

令和 5 年 6 月 26 日現在

機関番号：14301
 研究種目：基盤研究(C)（一般）
 研究期間：2017～2022
 課題番号：17K02016
 研究課題名（和文）ストップ熱帯林消失の取組みの検証と国際開発戦術の再考：カンボジアを例として

研究課題名（英文）Inspection of International Projects to Reduce Tropical Deforestations and Reconsideration of International Development Strategies: A Case Study in Cambodia

研究代表者

倉島 孝行（Kurashima, Takayuki）

京都大学・アジア・アフリカ地域研究研究科・特任准教授

研究者番号：20533011

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 3,500,000円

研究成果の概要（和文）：本研究は国際環境人権基準が熱帯林の保全に逆効果を生んだ仕組みを解明し、その是正策を示すことを狙った。カンボジアを例に、1）世界銀行（世銀）等が支援した森林管理改善事業が中止に至った過程と機構、中止が土地利用に与えた悪影響について示し、2）各利害関係者が受入れ可能な是正策を提案することをめざした。

1）は示すことができたが、2）は提示することができなかった。
 途上国向けの森林管理改善支援には、国際社会の中に異なる理念型があり、カンボジアでもそのことが上記事業の失敗に結び付いた。世銀・カンボジア政府と反世銀NGOsの各モデルは共存が難しく、中止の主因になったと同時に、折衷策の提示を困難にした。

研究成果の学術的意義や社会的意義

熱帯林管理改善のためにこれまで数多くの国際事業が行われてきたが、今も各地でその消失が続いている。このことから分かるように、国際機関や先進国の途上国支援の試みは、失敗の歴史だった。
 このような失敗の要因については、途上国政府のガバナンス構造や世銀など一部国際機関の問題点と絡めて、説明する研究が今日まで多くなされてきた。これに対し、本研究が明らかにしたのは、以上の利害関係者だけでなく、それらと敵対する諸組織が介入し、事業を中止に追い込み、さらにはそのことが結果的に熱帯林消失を生み続けた構図である。

こうした構図の解明を通して、本研究は対立ではなく、利害関係者間の協調の必要性を逆説的に示した。

研究成果の概要（英文）：This study was aimed at clarifying mechanisms that international guidelines regarding the environment and human rights resulted in reverse effects to tropical forest conservations, as well as setting out countermeasures to address those mechanisms. Concretely, the study targeting at Cambodia tried to achieve the following purposes: 1) to show the process, mechanism and negative effect of failed international projects related to forest management improvement that the World Bank and the others supported in past; and 2) to recommend compromises that various stakeholders were acceptable.

The study achieved the first aim, while it did not the second.

International societies led by developed countries have different ideal types in terms of aid assistance relevant to forest management. That spurred conflicts among stakeholders to bring about failures in the projects. Those different ideas made the proposal of compromises difficult, while doing mechanisms of failed projects recognizable.

研究分野：地域研究

キーワード：自然資源管理 熱帯林 開発援助 国際環境基準 東南アジア カンボジア

1. 研究開始当初の背景

熱帯林の消失が国際舞台の議題となって30年以上が過ぎた。この間、国際社会は熱帯林破壊要因を特定し、その対策を考え、実際に多くの途上国支援事業を試みてきた。また、国際環境人権基準（以下、国際基準）をこの事業分野に適用し、先住民などの人権に配慮した熱帯林の保全を試行してきた。だが、熱帯林の消失が止まらずに進んでいる現状は[FAO 2015]、従来の研究や国際的な取り組みの不調を物語る。

取り組みはなぜ不調に終わってきたのか。申請者は研究範囲の狭さとある構造的な問題への不対応を重視する。熱帯林の破壊要因研究は、「現地で森林を破壊する直接的要因だけでなく、その背景をなす途上国政府の政策展開等にも着目すべき」とした Geist・Lambin[2001]の複層構造分析概念の明示以降、深化してきた[倉島 2007]。しかし、そこからさらに後背域にあたる国際社会の諸動向とその現地への影響については、十分検証されていない。特に国際基準がもたらす熱帯林保全への逆効果については研究例がなく、次のような事例の存在からも問題である。

申請者はカンボジアでの調査をもとに、国際基準への不適合を理由に世界銀行（世銀）の持続的森林管理支援事業が中止され、以後、その跡地で土地開発業者と開拓移住農民による耕地化が進んだ事実を示した[倉島ら 2013]。この変化のきっかけは国際 NGO が上記事業を国際基準違反、なかでも地域住民への事前説明不足等を理由に世銀査察委員会に訴え出たことだった。また、熱帯諸国の水源林域等で近年、中国政府系企業がダム建設を進めている[International Rivers 2016]。これは厳格な国際基準のためにこのエリアで開発支援できない、世銀などの制度上の間隙を縫って成立している可能性が高い。そうであれば、中国政府系企業による近年の水源林域開発も、間接的ながら国際基準と結びつけられる。つまり、途上国の環境を守るはずの国際基準が現地政府の不適切な施策執行、既存の国際開発ルールの適用を直接的・間接的に逃れうる新興ドナーの台頭の中で機能不全を起し、結果的にそれが熱帯林の消失に結びついてきた。このような見方も可能である。

以上の問題点を内包する可能性をもつストップ熱帯林消失の取り組みは現在、REDD という森林保全制度とアジアインフラ投資銀行（AIIB）の創設で山場を迎えている。REDD とは世銀やその他の国連機関、先進国が途上国と進めている開発支援事業で、制度改革やその実効化を通じて森林保全に成功した国に対して炭素株式などを与え、各営為に報奨するものである。この仕組みは京都議定書体制下の 2000 年代に議論や試験事業が開始されたが、2015 年末のパリ協定でも引き続き採用されることが確認された。その革新性は、資源の利用ではなく、保全に価値発生メカニズムを置くところにあり、実際にこの仕組みの登場により今日、多くの途上国で森林保全インセンティブが高まりつつある。

だが、現状では2つの難題がその実現を脅かしている。1つは国際市場での炭素株式価格の低迷、もう1つは REDD 事業でも採用予定の国際基準と途上国の政治経済構造とのギャップである。これらへの対応に行き詰まれば、途上国政府は森林地を REDD ではなく、中国政府主導の AIIB との交渉案件にすることも考えられる。

2. 研究の目的

本研究の目的は以上の構図、つまり国際基準を基点に想定できる (i) 国際社会と (ii) 途上国政府と (iii) 地域社会の三領域内・間に存在する熱帯林地をめぐる利害構造のギャップに照準し、それが熱帯林を消失させた仕組みを解明した上で、消失の抑止につながる回路を示すことである。特に次の四点を明らかにし、各知見を統合して三領域にわたる諸アクター間の利害をつなぐより良い調整策を考え、国際社会や途上国政府に向けて示す。

- (1) 国際機関と途上国での熱帯林管理・土地利用政策の展開と各背景
- (2) 国際機関の開発支援事業跡地周辺での土地利用変化
- (3) これらの土地利用を生み出した農山村域と途上国政治中枢域の政治経済要因
- (4) 同地域での新興国系や地場資本系資金による開発の過程と実態

3. 研究の方法

本研究ではカンボジアを調査地とし、地理情報学の専門家の協力を得つつ、農山村での森林・土地利用被覆などに関わる経時変化を明らかにする。また、その知見を参照しつつ、国際諸機関の取り組みを含む生態環境の変化・不変化に影響した直接要因と背景要因を解明する。この作業は農山村での現地フィールド調査、首都等での関係者聞き取り調査、国内外での文献調査に基づき、熱帯林管理・土地利用政策研究と資源政治経済学を専門とする代表者がコミュニティ論、熱帯林業論、森林利用学を各専門とする連携研究者の協力を得て行う。

4. 研究成果

「研究の目的」の冒頭に記した「国際社会、途上国政府、地域社会の三領域にわたる諸アクター間の利害をつなぐ調整策を考え、国際社会や途上国政府に向けて示す」ことについて、本研究では具体的な提言をまとめることができず、今後の課題とした。これは、国際社会内に調整しがたいほど根深い、開発理念に関する差が見られるなど、当初の想定を上回る対立構造が存在したからである。一方、このようなイデオロギー対立、そこから生まれている利害の調整困難なギャップについて、本研究では具体的な構図を解明、示すことができた。以下ではそれらも含める形で、特に「研究の目的」欄の(1)～(3)の各項目についてそれぞれ順に記す。なお、(4)に関してはカンボジア政府の一層の権威主義体制化を鑑み、首都での聞き取り等に当たって、より慎重な準備と調整が必要であると判断したために、今後の課題とした。

(1)カンボジアで世銀や国連機関が支援した大規模森林管理改善事業は、①木材伐採コンセッション制度改革と、②コミュニティ林業の普及を目的としたものなどであった(表1)。これらの事業は、それぞれ関連の立法化も並行して進められつつ、行われた。関連法は、どちらも先進国のコンサルタント業者の支援の下で立案され、結果的に西側先進国並みの近代的な法規を持つものになった。ただし、それら法規のカンボジアでの実態との乖離は著しく、この点は行政機関の法執行の面からも、森林地帯に暮らす農民の資源・土地利用の面からも言えた。

なかでも、①では関連法と行政機関の執行能力とに乖離があっただけに留まらず、行政機関と世銀の担当者間の事前コミュニケーションにも問題があった。例えば、世銀の環境・人権基準(セーフガード・ポリシー)では、先住民保護や天然林保全について厳格な禁則がある。世銀事業に対して、反対姿勢や行動を取る国際人権NGOsなどが、①の事業を世銀基準違反であると、世銀独立審査委員会に提訴し、それが実際に認められた。以上の事実から、上記のようなコミュニケーション不全の問題が浮き彫りになっていた。

1990年代以降、特に世銀事業に対し、協動的な立場に立つグループと、逆に批判的かつ反対姿勢をとるグループが西側先進国のNGOsに現われた。背景として、東西冷戦の終焉に絡む、複数の要因が考えられた。例えば、東西冷戦後、熱帯林の消失を含む地球環境問題が以前にも増してクローズ・アップされるようになり、多様なNGOsが問題に参入するようになった。また、同様に東西冷戦の西側陣営勝利での終焉は労働分野など、左派・リベラル組織の古典的な活動領域に再考を促し、代わって環境分野を中核とする運動の再編が一部で起こった。

①の事業の中止は、単にカンボジア行政の無能力や世銀職員の手続きミスという表面的な要因に留まらず、東西冷戦後の西側先進国NGOsの生き残りのための理念的・運動的なダイナミズムが絡み合う中で、結果的に起きたという見方ができる。

(2)世銀等の支援により、カンボジアで①の事業が1990年代末に計画されたのは、それ以前に「無政府状況」的な伐採が広く国全体で行われていたので、その状況を改善しようとしたからだった。1994～1996年ごろ、当時の政府は投資協定制度的のもと、国土の39%弱、7百万haに木材ライセンスを発行した。その受領業者はそれぞれ獲得したライセンス地内外で、森林管理プランの提出や税の支払いなどの義務を果たすことなく、破壊的な森林、特に天然林の伐採を行った。

上述のように、①の森林管理改善事業は一部の西側先進国NGOsの運動もあって、2000年代半ばに中止を余儀なくされた。ただし、カンボジアでの広範な天然林破壊は、それで区切りがついた訳ではなく、形を変えてむしろ加速した。カンボジア政府はかつての木材ライセンス発行地などに経済土地コンセッション(ELC)を国内外企業や資本に対して発行し、それらの場所が2000年代半ば以降の天然林破壊の中心地になった。

例えば、図1は2000年～2018年間に、カンボジアで天然林が消失した場所(灰色部分)と天然林が残った場所(黒色部分)、さらにはELC区域(黒線枠内)の位置をそれぞれ示している。この図からこの間、ELC発行域がカンボジアで最も激しい天然林の減少地になったことが分かる。

政府は一区画あたり数千から1万ha超の土地に、70年～90年という長期の利用権を与えた。通常、ELC区画では天然林皆伐後、ゴムなどの単一商品作物が一斉に植えられたが、そのようなELCのカンボジア全体での発行面積は2000年代の最大時、国土の14%を覆い、一帯で天然林を広く減少させた。

(3)カンボジア政府が①の事業の中止と前後して、間髪を入れずに国内外企業や資本家にELCを発行し事実上、そこでの天然林伐採を許したのは政府、とりわけフン・セン氏の率いた人民党政府がその権力維持のために、裏金を必要としたことが大きかった。人民党幹部は、木材および国有地利権から私腹を肥やすだけでなく、それらの利権を保持するために、コンセッション受領者である政商らから得た見返り金を、一種の循環資金のようにも使った。つまり、木材や国有地利権を、党勢の拡大・維持のための原資にもした。

以上の図式の中心にあったのは、「Tycoon」と英訳される大物政商らと首相周辺との持ちつ持たれつ、ギブ&テイクの関係であった。すなわち、フン・セン首相や党幹部からインフォーマル・フォーマルな権利を与えられた政商らは、木材資源の最上質部分や広大なELC域を獲得、それらから利益を確保する見返りに、首相周辺などに直接・間接の献金を行った。そして、首相や党はその中から軍の忠誠の繋ぎ留め費用、農山村への分配資金、選挙対策費用等も捻出した。

表1 カンボジアでの森林・土地管理関連の主な出来事(1991-2022年)

年月	1991-2005	年月	2006-2022
1990年代			
・91	：パリ協定調印。	・06/ 3	：世銀審査委、伐採権先駆事業を「不適」。
・93/11	：17カ所を保護区(国立公園、野生動物保護区)指定。	・07/ 6	：首都で地域ゴム会議。政府、ゴム倍増表明。
・94	：RGC、パリ協定後初の木材ライセンス発行。	・07/12	：バリ行動計画。途上国でのREDD+議題化。
・95~ 6	：木材ライセンス発行ピーク。	・08/ 3	：RGC、OM州 REDD+先駆事業を承認。
・96/ 5	：IMF、輸出材売却益の不明問題で融資凍結。	・09/10	：カンボジア、UN-REDD委員会に参加。
・96/ 8	：世銀、森林伐採権制度の見直し提言。	2010年代	
・99/ 1	：首相、演説。違法伐採の取締、契約の確認、森林地転換の禁止、新森林法制定に言及。	・10/ 9	：RGC、カンボジア版国家森林事業を公表。
・99/ 2	：カンボジア支援国会合で森林制度改革合意。監視ユニット設置。GW、独立監視員に。	・11/ 5	：カンボジア版のUN REDD+事業公表される。
・99	：14の伐採権契約、投資協定違反で取消し。	・12/ 1	：OM州REDD+事業のクレジット上場予告。
2000年代		・12/ 4	：COHCHR、ELC問題の改善再々勧告。
・00/ 2	：世銀、構造調整貸付承認。森林改革条件化。	・12/5~6	：ELCおよび国有地内農地に関わる政策。
・00/ 2	：RGC、伐採権管理関連の閣議決定令。	・12/11	：USAID、プレイロンで森林保護事業開始。
・00/10	：世銀融資の森林伐採権管理先駆事業。	・14/ 1	：反REDD派、OM州での森林消失告発開始。
・01/ 4	：FA長官、伐採権者に樹脂木伐採禁止令。	・15/ 6	：NGO団、Order01の不透明性を告発。
・01/ 8	：新土地法。ELC公認化。1万ha以下を規定。	・15/12	：バリ合意。REDD+明記。
・01/12	：木材伐採停止省令。	・16/ 5	：RGC、全国90万haをMoE管轄の保護区化。
・02/ 8	：新林業法。永久林(生産林、保護林、転換林)概念、慣習権保護、同権不可侵を規定。	・16/ 6	：米国務次官(環境担当)、プレイロン視察。
・02/12	：FA前で伐採区農民、資料要求。当局と衝突。世銀にGWが融資停止、FAがGW交代要請。	・16/11	：USAID、プレイロンで森林保護事業終了。
・03/10	：CF関連の閣議決定令。	・17/ 1	：MoEとCI・日商社、プレイロンでREDD+契約。
・04/ 4	：IFSR、伐採権制度の中止と協同林業提言。	・17/11	：反REDD+派、VA社OM州事業の問題告発。
・04/11	：COHCHR、ELC調査。住民保護、非森林提言。	・18/ 1	：VA社、OM州カーボン相殺事業中止。
・05/ 1	：NGO団、世銀融資事業の審査要求書。	・18/ 5	：USAID、プレイロンで森林保護新事業開始。
・05/12	：ELC閣議令。住民公聴会、ESIA実施規定。	2020年代	
		・20/ 2	：MoE、プレイロンでNGO・活動家排除、逮捕。
		・21/ 6	：USAID、RGC非難、プレイロン事業を中止。
		・22/11	：環境相、国連でREDD+事業地拡大を表明。

注記: CF=Community Forestry、CI=Conservation International、COHCHR=UN Cambodia Office of the High Commissioner for Human Rights、ELC=Economic Land Concession、FA=Forestry Administration、GW=Global Witness、IFSR=Independent Forest Sector Review、MoE=Ministry of Environment、OM=Oddar Meanchey、REDD=Reducing Emissions from Deforestation and Degradation、RGC=Royal Government of Cambodia、USAID=United States Agency for International Development、VA=Virgin Atlantic。

出所：各種資料より作成。

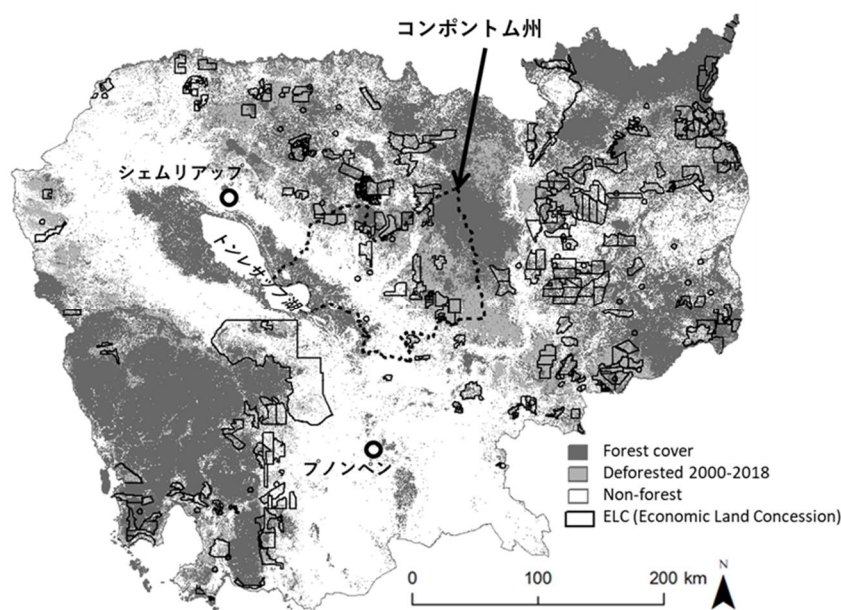


図1 カンボジアにおける森林分布と近年の消失域(2000~2018年)

出所：森林減少図はHansen Global Forest Change v1.6(2000-2018)より作成。ELC分布図はOpen Development Cambodiaより作成。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計5件（うち査読付論文 2件/うち国際共著 1件/うちオープンアクセス 4件）

1. 著者名 倉島孝行	4. 巻 58(1)
2. 論文標題 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	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 東南アジア研究	6. 最初と最後の頁 77-112
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） 10.20495/tak.58.1_77	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 倉島孝行, 松浦俊也, 日野貴文, 神崎護, キム・ソベン	4. 巻 81
2. 論文標題 カンボジアにおける集約型住民林業区の土地利用動態と要因分析からの教訓 --台地・丘陵地帯のゴム園と小規模畑作地拡大域を事例として--	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 森林研究	6. 最初と最後の頁 1-11
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 該当する

1. 著者名 Kurashima Takayuki, Matsuura Toshiya, Miyamoto Asako, Sano Makoto, Sopal Chann	4. 巻 Selected papers
2. 論文標題 Reaffirming the necessity of an orthodox pathway based on ongoing multiple realities: A case study in a planned REDD+ project site in a Cambodian frontier area	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 Proceedings of the international workshop on exploring desirable paths of agriculture and rural development in asia	6. 最初と最後の頁 46-54
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 倉島孝行	4. 巻 18(1)
2. 論文標題 アジア人学生と若手研究者のための「京滋フィールドスクール2017」の概要と意義	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 アジア・アフリカ地域研究	6. 最初と最後の頁 81-86
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 日野貴文	4. 巻 修士論文
2. 論文標題 カンボジア中部のコミュニティ林における森林被覆動態とその決定要因	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 京都大学大学院農学研究科	6. 最初と最後の頁 1-24
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計7件 (うち招待講演 3件 / うち国際学会 0件)

1. 発表者名 倉島孝行
2. 発表標題 タイ東北部とカンボジア中部の森林/農地フロンティア域の比較開発・社会史
3. 学会等名 「『体制移行』の比較解剖学: グローバリズム下の社会レジーム再編に関する総合的研究」研究会 (招待講演)
4. 発表年 2021年~2022年

1. 発表者名 倉島孝行
2. 発表標題 2019年タイ・コミュニティ林(CF)法の内容的なポイントと法制度史的な意味
3. 学会等名 タイのコミュニティ参加型自然資源管理科研第1回研究会 (招待講演)
4. 発表年 2021年

1. 発表者名 Takayuki Kurashima, Toshiya Matsuura, Mamoru Kanzaki
2. 発表標題 Elucidating inconvenient realities and then pursuing better pathways: A shock treatment for current retrogressive REDD+ demonstration projects
3. 学会等名 Japan Geoscience Union Meeting (招待講演)
4. 発表年 2018年

1. 発表者名 倉島孝行
2. 発表標題 低強度紛争と東北タイ辺境開発史への背理/合理を生きた農民らの50年
3. 学会等名 東南アジア学会
4. 発表年 2018年

1. 発表者名 日野貴文
2. 発表標題 カンボジア中部のコミュニティ林における森林被覆動態とその決定要因
3. 学会等名 京都大学大学院農学研究科 修士課程研究発表会
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 倉島孝行
2. 発表標題 東北タイ東部の元タイ国共産党員らとその家族の50年 土地利用と生業様式を生んだ断絶性と連続性
3. 学会等名 東南アジア学会関西地区例会
4. 発表年 2017年

1. 発表者名 Takayuki Kurashima, Toshiya Matsuura, Asako Miyamoto, Makoto Sano, Hao Gong, Sopha Chann
2. 発表標題 Reaffirming the necessity of an orthodox pathway based on ongoing multiple realities:A case study in a planned REDD+ pilot project area in central Cambodia.
3. 学会等名 International Workshop on “ Exploring Desirable Paths of Agriculture and Rural Development in Asia: Changing Livelihoods, International Collaborations and Trans-disciplinary challenges ”
4. 発表年 2018年

〔図書〕 計3件

1. 著者名 倉島孝行 (印刷中)	4. 発行年 2023年
2. 出版社 めこん	5. 総ページ数 -
3. 書名 「第7章 止められない消失と維持されている影の構造 - カンボジアと森林資源をめぐる30年 - 」小林知 (編) 『カンボジアは変わったのか? 1993-2023』	

1. 著者名 倉島孝行 (印刷中)	4. 発行年 2023年
2. 出版社 めこん	5. 総ページ数 -
3. 書名 「コラム 中部プレイロン周辺村概史 - 林政失敗のもう1つのビハインド・ザ・シーン - 」小林知 (編) 『カンボジアは変わったのか? 1993-2023』	

1. 著者名 瀬戸裕之・河野泰之 (編著)、岩井美佐紀、倉島孝行、佐藤奈穂、片岡樹、小島敬裕、大野美紀子 (著)	4. 発行年 2020年
2. 出版社 明石書店	5. 総ページ数 324
3. 書名 東南アジア大陸部の戦争と地域住民の生存戦略-避難民・女性・少数民族・投降者からの視点-	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
連携研究者	神崎 護 (Kanzaki Mamoru) (70183291)	京都大学大学院・農学研究科・教授 (14301)	

6. 研究組織（つづき）

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
連携研究者	佐野 真琴 (Sano Makoto) (60353710)	国立研究開発法人森林研究・整備機構・森林管理研究領域・領域長 (82105)	
連携研究者	小林 知 (Kobayashi Satoru) (20452287)	京都大学・東南アジア地域研究研究所・准教授 (14301)	
連携研究者	松浦 俊也 (Matsuura Toshiya) (00575277)	国立研究開発法人森林研究・整備機構・森林管理研究領域・主任研究員 (82105)	

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関