

カンボジア中部の森林地域をめぐる動態と現在： 土地利用と制度変化のプロセス

倉島孝行・松浦俊也・宮本麻子・佐野真琴

1. はじめに

これまで多くの先進国や国際機関がカンボジアに対して多額の支援を行ってきた。わが国の森林セクターも例外ではない。カンボジアの森林諸制度に関しては、本誌（前誌「熱帯林業」も含む）に限っても、国際協力機構からカンボジア森林局に派遣された長期専門家を中心に、すでに複数の報告例がある。たとえば、志間による歴史的経緯を踏まえた違法伐採と土地問題に関する概説¹⁾、中田による国家森林プログラムおよび REDD+に関する最新動向の解説は²⁾、その筆頭例である。しかし、このようにカンボジア中枢部に席を置く専門家から最新情報を含む全体的な動向が定期的に伝えられてきた一方で、中枢部とかけ離れた農山村での動きを一定期間にわたって報告した例は、本誌には見当たらない。

本稿ではカンボジア中部に位置するコンポントム州東部の森林地帯を例に、土地利用変化の概要とそれに影響を与えた制度およびその変遷過程の一端を紹介したい。農山村の特定の場所に照準を絞り、土地利用変化や諸要因を時系列でたどる利点は、それによって首都で決定されてきた諸策とその影響を立体的、連鎖的に描出しうるかもしれない点にある。部分的ながら、本稿でもその可能性を追求してみたい。以下では、まず 2000 年代初めと 2010 年以降における土地利用とゾーニングの状況について概観し、最近約 10 年間の変化の特徴を記す。つぎにそ

れらの変化を生んだ時間経過のなかで起こったいくつかの重大事を、諸々の報告からたどる。また、このほかにも特に制度の変遷プロセスについては、コンポントム州東部だけでなく、必要に応じて首都や国際社会の動きもまじえて概説する。

2. 土地利用とゾーニングの 2000 年代以降の変化概況

図 1A は 2002 年の森林分布とゾーニング状況および 1998 年の集落分布、B は 2010 年の森林分布と 2012 年のゾーニング状況および 2008 年の集落分布を示す。図 1 全体の領域は 5 州にまたがるが、ここでは特にコンポントム州東部のサンダン郡とサントック郡内のエリアを中心に論じる。図 1 の A と B を見比べると、土地利用の変化に関して以下のようなことが言える。①南部における森林地帯の大きな後退と非森林地帯の拡大、②中南部の経済土地コンセッション（以下、ELC）区域内における部分的な森林減少の進行、③中央やや西側の十字型ゾーニング区域におけるゴム林の拡大とその周囲での森林減少、④その 10～15 km ほど北西の地域における農地開発の進行である。また、B（2010 年）のわずか 1 年後に撮影された Rapid Eye 衛星画像 C をみると、その領域で急激に森林減少が進んだことがわかる。C には保護林区域（北東部分）と ELC 区域（南西部分）が含まれているが、ELC 区域内で非森林化が進んでいた。

Takayuki Kurashima, Toshiya Matsuura, Asako Miyamoto, Makoto Sano : Current Stage and Historical Dynamics Related to a Forest Area in Central Cambodia

独立行政法人 森林総合研究所

つぎにゾーニングに関してみると、A（2000年代初め）における最も特徴的な点は、この地域の大部分が森林伐採コンセッション（以下、FC）区域に指定されていた点である。図1AではFC区域を2002年以降一時的伐採停止状態に置かれるもの（北東側：FC1）と、2002年に取り消されたもの（南西側：FC2）との2種類に分けた。Aからはその頃まであった森林の大部分に、FCの網が掛けられていたことが見て取れる。

これに対し、このようなAも参考にした上でBから読み取れる点は、①2002年時点で広く張り巡らされていたFC区域のうち、西側半分のFCが取り消されたこと（A内の斜め点線で示した部分：FC2）。②その東側隣接部分（A内の斜め実線で示した部分：FC1）は、FC指定の解除がなされなかったこと。③Aの時点においてFC2となっていたエリアに、広くELCの網が掛けられたこと。④同じFC2エリアの1ヵ所が保護林域に区画されたこと（ただし2012年11月現在、政府承認の最終手続き中）。⑤Aの時点でFC区域だったところ全体に、多くのコミュニティ林域が設定されたことである。また、図1には書いていないが、AとBのFC1エリア（一時的伐採停止状態）を含む部分（通称プレイロング）を、準国レベルのREDD+デモンストレーション（パイロット）事業区域とする案が2012年11月現在、カンボジア森林局内で検討されている（同森林局での聞き取り）。

以上をまとめると、次のように整理できよう。図1Cの衛星画像に象徴的に示されているように、2000年代以降の大規模な森林減少において、ゾーニングは決定的に重要な役割を果たしたと言える。コンボントム州東部において最も大きな変化が見られたのは、2002年に伐採許可を取り消されたFC2区域内の土地であった。この区域では保護林域の指定手続き中の1ヵ所を除くと、コミュニティ林やELCなどの用益を認めるゾーニングが2002年以降さかに行われ、特にELC区域で広く森林伐採および開墾が進められた。他方、2002年以降、一時的伐採停止状態にあるFC1区域では、文字どおり伐採

停止状態に置かれ続けたために、大規模な森林伐採からも開墾からも免れることができた。そして、そのことが大きな規定要因の1つとなって、もともと保護林域ではなかったにもかかわらず、REDD+デモンストレーション事業区域候補になりうる密な天然林が広く残された。

3. ゾーニングおよび制度的な変遷の背景

1) 暴かれた違法伐採と森林伐採制度改革

このように土地利用とゾーニングに関する最近10年間の変遷を重ね合わせて整理すると、FC区域の指定や扱い、同指定取り消し後の再区分がコンボントム州東部の現状にとって如何に重要であったかがわかる。具体的にはFC区域指定の取り消しはもとより、そのELC区域への指定、FC区域の一時的伐採停止状態の持続といった事柄である。このうち、本節では特にFC制度関連の出来事を中心に振り返り、何が2002年以降のFC区域の区分けに違いを生み、同様に何が一時的停止状態の持続に結びついていたのか、跡付けしてみたい。

「カンボジアにおける森林活動の歴史（1898-1972）」によると³⁾、現カンボジアではフランス統治下の第2次世界大戦以前からすでに伐採許可が発行され、少なくとも内戦前の1970年前後まで伐採に当たって徴税も行われていた。このような伐採制度がその後の1980年代の社会主義国家時代にどうなっていたのか、現時点において筆者らは適当な資料を発見できていないので、確かなことは言えない。確実に言えるのは、現在のカンボジア王国下になって早々に、徴税をとまなう伐採制度が大々的に復活した点である。とりわけ、政府・業者間の投資協定締結にもとづき実施されたFC制度は、最も大規模なものであった。1994年に同王国下では初となるFCが発行された⁴⁾。このコンセッションは以後、3年あまりの間に33領域、延べ700万ha（1996/97年時の森林面積は約1,064万ha）を覆った⁴⁾。

これらのFCは多くの場合、「森林木材ライセンス」の名のもとに付与されたが、そのライセンスは1995～1996年に最も集中して発行された。この点

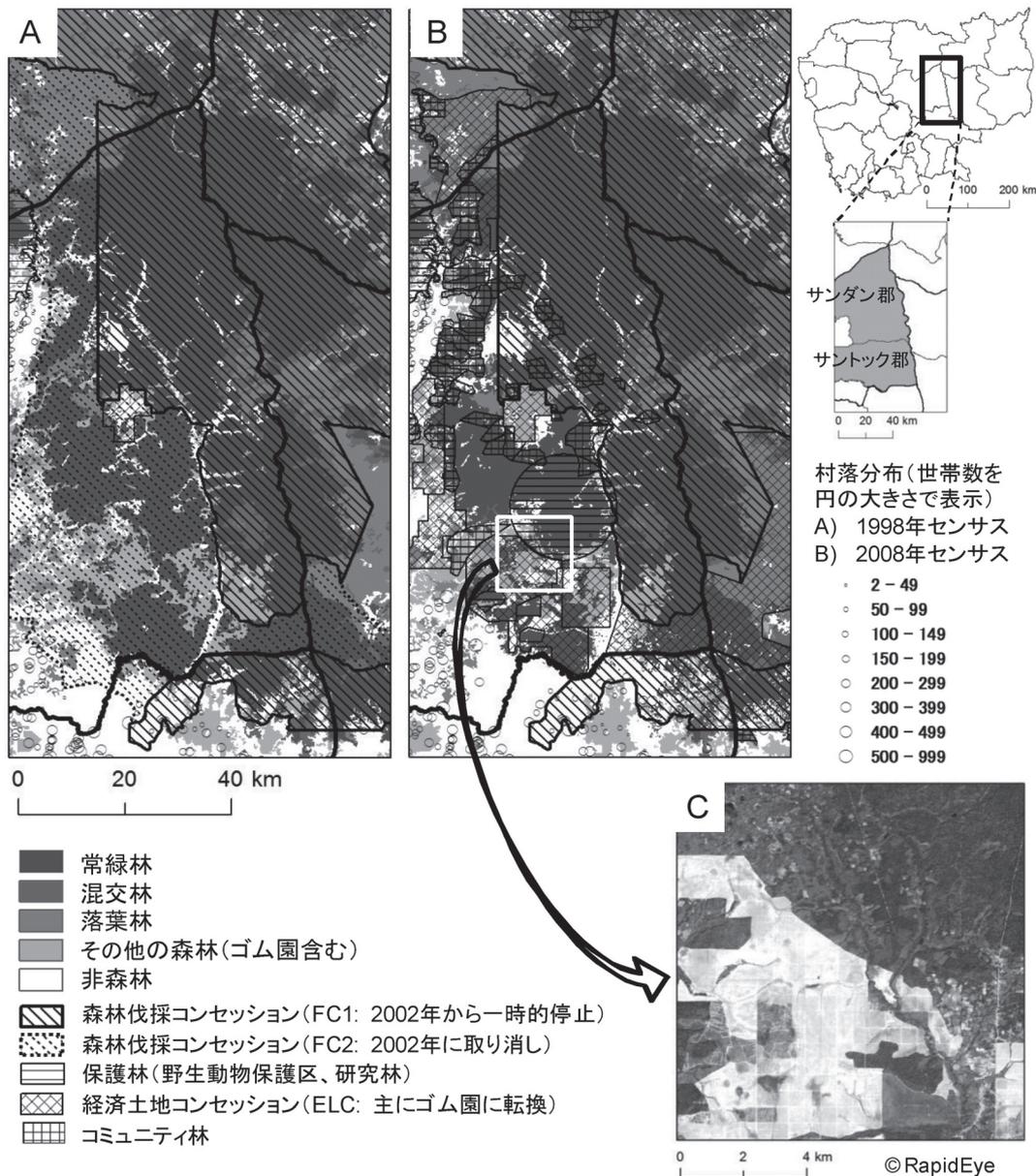


図 1 コンボントム州東部とその周辺における森林および集落の分布とゾーニング状況

出所と注記: A (2002年)とB (2010年)の森林分布図, コミュニティ林および森林伐採コンセッション区域はカンボジア森林局より提供を受けた。経済土地コンセッションと保護林区域は同上地理局職員提供の地図より判読した。ゴム園はその他の森林に含めた。集落分布は(A)1998年と(B)2008年のセンサスを利用。(C)は2011.1.27撮影のRapidEye衛星画像を用いた。

はコンボントム州東部でも例外ではなく, 図1Aに示した斜め点線部分(FC2)が1995年7月, 斜め実線部分(FC1)が1996年2月にそれぞれライセンス発行を受けている⁵⁾。受け手は, FC2がマレー

シアのGAT社, FC1がカンボジア森林局と日系OKADAとの合弁会社Colestim社で, 伐採期間はどちらも25年であった。

GAT社は途中, 無許可伐採を続けていた軍や周

辺住民との衝突も伝えられたものの^{5,6)}、1997年から2001年まで伐採を続け、少なくとも統計上は10万m³あまりの原木を契約区域から伐り出している。同様に Colexim 社の方も途中、樹液産出木の伐採を止めようとした住民を同社のガードマンが射殺するというトラブル、近隣の野生動物保護区に侵入しての違法伐採といった問題を引き起こしながらも^{5,7)}、1996年から2001年まで施業を続け、24万m³あまりの原木を伐り出している。

コンポントム州東部のFC区域はそれぞれ以上のような経過を経て2002年、つまりゾーニングに差異を生んだ年を迎えたが、図1AのFC2は、最初からそのFCを取り消されていたわけではなかった。少なくとも当初は、その隣接区域と同じように、一時的伐採停止状態に置かれていた。それが2002年6月にFC契約を取り消され、図1Aに書いたような取り消されたFC区域となった。2002年6月にGAT社のFC契約が取り消されたのは、同社が2001年12月発布の農林水産省令に違反したからである。2001年12月の農林水産省令は、次節で触れるように世界銀行の圧力を受けて公布されたもので、カンボジア全土のFC区域を一時的な伐採停止とする旨を布告していた。このような布告を受けて2002年1月以降、カンボジア全土のFC区域が一時的伐採停止状態に置かれていたにもかかわらず、GAT社は省令に違反して伐採を続けていた。そのことが、同社のFCが取り消された原因だった。

2001年12月の農林水産省令以降のGAT社の違法伐採は、英国に拠点を置くNGO、グローバル・ウィットネス（以下、GW）が最初に告発し、その後カンボジア森林局も認めていた。当時、GWは国連およびカンボジア政府公認の森林犯罪に関する独立監視員という立場にあった⁸⁾。同立場へのGWの就任は1999年だったが（2002年末にカンボジア政府の意向で解任）、その就任に際してはGW自体のカンボジアでの活動経験に加えて、1990年代半ば以来の国際援助諸機関の意向や動向が関係していた。国連機関や世界銀行、国際通貨基金などがカンボジアにおける違法伐採の横行を重く見てその対策

を示し、同時に同政府に対する融資前提条件として違法伐採問題を位置づけるようになった。そうした流れのなかで1999年に森林伐採制度改革がカンボジア支援ドナー会合で合意され、それを受けてドナー諸機関、特に国連食糧農業機関や国連開発計画などのお墨付き監視員としてGWが任命されていた^{8,9)}。

2) FC区域の一時的伐採停止状態の持続と充たされなかった国際基準

カンボジアのFC区域を一時的伐採停止状態に置いた2001年12月の農林水産省令は、その後も10年間以上にわたり有効であり続けている。ただし、このような事態はカンボジア政府にとっても、それを支援するいくつかの国際機関にとっても、最初から織り込み済みだったわけではない。少なくとも一部の有力支援ドナーには、カンボジアの森林伐採制度を改革し、FC区域を持続的な林業のために再利用させようという意向があった。また、カンボジア政府の方も被援助国という立場上、そうしたドナー側の意向に応えざるを得ない事情があった。2001年12月の農林水産省令自体、このような有力ドナー側の意向とカンボジア側の事情のなかで発布されたものだった。具体的には、世界銀行がカンボジア政府とともに2000年末に開始した森林コンセッション管理・統治パイロット事業（以下、FCMCP）の中でのやり取りを受け、発布されていた¹⁾。もしこの事業が問題なく進み、成功裏に終わってれば、2001年12月の農林水産省令も、どこかの時点で取り消されていた可能性が高い。しかしながら、

¹⁾FCMCPでは当時のFC権者に新たに「持続的森林管理プラン」の作成を求め、2001年9月を期限に提出させる計画であった。だが、期限どおりに案を提出したFC権者は存在しなかった。こうした事態にカンボジア政府はその提出期限を1年先延ばししたが、この処置は国内外NGOの世界銀行に対する反発を生んだ。NGOはFC権者にプラン未提出の罰則も課さず、旧制度のまま事実上もう1年伐採を続けさせることに世界銀行が加担したと考えた¹⁰⁾。このような経緯があった後で2001年12月、世界銀行は構造調整融資の停止もちらつかせ、カンボジア政府に2002年1月以降のFCの一時的停止を迫っていた¹¹⁾。

同事業は以下に見るような展開を受けて結局、最後までFC区域の一時的停止状態の解除に結びつかないまま、2005年末に幕引きされた。このことが、コンポントム州東部を含むカンボジアのFC区域が一時的停止状態のまま、長く留め置かれた最大の要因だった。こうした展開にColexim社のFC区域も部分的ながら関係していた。以下、世界銀行の報告書等をもとに簡単に振り返ろう。

2007年発行の事業終了報告書によると¹²⁾、FCMCPで世界銀行が試みようとしたのは、カンボジアのFC制度を社会的環境的に劣悪なものから、国際的水準に見合うものへと転換させることだった。そして、そのための1手段として、カンボジア森林局の能力改善の実施を計画した。ところが、世界銀行にとって想定外だったのは、独立監視員とその役割であった。FCMCPではその立ち上げに当たり、独立監視員の主要な役割を、FC運営に関わるカンボジア政府の能力強化支援とした。しかし、予算拠出元との関係もあって、独立監視員には能力強化支援に適任とは言えないGWが就いた。GWの得意分野はFC管理や森林認証ではなく、天然資源利用・管理に関わる犯罪の調査・追跡・公開だった。結果的にカンボジア森林局の能力改善は遅れ、同時に限定的になった¹²⁾。

世界銀行の別の報告書によると¹³⁾、FCMCPの内部での評価は、開始から1年半までは決して悪いものではなかった。それが、その後になってそうした内部評価でさえも悪化しはじめ、2002年末には「調達手続き」を除くすべての範疇で「不満足」とランク付けされた。カンボジア森林局は、森林管理プランに関する複数の要件で手を抜き、社会環境影響評価の情報開示に抵抗し、影響を被るコミュニティに対する適当な協議手順を実施しなかった¹³⁾。

FCMCP実施体制の一翼を担っていたはずのGWは、カンボジア森林局と世界銀行をFC制度悪用の共犯者に見立て、両機関ではなくマスメディア等に向けて直接その見解や情報を発信し、FCMCPに対するネガティブ・キャンペーンを張った。カンボジア国内外のNGOとFCMCPの関係は悪化し、

相互不信と反目状態へと向かった¹³⁾。なかでも、一連の対立の流れを象徴する結果となったのが、2002年12月のカンボジア森林局前での出来事であった。注1でも触れたように、FCMCPではFC権者に「持続的森林管理プラン」の作成・提出を命じた。こうしたプランは2002年になってFCMCPに提出され、同年末に多くが公開された。ただし、その際に設定された意見申し立ての期間はわずか19日間に過ぎず、これに反発したFC周辺住民やNGOがワークショップの開催を求め、カンボジア森林局前に詰め掛けた。当の詰め掛けた側の主張によると、このとき彼らを追い払うために治安当局が動員され、暴力をふるい、複数のけが人が出た。GWはこの出来事を広く外部に発信し、さらにはカンボジア政府への構造調整融資1,500万米ドルの取り下げを世界銀行に求めた¹¹⁾。一方、融資の取り下げを言い立てられたカンボジア政府は、逆にGWを独立監視員の立場から下ろすよう世界銀行に申し入れた。

世界銀行はカンボジア森林局前での上のような暴力沙汰に対して、カンボジア政府に強い遺憾の念を示した。だが、GWによる融資取り下げ要求を受け入れることはなく、カンボジア政府の求め、すなわち独立監視員交代要求の方を受け入れ、いくつかの立て直し策を導入しつつ、FCMCPを続けた。これに対し、カンボジアの国内NGOとFC周辺住民、そしてGWが2005年初めにFCMCPの世界銀行規定違反を根拠に、世界銀行の設置する検査委員会にFCMCPに関する調査を申し出た。結局、この検査委員会はGWが用意した規定違反論拠のいくつかを採用し、最終的にFCMCPの世界銀行事業としての適格性に疑問符を付けた^{10,12)}。このとき、GWが用意し検査委員会が判断の根拠としたもののなかに、FC区内および周辺住民等への配慮の不十分性といった点とあわせ、「生態的に高い価値を持つ」プレイロング林をFC区域に含めることに対する不承知があった¹⁰⁾。2節に書いたように、プレイロングとはコンポントム州東部Colexim社のFC区域(FC1)と一部重なる場所で現在、REDD+デモンストレーション事業区域候補地として検討され

ているところである。

4. おわりに

本稿の作成に先立ち、本誌のカンボジア関連の報告をあらためて読み直した。そこから得た全体的な印象は、本誌内の諸報告に対して筆頭筆者が前から有していたものと重なった。本誌内の報告の大部分は海外の森林に関する最新動向を紹介するものだという印象である。必要な範囲内で背景を述べた報告もあるが、それでも記述の中心は最新動向の紹介にある。今回、読み直したカンボジア関連の諸報告から受けた印象も例外ではなかった。このような諸報告に対し、本稿の最大の特色は最新動向ではなく、そこに至る軌跡により字数を割いた点にある。対象範囲を限定し、こうした試みを行ったが、本稿では触れられなかった点も多くある。たとえば、図1を拡大すると、ゾーニング由来の大規模な土地利用変化以外にも、より小規模な変化が多く確認できる。また、ELC区やコミュニティ林域指定に関する制度的背景に関しては、まったく触れることができなかった。このような点については、別稿であらためて報告したい。

〔参考文献〕 1) 志間俊弘 (2006) カンボジアの違法伐採と土地問題, 熱帯林業 65. 2) 中田 博 (2012) カンボジア森林セクターの近況, 海外の森林と林業 85. 3) Hak, B. (2005) A History of Forest Activity in Cambodia 1898-1972. 4) Fraser, T. (2000) Cambodian Forest Concession Review Report. 5) Fraser, T. (n.d.) Draft Cambodian Forest Concession Review Report Appendix 1. 6) Grobal Witness (2001) The Credibility Gap – and the Need to Bridge It. 7) Grobal Witness (1999) The Untouchables. 8) Grandalski, R. (2000) Report on Forest Crime Monitoring and Reporting Trip Report. 9) Grobal Witness (n.d.) IFM in Cambodia. <http://www.globalwitness.org/...> (2012/9/18). 10) World Bank (2006) Investigation Report -Cambodia : Forest Concession Management and Control Pilot Project. 11) World Bank (2005) Cambodia -Forest Concession Management and Control Pilot Project : Inspection Panel Report and Recommendation. 12) World Bank (2007) Cambodia-Forest Concession Management and Control Pilot Project. 13) World Bank (2007) Cambodia-Agricultural Productivity Improvement ; Forest Concession Management and Control Project.