活動理念に沿った活動が行いにくい状態にある。

一方LIFEは、財源はワークキャンプなどの事業収入によるものであるため比較的自由に資金を使用できる。しかしワークキャンプなどによる事業収入は現地や日本における状況などから変動しやすい収入源であるため継続的に活動を行う上で障害となる可能性が高い。またLIFEは住民参加という手法を意識し始めたのが2003年ごろからあるため団体自身の中に住民参加の考えが浸透していない印象を受けた。また現地での活動を担っているMBDの技術が低いとの評価をLIFEの職員自身がしており、全体として試行錯誤の段階にあると考えられる。

最後にJVCに関しては、現地での聞き取り調査より現在ラオスにおける活動は活動の対象となる村を増やしている状況にあることがわかった。そのため各村に割く時間が少なくなっており、住民全体ではなく村長など村の有力者とのみコミュニケーションをとっている状況である。また、約4年ごとに現地駐在員が交代するつど、活動内容や方針が変化しており、団体として一貫した活動が行えていない可能性があることがわかった。柔軟性を持って状況に応じ活動内容を変化させることは重要であり、NGOのメリットでもあるが、現地駐在員が変わると活動内容が変わってしまうことは、現地住民のモチベーションを下げてしまう危険性があると考えられる。

V まとめ

東南アジアで当該活動を行う団体については、3団体とも住民参加を行うにあたって必要であると考えられる理念を持っていた。しかし実際の活動内容や団体としての状態などから理念どおりの活動を行えているとは考えにくく、理念と現状の間にギャップが生じてしまっている状態であると考えられる。それぞれの団体別にみてみると、ICAはプロジェクト内容が先に決まっているため住民の声が生かしきれない、LIFEは自分で活動地で活動することが困難であり、かつローカルNGOの能力が低いため思い通りに活動が進んでいない、JVCは村長などの有力者のみからのニーズの汲み取りとなり住民全対を参加の対照にできていない、などの問題を抱えており理念と現実が乖離していることがわかる。

その理由として多くのNGOは組織として「成熟」しきれていない状態にあるため、理念の実践という段階ま

で達していないと考えられる。組織として「成熟」するには活動を自由に行える程度の自己資金、団体として一貫した理念を共有し実践する体系が必要であると考えられる。無論自己資金と理念があれば「成熟」した組織とは言えず、社会的基盤を確立している、情報公開などにより説明責任を十分に果たしている、社会に対する発言力がある、などの状態にあるべきである。日本におけるNGOの歴史は比較的長いものの、社会的な認知を得てから日が浅いため、今後このような条件を満たすようなNGOをどのように「成熟」させていくべきか、幅広い視点から検討していく必要があると思われる。

引用文献

- (1) FAO 「Forest Cover2000」 (<http://www.fao.org/>, 2006年8月23日取得)
- (2) 井上真「森林管理への地域住民参加の重要性と展望」井上真編『アジアにおける森林の消失と保全』中央法規出版, 2003
- (3) 外務省「ODAにおける政府とNGOのパートナーシップ」 (<http://www.mofa.go.jp/mofaj/>, 2006年1月11日取得)
- (4) 井上真ほか「前掲書」、野尻清隆ほか「日本のNGOによる海外林業協力の現状と課題」日本林学大会論文集(104)など
- (5) 国際協力NGOセンター『国際協力NGOダイレクトリー2004』国際協力NGOセンター, 2004