

平成 21 年度外務省 NGO 専門調査員調査・研究報告書

フィリピンの森林管理における地方自治体の役割と重要性

平成 22 年 1 月 31 日

特定非営利活動法人 ジーエルエム・インスティテュート

NGO 専門調査員 相馬 真紀子

略 語 表

ADB	Asian Development Bank	アジア開発銀行
BDC	Barangay Development Council	バランガイ開発協議会
BDP	Barangay Development Plan	バランガイ開発計画
BLGU	Barangay Local Government Unit	バランガイレベルの地方自治体
CADC	Certificate of Ancestral Domain Certificate	慣習的領地保有権証書
CADT	Certificate of Ancestral Domain Title	慣習的領地証書
CBFM	Community Based Forest Management	コミュニティを基盤とする森林管理
CENRO	Community Environment and Natural Resources Office	環境天然資源省コミュニティ事務所
DENR	Department of Environment and Natural Resources	環境天然資源省
Eco-Gov II	The Philippine Environmental Governance Project Phase II	
ENRO	Environment and Natural Resources Office	環境天然資源担当官
FMB	Forest Management Bureau	森林管理局
GLMi	GLM Institute	ジーエルエム・インスティテュート
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit	ドイツ技術協力公社
IPRA	Indigenous People's Right Act	先住民族権利法
IPR	Individual Property Rights	個人所有権
ISFP	Integrated Social Forestry Program	統合社会林業政策
JICA	Japan International Cooperation Agency	国際協力機構
JMC	Joint Memorandum Circular	
LGC	Local Government Code	地方自治法
LGUs	Local Government Units	地方自治体
MENRO	Municipal Environment and Natural Resources Office	町レベルの環境天然資源担当官
MLGU	Municipal Local Government Unit	町レベルの地方自治体
NIPAS	National Integrated Protected Areas	国家統合保護区
NGO	Non-Governmental Organization	非政府組織
PLGU	Provincial Local Government Unit	州レベルの地方自治体
PO	Peoples' Organization	住民組織
PRRM	Philippine Rural Reconstruction Movement	フィリピン農村再建運動
WB	World Bank	世界銀行
YOUPLID	You are the Planner for International Development	今日からキミも国際協力プランナー

目 次

1. 受け入れ団体概要	1
2. 調査・研究活動内容	2
2-1 実施期間	2
2-2 活動目的および背景	2
2-2-1 活動の目的	2
2-2-2 活動の背景	3
2-2-3 報告書の構成	4
2-3 調査結果と内容	5
2-3-1 地方自治体に期待される役割	5
2-3-2 森林管理セクターにおける地方自治体関与の実態について	6
2-3-3 CBFM の実施状況	8
2-3-4 地方自治機能の実態	8
2-4 分析	11
2-4-1 委譲された権限と資源の不整合性	11
2-4-2 地方自治体の政治性	12
2-4-3 地方行政システムと CBFM 政策の整合性の乏しさ	13
2-4-4 不明瞭なバランガイの役割	14
2-5 提言	15

1. 受け入れ団体概要

特定非営利活動法人 ジーエルエム・インスティテュートは、開発コンサルタント・大学関係者・国連職員等、開発分野の一線で活躍する有志により、その国際的なネットワークを活用し、国際協力の人材育成を目指すために設立された。国内では「国際協力塾」として国際協力分野での人材育成に資する様々な活動を実施する一方、海外では、フィリピンやベトナムで農村開発プロジェクトの実施を通じた草の根活動を行っている。

国内では、「国際協力塾」と呼ばれるセミナーを実施し、大学生、若手社会人、国際協力の経験者を集め、テーマに沿ってプレゼンテーション、ディスカッション、発表を行い国際協力について考える機会を提供している。また、大学との連携や、YOUPLID(ユープリッド)と呼ばれる中・高生対象の開発教育推進、開発援助分野の技術協力、調査研究等に取り組んでいる。

海外では、フィリピンとベトナムでそれぞれ自然環境保全、農村開発プロジェクトを実施し、実習研修、ODA 事業にかかる技術協力、専門家派遣等を行っている。フィリピンでは、2002 年よりルソン島中北部に位置するヌエバ・ビスカヤ州(地図 1 参照)において、住民参加型の森林管理事業を支援しており、2008 年1月からは、外務省 NGO 連携無償資金協力の支援を得て、同州 4 町において「ヌエバ・ビスカヤ州重要水源地における住民参加型森林管理支援プロジェクト」を開始した。2009 年 8 月には「国際協力塾」プログラムの一環として「国際協力塾合宿」を開催し、参加者に同プロジェクトの現場に入り込んでフィールドを体験する機会を提供した。調査員の現地調査もヌエバ・ビスカヤ州で実施された。



地図 1 ヌエバ・ビスカヤ州地図

2. 調査・研究活動内容

2-1 実施期間

2009年5月1日～2010年1月31日まで(現地調査は2009年7月13日～7月17日)

2-2 活動目的および背景

2-2-1 活動の目的

フィリピンの森林管理は、1990年代に施行された二つの大きな政策により、歴史的な転換を迎えた。二つの大きな政策とは、1991年の地方自治法("The Local Government Code of 1991" Republic Act No.7160)と、1995年に国家戦略として据えられた「コミュニティを基盤とする森林管理」(Community Based Forest Management, CBFM)である。

それ以前の同国の森林資源は国家が所有し、環境天然資源省(Department of Environment and Natural Resources, DENR)を通じた中央政府による管理が原則とされてきたが、1991年に地方自治法が施行されて以来、中央政府から州(Province)、市・町(City, Municipality)、バランガイ(Barangay: フィリピンで最少の行政区分で日本の村にあたる)の3つの行政レベルに設置された地方自治体(Local Government Unit, LGU)への権限委譲をとおした地方分権と地方自治の実現を目指すようになった。委譲された権限の詳細については、DENRと内務自治省(Department of Interior and Local Governance, DILG)が覚書(DENR-DILG Joint Memorandum Circular 98-01& 2003-01, JMC)を交わし、委譲される権限の内容について定めている。また、1995年に国家戦略となったCBFMにより、「コミュニティ」による地域森林管理が推進されるようになった。「森林の国家管理から地域住民管理へ」¹という政策的変化の中、国家によるトップダウン型の森林管理体制は終わりを告げたのである。なお、ここで言う「コミュニティ」とは、主に天然資源に依存して生計を立てている住民や先住民が林野利用者グループとして組織された住民組織(People's Organization, PO)を指す。

フィリピンの森林管理において過去20年間に策定された法律や規則は、森林管理の権限を地方自治体やコミュニティに委譲することを目的としてきた。これら政策の狙いは、オープン・アクセスとなっている未区分の林野を減少させて「管理されない共有地の悲劇²」を防ぐことである。「管理されない共有地の悲劇」を防ぐためには、各地域のリソース・マネージャー(資源管理者)が地域の森林の状況を熟知して各所に最適な管理をしていく必要がある。国(中央政府)、民間セクター、市民社会組織、先住民コミュニティ等、森林管理を担うアクターは多数いるが、本調査では、バランガイレベルの自治体(Barangay Local Government Unit, BLGU)と市・町レベルの自治体(Municipal Local

¹ 永野善子・葉山アツコ・関良基. 2000. 『フィリピンの環境とコミュニティ—砂糖生産と伐採の現場から—』明石書店

² G. Hardin, "Commons failing", New Scientist Vol.22, 1988: ギャレット・ハーディンが提唱した理論で、当初は「コモンズの悲劇」と呼ばれたが、日本の入会林のように適切な管理が行われるコモンズもあることから、後に「管理されないコモンズの悲劇」に訂正された。共有の牧草地で多くの牛飼いが牛を飼っている場合、全体の頭数がまだ少ないときには問題は起こらないが、各人が牛を増やすにつれ牧草地に余力はなくなり、やがて牧草は回復不可能な状態にまで劣化する。各人が合理的に行動すると共有資源に起こる悲劇をたどったもの。

Government Unit, MLGU) が特に重要なアクターであると捉え、その役割に注目したい。これまで、リソース・マネージャーとしてトップ(国家、DENR)やボトム(コミュニティ、地域住民)の役割は注目され、これらアクターへの支援は外国援助機関やローカル NGO によって多数実施されてきた。しかし、地域住民のくらしに最も密接に関わり様々な行政サービスを恒常的に提供しているのはバランガイや町レベルの地方自治体である。フィリピン政府が目的とする地域住民主体の森林管理を実現するためには、自治体による住民への支援が不可欠であるが、今までのフィリピンの森林管理において、これら機関の役割や重要性が十分に発揮されてきたとはいえない。本調査では、効果的な地域森林管理を進めるために地方自治体にはどのような役割が期待されているのかを整理するとともに、これら機関が実際にどのように森林管理に関与しているのか、実態と課題を明らかにしたい。

調査方法としては、文献、インターネットの活用による情報収集および関係者へのインタビュー調査によるデータ収集を行った。

2-2-2 活動の背景

フィリピンの森林

フィリピンでは、政府が公有林野 (official forest land) と定める 1585 万ヘクタールのうち、実際に森林が残っているのは 720 万ヘクタールに過ぎない³。フィリピン全土における 1990 年から 2000 年にかけての年間森林消失は 262,000 ヘクタール (2.8%)、2000 年から 2005 年にかけては年間 157,000 ヘクタール (2.1%) といわれ、世界でもっとも森林消失が急速に進む 10 カ国のうちのひとつである⁴。20 世紀初頭には国土の 7 割を覆っていた森林は、外国企業による過剰伐採と伐採跡地の放牧地転換等による無秩序な野焼き、山火事等を経て草地化していった。森林・林野のリハビリを目指して様々なプログラムが実施されてきたが、効果的な森林・林野の管理は実現しなかった。1970 年代に始まった一斉植林は多くの地域で実施されたが成果が上がらず、その後 1982 年には統合社会林業プログラム (ISFP) が導入され、農地の 20 パーセント以上に植林を行うことを条件に、公有林野内の耕作者に 25 年間の土地利用権が認められた。ISFP は後に、CBFM としてコミュニティを基盤とした森林管理に統合された。これら導入された様々なプログラムは期待された効果を上げておらず、フィリピンの森林は減少し続け、1996 年には森林は国土の 18% 程度にまで落ち込んだ⁵。山地農村部の森林の減少と草地化による自然災害の多発や悪化は地域経済、社会発展の障害となっている。

森林管理セクターにおける地方自治体とコミュニティへの権限委譲

地方自治法と CBFM 政策により、地方自治体とコミュニティには様々な権限が委譲された。自治体には、DENR 地方事務所と協力しながら CBFM を含むコミュニティ・ベースの森林管理事業を実施して行政区内の林野を管理する役割が託された。コミュニティ、即ち PO には、DENR との CBFM 契

³ GTZ. 2006. *Final Evaluation 2006, Cooperation Project: Philippine-German Community Forestry Project-Quirino (CFPQ), Philippines*, GTZ.

⁴ Ibid.

⁵ DENR. 1996. *Philippine Forestry Statistics*, Quezon City.

約に則って、2004年の時点で全国の約3割の林野が譲渡されている。地方自治法に照らせば、CBFM契約地内の林野とPOは、それを管轄する自治体の管理下に置かれることとなる。そのため、自治体が地域の森林管理に積極的に関与することの必要性は随所で強調されているが、次節(2-3)で詳述するとおり、現実には、これら機関による森林・林野管理の地方自治が実現している事例は非常に数少ない。

地方分権が徹底されず、地方自治が実現していないのは、環境天然資源管理セクターだけに限ったことではない。JICAが2005年に行った調査では、全国的な傾向として、「委譲された権限に比し予算・人員等の資源配分が不十分なこと、地方自治体の能力向上が十分達成されていないこと、地方自治体が政治による影響を受けやすいこと」等の理由から、同法施行後15年を経た調査当時(2005年)においても、地方分権化は期待された効果をあげていなかった⁶という。しかし、保健セクターや農業セクターに比べ、環境天然資源管理セクターにおける地方分権の進捗は、より乏しい状況にある(2-4節参照)。

2-2-3 報告書の構成

本報告書の構成は以下のとおりである。まず、2-3において、フィリピンの森林・林野管理における地方自治体関与の重要性と実態についてまとめる。次に、2-4では、自治体の役割や重要性が十分に発揮されてこなかった理由を明らかにするため、これら機関の積極的な関与を阻んでいる主な原因を以下の4つの要素に分けて考察する。

- ① 委譲された権限と配分された資源の不整合性
- ② 地方自治体の政治性
- ③ 地方行政システムとCBFMプログラムの整合性の乏しさ
- ④ 不明瞭なバランガイの役割

さらに、2-5にて上記要因を排除するための提言を導く。

⁶ 国際協力機構. 2005. 「フィリピン共和国 地方分権・地方開発／地方自治体行政能力向上プロジェクト形成調査報告書」国際協力機構

2-3 調査結果と内容

2-3-1 地方自治体に期待される役割

フィリピンは、1991年の地方自治法施行以来、中央政府から地方自治体への権限委譲をととした地方分権と地方自治の実現を目指してきた。森林管理においては、DENR と内務自治省、地方自治体は覚書(JMC)を交わし、委譲される権限の内容について定めている。表1にあるように、州の自治体(Provincial Local Government Unit, PLGU)にはコミュニティ・レベルでの森林計画を規定する森林法の執行および監視をする権限が、町(MLGU)には CBFM を DENR と共同で強化していくこと、またその他のコミュニティ・ベースの森林プロジェクトを実施する権限が移管されている。バラングイ(BLGU)には、森林管理に関する機能や責任は移管されていない。

表 1. 地方自治体に移管された役割

州の自治体(PLGU)	コミュニティ・レベルでの森林計画を規定する森林法、汚染防止法、小規模鉱業法、その他の環境保護法令の執行及び監視、地方における小規模水力発電プロジェクトの実施計画作成
町の自治体(MLGU)	統合社会森林計画等コミュニティ・ベースの森林プロジェクトの実行： <ul style="list-style-type: none">● 統合社会林業計画及び類似のプロジェクト● 50ha を越えないコミュニティ森林の管理・監督● 森林公園・緑地帯の設置及び類似の森林開発計画● 公衆衛生に関連した廃棄物システムの運営、環境管理システムの運営及びその施設
バラングイの自治体(BLGU)	<ul style="list-style-type: none">● 公衆衛生、環境美化、廃棄物収集に関するサービス及び施設の運営

「地方行政と地方分権」研究会報告書(国際協力機構、2001)⁷より作成

表1から分かるように、各自治体には、行政区内でオープン・アクセスとなっている流域や林野を管理するうえで積極的・主体的な取り組みが期待されているが、これは、自治体が有する行政能力への期待でもあると考えられる。とくに、町とバラングイは、表2にあるように、DENR の末端組織である CENRO よりも低いレベルの行政組織であるため、その行政区内において、より最底辺に近い意思決定者への働きかけが可能である。

⁷ 国際協力機構. 2001. 「地方行政と地方分権」研究会報告書 国際協力機構

表 2. フィリピンの行政区分と DENR 森林局地方事務所

	地方自治体	議会	DENR (森林局) 地方事務所
地方レベル (Region)			RENRO (Regional Environment and Natural Resource Office)
州レベル	PLGU	州議会 (Sangguniang Panlalawigan)	PENRO (Provincial Environment and Natural Resource Office)
市町村レベル			CENRO (Community Environment and Natural Resource Office)
市・町レベル	MLGU CLGU (City)	町議会 (Sangguniang Bayan)	
バランガイ・ レベル	BLGU PO : 住民組織	バランガイ議会 (Barangay Council)	

筆者作成

2-3-2 森林管理セクターにおける地方自治体関与の実態について

表 3 は、フィリピンの林野区分とアクターをまとめたものである。現在、フィリピンでは全林野のうち 93%が公有林野として区分されている。残りの 7%には慣習的な林野利用者が居住しているが、法律上は未区分地となっている。公有林野の約 75%は、公共財(森林保護区、国立公園 etc.)、軍・学術組織、地方自治体、住民グループ(天然資源に依存して生計を立てているコミュニティや先住民グループ)、民間セクターの 5 つの機能・アクターに配分されており、残りの 25%の公有林野は何者にも配分されていないオープン・アクセス地となっている。

公有林野の約 3 割はコミュニティへ配分されているが、地方自治体への配分はデータが取れないほど小さいことが分かる(表 3 下線部参照)。コミュニティ林業の実施に係る様々な権限は、形式上は地方へ委譲されたが、自治体は植林活動への投資をほとんど行っておらず、違法伐採や森林の農地転換等を最小限に食い止めることも、アップランドの貧困を解消することにも成功していない⁸。DENR は、地方自治体が委譲されたタスクを実施するだけの能力を持ち合わせていない、と主張している⁹。

⁸ FAO. 2006. *Understanding forest tenure in South and Southeast Asia*. Forestry Policy and Institutions Working Paper No. 14. Rome.

⁹ Ibid.

表 3. フィリピンにおける林野区分とアクター

カテゴリー・アクター	政策	主目的	副次目的	推定面積(ha)
A. 区分された林野				14,765,000
1. 公共財(森林保護区、国立公園 etc.)	国家統合保護区(NIPAS)、大統領布告、行政命令	生物多様性保全、流域保全	社会的公正、貧困削減、エコツーリズム、生計手段	4,165,000 (区分地内の28%)
2. 軍、学術組織への配分	大統領令、共和国法、行政命令	学術、研究活動とその他の特別活動	貧困削減、生物多様性保護	296,000 (区分地内の2%)
3. 地方自治体(LGU)への配分	DENR 行政命令、林野利用計画(Forest Land Use Plan, FLUP)に基づく共同管理協定(Co-management Agreement)、DENR 地域行政命令、大統領令	レクリエーション、生産活動、エコツーリズム、教育、流域保護、社会的公正、貧困削減	生産活動	極小面積(数値データなし)
4. コミュニティや住民組織への配分 a. CBFMAs 等 b. 慣習的領地保有権証書(CADCs)・慣習的領地証書(CADTs)	DENR 行政命令、先住民民族権利法(IPRA)	社会的公正と貧困削減、林野における生産システム	生物多様性保護、エコツーリズム	4,900,000 (区分地内の33%)
5. 民間セクターへの配分: 木材伐採権協定(TLAs)、産業用造林協定(IFMAs)、放牧地、養殖池リース等	DENR 行政命令	森林保護、加工のための天然林の保全と管理	生物多様性保護、貧困削減	1,760,000 (区分地内の12%)
6. オープン・アクセス(未配分の林野)	DENR 行政命令、大統領令	実際の占有、要請、最善の利用に基づく		3,644,000 (区分地内の25%)
B. 未区分地(占有者あり)	これら土地を譲渡可能地または林野として区分する国会法令	実際の占有、要請、最善の利用に基づく		1,089,000

出典: FMB/DENR, 2003¹⁰; Angeles, 2004¹¹; World Bank, 2004¹²; DENR & USAID/Manila, 2004¹³を元に作成。

¹⁰ FMB/DENR. 2003. *FMB Philippine forestry statistics*. Quezon City, Philippines.

¹¹ Angeles, L. 2004. Encouraging the development of and attracting investments in tree plantations: a brief. Technical Report submitted to EcoGov 1. Quezon City, Philippines.

¹² World Bank. 2004. *Philippines: Environment monitor 2004*. Manila.

¹³ DENR & USAID/Manila. 2004. *Allocation and tenure instruments on forest lands: a source book*. Quezon City, Philippines, EcoGov 1, FMB/DENR.

2-3-3 CBFM の実施状況

公有林野を 25 年契約でコミュニティに配分する手段として利用されているのが CBFM である。CBFM は、植林地や既存の森林を保全するとともに山地住民の生活向上を図るためのプログラムとされており、先住民コミュニティに対する慣習的領地保有権証書(CADCs)の上部プログラムでもある(林野の利用者が先住民コミュニティである場合は CBFM の代わりに CADCs が付与される)。しかし、CBFM プログラムも、一部地域での少数の成功例を除けば、効果的な森林・林野管理方法として機能しているとは言い難い。DENR が CBFM に振り分ける予算は 1 ヘクタールあたり 200 ペソ(日本円にしておよそ 400 円)に満たず、アグロフォレストリーや果樹園、樹木農場として開発・利用されたのは CBFM プログラム対象地のうちわずか 8%である¹⁴。生計手段としての利用が普及していないため、住民は CBFM 契約地から利益を得ることもできなければ、地域環境を保全するインセンティブも生まれ難い。それどころか、DENR の予算・人員の不足により適切なモニタリングを行うことができないため、契約地内の森林を新たに切り開いて農耕が行われる事例すら散見される¹⁵。また、「フィリピンをはじめとする東南アジアの低地農村社会においては、凝集性の高い地域集団は存在せず組織単位での相互扶助の慣行は発達せず、自然村としてのまとまりは非常に弱い」と指摘される¹⁶とおり、林野や資源を共同管理することの難しさも、CBFM システムの普及を阻んでいるといえる。

2-3-4 地方自治機能の実態

バラングイと町の両レベルにおいて地方自治機能の実態を調べるため、ヌエバ・ビスカヤ州において調査を実施した。その結果、バラングイの森林管理機能は非常に脆弱であることが明らかになった。また、同州には、USAID の支援により実現した町と DENR との「共同管理協定 (Co-management Agreement)」の事例があり、町レベルでは先進的取組みが行われていることも分かった。

1) 事例①：機能しないバラングイの環境委員

最小行政単位であるバラングイが森林管理においてどのような役割を担っているか、筆者が調査を行ったヌエバ・ビスカヤ州の 4 つのバラングイ(カロロタン、ティダン・ビレッジ、シナパワン、アントウートト)の事例をみてみよう。以下は、各バラングイの環境委員会、保健委員会、農業委員会、平和と秩序委員会の機能について、住民が集まって実施した自己評価の結果である。自己評価に使用した項目は、以下の 9 つである。

- セクターの開発計画と投資計画 (Sectoral Development Planning & Budgeting)
- 組織能力と管理 (Organizational Development & Management)
- 条例の整備 (Local Legislation)

¹⁴ Metin, R. 2005. *DBP forest/ Second Palawan CBFM Summit*, 5 to 7 October 2005, Puerto Princesa City, Philippines.

¹⁵ FAO, op. cit.

¹⁶ 後藤美樹 2004「フィリピンの住民自治組織・バラングイの機能と地域社会」『国際開発研究フォーラム』25

- バランガイ住民との会議・報告 (Community Meetings & Reporting)
- 人材の確保と管理 (Human Resource Mobilization & Management)
- バランガイ内外からの予算確保 (Resource Mobilization)
- 財務管理 (Financial Management)
- バランガイ内のステークホルダーや各グループとの関係 (Interrelations with community stakeholders/ sectoral groups: farmers, women, youth, religious group, academe, etc.)
- バランガイ内での教育・啓蒙活動 (Community Information & Education Work)

表 4. バランガイ内各委員会の機能についての自己評価

バランガイ	環境委員会への評価	その他委員会への評価
カロロタン	全く機能していない (Very Poor)	保健: あまり機能していない (Poor) 農業: あまり機能していない (Poor) 平和と秩序: あまり機能していない (Poor)
ティダン・ビレッジ	全く機能していない (Very Poor)	保健: あまり機能していない (Poor)
シナパワン	あまり機能していない (Poor)	保健: あまり機能していない (Poor)
アントゥート	全く機能していない (Very Poor)	保健: あまり機能していない (Poor)

筆者作成

表 4 から分かるように、4 つのうち 3 つのバランガイで、環境委員会は「全く機能していない (Very Poor)」という評価であり、保健や農業、平和と秩序といった他の委員会よりさらに評価が低くなった。また、これらのバランガイでは、上位自治体である町 (MLGU) の森林管理関連の条例が各バランガイ毎に現地化されていたものの、実施には移されていない。さらに、バランガイ議会 (Barangay Council) 内に選挙で選ばれた環境委員 (Committee Chair on Environment) がいるにもかかわらず、実際には委員としての活動をほとんどしていない。このため、環境委員会は委員会として機能していない状態であった。

2) 事例②: 妥協案としての共同管理

DENR から地方自治体への権限委譲は形式的なものにとどまり、CBFM 政策による地域住民管理も思うような成果を上げない状況を受け、ヌエバ・ビスカヤ州元知事のラグバヤニとギアンは、妥協案として「共同管理協定 (Co-management Agreement)」を提案した (表 3 下線部参照)。ヌエバ・ビスカヤ州のケソン町では、USAID の Eco-Gov II¹⁷ 事業の支援を受け、同協定が実現している。

¹⁷ Eco-Gov II (2004-2011 年) は、90 の町を対象に、DENR や内務自治省をパートナー機関として協力を得ながら、森林、海洋、都市環境 (廃棄物) の 3 つの分野における持続的な管理・利用を目指す事業である。森林分野においては、林野の管理方法を同定する林野利用計画 (FLUP) の開発と実施のため町を支援し、オープン・アクセス地がなんらかの土地区分を得て、何者かの管理下に置かれることを目指す。すでに土地区分がある林野においては、その土地が持続可能な形で管理されるよう支援する。DENR と町による林野の共同管理 (Co-management) は、それら戦略の一つである。ヌエバ・ビスカヤ州での事業は、2009 年 5 月に終了している。

共同管理(Co-management)は文字通り町(MLGU)と住民、DENR による林野の共同管理であり、協定地内の林野に個人所有権を付けて地域住民に再配分できるシステムである。この協定では、町と林野利用者である地域住民、そして DENR は共同で林野の開発、保護、管理を行う¹⁸。共同管理の指針となるのが、町が策定した林野管理計画(Forest Land Use Plan, FLUP)である。住民は協定地内の林野の利用権を町と DENR に要請し、これら行政機関は要請者が林野管理を行う条件を満たしているかどうか林野管理計画に基づいて審査を行い、林野を配分するかどうか決定する¹⁹。晴れて条件をクリアした住民には個人所有権(Individual Property Right, IPR)が与えられる。個人所有権を与えられた住民は、CBFM のようにコミュニティ共有の利用権を与えられた場合に比べ、その土地を自らの資産として投資活動を行ったり、持続的に管理・利用する動機を得やすいと考えられる。

Eco-Gov II プロジェクトの対象地となったヌエバ・ビスカヤ州(地図 1 参照)ケソン町では、町と DENR が 4,995 ヘクタールの流域を共同で管理する共同管理協定を締結している。さらに、ケソン町内のマアシンというバラングイでは、町が策定した林野管理計画に沿って林野を利用してきた 8 世帯の農家に既に個人所有権が与えられた。今後、ケソン町と DENR は町内の 400 世帯の農家を対象に、新たに個人所有権等の土地利用権を与えていく予定だという。Eco-Gov II では、ドナー側は事業の受け入れを希望する町に事業実施のための人件費等、多くのコストを自己負担することを条件付けた。そのため、州内 15 町のうち、同事業を受け入れ林野管理計画完成に至ったのは 3 町のみである。しかし、筆者が Eco-Gov II を受け入れなかった町の首長に行ったインタビュー²⁰では、「林野管理計画は町内の森林管理に必要である。Eco-Gov II が実施されたとき、コストを惜しんで林野管理計画策定支援を受け入れなかったことを後悔している」、また、「現在独力で林野管理計画策定に励んでいるが、その作業は技術的にも時間的にも容易ではない」等のコメントが得られた。

共同管理のシステムでは、林野管理のコストを DENR と町が協力して負担することができ、また、契約地内の林野では地域住民の個人所有権が認められるため、CBFM の難点である共有管理の難しさという問題をクリアできる。しかし、共同管理の指針となる林野管理計画の策定には相応の技術と時間的、人的コストが必要であり、これらを負担できる町は数が限られているのが現状である。Eco-Gov II 対象地域として支援を受けた町以外の地域に共同管理システムを普及していくことは、現状では容易ではないと考えられる。

¹⁸ DENR & DILG. 2003. *Strengthening and institutionalizing the DENR-DILG-LGU partnership on devolved and other forest management functions*. Joint Memorandum Circular. Quezon City, Philippines.

¹⁹ FAO, op. cit.

²⁰ 州内の重要水源を抱えるカヤパ町、カシブ町、サンタ・フェ町の 3 名の首長に行ったインタビューより (2009 年 4 月)。

2-4 分析

地方自治体が地方自治法やそれに付随する覚書に定められた権限(表 1 参照)を実施し、ローカル・レベルで体系立てられた管理システムを実行できるようになれば、違法伐採や林野での無秩序な土地利用転換の取締りが可能になることは想像に難くない。しかし、前節(2-3)でみたとおり、実際には、地方への権限の委譲は形式的なものにとどまっており、自治体による森林管理の自治は全国的には進んでいない。この原因を明らかにするため、本節では、森林管理における地方自治体の関与を妨げる要因を以下の 4 つに分けて考察する。

- ① 委譲された権限と資源の不整合性
- ② 地方自治体の政治性
- ③ 地方行政システムと CBFM プログラムの整合性の乏しさ
- ④ 不明瞭なバランガイの役割

2-4-1 委譲された権限と資源の不整合性

1991 年の地方自治法を受け、各中央省庁から地方政府へ職員が移籍し、予算も移管されたが、表 5 と表 6 下線斜体部にみられるように、ENR セクターにおける職員の移籍率・予算移管率は他セクターと比べて低い。例えば、農業省や保健省からは 6 割前後の職員が移籍しているにもかかわらず、環境天然資源省の移籍率はわずか 4.2%である。

表 5. 移籍した職員数(1992 年)

中央省庁	分権前の職員数	移籍した人数	移籍職員の割合(%)
農業省	29,638	17,673	59.63
予算管理省	3,532	1,650	46.72
環境天然資源省	21,320	895	4.20
保健省	74,896	45,896	61.28
社会福祉開発省	6,932	4,144	59.78

出典：1993 National Expenditure Program, Regional Coordination Staff

表 6 にあるとおり、移管された予算については、保健省と比べてわずか 10%程度である。委譲された権限(表 1)に比して予算・人員等の資源配分は十分ではない。それら権限を執行するためには、人材の配置が必須であるが、予算の都合や首長の意向により、執行する部局が存在しない自治体も存在することが多く、このような場合、委譲された権限の最低限の実施に限界をきたすケースもあるといわれている²¹。

²¹ 国際協力機構、前掲。

表 6. 移管された予算(1992 年)

中央省庁	分権前の予算	移管された予算	移管された割合(%)
農業省	5,210,028	1,160,703	22.28
予算管理省	465,379	193,249	41.53
環境天然資源省	1,941,782	87,558	4.51
保健省	9,991,392	4,079,615	40.83
社会福祉開発省	1,320,708	742,665	56.23

出典：1993 National Expenditure Program.

2-4-2 地方自治体の政治性

地方自治体の政治性は、森林管理における積極的な関与を妨げていると考えられる。自治体首長や議員の任期は 3 年間であり、効果が目に見えるまでに長い年月を要する森林管理事業への投資は後回しにされてしまう傾向も否めない。森林管理に投資することは、3 年間という短い期間で考えると、自治体の負担ばかりが増えるように見え、メリットが見えづらいのである。また、首長の任命権が強く、自治体政府の官僚組織が政治と完全に分離していない²²とも言われる。首長の意向により特定指名職員として ENRO (Environmental Natural Resource Officer, ENRO: 州レベルに配置される) や MENRO (Municipal Environmental Natural Resource Officer, MENRO: 町レベルに配置される) が設置されない自治体も多い。仮に設置されても、首長に逆らうことをおそれ、十分に能力と経験を発揮できない場合がある²³。このような自治体の体質により、行政区内の林野管理の内容も、首長の属人性に左右されてしまうことが多々ある。

ヌエバ・ビスカヤ州では、州内の林野で違法行為が絶えない原因について、州議会環境天然資源委員会委員長のメルリ・タリンダン氏は、「地域にリソース・マネージャーが不在であることが、州内の林野における違法行為が絶えない主要原因のひとつである」と指摘し、州内 15 町すべてにおける MENRO 設置の重要性を強調している。しかし、制度上は、ENRO や MENRO の設置は州レベル、町レベルの両方において任意 (Additional) とされており必須 (Mandatory) ではない。保健担当官の設置は州・町の両レベルにおいて必須であり、農担担当官は州レベルで必須である。森林管理セクターの自治体内の優先順位は、保健や農業セクターに比べて低くなりがちである。

²² 同上。

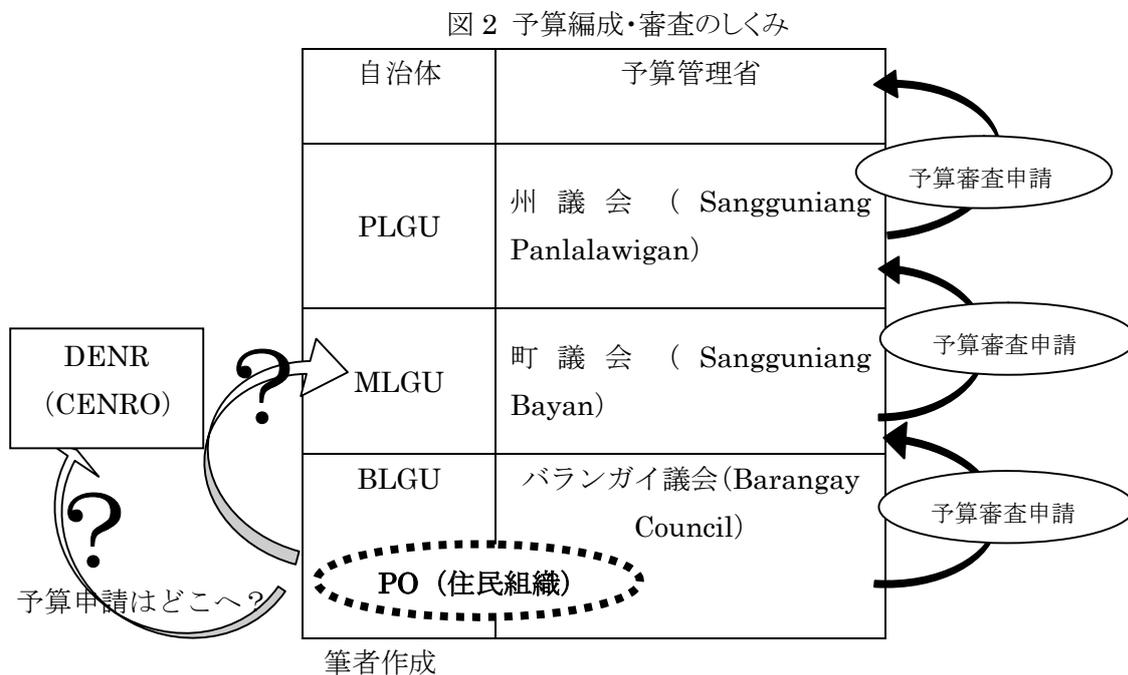
²³ 同上。

2-4-3 地方行政システムと CBFM 政策の整合性の乏しさ

CBFM がコミュニティ林業の主たる戦略として位置づけられている以上、地方自治体は DENR と協力して行政区内の住民組織(CBFM-PO)に対して資金的・技術的・制度的支援を行うことが期待されている。ところが、この枠組みでは、自治体内での PO の位置づけが曖昧になり、制度的に両者が繋がらない、という問題がある。

まず、資金的な問題として、地方自治体の予算編成のしくみの中では CBFM-PO の活動資金が基本的には付かないという問題がある。前述したとおり、DENR の予算は潤沢ではないため、CBFM-PO が契約地内の森林管理を行ったり生計向上活動に投資したりする際の活動資金は基本的には PO の自主財源によって賄うことになっており、恒常的に予算を外部から得ることができない。結果として、多くの PO は資金不足に直面している。

図 2 は自治体の予算編成を図解したものである。州、市、町、バラングイの首長は、議会の承認を受けた予算案に関し、国及び上級自治体の審査を受け、州は予算管理省の審査を受けて、毎年の予算を確保している。行政の末端区分であるバラングイの財源は、自主財源である税や賦課金、手数料のほか、国、州、市・町からの交付金、補助金から成り、年間活動計画および年間投資計画は上位自治体の審査に提出される前にバラングイ議会によって審議、可決される。



PO はバラングイ内に作られることが多いが、図 2 のしくみの中では、どの行政機関とも直接つながっておらず、財源の確保が難しいことが分かる。

技術的、制度的な支援が困難なのは、上位自治体はその下位の自治体を直接管理・管轄しているため、CBFM-PO は、地方行政システムの中では、実質宙に浮いた形になってしまっているからである。例えば、町で策定された森林管理に関する一部の条例等は各バラングイで使用できるように制定し直され、町はバラングイでの森林管理活動をモニタリングするシステムになっている。たとえ CBFM-PO が DENR の支援を受けて作成した独自の資源利用計画を持っていても、自治体には、DENR からの特別な協力体制がない限りその実行に予算を付けたり、モニタリングしたりすることは技術面でも、時間、人材の面でも困難である。

地方自治法によれば、バラングイ内で活動する PO は、バラングイ開発協議会 (Barangay Development Council, BDC) と呼ばれるバラングイ内部の組織の一員として位置づけられることになっており、その場合、PO の活動はバラングイ活動の一部としてバラングイ開発計画 (Barangay Development Plan, BDP) に組み込まれることになる。このように、PO をバラングイ内の組織として位置づけ、PO の活動がバラングイの活動計画に組み込まれれば、PO の活動とバラングイの活動との重複も避けられ、限られた資源を最大限に有効活用することができるであろう。しかし実際には、バラングイ開発協議会を設置していないバラングイも多く、ほとんどの PO はバラングイ内の組織として正式に位置づけられることなく、単独で活動している²⁴。

CBFM 事業がドナーの支援によって実施された場合、ドナーの働きかけにより、事業実施期間中は町 (MLGU) の中にテクニカル・ワーキング・グループ (MTWG) 等が設置され、DENR-MLGU-PO の連携を担うことが多い。しかし、行政のしくみとして地方自治体の中での PO の位置づけが曖昧である限り、ドナー撤退後の MTWG や PO の持続性は疑わしいと考えられる。

2-4-4 不明瞭なバラングイの役割

これまでみてきたように、バラングイは議会とバラングイ首長をとおして森林管理の活動計画とその予算を上位自治体である町に申請する権限を持っており、町で制定した森林管理に関する条例は各バラングイ毎に現地化されている。しかし、バラングイ内でリソース・マネージャーとして活躍するはずの環境委員はこのようなくみと権限をうまく利用できていない。2-3-4 でみた 4 つのバラングイで環境委員が機能しない理由は共通していた。地方自治法を推進すべき内務自治省からも、DENR からも、上位自治体である町や州からも明確な指示や研修、モニタリング等が行われなため、自分たちの役割を正しく把握しておらず、何をして良いか分からなかった、というのである。2-3-1 表 1 中にあるように、バラングイには DENR から森林管理に関する機能や責任が委譲されておらず、その役割は不明瞭である。州レベルに ENRO、町レベルに MENRO を設置したところで、その下、つまりバラングイに実施能力がなければ末端にいる林野利用者まで制度を繋げるしくみがないことになってしまう。

²⁴ Mango, Francisco. 2007. "Environmental Capacity and Decentralized Governance in the Philippines." *Journal of International development and Cooperation*, Vol. 13, No.1, 2007, pp39-60.

2-5 提言

フィリピンにおける森林劣化とそれに伴う草地化は、自然災害の悪化や増加を引き起こし、山地農村部の地域住民の暮らしぶりに打撃を与えるものである。過去に導入された様々な森林管理に関する法律や政策の目的は皆、オープン・アクセスとなっている未区分の林野を減少させて「管理されない共有地の悲劇」を防ぐという目的に集約できる。そのためには、各地域の「リソース・マネージャー」が地域の林野の状況を熟知して各所に最適な管理をしていく必要があり、地方分権化の流れによる中央省庁から地方自治体への権限の委譲は、これを後押しするものであろう。しかし、現実には、委譲された権限と資源の不整合性や地方自治体の政治性、地方行政システムと CBFM プログラムの整合性の乏しさ、そして、バランガイの役割が不明瞭である等の要因によって、自治体による森林管理や積極的な関与が妨げられている。これら要因を解決・排除するための提言をもって、結びに代えたい。

① 共同管理協定 (Co-management Agreement) 実現のための連携体制作り

DENR から地方自治体へ委譲された権限に比して配分される予算や人材が少ない、という状況は問題だが、環境天然資源管理セクター全体の予算もひっ迫しており、人員も足りていない状況がある。この問題を一朝一夕に解決するのは難しいが、当面の解決策として、アグバヤニ元ヌエバ・ビスカヤ州知事らが推奨する共同管理協定により DENR と地方自治体が負担を共有していくのは有効だと思われる。ただ、共同管理の拠りどころとなるのは町が策定する林野利用計画 (FLUP) であり、この策定には詳細な林野調査が必要であるため、町は、高い専門性を持った人員の確保とそれに係るコストを捻出しなければならない。また、林野利用計画の実施には高い森林管理能力が求められるため、町が MENRO 等人員や部局を備えていることも必須である。現在の地方自治体の能力は決して十分とは言えないため、DENR やノウハウを持ったローカル NGO が自治体に対して能力強化等の協力をする体制が必要である。このような協力・連携体制作りは、外部からの支援が必要な分野だと考えられる。

② 周辺地域へ発信できる成功事例づくり

地方自治体が政治的な理由で森林管理への取り組みや ENRO、MENRO 設置を後回しにしてしまうのは、それらがもたらすメリットを首長や議員、職員が十分に感じられないことが原因であると考えられる。自治体の行政区内の森林は樹木や果樹、流域の田畑に安定的に水を供給し、生産活動に必要な資源を生み出す自然資産として様々なメリットをもたらすものである。また、適切に管理された流域から豊かで安全な水が供給されることで、自治体はインフラ整備や自然災害対策、保健衛生サービス等のコストを抑えることができる。特に町には、林野利用計画策定や共同管理協定実施のほか、様々な事業の実施権限が託されているため、町は森林管理のメリットを十分に理解する必要がある。このような理解を促す啓蒙活動が非常に重要である。また、大きな権限を持つ首長の属人性を排除するのは難しいが、逆にいえば、首長の理解さえ得られれば、町をあげて森林管理に取り組むことは困難ではない。理解ある首長のいる町を支援して自治体主導の森林管理の成功例を作ることは、周辺にそのメリットを理解させるのに非常に説得力のある方法だと考えられる。

③ CBFM-PO の管理・モニタリング体制の確認

地域住民による森林管理の主たる戦略である CBFM 事業では、作られた PO の多くがプロジェクトの受け皿以上の機能を持たず、事業終了後活動に持続性がないことは各所で指摘されている。CBFM-PO は上位機関に恒常的に予算申請をして活動資金を得るしくみがなく、PO を管理・モニタリングする明確なアクターもいない場合が多い。外部者が PO を組織する際には、PO が組織として機能しうる力を持つか、慎重になる必要があるだろう。PO 組織が必要な場合は、2-4 で述べたとおり、バラングイ内でバラングイ開発委員会が機能しているかを確認し、組織した PO の活動が活動計画に組み込まれ、バラングイ内の組織として根付くよう配慮する必要があると考えられる。

④ バラングイの組織・能力強化

最後に、バラングイの森林管理能力が低く、環境委員もほとんど機能していない状況を改善するためには、バラングイ内で「リソース・マネージャー」を育てる必要がある。フィリピン政府が目指す森林の地域住民管理を実現させるためには、最底辺にいる地域住民、即ち資源利用者まで確実に繋がるしくみが必要である。町の森林政策や条例が各バラングイ毎に現地化されているのであれば、バラングイにそれらを実施できる体制がなくてはならない。そのためには、MENRO や DENR 地方事務所、ローカル NGO が協力して、バラングイの森林管理能力を向上させていく必要があるだろう。その際、森林管理能力だけでなく、バラングイ全体の組織強化を図るために、内務自治省や町の地方自治運営担当官(Municipal Local Government Operations Office、MLGOO)とも連携することが必要だと考えられる。