

フィリピンにおける社会林業と植林の展開

——内発的発展の視点において——

依 光 良 三

I. 社会林業の展開と役割

1 アグロフォレストリーと社会林業

(1) アグロフォレストリーとは

20世紀の森林破壊の要因の一つとして途上国における人口爆発下での無秩序な焼畑移動耕作があげられたが、そうした環境破壊を助長する生産方式の転換対策として、定着型のアグロフォレストリーや社会林業の推進が、途上国にとって重点的な取り組み課題の一つとなっている。

アグロフォレストリーとは、英語の農業「アグリカルチャー」と林業「フォレストリー」とを合成してできた言葉で、一定の土地において空間的、時間的に農作物と樹木とを組み合わせさせた栽培方法をいう¹⁾。

世界的には古くから多種多様な方法で営まれてきており、かつて日本でも木場作（スギの植林と同時に間にソバ・アワ・イモ・ミツマタなどの作物を作り、木が大きくなるまでの間混植する）などが行われていた。日本の木場作とはほぼ同様の方法によって、東南アジア各国ではタウンヤ法やトゥンパンサリ法が行われてきた。その他、樹木、果樹、野菜等の混植法、等高線に沿って樹木帯と畑作地を交互に配置するアーレイ・クロッピング法、林間放牧とか混牧林、中国の農地林網林、あるいは、森林の地力再生力を生かし休閑期を置いた伝統的な焼畑移動耕作などもアグロフォレストリーの一形態に数えられる。

アグロフォレストリーをタイプ分けすると、一般的に行われている単純な手法・技術の観点からみると、それに土地所有・生産関係をからめてみる方法とがある。前のパラグラフでは技術・手法に基づいていくつかのタイプをあげた。後者の視点は誰のためのアグロフォレストリーか、ということに関わる。一つの典型は個人所有地ないしは公有地での慣行利用権に基づく小農による秩序だった焼畑農業、あるいは農作物を中心にしつつ短伐期の燃料用樹木、果樹などを混植するものであり、これは農民みずからのためのものといってよい。

もう一つの典型は、植民地時代にイギリスの東インド会社などから高級木材を確保するために持ち込まれた技術で、公有地や大地主の土地において、植林の初期プロセス（地拵え・下刈りの代替過程）としてのアグロフォレストリーの場合である。地主小作関係のケースにおいては、例えば日本の木頭林業の形成（スギ造林）期にみられた焼畑・木場作、あるいは、ミャンマーやタイ、インドネシアなどの公有林やプランテーションでのチーク等用材の植林目的の下での混植・営農

形態（タウンヤ法、トゥンパンサリ法など）においては、農民は農作物を自分のものにする事ができるが、植林に際しては樹木への権利がなく、植林木が数年で成長すると他の場所に移らなければならない。19世紀の植民地時代に優良木材資源育成を主目的に発達しただけに、その方法は農民にとって植林に対する賃金が支払われることなく保有権の保証のない隷属的で永続性に欠けるものであった。歴史の過程では、こうした生産関係の下で成立したアグロフォレストリーも少なくないのである。

（2）社会林業の性格

社会林業（social forestry）は、インドに発した考え方で、1970年代から80年代にかけて途上国の農山村の再開発の有効な方法として国際的に認識されるようになった。広義にはコミュニティーのための、人々のための森づくりであり、農山村の貧困層を助けるための「地域社会開発のための林業、アグロフォレストリー、村落林業、農家林業、農村開発のための林業」などを包括する概念と考える²⁾。

ところで、フィリピンでもちいられている「社会林業」の内容は、ファミリー・アプローチなどによる植林も含むが、主として農業と結合した森づくりを意味し、定着型アグロフォレストリーの技術をもちいて、一定のコミュニティー単位に農作物づくりと森林づくりを実行しようとするものである。それは、地力の改善・生産力の向上と同時にみどり環境の再生並びに山地の保全とを地域社会単位に同時に実現しようとする、生産と環境の調和をめざすものである。それと同時に現在行われている社会林業は、基本的には環境改善という観点からは共通するが、それ以外にそれぞれの国の事情に応じてすぐれて政策的意図の下に計画され、普及・実施されているものである。

アグロフォレストリーが農民による個別経営単位で営める伝統的ないしは経験的技術であったり、所によっては地主小作関係の下で形成されたものであったり、あるいは行政の指導によって普及しているのに対して、社会林業は、行政が強く関与しはするけれども、地域単位で受け皿としての農民の協同組合（association）をつくり、内実はともかく農民参加の下に理念的には地域資源を生かした人々のための地域づくりを組織的に行うことをめざしたものである。

「ソーシャル・社会」という言葉には、山地などにおいて農業を営む地域とか人々が居住するコミュニティーが含意されており、また「フォレストリー・林業」には、みどり森林づくりが意図されている。つまり、過去の伐採開発や営農的利用を通じて土地生産力が低く、環境保全機能の低下した草原やはげ山（多くは公有地の慣行的利用地）に、行政指導と農民参加の下に、植林しながら同時に農作物を作ったり、畜産を営もうとするものである。かつての林業ならびに農業・アグリカルチャーというモノカルチャー偏向による矛盾や破綻から脱するため、いわば永続性のあるコンビネーション・カルチャーへの行政主導による地域ぐるみの取り組みの試みといえよう。

現在、途上国においては社会林業への取り組みが、試行錯誤ながらかなり積極的に進められつつある。その中でも比較的早く、国家的プロジェクトとして「総合社会林業計画」を実施に移しているフィリピンの事例について以下にみておこう。

2 フィリピンにおける社会林業政策の導入の背景

(1) 環境対策としての社会林業

フィリピンの森林は、16世紀までは国土の90%を占めていたが、スペイン、アメリカの植民地下での伐採開発、そして20世紀半ばの高水準の伐採開発に加えて他の途上国と同様に著しい人口増加の下で焼畑移動耕作（カインギン）によって急減した。その結果、1930年代には50%台であった森林率は、とくに1960年代から70年代に著しく低下し、80年には20%台（95年19%）にまで激減した³⁾。ちなみに、1960年代半ばから70年代前半は「高度経済成長」下の日本の木材需要を満たすための商業用伐採が最盛期の時期に当たる。

森林の大規模な減少は、洪水災害や水源枯渇、砂漠化等の環境問題をもたらす。フィリピンにとってはとくに水問題（洪水、渇水）が深刻の度をまし、とくに洪水災害は頻繁に起きている。91年のレイテ島オルモック市で6,000人余の死者行方不明者をだした洪水災害は流域の山林のほげ山化が最大の原因とされ、過去の乱伐や開発の経緯、山林管理や利用のあり方の問題が指摘され、教訓として環境問題のテキストに大きく取り上げられているほどである⁴⁾。これほどの大規模でないにしても中小規模の災害は、20世紀半ば以降、森林の減少とともに頻発している。こうした環境問題の発生の下で森林再生を図ることが社会林業政策導入の第一の背景といえよう。

第二は、それと関連して、平場の貧困層の移住者も含めて増え続ける焼畑移動耕作者（カインギネロス）に対しての定着化対策が導入の背景にある。彼らの位置づけは「公有地の不法占拠者」としていわば犯罪者の扱いで、公権力による追いだしの対象であった。1971年にはカインギン管理計画（一年間の焼畑耕作の認証付与）以降少しずつ認可されるようになったけれども、それ以降も「不法占拠者」とされるカインギンとそれに伴う森林減少は依然として続いており、森林再生力に余裕を与えられない無秩序なカインギンによるこれ以上の森林破壊を防ぎ、山地の環境改善を図る事が重要な課題となっていた。

(2) 権力にとっての社会林業

第三は、移動耕作者に対する公権力による追い出しは、各地でトラブルを招き、権力と貧困層との対立が深まり、デモやゲリラ活動に展開するなど、権力の基盤を揺るがしかねないものであった。フィリピンには70を超える部族がいるといわれ、それぞれ考え方や慣習が異なる。山林の多くが国有地であるとはいえ、慣行的利用が行われてきたところであり、権力による追いだしは当然大きな摩擦を招き、弾圧された人々の結束は反体制勢力の拡大へとつながりつつあった。

当時、強権力支配の維持を図ろうとしたマルコス体制にとって、こうした権力に対抗する民主勢力の拡大はその基盤を揺るがしかねないものであり、地方の「安定化」対策は権力維持にとって欠かせないものであった。このような社会的不安定の下に、それまでの排除・弾圧から土地保有の長期認可を伴う定住化・所得の向上を図る方向への政策転換が、住民・農民参加型の社会林業政策を導入した基本的背景の一つと考えられる。

第四は、フィリピンの平場農地の所有構造はごく一部の地主に集中する大土地所有制で、60年代後半から70年代前半にかけて、米とトウモロコシ栽培地の一部が解放され⁵⁾、新たに自作農が形成されたものの、大多数の人々はわずかな土地をもつか、土地なし労働者や失業者であり、低賃金労働者として大地主やアメリカ等の多国籍企業を支えるという構造にあった。権力と結びつい

た一部の大地主層や多国籍企業のプランテーションは、上流域の山地が安定してこそ維持されるのであり、上部構造の維持のためにも、貧農層による社会林業の導入が必然的であったと考えられる。

第三の要因が内部的な対抗関係の懐柔策であるのに対して、第四は、権力にとって政治経済的の支柱である大地主と多国籍企業体制（ODAを含む）という外部を含んだ存立基盤の整備の側面をもつ。

2 社会林業の展開と現状

(1) 土地保有権の認証と実施システム

フィリピンにおける社会林業は、1982年の「総合社会林業計画」（ISFP; Integrated Social Forestry Program）において本格的に導入された。その前史には76年の「ファミリー・アプローチ」による植林計画、そして78年のアグロフォレストリーの普及を内容とした「コミュニナル・ツリー・ファーム計画」があった。これらの過去の認可も「総合社会林業計画」に統合整理して、参加を認められた農民には25年間の土地保有権が認証され、さらにもう25年間の更新も認められた。あわせて50年間の土地利用が保証され、平均3ヘクタールの広さの土地は永続的な農林業が営めることを可能にした。こうした形で公式に住民参加（people's participation）がとられるようになり、国有地の慣行的利用・カインギンの排除の時代を経て、契約による認証の形でごく一部であるにせよ国有地の「解放」とも解釈される。それは限界付きにしろ自作農創出をめざして行われてきた「農地解放」の山林版といえよう。

計画から実施に至る行政システムとしては、当初は天然資源省（MNR）そしてマルコス政権の失脚によりアキノ政権に移行した八六年以降は環境天然資源省（DENR）の下に、行政区、州（province）単位に社会林業事務所を設置し、職員を配置して普及に当たった。こうして、中央集権下のトップ・ダウン的なシステム、行政主導の下に社会林業プロジェクトが発足し、順次、開発面積、受益者数も増加をたどっていった。92年までの10年間では、プロジェクト地域数では3600余、合計面積は67万ヘクタール、受益世帯数は22万戸に達した（表1参照）。

アキノ政権に移行後の変化は、地方分権政策の推進による管理機構の変化と環境天然資源省（DENR）の役割と理念の転換をすすめたことである。とくに92年には、地方分権化をすすめ、それまでは全て DENR の管理下に置かれていたものを、93年からは一部を除いてほとんどのプロジェクトは地方政府（Local Government: Province）に移譲された。地域住民の意向を重視し、実のある住民参加を促進するためには地方分権の方が合理的な考え方なのである。そうした政策スタンスの転換の中で、中央組織である DENR は各州毎にモデルとなる社会林業プロジェクトサイト（CPEU; Center for People Empowerment in the Upland）65カ所と社会林業の研修センター10カ所、計75カ所、2.5万ヘクタールを管理運営することとなった。各 CPEU には農民が集会できる研修所（training center）も設置し、技術的な指導に加えてピープル・エンパワーメントを引き出すべく普及のための研修の場を提供する役割を担うこととなった。

(2) 住民参加とピープル・エンパワーメント

ピープル・エンパワーメントという概念は、社会林業と同様に1970年代に使われだしたもので、

表1 フィリピンにおける社会林業関連政策の変遷

年	主要政策	内容等
1960～80	森林資源の大規模開発	ラワン材を中心とする熱帯原生林の伐採開発政策が集中濫雨的に展開。輸出額の三割にも達する。熱帯原生林の激減と草原立木地面積の増大。
1971	カインギン管理計画（焼畑移動耕作の管理）	国有地を占有し、使用している焼畑移動耕作民に対して、1年間の使用許可証が発行されるようになり、排除・取り締り政策を一部変更。75年森林占有者管理計画で認可期間2年間へ。
1976	ファミリー・アプローチ造林	家族を単位に植林を請け負わせ、実績に基づき支払う。2年間の契約で、間作に農作物の栽培可能。
1978	コミュニナル・ツリーファーム計画	アグロフォレストリーの手法をもちいて集落共同の植林を行う計画。認可期間25年で参加農民はさらに25年の更新が可能。
1982	総合社会林業計画（ISFP） （86年マルコスからアキノ政権へ）	森林占有者管理計画、ファミリー・アプローチ、コミュニナル・ツリー計画を統合し、その認証者を含め、アグロフォレストリーの組織的実践。認証期間は25年でさらに25年の更新が可能。
1992 93	分権化政策の推進により地方政府に 管理運営移譲	86年以降環境天然資源 DENR が管理していたプロジェクトのうち、各州1ヶ所のモデル社会林業地 CPEU 以外は管理運営を地方に移譲した。

表2 フィリピンにおける総合社会林業計画の年次別概要

年	計画数	総面積 ha	開発面積	受益世帯数	認可数	認可地域 ha
1983	835	285,876	38,267	85,862	12,423	31,992
84	1,042	319,779	71,996	101,996	28,574	77,628
85	1,412	391,229	97,294	119,943	47,950	127,867
86	727	430,038	121,719	175,193	60,098	154,212
87	760	490,608	137,573	202,306	75,213	190,487
88	803	447,814	160,961	152,528	93,070	227,460
89	2,715	525,619	176,244	204,999	128,772	262,658
90	3,038	215,457	215,457	221,394	155,083	363,724
91	3,676	657,782	234,650	224,337	169,554	395,510
92	3,752	683,935	463,280	253,044	206,292	463,280
93	3,814	742,356	645,450	352,363	321,323	742,356
94	3,889	869,204	659,067	363,116	329,181	759,362
95	3,890	878,082	661,564	364,878	330,725	762,662
96	3,894	880,088	663,460	369,188	368,406	839,746
97	3,909	907,006	668,701	372,588	372,007	849,846

注）フィリピン環境天然資源省調べ。

「村落住民がうまく運営できるように技術や能力を向上させること」または「村落住民が、自分たちの開発にとって必要だと確信する行為について決定を行い実施できるようになること」を意味する⁴⁾。開発に当たって行政からの上意下達方式の下で単に受け身の参加、すなわち村落住民が開発プロジェクトの対象（客体）にとどまることなく、能力開発とさらには組織的主体的参加・権限の移譲によって、村落住民が開発を担う主体に移行し、自立的な発展が意図されている。当時、途上国の発展の論理として外来型開発に対して、「それぞれの地域の生態系に適合し、住民の生活の必要に応じ、地域の文化に根ざし、住民の創意工夫によって、住民が協力して発展のあり方や道筋を模索し創造していくべきだ⁶⁾」という内発的発展論の枠組みの下での概念と考えられ、途上国のこの種の開発やプロジェクト実施に当たって成功のためのキーワードとなっている。それは、最も多く使われる言葉である住民参加に内実をもたせる考え方といえよう。

内発的発展、住民参加、そしてエンパワーメントといった概念は前のパラグラフでも触れたように1970年代半ばから途上国における開発のあり方の議論の中から広く一般化したものである。

開発が誰のためのものなのか、これまでの開発は先進国や資本や一部の特権階層を利用して、貧しい人々は制度的、組織的に疎外され、力を奪われているが故にますます貧しくなっているという現実があって、それを変えていくための考え方の枠組み・パラダイムの転換の中で、重視されるようになった概念なのである。

フィリピンの社会林業プロジェクトにおいても、とくにアキノ政権への移行後はこの路線上にあって計画、意思決定、実施のプロセスにおいて農民が参加し、エンパワーメントを高め、主体性の発揮の下に推進していこうという姿勢が強く打ち出され、農民みずからの組織的な力の結集を進めることをもめざしている。あえて環境天然資源省の社会林業モデルプロジェクトの名称をCPEU（Center for People Empowerment in the Upland）としたのもその視点を重視しているあらわれであるし、また、現実にエンパワーメントこそ成功への近道にちがいない。

（3）女性参加で高まるエンパワーメントーサンタカタリナプロジェクトの事例

その先進的事例として、サンタカタリナのプロジェクトがあげられる。プロジェクトに参加することが認められると土地保有の「認証契約証」が発行されるが、このプロジェクトにおいては95年時点で実に全体の3分の1に当たる97人の女性が土地保有権を取得している。組織としては、全体の組織、女性の組織、そして子供たちの組織と3つがあり、特に女性の組織の活動が活発である。われわれが訪れた時は、たまたま、月一回の定例会議を開いていた時で、議論や雰囲気から自信と活気が伝わってきた。女性の組合は91年にできたが、それまでは夫の保有土地のアグロフォレストリーの手伝いを行うにとどまっていた。84年に設立されたこのプロジェクトにおいても夫の代理で会議に出席するなど、地域には活発な女性が多く、女性自ら土地保有権の認証を取得すると一層活発化する。月一回の定例会議に加えて必要に応じて臨時的な会合もたれ、環境天然資源省からの情報を受けるばかりでなく、プロジェクトのニーズや組合運営にかかわる諸事項が議論され、主体的に意思決定が行われ、時には「下から上」への要請も行う。夫たちが入る全体の組織よりもはるかに活発で継続的かつ自立的な活動が行われているという。

女性たちの保有土地では、作物は夫と相談して決める者もいるが自分自身の判断で決定する者も少なくない。環境天然資源省の普及員からは主として樹木の知識と植栽にかかわる情報を得る。オクラやナス、ビーン、トウモロコシ、キャッサバなどの野菜、ココナツ、マンゴー、ランソネ、パイナップル、バナナなどの果物、そしてナラ、マホガニー、イエマネ、イピルイピル、アカシアなどの樹木などの中から適当に組み合わせるといふ。組合は、収入の中から一定の組合費を徴収し活動資金にあて、ローンなど相互扶助的の活動も行い、行政に対してはインフラ整備の要請も行う。収入も夫たちとほとんど変わらず、年間4万ペソ（日本円で約14万円；ただし1人当たり総生産は日本の40分の1を考慮するとフィリピンでは中級の収入）に達する。われわれの質問に対して、組織的に活動することが生き甲斐づくりになって、仕事も楽しいという話が聞けた。フィリピンでは多数のプロジェクトが実施されているが、男性と対等の立場での女性参加はまだ一般的ではなく、このプロジェクトは極めて稀なケースである。しかし、女性のねばり強い共同の精神や、子供も含んだ取り組みはピープル・エンパワーメントのモデルケースといつてよい。

なお、われわれはアラヤット山のプロジェクト地も訪れたが、ここでは女性は働き手ではあるが、男性中心に運営されており、会議などにもほとんど出席しないという。このプロジェクトは、

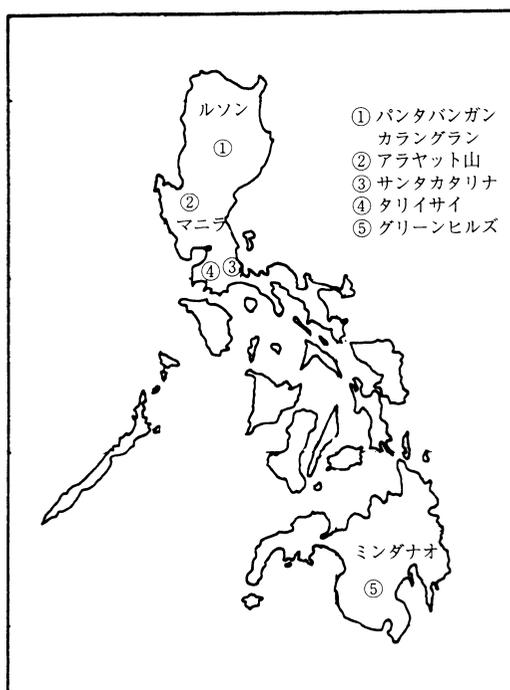
エンパワーメントについては不明であるが、アグロフォレストリーの実践という面では、かなり成熟しているといつてよい。標高1000メートル程度の富士山型の火山で、国立公園に指定され山麓から中腹にかけての比較的なだらかなエリアがプロジェクト地である。その上の自然を保護すべきコア（リザーブエリア）に対してプロジェクト地はバッファゾーンとして位置づけられ、農民による環境保全型利用を通じて調和を図ろうとするところである。アチスやマンゴーなど中高木の果樹とイビルイビルやイエマネなどの樹木、オクラやナス、豆などの野菜を組み合わせたアグロフォレストリーが行われており、プロジェクトの目的は達成されているといつてよい。

フィリピンにおける総合社会林業プロジェクト（ISFP）の事例

総合社会林業プロジェクト名	所在地（部族名）	対象面積（ha）	受益戸数（女性参加）	営農形態 AG方式	主要作物	年平均収入
サンタカタリナプロジェクト	ケソン州 （南タガログ）	1,274	330 （97）	混植 間植 アーレイクロッピング	果樹 マホガニー オクラ	3.8万ペソ （10年前の3倍）
グリーンヒルズプロジェクト	コタバト州 （セブアノ） （イロンゴ）	372	155	混植 間植	果樹 トウモロコシ イエマネ、イビル	1.8万ペソ （10年前の8倍）
アラヤット山プロジェクト	バンバンガ州 （バンバンガ）	492	402	混植 間植 アーレイクロッピング	果樹 野菜 チーク	3万ペソ （10年前の10倍）

（資料）ノエル デュンガ「社会林業政策と住民参加」, 林業経済研究 NO.127, 1995, 116頁を元に作成。
 なお、収入が大幅増となっているのは、果樹などが収穫期に至ったことによる。

図1 フィリピンの略図と位置図



3 社会林業の意義と課題

フィリピンにおける社会林業は、われわれが見たモデル的なプロジェクトに関しては、生産と環境保全の調和、所得の向上、そしてサンタカタリナではエンパワーメントという観点からも、成功を収めているとあってよい。といっても、ごくわずかな優良事例しか見ていないので一般化はできない。当然、失敗の事例もあるであろう。また、プロジェクトの推進に当たって住民参加やエンパワーメントの観点からみると、農民は必ずしも積極的とは限らず、推進に当たる普及員も技術的なことはともかく組織化やエンパワーメントにかかわる適切なアドバイスを行うことに関する熱意に欠けるきらいがあるという⁷⁾。

アグロフォレストリーという定着型農林業の技術面での普及が進展していることは事実であるが、本来の社会林業が目指した「人々とくに貧農のためのプロジェクト」になっているかどうか、プロジェクトへの参加者がどのような階層の農民であるかは、研究課題として残される。土地なし農民や兼業型零細小作農民までが参加できているのかどうか、フィリピンの農地改革において、これらの階層が切り捨てられたように、もし同様のことが社会林業への参加をめぐる起きているとすれば、人々のためのプロジェクトという社会的公正の面で欠陥があることになる。

こうした誰のためのプロジェクトかという観点は、最初に述べたように、当時、住民参加やエンパワーメントそして内発力という概念が次々と登場したように、人々のため（for the people）という考え方が、とくに第三世界ではパラダイムシフトとあってよい新たな理念となりつつあった。フィリピンでは社会林業導入の背景において、マルコス政権という強権力支配の維持という側面があったものの、その後のアキノ政権への移行・一定の民主化の中で、とりあえず、「人々のため」の社会システムの確立に向けて、真に実施されているかどうかは別にして、理念の転換が行われたことは評価に値する。

フィリピンの森林は、歴史の中ではほんの「点」にすぎない20世紀の中後半において、外圧と内圧の両面から破壊しつくされ、自然生態という面でも、また社会・生産という面でも循環システムは崩壊してきた。その矛盾が環境問題と貧困を助長する形で底辺の人々を苦しめてきた。社会林業システムがこの矛盾を減らし、そこで生産と環境を調和させながら改善していくことができるならば、持続性のある循環システムとして意義をもつ。

現在、フィリピンの山地の3～4%程度が社会林業プロジェクトに使用されているが、広大な山地を社会林業で覆い尽くすことは不可能なことであり、また、それは間違いでもある。当然のことながら、森林として保護林があり、環境林があり、生産林が適正に配置されていることもまた自然生態・環境と経済の調和、循環システムの確立という観点からも重要なことなのである。フィリピン社会のひずみと貧困の中では、自律的に森林再生への途は容易に確立しがたい難しさをもっている。次節ではこの点にふれてみよう。

II 植林・水源林造成の展開と課題—パンタバンガン水源林造成を事例として

1 フィリピンの水源地帯の森林荒廃と植林

フィリピンでは、過去50年間に於いて1,100万ヘクタール（国土面積の37%）の森林が失われ、

プランテーションから焼畑までを含む農地として利用される一方、500万ヘクタールにも及ぶといわれる草原無立木地になったりして荒廃もすすんでいる。その内、少なくとも200万ヘクタールの「水源の森」、例えばパンパンガ川やカガヤン川、あるいはパンタバンガン水源地などが草原無立木地型の荒廃がひどいといわれる。⁸⁾

本来、水源の森は、いわゆるラワンを中心としたフタバガキ科の樹木を初め、きわめて生物多様性に富む、うっそうとした熱帯林で覆われていた。フィリピンの熱帯原生林は、優れた品質の木材を産出するが故に、とくに1950年代後半から70年代後半にかけては日本向けの輸出用材として大規模な開発の対象となった。マルコス政権下では一族郎党に伐採権がふるまわれ、利権の対象となり、日本の大量消費・総合商社による買い付け攻勢と結合して、集中豪雨的な伐採開発によって熱帯原生林が裸にされていったのである。⁹⁾最盛期においては木材はフィリピンの第一位の輸出品となり、その7～8割が日本向けであった。このことから明らかなように、多国籍企業と途上国政府の結合による熱帯林開発の促進という第一章で示した構図が基本的にはそのまま当てはまる。

その結果、今から1940年ごろまでは1100万ヘクタールあったフタバガキ科の原生林の面積は、開発最盛期の1970年時点では520万ヘクタールになり、80年には240万、そして95年には80万ヘクタールにまで激減したのである。⁹⁾トータルの森林減少面積は60年代、70年代には年平均35万ヘクタール前後（国土の1.2%）にも達し、開発が下火になった80年代から今日に至る間においても年平均12万ヘクタールの森林が失われている。これらの大規模な原生林伐採開発に加えて、カインギン（焼畑移動耕作）の拡大や隣接放牧地からの失火による山林火災が森林喪失に拍車をかけたことはいうまでもない。

これに対して植林は、1910年に初めてフィリピン大学の演習林で試みられ、以降少しずつ植林プロジェクトが進められだし、1950年ごろから70年代半ばにかけては主として森林開発局の手によってプロジェクトが組まれたが、植林面積は年間平均1万ヘクタール前後と、ごくわずかにとどまっていた。70年代後半からは、森林エコシステム管理計画（PROFEM、76年）、ファミリーアプローチ植林計画（76年）、コミュニナル・ツリー・プランテーション計画（78年）等の樹立と77年の植樹令（5年間にわたり毎年国民1人1本ずつ植樹を義務づけた法律）の制定もあって、上位下達的にかなり植林・緑化が行われた。比較的條件の良いところに年間5、6万ヘクタールの産業造林・環境造林が行われているが、これは政府目標の5分の1にとどまるばかりでなく、成林率もきわめて低いといわれ、FAOの95年のデータではフィリピン全体での植林地面積はわずか20万ヘクタールにすぎず、森林の再生・回復に至るにはほど遠いものがある。また、近年の経済危機の下で植林面積そのものも極めて低レベルに落ち込んでいる。

ともあれ、70年代半ばまでは植林は行われていないに等しいほど微々たるものであったが、成果は低いものの、70年代後半に植林計画が実行に移されたのは、第一に、森林資源の枯渇化が目前に迫ってきたことがあげられる。先にふれたように日本の大量消費と結合し、マルコス体制を支える経済基盤・利権の源泉として集中豪雨的な原生林伐採が展開した。その結果、資源の減少と劣化が急激にすすんだため、森林資源の再生が政策課題となった。第二は、伐採の後、カインギンが行われたり、牧畜利用が行われたため、山の地力が低下し、不毛の土地と化しつつあり、生産力回復のためにも森林再生が必要であった。第三は、カインギン対策で、カインギンの管理

を強化するかわりに、ファミリーアプローチ計画やコミュニナル・ツリー・プランテーション計画という木場作・農業もとり入れた形のアグロフォレストリーを展開し、後に総合社会林業に組み込まれた。第四は水（洪水災害と水資源かん養）をめぐる環境問題で、下流の人々の生活と地主階級の経済を守るためにも必然化された。

2 パンタバンガンダム水源林造成のプロセス

世銀融資によって1974年に完成したパンタバンガンダム、そしてその上流の水源域は、ルソン島中央部に位置し、マニラ湾にかけての穀倉地帯や都市の水源として、また洪水防止も含めて重要な役割を課せられた地域である。この地域の水源の山林は、奥山には二次林・天然林が残るものの、中腹部から里にかけてはその大半は、日本のチガヤやカヤに似たコゴンやサモンの草原に覆われたり、あるいは植生が失われ、エロージョンがすすんでいる山地もところどころに目立つ。山林の荒廃によって水源の森としての緑のダム機能を果たせないし、ダム湖への土砂の流入も激しく、堆砂によって貯水機能は急速に減退していく。そのため、下流に住む人々を初めとする環境ならびに産業の両面から、水源の森の再生は重要な課題となっていた。

フィリピンの要請を受けた日本のODAで、環境保全を目的とする林業協力の第一号であるとともに、国際協力事業団（JICA）によるプロジェクト方式技術協力の最初の事業として実施されたのが、「パンタバンガンダム森林造成プロジェクト」である。1976年に開始され、92年まで続いたこのプロジェクトは貧困問題をかかえる途上国での森林再生の困難さを如実に物語っている¹¹⁾。それは、植林の技術的な問題ではなく、地域住民とのかかわりにおいて生じた軋轢の問題があったからに他ならない。

このプロジェクトは造林分野を中心とする日本の専門家を派遣し技術的指導と普及、そして必要な資材供与を行い、フィリピンの担当者や普及員を研修員として受け入れ、担当者（カウンター・パート）と共同で植林事業を進めるが、植林のための資金はフィリピン側の負担（local cost）というシステムの下に始まった。樹種としては成長の早いアカシア、イピルイピル、マツ類、イエマネなどが選ばれ、地域の農民が労働者として多数雇用されて植林が始まった。

プロジェクトの目的が水源林造成であり、最終的には流域の5万ヘクタールにも達する草原無立木山林の植林をめざし、フィリピンの森林開発局と天然資源省の植林プロジェクトを拡充発展させるため、JICA プロジェクトは技術開発面での支援の役割を担い、当初は森林造成技術の開発のための試験林・パイロットフォレスト8,100ヘクタールを6年間で作ることをめざした。それと同時に、植林・治山技術の指導を行う研修所・トレーニングセンターの建設（78年10.5億円の無償資金協力で建設）を行い、森林造成や治山技術の教育普及というソフト面での役割も担った。

ところが、現実には6年でパイロットフォレストを造成し、普及指導期間も含めて10年計画の予定が最終的には16年を要している。その要因に関して林野庁の担当者は次のように述べている。「16年間のプロジェクトの運営を通じ常に直面した問題は、ローカルコスト不足、森林火災対策、専門家の安全対策であった。このことは、発展途上国における林業技術協力上の問題は、単に技術的な問題だけでなく、貧困、人口増、失業など、その国の社会、政治、経済等の問題に深く、複雑にかかわっているということである。いずれにしても完全に破壊された熱帯林の再生には大

変な年月、経費、労力がかかることを改めて認識させられたことである。¹²⁾

3 プロジェクトと地域社会をめぐる問題

現在管理に当たっている環境天然資源省地方事務所（CENRO: Community Environment and Natural Resources Office）の担当者によると、8,100ヘクタールのプロジェクト植林地のうち成林しているのは3分の1に当たるおよそ2,700ヘクタールだという。そしてその最大の原因は、前項の引用文にも示されているように人為的な山林火災にあり、突き詰めれば、貧困問題、社会構造問題に根ざすのである。

先ず第一に土地所有と慣行的利用についてふれておこう。山林のほとんどは国有地であるが、プロジェクトが設定された当時、多くの草地は天然資源省が貸し主となって10年ないしは25年契約の放牧貸付地となっていたし、慣行的利用や「不法占拠者」の居住と農耕、そして約130家族による焼畑移動耕作・カインギンも行われていた。ただし、放牧貸付地の保有者は地元住民より地区外の富裕層が多く、地元住民を管理人や使用人として雇用する形態にあった。カインギンはもとより放牧地も火入れを行うため、プロジェクトの実施に当たっては、これらの人々との調整を必要とした。代替地を与えられて移動する者は良いが、そうでなく立ち退きを余儀なくされた者には不満が残るし、「不法占拠者」や周辺部放牧地の火入れや飛び火は今日に至るまで火災の原因になっている。

第二は地域社会の問題である。ダムの上流に人口約2万人のカラングラン町があるが、住民のほとんどは1960年以降に移住してきた者である。この地域の平地部には水田が広がり、高台からは一見豊かな農村風景が展望できるが、集落に入ると貧しさが伝わってくる。この落差は、下流部やマニラ周辺の平地部農村にみられる状況と同様、土地所有が一部の地主に偏り、大多数の住民は土地なし農民（小作人、農業労働者）や焼畑農民というきわめて低収入の貧しい人々で占められていることに起因している。人口の9割以上の人々が貧困層で占められているという地域社会の構造が問題の根底にあり、後に反体制運動としてプロジェクトにも影響を与える。

プロジェクトの実施に当たっては、2,500～3,000人の労働者を雇用する必要があるが、カラングランの各集落から集められた。賃金は、農業労働者として働くよりもプロジェクトに雇用される方が高く、多くの労働者が集まった。フィリピン政府の予算がつき、順調に事業が行われ、賃金が支払われている時は問題が起きなかったが、79年の第二次オイルショックの経済悪化の下で夏以降の事業の中断・雇用の中止がおき、その後もたびたび賃金支払いの遅滞がおきた。こうした解雇や賃金未払いをめぐる紛争等の労働問題が生じた後の乾期には、必ずといってよいほど大規模な火災が起きている。80年1月から4月にかけての106ヘクタール（8件）、83年の726ヘクタール（19件）、88年の528ヘクタール（19件）は、すべて労働問題と関連しており、人為的意図的失火といわれる。¹³⁾ また、プロジェクトのスタッフは81年に反体制勢力（反マルコス・反日・反米勢力）NPAの襲撃を受けているが、その理由として労働者への賃金未払い、第二次大戦中の日本人の残虐行為、日本による森林資源の収奪行為、マルコス政権によるプロジェクト資金の着服などをあげている。¹⁴⁾ 過去を含めた日本とフィリピンの上部構造に対して常に支配される立場にあった下層の貧困層の不満が暴発したものに他ならない。

このように地域社会の不安定性と貧困が根っこにある中で、植林期間中という臨時的就労機会

の増大以外には、むしろ下流の人々を潤すための水源林造成という地域住民の利益とは必ずしも合致しないプロジェクトの推進は、一部の人々の反発をうみ、長期間を要した割には森林造成に成功した面積が少ないという結果としてもたらされた。

プロジェクトの推進過程において、このような問題に直面すると地域住民対策としてアグロフォレストリーシステムや社会林業を取り入れたり、水源林機能を重視し伐採禁止の植林地を住民が薪炭用材として持続的に利用できるシステムの提案が日本側から行われるなど、住民との共存の途が考えられるようになった。しかし、基本的には地域住民の利用を排除した下流のための「緑のダム」としての囲い込みであるという性格をもつために、プロジェクトが終了した後においても人為的な失火が少なくないという。

4 プロジェクト終了後の流域管理の課題

プロジェクト終了後は、環境天然資源省地方事務所（CENRO）が研修施設・トレーニングセンターの運営も含めて管理に当たっている。トレーニングセンターは主にルソン島全体の環境天然資源省の職員や技術者、農民代表者などの教育研修の場で使用され、プロジェクトサイト NO.1 が火災コントロール、NO.2 がエロージョン（土壌浸食）コントロール、そして NO.3 が造林技術試験とくに早成樹種から在来有用樹種への転換試験の実習の場として機能している。これらの活用形態はプロジェクトの目的に合致するもので、上記の地域社会問題があるにせよ、パイロットフォレストの造成による普及の役割は果たしているといえよう。

プロジェクト地全体の管理は、水源林・環境林であることから CENRO の職員が当たっているが、流域の 8 万ヘクタールに及ぶ広大な山林を少ない CENRO の職員で管理するため、山林管理担当職員は 1 人当たり 2,000 ヘクタールを受け持ち、十分に目が行き届かないということ及び管理を強化すれば住民の反発をかうという問題もある。そのため、いったんプロジェクトサイトから出ていった人々も終了後に再び戻ってきたり、新たに移住者が住み着くなどの動きがみられる。このように管理が行き届かない状況の下で、自然災害や人為的失火（飛び火）によってなお失われる林がある。結局は、住民と水源の森とが共存できる途をどう確立していくか、にかかわるのである。

水源林造成という荒廃地の緑化事業は、環境保全という視点だけからみれば、何ら問題はなく積極的に推進すべきことである。しかし一方では、地元地域社会とのかかわりの中では、住民の目には、彼らの利用を排除するという一種の山林囲い込みと映るであろう。そして、水源林造成によって利益を受ける者との間に矛盾も発生する。それ故、フィリピン社会の階層構造全体の中での対立の構図を和らげる政策、具体的には地元住民のニーズに基づき、造成された森林と経済的にも共存できる関係の構築がないかぎり、パンタバンガンプロジェクトで生じた問題は、生産力が低いながらも使用可能な草地へのこの種の植林プロジェクトの実行に当たっては、再びくり返される問題となろう。そこに環境保全のための大規模な植林緑化の難しさがある。

あえて提言するならば次の三点があげられる。① 5 万ヘクタールに及ぶ草原・無立木地に対して、森林を中心に牧草地、社会林業地が適切に配置されるような土地利用計画が、住民参加の下に彼らのニーズも組み込んで立てられること、② 森林造成の過程で木がしげるまでの間、タウンヤ法や木場作の形で農作物もつくり、その後も農民が森林・樹木の除伐・間伐、そして択伐材な

どの利用権をもち、常に森林を維持しながら、持続可能な森林経営の枠内で権利を保有し利用できる仕組みをつくること、③前節で触れたような、住民のエンパワーメントを引き出す仕組みづくりをすすめる、コミュニティーレベルで自立的共同体的管理を行うこと、であろう。結局は、林業中心の住民参加・住民主体型の社会林業の推進を図ることが重要と考えられる。

Ⅲ おわりに——住民参加か住民排除か

最初の社会林業では、住民参加によってエンパワーメントをひきだし、地域資源を自分たちの管理の下に生活向上と環境改善に役立て、内発的発展にむすびついている事例を述べた。一方、次の事例では、水源林造成の名の下に、住民を排除し国家による囲い込みの事例をみ、そこにおいて激しい住民の抵抗があった。マルコス政権の崩壊後は前者により傾斜していくかに思えたが、政府の選択はかならずしもそうはいつていない。

その契機となったのは日本からのODA資金であった。フィリピン政府の要請の下に海外経済協力基金（OECF）は1988年に環境植林のための資金として150億円の円借款を行うこととなり、これにアジア開発銀行からの融資も加わり、環境天然資源省（DENR）は80年代末から90年代前半にかけて、フィリピン史上最大の植林プロジェクトを推進した。巨額の資金を手にした政府は、5カ年で35万haの植林計画をたて、農民や集落単位の請負の形で実態的には産業植林を推進していった。請負造林の形で行われたこのプロジェクトは、植林の大半は管理不足や火災によって失敗におわり、3年後検査段階でルソン島で20%、セブ島で25%程度の成林率にとどま¹⁵⁾っており、「フィリピン最大の造林事業の〈成果〉といえは、山間部における土地紛争を激化させ、金銭トラブル（汚職）を蔓延させ、返済不可能な2億ドルの債務をフィリピンの納税者に背負わせて累積債務問題をより深刻なものにした¹⁶⁾」といわれる。

DENRはこの植林プロジェクトに力を入れるあまり、地域資源の住民管理を手法とする社会林業政策への取り組みを弱め、再び林地の国家管理を強化する方向性を強めていった。フィリピンに限らず途上国への巨額の資金援助による植林は、民主的で住民参加のできるシステムが形成されていない限り、利権と結びつきつつ、土地への国家管理を強めることとなり、内発的発展の視点からは逆行することとなる。途上国の発展のための見直しが必要であるし、先進国からのODAのあり方も問われる。

引用・参考文献

- 1) ジャック・ウェストビー（熊崎実訳）『森と人間の歴史』、築地書館、1990年、250頁。P. K. Ramachandran Nair, *An Introduction to Agroforestry*, KLUWER ACADEMIC PUBLISHERS, 1993年、16頁。増井和夫『アグロフォレストリーの発想』、農林統計協会、1995年。
- 2) ジャック・ウェストビー（熊崎実訳）、前掲書、246頁。また、上飯坂実編著『総合森林学』の「Ⅲ 熱帯地域における“Social Forestry”の展開」、地球社、1991年も各国の実態、考え方の面で参考になる文献である。
- 3) Marites D. Vitug, *Power from the Forest*, Philippine Center for Investigative Journalism, 1993. *Saving the Earth—the Philippine Experience*, Philippine Center for Investigative Journalism,

- 1997.
- 4) P. オークレー編著（勝間靖，齊藤千佳訳）『国際開発論入門』，築地書館，1993年，22頁，及びジョン・フリードマン（齊藤千宏他訳）『市民・政府・NGO』，新評論，1995年参照。
 - 5) 榊原芳雄，『フィリピン経済入門』，日本評論社，1994年，7頁。また，同書によるとアキノ政権移行後，88年に法案の成立とともに新たに農地改革が実施に移されているが，小作農の他に多数存在する兼業農業労働者が農地改革の対象からはずされるなど，貧困層の解消には大きな限界を残した。
 - 6) 鶴見和子他編著『内発的發展論』，東京大学出版会，1989年，1頁。
 - 7) Noel V. Dungca 「A Study on the Development of the Integrated Social Forestry Program and People Participation in the Philippines」，高知大学演報第24号，1997年。
 - 8) The State of the Philippine Environment, IBON Foundation, 1997, pp. 4.
 - 9) Marites D. Vitug, Power from the Forest, Philippine Center for Investigative Journalism, 1993, pp. 14.
 - 10) The State of the Philippine Environment, IBON Foundation, 1997, pp. 4.
 - 11) 外務省経済協力局技術協力課「フィリピン・パンタバンガン林業開発プロジェクト沿革史」，1984年，及び国際協力事業団のパンタバンガン調査報告書各年版。
 - 12) 増子博「フィリピン・パンタバンガン地域林業開発プロジェクトの終了に当たって」，熱帯林業NO. 26, 1993年，54頁。
 - 13) 増子博，前掲論文を参照。
 - 14) 外務省経済協力局技術協力課「フィリピン・パンタバンガン林業開発プロジェクト沿革史」，1984年，66頁。
 - 15) Marites D. Vitug, Power from the Forest, pp. 66-68.
 - 16) 関 良基「熱帯における森林資源の持続可能性と日本の役割」，平和研究第21号，1996，53頁。