

タイ「コミュニティ林法」の17年
—— 論争の展開にみる政治的・社会的構図 ——

藤 田 渡*

**The Socio-political Process of the Community Forest
Bill Controversy in Thailand**

FUJITA Wataru*

The Community Forest Bill was finally passed by the Thai legislative assembly 17 years after it was introduced. This article examines what transpired during those 17 controversial years by analyzing the notions and behaviors of the actors and how they led to changes in the draft bill. The bill provides for 1) conditions and procedures for the establishment and abolition of community forests; 2) regulations on the resource use and management of these forests; and 3) organizational procedures for implementation. The bill aims to achieve sustainable forest management by local people with the assistance of NGOs and the government. It institutionalizes its own decision-making system based on this tri-sectoral collaboration, not through existing administration organizations.

Among the bill's provisions, the conditions and regulation of community forests in protected areas was the most controversial issue. The question was whether community forests could be established even within protected areas. The forest department has accepted the idea of community forests in protected areas since 1996, but nature conservationist NGOs have opposed the policy. During the whole 17 years, there have been only a few occasions when nature conservationists and social activists supporting local peoples directly discussed the draft bill. Activist groups and their local partners negotiated with party politicians, while conservationists issued public statements and utilized connections with and/or influence over relatively conservative senators who did not belong to political parties. Since the Senate resolution of 2002, which disallowed community forests in the protected areas, there have been more occasions to discuss the bill directly. But the various political actors could not reach an agreement, prompting them to resolve the issue by voting. This resulted in a bill accepting community forests in protected areas under certain conditions.

This politically plural decision-making process led to drastic changes to the draft bill, foremost of which was the total denial of community forests in the protected area by the Senate in 2002. Moreover, the role played by informal political influence and under-the-table negotiation in reaching a resolution caused a strain in the otherwise good relations between local communities, NGOs and the government. If this bill moves to the implementation phase, more transparency is needed in order to reach a common understanding about the principles of the bill in society as a whole.

Keywords: Thailand, community forest, forest management, law, politics
キーワード: タイ, コミュニティ林, 森林管理, 法律, 政治

* 甲南女子大学文学部; Faculty of Letters, Konan Women's University, 6-2-23 Morikita, Higashinada-ku, Kobe 658-0001, Japan
e-mail: watarufujita@yahoo.co.jp

はじめに

2007年11月21日、「コミュニティ林法」(phrarachabanyat pa chumchon)が立法議会(sapha nitibanyat haeng chat)¹⁾で可決され成立した。議論され始めてからおよそ17年もの紆余曲折を経て、最後の立法議会本会議でも7時間に及ぶ議論の末の可決だった[BP 22 Nov. 2007]。

タイでは、森林は原則としてすべて国有である。近代以降、森林局の一元的管理下に置かれ、商業伐採が行われた。地域住民の森林資源へのアクセスは、実態はともかく、法的権利としては認められていなかった。急激な森林消失の後、1989年に商業伐採が全面禁止され、少なくとも表向きは森林が経済的な利害関係から切り離されると、わずかに残された森林をいかに守ってゆくに焦点が移った。国立公園や野生動物保護区の増設による「囲い込み」的な保護が強化される一方で、森林資源はその土地に暮らす人々によって管理されるべきだという声が高まった。

より直接的には、1989年にチェンマイ県ファイケーオ村で起きた事件のインパクトが大きかった。長らく村人が生活に必要な物資を採取するために共同で管理・利用してきた森林を、外部の企業が速成樹種のプランテーションにする計画が持ち上がった。これに対して村人たちが反対運動を展開した結果、ついに、森林局(krom pamai)は、その森林を村人たちが「コミュニティ林」(pa chumchon)として管理・利用することを認めた[Montree *et al.* 1992: 155]。森林局が公式にコミュニティ林を認めた初めてのケースだった。

元々、農民たちが身近な森林から生活に必要な物資を採取するということは、ごく普通のことだった。国有林であっても、そのような生活のための非木材林産物の利用は黙認されてきた[Fujita 2003]。ファイケーオ村での事件以降、各地で、そうした森林を地域住民が自分たちのコミュニティ林だとして管理をはじめめる動きが広がった。NGOや学者だけでなく森林局も、古くからの地域住民の森林管理・利用の実態調査を行い、²⁾ 地域住民がコミュニティ林を設立するための支援を行うようになった。こうして、管理のための組織、罰則を含む明文の規則、GPSを用いて作られた地図、確定された境界と柵や看板などを備えた「洗練」されたコミュニティ林が設立されていったのである。

このように、コミュニティ林が地域住民だけでなく、それを支援するNGO(以下、住民派

1) 2006年9月の軍事クーデターののちに設置された任命制の議会である。

2) 学者・NGOが行った代表的なものとして、1991年から1993年までにチェンマイ大学、コンケン大学の研究者とNGOとの共同で行われたものがある。その成果は3冊のシリーズ[Sane and Yos 1993]にまとめられている。また、森林局が行ったものとしては森林局[n. d.]がある。

NGO)、学者、森林局なども巻き込んだ「運動」としての広がりを見せるのと並行して、1990年代初頭から法制化についての議論が進められた。自然保護団体など（以下、「保護派 NGO」³⁾）は、地域住民の森林へのアクセスがあまりに広範囲に認められることに危機感を抱き、時にこれに歯止めをかけるような動きをとったが、一定の条件下で地域住民が主体となって森林を管理すること自体に反対したわけではなかった。このように、主要な関係者のなかにコミュニティ林そのものに反対するものはいなかった。にもかかわらず、二転三転し、成立までに17年を費やすこととなった。なぜこのようなことになったのだろうか。

コミュニティ林に限らず、これまでのタイの森林管理についての議論は、国家による資源の独占を批判したり、強者である国家や大資本と弱者である地域住民の二項対立的図式で捉え、地域住民の権利伸長を主張するものがほとんどだった。⁴⁾しかし、例えば、最大の争点だった国立公園や野生動物保護区などの「保護区」(khet anurak)内でのコミュニティ林についても、森林局は、当初はこれに反対する立場で法案起草を進めたが、早い段階から容認するようになった。コミュニティ林法案の17年は、単に国家と住民が森林資源へのアクセスをめぐる対立したという図式だけでは捉えきれない。コミュニティ林法案をめぐる論争が展開した1990年代は、政党政治を軸に民主化が進展した時期でもある。特に、住民派 NGOなどは、この法案を民主主義の発展の試金石と考えていた。そのなかで、コミュニティ林をめぐる思惑を異にする関係者が法案をめぐるどのように動いたのか。どのように論争が推移し、法案の中身が変わっていったのか。実際の合意形成のメカニズムはどのようなものだったのか。本稿では、それらの相関を整理し、長期化した要因をそこに探る。また、その背景にある政治的・社会的な構図を明らかにする。

I コミュニティ林法案の骨子

まず、コミュニティ林法とはどのようなものなのか、その骨子を見てゆこう。

2007年11月21日に立法議会を通過した法案〔完成版〕の章立ては以下の通りである。

冒頭（第1条～4条）で名称や語句の定義、所管の大臣を定める。

第1章（第5条～6条）「一般的条項」

第2章（第7条～15条）「コミュニティ林政策委員会」

3) 後述のように、「保護派 NGO」といっても、地域住民の森林へのアクセスをどこまで認めるかについての見解は一樣ではない。しかし、協調した場面があったことも事実である。住民派との決定的な違いは、残された自然生態系の保全が確保された上で、地域住民の資源利用のことを考える、という点である。優先順位付けの違いといってよい。

4) 例えば、Anan [2000]; Hirsch [1990]; Vandergeest [1996]; 田坂 [1991]。

- 第3章（第16条～17条）「県常設コミュニティ林委員会」
- 第4章（第18条～24条）「保護区外でのコミュニティ林設立」
- 第5章（第25条～27条）「保護区内でのコミュニティ林設立」
- 第6章（第28条～42条）「コミュニティ林の運営」
- 第7章（第43条～53条）「コミュニティ林の管理・監督」
- 第8章（第54条～56条）「コミュニティ林の廃止」
- 第9章（第57条～62条）「罰則」
- 経過規定（第63条～66条）

法律の構造としては、1) 設立・廃止の手順と条件、2) 利用や管理のありかた、3) 政策決定・維持管理の組織・制度、の三つに整理できる。個別の規定の内容は別にして、このような基本的な構造は、後に述べる1996年のチェンマイのワークショップ以降、NGO、政府双方が起草をし、議会で審議・修正された幾多の法案に共通している。

コミュニティ林の設立・廃止の手順と条件

コミュニティ林の設立・廃止の手順と条件については、法律中、第4章、第5章、及び、第8章で定められている。基本的には、すでに事実上、コミュニティ林を管理してきた実績のある地域住民のグループが設立の申請をし、それが認められれば法的にコミュニティ林として設立される。地域のコミュニティが、そこに暮らす18歳以上の住民50人以上のグループを代表者とし、コミュニティ林の地図や運営計画などをそろえて、各県の「県コミュニティ林委員会」(khanakamakan pa chumchon pracham changwat: 以下、「県委員会」)に提出する(第18条)。コミュニティ林には、林産物を利用する区域のほか、保護する区域がなければならない(第18条)。

県委員会は、申請を受けると、それを公示し、重複した設立申請があれば当事者による話し合いを行う(第19条)。その上で、「コミュニティ林担当官」(chao nathi pa chumchon: 以下、「担当官」)を任命し、実態調査を行わせる。担当官の調査報告を公開し、行政機関、私人を問わず異議申し立ての機会を与える(第21条)。県委員会の判断で、行政機関、NGO、異議申し立て者に意見を聞くことができ、また、申請者にコミュニティ林設立申請の内容を修正させることもできる(第22条)。その上で、県委員会が設立の可否を判断する。県委員会の決定に対し、申請者(否の場合)、反対意見を申し立てた者(可の場合)双方が、国レベルの「コミュニティ林政策委員会」(khanakamakan nayobai pa chumchon: 以下、「国委員会」)に不服を申し立てることができる。この場合、国委員会の決定が最終となる(第23条)。可とする場合、不服申し立て期間を待って森林局長(後述の保護区内の場合は国立公園・野生動植物局長: 以下、「局長」とする)に報告する。局長が設立に同意すれば、そのままコミュニティ林設立が公

示される。不同意の場合、国委員会が審査し、最終的に設立の可否を決定する（第24条）。

国立公園など保護区内の場合、いくつかの制約が加わる。まず、申請できるのは保護区の指定以前からそこに暮らすコミュニティだけである（第25条）。この法律の施行時点で、事実上のコミュニティ林の管理の実績が10年以上なくてはならず、しかも法律施行より5年以内に申請しなければならない（第25条）。また、審査手続きの面でも、上のプロセスに加え、最終段階で局長が同意するか否かにかかわらず国委員会の審査が必要になる（第26条）。

このようにして設立されたコミュニティ林は、1）住民からなる「コミュニティ林運営委員会」（khanakamkan chatkan pa chumchon: 以下、「運営委員会」）の自主的な申し出のほか、2）同委員会が管理を放棄したり、3）この法律や関係規則に従わず、コミュニティ林が損傷を受けるなど、それ以上、コミュニティ林の運営を続けるべきではないと考えられるときには、廃止される。自主的な申し出以外の廃止は局長の権限で行われ、それに対して運営委員会は国委員会に不服申し立てを行うことができる（第54条）。保護区外のコミュニティ林は、廃止された後、所定の要件に従い再び設立することができるが、保護区内のものは、これができない（第56条）。

コミュニティ林の利用と管理・監督

コミュニティ林を実際にどのように利用するかは、そのコミュニティ林のメンバーである住民が互選する運営委員会の計画による。ただし、この法律が一律に定める制限がある。コミュニティ林のうち、「保護する区域」と「利用のための区域」をあらかじめ、定めておく。保護する区域では木材の伐採を行ってはならない。利用する区域では自家消費用に限り許される（第35条）。ただし、保護区内のコミュニティ林では、天然の木材伐採はいずれの区域でも認められない。また、メンバーが利用する区域に植えた木であっても、自家消費用のみ伐採が許される（第35条）。そのほか、非木材林産物の利用についての規則は、国委員会が定める（第35条）。コミュニティ林内で居住や耕作を行うことはいかなる場合でも禁止される（第37条）。

コミュニティ林は、地域住民が主体となって森林を管理・利用するための仕組みである。しかし、コミュニティ林の管理・監督は、住民だけに投げ渡してしまうのではなく、NGOや行政と協力して行うような制度設計がなされている。まず、コミュニティ林が設立されると同時に選任された運営委員会は、地元の関係行政機関職員から選任される「係官」（phanakngan chaonathi）と協力して境界標識や看板を設置する（第31条、34条）。申請時に提出した目的や運営計画に従って、各々、規則を作るなどしてコミュニティ林を管理する（第31条）。この運営計画は3年ごとに県委員会に再提出する（第32条）。このほか、当該コミュニティ林設立申請時に任命された担当官は、現地においてコミュニティ林での活動を監督し、運営委員会に助言や支援を与える。NGOも、県委員会の許可を得て、この法律に従った運営委員会の実践に参加し、それを手助けすることができる（第47条）。

違反行為に対しては、運営委員会のほか、担当官と係官が取り調べや逮捕を行う権限を持つ（第48条）。また、担当官も、運営委員会の招集が間に合わない時には、違反者をコミュニティ林から退去させる権限を持つ（第44条）。さらに、もし、担当官が当該コミュニティ林を廃止すべきだと考えるときには、その旨、県委員会に報告することとなっている（第44条）。

コミュニティ林に関する組織

この法律では、上記のようなコミュニティ林の設立や管理・監督に関して、既存の行政組織とは別建ての組織システムを整備している。国レベルの「コミュニティ林政策委員会」（国委員会）、県レベルの「県コミュニティ林委員会」（県委員会）、各コミュニティ林でのメンバーの互選による「コミュニティ林運営委員会」（運営委員会）がその骨格である。前述の「担当官」を含め、いずれの組織にも多くの民間人が加わっている。

国委員会はコミュニティ林に関する最高次の意思決定機関である。国全体でのコミュニティ林実施状況のモニター、内閣への助言、この法律の施行やそのほかコミュニティ林に関する規則を制定する（第10条、11条）。また、コミュニティ林設立申請可否・廃止の決定に対する不服申し立てを受け付け審査する（第10条）。委員会は、天然資源環境省大臣を委員長とし、同省事務次官、農地改革事務所事務局長、土地局長、鉱物資源局長、海洋沿岸資源局長、土地改革局長、地方自治推進局長、国立公園・野生動植物局長、森林局長（書記）、といった行政機関からの委員に加え、民間の有識者委員8人（内訳は、NGOから2人、高等教育機関から2人、全国の運営委員会から4人）で構成される（第7条）。

実際のコミュニティ林関係事務で中核となるのが県委員会である。県委員会はコミュニティ林の新規設立や拡張・縮小・廃止の申請を受け付け、審査とそれに関わる一連の手続き、設立後のコミュニティ林への助言・監督を行う（第17条）。設立後のコミュニティ林に関する権限は、基本的に当該県委員会が有する（第43条）。委員会の構成は、県知事（もしくは県知事に委任された副知事）が委員長、県天然資源環境事務所長（書記）、県知事が任命した地方自治体代表1人、地方議会代表1人、県内の関連行政機関代表3人、有識者7人（内訳は、高等教育機関から2人、NGOから2人、県内の運営委員会から3人）である（第16条）。

各コミュニティ林の現場で管理を担うのが、住民からなる運営委員会である。運営委員会は、上記のように、各コミュニティ林の設置後にメンバー（申請時の代表者）が互選し（第30条）、申請時に提出した目的や計画に従いコミュニティ林を管理する。独自に規則を制定し、それを含めこの法律に関わるあらゆる規則の違反者をコミュニティ林から立ち退かせるなどの権限を持つ（第31条）。また、委員の4分の3以上の賛成で、メンバーの除籍を決定できる（第29条）。除籍されたメンバーは、県委員会に不服申し立てをすることができる（第17条）。

さて、以上のようなコミュニティ林に関わるさまざまな組織間の関係はどのようなものなの

だろうか。この法律がコミュニティ林という制度の骨格として作った、国委員会、県委員会、運営委員会という組織、現場で助言・監督にあたる担当官・係官、所管の行政機関の局長、これらのなかで県委員会が特に強い権限を持つ。県委員会は運営委員会に対して、運営計画や規則制定の承認を与えるほか、運営委員会委員の罷免権を持つ（第17条）。担当官の任免権も持つ（第17条）。運営委員会、委員、コミュニティ林メンバー、担当官が、この法律や関連の規則に違反した場合、適切な行動をとらせるよう、命令したり訴訟を起こしたりすることができる（第50条）。国委員会は、コミュニティ林の利用や組織の枠組みについて規則を定める他は、県委員会のさまざまな決定に対する不服申し立てを受け最終的な判断を下す、という間接的な権限しか有していない（コミュニティ林設立についての県委員会の決定に対する不服申し立てについて定めた第23条の規定が、他の事項についての県委員会の決定にも準用される）。

所管の行政機関である局長の権限については、より慎重な規定の仕方になっている。コミュニティ林の設立と廃止については、直接、決定を下すことができるが、それ以外に、強制力を伴う決定や命令の権限はない。局長は、県委員会に対し、支援し監督するとともに、事実関係の報告や意見の聴取を命じることができる（第51条）。また、局長は、県委員会に対し、特定の行動をとる、あるいはとらないことを要請することができる。これに対し、県委員会は審査の上、回答し、局長がこの回答に不服である場合、国委員会に申し立て、最終的な判断を求めることができる（第52条）。現場での管理・監督にあたる運営委員会と担当官、係官の関係はすでに述べた通りである。

以上がコミュニティ林法の骨子である。地域住民が委員会を組織してコミュニティ林を管理する、森林局など政府の直接的なコントロールからは切り離し、有識者や住民代表をも含めた官民合同の委員会が決定権を持つ、という点が特徴的である。これは、これまで森林局がほぼ排他的に、きわめて中央集権的に行ってきた森林管理から考えれば画期的な内容である。しかし、実質的に大きな決定権を持つ県委員会でも、委員の多くは行政機関代表で、地域住民代表は、民間の「有識者委員」のなかでも半数以下と、ごくわずかである。現場レベルを離れた意思決定の場では、教育水準の高い都市中間層が中心であり、本当の意味での住民参加は、「一角に食い込んだ」程度でしかないともいえる（首長公選制下での地方自治体や地方議会の代表が、住民参加といえるかどうかは微妙なところである）。もう一つの特徴は、コミュニティ林の管理・利用や組織のあり方をかなり具体的に定めており、全国一律なものになってしまっていることである。

II 論争の争点と当事者間の基本的な図式

争点と当事者

まず、法案をめぐる論争のおもな当事者と争点を整理しておこう。おもな当事者は、政府・

森林局、住民派（地域住民のグループと住民派 NGO）、保護派（NGO など）に分かれる。おもな争点は、保護区内のコミュニティ林を認めるかどうか、どこまでの資源の利用を認めるか、及び、森林局はじめ政府によるコントロールをどこまで残すか、という2点であった。

最大の争点は、保護区の扱いである。保護区内外にかかわらずコミュニティ林設立を認め、木材を含め生活に必要な物資をそこからとれるようにする、というのが住民派の基本的な姿勢である。これに対し、保護派は、稀少な生態系や重要な水源林など、どうしても人の手に触れることなく守ることが必要で、コミュニティ林を設立すべきではない例外的な場所があると考え。政府・森林局（ここでは、官僚組織）は、実際には保護派に近い意見だったが、公的には、あるいは組織としては、法案の基本方針に関して中立である。つまり、主導権を与えられていた初期の段階以外は、政府与党や内閣の決定に沿って、実務的な作業を粛々と行った。

ただし、もう一つの争点である政府の関与については、森林局は、できるだけ残そうとした。政府・森林局の役割、大臣の役割は、論争の過程で法案が版を重ねるなかで、徐々に抑制されていった。住民派の反発に対して修正を繰り返した結果である。住民派は、地域住民の主体性を維持するというコミュニティ林運営の実質的な問題に加え、民主主義的価値からも、意思決定における政府・森林局の影響力を小さくしようとした。

論争は、おもに住民派による政府への圧力と政府側のこれへの対応と法案の修正が軸になって展開した。保護派は、「住民主体」が行き過ぎ、自然環境が危ういと感じると、それに歯止めをかけようと関与するのが基本だった。

住民派の組織と交渉力

住民派が政府に圧力をかけ、自身の要求を受け入れさせるような粘り強い交渉を進めていった。それが可能になったのは、彼らがうまく組織化されていたからである。住民派 NGO と住民団体はそれぞれに組織化されており、両者が連携する関係にある。

NGO は、「NGO 連絡協議会」(khana kamakan prasanngan ongkon phatana ekachon, NGO-CORD) の「環境ネットワーク」を介して連絡を取り合い、協調している。この中には、バンコクを拠点に、主に政策立案・提言を行う NGO、Project for Ecological Recovery (PER) と、各地の現場で住民とともに実践的なプロジェクトを行っている団体とが含まれている。現場の NGO が、その土地の住民の声を、地方ごとの NGO-CORD 支部を経由して反映させながら、PER が政策立案を行っている。そうすることで、「地域住民の声」を代弁するという権威付けができ、政党政治家との交渉力を持つことができた。こうしたネットワークづくりは、1980 年代半ばに、農村開発に従事している NGO の間での情報交換のために始まった。当初、政府主導で行われた。それまで、農村部での NGO 活動は、主に、開発、特に公衆衛生やインフラ整備などの近代化が中心だったため、それらを組織化して、政府の近代化プロジェクト

との連携を図ったのである [中須 2004: 脚注 36]。こうして NGO-CORD ができた。このような、元々、農村開発に従事してきた NGO が、1980 年代後半以降、プロジェクト地の村人たちの暮らしが環境問題の影響を受けるのを目の当たりにし、環境問題にも取り組むようになっていったのだという。⁵⁾ 北部では商業伐採反対運動、東北部ではユーカリ植林反対運動につながっていった。

住民団体の組織化も、このような NGO や研究者の支援を得ながら進んできた。特に、北部の住民組織が大規模で活発だった。「北部農民ネットワーク」(khrueakhai kasetkon phak nuea) がその中心的役割を果たした。北部農民ネットワークは、一般には山地民中心のネットワークという印象が強い。低地民主体のもものとして、「北部コミュニティ林ネットワーク」(khrueakhai pa chumchon phak nuea) が別にある。コミュニティ林だけでなく北部のさまざまな農民運動が連携した「北部農民連合」(sahaphan kasetkon phak nuea)、全国規模の「貧民フォーラム」(samacha khon chon) といったより大きな組織にも加わり、コミュニティ林や保護区内での土地権利を求める運動を展開していった。他の地方では、コミュニティ林に関しては、このような地域全体をカバーするような大規模な住民組織のネットワークは生まれなかった。多くは、特定の森林のユニットごとに、その森林をコミュニティ林として利用している周辺の村落の間での連携を越えなかった。ただ、それぞれに支援している NGO が NGO-CORD を通じて組織化されていたので、全国的な運動へのチャンネルはあった。そうしたネットワークを通じて集会などに動員されることもあった。

このように、バンコクの政策提言型 NGO、地方の現場の NGO、現場の地域住民というネットワークがあり、他方で、住民団体が地域的に、さらに全国的にネットワークを形成する。それらがイシューごとの必要性に応じて協調する。こういうメカニズムによって、政党政治家たちと恒常的な関係を保った。この交渉力を用いて、後述のように、1996 年には、法案起草のイニシアチブを森林局から NESDB へ移して、チェンマイで行われた、住民派、保護派合同での法案起草のワークショップを実現し、保護区内のコミュニティ林を認める法案への最初の道筋を作った。⁶⁾ また、国会審議では特別委員会に委員を送り込んだ。

保護派の動き

保護派のほうは、住民派のように組織化されてはいなかった。保護派の NGO はおもに次の

-
- 5) PER での聞き取りによる。なお、PER はより古く、1969 年にカセサート大学で始まり、その後、他の大学にも拡大した学生による環境問題に関する活動がもともになっているという。
 - 6) PER が 1991 年に開いたコミュニティ林に関するセミナーには、NESDB からの代表や、チャートチャーイ政権以降の多くの政権において顧問的な役割にあり、憲法やそのほか多くの法律の起草に関わったチュラロンコン大学法学部のポーウォーンサック・ウアンノーも招かれており、それ以後、セミナーなどで意見交換を進めてきた。そうしてできたコネクションを用いて法案起草の主導権を森林局から奪ったのである (PER での聞き取りによる)。

三つである。これら3団体は、保護区とコミュニティ林のあり方について、それぞれ少しずつ考え方が異なっていた。また、住民派のNGO・住民団体・研究者たちが緊密なネットワークをつくり連携していたのに比べ、この3団体の関係はゆるやかなものだった。以下、それぞれの団体の成り立ちや法案への関与について簡潔に示す。

1) 「緑の地球財団」(mulanithi lok si khiao)

1991年に設立、環境保護に関する出版や教育に重点を入れてきた。王族が設立者かつ出資者なので、比較的、資金面で恵まれているといわれる。1996年のチェンマイでのワークショップや1997年の公聴会では、保護区内でのコミュニティ林を認めることには反対との意見表明を行っているが、⁷⁾その後、距離を置くようになった。これは、元々、ほかの問題ではPERなど住民派のNGOとも協力してきており、関係が悪くなるのを恐れたためだという。⁸⁾

2) 「スープ・ナーカサティアン財団」(mulanithi suep nakhasathian)

タイ西部のファイ・カー・ケーン野生動物保護区長で、自然保護の使命と実力者による開発の圧力の間で苦しみ自ら命を絶った、スープ・ナーカサティアンの名を冠して1990年につくられた。「自然・芸術保護協会」(samakhom anurak thammachat lae silapakam) という、古くからのインテリ層の同好団体を母体にしてできた。よってメンバーには、公務員やその退職者など、比較的保守的な人々が多い。理事会は環境問題に関わるさまざまな組織からのメンバーで構成されていて、意見が相反する場合もある。⁹⁾財団としての見解は、理事会ではなく代表者であるラタヤー・チャンティアンによるところが大きい。現在まで、西部の森林地帯で野生動物保護区・国立公園のレンジャーへの福利厚生面での支援や、住民生活と調和した森林保全のための啓蒙活動、政府の開発事業の監視などを行っている。現場での経験から、コミュニティ林は、水源地や生物多様性が守られるような、自然と調和した地域住民の暮らしのためのものであれば賛成だが、無条件には認められないとの立場をとった。

3) 「タマナート財団」(mulanithi thammanat)

チェンマイをベースに、僧ボンサック師が代表となり、普段の活動はその帰依者である2人の大学教員が行っているという小さな団体である。タマナート財団はコミュニティ林法案について、この3団体の中でも最も否定的で、他の2団体が、自らを「中間派」とし、タマナート財団と区別するほどである。財団の活動は、低地の住民がボンサック師に窮状を訴えてきたところが出発点になっている。彼らは、これまで、精力的に北部地域を見て歩き、山地民が、自

7) それ以前はコミュニティ林法案そのものに反対だったが、公聴会時には、法案は森林保護の手段になりうると受け入れるようになっていた。しかし、保護区内でのコミュニティ林には慎重にすべきだと主張している [BP 16 May 1996]。

8) 緑の地球財団での聞き取りによる。

9) 例えば、コミュニティ林法案についても、正反対の意見の理事もおり、片方が理事会に出席するときには他方は欠席するという場合もあるという。

分たちを支援してくれる NGO には森林と共存してきた伝統をアピールする一方で、実際には、違法に木材伐採などを行っている事例を多く目撃した。さらに、山地民の水源地での森林破壊が、下流の低地民の暮らしに多大な影響を与えていることを確認した。¹⁰⁾ その結果、近代化や人口増加といった現実を前にして、山地民が、自然と調和した昔ながらの暮らしを維持することは不可能だと訴える。

これら保護派 NGO は、1996年のチェンマイでのワークショップ以降、各種セミナーや公聴会に出席し、意見を表明したり、住民派よりの政府の政策に反対を表明したりしてきた。しかし、これら保護派が積極的な動きを見せたのは、上院審議が始まってからである。タマナート財団と関係が深いジョムトーン郡の低地住民の団体は、法案が上院で審議中の2001年末と2002年3月初めに保護区内コミュニティ林を認める法案への抗議行動を行っている [BP 30 Dec. 2001; BP 5 Mar. 2002]。

また、スーブ・ナーカサティアン財団や、カセサート大学林学部同窓会は、上院審議中に文書配布などによる個別議員へのロビーを行った。¹¹⁾ 「自然・芸術保護協会」以来のラタヤー氏と議員との個人的知己、¹²⁾ カセサート大学林学部同窓会、同学部長でもある同窓会長の権威¹³⁾ が保守的な上院では功を奏し、保護派からの特別委員会委員や参考人招致、本会議での保護区内コミュニティ林否定を導いた。¹⁴⁾

III 論争の展開と法案の変遷

上記のような各当事者の動きを踏まえ、論争の展開と法案の変遷をたどってみよう (表1, 表2参照)。

10) タマナート財団のスチラー・ブラューラピタック氏への聞き取りによる。

11) カセサート大学林学部同窓会の意見書 [未公刊文書3; 4] のほか、保護派 NGO もそれぞれ文書配布を行ったという。

12) 自然保護活動は、官僚に代表されるような保守的インテリ層が担ってきた。上院には、元官僚や退役軍人が多かった。

13) 会長 (林学部長) のウティット氏は、議員との個人的つながりには言及しなかった。同氏は上下両院の特別委員会で参考人に招致されているが、自ら望んだわけではなかったという。カセサート大学林学部長として、専門的な意見を求められたのである。

14) ただし、前述のように、保護派は団体によって考え方が少しずつ異なり、この時点では、カセサート大学林学部同窓会とタマナート財団は保護区内コミュニティ林に反対だったのに対し、スーブ・ナーカサティアン財団のラタヤー氏は、下院議決版より厳しい条件付きで認める上院特別委員会版が最善だったという (2003年時点でのラタヤー氏への聞き取りによる)。

表1 コミュニティ林法案をめぐる関係者の動き

	政府の動き	住民派の動き	保護派の動き
1990年前後	コミュニティ林の法制化議論始まる (この間)	法案起草 (保護区内コミュニティ林認めない) 森林局：法案起草作業を進める 法案の管轄を森林局からNESDBに移す	法案起草 (保護区内コミュニティ林認める) 森林局批判・独自案起草を進める ←与党に働きかけ
1996年	チェンマイでのワークショップ (→1996年版) 公聴会	NESDBが主催 森林局：ワークショップの結果に沿った法案起草、公聴会の主催	保護区内コミュニティ林に反対意見表明し切る 保護区内コミュニティ林に反対意見表明
1997年		森林局：ワークショップの結果に沿った法案起草、公聴会の主催 森林局：反発を受け、再度、法案修正	保護区内コミュニティ林に反対意見表明 保護区内コミュニティ林に反対意見表明
1999年	(この間) (→1997年版)	森林局：公聴会の意見を反映させた法案修正 森林局：反発を受け、再度、法案修正	←反発
2000年	政府版法案国会提出 (→1999年政府版) 国民版法案国会提出 (→2000年国民版)	(この頃) 国民版法案起草、国会提出のため5万人の署名集める	
2001年	下院審議・通過 (→2001年下院版)	与党に働きかけ、特別委員会に多数の委員を送り込む	下院通過の法案の内容に危機感
2002年	上院で審議・大幅修正 (→2002年上院特別委員会版) (→2002年上院本会議版)		(各団体個別の動き) 上院議員を通じて働きかけ、特別委員会に委員を送り込む。最終的に、保護区内コミュニティ林否認に持ち込む。
2007年	(この間) 両院協議会 国会提出問題に解散・クエダ 政府案法案立法議会提出 (→2007年政府版) 議員案法案立法議会提出 (→2007年議員提出版) 立法議会通過・成立 (→2007年立法議会特別委員会版) (→完成版)	「特別保護区」案持ち出す (国立公園・野生動物相物局の発案) 両院協議会案から「特別保護区」を削除して提出 主に住民派の議員が議員案提出を主導	委員を送り議論に参加 委員を送り議論に参加
2007年			特別委員会に委員を送るも、目立った動きは見せず

表2 法案の内容の変遷——保護区をめぐる各版の特徴

	可否	設立条件				申請期限 あり○/なし×	利用規制*	
		保護区内に コミュニティがある 必要○/不要×	保護区指定前から コミュニティがある 必要○/不要×	該当する森林の管理実績 法律施行時 必要○/不要×	申請時 必要○/不要×		天然林伐採 可○/不可×	植えた木の伐採 可○/不可×
1996年版	○	○ (1993年以前)	×	×	×	×	○	—
1997年版	○	×	×	○ (年数問わず)	×	×	×	—
1999年政府版	○	×	×	○ (5年以上)	×	×	×	○
2000年国民版	○	×	×	○ (5年以上)	×	×	○	—
2001年下院版	○	×	×	×	○ (5年以上)	×	○	○
2002年上院特別委員会版	○	○	○	○ (5年以上)	○ (5年以上；法律施行 から3年以内限り)	×	○	—
2002年上院本会議版	×							
2007年政府版	○	○	○	○ (5年以上)	×	○ (法律施行から 5年以内)	×	—
2007年議員提出版	○	○	○	○ (5年以上)	×	×	○	—
2007年立法議会特別委員会版	○	○	×	×	○ (10年以上)	○ (法律施行から 5年以内)	○	—
完成版	○	○	○	○ (10年以上)	×	○ (法律施行から 5年以内)	×	○

* いずれも、自給用・公共用のみ

チェンマイでのワークショップまで

1990年代初頭から始まった、コミュニティ林の法制化についての議論の端緒については諸説あるものの、1990年前後から、政府、地域住民・住民派 NGO の双方で、法案が検討され始めたことは確かである。¹⁵⁾ しかし、地域住民とそれを支援する住民派 NGO が住民の権利獲得を重視する反面、森林局側はあくまで森林保全の手段と捉えていた。

保護区内でのコミュニティ林を認めるかどうかをめぐり、両者はしばらく平行線をたどる。政府・森林局は、「法制委員会」(khanakamakan krisadika)での審議、それに従った修正を経て、1995年には、地方で4回とバンコクで1回、住民の意見を聞くためのセミナーを開いている。これには、住民派 NGO も招いたものの、来なかったという。¹⁶⁾ 一方、住民派 NGO の側でも独自の動きを見せる。1992年、1993年には、「コミュニティ林」に関する年次会議を開いている。さらに、1994年には、「北部農民ネットワーク」(khrueakhai klum kasetkon phak nua: おもに北部山地民からなる住民組織)が結成され、政府のコミュニティ林に関するワーキンググループに参加するなど徐々に政策決定に食い込み始める。¹⁷⁾ この段階で双方が起草していた法案の詳細は不明である。

1996年に入って、ようやく、法案作成のための合意形成の動きが出てくる。前年にチュアン政権から交代したバンハーン政権は、住民派からのロビーもあり、ちょうど、国会に法案を提出する準備が整いかかっていた森林局主導の法案起草を止めた。代わりに、首相府直属の「国家経済社会開発委員会事務局」(samnak ngan khana kamakan phatanakan serthakit lae sangkhom haeng chat: National Economic and Social Development Board を略して NESDB と言われる)に主導権を移した。

1996年1月19日、首相が委員長を務める「地方発展政策委員会」(khana kamakan nay-obai krachai khwam charoen pai su phumiphak lae thong thin: Ko No Pho)の下に、「コミュニティ林法案起草特別小委員会」(khana anu kamakan chapho kit rengkrat kan ok

-
- 15) ① バンコクポスト紙によれば、1989年にチャートチャーイ首相によって開かれたセミナーで、森林局職員、学者、NGO代表、法律専門家が参加して議論した結果、community forest law の導入が提案されたという [BP 8 May 1996]。その後、1991年に森林局が法案を起草したが、NGOや住民団体は、森林局によるコントロールが強すぎると批判し、独自案を策定した [BP 9 Mar. 1996]。② 森林局のHP上で公開されている「コミュニティ林法案の経緯」[森林局 Web] では、1991年の森林局による法案起草から始まっている。「国家森林政策委員会」(khana kamakan nahyobai pamai haeng chat)の決定に従い、森林局内に起草委員会が設置され、1991年中に内閣に法案が提出された、としている。③ チェンマイを拠点に北部で活動しているNGO、「北部開発ネットワーク」(mulanithi phathana phak nua)で示された資料によれば、森林局に先駆けて、1990年にはNGO、学者、住民リーダーによる最初の草案が起草されていたという。
- 16) 森林局コミュニティ林管理部 (samnak chatkan pa chumchon)での聞き取りによる。住民派NGOの中心的存在であるPERでの聞き取りでもこれを認めた。「行っても(自分たちの意見が反映されるわけがないので)無駄だから」行かなかったという。
- 17) 北部開発ネットワークでの聞き取りの際に提示された資料による。

phrarachabanyat pa chumchon) が設置され、2月27日には、農業協同組合省に法案(政府版)の提出を自粛させる閣議決定がなされた[森林局 Web]。4月には、NESDBがKo No Phoの書記としての立場で、3日間にわたってチェンマイで法案起草のためのワークショップを開いた。この会議は、著名な社会評論家、プラウエート・ワシーを議長とし、NGO(住民派・保護派双方)、学者、住民代表、役人、法律家など約40名が参加した[BP 12 Apr. 1996; 森林局 Web]。議論は、保護区内のコミュニティ林を認めるか否かが焦点となり、結果として、それを認めるという内容の法案がつくられた。¹⁸⁾

チェンマイでのワークショップでつくられた草案は、Ko No Phoの審議を経て、1996年4月30日には、閣議でその大枠が承認された[森林局 Web]。森林局・政府は、個人的な意見はともかく、少なくとも表向きはチェンマイでの法案に沿った形での立法の作業を進めた。この段階での法案[1996年版]は、組織面では、運営委員会、県委員会だけで、国委員会は設けていない。コミュニティ林設立の最終的な決定や利用に関する詳細な規則は森林局長が行い、不服申し立ての審査は大臣が行うこととしている。また、コミュニティの代表のほか、村落委員会やタムボン自治体議会(もしくはタムボン評議会)が主体の設立・管理も可能である。2007年に成立した「完成版」に比べ、既存の行政組織に依存したかたちになっている。一方、保護区内のコミュニティ林については、1993年以前から保護区内に居住していることが設立の条件になっている以外は、保護区外と違いはなく、自給用・公共目的の木材伐り出しも認めている。完成版を含め、これ以降の版と比べ、比較的緩やかな規定である。

公聴会開催

法案は、公聴会を経て国会審議という手順が予定されていたが、1996年9月に下院が解散されたため延期となる。1996年の選挙の結果成立したチャワリット政権の下で、ようやく、1997年5月15日、22日、30日、の3回の公聴会が開かれた[BP 17 May 1996; 23 May 1996; 森林局 Web]。1997年7月10日付けの公聴会委員長から首相府大臣に宛てた、公聴会の議論の内容をまとめたメモ[未公刊文書1]によれば、それぞれ、1日ずつ、1)「コミュニティ林」の設置できる土地、2)「コミュニティ林」を運営する人々が許される行動と居住地、3)「コミュニティ林」の維持管理の方法について議論された。チェンマイでのワークショップ以降も住民派NGO、保護派NGOの意見対立は解消されてはならず、公聴会で議論が再燃することとなった。両者ともコミュニティ林そのものには反対はない。住民派は、地域住民が森林を利用しながら守ることは、旧来からの慣習や民俗知に従ってやってきたことで、それを積極的に認めることが、水源や生物多様性保全にも大きな力となると考えた。設立場所や許される利用形態も、

18) 保護派NGOによれば、意見集約がきちんと行われたのではなく、かなり強引に住民派が押し切った結果だったという。

現存の慣行に沿うよう広く認めるべきだと主張した。これに対し、保護派は、現代では、森林の近くに暮らす地域住民も昔ながらの生活を続けることはできないとし、彼らが持続的に森林を利用・管理する能力を疑問視した。保護区内でのコミュニティ林は認めない、あるいは、より厳しい制約を課すべきだと主張し、科学的に明確な基準に従った持続性の検証を求めた。政府は、ここでは法案の提案者なので、前述の、チェンマイでのワークショップの合意に沿った版の各条項に賛成の立場だった。

この頃、住民団体も、全国規模の「貧民フォーラム」(samacha khonchon)を結成し、デモ行進や座り込みによって政府に圧力をかけていた。¹⁹⁾「貧民フォーラム」とは、森林だけでなく、さまざまな社会問題に関わる全国の住民団体が結集したものである。彼らは、政府に対する要求項目を掲げて、バンコクで99日間の座り込みを敢行した。その要求項目にはコミュニティ林法案の公聴会開催のほか、保護区内の土地権利の問題も含まれていた。政府は、貧民フォーラムとの話し合いに応じ、保護区指定以前からの耕地・居住地については、その利用権を保障し、そのための調査が終わるまでの間は移住計画などを行わないと約束した(1997年4月17日閣議決定)。保護派 NGO は、コミュニティ林を含め、このような動き全体が、農民によるさらなる森林への侵食を招くという危機感を強めた。

国民版法案国会提出

公聴会を踏まえ、NESDBと森林局により修正された法案は、1997年9月16日に閣議で承認された[1997年版]。²⁰⁾この版では、組織面では、最高次意思決定機関として国委員会を設けるなど、その後の各版から完成版にいたる骨格ができていく。保護区の扱いについては、申請者が、法律施行以前から当該森林のなかで生活してきた、あるいは、保護・管理してきた実績があることがコミュニティ林設立の条件とされた。また、保護区内のコミュニティ林では天然の樹木の伐採が禁止された。

このほか、後にも先にもこの版だけに見られる条項がいくつか加わった。コミュニティ林設立の主体が、「地元コミュニティ」ではなく、「地元に住居する成人50人以上のグループ」とされたので(さまざまな版のうち、この版だけである)、地域の村落社会の外部の人間が入り込む余地を残した。県委員会の権限で、コミュニティ林のメンバーがコミュニティ林内(保護区内のコミュニティ林の場合、その近くの保護区内の土地)に住居することも認めている。一方、保護区内のコミュニティ林は、大臣が代替の耕地・居住地を用意すれば、県委員会が、自然生態系の保護が必要と判断すればコミュニティ林を廃止できる権限を持つ。これらの条項は、

19) 公聴会の直前に、森林局長が、わざわざ、法案に賛成であるとの談話を発表した。貧民フォーラムからの圧力が原因であろう、と報道されている[BP 14 May 1997]。

20) 森林局コミュニティ林管理部での聞き取り、及び、記事[BP 7 Sep. 1997; 森林局 Web]。

公聴会の結果を正しく反映していないとして貧民フォーラムなど住民団体の激しい反発にあう。²¹⁾

その後、経済危機のさなかに交代したチュアン政権との間で、1998年1月に貧民フォーラムが掲げる諸問題（森林だけでなく）を解決するための連携委員会ができる（首相府令 17/2541）。このほか政府内にもいくつかの法案修正のための委員会がつくれられた（首相府令 74/2541、及び [森林局 Web]）。森林局は、これらの審議の結果とともに、1999年1月に、森林局幹部のほか、NGO、学者、ジャーナリストを招いてセミナーを開き、その結果をも踏まえて再度、法案を起草した [森林局 Web]。この法案は、1999年10月5日の閣議承認、法制委員会の修正を経て国会に提出された [1999年政府版]。

ところが、これとは全く別の動きが出てくる。1999年8月に、チェンマイで、直接請求による国会への法案提出のための署名活動が住民により始められたのである。この運動は、1997年の新憲法での新たな制度を利用したもので、全国的に展開し、規定の5万人の署名を集めることに成功した。この「国民版」法案 [2000年国民版] は、国民による法案の国会提出という新憲法の仕組みを実際に用いた初めてのケースとして、2000年2月28日に下院に提出された [BP 29 Feb. 2000]。両者とも、1997年9月閣議決定版で指摘された問題点はすべて解消している。保護区内のコミュニティ林設立の要件や許される資源利用の範囲、各委員会の構成などでの若干の違いを除き、これ以降の版では大きな違いはない（保護区内のコミュニティ林を否定した2002年3月上院本会議可決の版を除く）。国民版と政府版のおもな違いは次のとおりである。1）国民版が保護区内のコミュニティ林でも、そのなかの「利用のための区域」では、自給用・公共目的に限り天然木の伐り出しを認めているのに対し、政府版では一切、認めていない、2）政府版、及びこれより後、完成版までの各版で規定されている、コミュニティ林設

21) 貧民フォーラムの提示した異議は以下のとおりである。① この法案は森林を保全・状況改善する手段であり、土地に関する権利を与えるものではない点で合意されていたにもかかわらず、(前述の) 9月16日閣議決定版ではコミュニティ林が居住・耕作地の管理とリンクしている(保護区内の土地権利については別に要求しており、コミュニティ林とは切り離してより強固な権利認証を求める趣旨と考えられる)。② 法案の原則として、森林と密接な暮らしを送るコミュニティの生活様式を振興すること、コミュニティは、森林保全・改善のために政府と協力するとともに、森林資源利用の多様な慣習を保障されることの合意があった。しかし、閣議決定後の法案では、(既存の村落組織とは関係なく)「地元の50人以上の私人」がコミュニティ林を設置できるとされた。これは外部者に森林を悪用する道を開くものである。③ 公聴会の結果、保護区とそれ以外の国家保全林全般の二種類に分け、活動や維持管理の基準を変えることが提案された。しかし、閣議決定の法案では保護区の定義に国家保全林も含まれ、拡張されている。これは障害となる。④ (コミュニティ林の設置認可や廃止などの権限を持つ) 県委員会、国委員会の構成につき、さまざまな立場の人が入るべきだとの合意があったが、新しい法案では、政府機関代表が多くなっている。貧民フォーラムは、こうした問題を解決するために、官民合同の委員会設置を求めた [未公刊文書2]。このほか、前述の県委員会がコミュニティ林を廃止する権限を持つことに対しても、北部の住民団体や支援する学者が反対を表明している [BP 22 Sept. 1997]。

立申請の手順の最終段階での森林局長による同意(不同意の場合, 上訴可能)が, 国民版では省かれている, 3) 国民版, 及びこれより後, 完成版までの各版では, 県委員会や局長などの決定に対する不服申し立てを, 国委員会が審判すると規定しているのに対し, 政府版では大臣となっている, 4) 国委員会・県委員会の構成について, 国民版では民間の有識者委員の内訳が示されており, 大学教員や NGO 代表に加え, コミュニティ林運営委員会, つまり地域住民代表の委員が加わることが明記されているが(構成員数は違うが, これより後, 完成版までの全ての版で内訳が明記されている), 政府版ではこの内訳がなく, 地域住民代表の参加が確約されない。

政府版のほうが, 若干政府の関与を残し, 保護区内コミュニティ林での利用に制約が多いものの, 根本的な対立点はなく, 話し合いで妥協可能な範囲内のように思われる。多大な労力を払って国民版を国会に直接, 提出する必要があるほどの乖離は, 法案の内容に関する限りは見いだせない。

国会審議——2002年上院議決まで

2000年3月には下院での法案審議が始まったものの11月には下院が解散, 総選挙となり, 審議未了となっていた法案が2001年5月に下院で継続審議されることとなった。まず, 特別委員会が設置され, 政府版をベースにしながらも, 国民版も含めた全6案が審議の対象となったが [BP 11 Sept. 2001; 森林局 Web], 実質的には上記の政府版と国民版が中心だった。

委員長のプラパット農業協同組合省副大臣は, 1973年学生運動の闘士であり, 住民派 NGO とは比較的, 考え方が近かった。²²⁾ また, 特別委員会には, 住民派 NGO や学識経験者, 住民団体の代表も委員として入った。他方, 保護派からの委員はいなかった。特別委員会が下院に提出した法案は修正されることなく議決され上院に送られた。この下院が議決した法案 [2001年下院版] は, 保護区内のコミュニティ林について, 国民版に沿って利用のための区域では自給用・公共目的の天然木の伐り出しを認め, さらに, 政府版, 国民版ともに, 法律施行時に5年以上, 森林を維持管理してきた実績がある地域のコミュニティが設立できると規定しているところ, 申請時に5年以上の実績があればよい, と条件を緩和した。不服申し立ての審判も, 国委員会が行うこととした。委員会の構成については, 国委員会の有識者委員については政府版同様, 内訳を明示しないが, 県委員会については, 運営委員会から3名以上を選ぶこととし, 地域住民の参加を確保した。概ね国民版に沿いつつ, 保護区内コミュニティ林についての制約をより緩やかなものになっている。

上院でも同様に, まず, 特別委員会が設置され法案が審議された。今度は, 保護派からも委員が入り, 住民派からの委員の数が減らされた。上院特別委員会は, 下院議決の法案より, 保

22) 2001年3月の時点で, 国民版を支持するコメントをしている [BP 12 Mar. 2001]。

護区内のコミュニティ林設立の要件を厳しくした[2002年上院特別委員会版]。法律施行時に、コミュニティ林設立申請する森林を、5年以上維持管理してきた実績を求める政府版・国民版の要件はそのまま残した。ただし、法施行後3年の間に、この5年の実績を達成すればよい、という猶予期間を付加した。さらに、「伝統的地域コミュニティ」(chumchon thongthin dang doem) でなければならないと定めた。この「伝統的地域コミュニティ」の定義を、「同じ場所で社会をつくり共同生活を送り、文化を継承してきた人々の集団であり、保護区指定前からあるもの」とした。²³⁾

その特別委員会の修正案の報告を受けた上院本会議(2002年3月15日)では、さらに、保護区内でのコミュニティ林設立を否定するという根本的な修正を行い、下院に差し戻した[2002年上院本会議版]。法案は、保護区内のコミュニティ林に関する規定を削除した以外に大きな変更はない。再選がなく政党への所属もない上院では、下院と異なり時々の世論の動向にあまり配慮をする必要がなく、下院や内閣のように住民派 NGO の影響を受けなかった。元官僚・軍人や法律家出身者が多い上院議員は、どちらかという地域住民の持続的森林管理の能力に懐疑的な、保守的で権威主義的な考え方が強く、保護派に同調しやすかった。

両院協議会から立法議会での成立へ

この2002年3月の上院による修正案可決の後、住民派 NGO による下院議員へのロビー活動もあり、下院は上院案を受け入れないことを決め、両院協議会が作られた。ここでは、もっぱら協議会内で議論するという申し合わせがなされ、外部での集会や運動は控えることになり、この間の経緯はほとんど報道されなかった。両院協議会では、住民派、保護派双方から委員や参考人が招かれ、向かい合って議論を重ね妥協案が模索されたが、結局、根本的な考え方の溝は埋まらなかったようだ。政府・天然資源環境省は、保護区内のコミュニティ林を認める代わりに、「特別保護区」(khet anurak phiset) を設置し、ここではコミュニティ林を認めないという案を主張した。1996年以降、保護区内のコミュニティ林を容認してきた経緯から考えると、政府がこのような案を出すのは奇異に映る。これは、旧森林局から分離した国立公園・野生動植物保護局が主張したのだという。旧森林局時代には、コミュニティ林管理部が一貫して対外的窓口だったが、局が分かれて、旧森林局内でも自然保護重視の姿勢が強かった部分が国立公園・野生動物保護局の中心となり、新たに森林局とは別に独立した主張を行うようになったのである。住民派がこれに反対したものの、最終的には投票でこの案が通り、法案をまとめるところまで進んでいた。²⁴⁾

23) 「伝統的地域コミュニティ」という語は下院議決版でも用いられているが、定義付けがされていないかった。

24) 両院協議会メンバーであったバントゥーン・セタティロート氏、及び、森林局コミュニティ林管理部での聞き取りによる。

しかし、まさに法案がまとまった矢先に、反タクシン運動と下院の解散があり、両院協議会での議論は法案として提出されることなく流れてしまう。一連の政治的混乱を経て、クーデター後の暫定政権下で任命制の立法議会に、再び法案が提出された。政府版〔2007年政府版〕のほか、住民派に近い議員が中心となって取りまとめた議員提出版〔2007年議員提出版〕の二つが提出され、特別委員会では政府版をベースに審議されることとなった。両版とも、両院協議会で取りまとめられていた法案から「特別保護区」の部分を削除したものをベースにしていた。両者の違いは保護区内のコミュニティ林での資源利用の範囲についてだけである。議員提出版は、(コミュニティ林のなかの)保護のための区域以外では、自給用・公共目的に限り、天然木の伐り出しを認めているが、政府版は保護区内では一切の伐採を禁止している。議員提出版では、保護区内のコミュニティ林では、伐採したのではない木材(枝、枯れ木など)も自給用・公共目的のみとの規定があるが、政府版には規定がない。このほか、完成版との違いは、法律施行時で、コミュニティ林設立申請する森林を5年以上、維持管理してきた実績を求め、さらに、法律施行後、5年間しか申請できない、とした点である。

特別委員会、本会議でも、保護区内コミュニティ林設立の要件や利用の制約をめぐって議論があり、それぞれいくつかの修正が行われた。特別委員会では、保護区内コミュニティ林の設立に必要な当該森林の維持管理の実績が「法律施行時に5年以上」から「設立申請時に10年以上」に、また、保護区指定前から存在するコミュニティであれば、保護区外にあっても設立申請ができるように修正された。²⁵⁾ 設立申請のプロセスでも、県委員会が設立を承認し局長が同意の場合でも、必ず国委員会が審議することになった。一方、保護区内コミュニティ林でも自給用・公共目的の天然木の伐り出しが認められた〔立法議会特別委員会版〕。立法議会本会議では、保護区内コミュニティ林設立に必要な当該森林の維持管理の実績が、「申請時に10年」から「法律施行時に10年」に修正された(法律施行後5年間しか申請できない点は一貫している)。また、保護区内にあるコミュニティしか設立申請できないように戻された。さらに、保護区内コミュニティ林では、再び、一切の天然木の伐採が禁止された〔完成版〕。

立法議会は一院制なので、これで正式に議会を通過した。クーデター後の暫定政権下での任命制の議会の構成は、以前の上院に似て元官僚や軍人が多かった。特別委員会、本会議での修正後の法案も、条文ごとに見ると、保護区内のコミュニティ林設立要件を定めた第25条は58対40、保護区内コミュニティ林での利用の制限を定めた第34条は37対30という僅差での可決だった。²⁶⁾

25) この修正で、保護区に隣接するコミュニティが保護区内にコミュニティ林を設立できるようになった。もともと、議員提出版でこの規定が存在するのは、両院協議会での法案から削除するのを忘れたためで本意ではなかったという(バントゥーン・セタティロート氏への聞き取りによる)。

26) バントゥーン・セタティロート氏への聞き取りによる。

後は国王の裁可を得て官報で公示するという手はずだったが、議員版の提出で中心的役割を果たしたトゥーンチャイ・ディーテート議員が、本会議で修正された、保護区内コミュニティしか保護区内コミュニティ林の設立申請ができないこと、及び、保護区内コミュニティ林では一切の天然木の伐採ができない、という二つの点について憲法違反だとして、憲法裁判所に審理を求めた。現在、憲法裁判所の判断を待っているところである。

IV 真に住民主体の森林管理のために——むすびにかえて

なぜ、これほど長くかかったのか

上述のような法案の変遷からは、考え方や社会的背景の違いはあるとはいえ、必ずしも17年以上もの年月を要するほど大きな溝は見いだせない。端的には、中心的な争点である保護区の扱いについての規定を見ればわかる(表2)。例えば、2007年11月に立法議会で可決された最終版が、1996年チェンマイでのワークショップ後に作られた版[1996年版]と、その後、1997年に公聴会を受けて政府が修正した版[1997年版]のどちらよりも厳しい規定をしているのは、申請資格の部分のみである(1996年版では「1993年以前より居住していること」、1997年版では「法律施行以前からその森林で暮らしてきたこと、及び、森林を維持管理するような文化が見られること」と定める)。1997年版は、前述のように、政府が代替用地を準備すれば保護区内コミュニティ林を廃止できる規定や、コミュニティ林の設立を保護区内の居住権と関係づけるような規定などがあり、住民派の反発を招いたが、仮に、1997年版をもとに政府・森林局と住民派、保護派が協議を行えば、最終版と同程度の妥協案にもっと早く到達することができたかも知れない。

国会解散などの影響もあったので、実際にどこまで時間を短縮できたかはわからない。しかし、上のような仮定と実際に起こったことを比べてみると、17年間の論争の構図の特徴がよくわかる。まず、対立する住民派、保護派が真っ向から向き合って議論をしたことが少なかった。1996年のチェンマイのワークショップ以降、政府・森林局は、保護区内コミュニティ林についてなど政治的に決定された事項については、それに従って、法案起草を行ってきた。むしろ、全体として森林局のコントロールを維持することに関心があった。最も重要な争点だった保護区内コミュニティ林の認否については、住民派と保護派が直接の当事者だった。彼らが直接、議論をたたかわせたのは、1996年のチェンマイでのワークショップ、1997年の公聴会、及び、2001年からの上下両院での特別委員会(下院特別委員会では、保護派からの委員には入らなかったが、参考人にはなっている)、両院協議会、立法議会議での特別委員会である。国会審議に入るまでは、ほとんどなかったに等しい。この間、住民派は、政府、特に内閣や与党に圧力をかけ、交渉を行ってきたが、保護派との溝を埋めようという努力はあまりなかった。保護派の

ほうでも、一連の動きを静観するだけで、住民派と真っ向から議論を行おうとはしなかった。それぞれの団体が、下院通過後に、上院議員に働きかけ、上院の特別委員会に入り自分の意見を反映させたり、特別委員会や上院本会議での法案の修正を実現したりしたのである。

このように、上院での大幅な修正案の可決に至るまで、直接、議論を積み重ねて妥協点を探ることをあまりせず、それぞれ政治家とのコネクションを使って自らが望む事柄を実現しようとした。広範な社会的な合意形成につながらなかったことが、上院本会議という最終段階でのどんでん返しに至った大きな要因であろう。²⁷⁾ 迂遠なように見える真っ向からの議論を避けたことが、むしろ、余分な時間をかけることになってしまった。

もう一つは、住民派の動きである。1997年版に反発し修正を求めておきながら、その修正版がほぼできあがった1999年8月になって、国民版を作り、国会に直接提出した。この行動は、法案の内容そのものというより、国民自らが法案を作り、提出するというプロセスに意義があったという。²⁸⁾ つまり、直裁に、最短距離でコミュニティ林の法制化を実現するのではなく、そのなかに、民主主義の普及啓蒙という別の企図も混在していた。そのこと自体の是非はともかくとして、余分な時間を使ったことは間違いないだろう。

それぞれの思惑を持ったグループが、本当の意味での議論を欠いたまま、別々に政治的に動いた。そうした構図が上院本会議まで続いたことが、コミュニティ林法がこれほどの時間を要することになったひとつの大きな要因であろう。このことへの反省もあったのだろうか、両院協議会ではようやく住民派、保護派双方による実質的な議論が実現した。妥協できる部分は妥協し、とにかく法案を成立させようという姿勢だった。²⁹⁾ 結局、基本的な考え方の隔たりはなくならず、任命制でやはり元官僚・軍人が多い立法議会で、僅差で法案を成立させることができたのである。

民主化のなかで

冒頭でも述べたように、コミュニティ林法案をめぐる論争は、ちょうど1990年代の民主化の進展と軌を一にしていた。実際に、住民派は、法案自体の早期成立を犠牲にしてまで、民主主義の普及啓蒙にこだわった。しかし、代表制民主主義の手続きの側面だけではなく、実質的な民意の反映を尺度とするなら、民主主義の普及啓蒙という発想は、それ自体、トートロジーである。また、政治家や官僚へのロビー活動ではなく、対立する住民派と保護派が直接、議論を

27) PERでコミュニティ林法案を担当してきたサヤモン・カイユラウォンは、2003年に筆者が行った聞き取りのなかで、都市中間層や、元官僚の上院議員に代表されるような保守的な人々に対して、コミュニティ林の趣旨の理解に向けた働きかけをほとんど行ってこなかったことを反省材料として挙げた。

28) PERでの聞き取りによる。

29) 議論が紛糾し、採決の結果に不満な委員が辞職をちらつかせて反対し、それを委員長が仲裁するなど、粘り強く審議が重ねられたという（パントゥーン・セタティロート氏への聞き取りによる）。

闘わせ、広く世論による支持を問うことが理想的には望ましい。

現実には、2002年上院本会議後の両院協議会で、両者が直接、向かい合って議論をしても溝は埋まらなかったのだが、その際に、外部での集会や運動は控える、という申し合わせがなされ、意図的に、報道を含め、両院協議会での議論の動向が広く世間に伝えられなかった。逆にいえば、それまでは、集会や運動による政治的圧力が、じっくり向かい合っただけの議論を妨げてきたことの証左である。つまり、人々が、公開された情報をもとに議論を積み重ねるなかで世論が形成される、という社会的な合意形成のメカニズムが確立しておらず、もっぱら、政治家や官僚とのコネクションや、特定の団体による圧力によって政策が左右されてきたのである。

根底には、タイの民主主義はまだ発展途上である、特に、農村部では民主主義の理念が理解されておらず、政治家の腐敗を許しているという、都市中間層の優越意識がある [玉田 2003]。しかし、国民版の起草をはじめ、コミュニティ林法案をめぐる一連の過程で、自らの権利について論理的に訴えることができる住民リーダーが現れるなど、農民層が政治的意思決定に主体的に参画する能力の向上にある程度、寄与したことも否定できない。また、このような状況が、民主化の途上での一時的なものなのか、タイ社会の特質としての根深いものなのか、今後の推移を見極める必要がある。

「参加」から「主体」へ

1997年憲法には、地域コミュニティは、地元の自然資源の管理・利用に参加する権利を有する、という明文規定が盛り込まれ、2007年憲法にも引き継がれた。ここで鍵となるのは「参加」の一語である。地域住民に完全に権利を投げ渡してしまうわけではない。政府、NGOなど関係者と協調しながら、地元の人々が森林を持続的に利用・管理してゆく態勢をつくるという趣旨である。論争では、保護区の扱いが一貫して主要な争点となり、政府の権限や地域住民の意思決定への参画は、副次的な争点にしかならなかった。

地域住民と、政府、NGOらとの協調関係の必要性については、住民派NGOや地域住民自身も見解が一致する。³⁰⁾ 前述のような都市中間層と農民層との間の知的な優劣関係について互いに認めている。しかし、それ以前の前提として、たとえば、伝統的に強固な自治能力を持ち、共有資源を管理することができた日本の村落共同体などとは違い、タイの農村では、地域住民単独では、持続的に森林を利用・管理するための組織運営や実効的な規制を行ってゆくことが容易ではないことも大きな理由だろう。³¹⁾

30) 多くのNGO関係者や住民グループのリーダーへの聞き取りによる。筆者の「仮にNGOや（事例によっては）森林局のスタッフの助力が一切なくても、地域住民だけで、コミュニティ林の管理が持続的にやってゆけるか？」との問いに対し、肯定的な回答はなかった。

31) 日本では、入会林など、村落共同体が共有資源を管理してきた歴史的背景がある。村落社会内部での相互監視や違反者への罰則など、いわゆる「伝統的」な共有資源管理としては、世界のなかでも

さらに、残された森林、特に保護区のような、自然生態系が比較的良好に残っている森林が持続的に維持されてゆかないと、地域住民のみならず、タイ国民全体が影響を被る可能性がある。地元で暮らす人々が長年、ともに暮らし、破壊せずに守ってきた森林は、第一義的に彼ら自身の生活の安定・向上に活用されるべきである。同時に、そうはいつでも、好き勝手に処分してよいものではない。一定の公共性は考慮すべきであろう。³²⁾ 保護派の意見は、政府、NGO、地域住民が協力して森林を利用・管理してゆく仕組みを導入すること自体には同意しながら、この公共性をより重視したものといえる。ただし、彼らは、保護区内、あるいはより限定的に最も「豊かな」自然環境が残る森林だけは、そうした関係者の協調のもとでの地域住民による利用・管理の対象範囲から外そうとした。つまり、彼らは、結局のところ、コミュニティ林の仕組みそのものについて信頼していなかったのである。2002年の上院本会議で保護区内コミュニティ林を否定する修正案が可決された直後に、ニティ・イオシーウォンは、「(上院での法案修正は) 中間層のコミュニティ林を認めないという意思の表れ」との見解を示した [タイ・コミュニティ林ネットワーク 2002]。³³⁾ 都市中間層の意思を上院議員の多数が意識したのかどうか、実証的な裏付けはない。しかし、ニティの観察が正しければ、住民派でも保護派でもない多くの都市中間層も、保護派同様、コミュニティ林の仕組みを信頼できなかったということになる。

ようやく、法律は成立した。今後は、保護派なども含め社会各層を巻き込んだ、より広範な議論を展開し、社会的な理解の浸透と合意形成に努める必要がある。それは、政府、NGO、地域住民といった多様な関係者の協調で持続的に森林を維持してゆくという、コミュニティ林法案や憲法の趣旨でもある。そうした政治過程に地域住民が参加し、意思決定過程において論理的に自らの主張を展開できる能力を身につけてゆくことで、都市中間層主導の理念ではなく、各地でのコミュニティ林の実践に根ざした政策決定が行われるようになることが望まれる。地域住民が、単に各自のコミュニティ林の管理だけでなく、より大きな枠組みでの意思決定にも、主体的に、社会的責任を持って参画し、その影響力が強くなってゆくことが、本当の意味での住民主体の森林管理であり、「森林の民主化」でもあるだろう。実際にタイ社会がどう動いて行くのか、注意深く見守る必要がある。しかし、こうした問題点が浮き彫りになり、ようやくスタートラインにつくことができた。そのための17年だった、ということかもしれない。

↙ 最も厳格な部類に属する規制を実行していた [Ostrom 1990]。一方、タイでは、そこまで厳格な村落社会による資源管理の事例はない。

32) 井上 [2004] は、このような趣旨での、地域住民と政府ほか外部の関係者の協力による共有資源管理を「協治」と呼ぶ。

33) 住民派も、客観的には、中間層の一部に見える。ニティのコメントは、住民派以外の、多数の都市中間層を指していると思われる。

付 記

本稿のもとになった現地調査は、おもに日本財団アジア・フェローシップの活動の一環として行われた。現地調査では、Regional Community Forestry Training Center の Director (当時) だったソムサク・スクウォン先生に身元保証人となっていただいたほか、PER などの NGO、森林局コミュニティ林管理部、など多くの方々に、筆者の聞き取りにおつきあいただいた。また、チュラロンコン大学のスリチャイ・ワンケーオ先生には、調査を進める上で多くの有益なアドバイスや関係者の紹介をしていただき、同先生が代表を務めるアジア・フェローシップのタイの事務局の方々には、さまざまな面でサポートしていただいた。最後に、匿名の査読者の方々からの建設的なコメントのおかげで、草稿段階に比べ、多くの改善をすることができた。ここに、心から謝意を表したい。

参 照 文 献

未公刊文書

1. 首相府大臣秘書室文書。(1997年7月10日) Kan prachaphichan rang phrarachabanyat pa chumchon pho. so. [メモ「コミュニティ林法案公聴会」].
2. 貧民フォーラム文書. Banthoek karani rang phrarachabanyat pa chumchon [コミュニティ林法案に関するメモ].
3. カセサート大学林学部 OB 会文書. thi so. wo no. 18/ 2545 (2002年3月6日) Kho song phon khwam khit hen to rang phrarachabanyat pa chumchon pho. so. [コミュニティ林法案についてのアンケート結果送付].
4. カセサート大学林学部 OB 会文書. thi so. wo no. 19/ 2545 (2002年3月14日) Kho song phon khwam khit hen to rang phrarachabanyat pa chumchon pho. so. ... [コミュニティ林法案についてのアンケート結果送付] 上院議長あて.

コミュニティ林法案各版 (出典)

- 1996年版: Khanakamakan Prasangnan Ongkong Phatana Ekachon (NGO-COD), ed. 1996. *Kotmai Pachumchon: Miti Mai Khong Samgkhom Thai*.
- 1997年版: Regional Community Forestry Training Center for Asia and Pacific (当時) のバームサク・マカラピロム氏よりコピーをいただいた。
- 1999年政府版: Samnakngan Lekhanukan Sapha Phu Thaen Rasadon [下院事務局]. 2000. *Raingan Prachum Sapha Phu Thaen Rasadon, Chut thi 20 Pi thi 4 Khrang thi 30 (Samai Saman Thuapai), Wan Phut thi 15 Duean Mina Khom Phutsakarat 2543* [下院議事録・通常会期一般審議 2000年3月15日].
- 2000年国民版: Samnakngan Lekhanukan Sapha Phu Thaen Rasadon [下院事務局]. 2000. *Raingan Prachum Sapha Phu Thaen Rasadon, Chut thi 20 Pi thi 4 Khrang thi 3 (Samai Saman Nithi Banyat), Wan Phut thi 5 Duean Mokara Khom Phutsakarat 2543* [下院議事録・通常会期法案審議 2000年1月5日].
- 2001年下院版: Samnakngan Lekhanukan Uthisapha [上院事務局]. 2001. *Raingan Prachum Uthisapha, Khrang thi 38 (Samai Saman Nithi Banyat) Pen Phiset, Wan Suk thi 26 Duean Pruesachika Yon Phutsakarat 2544* [上院議事録・通常会期法案審議特別会議 2001年11月26日].
- 2002年上院特別委員会版: Samnakngan Lekhanukan Uthisapha [上院事務局]. 2002. *Raingan Prachum Uthisapha, Khrang thi 8 (Samai Saman Thuapai), Wan Suk thi 15 Duean Mina Khom Phutsakarat 2545* [上院議事録・通常会期一般審議 2002年3月15日].
- 2002年上院本会議版: タイ・コミュニティ林ネットワーク [2002].
- 2007年政府版: 立法議会 HP <http://www.senate.go.th/agenda/20-50/2.pdf>
- 2007年議員提出版: 立法議会 HP <http://www.senate.go.th/agenda/20-50/3.pdf>
- 2007年立法議会特別委員会版: 立法議会 HP <http://www.senate.go.th/agenda/65-50/20.pdf>
- 完成版: 森林局 HP http://www.forest.go.th/com_participate/book/law_doc/50.pdf

新聞

Bangkok Post (BP)

Nation

その他公刊文献

- Anan Ganjanapan. 2000. *Local Control of Land and Forest: Cultural Dimensions of Resource Management in Northern Thailand*. Chiang Mai: Regional Center for Social Science and Sustainable Development, Faculty of Social Sciences, Chiang Mai University.
- Fujita, Wataru. 2003. Dealing with Contradictions: Examining National Forest Reserve in Thailand. *Southeast Asian Studies* 41(2): 206-238.
- Hirsch, Philip. 1990. *Development Dilemmas in Rural Thailand*. Singapore: Oxford University Press.
- 井上 真. 2004. 『コモنزの思想を求めて——カリマンタンの森で考える』岩波書店.
- Khrueakhai Pa Chumchon Prathet Thai [タイ・コミュニティ林ネットワーク]. 2002. *Pho. Ro. Bo. Pa Chumchon: Chao Ban Khue Khon Raksa Pa* [Community Forest Act: Villagers Maintain the Forests]. Bangkok: Khrueakhai Pa Chumchon Prathet Thai.
- Krom Pama, Fai Songsoem lae Phathana Pa Chumchon, Kong Chatkan Thidin Pa Sanguan Haeng Chat [森林局 国家保全林地管理部コミュニティ林振興発展係]. n.d. *Pa Chumchon nai Prathet Thai: Khu Mue Chao Nathi khong Rat Khrongkan Pluk Mai Chaisoi Chumchon* [タイのコミュニティ林——村落共同利用林植林プロジェクト担当官ハンドブック].
- Montree Chantawong *et al.* 1992. People and Forests of Thailand. In *The Future of People and Forests in Thailand after the Logging Ban*, edited by Pinkaew Leungaramsri and Noel Rajesh. Bangkok: Project for Ecological Recovery.
- 中須 正. 2004. 「タイにおける環境運動と環境政策——タイ、日本の比較分析」『年報タイ研究』No. 4.
- Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.
- Sane Chamrik; and Yos Santasombat, eds. 1993. *Pa Chumchon nai Prathet Thai: Naeo Thang Kan Phathana* (lem 1 Pa Fon Khet Ron kan Phap Ruam khong Pa Chumchon nai Prathet Thai) (lem 2 Pa Chumchon Phak Nuea) (lem 3 Pa Chumchon nai Phak Tawan Ok Chinag Nuea) [タイのコミュニティ林——発展の方向].
- 森林局. Web. 「コミュニティ林法案の経緯」(http://www.forest.go.th/plant_forest/p_r_b1.html).
- 玉田芳史. 2003. 『民主化の虚像と実像——タイ現代政治変動のメカニズム』京都大学学術出版会.
- 田坂敏雄. 1991. 『熱帯林破壊と貧困化の経済学——タイ資本主義化の地域問題』御茶ノ水書房.
- Vandergeest, Peter. 1996. Property Rights in Protected Areas: Obstacles to Community Involvement as a Solution in Thailand. *Environmental Conservation* 23(3): 259-268.