

カンボジアにおけるコミュニティー・ フォ雷ストリーの取り組み状況

井 田 篤 雄

1. はじめに

カンボジアの森林の概況やプロジェクトの概要については、本誌などで既に報告（本誌 50 号「カンボジアの森林の現状と課題」吉田憲悟、緑の地球 70 号プロジェクト追跡：カンボジア国森林分野人材育成計画）等が行われていることから、本稿では今後、カンボジアの森林・林業政策にとって、重要な課題になるコミュニティー・フォ雷ストリーの取り組み状況について、その現況を報告することとした。

カンボジアは、18.15 百万 ha の国土面積（日本の国土面積のほぼ半分）を有しており、インドシナ半島の中央から少し南西よりに位置し、北西でタイ、北でラオス、東南でベトナムの各國と国境を接し、西南部に海岸がある。国の中南部東よりをメコン川が流れ、中部西よりにサップ川があり、メコン川とサップ川は首都のプノンペン市で合流している。雨期にはメコン川の水が流れきれないため、サップ川の上流にあるトンレ・サップ湖に逆流して、湖を 3 倍以上に拡大させている。トンレ・サップ湖から南側のベトナム国境、海岸線に向けて広大な平原が続いており、南西部のカルダモン山地、北部のラオスと北東部のベトナム国境の近くに山岳丘陵地帯がある（図 1）。

カンボジアは、熱帯モンスーン気候に属し、明瞭な雨期（5 月下旬から 10 月下旬）と乾期（11 月上旬から 5 月中旬）があり、乾期は比較的すこしやすい前半（11 月上旬から 2 月中旬）と非常に暑くなる後半（2 月下旬から 5 月中旬）に分かれている。首都のプノンペン市では、年平均気温 27.6 度、年平均降水量 1,400 mm となっている。

カンボジアの人口は、11.4 百万人（1998 年 3 月人口センサス）で、基本的に



図 1 カンボジア全図
(太い線:国境, 点線:主要国道)

は農業社会であり、人口の 85% が地方で生活し、人口増加率は 2.5% となっている。この増加率に基づいて、2002 年末における人口は、12.6 百万人と推定されている。国土全域の人口密度は、 $64 \text{ 人}/\text{km}^2$ となっているが、 $17 \text{ 人}/\text{km}^2$ の山岳地域から、 $235 \text{ 人}/\text{km}^2$ の平野部で大きく異なっている。1999 年には国民一人当たりの国民所得は 257US\$ で、最貧国として区分されており、36% の国民が貧困ライン以下で生活しているとされている。

国土のうち 58%, 10.6 百万 ha (1997 年) が森林となっており、その森林は熱帯モンスーン常緑広葉樹林、熱帯モンスーン落葉広葉樹林、混交林、浸水林、マングローブ林に区分される。常緑樹林はカルダモン山地、北東部の丘陵地、コンポン・トム州やプレア・ヴィヘル州の北部に分布している。落葉樹林は北部、北東部、北西部の低地に分布している。浸水林はトンレ・サップ湖の周辺とメコン川とバサック川の河川敷に分布し、マングローブ林は海岸のあるコー・コン州、シアヌークヴィル州、カンボット州に分布している (写真 1)。

森林資源は 1969 年には国土面積の 73%, 13.2 百万 ha となっており、内戦中にはほとんどそのまま維持されていたと考えられていたが、20 年以上続いた内戦の終了後、1993 年以降の経済混乱などに伴う過度の商業伐採、違法伐採、農地拡大などによって著しく減少して、1997 年には 10.6 百万 ha となり、その後も減少し続けていると見込まれている (表 1)。

表 1 森林面積の推移（万 ha）

年	1969	1973	1985	1993	1997
森林面積	1,323	1,271	1,185	1,128	1,064
森林率 (%)	73	70	65	62	59

一方、カンボジアの国民の多く（約 84%）は、地方で厳しい貧困状態で生活しており、主として森林や水産資源などの天然資源に大きく依存して生計を立てている。過度の商業伐採や違法伐採、違法な大規模漁獲、大規模な収奪的農地開発などによって、土地、水、森林、水産などの天然資源に対して大きな圧力がかかり、地方に生活している住民の生計手段が失われ、地方の環境条件の劣化なども著しく進んでいる状況にあるとされている。

このような状況の中、カンボジアの開発政策の優先すべき事項の一つとして、貧困削減が挙げられている。貧困削減は、天然資源と環境の持続可能な管理と利用、持続可能な経済成長、社会的・文化的発展、良好な統治などを通じてこそ達成できるものと考えられている。この貧困削減を実現するためには、特に森林資源に依存して生活を営む地方の人々にとって、森林管理の新たな手段を提供する有力な手法の一つとして、コミュニティ・フォレスターが重要であると認識され始めている。

2. 取り組みの経緯

カンボジアの森林行政は、内戦の影響を大きく受けており、現在、再建途上にあるところであり、国際機関、二国間援助機関、NGO などから様々な支援を受けながら遂行されている。

1990 年代の初めに、カンボジア政府は全森林面積の約 60% にコンセッション（伐採権）を設定して、それを業者に譲渡した。森林の多くはコンセッション



写真 1 コンポン・トム州のコミュニティー・フォレストリーの取り組み状況（僧侶はプロジェクト・リーダー）

ン制度に基づいて管理されてきた。しかし、コンセッション制度が違法伐採や過度の商業伐採等の原因となっているという強い批判が環境 NGO などから出て、支援国会合などでも大きな問題となった。このため、カンボジア政府は世界銀行などの支援でコンセッション管理の政令や関係規則を 2002 年の初めに制定し、この政令等に基づいて、現在、コンセッション業者と森林局と間における様々な作業が進んできているところである。当面の間の暫定措置として、2002 年 12 月末には全面的な伐採休止並びに木材の運搬禁止の措置がコンセッション業者に対して行われ、現在もそれが続いている。

2002 年 8 月には行政の基礎となる森林法の改正が国会で承認・公布された。現在、森林法の制定に伴う様々な政令 (Sub-Decree), 省令 (Prakas) の準備が進められるとともに、組織改革も進行中であり、今年の 10 月 1 日付けて、従来の森林野生生物局 (DFW : Department of Forestry and Wildlife) から、森林局 (FA : Forestry Administration) という名称変更も行われた。

コミュニティー・フォレストリーは、GTZ (ドイツ技術協力公社), FAO (国連食糧農業機関), NGO の Concern Worldwide などが 1990 年代初めに、森林などを含む天然資源を持続可能な形で管理する手法の一つとして、カンボジアに紹介してから取り組みが始まったものであり、比較的新しい取り組みである。前述の森林コンセッション管理制度等でも、地方のコミュニティーが参画することが認められるまでは、地域住民や地域コミュニティーの参加ということが公式に国の森林管理制度に組み込まれてはいなかった。住民参加の仕組みは、新しい森林法の制定時における NGO などの関係者との協議の中で、住民の慣行利用権などを法律上明文化することが要求されて、カンボジア政府が認めるようになったものである。新しい森林法に基づいて、コミュニティー・フォレストリーを実際に促進していくために重要な基礎となるコミュニティー・フォレストリー政令の制定も進み、10 月には閣僚評議会の承認を得て、首相の署名が行われて正式に発効した。

カンボジア各地におけるコミュニティー・フォレストリーの取り組みは、森林局が把握しているもので、159 のコミュニティー、329 の村が参加し、その森林管理面積は約 65 千 ha となっている。カンボジア全国の 24 州（特別市を含む）のうち、16 州（特別市を含む）で実施されており、森林局が把握していないものを含めれば、300 近い活動が行われているものと推定されている。現時点では、これらの取り組みに対する法的な位置付けは曖昧なまま進められているものがほとんどであり、今後、政令等に基づいて、正式に認知されていくこ



写真 2 *Dipterocarpus alatus* の天然林
(種子源保存林)

コミュニティ・フォレスターを次第に認識するようになってきたからである。さらに、今日では、コミュニティ・フォレスターは森林を保全・復旧し、貧困を削減するための重要な森林管理戦略であることが、幅広く認識されるようになってきた。このため、従来、地方の村落開発などで貧困削減に取り組んできた援助機関やNGOにおいても、コミュニティ・フォレスターの新たな取り組みが開始されたり、天然資源の利用に対しても配慮が払われるようになってきている（写真2）。

2002年3月に「コミュニティ・フォレスターの森林管理計画策定のガイドラインに関する全国ワークショップ」が開催されたが、新しい森林法やコミュニティ・フォレスター政令がまだ制定されていなかったため、ガイドラインや将来の方向性を十分に決定できないまま終了してしまい、参加者には不満が生じた。そこで、実際に取り組みを行っているものが中心となって、今後の方向性等を決定していくためには何らかの情報交換の場が必要であるという理解も進んだ。さらに、コミュニティ・フォレスターの取り組みが各地で活発に行われていることが明らかになってきたことから、実際の活動を行っているもの同士による情報交換の必要性も強く認識されるようになった。このため、WWFやOxfam GB（Oxfam Great Britain, NGO）の支援でConcern Worldwideが事務局を務めて、関係者の自主的な集まりであるCommunity Forestry Networkという情報交換の場が2002年6月から開始された。会議は、現場観察1日、様々な情報交換の会議1日という日程で、3ヶ月に1回、コミュニティ・フォレスターが実施されている各地の持ち回りで開催されて

とになると考えられる。

カンボジアのコミュニティー・フォレスターの活動は、近隣諸国の同種の取り組みの経験を学びつつ、試行錯誤の時期を比較的短時間で通りすぎて、現在では発展期にさしかかってきたと考えられる。コミュニティー・フォレスターの取り組みにおける成功事例がいくつも出てきており、カンボジア政府が森林管理の有力な手法の一つとして



写真 3 コミュニティー・フォレストリーの研修状況

フォレストリーを推進することが明らかにされている。この森林法を基本として、関係者の様々な協議を経て策定されたコミニティー・フォレストリー政令は、コミニティーが森林を管理する権利を明確にし、管理する場合の手続きや規則を定めている。しかしながら、実際にこの政令を十分に生かせるようになるためには、今後、コミニティー・フォレストリーの森林管理計画を策定するためのガイドラインなどの作成、コミニティーや地域住民に対するコミニティー・フォレストリーの普及教材等の作成と実際の普及が不可欠となっている。

4. 問題点及び課題

多くのコミニティーが積極的に森林管理に参画しており、その森林管理が軌道に乗りつつあるところも多いが、現場では地域によってそれぞれの特徴がある様々な問題点や課題があることが明らかになってきている。これらの問題点のうち約半分は技術的な問題であり、4分の1は法律の知識が不足していることで生じているという調査結果もある。現在、実際に活動が行われているコミニティー・フォレストリーの取り組みの中で多い係争事案は、土地の強奪(横領)と境界紛争となっている。

コミニティー・フォレストリーに関する法的枠組みだけでは土地所有権に関する問題をすべて解消することは困難であり、コミニティー・フォレストリーが拡大していくば、土地所有権の問題が発生し、それを解消していくことが今後の重要な課題になると見込まれている。このため、アジア開発銀行やGTZ

きている（写真3）。

3. 法的枠組み等

コミニティー・フォレストリーに関する基本的な法的枠組みは、新しい森林法と承認されたコミニティー・フォレストリー政令で、明確に担保されるようになった。

森林法では、41条から45条の中で、住民の慣行利用権などが認められ、コミニティー・

などが積極的に取り組んでいる土地法に基づく参加型土地利用計画（PLUP : Participatory Land Use Planning. この計画は住民参加のもとで、新たな土地法に基づいた所有権や境界を明らかにする活動）について、十分にコミュニティー・フォレストリーの関係者が理解し、これらの活動から得られた知見等を活用していくことが必要であると考えられる。

また、上記のように法的枠組みなどは明確になったものの、森林局や関係機関の職員の多くは非常に保守的な姿勢で、コミュニティーや地域住民が森林を保全・復旧し、管理することは出来ないと考えており、このような態度を改めさせていくためにはまだ多くの時間が要するのではないかと考えられている。さらに、コミュニティー・フォレストリーの担当部局となる森林局や環境省などの政府機関がコミュニティー・フォレストリーに関する知識、技術、経験がまだ不足していることは明白であるが、その一方では、地域のコミュニティーや住民も森林資源の共同管理に関する新たな知識、技術、経験を学ぶことも不可欠になっていると考えられる。このため、法的知識などの欠如という事態をなくしていくためにも土地法、森林法、コミュニティー・フォレストリー政令など関係する情報が十分に網羅された研修教材や普及教材が早急に開発されることが必要になってきている。

コミュニティー・フォレストリーは、カンボジアの森林を保全・再生し、貧困を削減するための重要な戦略であることについては、幅広く認識されてきている。カンボジア政府も地域のコミュニティーや住民を持続可能な森林管理を実現するための戦略的なパートナーとして認めてきているが、このことを明確にするためには、2002年7月に発表された森林政策声明の中で樹立が表明されている長期国家森林政策が「国家コミュニティー・フォレストリー計画」を組み込んだ形で作成され、コミュニティーなどとの間で利益を共有できるシステムの構築が早期に実現されなければならないと考えられる。さらに、コンセッション業者とコンセッション地域のコミュニティーと住民の間でも良好な協力関係が構築され、コンセッション地域でのコミュニティー・フォレストリーのあり方についての検討が進められ、森林資源から得られる利益が適切に配分されるシステムが確立されることも必要である。

5. 今後の取り組み方向

カンボジアにおけるコミュニティー・フォレストリーの実践活動は、現在、重要な時期にさしかかっていると考えられる。すなわち、やっと明確な法的位置

置付けなどが確保されてきたところであり、コミュニティ・フォレストリーが今後、一層の発展していくために、トップ・ダウンとボトム・アップの両方のアプローチを実らせることが不可欠であると思われる。

トップ・ダウンのアプローチの担当者はカンボジア政府であり、コミュニティ・フォレストリーに関係する重要な決定を行い、森林管理の権限を地域のコミュニティーや住民に与える直接の当事者である。一方、ボトム・アップのアプローチの担当者は地域のコミュニティーや住民であり、自分たちの近くにある森林を管理し、保全・復旧する活動を直接実施する当事者である。双方の利害関係者がともにコミュニティ・フォレストリーを発展させるための強い関心と熱意を持って、それぞれの活動に取り組んでいくことが重要になると考えられる。JICAの実施しているプロジェクトの「カンボジア森林分野人材育成計画」は、上記のトップダウンのアプローチの裾野を拡大していくことを森林局と関係機関の職員研修を実施することによって、担っている（写真4）。

コミュニティ・フォレストリーの実際の活動は、カンボジア各地で様々な援助機関、NGOによって行われているが、まだ、各地の活動が点の状態であるというのが実情ではないかと考えられる。このため、現時点では、比較的少数の人たちしかコミュニティ・フォレストリーからの利益を得ていない状況になっている。これらを面の状態にしていくためには、カンボジア政府によるコミュニティ・フォレストリーの政策的な位置付けを明確にし、「国家コミュニティ・フォレストリー計画」や関係するガイドラインなどを整備するとともに、これまで実施してきたCommunity Forestry Networkという情報交換の場を継続的に実施し、コミュニティ・

フォレストリーに関わる関係者が様々な情報を共有できるようにしていくことが重要である。これらのことの実現していくためには、関係する援助機関やNGOによる一層の支援が必要になってくると考えられる。

6. おわりに

筆者がCommunity Forestry Networkの会議に何度か出



写真4 実習中の研修生（村民から活動状況について説明をうける）

席した際には、実際に現地でコミュニティー・フォレスターの活動を行っている NGO などからの参加者と色々な意見交換をした。そのとき、多くの NGO 関係者が指摘するのは、「カンボジアのコミュニティー・フォレスターの活動は、比較的、短い期間に導入されたことから、政策的な位置付けが弱い」、「そのためもあり、担当する州の林業事務所、州の関係部局、さらには森林局の職員等に、コミュニティー・フォレスターの基本的考え方方が十分に浸透していない状況にあり、自分たち NGO が考えている地域住民を中心とした方向で活動を進めることができ非常に困難である。」、「このため、関係機関との調整に手間取って、現場の活動がしばしば遅れてしまう。」などである。

法的裏付けについては、昨年と今年、それぞれ森林法とコミュニティー・フォレスター政令が成立したことから、政策的位置付けに関する最低限の基本は確保されたと言えよう。この法的裏付けを関係する政府機関の職員及び地域住民にいかに十分に伝えていくかということが、今後の極めて重要な課題になっていると考えられる。JICA の森林分野人材育成計画としても、実施するコミュニティー・フォレスターの研修によって、担当者の中心となるべき森林局関係の職員に周知を図るようにしているが、このことは NGO などからぜひ続けて実施してもらいたいという強い支持が寄せられている。同時に、プロジェクトとしては GTZ や関係 NGO と協力して、研修教材となり、普及の基本となる森林法のガイドブックの作成にも取り組んでいるところである。

一方、地域住民に十分な情報を伝えることは、今後の極めて重要な課題であると考えられるが、現時点では、プロジェクトとしてはその底支えをする森林局及び関係機関の職員の研修を行っており、今後、関係するドナーや NGO と協力して、効果的かつ効率的な形での住民などに対する普及方策の検討を進めるべく模索しているところである。