

人々のための公共地 —— タイにおけるコミュニティ林の制度的基礎* ——

佐藤 仁**

Public Land for People: Institutional Foundations of Community Forestry in Thailand*

Jin SATO**

Literature on common property management has increased, particularly since the late 1980s. However, most of the studies have focused narrowly on the mechanics of sustainable resource use within the context of local organizations, without due regard to the institutional foundation set by the government. The case of Thailand shows that communally used land should be analyzed in relation to (1) national legal and policy framework over lands, and (2) agricultural land entitlements of farmers. This paper outlines the historical development of competition over forest lands and identifies the potential for communal forest use within the present administrative framework of the government. Although the economic importance of forest resources should not be denied, agriculture still remains a central source of livelihood even for those who live on forest lands. The capability of local villagers to manage a forest, the alleged target of dispute in the drafting of new Community Forestry Bill, can not be assessed properly unless people are given the productive forests in combination with land titles.

I はじめに

1996年の3月頃からバンコクの強い日差しの下で、東北地方を中心とした全国21県から1万人以上の農民が国会議事堂前に座り込みを続けていた。彼らは「貧民のフォーラム」と呼ばれ、半ば自然発生的にタイ全土から集まり、政府に対して各種の訴えを起こしていたのである。1997年の3月現在で、このデモンストレーションを支援する団体が整理した情報によれば、農民と政府の潜在的衝突地域は全国で121件確認され、そのうちの約75%が土地、および森林の利用をめぐる対立であり、約12%がダム建設に関するものであるという [Samatcha Khon

* 本稿で用いた資料の大部分は筆者が1995年から1997年にかけてカセサート大学 Regional Community Forestry Training Center (RECOFTC) で研究員を勤めている間に収集された。その後、1998年8月に地球環境戦略研究所 (IGES) の研究プロジェクトの一貫として補足調査を行うことができた。これらの調査を可能にしてくれた日本学術振興会とIGES森林保全チームに感謝したい。

** 東京大学大学院新領域創成科学研究科；Graduate School of Frontier Sciences, University of Tokyo, 7-3-1 Hongo, Bunkyo-ku, Tokyo 113-0033, Japan

Chon 1997]。この資料は、国単位で見ればある程度の工業化と経済発展を達成しているタイの農村部で、土地の利用と所有をめぐる競合が如何に激しく、どれだけ多くの人々がいまだに森林に深くかかわりながら生活をしているかを示している。

人口に比べて土地が豊富に存在してきたタイにおいて、政府にとっても、農民にとっても、農地と林地の制度的区別はさして重要な問題ではなかった。しかし、その後の土地の稀少化に伴って政府は様々な基準で土地を細かく区分するようになり、その種類に応じて別個に管理主体を明示する法制度を適用するようになった。資源をめぐる争いが激化する中で、貧農の利害に配慮しているはずの土地の再配分、あるいは環境保全を意図したはずの植林プロジェクトや保護区の設定も全国的に行われるようになった。それにもかかわらず、不法伐採の報告は後をたたず、森林面積の減少・劣化は進行し、その社会・経済的影響は上述の通り収束する気配がない。

森林資源管理の機能不全を説明する要因は時期や場所にもよるが、最も基本的な問題は法律を盾にした政府の中央集権的な森林の統括権と、慣習に基づく地域の農民たちの森に暮らす権利、森を耕す権利の衝突であろう。これは決して新しい問題ではない。国有林の保全と、その地域に暮らす「不法占拠者」への対応という互いに対立する課題は遅くとも1960年代には政府レベルの懸案として確認されていた。両者の矛盾は、その後の人口増大と土地の稀少化の結果、今日に至ってますます深刻に表面化してきた。

熱帯林保全と地域住民の関係について、タイにおける研究者や実務家の立場は概ね次の二つに別れている。第一は、残された森林生態の保全を最優先し、その促進にあたっては地域住民の存在は障害であり、国が責任をもって村人たちから森林を守るべきであるとする立場、第二は、地域の村人たちの生存権を重視し、森林の中や周辺に暮らしている住民の生活保障と森林保全の両立を目指すべきであるとする立場である。この二つの立場は、政府省庁の内部、そして環境や農村開発分野で活動するNGO（民間非政府組織）の中までをも分断する形で存在している。両者の主張の中身は、1990年前後から議論され、今だに日の目を見ずにいる「コミュニティ林法（Pho. Ro. Bo. Paa Chumchon）」の内容をめぐる交渉過程で具体的に表現されている。¹⁾ この法案は、これまで国が排他的に管理権をもっていた森林の管理・利用を地域の村落共同体に委譲することを定めるという画期的な内容をもつものであるが、保全価値の高い国立公園などの保護区の中にコミュニティ林の設定を認めるかどうかという点が争われた。1998年の5月に閣議で承認された法案では、それまでの案では認められていた保護区内におけ

1) コミュニティ林法案は、1997年9月にそれまで提出されていたNGO案や森林局案などを折衷する形で閣議承認を受けたが、その後、改訂されている。法案はいずれも目的、設置場所、管理組織、管理運営、利用制限などについて規定しているが、1999年3月現在でまだ公布・施行にいたっていない。

るコミュニティ林の設定が不可となり、最終的な管轄権も地域集団ではなく森林局にあることが明示されたために、一部の NGO などから強く批判された。この法案をめぐる中心的な論点は、森林へのアクセス権を定める上で前提となる地域住民の資源管理能力をどう位置づけ、評価するかという点である。

村落共同体に基礎を置く資源管理の在り方に関する研究は、世界各地をフィールドとして 1980 年代以降とみに盛んになっている。これらの文献では、所有形態の分類として、これまで支配的であるとされた「私有 (private)」と「公有 (public)」の他に「地域共有 (communal)」というカテゴリーが存在すること、そして地域に根づく村落共同体を主体とした集合的な管理体制のメカニズムが明らかにされた [Baland and Platteau 1996; Taylor 1998]。それらの示唆するところは、多くの伝統社会には共有資源を持続的に管理するための慣習的なルールがあり、それが機能している限りにおいてハーディンの言う「共有地の悲劇」[Hardin 1968] は回避できるというものである。

一連の研究は、これまで机上の議論に留まることが多かったコモンズ研究に実証的に厚みをもたせ、実態に即した分析を促した点で高く評価できる。その一方で、次のような疑問が生じる。第一に、積極的な意味で見直されつつある共有資源、いわゆるタイトな共有システムの管理下にある資源は、国の法制度の中でどのような土地の上に位置しているのか、²⁾ 第二に、そうした資源は地域の人々の経済にどれほど貢献しているのか、という点である。前者は、村落レベルの資源利用と国の制度との関係についての問いであり、その答えは農民の共有地への投資意欲に影響する。後者は、私的資源（特に、農地）に照らした共有資源の相対的な重要性に関するもので、その答えは、共有資源の保全意欲にも影響するであろう。これら二つの問いは互いに密接に関連している。

例えば、タイの中西部で 200 年近くにわたり焼畑移動耕作を営んできたカレン族は、比較的最近に世界遺産に指定された森から追い出され、より生産性の低い周辺の土地に密集した生活を強いられている [佐藤 1998]。彼らは、移住前までの一定の人口学的・生態的諸条件の下では環境への負荷が比較的少なかったと思われる伝統的な移動耕作を、「グローバルな」環境を保全するという名目で取り上げられた。その上に、今では化学肥料を必須とする換金作物栽培を半ば強いられている。そうした皮肉な背景の上に立つ現在の彼らの農業や森林との関わりから、その資源管理能力を判断しようとするのは筋違いである。つまり、現在のタイの多くの地域では中央集権的な森林の囲い込み政策の結果、地域の人々にとって管理に値するような生産的な森林の利用・管理が住民の主体的な管理に任されている例はごく稀であり、この状況の下

2) ここで「タイト」とは持続的利用を目的とする意図的な資源管理の秩序をもっているということであり、明示的な制御メカニズムをもたない「ルース」なコモンズとは対比される [井上 1995]。

で資源管理能力ありや無しやという議論は不毛に等しいのである。³⁾ しかも、仮に地元住民によって適切に管理されている森林があっても、その利用権が不安定である限り、いつ国家権力によって取り上げられてしまうかわからない。⁴⁾ 農民から見れば、こうした土地に投資するインセンティブが弱いのは当然なのである。このように考えると、生態系の保全や農村経済における林地の役割を考える場合に、村落レベルの資源利用だけに注目しているのでは限界がある。ほとんどの森林が国有地に存在する以上、資源と人々の関係は、それがおかれている国と地域との関係に照らして考察される必要がある。

審議が10年近くも長引いているコミュニティ林法の行方や影響についてはまだ不透明な部分が多く、この段階での評価は差し控えたい。⁵⁾ むしろ、ここで考察したいのは、住民の資源管理能力が発揮（あるいは、その発揮を動機づけるような）できるような条件が、現状の土地制度・林地政策の中で如何にして確保できるのかという点である。筆者の見るところ、村落レベルの共有的な資源管理の可能性は、森林関連法における位置づけだけでなく、共同活動の私的前提となる農地に関する既存の法体系にも規定されている。農民は森林資源だけでは生きていけないからである。こうした問題意識から、本稿では、人々が集合的にアクセスをもつような土地、特にオープン・アクセスな未開墾地と地域住民で共同利用される公共地に関する諸政策に焦点を当てながら共同利用林（以下、コミュニティ林と呼ぶ）の制度的な存立要件について考察する。

II 森林開墾の奨励と農地拡大

タイは今世紀の前半まで、文字どおり「森の王国」であった。森を意味するタイ語の「paa」は単なる「木々の集まり」を意味するのではなく、しばしば「文明化されていない」とか「未開の」といった意味あいも含む概念である [Stott 1991]。例えば「○○ paa」というのは「野生の○○」を意味し、「家」を意味する baan を接尾語にする「○○ baan」は、「飼い慣らされた」という意味で用いられる。つまり、文明化や発展とは、一般に前者の状態から後者への移行を意味するのである。実際、つい4半世紀ほど前まで、人々にとっての森は凶暴な野生動物

3) タイの東北部におけるコミュニティ林の実態調査によれば、調査対象になった8個所のコミュニティ林のうち、比較的豊穡な森は一つしかなく、そのほとんどは荒廃林であったことが報告されている [Danthanin *et al.* 1993: 122]。

4) 例えば、南部のパッタルン県では、地元住民が外部の密猟者に対する取り締まりを森林局に願い出たことが発端で、その場所は国立公園に指定されることになり、森を守ろうとした地元の人々まで森の利用から排除される結果になった [Ridmontri 1997]。

5) 比較的最近のタイ研究者によるコミュニティ林法の評価については、例えば Pearmsak [1997] を参照されたい。

の住む暗黒であり、所有に値する経済的に有用な資源としては見られていなかった。19世紀末の段階においても、チーク伐採が行われていた一部の地域においては、西欧の伐採業者は信仰上の恐れから森で働くことを拒むタイ人を動員することができず、ほとんどの作業を少数部族民に頼って行っていたという報告もある [Falkus 1990]。一方、中央政府にとって、森林の多くは開発されるべき無駄な空間であると考えられていたようである。例えば、アユタヤ朝の法典をひもとくと、農民たちの森林開墾は、国有林への侵入を称して現在用いられる「bukruk (不法に侵略する)」という言葉では表現されておらず、代わりに「bukberk (開墾する)」という言葉が用いられている [Chamarik *et al.* 1993]。これは、森林開墾が規制されるより、むしろ奨励されていたことを示すものである。

人口に対する土地余剰という東南アジアに広く見られた自然条件は、為政者の関心を領土の支配よりも、土地を財に転換してくれる労働力に集中させた。20世紀初頭まで奴隷制が存続していたタイでは、債務の担保は現在のように土地や家ではなく「人」であり、人の所有こそが経済力の指標になっていた [Feeny 1989]。イングラムの推計によれば、1850年頃の農地は、国土の2%ほどしかなかった [Ingram 1971]。また、フィーニーの推計で、20世紀初頭の森林面積は国土の75%程度とされている [Feeny 1989]。⁶⁾ 低い人口密度のため土地に対する競合は少なく、政治家にとっても農村問題を扱う魅力はほとんどなかった。そのため、農村における土地所有権の問題は政策課題の中でもきわめて優先順位が低かったが、それは農民の側から見ると、硬直した土地制度の実施を遅らせ、比較的豊かな資源を思いのままに利用できる環境を提供していた。⁷⁾

19世紀半ばの世界市場への参入を先駆けに変化を始めた森と人々の関係が、加速度を増して変わり始めたのは1960年代に入ってからと見てよいだろう。19世紀の後半に始まった商業伐採は、伐採技術と流通システムの飛躍的な向上により規模を拡大し、1968年前後には東北地方を含む全国的な網の目を形成するに至った。これと同時に、農地は1910年から1940年の間に2倍になり、1940年から1970年の間に3倍と、その後も急速に拡大を続けた。1938年の段階では1千500万人といわれた人口も1997年現在では4倍の6千万人に膨れ上がる中で、国土の4割以上が農地になり、逆に森林の面積は3割以下に低下した [Royal Forest Department (以下, RFD) 1996]。農地の拡大要因の内訳には、チュラロンコン王の主導に始まる中央政府

6) イングラムによれば、奴隷ではなく自由の身であれば、国の各地に広がる未開拓の土地を自由に占有することができ、売ることもできた。ただし、労働力の制約から通常の世帯の場合は最大でも25ライの耕作が限度であったと推定されている [Ingram 1971: 12]。

7) 18世紀前半の推定人口は、数字にばらつきがあるものの、およそ500万人程度であり、1997年現在の10分の1以下であった [Skinner 1957]。1920年代末に総合的な農村経済調査を行ったジマーマンは、人口の不足こそタイの経済を停滞させている最も根本的な原因であると結論している [Zimmerman 1931]。

の計画的な農地拡大政策も含まれているが、既存研究の中でも最も重要視されているのは農民自身による自発的な農地拡大・新地開墾である [Uhlig 1984]。⁸⁾

1980年代以降の目覚ましい経済成長から「東南アジアの優等生」とも称されるようになったタイは、まさに自らの森林資源を食いつぶすことによってその成長を支えてきた。農地拡大に並行するようにして森林面積が急速に減少していく様子は、1970年代以降の人工衛星による監視でより正確に裏付けられるようになった。公式統計に依れば、1970年には国土の38%を占めていた被覆面積が、1995年には26%前後にまで下がっている。かなり控えめな数字であるといわれている森林局発表の統計でも、1950年からの30年間で森林面積は半減していることになる。

加速する森林資源の消失は、木材輸出を主要な外貨獲得の手段にしていた政府にとって痛手であった。政府は1975年に原木輸出禁止を発令し、1977年には木材純輸入国に転じてしまう。そして、1988年に南部で起こった大洪水の原因は政府の無策にあるとするマスコミやNGOの広報が一般大衆を巻き込んだ圧力となり、1989年初頭に政府は国有地における商業伐採を全面禁止にした。

Ⅲ 政府による村人からの林地保護

拡大を続けた私有農地の影で、まだ私的先占の対象になっておらず、なおかつ国の明示的な囲い込みを受けていないオープン・アクセスな公共地の役割に政府の注意が向けられることは稀であった。ましてや、1950年代に入るまで政府が地域に暮らす人々のために特定の公共地の一部を積極的に区画化して、地域の人々のための共同利用を奨励する手助けをしたことを示す根拠もない。⁹⁾ 政府が「公共地」を指定するときは、鉱山や軍事施設など専ら中央政府の利害を反映するものであった [Sayamon 1995]。一方で、農民にとっての公共地は私有地のリザーブであり、それが水源林でもない限り、経済的な再生産という観点からそれ自体の存在意義はほとんど認められていなかった。人々は自然災害、人口増加による農地の不足、疫病からの退避などの場合に限って、まだ豊富であった森林のフロンティアへ移住していった。

政府にとって公共地の管理が特に問題化したのは、国有保全林に「不法に」侵入したとされ

8) ウリッグはこの中で、農民による林地開墾が必ずしも人口の物理的増大にだけ促された訳ではなく、商品経済へ急激に取り込まれたことにより農民たちに生じた負債の返済手段が、農地の開墾以外になかったことが重要であったと指摘している [Uhlig 1984]。

9) 本稿では、「公共地」を「私的に利用されていない土地」としてルールに定義し、その中に、国有保全林を中心とする実質上はオープン・アクセスである林地と村落単位で利用されている共同利用地を含めて考えることにする。なお、後に見るように、放牧地など共同の土地利用を私的占取から法的に保護するといった消極的な意味での公共地に関する制度は存在してきた [重富 1997]。

る農民と、森林局職員との間で対立が生じたときである [Gienty 1967]。対立は、農民が法的には国有に属する土地を実質的な私的農地として利用していることに政府が敏感に反応し始めることによって発生する。現在でも多くの農地は実質的には私的な管理を受けているものの、法的には何の証書も持たない「不法占拠者」に占有されている [Thompson *et al.* 1992]。¹⁰⁾ 農村における土地の私的所有権が政府にとって曖昧であったことは、後に見るように国家権力による私的空間、あるいは共同利用林、埋葬林など村を単位に管理されていた空間の国有地への没収をさらに容易なものにしたことは間違いないだろう。

地域住民との対立の連続によって、あるいは、その時々政治的な理由によって政府の国有地管理は強化されていったが、それは中央政府による国内の領土化ともいえるプロセスであった。一般に、近代国家を特徴づけている条件の一つは、その領域性である。つまり、他国との国境を明らかにし、国家の排他的な権力が及ぶ地理的な範囲をはっきりさせようとする働きかけが存在することである。しかし、国家の排他的な権利が及ぶ範囲は、対外的な境界だけを指すのではない。近代化が進むにつれて、一般市民の侵入を許さない国有の「領土」は国境の内側にも形成されていく。稀少価値の高い天然資源が存在する地域は、そうした国家権力による囲い込みが見られる代表的な空間である。それまで中央政府の実質的な統制が及んでいなかったオープン・アクセスの公共地の領土化は、概ね次のようなプロセスで進んでいった。

まず、1896年に、それまで地方領主に任されていた木材をめぐる外国資本との取り引きを一括する必要性からインドより招かれたイギリス人 H. スレイドを局長とする王室森林局が内務省の附属機関（現在は農業・協同組合省に付属）として設立される。これによって、名目上は当時の国土の 70% 近くの間積を占めていた森を管轄する専門機関ができ、本格的な中央集権的管理が進行する。森林局は、有用樹種の伐採を規制し、税の徴収をすることで財源を確保しながら地方領主を牽制する目的で設立された [Falkus 1990; Ramsay 1976]。¹¹⁾ 第二次世界大戦の直前くらいまでに北部地域を主な対象とした有用樹種をめぐる法律はかなり整備され、この段階で、少なくとも地図の上では、これまで曖昧であった森林の地理的な領域がはっきりと明

10) 因みに、最も新しい私的所有の統計によれば、完全な私的所有権 (chanoot) が獲得されている土地面積の累計は、約 5,400 万ライで、これは全農地面積のおよそ 3 割に相当する。土地の占有権と所有権の分離経緯については北原 [1973] に詳しい。なお、農村における私的な所有権は、その土地の中にある木々に対する所有を含まない点が重要である。1941 年の森林法の規定では、特定の有用樹種 (例えば、チークやヤーング [フタバガキ]) は仮に私有地の中にあっても森林局への申請・許可なくして伐採することは違法であるとされる。

11) 森林保護を明示する法令は、19 世紀の末から存在してきたが、それらは地域的にも、また目的からしても限定の強いものであり、現在という保護目的の法律とは異なる性格をもっていた。例えば、1887 年には森林保護を名目にした最初の法律が制定されたが、これは伐採地域を特定する目的で制定されたものであった [Chamarik *et al.* 1993]。しかも、初期の森林法はタイの北部を対象とするものがほとんどであり、東北や南部など他の地域では、従来通りの住民による資源利用が行われていたと思われる。

示されはじめる。¹²⁾ ただし、当時の森林局には全土に広がる森林を細かく管理するほどの人員がおらず、有用樹種を含まない大部分の林地では政府の干渉はなかったと思われる。

次に、1938年の森林保護・保全法で初めて一定区域の森林を永久林として保存することが法制化され、特定の有用樹種に限らない領域的な区画化が行われるようになる。1948年にはFAO (Food and Agricultural Organization) 提言を受けて国土の40%を森林として維持する政府の基本的な方針(2割を生産林、2割を保護林)が打ち立てられ[FAO 1948],¹³⁾ 1954年の土地法典に則り包括的な国土の分類と、それに応じた土地利用が促された。しかし、実質的な土地の分類作業は大幅に遅れ、1961年の第一次5カ年計画に入ってからようやく「国家土地分類プログラム」が承認されて、国土の50%が「永久林(paa thaawoon)」と称されて地図上に区画された[Chirapanda 1985]。¹⁴⁾

永久林は順次測量されて、後に1964年の「保全林法」によって法的な位置づけを受けることになっていた。保全林法は、1938年の森林保護・保全法以来、あまりに遅々としていた国有林地の確定プロセスの諸手続を簡略化し、加速する目的で制定された。¹⁵⁾ この法律によって、例えば、これまで国王による勅令を必要としていた国有林を、省レベルの法規で指定することが可能になった。これはいわば、中央集権化のための権力分散政策である。しかし、国土の50%が目標であった保全林の制定には膨大な時間がかかり、1974年の段階で32%、1985年に至ってようやく42%に達した。そして、作業が遅れる間に永久林への入植者が増えたこと、地図上で囲い込んだ所にすでに住民が居住していたことなどから、政府と地域住民の紛争が相次ぐ結果となった。¹⁶⁾ 国有保全林の総面積が予定された永久林の総面積を下回る結果となったのはこのためである。

1980年代になると、土壌の質や土地の勾配などの科学的な根拠に基づいて森林を区画する

12) 林地の法的な定義は、現在も効力を持つ1941年の森林法に基づく。それによれば「森林とは、土地の法律に則り、誰も所有をしていないような土地」である。Pho. Ro. Bo. Paamai Pho. So. 2484, Matraa 4 (1) (森林法第4条第1項, 1941年, 筆者訳)。

13) FAOによるこの報告書で初めて、森林保全政策に数値的な目標が加えられることになったが、この数字の科学的な根拠は報告書では示されていない。この40%という数字は、後に農地改革事務局と森林局との間で問題となる20%という数字と共に、その時々林地・土地政策の中心的な参照点として何年にもわたって影響を及ぼしていくことになった。

14) 公式の永久林指定は「土地の種類分類および調査に関する閣議決定(1961年11月14日)」に基づく。

15) 1938年から1964年までの間に指定された国有林面積は国土の19.58%にとどまっていた[Khambanonda 1972]。

16) 保全林法が制定される1964年以降も保全林への「不法侵入者」が後を絶たなかったのは、土地を求めていた村人のインセンティブもあったが、それを政府が黙認していたことも背景としてあったようである。特に、1970年代に共産主義勢力の隠れ蓑になっていた森を農民たちに開墾させることは、反政府主義者の逃げ道を塞ぐことになると同時に、農民の経済的欲求を満足させ、政府への反感を押さえる効果があった[Flaherty and Jengjalern 1995]。

「機能別領土化」が進められるようになる [Peluso and Vandergeest 1995]。¹⁷⁾ このような機能別の分類は、後に詳しく見る森林局によるゾーニングがその代表例である。このゾーニングでは、樹木の伐採・保全を念頭に置いたこれまでの区画化とは異なり、地理的空間全体の保護と、土壌調査に基づいて農地に適した地域、さらに植林可能地域の特定が行われた。この時期から、森林「保全」の意味が変わり、実質的には森林の「保存」を重視する領土化が強化されるようになった。

稀少化した森林を文字どおり囲い込む「保護区」の設定こそ、一連の領土化プロジェクトの最終段階と呼べるだろう。野生動物保護区や国立公園がその代表例である。保護区は原則として資源の豊かさ（種の稀少性、多様性）に応じて分類され、アクセスのレベルが決められる。例えば、規則の最も厳格な野生動物保護区では、森林局は調査のための進入は許可するものの観光は許していない。これに対して、レクリエーションや教育を目的とする国立公園では、観光が積極的に奨励されている。いずれにしても、保護区内では居住はおろか一切の動植物を持ち出すことが禁じられている。¹⁸⁾ 1967年の時点で国土の1%前後であった保護区は国立公園や禁猟区などを着実に増やし、現在では国土全体の2割近くの地理的範囲を占めるに至った。¹⁹⁾

このような森林資源の減少と保護区の拡大は、森林行政の中身をも変質させることとなった。保全林とは、もともとは将来の伐採のための予備地であって、保存が目的とされる地域ではなかった。その意味では、本来は「保留林」なのである。そして、森林局の任務とは、このような経済目的の林地を科学的な方法で管轄することであった。ところが、森林資源の激減と1989年の商業伐採禁止は、これまでの森林局の存在意義を失わせる危機感を生み、森林局は早急に森の「保護・保存」機関として、その存在目的を急転換する必要に迫られた。

「保護区」は森林局の存在意義を維持・強化する上で重要な役割を果たした。保護区は、地方に点在するバンコクの森林局事務所の直轄地であり、他の部局や県庁の干渉を避けることので

17) 保全林の外も含めた全国的な土地の機能別分類は森林局や土地局ではなく、土地開発局が中心になって行っている。

18) タイにおける保護区システムの本格的な導入は他の近隣諸国に比べると決して早い方ではない。インドやビルマで、森林群の組織的な保護が比較的早く行われるようになったのは、当時狩猟を営んでいたヨーロッパ人が自らの植民地における野生動物の減少を危惧し、狩猟の制限を行うようになったことに由来する [MacKenzie 1988]。植民地化されていなかったことで、タイにおけるヨーロッパ人の狩猟に対する関心が低かったことは、タイにおける野生動物保護の制度、そして保護区システム発展の遅れを説明する一つの要因であろう。1961年の国立公園法の制定は、自然を国のシンボルの一つにしようとしていた当時のサリット将軍の産物であり、その時期はちょうど国際的な自然保護運動が高まりつつある時期でもあった [Kasetsart University 1987]。1960年には、外国の企業に与えられていた最後の伐採権の効力が切れ、伐採産業は実質的に国有化された [Mehl 1990]。

19) 1989年の商業伐採禁止令以降、タイは関税を下げることで木材供給先を近隣諸国（ラオス、カンボジア、ビルマ）に移し、保護区設定の際の国内における伐採業者の懐柔に努めたことも忘れてはならない [Ghimire 1994]。

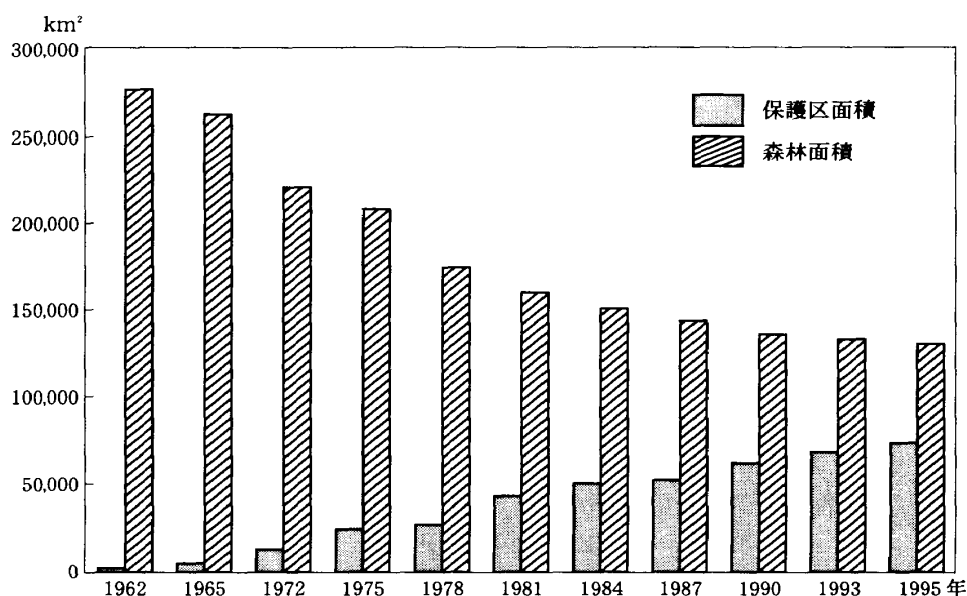


図1 森林の減少と保護区の拡大

出所: [RFD 1996]

表1 森林局において「保全」活動に配分される予算
(百万バーツ)

	1982	1986	1993	1995
森林局全体の総支出 (a)	1,269	1,477	5,202	9,305
保全に配分された予算 (b)	342	908	3,717	7,779
(b) の (a) に占める割合	27%	60%	71%	84%

出所: 図1 に同じ

きる空間であった。そうした空間の拡大・維持のために、監視員とスタッフの増強、そのための予算増額は正当化され、森林局はその「変身」に成功したのであった(表1を参照)。こうした保護区を増やしていく国の狙いは、資源の保全そのものとは限らない。いわゆる途上国のステータスを「卒業」しつつあるタイにとって、生物多様性や森林保全などを名目に国際援助が利用できる機会が増加したことや、保護区を観光地化することによる財源獲得も保護区拡大の重要な誘因になっている [Ghimire 1994]。こうした背景もあって、森林局の中でも、特に国立公園課と野生生物保護課は国際機関から多額の援助を集めるようになっていった [Vandergeest 1996a]。森林局の変身が可能になった国内的な要因として、大きな政治勢力を形成しつつある都市の中産階級が「自然保護」と、その達成手段としての「保護区」の拡大を全面的に支持していたことも忘れることはできない [Vandergeest 1996b]。

IV 荒廃林地の分類と政府のプログラム —— 農地改革と森林保全

森林開拓のフロンティアでもあり、政府と地域住民の土地をめぐる確執が最も熾烈なのは所有権の境界線が曖昧な、いわゆる荒廃林地（paa suam soom）であろう。荒廃林とは、かつて森林だったところを指し、そのほとんどが農地転換されているような土地のことである。こうした土地の多くは、国有地に含まれ、森林局にとっては林地再生の候補地となる一方で、農地改革の観点からは「土地なし農民」のための新たな土地の供給先となる。そのために、こうした土地の法的位置づけをめぐることは対立が生じやすいのである。つまり、保護区の中が森林局と村人の紛争多発地帯であるとするならば、荒廃林は、政府部局間の対立も合わせて生じやすい地域であると言える。²⁰⁾ このような荒廃林に居住している農民の正確な数は分からないが、推計によれば少なくとも 150 万人、多い数字では 800 万人いると言われている [Christensen and Rabibhadana 1994; Lynch and Alcorn 1991]。

荒廃林の利用・所有をめぐる農民と政府は絶え間ない抗争を繰り返してきた。その最も典型的な例が、1991 年における軍部による「保全林に住む貧農のための農地配分計画（通称、コー・チャー・コー）」である。この計画では、農民には若干の農地とその利用権を与える代わりに、保全林から立ち退いてもらうことで森林の再生が意図された。²¹⁾ 共産主義の脅威が消え、パルプの需要増大に伴うビジネスチャンスの拡大を見据えた森林局は、私企業と提携して保全林の中で大規模なユーカリ植林を始めた。一部地域の住民は、植林地確保のため軍により強制的に立ち退かされた。この計画には共産主義の脅威が消滅したことにより、曖昧になった軍の存在意義を顕示する目的もあったと言われる [Phongpaichit 1995]。

その大部分が荒廃林であるにもかかわらず、保全林に指定された土地は拡大の一途をたどり、1995 年の段階で国土の約 46% に達した。これは、実際の森林被覆面積の約 2 倍であり、「保全林」という名称が如何に実質を伴わない概念であるかを示している。名称と実態のギャップはともかくとしても、立木の有無にかかわらず平地にも広がり、多数の利害関係者によって所有権が争われている保全林の管理は、環境保全を名目に移住を強いられる人のこれ以上の発生を予防するという点から重要である。²²⁾

20) ローマンの推計によれば、この問題領域の面積はおよそ 5,600 平方キロで、これは全国土の約 10% に相当する [Lohmann 1996]。

21) この計画によれば、1996 年までに東北地方からはじめて、合計 25 万家族（約 100 万人）以上が保全林の外に移住させられることになっていたが、計画開始早々に村人たちの激しい抵抗に合い、中止を余儀なくされた。

22) こうした保護区周辺の林地は近年「バッファゾーン」と呼ばれ、地域住民のニーズを満たしながら、保護林への圧力を低下させるための利用地域として注目されている。

早くから問題化していた保全林内の住民活動に対して、政府は、国有地開墾を防ぐことを主目的とする土地配分政策を実施してきた。保全林地にかかわる代表的な政府主導プログラムは、これまでのところ、次の5つの実施機関によって運営されてきた。(1) RFD (Royal Forest Department: 森林局) による植林計画、森林村計画 (Forest Village), そして土地なし層への国有林地配分プログラム (通称 STK プログラム), (2) FIO (Forest Industry Organization: 森林公社) による植林プログラム, (3) ALRO (Agricultural Land Reform Office: 農地改革事務局) による農地改革プログラム, (4) DPW (Department of Public Welfare: 公共福祉局) による自助定住プログラム, (5) DCP (Department of Cooperative Promotion) による土地配分計画, である。²³⁾

これら一連のプログラムは、荒廃した林地の再生, あるいは土地なし層への農地配分による国有林地への侵食防止を主要な目的の一部として掲げていたはずであったが、文献に見る限りにおいて成功例はほとんど報告されていない。その理由は時代背景によっても異なっているが、森林保全や土地の再配分といったプロジェクトの目的がそもそも名目に過ぎず、実質的には国の短期的な利害に基づく政治・経済的動機がプロジェクト実施の原動力になっていた問題が共通して指摘されている [Uhlig 1984]。

例えば、森林局と森林公社の植林計画に代表される 1960 年代以前のプロジェクトでは、産業用のチーク材生産に主眼がおかれており、そのための労働力として農民の「参加」が位置づけられていた。このため、農民のニーズに基づいた地元の経済や福祉への配慮はほとんどなかった。また、森林公社の植林計画では、一世帯当たり 10 ライの造林地と 1 ライの宅地, 5 ライの常畑を与えて、インフラ支援を行うことの代償に農民を労働力とした植林計画を展開した [竹田 1990]。しかし、労賃が低すぎたこと、仕事が不規則で年間を通じて安定していなかったことなどにより、植林を任務としていた村人自らが、皮肉にも不法伐採を促進したこともあったと言われる。伐採を行うことで植林の仕事も増えたからである [Mehl 1990]。これらの要因が重なって、植林は停滞し、1985 年には伐採権付与による合法的な材木生産よりも、裁判所に押収された不法木材の量の方が多くなるという異常な森林経営に陥った [RFD 1996]。

1960 年代から 70 年代に実施された森林村計画, 公共福祉局, 組合普及局の主導による自助定住・土地配分プロジェクトは、軍と連携した政治的安定・治安維持の目的で企画されていることが多く、資源の保全や再生は表面上の目的にすぎなかった。反政府勢力が潜伏していた北部や東北部地域にプロジェクトが集中していたことや、森林局主導の森林村計画の多くがカン

23) これらのプロジェクトの多くは国有保全林の中, もしくはその周辺に分譲地で実施されることが多いが, 互いのプロジェクトの関係や実施地域の選定をめぐる政治的プロセスについての本格的な研究はほとんど存在しない。やや古くなるが, 数少ない政府の定住計画の比較研究としては, Uhlig [1984] がある。

ボジア・ラオス国境に沿って行われたことは、この事実を裏付けるものである [Hafner and Apichatvullop 1990]。この時期に、戦略的な道路は奥地まで拡充され、その過程で多くの森林が破壊されただけでなく、道路の存在がその後の森林開墾を招き入れる結果となった。このように、その時々政治的背景に促されて付け焼き刃的に打ち出された一連の政策は一貫性を欠き、多くの地域では、政策の名目であった資源保全・再生とはむしろ逆の結果がもたらされた。

政府主導で行われてきた各種の定住化プログラムの中で、森林保全との関わりにおいて、特に注目したいのが農地改革プログラムである。その理由は、後に見るように、森林局主導の森林村計画、および STK プログラムは基本的に休止していること、そして、これまで森林局の管理下にありながら広く農民に耕作されてしまっているような保全林は、農地改革事務局の下に管理を一括させる政策が打ち出されているからである。農民の立場から見ると、森林局主導のプログラムではあくまで「不法に」占拠した森に村人が特別に許可をもらって活動している形になるのに対し、農地改革プログラムでは名実ともに合法的な土地の用益権とインフラ整備の支援などの本格的な開発支援を受けることができる。つまり、農地改革は国有でありながら私的に利用されているような「曖昧な土地」を農民のコントロール下に取り戻す合法的な手段として農民にも期待されているプログラムなのである。

ここで農地改革の概要を手短に振り返っておこう。農地改革プログラムのタイにおける正式名称は「農業のための土地改革 (pathilop thi din phua kasetrakam)」であり、1975 年の農地改革法に基づく。これは、政府が、耕作していない土地を所有する地主、農地改革法で定める面積以上を保有する地主などから買い取った土地や国有地を、土地なし、もしくは土地が不十分な農民に再分配する制度である。農地の再分配に合わせて、政府は公共施設や資源開発などのインフラ整備を支援する仕組みになっている。²⁴⁾

農地改革は、立案当初から土地なし層への土地の再分配を主眼に実施されてきたが、1980 年代に入ると森林保全との密接な関係が認識されるようになった。これは、大きな土地をもつ地主の私有地を買い取って貧農に分配するという当初予定された政策手段の実施が、実質的に困難であることが徐々に明らかになり、農地の供給先が森林を含めた公共地に移っていったことに起因する。しかし、問題だったのは農地改革法に基づく土地証書を取得したいがために、所

24) 農地改革によって土地を得た農民は原則として最高 50 ライまでの用益権（以下、ALRO 証書と呼ぶ）を獲得することができ、それを抵当にして金融機関から融資を受けることもできるが、土地そのものを売買することは禁じられている。1994 年までの段階で合計 20 世帯に ALRO 証書が発行されている [Charasdamrong 1997]。農地改革の対象地になるためには原則として次の基準が満たされる必要がある。(1) 国有地（つまり、国有保全林）であること、(2) 森林に覆われていないこと、(3) 一般的に農業に適した土地であること、(4) 土壌が劣化しにくい土地であること、(5) 土地なし農民の割合が高い地域であること（この場合、小作農や正式の証書をもたない自作農家も含む）[TDRI 1989: 14]。

表2 タイにおける土地なし農民の数と割合 (1987-1991)

保有面積	1987	1991
土地なし (0 ライ)	463,635 (8.2%)	500,398 (7.8%)
準土地なし (5 ライ以下)	576,019 (10.1%)	828,265 (13.1%)
小 農 (5-10 ライ)	670,015 (11.8%)	818,194 (12.8%)
10 ライ以上の農民	3,982,197 (70%)	4,246,212 (66.4%)
合 計	5,691,866 (100%)	6,393,069 (100%)

出所: [Chirapanda 1996]

注: 1 ライ = 0.16 ヘクタール

有権の曖昧な国有林を開墾する人々が出てきたことであった。これらの人々は、必ずしも自らの農地確保を目的に入植していったわけではなく、本来売買が禁止されている ALRO 証書を不法売却したり、地域の有力資本家に雇われて開墾の作業に従事したりした農民たちも含んでいた。また、農地改革プログラムの下で用益権を入手した農民の一部が、政治家や企業家に名前を貸しているケースが多数あることが判明し、「改革」がむしろ既存の土地集中を増強するような皮肉な結果を生んだ地域もあった [Charasdamrong 1997]。

さて、森林局の林地政策と農地改革はどのように関係しているのだろうか。政府にとっては、20 年近くの懸案であった農地改革を速やかに実施すると同時に、国家目標である 25% の保護林面積を確保することも急務であった。互いに矛盾しかねない二つの目標を調整するため、森林局は 1989 年の商業伐採禁止令によって伐採権が取り消された保全林を、より精緻化したゾーニングに基づいて 3 つに分類する政策を打ち出し、担当部局の管轄範囲の境界線確定を急いだ。この結果、保全林のすべては、後に詳しく見る森林局のゾーニングにより 3 つに区分されることになる。すなわち、保護が必要な林地 (保護林: C ゾーン)、今後植林されるべき土地 (経済林: E ゾーン) と、すでに、農民が耕作をしており農地改革事務局を通じて農民に用益権が移されつつある土地 (農地改革地: A ゾーン)、である。このゾーニングの結果は、国の開発計画のマスタープランとなる第 7 次 5 年計画 (1992-1996) で改訂された保護林と経済林の目標面積を、それぞれの県に配分するときに必要不可欠な情報となった。ただし、このゾーニングは、国有保全林地内に限って行われたため、保全林の外に存在する林地は除外されている。

1993 年 5 月に政府は経済林の内の再生用林地とその他の用地の計 4,400 万ライの土地 (保全林の約 3 割に相当する面積) を農地改革用地に転用する方針を明らかにした。そして、このように農地改革事務局の荒廃林における役割が一層重要な位置を占めるようになる中で、荒廃林地の取り扱いをめぐる森林局との間の協定にも変化が生じるようになってきている。例えば、1995 年までは、森林局から農地改革事務局に譲渡された土地に「森」とであると判断できるよう

表3 森林局のゾーニングの分類

区分	保護ゾーン (C ゾーン)	経済ゾーン (E ゾーン)	農地改革ゾーン (A ゾーン)
基準	通常、このカテゴリーに属する森林は保存にふさわしい密度の天然林で覆われており、いずれは国立公園や野生動物保護区として囲われる土地である。実際には、平地で森林が残っているところはほとんどないために、勾配が35度以上あるような山岳地帯の森林がCゾーンに認定される。	このカテゴリーに属する森は、荒廃したり、衰退したりしているが、地質上は農地に適さず、林地として再生することが可能である。経済ゾーンの一部は、農地として開墾されて久しく、すでに定住者がいるために、土地は森林局の管理を離れ、農地改革事務局を通じて農民に譲渡されるべく区画される。	何らかの所有権を保証する土地証書が発行されているような農地、および、経済ゾーンから回される農地を指す。

出所：[MIDAS 1991]

表4 森林局のゾーニングに基づく林地配分

(単位：百万ライ)

	面積	(%)
国有保全林	147.34	(45.9%)
保護林 (C ゾーン)	88.23	(27.5%)
良質の林地	71.56	(22.3%)
再生用の林地	7.85	(2.4%)
その他の用地	8.82	(2.8%)
経済林 (E ゾーン)	51.89	(16.2%)
良質の林地	8.82	(2.8%)
再生用の林地	15.46	(4.8%)
その他の用地	27.61	(8.6%)
農地改革用地 (A ゾーン)	7.22	(2.2%)
良質の林地	0.16	(0.0%)
再生用の林地	0.4	(0.0%)
その他の用地	7.2	(2.2%)
国有保全林の外	173.35	(54.0%)
良質の林地	4.89	(1.5%)
再生用の林地	1.44	(0.4%)
その他の用地	167.02	(52.1%)

出所：[MOAC/RFD 1993: 29]

注：表中の「農地改革へ」は筆者が加筆したもの。

な樹木の群生するところが含まれていたとしても、それを返却する規定はなかった。1985年に農地改革事務局の内部文書として出版された『農地改革地における植林と森林保全のためのガイドライン』[ALRO 1985]の存在は、農地改革地の中にある森林の管理が農地改革事務局に任されていたことを示すものに他ならない。²⁵⁾しかし、1995年8月の協定では、農地改革事務局と森林局の合議によって「林地」に認定された土地は、農地改革事務局に譲渡された後でも、

25) この中では、1956年の20%政策に従って、農地改革地の2割に木を植えることが奨励されている。

森林局に返還されることが規定された [RFD and ALRO 1995]。²⁶⁾ そのため、現在、農地改革事務局に譲渡された 4,400 万ライの内、約 10 万ライが森林局に返還される見込みで測量が進められている [RFD 1997]。以上のまとめとして、タイの林地区分制度をその領域的な側面を強調して筆者なりに図解すると図 2 のようになる。

この図の中で、独自の法律に基づいて管理・運営が定められているところは、国立公園と野生動物保護区、そして保全林である。それ以外の保護林は政府の条例や内閣の閣議決定などの諸政策により定められている。図 2 に沿って以上の流れを要約すれば、まず、1957 年の土地分類委員会の政策方針および 1961 年の閣議決定に従って、一番外側の枠に国土の 50% に相当する永久林が地図の上に指定される。ただし、実地調査に基づく永久林の法制化は 1964 年の保全林法まで待つことになり、結果として保全林の範囲は、永久林の内側に描かれる。また、永久林の外には、まだ良質の森林が残されているにもかかわらず、いずれの保護指定も受けていない場合がある。保護林として囲うことのできる地域が稀少になってきた 1980 年代後半からは、

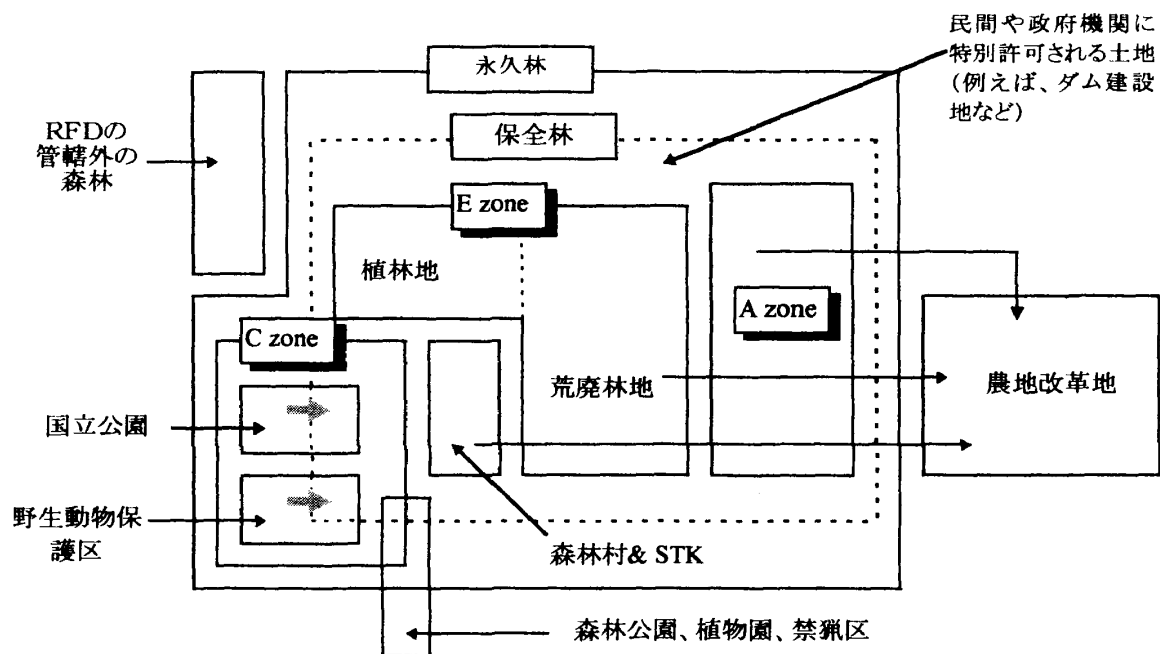


図 2 タイの林地区分

出所：筆者作成

26) いったん農地改革事務局に委譲された後でも、森林局に返却することが義務づけられている土地の条件は、(1) 森が残っている状態の土地、(2) 農地として便益を生み出すことのできないような土地、(3) 生態系が特に脆弱なところ、(4) 村人の共同利用林として保護されるべきところ、(5) 平均斜度が 35 度以上の急勾配の土地、(6) 水源地周辺、(7) 法に基づいて森林局が管理すべきところ、(8) マングローブ林、(9) 農民がまだ占有・耕作していないような荒廃林、である。

まずは国立公園、あるいは野生動物保護区などの優先地域が囲い込まれ、その中に村落がある場合には、保全林に格下げするという、実状に応じて二重の法適用を受ける地域が生じることになった（図2の破線矢印）。森林局の最終防衛ラインはCゾーンであり、森林局としては、なるべく早くその大部分を法人格を持つ国立公園、もしくは野生動物保護区に取り込みたい考えである。一方、経済林のほとんどは民営化し、民間による植林事業の促進を図ることが意図されている。²⁷⁾すでに指摘したように、永久林の外側には土地局が管理している森林もあれば、私有の森林も存在する。また、ゾーニング上は「C（保護林）」の指定を受けているが、いまだに保護区に指定されずに待機している土地も存在する。

この図の中で問題になるのは、Cゾーンの中に住む人々、およびEゾーンの中の植林予定地ですでに農業を営んでいる人々の処遇である。一部の保護ゾーンについては、すでに強制移住などの強硬手段がとられた事例もあるが、住民の反発やNGOの支援なども手伝って、政府と村人のにらみ合いが続いている地域も多い。1997年4月22日に当時のチャバリット政権は「貧民のフォーラム」の要求に応える形で、保護区の中に暮らす人々については、保護区指定を受ける以前からそこに暮らし、森林保全に協力する意志のある農民については土地法典の規定により所有権を付与するという閣議決定を下した。しかし、その後のチュアン内閣は、貧農を支持基盤とする野党を攻撃する目的で1998年6月に前内閣の閣議決定をくつがえし、森林局に対して保護区の中の農民を強制移住させる権限も含めた中央集権的な資源管理権を与える政策を提示した [Ekachai 1998]。いずれにせよ、保全林の農地改革地への大量転用は、国有林から人々を強制移住させたとしても代替農地の確保ができないことを政府が認めた証に他ならない。例えば、1994年の森林局の調査によれば、法的には最も厳格な区域として指定されている野生動物保護区の中にさえ、依然相当数の村落が農耕を営んでいることが確認されている（表

表5 野生動物保護区内および近隣に居住する農民の規模（1994年現在）

地域	保護区の数	居住地と農地がともに保護 区内に存在する			居住地は保護区の外にある が農地が中に存在する		
		家族数	人 口	占有面積	家族数	人 口	占有面積
中 部	9	2,156	9,879	53,229	1,163	4,483	39,686
北 部	23	4,622	23,682	75,691	5,212	14,604	72,440
南 部	14	3,699	13,834	97,762	5,228	13,131	68,679
東北部	12	636	3,163	6,047	1,978	10,706	55,845
合 計	58	11,113	50,558	252,729	13,581	42,924	236,650

出所：1996年12月に森林局で筆者が行ったインタビューの際に提示された資料

注：面積の単位はライ

27) 経済林の民営化と保全林内の用益権（ALRO証書）地域の拡大は、リゾート建設などの大規模開発をもくろむ富裕層への更なる土地集中をもたらすことが懸念されているが、これこそ政府の暗黙の意図であると指摘するNGOも存在する [IUCN 1996]。

5)。これらの人々を強制移住させて、代替農地を探すのは不可能に近い。森林保全を、村人の目から見た経済的なインセンティブによらず、その場しのぎの法制度の改変に頼って行おうとしてきたこと、そして森林減少には植林で対応する、という技術論的発想が保全の条件をここまで困難なものに至らせたと考えられる。

V 人々のための公共地

すでに概観したように、土地の稀少化が深刻化する以前までは、経済的な理由から村人が共有の林地を囲い込む理由は見当たらなかったことが予想される。仮に一部地域で薪や建築材などの森林資源の不足が認識されても、その入手先となるオープン・アクセスの森林が広大に存在したからである。しかし、土地の稀少化と政府による林地の囲い込みは、農民たちが自由に利用していたスペースに徐々に圧迫を加えることになっただけでなく、生活の根幹をなす私的農地の確保さえ困難にした。それでは、「政府のための公共地」ではなく、人々のための公共地、そして村落共同体を主体とする森林利用は、既存の法制度の中でどのように位置づけられるのであろうか。まずは、公共地に関する法制度を簡単に振り返っておきたい。

現在も効力をもつ共同利用地について定めた法律は、1932年施行（1930年公布）の民商法典にたどることができる。そこでは、「国家の公共財産（satharana sombat khong phaengdin）」の一部として、人々の共同利用地に関する規定が含まれている〔Thammarangsi 1996〕。しかし、その当時想定されていたのは道路や公園、湖や海岸などであり、森林は公共財産の例示には含まれていない。しかも、当時の「共用地」に関する法律は、公共地を共同で利用する上での開放性を維持せんとするものであって、共同の所有・占有を保護しようとするものではなかった〔重富 1997〕。民商法や荒蕪遊休地の先占禁止に関する法律（1935年）など、1930年代に始まる一連の領域的な囲い込みは、いずれも1920年代末の経済恐慌による土地の放棄と集中化、そして土地そのものの物理的有限性が政府に認識され始めたことを反映したものであった〔北原 1973〕。

1950年代になると、政府主導のコミュニティー林の起源とも考えられるような「人々のための」共同利用林地の積極的な位置づけを明示した文書が現われる。それによると、政府は1956年に土地法典の一部として示された土地配分に関する取り決めの詳細事項として、国有地の一部を農地として再配分する場合に、その20%を森林として維持することを定め、それを地域住民のための公式の共同利用地として残すべきことを規定している〔MOI 1956〕。この文書では、森林の土壤に果たす役割や、この共同利用林が村人の木材利用のために使用されるべきことなどが明示されているが、「コミュニティ林」という言葉は用いられていない。

森林が比較的豊富で国土の6割以上を占めていたと予想される1950年代に、人々のための

共同利用林地を定めることが必要であった理由ははっきりしない。筆者が土地局のOBにインタビューをした限りにおいては、新たな農地配分が行われる地域は国有林のそばであることが多かったため、国有林への立ち入りを抑制する目的で村落の境界の内側に共同利用林の設立を奨励した、という証言を得ている。豊かな国有林のそばであったからこそ、それを保護する狙いで人々のための共同利用林地を村の敷地の内部に設定しようとした可能性は高い。ただし、この「20%」政策に基づくゾーニングは行われず、結果としては文書指示にとどまる曖昧な政策となった。そして、林地と農地の競合関係が強く認識されるようになった後に、再びこの規定が持ち出され、農地改革事務局と森林局の間の管轄地の範囲をめぐる参照される数字となったのである。この規定は、1995年8月における閣議決定で詳細な基準の下に改定され、農地改革地に森林が残されている場合には森林局への返却が義務づけられることになった。

これまでの整理から、現状の土地制度・林地政策の枠組みの中では、人々が共有できる森林の位置づけは必然的に限定される。政府の称するコミュニティ林とは、今のところ図2で示すところの経済林（Eゾーン）の中に位置づけられており、天然林の利用は基本的な対象にはなっていないのである。つまり、仮に生産性の高い大きな森から順番に、保護の対象として囲われているとすれば、コミュニティ林の法的な存在余地は、「残り物」である荒廃林のスペースに見出す他はない。実際、森林局が出した比較的最近の公式文書によれば、コミュニティ林とは「森林法もしくは保全林法に基づく林地で、国立公園や野生動物保護区、あるいは禁猟区の中、あるいは内閣が水源林として保護を規定している土地にあってはならない。それはまた、政府の利益のために法に基づいて保全や立ち入り禁止を決めている土地にあってはならない」[RFD 1997: 27] とある。

それでは、荒廃林地での植林以外に政府が認めるようなコミュニティ林を促進する制度的基盤は存在しないのだろうか。筆者はいくつかの可能性が残されていると考える。第一は、面積的にはまだ少ないが、国有保全林の外にあって、土地局の管理の下に置かれているコミュニティ林の利用である。農民の日常的な利用頻度が高い公共地には基本的に二つのカテゴリーがあり、一方は放牧地などに利用されることの多い内務省管轄の土地、もう一方は、森林局管轄の林地である。前者の分類に属する土地は、先述の民商法に基づいて土地法典によって保護されるもので、土地局の比較的最近の資料に依れば、全国で1万7千箇所、約108万ライが登録されており、放牧地やコミュニティ林として地域住民に利用されている [DOL 1998]。²⁸⁾ このうち、コミュニティ林としての登録は、1997年の段階で11万6,000ライで、その数と面

28) 私的所有（もしくは占有）が不在であるような遊休地は、1941年の森林法の規定上、まずは「森林」という分類に含まれることになるが、その後、土地局（地元の群役場）に申請することで土地法典に基づく「荒蕪遊休地」もしくは「共同利用地」として登録することができる。ある土地が法的に森として分類される限りにおいては、森林局の監視の下に利用が規制されることが多い。

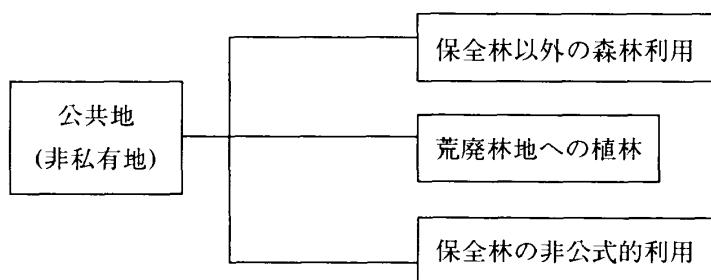


図3 政府が認めるコミュニティ林の存在形態

出所：筆者作成

積は増加傾向にあるという [Somtheep and Theeparit 1997]。もちろん、土地が森林局の管轄外にあっても、その上に有用樹種がある場合は森林局の関与は避けられない。しかし、森林局の領域的管轄の外にあることから、森林局のパトロールなどの干渉も少ないことが予想できる。

第二は、保全林から農地改革地に移った土地におけるコミュニティ林の促進である。すでに示したように、1995年の協定以降、農地改革地にあっても森林が残っている場合は森林局の管理の下に返却することが原則となった。しかし、そこでの「森林」の定義は曖昧で、実際には、関連する現地の役人の合議によって森林であるかそうでないかが決定される。新しい農地改革地はほとんどが旧保全林であり、保護区に接した場所であるケースも多いことから、農地改革地の中には比較的豊かな森林が存在する場合がある。そして、ここで特に重要なのは、農地の利用権がALRO証書によって保証されていることである。つまり、農地改革地では土地と森の利用がワンセットになっている可能性がある。ただし、ALRO証書は実態として、開墾された保全林での耕作権の追認という形になっているために、現在耕す土地をもっていない農民については対応できていない。森のそばに暮らしながら、実態として耕作地をもたない農民は森との経済的な結びつきが強いことも多く、こうした農民たちの処遇は今後の重要課題である。

第三は、国有林の非公式的利用であり、現在の多くの地域で見られる慣習的な天然林・二次林の利用がこれに相当する。つまり、厳密には違法であるが現地の森林局と村人のインフォー

ㄨ が、土地局の公共地として登録することで住民によるアクセスが容易になるのが一般的である。その理由は、森林局の方が現地スタッフが多く、パトロール能力に優れているからである。筆者のインタビュー調査では、農民が公共地を好んで森林局の下に禁猟区として登録する例も確認されており、農民がどのようなプロセスと動機で公共地の登録を行っているのか、あるいはその帰結はどのようなものなのか、などの点については今後の研究課題としたいと考えている。

マルな合意によって、自給目的の林産物だけでなく、場合によっては重要な所得補助になるキノコやタケノコなどを国有地から採取してよいというものである。こうした森林利用を営んでいる住民組織は少なくとも1万2千を数え、ウボンラチャタニ県のドンヤイの森などが事例として調査されている [Poffenberger and McGean 1993]。しかし、こうした非公式の取り決めは現地の森林局役人の一存で機能しているため、その制度的基盤は不安定であるし、森林の利用についてもかなりの制限の下で行われていることに変わりはない。

コミュニティー林法の施行が、以上のようにすでに機能している、あるいは機能しつつあるコミュニティー林活動にどのような影響を与えることになるのかは今だに不透明であるが、基本的には「Cゾーンの外」で非公式に利用されている三番目の利用形態を追認する法律になることが予想される。その一方で、農民の主たる所得源が森林ではなく農地に由来するものであるかぎり、森林という共有資源は、その私的前提となる農地の確保を視野に入れた上で位置づけられる必要がある。かつては「潜在的農地」という意味を含んでいた森林が、制度上、農地と分離して別個の存在として確立されつつある以上、森を利用する権利は、そこに暮らし、土地を耕す権利と合わせて保障されなければ意味がない。

VI 結 論 と 展 望

国有林地は国土の総面積の半分近くを占めている。こうした土地を如何に管理するかという問題は、そこに暮らしている農民の日常生活だけでなく、エネルギー供給、水資源確保、環境や生物多様性保全など地域を越えたグローバルな問題とも密接に関連している。本稿で強調してきたのは次の二点である。第一に、森林減少・劣化という問題に対して、農地再配分と植林が中心的な対応策であると考えられてきたが、過去の失敗を踏まえ、すでにある森林、まだ劣化していない森林の管理の在り方を問い直していく必要がある。そのためには、森林を様々な土地利用形態の一つと見なして、他の土地利用との競合関係を整理するのが先決である。

第二に、多様な性質をもつ資源の持続的な管理のためには、特定の資源をめぐる国、村落共同体、個人といった異なるレベルの社会集団が互いにどのように組織され、関係づけられるのかを明確にする必要がある。これまで行われてきた公共地の細かな分類化は、それぞれの土地の機能と管理主体の相互関係を曖昧にし、各主体がそれぞれの分類に個別に対応する体制を作りつつある。しかし、本来は相互に依存関係にある要素の一部（例えば、共有部分）だけを抜き出して、その管理の在り方を議論することの限界は明らかである。国との関係で言えば、農民たちの資源管理能力を問う以前に、どのような資源が農民たちに配分され、それを配分した背景にどのような力が働いているかを理解する必要がある。世帯や個人との関係に照らせば、共同利用地だけでなく私的農地の確保にも配慮した総合的な資源利用の在り方を検討する

必要がある。本稿では、さしあたり前者の関係を中心に見てきた。

80年代以降に特に増加した土地をめぐる一連のスクランダルが示すように、もはや競合の対象は木材を含む林産物よりも土地そのものに移ってきている。このように考えると、共有資源の確保にも増して、その私的前提となる農地の所有権を位置づけることの重要性が浮かび上がってくる。共有資源の適正管理のためには、人々はそこからの便益の見返りとして、時間、労力、信頼を培うといったコストを支払わなければならない。そして、そのコスト支払い能力は、その人のもつ広い意味での私的資源に依存している。タイの林地政策の歴史を振り返れば明らかなように、集合的な管理が必要となる環境への配慮は、地域の社会的・経済的実状を考慮したものではなくては持続性をもたない。

筆者の見るところ、以上の問題意識に照らして、今後一層重要になる政策課題は次の2点である。一つは、保護区内部に居住する人々の農地の権利問題である。審議中のコミュニティー林法は、森林の利用について定めるものであり、土地の所有権には関係が無い。森林局内ではCゾーンにのみ適応される特殊な土地利用権を発行することで地域住民を懐柔しながら森林の保全を意図する動きもあるようだが、森林の管理と農地の安定的な利用を保障するような本格的な共有・共用制度の導入は不可避の状態になっている。

第二は、森と人々を引き離すことを主眼としてきたこれまでの国の森林政策が、その結果として、現在検討されているコミュニティー林運営に必要な担い手を次々と失わせているのではないかという点である。もちろん、人々と森とのかかわりは国の政策だけが決定しているわけではなく、その時々政治・経済的環境も大きく影響している。そして、村落レベルでは林産物への直接的依存は市場経済の拡大と共に低下していくであろう。しかし、すでに述べたように、ダムの建設用地をはじめとする土地そのものへの需要は逆に増加傾向にあると言える。森林という土地利用形態を維持するには、十分な資源管理能力を示してきた村落共同体に対して、農地の保証と合わせる形でその権能を早く公的に認知していく必要がある。しかし、森林が稀少化するにつれて競合は激化し、そうした政策転換が困難になるどころか、もはや手遅れになりつつあるのが現状である。

資源管理の問題は、「森と人」ではなく森をめぐる「人與人」の競合関係である。しかし、資源管理をめぐる村落共同体と政府の関係は、本来必ずしも敵対的なものではない。国有資源であっても、行き届いた細かな管理のためには、地元の村落共同体に依存せざるを得ない部分が出てくる。一方で、地域住民は規模の大きい資源の管理ほど、そのルールと秩序維持のため、公的機関の権威による下支えを必要とする。外部者による不法伐採を郡役所に報告しても取り合ってもらえないようでは、村人たちの保全の誘因は低下する一方である。残念ながら、現在のタイにおいて、森林にかかわる様々な主体間の信頼関係が醸成され、資源管理の制度が充実していくにはまだ相当時間がかかりそうである。

参 考 文 献

- ALRO (Agricultural Land Reform Office). 1985. *Khumuekaan plukpaa lae dulee raksaapaa nai kheet patiruupthidin* (農地改革地における植林と森林保全のための手引き). Bangkok: ALRO.
- Baland, J-M.; and Platteu, J-P. 1996. *Halting Degradation of Natural Resources: Is There a Role for Rural Communities ?* Oxford: Clarendon Press.
- Chamarik, S., et al. 1993. *Paa chumchon nai pratheet thai: paa phonkeet roon kap phaap ruam khong paa chumchon nai pratheet thai* (タイのコミュニティー林——発展の方向, 第1巻, タイにおける熱帯雨林とコミュニティ林の全体像). Bangkok: Sathaban chumchon thong thin phatthana.
- Charasdamrong, P. 1997. The Land of No Return. *Bangkok Post*, February 16, 1997.
- Chirapanda, S. 1985. Historical Development of Thailand Renewable Resource Use and Management Policy. A Paper prepared for the seminar "Managing Renewable Resources: Historical and Contemporary Perspective" held in Sapporo, Japan, June 1985.
- _____. 1996. *The Thai Land Reform Programme*. Bangkok: Agricultural Land Reform Office.
- Christensen, S.; and Rabibhadana, A. 1994. Exit, Voice and the Depletion of Open Access Resources: The Political Bases of Property Rights in Thailand. *Law & Society Review* 28 (3): 639-655.
- Danthanin, M., et al. 1993. *Paa chumchon nai pratheet thai: neao thand kan phattana lem 3: pa chumchon phak tawan ok Chiang Nua* (タイのコミュニティー林——発展の方向, 第3巻, 東北タイのコミュニティー林). Bangkok: Sathaban chumchon thong thin phatthana.
- De Koninck, R.; and Dery, S. 1998. Agricultural Expansion as a Tool of Population Redistribution in Southeast Asia. *Journal of Southeast Asian Studies* 28 (1): 1-26.
- DOL (Department of Land). 1998. *Thiadin thi prachachon chaiprayot ruwamkan thii ooknagseusamkan samrap thiruang leew* (国有地証書発行済の庶民による共同利用地, 1998年4月, 土地局).
- Ekachai, S. 1998. The Fight Is Far from a Result. *Bangkok Post*, July 2, 1998.
- Falkus, M. 1990. Economic History and Environment in Southeast Asia. *Asian Studies Review* 14: 65-79.
- FAO (Food and Agricultural Organization). 1948. *Report of the FAO Mission for Siam*. Washington, USA: Food and Agricultural Organization.
- Feeny, D. 1982. *The Political Economy of Productivity: Thai Agricultural Development 1880-1975*. University of British Columbia Press.
- _____. 1989. The Decline of Property Rights in Man in Thailand, 1800-1913. *The Journal of Economic History* 49 (2): 285-296.
- Flaherty, M.; and Jengjalern, A. 1995. Differences in Assessments of Forest Adequacy among Women in Northern Thailand. *The Journal of Developing Areas* 29: 237-254.
- Ghimire, K. 1994. Parks and People: Livelihood Issues in National Parks Management in Thailand and Madagascar. *Development and Change* 25: 195-229.
- Gienty, D. 1967. *Thailand's Forest Development and Its Effect on Rural Peoples*. Bangkok, Thailand: United States Operations Mission.
- Hafner, J.; and Apichatvullop, Y. 1990. Farming the Forest: Managing People and Trees in Reserved Forests in Thailand. *Geoforum* 21 (3): 331-346.
- Hardin, G. 1968. Tragedy of the Commons. *Science* 162 (December): 1243-1248.
- Hirsch, P. 1988. Spontaneous Land Settlement and Deforestation in Thailand. In *Changing Tropical Forests: Historical Perspectives on Today's Challenges in Asia, Australia and Oceania*, edited by J. Dargavel, et al., pp.359-376. Canberra, Australia: Centre for Resource and Environmental Studies.
- Ingram, J. 1971. *Economic Change in Thailand 1850-1970*. California: Stanford University Press.
- 井上 真. 1995. 『焼畑と熱帯林』弘文堂.
- IUCN. 1996. *A Review of the Thai Forestry Sector Master Plan*. IUCN.
- Kasetsart University (Faculty of Forestry). 1987. *Assessment of National Parks, Wildlife Sanctuaries and Other Preserves Development in Thailand. Final Report*. Bangkok: Kasetsart University.

- Kemp, J. 1981. Legal and Informal Land Tenures in Thailand. *Modern Asian Studies* 15: 1-23.
- Khambanonda, C. 1972. *Thailand's Public Law and Policy for Conservation and Protection of Land: With Special Attention to Forest and Natural Areas*. Bangkok: The National Institute of Development Administration.
- 北原 淳. 1973. 『近代タイの土地法制——戦前の土地法体系に関する一試論』 アジア経済研究所：所内資料.
- Lohmann, L. 1996. Freedom to Plant: Indonesia and Thailand in a Globalizing Pulp and Paper Industry. In *Environmental Change in South-East Asia: People, Politics and Sustainable Development*, edited by M. Parnwell and R. Bryant. London: Routledge.
- Lynch, O.; and Alcorn, J. 1991. *Empowering Local Forest Managers: Towards More Effective Recognition of Tenurial Rights, Claims and Management Capacities among People Occupying "Public" Forest Reserves in the Kingdom of Thailand*. World Resources Institute.
- MacKenzie, J. 1988. *The Empire of Nature: Hunting, Conservation and British Imperialism*. Manchester: Manchester University Press.
- Mehl, C. 1990. The Promise of Social Forestry: Evolution and Sustainability. In *Deforestation and Poverty: Can Commercial and Social Forestry Break the Vicious Circle?* edited by S. Tongpan, et al. TDRI Research Report No. 2. Chonburi, Thailand: TDRI.
- MIDAS (Agronomics). 1991. *Study of Conservation Forest Area Demarcation, Protection, and Occupancy in Thailand*. Vol. I, Appendix II, p. 1, Prepared for the World Bank.
- MOAC/RFD. 1993. *Thailand Forestry Sector Master Plan: Vol. 5: Subsectoral Plan for People and Forestry Environment*. Bangkok: Royal Forest Department.
- MOI (Ministry of Interior). 1956. Krasuang Mahaathai, Phrusaphaakhom, 2499. Thii 9317/ 2699 (内務省文書, 第 9317/ 2699 号, 1956 年 5 月).
- Pearmsak, 1997. Kaan wikro pho ro bo paa chum chon. *Paa kap Chumchon* 9: 5-12, 60.
- Peluso, N.; and Vandergeest, P. 1995. Territorialization and State Power in Thailand. *Theory and Society* 24: 385-426.
- Phongpaichit, P. 1995. *The Army's Land Redistribution Programme in Forest Reserves: Case Study of the Active Exclusion of Poor Villagers in Northeast Thailand*. Bangkok: Faculty of Economics, Chulalongkorn University.
- Poffenberger, M.; and McGean, B., eds. 1993. *Community Allies: Forest Co-Management in Thailand*. Southeast Asia Sustainable Forest Management Network, Research Network Report Number 2, Center for Southeast Asia Studies, University of California, Berkeley.
- Pragton, K.; and Thomas, D. 1990. Evolving Management Systems in Thailand. In *Keepers of the Forest: Land Management Alternatives in Southeast Asia*, edited by M. Poffenberger, pp. 167-186. Kumarian Press.
- Ramsay, J. 1976. Modernization and Centralization in Northern Thailand, 1987-1910. *Journal of Southeast Asian Studies* 2 (1): 16-32.
- RFD (Royal Forest Department). 1996. *Forestry Statistics of Thailand*. Bangkok: Royal Forest Department.
- _____. 1997. *Prapheet khong 'paa'* (「森」の分類). Bangkok: Royal Forest Department.
- RFD; and ALRO. 1995. Bantheuk Khootoklong. Rawaang krom paamai lae samnakngaan pathilopthidin phuakasetakram (S.P.K) waaduai neewthaangkaan patibatnaikaan kanphuenthii paasanguan hengchaat krapkeun krompaamai (森林局と農地改革事務局の間における国有保全林利用禁止区域の森林局への返却実施に関する協定覚え書き, 1995 年 8 月).
- Ridmontri, C. 1997. The Pros and Cons of the Bill. *Bangkok Post*, June 19, 1997.
- Samatcha Khon Chon. 1997. Samatcha Khon Chon (「貧困のフォーラム」出版のパンフレット, 1997 年).
- 佐藤 仁. 1998. 「豊かな森と貧しい人々——タイ中西部における熱帯林保護と地域住民」『地球の環境と開発』(岩波講座「開発と文化」第 5 巻), 195-217 ページ所収. 岩波書店.
- Sayamon, K. 1995. Panhaa tangkotmaai lae nayobaai khong kaanchai amnaatrat thii kiyokap kaan

- thiudin nai kheet paa (国有林地内における国家権力の行使に関する政策的・法的諸問題, チュラロンコン大学法学研究科修士論文, 1995 年).
- 重富真一. 1997. 「タイ農村の『共有地』に関する土地制度」『東南アジアの経済開発と土地制度』(研究双書 No. 477) 水野広祐・重富真一(編). アジア経済研究所.
- Skinner, G. 1957. *Chinese Society in Thailand: An Analytical History*. Ithaca: Cornell University Press.
- Somtheep, L.; and Theeparit, K. 1997. Paa kap khon (『森と人々』未出版資料, 森林局).
- Stott, P. 1991. Mu'ang and Pa: Elite Views of Nature in Changing Thailand. In *Thai Constructions of Knowledge*, edited by M. Chitakasem and A. Turton. School of Oriental and African Studies, University of London.
- 竹田晋也. 1990. 「タイ北部における森林再生の構造」京都大学博士論文(農学研究科).
- Taylor, M. 1998. Governing Natural Resources. *Society and Natural Resources* 11 (3): 251-258.
- TDRI (Thailand Development Research Institute). 1989. *Identification of Potential Land Reform Areas in Chantaburi Province: Final Results*. Vol. 1: *Main Report*, Working Paper NRE 6.
- _____. 1990. *Land and Forest: Projecting Demand and Managing Encroachment*. Bangkok: TDRI.
- Thammarangsi, W. 1996. *Rabop kaanchatkaan thidin pen satharana sombat khong phaengdin* (『国有財産である土地の管理制度』, タマサート大学法学研究科修士論文).
- Thompson, J., *et al.* 1992. Institutional Dynamics: The Evolution and Dissolution of Common-Property Resource Management. In *Making the Commons Work: Theory, Practice, and Policy*, edited by D. Bromley. San Francisco: ICS Press.
- Uhlig, H. 1984. *Spontaneous and Planned Settlement in Southeast Asia*. Hamburg: Institute of Asian Affairs.
- Vandergeest, P. 1996a. Mapping Nature: Territorialization of Forest Rights in Thailand. *Society and Natural Resources* 9: 159-175.
- _____. 1996b. Property Rights in Protected Areas: Obstacles to Community Involvement as Solution in Thailand. *Environmental Conservation* 23 (3): 259-268.
- Zimmerman, C. 1931. *Rural Economic Survey*. Bangkok: Bangkok Times Press.