

カンボジアにおける熱帯林管理の失敗と グローバル化・多元化の逆説

倉 島 孝 行*

Complicit Mechanisms and the Repercussions of Unsuccessful Tropical Forest Management in Cambodia: Paradoxical Facets of Globalization and Pluralization

KURASHIMA Takayuki*

Abstract

Tropical forest management (TFM) has become increasingly globalized since the end of the Cold War. This article examines how Cambodian forest management, long supported by international organizations, has failed. The focus here is on complicit mechanisms of international efforts in the failure of Cambodia's forest management, rather than on well-clarified domestic politico-economic structures. Paradoxical facets of international support for Cambodia's forest management are also elucidated. Major efforts by international stakeholders to introduce sustainable forest management (SFM) in Cambodia included projects and programs supported by the World Bank and other organizations from the 1990s to the 2000s. These included the reform of commercial logging concessions based on international standards and the introduction of community forestry based on different models. However, Cambodia continued to undergo severe deforestation in the 2010s, due to destructive timber harvesting and monoculture plantation development by groups connected with the ruling party and authoritarian states, and cash crop cultivation by local farmers, as a result of failed international efforts. Those unsuccessful efforts stemmed from dissonance among international stakeholders on how to support SFM in Cambodia and other developing countries. The failure suggests two paradoxical facets of the current globalized, pluralized TFM, particularly in developing countries like Cambodia. First, forest management in developing countries is difficult to improve as there are many stakeholders with different interests to be coordinated. Second, authoritarian political parties and states can benefit from unsuccessful TFM.

Keywords: tropical forest management, Cambodia, international development aid, LLDC, political ecology

キーワード：熱帯林管理, カンボジア, 国際開発援助, 後発発展途上国, ポリティカル・エコロジー

* 京都大学大学院アジア・アフリカ地域研究研究科 特任准教授; Graduate School of Asian and African Area Studies, Kyoto University, 46 Shimoadachi-cho, Yoshida, Sakyo-ku, Kyoto 606-8501, Japan
e-mail: takakurashima@gmail.com
DOI: 10.20495/tak.58.1_77

I はじめに

熱帯林の持続的な管理を目指す仕組みが国際的に合意されたのは、1983年の国際熱帯木材協定が最初である。以後、これまで大小さまざまな国際的枠組みが作られ、実際に多くの国々がそれらに加わってきた。例えば、国際熱帯木材協定以外にも、生物多様性条約や国連気候変動枠組条約は、より広い領域をカバーする国際的枠組みである。東南アジア大陸部の5カ国では、ラオスが国際熱帯木材協定を批准していない以外、どの国も以上3つの協定・条約に批准・加盟している [FAO 2011: 79]。その他、コミュニティ林業（以下、CF）普及のための地域フォーラムや国連食糧農業機関（以下、FAO）等の国家森林プログラムなども作られ、多くの国々がそれらに参加している。

だが、その結果、各国で熱帯林管理が実際に効果的に行われてきたかは、疑問である。むしろ、国際的な仕組みが各国で生んできた影響は多様だというのが、無難な答えである。同じ東南アジア5カ国の1990年から2015年までの森林面積を見てみると、ベトナムのようにこの間、一貫して増え続けている国もあれば、逆にミャンマーやカンボジアのように減り続けている国、またラオスのように一時期まで減らしていた国などが存在するからである [Yasmi *et al.* 2017: 9-16]。

同じ国際的な仕組みに署名し、関連諸制度を導入・成立させながら、熱帯林の持続的管理に失敗している国があるのはなぜか。本稿はこの種の疑問に対して、カンボジアを例に政治経済的な構造的要因を示そうとするものである。特に同国が冷戦後、長期にわたり多くの国際開発援助を得てきた点を重視し、これまでに指摘されてきた国内要因に加え、それが国際機関・組織の動向とどう相互作用（ないしは不作用）しつつ展開してきたのかを、解明することを目的とする。具体的には、「国際社会に開かれてきた後発発展途上国の失敗の図式」と呼びうるものの提示を目指す。

近年のカンボジアでの森林管理に関して、ポリティカル・エコロジーのアプローチを使い、国家、特に与党エリートと国内資本家とその権力や利益基盤を強化するため、国有地をどう利用し続けてきたかを解明した研究群がある [Milne 2015; Milne and Mahanty 2015; Un and So 2009]。しかし、そこでは華人系国内資本が中国やベトナム企業と共犯しつつ、カンボジアの森林資源を収奪している構図が描かれることはあっても、欧米の国際機関・組織の介入の失敗については、ほとんど明らかにされていない。他方、国内要因に加え、国際機関の関与とその結末（経過）について、部分的ながら掘り下げた研究群がある [Cock 2016; 百村 2010; Kurashima *et al.* 2015; Le Billon 2000; 2002; Mahanty *et al.* 2015]。だが、これらの研究の多くは、特定の一時的な動きしか扱っておらず、一定期間にわたる歴史的な構造分析と言いうるものではない。

本稿では国内アクターだけでなく、それらに国際機関・組織の動向がどう関わり、カンボジアの森林および土地管理・利用展開を生んできたのか、特にポスト冷戦期の複数の重要な動きを辿り、まとめる。また、この作業に当たり、同国の自然資源管理・利用をより多角的に、とりわけこれまでほとんど照準が当てられてこなかった国外アクターの動向とその影響も含めて検証するために、ポリティカル・エコロジーの手法を使う。¹⁾ さらに、以上の手法を通して捉えうる資源管理・利用の実態から指摘できる皮肉な図式、なかでも中国など旧西側先進諸国とは国際開発理念・利害を異にする新興経済国の台頭下で、熱帯林管理のグローバル化・多元化が生み出している逆説について、言及する。

本稿では以下の記述が過度に錯綜する事態を避けるために、単純な時間軸ではなく、トピックとしてのまとまりから2つに分け、記述する構成をとる。第1にパリ和平協定後の森林激減とカンボジア特有（ローカル、ナショナルな要因を指す）のフォーマル・インフォーマルな森林・土地利用、第2に国際機関・組織によるカンボジアの森林利用・管理制度への介入諸事例と失敗の構図、背景である。このように分けた上で、さらに第2点目を3つの節に分けて記述する。森林伐採権制度改革とCFの推進に関わる2つの節と、それらの間に設ける、関連概念の説明とその本稿との関係を整理する節である。なお、森林伐採権制度改革とCFの推進に関わる動きは、表裏の関係にあり、同時期に進行したため、両者の内容については必要に応じて適宜、補足説明しながら論を進める。

II 和平協定後の森林激減とカンボジア特有のフォーマル・インフォーマルな森林利用

II-1 森林の激減とローカル、ナショナルな要因

上記FAOの報告書によると、カンボジアの直近（2015年）の森林率は54%である [Yasmi *et al.* 2017: 9]。これは、東南アジア大陸部諸国の中で、最も低いタイ（32%）よりも20%以上も高い。だが、1990年時点でカンボジアの森林率は、そもそも75%あったとされている [ibid.]。したがって、1991年の西側諸国主導体制への参加（パリ和平協定調印）後、カンボジアは森林を著しく減少させてきたと言える。その国土面積は日本の約半分の1,810万haなので、1990年からの四半世紀間に360万haの森林（天然林）を消失させたことを意味する。これは日本の

1) ポリティカル・エコロジーの定義・アプローチにはさまざまなものがあるが、共通しているのは環境問題を政治と絡めて説明する点である [Robbins 2004: 5]。ただし、不均衡な政治権力構造が環境問題を生むという前提に立って [Vandergeest and Roth 2016: 82]、国家や官僚組織、国際機関では世界銀行（世銀）など、いわゆるエスタブリッシュメント機関の動向（利害）とその影響を、より重視して分析する研究例が、ポリティカル・エコロジーを使ったものには多い。これに対し、本稿が行うのは以上の諸機関とともに、それに対抗するNGOsなどの動き（利害）とその影響も同様に勘案する政治分析である。これは、カンボジアにおいて、こうしたNGOsなども政府や世銀等に比肩する政治力を有していた時期もあったと見なすからである。

近畿地方全域よりも広い面積に相当する。

では、その原因は何か。過去25年間、カンボジアの農村人口は62%ほど増えた [ibid.]。そこで、まずはこの農村での人口増、特に人口希薄地帯での増加と土地利用変化の影響が考えられる。例えば、コンポントム州はカンボジアで近年、最も激しい森林消失が起きている州の一つだが [Stibig *et al.* 2014: 251-254]、もともと人口密度が低く、森林が広く残っていたアップランド地帯で2000年代半ば以降、キャッサバなど換金畑作物栽培が普及、そのことが一帯への新規入植を促し、新参と古参を問わず、地元農民による耕地の拡大も誘発してきた [江原他 2015: 25-27; Ehara *et al.* 2018: 229-230; Kurashima *et al.* 2014: 2868-2870]。

図1は2000年から2018年の間に森林が消失した地域（赤色部分）と保護区（緑枠+緑斜線域）、経済土地コンセッション（Economic Land Concession）（以下、ELC：2段落下の説明参照）

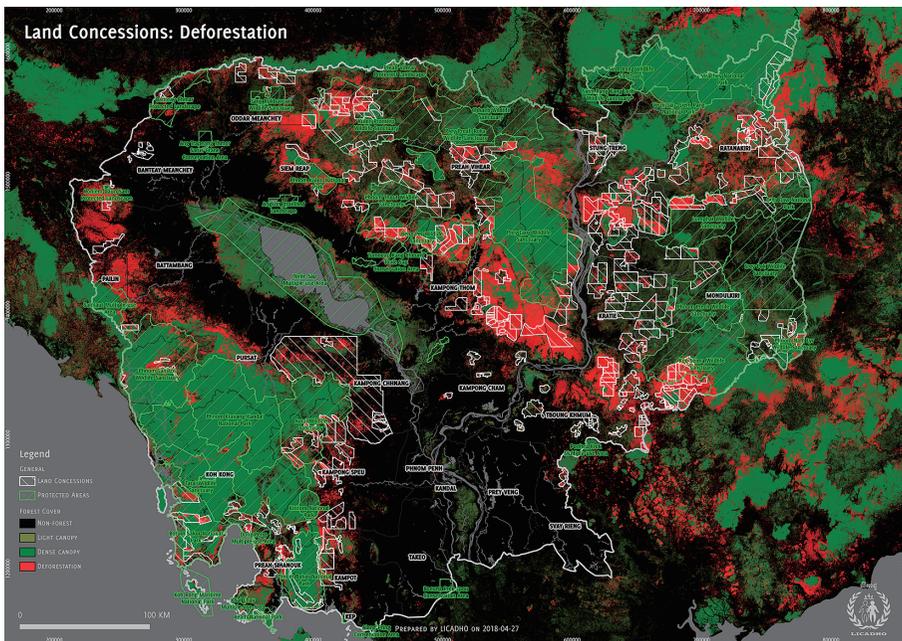


図1 カンボジアにおける森林消失域（2000年→2018年：赤部分）とELC域（2018年：白枠と斜線）、保護区域（2018年：緑枠と斜線）の立地 ※図中の緑部分は森林を、黒部分は非森林もしくは農地を指す。

出所： http://www.licadho-cambodia.org/land_concessions/maps/map-deforestation-small.jpg (2018/6/18 Download)。

注：出所によると、本図のDeforestation datasetは、以下のサイトから入手したとされる。よって、Deforestationの詳細な定義等については、同サイトを参照のこと。 <http://earthenginepartners.appspot.com/science-2013-global-forest>。また、出所元の本データ公開目的、一部不正確さを含む可能性等について、詳しくは、 http://www.licadho-cambodia.org/land_concessions/ 参照のこと。

区（白枠＋白斜線域）の分布を示している。コンポントム州は図の中央付近に位置するが、ELC 域外で起きている森林の耕地化の多くが実際、新旧の農民によるものである点を、筆者は現地を確認している。本稿ではこのような地元農民の耕地化に伴う森林減少を、「ローカルな要因」による森林減少と呼ぶ。また、ここであわせて注意喚起したいのは、農民が耕地化したこうした森林の中には、CF 区域として指定された場所も少なくなかった、という事実である（第 III 章参照）。

つぎにこうしたローカルな要因と同程度か、それ以上にカンボジアの森林を減らすことになった、別の 2 つのタイプの要因も考えられる。

① 1990 年代半ばから 2000 年代初めにかけて広く見られた、投資協定に基づく森林伐採ライセンス発行下での違法伐採と、

② 2000 年代半ば以降、広い面積で指定された ELC 域内での違法伐採である。

詳しくは次節で述べるが、本稿ではこれらを「ナショナルな要因」による森林減少と呼ぶ。①については、これまでのところ、その具体的な森林消失過程と結果を、視覚的に示す地図データ等は公開されていない。一方、②については、図 1 の ELC 域内での森林消失状況が、ほぼその証左と言えるものである。

ELC とは、東南アジアを調査地とする研究者が「Land grabbing」や「Land acquisition」と呼び、近年、問題視している土地コンセッションのカンボジア版である。²⁾ これは数千から 1 万 ha 超の土地の半永久的な利用権（70～90 年間）を、政府が国内外の企業や個人に対して付与してきたものである。この ELC 発行地の多くは、もともと森林伐採ライセンス等が発行されていた土地法上の「State Public Property」だったが、ELC の発行に先立ち、「State Private Property」へと変更された。その面積は、第 III 章で見る国際社会支援の森林伐採権制度改革の停滞・中止と前後して増え [Forest Trends 2015: 16]（次節参照）、最大時にはカンボジア全土の 14% を覆った。

ELC 発行地の中には、木材の収穫だけが目的で、その伐採後は放置され、後にコンセッションが取り消された場所もあった。³⁾ だが同時に、伐採後に整地され、ゴムなどの単一作物が植えられた例も多かった。そうしたところでは、土地の造成・拡大過程で業者等と地元農民らがしばしば土地紛争を起こし、それが社会問題化してきた [COHCHR 2004: 40–86; 小林 2011: 9–10; Sothath and Sophal 2012; The NGO Forum on Cambodia n.d.]。

II-2 森林減少のナショナルな要因と国内政治経済構造

本稿が上述の①と②を「ナショナルな要因」による森林減少と位置づけるのは、両者がカン

2) Davis *et al.* [2015], Swift [2015] 等を参照。

3) Grimsditch and Schoenberger [2015: 83–84] 等を参照。

ボジアの権力中枢部の政治経済構造と密なつながりを持ちつつ、起きていたものだからである。例えば、カンボジアと同じ森林大国のインドネシアでも、かつてスハルト大統領がその最側近を通して森林伐採権益を独占、それを軍や自らの一族のために利用した時期があった[Ross 2001: 176-177]。これに対し、カンボジアの特徴は森林伐採権益がポスト冷戦期という、近年になって大規模に出現した点と、それが元軍人とその取り巻きなどではなく、政党エリートらにより掌握・利用されてきた点である。

特にカンボジアの与党トップ政治家らは、国庫収入に貢献するというフォーマルな目的以外に、内戦のための費用の捻出や軍の忠誠のつなぎ留め、私的利益の追求、選挙対策費用などインフォーマルな目的のためにも、森林伐採権益や伐採後の土地権益を利用してきた [Le Billon 2000: 791-795; 2002: 568-574; Milne 2015: 205-208; Un 2005: 224; Un and So 2009: 128-129]。具体的には木材伐採ライセンスや ELC の付与権限など、首都に居ながらにして業者からの実質的なリベートが期待できる利権を、1990年代末以前はフン・セン現首相の人民党とラナリット元首相のフンシンベック党の最上層部が、その後は特にフン・セン現首相一派が握り、利用し続けてきた [Cock 2016: 94-110; Global Witness 1996]。

なかでも、現首相一派と「Tycoon」と英訳される政商らとの持ちつ持たれつの、利益・権力の維持メカニズムは、これまでもしばしば指摘されてきた [Global Witness 2007: 10-14, 76-85; 2009; n.d.; Milne 2015; Un 2005: 224; Un and So 2009]。それは、現首相や党幹部からフォーマル・インフォーマルな権利を与えられた政商らが森林資源の最上質部分を獲得、そこから利益を確保する見返りに、首相周辺に直接・間接の献金を行う。そして、首相や党はその中から農山村への分配資金など、選挙対策費用等も捻出する、というものである。

この場合、多くは次のような構図で、森林減少が進んだ。すなわち、「大臣会議や農林漁業省の中枢部を押さえる首相らトップ政治家が、不透明なプロセスのもとで政商やその配下に森林伐採権や ELC を付与、権利を得た配下等が軍の末端や政治家の親族、地場グループなどからなる下請けを通じ、木材の乱伐を行う」という構図である [Global Witness 1996; 1999; 2000; 2001; 2002; 2007; Miller 2004: 8-9; Milne 2015: 217-222]。また、そうした利権を首相および周辺が保持する体制のもとで、トップ政治家のお墨付き業者の違法伐採については、関係官庁も加担こそすれ、現場などでそれを取り締まることはなかった [USAID 2006: 6-7; World Bank 2007b: 32-33]。

さらに、こうしたナショナルな要因が絡んだ違法伐採に対する行政組織の不作为は、現場だけでなく、中央での職務レベルでも、国際社会からの圧力があつたケースなどを除き、同様だった。例えば、1990年代半ばから末に国際通貨基金 (IMF) や世銀などが介入してくるまで、投資協定に基づき発行された個々の木材伐採契約内容は、ほとんど公開されずにいた。その結果、契約業者が遵守すべき森林管理条項の適合性の吟味も、伐採から得られる国庫への歳入額

の算出も妨げられた [Global Witness 1996]。同じく、2000年代半ば以降に加速した ELC 域内での違法伐採も、そこでの大々的な天然林伐採、そこからの木材搬出が明白であるにもかかわらず [Forest Trends 2015: 5–6]、伐採ライセンス発行下での違法伐採時同様、林業行政などは ELC 域内の資源量の正確な推定につながるようなデータを公にすることはなかった [Global Forestry Services 2014: 58]。

実際の森林伐採と木材の搬出規模については、断片的な証拠にとどまらざるを得ないが、例えば1990年代後半、林業行政報告分の5～10倍の木材生産量があったと推定されていた [Castren n.d.: 7–8]。また、2000年から2012年に発行された ELC 区域の半分は、2000年にはまだ森林だったが（当時の全森林面積の12.4%に相当） [Davis *et al.* 2015: 1]、以後、その天然林の多くは失われ、カンボジアの森林減少に大きく貢献したと見られる。

III 国際機関・組織によるカンボジアの森林利用・管理制度への介入と失敗の構造

以上が近年のカンボジアで森林減少を生んできたローカル、ナショナルな要因とそれぞれの背景である。では、このような森林減少要因とその構造的背景に対して、国際社会はどう介入を試み、結果的にどのようにして失敗したのか。

1990年代以降のカンボジアで、トップ政治家と大物政商らが相互利用関係を築きつつ、その最上質部分を独占した自然資源は、木材と土地以外にも複数あった [Global Witness 2009]。だが、タイやベトナム、中国など近隣国での旺盛な需要もあって、木材やゴム農園用の土地は、カンボジアのトップ政治家と国内外の政商にとって、多くの利益を生む魅力的な自然資源であり続けた。また、国外で需要が旺盛であり続けたのは、キャッサバなど、アップランド農民に普及してきた換金畑作物についても、同様だった。このため、今日に至るまでカンボジアのアップランド地帯での土地需要、森林破壊圧力は一貫して高い。

一方、こうしたカンボジアの森林・土地資源については、そこから利益を貪ろうとする集団や開墾を欲する農民らだけでなく、開発援助関連の国際機関や国内外の NGOs も多大な関心を寄せ、現実にその持続的利用・管理のための支援・介入事業も行ってきた。⁴⁾ しかし、森林減少に歯止めが掛からないことから推察できるように、この種の国際機関・組織の支援・介入は、これまでのところほとんどが不調に終わってきた。

本章では、概念上の整理などを間に挟みつつ、林業分野のグローバルな中核概念である「持続的森林管理（以下、SFM）」⁵⁾ とその構成概念の1つである CF、これら2つのアプローチに基

4) 例えば、COHCHR [2004; 2012]、Global Witness [1999; 2002]、World Bank [1996; 2000] 等。

5) 「Sustainable Forest Management」や「Sustainable Management of Tropical Forests」の訳語、「持続的森林管理」や「持続的熱帯林管理（以下、STFM）」は、英語表記「Forest」にならない、「森林」と訳すが、

づく国際機関・組織の支援・介入を例に、それらがどのようにして、なぜ不調に終わった（終わりつつある）のかを明らかにする。特にSFM推進のための支援・介入については、同種の試みとして最大だった大規模商業伐採権制度改革事業に焦点を当てる。

冒頭に記したように、伐採権制度改革とCF推進に関わる動きは、カンボジアでは表裏の関係にあり、互いの失敗のあり様にも影響を及ぼした（つつある）。つまり、世銀等が進めようとした大規模商業伐採権制度改革は、ラディカル型CFの導入も目指した林産物採取農民支援NGOsグループの運動などによって、中止に追い込まれた。他方、現行の非ラディカル型制度に基づくCF普及の試みは、伐採権制度改革の中止も影響し、現状の形になったが、その結果として失敗しつつある。以下、国外機関・組織関わった、カンボジアでのこのような森林管理の失敗の構図と背景について、具体的に見ていこう。

III-1 大規模伐採権制度改革をめぐる国内外機関・組織間の攻防、改革の失敗とその波紋

1990年代半ばから2000年代初めにかけて広く見られた、森林伐採ライセンス発行下でのカンボジアでの違法な木材生産は、最初はIMFが、その後は世銀が中心となり、改善が図られようとした。だが、結論から言うと、その試みは失敗に終わった。10年近くに及んだ一連の改革支援プロセスの仕上げとなるはずの重要事業に対し、大規模商業伐採権制度に反対するNGOsグループ⁶⁾から審査請求が世銀に出され、実質的成果を上げる前に、支援が打ち切られたからである [World Bank 2006a; 2006b; 2007b]。

世銀を中心とした国際機関の介入・改革支援プロセスは、次のような3つのまとまりを持っていた。

- i) 投資協定に基づく伐採ライセンス内容・伐採実態のレビュー、および伐採制度の改革戦略の策定、
- ii) 新林業法と関連諸制度の策定、
- iii) 新林業法と関連諸制度の運用・実施支援である。

このうち、NGOsから審査請求が出され、同時に世銀独立評価部局も、後にその有効性に対して「不満足」という評価も下したのは [World Bank 2007b: 30]、最後のiii)に関わる事業だった。

ㄨ それぞれ「Sustainable」が冠されているので、どちらもそこに物質生産的要素、つまり「林業」や「林業・森林」的な意味が含まれつつ使われているものと解釈し、本稿もそれにならう。さらに、単に「森林」とだけ書くときも、それをSFMやSTFMを論じる文脈の中で使う場合、同様に「林業」の意味を含めることとする。なお、本稿では「林業」と後述の「林業・森林」を次の差異を念頭に置いて使う。「林業」は木材の持続的な生産に最大の関心を置き、学問的には森林管理学や旧造林学を中核に成り立つ分野である。「林業・森林」はそれを一中心分野としつつも、そこにより多様な環境・社会的な関心とディシプリンを加えた「森林科学」を中核に成り立つ分野である。

6) NGOsに支援されていた一部の農民を含む。以下、「NGOs連合」等と書くときも同様。

以下、このiii)の中核事業だった「森林伐採権経営管理パイロット・プロジェクト（以下、FCMCPP）」の概要や経過を説明した後、世銀発行の諸報告書をもとに、何がこの事業を失敗へと導いたのかを明らかにする。さらに、同事業失敗の影響と波紋についても触れる。

III-1-1 伐採権制度改革の背景と中核事業の概要、経過、結末

表1はカンボジアにおける森林・土地管理制度関連の重要事項についてまとめたものである。カンボジアでの違法な森林伐採に対して世銀が行動を起こし、FAOとともにその制度改革の方向性を示したのは、1996年の「カンボジア森林政策アセスメント」[World Bank 1996]が最初であった。この報告書で、世銀とFAOは市場志向の伐採制度改革、すなわち投資協定に基づく大規模商業伐採権制度の改革および合法化によって、森林の環境・社会的機能のある程度は維持しつつ、同時に資源の持続性をも確保するという方針を立て、そのための戦略と行動計画を示した。

なかでも、その後のカンボジアでの世銀支援事業にとって重要だったのは、林業制度改革の基本的な枠組みとそのためを整備プログラムを支援する旨を、そこで謳った点だった。また、この報告書は、カンボジアでの改革が、伐採権制度を重視する他の森林豊富国にとっても、重要な貢献をなしうると記した [ibid.: 30]。

以上の基本方針と行動計画に基づき、世銀は1997年に同行内に新たに設置した「ラーニング・イノベーション融資」⁷⁾枠で、3年間540万USDの融資を決定した。⁸⁾そして、カンボジア林業行政とともにFCMCPPを起案し、2000年から着手した。具体的には、このFCMCPPでは、「森林伐採権区域において国内外の民間企業が『森林経営管理、伐採権の運用、同コントロールの包括モデル』を実演し、同モデルの有効性を高めること」等の目的が設定された [World Bank 2000: 2]。さらに、包括モデルの設計のため、複数の国際基準に準拠した森林管理計画マニュアルが作られ [DFW 2001]、伐採権受領業者に配られた。

同マニュアルが準拠した国際諸基準は、SFMを促すことを目的に、複数の国際機関・組織が1990年代に開発したものだ。例えば、その1つに、国際熱帯木材協定の執行機関である国際熱帯木材機構の基準と指標があったが [ibid.]、そこでは森林資源やその生育環境の持続性のみならず、社会機能や生物多様性を含む7つの要素に配慮しながら、森林管理を進めることが求められていた [神崎 2014: 124]。

つまり、筆者なりに簡単にまとめると、FCMCPPとは「1990年代にカンボジア国外で開発された森林管理に関わる最新の国際諸基準、すなわち資源の効率的・持続的利用のみならず、

7) これは、成功したら、その知見と成果を本格的に政策化し活かすことを目指す、小規模パイロット型・能力構築型の事業を支援するための融資だった [World Bank 2005: 1-2]。

8) ただし、実施期間は後に2年プラス。

表1 カンボジアでの森林・土地管理制度関連の主な出来事（1991-2018年）

年/月	1991-2004	年/月	2005-2018
1990年代		2000年代	
・91	：バリ和平協定調印。国連暫定機構による統治。	・05/1	：NGO団（含GW）、地元住民らと世銀FCMCPの審査要求書提出。
・91～	：木材伐採関連の投資協定締結進む。	・05/8	：国際独立検査班、一部業者の計画書を代替選択肢も付し、論評。
・94	：RGC、バリ協定後初の森林伐採権（投資協定による木材ライセンス）発行。	・05/11	：世銀、MAFFに伐採権の取消勧告、FCMCPの実質的幕引き通達。
・95～6	：投資協定締結済業者への森林伐採権発行ピーク（33件7百万ha）。	・05/12	：ELCに関する閣議決定令。住民公聴会、ESIA実施規定。
・96/5	：IMF、輸材売却益の行方不明を理由に構造調整融資を凍結。	・06/3	：世銀審査委員会、FCMCPを世銀案件として「不適」と答申。
・96/8	：世銀、森林政策アセスメント発行。森林伐採権制度の見直し提言。	・06/12	：FA、CFガイドライン公布。以後、CF設定プロセスが本格化。
・99/1	：フン・セン首相、森林政策関連の演説。違法伐採厳重取締り、全伐採契約の再確認、森林地転換の禁止、新森林法制定等に言及。	・07/6	：世銀独立評価部局、FCMCPを「Unsatisfactory」と評価。
・99/2	：カンボジア支援国会合で森林管理制度改革合意。FAとMoEに森林犯罪監視ユニット設置。GW、独立監視員に指名される。	・07/6	：プノンペンにてアセアン・ゴム会議。RGC、ゴム栽培倍増を言明。
・99	：14の森林伐採権契約、取り消される。主に投資協定違反による。	・07/12	：バリ行動計画。気候変動緩和策として途上国でのREDD+が議論に。
2000年代		・08/3	：RGC、OM州REDD+パイロット事業を承認。
・00/2	：世銀、RGCへの構造調整貸付（SAC）承認。森林管理改革を条件付け。	・09/10	：カンボジア、UN-REDD委員会にオブザーバー参加。
・00/2	：RGC、森林伐採権管理に関する閣議決定令。伐採権者にSFMP要求。	2010年代	
・00/10	：世銀融資のFA森林伐採権管理先駆事業（FCMCP）開始。	・10/1	：RGC、暫定REDD+タスクフォース設立。
・01/4	：FA長官、伐採権者に樹脂産出木伐採禁止令。	・10/9	：RGC、Cambodia National Forest Program 2010-29公表。
・01/8	：土地法公布。ELC付与公認化。1万ha以下State private landに条件化。	・11/5	：Cambodia UN REDD National Programme。
・01/12	：木材の伐採停止省令。各社のSFMP承認までを想定。	・12/1	：OM州REDD+事業のクレジット、ボランティア市場での上場予告。
・02/1	：FAとFCMCPによる伐採権者提出の計画書・SFMP検査、始まる。	・12/4	：COHCHR、ELC問題に対する改善勧告書再々発行。
・02/8	：林業法公布。永久林（CFを含む生産林、保護林、転換林地）概念、住民の慣習的利用権尊重、慣習権を侵さない伐採権者権利等を規定。	・12/5	：フン・セン首相、Order01首相令発令。
・02/12	：FA前で伐採権区周辺住民ら、資料要求。治安当局と衝突。GW、SAC停止要請。FA、世銀にGWに代わる独立監視員を要請。	・12/8	：OM州REDD+事業、VCSに基づくValidation書発行される。
・03/10	：CFに関する閣議決定令。	・13/10	：ICAO、「Carbon neural growth from 2020」発表、MBMs議論へ。
・04/4	：WGNRM内のIFSR、森林伐採権制度の中止とPartnership林業提言。	・14/1	：REDD-Monitor上で、OM州事業地の森林消失状況告発始まる。
・04/6	：FA検査班、6業者の森林管理計画書を承認。次段階へ移行を提言。	・15/6	：NGOフォーラム、Order01の不透明性批判。独自調査の結果発表。
・04/7	：世銀とGW、計画書は国際独立検査班評価等を尊重し、対応の方針。	・15/12	：バリ合意。REDD+明文化。航空業界、非強制も自主規制へ。
・04/11	：COHCHR、ELCを調査。制度再考、住民利益保護、非森林域限定提言。	・16/10	：ICAO、2020年から炭素排出増加率ゼロを求めるCORSIA採択。
・04/12	：ITTO使節団、カンボジアでの大規模伐採権林業の限定的存続を提言。	・17/11	：REDD+反対派、VA社OM州オフセットがCORSIA基準違反と告発。
		・18/1	：VA社、OM州炭素をその顧客用オフセット手段から外すと発表。

略語（「主な略語一覧」記載語を除く）：COHCHR=UN Cambodia Office of the High Commissioner for Human Rights, CORSIA=Carbon Offset and Regulation Scheme for International Aviation, FA=Forestry Administration, FCPF=Forest Carbon Partnership Facility, ICAO=International Civil Aviation Organization, ITTO=International Tropical Timber Organization, MAFF=Ministry of Agriculture, Forestry and Fishery, MBMs=market-based measures, MoE=Ministry of Environment, OM=Oddar Meanchey, REDD=Reducing Emissions from Deforestation and Degradation, RGC=Royal Government of Cambodia, SFMP=Strategic Forest Management Plan, VA=Virgin Atlantic.

出所：Bampton *et al.* [n.d.], Brautigam [2003], Cock [2016], COHCHR [2004;2012], FA [2006], Global Witness [1996;2007], Greenaironline.com [2015;2016], Grimsditch and Schoenberger [2015], Huljus and Jell [2005], Kill [2017], Le Billion [1999;2000;2002], MAFF [2010], Miller [2004], 森林総合研究所 [n.d.], Slocomb [2002], World Bank [1996;2000;2005;2006a;2006b;2007a;2007b], Yeang and Brewster [2012] 等に基づく。

環境社会影響評価の実施や地域社会との調整など、木材生産以外の多様な側面への配慮も促そうとした基準に基づき、伐採権受領民間業者に森林経営管理計画書を作成させ、それを実際に運用させる。そして、その一連の整合性を、カンボジア林業行政や国内外の関係組織・機関が検査・認証、監視・監督する。こうした方法で、それまでのカンボジアでの違法かつ非持続的な森林伐採を是正しようとする」事業と言えた。

2000年、FCMCPHはスタートした。この事業に対する世銀の内部評価は、「執行体制の設置期間」であった最初の1年目までは良好だった。ところが、2年目に入ると、モデル（予定）伐採権区内での違法伐採の再発、伐採権受領業者作成の森林経営管理計画書や環境社会影響評価書へのカンボジア林業行政の不適切な対応、地域社会への事前説明不足など、問題のある事態が次々と露見した。また、カンボジア国内外のNGOsからも批判が続出し、FCMCPHに対する世銀自身のリスク判断も「かなりの（substantial）」から「高い（high）」へと引き上げられた〔World Bank 2007b: 21〕。そのため、事業当局（カンボジア林業行政と世銀事業当局）は、環境社会影響評価の専門家等を招聘して事業に介入させ、FCMCPHの立て直しを図ろうとした。だが、それまでであった問題点が大きく改善されることはなく、NGOs連合の批判・反対の動きも収まらなかった〔*ibid.*: 23〕。

特にそうしたNGOs連合の動きのクライマックスは、FCMCPHに対する世銀審査委員会⁹⁾への審査請求の提出だった。当時（2005年1月）は、諸作業のやり直しなどで大幅に遅れた初期フェーズ、すなわち一部業者提出の森林経営管理計画書等に対する検査の最終局面、また事業期間の終了も近づきつつある時期だった。反対派NGOs連合からの請求を受け、世銀審査委員会は2006年初め、「環境と民衆を守るための世銀の対策（セーフガード：筆者）」の重要条項（「環境評価」、「先住民族」、「森林」ほか）を、FCMCPHが遵守していなかった等の指摘を含む報告書を出す〔World Bank 2006a; 2006c〕、世銀事業当局側はその報告書の発行を待たず、業者との伐採権契約の取り消し、FCMCPHの完全な幕引き、伐採権制度改革支援からの撤退すら、カンボジア林業行政に勧告・示唆していた〔World Bank 2006b: Annex 4〕（表1）。

III-1-2 改革事業幕引きの後景構造と直接要因

以上が世銀等の支援した大規模商業伐採権制度改革事業、FCMCPHの概要と展開・結末である。では、なぜFCMCPHは、カンボジア国内外のNGOs連合から批判を浴び、審査請求まで出されたのか。また、最終的に世銀審査委員会から引導を渡されたのか。さらには、それに先立ち、世銀当局自らその延命を放棄せざるを得ない事態となったのか。

9) 世銀審査委員会とは、世銀支援の各事業がそのセーフガード条項に違反していないか、外部識者に審査してもらうために、世銀自身が設けているものである。また、世銀審査委員会は住民組織やNGOsに、その審査申請の門戸を開いている。

表2は英国に本部を置く国際NGO、Global Witness（以下、GW）¹⁰⁾が協力関係にあった啓蒙系NGOsグループのために起案したFCM CPPに関する世銀への「審査申し立て」、それに対する「世銀事業当局の応答」、「世銀審査委員会（IP）の見解・判定」、「世銀独立評価部局の所見」について、要点をまとめたものである。¹¹⁾表中、最上段が事業自体やその実施実態に対する認

表2 世銀FCM CPPへのNGOsの審査申し立てとそれらへの関係者の応答、判定・見解、所見

反対派NGOsのIPへの審査申し立て	世銀事業当局の応答	世銀IPの判定・見解	世銀独立評価部局の所見
<p>・世銀は、商業的な森林伐採権制度がカンボジアの国有林経営管理に最適と考え、その改革を志向。結果、FCM CPPによって森林伐採権受領業者のFMPとESIA作成に予算とお墨付きを与え、民衆の利益よりも、人権侵害や違法伐採歴を持つ業者を利そうとした。</p> <p>・同国森林依存社会は、伐採権制度から被害を受けてきた。が、世銀は事業前に適切な調査・相談を実施せず。事業後も同社会との適切な相談を経ずに、伐採権業者が作った不当なFMPとESIAを承認した。</p> <p>・世銀EAポリシーのAではなく、Bランクに指定されたために、事前にEIAが実施されず、その結果、生物学上高価値のPrey Long林などが森林伐採権設定の対象になった。</p>	<p>・FCM CPP構想時、同国での森林伐採権の漸進的な改革方針は、専門家や有識者と共有され、RGCの意向と合致、また公の合意も得た最適なものだった。さらにそれは世銀森林政策とも一致していた。FCM CPPは行政の能力構築を目指したもので、世銀は如何なるFMPの保証も、同保証要請もしていない。</p> <p>・対象範囲が広域だったので、影響民の事前特定は、コスト的に困難。住民の樹脂木伐採被害は、事業途中で大々的に出現。先住民対策は準備中の新指針で実施予定だった。が、IPDPの作成と地域社会への対処は、早い段階で行われるべきだった。</p> <p>・SFMPに関する指針は、重要なハビタットの同定・評価・管理計画を確実にする多様な規定を含む。が、EAポリシーに完全に合致するため、より明解な資料と包括的説明をRGCに要求し、出させるべきだった。</p> <p>・相手政府と民間の投資契約への不介入、地域社会の問題への早期対処、重大懸念に対する相手政府への率直な申し入れなど、複雑な状況と汚職横行・透明性不在政府に相対する際の教訓を得た。</p>	<p>・FCM CPPの伐採権制度への支援集中で、世銀の貧困緩和目的に、より合致しうる林業の他の面が犠牲になった。特に地域や先住民社会が森林に対して持つ死活的な利害に、FCM CPPは十分な注意を払わなかった。環境・社会面を犠牲にし、改革の技術的・財政的側面に事業設計が偏っていた。</p> <p>・事業の(E)SIAの先延ばしが、脆弱な地域社会に対して、現実有害な影響をもたらした。</p> <p>・それまでの事態を振り返れば、RGCに伐採権制度への適切な関与を期待するのは誤り。また、住民の資源利用と競合する伐採権業者に、適切なESIA実施を期待するのも、同様に誤り。世銀はこの種の問題を認識。が、対処しなかった。不適切なESIA実施は、事業設計に由来した。</p> <p>・世銀は、援助業界からの広範な支持や参加なくして、FCM CPPのようなセンシティブで論議を呼ぶ事業を引き受けるべきではない。</p>	<p>・FCM CPPは、RGCがSACで行った新林業法の運用事業で、設計は適切だった。旧制度の下でその森林資源は大きな脅威に晒されており、伐採権制度の見直し・再編は当時の喫緊課題で、そのための事業実施もRGCと国連、世銀の一致事項だった。森林の他の面への支援は、別事業でも行われていた。</p> <p>・事前手続きの簡素化が可能なLILの選択には、支援事業の喫緊性や権区選定プロセスの中立性等の事情があった。が、その選択は、森林伐採権制度の他国での成功やカンボジアでのその必要性にもかかわらず、反対派に恰好の批判材料を与えた。</p> <p>・FCM CPPの失敗/中止で、RGCは持続的な森林伐採権制度から遠ざかり、代わりに主な木材供給地をELC域とするようになった。また、CF推進派は度を超えて、CFに木材供給を期待するようになり、RGCは単年限りの伐採権制度を導入した。</p>

略語（「主な略語一覧」と「表1内略語」記載語を除く）：EA=Environmental Assessment, EIA: Environmental Impact Assessment, ESIA=Environmental Social Impact Assessment, FMP=Forest Management Plan, IPDP=Indigenous Peoples' Development Plan, LIL=Learning and Innovation Loan, SAC=Structural Adjustment Credit. 出所：World Bank [2005; 2006a; 2006b; 2007b].

10) GWは1990年代初めからクメール・ルージュ絡みの違法木材取引の監視を独自に展開し、1990年代末には国連からカンボジア森林犯罪監視ユニットの独立機関に指定されていた。

11) 表2は、FCM CPPに対する関係各者の立場・見解を整理するために、世銀が作った表をもとに [World Bank, 2007b].

識と立場、2段目が社会影響評価など事業の地域社会への配慮、3段目が環境評価など事業の環境的な影響、最下段が事業の総括・波紋に関わる事項について、それぞれ記している。

後述するように、この啓蒙系 NGOs グループは 2000 年代初めごろから、CF、特に森林の持続的な利用・管理だけでなく、市民社会形成や森林管理権の地方への権限移譲も見据えた政治改革色の強い CF（以下、ラディカルな CF）の実現を構想・目指し始めた。したがって、民間企業が中央行政やその出先機関の監督下で行う、大規模商業伐採権林業の仕組みを基本的に維持したまま改革しようとした FCMCPP とは、ある段階から利害がぶつかる関係にあった。また、同グループは世銀審査委員会への審査申し立て時、「本審査がカンボジアだけでなく、他国での世銀森林関連事業の是正にも通じることを願う」[World Bank 2005: Annex 1] と述べ、FCMCPP 起案当時の世銀当局と同様のこと、すなわちカンボジアでの林業・森林管理改革を他国の先例にしようとしたことを、逆の立場ながら、行おうとしていた。

ただし、最終的に大規模商業伐採権林業の廃止に向け、運動を展開したこの NGOs グループも、FCMCPP 開始早々からその姿勢を前面に打ち出していた訳ではなかった。FCMCPP をめぐり、伐採権区内での違法伐採の再発や行政の不適切対応など、諸問題が露見、さらには当時、並行して進められていた CF 制度化のプロセスが煮詰まってくる中で、その姿勢が明瞭になったと言える。¹²⁾ このうち、CF に関わる詳しい展開については、III-3 で述べる。

なお、こうした啓蒙系 NGOs グループのために「審査申し立て」書を起案した上記 GW は、もともと政治的中立を謳っていた。それが、ある時期から啓蒙系 NGOs グループと協力を始め、カンボジア林業行政と世銀に対してネガティブ・キャンペーンを展開、FCMCPP を幕引きへと追い込む中心組織の 1 つになっていた。GW はなぜそうした挙に出たのか。結論から言えば、FCMCPP にはもともと構造的な難しさがあったが、そのことを現地で知悉する立場にあった GW は、事業の存続と大規模伐採の再開に反対せざるを得なかったというのが、筆者の見立てである。

前述のように、FCMCPP は 1990 年代に開発された最新の国際諸基準に基づき、SFM の実現を支援しようとするものだった。だが、カンボジアでは国際基準を導入しても、それが「画餅」となる可能性も高く、画餅のまま現場で広く伐採が進むことで、かえって地元農民との間に対立や衝突を生む可能性があった。なぜなら、当該制度以外に、その適切な運用を担保する諸基盤なども整っていないので、¹³⁾ 伐採権受領業者が先進国並みに農民に対する説明や保証を行う

、 Bank 2006a: 115–126; 2007b: 24]、筆者が加筆・作成したものである。その際、世銀表にはなかった、審査を申し立てた NGOs グループの立場・見解も、新たに加えた。

12) Parnell [2015: 262] 内の記述を参照。

13) 例えば、森林区域の線引きが地図上ですら十分でなく、行政の法執行意欲・能力も低いといった点が挙げられる。また、後者について実際にデータも示しておく、Yasmi *et al.* [2010: 37] が世銀のガバナンス指数に基づき 1998 年と 2008 年のアジア太平洋諸国での「法の支配」、「汚職のコントロール」について報告しているところでは、両年ともカンボジアはミャンマーとともに、最低の指数を記録していた国だった。

可能性は低く、伐採が進めば、その分、農民利用の資源を収奪することも予想し得たからである。¹⁴⁾

そういう意味では、森林犯罪監視ユニットの独立機関として伐採権受領業者の違法行為、それに対する行政の不作為を暴いていたGWが [Global Witness 1999; 2000; 2001; 2002], 啓蒙系NGOsグループと連合し、カンボジア政府（林業行政）と世銀の批判を始めたのには、一定の道理もあった。また、伐採権受領業者はもとより、行政の不作為姿勢も大きくは改善されず、世銀なども伐採権制度の漸進的な改革を容認しかねない姿勢を見せる中で、FCMCPの存続の芽を摘もうとしたことも理解できることだった。

話を表2に戻そう。以下では表2の各段から重要な3つの点を抽出した後、最初の2点について説明・補足することにより、FCMCP 幕引き・失敗の直接的かつ有力な要因を明らかにする。一方、3点目の「事業の総括・波紋」については、III-1-3で取り上げる。

1) まず、関係各者がFCMCPをどう捉えていたのかを整理した最上段部分からは、当時のカンボジアでの森林管理に関わる2つの立場が読み取れる。すなわち、林業行政と世銀の事業当局および同独立評価部局がとっていた「大規模商業伐採権制度の改革・再編」の実現を目指す立場と、啓蒙系NGOsと世銀審査委員会が示していた民衆の利益を尊重し、FCMCPに反対する立場である。

2) つぎに環境的・社会的な影響とその評価手続きに関する2-3段目部分から読み取れるのは、FCMCPの実施に当たり、世銀当局は環境社会影響評価など、セーフガード条項の執行や手続きを、限定的な範囲かつ事後で可とする融資枠の採用や事業格付け等を行っていた。¹⁵⁾ そのため、反対派から批判され、世銀審査委員会からも「不適」認定を出される事態になった点である。

3) 最後に最下段の事業の総括・波紋部分から読み取れるのは、FCMCPの事業としての困難さとともに、その幕引きが以後のカンボジアの森林管理に、如何なる影響をもたらしたのかという点である。具体的にはELC域やCF域、それぞれに過剰に木材供給を期待する動きが現れた点である。

上記1)の2つの立場は、FCMCPの実施側と、その存続等を阻もうとした側だったことを勘案すれば、どちらも理解しやすいものである。ただし追記しておくべきは、世銀に関して言

14) 例えば、カンボジアの林業制度は、地元農民が樹脂を採取している樹木を、伐採権受領業者が合意もなく伐採することを禁じているが、GWは実際、業者がこの規定違反を犯している例を現地でモニターしていた [Sarooun 2001]。そして、FCMCPが業者の森林経営管理計画書にお墨付きを与え、伐採権が長期にわたって保証されれば、結局、多くの業者が同じことを繰り返すと、GWは見ていた [Amarie 2004: 36]。

15) 反対派と世銀審査委員会の言及点は他にもあったが、以上の点が審査委員会の「環境評価」と「先住民民族」条項に関わる判定の最有力要因だったので、ここで取り上げた。

えば、この支援事業の実施に当たっても、民衆の利益に一定程度配慮する姿勢・仕組みを有していた点である。世銀が組織として設けているセーフガード条項と世銀審査委員会制度が、それに相当する。さらに言えば、森林経営管理計画書の作成過程などで民衆の利益に配慮する仕組み、すなわち環境社会影響評価等を手続き化・標準化すること自体が、FCM CPPのそもそもの事業目的の1つでもあった。

ところが、結果論になるが、こうしたFCM CPPと世銀セーフガード、双方が民衆の利益に配慮する仕組みを重複して持っていたことが、世銀事業当局と林業行政にとっては災いしたと言える。なぜなら、そのことが2)に記したような融資枠の採用や格付け等につながり、最後はその判断ミスがFCM CPP、さらには大規模伐採権制度の存続を阻もうとしたNGOs連合側に利用されたからである。

前述のように、FCM CPPの事業目的は、森林伐採計画策定時に業者が環境社会影響評価や地域社会との調整等も行おうという、国際基準準拠の商業伐採権制度の仕組みを、カンボジアに導入することだった。そこで、例えばプラント建設等への融資など、事業当局側が前もって厳重な諸手順を踏まなければ、その影響が直接現地に及ぶものとは異なり、業者による評価や調整が適切になされるか、そしてそれを現地行政が監視・監督しうるか、その部分に自行の責任の重心があると、世銀当局は判断した。それゆえに、環境社会影響評価などの実施を事前に広範・詳細に行う義務のない融資枠と事業格付け（カテゴリーB）を採用した、と考えられる [World Bank 1999: 2-5]。

これに対し、反対派NGOs連合は、世銀当局によるそうしたカテゴリーや融資枠の採用が逆に、環境社会影響評価の範囲や対象者の限定につながり、結果的に林産物採取農民等に害を及ぼす事態を招いた。さらに将来的に招く公算も大きいとし、審査請求を提出した [World Bank 2005: 29-35]。また、請求を受理した世銀審査委員会もほぼ同様の見方をし、最終的にセーフガード違反であるという判定を下した [World Bank 2006b: 6-8]。

なお、ここで補足しておけば、上記以外に次のような諸点も、FCM CPP構想当時の世銀当局の判断のあり方に影響したと指摘されている（1段落下）。また、影響したと推察できる（2段落下）。

投資協定に基づく旧伐採ライセンス下での業者等による違法伐採行為の実態に関しては、GWによってFCM CPP構想前からある程度解明されつつあった。一方、そうした違法行為の農民への影響等が問題となり始めたのは、時期的には少し後のことだった。構造調整貸付により新林業法の制定が条件づけられ、その制定過程の中で商業的な大規模林業とあわせ、CFの普及・推進も図られることになった。その流れの中で、農民の林産物利用調査も、NGOsのCF関連支援活動も、一層活発化した面があった。このため当時、CFの制度化が別途、進められる予定だったという点に加え、世銀当局の念頭にあったのは、まずいち早く違法伐採を止め、

森林資源の消滅を防ぐことだった [World Bank 2007b: 26-27]。

FCMCPPは事業の準備やマニュアル作りに、世界野生動物基金はじめ当時、SFM事業の推進を世界で主導していた民間組織なども関与させていた [DFW 2001; World Bank 2000: 29; 2005: Annex 2, 55]。これらのことが、上段のような事情と相まって、セーフガード条項の実施を後から伐採権受領業者に行わせても大丈夫だと、世銀当局に判断させた可能性がある。つまり、FCMCPPに対する民間専門機関の技術的なサポートへの期待なども、カンボジアで商業的なSFM支援を行う際に予想し得たリスクの評価を、世銀当局に誤らせていた可能性がある。

III-1-3 改革事業幕引きの影響、波紋

だが、たとえこのような諸事情があったとしても、FCMCPPの実施に伴い、セーフガード条項内の重要事項等を適切に執行（もしくは義務化）しなかったことは、世銀事業当局にとっては後に、FCMCPPの完全な幕引きにつながるような決定的なミスとなった。また、そのミスはFCMCPPの幕引きにとどまらず、より大きな影響・波紋をカンボジアの国内外にもたらした。すなわち、まず国外的には当時、世界中で広く推進されようとしていたSFM普及の流れ、特に熱帯地域での大規模な商業型林業に関わる流れが阻害された点が考えられる。つぎに国内的には、それまでと同様の構図のまま、森林がエリートに収奪され続ける事態を間接的に招いたこと、さらには多くの地元農民の実態とズレた森林管理、特にCFの導入につながったことなどが指摘できる。このうち、以下では特に国内的な影響・波紋に絞って、説明しよう。

FCMCPPの失敗が、エリートが森林・土地資源を収奪し続ける事態を誘発したこと、同様に多くの地元農民の動向とズレたCFの導入につながったこととは、どういうことか。これらの点に関しては、表2から読み取れる前述の3)内の、「世銀独立評価部局」の指摘が説明の起点として最適である。「FCMCPPの失敗・幕引きにより、カンボジア政府は持続的な森林伐採権制度から遠ざかり、代わりに主な木材供給地をELC域とするようになった」、また「CF推進派側は度を超えて、CFに木材供給を期待するようになった」という指摘である [World Bank 2007b: 32]。

このうち、前者のELCと関わる事態については、すでに簡単に触れた。つまり、その発行面積がFCMCPPの停滞・幕引きと前後して増え、結果的にELC域がカンボジアでの「ナショナル」な森林減少要因の主舞台になったというものである。

例えば、米国系NGOの元スタッフだったある研究者が、その豊富な人脈を活かした聞き取りに基づき示した次の構図は、彼女自身が書いているように、カンボジア全体のELC域内で見られた公算が大きい。それは「木材残存量はそこにELCが発行されるか否かの重要な決定要因であり、またELCの契約希望者は省の役人との『税額』交渉プロセスの中で、誰がどのように木材を伐採するかまで指示される。そして、その際にそこで伐採を請け負うのは、ほ

とんどが（中央）政府と密なつながりを持つカンボジア人であり、多くは Tycoon、すなわち大物の政商だ」という構図である。¹⁶⁾

また、ここで強調しておきたいのは、そういうプロセスから利益を得ているのは、カンボジア人 Tycoon のみならず、中国やベトナムといった一党独裁国家の国有企業等でもあるという点である。例えば、カンボジア政府による不透明かつ違法な ELC 発行問題を追求してきた国内 NGO の 1 つである LICADHO によると、2010 年代半ば時点でベトナム系と中国系が、カンボジア系に次ぐ ELC の受領先となっており、受領面積は ELC 域全体のそれぞれ 16.5% と 16.4% に及んでいた。¹⁷⁾

一方、後者の CF に関わる点は、そのラディカル型の成立・推進も目指すグループが FCMCPP の存続、国外での大規模商業伐採権制度の拡大すら阻もうとしていた点について、すでに示唆した。だが、特にこの FCMCPP をめぐる攻防の裏側にあった事態に関しては、上記の点以外は まだ何も言及していない。この点も含めて、カンボジアでの CF をめぐる実際の攻防やその直接的・間接的な影響の構図については、III-3 でより詳しく述べる。

III-2 SFM, CF 概念のグローバルな進化とカンボジアでの展開

カンボジアでの CF に関わる展開に入る前に、ここで SFM および CF 各概念と、両者の関係性についてあらかじめ整理する。これは、本稿で扱う SFM と CF 各概念とその関係性が多義的かつ動的で、分かりにくいと考えるからである。以下、カンボジアだけでなく、多くの国々での経験をもとに立論している Leroy *et al.* [2014] や Colchester *et al.* [2003] に拠りつつ、SFM と CF 各概念が幅を持ち、可変的で、しかも多様なアクターの意図や攻防によって日々作り出されているものと捉え、その概要について最初に説明する。その後、両概念の途上国やカンボジアでの展開との関係性について述べる。

III-2-1 SFM および CF 概念のグローバルな進化

Leroy らは、SFM に限らず、「管理」という概念が一義性のものではなく、幅を持ったものとし、その見方を「持続的熱帯林管理 (STFM)」概念にも適用した。そして、専門家や研究者が STFM を実際にどう定義しているのかを示した [Leroy *et al.* 2014: 73–112, 185]。Leroy らは「管理」を、「組織的な事態掌握の意志とその正当化論理を具現する、調整のルールと技術的な手続きの集合体」と定義する。その上で、実際に林業・森林分野を中心とした膨大な関連資料に当たって、STFM 概念の構成要素を抽出している [ibid.]。

16) Milne [2015: 217, 221–222] 参照。

17) http://www.licadho-cambodia.org/land_concessions/。ただし、比率については、記載数値より筆者が計算した。

Leroyらは上記報告書で、執筆当時、STFM概念が正当化論理を異にする、3つの要素から成り立っているとした。「森林資源利用の改善」、「炭素蓄積の増量」、「地域社会の参加拡大」の3つである(表3)。また、この3つの要素を逆三角形に配置し、熱帯林管理に関わるグローバル・アクター、特に国際政府機関、開発援助ドナー、環境NGOs、民間企業等がそれぞれここに、つまりどういったバランス配分で組織的な立ち位置、要素的な優先順位を定めているのかを図化した(図2)。

Leroyらによると、各アクターは通常、上記3つのうち、複数の要素を組み合わせたハイブリット型の森林管理概念モデルをとっている。だが同時に、国際開発援助の現場などでは、重点的に取り組んでいる活動領域に応じて要素間のバランス配分を変えており、その結果、異なる森林管理モデルをとっている [ibid.: 111]。さらに、全般的な傾向として市場ベースの契約

表3 持続的熱帯林管理 (STFM) のための主要構成概念とその各関連施策

森林資源利用の改善	炭素蓄積の増量	地域社会の参加拡大
<ul style="list-style-type: none"> ・ Sustainable forest planning ・ Reduced impact logging ・ Silvicultural intensification ・ Forest certification (PC&I) 	<ul style="list-style-type: none"> ・ Forestry CDM (Kyoto Protocol) ・ REDD ・ Voluntary market 	<ul style="list-style-type: none"> ・ Joint Forest Management (JFM) ・ Community Forest Management (CFM) ・ Other forms of participatory Management (Communal forests, etc)

出所：Leroy *et al.* [2014] に基づく。

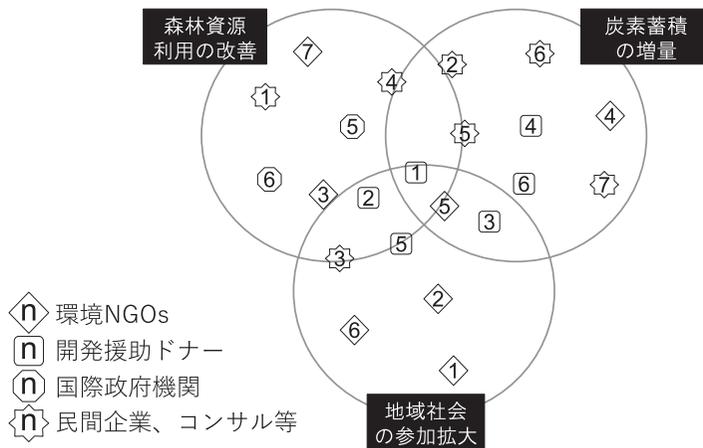


図2 熱帯林管理に関わるグローバル諸アクターのSTFM構成要素の配分図式

出所：Leroy *et al.* [2014] 内の図を加工し、筆者作成。

注：原図内には具体的組織名が書かれている。また、各種アクターの配置・数も異なるが、本稿では図題の点を簡略化して示すために、本図のような形態に加工した。

型規制モデルが近年になり台頭，それが民間企業や官民合併による森林管理，国際認証組織を介させたボランティア・ベースの諸事業を促進しているとした [ibid.]。

他方，STFMが内包する全体的な多元性とは逆に，Colchesterらが示すのは，STFM内の一要素であるCFが持つ幅であり，拡張性である。熱帯地域のラディカル型CF運動を先導してきたColchesterらは¹⁸⁾ CFに関わる議論は2000年代初めまでにアジェンダを著しく拡げ，それに伴い，(NGOsスタッフや研究者など) CFの唱道者(advocate)らの取り組みの力点もシフトしてきたとする [Colchester *et al.* 2003: 10]。

そのことを端的に示す例が，「森林再生モデル (Reforestation Model)」から「慣習権モデル (Customary Rights Model)」への運動ビジョンの転換だった(表4)。それによって，CFは「(林業)技術から慣習的な知恵へ」，「木材・薪炭(生産)から多目的利用へ」，「森林(地)管理からガバナンス(構造)改革へ」，「共同管理からローカル(な主体による資源の)コントロールへ」¹⁹⁾と運動の重心を移してきた。また，そのような(ラディカル型)CFの実現のために，唱道者らは国家と国際社会の政策フレームワーク改革にも，重きを置くようになった [ibid.]。

そして実際，森林地周辺の農民や現地組織を動員しつつ，ローカルな(社会・環境)問題を国家や国際レベルのより大きなネットワーク・枠組みに接合し，問題構造の改革を実現する方

表4 コミュニティ林業(CF)に関わる変化しているビジョン

森林再生モデル	慣習権モデル
・ Technical Innovation	・ Customary knowledge
・ Reforestation/plantations on 'wasteland'	・ Natural Forest Management/regeneration
・ Timber and fuelwood	・ Multiple use, sustainable livelihoods
・ Collaborative management	・ Local control
・ Training	・ Collaborative learning
・ Forest management	・ Governance reform
・ Conflict management	・ Land rights and agrarian reform
・ Silviculture	・ Exposing underlying causes
・ Forest department reform	・ National policy reform
・ Consensus building	・ Advocacy
・ Multi-stakeholder approaches	・ Connecting with social movements

出所：Colchester *et al.* [2003] に基づく。

18) Marcus Colchester は，先住民や森林依存社会の土地・森林資源に関わる権利・運動などを支援するために1980年代半ばに結成されたWorld Resource Movement (WRM)の創設メンバーで，もともと英国オックスフォード大で博士号を取った社会人類学者である。早くから東南・南アジアにおいて森林資源のCommunity-based Approachを支持する立場を取り [Colchester 1994 参照]，同時にWRMの「Forest People's Program」や国際先住民人権擁護団体Survival Internationalなどでの活動を通して，長く上述の運動を支援してきた。

19) 本文でのカギ括弧内の括弧部分の各記載は，筆者による補足。

法も考えてきた。さらに、この方法は各コミュニティの権利を守るためであると同時に、森林管理に関わるボトムアップ型の改革を形作る手段としても、多くの唱道者らから支持されてきたという [ibid.: 17-18]。

III-2-2 SFM, CF 概念の進化と途上国, カンボジアでの展開

以下では、SFMとCF各概念が持つ以上の特徴から、途上国での森林管理やその支援に関して敷衍可能な点を、2点ほど指摘する。また、それらの点がカンボジアでの支援に関わる具体的な展開と実際にどう絡み合うのか、簡単に整理する。

途上国での事例に関して敷衍可能な1点目は、Leroyらの研究から言えることで、SFMはその内部にすでに一定数の異なるタイプのCFを包含しており(表3)、多くのアクターにとって両概念の並存自体が矛盾をきたすものではないという点である。また、特定のアクターの重点活動領域がCF以外にあるとしても、SFMは国際開発援助分野としてすでに一定の規模を有しているので、その特定アクターとは別のアクターがCF関連の事業を担うなど、全体のアンバランスを補整しうる内部機構を備えているという点である(図2)。

敷衍可能な2点目はColchesterらの研究から考えられることで、1990年代以降のCFが持つ幅や概念的な拡張型の中に、途上国の林業行政とその支援国際機関等が許容・依拠する森林管理改革概念の枠を超えて、よりラディカルな変革を志向し、支援する型のCFが含まれているという点である。具体的には「慣習権モデル」タイプのCFなどで(表4)、これは林業・森林分野内で形成・進化した、Leroyらが示すSFM概念の枠を超えて構想されてきた型のCFである。

以上の2点を、本章のカンボジアでの展開と連関づけて整理すると、どんなことが言えるのか。第1の点が示唆しているのは、カンボジアでの世銀支援事業であるFCMCPの活動の偏り、すなわち「森林資源利用の改善」への偏重を、林業・森林分野のSFM概念内で、ある程度補整する動きや国外アクターなどが存在したということである。

第2の点が示唆しているのは、すでに触れた啓蒙派NGOsグループの目指したラディカルなCFが、「慣習権モデル」タイプに近いと思われることである。つまり、そのCFは、表3のような林業・森林分野内の進化型を超えて、ガバナンス(構造)改革やローカル(な主体による資源)コントロール等、既存の行政秩序の改変さえ視野に入れたものだった。

III-3 2つのCFと啓蒙派の運動・急進型の台頭、林業派の対応が生んだCFの失敗

以下、SFMとCF、なかでもラディカル(急進)型と非ラディカル(林業)型が並存した、CFの導入・推進に関わるカンボジアでの実態を、それぞれの背景や展開過程とあわせて概観する。その上で、それぞれの展開過程がカンボジアの現行CF(非ラディカル型)を失敗させつつある、構図について述べる。

カンボジアでのCF支援の嚆矢は、パリ和平協定後すぐに始められたConcern Worldwide（以下、Concern）という国際NGOのパイロット事業である [Braeutigam 2003: 8]。そしてその後、NGOsだけでなく、大小さまざまな国内外組織や機関が参入し、時期によって多様な活動が続けられている。こうしたカンボジアにおけるCF支援・普及のプロセスは、大きく3期に分けることができる。

- (一) Concernに続いて、複数の環境NGOsが全国で個別事業を展開するとともに、農民等の啓蒙・エンパワーメントを活動の主眼とするコミュニティ開発・啓蒙系NGOsなども参入した時期。
- (二) 2002年の新林業法でCF普及の全体方針が示されるに伴い、(一)の動きが一層活発化すると同時に、多くのNGOsの声も聞く形でCF制度の整備と、国家森林プログラムの起案作業も進められた時期。
- (三) 2006年末のCFガイドライン公布に伴い、CF制度の詳細が定まり、CF区域指定が各地で進む中、カンボジアでのCF失敗の構造も垣間見えるようになった時期。

以上を前節で敷衍した点、すなわちアンバランスを補正する内部機構をSTFMが備えているという点と、1990年代以降に発達したCFの中によりラディカルな変革を志向・支援するタイプがあったという点に結びつけ、さらに説明すると、まずConcernはSTFM概念の枠に収まりうる、FCMCPと相性の良いCFを普及しようとしていたと考えられる。例えば、FCMCPの森林伐採権管理計画マニュアルには、村落近くにCF区域を含む、地元農民の使用のための保存エリアを作ることが求められている [DFW 2001: 25]。Concernが支援したタイプのCFは、こうした大規模商業伐採権区に隣接して、あるいはその一部を削って作られるCF区域にマッチするものであり、数百から千haの区域で集約林業型森林管理を村人に実践させようとするものだった [Miller 2004: 22]。

これに対し、コミュニティ開発・啓蒙系NGOsグループ、²⁰⁾ すなわち2005年にFCMCPの審査請求を世銀審査委員会に出したグループのCF支援活動は、Concernタイプとは対照的なものだった。その活動は傘下のローカルNGOsの設立、(非木材)林産物利用農民の組織化、

20) これはカンボジアの国内NGOsと国際NGOsの共同事業体 [Swift 2015: 4] であるカンボジアNGOフォーラム、OXFAM GB, GW, 東南アジア開発プログラム（以下、SADP）等の中核とした国内外NGOsのネットワークだった [Cock 2016: 41 はじめ、さまざまな文献・資料を参照]。なお、カンボジアNGOフォーラムは国内最大級のNGOs連合組織、OXFAMは社会正義・人権普及活動等に注力する世界最大級の国際NGOsグループ、GWは当時、国連お墨付きの特権的独立モニター機関。さらにSADPの事務局長（当時）は英語とクメール語のバイリンガルな話し手で、地元活動家や同NGOsスタッフ、地方行政当局者から信頼され [Parnell 2015: 262; Biddulph 2015: 166]、同時にさまざまな国際ドナー機関の事業や国内外NGOsのコンサルタントも務める人物だった [https://www.sadp-asia.org/about-us/board-of-directors/]。つまり、当該国内外のNGOs・CSOsに比較的開かれた姿勢をとる国際諸機関はもとより、カンボジア政府（林業行政）等に対しても、硬軟さまざまに対抗しうる多様な国内外資源と情報を持つグループだったと考えられる。

両者の広範なネットワーク化、農民とNGOsスタッフらへの関連法・制度知識の啓蒙・普及、同森林パトロール補助などであった [Bampton *et al.* n.d.; Bradley n.d.: 10–11; Cock 2016: 41; FA 2006: 24; Miller 2004: 22; USAID 2004: x, 22–23, 35]。また、農民などの首都での林業行政や世銀に対する直接的な行動を支援もしていた [Sine and Pohours 2002a; 2002b; USAID 2004: 21, 23]。さらにこのグループの一部は、森林伐採権区域内などで運動の担い手となる樹脂採取農民らを探し、傘下のローカルNGOsのCF支援活動をコミュニン²¹⁾議会と結びつけ、村落レベルよりもっと広いランドスケープを管理単位とする、「コミュニン林業」の構想も議論し始めていた [Biddulph 2015: 166–167; FA 2006: 24; Parnell 2015: 262, 267]。

以上のような初期に出現し、活発な活動を繰り返し広げていた対照的なNGOsのうち、以下では最初に、啓蒙派グループの運動の背景、すなわちこのグループの森林・CF管理観について説明する。それに続き、この啓蒙派の森林・CF管理観に近い「パートナーシップ林業」(次節参照)を含む、ある独立レビュー・チームによるカンボジアの森林管理体制の刷新提言について概観する。なお、この啓蒙派とは異なるタイプのCF支援活動を行っていたConcernのCFモデルは、カンボジアの現行制度下のCFに近い。そこで、本稿ではこれ以上は触れず、現行制度の方をより詳しく説明する。その現行CF制度については、それがどのようにして今日、カンボジアのCF推進を失敗させつつあるのかという構図をIII-3-3で示す前に、III-3-2で言及する。

III-3-1 啓蒙派の森林・CF管理観、運動とラディカルなCFの台頭

ここで引用するのは、啓蒙派NGOsグループの中心メンバーだった2人が2015年に発表した論文である。したがって、上述の一連の出来事が起きていた時期からは、時間的に少しズレがある。だが、この論文は同グループの運動の背景を理解するには最適で、同時に2000年代当時と10年後の論文発表時において、彼らの認識に大きな変化があったとは思えない。そこで、ここではそれをそのまま使用する。

カンボジアで長く自然資源管理を支援した後、研究者となった国際NGO、東南アジア開発プログラム(SADP)の元事務局長(注20参照)は、同じく後に研究者になったカンボジアNGOフォーラム(注20参照)の元森林政策アドバイザーとの同論文の中で、カンボジア各地にある現行CF区域を、「政府によって与えられた限定的な(面積の)特典」[Swift and Cock 2015: 169–170]と批判している。また、Concernや地域CF訓練センター(以下、

21) コミュニンとはカンボジアの一行政区分で、村と郡の間に位置づけられるものである。数値は少し後のものになるが、2015年時点で全国に1,400余りのコミュニンがあった。啓蒙系NGOsの一部がコミュニン林業の構想を論じ始めた時期は、カンボジアの地方分権改革の目玉だったコミュニン議会議員選挙が初めて実施され、同議会の役割と権限が活発に議論されていた時期と重なっていた。また当時、「Seila Program」というコミュニンなどを単位とした地方分権・開発のための大型国際支援事業が、自然資源管理分野の最有力ドナーでもあるデンマーク国際開発庁等の援助で行われていた。

RECOFTC)²²⁾を含む、複数の国際組織がそういう（望ましくない）CF制度を容認したとし、それらの組織を暗に非難している [ibid.: 170]。そして、2人は以下のようなものを、現実の森林管理制度の中で認め、天然林の保全にも活かすべきだと主張している [ibid.: 153, 168–170]。また、その理由も同じ論文内で述べている。

曰く、カンボジアのクメール系民族は焼畑耕作や樹脂採取など、これまで4つの重要な伝統的森林管理システムを有してきた。そのうち、例えば焼畑は人口密度が低い自給型経済下では、いまだに持続的である。同様に樹脂採取は、それ自体がフタバガキ科等の大木を守るインセンティブを農民らに与えてきた。さらに、彼らの見るところ、こうしたクメール民族の伝統的な森林管理システムの規範部分は、現代でも保持されている。また、多くの農民が森林地帯へのアクセスを、自分たちの天賦の権利だといまも感じている。それゆえに、このような伝統的システムは、大規模商業伐採やELCスキームが生んできたカンボジアでの森林破壊に対して、今日も（防波堤として）決定的な役割を果たしうる [ibid.: 153, 156–157, 167–170]。

こうした理念や認識を持つ彼らの目から見ると、カンボジア林業行政や他の国際NGOs等が進めてきた森林管理制度改革およびCF支援は、どのように映っていたのか。例えば、啓蒙派NGOの元事務局長らの認識では、農民らの樹脂採取木が散在する森林地帯は、そもそも伝統的なCF域と言えるものである。そこは樹脂採取木を所有する農民らが、世帯単位で広く保全してきた場所だからである [ibid.: 169]。だが、カンボジア政府と林業行政は、そうした伝統的なシステムを如何に活かすかという側面には関心を払わない。その代わりに、大規模な森林伐採権とELCの発行を正当化するため、林業法・制度等に基づき、わずかな区域だけをCF用として村落に下付してきた。また、現実には下付した場所に樹脂採取木がないこともしばしばで、そのような場所においてさえ、行政はCF区域として正式な認可を与えるまでに膨大な手続きを課すようになった。こうした中で、農民らは伝統的な森林管理を継続する意欲を削がれ、またより広いランドスケープ単位で、自分たちの権利や利益を捉える視点さえ失いつつあるという [ibid.: 169–170]。

つぎに、パートナーシップ林業を含む、カンボジアの森林管理体制に関わる独立レビュー・チームの提言とは、如何なるものだったのか。これは、ドナー諸機関と同政府との作業グループ内に設けられた、「独立森林分野レビュー（以下、IFSR）」チーム²³⁾が2004年4月に示した「非

22) RECOFTCとはバンコクに本部を置く、東南アジア最大のCF支援・推進組織である。この組織はもとも1980年代末、FAOの財政支援等を受けて創設されたが、その後はタイ中央政府やさまざまな先進国の公的機関などから資金供出を受け、運営されている。

23) 本稿の冒頭で、各国の森林管理長期計画の策定とその実施体制の構築を支援する、FAOの国家森林プログラムについて触れた。IFSRはこの国家森林プログラムの起案作業の一環として作成されたものだった。具体的には、カンボジアでの活動経験のない外国人専門家をメンバーに選び、関係諸組織への聞き取り、事業地の視察、文献レビューなどを実施させ、半年ほどの短期間でまとめさせたものだった

拘束」型の提言だった。そこで、カンボジア側に直接、その採用・履行義務を負わせるものではなかったが、一方で啓蒙派グループ等はこれを自らの運動にも活用し、世銀やカンボジア政府にその内容の尊重を迫った [Amarici 2004: 14, 35-37]。というのも、提言の中に大規模伐採権制度の廃止やラディカル型のCFの採択など、同グループの意向に沿う内容が多く含まれていたからである。だが、世銀もカンボジア林業行政も、その内容を各施策に直接、反映させることはなかったので、提言は同グループが世銀に対し、FCMCPの審査請求を出す一因にもなった [ibid.; World Bank 2005: Annex 1]。

本稿との関連で言うと、IFSR チームの提言の中でも、重要だったのは次の3点である。

- A) 大規模商業伐採権制度を止め、良質な天然林が残る場所を保護域にすること。また、林業の重心を森林被覆と森林依存生活者を守るものへと転換すること。
- B) 環境省の自然資源保護局と農林漁業省の林業行政を統合して、森林管理分野を担う1組織を創設すること。保護域政策は1組織で担うこと。
- C) CF推進のイニシアティブは、継続されるべきである。同時に、「コミューン森林プラン」によって国家とコミューンが提携関係を結ぶ「パートナーシップ林業」の導入を、現行体制の諸問題に取り組む、代替制度として真摯に検討すること。さらに、パートナーシップ林業ではすべての林業税収と手数料は、コミューンの管理とすることである [WGNRM 2004: 14-16, 19-23]。

多くの提言のうち、筆者がここで以上の3点を取り上げるのは、それらが以後のカンボジア林業行政の組織戦略の立て方、すなわち組織編制上の重心をどこに置くかという点に、一定の影響を及ぼしたと考えるからである。3つの提言を素直に読み、同時に（ある程度）それらに基づきカンボジア版の国家森林プログラムが作られると想定すれば、林業行政の将来は良くて組織規模の大幅縮小、悪くすると環境省自然資源保護局に吸収されかねないことになる。事実、2006年初めに世銀審査委員会の判定が出て、それ以後、大規模商業伐採権制度改革がドナー諸機関から支援される可能性はほぼなくなった。そこで、大規模商業伐採権制度の廃止が現実化する中、林業行政としては当時、組織の存続・維持につながる何かの方策も打たざる得ない状況に立たされていた。特に多くの伐採権区を設置する予定だった主管轄領域の生産林域で、上記のようなパートナーシップ林業の導入が提言されたので、林業行政はなおさら何らかの対応を迫られていた。筆者はそう推察する。

、た [WGNRM 2004]。ただし、このIFSRチームの提言はFAO自体が直接、内容的に干渉したと推測できるものではない。むしろ、レビュー・チームのメンバーの選定、同チームへの情報提供者の推薦などを通して、自然資源管理作業グループの共同事務局だった、デンマーク国際開発庁の間接的な関与がより考えられるものである。なぜなら、それまでカンボジアとは無関係だった専門家らによる提言としては、内容がラディカルで、かつ細に入ったものだったからである。また同様に、提言がデンマーク国際開発庁の対カンボジア援助方針、すなわち自然資源管理分野でも地方分権と貧困削減を重視するという方針と合致するものだったからである [DANIDA and DFID 2006: 1-11]。

III-3-2 林業型 CF 制度の採用，CF 域面積目標の拡大と行政秩序の維持

先に啓蒙派 NGO の元事務局長らが RECOFTC を暗に批判したと書いた。もともと RECOFTC は北タイ等で山地民社会などを対象に、Colchester の言う「慣習権モデル」に近いラディカル型も使い、CF 普及・支援活動を推進してきた。だが、元事務局長らが指摘するように、カンボジアではそれとは対照的な CF の普及・拡大にあたった。このとき、RECOFTC は日本政府が世銀に供出した「社会開発ファンド」等を得て、²⁴⁾ カンボジア林業行政と CF 支援事業契約を結んだ。そして、同行政が採用した型の CF の普及・拡大を、他の国内外 NGOs とともに担った。

カンボジアで RECOFTC の CF 支援事業の技術顧問主任を務め、カンボジア林業行政の内部事情に通じていた外国人専門家が 2 つの興味深い点を記していた。1 つは RECOFTC の事業担当者として彼が赴任した時期（2007 年 4 月）でさえ、「カンボジアでは CF はうまく行かないだろう」という懐疑的な見方が、カンボジア林業行政内に広くあったという点。もう 1 つは IFSR チームのパートナーシップ林業に関わる提言内容を十分理解した上で、現行 CF 制度がさまざまな国内外組織の（別の）パートナーシップ無くしては成り立たないと、彼自身考えていたという点である [Bampton *et al.* n.d.]。

これらの点を、最終的には 2010 年に公表されたカンボジア版「国家森林プログラム 2010-2029」の諸記述をはじめ、いくつかの情報と重ね合わせて分析することで、カンボジア林業行政の打った組織存続のための方策が分かる、また同国の CF 推進の形が現状のようになった背景も理解できると筆者は考える。組織存続のための方策とは、具体的には林業アプローチ（森林管理学）に基づく CF 区域の設置目標面積を拡大すること、一方、CF 推進の形が現状のようになった背景とは、それが既存の林業行政秩序内で進めうる、国内外組織を取り込んだ STFM 推進協力体制の重心を変えた再編成（表 3 および図 2 参照）となり、同時にラディカルな CF の再台頭を抑える手段にもなっているということである。

以下、こうした考察の根拠に当たる複数の事実、すなわち「現行 CF 制度の概要」、²⁵⁾ 「CF 区域の設置目標面積」、さらには「CF 区域の設置支援体制」等について説明しよう。

カンボジアの現行 CF 制度は、上述の RECOFTC の担当者でさえ、「リジットで複雑」[*ibid.*] とみなしていたものである。制度導入の準備・検討過程では、既述の啓蒙派 NGOs グループを含め、大小さまざまな関係組織が招かれ、意見表明の機会が与えられていた [FA 2006]。ところが、そのようなプロセスを経て、最後（2006 年 12 月）に布告された CF 制度の詳細を定めた CF ガイドラインは、例えば FAO が途上国の同制度として推奨する「シンプルを良しとする」

24) <http://documents.worldbank.org/curated/en/623771520228758530/Cambodia-Capacity-building-for-sustainable-forest-and-land-management> 参照。なお、日本政府は世銀融資の FCMCPP にも資金を拠出していた。<http://documents.worldbank.org/curated/en/599551468215387300/pdf/BCFE537E74F3F9CD85256F030014740C.pdf> 参照。

ものとは [FAO 2004], 対極にある複雑なものだった。ほかにも, 林業行政による徴税権が内容的に明瞭にされないまま残され [Bampton *et al.* n.d.], CF 管理計画案の精査という手続きを通して, 林業行政本部が各 CF 区域での施業をコントロールする手段も設けられていた。

では, 現行 CF 制度の「リジットで複雑」の具体的内容とは, 如何なるものか。まず「リジット」性を象徴しているのは, CF 区域フォーマル化のプロセスである [Kurashima *et al.* 2015: 3090-3092]。なかでも, CF 管理委員会の長とメンバーらの選挙, 選挙で選ばれた CF 管理委員会と林業行政との管理契約の締結手続きは, そもそも村長さえいまだにコミューンの長による任命制であるカンボジアの村落行政の中では, 不可思議なほどの厳格さを持っている。²⁵⁾

つぎに「複雑」性を最も象徴しているのは, 施業計画の作成とその審査プロセスである。同計画の作成に当たっては, 最初に森林管理学手法に基づく厳密な森林インベントリー調査が行われ, CF 区域内の木材現存量の正確な算定が行われる。そして, その結果をもとに, 毎年の収穫可能な伐採量が計算され, 施業計画案が作られる。だが, 当然ながら各村の農民は, こうした複雑な作業をこなす知識も技術も持っていない。そこで, ローカル NGOs のスタッフが一連の作業を代行する。具体的には, 数日間, 各村民に日当付きで測樹作業を手伝わせた上で, 得られたデータを林業行政提供の PC プログラムに入力し, 計画案を作る。さらには, そうして作られた施業計画案を, 林業行政の地方出先機関を通して, それを受け取った同行政本部が通常, 年単位に及ぶ時間をかけて精査する [ibid.]。

以上のような「リジットで複雑」な制度に基づくカンボジアでの CF 域は, 林業行政の(実質的な)長期業務計画である 2010 年カンボジア版国家森林プログラムで, 国土の 11% 余り, 200 万 ha という広大な設置目標面積が掲げられた [MAFF 2010: 87]。また, その設置のために, 最初の 5 年間で合計 900 万ドル, そのうち 610 万ドルをドナー諸機関から調達する予算案が示された [ibid.: 105]。カンボジア版国家森林プログラムには全部で 6 つの執行プログラムが定められているが, CF プログラムは概算額の上位 3 番目, 全体の 22~23% 分を占めている。

前述したように, もともとカンボジア林業行政の中には, CF の有効性に対して懐疑的な見方もあった。そして実際, それを反映するように, 2004 年時点でカンボジア全土にあった CF 区域数・面積は, NGOs のプロジェクト・ベースで 274 区域, 21 万 ha 強 (国土の 1.1%) に過ぎなかった [FA 2006]。ところがその後, 同行政は CF に対する懐疑姿勢を表面上は転換し, 広大な CF 域設置目標を掲げたのである。

25) 前述のように, カンボジアの CF 制度が議論・制定されようとしていた時期は, 内務省管轄のコミューン議会(議員は選挙で選出)の役割と権限が論じられていた時期と重なる。そうした役割と権限には森林を含む, 自然資源の管理もあった。そこで, 林業行政・農林漁業省はそのような地方行政改革の動きも念頭に, 自局・自省の主導権を守るよう, CF 制度を設計した可能性がある。つまり, コミューンやその傘下の村々が属する内務省とその系列機関に, 森林管理権限が大幅に移譲されないようにするため, 現役村長などの兼職・立候補を実質的に禁じつつ, CF 管理委員会の長やメンバーの選挙を, 各村等で義務化した可能性がある。

なお、これとは対照的に、2000年代初めまで林業行政の中軸政策に据えられようとしていた大規模商業伐採権制度は、2010年のカンボジア版国家森林プログラムには何の記載もない。他方、2004年にIFSRチームが提言したパートナーシップ林業に関しては、カンボジアでの「広義」のCFの1つだとし [MAFF 2010: 87]、カンボジア版国家森林プログラム内でも言及されている。ただし、その扱いは2006年CFガイドラインに基づく「狭義」[*ibid.*]のCFと比べると、ごくわずかである。「5コミュニティでパイロット事業が作られ、以後もそれが続けられるだろう」という記述があるのみだった [*ibid.*: 100]。

ここでは、森林が激減している場所として第II章で取り上げたコンポントム州を例に、「狭義」のCF推進がどのような体制のもとで実施されていたのかを確認しよう。筆者が2013年5月に入手した資料によると当時、同州では計67プロジェクトが実施されていた。そして、それらを6国内NGOsと1国際プロジェクト（RECOFTC事業）が支援し、予算はEU、米国国際開発庁、国連開発計画が拠出していた。²⁶⁾つまり、当時のコンポントム州内全プロジェクト（CF区域）に、国外ドナーの予算を得た国内外のNGOsが関わり、それらの組織が現行制度に基づく（非ラディカル型の）CFの普及・拡大活動を展開していたのである。

III-3-3 林業型CF推進の拡大過程とローカル構造とのギャップの露呈

最後に、このようなカンボジアのCF推進がなぜ失敗しつつあると言えるのか、説明しよう。

図3は「リジットで複雑」な制度に基づき、これまでカンボジア全体で進められてきたCF区域フォーマル化のプロセスの現状を示すものである。S1)の「CF設置」とは、合計12のステップのうち2番目、S7)の「CF協定締結」は8番目、S8)の「CFMP（CF管理計画）承認」は9番目をそれぞれ終えた段階を意味している。

S1)の2018年6月時点の数値が示しているように、カンボジアでのCF区域フォーマル化のプロセスは、2006年末に始まってから11年半経っても目標面積の4分の1、50万haしか着手されていない。先述したようにカンボジアの農村、特にアップランド地帯の農村では、現在も世帯増と新旧農民による換金作物栽培の拡大が続いている。そこで、以上の点からも過大な政府目標の達成が、すでに危うくなっていると言える。

このほか、より細かな地域レベルの情報、例えば図4内の情報を読み解くことにより、過大な面積目標とともに、無理な制度的仕組みに由来する失敗の構造も判明する。図4はコンポントム州東部アップランド地帯でのCF区域設定状況と、森林・農地利用の変化を示している。これはA（2009年）とB（2014年）各時点のランドサット画像をもとに作成した図上に、CF区域の設定区域（黄色線囲い部分）や各村落の中心（赤点）等を示している。2画像中、黒色（森

26) RECOFTCは、日本政府が出資した世銀支援事業を終えた後、当時のEUから資金を得て、カンボジアでのCF普及・拡大支援を続けていた。

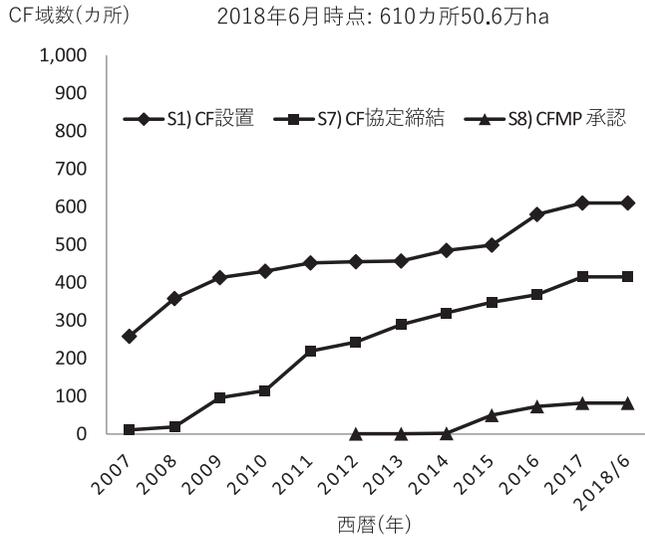


図3 カンボジア全体での2006年CFガイドラインに基づくCF域指定状況の推移

出所：カンボジア林業行政（FA）コンボントム州事務所で入手した資料より作成。

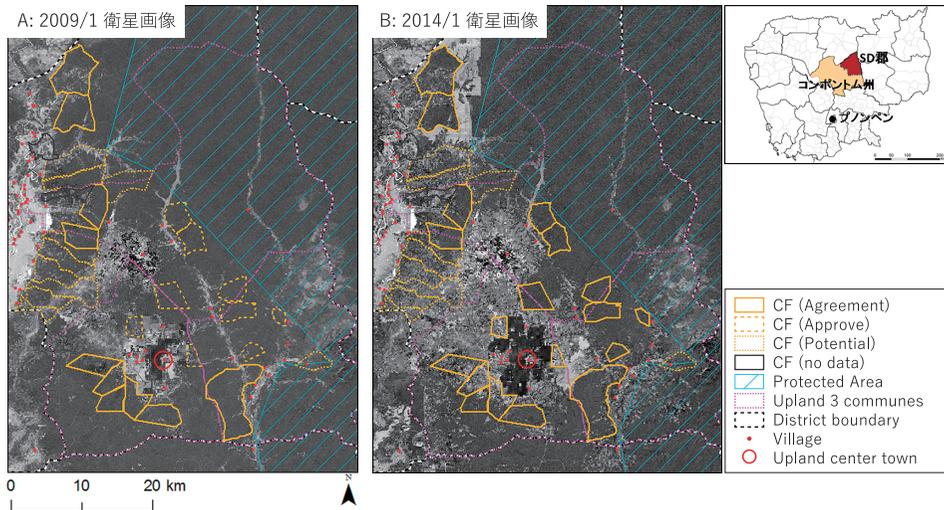


図4 コンボントム州SD郡の2時点間のCF域指定（黄線内）と土地被覆変化（黒：森林；白：非森林）

出所：Kurashima *et al.* [2015: 3099] より作成。

注：2時点のランドサット画像はそれぞれNDVI（Normalized Difference Vegetation Index）図として加工した。

林)から白色や灰白色(主に農地)となった場所が、その間に耕地化されたことを示す。また、CF区域の境界を表す黄色線は、細かい点線がステップ0、すなわち「林業行政が近隣村に対して、その領域でCFの実施が可能であると告げた段階」、実線がステップ7以降、すなわち「各村落のCF委員会と林業行政が管理協定の締結を済ませた段階」(CF協定締結後)に、それぞれあることを示している。

具体的には、図4から読み取れる次の2点为本稿にとっては重要である。1点目は、林業行政が政府目標達成のために関連情報を提供し、CF区域設定を提案しても、それに応じず、その区域の耕地化を進めていた村落が複数あること(「CF(Potential)内の耕地化された部分参照」)。2点目は、いったんそうした提案に応じてCF委員会を組織し、林業行政と管理協定の締結をしつつも、実際にはCF区域内で耕地の拡大を進めている村落も、同様に複数あることである(「CF(Agreement)内の耕地化された部分参照」)。²⁷⁾

1点目はCF推進に当たり、過大な面積目標を林業行政が設定したために生じている失敗の構造を、図3と同様、示唆している。翻って言うと、この地域のみならず、広くカンボジア全土にこうした村々が散在しているから、林業行政・政府の目標設定にもかわらず、図3のように11年半で目標面積の4分の1しか着手できなかったと考えられる。²⁸⁾

2点目は無理な制度、すなわち過度な規定を伴う制度的仕組みを有しているゆえに生じうる、失敗の構造を示唆している。ここで言う無理な制度の筆頭は、ほぼ村落ごとにCF委員会を作らせ、それと契約を結ぶ、大袈裟なCF区域フォーマル化のプロセスである。前述したように今日、カンボジアのアップランド地帯では、農民に耕地の拡大を促す誘因が多くある。にもかかわらず、リジットなCF制度で契約を堅固にしてしまうことで、行政等自らがかえって逃げ場のない状況を作り出している公算が大きい。つまり、各村落と厳格な契約プロセスを踏んでいるがゆえに、逆に行政に柔軟な対応の採用を難しくさせている可能性が高い。これは、「協定違反を犯した」として、そのCF区域を耕地化した村落を罰しても、あるいは逆に罰しなくても、「コミュニティ林業」としては失敗になりうる、困難な事態が生まれていることを意味する。

27) Kurashima *et al.* [2015: 3095–3101] 参照。

28) カンボジアの現CF制度に基づく各CF区域設定の多くは、次の前段階プロセスを経た上で進む。(1) 林業行政がその設定可能場所(例えば、図4「CF Potential」)を含むCF区域設定関連情報を、出先機関を通して有資格村落に提供する。そして実際、(2) 同村落がCF区域の設定に応じるなら、その全村民の6割以上の同意を取り付けた上で、上記行政出先機関に対して設定申請書を提出するというものである[FA 2006: 16; Kurashima *et al.* 2015: 3099等を参照]。そこで、本文中の「林業行政が政府目標達成のために関連情報を提供し、CF区域設定を提案しても、それに応じない」村落があったというのは、(1)の提案を同行政から受けても、(2)のプロセスへと進まない村落があったことを意味している。

IV おわりに

IV-1 国際社会に開かれてきたカンボジアでの森林管理・利用の展開図式

カンボジアは冷戦後、森林分野に関しても多様な国際機関・組織から長く支援を受け、その意味で同時期に進行してきた熱帯林管理のグローバル化のプロセスを経験した、草分け的な国と言えた。それにもかかわらず、その森林管理の失敗が国際機関・組織の動向とどう相互作用（ないしは不作用）しつつ生じたのか、この点を十分に明らかにした研究がこれまでなかった。本稿ではこの研究上の空白を埋めようとした。

具体的には、「国際社会に開かれてきた後発発展途上国の森林管理の失敗図式」と呼びうるものの提示を目指し、その森林減少の構造的な要因について明らかにしようとした。では、本稿の結論は何か。端的に言うと、それは熱帯林管理をめぐるグローバルな多元構造、すなわち国際社会の中の不一致を内包した構造がカンボジアでも複数のズレを生み出し、その持続的な森林管理を阻む国内政治経済構造の改革に、結果的に失敗したというものである。以下、カンボジアにおけるこうした森林管理失敗の図式とは、具体的には如何なるもので、なぜそれが現れたのか、簡単に整理しておこう。

カンボジアが現行の国際社会に加わったのは1991年である。本稿ではこの時期以降のカンボジアの森林管理に照準を当てた。このことは、その国内問題を考えるに当たっても、国際的な動きに目配りする必要が生じたことと、同義だった。本稿で取り上げた、カンボジアの森林管理改革のために国外から持ち込まれたSFMやCFの各概念は、1990年代初めの時点で国際社会の中に現存し、主アクターの各利害・森林管理観に影響されつつ、その後も進化し続けた。実際、世銀や啓蒙系NGOsが示唆したように、カンボジアの森林管理はそうしたグローバルな展開・動きの実験場としての側面も有していたからである。

とはいえ、当然ながら、カンボジア国内にも、その基盤と言える問題部分があった。それはタイやベトナム、中国など近隣国はもとより、より広い地域の経済変容とカンボジア国内の政治経済構造との共振作用の中で形作られ、変化も遂げたものだった。与党幹部とその癒着業者との相互依存関係に基づく森林・土地資源の収奪構造、アップランドへの農民の移動と換金作物栽培のための農地開墾などが、国内構造問題の最たるものだった。

ポスト冷戦期のカンボジアにおける森林管理、特に林業分野への国際社会による介入は、このようなナショナル、ローカルな構造問題部分に一定の修正を施すことを意味した。だが、林業分野のグローバルな中核概念であるSFMのアプローチに基づく支援も、同様にその構成概念の1つであるCFのアプローチに基づく支援も、結局、その修正に失敗したり、失敗しつつある。

SFM推進のための伐採権制度改革事業も、CF普及事業も、カンボジア政府・林業行政やアップランド農民それぞれに、部分的・一時的には修正行動をとらせた。ところがその後、結局、

どちらの事業も失敗した（しつつかある）。その直接的な失敗の構図は両ケースとも、各当事者との合意の上で導入した国際基準準拠の林業制度が民間業者と農民、それぞれのビジネス・生業展開様式とズレていたために生じたものである。しかし、直接的にはそう言えても、同時にそうしたズレの背後にズレの調整を阻んだり、ズレの形成・拡大を助長したりした、国際機関・組織の動きもあった。そして、これらの動きに国際社会内の不一致、すなわち「支援・介入対象とその方法に関わる差異、ズレ」を内包した、「国際社会に開かれた国」ならではの失敗の構造が反映されていた。以上が、本稿の結論の核心と言えるものである。

本稿が確認した「ズレの調整を阻んだ」国際組織とは、具体的にはコミュニティ開発・啓蒙系 NGOs グループだった。カンボジアの1990年代時点の森林資源量、国庫事情を勘案すれば、林業分野の最新国際基準・制度に基づく大規模商業伐採権制度の改革は、世銀やIMFなどの国際機関にとっては合理的な介入策だった。しかし当然ながら、カンボジアには後発発展途上国ゆえのさまざまな国内構造問題、つまりズレの調整を阻む構造もあった。そこで、世銀などは漸進的な制度改革、具体的には段階的なズレの調整とカンボジア林業行政の能力向上などを、一時期までは容認する姿勢も見せた。ところが、上記 NGOs グループはそれらを容認せず、世銀審査委員会に審査請求まで出し、最後は最新の国際基準・制度に基づく大規模な林業のカンボジアでの成立の芽を摘む結果となった。

この NGOs グループは、大規模伐採で最も被害を受ける林産物採取農民らの啓蒙・エンパワーメントを行い、同時に大幅な地方分権といった、既存の行政秩序の枠を超えるラディカルなCFの導入も目指し、問題に介入していた。その意味で、このグループの支援・介入アプローチは、林業行政秩序の枠組みの中で改革を支援した当時の世銀等のものとはいわゆる「水と油」で、そもそも並存困難な関係にあった。また、その農民らに対する支援が進めば進むほど、最新の国際基準に基づく大規模商業伐採権制度の理念と現実のギャップが明瞭になり、世銀支援事業の欠点が明らかになるという構造もあった。

一方、同様に「ズレの形成・拡大を助長した」国際機関・組織とは世銀に加えて、EU等の大型ドナー機関と国内外の民間組織・小規模 NGOs だった。こちらの方は啓蒙系 NGOs グループとは異なり、林業行政の枠内に収まる非ラディカル型のCFの普及・拡大を支援することで、逆にカンボジアでのCFの失敗に手を貸しつつある。なぜなら、カンボジアの現行CF制度自体がそのローカルな現実、すなわち多くのアップランド農民らの生業展開様式とズレ、柔軟性にも欠けるものなので、現行制度に基づくCF区域指定の拡大が進めば進むほど、同国のCF推進の失敗に加担しかねない構造になっているからである。

こうした非ラディカル型のCFは、もともと大規模商業伐採権制度と並存する形で導入されようとしたものだった。それが、啓蒙系 NGOs グループの反対運動も奏功し、大規模伐採権制度の不成立が現実化する中で、過大と言えるCF区域設置目標がカンボジア政府・林業行政に

よって掲げられるようになっていた。

IV-2 熱帯林管理のグローバル化・多元化の逆説と今後の課題

以上のような2タイプの国外アクター、すなわち世銀等のエスタブリッシュメント国際機関およびその協働組織と、それらに批判的な啓蒙系NGOsグループは、単にカンボジアだけを念頭に、その森林管理支援に関わっていた訳ではなかった。国外の動向に影響されていたと同時に、逆に国外の動きも見据え、それぞれ事業や運動を行っていた。こうした国外アクターが国際社会の動向や各利害を持ち込みつつ、国内で事業や運動を行うこと自体、一時期のミャンマー等を除き、他の途上国でもあり得た。だが、カンボジアの特色は、その許容度の大きさだった。²⁹⁾ その意味で、カンボジアの森林管理の失敗は、国際社会内の多元的な価値体系・構造に対し、国家がより開かれていたゆえに生じたものでもあったが、同時にこのことはその森林管理の難度を押し上げていたと言える。というのも、森林管理に関して価値や利害を異にする参入アクターが増えれば、その分、全体の利害調整もより困難になるからである。

また、多様なアクターの政策決定への参加や手続き的な透明性などで、国際社会と前提を共有しない一党独裁国家群、特に中国やベトナム系の企業に対して2000年代以降、多くのELCがカンボジア政府から付与されてきた。このことも、カンボジアで皮肉な事態、すなわち熱帯林管理グローバル化の逆説と言える事態が、起きつつあることを示唆している。この場合の逆説とは、カンボジアが国際社会内の多元的価値・アクターに対し、より開かれていたゆえに生じた森林管理の失敗が、政治的多元性を許容しない国家の政治経済体制に「漁夫の利」を与え得る、さらにはカンボジア国内の権威主義的体制の成立・存続、同体制による恣意的・利己的な資源支配にも囚わらずも手を貸しているかもしれない、という事態である。

ポスト冷戦期のカンボジアの森林管理・利用の実態と背景、皮肉な事態についてこのように明らかになると、筆者はさらなる課題として次のような問題提起も可能だと考える。それは、筆者を含め、多くの研究者にとって望ましいはずの国際社会内の多元構造をも投影したカンボジアでの展開が逆に、熱帯林管理のグローバル化の逆説といった事態を生み出しているとするれば、そのような袋小路状況を抜け出すために、何らかの方策が熟慮されるべきだ、というものである。

筆者がこうした問題提起をするのは、このような袋小路状況が単に過去のものではなく、いままも続いていると考えるからである。例えば、SFM実現のための最新の国際的仕組み、REDD+(Reducing emissions from deforestation and forest degradation and the role of conservation,

29) 例えば、世銀は冷戦後、ラオスでも事業を行ってきたが、一方で森林はじめ、自然資源管理の大幅な分権化など、国内の行政統治秩序に容喙するタイプの国外NGOs等の活動を、同政府は許してこなかったと考えられる。

sustainable management of forests and enhancement of forest carbon stocks in developing countries) をめぐっても今日、本稿で確認したのと同じ失敗の図式が、再びカンボジアで出現しつつあるように見える(表1)。つまり、この仕組みをめぐっても、グローバル・システム派とローカル・リージョナル派、それぞれの環境観・利害を投影した対立がカンボジアを含め、広く確認できる。カンボジアでも試行中の、この最新の仕組みに関する筆者の見立てが、本当に正しいのか否か。また、正しいとすれば、熱帯林管理のグローバル化の逆説、袋小路から抜け出す方策はあるのか。それらの点については、稿をあらためて考察・論証したい。

謝 辞

本稿は、京都大学東南アジア地域研究研究所共同利用・共同拠点「東南アジア研究の国際共同研究拠点」平成28年度公募研究「ストップ熱帯林消失：複数知の実践的活用によるブレークスルー」および日本学術振興会科研費17K02016による研究成果の一部です。また、執筆・審査に当たり、河野泰之先生(京都大学)、査読者の方々、『東南アジア研究』編集委員会より、多くの貴重なコメントを頂戴いたしました。記してお礼申し上げます。

主な略語一覧

CF	コミュニティ林業
ELC	経済土地コンセッション
FCMCP	森林伐採権経営管理パイロット・プロジェクト
GW	Global Witness (国際NGO)
IFSR	独立森林分野レビュー
RECOFTC	地域CF訓練センター
SFM	持続的森林管理
SADP	東南アジア開発プログラム(国際NGO)
STFM	持続的熱帯林管理

参考文献

- Amariei, Liviu. 2004. *Capacity Building for Law Compliance in the Forest Sector. Case Study: Cambodia*. Final Report Prepared for FAO/ITTO. Roma. 41p.
- Bampton, James; Heng, Da; and Long, Ratanakoma. n.d. *Partnerships for Community Forestry Development in Cambodia*. http://www.forestrynepal.org/images/02-%20Presented%20Papers%zz20and%20Powerpoints/Theme%201/Paper/09-%20Bampton%20et%20al_Cambodia.pdf (2013/3/15 アクセス).
- Biddulph, Robin. 2015. In Whose Name and in Whose Interests? An Actor-oriented Analysis of Community Forestry in Bey, a Khmer Village in Northeast Cambodia. In *Conservation and Development in Cambodia: Exploring Frontiers of Change in Nature, State and Society*, edited by Sarah Milne, and Sango Mahanty, pp. 160–176. London: Routledge.
- Bradley, Amanda. n.d. *Natural Resources Management Networking in Cambodia: Status, Lessons Learned, and Future Possibilities*. Phnom Penh: CFI. 61p.
- Braeutigam, Dietmar. 2003. *Community Based Forest Management in Cambodia and Laos*. Phnom Penh: GTZ Cambodia. 95p.
- Castren, Tuukka. n.d. *Timber Trade and Wood Flow Study Cambodia*. 18p.
- Cock, Andrew. 2016. *Governing Cambodia's Forests: The International Politics of Policy Reform*. Copenhagen:

- NIAS Press.
- COHCHR (UN Cambodia Office of the High Commissioner for Human Rights). 2004. *Land Concessions for Economic Purposes in Cambodia: A Human Rights Perspective*. Phnom Penh. 86p.
- . 2012. *A Human Rights Analysis of Economic and Other Land Concessions in Cambodia*. Phnom Penh. 129p.
- Colchester, Marcus. 1994. Sustaining the Forests: The Community-based Approach in South and South-East Asia. *Development and Change* 25: 69–100.
- Colchester, Marcus; Apte, Tejaswini; Laforge, Michel; Mandondo, Alois; and Pathak, Neema. 2003. *Learning Lessons from International. Community Forestry Networks: Synthesis Report*. Bogor: CIFOR. 89p.
- DANIDA (Danish International Development Agency); and DFID (The Department for International Development). 2006. *Natural Resource Management and Livelihood Programme, Cambodia (2006–2010)*. Programme Document. 77p.
- Davis, Kyle; Yu, Kailiang; Rulli, Maria; Pichdara, Lonni; and D’Odorico, Paolo. 2015. Accelerated Deforestation Driven by Large-scale Land Acquisitions in Cambodia. *Nature Geoscience* 8: 772–775.
- DFW (Department of Forestry and Wildlife). 2001. *Forest Concession Management Planning Manual. Forest Concession Management and Control Pilot Project Cambodia*. Phnom Penh. 79p.
- 江原 誠；百村帝彦；野村久子；松浦俊也。2015。「森林減少・劣化の影響を受けやすい住民の特徴の6村間比較——カンボジアでの薪炭材・非木材林産物採取の事例——」『林業経済研究』61(3): 24–34.
- Ehara, Makoto; Hyakumura, Kimihiko; Sato, Ren’ya; Kurosawa, Kiyoshi; Araya, Kunio; Sokh, Heng; and Kohsaka, Ryo. 2018. Addressing Maladaptive Coping Strategies of Local Communities to Changes in Ecosystem Service Provisions Using the DPSIR Framework. *Ecological Economics* 149: 226–238.
- FA (Forestry Administration). 2006. *National Community Forestry Programme, Strategic Paper*. Phnom Penh. 79p.
- FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations). 2004. *Simpler Forest Management Plans for Participatory Forestry*. Roma. 81p.
- . 2011. *The State of Forests in the Amazon Basin, Congo Basin and Southeast Asia*. Roma. 80p.
- Forest Trends. 2015. *Conversion Timber, Forest Monitoring, and Land-Use Governance in Cambodia*. Washington, DC. 80p.
- Global Forestry Services. 2014. *Understanding Timber Flows and Control in Cambodia in the Context of FLEGT*. California. 140p.
- Global Witness. 1996. *Corruption, War and Forest Policy: The Unsustainable Exploitation of Cambodia’s Forests*. London.
- . 1999. *The Untouchable: Forest Crime and the Concessionaires – Can Cambodia Afford to Keep Them?* London. 18p.
- . 2000. *Chainsaws Speak Louder than Words*. London. 34p.
- . 2001. *The Credibility Gap and the Need to Bridge It: Increasing the Pace of Forestry Reform*. London. 46p.
- . 2002. *Deforestation without Limits: How Cambodian Government Failed to Tackle the Untouchables*. London. 23p.
- . 2007. *Cambodia’s Family Trees: Illegal Logging and the Stripping of Public Assets by Cambodia’s Elite*. London. 95p.
- . 2009. *Country for Sale: How Cambodian Elites Has Captures the Country’s Extractive Industries*. London. 68p.
- . n.d. *Forests: Latest Threats to Cambodia’s Forests*. London.
- Greenaironline.com. 2015. *Plentiful Supply of Quality Offsets Can Meet International Aviation Demand under ICAO Global Carbon Scheme*. October 29, 2015.
- . 2016. *NGOs Clash over Eligibility of REDD+ Forestry Credits under ICAO’s Proposed Aviation Carbon Offsetting Scheme*. April 18, 2016.
- Grimsditch, Mark; and Schoenberger, Laura. 2015. *New Actions and Existing Policies: The Implementation and Impacts of Order 01*. Phnom Penh: The NGO Forum on Cambodia. 303p.
- Huljus, Johannes; and Jell, Britta. 2005. *Review of Strategic Forest Management Plans Prepared by Concession Companies Operating in Cambodia, Part 2: Final Report*. Hamburg: GFA. 58p.
- 百村帝彦。2010。「第10章 REDD実施が村落に果たす役割と課題——カンボジアの事例より」『熱帯アジアの人々と森林管理制度——現場からのガバナンス論』市川昌広；生方史数；内藤大輔（編），206–221ページ所収。京都：人文書院。
- 神崎 護。2014。「5.2 熱帯林とその消失」『環境学——21世紀の教養』京都大学で環境学を考える研究

- 者たち（編），122–127 ページ所収。東京：朝倉書店。
- Kill, Jutta. 2017. *Unearned Credit: Why Aviation Industry Forest Offset Are Doomed to Fail*. Bruxelles. Fern. 19p.
- 小林 知. 2011. 「序論 市場経済化以降のカンボジアをめぐる研究視角」『市場経済化以後のカンボジア 経済活動の多面的な展開をめぐる』小林知（編），1–13 ページ所収。Kyoto Working Papers on Area Studies No. 115 (G-COE Series 113). 京都：京都大学東南アジア研究所。
- Kurashima, Takayuki; Matsuura, Toshiya; Miyamoto, Asako; Sano, Makoto; and Chann, Sophal. 2014. Changes in Income Structure in Frontier Villages and Implications for REDD+ Benefit Sharing. *Forests* 5(11): 2865–2881.
- . 2015. Considering the Practical Rationality of Experimental Operation in Developing Countries: Reality and Challenges under a Rigid Community Forestry System in Cambodia. *Forests* 6(9): 3087–3108.
- Le Billon, Philippe. 1999. *Power is Consuming the Forest: The Political Ecology of Conflict and Reconstruction in Cambodia*. Unpublished Ph. D. Thesis. University of Oxford, London. 447p.
- . 2000. The Political Ecology of Transition in Cambodia, 1989–1999: War, Peace and Forest Exploitation. *Development and Change* 31(4): 785–805.
- . 2002. Logging in Muddy Waters: The Politics of Forest Exploitation in Cambodia. *Critical Asian Studies* 34(4): 563–586.
- Leroy, Maya; Derroire, Geraldine; Vende, Jeremy; and Lemenager Tiphaine. 2014. *Sustainable Management of Tropical Forests*. Paris: AFD. 231p.
- MAFF (Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries). 2010. *National Forest Programme 2010–2029 (Unofficial Translation)*. Phnom Penh. 144p.
- Mahanty, Sango; Bradley, Amanda; and Milne, Sarah. 2015. The Forest Carbon Commodity Chain in Cambodia's Voluntary Carbon Market. In *Conservation and Development in Cambodia: Exploring Frontiers of Change in Nature, State and Society*, edited by Sarah Milne, and Sango Mahanty, pp. 177–200. London: Routledge.
- Miller, Frank. 2004. Chapter 4 Forest Management in Cambodia. In *Cambodia Independent Forest Sector Review*, The Working Group on Natural Resource Management. Phnom Penh.
- Milne, Sarah. 2015. Cambodia's Unofficial Regime of Extraction: Illicit Logging in the Shadow of Transnational Governance and Investment. *Critical Asian Studies* 47(2): 200–228.
- Milne, Sarah; and Mahanty, Sango. 2015. The Political Ecology of Cambodia's Transformation. In *Conservation and Development in Cambodia: Exploring Frontiers of Change in Nature, State and Society*, edited by Sarah Milne and Sango Mahanty, pp. 1–27. London: Routledge.
- Parnell, Terry. 2015. Story-telling and Social Change: A Case Study of the Prey Lang Community Network. In *Conservation and Development in Cambodia: Exploring Frontiers of Change in Nature, State and Society*, edited by Sarah Milne and Sango Mahanty, pp. 258–279. London: Routledge.
- Robbins, Paul. 2004. *Political Ecology: A Critical Introduction*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Ross, Michael. 2001. *Timber Booms and Institutional Breakdown in Southeast Asia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sareun, Bou. 2001. Resin Tappers Face Extinction from Illegal Logging. *Phnom Penh Post*. January 19, 2001.
- Sine, Richard; and Pohours, Nou. 2002a. Villagers Protest, Beg World Bank to Reveal Logging Plans. *Cambodia Daily*. November 12, 2002.
- . 2002b. World Bank Makes Limited Release of Logging Plans; Villagers Remain Dissatisfied. *Cambodia Daily*. November 14, 2002.
- 森林総合研究所. n.d. 『REDD プラスへの取組動向——Country Report 平成28年度カンボジア王国』つくば。
- Slocomb, Margaret. 2002. Forestry Policy and Practices of the People's Republic of Kampuchea, 1979–1989. *Asian Survey* 42(5): 772–793.
- Sothath, Ngo; and Sophal, Chan. 2012. *Economic Land Concessions and Local Communities*. Phnom Penh: The NGO Forum on Cambodia. 63p.
- Stibig, H.-J.; Achard, F.; Carboni, S.; Raši, R.; and Miettinen, J. 2014. Change in Tropical Forest Cover of Southeast Asia from 1990 to 2010. *Biogeosciences* 11: 247–258.
- Swift, Peter. 2015. Transnationalization of Resistance to Economic Land Concessions in Cambodia. Conference Paper No. 10. An International Academic Conference 5–6 June 2015, Chiang Mai University. Chiang Mai: BICAS. 21p.
- Swift, Peter; and Cock, Andrew. 2015. Traditional Khmer Systems of Forest Management. *JRAS Series* 3 25(1):

- 153–173.
- The NGO Forum on Cambodia. n.d. *Fast-wood Plantations, Economic Concessions and Local Livelihoods in Cambodia*. Phnom Penh. 119p.
- Un, Kheang. 2005. Patronage Politics and Hybrid Democracy: Political Change in Cambodia, 1993–2003. *Asian Perspective* 29(2): 203–230.
- Un, Kheang; and So, Sokbunthoeun. 2009. Politics of Natural Resource Use in Cambodia. *Asian Affairs* 36(3): 123–138.
- USAID (United States Agency for International Development). 2004. *Cambodia: An Assessment of Forest Conflict at the Community Level*. Washington, DC. 49p.
- . 2006. *Cambodia: The Human Impact of Forest Conflict*. Washington, DC. 67p.
- Vandergeest, Peter; and Roth, Robin. 2016. A Southeast Asian Political Ecology. In *Routledge Handbook of the Environment in Southeast Asia*, edited by Philip Hirsch, pp. 82–98. London: Routledge.
- World Bank. 1996. *Cambodia Forest Policy Assessment*. Washington, DC: World Bank. 60p.
- . 1999. *Cambodia Forest Concession Management and Control Pilot Project*. Washington, DC: World Bank. 5p.
- . 2000. *Cambodia Forest Concession Management and Control Pilot Project*. Washington, DC: World Bank. 34p.
- . 2005. *Cambodia Forest Concession Management and Control Pilot Project. Inspection Panel Report and Recommendation*. Washington, DC: World Bank. 131p.
- . 2006a. *Cambodia Forest Concession Management and Control Pilot Project. Inspection Panel Investigation Report*. Washington, DC: World Bank. 144p.
- . 2006b. *Cambodia Forest Concession Management and Control Pilot Project. Management Report and Recommendation in Response to the Inspection Panel Investigation Report*. Washington, DC: World Bank.
- . 2006c. *Improving Management of Forests is Critical to Better Livelihoods, Economic Growth in Cambodia*. News Release. Washington, DC: World Bank.
- . 2007a. *Cambodia Forest Concession Management and Control Pilot Project*. Washington, DC: World Bank. 31p.
- . 2007b. *Cambodia Agricultural Productivity Improvement; Northeast Village Development; Forest Concession Management and Control; and Flood Emergency Projects*. Washington, DC: World Bank. 55p.
- WGNRM (Working Group on Natural Resource Management). 2004. *Independent Forest Sector Review: The Forest Sector in Cambodia. Part 1: Policy Choices, Issues and Options*. Phnom Penh. 119p.
- Yasmi, Yurdi; Broadhead, Jeremy; Enters, Thomas; and Genge, Cole. 2010. *Forestry Policies, Legislation and Institutions in Asia and the Pacific: Trends and Emerging Needs for 2020*. Bangkok: FAO. 52p.
- Yasmi, Yurdi; Durst, Patrick; Haq, Rehan; and Broadhead, J. 2017. *Forest Change in the Greater Mekong Subregion (GMS): An Overview of Negative and Positive Drivers*. Bangkok: FAO. 60p.
- Yeang, Donal; and Brewster, Julien. 2012. *REDD+ Demonstration Activities in Cambodia: The Case of the Oddar Meanchey Community Forestry REDD+ Project*. Phnom Penh: Pact Cambodia. 31p.

(2020年5月21日 掲載決定)