

住民のイニシアティブはどう生まれるのか?～インドネシア国立公園協働管理の事例から考える

長畑 誠 (ガバナンス研究科教授)

はじめに～「協働」の前提条件～

いま全国の地方自治体で、「協働」が様々な形で制度化され、具体的な施策として多くの現場で実践されている。まず自治体の「憲法」とも言われる自治基本条例としては、比較的早期に制定された北海道(行政基本条例、平成14年施行、前文)、中野区(平成15年施行、第25条)、川崎市(平成17年施行、第32条)、三鷹市(平成18年施行、第32条)等に既に住民との協働が明記されている。また協働事業の実施についてのルールを定めている自治体も多く(例:神奈川県大和市、横浜市、仙台市)、さらに市民団体向けの「協働事業提案制度」も全国に広がっており、2012年時点で行われた全国調査(佐藤2013)では、126の市及び特別区がこの制度を導入していた。こうした協働「花盛り」の背景には、多様化し複雑化する社会の中で行政だけで対応しきれない課題が山積みしている、という現実があり、決して単なる「ブームとしての協働」ではないと考えられる。そして理念として協働を捉えるなら、その背景には、公的なサービスや課題解決は政府が一元的に担うのではなく、関係する人々すべてが関わっていくべきである、という「ガバメントからガバナンスへ」というパラダイムシフトがある、と言えるだろう。

しかしながら、ここで「協働」が実現するための前提条件が一つある。それは協働の相手方、市民個人や市民活動団体・NPO(民間非営利組織)の側に、何らかのイニシアティブがないといけない、ということだ。なぜなら協働は「行政と市民活動とが、対等の立場で」かつ「市民活動の自主性を尊重する」ことが原則であり(横浜市『市民活動との協働に関する基本指針(横浜コード)¹』)、市民の側が行政に依存して、行政の言うがままに動くことは想定されていないからである。1995年の阪神淡路大震災でボランティア活動の重要性が広く認識されて以降(「ボランティア元年」、特定非営利活動促進法が制定されて20年近くが経ってNPO法人(特定非営利活動法人)の数は5万を超え(2015年9月30日現在)、多種多様な分野で市民による自主的な活動が生れている。しかしながら、それでもカバーされていない社会的課題は常に存在するし、多くのNPOは特定の地域で特定の課題を対象に活動しているから、今あるNPOがすべての地域のすべての課題に対応できているわけではない。つまり、協働を広げるためには、市民(個人や団体)の自発的自主的な動きがもっと生まれていく必要があるのだが、それはいかにして可能なのだろうか。

行政の側として考えられる一つの道は「市民からイニシアティブが生まれるのを待つ」ことだろう。確かにこれまで多くの施策が行政主導で行われ、それによって「受け身の住民」が生れてきたことを考えると、行政から市民に対して「協働しましょう」と働きかけること

¹ 1999年に横浜市が有識者による委員会を経て策定した指針で、全国でも先駆けて協働の原則を記したものの。

は、マイナスの面がある。だが社会的課題が山積みの現代社会では、何もしないで市民のイニシアティブを待つだけでいい、ということにはならないだろう。

そこで次に考えられるのは、市民のイニシアティブが生まれやすいように制度を整備することだ。これは、既に「協働事業提案制度」や「市民活動支援制度」等、多くの自治体でとられている方策である。さらに、より積極的に市民の側へ働きかけるため、広報に力を入れたり、市民の能力を育成するためのセミナーや研修会を開いたり、ということも広く行われている。しかしながら、そうした制度や施策とともに、もう一つ重要なことがある。それは、協働に携わる行政職員の、市民への接し方である。たとえ協働に向けて適切な政策施策がとられていても、それを実際に運用する行政職員が、従来通りのトップダウン的で、行政主導のサービス供給型のアプローチをとっていたら、市民の側はイニシアティブを発揮しようにもできないだろう。では市民のイニシアティブを引き出すためには、職員として何に留意していけばいいのだろうか。

本稿では、協働を可能にする前提条件である「市民のイニシアティブ」を引き出すために、行政職員として何ができるかを考えるため、インドネシアにおける国立公園協働管理の事例を考察したい。インドネシアは、1998年に当時のスハルト大統領が退陣するまで、強い中央集権型の統治構造を長く維持してきた国である（最近急速に地方分権が進みつつあるが）。そうした中で、国家公務員である国立公園職員が、自然環境保全という、多くの人にとって優先ではないが重要な課題の解決に向けて、生活のために違法伐採や密猟に手を染めていた周辺住民との協働を目指す、という構図である。これは、かなりハードルが高い構図であるが、筆者が8年近く関わってきた西部バリ国立公園では、公園職員と周辺コミュニティの住民との協働による自然と共生した生計向上活動が様々に生れつつある。そこに至るまでの過程で、公園職員たちはどんな課題に直面し、どう乗り越え、どのように住民のイニシアティブを生み出してきたのか。よりよい協働に向けて行政職員が留意すべき点を考察する上で、何らかの示唆を得られるのではないだろうか。

国立公園と協働管理

世界で最初の国立公園は1872年に成立した米国のイエローストーン国立公園である。米国の国立公園制度は当時の植民地拡大の時代にあって、世界各地に広がっていったが、その管理体制は、公園地域内の自然を徹底して保護し、住民の関与を排除する「統治管理型」であった（高橋 2014）。1980年代から指定が始まったインドネシアの国立公園制度も同様に、公園内は国有地であり、限定された利用（調査研究、文化活動、観光）以外には居住も耕作も、もちろん伐採や採取も許されない地域である。したがって、国立公園の管理を担う林業省（2014年の省庁再編により環境林業省に改称）管轄下の公園事務所の主な役割の一つは、公園地域内に入り込んで草木を採取・伐採したり、動物を捕獲したり、さらには耕作をしようとする地域住民らによる「違法活動」を取り締まることである。

しかしながら、地域住民を排除した形で公園の自然保護を行うのは現実的ではなく、むしろ

る公園管理に地域住民を参加させる必要性が世界的に認識されるようになってきた（高橋、前掲書）。そして最近では、多様な主体との協働によるガバナンスが世界的に重要視されている。例えば 2014 年に世界自然保護連合（IUCN）の主催でシドニーで開催された世界国立公園会議（World Parks Congress）において採択された「シドニーの約束（The Promise of Sydney）」の中では、「（自然保護地域の）ガバナンスの多様性と質と活力を高めるために」として、自然保護における地域コミュニティ等の役割について、次の点が強調されている²。

- 保護保全地域において、先住民や地域コミュニティ、土地所有者やその他の関係者による自発的な保全と持続的な利用や再生・復興のさまざまな実践の意義を理解し、支援すること。
- 地域コミュニティがガバナンスのアクターとして再活性化され、持続的な人間開発に欠かせない長期的なビジョンに向けて、各コミュニティ固有の知識や組織、潜在力を育てていくこと。

さらに上記世界会議の前年に仙台市で開かれた第 1 回アジア国立公園会議で採択された「アジア保護地域憲章（Asia Protected Area Charter）」では、「保護地域の協働型管理」として、次の点が述べられている³。

物理的な陸上・海上景観を越えて、さまざまな個人、地域コミュニティと組織が参画して、保護地域がすべてに裨益するために活用される必要がある。その中には、地方自治体、民間企業、先住民、NGO、そして若者たちが含まれる。保護地域においては多様なガバナンスの体制が必要であり、それが効果的な生物多様性の保全に貢献しなくてはならない。また保護地域のガバナンスはそれぞれの地域に固有の生態的・歴史的・政治的な文脈に根ざす必要がある。

こうした流れの中にあって、インドネシアの国立公園管理政策も例外ではない。1999 年制定の林業法では慣習法社会の役割や住民参加の章が設けられている（島上 2012）が、さらに踏み込んで、2004 年の林業大臣令「自然保全地域及び自然保護区における協働管理」では、自然保全地域の指定、管理計画、調査やモニタリング、地域の利用に関して、地方行政に加えて地域住民グループや NGO、高等教育機関・研究機関との協働が明記されている。そして具体的な施策として、保全地域内或は周辺にある村を「モデル保全村」として指定し、住民の生計向上等への協力と公園の保全活動への参加を促すプログラム（MDK=Model Desa Konservasi）」が 2006 年から全国の国立公園で始まっている⁴。

しかしながら、国立公園は前述したように長年、公園地域に入ろうとする村人を取り締まる役割を果たしており、筆者が 2008 年から関わった西部バリ国立公園では「急に協働を言われても、具体的にもどうしたらいいかわからない」という状況であった。そうした中から、公園職員はどのようにして協働に向けて動き出したのか。次項から、西部バリ国立公園にお

² <http://worldparkscongress.org/downloads/approaches/Stream6.pdf>

³ http://www.env.go.jp/nature/asia-parks/pdf/3-1_asia_protected_areas_charter.pdf

⁴ <http://www.dephut.go.id/index.php/news/details/5232>（林業省プレスリリース 2009 年 2 月）

ける住民との協働の道のりを見ていくこととしたい。なお、以下の記述は統計資料に加えて、筆者が公園職員から聞き取ったことや、直接に村で見聞きしたことをもとにしている。

西部バリ国立公園とその周辺村

西部バリ国立公園（インドネシア語で **Taman Nasional Bali Barat**。以下、**TNBB** と略す）は、その名の通りインドネシア・バリ島西部に位置する国立公園である。面積は陸地と海面をあわせて約 1 万 9 千ヘクタール。インドネシアに 51 ある国立公園の中では小さいほうであるが、ダイビングスポットとして有名なムンジャンガン島を含む海辺から、標高 1400 メートルの山までを含み、マングローブ林、熱帯モンスーン林、熱帯雨林、熱帯サバンナ林等の多様な生態系を育てている。175 種の植物（14 種が希少種）が確認され、7 種の哺乳類、2 種の爬虫類、105 種の鳥類、120 種の魚類等、さまざまな動物が生息している。これらのうち、椋鳥の一種カンムリシロムクはバリ島の固有種だが、森林の減少や飼ひ鳥としての乱獲等が原因で、野生下では数十羽が西部の半島に生き残るにすぎない状況となり、絶滅危惧種に指定されている。

この地域は 1947 年には既に鳥獣保護区として指定されていたが、正式に国立公園として位置づけられたのは 1984 年のことである。しかしながらインドネシアの他の多くの国立公園同様、周辺住民や関係者との協議が不十分なまま国立公園指定がなされてきた経緯があり、周辺の村との関係は必ずしも良好とは言えなかった。

公園周辺にはあわせて 6 つの村がある。**TNBB** 自体が二つの行政区分（県）にまたがって存在していることから、2 村がブレレン県に、4 村がジュンブラナ県に属している。6 村あわせて人口は約 3 万人。多くの世帯は農業・漁業に従事しており、その他観光業に関わる者が若干いる程度である。一部の村を除いて水田は殆どなく、主要作物は唐辛子、トウモロコシ、果樹であり、牛や豚を飼う家が多い。宗教・文化はバリ島では珍しく多様であり、殆どの村では他島から移住してきたイスラム教徒とバリ固有のヒンドゥー教徒が共存している。またバリ人のキリスト教徒が居住している村もある。

これらの村は **TNBB** ができる以前から存在している。人々は煮炊きの燃料となる薪を森から調達し、家畜の餌となる草も山から採取していた。漁民たちは周辺の海で自由に漁をしていた。また乾燥地帯にある村では貴重な飲料水の水源も山の中にあった。そうしたところに、自然保護を第一の目的とする国立公園が出来たのであるから、村人と公園の軋轢が生まれるのは当然の成り行きであった。

6 つの村の一つに、スンプルクランポック村がある。国立公園に半ば囲まれた地域にあり、農業、畜産業を主な生業とする、人口約 3 千人の村である。オランダ植民地時代にココヤシのプランテーションのために開かれたところで、労働者として隣のジャワ島やマドゥラ島から移民がやってきて、プランテーションの閉鎖後もそのまま居ついている。また、火山の噴火によって移住を余儀なくされたバリ東部の人々やティモール島に移住したバリ人が東ティモールの独立の際に脱出して戻ってきて、この村に暮らしている。

森の生態系から見て、国立公園地域の中にすっぽりと入りこんでいるこの村は、カンムリシロムクの生息地に隣接しており、昔はカンムリシロムクが飛び交い、人々と共存していたという。しかし、経済的な必要から家畜の餌を求めて森に入って草木を違法に伐採したり、密猟に手を出す村人もあり、森の自然を守ることを責務とする国立公園にとっては頭の痛い問題を抱えた村であった。一方、村人にとっても、自分たちが元々使ってきた生活の森が国立公園の一部になってしまったことで、国立公園を信用できないでいた。そのため、両者の関係は長い間、「*Dekat di Mata, Jauh di Hati*（近くにいるのに、心は遠い）の関係にあった」と国立公園職員は語っている。そしてそれは、公園周辺の他の村においても、ほぼ同様の状態であった。

協働に向けたコミュニティファシリテーターの育成

こうした状況の中で、前述したようにインドネシア政府林業省の政策転換がなされ、TNBB としても、周辺の村との協働を進めていく必要が出てきた。しかし、実際それをどうやったら実現できるのか、難しい課題であった。そこに、日本の NPO である一般社団法人あいあいネットから「コミュニティとの協働を進める人材育成に協力したい」という話が持ちかけられ、2008 年から協定書が結ばれて同 NPO によるファシリテーター育成研修が開始されたのである⁵。

あいあいネットは JICA の研修員受入事業の一環として、コミュニティ開発に関わる世界各国の行政官や NGO 活動家を対象とした研修を長年実施している。TNBB で公園職員を対象に、コミュニティとの協働を目指すファシリテーターを育成するにあたって、これらの研修と同じように、参加者のモノの見方や考え方を変えていくことを最初の目標に据えた。国立公園職員に限らずインドネシアの行政官たちは長年、中央集権の制度の中、トップダウン式で政策を実施してきており、「村人は指導する対象であり、公園が計画した内容に沿って援助する」のが通常の仕事となっていた。しかしこれでは村人のイニシアティブを引き出し、公園と協働して活動を作っていくことは難しい。実際、TNBB がそれ以前に周辺村に対して行った活動は、植林のための苗木を配ったり、生計向上のために子牛を援助したり、という一方的にモノを与える形が殆どだった。そしてそれは悉く失敗していた。その結果、村人は公園を「何らかのサービスを無料で提供してくれる存在」と見るようになっていた⁶。

こうした中で、この研修でモットーとされたのは「外から資金や活動を持ち込まず、そこにあるものを活かし、コミュニティ自身が主体となる」ことであった。そのためには、「人は誰でも豊かな経験をもつ」「コミュニティには長い歴史の中で培われてきた知恵や仕組みがある」「人は与えられた答えではなく、自分で何かを発見した時こそ動き始める」という

⁵ あいあいネットによる TNBB での活動は、JICA（独立行政法人国際協力機構）の草の根技術協力プロジェクトとして、同機構からの支援を受けている。

⁶ 例えば、あいあいネットが TNBB で 2008 年に実施した会合では、「公園は次に何を配ってくれるのか」とあからさまに要求する村人が複数見られた。

ことを心から理解する必要がある。研修では一方通行の講義は一切行わず、ワークショップ形式で公園職員自身が自分たちの経験を振り返りながら対話を通じて発見を促すセッションと、村に出て実際の現場の事実から考えるフィールドワークとを組み合わせた形をとった。

このファシリテーター育成研修に当初参加した国立公園職員は14名。所長から指名された現場職員達で、「チーム14」と名付けられた。研修のファシリテーターは日本人とともに、あいあいネットの仲間であるインドネシアのNGO活動家たちが務めた。2009年1月から正式に研修が始まり、2010年8月まで合計7回のセッションを実施。ファシリテーションの基礎である「パートナーシップ構築」から始まり、最も重要な要素である「事実をもとに課題を分析すること、そして「村人とともにアクションプランを作成する」「実施とモニタリング」という流れで研修を進めた。

最初は「講師もテキストもない」研修に面食らっていた職員たちも、だんだんと、コミュニティの人たちと対等な関係を作り、観察やインタビューを通じて事実を掘り起こし、そこから村の課題を導く、という実践的な内容に興味をもち、面白くなっていったようだ。研修内容が進むにつれ、現場で実践できない参加者が少しずつ脱落し、14名のチームが2010年8月には9名に減って「チーム9」と呼ばれるようになっていたが、彼らは「コミュニティの人たちと話をするようになり、彼らが実はとっても能力があることがわかった。今では村人たちは敵ではなく友達だと思っているし、こちらから何かを提供しなければ、とは思わなくなった」「村についての情報を収集し、分析することについて、より細かく、上手にできるようになった」と語るようになっていた。

スンプルクランボック村での最初の動き

地域住民との最初の接点は前述したスンプルクランボック村で始まった。2010年8月頃、国立公園所長が「スンプルクランボック村の村民に対して、カンムリシロムク飼育下繁殖の研修ができないか」と言い出したのがきっかけだった。インドネシアの法制度が整備された結果、固有種で絶滅危惧種であるカンムリシロムクを、国の許可を得れば民間でも飼育下繁殖ができるようになっていた。そこで公園所長は、村人にカンムリシロムクの繁殖に興味を持ってもらえれば、この村が密猟に手を出すことも減るのでは、と考えたのである。話を聞いたチーム9は、「(考えとしてはいいが)このままではまずい。外から援助を持ち込むことの繰り返しになってしまう。」と考え、「村への働きかけは我々に任せてもらえないか」と所長に提案。そしてチームを信頼している所長の合意を得て、村での活動を開始したのである。

チームはまず、足繁く村に通い、農家の庭先で、村のお茶屋で、畑の中で、いろいろな村人と話をすることから始めた。制服を着ずに普段着で、国立公園やカンムリシロムクのこと是一切話さない。村の暮らしや日常のさまざまな出来事について、ともかく話を聴いていく。「住民とフランクな関係をつくる＝パートナーシップ構築」である。それまで「取り締まり」を主としていた公園職員にとって、住民と良い関係を作ることは必須であったが、最初のハ

ードルでもあった。そこで、まずは「公園職員」という立場を前面に出さずに、村人の日常に寄り添う、というところからパートナーシップ構築を始めたのである。

チームメンバーの S 氏が次に着目したのは、村のそこかしこに生えているデイゴの木であった。村には昔から生えていたとのこと。そして調べてみると、この木はカンムリシロムクが採食のために好む植物らしい。そこで S 氏は、この木の下で村人に昔の思い出を語ってもらうことにした。その時の会話を S 氏が再現したところでは、次のようなやりとりがあったという。

「この木は何の木ですか?」「デイゴの木さ」「ぶいぶん立派ですね。いつ頃からあるんです?」「俺が子どもの頃からあるな」「村にはこの木、ずいぶん、あるんですね」

「うんそうだ・・・オラがちっちゃかったころにはな、父ちゃんが飼ってる牛の身体の上にカンムリシロムクがしょっちゅういたもんだ。牛の糞にたかっているハエを食べてたんだ」

「あたしゃ、あの木にカンムリシロムクがたっくさんとまってんのをよく見てたよ」

「カンムリシロムクの肉は鶏と比べるとちょっと苦えんだわ」

それまで S 氏は一言も自分から「カンムリシロムク」について言及していなかったのだが（なぜなら、村人も公園職員も、この村がカンムリシロムクの密猟に関わっていることを知っていたから・・・）、村人たちは自然にカンムリシロムクの思い出を語り始めたという。そして口々に、昔はよかった。村にはカンムリシロムクが翔び交っていた。それはそれは美しかった・・・と、話したとのこと。ここから、「カンムリシロムクが翔び交う村」を目指そう、という村人の動きが始まった。その後の経緯は次の通りである。

- ・ 2010年7月、村役場の集会場で30名の村人たちと、住民によるカンムリシロムクの飼育繁殖が可能になった（合法化された）という情報を共有。
- ・ チーム9が村役場を訪問。村人たちがカンムリシロムクの飼育繁殖について研修を受けたいと考えていることから、村役場と協議し、日時、場所、誰が研修に参加するか等、研修の実施に係る様々なことが村役場と村人のイニシアティブによって決められた。
- ・ 2010年11月、カンムリシロムク飼育繁殖研修が村主催で実施⁷。村役場集会所で開催された研修には18人の参加者が集まり、村での2日間の研修の後、ギャニャル県を訪れ、カンムリシロムク飼育繁殖に成功した個人繁殖家の現場を視察。
- ・ 繁殖家グループが結成された。グループ名は、ジャワ語・バリ語で「美しい鳥」の意味の「マクジェゲグ」となった。ケージの製作、身近な他の種類の幼鳥を使った飼育練習、許可申請書の記入などの活動をする村人たちに対して、チーム9は寄り添う支援を行った。
- ・ マクジェゲグとの会合で、カンムリシロムクの親鳥は、村人の経済力に応じた担保（メス牛）によりカンムリシロムク保護協会から借り受けることとした。また、飼育ケ

⁷ それまでは国立公園が主催し、公園事務所を会場に村人を招待し、参加した村人に食事や日当を支給する研修が普通であったが、この場合は村主催で、公園側は村から招待された側だった。

ージの製作計画や繁殖家と村役場間の規定・契約に係る取り決め等について話し合った

- ・ 自然資源保全事務所の訪問指導によりマヌクジェゲグのメンバーは全員、飼育繁殖を行う条件を満たしていると認められ、2011年6月にはバリ州知事の臨席のもと、カンムリシロムク保護協会から村人へ15つがいの親鳥の貸し渡し式が村役場で行われた。

その後、マヌクジェゲグの活動は順調に推移し、2015年10月現在でメンバー20名、飼育下繁殖で増えた個体が132羽、そして既に24羽が国の許可を得て他の繁殖家に譲渡され、メンバーの収入となっている。また増えたカンムリシロムクを村の中で放鳥する計画や、生息地の整備に向けた植林の計画も進んでいる。そしてカンムリシロムクが飼育下繁殖されているという話を聞いて、国内外から観光客が訪れるようになり、民泊を始める村人が出てきている。今では国立公園と村人との関係も良好になり、マヌクジェゲグの会合に参加した公園職員に対して「ついこの間までは、俺はあんたが見回りにやってくるのを監視して、仲間に警告する役目だった」と笑いながら村人が語るようになっている。

他の村での住民イニシアティブ

スンプルクランボック村で住民グループとの協働が動き始めたことに力を得て、チーム9は他の村への働きかけを開始した。まずは公園の南側に隣接しているプリンビンサリ村。ここには村人が昔から憩いの場として散策していた「グロジョガンの滝」というエリアがある。数年前、この滝の周辺を村の有志で整備しようということになり、遊具やトイレ等を設置したところ、国立公園から「そこは公園の地域内であり、勝手にそのようなことをしては困る」と止められた、という経緯があり、それ以来、村と公園との関係は悪化していた。

チーム9のメンバーの一人、Y氏はスンプルクランボックでの成功例同様、「まずは村人とのパートナーシップ構築」と考え、足繁く村に通い、家の庭先や果樹園で村人たちと世間話することから始めた。この村は島でも大変珍しいバリ人のキリスト教徒（プロテスタント）が住む地域であり、伝統的なバリ様式のキリスト教会があったり、バリの音楽や衣装を使った礼拝があって、西洋人の観光客が時折訪れるスポットになっていた。しかし、外部の観光業者が企画したツアーを受け入れるだけで、村の側から積極的な動きを作れずにいた。ここに可能性を感じたY氏は、まずグロジョガンの滝周辺のゾーニングを変更し、村人が観光に使える「利用ゾーン」にするよう、所長を通じて林業省の許可を得る手続きを進めた。さらにあいあいネットから若いインターンが村を訪れた時をねらって、外部者の目を借りてコミュニティの資源を掘り起こす「あるものさがし」を村人とともにやり、地域資源マップを作った。これらの働きかけを通じて、2011年になると村の側に「自然や文化を活かした観光を振興しよう」という機運が生まれ、観光委員会が結成された。

その後ホームステイの受入れ準備や観光ガイドの養成、国立公園内のトレッキング道の整備等が、この委員会のイニシアティブにより、公園が協力する形で進められた。2011年暮れにはバリ州が主催した村落ツーリズム展に参加し、バリ島内で7カ所指定された「村

落ツーリズムの村」の一つに選ばれた。さらにジュンブラナ県知事が村を訪問して県の「村落ツーリズムセンター」として、県政府も協働して観光振興を進めることが決まり、その後も継続してホームステイを中心とした観光客受け入れを進めている。そして Y 氏も村の観光委員会に信頼され、さまざまな会合に顔を出したり、いろいろな相談を受けるようになった。実は Y 氏、コミュニティ・ファシリテーションの研修を受け始めた頃は、「村人はこちらが何か持っていないと動かない」「村人が自分たちを呼んでくれるなんて、あり得ない」と語っていた。それが今では、夜間でも休日でも、村人に呼ばれると嬉しそうにバイクに乗って村に出かけるようになっている。

次に動きができたのは、隣のジャワ島と結ぶフェリー港があるギリマヌク村である。ここには美しいマングローブ原生林が残っている入り江があるが、フェリー港で働く人たちや商店、そして住民が出すゴミが溢れて、マングローブ林を汚染する事態になっていた。国立公園とあいあいネットはこのゴミ問題に対して、JICA の草の根技術協力の資金を使い、住民参加型のゴミ処理で先進地区と言われる東ジャワ州の州都スラバヤ市を視察する「グッドプラクティス事例調査」を企画した。そしてそこに参加した公園職員の N 氏や G 氏が近隣の村人に働きかけ（実は N 氏、G 氏ともにギリマヌク村の住民でもある）、リサイクルゴミを集めて分別し業者に売る「ゴミ銀行」の活動が住民グループによって始められた。N 氏たちは、このゴミ銀行活動を村役場にも紹介し、村を通じて県政府から簡易なゴミ収集車が贈られた。またギリマヌク村にある火力発電所の運営主体である電力公社ともつなぎ、電力公社が CSR の一環として村人による他の地域のゴミ銀行活動の視察旅行の経費を出す、ということも実現した。さらにリサイクルゴミ以外の家庭普通ゴミが集積場のキャパシティを超えて溢れていることから、新たなゴミ処分場の建設に向けて、村役場と県政府、地元企業、そして隣接する保護地域を管轄する国立公園事務所等による協議会を結成して、関係団体による協働を進めようとしている。これらの活動に精力的に関わる公園職員の一人、N 氏は実は長年、カンムリシロムクの飼育下繁殖に取り組むエキスパートだが、「カンムリシロムクは村人が積極的に動いているから大丈夫。今は自分の村のゴミ問題が重要」と熱心に動いている。

ふたたびスンプルクランポック村

最初に村人との協働が生まれたスンプルクランポック村では、2014 年頃から加速度的に多様な村人のイニシアティブが生れている。これは 2013 年度にあいあいネットが国立公園と協定書を再び取り交わして、新たに現場職員 20 名を対象にコミュニティ・ファシリテーションに関する研修を行ったことの結果でもある。これら新しいファシリテーターは殆どが森林警護官であり、最前線で住民から森を守る立場の人たちだ。彼らが「パートナーシップ構築」として村人との関係作りを開始し、その結果としていろいろな動きが生れてきた。その中でも興味深いのは、元違法伐採者の活動である。森林警護官として彼らを取り締まる側だった J 氏や D 氏は、スンプルクランポック村の自然保護活動の鍵を握るのが、違法伐

採を減らすこと、と考えて、違法伐採に関わっていることが明らかな村人たちへのアプローチを開始した。最初は会って話をするのも困難だったという。それでも懲りずに何度も通い、少しずつ彼らの話を聴くことができるようになってきた。そしてある時、違法伐採のリーダー格だった村人から「本当はこんなことをずっと続けていたくはないんだよなあ」という言葉を聞くことができた。「この村にも少しずつ観光客が来るようになったし、ガイドをすれば、現金収入になるんじゃないかなあ」とも。そこで、J氏やD氏は村人たちと話し合いを進め、ガイドになるためには英語ができなくては、ということになり、公園職員で唯一英語が得意なH氏に協力を求めて、ガイド用の英語講座を公園現場事務所で開催することになった。数か月の研修に参加した元違法伐採者を含む村人たちは「Bali Starling Volunteer Team」を結成し（Bali Starling はカンムリシロムクの英語名）、公園現場事務所の庭先にある小屋を借りてガイド詰所として、活動を開始した。2015年7月～8月のシーズンには毎日のように外国人観光客が訪れ、ガイド付きの1～3時間のトレッキングコースを楽しんだという。筆者も実際にガイド付きでコースを歩いたが、正直なところ英語がまだ弱く、こちらの質問に答えられず、結局インドネシア語でコミュニケーションを進めることになった。ただ、森の状況や植生に関する知識は豊富で、地域の森に対する強い愛着を感じることができた。

スンプルクランボック村では、これ以外にも集落の飲料水確保のため、公園事務所と交渉して公園内にある水源から水を引くことができたグループや、減農薬有機の農業を進めるため、有機肥料作りに取り組むグループも生まれている。また子どもを持つ村人との会話を通じて「子どもたちにも森の大切さを感じてほしい」という親の願いが見えてきたことから、村内の公立小学校に働きかけて課外活動として環境教育を公園職員が実施する、という活動も始まっている。学校の周囲にある植生をみんなで調べて地図にして、家の周辺にある植物の利用方法を親や祖父母から聞きとる、という形で実践的な授業を展開している。

最初に動き始めたカンムリシロムク飼育下繁殖グループも含めて、スンプルクランボック村では多種多様な動きが起こり、そこにTNBB職員が寄り添う、という形になっている。現在は、村人の多様な動きに対してどこまでファシリテーターである公園職員が付き合うべきなのか、という点が今後の課題として認識されつつある。公園職員にはファシリテーター以外にも多くの職務があり、村人の動きすべてをずっとフォローすることは難しい。ここは地元の行政である村役場（といっても、村長以下数名の職員がいるだけだが）がイニシアティブをとって、村のさまざまな動きをフォローし、できれば村の政策として、「観光振興」や「保全活動」をフォローしてほしい。TNBB側はそのように考え始めており、公園と村役場（或はさらにそこを管轄する県行政）と住民との協働という、新たなステージに入りつつあると言えるだろう。

住民のイニシアティブを生み出すには

さてここまで、インドネシア・西部バリ国立公園（TNBB）の周辺村にて、自然と共存す

る生計向上活動に取り組む村人が生まれたプロセスを紹介してきた。それでは、これら村人のイニシアティブを引き出した TNBB 職員の働きかけには、どのような特徴が見られるだろうか。以下、5つの点にまとめてみたい。

1) こちらからは具体的な案を持ちかけない

スンプルクランポック村で最初に「カンムリシロムク飼育下研修」を実施しようと所長から提案された時、チームのメンバーは「このままだとこれまで同様、『公園の活動』になってしまい、住民たちは本気にならない」と考えた。そして「カンムリシロムク」という単語すら持ち出さずに、住民との対話を通じて、住民の側から「カンムリシロムクが翔び交う村に戻りたい」という言葉を引き出した。住民の側のオーナーシップ意識を醸成するためには、たとえ行政の側に「この課題についてこんな活動をしてほしい」というような腹案があっても、こちらから具体的な案を持ちかけない。住民と様々な対話をしつつ、最後は「信じて待つ」姿勢が大事だろう。

2) パートナーシップ構築

TNBB が住民に働きかけるにあたり最初のハードルだったのは、住民との信頼関係をどう作るか、であった。それまで「取り締まる側」「取り締まられる側」という関係でしかなかったところから、どのように「お互いが相手を信頼し、対等に話し合える関係」を構築していったか。通常、日本の現場で行政と住民とがそこまで悪い関係であることは少ないと思われるが、かといって、お互いに信頼関係が最初からできているとは言い難い。その点で、「制服を着ずに住民と接した」TNBB 職員の試行錯誤は大変参考になる。実は公園職員の多くは公園周辺村の住民でもある。本来的に村人との関係は決して悪くはないのだが、公園職員として村人に接すると、どうしても「規制する側」「サービスを供給する側」と「される側」の関係ができてしまう。そこで、最初は「住民の一人として」というスタンスが大事だった。日本でも基礎自治体で働く職員は、その同じ自治体か、せいぜい近隣の自治体の住民であることが多いだろう。「同じ住民として」という目線がパートナーシップ構築では大切だと考えられる。

3) そこに「あるもの」に着目する

ブリンビンサリ村で観光振興に向けて住民が動き出した一つの契機は、外部者である日本人インターンによる「あるものさがし」の結果としての「資源地図」だった。またスンプルクランポックでは、デイゴの木が、カンムリシロムクの保護に住民が目覚めるきっかけとなった。これまで様々な形で行政によるサービスやハコモノを受け取ってきた住民にとって、「自分でも何かやれる」と考えられるためには、「ここには何がないか」ではなく、「何があるか」を認識していく必要がある。そのための手法として、自分たちの地域を客観的に見つめ直すための、住民と外部者の共同作業（フィールドワークやワークシ

ョップ) が有効だろう。

4) 対話を通じて「琴線に触れる何か」を見つける

スンプルクランポック村でカンムリシロムクの生息地保全に向かう人々の動機には、「昔のようにカンムリシロムクが翔び交う風景を見たい」という夢とともに、「密猟の村という汚名を返上したい」という思いがあった。違法伐採をやめてガイドになろうとした村人は、やはり「悪いと言われていることをずっと続けたくない」と思っていたが、そこから抜け出すきっかけになったのが、「ガイドになろう！」という気付きだった。一方、ギリマヌク村でゴミ銀行に乗り出した人々は、スラバヤ市のごみ処理活動と、それによる美しい街並みを見て、「自分たちもこのような美しい町にしたい」という思いを持った。人は何かしら、自分の琴線に触れることがあると、動き出すのだろう。それを外から見つけ出すのは難しいが、さまざまな形で対話を重ね、或は住民同士のワークショップを行っていくことで、「琴線に触れる」何かを見出した人たちが生れ、そこにイニシアティブが生まれるのではないか。行政の側が一方向的に何かを説明する、或は逆に一方向的に住民の要望を聞く、という関係ではなく、「対話」をしていくこと。また住民同士の「対話」も促すこと。そういう機会を意図的に作る必要があるだろう。

5) 自立した活動に向けたロードマップ

TNBB で今後の課題として認識されているのが、この点である。村でさまざまな自主的活動が生れてきたが、現場では職員がずっとフォローしなくてはいけない、と考えている節がある。しかし TNBB はずっと住民とともに存在するとしても、一つの活動について常に公園事務所が関与し続けるというのは現実的ではない。ギリマヌク村で動き始めたように、多様な Stakeholder を巻き込んだ活動作りも大事である。住民による主体的な活動が自立的に持続していくにはどうしたらいいか、そのロードマップを描き、多様な関係者による協働の将来像を描きながら、少しずつ準備していく必要があるだろう。

上記の 5 点のうち、最後のものを除けば、TNBB の職員たちは既に実行できていると言える。そして、これらを実践できるようになるためには、初期の活動で行ったように集中的な研修を何度も行う、という必要はないのでは、と考えられている。最近、TNBB での住民イニシアティブを引き出した事例をみて、管轄する環境林業省自然資源生態系保全総局では、この手法を他の国立公園や自然保護地域における周辺村との協働促進に取り入れるため、何らかの研修を開始しようと考え始めている。これに対してあいあいネット側は、研修ではなく、現場職員同士が経験を共有し、現場を見ながら語り合うことを通じて「コミュニティ・ファシリテーション」の要諦を広めていく、「ピアサポート」のやり方が効果的ではないかと考えている。確かに、上記の 5 つの点は、行政職員自身がものの見方を変える「パラダイムシフト」を必要とするが、それ以外に特別な理論や技術は不要で、何より現場で試行錯誤

していくことが大事である。この点から考えると、上記 5 点の要諦は国立公園職員のみならず、そしてインドネシアだけに限らず日本を含む各国の行政職員にとって共通で、実践していきやすいものではないだろうか。

おわりに～協働のガバナンスへ向けて

以上ここまで、西部バリ国立公園における住民との協働の事例をもとに、協働の前提条件である「住民のイニシアティブ」を引き出す行政職員のあり方について考えてきた。本稿前半で述べたように、環境・自然保護分野でも、近年は「協働」や「ガバナンス」を重視する傾向が強くなっている。日本でも林政学者の井上真がインドネシア・東カリマンタンの熱帯林保全の事例研究をもとに「中央政府、地方自治体、住民、企業、NGO、地球市民などさまざまな主体（利害関係者）が協働（コラボレーション）して資源管理を行う仕組み」として「協治」という考え方を提示している（井上 2004、140 頁）。また環境政策論を展開する松下和夫は「上（政府）からの統治と下（市民社会）からの自治を統合し、持続可能な社会の構築に向け、関係する主体がその多様性と多元性を生かしながら積極的に関与し、問題解決を図るプロセス」として環境ガバナンスを定義している（松下 2007、22 頁）。さらに環境社会学者の宮内泰介は、「正しい」環境保全政策が多くの場合うまくいかないのは何故か、という問いから「環境保全や自然資源管理のための社会的しくみ、制度、価値を、その地域ごと、その時代ごとに順応的に変化させながら、試行錯誤していく協働のガバナンスのあり方」として「順応的ガバナンス」という概念を提示している（宮内 2013、326 頁）。そしてそれは「試行錯誤とダイナミズムを保証すること、多元的な価値を大事に複数のゴールを考えること、地域のなかで再文脈化を図ること」がポイントであるとしている（同書 25 頁）。

「順応的ガバナンス」は *Adaptive Governance* の訳語であるが、その言葉をタイトルとした「*Adaptive Governance: Integrating Science, Policy, and Decision Making*」の中で著者の Brunner は順応的ガバナンスにおける政策決定が「分散した権威とコントロールの下でボトムアップによって統合され」「その課題に関心を持つすべての人々やグループのオープンな参加」と「官僚機構の限界を補う地域コミュニティのイニシアティブ」によってなされ「ローカルな知識や信頼が成功の条件である」、と述べている（Brunner et al. eds, 2005）。となるとこれは、環境分野に限らず、あらゆる政策分野について言えることだろう。そして「協治」や「順応的ガバナンス」が実現するためには、公的な機関で住民と接する側が、これまでと違う態度やアプローチをとる必要があり、特に住民のイニシアティブを引き出すにあたっては、本稿で述べてきた行政職員のあり方が一つの鍵となるのではないか。

ただし、これは「協働のガバナンス」のコインの片面でしかない。もう一つ重要な視点、それは協働の「相手方」である市民にとっての協働である。言うまでもないことだが、一人一人の市民、あるいは地域コミュニティや市民活動組織は、行政と協働するために存在しているのではない。それぞれ固有の暮らしや活動があり、個別具体的にさまざまな課題に直面しながら生きて（存続して）いる。その中で、人は、或は組織は、どんな時に「協働」を必

要とし、その協働はどのように実現しているのか、協働を可能にする条件は何なのか。そして協働によって何が生まれているのか。横浜市職員から学者に転じた松下啓一は、「一緒にやらない協働」が大事であると述べている（松下 2009）。行政の枠組みの中で協働を限定してしまうと、広く柔軟に課題に対応していくことが難しいからである。何より市民が自らの直面する課題の解決のために「自ら動きだすこと」。そこからしか、市民「による」協働は始まらないだろう。市民の側からみた協働についても既に多くの論考があるが、本稿で取り上げた西部バリ国立公園における住民の側からの協働について、次の機会に考察していきたいと考えている。

=====

引用・参考文献

- 井上真（2004）『コモンズ思想を求めて』岩波書店
- 佐藤徹（2013）「自治体の協働事業提案制度」『地域政策研究』高崎経済大学地域政策学会
- 島上宗子（2010）「インドネシアにおけるコミュニティ林（Hkm）政策の展開ーランブン州ブトゥン山麓地域を事例として」市川昌広・内藤大輔・生方史数編『熱帯アジアの人々と森林管理制度ー現場からのガバナンス論』人文書院
- 高橋進（2014）『生物多様性と保護地域の国際関係〜対立から共生へ』明石書店
- 松下和夫（編著）（2007）『環境ガバナンス論』京都大学学術出版会
- 松下啓一（2009）『市民協働の考え方・つくり方』萌書房
- 三俣学（編著）（2014）『エコロジーとコモンズ〜環境ガバナンスと地域自立の思想』晃洋書房
- 宮内泰介（編）（2013）『なぜ環境保全はうまくいかないのか〜現場から考える「順応的ガバナンス」の可能性』新泉社
- Brunner, R.D., Steelman, T. A., Coe-Juell, L., Cromley, C.M., Edwards, C.M., and Tucker D.W. eds (2005) *Adaptive Governance: Integrating Science, Policy, and Decision Making*: New York, Columbia University Press