

5 開発と保全の社会的リンク ——タイにおける環境援助と住民参加——

キーワード：環境と開発、バッファゾーン、熱帯林保護、タイ、保護区

佐 藤 仁*

Linking Conservation and Development : The Case of Buffer Zone Management in Thailand

Key Words : environment and development, buffer zone, forest conservation,
Thailand, protected area

SATO Jin

One of the concrete attempts to link conservation and development is to utilize buffer zones surrounding the protected areas. By introducing income generating activities in the buffer zones, development agencies try to reduce the pressure on resources in the core areas from local people. This paper examines the initial approach and assumption of buffer zone project that took place in the Karen hill people's community in western Thailand. I argue that the project is trying to solve the problem that does not exist in the first place. Karen hill people surrounding the protected forests have high dependency on forest resources, yet their impact on the ecosystem is marginal. Also, the development activities that attempt to shift people's economic orientation away from the forest do not necessarily reach the poorest section of local communities who are most dependent on forest resources.

The implication is that the local people who possess the knowledge and skill to care for their forests should be given the opportunity to exercise them. In places where forests still provide valuable economic resources, linking conservation and development is to link forest and local people rather than separating the two.

* 東京大学大学院総合文化研究科・日本学術振興会特別研究員（当時）

- | | |
|--|----------------------------|
| 1. 問題の所在 | 5. 保全と開発のリンク、および住民参加の問題 |
| 2. 稀少資源をめぐるローカルとグローバル | 6. 介入の諸前提：想定されている保全と開発のリンク |
| 3. ICDP の登場：開発と保全のリンクを求めて | 7. まとめと課題 |
| 4. ICDP の実践：DANCED プロジェクトとホアイ・カー・ケン野生動物保護区 | |

1. 問題の所在

開発と環境保全のバランスを如何にとるかという課題は、発展途上国の農村部において特に深刻である。それは途上国の貧しい農民の多くが、日常的に、そして直接的に身の回りの天然資源に依存しながら暮らしを成り立たせているからである。環境をいたわる責任が世界共通のモラルとして浸透しつつある中で、最も基礎的なレベルにおいて生活水準の向上が望まれている途上国に対してさえ、一部の天然資源の保全が要請されるようになった。ところが、開発と経済成長が切実に望まれている国や地域で、むしろ、その欲求に逆行するように資源の保全・保護を進めることの含意について、われわれは十分な注意を払ってこなかったように思う。本稿では、有用資源への競合が激しいために保全活動が最も困難であるような途上国の文脈で、熱帯林を例に保全と開発の関係を考えてみたい。

稀少性の高い天然資源は、保全と代替資源開発の両方の働きかけを誘発する。望まれる資源や財が稀少であることは、一方でその不足を補う目的から生産・投資活動を刺激する。手段が目的に対して常に不足しているという心理状態は、消費者の購買欲をそそり、絶えず新しい投資活動や技術開発を誘発するのである。その結果、地域的に供給の不均衡が起こるような天然資源の多くは商品化され、市場取引されるようになる。しかし、他方、稀少なもの、特に技術的代替の困難な自然物、再生の遅い天然資源や自然の景観は長期的な視点に基づく保全の必要が早くから唱えられてきた。このように、資源が稀少であることは市場が解決すべき問題ではあるが、稀少性は同時に、市場の発展のためのむしろ不可欠な条件にもなっている。

ところが、経済効果に重点を置く従来型の開発介入においては、資源の利用や代替に関心が集中し、資源を「保全」することの開発論的なインプリケーションは議論されてこなかった。その理由は想像に難くない。開発は便益が見えやすい反面、それが環境にもたらしているコストは見えにくく、保全の方は、その便益は見えにくい、

コストは比較的明らかであるからだ。その意味では、従来の資源配分の媒体である市場や政府に代わるものとして注目されている地域共同体ですら、保全となるとその機能に全面的に期待することはできない。確かに最近の研究によれば限られた地域の枠内においては、入会林など地域的な共有財の持続的な管理を担ってきた村落共同体も確認されている [Ostrom 1990 ; Wade 1988]。しかし、灌漑や水源林など保全の便益が明らかであるような資源に比べて、一方向的な自然保護は地域の人々にとって直接的な便益が見えにくく、そうした活動に多くの人々が自発的に参加するとは考えにくい。

そこで、地域の村落共同体に代表される「ローカル」な視点と国際機関や国際世論に代表される「グローバル」な視点との間で見られる資源への利害認識のズレを埋め合わせる目的で、NGO や援助団体といった「外部アクター」の役割が期待されている。市場や政府が補正するどころか、むしろ助長しているかに見えるインセンティブのズレを、外部アクターはどのような方法で、どの程度まで修正できるかが、問われているのである。ここで注目したいのは、保全されるべき資源が存在する地域の福祉・経済を犠牲にすることなく保全の達成を目指す「開発・保全統合プロジェクト (Integrated Conservation and Development : ICDP)」とよばれる環境援助の一形態である。これは机上の議論が多くなりがちな「持続性 (sustainability)」の概念を具体化させようとする数少ない試みである点で充分検討に値する。本稿では、このアプローチの問題点を批判的に検討しながら開発と環境の接点について考察する。まずはこのアプローチが、どのような性質を持った問題への対応として生じてきたのか、筆者なりの位置づけをしておきたい。

2. 稀少資源をめぐるローカルとグローバル

かつて世界経済が十分に統合されていないかった頃、各地に遍在する資源は、その地域に固有の管理に付されていた。しかし、市場経済の浸透は辺境の天然資源を次々にグローバルな政治経済の一部としてとりこみ、今や政府や市場の影響から完全に独立した資源の島はもはや皆無であると言ってよい。ローカルに利用が限定されてきた資源が、グローバルな枠組みの中で需要と供給に基づく市場評価を受け、伝統的な利用形態や地域に固有の使用価値から独立した資源の再配分が行われるようになる。こうした傾向が進む中で、ローカルな資源のグローバルな管理を正当化するような制度、例えば「世界遺産」の指定などがフォーマルなレベルで進められてきた。この傾向に内在する問題を環境保全の文脈に照らして浮かび上がらせてみたい。

第1表：「稀少性」認識のマッチとミスマッチ

	国・地球レベルで稀少	国・地球レベルで非稀少
ローカルで非稀少	①	③
ローカルで稀少	②	④

例えば、ごく単純に「国・グローバル」と、「ローカル」という二つのレベルで資源保全の問題を考えてみると、次のような表ができる。ここで、「稀少」を「相対的価値が高い」、「非稀少」を「相対的価値が低い」と読み換えてもよい。つまり、問題となるのは資源の量よりも、それに価値を付与している主体の政治的な力であると考えられる。

資源の保全が政策的レベルで課題として浮上するのは、先進諸国を中心とする国や地球レベルで資源の稀少性が認知されてからであると考えてよいだろう。しかし、そのように大きなレベルでの稀少性の認識は、その資源の存在するローカルなレベルでの認識と必ずしも整合するとは限らない。おそらく多くの資源については国や地球レベルで稀少であると認識されはじめる時点においては、ローカル・レベルでは、その稀少性がほとんど認識されていない、もしくは逆に豊饒であると認識されていることが予想される。例えば、上の表でいう①の状態の典型的な事例は、生物多様性である。つまり、ある地域での「生物多様性保全」の必要性が国際会議などの場で訴えられても、現場で生活する人々にとっては、保全対象となる動植物は必ずしも稀少ではないので、上からの強引な保護は地域の人々に説得力を持たない場合である¹⁾。このように、地理的には資源に最も近接し、場合によっては直接依存しながら生活している地域の人々が保全・管理への直接的インセンティブを持たなければ、長期的な保全が失敗するのは目に見えている²⁾。

さて、大きなレベルで稀少であると認識された資源の存在地域は、典型的には「保護区 (protected area)」の名の下に中央政府の囲い込みを受ける。地域住民の利用の任せるには、あまりに稀少な資源であるからである。保護区とは、国立公園に代表されるような公共の目的のために囲われる土地のことであり、その多くは自然資源の保護を目的としている。現在では、保護区は地表の約7%を占めており、途上国を中心にして急速に拡大している自然保護手段である [WRI 1997]。ここで、国にとっての稀

1) 国際的には珍重され、保全の必要が謳われる一部の大型動物は、現地では日常生活の安全や田畑を荒らす害獣として、むしろ迷惑な存在である場合もある。

2) ここに見たような生物多様性という公共善 (Public Goods) の供給問題ではなく、地球温暖化などの公共害 (Public Bads) の抑制問題を考える場合も、同様の枠組みで整理することができる。つまり、地域的には害に対する認識が低い、地球規模では害が明らかに認知されるような場合に、その地域にどのように働きかけるかという問題である。

少な資源が土地を含めて丸ごと囲われることで、ローカルにおいては豊饒であった資源へのアクセスが制限され、資源は経済的な意味で稀少化し、資源の位置づけは表の②の状態に移行する。この段階で、ローカルと国・グローバルが「ともに稀少」という認識で一致することから、資源に対する競合が加速し、過剰な資源搾取が起りかねない状態になる。地域の人々にとって資源が稀少化すること自体は、保全への誘因になりうるが、政府による資源の囲い込みはよくても所有権（あるいはアクセス）の剥奪、場合によって強制移住を伴うため、保全の誘因を逆に低下させることにつながるが多い。「どうせ国が持っていくのであれば、その前に取ってしまえ」という論理である。

このように、住民の協力を得ない保全は、多くの場合、不法な伐採や開墾を引き起こして失敗し、囲い込みにもかかわらず資源の荒廃を進行させることが予想される。過剰な競合は、地域住民の生存環境をさらに悪化させることになり、最終的にはローカル・レベルでも物理的な稀少性、つまり資源の枯渇をもたらすことになる。保護区のように比較的大きな資源の保全では特に、こうしたローカルとグローバルの利害対立が最も顕著に現れる。下の表は、ある地域が保護されることによって発生しうる便益を、視点のスケール別に推測したものである [Wells 1992 : 237]。

この表から読みとれる一つの傾向は、それぞれの便益の重要性にある程度の幅は見られるものの、その種類に応じて、便益のもたらされる先が異なってくることである。基本的には、資源保護の便益は地域レベルでは比較的小さく、国レベルで大きくなり、国際レベルではかなり大きいものになることが予想される。こうした構造は、費用と便益の中身を見ることで、よりはっきりと確認することができる。地域レベルの便益とは、通常、建築用の丸太や食用の林産物、薬草、水の安定供給、食用動物、保養、

第2表：保護区のもたらしうるスケール別の便益
(0 = 重要ではない、1 = やや重要である、2 = 重要である、3 = 非常に重要である)

便益の種類	ローカル・レベル	国・地域レベル	地球レベル
直接消費便益（食糧、木材など）	0 - 3	0 - 2	0 - 1
レクリエーション・観光	0 - 3	0 - 3	0 - 1
水源林保安	0 - 2	0 - 3	0 - 1
生物多様性	0 - 2	1 - 2	0 - 3
非消費型便益（景観、文化）	0 - 2	0 - 1	1 - 3
生態系維持	1 - 2	1 - 2	2 - 3
教育・研究	0 - 2	0 - 1	2 - 3
上記の全ての項目における将来価値	0 - 3	0 - 3	0 - 3

出所：Wells 1992 : 237、筆者訳

観光などが考えられる。しかし、こうした便益は、国や国際レベルでは便益として見なされない。一方、生物多様性保全（あるいは、その遺伝子情報）や文化的価値、学術研究面での価値などは、地域の人々にはほとんど重要性を付与されていないような要素である。

次に、保護のコストの方に目を向けると、上図のような便益の流れとは逆のパターンになる。つまり、地域レベルのコストは最も高く、国レベルのコストはその次であり、国際レベルのコストは非常に小さい。地域レベルのコストとは、保護区へのアクセスが禁じられることに伴う生活への負担である。このコストは、例えば日常的な自給・生計部分への圧迫という、外部者には観察しにくい形で現れる点で注意が必要である。国レベルの負担は、直接的には保護区の管理費用であり、間接的にはその土地を保護区にすることで失われた機会費用である。国際レベルでのコストは、ほとんどないと言ってもいいだろう。こうした費用・便益の配分状況をふまえ、保護のインセンティブという観点から見れば、地域レベルでの資源保護のインセンティブは最も低く、国レベルでやや高くなり、国際レベルで最も高くなることが容易に理解される。

このように、資源稀少化が問題となるのは必ずしも資源の需要に対して供給が不足しているからだけではない。世界における資源分布が不均等で、その利用形態が多様であるために、地域と地域外の間で特定の資源に対する評価に大きなズレが生じ、評価の主体が置かれている政治的パワーの格差が資源の配分方法を左右しているという点が問題なのである。そして、保全と地域開発の両立に向けての優先課題は、資源を如何にして①の状態のままに維持するか、ということ、つまり、資源をローカル・レベルで豊饒である（あるいは、少なくとも稀少でない）状態に維持したまま、国・地球レベルで必要とされる保全を進めていくことなのである。

3. ICDP の登場：開発と保全のリンクを求めて

それでは、稀少資源をめぐるローカルとグローバルの利害対立が最も先鋭な形で顕在化する保護区管理に事例を限定して利害のズレを埋め合わせる可能性を持つ外部アクターの働きかけを見てみよう。

世界各地における保護区の拡大に伴って、保護区周辺での地域住民と政府の対立の深まりが顕著になる中、地域の人々の社会・経済的ニーズを取り入れた新しいタイプの資源管理構想の必要性が認識されたのは70年代後半であった。そこで注目されるようになったのが保全されるべき資源に隣接している空間を「バッファーズーン」と名

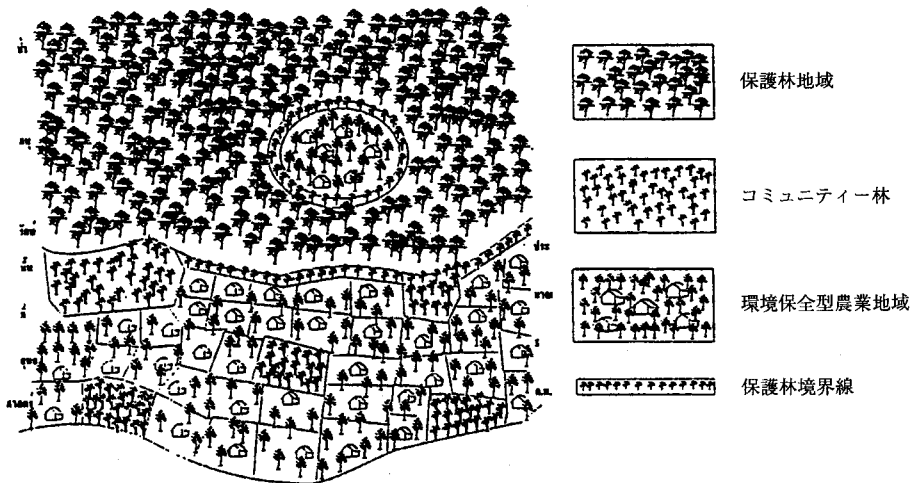
づけ、その空間を保全と開発の両方に寄与するように利用する試みである。現在、国際的に用いられるようになったバッファークゾーン概念は、1974年にユネスコのMAB(Man and Biosphere Programme)計画で公にされ[UNESCO 1974]、1982年のインドネシアのバリ島で開かれた世界国立公園会議で深められた[MacKinnon, et al. 1986]。特にバリ会議は、発展途上国で開催された最初の保護区に関する会議であり、途上国では自然保護よりも開発のニーズが切迫している現状を先進諸国に知らしめる機会を提供した点で意義深い会議であった。

新しい保護区管理の基本的な考え方は、保護区周辺の土地に段階的に利用制限を設け、保護層を厚くすることで、種が繁殖できる領域を十分に確保すると同時に、地域住民に経済・社会的に価値のあるサービスや活動を提供することで、稀少生物の密度が高いコア・エリアへの依存と圧力を軽減させることである[Hall and Rogers 1992]。保護区やその周辺は、保護の対象に選定されるだけに、通常は手つかずの自然を多く含んでいる。そのために、その多くは辺境の山間・山岳部に位置し、土地を求めて移住してきた貧農や土着民の生活場所として機能してきた。開発の視点から見れば、そうした地域は、政府のサービスも十分に届かない典型的な後発地域を形成してきたと言える。そのため、経済的に余裕のない地域の人々を如何にして保全活動に動員するかが問題になり、彼らの生活環境の向上も視野に入れる必要性が認識されたのである。

ここで、保護区の「中」ではなく、その「周辺」に位置するバッファークゾーンが注目されている理由を明らかにしておく必要がある。それは、第一に、保全されるべき資源の多くが保護区の外にも存在していること[Fisher 1995]、第二に、バッファークゾーンにおける資源は多くの場合、地域の人々の生活基盤であると同時に、そこでの生産活動は保護区本体への直接的影響が大きいと考えられていることである。つまり、開発のためではなく、保全を成功させるためにバッファークゾーン地域のニーズを満たすことが必要であるというのが「統合アプローチ」の狙いなのである。

バッファークゾーンの具体的なイメージを掴むために、タイの研究者グループが考案した保護区周辺の資源利用のモデルを見てみよう[Puntasen, et al. 1996]。このモデルの特徴は、第一に、保護区の外側にコミュニティー林を点在させること、各個人の私的敷地内で生活林の植林・維持を奨励する、第三に、条件つきで保護区の中にも人の居住を許すこと、である。なお、ここでの「環境保全型農業」とは有機農法や自然農法、複合農業など土壌に負担の少ない一連の農法を指す。このように、80年代当初の国際会議では、生態系の保護と監視を主たる目的に設定された保護区を囲うような形状のバッファークゾーンだけが想定されていたが、90年代以降は地域の人々の生活ニ

第1図：タイの研究者グループが考案したバッファークーゾーンの理念型
出所 [Puntasen 1996 : 61]



ズに合わせて、必ずしも保護区に接していない広い意味でのバッファークーゾーンが考案されるようになった。

4. ICDP の実践：

DANCED プロジェクトとホアイ・カー・ケン野生動物保護区

以下に事例として紹介する地域は、1991年にその豊かな自然が評価されて世界遺産に登録されたタイ中西部のホアイ・カー・ケン野生動物保護区である（以下、HKK 保護区とよぶ）。そして、HKK 保護区周辺で実施に移されている森林保全プロジェクトが、デンマーク政府に付属する DANCED (Danish Cooperation for Environment and Development) による「保全・開発統合プロジェクト」である。これは、タイでは最初の本格的な政府と NGO による共同プロジェクトである。実施主体は、1993年の中頃から、ウタイタニ県で15年以上活動が続けてきた地元の NGO である Nong Kha Yang Foundation (NKY)、そして、アメリカ合衆国の NGO である Save the Children、そして、政府側のカウンター・パートは農地改革事務局である。

DANCED プロジェクトは、タイにおけるこれまでの保全プロジェクトに比べて、いくつかの点において革新的な特徴を備えていた。第一の特徴は、このプロジェクト

の企画・計画が「ボトムアップ」式を徹底させていること。これは、タイにおいて政府が関わるプロジェクトとしては珍しいものである。企画の基本構想は、ウタイタニ県で15年以上 NGO 活動をしてきた NKY のソンボン氏を中心となり、地域の農民たちと共同で2回のワークショップを開いた上で、プロジェクト申請書という形でまとめられた。

第二の特徴は、多くの村落で同時にプロジェクトを進行する、タイでは初めての本格的なバッファゾーン・プロジェクトであること。バッファゾーン開発を名乗ったプロジェクトは、過去にカオ・ヤイ国立公園で実施されているが、対象村の数やプロジェクトの規模が小さく、本格的なものではなかった [Wells and Brandon 1992]。保全と開発の両立の方法として期待されているバッファゾーンの概念が、どれほど実効性を持つか、このプロジェクトは一つの重要なテスト・ケースになる。

第三には、対象となる村落が一樣ではなく、カレンやルア、といった山岳少数民族も含んでいることである。これは、これまでタイ人の村でのみ活動してきた地元の NGO や農地改革事務局にとって新しい挑戦であった。タイ人とは異なって長らく森林に依存してきた歴史を持ち、農業以外に集合的な経済活動の経験が少ないコミュニティにおいて、貯金組合をはじめとする組織的活動が根づくかどうかという問題である。

このプロジェクトは、どのような問題認識の下で企画され、実施されようとしているのだろうか。その理解を助けるのは、デンマーク政府派遣のコンサルタントを中心として、プロジェクトの企画に携わった人々が作成した「Problem Tree (問題分析の見取り図)」である。彼らによれば、最も根本的とされる森林保全への障害は次の三点になる。

- (1) 村人たちの低い教育レベルと、それに付随する不適切な農法、低い環境意識
- (2) 政府の現地スタッフの質の低さ
- (3) 地域住民の貧困、低所得

これら三つの問題認識に共通するのは、問題の根源は「現場にある」という考え方である。つまり、現場における農民の経済状況と環境意識を改革し、森林局職員の質を向上させることができれば、問題は解決するというやや技術論的な認識である。プロジェクト計画では、上記の三つの問題に対する処方箋として、保護区の境界線から5キロ以内に位置する村落に絞って以下のメニューの実施が予定されている。

- (1) 何の所有権も持たない保護区周辺の農民たちに農地用益権を付与することで、土地に対する所有意識を向上させ、農地の長期的な利用、つまり土壤に配慮した農法を促す。
- (2) 各村に貯金組合（小規模金融組織）を創設し、低利の融資を可能にすると同時に、共同活動を通じて助け合いの精神を醸成する。
- (3) 自然農法に関する講習会を行い、その生産に必要な物資を供給すると共に、果物の木を植林する。苗木は安価で農民に買い取ってもらい、作物は NGO が買い取って市場で販売する手助けをする³⁾。
- (4) 畑から森への飛び火を防ぐためにファイヤー・ブレイクを村人を雇って作る。
- (5) 不法伐採による木材が搬出される出口であるとされるカー・ケン川の河口にフローティング・ステーションを建設し、保護区内における不法活動に対する監視を強める。
- (6) コミュニティー林を設定し、人々が自由に林産物にアクセスできる区域をバッファゾーンの中に設ける。
- (7) エコ・ツーリズムを振興することで、小物の販売や宿泊・食事のサービスで地域の人々の新たな所得源を提供する。

これまでの所、上記の計画の内、実施されはじめているものは(1)から(4)であり、いずれも目立った成果を生み出していない。しかし、貯金組合の創設や苗木の配布はすでに終了しており、不十分とはいえ、このプロジェクトに対する住民の反応や森へのインパクトを知る材料はある。プロジェクトの影響を総合的に評価することはできないが、アプローチや、すでに浮上してきた問題などを指摘しておこう。

5. 保全と開発のリンク、および住民参加の問題

ICDP の運営上、すでに明らかになってきた問題の第一は、バッファゾーンの利用をめぐる政府部局間の連携の欠如、利害の対立である。具体的には、国有林の一部をもらい、そこで農民の定住化とインフラ整備を進めようとする農地改革事務局と、保護区の厳格な保全、および、その拡大を目指す森林局との対立の構図である。特に、

3) 自然農法とは、有機肥料の利用や果物の木を農作物に混ぜて植える複合農業のことである。この方法は、果物の販売による副収入を図るだけでなく、焼き畑による火付け面積を最小限にすると共に、果物の木に火が移らないように農民の注意を促す狙いがある。

筆者が調査を行った地域は、保護区から約2キロの地点に居住していることもあり、森林局としては、そこを農地改革事務局に委譲したくないのである。農地改革事務局への委譲は、地域住民(カレン族)の存在およびインフラ整備を正当化することになるが、森林局としては、2キロ以内の村落は最終的には、その外の層(3-5キロ)に移住させることを考えているからである⁴⁾。保護区の拡大を政策課題としている国では、保護区周辺地域は林野行政を担当する部局が、隙あれば将来の保護区予備地として囲うことを計画している。その一方で、農地の不足と土地価格の高騰を経験している国では、土地を管理する部局がそうした地域を農地のリザーブとして確保したいという圧力を形成している。このように、バッファゾーン概念を操作化するには、その地域の法的な位置づけ(すなわち、所有権および利用権)が決定的に重要であるとともに、管理主体の特定とその義務および権限の範疇を特定することが必要である。

問題の第二点は、保全と開発活動のリンクが不明確なことである。リンクのあいまいさは、問題に対するアプローチに起因している。知識や資源が限られているために、未だに森林への依存を強いられている人々には、他の資源を用意することで自動的に森林依存が減少すると考えられている。この前提は特に重要であるので、次の節に議論をまとめることにする。

第三は、開発の活動の便益が十分に貧困層、すなわち、森林への依存が比較的高い人々に届いていないことである。この点はいくつかの側面から言えることである。まず、開発サイドの基本的な政策メニューの一つは、農地改革事務局の発行する用益権の付与であるが、これはすでに耕作が行われている土地利用の公的な追認であって、土地なし層に新たに土地が用意されるわけではない。したがって、土地を持たない人々には関係のない話なのである。用益権が交付されなければ、当然それに付随するインフラの整備(例えば、ため池堀)の支援も受けることができない。また、「環境にやさしい」複合農業のパイロット家屋として最初に援助を受けるのは、勤勉で条件のよい土地を持ち、すでにある程度の経済的な自立を成し遂げているような世帯であることが多いため、最貧層への直接的な便益はほとんどないと見てよい。

貯金組合を通じた農民の組織化の過程においても、最も貧しい層は取り残される危険がある。プロジェクトが始まってから半年たった時点での約2キロ地点のバッファゾーンに位置する二つの村落(A村は人口224人、B村は人口230人)における筆者の調査によると、経済階層別の貯金組合への参加率は第3表のようになっている。

4) この地域におけるカレン族の具体的な林野利用については、[佐藤 1998]を参照されたい。

ここで村の階層分類は、相互評価法 (wealth ranking) を用いて、村人たちに互いの経済状態を評価してもらい、それを基礎に5段階にランク分けした。

ここから分かるのは、比較的恵まれている層の人々に対しては、組合参加の社会的圧力がかかっており、彼らの参加率は高く、毎月他の農民たちよりも多くの額を組合に預けていること。一般の農民

たちは、毎月定期的に10もしくは20パーツを貯金し、プールしたお金から組合のメンバーだけが低利率で融資を受けられる仕組みになっているが、貧困層の参加率は著しく低いことなどであった。組合に預けられた現金の総額がある程度の規模に達するまで、貧困層の参加は増えないものと予想される。また、貯金組合のプロジェクトは確かに、高利貸しからの自立を助ける手段になりうるが、それが森林の保全に結びつくのかどうか、不明確な点も多い。

現状において浮上してきた以上のような諸問題に加え、今後問題として顕在化する可能性があるのは、次の2点である。第一は、バッファゾーン地域での開発援助活動や用益権の付与が、かえって他の地域から人々を寄せ集める吸引力になり、それが結果として保全の妨げになる可能性である。第二は、効果的な保護が林産物の価格を上昇させ、かえってさらなる資源搾取を加速してしまう可能性である。第三は、プロジェクトがコミュニティの差別化を促進し、村の中に社会的な軋轢を作っているのではないかという懸念である。例えば、筆者調査中の1996年10月に、この地域では大洪水が起こり多くの人が田畑を失うなどの被害を出したが、プロジェクトは貯金組合のメンバーのみを緊急援助の対象として食糧などを配給した。村人のメンバーの一部はこのことに気兼ねし、NGOによる村のグループ化に疑問を抱きはじめている。

ここでタイを離れ、世界各地における ICDP の経験を見てみよう。これまでの数少ないバッファゾーン・プロジェクトをアフリカ、アジア、ラテンアメリカ各地から23件を選んでレビューしたウエルズとブランドンによれば、実施のプロセスにおいて生じた問題点は次のように整理される [Wells and Brandon 1992]。

- (1) 資源の持続性を損なわない利用のレベル（臨界点）を特定することが困難であること。資源利用はどの程度までが持続可能なレベルで、どの点を超えると枯渇

第3表：地域住民組織化プロジェクトにおけるランク別参加率
(プロジェクト開始時点：1996年7月)

ランク	A 村	B 村
A	2 / 4 (50%)	4 / 5 (90%)
B	4 / 10 (40%)	3 / 4 (75%)
C	8 / 18 (44%)	5 / 9 (55%)
D	0 / 9 (0%)	6 / 17 (35%)
E	0 / 9 (0%)	1 / 9 (11%)

注：単位＝人数（一家族一人）

出所：筆者調査

につながるか、科学的にも特定することが困難であること。

- (2) 臨界点が仮に特定できても、その点以上は資源を利用しないための管理システムを作り、その維持を制度的に保証することが困難であること。
- (3) 資源管理の責任を持つ政府には、通常、管理秩序を維持するための行政能力が備わっていないこと。
- (4) 資源のそばに住んでいる地域住民にとっては、元来アクセスできた資源であるから、そのアクセスに制限を加えるような介入は基本的に歓迎されない上に、バッファゾーンは通常、すでに保護に値しない荒廃しつつある地域であるから、その場所に限定して自給目的の資源利用を強いるのは困難であること。

以上のような問題は、資源に対する需要が大きい地域であるほど、深刻に現れる。ウェルズらによると、ほとんどの ICDP においては「目に見える進歩はなく」、すべてのプロジェクトは「決定的であるはずの保全と開発のリンクが不在であるか、もしくはあいまいである」ために計画当初の目的は達せられていない [Wells and Brandon 1992 : 60]。

保全と地域開発のリンクを考える上で特に重要なのが住民参加の問題である。それは、すでに指摘したように、人々の協力を得ずして広い保護区を守ることは困難であるにもかかわらず、保全活動それ自体は魅力を持たないために、人々の協力が自発的にもたらされにくいからである。各地における ICDP の試みから、特に顕著になった地域住民の参加をめぐる問題は、次の三点であった。第一は、プロジェクト・サイクルの早さと本格的に住民を動員するのに要する時間のギャップである。保全活動は、本来は不法狩猟・伐採や農地転換の圧力が多い地域であるほど緊急に実施される必要がある。しかし、実際には、不法活動が横行している地域で本格的な住民参加をとりつけるには、ICDP の実施主体と地域住民とのローカル・レベルでの十分な交流、信頼関係の醸成や人材育成に時間をかけなければならない。三年程度の融資を受けて実施されるプロジェクトの場合は、継続申請をするために、すばやく成果を出さなければならず、新しいアプローチを試行したり、その結果から学習するチャンスは制約されることになる。そのため、住民参加の要素は形骸化し、報告書に記載されるだけの実質を伴わないものになってしまう。

第二は、こうした保全活動それ自体の魅力のなさをどのように埋め合わせるか、という問題である。パトロールをしたり、苗木を植えたり、土壌にやさしい農法に切り替えるといった保全活動は、経済的な魅力を伴うどころか、むしろ負担の多い活動で

あるため、地域住民の主体的な参加をとりつけにくい。そして、その埋め合わせに導入されるはずのオルタナティブな所得獲得手段は、容易には見つからない。特に、新たに観光産業（エコ・ツーリズム）を起こす望みがない地域ではこの問題が深刻である。そこで、地域住民に対しては保全目的を隠しておきながら「開発」をよび水にして地域住民を動員する手が考えられることもあるが、これをもって開発と保全の「統合」と称するのは問題である。

これに関連して第三には、計画の立案者自らが保全と開発のリンクを十分に理解していないために、しばしば、保全プロジェクトが農村開発プロジェクトにすり代わってしまうという問題である。開発を通じて保全を達成しようとする当初の目的が、結局、開発だけになり、手段が目的化してしまうという問題である。保全プロジェクトの場合は、資源投入と効果の因果関係はあいまいで、時間がかかる上に、数量的な評価を行うことも困難である。また、大きな土地の管理をめぐる問題であるから、プロジェクトがその国の内政に干渉せざるを得ない部分もあり、政府に好まれないような提言をする場面も珍しくはない。このように、これほど世界中で保護区が広がり、住民参加型の資源管理もこれほどの支持を受けているにもかかわらず、現実には実施例が少ないのはこうした障害によるものと思われる [Barrett and Arcese 1995; Wells and Bandon 1992, 1993]。

6. 介入の諸前提：想定されている保全と開発のリンク

これまで見たように、バッファーズゾーンは、もはや生態学的な関心から区画化される地帯ではなく、土地の利用形態をめぐる多様な価値が衝突する現場になってきている。そして、稀少資源の保全を意図する外部アクターの実施する処方箋、つまり介入のポイントも、まさにこのバッファーズゾーンなのである。しかし、外部アクターはどのような前提で、あるいは方法で、保全を達成しようとしているのか。より限定して言えば、バッファーズゾーンを単に地図の上で指定することが目的でないとしたら、そこで期待されている質的な変化はどのようなものなのだろうか。それを探る上で一つのヒントになるような一節が、HKK の保護のために世銀が作成したマスター・プランの文書に含まれている。

保護区に対して最も脅威となっているようなコミュニティに生活している人々にはいくつかの選択肢が与えられるべきである。彼らは、インフラの整備や土地の所有権もな

いま現在の場所に居続けることもできるし、あるいは、完全な所有権と十分なサービスやインフラ（学校、保健所、道路、電気、水道など）の整った新しい場所に移動することもできる。（[World Bank 1993 : 121]、下線はオリジナル、筆者訳）

この引用のポイントは二つある。一つは、地域のコミュニティーが保護区の脅威として認識されていることが明示されていること、二つ目には、そうした人々を保護区から引き離すことが、保全の手段であると認識されていることである。そして、「引き離す」手段には、表と裏があることが理解されよう。すなわち、表とは、保護区から十分に離れた地域では生活環境を充実・整備することで、農民たちに「発展した」生活を保障することである。そして、裏とは、保護区のそばに暮らす人々への基本的なサービス（電気や学校、保健所など）の提供を中止することにより、農民が「自発的に」森から離れてくれることを促すシナリオである。この方法であれば、「強制移住」の暴力的なニュアンスを漂わせることなく、人々の離脱を期待することができる。この場合、豊かな資源のそばに暮らす人々が貧しいのではなく、人々が保全プロジェクトのために意図的に「貧しくさせられる」のである。これは、タイのように、生活の物的な条件が向上しつつある国でのみ機能する ICDP の裏の側面であると言えるかもしれない。

この世銀プランに基づくプロジェクトは、タイが生物多様性条約を批准していないことから結局は融資が見送られたが、アプローチ自体は、政府・地方自治体に踏襲され、HKK 周辺の 2 キロ以内の村落ではインフラ供給がストップしている。従来のように暴力的なプロセスで、保護区の保存を図るのではなく、間接的なアプローチで、地域の人々を立ち退かせるこの方法は、稀少性の高い地域の保護手段の「裏面」として主流になりつつある。バッファゾーン管理の、このような基本的な哲学は、同じ世銀レポートの中の「保全バッファゾーン管理プログラムの諸目的」と小見出しのついた節にはっきりと表現されているので、再び引用しておきたい。

ここに提言されているバッファゾーンにおける諸活動の最も重要な目的は、トングヤイ・ナレースアンおよびホアイ・カー・ケン森林群の核となる保護区を保護すること、そして保存することに貢献することである。ホアイ・カー・ケン保護区の責任者であるチャチャワン・ピッサムカム氏がなぞらえたように、人々はまるでアリが砂糖の塊に群がるように森とその資源に引き寄せられてきた。われわれの提唱する開発・保全統合プロジェクトの諸活動は、人々を保護区から引き離すこと、つまり、森の外側に「より新しく、より甘い砂糖の塊」の方に人々を引きつけることを意図しているのである。（[World Bank 1993 : 11]、下線はオリジナル、筆者訳）

この一節からも読み取れるように、現在の保護区管理の基本的な哲学は、近隣に暮らす人々の活動を如何にして森から引き離していくか、という点に集中していったのである⁵⁾。これは、公的な領域の境界線をはっきりさせながら、私的領域はなるべくその外に設定し、「共」という二重の領域を作らないようにすることを意味する。そして、このプロセスを開発という「おとり」を巧みに利用することで加速することが、人々による公的稀少資源への依存の低下を促し、資源の適正な保存につながるものと考えられているのである。

7. まとめと課題

ICDP は、一言で言えば「新しい所得源を外から持ってくることで、地域住民の森林への依存は低下し、森は保全される」という仮説に基づいている。そして、その前提は、地域の人々は生活資源に乏しく、貧しいゆえに森を破壊的に利用しているという考え方である。

しかし、この前提に基づく介入は、次の三つの要因から保全と地域住民の生活向上のいずれの目的にも結びつかない可能性が高い。第一に、介入の対象の選択にバイアスが働き、プロジェクトが本来対象にすべき問題が不在であるような地域が選ばれてしまうことがある。プロジェクト介入を行う団体は、NGO であれ、政府のカウンターパートであれ、一定期間内に所定の業績を上げなければ継続した資金提供を受けられなくなるため、地域のニーズを満たすことよりは、まず目に見える形でのプロジェクトの成功を優先する傾向が高い。つまり、プロジェクトの対象地域は、もともと地域住民の協力的な態度が確保されており、行政との対立が少なく成功に向けての障害が少ない地域であることが多いのである。例えば、本稿で紹介した DANCED プロジェクトでは、HKK 保護区周辺 2 キロ以内に位置する 7 ヶ村、つまり、保護区との関わりが最も深い可能性を持つ村々が活動対象から意図的に外されている。それは県の保護区管理政策の一貫として近い将来に移住が予定されている地域での開発活動が県の思惑と明らかに衝突するからである。逆に言えば、県の側は開発を通じて保全を達成することに根本的な懐疑を抱いているのである。

5) 「砂糖の塊」に群がるのは農民だけではない。新規のプロジェクトを発掘することで、その存在意義を保っている援助機関や NGO も同様に群がるのである。それは、保全活動の意義が正当化しやすい地域ほど、プロジェクトの申請もしやすく、また認可されやすいからである。このようにプロジェクトを引きつける魅力の大きい所では、外部アクター間の競争が生じやすく、介入を正当化しやすい地域であるほどプロジェクトの申請や受注それ自体が、政治的な駆け引きの対象になるのである。

第二に、オルターナティブな所得源を創出するという試みは、よくても現状を維持する役割しか果たせない可能性が高い。経済的にも、また政治的にも辺境におかれている人々に、これまでの労働時間の配分を変更させ、新しい経済活動を定着させるのは並大抵のことではない。しかも、オルターナティブな所得創出活動が、長期的に現地に定着するような活動であるためには、新規の活動は既存の利害関係者との対立が少ないようなものでなければならない。つまり、既得権益を持つ有力者の妨害を受けるようでは、新しい活動の定着は期待できないからである。森林依存の高い人々に新たな所得源を探すことの意味は、結局は他の誰とも「競合しない」所得源を探すことであり、それは必然的に地域の人々にとっての魅力もさほど高くない、つまり経済的な交換価値の低いものにならざるを得ない⁶⁾。もちろん、このような皮肉なケースに陥らない介入もありえよう。しかし、もしオルターナティブな経済資源が収益率が高く、貧困問題を軽減しながら自ずと住民の自発的な参加を引き出すような魅力的なものであるとすれば、それは必然的に競合の対象になり、力のない貧農に便益がもたらされるとは考えにくい。

第三点は、地域の村人の行動が諸悪の根源であるという前節に見た考え方に基づく、アプローチそれ自体の偏りの問題である。政治的に力を持たない地域住民の不法行為は、役人にとっては自らの監督責任を回避する有力な口実としては便利である。しかし、保全問題の根源が現場にだけあるという考え方は、例えば、森林局が他の部局に特別許可を与えている土地の種類や面積を見ても明らかに偏りがある。次の表を見ていただきたい。これは、森林局が他部局や村人に特別に利用を許可している林地の種類と面積である。公式統計であるので、実際にはこれ以上の国有林が「保全」以外の目的に利用さ

第4表：国有保全林地の特別使用許可：
その件数と面積

特別許可の対象項目	件数	面積 (rai)
岩石の爆破および粉砕	254	4,117
鉱山開発	872	134,880
道路建設	650	148,231
電力供給	244	42,276
灌漑・ダム	1,170	498,687
教育	822	38,554
宗教	447	21,885
民間による植林の委託	416	556,215
農民への農地貸与	895	649,086
公用地とその他	752	466,663
合 計	13,044	5,140,754

注：1 rai=0.16 ha

出所：RFD 1996

6) [Dove 1993] の指摘の通り、森林に依存して生活する人々に、森へのダメージが危惧される木材の伐採ではなく非木材林産物 (non-timber forest products) の採取と、その商品化を進めようとする援助団体が多いのは、そうした活動は地域外の既存勢力との競合が少ないからである。

れている可能性が高いが、一つの目安として考えよう。

上記の諸項目の中で、特に注目したいのは灌漑ダムである。ダムの詳細な形状やそれに伴う水没地域まで統計に含まれているのかどうかは不明であるが、「国有保全林」の中における建造であるから、水源林周辺におけるダム・灌漑であることが予想される。それに要する面積は、約50万ライで、公式に国有林地内に居住する農民に貸与されている土地の総面積に匹敵する大きさになっている。ダムの多くは、灌漑だけでなく、都市における電力需要に合わせて建設されており、こうした大型プロジェクトによる森林破壊を論じることなく、村人の不法伐採や狩猟のみを論じることの偏りは明らかである。

また、チャラズダムロン¹の報告によれば、本来土地なし農民のために発行される農地改革地（その大部分は旧国有林であるが）の用益権のおよそ10万件近くが、政府高官の親類や地元の有力者など、経済的に恵まれている「非農民」に発行されていることが分かっている [Charasdamrong 1997]。1980年代から始まった土地ブームは、農地の獲得ではなく、土地そのものの獲得をめぐる競争を引き起こし、農地として新たに分譲される旧保全林の多くは産業、レクリエーション、ゴルフ場、保養施設等の絶好の候補地として激しい獲得競争にさらされる [Onchan 1993]。平地では貧農が土地を買いたたかれ、貧農の退避先であった山地でも土地の競争が始まろうとしているのである。森林保全は、競争する土地利用形態の一つとして位置づけられるべきであり、現場に居住している村人との関連でのみ論じるのは焦点をぼかすことになりかねない。元来、政治的原因も多分にある森林破壊が、まるで純粋な技術的問題であるかのように、外国から招かれた林学の専門家によって研究され、植林などの技術的対応で処理されようとしているが、それは森林破壊が政策の失敗によりもたらされた政治的背景を覆い隠すことにつながっている。

貧しさから来る生活資源の「不足」を補うべく外から投入される開発援助は、確かに一部の地域住民の経済的な境遇を改善する可能性を持っている。しかし、資源の不足は補われるどころか、逆に「作り出されている」のではないかというのが本稿の主張である。有用な経済資源は実は十分に存在するが、その価値が高いゆえに「保護」の対象となり、地域住民のアクセスは否定される。地域住民の一部は、それを承知しているからこそ必要以上の伐採を行ったのである。ダブがいみじくも指摘しているように、「森林が荒廃するのは、そこに住む人々が貧しいからではない。むしろ、外部の力によって荒廃した森林が、人々を貧しくしている」のである [Dove 1993: 12]。

これまで見たように問題の所在の特定の在り方、そして誰が問題の定義をしている

かが、その対処法を規定している。ICDPのように「農村の貧困が天然資源の過剰な搾取と、保護区への不法侵入の最も主要な原因の一つであるという信念に基づき、生物多様性が豊かであるような地域に住む人々の生活の質を向上させること」[Brown and Wyckoff-Baird 1995: 1] という前提から出発してしまえば、ローカルとグローバルの政治的な不均等を覆い隠すことになってしまい、問題の本質的な解決には結びつきにくい。

地域住民は確かに誰よりも森のそばに暮らしている。しかし、彼等は政治経済的には森林管理の在り方を規定するには程遠い所に位置している。今後は、保全されるべき森から直接的に、あるいは間接的に地域住民を「引き離す」のではなく、むしろ人々の森への利害を増大するような方策を考える必要がある。そして、新しい資源を持ち込むことに解決を求めるのではなく、すでに十分な価値を持つ既存資源を地域にとりもどすことが求められる。地域の人々にとっても便益がもたらされ、管理に値するような豊かな森であれば、「参加」は自ずと生じ、開発との直接的なリンクも見えてくるに違いない。マクロな視点から言えば、資源管理の地方分権化が如何なる政治・経済環境の下で可能になるのかを明らかにすること、そして、ミクロな視点から言えば、「地域住民」を一枚岩として扱うのではなく、その資源管理能力を検証する目を「よそ者」が養っていくことが今後の優先課題であると思われる。

参考文献

- Barrett, C. and P. Arcese.
1995 "Are Integrated Conservation-Development Projects (ICDPs) Sustainable? On the Conservation of Large Mammals in Sub-Saharan Africa," *World Development* 23(7): 1073-1084.
- Brown, M. and Wyckoff-Baird, B.
1995 *Designing Integrated Conservation and Development Projects (Revised Edition)*. WWF, The Nature Conservancy, and World Resource Institute.
- Charasdamrong, P.
1997 "The Land of No Return," *Bangkok Post*, February 16, 1997.
- Dove, M.
1993 "A Revisionist View of Tropical Deforestation and Development," *Environmental Conservation* 20(1): 17-24.
- Fisher J, R.
1995 Collaborative Management of Forests for Conservation and Development. Issues in Forest Conservation, IUCN and WWF.
- MacKinnon, J. et al.
1986 *Managing Protected Areas in the Tropics*. Switzerland: IUCN.
- Ostrom, E.

- 1990 *Governing the Commons : Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.
- PEM consult.
- 1996 *Project Document : Huai Kha Khaeng Complex--Integrated Conservation and Development Project*. DANCED/Ministry of Environment and Energy.
- Puntasen, A. et al.
- 1996 *Kaanduulee Raksaapaa le KaanPuemPuen tii Sii Kiaw Doikaan Mii Suan ruam khong Prachaa Chon*. (住民参加を通じた森林保全と緑の土地の増大) Bangkok : Raingaan wichai khong Sapaaban Singwetloom Thai. (タイ語)
- RFD (Royal Forest Department).
- 1996 *Khomuunkaan anuyaat chai prayoot thiidin nai kheet paa sanguan heang chaat tua prateet*. (国有保全林内の土地利用許可に関する資料) Bangkok. (タイ語)
- 佐藤 仁
- 1998 「豊かな森と貧しい人々：タイ中西部における熱帯林保護と地域住民」原洋之介編『地球の環境と開発』岩波講座開発と文化5, 岩波書店。
- UNESCO.
- 1974 MAB Task Force on : Criteria and Guidelines for the Choice and Establishment of Biosphere Reserves. Final Report. *MAB report series*22. Paris : UNESCO.
- Wade, R.
- 1988 *Village Republics : Economic Conditions for Collective Action in South India*. San Francisco : ICS Press.
- Wells, M.
- 1992 "Biodiversity Conservation, Affluence and Poverty : Mismatched Costs and Benefits and Efforts to Remedy Them," *Ambio* 21(3) : 237-243.
- Wells, M. and K. Brandon.
- 1993 "The Principles and Practice of Buffer Zones and Local Participation in Biodiversity Conservation," *Ambio* 22 (2 - 3) : 157-162.
- 1992 *People and Parks : Linking Protected Area Management with Local Communities*. The World Bank, WWF, USAID.
- World Bank
- 1993 *Conservation Forest Area Protection, Management, and Development Projects* 1(7). Prepared by MIDAS Agronomics Company, Bangkok.