

開発援助を必然とする開発空間の形成

—フィリピンの森林行政を事例に—

葉山アツコ *

The Formation of the Space Inevitable to Development Aid

—The Tale of Philippine Forestry Administration—

Atsuko HAYAMA

Abstract

Over some 30 years, the Philippine forestry sector has been intervened by ample foreign assisted development projects. This paper examines, based on the argument of ‘development as a discourse’ by Escobar, the mechanism of how the Philippine forestry planning and administration becomes heavily dependent on donors’ development aid and intervention. Certain forms of knowledge and power construct this mechanism, where poverty is the object of a problematization to make such interventions justifiable and inevitable. The Philippine uplands have long been described as a space where a vicious circle of poverty, population increase and environmental degradation continues, thus justifying development intervention. Once development as a discourse is established, its self-movement starts, where one intervention of development aid keeps leading to another. The continuation of development intervention to the Philippine forest sector over 30 years eventually results to malfunction of policymaking and administrative abilities of the forestry governance. Even the country’s forestry master plan is prepared by the assistance of foreign donors and experts. Planning aims to standardize diversified social and cultural realities based on the viewpoint of experts. Community-based Forest Management (CBFM) Program, the Philippines’ main forestry policy to manage the forest lands, is also based on the standardized plan in spite of the fact that local communities are in social and cultural diversified circumstances. Failures of local communities to exercise the CBFM plan is regarded not as a malfunction of the plan but as a result of lack of development intervention. This leads to the continuation of donor’s intervention to the Philippine forestry sector, thus helps themselves to self-maintain.

1. はじめに

1980年代後半の地球環境問題に対する関心の高まりは、開発援助の対象として環境分野が重視されるようになったことにも現れている。フィリピンにおける環境関連援助事業

* 久留米大学経済学部

の窓口になっている環境天然資源省・海外援助特別事業事務所の内部資料によると、マルコス政権時の1976年より2010年までの約35年間における海外援助機関（国際援助機関、二国間援助機関、国際NGO）による環境関連援助事業総数は297件である。そのうちの31件が現在進行中である。同資料は、援助事業

を内容別に (1) 生物多様性, (2) 沿岸・海洋資源管理, (3) 大気汚染・水質汚染などの都市環境, (4) 森林管理・山地住民の生計向上, (5) 土地測量・土地権利, (6) 鉱物資源, (7) 複合の 7 つに分類している (表 1)。1980 年代後半に, 沿岸・海洋資源管理のための援助事業, 都市環境改善のための援助事業など環境問題の対象が拡大していることがわかる。生物多様性保全を目的とした援助事業と鉱山資源開発を目的とした援助事業もこの時期に始まっている。これらは環境保護と経済発展をバランスよく統合しようとする「持続可能な開発」への対応であろうか。一方で 1970 年代より一貫として続いている援助事業は森林管理・山地住民の生計向上を目的としたもので, 環境関連の援助事案件数全体の約 3 分の 1 を占める。本稿で議論する森林行政に関わる分野の援助事業総数は, 生物多様性 (15 件), 森林管理・山地住民の生計向上 (87 件), 複合 (20 件) を含めた計 122 件になり, 環境関連の援助事業全体の約 40% と極めて多い (表 2)。援助機関, 対象地域はそれぞれ別ではあるが, なぜこれほど長期にわたって, 数多くの森林行政に関わる援助事業が続いているのだろうか。開発援助が成果をあげているのなら, 山地住民の生計, 福祉向上という目的が達せられ, 森林資源も再生しているはずである。さらに, フィリピンの森林行政機関 (環境天然資源省および同省森林管理局) は援助を受ける立場から自立し, 自らの力で問題解決を図る組織へと転換できているはずではないか。しかし, 現実とは逆であり, フィリピンの森林行政は開発援助依存から抜け出せなくなっている。なぜ開発援助はそれを受ける側を依存体質にするのであろうか。

本論の目的は, エスコバル (1992, 1995)

と古谷 (1999) による開発の言説という議論を踏まえ, フィリピンの森林行政が開発援助依存に陥っているメカニズムを把握することである。そのために, 森林政策における「計画」を立案者, 立案のための知識, 実践の規格化という観点から考察する。計画が重要なのは, それが先進国で作られた第三世界に関する知識に基づいて専門家が立案する開発の要であるからである (Escobar 1992:140)。そこには, 計画は正しい解決策であり, それを受け入れることが合理的であるという前提—開発言説—が存在する。

フィリピンの森林政策と開発援助との関係に関して, 本論は, まず, 介入当事者である専門家の事例を, JICA (国際協力機構) 個別専門家として環境天然資源省・森林管理局に赴任した私の計画立案経験を示す。次に, フィリピンの森林政策の基本計画である森林開発マスタープランについて述べる。さらに, 計画立案者が援助介入の対象とする国有林地に住む人々をどのように捉えているかを示す¹⁾。そして最後に, 近年のフィリピンの森林政策の柱である「コミュニティによる森林管理」政策によって, 計画立案者がいかに現実の規格化, 画一化を進めようとしているのかを描く。

2. 開発援助依存のメカニズム—言説としての開発

開発そのものは新しい概念ではないが, エスコバル (1995:31) が指摘するように, 「低開発」や「第三世界」という概念が作り出された 1940 年代後半に, 新しい言説としての開発が出現した。開発の言説と制度が成立した背景には米国主導の世界戦略がある。すな

表1 フィリピン、環境天然資源省関連援助事業の分野別、開始年別件数（無償、有償援助事業）

年	生物多様性 (件)	沿岸・海洋 資源管理 (件)	都市環境 (件)	森林管理 (件)	土地測量 (件)	鉱物資源 (件)	複合 (件)	計 (件)	政権名
1976							1	1	マルコス政権 (1968-1986)
1977								0	
1978				1				1	
1979				2				2	
1980				1				1	
1981				3			1	4	
1982				3	1		1	5	
1983				1				1	
1984				4				4	
1985						1		1	
1986		1		1			1	3	アキノ政権 (1986-1992)
1987	1	1	2	3		3		10	
1988				5		2	1	8	
1989		1	2	8			3	14	
1990	4	2	5	3		1	5	20	
1991	2		11	6	1	1	7	28	
1992		1	6	6		1	1	15	
1993		1	7	7	1	3	1	20	
1994	1	2	3	3			4	13	
1995	2	1	2			1	2	8	
1996							3	3	ラモス政権 (1992-1998)
1997		1	2	5		1	1	10	
1998	1		6	3		2	3	15	
1999	2		1	1		2	3	9	
2000	3	1			1	1	2	8	
2001		4	2	3		1	1	11	
2002	2	1	5	4		1	3	16	
2003		1	2	4			1	8	
2004	1		1	3			4	9	
2005	1	1	4	2	1		3	12	
2006		1	1	2			4	8	アロヨ政権 (2001-2010)
2007		2	4	1			1	8	
2008	2		4	1			2	9	
2009	2			2			4	8	
2010	1		3					4	
計	25	22	73	88	5	21	63	297	

出所：Department of Environment and Natural Resources, Foreign Assisted and Special Projects Office 内部資料をもとに作成

表2 森林行政援助事業の開始年別件数

年	無償援助 (件)	有償援助 (件)	計 (件)
1976	1		1
1977			
1978		1	1
1979	1	1	2
1980		1	1
1981	1	2	3
1982	1	2	3
1983		1	1
1984	2	2	4
1985			
1986	1		1
1987	4		4
1988	3	2	5
1989	9		9
1990	7	1	8
1991	7	1	8
1992	5	1	6
1993	5	2	7
1994	5		5
1995	2		2
1996			
1997	5	1	6
1998	5		5
1999	2	2	4
2000	1		1
2001	2	1	3
2002	8		8
2003	5		5
2004	4		4
2005	4		4
2006	3		3
2007	1		1
2008	3	1	4
2009	2	1	3
2010			
計	99	23	122

出所: Department of Environment and Natural Resources, Foreign Assisted and Special Projects Office 内部資料をもとに作成

わち、第三世界の貧困を潜在的脅威とみなす先進国にとって、これらの国々を政治的・軍事的(社会主義化阻止)、経済的(新たな市場開拓)に掌握することが地政学的に重要であった。第三世界の貧困は国家と専門家が介入すべき「問題」と位置づけられ、低開発国の人々の福祉を向上させることは技術と資金を持つ先進国の責務であると正当化された。そして、貧困解決のための唯一の方法は開発による経済発展であるとされた (Escobar ibid : 31-39, 古谷 1999 : 100)。したがって、開発の言説は、「西欧近代社会の資本主義文化を前提とする、きわめて特殊な歴史的構造物」(古谷 ibid : 104) と言える。

言説としての開発において、特定の知識体系のなかで発明され使用される用語(たとえば「第三世界」「食糧問題」「環境問題」「貧困」など)によって作られる表象が、自然化され自明なものとなり、現実についての真理になる。(Escobar 1992 : 140, 1995 : 45, 古谷 ibid : 101)。開発の制度において、経済発展による貧困解決が普遍的真理である以上、それを目的とする開発援助は合理的で善なのである。

かつてはそれぞれの地域でそれぞれのやり方で対処していた貧困は、教育、保健衛生、住宅、食糧、雇用など-この種の分類は学者によるフィクションであるとエスコバルは批判する-あらゆる分野を含めた「社会問題」として規定され、開発援助の対象とされる人々(「クライアント・カテゴリー」)として分類される。現実はいち早く用意されたこれらのカテゴリーに分類され、ラベルを貼られて専門家が処理しやすい変数にされる。開発援助という介入が必然であるという開発の言説は、数値を使った貧困の指標化、統計分析などと

いった一連の科学的手続きによって形成される。開発言説において、目的、概念、理論、戦略といった要素がシステマティックに作られる。どのような事実を事実として認識し介入するかのカテゴリー設定、計画作成のために何を問題とするかは客観的、科学的とされる専門家と呼ばれる人々に委ねられる。すべてのことが、専門家によって切り取られていく。とくに国際機関の専門家は知の権威である (Escobar 1992 : 140-141, 1995 : 40-52, 古谷 ibid : 101)。

古谷 (1999 : 101) が指摘するように「開発は、既定の処方方を施すための問題を現実のなかに『発見』するというレトリックの下に、標的として創造する」。すなわち、問題を発見し、解決のために制度を作るのではなく、開発の制度のなかで処理可能な事柄を現実のなかから見つけてそれを「問題」とするのである。

このように開発計画によって、個人と社会が標準化され、秩序づけられると、その後は計画立案者の科学的手続きと企図によって支配されるようになる。エスコバル (1992 : 138, 1995 : 39) が強調するのは、このような計画作成とその形態によって支配対象、被支配者が作り出され、そして、先進国や資本主義の合理性と効率にしたがって第三世界の地域の社会と経済が作り変えられていくという従属の永続化である。一連の言説構築によってつくられた開発空間ではたえず新しい「問題」が生まれ、開発援助を必然とするような自己運動を始める。結果として、開発援助介入と開発の制度としての専門家の存在は必然であり続ける。その意味で考えれば、古谷 (1999 : 103) が言うように、開発の本当の受益者とは、開発事業に携わる組織、企業、計画立案

をするコンサルタントや融資機関など開発業界を構成する人々や組織である。

以上、エスコバル (1992, 1995), 古谷 (1999) の議論に基づいて、第三世界を開発援助漬けにするメカニズムを整理すると以下のようにまとめることができる。すなわち、(1) 開発を通しての近代化が普遍的真理であり、普遍的モデルがあるとされる、(2) ある特定の問題を処理することに特化した専門家が、その知識の体系のなかで、普遍的モデルに基づき、処理可能な問題を設定する、(3) 特定の問題と解決方法はパッケージ化されており、したがって、均質な解決方法が用意される、(4) 一連の科学的手続き (分類、ラベル化、指標化、統計分析など) に基づいて専門家が合理的な開発計画を策定する、それらの計画は権力の機能を保証する、(5) 現実の諸問題は開発の欠如として理解され、人道主義のもとに開発援助介入が必然であるという開発言説が形成される、(6) 開発は合理的であるという前提のもと、たえず新しい問題が作り出されていく。

本稿で示すフィリピンの森林行政も、これら一連の流れの中で、「第三世界」「貧困」「環境問題」「人口増加」といった開発言説のなかで頻繁に使用される用語で表象される空間となった。計画はこれらの用語を使用して立案され、援助介入に正当性、合理性を与える。しかし、計画はどれほど合理的と言えるのか。以下では、まず、援助介入をした当事者 (「専門家」) がどのような状況のもとで計画立案したかを示す。

3. 援助介入のための問題発見のプロセス—JICA 専門家経験

私は、2004 年 5 月末から 2005 年 9 月末までの約 1 年 4 ヶ月を JICA 個別専門家としてフィリピンの環境天然資源省・森林管理局に行政アドバイザーとして赴任した。私の援助介入が成果をあげることなく失敗に終わった経緯はすでに別のところ（葉山 2006）で発表しているが、ここでは私がどのように JICA 専門家として計画立案のための問題を探したかを描く。

私の赴任先であった環境天然資源省・森林管理局とはどのような組織であったか。全国土面積の 50% 以上を占める丘陵地、高原、山地は国有林地と区分され、その監督官庁は環境天然資源省である。森林管理局は、環境行政全般を取り扱う環境天然資源省を支える 6 つの局の一つである²⁾。森林管理局は、木材生産が盛んであった時代には政策立案とその実施を担い、木材伐採権付与という強大な権限を持つ同省の中心的組織であった。それゆえに汚職、腐敗まみれの組織であるとの悪評が絶えなかった。天然林激減と木材生産減少という背景のもと、1986 年、アキノ政権は行政改革を断行し、森林管理局を政策立案のみを担う組織へと格下げした。現在、フィリピンの森林行政を担うのは、環境天然資源省の本庁とその下部組織である地方事務所である。環境天然資源省は、中央組織の下に政策実施の手足となる地方事務所、さらにその下に州事務所、地域事務所という垂直組織で構成されているが、政策立案のみを担う森林管理局は、これら地方組織と直接のつながりをもたない。森林行政に関する全ての通達、命令は環境天然資源省長官によって発令されるが、

全国禁伐令のような森林行政の根幹に関わる重要なものであっても森林管理局に事前相談なしに行われることが多い。森林管理局職員の日々の仕事は、政策立案のための情報収集というよりは長官や幹部官僚から要請される資料、書類づくりに追われているというのが実情である。

私が森林管理局の行政アドバイザーという名目で JICA 個別専門家として派遣されたのは、環境天然資源省からの派遣要請に基づくものであった。しかし、同省からの個別専門家派遣要請書に記載された業務内容は「政策助言をする」「情報収集をする」「新規案件を形成する」といったおよそフィリピン側の要請とは思えないものであった。赴任してわかったことは、要請主義に則り同省からの専門家派遣要請という形が取られていたが、実際にそれを用意したのは日本の林野庁から派遣された前任者であったことである。JICA の独立法人化以降、私は公募によって採用・派遣されたのであるが、長年林野庁のポストであったこのポジションは要請主義という形を借りて同庁によって確保されてきた。要請側に解決したい問題があってそれに沿った専門家が派遣されたのではなく、既得権益を持った組織によるポスト確保が主目的であったと言える。

赴任 1 ヶ月以内に派遣期間のワークプランを JICA フィリピン事務所に提出することが義務づけられていたが、赴任早々、同事務所から森林関係の新たな案件形成の必要なしとの指示を受けた。それは、私の赴任とはほぼ同時に、5 年間の森林分野の技術協力プロジェクト（無償援助総額 7.2 億円）である「地域住民による森林管理プログラム強化計画プロジェクト」が開始されたばかりであったから

である。私は、森林管理局からも、JICA からも具体的要請業務が存在しないなかで赴任したと言える。森林管理局が JICA 専門家に期待していることは、歴代の専門家が行ってきた役務提供、とくに機材提供（車両、コンピューターなど）であったことは、直接、間接的に私に耳に入ってきた。

森林管理局や森林行政の実態を把握できないまま、私はワークプラン作成のために、何か「問題」を探さなければならなかった。それは、赴任期間中に完結できる問題でなければならなかった。時間と経費が限られたなかで、専門家としての義務を果たしたということを経営局、JICA、ひいては納税者に示すことができる適切な問題でなければならなかった。じっくりと現実の問題を探し、そのための解決方法を考えるという方法ではなく、短期間にそれほどの経費をかけずに成果が出るものを「現実の問題」とすることが求められた。私の行為は、問題探しではなく、短期間に出来る成果ありきに成らざるを得なかった。まさに、古谷（1999：101）の言う「既定の処方箋を施すための問題を現実のなかに『発見』する作業であった。結果が見えにくい定性的問題は最初から対象外であった。数値で成果が出るものを求めて、私は、定量的に処理可能な問題を探すことになった。このようなワークプランづくりをおかしいと感じながら、組織（JICA）の規則を逸脱することへの恐れの方が大きかった。開発の言説に絡めとられ成果を出さなければならないという呪縛でがんじがらめになってしまっていた。

森林管理局と JICA フィリピン事務所に提出した報告書は、私が専門家として何らかの仕事をしたということを示している。しかし、その成果が森林管理局によって利用されるこ

とはなかったという事実は、彼らにとっては意味のない仕事であったということである。しかし、それは、成果を出せるものを「現実の問題」と位置づけた時点で当然予測された結果であった。そして、このような結果が森林管理局からも JICA からも問題視されないということは、意味ある成果を出せない援助介入が異常なことではないと了解されているからであろう。

既定のやり方で処理可能なものを「現実の問題」として設定する方法は、際限ない援助介入を可能にする。それが、介入する側と受け入れる側の相互依存体質を作り出してきたと言える。次に、それを森林政策の要であるマスタープランでみる。

4. 森林政策マスタープランの立案、実現可能性

1976 年から 2010 年までの国有林地管理のための援助事業を援助額でみると、マルコス政権期の 1976 年からアキノ政権が誕生する 1986 年までの 10 年間の無償援助総額は約 1200 万 US ドル、有償援助総額は約 6200 万 US ドル、1986 年から 1995 年までの 10 年間の無償援助総額は約 2 億 5000 万 US ドル、有償援助総額は約 4 億 7000 万 US ドル、1996 年から 2010 年までの 15 年間の無償援助総額は約 1 億 1000 万 US ドル、有償援助総額は約 6600 万 US ドルである（環境天然資源省・海外援助特別事業事務所内部資料をもとに計算）。アキノ政権成立以降、国有林地管理の援助事業数が急増したのは、コルテンによれば、環境問題に対する国際的関心の高まりやフィリピンにおける森林消失の深刻化のみならず、先述した森林行政の改革がフィリピン

の森林分野を海外援助機関にとっての理想的な援助対象とした (Korten 1994: 973). アキノ政権成立の 1986 年からの 10 年間の国有林地の援助事業総額 (無償, 有償援助額) は, マルコス政権時代最後の 10 年間の 10 倍近い. 1995 年以降は, その前の 10 年間に比べると無償, 有償とも援助額は減少してはいるが, マルコス政権時代と比べれば高い水準である.

海外援助機関からの多額の資金注入は, 国有林地管理事業が活発に行われていることを意味する. しかし, 一方で森林行政組織の権限, 予算規模は縮小している. 先述したように森林管理局は, 政策立案のみを担う組織に改編され, 森林行政を担う環境天然資源省の地方組織は恒常的な予算不足にある. フィリピンの森林政策実現が誰によって支えられ, 担われているのかは自明である. 1986 年以降の多額の援助資金の注入は, 結果的に, 森林行政そのものを弱体化させ, 援助依存の体質に作りかえたと言える.

それを象徴するのが, 森林行政の方向性と長期計画を示す「森林開発マスタープラン」である. 1990 年に閣議承認された「1990 年森林開発マスタープラン」はアジア開発銀行とフィンランド国際開発庁の資金援助のもと, 環境天然資源省外部の専門家チームが執筆したものである (DENR 1990). 1990 年森林開発マスタープランにおける計画の実施状況を調査した 1999 年の国連開発計画 (UNDP) のミッションは, 政策実施が大幅に立ち遅れていることを指摘した. それを受けて, 2003 年に改訂版森林開発マスタープランが発表された (DENR 2003). 改訂版マスタープラン作成のための資金援助は, 国連開発計画 (UNDP) と国連食糧農業機関 (FAO) が行った. こちらも 1990 年マスタープラン同様に,

環境天然資源省外部の専門家チームによって執筆された. 現在のフィリピンの森林政策は, 改訂版マスタープランに沿って実施されていることになっているが, 同マスタープランが述べるように, 森林政策が実際に実施できるかどうかは海外援助機関からの資金投入次第である (DENR *ibid*: 82). 森林政策におけるマスタープランが援助機関と専門家の手によって作成されているという事実は, 援助機関がフィリピンの森林政策の生殺与奪の権利を握るほどの存在になっていることを示している.

では, 援助機関は, フィリピンの森林行政にどのような問題を発見しているのだろうか. 国際熱帯木材機関 (ITTO) が 2000 年に森林管理局に提出した報告書, 改訂版マスタープランには, フィリピンの森林行政が抱えるさまざまな問題が列記されている. それらをまとめると, (1) 持続可能な森林管理達成のための政策や制度整備が不十分 (監視体制, 罰則, インセンティブの不在), (2) 財政難, 人材不足を原因とする政策実効力の弱さ, (3) 技術支援, 行政サービス提供, 市場情報, 信用へのアクセスなどが不十分であるために森林管理プログラムの実効性の弱さ, (4) 土地, 資源争いが頻発し, 人工林造成のための民間投資を呼び込むことの困難さ, (5) 関連機関や利害関係者との連携不足, 役割分担の不明確さ, (6) 森林政策や実施の指針となるべき最新の森林資源情報の不在, などである. これらの問題の根本原因は長官, 幹部官僚が頻繁に代わるために政策の優先順序が一定しないこと, 長官, 幹部官僚の進行中の政策やプログラムに対する認識不足にあると指摘する (ITTO 2000, DENR *ibid*: 8). マスタープランは, これら数多くの問題を抱える森林行政

に対して解決方法を分野別の事業計画とその達成予定年度というように「問題—解決法—実施予定」のパッケージとして提示する。このように、援助機関は、財源、人材、知識が環境天然資源省、森林管理局には不足しているということを、マスタープランという形で表現する³⁾。

一方で、マスタープランには、森林政策が対象とする国有林地に居住する住民に関する記述がどこにもない。各地の社会的、文化的多様性に対する配慮はなく、専門家が立案した画一的計画が全国を対象に実施されることが前提となっている。マスタープランでは、その土地に長く住む人々は専門的知識を持った専門家が立案した計画を受容する存在である。すなわち、国有林地に居住する人々は自らの運命を他人の決定権に委ねることが合理的であるとされている。

一方で、固有林地の国家管理人たる環境天然資源省、森林管理局は、自己決定権を自ら放棄したように見える。それが合理的であると判断したからこそ、援助機関と外部の専門家に将来の森林政策の方向性を決めるマスタープラン作成を委ねたのであろう。資金、人材のみならず知識までも外部の専門家に依存している。長きにわたる援助機関との依存関係が習慣化してしまい、自らの運命が外部組織の決定権の中にあるということに無自覚、無批判になっている。むしろ、運命を外部組織に委ねた方が楽であるとさえ考えているようだ。援助機関にとっては、自らの援助介入を正当化するためのマスタープランであるとも言える。環境天然資源省の海外援助機関への依存関係が一旦できてしまえば、将来にわたってその関係を維持することが必然になる。森林行政が機能不全に陥っているということ

は、私もその一人であったように、多くの専門家や開発関係者が活躍する場が提供されるということである。このように、環境天然資源省、森林管理局において援助機関、外部の専門家への従属状態を問題視することなく援助漬けが進行している。

5. 国有林地の表象—貧困と環境悪化の悪循環の場として

それでは、数多くの援助事業が展開されてきた国有林地では何が問題として見いだされたのだろうか。上記の森林開発マスタープランのみならず数多くの論文や報告書において国有林地に関して最も頻繁に使われる言葉は、「貧困」「人口増加」「森林消失」「森林減少」である。改訂マスタープランは、森林減少は、現在も続いており、その原因は増加し続ける国有林地の住民の貧困にあると述べている(DENR 2003: 1)。すなわち、国有林地は、貧困と環境悪化の悪循環が起こっている場であるとされており、「国有林地住民」というカテゴリーにつけられるラベルは「貧困」「森林破壊者」である。このようにあらかじめ貧困化されたカテゴリーとラベルにもとづいて森林政策が立案されている。しがたって、貧困の緩和・根絶と環境保全とを同時に満たす「持続可能な開発」が森林政策の目的であり、そこで提示される解決策は木材や非木材生産物、エコツーリズムなどの資源の商品化である。

では、国有林地は、森林政策が描くような貧困と環境悪化の場なのだろうか。実は、これはそれを明確に示すデータが存在しないまま、専門家の知識が創った言説としての国有林地の表象である。全国の国有林地を対象にした人口動態に関するデータは存在しない。

専門家が既定の処方, すなわち「貧困」, 「環境悪化」問題とその解決策としての「資源の商品化」をパッケージとして利用するためには, 国有林地をそれらの問題の場として設定しなければならない。

フィリピンの国有林地人口に関する議論として最も引用され, 現在の国有林地人口動態を理解するための参照とされているのがクルズの研究である (Cruz et al. 1988: 17)。しかし, 彼らが利用するデータは 1970 年代の人口である。人口増加, 貧困, 森林消失という分析枠組みで議論するアマチャーらにおいても, 扱うデータは, 1980 年代の人口である (Amacher et al. 1998: 96)。商業伐採が活発化した 1950 年代末から木材生産が減少に向かう 1970 年代は, 国有林地ではあるが実質オープンアクセスであった伐採跡地に低地から土地を求めて大きな人口流入があった時期であったことは事実であるが, 現在も人口流入現象が継続しているとする根拠は存在しない。それにも関わらず, 2003 年の改訂版マスタープランも国有林地人口は増加しているとする (DENR ibid: 1)。

別稿で議論する予定であるが, 商業伐採が盛んであったミンダナオ島の国有林地の伐採跡地への自発的移民によって形成された複数の村落の人口動態を調べたところ, 1960 年代, 70 年代は人口流入が大きく, フィリピン全体の年平均人口増加率を上回っていた。しかし, 近年は人口流出が大きくフィリピン全体の年平均人口増加率を下回る。国有林地の人口増加が続いているとされる際の根拠として挙げられるのは, 国有林地が実質オープンアクセスであるため無主の土地が存在するということと低地の雇用創出力の低さである。しかし, 低地の雇用創出力の低さと国有林地への移住

は単純に結びつくものではない。個人をめぐる様々な要因が開発の言説のなかでは瑣末なものとして処理され, 結果として単純な構図を作り出すことになる。

フィリピンでは, 1970 年代になって, 国有林地の住民を取り込んだ国有林地管理事業が実践されるようになった。1970 年代, 80 年代の政府の報告書は, 彼らを最貧困層 (poorest of the poor) という言葉で表現した。マスタープランには最貧困層という言葉は用いられないが, 森林政策において過去 30 年間国有林地の住民は貧困であるという位置づけに変化はない (DENR ibid: 1)。

2005 年のアジア開発銀行によるフィリピンの貧困に関する報告書は, 貧困を基本的な資産が剥奪された状態であると定義する (ADB 2005: xiv-xvi)。資産とは, 人的資本 (健康と教育), 物質的資本 (住居やインフラなど), 自然資本 (森林資源の減少, 生物多様性の減少, 大気など広い意味での環境), 財政資本 (送金も含めた収入), 社会関係資本 (ネットワーク, 相互扶助など) である。報告書には国有林地の住民に関する記述はないが, 貧困率は都市より農村のほうがより顕著であると述べられている。国有林地は低地農村よりも教育, 保健などの行政サービスやインフラ整備が不足しているため, 国有林地の住民は自ずと「最貧困層」であることを意味している。同報告書は地方ごとの貧困ラインを月収で数値化している。国有林地の住民のみの月収のデータは存在しないが, さまざまな状況から判断すると貧困ラインに近いが, 貧困ライン以下であることが暗示される。

森林率, 貧困率といった数値に還元されることで, 第三世界の人々, 生活, 文化は, 統計数字や抽象概念として扱われ, 均質化, 変

数化される。数値化や統計的分析によって、多様な社会的、文化的空間を「開発言説に回収しうる変数」(古谷 1999: 104)にされてしまう。以上のような科学的手続きによって、国有林地には最貧困層が居住するということが自然化され、それが「問題化」されるのである。

戦後のフィリピンの森林消失は、直接的には商業伐採跡地に移住してきた住民の生計活動との関連で以下のように説明される(Kummer 1992: 31-90)。すなわち、商業伐採跡地に移住してきた住民の資金と雇用機会はきわめて限られているために、主たる生計手段として投入費用の低い焼き畑耕作が営まれる。高い人口増加のために土地人口比率が上昇し、焼き畑耕作のサイクルにおいて休閑期間の短縮が起こる。植生は若齢二次林、叢林、あるいは草本にまでしか回復しない。このような植生で再び焼き畑をしても肥力の回復が十分ではないため土地生産性は低い。休閑期間の短縮は、頻発する火入れを意味し、チガヤ(イネ科の多年草、地下茎が発達しているために火入れでは除去することができない)が優占する草地に転換する。チガヤが優占する草地はその除去に費用がかかると同時に、生産性も低いために放棄される。新たに森林が開墾され、同じ過程で森林が草地に転換されていく。このように国有林地は、貧困と環境悪化の悪循環の空間として一元化される。

森林消失問題を住民の貧困問題に還元してしまうことは、政治、経済、軍事エリートや有力者による経済行為(大規模商業伐採、大規模鉱山開発、プランテーション、違法伐採など)を隠蔽することにもつながる。単純に地域の貧困率と森林消失率を正の相関として理解することはできない。サンダーリンらが

議論するように、貧困と森林消失が関連するのは空間的偶然でしかない(Sunderlin et al. 2007: 16)。国有林地の住民は貧困であるとステレオタイプに捉え、森林消失と結びつけることは、パッケージ化された解決方法を利用したい専門家には最も都合のよい開発介入であろう。

以上、国有林地の住民の貧困と人口増加という枠組みで森林行政を計画するマスタープランが、実際は、現実を捉えきれていないということを示した。国有林地が貧困と環境悪化の場として位置づけられると、開発援助は必然のものとなる。一旦、そのように構築された言説空間は、自明のものとして実体化する。開発援助が必要であるという一連の言説構築によって、開発空間ができあがると、あとはそれ自体が自己運動を始める。開発援助が、さらなる開発援助を呼び込むことになる。海外援助機関の後押しによって制度化された「コミュニティによる森林管理プログラム」がまさに開発援助によってさらなる開発援助を呼び込むことになるメカニズムを次に示す。

6. コミュニティによる森林管理プログラム—自己運動する開発援助

近年の森林管理の議論は管理主体としてのコミュニティの存在を重視する。アグラワルとギブソンの言葉を借りれば、これは世界銀行をはじめ数多くの援助機関が資源管理主体としてコミュニティを「発見」したからである(Agrawal & Gibson 2001: 4)。フィリピンにおいて、1970年代に始まった国有林地の住民を取り込んだ国有林地管理事業は、1980年代は社会林業事業と呼ばれ、1995年には「コ

コミュニティによる森林管理プログラム」として制度化された。先述したようにフィリピンの国有林地管理の実施は多くの援助機関によって支えられてきた。たとえば、ドイツ技術協力公社 (GTZ) による「統合熱帯林管理事業」、アジア開発銀行・海外経済協力基金 (OECF, のちの国際協力銀行 (JBIC)) による「森林セクター事業」などである。援助機関はそれぞれ異なる手法を採用し、プルヒンの言葉を借りれば、1980 年代、90 年代前半は多くの援助機関がさまざまな手法で国有林地管理プログラムを行う「実験」期間であった (Pulhin *et al.* 2007: 872)。1995 年の大統領行政命令第 263 号によって国家戦略として制定された「コミュニティによる森林管理プログラム」は、米国国際開発庁 (USAID) による「天然資源管理プログラム」の手法が採用されたものである。

現在、森林管理を担うコミュニティ数は全国に約 5,500 ある。森林管理主体として承認されたコミュニティに対して長期の土地利用権 (25 年間) が付与され、また、森林資源を合法的に利用する権利も付与される。しかし、コミュニティによる森林管理プログラムの活動の実態は全国的に停滞している (Pulhin *et al.* *ibid.*: 878)。このプログラムの問題点については、すでに別のところ (葉山 2010) で発表しているが、ここではこのような森林管理プログラムが開発援助に依存せざるを得なくなる計画内容を示す。

コミュニティによる森林管理プログラムに参加するためには、住民の組織化が義務づけられている。森林政策における住民の組織化とは、協同組合法 (共和国法第 6398 号) が定める協同組合化を意味する。協同組合を組織するためには評議委員選出、役職者選出、

内規作成などさまざまな手続きがあり、専門家の助けなしに住民のみで行うことは不可能である。協同組合として正式に登録が認められて初めて、コミュニティによる森林管理プログラム参加資格を得るが、専門知識が要求される環境天然資源省への手続き書類を住民のみで用意することには限界がある。このプログラムはコミュニティ主体の森林管理政策とされているが、実際には、コミュニティという名で住民を外部の専門家によって規格化、画一化された枠にはめ込もうとするのである。専門家が立案した計画が正当な森林管理であるため、住民はそれに従うことが合理的であるとされる。計画通りに実行することができないコミュニティ (= 協同組合) は、計画遂行できるように援助介入の対象とされる。

環境天然資源省長官によってコミュニティによる森林管理プログラム参加が承認されると、申請していた協同組合に 25 年間の土地利用権が付与される。承認通知から 1 ヶ月以内に協同組合は、「コミュニティ資源管理フレームワーク」という名の長期資源利用計画書を環境天然資源省のガイドラインに沿って作成し、提出しなければならない。これは、村内の森林資源をいかに利用し、保全、再生 (植林) するか (たとえば、天然林や人工林の伐採計画やエコツーリズムなど) に関する理念、目的、長期計画を示す文書である。伐採計画書には、樹種、本数、胸高直径、高さを記した樹木リストの作成も求められている。長期資源利用計画書とは別に、5 年ごとに 5 カ年事業計画の作成も義務づけられている。具体的な利用 (木材、林産物の収穫スケジュール、収穫方法、販売計画など) や保全、再生に関する詳細な事業計画である。これらの文書も、専門知識なしで住民が作成するこ

とは不可能である。しかも文書作成は住民が日常使わない英語でなければならない。

このように専門家が作成した開発計画を遂行できるコミュニティは、援助機関による手厚い支援のあるところ以外存在しない。全ての要件を満たしたコミュニティであっても援助機関が撤退すれば機能不全に陥るケースがほとんどであることは数多くの事例が示している。

コミュニティによる森林管理政策は、国有林地の住民に自らの運命を外部組織に委ねることを強制している。専門家が用意した周到な計画は援助介入を必然とするが、権力を持つ専門家と住民は対等な関係ではありえない。住民は自ずと専門家に従属する立場とされる。ここには国有林地の住民は自らの住環境を管理できず、外部からの救済を求めている存在であるという前提がある。古谷（1999：102）が言うように、住民が開発介入を拒否することは非合理的な選択とされる。地域の多様な森林管理実践は、正当な管理から逸脱するものとされてしまう。

7. おわりに

本稿は、エスコバル（1992，1995）と古谷（1999）による開発の言説の議論をもとに、開発援助を必然とする開発空間が形成された事例としてフィリピンの森林行政の諸側面を描写した。経済成長のためには開発介入は合理的であるとする開発の言説が登場して半世紀以上たった。援助する側である開発事業にたずさわる機関、企業、組織によって構成される開発セクターは巨大化している。組織や集団はそれが一旦形成されるとその存続そのものが自己目的化することはどこにでもみられ

ることである。開発援助という介入が必然されるようになれば、開発援助側の組織としての自己維持化や既得権益化という目的は隠されてしまう。開発セクターが長きにわたって持続できていることは、開発援助における最大の受益者は援助する側であることを示している。このセクターを持続させているのは、援助を受ける側を援助漬けにするメカニズムが働いてきたからであり、それが「人道主義と科学的普遍主義の装い」（古谷 1999：102）の下に隠匿されているからである。援助されることが自然化した組織は、自己決定権を奪われたことに対する喪失感や危機意識さえも失っている。フィリピンの環境天然資源省の援助事業の窓口になっている海外援助特別事業事務所は多くの職員を抱え、同省のなかでおそらく最も多忙な組織のひとつである。

援助機関、組織の存続という点においては、援助する側が援助を受ける側に依存する関係であるが、本稿は、森林政策の自己決定権の自立という点において、援助機関と援助を受ける側である環境天然資源省と森林管理局との関係を主従関係として固定的、静態的に捉えた。環境天然資源省、森林管理局は、一方的に援助機関に従属した立場なのか、援助機関の意志に関わらず自立的に事業を進めた例はないのかという疑問は当然出てくる。援助機関の事業予算が環境天然資源省や森林管理局の施設管理費など事業とは直接関係のない用途に利用されることが制度化しているために、現場の事業費として計上された金額が現場に届くときにはかなり縮小している。このように事業費の使途に援助側の意志がすべて反映されているわけではない。しかし、管見する限り、森林政策の実践において援助機関の意志に関わらず環境天然資源省、森林管理

局が独自に事業を展開した例はない。資金流用や賄賂などの逸脱はあっても、事業展開は援助機関の枠組みを外れることはない。

援助介入が習慣化した環境天然資源省、森林管理局から、自己決定権が援助する側にあることに対する抵抗や異議申し立てを発見することはできなかった。自己決定権が、自分たちとは無権の組織にあることに対する抵抗感はむしろ森林政策実践の現場に強いと考える。エスコバル (1992: 142-143, 1995: 222-226), 古谷 (1999: 108-109) が議論する、ローカルなコンテクストに即した実践にみられる開発言説の代替、あるいは経済・社会を再構築するさまざまな考え方や行動の創造の可能性は、国有林地の現場に存在する。開発言説の脱構築する運動を環境天然資源省、森林管理局でみることができないのは、官僚や職員にはさまざまな現場の実態が把握できていないことも理由であろう。より現場に近い環境天然資源省の組織や現場の人々は、中央組織で立案された計画を現場の実情に合わせて柔軟に読み替える余地があるように思える。森林政策が計画通りに遂行されている現場はほとんど存在しないであろう。環境天然資源省、森林管理局では発見できなかった援助介入を換骨奪胎する動きは、むしろ、森林政策実現の現場や現場に近いところにその可能性が高い。現場の実践は、開発介入に対する異議申し立ての事例として位置づけられることが多いが、普遍的モデルのなかでの問題解決とは異なる問題開発の方法を開発言説の代替にできるかどうかという視点でみるのが求められている。フィリピンの森林管理の具体的実践は、多様な状況にあると思われる。開発言説を脱構築することに繋がるのかどうかを含めて、多様な現場の実践を明らかにする

ことが今後の課題である。

謝辞

本論を書くためのきっかけと貴重な示唆を与えてくださった京都大学東南アジア研究所の清水展先生と考察を深める機会を与えてくださったお二人のレフリーに御礼申し上げます。

注

- 1) 傾斜度 18%以上の丘陵地、山地、標高の高い高原が国有林地化されている。北部ルソン山岳地帯の棚田地域も国有林地とされているため、国有林地化宣言のずっと以前から棚田耕作してきた人々であっても法的に土地を所有することはできない。
- 2) 環境天然資源省の6つの局のうち、山地、丘陵地に関わる局は、鉱山地球科学局、保護区・野生生物局、森林管理局である。このうち、政策実施の手足となる地方事務所を要しているのは鉱山地球科学局であり、保護区・野生生物局と森林管理局は政策立案のみを担当する。
- 3) 環境天然資源省に配分される予算は毎年わずかである。2009年度の予算配分を見ると19ある省のなかで7番目に大きな予算が配分されているが、その額は最も大きく配分されている教育省の6%にも満たない。さらに国家歳出全体に占める人件費が約3分の1である一方で、環境天然資源省においては3分の2である (DBM 2009)。

引用文献

- Agrawal, Arun and Gibson, Clark C. 2001. The Role of Community in Natural Resource Conservation. In Agrawal, Arun and Gibson, Clark C. eds. Community and the Environment: Ethnicity, Gender and the State in Community-Based Conservation. New Brunswick: Rutgers University Press.
- Amacher, Gregory S., Cruz, Wilfrido, Grebner, Donald, and Hyde, William F. 1998.

- Environmental Motivations for Migration: Population Pressures, Poverty, and Deforestation in the Philippines. *Land Economics* 74(1): 92-101.
- Asia Development Bank. 2005. Poverty in the Philippines: Income, Assets and Access.
- Cruz, Ma. Concepcion J., Zosa-Ferani, Imelda and Goce, Cristela. 1988. Population Pressure and Migration: Implications for Upland Development in the Philippines. *Journal of Philippine Development* 15(1): 15-46.
- Department of Budget and Management (DBM). 2009. Republic of the Philippines, Republic Act No. 9524, General Appropriations Act, Fiscal Year 2009. Republic of the Philippines.
- Department of Environment and Natural Resources (DENR). 1990. The 25 - Year Philippine Master Plan for Forestry Development.
- Department of Environment and Natural Resources (DENR). 2003. The Revised Master Plan for Forestry Development: Sustainable Forest Management, Poverty Alleviation and Food Security in Upland Communities in the Philippines.
- Escobar, Arturo. 1992. Planning. In Sachs Wolfgang ed. *The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power*. London: Zed Book Ltd.
- Escobar, Arturo. 1995. *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- 葉山アツコ. 2006. 「フィリピンへの援助に関する一考察— JICA 専門家としての失敗経験からみえるもの—」『産業経済研究』46(4):347-361.
- 葉山アツコ. 2010. 「フィリピンにおけるコミュニティ森林管理—自治による公共空間の創造につながるのか」市川昌広・生方史数・内藤大輔編『熱帯アジアの人々と森林管理制度—現場からのガバナンス論』87-108. 人文書院
- 古谷嘉章. 1999. 「すばらしき開発の言説」『現代思想』27(12): 98-109.
- International Tropical Timber Organization. Year of publication unknown. Achieving the ITTO Objective 2000 and Sustainable Forest Management in the Philippines. Forest Management Bureau.
- Korten, Frances F. 1994. Questioning the Call for Environmental Loans: A Critical Examination of Forestry Lending in the Philippines. *World Development*, 22(7): 971-981.
- Kummer, David M. 1991. *Deforestation in the Postwar Philippines*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Pulhin, J. M., Inoue, M. and Enters, T. 2007. Three Decades of Community-Based Forest Management in the Philippines: Emerging Lessons for Sustainable and Equitable Forest Management. *International Forestry Review* 9(4): 865-883.
- Sunderlin, William D., Dewi Sonya and Puntodewo, Atie. 2007. Poverty and Forests: Multi-country Analysis of Spatial Association and Proposed Policy Solutions. CIROR.