

国際目標達成に貢献する ODA 支援： ボルネオ生物多様性・生態系保全プログラム (BBEC 【ビーベック】) による取り組み

(独) 国際協力機構 HASEGAWA, Motohiro
国際協力専門員 長谷川 基裕

はじめに

国内外で大きな注目と関心を集めた CBD (生物多様性条約) COP10 (第 10 回締約国会議) は、期待された成果を上げる形で終わったと言えます。今回会議の最大の焦点は、ABS (遺伝資源へのアクセスと利益配分) に関する国際ルール of 成否であり、これが名古屋議定書として採択されたことは、読者各位の記憶にも新しいことと思います。

但し交渉は最後までもつれ、最終セッションが始まったのは COP 最終日の午後 11 時頃、議定書の採択は日付変わって 10 月 30 日の午前 1 時半頃となりました。正にギリギリの採択だったわけで、関係者にとってはさぞかし感慨深い瞬間だったことでしょう。

COP10 の成果としては、名古屋議定書以外に愛知ターゲット (ポスト 2010 年目標) や里山イニシアチブ等の採択があります。本稿では、これらの国際合意や目標が、とりわけ途上国の先住民にどのように解釈され、国際協力に従事する実務者にとってどのような意義を持つのか考察します。

JICA と生物多様性保全

まず、生物多様性保全分野における国際協力の基本政策を確認するため、国際協力機構 (JICA) の分野別協力指針¹を簡単にまとめてみます。自然環境保全分野における課題別指針は、① 住民による自然資源の持続的利用、② 生物多様性の保全、③ 持続的森林経営、の三本柱から成り、「生物多様性保全による貧困削減の実現」を基本原則としています。

JICA は、今回 COP10 で採択された合意事項への貢献を重視しており、国際協力を実施する政府系組織として国際的潮流に則って事業を展開する方針です。中でも、中長期目標として 2050 年までに「自然と共生する世界を実現する」ことを目指し、「生物多様性保全と持続的な利用促進」を重点領域の 1 つと定めています。これらの方針や目標は、これまで JICA が世界各国で実施してきた協力事例に基づくもので、その 1 つがマレーシア、サバ州 (ボルネオ島) にて現在も実施中の「ボルネオ生物多様性・生態系保全プログラム (BBEC)²」です。

BBEC(ビーベック)概要

BBEC とは、サバ州政府の環境関連部局 (約 10 機関) とサバ大学 (マレーシア連邦機関) を主なカウンターパート (協働実施機関) として、基礎的保全技術 (分類学等) の移転と共に、ボルネオの生物多様性・生態系を組織的かつ長期的に保全する仕組み作りを支援する JICA 直営の技術協力事業です。BBEC は、フェーズ 1 (技術支援編: 2002-2007) とフェーズ 2 (政策支援編: 2007-2012) から構成され、CBD の「生態系アプローチ」を基本概念としています。

このアプローチは「特定の生物種や生息地を保全対象とするのではなく、生態系そのものを包括的に維持していく」という理念に基づいています。本理念の特徴の 1 つに、人を生態系要素の一部と認識し、特に伝統文化及び社会の多様性の維持・保全を視野に入れるという点があります。近年バイオカルチュラル・ダイバーシティ (生物と文化の多様性) の保全が主張されますが、これは「生物の多様性を保全するためには、それを取り巻く人々、特に先住民族の生活や伝統文化・習慣等を含め、人と自然の関係そのものを総合的に保全する必要がある」という主張につながっています。例えば「里山の保全」という政策は、このバイオカルチュラル・ダイバーシティの保全との関連性が強いと考えられます。

BBEC と国際条約

JICA の基本指針にも表れているように、国際条約等の合意や目標は、国際協力プロジェクトにとって大変重要な意味を持ちます。特に BBEC では、10 機関を超える政府組織を束ねながら環境ガバナンスの強化を図っていることから、多くの組織にとって共通目標となるような国際的動向を戦略的に活用しています。ここで重要となるのが、国際合意や政策をいかに現場レベルの具体的活動に関連づけるか、という点です。政策が成立する過程 (政策過程) では多面的な議論がなされることから、その結果には妥協の産物という一面があります。難産を経て生まれた政策ほど、その運用や実施 (政策実施) には様々な困難や課題が伴うと予測されます。したがって「理念 (国際合意) と

¹ (独) 国際協力機構 (2010) 生物多様性保全による貧困削減の実現: JICA の取り組み、地球環境部
² http://www.bbec.sabah.gov.my/japanese/index_jp.php

現実（現場）をつなぐ橋渡し」という作業が必須となり、JICA は、BBEC のような ODA 事業を通してこの役割の一端を担っています。

理念と現実の狭間で：国際的議論と現場のギャップ

名古屋 COP10 において、サバ州を拠点とするある NGO から次のような発言がありました。先住民が今回のような国際合意をどのように見ているかを具体的に示す一例として、その概要を記します。

「私達先住民は、政府が保護区を設定し環境保全を始めるはるか以前より生物多様性を守り、天然資源を持続的に利用しながら暮らしてきました。自然環境との繋がりに関して言えば、私達は単なる当事者ではなく、自然は私達の生活の場であり人生そのものであることから、生きる権利と同様、私達は自然を利用する権利を持っていると信じています。ですから条約の目標として単に保護区の面積を増やそうとする議論には、大きな危機感を抱いています。なぜなら、保護区設定の議論に先住民が参加することなく、政府側のみ判断により先住民の土地や権利が侵害される事例を多く見てきたからです。先住民が自ら持続的に土地を利用している「先住民コミュニティの保存領域 (ICCAs: Indigenous and Community Conserved Areas)」が示すように、私達は、慣習法や伝統的知識に基づいて資源を持続的に利用する管理・統治能力を持っています。先住民が持つ知識や経験が尊重され、保護区管理のあらゆるレベルにおいて先住民が参加することを強く望みます。」

上記意見は、今回 COP で議論となった ABS に関する先住民の伝統的知識の利用／アクセスはじめ、愛知ターゲットにみられる保護区の設定目標（陸域 17%、海域 10%）や里山（ICCA の一種）に関する支援方法等の多くの議決に対し、先住民が有する権利について問いかけているものと理解できます。根本的課題は、政府（管理する側）と先住民（管理される側）の間の信頼関係にあるのではないのでしょうか。国際合意や目標の名のもとに先住民達の声や権利が軽視されるようなことがあっては、2007 年に採択された「先住民の諸権利に関する国連宣言（UNDRIP: United Nations Declaration on the Rights of Indigenous People）」にも矛盾してしまいます。

国際協力の現場から：BBEC によるチャレンジ

理念と現実の狭間で何が必要とされるのでしょうか。実は、上記 NGO が拠点とするサバ州には、先住民が利用してきた土地を保護する法律があります。しかしその運用は進まず、先住民保護区の指定は数件に留まっています。先に「政策過程」と「政策実施」のギャップについて触れましたが、国内の政策でさえ運用には様々な困難が伴う場合があるのです。

国際合意実施の場合には、更なる難題に直面すると考えられます。JICA は二国間協力機関であり、政府

間協力の実施を担うわけですから、相手国政府を飛び越して、あるいはその意志や政策に反する形で先住民を直接支援することはできません。しかし一方では、JICA のような機関には第三者ならではの利点もあります。例えば、プロジェクトは政府官僚システムの枠から外れていますので、比較的自由に公平な幅広い立場から提言をすることができます。政府側に受け入れられやすい方法を考えながら、バランス良く働きかけることが可能です。

BBEC では、ある保護区内に位置する村の資源利用に関し、公園局と村の共同管理の仕組み作りを支援しています。この事例では、時間をかけて地道な対話を重ね、対立しがちな政府と村の歩み寄りを促し、双方の譲歩を引き出す形で全体をより良い方向へと導いています。このような調整機能は、国際協力の重要な役割であり今後の課題であると考えています。

CBD 議決のような国際合意を実施するには、第三者のファシリテーションのもとに多様なステークホルダーが参加し、経験や行動を共有しながら学んでいくという「参加型アクションリサーチ (Participatory Action Research: PAR)」や「参加による学習と行動 (Participatory Learning and Action: PLA)」という手法が効果的だと考えています。理想と現実のギャップを埋めるには、社会全体のバランスを考え、多様な価値観の相互理解や対立関係の調和を図ることが不可欠です。これを「国際協力で支援すべき」と言うのは簡単ですが、実現するには多くの難関があるというのが実感です。



保護区内に位置する村落周辺の焼畑（公園法上は違法行為）



村の資源利用状況を調べるワークショップ