

フィリピンの荒廃林地における森林再生事業に関する研究 —パンタバンガン森林開発プロジェクトとCBFM政策を事例として—

渋谷 幸弘¹・餅田 治之²

The Study on Reforestation Projects in Denuded Forests of Philippine
—The Case of RP-J Forestry Development Project and CBFM Policy—

Yukihiro SHIBUYA and Haruyuki MOCHIDA

目 次

序章

第一節 研究背景	3
第二節 研究目的	5
第三節 先行研究	6
第四節 研究方法	7
第一章 フィリピンにおける森林・林業政策の展開	7
第一節 第二次世界大戦終了までの政策	7
第二節 第二次世界大戦以降の政策	8
第三節 改定林業法以降の政策	9
第四節 統合社会林業政策以降の政策	11
第五節 コミュニティによる森林管理政策の登場	13
第二章 カラングラン市およびジェネラルルナ村の自然・社会的条件	14
第一節 カラングラン市の自然・社会的条件	15
1 地形	15
2 位置と交通アクセス	16
3 気候と植生	16
4 人口動態	17

¹筑波大学大学院生命環境科学研究科

現在：国際協力機構森林自然環境協力部森林環境協力課

²筑波大学農林学系

5 産業	17
第二節 ジェネラルルナ村の社会的条件	17
1 位置と交通アクセス	17
2 集落と人々の暮らし	18
3 人口動態	19
第三節 地域住民の特徴	19
1 住民の出生地	19
2 住民の職業構成	20
3 所得推計	21
第四節 地域内の階層構造	21
1 土地所有状況	21
2 稲作生産と信用供与	22
3 階層構造	23
第三章 パンタバンガン森林開発プロジェクトと地域住民	24
第一節 パンタバンガン森林開発プロジェクトの概要	24
1 目的と背景	24
2 内容と展開	24
3 造林事業としての成果	24
第二節 プロジェクト開始以前の造林対象地の土地利用関係	24
1 造林対象地の利用方法と利用者	26
2 造林対象地をめぐる利害関係	27
第三節 プロジェクトの雇用における公平性	27
1 雇用された住民の階層	28
2 平場集落における雇用の実態	28
3 雇用をめぐる争いとその構造	30
第四節 山火事への対応と造林地の維持管理	30
1 プロジェクトによる山火事への対応	30
2 山火事の発生と地域住民	32
3 造林地の現状	32
第五節 住民の生活改善への寄与	34
1 住民のニーズ	34
2 所得に与えた影響	35
3 所得以外における影響	36
第六節 小括	36
第四章 ジェネラルルナ村における CBFM 政策の運用実態	37
第一節 組合活動の概況	37

1	カラングラン市における組合活動	37
2	ジェネラルルナ村における組合活動	38
第二節	実施主体と活動内容	38
1	実施主体の概要	38
2	土地利用方法と造林樹種	38
3	造林事業以外の活動	39
第三節	組合活動における公平性	40
1	組合への加入方法	40
2	参加者の階層	40
3	権利の売買をめぐる組合の対応	40
第四節	住民による造林地の自治的な管理と事業の持続性	42
1	集団的・自立的な行動規範の形成	42
2	組合における意思決定方法	42
3	組合運営における組合長の役割	43
4	事業の持続性	44
第五節	住民の生活改善への寄与	44
1	所得への影響	44
2	CBFMを通じた地域の活性化	45
第六節	小括	45
終章	パンタバンガン森林開発プロジェクトとCBFMの対比による評価	46
1	事業における公平性	46
2	地域住民による自治的で自立的な造林地の管理	46
3	地域住民への生活改善への寄与	47
4	森林再生事業としての評価	47
	参考資料	48
	参考文献	56
	Summary	58

序章

第一節 研究背景

フィリピンにおいては、戦後の急激な森林開発により森林は急速に荒廃し、広大な面積の荒廃林地が生じた。特に1960年代における集中的な商業伐採により、1970年代にはすでに森林の荒廃が誰の目にも明らかになり始めた。こうした商業伐採跡地に残された二次林の多くは、乾期のたびに頻発する山火事によって草地化し、完全なはげ山へと化していった。商業伐採による森林荒廃に拍車をかけたのは、人口の急増¹⁾に伴って生じた薪炭材に対する需要の増加や、農地の拡大を

目的とした森林開発であった。森林の荒廃が著しく進展した1970年代半ばにおける高地部の人口²⁾は、第二次世界大戦直後の2倍を超え、消費薪炭材は年間2,300万 m³に達していた。このような森林破壊の結果として、現在では国土に占める森林面積の割合は20%を下回るまでに落ち込んでいる (DENR, 1999)。

こうした森林の荒廃に伴い、フィリピンでは様々な災害が深刻の度を増している。1991年のレイテ島における洪水災害では、6,000人あまりの死者行方不明者が出たと言われている。森林の劣化は、洪水災害のような形で下流域に住む人々に被害を与えるだけでなく、毎年繰り返し訪れる台風の集中豪雨により、地すべりや洪水を頻発させ、貧しい山村地帯の生活環境を一層悪化させる要因にもなっている。

このように1970年代になると、フィリピンにおける森林・林業政策は、増加を続ける荒廃林地それ自体への対応はもちろんのこと、それと同時に高地部や公有林地内に居住する人々、つまり森林や林地に依存して生活を営んでおり森林荒廃の原因の一つとなっていると考えられる貧困層³⁾の人々への対応を迫られることとなった。荒廃林地への対応として、フィリピン政府は当初、政府造林によって荒廃林地に造林を行なうという方法をとってきた。地域住民への配慮としては、住民が造林事業に雇用され賃金を得ることによって所得の向上を図るというように、副次的に捉えられているに過ぎなかった。しかし、このような政府による造林においては、住民は雇用賃金を得られる他は、林地に対しても造林木に対しても安定した権利を持っていない場合がほとんどであり事業が終了した後に造林木が地域住民によって伐採されたり、広大な土地が造林地として囲い込まれることによって、地域住民と政府との間で土地利用をめぐる問題が発生するなど、持続性の面で大きな問題を抱えていた (Pasicolan, 1997: 262)。

このように、政府による造林事業の経験から地域住民の役割が認識され、また高地や公有林地に居住する住民対策の必要性が高まるにつれ、政府は1970年代から徐々にではあるが、森林・林業政策において地域住民対策を内包した政策をとり始めることとなった。このタイプの政策は1970年代初頭に焼畑移動耕作民対策が実施されたのを皮切りに、1975年の改正林業法において、それまで不法占拠住民と位置付けられていた公有林地内居住者に対して、彼らの土地利用における権利を正式に認めた。また、これに続き1970年代後半には様々な公有林地内居住者対策が実施されることとなり、こうした政策は、1982年に統合社会林業政策(Integrated Social Forestry Program: ISFP) として一本化され、森林・林業政策の重要な柱として徐々に重要度を増していくこととなった。ISFP は、焼畑農民の定住化や地域住民の植林活動への参加を通じて、荒廃した林地の再開発と住民生活の安定を同時に達成しようとするもので、参加者に対しては最高50年に及ぶ土地保有権の付与などの奨励策が盛り込まれている。このような政策の展開はさらに加速され、1995年に、「コミュニティによる森林管理」(Community Based Forest Management: CBFM) 政策に発展し、森林・林業政策の最重要政策として位置付けられ、現在に至っている。

政府は、荒廃林地や公有林地内居住者に対してこのように対応してきたわけであるが、森林の再生という側面からみれば未だ有効な解決策が見出されていない状態にある。政府による造林事業から、現在の CBFM 政策への展開にしても、政府による事業に比べ財政負担が少なく済むと

いう側面や援助機関からの助言による変化という側面や、また林政をめぐる国際的状況に対応し援助資金をより得やすい政策への転換という側面も指摘されている（関，2002：24-25）。すなわち、このような政策の転換は、必ずしも森林の再生を第一の目的としたものではなく、今後一層深刻になると考えられるフィリピンの森林荒廃に対して有効な対策となりうるのか疑問が残る。現在のフィリピンの林政に必要なのは、単に公有林地の利用を住民に対して認めるだけではなく、いかに地域住民の生活に寄与しながら森林の再生をはかるかという点に関して、実態のある取り組みを行なうことができるかである。

第二節 研究目的

本研究の目的は、フィリピンの荒廃林地における森林再生事業が、地域住民との間でいかなる問題をはらんでいるのかという点を地域の実態の中から明らかにし、地域住民の福祉に寄与しつつ、森林の再生を図るための方法を考察することにある。

この点を明らかにするために、パンタバンガン森林開発プロジェクト（以下、「パンタバンガンプロジェクト」と略記する）とCBFM政策を取り上げる。パンタバンガンプロジェクトは、1976年から1992年までの16年間にわたって、国際協力事業団（JICA）によって実施された造林事業であり、5万haにおよぼほぼ完全にはげ山と化した荒廃林地に、延べ1万ha以上の造林事業を行なったという、フィリピンにおける造林史の中でも極めて大規模な事業であった。また、造林だけではなく、林道や砂防ダムの設置、またそれらに関わる技術移転等、造林を中心とする様々な関連分野において極めて精力的な活動がなされた。しかしながら、この事業においてはフィリピン国内の他の造林事業と同様、地域住民との摩擦が原因と考えられる山火事が頻発し、また資材の盗難が相次ぐなどの問題を抱え、造林事業と地域住民との関係のあり方の困難さを示した事業であった。この事業の評価に関してJICAによる報告書では、主に技術的・経済的・財務的妥当性が重視され、事業の社会的妥当性、すなわち地域住民、地域社会との関連から事業を捉えなおすということとはなされてこなかった⁴⁾。一方、CBFM政策は、地域の住民組織に対して数千ha規模の公有林地利用を認め、地域の発展に資するとともに、森林を再生し、また林地の維持管理を行なうとする取り組みであり、パンタバンガンプロジェクトとは極めて対照的な手段によって森林再生を目指している。この政府主導による事業、住民組織が主体となっていく事業というフィリピンにおける代表的な森林再生事業を比較することにより、フィリピンにおける森林再生事業が抱える問題を明らかにできると考える。

このような考えのもと、本研究では調査対象地としてパンタバンガンプロジェクトが実施されたヌエバ・エシハ州カラングラン市⁵⁾を設定した。カラングラン市では、1976年から1992年までの16年間にわたってパンタバンガンプロジェクトが実施され、その後2001年からCBFMが実施されている。CBFMは、市内のジェネラルルナ村において二つの住民組織によって実施されており、この二つの住民組織はパンタバンガンプロジェクトにおける造林地を利用してCBFMを行なっている。つまり、ジェネラルルナ村においては、過去においてパンタバンガンプロジェクトを経験し、そしてその同じ林地において現在はCBFMが実施されているのである。よって、当地域にお

ける森林再生事業の展開の中から双方を比較すれば、双方の利点と欠点をより一層浮き彫りにすることができると思われる。

ここでは、双方の事業を分析する視点として、①地域住民の事業への公平な参加、②地域住民による自治的で自立的な造林地の管理、③地域住民への生活改善への寄与という三点を設定し、最後に④森林再生という側面に関して考察を行なう。最初の三点を設定するのは次の理由による。それは、フィリピンのような発展途上国においては、造林が行われたあとに政府が造林地を維持管理することは財政的に極めて困難であり、また造林木が成林するには数十年という極めて長期の年月が必要になることから、その成否には地域住民からの影響が極めて大きな意味を持つからである。そして、上述した3つの視点は、森林再生事業が地域の中で持続的に展開するための最低限必要な条件であると考え⁶⁾。

第三節 先行研究

パンタバンガンプロジェクトの社会経済的な側面に関する先行研究としては、加藤(1985)がある。加藤は、プロジェクトが住民の生活や森林に対する意識に対していかなる影響を及ぼしているのかという点に関して考察を行なっている。この報告においては、雇用機会の増加に伴う賃金支払いの増加に焦点がおかれ、この賃金支払いの増加が、主たる造林労働者であった貧困層住民の生活改善において重要な意味を持っていたことを指摘し、また森林に関する住民意識としては、徐々にではあるが森林造成等の事業の重要性を認識しつつあることを指摘している。加藤の報告は、住民に対しての広範な聞き取り調査に基づいたものではあるが、雇用機会の公平性や、造林地の維持管理における持続性といった点に関しては考察されていない。

また依光(1999)は、パンタバンガンプロジェクトを住民参加という視点から考察している。その中で依光は、大規模造林事業による土地の囲い込みが地域住民との間で軋轢を生み、また貧困が横たわる地域社会においての造林事業は必ずしも住民のニーズとは一致せず、そのことが一部の人々の反感をうみ、造林地への人為的な放火に繋がったことを指摘している。しかし、この報告においては、「プロジェクト」と「地域住民・地域社会」が二項対立的な構図で捉えられ、住民の雇用や林地利用における地域内の様々な利害関係について考察されておらず、また世帯単位の実態調査に基づいて明らかにされたものではない。

関(2002)は、CBFMの村落レベルの実態について詳細な報告を行なっている。関は低地民が山地に入植して形成した開拓社会に焦点をあて、その社会において「コミュニティを基盤とした森林管理」を実施に移すための受け皿となるコミュニティが実際に組織化され得るのか否か、そしてコモنز的な資源管理が入植者による開拓社会においても適当なものなのか否かを検証している。関の報告における調査地は、商業伐採跡地ではあるものの、二次林も多く残っており本研究の調査対象地の状況とはかなり異なっている。また、関の報告の中では資源管理のあり方に焦点を当てたもので、森林の再生に焦点を当てたものではない。

第四節 研究方法

カラングラン市ジェネラルルナ村の二つの集落を対象として、集落内にあるすべての世帯を訪問し、質問表を用いた悉皆調査を実施した。二つの集落とはプロ (Bulo) 集落とアベベ (Abebeg) 集落である。調査集落は以下の理由により決定した。それは、①パンタバンガンプロジェクトにおける造林地に隣接していること、②その造林地において現在 CBFM が実施されていること、③平場に位置する集落であることである。①と②については、本論の目的から設定理由は明らかである。③については、第三章で詳しく述べるように、パンタバンガンプロジェクトの造林事業では、雇用関係や造林地の利用において平場に住む農民と強い関係を持っていたからである。そのため、パンタバンガンプロジェクトにおける造林事業と地域住民との関係を考察するならば、彼らに焦点を当てる必要があると考えたからである。

調査は、2001年8月に予備調査、2002年2月に本調査、同年9月に補足調査という流れで実施した。プロ集落は67世帯（全90世帯）、アベベ集落は58世帯（全68世帯）の合計125世帯から回答を得ることができた。また、カラングラン市長、市役所職員、ジェネラルルナ村の前村長、現在の村長、CBFM を実施している住民組織のリーダー、ジェネラルルナ村の元農業組合長、環境天然資源省地方事務所長、同職員、国立研修所職員、パンタバンガンプロジェクト日本人専門家、米商人、農地改革事務所担当者に対する聞き取り調査を実施した。

パンタバンガンプロジェクトにおける造林地の利用関係や造林面積、火事の発生数等のデータは、国際協力事業団による事業報告書を主に利用し、調査期間中はカラングラン市内に滞在し参与観察を行なった。

また、住民への聞き取りを行なう際には、国立研修所の職員に英語からタガログ語への通訳をお願いした。彼らの中には、パンタバンガンプロジェクトに関わっていた者もあり、地域内の事情にも精通しているため非常に有益な情報を得ることができた。

第一章 フィリピンにおける森林・林業政策の展開

第一節 第二次世界大戦終了までの政策

フィリピンにおける森林・林業政策の歴史は、1863年6月、スペイン王室令 (Spanish Royal Decree) による山林局の設置に始まる。山林局の主な任務は、①森林資源の調査、②それらの適正な監督であった。山林局の下において、規則に基づく森林利用が開始される一方、1860～70年にはすでにカインギン⁷⁾の禁止、ボホール島、セブ島における商業的伐採の禁止、森林破壊者に対する処罰等、森林及び林産物の乱用に対する施策が講じられ始め、その後次第に森林諸法・諸規則が整えられていった (JICA, 1982: 1)。なお、スペインによる統治が行われている間は、森林はすべて国家に属することが原則であった。

1898年8月の米西戦争以降、フィリピンはアメリカ合衆国の統治下におかれることとなり、森林局 (Forestry Bureau) が発足したが、発足当初はスペイン統治時代の森林管理・経営に関する法令・政策が踏襲された。1901年には軍政が民政に移管され、同時に森林局は Bureau of Forestry

と改称され、その後森林局は1916年に内務省管轄下から農業天然資源省のもとに組み入れられた。

1904年には、以降1975年に至るまで林業政策の基礎となった森林法（The Forest Act）が定められ、伐採権による収入が政府の歳入の大きな部分を占めた。また、私有林の発達がほとんどみられないフィリピン林業の特徴が形成された。1935年アメリカのタイディングス・マクダフィ法の制定をうけて、独立準備政府（the Commonwealth Government）の発足以降、造林法（コモンウェルス法304号）、カインギン法（同法447号）等の法体系が整えられ、各地に造林プロジェクトが設置されていった。1942年までに設立された造林プロジェクトの数は35といわれ、対象面積は54万5千haにのぼった。

1942年フィリピンは日本軍に占領され、軍政下に移行し森林局は水産分野と合併再編され林業・水産局となった。この時期は食糧不足を補うため森林地域などでの農耕が奨励され、また戦火を避けて山間部に移り住む人々も多く、森林地帯でカインギンが多く行われることになった。森林局の活動は事実上日本の敗戦まで停止された（JICA, *ibid.* : 1-2）。

第二節 第二次世界大戦以降の政策

1945年、森林局は5部44地方署を有する組織として再編され、1946年7月フィリピンが共和国として独立するとともに、憲法を始めとする共和国法下の体制に移行した。これ以降1972年に至るまで、林業政策は議会の議決による共和国法に基づき展開された。

第二次世界大戦直後は、各種の社会基盤の荒廃および未整備のため木材の不足が深刻化し価格も高騰した。1946年には国内需要を満たすため丸太および製材の輸出が禁止されたが、フィリピン材への強い国外需要のため、1947年末には再び輸出が解禁された。

この間、森林は「公共の利益を守るため、森林の利用と保護及び森林の賢明な利用によるその生産性の保続を目的として維持管理されるものとする」（改正管理法第824条, Act No.2711）とされたが、国家の赤字財政及び森林の管理者である森林開発局の人材や資材の不足という条件のもとで、丸太輸出の経済的合理性を求めた企業の乱伐、人口増加の圧力による林地の農地への転用、カインギンによる森林破壊の進展等により、急激な森林の荒廃が進行していった。しかしながら一方では、造林用資金を捻出するための造林税（Reforestation Charge）が1947年に創設されたことを始めとして、森林侵害者への罰則規定の強化、保存林制度の改善等、林業施策上の措置が講じられた。

1953年には森林局の公園鳥獣に関する部門が独立し、公園・野生動物部が設立され、1960年には同様に造林部が分離独立した。以降、森林局を含めた三組織がそれぞれ独自の活動を行ったが、戦後の造林活動はこの造林部の手によりようやく本格化した。

1962年、カインギン法（共和国法第3701号）が制定された。この法律は、違反者の処罰と山林からの高地住民の放逐を目的としていた。しかし、同法の実施が困難であり、また少数民族による山林への開拓移住も続いたため、移住者を公式に承認することになった。こうして1975年の大統領令705号（Presidential Decree 705, 以下「PD705」と略記する）によって、新たな移住者と従来からの占有者とを区別する基準点が示された。

第三節 改定林業法以降の政策

1960年代末、ベトナム戦争の激化に伴ってマニラでは学生運動が活発化し、地方にあっては新人民軍や南部のイスラム勢力の武力闘争により治安が悪化していた。1935年憲法は三選を禁止していることから、1969年にすでに二選を果たしていたマルコス大統領はこれらの治安の悪化を理由に、1972年9月に戒厳令を布告した。これ以降、大統領は大統領令(Presidential Decree: PD)という立法方式で立法を行った（安田、2000：125）。

PD1号は行政組織全般を見直すものであったが、その中でこれまで競合関係にあった森林局、造林部、公園・野生動物部及び独立していた地方造林機関が同一の組織として再編される方向が示され、1973年森林開発局（The Bureau of Forest Development: BFD）が農業天然資源省の一局として実質的に発足した⁸⁾（JICA, *ibid.*：4）。

1970年代に入り、林業政策は開発から保全へと大きく移行し始めるが、この背景には森林資源の枯渇化が明らかとなり、もはや従来のような収奪的な伐採を続けて行くことができないという背景があった。マルコス大統領が1966年初頭に就任するやいなや、矢継ぎ早に一連の林業改革を積極的に推進していた（塩谷、1969：13）のもこのことが理由である。

このような社会背景により、1975年に PD705号が登場することとなる。この政策は、フィリピン林業政策の転換点となっただけでなく、その後の林業政策の根幹となる政策であった。PD705号においては、丸太の輸出規制、国内の木材産業の振興策、伐採跡地の荒廃防止のための焼畑農民の定着化対策をはじめ、伐採許可量の改訂、伐期ライセンスの破棄、コンセッション保有者に対する原生域保存の義務付けなどが主なものとしてあげられる（加藤、1990：257）。以下、重要な条項について詳しく見ていきたい。

主な政策目標は同法2条において次のように述べられている。

- A. 林地は、国家の開発及び発展に要求されるもの、科学技術の発展、公共福祉の為に多目的に利用されるべきである。
- B. 土地の分類及び調査は系統立てて迅速に行うべきである。
- C. 木材加工工場の設立は奨励し合理化されるべきである。
- D. 林地の保護、開発、回復を強調し、生産性の継続をはかるべきである。

また、第2条Bの土地の分類について、第3条では土地区分の定義を以下のように述べている。

- A. 「Public Forest」（公有林）とは、林業目的の為に必要か不必要か現行の分類法では分類されていなかった公有地である。
- B. 「Permanent Forest or Forest Reserves」（永続林又は保留林）とは、林業目的の為に必要であると決定され、現行の分類法で分類済みの公有地を指す。
- C. 「Alienable and Disposable Land」（譲渡及び処分可能地）とは、林業目的の為に必要でないとして決定され、現行の分類法で分類済みの公有地を指す。
- D. 「Forest Lands」（林地）とは、公有林、永続林、保留林及び保安林のことである⁹⁾。

そして、第2章の第13条、第14条、第15条、第16条において土地の分類が述べられているが、その要点は、傾斜角18%を超えるすべての土地を公有地と定義し、必要ないと決定された土地は、

譲渡及び処分可能地として土地省 (Bureau of Lands) の管轄と管理へ移されるということであった。この条項により、公有地と譲渡・処分可能地の境界がはっきりと規定されることとなった¹⁰⁾。

また、「本法が発効する以前に、許可または資格なしに林地内に入ったカインギネロス¹¹⁾、不法住居者、少数部族及びその他の占拠者は起訴されないものとする。但し、皆伐地を増加させないことを条件とする」(第53条)とされた。そこで1975年5月19日以前に林地内にいた焼畑移動耕作民とその他の占拠者は、公有林内居住者管理プログラム(Forest Occupancy Management Program)の対象となった。このプログラムは公有林地内に侵入して焼畑を営む土地なし農民の定住化対策であり、耕作地を拡大しないことと、土壤保全に配慮した土地利用を行うことを条件に、7 ha¹²⁾を上限とする土地保有権が与えられるというものである。権利の有効期間は当初2年間であったが、25年間に延長された (JOFCA, 1990: 9)。

PD705号においては、これらの政策目標を達成するための具体的対策が明示されており、その特徴は次の諸点であった。①新設森林開発局の組織機能を確定し、土地利用区分の基準を示して経営の基盤を定めた、②森林の多目的利用と生産の保続を目的として、択伐 (Selective Logging)、母樹法 (Seed Tree System) の二つの施業方式を定め、木材加工業の合理化と丸太の全面的国内加工の方針が打ち出された、③造林の推進、特に民間の資金および活力を生かすための企業的造林 (Industrial Tree Plantation) 及び農家林 (Tree Farm) の新設及び奨励策が規定された、④各種林地利用免許に対する規制の強化、新たなカインギン対策の規定等、違法行為者の罰則規定を含めて森林保護対策が強化されたことである (JICA, 1982: 5)。

しかし、これらの森林保護対策も、盗伐や無許可輸出など数々の不正が横行するなかで、十分な効果をあげるには至らなかった。特に丸太輸出規制策は、関係者からの強い反対にあい、1976年の選択的輸出禁止などの妥協策を経て、完全輸出禁止が実現したのはようやく1986年のことであった (加藤, *ibid.*: 257)。

また、1976年7月には LOI (Letter of Instruction: LOI) 423号、424号に基づき国家的規模での造林計画である PROFEM (Program for Forest Ecosystem Management) が発足した。この計画では特設の大統領評議会 (Presidential Council for Forest Ecosystem Management) のもとに、20余りの省庁が関連し政府または民間によるすべての造林活動が調整推進されることになった。この計画によって、森林開発局だけでなく灌漑庁等の機関でも造林が実施されるようになり、フィリピンにおいて造林を国家的事業として進める契機となったと言われている (JICA, *ibid.*: 5)。PROFEM の内容は、市町村等地方自治体による苗畑造成と住民への苗木供給であり、成長が速く高収益の樹種を造林することを奨励している。PROFEM では、「植えた者に木の所有は属する」を原則に、公有地の25年の使用が許可された (JOFCA, *ibid.*: 9)。

林業政策の基本であった PD705号は更に1978年6月 PD1159号により大幅に改正された。従来の方針の強化を目ざしたその主要な改正点は次のとおりである。①放牧契約を中心とした林地利用免許に対する規制を強化した、②施業法の規定に補植等の実施を条件として付加し、造林活動を伴わない伐採を禁止した、③伐採免許等に対する年伐採許容量の全面的見直しを定めた、④林産物加工工場に対し、原材料供給源の明示を求め、加えて丸太輸出規制対策上から国内での加工促

進を図った、⑤民有地における造林についての規定を付加するとともに、アグロフォレストリーを民間による国有林地の造林方法として追加、またそれらに対する奨励策を強化した、⑥カインギンの拡大に対する規制を強化した（JICA, *ibid.*: 5-6）。

第四節 統合社会林業政策以降の政策

1979年には集落共同植林（Communal Tree Farming）が始まったが、これはインドのグジャラート州における集落共同植林をモデルとしたものである。フィリピンにおける内容は、主に集落を単位とした住民グループに対する果樹園や薪炭林造成のための公有林貸付制度である。とくに土地なし農民や失業者の参加を優先させ、期間は25年でさらに25年間の延長が認められていた。1979年にはファミリーアプローチ造林プログラム（Family Approach to Reforestation Program）も実施されている。これは地域住民に、家族を単位として一定面積の造林対象地を割当て、苗木植栽と保護（火災防止）を請負わせる制度であり、一家族当たり平均3～5haで契約期間は通常2年間であった。請負代金は活着率など、実績に応じて支払われた。1981年からは、以前の集落共同植林プログラムはファミリーアプローチ造林プログラムに加わった人々によって行われることとなった。1980年代を境にしてフィリピン林政は、天然林からの木材生産や契約造林を主流とした政府主導型から、「総合社会林業政策」や「コミュニティを基盤とする森林管理」へと地域住民を対象としたものに展開することとなった。

1982年には、政府のそれまでの地域住民対策事業を統合・強化する形で、統合社会林業プログラム（ISFP）が開始された。このプログラムは、焼畑農民や公有地内に居住する住民の定住化や地域住民の植林活動への参加を通じて、荒廃した林地の再開発と住民生活の安定を同時に達成しようとするもので、1970年代を通じて展開してきた社会林業政策を一つの政策にまとめるという側面があり、この政策をもってフィリピンにおける社会林業の本格的な展開とみることができる（関, *ibid.*: 24）。

ISFPのもとでは、農地内の最低20%に樹木を植栽することを条件として、次の2種類の土地権利書が発行された。一つは個人に対して発行される土地保有権を保証した「管理契約証書」（Certificate of Stewardship Contract: CSC）で、一世帯につき最大7ha（後に3haに縮小）の保有が認められ、契約期間は25年間（更新可能）である。もう一つは「コミュニティ森林管理協定」（CFSA）と呼ばれ、こちらは個人ではなく集落単位で発行され、やはり更新可能な25年契約の土地保有権である。CFSAは一件あたり数百ha程度の土地利用が認められ、主に先住民のコミュニティに対して発行された。また、これらの土地保有権利は相続の対象となる。土地権利証が発行される一定要件とは以下のとおりである。すなわち、①対象者は、1981年12月31日時点で、現に土地を占拠し、耕作していた者に限られる、②ISFPの実行対象外区域とされる重要水源域、公園等に占拠する場合はCSCを発行しない、③現耕作地の開発は、森林生態系を破壊しないことを条件とするという条件である。

本プログラムによるプロジェクトの実施区域は、公有林地内であるものの、①国立公園、重要水源地帯及びその他の保安林、②土砂流出、水源に与える影響など地域社会の公共的利益擁護の

面で重要な地域、③伐採権設定地、既貸付地は対象外となっていた。

森林資源の造成・保全と森林を基盤とする住民の生活向上を旨とする ISFP は、関係機関との密接な協力を必要とする。このため、環境天然資源省 (Department of Environment and Natural Resources, 以下「DENR」) は農業省、土地改良省、地方行政庁、国家経済開発庁などの機関と協力して、本プログラムを推進することになっている。この協力推進機能をはたすため、環境天然資源省大臣を議長とする、関係省庁大臣からなる委員会が設けられた。また、ISFP は1992年以降、地方自治体に委譲されている。現存する CSC は土地保有証書として残り、有効期限の満期まで更新可能であるが、新規の CSC の発効は行なわれていない。

このように、ISFP はフィリピンにおける林業政策の展開の中で重要な位置を占めていることは間違いないものの、「ISFP はフィリピンの林業政策における住民参加型のはしりと見ることもできるが、この段階での ISFP の主眼は、土地権利証書の発行による公有林野居住者の法的安定化に置かれており、林業政策というよりは、私的土地所有が禁止されている公有林内での農地改革の代替政策としての側面が強かった」(関, *ibid.*: 24) という評価も一方では存在する¹³⁾。

1985年には、従来から行われていた一般造林プロジェクト及び特別造林プロジェクトと、PROFEM1及び2が新たな森林生態系管理プログラム (生計手段のための森林—PROFEM—For Life) に統一され、ISFP はこの制度の一要素として位置づけられた。

こうした地域住民対策としての社会林業は、1986年に成立したアキノ政権においても受け継がれた。アキノ政権成立直後には、それまでの造林政策の実行をさらに進めるため、1986年に国家造林プログラム (National Forestation Program: NFP) がつくられた。これは、西暦2000年までの長期造林目標と毎年の達成すべき造林面積の目標、いかなる造林主体がどういう方法で造林するかについての具体的な計画を示したものであり、それ以前の社会林業政策もこの国家造林プログラムの重要なコンポーネントの一つと位置付けられた。このプログラムでは、1987年から2000年までに、荒廃林地を中心に総面積200万 ha の植林を造成しようとするもので、事業の事項は契約造林(民間業者による作業請負)を柱とし、加えてこれまで取り組んできた社会林業と直営造林をさらに強化することで目標を達成しようとするものである。具体的には、つぎの6つの造林形態が示されている。① DENR が資金を出して民間業者に請負わせる造林、② DENR が直営で行う造林、③ DENR 以外の政府の各部局や地方公共団体による造林、④残されている森林の林分改良事業、⑤ ISFP に基づくアグロフォレストリーによる造林、⑥流域回復造林である。

その後、1989年に国家の発展の基本方向を示す「持続可能な成長のためのフィリピンの戦略」が発表されたのを受けて、森林の分野に関して「林業マスタープラン」(Master Plan for Forestry Sector Development) が作成された。このマスタープランは向こう四半世紀の森林政策の基本方向を打ち出したもので、その中で NFP はこの森林開発マスタープランの一部に位置付けられ、また地域住民の生活を重視した森林の維持・造成が森林管理の基本原則として位置付けられた。また、このマスタープランを受けて、長い間の懸念であったフタバガキ科の原生林の伐採が禁止され、天然生二次林のみ伐採が許可されることとなった。マスタープランは25年間有効の予定である。プランの内容を少し詳しく見ると以下のようになっている。

①各林業セクターの活動に際しての永続すべき事項

- (1) 森林に関わる開発や管理への国民の公正な参加機会確保と生ずる利益の公正な配分
- (2) 政府と連携した私企業や地域住民の複合管理による科学的な森林の経営保全，森林資源の利活用
- (3) 適切な方策と持続性を基調にした国民の求める森林の林産物や役割，快適さの達成

②活動に反映されるべき目標

- (1) 森林の生態系と遺伝資源の確保
- (2) 森林資源の適切な保全，利用，管理による地域社会の権利認知と社会的公正の促進
- (3) 持続的な経営管理に基づく生産林が生み出す木材や林産物の需要への対応
- (4) 適切な林地管理と実行に基づく砂漠化や土壌浸食，生態的な劣化を抑制する土地及び資源の保全
- (5) 食料，水，燃料や生活必需品の生産を支援する上流流域の適切な流域管理
- (6) 国，地方の雇用や経済発展への貢献

となっている。

第五節 コミュニティによる森林管理政策の登場

1995年の行政命令第263号（Executive Order No.263）では、「コミュニティを基盤とする森林管理（CBFM）」を「持続可能な林業と社会的公正を実現するための国家戦略」と位置付けた。このCBFMは、地域の住民組織に対して、25年を契約単位とする林野保有権を付与する中で、住民組織を基盤とした資源の共同管理を目指そうとするものである。森林の最終的な所有権は、国家の手に残されてはいるものの、地域住民組織による林野の共同管理権が制度的に認められたことは画期的である（関，*ibid.*）。政府はCBFMプログラムを国内の法定林地を持続可能に管理するための国家戦略として採用した。CBFMプログラムはCBFM契約のもとで指定された地域内の資源の開発，及び保全や保護を目指している。この政策ではフィリピンにおける法定林地¹⁴⁾のうち900万haを，2008年までに実施主体である住民組織の管理におくことを目的としている。現在の進捗状況であるが，1999年フィリピン林業統計によるとCBFMが実施されているのは全国で4,659箇所，総面積は401万974haとなっている。

CBFMが適用されるのは，法定林地に区分されるすべての地域であり，その中にはこれまでの権利設定によって指定されていない法定保護区で許可される地域も含んでいる。このプログラムはこれまでの参加型の法定林地における管理プログラムを統合するものであり，そのなかにISFP，村落林業プログラム，沿岸環境プログラムおよび先住民地域の認知プログラムなどが含まれる。

CBFMで保証される林野保有権には二種類のものがある。先住民族のコミュニティに対しては，慣習的領地保有権証書（Certificate of Ancestral Domain Claim: CADC）という名称の保有権が付与される。他方，主に低地からの入植者によって構成されるコミュニティに対してはコミュニティを基盤とする森林管理協定（Community Based Forest Management Agreement: CBFMA）という保有権が付与されることになっている（DENR，1997）。CBFMAは，山地での

林野利用に関して十分な知識と経験を持たないと考えられる人々に付与される地券であり, CBFMA を管理する住民組織は DENR の指導の下で組織化され, その林野利用が持続可能なものとなるように行政からの監督・指導を受けることになっている。

このプログラムは, 公有地に属する法定林地や沿岸地域において次のような場合を除きすべて適用になる。

- ①木材ライセンス契約, 牧畜リース契約, 産業用森林管理契約, その他法定林地内において特定の契約が指定されている地域
- ②法律の指定に基づき, 他の政府機関が運営管理している地域。ただし書面にて合意がある場合を除く
- ③先住文化共同体によって占有されている先住指定地域・領有地。ただし先住民・先住文化共同体が CBFM プログラムに参加することを選択した場合を除く
- ④先住民又は先住文化共同体の占有地及びその他の地域で, 未だ CAD/CALC による指定を受けていない地域。ただし, 先住民・先住文化共同体が CBFM プログラムへの参加を選択した場合を除く

第二章 カラングラン市およびジェネラルルナ村の自然・社会的条件

カラングラン市は図 2-1 でみるように, マニラ首都圏から北方約 200km, 中部ルソン平野のヌ

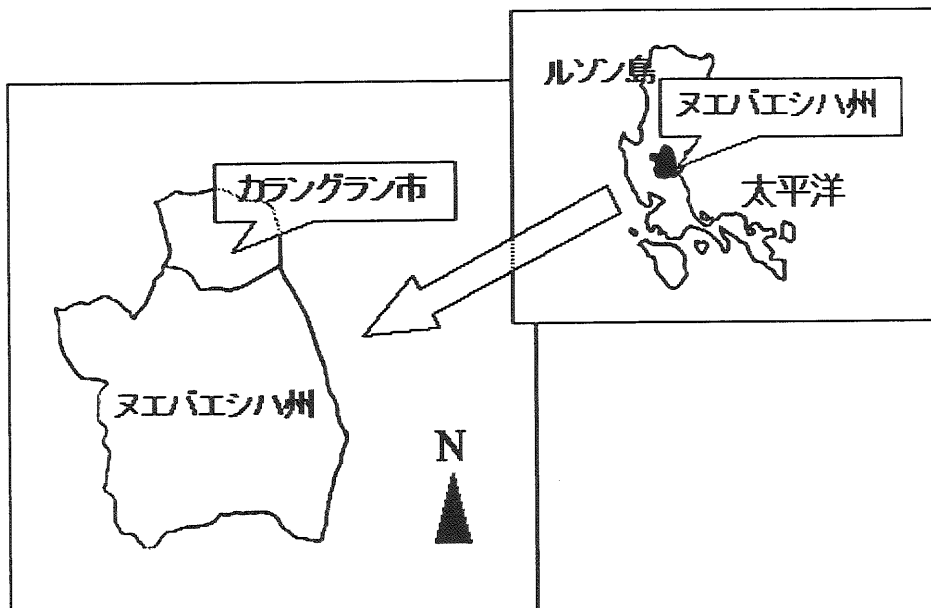


図 2-1 カラングラン市の位置

エバ・エシハ州北端に位置している。この地域に源を発するパンパンガ川は、中央平原を貫きマニラ湾に注ぐ重要河川であるが、従来からしばしば氾濫によって下流に広がる米作地帯に大きな被害を与えてきた。このためカラングラン市の南に位置するパンタバンガン市を中心にダムを建設し、洪水防止と灌漑に役立てようとする計画が立てられ、世銀の借款によって1974年にパンタバンガンダムが完成した。このダムによる人造湖は満水時の水面海拔高220m、湖水面積約7,600ha、灌漑面積は約6万1,000haに及び、下流域に広がる穀倉中部ルソン平野の灌漑や発電、洪水調節など利水・治水に重要な機能を持っている。しかし、ダム完成当時、集水域に広がる約5万haの林地は、森林伐採と長年にわたる火入れにより、一面禿山と化していた。地表は、まばらにコゴンやサモンと呼ばれる草本植物が生育しているだけであり、林地の保水機能は著しく減退していた。それに加え、集水域に広がる草地の大部分は放牧地として貸付けされていたことから、年々火入れが行われ、これが延焼して地力損耗の原因の一つになるという悪循環が繰り返されていた。そのため、ダム完成直後から貯水池への土砂堆積が危惧され、ダムの完成を機にその集水域全体が「重要な水源地域」(Critical Watershed)¹⁵⁾に指定され、木材の伐採はすべて禁止、また放牧も禁止されることとなった。

当時フィリピンにおいては、全国的にこのような状態の流域が存在しており、政府はこれらの流域管理のため全国で8つの重要流域を重点的に緑化することを計画した。このなかでパンタバンガンダム上流域は最重要流域の一つとして位置付けられていた。フィリピン政府によるこの流域の管理は天然資源省の森林局と、灌漑庁のダム管理事務所が担当していた。これらの機関によって造林事業が進められていたが、計画量に比べ予算規模が小さく、必ずしも十分な成果を挙げることができていない状態であった。

このように、深刻な森林荒廃に対して有効な対策が打ち出せないでいたフィリピン政府は、日本政府に対して造林事業推進のための長期低利融資と技術的なアドバイザーの派遣を要請した。それにより、1976年にJICAによるパンタバンガン森林開発プロジェクトがこの地域において発足し、以後16年間にわたって実施されることとなった。このように、カラングラン市においては、パンタバンガンダムの集水域に位置していたことから、1970年代以降長期にわたって森林造成事業が実施されてきた。

第一節 カラングラン市の自然・社会的条件

1 地形

カラングラン市が位置する地域の東部は、太平洋沿岸流域との分水界をなすシエラマドレ山系の一部である。東北部はシエラマドレ山系から派生する一支脈によってカガヤン川流域に接するが、最高約1,700mの高峰を中心にほぼ1,200～1,500mの連山が続き、急峻な山岳地となっている。西縁は中央山塊から派生する1,000～1,500mの急峻な山岳地で、リングエン湾に注ぐ流域と接する。南部は500～600mのやや緩傾斜の山地を隔てて、中央平原に開いている。ほぼ800m以上は急峻な山岳地であり、それより下方は傾斜が緩やかである。標高300～400m前後には起伏に富む丘陵地、または緩傾斜の波状の台地がある。しかし溪流に沿う帯状の地域は谷の縦浸食による急斜

面となっている (JICA, 1978: 2)。

2 位置と交通アクセス

マニラ首都圏とルソン島北端のアパリ市を結ぶ国道5号線¹⁶⁾を北上し、広大な中部ルソン平野を抜け、山地帯へ入り始めて10数 km の地点にディグディグという集落がある。ここで国道5号線を右折し、東に約30分ほど車で走ったところにカラングラン市の中心部である RA パディラがある¹⁷⁾。マニラからは、国道5号線を走る高速バスを利用するか車を利用する必要がある。バスを利用する場合、マニラからカガヤン州のツゲガラオ市行きのバスに乗り、サン・ホセ市でカラングラン市行きのバスに乗り換える。所要時間は6時間前後である。以前は4時間前後で到着することも可能であったが、自動車の増加に伴う都市交通環境の悪化により、年々都市から地方への交通アクセスは悪くなる一方である。カラングラン市は、周囲を山々に囲まれてはいるものの、多くの住民は山間に広がる平場集落に居住している。平場集落の地域的な特徴は下流域に広がる中部ルソン地域¹⁸⁾と同様、稲作生産地域であり、低い山々の間に広がる水田が人々の生活を支えている。中部ルソン地域の地域的な特徴は、そこがフィリピン最大の穀倉地帯であり、農業経営の米作への特化が特に著しいことである。それは当地域においても同様である。また、稲作によって吸収できない人口の多くは、公有林地である傾斜地に居住していると考えられる。

3 気候と植生

同地域の年平均気温は約27°C、年平均降水量は2,500mm 前後であるが、年によっては3,500mm を超し、年ごとの変動が比較的大きい。乾期は11月から4月の間で降水量が極めて少なく、降水量の90%は雨期(5月から10月)の半年間に集中し、比較的明瞭な乾期を有する。このため、森林の裸地化と相まって雨期にしばしば洪水の被害をうけ、乾期には水が不足する事態が生じやすい。

この地域の植生は気象及び地形・地質から見れば熱帯雨林地帯に属するものと考えられ、かつてはフタバガキ科の原生的な森林が存在していたと考えられる。しかし、附近の山岳地帯に比べ、現地は比較的起伏に乏しい丘陵性の適住地であるため、昔から粗放な焼畑農業及び放牧のための火入れが繰り返されてきた。そのため、1970年代初頭に実施された調査によると、700~800 m 以上の尾根筋にはケシアマツの天然林が見られるものの、800m 以下の部分はほとんど全域がいわゆるコゴンランド (Cogon land) であり、古いところは100年以上も草地となっていると推察された (JICA, *ibid.*: 4)。

荒廃林地のほとんどは草本植物に覆われているが、この地域の草原は比較的単純な組成をもち、主要な草種はサトウキビの近種であるタラヒブ (Talahib: *Saccharinum*)、コゴン (Cogon: *Imperata cylindrica*)、メガルカヤの近種であるサモン (Samon, Samsamong: *Themeda triandra*) の3種であった。この3種は立地条件によりその優占度がことなり、乾燥や永年の火入れにより最も条件の悪い所はサモンが主となり、タラヒブは比較的肥沃な湿潤地に多い。コゴンはその中間で最も普通に存在する。また、1976年から実施されたパンタバンガンプロジェクトにより、延べ1万 ha を超える造林が実施され、主にヤマネ、カマバアカシア、ベンゲットパイン、ナラ、ジャイアントイピルイピル、マホガニー、チーク、アゴホ、ユーカリ類などが造林された。

4 人口動態

カラングラン市役所の資料によると、2000年における市の総人口は3万5,634人である。図2-2に見るように、カラングラン市の人口はフィリピンにおける他の高地農村と同様、高い人口増加率を示しており、データが得られた1960年以降、現在まで一貫して増加してきた様子がわかる。

5 産業

カラングラン市の主要産業は農業であり、その他にはこれといった産業は見られない。ここでは、主要産業である農業の現状について見ていく¹⁹⁾。

カラングラン市においては市内の約28%が農地となっており、そのうちの約45%にあたる5,382 haで稲作が行われている。灌漑率は65.6%である。稲作の平均収量は灌漑田においては1 haあたり82カバン²⁰⁾、天水田においては1 haあたり64カバンとなっている。その他、わずかながら野菜や果実の栽培、畜産等が行われている。

第二節 ジェネラルルナ村の社会的条件

1 位置と交通アクセス

ジェネラルルナ村は図2-3でみるとおり、市の中心部であるRAパディラからさらに南東に向かい、車で20分ほど走ったところに位置している。カラングラン市は17カ村からなっているが、ジェネラルルナ村は市の南東部に位置している。

市の中心部から村に続く道は、中心部から数十mほどしか舗装されておらず、それ以降の道路の状態はかなり悪い。また、村に向かうには川を渡らなければならないが、乾期には水量が少ないため問題は無いものの、雨期になると水かさが増すため、乗用車や住民の日常の交通手段であ

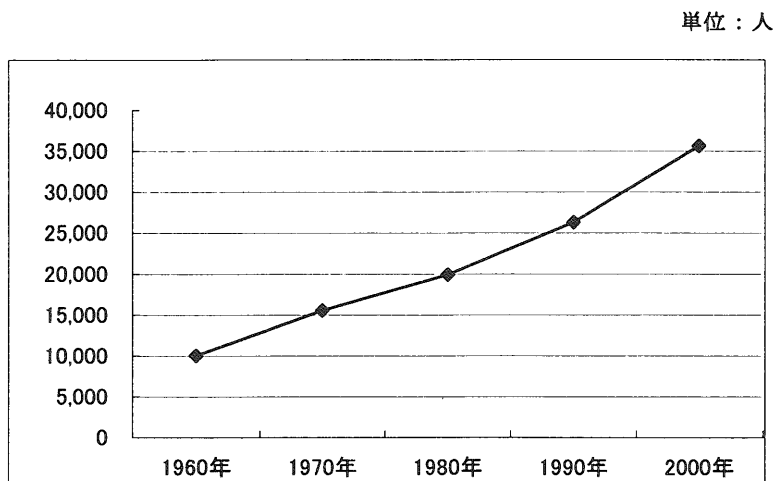


図2-2 カラングラン市の人口の推移
(出所) カラングラン市資料より筆者作成

ヌエバビスカヤ州へ

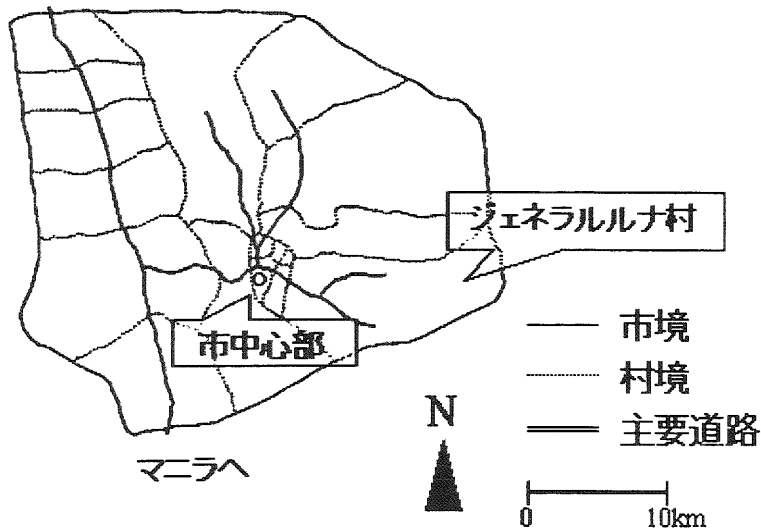


図2-3 ジェネラルルナ村の位置

(出所) カラングラン市作成資料より筆者作成

(注) 縮尺：1：200,000

る乗合バスやオートバイが横断するのはかなりの困難を伴う。そのため、雨期には緊急時の交通アクセスが分断され、また農作物を市の中心部の市場に運搬することが困難になるなどの問題が生じている。

当村には、パンタバンガンプロジェクトにおける造林地のうち、90林班と91林班が含まれている。91林班はパンタバンガンプロジェクトにおいてモンキッキ地区と呼ばれ、当初は全造林地の中でも優良な造林地であったが、集落に近いこともありプロジェクト期間を通じて幾度となく火災が発生し、被害を受けた場所である。また、現在村内では二つの住民組織がCBFM 事業を行っているが、その二つはパンタバンガンプロジェクトと同じ林地を利用している。このように、当村はパンタバンガンプロジェクトやCBFM の双方における造林地と隣接しており、双方の事業に関わった住民が数多くいるという特徴を持っている。

2 集落と人々の暮らし

ジェネラルルナ村は11集落²¹⁾からなっており、中心はプロ (Bulo) という集落である。プロとプロに隣接するアベベ (Abebeg) を合わせた集落が、村内で最も大きな集落を形成している。この他の集落は、民家が数軒から数十軒程度集まった小さなものであり、そのような小さな集落が村内に点在している。また、公有林地内にも不法占拠者が居住しており、林地内に民家が点在しているのが確認できる。

集落においては、コンクリートやトタンなどの硬質建材を使った家屋も多く、数件ではあるが西洋風の住宅も見られる。従来一般的であったニッパヤシの葉と竹でできた高床作りの家は徐々

に減少しており、現在では5割程度である。一部の貧しい世帯を除いて、この集落に住む多くの住民は電気を利用することができ、電化製品も普及している。ラジオやテレビ、中にはカラオケ機器を所有している者もいる。住民の一番の娯楽は、カラオケと賭博であり、集落内ではサリサリストア²²⁾の前のベンチで、カラオケやビンゴなどの賭博に興じる光景がいたるところで散見される。

3 人口動態

ジェネラルルナ村の人口は1970年センサスによると732人となっており、以後データがある年を見てみると1984年1,640人、1985年1,672人、1986年1,954人、1987年1,989人となっており、2001年現在においては3,643人となっている。1970年時と比較すると、現在は実に5倍以上人口が増加しており、カラングラン市全体の人口増加に呼応して、ジェネラルルナ村においても人口が急増し、限られた生産力しかもたない農地と林地に対する人口圧が高まりつつあることが知られる。

第三節 地域住民の特徴

1 住民の出生地

2002年現在、二つの調査対象集落における人口は559人（プロが311人、アベベが248人）となっている。次に、世帯主125人（プロ67世帯、アベベ58世帯）の出生地についてみると以下の表2-1のようになっている。

これをみると、6割以上が村内の生まれで、村内ではないが同州内の出身者を合わせると7割以上になる。それ以外の地域から第一世代として当集落に入植してきた者の割合は全体の17%にあたる21人に過ぎない。市レベルでも村レベルでも人口が増加している当地域において、このように新規入植者の割合が非常に小さいのは、当集落が村の中心部に位置しており、稲作を行なう上で最も条件の良い場所であることが理由であると考えられる。そのため、早い時期に入植してきた者の多くがこの場所に集落を形成し、稲作を行なえるような土地が早い段階で飽和したと推

表2-1 プロ集落とアベベ集落における住民の出生地

単位：人

生誕地	ジェネラルルナ村内	ヌエバエシハ州	パンガシナン州	タラック州	イロコス州	ヌエバビスカヤ州	イサベラ州	その他	合計
人数	79	16	8	7	5	2	2	6	125
割合 (%)	63.2	12.8	6.4	5.6	4.0	1.6	1.6	4.8	100

（出所）住民への聞き取り調査により筆者作成

（注）「ヌエバエシハ州」にはジェネラルルナ村出身者は含まれていない

察される。このことは、1960年以降の新規入植者である21人のうち、現在自作農である者は4人に過ぎないことにも表れている。村内への新規入植者の居住分布は定かではないが、村内には条件の悪い平場が村の奥に広がっており、また公有林地に区分される「傾斜角18%以上の土地」が比較的多いため、これらの土地が新規入植者の人口を吸収する役割を果たしていることが推察される。

2 住民の職業構成

本研究においては、当地域の世帯主の職業を「農外就業者」、「自作農」、「小作農」、「農村労働者」、「その他」の5つに分類した。各分類に含まれる職業を具体的にみると、「農外就業者」には公務員、警備員、ドライバー、大工・職人、調理師、漁師等が含まれる。「自作農」は主に自らが所有する土地を利用し農業を営む者で、この中には、「自小作農」とよばれる、ごく狭小な自分の土地の他は、大部分が地主から借入れた小作地からなる農民は含まない。「小作農」の中には「自小作農」と「ケアテイカー」を含んでいる。「ケアテイカー」とは、通常1年を契約単位とし、稲作生産のすべての過程を行い、収穫期の終りに収穫高の約10%を契約者から得るというものである。「農村労働者」とは、農繁期における農業労働を中心に、地域内のあらゆる一時的な雇用労働に携わりながら生計を営んでいる者である。また、彼らの多く(以下で述べるように、「農村労働者」の総数は48世帯であるが、そのうち土地を所有しているのは2世帯のみ)が、土地を所有していない。このように分類した場合、「農村労働者」と「農外就業者」とを明確に区分できない場合もあるが、一般的に「農外就業者」の方が安定的な職を得ており、また副業を持っていたり特定の技術や資本装備などを持っていたりする。また、大地主は当集落には居住しておらず、いずれの分類にも含まれていない。職業分類は厳密には様々な方法が可能であると考えられるが、本研究では主に所得水準という経済的側面と、地域内の社会関係に着目して分類を行った。

分類の結果は、農外就業者17世帯(集落内の13.6%)、自作農26世帯(20.8%)、小作農28世帯(22.4%)、農村労働者48世帯(38.4%)、その他6世帯(4.8%)となった²³⁾。

この結果から、以下の点を指摘することができる。まず、農村労働者を含めれば、この地域の102世帯、81.6%の世帯が稲作に関連して生業を営んでおり、稲作が極めて重要な生計手段になっているということである。また、稲作以外にはこれといった産業が無い当地域において、農村労働者の割合が高いことも特徴の一つとして挙げることができる。この点は、中部ルソンの稲作農村における一般的特徴として指摘されているが、その理由としては小農においても稲作生産における主要な労働過程を雇用労働に依存するのがかなり一般的であるからである(大野, 1969: 63)。これは、各世帯において家族労働力が不足するからそれを補うために雇用労働力を導入するというのではなく、農業経営において初めから家族労働力の果たす役割はそれほど期待されていない。しかも労働過程のどの部分を雇用労働によるかは、耕作者が選択するのではなく、社会的に所与のものとして与えられている(大野, *ibid.*: 102)。具体的には、耕起、整地作業はスユアン(*suyuan*)²⁴⁾によるのが最も一般的であり、苗代づくりはほとんどの場合自家労働力による。また、田植作業は例外なく雇用労働力に依存するといった具合である(梅原, 1992: 165-166)。これが、地域内に農村労働者の割合が高い理由の一つであると考えられる。

表 2-2 住民の職業構成

	世帯数	割合 (%)
農外就業者	17	13.6
自作農	26	20.8
小作農	28	22.4
農村労働者	48	38.4
その他	6	4.8
合計	125	100

（出所）住民への聞き取り調査により筆者作成

表 2-3 階層別にみた地域住民の所得推計

就業タイプ	世帯数	推定年間所得 (Peso)	平均 (Peso)	総世帯に占める割合
農外就業者	17	20,000 ～	100,000以上	13.6%
自作農	26	20,000 ～ 400,000	75,000	20.8%
小作農	28	20,000 ～ 150,000	45,000	22.4%
農村労働者	48	15,000 ～ 40,000	20,000	38.4%

（出所）住民への聞き取り調査により筆者作成

3 所得推計

次に、各職業における年間粗収入の推計を試みる²⁵⁾。ここでは、筆者による世帯主への聞き取り調査に加え、過去においてカラングラン市内に居住する住民の所得推計を試みた加藤(*ibid.*)、餅田(1989)、一方井(1996)らの調査結果をもとに、その妥当性を検討した。以下の表 2-3 が推定所得を表したものであるが、当地域において最も安定した収入を得ているのは農外就業者世帯であり、農村労働者世帯が最も貧しい層であると言える。

第四節 地域内の階層構造

1 土地所有状況

加藤(*ibid.*)の調査によると、同市における地主的土地所有の形態は大きく分けて二つのタイプが存在している。一つは、不在村の大土地所有によるもので、市の北部に位置するブンガ村の周辺とその北に広がる1,000haをこす天水田であり、所有者はマニラに住んでいる。他方のタイプは、カラングラン市内に住む地主や商人等の有力者が所有する形態である。このような土地所有の特徴は当集落においても当てはまる。地主の特徴として、プロ集落においては町内の有力者が、アベベ集落においてはマニラに住む者が土地を所有している。

次に、農民による土地所有状況を見ると、自作農の平均土地所有面積は2.8ha、小作農の平均耕

表 2-4 階層別にみた信用供与の供給先

単位：上段（人），下段（％）

	地主	米商人	親戚・友人	銀行	無し	合計
農外就業者	0 (0)	3 (17.6)	6 (35.3)	2 (11.8)	6 (35.3)	17 (100)
自作農世帯	0 (0)	17 (65.4)	3 (11.5)	5 (19.2)	1 (3.9)	26 (100)
小作農世帯	0 (0)	13 (46.4)	9 (32.2)	0 (0)	6 (21.4)	28 (100)
農村労働者	5 (10.4)	9 (18.8)	22 (45.8)	1 (2.1)	11 (22.9)	48 (100)

(出所) 住民への聞き取り調査により筆者作成

表 2-5 階層別に見た負債総額

	世帯数	回答者数 (回答率)	平均負債総額 (Peso)	負債が無い世帯の数
農外就業者	17	8 (47.0)	3,571	0
自作農	26	16 (61.5)	27,600	1
小作農	28	19 (67.9)	13,647	2
農村労働者	48	30 (62.5)	3,240	5

(出所) 住民への聞き取り調査により筆者作成

(注 1) 負債総額は調査の時点での総額でありすべての用途を含む。

(注 2) 「負債が無い世帯」とは、質問に答えなかったのではなく、「負債は無い」と回答した世帯である。

作面積は1.8ha となっておりいずれも小規模である。当地域においては、1972年の農地改革法以降、地主制の解体が徐々にではあるが進み始め、1987年の包括的農地改革計画によりさらに加速された²⁶⁾。当集落においても、以前に比べ土地を所有している農民の割合が増えたという話を聞くことができ、125の調査対象世帯のうち、5世帯において農地改革の手続きが進行していた²⁷⁾。

2 稲作生産と信用供与

小作農家世帯に対する聞き取り調査においては、小作料を支払う以外に地主の為に何かをしなければならないという義務はほとんど無く、地主小作関係はそれほど緊密ではないと考えられる。現在、当地域において稲作生産を行なう場合、より重要な役割を担っているのはむしろ米商人(Paray Buying Station)である²⁸⁾。農民が稲作を行なう場合、カラングラン市内に15店ある米商人から作付け前に生産資金を借り、生産した米を米商人に売ること、利息を含めた借金を返済するという方法が一般的である。この場合、必ずしも資金を借りた商人に対して米を売るわけではなく、地域内で最も高く買い取ってくれる店に売りに出す。15店ある米商人のうち、7店が市の中心部

に位置しており、ジェネラルルナ村の農民が米を売る先は、ほぼ例外なくこの7店のうちのどれかである²⁹⁾。

稲作生産資金は一収穫期を単位として貸し出されるのが普通であり、利子も一収穫期を単位とする。米商人から信用供与を受ける場合の利率は、大まかに言えば年率になおすと30%程度になる。制度金融を利用する場合、例えばフィリピン土地銀行(Land Bank of the Philippines: LBP)からは、年率12%で融資を受けることができる。他の制度金融機関としては、農村銀行(Rural Bank)および政府機関である農業信用局(Agricultural Credit Administration)などがあるが、銀行からの借入れは手続きが複雑で時間がかかること、不動産担保を必要とすること、融資目的が農業金融に限られていることなどの理由から、一般農民には無縁に近い存在である(梅原, *ibid.*: 49)。このように、米商人からの貸付金利は高利であるが、それでも農民が農業経営にとどまっているのは、稲作生産を放棄してもそれ以上の条件を満たす雇用機会が無いこと、またたとえ金利が高く時にはほとんど手元に残らないことがあったとしても、稲作を行っている限り信用供与は受けつづけることができ、少なくとも生活の安定を得ることができるという利点があると考えられる。この点について、信用供与を主に誰から得ているのか、という質問に関する回答は以下の表のようになっている。

この表からは、最も所得水準の高い農外就業者においては傾向は見られないものの、自作農世帯から農村労働者世帯に行くにつれて、信用供与の供給先として米商人の割合が減少し、親戚および友人からの借り入れが増えていることが分かる。

次に、階層ごとの調査時における負債総額について見ると、以下の表2-5のような結果となった³⁰⁾。

この結果からは、農外就業者は所得水準が高いため日常生活における小規模な借金や、稲作生産資金が必要ないことが負債総額が少ない理由であると考えられる。農外就業者以外の、農業に従事する世帯をみるといくつかの傾向が見て取れる。一つは、総所得が最も高い自作農世帯から貧しい農村労働者世帯に移るにつれ、平均負債総額が減少し、負債が無い世帯が増加していることである。これらの点を、今までみてきた表2-2、表2-3と関連付けて考察してみたい。

3 階層構造

当地域において最も上位に位置するのは農外就業者層である。これは所得が最も高いということだけではなく。農外就業者層の住民は自ら農業経営を行わず、ケアテイカーに農業経営を行なわせることが多いことから、農外就業者層と農村労働者層は稲作生産において上下の関係にある。2番目の階層に位置するのが自作農であり、以下小作農、農村労働者となっている。自作農以下の階層における特徴は、自作農は総所得は高いが、稲作生産資金の借り入れのため、負債総額も最も高いことである。農村労働者は、半失業状態にあるため総所得が低く、信用供与を得られないため総負債額も低くなっている。

このように、当地域においては、農外就業者を除いて、その階層構造には稲作生産構造が密接にかかわっているといえることができる。

第三章 パンタバンガン森林開発プロジェクトと地域住民

第一節 パンタバンガン森林開発プロジェクトの概要

1 目的と背景

1973年、フィリピン共和国の農業大臣は日本政府に対して造林事業推進のための長期低利融資と技術的なアドバイザーの派遣を要請して来た。要請の背景は、前章でも述べたように荒廃した森林を日本の協力によって再生したいということであった。

日本では1974年8月に国際協力事業団が設立されたのを契機に、農林水産省はフィリピンからの造林協力要請の必要性を認め、1975年4月林業関係では第1号となる調査団をフィリピンに派遣した。この調査団は森林再生事業に関連する基礎的な調査を実施し、協力方式・協力対象地の選定などについての意見交換をすることを目的としたもので、パンタバンガン地域を含め7つの候補地の調査が実施された。候補地の視察の結果、パンタバンガングム上流の地域が協力対象として選ばれた。プロジェクトにおいては、最終的にパンタバンガングム上流域に広がる5万haの無立木地のうち、8,100haについて森林造成を行なうことが目指された。

2 内容と展開

プロジェクトは1976年に開始され、第1期(1976年から1987年)及び第2期(1987年から1992年)と合計16年間にわたり実施された。第1期においては、主として早生樹種の緑化技術の開発および山腹や溪流の安定のための治山工法の開発が行なわれ、またこれらの技術を移転するための訓練、普及等に関して協力が行なわれた。第2期においては、これに加えて特にプロジェクト期間中に頻発した森林火災対策とし、造林地の緩衝地帯において社会林業プログラムの導入を行い、総合的な流域管理計画の開発等の協力を実施した。

3 造林事業としての成果

造林事業としてのプロジェクトの成果を見ると次のようになっている。まず、年毎の新規植林面積と山火事被害地への改植面積の推移は表3-1の通りであり、また造林地別の造林実績を表したものが表3-2である。このように、プロジェクトにおいては全期間を通じて、また全造林地において大面積の造林が実施されたことがわかる。

第二節 プロジェクト開始以前の造林対象地の土地利用関係

プロジェクトにおいては、極めて大規模な造林事業が実施されたわけであるが、造林対象地にはすでに住民が居住していたり、また他の目的のために土地利用権をすでに取得している者がいた。プロジェクトでは、8,000ha以上の造林が目指されており、このような巨大な造林地をまともって確保するとなれば、従来の土地利用に対して何らかの制限を加えなければならなくなったことは当然のことであった。

フィリピン政府は、造林対象地域において法的あるいは慣行的な利用権益はすべて解消されているとしていた。しかし、実際には造林対象地に個人の土地利用権が設定されていたり、住民による利用慣行が残っていたりした。造林事業が開始される以前において、林地の利用者が誰で、

表 3-1 造林面積の推移

単位：ha

年	新植面積	改植面積	合計
1976	210	0	210
1978	731	52	783
1979	1,029	22	1,051
1980	883	139	1,022
1981	1,113	465	1,578
1982	572	293	865
1983	33	334	367
1984	480	150	630
1985	596	107	703
1986	609	127	736
1987	830	328	1,158
1988	290	150	440
1989	323	348	671
1990	250	110	360
1991	233	152	385
総計	8,182	2,777	10,959

(出所)『国際協力事業団報告書』, 1992

表 3-2 造林地別にみた造林実績

単位：ha

造林地	造林面積
PARCEL I	2,872.1
PARCEL II-A	2,470.1
PARCEL II-B	2,494.4
PARCEL III	2,827.4
TOTAL	10,664.0

(出所)『国際協力事業団報告書』, 1992

(注) 表 3-1 の総計と異なっているのは、調査時期の違いによるものと考えられる。

林地の利用が地域社会においていかなる意味を持っていたのかという点を明らかにすることは、その後のプロジェクトと地域住民との関係を考えるうえで不可欠であると考えられる。以下で、造林事業が開始される以前の造林地をめぐる土地利用方法と利用者について整理する³¹⁾。

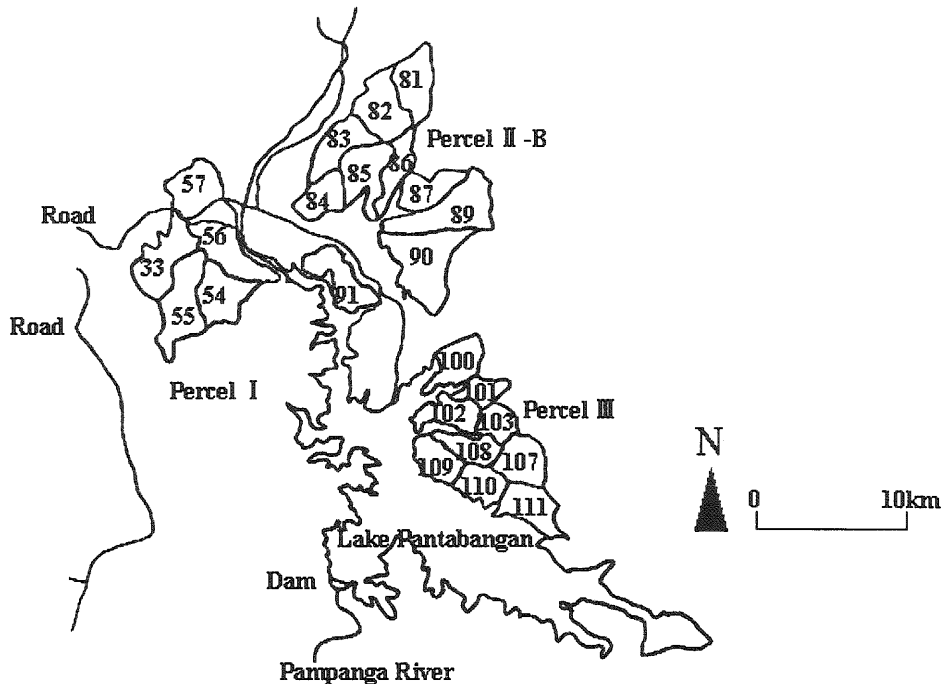


図3-1 パンタバンガン森林開発プロジェクトにおける造林地

1 造林対象地の利用方法と利用者

(1) 牧場地賃借協定 (Pasture Leases Agreement)

プロジェクトが開始される前、パンタバンガン流域では面積のまとまった草地・原野のほとんどに、牧場地賃借協定 (Pasture Leases Agreement: PLA) が設定されていた。PLA は、天然資源省の大臣を貸主とし、放牧をしようとする者を借地人とするものであり、協定が成立すれば公有地を放牧の為に使用することができるというものである。PLA の有効期間は10年と25年で、期限が切れると更に10年または25年延長できる。

パーセルIIにある990haの協定は、カバナツアン市に住むC氏のものであった。C氏のもつ権利は、1968年に契約が行われ1992年まで使用できるようになっていた。またパーセルII Bにはサンノセ市に住むE氏を借地人とするリースがあった。面積は300haで、1957年に発効し1976年6月30日で期限が切れているが、借地人は同年の11月にあと18年の延期を要請していた。

つまり、PLA に関しては利用権を持っていた者のほとんどは、当地域から数十 km 以上離れたカバナツアン市やサンノセ市など、地域外に住む富裕者であった。地域住民はごく少数が放牧地の管理人として、または牧童としてこれらの者に雇用されていた。

(2) 共同放牧地

スペイン統治時代からすべての森林原野は国家所有とされていたが、地元住民の共同体的利用

を容認した共同牧草地（Communal Pasture）や共同林（Communal Forest）は各所に古くから残されていた。パンタバンガンダム周辺にもそのような放牧地があり、パーセルⅢの湖面に接して約1,000haの共同放牧地が存在していた。共同放牧地においてもPLAと同様に利用者はわずか24名であり、しかも放牧頭数の大半は、3～4名の地域外に居住する富裕者によって占められていた。よって、放牧地のほとんどは地域外の富裕者によって利用されていたことになる。

（3）公有林地内居住者による土地利用

1978年の地方営林署の調査によると、パーセルⅠとパーセルⅡに約50haの公有林地内居住者による耕作地が認められた。パーセルⅠでは10家族で12.5ha、パーセルⅡでは19家族で40haである。また、パーセルⅢの内部および隣接する原野に98世帯の耕作者が確認された。PD705号の第53条によると、この法律が効力を持つ1975年5月19日以前に林地へ入ってきていた移動農耕民、不法占拠者および少数民族は、彼らがその伐開地を拡大しない限りにおいて許可証を持っていなくとも処罰されないことになっていた。彼らは、自ら自給用に小規模の土地を耕作したり、家畜を放し飼いにしているだけであった。当時の彼らの平均年収は水田地帯の5～6分の1といわれており、平場に居住する農民や雇用労働者とは異なる階層であった。

（4）不法と思われる利用

森林局の所管する山林原野を放牧等に利用するには、原則として政府とPLAを結ぶか、あるいは政府から公式の許可を得なければならない。これらを持たないで山林原野を利用している場合には、違法であると解されるが、パーセルⅠ内にその形跡が見られた。多くは公有林地内居住者ではなく平場の農民が1～2頭といった小さな規模で牛を放牧するケースであった。

造林対象地は以上のように利用されていたが、パンタバンガンプロジェクトが開始される以前の林地はほぼ一面はげ山と化しており、上述してきたように利用されている土地を除いては、ほとんどが放置されていたと考えることができる。

2 造林対象地をめぐる利害関係

造林対象地を利用していたのは、地域外の富裕者、平場集落の農民、公有林地内居住者であったが、それぞれにとって造林対象地は異なった意味を持っていた。つまり、地域外の富裕者にとってみれば数ある収入源の一つであり、反対に公有林地内居住者にとってみれば極めて重要な生活手段であった。また、平場集落に住む住民にとってみれば、ごく少数の者が放牧地の管理人として雇われ、自らは少数の家畜を放牧する以外にはほとんど何の利用方法も無い土地であった。以上の関係をまとめたものが表3-3である。

第三節 プロジェクトの雇用における公平性

プロジェクトの目的はダムの保全を目的とした環境造林を実施することであったため、多くの地域住民は造林対象地や造林木は利用することはできないことになった。そのため、このような貧しい地域の多くの住民にとって、最も重要な点は雇用機会が生まれたことであった。

しかしながら、限られた雇用機会と不安定な労賃支払いをめぐって、プロジェクト運営側と雇用労働者との間で様々な問題が生じることとなった。問題が生じた時には、必ずと言ってよいほ

表 3-3 造林対象地の利用主体と利用方法

	林地の利用方法	推計合計面積	推計合計人数
地域外の富裕者	放牧	3,000ha 以上	30人前後
平場集落の農民	主に放牧	50ha 以内	100～300人前後
公有林地内居住者	居住地・耕作地	300ha 以内	600人前後

(出所) 国際協力事業団報告書(1979)により筆者作成

ど故意のものと思われる山火事が発生し、造林地の維持・管理において極めて大きな被害をもたらした。本節では、雇用をめぐる利害関係を整理し、雇用をめぐる生じた諸問題について考察する。そして、それらの考察から当プロジェクトの雇用における公平性について考察する。

1 雇用された住民の階層

プロジェクトにおいては、造林事業、林道事業、治山事業、一般管理等において極めて多くの労働力が必要とされた。雇用労働者はカラングラン市の全村とパンタバンガン市の1村から雇用されていた。では、地域内のどのような層の住民が主に雇用されていたのだろうか。まず、全体的にみると雇用労働者の8割は主に農業に従事している者で、第2章による分類を用いると、自作農世帯、小作農世帯、農村労働者世帯がこれに含まれる。残りの2割には農外賃労働者世帯と公有林地内居住者世帯が含まれる。公有林地内居住者は、それ自体の絶対数が少ないため雇用者数も少なかったと考えられる。地域外の富裕者の生活にとって、雇用機会の創出は全く関係がなかった。よって、雇用に関しては平場に住む農民が最も多く雇用されていたため、雇用をめぐる生じた問題を明らかにするためには、これらの層の者について考察する必要があると考える。

2 平場集落における雇用の実態

調査対象集落における雇用状況をみると次のようになっている。125世帯の調査結果によると、夫のみが雇用されたのは35世帯、妻のみが雇用されたのは17世帯、夫と妻の両方が雇用されたのは18世帯となっており、少なくとも1人がプロジェクトに雇用された世帯は70世帯で、全世帯の61.4%を占めている。

次に、プロジェクトに一度でも雇用されたことのある世帯数と、平均雇用期間を階層別にまとめたものが表3-4である。ここで注意しなければならないのは、住民の職業が雇用されていた当時のものではなく、現在の職業であるということである。その理由は、プロジェクトは16年間という長期にわたっているため、雇用されていた時の職業を特定することが困難であったためである。なお、この集計結果においては、プロジェクトが終了した1992年以降の新規入植者の数は除外してある。

この結果から次の点を指摘することができる。まず、雇用率では小作農が最も高く、農村労働者が低くなっているということである。当地域においては農地改革が進められてきたため、プロジェクトが実施されていた期間中は小作農の割合が現在よりも高いと考えられるので、この結果における小作農の割合はさらに高まると推察される。

表 3-4 階層別にみた雇用状況

単位：世帯

	総世帯	夫のみ	妻のみ	両方	総雇用世帯(雇用率)	平均雇用期間（月）
農外賃労働者	16	5	3	3	11 (68.8%)	27.3
自作農	26	8	5	3	16 (61.5%)	56.1
小作農	27	12	5	3	20 (74.1%)	33.3
農村労働者	45	10	4	9	23 (51.1%)	40.3
合計	114	35	17	18	70 (61.4%)	39.9

(出所) 住民への聞き取り調査により筆者作成

(注) 合計が125世帯にならないのは、プロジェクト後に入植した世帯を除外してあるため。

雇用率において差が生じた理由としては次の点が考えられる。プロジェクトにおいて雇用を希望する者は、作成した書類をプロジェクト運営における雇用担当者に提出し、担当者はなるべく貧しい者に対して優先的に雇用機会を与えるという方針になっていた。つまり、この集落で言えば農村労働者のような半失業者に多くの雇用機会が与えられることになっていた。しかしながら、実態としては地域内の有力者に関する者が優先的に雇い入れられたと考えられる。カラングラン市長、ジェネラルルナ村長、前村長、村内で組合長を務めていた人物、米商人等、地域内の有力者と考えられる者に対する聞き取り調査によると、彼らはプロジェクトの運営において役職を持っていたということは無かった。しかし彼らのほぼ全員が、自分を頼って来た者や自分の知人、親戚の者を雇用してもらえるように、プロジェクトの雇用担当者に働きかけていたという。フィリピンの社会、特に農村社会においては、村長や地主等の上層に位置する有力者が、下層の村人に対して土地の貸与や信用貸しの供与、また雇用機会の提供などの様々な恩恵を与えてやる代わりに、村人は有力者に対して労働力の供与や、選挙の協力等の面で忠誠を誓うという、パトロン・クライアント関係³²⁾とも言うべき関係が色濃くのこっていると言われている(梶村, 2000)。最も雇用機会を必要としていたにもかかわらず、農村労働者の雇用が少なかったのは、彼らは自作農や小作農と直接雇用関係を結ぶため、当地域において最も重要な存在である米商人や大地主との関係が密接ではなかったという理由によるものと考ええる。同様に、主に自給的な畑作と季節的な雇用労働によって生活を営んでいた公有林地内居住者が雇用機会を得るのは、かなり困難であったことが推察される。

また、平均雇用期間に明らかな差が生じた理由としては、以下の点を指摘することができる。まず、農外就業者が最も雇用期間が短くなっているのは、彼らは地域内の富裕層であるため雇用機会を得やすかったが、雇用による収入は生活上それほど重要ではなかったことが理由と考えられる。また、自作農が最も雇用期間が長くなっているのは、前述したように当地域においては稲作の労働過程の多くを雇用労働力に依存することが一般的であるため、世帯主がプロジェクトに携わっていても、その他の世帯員と雇用労働力によって稲作経営を行なうことができたことが大きな理由であると考ええる。次に、農村労働者が雇用率は低いものの、雇用期間としては決して短

くないのは、農村労働者が雇用機会を得ることができた場合、地域内の有力者による口利きがあったと考えられ、雇用機会を得られた者が有力者との関係を利用し、なるべく長く雇用を継続しようと試みたことが考えられる。

全般的にみると、集落内の6割以上の住民がプロジェクトに雇用されており、プロジェクトが示した方針の通りすべての階層から多くの住民が雇用機会を得ることができたと言える。しかし、雇用機会の提供は必ずしも平等に行なわれたわけではなく、その住民の属する階層によって少なからず格差があったとすることができる。特に、最も雇用機会が必要であったと考えられる農村労働者は、雇用機会を得ることが最も困難であり、しかも雇用された者が長く雇用され続けるという不平等があった。

3 雇用をめぐる争いとその構造

プロジェクトにおいては、期間中に造林事業に支障をきたしたもののだけでも、169件の山火事が発生した。JICA(1991:5)によると、その原因としては①故意と思われるもの64.5%、②農地・放牧地からの延焼17.7%、③不明・その他17.8%と分析されている。このように山火事が頻発したことを、そしてその原因として故意によるものが多かったという点について、プロジェクトの雇用をめぐる生じた争いという側面から考察する。

結論から先に述べると、キーパーソンや村人への聞き取り調査からは、故意の放火の理由として、①最も貧しい農村労働者と公有林地内居住者が最も雇用機会を得にくかったため、彼らによる腹いせの放火、②様々な有力者がプロジェクト運営者に陳情を繰り返していたと考えられるが、自分の要望が聞き入れられなかった時に同じグループの者によって行なわれた放火、③プロジェクトにおいては賃金支払いが遅れることがしばしばあったが、賃金支払いの遅れに対する抗議としての放火が主な理由であると考えられる。

放火の理由としては、大規模な土地の囲い込みによって強制的に住民を排除したことが原因とする見方もあるが、前述したように造林対象地のほとんどは一部の地域外の富裕者が放牧地として利用しているか、それほど多く無い公有林地内居住者が小規模に利用しているだけであった。富裕者にとって放牧地の代替地を他に見つけることはそれほど難しいこととは考えられず、また公有林地内居住者は基本的には林地内に居住しつづける権利を持っていた。それよりもむしろ、巨大な公共事業が実施されたことによる雇用機会が、住民の納得のいく形で分配されなかったことが、放火の最も大きな原因であると考えられる。

第四節 山火事への対応と造林地の維持管理

この節では、プロジェクト運営側による山火事への対応と、それに対する住民の反応をみていく³³⁾。山火事は造林地の持続的な維持管理における最大の脅威であり、山火事に対して地域住民がどのように対応したのかを考察すれば、彼らが持つ造林地への意識が明らかになると考えるからである。

1 プロジェクトによる山火事への対応

プロジェクトにおける防火・消火体制については以下のようになっていた。

(1) 組織系統

- *各パーセルには消火隊長が配置され、消火作業の指揮をとる。
- *火災が発生すると24時間勤務体制の監視塔の見張り員から、当該パーセルの消火班長に連絡すると同時に森林保護係長に報告し、火災の延焼状況を逐次報告する。
- *連絡を受けた消火班長は、待機中の消防車と消火隊員、森林監視員に直ちに出動の命令を下し、自らも現場に急行する。
- *報告を受けた森林保護係長は、上司のプロジェクト幹部に報告するとともに、火災の延焼状況から必要に応じ他のパーセル消火隊に応援を求める。
- *連絡は同一周波数無線装置を使用しているため複数が同時に傍受し得るので、受信者はそれぞれの立場で緊急に対応する。

(2) 消火方法

- *消火方法は初期段階あるいは可燃物の少ない所では踏み消し、あるいは生葉のついた木の枝での叩き消す。火勢の強い場合は散水となる。
- *散水は林道端および平坦地で車両が林内に進入可能なときには消防車を使用するが、急傾斜地等では散水機を使用する。

表 3-5 造林地別山火事発生回数と被害面積の推移

単位：ha

年	Parcel-1		Parcel-11A		Parcel-11B		Parcel-111		Total	
	回数	面積	回数	面積	回数	面積	回数	面積	回数	面積
1978	0	0	0	0	1	30.0	0	0	1	30.0
1979	5	16.6	0	0	0	0	0	0	5	16.6
1980	2	10.8	0	0	6	406.1	0	0	8	416.9
1981	3	24.4	1	22.0	3	43.4	2	3.9	9	93.7
1982	0	0	0	0	2	65.0	0	0	2	65.0
1983	4	480.0	6	21.0	8	206.0	1	19.0	19	726.0
1984	3	3.0	1	60.0	1	20.0	1	20.0	6	103.0
1985	9	19.0	1	0.50	3	37.6	3	8.4	16	65.5
1986	5	27.6	5	17.5	5	2.9	2	20.0	17	68.1
1987	7	27.7	5	17.4	0	0	5	14.2	17	59.3
1988	5	19.2	2	0.08	6	497.1	6	10.0	19	526.4
1989	4	0.20	4	69.0	3	3.0	2	3.5	13	75.7
1990	10	105.7	3	110.0	4	211.0	5	14.0	22	440.7
1991	6	17.0	2	18.0	5	242.0	2	4.5	15	281.5
合計	63	751.2	30	335.5	47	1,764.1	29	117.5	169	2,958.3

(資料)『防火体制の強化報告書』, JICA, 1991

(3) 防火思想の啓蒙活動

- * バスケットボール大会、駅伝大会等のスポーツ大会を実施する。
- * 学童を対象に森林教室を開催するとともに、学童を通じて家庭まで普及するように作文、山火事防止ポスターコンテスト、クイズ大会を実施する。
- * 広報誌の発行、掲示板の設置。

(4) パトロールの実施

- * 山火事発生危険期にはパトロールを強化し管内各部落をはじめ平野部、田畑、林地を巡回して農耕者、入山者に対して火気使用についての注意を呼びかける。
- * パトロールは一般車両、消防車によって行なう。

(5) 消火訓練

- * 毎年、山火事発生危険期前に消火隊長、森林保護員の消火訓練を実施する。
- * 内容は、指揮命令系統の徹底と消火作業中の安全と消火方法の実技を中心に2日の日程で実施する。

(6) 社会林業の導入³⁴⁾

- * 人為による山火事を防ぐため家族請負型の造林活動とアグロフォレストリー的な農家支援策を含む社会林業プログラムを追加する。

プロジェクト運営側は、主に以上のような方法によって山火事に対応してきたが、上記のような方法では山火事の発生を減少させることはできなかった。それは、下記の表において、プロジェクトの後半になるにつれ火災発生回数が減少するどころか、むしろ増加傾向にあることから分かる。

2 山火事の発生と地域住民

プロジェクトにおける火災対策は、地域住民が火災を防ぎ、造林地を守るようなインセンティブが与えられないまま、物理的に火を消すことが目指されていたといえることができる。その方法は、機械装備の充実と、それを最大限に生かすための組織体制を作ることであった。また、地域住民に対して啓蒙や訓練を通じて、一方的に知識や技術を授けるという方法になっていた。

前述したように、造林地や造林木に対して何の権利も持たない住民にとっては、雇用機会が最も重要な点であり、放火も主に雇用機会や賃金支払いを理由として行なわれていたと考えられる。防火体制の整備にも関わらず火災が続いた背景には、雇用機会の平等な配分が行なわれなかったこと、最も重要な賃金の支払いが滞ったことがあるわけであり、この点への配慮無しには問題の抜本的な解決に至ることはかなり困難であったと考えられる。

3 造林地の現状

現在、プロジェクトにおける造林地は、DENRの地方事務所が管理することになっている。全造林地のうち3ヶ所はモデルサイトとして設定され、カラングラン市にある国立研修所の研修に利用されている。モデルサイトはそれぞれ100haであり、これらは国立研修所によって管理されている。このモデルサイトを除いた造林地は、プロジェクトが終了すると同時に実質的に誰にも管理されていない状態になった。

プロジェクト終了から約10年が経った現在において、造林地は地域住民によってどのように利用されているのだろうか。その実態から、再び地域住民の造林地への意識がいかなるものであるかを考察する。

聞き取り調査の結果から、住民による造林地の利用方法としては、ほぼ次のようなものに絞られることが分かった。それは、①煮炊き用の燃料としての薪炭材の採取、②建築用材の採取、③小規模な放牧、④CBFMのための事業地である。④は合法的に行われているものであり除くとすると、最も頻繁に行われているのは①の薪炭材の採取であった。以下ではこの点に関して考察する。

まず、日常における煮炊き用の燃料として何を主に使用しているのかという問いに対して、125世帯のうち70世帯が薪を使用していると回答した。次に多いのはガスの利用で43世帯、炭を利用している世帯が最も少なく12世帯であった。また、ガスと炭を主に利用している55世帯のうち17世帯が薪を併用しており、集落内の69.6%にあたる87世帯が薪を日常的に使用していることになる。これらの薪を日常的に利用している世帯に対して、薪を主にどこから入手しているのかという問いに対しては、87世帯のすべてがプロジェクトにおける造林地から採取していると回答した。次にこの87世帯の職業を第2章による分類からみると、以下の表3-6のような結果となった。

つまり、プロジェクトから10年が経た現在においては、貧しい階層になるにしたがって、煮炊き用の燃料を造林地の薪に依存する割合が増えているということがわかった。当集落においては、以前に比べ燃料源としてガスを入手することはそれほど困難ではなくなっており、以前はほとんど薪と炭が日々の燃料源であった。よって、現在よりも、造林地からの小規模な薪の採取は頻繁に行われていたと考えられる。その時においても、やはり上述したような階層による造林地への依存度の違いがあったと推察される。プロジェクト期間中においては、造林地保護のため様々な啓蒙活動が実施されたものの、多くの住民は日常的に造林木を利用しており、特に貧しい世帯になるにつれその傾向が顕著であった。地域住民が、啓蒙活動によって自ら造林地の利用を規制し、造林地を持続的に利用していこうとする試みは見られなかったといえることができる。

表3-6 階層別にみた造林地からの薪採取の状況

	世帯数	割合
農外就業者	10	58.8%
自作農	15	57.7%
小作農	20	71.4%
農村労働者	37	77.1%
合計	82	65.6%

（出所）住民への聞き取り調査により筆者作成

（注）合計が87世帯にならないのは、5世帯がいずれの分類にも含まれないからである。

第五節 住民の生活改善への寄与

1 住民のニーズ

本節では、パンタバンガンプロジェクトが住民の生活改善においてどのような意味を持ったのかという点に関して考察する。この点を考察するには、住民の日常生活におけるニーズは何かという点に関して明らかにしておく必要がある。ただ、把握した住民のニーズは、すでにプロジェクトを経験した現在のものであるため、プロジェクトを経験したことによって感じたニーズもあると考えられる。そのため、厳密な考察には限界があることを先に述べておかなければならない。職業の違いから結果をみると以下の表のようになった。

この結果から次の点を指摘することができる。まず、どの階層においても「雇用機会の創出」が最も重要だと考えられている。これは、たとえ自分自身が職を得ていたとしても、家族や友人、また地域内において職を得ることができない者が非常に多いということを認識しているからであろう。また、「森林の再生」は農外就業者層のみで2番目になっているものの、他の階層では出ていない。ここでの「森林の再生」とは、水源涵養機能やダムへの土砂堆積の防止機能等の環境的な側面について聞いていることが、最も裕福な階層のみが「森林の再生」を必要だと答えた理由であろう。これは、農外就業者以外の階層では、「森林の再生」が「雇用機会の創出」と同じ意味で捉えられており、雇用機会を創出しない森林の再生ならば必要ないと答えたためである³⁵⁾。

また、「教育」が上位にランクしていることも特徴としてあげられる。訪問した先では、子供を学校に行かせることができない世帯も多く、教育に対するニーズは非常に高い。また、「道路の整

表3-7 階層別にみた上位5つの住民ニーズ

順位 区分	(世帯数)	1	2	3	4	5
農外就業者	17	雇用	森林再生	教育	灌漑	道路整備
自作農	26	雇用	灌漑	教育 道路整備	保健所	
小作農	28	雇用	道路整備	教育	保健所	土地所有
農村労働者	48	雇用	教育	保健所	道路整備	家畜

(出所) 住民への聞き取り調査により筆者作成

(注) 方法としては、「保健所の建設」、「道路の整備」、「高収量品種の導入」、「灌漑の整備」、「教育の充実」、「放牧地の確保」、「森林の再生」、「電気の供給」、「飲み水の確保」、「薪炭の確保」、「河川や山の浸食対策」、「雇用機会の創出」、「農地の拡大」、「土地の所有」、「家畜の所有」という項目に対して、現在の必要性を5段階で評価してもらった。

備」がいずれの階層においてもあげられているのは、第2章でも述べたように、当集落から市の中心部への道路の状態が悪く、雨期の交通アクセスが極めて悪くなるからである。また、これと関連して、「保健所の建設」があげられているのは、村内に保健所は無く、市の中心部まで行かなければならないが、道路の状態が極めて悪いため、緊急時に病人を連れて行ったりすることが非常に困難になるからである。

以上が、住民のニーズの特徴であるが、反対に現在のところ必要無い、または充足されていると考えられているものの順位はどの階層においても同じであり、①飲料水の確保、②電気の供給、③放牧地の確保、④薪炭の確保、⑤浸食対策という順番であった。これは、放牧地については、前述したように平場農村の住民にとってはほとんど必要とされていないという考察と一致する。また、薪炭の確保は造林地から比較的容易に採取することができるということと、もし薪炭が確保できなかったとしても、燃料源をガスに変えることは容易であるということによると考えられる。また、「浸食対策」に関しては、橋の崩壊や道路等については、「道路の整備」として回答されており、「浸食対策」については山地や河川の崩壊について質問したことによると考えられる。それは当集落が、というよりは市全体がダムの上流域に位置し比較的なだらかな地形であるため、河川の氾濫や山地の崩壊によって直接的な被害を受けることが少ないことが理由と考えられる。

2 所得に与えた影響

住民のニーズとして最も高かったのは、雇用機会の確保であるということが明らかになった。よってここでは、雇用機会の創出によって得られた賃金が住民にとってどのような意味をもったのかという点に関して考察する。

プロジェクトが開始されてから5年間のデータについて見てみると、年平均賃金支払い総額は約540万ペソとなっており、加藤(*ibid.*)の推計によると、この金額はカラングラン市に居住する住民の総所得額のおよそ7%という巨額に相当していた。本節における考察は、プロジェクトが終了してから既に10年が経っているため、定量的な評価を行なうことは困難であった。そのため、住民に対する聞き取り調査を通じて、雇用賃金が生活の上でどのように役立ったと意識しているかという点から、雇用機会が住民の所得に与えた影響の評価を試みた。

調査地では8割以上の住民が稲作に関連して生活を営んでいることから、プロジェクト資金の流入は、この稲作生産において何らかの意味を持ったはずである。この地域の稲作生産においては、地主に依存するよりもむしろ米商人からの生産資金の貸付が大きな意味を持っていることを先に見た。つまり、住民の負債は、彼らの生活にとって極めて大きな意味を持っているということである。そのため、すべての住民に対してプロジェクト期間中と終了後において負債に関してどのような変化があったかという質問をした。この質問は、稲作生産資金や日常生活に必要な小規模な借金、事業を行なうための資本金等の区別は一切せず、雇用が多くあった時と無くなった時とを比べて、どんな変化があったのかを、思いついたままに答えてもらうという方法をとった。

この質問に対して、農外就業者世帯においては雇用された世帯・されなかった世帯によって様々な回答があり、傾向はみられなかった。しかし、プロジェクトに雇用された自作農世帯では6割以上が稲作生産資金の借入れが少なくて済んだが、雇用が無くなってからはまた元にもどった

と回答した。また、プロジェクトに雇用された小作農世帯においても5割程度がそのように回答した。一方その他の傾向としては、雇用されなかった農村労働者世帯においては、これは量的な側面ではないが、約6割がプロジェクト期間中は借金がしやすかったが、終了後は借金をすることが困難になったと回答した。

つまり、雇用された自作農、小作農世帯においては、生活をする上で最も重要な稲作生産のために雇用賃金を用いたと印象されており、米商人からの借り入れをなるべく少なくしようとしていたと推察される。農村労働者世帯の借金は、「友人又は親戚から」と「無し」が最も多く、この二つで約7割を占めていた。よって、彼らにとっては借金をできるか、できないかという点が重要であると考えられる。雇用されなかった農村労働者は、直接的には賃金を得られなかったものの、ある住民の言葉を借りれば、「プロジェクト期間中は地域内の皆が金を持っていたため、すぐに借金をすることができた」ということであった。

このように、プロジェクトはこの地域において最も必要とされている雇用機会を提供し、多くの住民は、稲作生産における借入れを減らすことができたり、所得が増えたことによって子供に教育を受けさせたりすることができた。ただ、これらは一過性のものであり、プロジェクトが終了すると、また以前と変わらない状態になってしまったという点が問題であった。

3 所得以外における影響

「雇用機会」以外で必要とされているのは、「道路の整備」や「保健所の建設」などであるが、これらの側面に対してプロジェクトはどのような貢献をおこなうことができたのであろうか。

プロジェクトにおいては、国道5号線から市の中心部をつなぐ道路や、橋の建設などを行ったため道路の建設に関しては、多少住民の生活に寄与するところがあったと考えられる。そして、道路の整備を通じて農作物の出荷や保健所へ向かう交通アクセスが改善されたと考えられる。しかしながら、これらは間接的な影響であり、保健所の建設、教育の充実、灌漑の整備、土地の所有といったより直接的で持続的に生活の改善に役立つために必要とされている点に関しては、プロジェクトはほとんど貢献することができなかったといえる。

プロジェクトの目的は、造林を行なうことであるからこれらの点に関して何の貢献も行なうことができなかったのは当然といえば当然なのであるが、造成した森林に対する特に貧しい住民の利用圧を軽減させるためには、地域全体を視野に入れた開発を目指す必要があったと考えられる。

第六節 小括

本章においては、パンタバンガンプロジェクトと地域住民との関係を、造林地や雇用をめぐる関係者を整理しながら、①プロジェクトの雇用における公平性、②地域住民による造林地の自治的で自立的な管理、③地域住民の生活改善への寄与という側面から考察してきた。

プロジェクトの雇用に関しては、多くの住民が雇用機会を得ることができたものの、地域住民の階層の違いによって雇用された割合は違っていた。最も雇用されやすかったのは小作農であり、最も雇用されにくかったのが農村労働者であった。プロジェクトの雇用に際しては、地域内の有力者が自分の関係者を優先的に雇用してもらえるよう、プロジェクトの雇用担当者に陳情を行っ

ており、この有力者に近い者が多く雇用されたと考えられた。雇用機会の配分においては、最も雇用機会が必要であったと考えられる農村労働者が雇用機会を得にくく、口利きによって雇用機会を得られた者が長くその雇用を継続させていたことが、大きな問題を生じさせることとなった。

地域住民に対する不平等な雇用機会の分配は、雇用機会を得ることができなかった住民による造林地への意図的な火入れという結果をもたらした。プロジェクトにおける山火事の64.5%が故意による放火であると推察され、造林地の管理に大きな支障をきたす結果となった。また、現在では多くの住民が煮炊き用の薪の採取を造林地に依存していた。プロジェクト期間中においては、森林の保護に関して様々な啓蒙活動が実施されたものの、住民による自治的な造林地の維持管理がなされているとは言えない。

地域住民が最も必要としているのは雇用機会であり、プロジェクトは16年間という長期にわたって雇用機会を与えることができた。そのことによって、住民は負債を減らすことができたり、子供に教育を受けさせてやったりすることができた。しかしながら、これらは一過性のものであり、プロジェクトが終了した後には以前の状態に戻ってしまった。そのため、教育の充実や土地の所有、道路の整備など、より持続的な生活改善のために必要とされる点をプロジェクトに取り込む必要があったと考えられる。

第四章 ジェネラルルナ村における CBFM 政策の運用実態

第一節 組合活動の概況

1 カラングラン市における組合活動

CBFM を実施する主体は、国家機関である協同組合開発庁 (Cooperative Development Authority: CDA) に登録された組合組織である³⁶⁾。ここでは、CBFM の活動の詳細を見る前に、はじめに地域における組合活動の概況を見てみたい。

現在、カラングラン市には32の組合が存在しているが、そのうち実際に活動を行っているのは12組合のみである。残りの20組合は活動を停止している。2001年の9月までは52組合が存在していたが、そのうちの20組合は活動実績が無いことからすでに解散した。市の担当者話によると、カラングラン市においては毎年組合が設立されるものの、1990年から現在までの傾向で見ると、その数は減少しているという。

市による組合への支援としては、新たに活動を行なう組合に対して活動資金の調達の方法や、組合の運営方法などについての説明会を年に一度開くことなどである。また、その他に全組合長と役場の担当者が参加する会合が月に一度開かれる。その際、組合の活動における問題点、財務状況、運営状況、資金の借入れ手続き方法などに関して、組合長がお互いに情報交換を行っている。毎回の会合には、全組合長の8割が出席しており、組合運営における情報交換の場となっている。

2 ジェネラルルナ村における組合活動

当地域における組合活動の目的のほとんどは、フィリピン土地銀行(Land Bank of the Philippines: LBP)³⁷⁾から融資を受け、それを稲作生産資金として組合員に融資するというものであった。しかし、以前村内で農業組合長を務めたC氏によると、多くの農民は融資を返済することができず、C氏の組合も5年前に解散してしまったという。このように、市の担当者や実際に組合運営に携わっていた人物の話からは、過去において、当地域の組合活動はフィリピン国内の他地域と同様、あまり活発に行われていない様子うかがえる³⁸⁾。

しかしながら、ジェネラルルナ村内において、2001年に二つのCBFMを実施する組合が設立されて以降、村内の組合活動の状況は変化を見せている。調査結果では、125世帯のうち28世帯が組合に加入していたが、その内訳は農業組合が2世帯、女性組合が2世帯、CBFMを行なう組合が24世帯であり、CBFMを行なう組合に参加している者の数が際立って大きいことが分かる。このように、数字でみる限りは、CBFMの活動が極めて活発に行われている様子うかがえる。この活動内容がいかなるものであるのか、以下で見ていきたい。

第二節 実施主体と活動内容

1 実施主体の概要

現在、ジェネラルルナ村にはCBFMを実施する組合（以下、「CBFM組合」と略する）が二つある。A組合は2001年1月に設立され、組合員は80人ですべて同じ村の住民である。80人のうち17人はもともとCBFM造林地内に居住していた住民であり、このようにもともと造林地内に居住していた住民もCBFM組合の組合員となっている³⁹⁾。組合長によると、全組合員80人のうち60人前後が特に活発に活動しているという。

B組合もまた2001年に設立された。現在170人の組合員がおり、こちらもすべて同じ村の住民である。2002年2月時点では、154人の組合員であったので、同年の9月までに16人の組合員が増えたことになる。組合員のうち特に熱心に活動を行っているのは100人前後である。

2 土地利用方法と造林樹種

A組合が使用している土地はパンタバンガンプロジェクトにおける造林地、91林班を含む312haである。312haの土地はメンバーの能力に応じて1～5ha程度ずつに分割されている。造林地は、市の中心部からジェネラルルナ村に続く主要道路に隣接しており、地形も比較的なだらかなことから交通の便は極めてよい。A組合において造林している樹種は主にマンゴーで、2002年9月までに約8,000本を植えた。活動開始当初は、その他にココナッツ、アボカド、カシューなどを植えている者もいたが、手間がかかるため現在はマンゴーのみに限定しているという。また、余っている土地を利用してキャッサバを栽培している者もある。活動が開始して1年半が経たない現在組合員同士の間で土地利用をめぐる争いが生じるようになった⁴⁰⁾。それは、マンゴー造林が比較的順調にすすんでおり、土地を拡大したいと考えるようになった組合員が増え、利用できる林地が減少してきたことが理由である。

組合長は、パンタバンガンプロジェクトにおける社会林業プログラムに参加していたため、当

時から公有林地の利用権を持っており、CBFM が始まる以前からマンゴー造林を個人的に始めていた。そのため、組合が設立された時には既にマンゴーを植えて数年が経ち、かなり成長している段階であった。組合長のマンゴー林は火事の多い当地域でありながら見事に成林しており、この成功が組合員の意識に与えた影響は大きいと考えられる。こうした成功事例や、組合長が将来的には組合を単位としてマンゴーを中心とした事業を行うことを計画しており、このような明確な将来展望を持っていたことが、ほぼすべての組合員がマンゴーのみを造林することになった理由の一つであると考えられる。

B 組合が使用している土地は、やはりパンタバンガンプロジェクトにおける造林地、90林班を含む約300ha である。造林地への交通アクセスは、集落からトラックで約30分程度の距離であり、徒歩で行く場合は1時間近くかかってしまう。造林地へは、パンタバンガンプロジェクトで作られた林道を利用しながら、やや急な上り坂を登ってゆく必要があり、地理的な条件はA 組合に比べると悪い。造林地には造林木がまばらに残っており、その樹間にマンゴーなどの果樹を造林している。

土地はメンバーの能力に応じて約1～3 ha ずつに分割されている。現在のところ組合員同士の土地をめぐる争いは無いと言うが、これはこの組合の場合、マンゴー等の果樹を植えてからまだ日が浅いこともあり、造林が成功するか否かまだ不透明な段階にあることがその理由であると考えられる。造林樹種のほとんどはマンゴーであり、組合長はあと3～5年ほどで収穫できると見込んでいる。その他に植えているのは、コーヒーやジャックフルーツ、グアバなどである。この組合においても、造林木はすべて換金作物であり将来的には企業と取引しようと考えており、すでに企業の関係者と話し合いを進めていると言う。

二つの組合が両方とも果樹を主体に造林を行っている理由の一つには、サンノセ市やカバナツアン市といった大消費地が同州内にあることも大きな要因の一つであると考えられる。特にサンノセ市はカラングラン市内より約40km、マニラ首都圏より約150km の国道5号線上にあり、交通アクセスが良く、しかもこの地方における行政、経済、文化の中心地となっている。また州内で最大の地方都市であるカバナツアン市へは、国道5号線を利用し約3時間程度の距離であり、いずれも村から1日以内で市場に出荷することができる位置にある。

3 造林事業以外の活動

A 組合では組合設立当初、マンゴー等が収穫できるまでの収入機会を得るために家畜を飼育する活動を計画していた。また、組合員が利用することができるように、小規模な金融制度を2002年の2月に始めた。これは、簡単に言えば組合員が毎月20ペソを組合に支払い、必要があるときに月3%の利息で500ペソ程度を借りることができるという仕組みになっていた。この制度を主に利用するであろうと考えられる農村労働者層の平均総負債額が3240ペソであるから、彼らにとって500ペソを低利で借りられると言うことは非常に有益な仕組みであることは間違いなかった。しかしながら、この制度は中止されることとなった。それは、資金の管理や手続き等の事務作業が煩雑になり、それを処理することが困難になったからである。また、それ以上に、造林事業が軌道に乗るまでは、組合が得られるあらゆる資金を苗の購入に充てるべきという組合長の判断があ

ったからである。

B 組合においては、当初から換金作物の造林以外の活動は行われていなかった。それは、組合長自身がこの組合活動においては、果樹造林から利益を得ることが組合にとって、そして地域社会にとって最も貢献することであると捉えていたからである。このように、現在のところ両組合においては、換金作物の造林からの収入が第一の目的とされている。

第三節 組合活動における公平性

1 組合への加入方法

組合に加入するためには加入時に A 組合では500ペソ、B 組合では300ペソを支払う必要がある。A 組合ではこの他に毎月の組合費として20ペソが必要である。両組合とも参加要件は特に無い。また、居住している場所による制限も無く、他の地域にある CBFM 組合に参加することも可能である。しかし、組合活動においては乾期における火事対策の草刈や、火事が起こった場合の消火作業、道路の修復、水撒きなどの共同作業が必要であり、組合員はこれらの活動に参加することが求められる。そのため、多くの住民にとっては造林地が家から近いことが非常に重要であり、それに加え組合員同士が顔見知りの方が色々な作業も共同して行いやすいということから、実際には組合員の全員が同じ村の居住者か、同じ村の出身者であるが現在は他の場所に住んでいる者である。

2 参加者の階層

次に、調査対象集落内に住む CBFM 組合の参加者の職業による違いを見ると、24世帯のうち農外就業者2人、自作農9人、小作農5人、農村労働者8人となっている。これを表したのが下の表である。当集落においては、24世帯しか参加していないため、全体的な傾向を考察するには限界があるが、この結果からみる限りでは、自作農世帯の参加が多いことが特徴としてあげられるが、それ以外に関しては階層による違いはそれほど無いと考えられる。

3 権利の売買をめぐる組合の対応

次に組合活動が展開する中で林地利用権が売買されはじめ、比較的余裕がある住民が土地利用権を集積し始めたという事態への組合の対応を見てみたい。CBFM 政策においては、組合に対してある一定の公有地の利用が許可されるのであるが、土地をどのように組合員に分配するのかは、ほとんど各組合に任せられていると言っても過言ではない⁴¹⁾。よって、土地の分配や権利関係の売

表 4-1 CBFM に参加している世帯の特徴

	農外就業者	自作農	小作農	農村労働者	合計
参加世帯数	2	9	5	8	24
総世帯数	17	26	28	48	119
参加率	11.8%	34.6%	17.9%	16.7%	20.1%

(出所) 住民への聞き取り調査により筆者作成

買への組合の対応には、その組合が目指す方向性が自ら反映されることになるであろう。

A 組合においては、2002年2月の時点で8人分の林地利用権が地域外に居住する者に売り渡されていた。権利を売り渡した者は、権利を持っていたとしても日々の生活の糧を得ることに精一杯で、造林地の維持管理をすることができなかった者である。権利を購入した者は、同州内のサンノセ市に住む者が3人、マニラ首都圏に住む者が5人であり、いずれもジェネラルルナ村出身の者である。組合活動が開始された当初、この権利は同村出身の者に対してであれば、原則として自由に売買することができた。権利を売買するためには事前に組合長に報告する必要がある、権利は2,000ペソ程度で取引されていた。このような権利の売買は組合発足直後から行われ始め、次第に増える傾向がみられた。しかしながら、同時に組合活動における様々な規則が整えられ、組合員による共同作業の必要が増すにつれ、不在村の住民が権利を持っていることの不都合が顕在化するようになった。そのため、組合長は8人の権利が売買された時点でこれを禁止し、以降権利の売買は行われなくなった。この組合長の対応によって、実質的には組合活動ができないような貧困層の組合員がもつ権利もそのままの状態で維持されることになった。このような組合の対応は、必ずしも組合活動から脱落しそうな組合員を支援することを目的として行われたのではなく、組合運営における不都合を解消したいという側面が大きかったと考えられる。それは不在村の者が多くの造林地を確保すると、その土地における草刈が滞りがちになり、火事に対する対応が極めて困難になるからである。それは、権利売買の禁止に伴って貧困層に対する補助がなされているわけではないことから窺うことができる。

次に、こちらも A 組合における事例であるが、活動が開始された当初は組合員が自らの造林地の維持管理をおこなっていたが、事業が展開するにつれ雇用労働を用いてそれらの作業を実施するようになった。農村労働者層に比べ、ある程度生活に余裕があると考えられるカラングラン市の公務員の場合、現在はほとんどの作業を雇用労働力によって実施している。具体的には、植付け、草刈、穴掘り、水撒き等の作業である。各作業にはすでに相場の賃金が決まっており、造林作業の1人1日の雇用賃金は100ペソ、部分的な作業の場合は、植付け1本当たり3ペソ、植付けのための穴掘りが1穴15ペソ、造林木1本の周囲の草刈5ペソである。これらの作業の雇用においては、当初集落内の農村労働者が雇用されていた。しかし、現在では A 組合では作業を請負わせる場合、誰に頼んでも良いわけではなく、原則として組合員の中で雇用を望む者を雇用する方針にしていると言う。これは、組合員の中で造林事業による活動が成功していない組合員に対して、雇用の場を与えることが目的である。

以上、組合活動の実態について見てきたが、これらを公平性という側面から考察すると、次のように結論付けることができるだろう。それは、組合への参加という面では平等性が確保されているものの、組合幹部は経済的な利益の追求を活動の最も大きな目的としていることから、造林地に頻繁に足を運ばない貧困層は、実質的に活動に参加しにくい仕組みになってしまっている。組合としてはこのような層に対して、組合全体にとって不利益となる場合にのみ対処をするにとどまっている。また、積極的に貧困層を援助する場合においても、それは組合活動に不都合が生じない範囲においてのみのものである。

第四節 住民による造林地の自治的な管理と事業の持続性

1 集团的・自立的な行動規範の形成

両組合が利用している約300ha程の土地は、どのように利用されそして管理されているのだろうか。各組合に共通しているのは、組合員に分割された土地は、基本的には自己責任で土地の利用を行なうことが前提とされていることである。しかしながら、造林地の管理には乾期に頻発する火事の対策、道路の修復、水撒き作業等多くの共同作業が必要となるため、組合員が協力してこれらの作業に対応するための規則が整えられてきた。

当地域における造林事業において、最も大きな問題となるのは乾期に頻発する山火事存在である。この地域ではプロジェクトが終了した現在においても、必ずと言ってよいほど乾期には山火事が発生している。筆者が2002年の2月に滞在している期間中も、周囲の山々の数箇所山火事が発生していることが確認された。この山火事への対応が、組合が協同して対応すべき最も大きな課題であり、最初に組合の山火事への対応を見てみたい。

山火事の対策として最も重要なのは、乾期における造林地の草刈である。A組合では、スュアンあるいはバヤニハン (*bayanihan*)⁴²⁾という共同労役により草刈を行っているが、この草刈に参加しない者は100ペソの罰金を科されることになる。草刈は一斉に行なうのではなく、期間内に決められた日数を行なうことが必要である。草刈に参加できない場合には他の人を雇い、代理として草刈作業に参加してもらってもよく、この場合は原則として組合員を雇うことになっていることは前述した通りである。罰金として支払われた金は組合に運営費として蓄えられる。

B組合における火事への対策もやはり草刈が中心である。この組合の場合は、草刈や火事対策のための会合を3回休むと警告するようにしているという。しかし、具体的な罰則は設けていない。両組合で共通しているのは、もし1人の組合員が火事で被害を受けた場合は、組合として被害を受けた組合員を支援するということである。具体的には個人に対して苗木の供給や、植付け作業などの手伝いを組合員で行なう。

2 組合における意思決定方法

両方の組合における運営は、組合長1人、副組合長1人、監査役1人、書記1人、会計役1人、役員5人の計10人が中心となっている。どちらの組合においても、これらの幹部によって決定されることは組合活動において必要となる共同作業の内容と、それに参加しないものに対する罰則などである。

A組合では毎月一度、第三金曜日に集会を開いている。この集会は造林地内の屋根付き小屋で行われ、組合員のうち40人から60人が毎回参加している。また各組合ごとに必要があれば会合を開くなどして意見を交換し合っている。また、集会にはかならずDENRの地方機関であるCENRO (Community Environment and Natural Resources Office) の職員が参加し、技術的な助言を与えている⁴³⁾。しかし、これまで重要な項目に関する事項は組合長の判断に委ねられる場合が多く、現在も組合運営においては、組合長の権限が圧倒的に強く、組合活動の方向性も組合長の判断次第という側面が強い。よって、組合活動における意思決定の方法、そしてそれを通じた組合運営の特徴を明らかにするためには、組合長とはいかなる人物なのかを明らかにする必要があると考

表 4-2 カラングラン市における近年の山火事発生状況

	回数	焼失面積
2000年度	7	2,288ha
2001年度	9	696ha
合計	16	2,984ha

（出所）DENR 地方事務所資料より筆者作成

（注）2001年度のデータは、2001年8月時点での数値である。

える。次の項目では、二人の組合長はいかなる人物であるかについて詳しく見ていきたい。

3 組合運営における組合長の役割

A 組合長は現在39歳で、カラングラン市の中心部で市内最大の自動車修理工場を営んでいる。数人の従業員を抱え、自動車やトライシクルと呼ばれるサイドカー付きのバイク、ジブニーといわれる乗合バス、また農機具などの修理を請負っている。家族は高校教師である39歳の妻と、3人の子供の計5人である。通常は、修理工場の敷地内に建てられた家に家族全員で住んでいるが、この他にジェネラルルナ村のアベベ集落にも家を所有している。自動車修理工場の経営がAにとって最も重要な事業であるが、この他に5haの農地を所有し、6haを借り入れて稲作農業を営んでいる。農地の経営は専らケアテイカーに任せており自らは行なうことは無い。この他、相当数の豚・鶏・山羊・牛・水牛などを所有しており、畜産にも力を入れている。Aのような経済力を持った者は組合員にはおらず、組合のなかで飛びぬけた経済力を持っている。

Aは、前述したように組合を単にCBFMを実行するだけのものに留まらせるのではなく、組合発足当初から小規模金融制度を考案したり、家畜飼育のプログラムを考案したりするなど、自身のビジネスにおける経験を生かした活動を組合に取り込もうとしてきた。前述したように現在は果樹造林を軌道に乗せるため、また現段階では組合単位でこれらの事業を行なうことに限界を感じ実行には移されていない。そのため今後は村の行政が行なっている家畜飼育の活動と提携しながら、それらの事業を組合に取り入れることを考えていると言う。

次にB組合長であるが、Bは現在65歳で46歳の妻と2人の子供と暮らしている。Bはジェネラルルナ村のプロ集落に住んでおり、市の中心部にある市場で洋品店を営んでいる。この洋品店経営を中心とし、同時に所有している4haの農地でケアテイカーを使用して稲作を行なっている。Bは他の組合員と比べれば裕福であることは間違いないが、Aのように圧倒的な経済力があるわけではない。しかし、Bの特徴としては、父親が以前カラングラン市長を務めていた人物であり、地元の名家の出身であるということである。Bの父親はすでに亡くなっているが、その家は市内でも最も古い建造物の一つとして、市の中心部に保存されている。また、Bは市内の組合やNGOなど様々な団体の役員を兼務しており、ビジネスを中心とするのではなく、草の根において地域の発展のために様々な活動を行っている人物であると言える。

このように、Aは村の行政における役職も無く、組合活動はビジネスに関連したものに限られており、一方Bはビジネスと言うよりも、従来からNGOなどの草の根における活動を中心に活

動を行なってきた経験があり、CBFM においてビジネスを行なおうとしているのも、地域の発展に寄与するための手段として行なわれている側面があると言える。

このように組合長の違いが組合運営においてどのような違いをもたらすのかという点は非常に興味深い点ではあるが、本論文でそれを論じるには限界があるので組合長のタイプの違いを述べるにとどめておくことにする。

4 事業の持続性

事業の持続性に関しては、実際に事業が開始してから2年も経っていない状態であり、考察するには限界があることをはじめに断っておかなければならない。事業の持続性に関して注目すべき点は、当地域において造林事業を行なう際に最も大きな問題となりうる山火事が、CBFM 事業地内ではほとんど防止され、実害が出ていないということである。これは、CBFM において発行される土地利用権が、組合長をはじめ組合員が造林地を守る活動を行なう駆動力になっていると言えることができる。

また、事業の持続性において重要であると考えられるのは、組合長の存在である。組合長が行なっている苗や組合資金を得るために政治家に働きかけたり、市の話し合いに参加したりする活動は、生活に余裕があり、様々な人脈を持っている組合長しか行なうことができない役割である。また、組合長はもともと地元における指導者的存在であることに加え、自らが熱心に活動に参加することで、組合員が組合長に信頼を寄せてまとまりのある活動に展開している。田中（2003：55-56）が指摘しているように、CBFM を実施する際の問題点は、組合運営資金や造林資金作りに限界があることであり、この点を二人の組合長が克服していることが、現在のところ組合運営が成功していることに繋がっていると考えられる。

ただ、逆に言えば事業は組合長次第でどうにでも展開するということである。現在はマンゴー造林が順調であるが、これがビジネスとして成立しなかった時に、組合長がどのような対応を取るかが今後の組合活動においては重要になってくるであろう。

第五節 住民の生活改善への寄与

1 所得への影響

当地域における CBFM の活動は、換金作物の栽培がほとんどすべてといって良いが、これらの活動は開始されてからまだ日が浅く、現金収入を得ることができる段階に至ってない。そのため、将来においてどのような影響を与え得るという点について、職業階層の違いから推論を試みたい。

まず、組合長や組合幹部であるカラングラン市の公務員、ジェネラルルナ村長などが含まれる農外就業者層の組合員は、日々の生活に困るということは無く、彼らにとって CBFM の活動は追加的な収入機会の一つに過ぎないであろう。

自作農、小作農である組合員は、稲作生産を行っている限り農村労働者層に比べれば最低限の安定した生活を送ることができるが、これまでは、稲作を行なうこと意外に収入を得る機会はほとんど無かったと言って良い。そのような状況の下で、公有林地利用による果樹の栽培は、従来からの構造に対して何らかのインパクトを与える可能性を持っていると考えられる。パンタバン

ガンプロジェクトにおいては、雇用された農民の多くが賃金を稲作生産資金の借入を減らすために用いていたことが、CBFM によって現金収入が得られるようになった場合、その収入を同じように使用する可能性が強いと考えられる。

次に、農村労働者層の者にとっての影響であるが、彼らは組合に加入することができても、日々の生活の糧を得るために雇用労働に携わる必要があるため、造林事業それ自体からは収入を得られない可能性がある。しかしながら、前にも見たように造林地の維持管理においては新たな雇用関係が生まれつつあり、間接的ではあるが CBFM は新たな収入機会になっているとすることができる。たとえば、限られたものであったとしても、従来はほぼ農業雇用労働しか就業機会が無かった彼らにとって、新たな就業機会が生まれた意味は極めて大きいと考えることができる。

2 CBFM を通じた地域の活性化

CBFM 組合は、現在のところほぼ造林のみの活動にとどまっているが、特に A 組合長は今後 CBFM 組合を通じて様々な事業を実施したいと考えている。当村においては、従来の組合活動は住民にとって最も重要な稲作に関連した活動を行なうものがほとんどであったが、それらの活動のほとんどは成功せず、現在においても組合活動は停滞していることは前に見たとおりである。そのような状況の中で、公有林地の利用を通じた新たな社会的な関係が生まれてきたわけである。そして、現在のところこの活動に多くの住民が参加し、新たな所得機会を創出しようと試みている。また、直接的に収入を得られる活動だけでなく、小規模な金融制度など生活の改善に資するような活動も試みられている。

将来的に CBFM 組合がより活発な活動を行なうためには、基幹的な活動である果樹造林を成功させ、組合の財政を安定させることが先決であろう。もし、そのような状況が生まれるのならば、CBFM 組合は当地域の活性化にとって極めて大きな役割を果たすことになると思われる。

第六節 小括

以上、ジェネラルルナ村における CBFM 政策の運用実態を見てきたわけであるが、以上の点を、①プロジェクトの雇用における公平性、②地域住民による造林地の自治的で自立的な管理、③地域住民の生活改善への寄与という側面からまとめてみたい。

まず①に関しては、組合への加入に関してはすべての階層において公平性が保たれているものの、加入した後の実態としては日々の生活に追われる貧しい層は、果樹造林事業を行なうことができなくなっていると言われているとすることができる。そのような状況に対する組合の対応は、組合運営に不利になりうるような状況を避けることのみしか考えられておらず、今後収入が得られる段階においては、平等は確保されない可能性が強いということができる。

また、CBFM による造林地はパンタバンガンプロジェクトにおける造林地と同じであり、プロジェクトにおいて山火事が頻発した場所であるが、CBFM の活動においては活動が開始されてから 1 年半が経った段階では山火事による造林木の被害は無く、組合員による自治的な造林地の維持管理がなされていることが分かる。

住民の生活改善の寄与という側面においては、現在は収入が得られる状態にはないものの、農

外就業者にとっては追加的な収入機会として、農民にとっては稲作生産資金の借入金を減らす資金として、また農村労働者にとっては新たな雇用機会の創出という影響をもたらすと推察される。また、所得に与える影響に留まらず、CBFM 組合を通じた新たな社会的関係が、地域の活性化に資するような活動を生み出す可能性を秘めているといえることができる。

終章 パンタバンガン森林開発プロジェクトと CBFM の対比による評価

1 事業における公平性

パンタバンガンプロジェクトにおいては、造林地や造林木が基本的にすべて国の所有とされており、地域住民は何の権利も持たなかった。そのため、地域住民にとって最も重要な点は、プロジェクトに雇用されることであった。プロジェクトにおいては、なるべく多くの住民に対して公平に雇用機会を分配することが目指され、多くの住民が雇用機会を得ることができた。しかしながら、雇用機会をすべての地域住民が納得のいく形で分配することはほとんど不可能なことであり、地域内の有力者がプロジェクト運営者に働きかけ、自分の関係者を優先的に雇用してもらうという動きが生まれることとなった。特に、当地域において最も貧しい階層である農業労働者層において、雇用機会の不平等が生じたことが大きな問題を生じさせることとなった。

CBFM においては、事業実施主体である組合に希望するものなら誰でも参加することができるため、参加における平等性は確保されている。しかし、農外就業者が中心となって組合運営を行っている現状では、企業的な果樹造林が実施されており、そのような事業が進展するなかで、日々の生活の糧を得なければならない貧困層の住民は造林地の維持管理を行うことができず、活動を休止せざるをえないという状況が生まれつつある。つまり、現在のところ参加においては平等であるが実態としては裕福な者が最も多く利益を得られる仕組みになりつつあると言える。

2 地域住民による自治的で自立的な造林地の管理

当地域における造林地の維持管理の上での最大の脅威は山火事存在であるが、パンタバンガンプロジェクト期間中は幾多となく山火事が発生し、造林木に対して極めて重大な被害をもたらした。また、現在においてプロジェクトにおける造林地の利用に際して、地域住民が利用を規制するための規則をつくったり、共同して山火事に対処するような動きはみられなかった。その理由の一つとしては、ダムの上流域に位置するこの地域の住民にとって、ダムへの土砂堆積を防止するための環境造林からの恩恵は全く無いと考えられ、現在においても多くの住民が薪を造林地から採取している。

CBFM における造林地は、パンタバンガンプロジェクトにおいて火事が頻発した場所であるが、CBFM が開始されてから 1 年半の間、山火事によって造林木が被害を受けたということは無く、明らかな違いが表れている。山火事への対処法として、各組合では定期的な草刈や火事が発生した場合の消化法といった直接的な規則にとどまらず、林地利用権の売買の禁止や、規則を破った者に対する罰則など組合独自の規則を作り上げ、造林地の維持管理に当たっている。

このように、地域住民がパンタバンガンプロジェクト時とは明らかに違う対応をしている理由

として最も大きい点は、林地や造林木に対する権利が認められているという点であろう。また、パンタバンガンプロジェクトの場合は、運営や雇用管理等を基本的にすべて国や国の地方機関の職員が行っており、地域住民との接点が密接ではなかったと考えられる。CBFM で組合長を務めている人物は、地域で有数の事業家であったり、父親が市長を務め、自身も地域開発のための NGO に関わるなど人物であるなど、組合員が信頼を寄せられる人物であるという点が大きいと考えられる。

3 地域住民への生活改善への寄与

パンタバンガンプロジェクトにおいては、雇用機会の提供という面を除いては、地域住民に対する貢献は無かったといえることができる。しかもそれは、一過性のものでありその後地域住民による自主的な活動は見られなかった。それに対して CBFM では、組合長を中心として、造林事業にとどまらない展開を見せており、CBFM 組合を基軸とした新たな活動が生まれつつあるといえることができる。

4 森林再生事業としての評価

パンタバンガンプロジェクトにおいては、早生樹種や在来樹種などさまざまな種類の樹種が造林された。一方、CBFM において植えられている樹種はマンゴーを主体とする換金樹種のみであり、樹種の多様性からみれば極めて限られているといえることができる。また、造林面積という側面では、パンタバンガンプロジェクトでは火事による被害を受けたとはいえ数千 ha におよんでいるのに対し、CBFM は二つの組合をあわせたとしても 600ha 程度に過ぎない。

このように、森林再生という側面からみれば、CBFM には限界があるといえることができる。それは、現在のところ CBFM 組合は主に自主的な財源に頼るしかなく、経済的に割の合わない樹種を植えるインセンティブは全く無いからである。それは、造林地においても同様で、利用されている林地は集落からのアクセスが良く緩傾斜の場所に限られており、不採算の場所は利用されていない。

フィリピン政府は、すべての国有地に CBFM を適用して森林の再生を図ろうとしているが、CBFM によっては造林が行われない場所、樹種等に関しては政府による適切な関与によって造林が実施されるべきである。

(参考資料) Questionnaire for Study of Socio-economic Situation in Carranglan

Name of family head _____ Age _____

Address: Sitio _____ Barangay _____

Family members

		Age	Main Job Sub	Wage/day	Days/month	Palay/day	Total (peso)
1							
2							
3							
4							
5							
6							
7							
8							

Movement of the family head

Place of birth (Province/Municipal) _____ / _____

Place of residence before you came here, and main job at that time

(Province /Municipal) _____ / _____ Main job _____

Year you came Carranglan _____

Reasons you came here _____

RP-Japan Project Participation (Wage work/Social forestry/Project management/Nothing)

Others _____

Wageworks

Type of jobs	Plantation	Construction	Protection	Machine repairing	Nursery
Total duration					
Wage/day (month)					

Social Forestry Program (UFBP, CBRP1, CBRP2)

Nothing: Reason ()

How did you use the extra income from the project?

1. Bought land 2. Children's education 3. Bought electrical items 4. Built a house
 5. Started a business 6. Domestic use 7. Loan repayment 8. Saving
 9. Others

Land tenure

		Owner		Rent		Squatter
		Own use	Rent out	Land Owner	Government	
Area total						
Classification	Homestead					
	Paddy field					
	Field					
	Orchard* (Kind/income)					
	Pasture					
	Wood lot* (Kind/income)					
	Fallowed					
	Others					

What are the changes about land tenure after RP-Japan project?

Agriculture (2001)

	Area (<i>ha</i>)	Yield (<i>Caban</i>)	Unit price (<i>Peso</i>)	Amount/Sale	Price/Sale
Rice (rainy)					
(dry)					
Total/year					

Livestock (2001)

What kind of animals do you have? (Carabao Cow Pig Goat Chicken,)

Did you sell it last year? (Y/N)

Cash income from the animals

What are the changes about agriculture after the project?

Tenant farmer (Tenant/Sub tenant)

Registration	(Y/N)	Rate of the sharing
1	Y	0.0000
2	Y	0.0000
3	Y	0.0000
4	Y	0.0000
5	Y	0.0000
6	Y	0.0000
7	Y	0.0000
8	Y	0.0000
9	Y	0.0000
10	Y	0.0000
11	Y	0.0000
12	Y	0.0000
13	Y	0.0000
14	Y	0.0000
15	Y	0.0000
16	Y	0.0000
17	Y	0.0000
18	Y	0.0000
19	Y	0.0000
20	Y	0.0000
21	Y	0.0000
22	Y	0.0000
23	Y	0.0000
24	Y	0.0000
25	Y	0.0000
26	Y	0.0000
27	Y	0.0000
28	Y	0.0000
29	Y	0.0000
30	Y	0.0000
31	Y	0.0000
32	Y	0.0000
33	Y	0.0000
34	Y	0.0000
35	Y	0.0000
36	Y	0.0000
37	Y	0.0000
38	Y	0.0000
39	Y	0.0000
40	Y	0.0000
41	Y	0.0000
42	Y	0.0000
43	Y	0.0000
44	Y	0.0000
45	Y	0.0000
46	Y	0.0000
47	Y	0.0000
48	Y	0.0000
49	Y	0.0000
50	Y	0.0000
51	Y	0.0000
52	Y	0.0000
53	Y	0.0000
54	Y	0.0000
55	Y	0.0000
56	Y	0.0000
57	Y	0.0000
58	Y	0.0000
59	Y	0.0000
60	Y	0.0000
61	Y	0.0000
62	Y	0.0000
63	Y	0.0000
64	Y	0.0000
65	Y	0.0000
66	Y	0.0000
67	Y	0.0000
68	Y	0.0000
69	Y	0.0000
70	Y	0.0000
71	Y	0.0000
72	Y	0.0000
73	Y	0.0000
74	Y	0.0000
75	Y	0.0000
76	Y	0.0000
77	Y	0.0000
78	Y	0.0000
79	Y	0.0000
80	Y	0.0000
81	Y	0.0000
82	Y	0.0000
83	Y	0.0000
84	Y	0.0000
85	Y	0.0000
86	Y	0.0000
87	Y	0.0000
88	Y	0.0000
89	Y	0.0000
90	Y	0.0000
91	Y	0.0000
92	Y	0.0000
93	Y	0.0000
94	Y	0.0000
95	Y	0.0000
96	Y	0.0000
97	Y	0.0000
98	Y	0.0000
99	Y	0.0000
100	Y	0.0000

Whereabouts of landlord (In Carranglan/Out of Carranglan)

→ Municipal/Province / _____

Role of tenant farmer for the landlord

Landlord (Landlord/Representative)

Number of tenant farmers Rate of the sharing_____

Role of landlord for the farmer

(Use of homestead, Use of agricultural machine, Provision of foods, Lending of money, Provision of chances of employment)

What are the changes about landlord-tenant system after the project?

Debt From (Landlord, Relative, Bank, Friend, Merchant, Usury)	Total (amount/	peso)
Interest (%)	Purpose ()	

What are the changes about the debt after the project?

Electric appliances (Year of first introduced)

Refrigerator () Washing machine () Telephone () TV () Car ()

Bike () Rice cooker () Karaoke () Radio Cassette Recorder ()

Ownership of the agricultural machinery

	Cultivator	Pump for Irrigation	Threshing machine	Rice polishing Machine	Chemical spray
Own/Rent	O / R	O / R	O / R	O / R	O / R
Private/Common	P / C	P / C	P / C	P / C	P / C
Year introduced					

Fuel for Cooking: [Charcoal Firewood (source:) Gas] Electricity (peso/month)

What kind of products do you get from forest? _____

What kind of forest products do you sell? _____

Where is the market for forest products? _____

When did you plant trees recently?

When () Where () What species ()
Why ()

Did you change your thought about the forest in this area after the project?

Mutual assistant system

Do you usually use the mutual assistant system? (Yes/No)

Suyuan

Is there Suyuan system in this area? (Yes/No, I don't know)

How many days did you do it per month? About _____ days/month

Who do you do it for? (Relative, Landlord, Friend, Neighborhood, Anybody)

What kind of works do you do?

Bayanihan (Batalis)

Is there Bayanihan system in this area? (Yes/No, I don't know)

How many days did you do it per month? About _____ days/month

Who do you do it for? (Relative, Landlord, Friend, Neighborhood, Anybody)

What kind of works do you do?

Changes after the project

Social association

Cooperatives

What kinds of cooperatives are there in this area?

(Forestry, Agriculture, Labor, Women, Others, Nothing) / I don't know

What is the purpose of the cooperatives?

How many people belong to the cooperatives? _____

In which cooperatives do you belong? Why

When did you join the cooperatives? _____

What activities do you do in the cooperatives?

Association of the relatives

Do you belong to the association of the relatives in this area? (Yes/No)

How many people belong to the association? _____

What kind of activities do you do?

Changes after the project

What do you think is the biggest change after the RP- Japan project?

-In your life

-In this area

Did the project make your life easier?

How do you feel about your life now? (1.very hard, 2.hard, 3.normal, 4.easy, 5.very easy)

What is your opinion about RP-Japan Project at the time of the project?

What is your opinion about Japanese expert at the time of the project?

Why there were many fire outbreaks at the time of the project?

Which of the following are necessary in your life now? Rank them according to the 5 ranks provided.

Heath center	1 2 3 4 5	Electricity	1 2 3 4 5
Construction of road	1 2 3 4 5	Drinking water	1 2 3 4 5
Introd. of high yielding crop	1 2 3 4 5	Charcoal and firewood	1 2 3 4 5
Irrigation	1 2 3 4 5	Erosion control	1 2 3 4 5
Education of children	1 2 3 4 5	Employment	1 2 3 4 5
Pasture	1 2 3 4 5	Expansion of farmland	1 2 3 4 5
Reforestation	1 2 3 4 5	Tenure of farmland	1 2 3 4 5

注

- 1) フィリピンにおける総人口は、1960年2,700万人、1970年3,700万人、1980年4,800万人、1990年6,000万人と増加を続け、1995年には6,900万人に達した（NSO, 1999）。
- 2) フィリピンの山間部には1990年時点で約870万人が居住し、そのうち、28%が移住者であった。1980～1985年だけで、250万人が都市部や低地の農村部から、森林地帯である高地に移住したと推定される（JICA, 2002：141）。
- 3) フィリピンにおける貧困世帯率は、1985年44.2%、1991年39.9%、1994年35.5%、1997年32.1%と着実な低下を見せていたが、その後、アジア経済危機やエルニーニョによる農業生産の落ち込み等の影響により、2000年には34.2%と悪化している。また、1991年から2000年にかけて、都市部においては貧困人口が145万人減少したにもかかわらず、貧困人口の約7割が住む農山村部では460万人増加した（JICA, *ibid.*：9）。
- 4) その後、JICA は参加型開発への取り組みを強め、1994年に「参加型開発と良い統治」分野別援助研究会を設置した。
- 5) 本論文では、Municipality を市、Barangay を村、Sitio を集落と訳している。ちなみに、フィリピンの地方自治体は大きく分けて州（*Province*）、市（*City* または *Municipality*）、村（*Barangay*）の3層に分かれ、それぞれ77州、113市（*City*）、1,496市（*Municipality*）、41,943村がある。フィリピンの地方行政制度については森田（1998）に詳しい。
- 6) JICA の「参加型開発と良い統治」分野別援助研究会報告書においては、参加の質は、社会的能力が育っていくことを通じて高められていくが、この「住民の社会的能力」とは、①住民のBHN（Basic Human Needs）の充足、②住民の意識化・組織化、③資源の管理運営能力、④自治管理能力、⑤対外交渉能力であるとしている（JICA, 1995：24-26）。
- 7) 焼畑移動耕作をフィリピンではカインギンという。焼畑移動耕作の名称は各国で様々であり、インドネシアのラダン（*ladang*）、西ジャワのヒューマ（*humah*）、ベトナムのレイ（*ray*）などが知られている（田中、1978：75）。

- 8) 1978年に農業天然資源省は農業省および天然資源省の2省に分離した。
- 9) PD705号の翻訳は吉沢(1976:11)にしたがった。
- 10) 18%が基準とされたのは、この傾斜角が機械化山間地農業の上限であるということと、傾斜角18%を超える土地が農業にさらされる時に土壤浸食が過度になりはじめるという調査結果に基づくものであった(日本大学農獣医学部国際地域研究所編, 1992:126)。
- 11) カインギンを行う者をカインギネロスという。つまり焼畑移動耕作民を指す。
- 12) 7 ha の制限が設けられたのは、農地改革条項との一貫性を持たせるためである(バリサカン, 1994:161)。
- 13) なお、地方分権化の進展により、ISFP は1992年以降、地方自治体によって実施されている。また、新規の CSC の発行は行われていない(DENR)。
- 14) フィリピン国憲法1987, 第Ⅳ項によると、公有地(Public Domains)は以下の4区分に分類される。(1)法定農用地, (2)法定林地, (3)法定採鉱地, (4)法定保護区。また、PD705号は、法定林地を特定する基準を定めている。この基準によると傾斜角18%以上の土地は法定林地に区分されている。この法律は傾斜角50%以上の傾斜地において放牧を行なうことを禁止している。
- 15) PD705号は、発電用のダム、灌漑システム、保全及び改善を要する水系に繋がっている流域は重要な水域地域として指定している。
- 16) 国道5号線はアスファルト道路であり、フィリピン国の幹線道路の一つである。整備状況も良好で、国家の経済活動において重要な役割を果たしている。
- 17) カラングラン市には17の村(*Barangay*)がある。それは、T. L. Padilla, F. C. Otio, D. L. Maglanoc, G. S. Rosario, Bantug, San Agustin, Burgos, Salazar, General Luna, R. A. Padilla, Bunga, Puncan, Digdig, Piut, Putlan, Minuli, Capintalan である。
- 18) ここで言う「中部ルソン地域」とは、ブラカン、ヌエバ・エシハ、パンパンガ、パンガシナン、ターラックの5州を指している。
- 19) カラングラン市の農業の現状については、市がまとめた資料と、担当者に対する聞き取り調査によって把握した。
- 20) 1カバンは約50kgである。
- 21) ジェネラルルナ村は、以下の11集落(*Sitio*)で構成されている。それは、Abebeg, Amot, Banga-banga, Binbin, Camanggahan, Dianao, Dipaan, Malbukong, Mangkitkit, Ligin-nia, Bulo である。
- 22) サリサリストアとはフィリピンにおいて一般的に見られる雑貨屋のことである。サリサリストアの店先にはベンチが備え付けられていることが多く、昼間は住民が集まって雑談をしたり、賭博やカラオケに興じている。
- 23) 世帯主の合計が125世帯にならないのは、残りの6世帯がいずれの分類にも含まれないと考えられるからである。この6世帯には年金のみで生活している世帯、夫が軍役で死亡したため、その補償金で生活している世帯が含まれる。
- 24) スユアン(*suyuan*)とはわが国の「結い」に類似したものである。

- 25) 年間粗収入は次のようにして推計した。稲作を行っている世帯については、年間の総生産量から自家消費分を除き、米商人に販売した分を粗収入とした。なお、1カバンは300～350ペソである。農村労働者については、各世帯が年間にどれくらい雇用機会を得ているのかを計算し、そこから年間所得を計算した。彼らの日当の相場は、50～100ペソである。農外就業者については、月ごとの定期的な収入から年間所得を推計した。また、サリサリストア等の副業がある場合は、月当りの収入を計算し収入に加えている。
- 26) 1972年農地改革法は、マルコス政権期に実施されたが次第に地主の抵抗が強まり、農地改革面積実績は1.51万 ha と計画の2.6%に過ぎなかった。アキノ政権時に成立した1987年包括的農地改革計画(CARP)は、1972年法における計画をさらに加速させた画期的なものであった。CARPは続くラモス政権、エストラダ政権まで引き継がれた（野沢，2000：175）。
- 27) しかしながら、CARP においては農地改革が実施されて受益者が土地所有裁定証書(CLOA)を取得したとしても、フィリピン土地銀行が定めた土地代金を30年以内に償還しなければ、農地がフィリピン土地銀行の抵当に入ると定められており、また CLOA を取得するための手続きが煩雑なこともあり（堀，2001：33）、当地域においての農地改革は活発に行われているとは言えない。
- 28) 米商人は市内の有力者であり土地も所有している。そのため、米商人の農地所有状況について考察する必要があるが、本稿ではその点についての調査は充分ではない。ただ、米商人の多くは副業として雑貨屋や機械修理工場を経営しており、地主としてよりも、事業家としての側面の方が強いと考えられる。
- 29) 筆者の聞き取り調査による。
- 30) この質問は負債の額という非常にプライベートな内容であるため、質問に答えたくないという選択肢も提示した。
- 31) プロジェクト開始時における造林対象地の利用関係については、国際協力事業団報告書(1979：17-24) に依拠している。
- 32) パトロン・クライアント関係とは、個別的・直接的かつ多様な便益の交換を介して結ばれた、より高い社会的・経済的地位を持つ者（パトロン＝保護者）とより低い地位の者（クライアント＝被保護者）との間での、恒常的かつ持続的な、相互に依存的でパーソナルな人間関係のことである（新社会学辞典：2000：1188）。
- 33) プロジェクトにおける山火災対策については、JICA (1991：6-10) に依拠している。この報告書においては、プロジェクトにおいて発生した山火事について、発生件数の推移、防火・消火体制、啓蒙活動の浸透度など包括的な分析がなされている。
- 34) パンタバンガンプロジェクトの第二期より導入された事業で、内容は ISFP を当地域の実情に合うように変更したものであった。
- 35) 現地調査においては、多くの住民がパンタバンガンプロジェクトを経験しているためか、「森林」といえばすぐに「雇用機会」と連想する住民が非常に多く驚いた。
- 36) CDA はアキノ政権期の1990年に協同組合開発庁設置法（RA 第6939号）が成立したことによ

って設置された。CDAの主目的は二つあり、①協同組合、協同組合連合会、各種組合の登録などの規制機能、②協同組合とその組合員の教育研修などの開発機能である。また、協同組合の種類は、信用、消費者、販売、生産者、サービス、多目的農業、多目的非農業の7種類がある(野沢, *ibid.*:185)。

37) LBPは1963年農地改革法により、農地改革関連の金融業務を担当するために設立された。LBPの融資を受けるには協同組合はCDAに登録する必要がある(野沢, *ibid.*:187, 188)。

38) 1997年現在、登録している組合の合計4万5,721組合のうち、27.9%が活動停止中となっている(CDA, 1997)。また、1991～1995年を対象にした調査によると、多目的組合に対する融資のうち返済期限満了日までに返済がなされたのは融資額の76%とされている(野沢, *ibid.*:191)

39) DENRは行政令を発令し、CBFMのもとにおいてこれまで発行された土地利用権をCBFM契約の下に統合した。しかし、統合社会林業政策(ISFP)参加者に対して発行された管理契約証明書(CSC)は、CBFM契約に参加している農民個人、家族に保有されたままとなっている(DENR)。

40) 組合員は造林によって得られた産物を自由に利用できる。ただ、収穫時には、売上を、国と組合(管理運営費)に対しそれぞれ12.5%ずつ分与しなければならない(DENR)。

41) CBFM事業地においては、資源管理計画を策定して、土地利用にかかる計画作りを行うことになっている。この計画はDENRの協力の下で組合が策定することになっている(DENR, 行政規則96-29, Section8)。計画の策定にあたっては、DENRが監督をするため、土地利用にかかわるこの計画は公的な性格を持つ。しかしながら、行政官が実態においてどのような土地利用が行われているのかを調べることは困難であり、実際の土地利用は組合によって任されていると言っても過言ではない(組合長に対する聞き取り調査による)。

42) バヤニハンは、スユアンと同様にわが国の結い、手間替えに類似したものである。

43) CENROは、DENRの最先端の事務所であり、住民と直接的に結びつきそのサービスを提供し、DENRの施策やプロジェクトを実施する。

参考文献

【英語】

Annual Report, (1997), Cooperative Development Authority

Philippine Forestry Statistics (1999), Department of Environment and Natural Resources

Philippine-Japan Forestry Development Project, Integrated Report (1992), Japan International Cooperation Agency

Philippine Year Book (1999), National Statistics Office

Pasicolan, P. N. (1997), Farm forestry, an alternative to government-driven reforestation in the Philippines, Forest ecology and management

【日本語】

- アルセニオ・M・バリサカン編（1994）フィリピン農村開発の構造と改革
一方井真紀（1996）社会林業プログラムの成果と問題点，東京大学農学部卒業論文，未刊行
梅原弘光（1992）フィリピンの農村，古今書院
大野盛雄編（1969）アジアの農村，東京大学出版会
海外林業コンサルタンツ協会（1990）地域社会林業情報整備事業調査報告書
梶村 昇（2000）水と森と大地，アジア書房
加藤 隆（1985）地域住民の生活基盤とプロジェクトの雇用効果，国際協力事業団
加藤 隆（1987）パンタバンガン林業開発技術協力プロジェクト短期専門家報告書，国際協力事業団
加藤 隆（1990）フィリピンの林政，林政学 p255-258，文永堂出版
国際協力事業団（1985）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（2002）フィリピン共和国環境セクター・プログラム形成調査
塩谷勉編（1969）東南アジア林業の展開，地球出版
関 良基（2002）フィリピンの商業伐採跡地における林野の住民管理に関する研究，京都大学大学院農学研究科博士論文
田中 茂（1978）フィリピンの焼畑移動耕作，水利科学，No.121
田中昌之（2003）フィリピンの住民参加型林業の実情，熱帯林業，No.56
日本大学農獣医学部国際地域研究所編（1992）東南アジア農業と環境保全，龍溪書舎
野沢勝美（2000）フィリピン農地改革と協同組合 ―西部ビサヤ地方西ネグロス州およびイロイロ州の事例を中心として―
堀芳枝（2001）フィリピン農地改革における政府，NGO，住民組織の対立と協調，アジア研究，vol.47
餅田治之（1989）パンタバンガン林業開発技術協力プロジェクト，社会林業の実施計画に関する基礎調査，未刊行
森田 朗（1998）アジアの地方制度，東京大学出版会
安田信之（2000）東南アジア法，日本評論社
吉沢邦夫（1976）改訂フィリピン森林法，林業経済，No.331，pp.11～26
依光良三（1999）森と環境の世紀，日本経済評論社

【パンタバンガン森林開発プロジェクト調査報告書】

- 国際協力事業団（1978）フィリピン共和国パンタバンガン地域森林造成技術協力プロジェクト実施計画調査報告書
国際協力事業団（1979）フィリピン共和国パンタバンガン地域森林造成技術協力プロジェクト巡回指導報告書
国際協力事業団（1982）フィリピン国パンタバンガン森林造成技術計画専門家業務報告書
国際協力事業団（1984）パンタバンガン林業開発技術協力計画第3期専門家報告書

国際協力事業団（1991）防火体制の強化報告書

国際協力事業団（1992）フィリピンパンタバンガン林業開発計画（フェーズII）終了時評価調査報告書

summary

In the Republic of Philippine, denuded forests were increased rapidly by commercial cuttings after 1960's and it became serious social problem. The Philippine government adopted several reforestation programs such as RP-J reforestation project (which was done by JICA) and CBFM program (reforestation program by Philippine government) to establish forests in the denuded lands. In this research, we examined how these two reforestation projects work for the economic improvement of the local dwellers and forest establishment in the local area. Consequently, the following results were cleared; 1) When we investigate the RP-J reforestation project and CBFM project from the view point of impartiality against the participants of the projects, both of them carried out unfavorably to the poor and needy. 2) In the RP-J reforestation project, participants were hired as forestry labors and had no rights to use planted forests, so that they have no incentives to conserve their forest plantations. On the contrary, participants had the rights to use planted forests in the CBFM project, they positively conserve their plantation by themselves. 3) The RP-J reforestation project did not much contribute to the local dwellers except providing jobs as forestry labors, but the CBFM project brought the participants to be fruits tree owners, and the activities of the CBFM projects became an opportunity to start small financial system among the participants. 4) By the RP-J reforestation project, many kind of first growing and indigenous tree species were planted and total planted area reached several thousand hectares. On the other hand, the mango and the other fruits trees were planted by the CBFM projects, and the planted area was only some 600 hectares. So that the CBFM projects have little significance for the reforestation program in the denuded land.