

# カンボジア森林セクターの近況

中 田 博

## 1. カンボジア森林資源・セクター沿革

### 1) カンボジア森林資源

カンボジア王国はインドシナ半島の周辺国同様陸域は常緑および落葉とその混交の熱帯降雨林に、潮間帯はマングローブ林が主要な森林生態系を形成している。加えて、トンレサップ湖を中心に内水面森林生態系がみられる。インドシナ半島の四カ国の中でも開発の影響を受けやすい平野部が大半であるにもかかわらずラオスと並んで広範に天然性の森林が残っている（表1）。その背景は、タイ・ベトナムと比較して後発となっている開発、ラオスのような広範囲に渡る焼畑がみられないことに起因すると考えられる。天然性の高い森林が多く残存するため、生息する野生生物や稀少で市場価値の高い樹種なども多く存在する。

### 2) 森林セクター沿革

内戦復興後のカンボジア森林セクターは三つの

表1 インドシナ諸国の森林被覆率、天然林比率  
(国土面積比)

国名	森林率 (%)	天然林率 (%)
タイ	37	26
ベトナム	44	33
カンボジア	57	56
ラオス	68	65

出典：FRA2010

フェーズに分類される。

#### (1) 復興過程の早急な商業的木材生産コンセッション制度導入（1990年代）

復興過程で国家歳入の確保が急務とされた。国際復興復旧銀行（俗称＝世界銀行）や国際通貨基金（IMF）などが中心となり森林を含む天然資源開発よりのロイヤリティー収入を図る一環として、主要な森林地帯へ早急に商業的な天然林からの木材生産コンセッションが導入された。しかし、それを監督する政府機関の体制が追いつかず、国際的な批判を受け、2002年に輸出目的の商業伐採に対するモラトリアムが導入され今日に至っている。

この時期、1993年の王室令（Royal Decree）に基づき、森林保護区が設定され、一部の森林が環境省（MoE/GDANCP）所掌下となった。本来、閣僚評議会（Council of Ministers）令（sub-decree）に基づき設置されるべきものに対し、例外的に王室令が發布されたことに関する公式な説明はない。仮説としては、土地を所掌する事自体が大きな利権であるため環境省系の権益保全行為などが想定される。

また、90年代後半頃から、世界的な潮流に乗り森林経営の主要な部分を地元コミュニティにゆだねる Community Forestry (CF) が導入され、多くの援助機関や NGO が参画した。

#### (2) 主要森林地帯の保護林化（2000年代）

主要森林地帯に設定された商業的な天然林からの木材生産コンセッションは同時に野生生物の生息域でもあった。また、伐採強度も森林生態系が回復不

能なほど破壊されるほどでもなく、伐採期間も短かった事から、これらを保護林化し野生生物保全を新たな森林経営の柱の一つとすることとなり、当時の農林水産省野生生物・森林局（現在の森林局（Forestry Administration））を中心に押し進められた。これをWSC（Wildlife Conservation Society）、WA（Wildlife Alliance）、CI（Conservation International）など国際NGOを中心に国際社会も後押しした。保護林での活動は概ね共通しており、①野生生物に関連した調査研究、②密猟・開墾など違法の取り締まり③生息域（森林など）の保全の三つが中心となる。これら保護林の立ち上げには約1億円、毎年の運営経費約0.5億円と10年の年月が必要と言われている。

この時期、2002年には森林法（Law on Forestry）が公布された。

- (3) 森林減少・森林劣化に起因した温暖化効果ガスの排出の削減（REDD+）の試行（2000年代後半以降）

転機は2007年のリーマンブラザーズ社の破綻を期に表面化した金融危機とともに訪れた。国際NGOは多くの場合資金源を寄付金に頼っているが、金融危機により保護林の運営資金の調達環境が悪化した。時を同じく、2007年末には国連気候変動枠組条約（UNFCCC）第13回締約国会合（COP13）で打ち出されたバリ・ロードマップに森林減少・森林劣化に起因した温暖化効果ガスの排出の削減（REDD+）が盛り込まれ、保護林での取り組みのひとつの柱である上記「③ 生息域（森林など）の保全」を実現することにより、基金や市場からの資金を調達できる可能性が生まれた。これを受けて、保護林のREDD+プロジェクト化が進展している。

この時期、カンボジア王国では開発や土地の囲い込みなどが進展する。開発コンセッション（ELC: Economic Land Concession）が土地利用のゾーニング無しに無秩序に設定され、森林局はこれに抵抗するが、森林の経済的価値を図る尺度を持たず政治的に苦境に追い込まれていた。REDD+は他の用途に対し森林の経済的価値を主張する手段として認知

され、森林局も積極的にREDD+に取り組むこととなり、今日に至っている。

- 3) 森林を所掌する組織

現在、森林の存在する土地を所掌する官庁は所掌する面積の大きい順に以下のとおりである。①農林水産省森林局：森林法に基づくPermanent Forest Estate。②環境省：保護区内の森林。③農林水産省水産局：保護区外の内水面及び潮間帯の森林。④アプサラ機構：アンコール遺跡群周辺の森林。

## 2. カンボジアの国家森林プログラム（National Forest Programme：NFP）

- 1) NFP 概要

NFPは1992年に開催された「環境と開発に関する国連会議（UNCED）」の過程で提唱・認知され、この会議の成果の一つである「森林に関する原則声明」などに盛り込まれ、Post-UNCEDでも世界的にしばしば引用・実践されている概念である。NFPは従来のセクター完結型、トップダウン型、域内不統一な政策や統計などと異なり、①セクター横断的、②トップダウンとボトムアップの併用、③段階的に成果を求め、利害・意見調整や社会の変化を柔軟に盛り込むプロセス重視、などを特徴としている。NFPの問題点のひとつとして、NFPを理解できている関係者が稀である点が挙げられる。

- 2) カンボジアのNFP

カンボジアのNFPはデンマーク政府をはじめとした財政支援を中心とした支援を標榜する援助機関とセクターに対する広範な援助を必要とする森林局がTWG-FE（Technical Working Group on Forest and Environment）などを通じて推進し、2010年に閣僚評議会（Council of Ministers）により承認された。

現在のカンボジアNFPは後述の6つのプログラムから構成されているが、NFPの原則から考え、現時点では以下をはじめとした課題が存在し、段階的な進化が望まれる。

- ①カンボジア政府は省庁や部局間の隔絶が大きい  
ため、独立した政策を標榜する環境省、水産局、

アプサラ・オーソリティー及び周辺省庁は現時点においてまだNFPに参加しておらず、森林局で完結している。

- ②現在のNFPドキュメントは各プログラムの下での活動が中心となっているため、森林局以外の官庁や地方政府との調整プロセスなどが記載されていない。
- ③草稿が開始された2007年頃にはまだ大きく取りあげられていなかったREDD+や流域管理などに関する扱いが小さい。
- ④実施にあたっての組織的キャパシティーや財源が明確でない。

TWG-FEの共同議長であったデンマークは、当初各援助機関から供与される無償の供与資金のプール化によるNFPの財政支援を構想していたが、イギリス(DFID)とニュージーランド(NZAID)以外は参加せず、2012年のデンマーク政府のカンボジア支援撤退をもってプールファンドは実質消滅する。

### 3) NFP 実施状況

2012年現在の全体としての進捗は概ね以下のとおりである：

- ①NFPに対し、協力的な支援機関とそうでない機関が混在している。森林局担当次長を中心に、NFP準備過程に存在したNFP Taskforceの再開を通じ、統合的アプローチとなるよう努力が進展している。
- ②周辺省庁などとの統合化に関しては省庁・部局間の協力関係の欠如により目処がたっていない。
- ③地方においては、デンマークの財政支援の下、当初5地方森林局(ラタナキリ、モンドルキリ、クラチェ、カンダール、カンポット)でトップダウン型の一年毎の予算計画の形態で進められ、地方毎の中期的な目標や計画なども作成されなかった。2011年JICAの支援を通じ、パイリン地方森林局が中期的な計画の下、プロセスを踏んだsub-national NFPをとりまとめた。2012年は同様にコンボンチュナン、コンボントム、ストウントレンの地方森林局に拡大し、

数年内に全地方森林局のsub-national NFPのとりまとめを標榜している。

- ④NFP文書によると、2014年には進捗や時代の変化を取り入れたNFPの改訂作業が想定されている。もう少し実施経験を積んでからの改訂が望ましいのではないかと森林局幹部の発言も散見される。

(2)NFPの各プログラム毎の進捗は以下のとおりである。

#### プログラム1：林地の境界確定、分類、登記

現在のカンボジア政府の制度では、林地の地籍簿への登記には以下が要求されている模様である。①閉じた森林境界確定、②林地の機能分類、③国家地籍簿への登記である。これまでの主要国際NGOやデンマーク政府、JICAを通じた支援は、特に土地を巡る紛争の起きやすい地域での境界確定を通じた森林への不法侵入や占拠を防止する事に役立った。2011年現在の実績は1,913.7Km(物理的境界設定済み総延長)/120,000Km(境界設定総延長距離)となっている。

一方、このアプローチはいずれも総延長が長く、経費がかかるため、潜在的な紛争地域における線状の境界確定であった。閉じた多角形の境界画定でないと②及び③に進めないため、地籍簿に登録された林地が未だに存在しない状況が続いている。2012年、初めて閉じた多角形の境界画定がコンボントム州で実現する見込みであり、数年内の地籍簿登録済み林地第一号が期待される。課題としては、登録手続きが明確化されておらず試行錯誤の行政手続きとなることなどが挙げられる。

#### プログラム2：森林及び生物多様性の保全と利用

このプログラムは主に生産林と保護林が対象となる。生産林は2002年以降木材生産コンセッションよりの輸出向け生産のモラトリウムが解除されておらず、また2011年は国内市場向けに毎年交付されてきた伐採許可も林地のEconomic Land Concession(ELC)への転用時に発生する木材が市場を満たしているとされ発給されていない模様で、実質生産林は施業を休止している。数年の間にはELCの

拡大にも歯止めがかかる可能性が高いが、NFPはここ数年生産林を対象とした目立った取り組みはない。

保護林に関してはNFP関連ドキュメントでは最終的に3百万haの設定を目標としている。保護林及び移行予定林毎に森林局の主要パートナーNGOが存在し、技術的・資金的に大きな役割を担っている。また、Sub-nationalのREDD+化は保護林を核としたアプローチを想定している。保護林・REDD+化は以下のステップで実施される。①保護林化候補地区の特定、②保護林化候補地区の調査(机上・現地踏査)、③保護林化移行活動(調査研究、密猟や違法な木材生産などの取り締まり、森林・野生生物生息域の保全)、④保護林化協議、⑤保護林の正式認定手続き、⑥保護林経営の強化、⑦プロジェクトベースのREDD+化、⑧保護林を核としたSub-national化(ステップ①～⑦と類似のステップ)。

現在、各保護林及び保護林移行予定林における進展は以下のとおりである(丸数字は上記ステップを、その右は森林局のメインパートナーを意味する)。

- \* Seima Protected Forest ⑦ Wildlife Conservation Society
- \* Mondulkiri Protected Forest ⑥ World Wildlife Fund
- \* Oyadav Protected Forest ⑥ NSOK International
- \* Veun Sai - Siempang ④ Conservation International
- \* West Siempang ⑤ Birdlife International/Cambodia
- \* Prey Long ③, ④, ⑦ Conservation International
- \* Preah Vihear Protected Forest ⑥ Wildlife Conservation Society
- \* Central Cardamon Protected Forest ⑥ Conservation International
- \* Southern Cardamon Protected Forest ⑦ Wildlife Alliance

また、インドシナ半島に残存する天然林と野生生物の生息域は国境を跨いでいる。中でも地形的に平坦でゾウやトキなどの野生生物が国境を越えて行き来するカンボジアとラオス及びタイとの国境を跨いだ森林生態系と野生生物の保全の取り組みも進展しつつある。

プログラム3: 法に基づいた取り締まりとガバナンス強化

このプログラムは近年横行する違法行為(例: 森林の占拠や非林地化、違法な木材生産、密猟)の取り締まり強化に対するフン・セン首相の強い政治的リーダーシップを反映している。

プログラム4: 村落林業

1990年代以降、世界的な住民参加型村落開発ブームにのって、1990年代末期頃より国際社会主導でカンボジアに村落林業(Community Forestry: CF)が導入された。森林を所掌する三省庁(森林局、水産局、環境省)毎に異なる制度となっている。NFP文書では森林局所掌の森林のうち2,000,000haのCF設定を目指しており、そのアプローチはPrakas(制度実施細則)が定められ、11ステップに沿って実施される:

- ステップ0: 村落林業候補地特定
- ステップ1: 村落林業立ち上げ
- ステップ2: 情報収集
- ステップ3: 運営組織立ち上げ
- ステップ4: 組織規定整備
- ステップ5: 境界設定と図化
- ステップ6: 諸規則整備
- ステップ7: 政府認可
- ステップ8: 村落林業経営計画作成
- ステップ9: 商品化
- ステップ10: 経営計画に基づいた施業
- ステップ11: モニタリングと評価

一方で、村落林業はブームに乗って援助機関から資金支援を受けたNGOなどがばらばらに実施してきていた。RECOFTCなどの関係者の見解によれば、①制度・技術指導などを行う実力のないNGOも多いこと; ②PRAKASに準拠しない事業も多い

こと；③村落事業は恒久的に何らかの外部支援を必要とする一方、援助機関の資金支援などは数年しか実施されないこと；④森林局などの核となるべき公共機関が実施支援側 NGO などの活動状況を把握できておらず、困難が発生した時に期を逸せず支援する事ができないケースもあること；などの問題点が存在する。

森林局のリーダーシップで National Community Forestry Program Coordination Committee (NCF-PCC: 議長は森林局次長、事務局は森林局村落林業室 (CFO: Community Forestry Office)) が調整機関として貢献することとなっている。2011 年は CFO 内部の問題などで進展がなかった。2012 年は Sub-national NFP の一環としての進展も期待されている。

NCFPCC の活性化にはしばらく時間を要するものの、現在活用できる二つのメカニズム (EU 及び UNDP プロジェクト) を NCFPCC プロセス (実質上のキーになるメンバー間の非公式調整など) を活用して、問題点の発展的解決が進められている。

#### プログラム 5: 能力向上と研究開発

過去 10 年以上に渡り能力向上 (CB) は、その入り口としての個人の能力向上の手段である研修が中心となって来た。次なる課題は、その先の要素である「組織」に対する CB の推進である。2011 年、TWG-FE は組織の能力向上 (Institutional Capacity Building) を中核に、CB に関するコンサルタント報告をまとめ、以下を勧告した。

① NFP プログラムと整合した森林局の再編、② NFP taskforce の再開、③ 森林局内の調整、④ プログラム 5 と整合した能力向上計画の策定、⑥ 森林局の普及業務の充実

2012 年頭よりこれら提言を踏まえた新しいアプローチと体制の準備作業が進展している。

#### プログラム 6: 持続可能な森林経営推進のための財源

このプログラムは、持続可能な森林経営推進に必要な資金メカニズムを対象としている。カンボジア政府よりの公的資金や林産物収穫よりのロイヤリ

ティー、民間セクターの歳入、国際社会よりの調達、Payment for Environmental Services (PES) などの新たな資金メカニズムの導入などを念頭にしている。2012 年現在、実質検討が行われているのは REDD+ のみである。

カンボジア REDD+ の立ち上げ期間のアプローチは、2010 年 09 月に政府機関や利害関係者により了解された Cambodia National REDD Roadmap を基本ドキュメントとしている。以下の 4 つの柱から構成されている。

特徴として、①カンボジア政府主導、②森林局の中核的役割、③実施は省庁横断的 Cambodia National REDD+ Taskforce による全体調整が挙げられる。

このロードマップ実施を UN-REDD (国連専門機関のワンストップサービス: UNDP/FAO/UNEP), FCPF (Forest Carbon Partnership Facility: 事務局国際復興開発銀行 (俗称: 世界銀行)), CAM-REDD (JICA 技術協力プロジェクト) 及び NFI (National Forest Inventory) に関する FAO プロジェクトが中核的に支援している。なお、FCPF は 2012 年 8 月現在支援を開始していない。

2012 年 8 月現在の進捗状況は以下のとおりである。

- ①協議のプラットフォーム: 森林局と環境省の対立や、牽引力の不足などにより、Cambodia National REDD+ Taskforce とその事務局の設立が遅れている。この最も基本となる Institutional Arrangement の未成立により、それ以降の進捗が見られていない。5 月後半に関連省庁よりの Taskforce への参加者任命依頼文書は農林水産大臣より発出することで合意され、6 月に発出された。
- ②制度整備: Taskforce の設立の遅れにより、こちらも進展は少ない。05 月末時点では、国会上程準備中の生物多様性に関する法案に REDD+ 実施に関連した配慮が検討されている。
- ③ランドスケープ単位の森林減少に起因した排出の削減: 前記プログラム 2 で解説したとおり、

カンボジア REDD+の現場における温暖化効果ガス排出削減は保護林経営を中核としている。プログラム2で解説した⑦と⑧以降が REDD+化に伴い加わった。

- ④ 温室効果ガス排出の測定・報告・検証 (MRV) : Taskforce の立ち上げは遅れているものの、MRV に関しては実務者間で準備が進んでいる。

#### 4) 今後の展開

2010年に閣僚評議会で承認された文書、これまでの動静、カンボジア政府幹部の意向などから、向こう3年間の展開は以下が想定される：①継続して6つのプログラムの進展、②閣僚評議会で承認された文書にはないが、権限委譲と地方分権の動向や実際の森林経営が地方で展開される現実を踏まえての地方 (Sub-national) 単位の NFP の進展、③ Cambodian National REDD Taskforce を突破口としたセクター・組織横断的な取り組み、④ NFP 実施を支援する Taskforce の再開、⑤ NFP 文書の時代の進展にあわせた改訂などが挙げられる。

### 3. 今後の課題

当面の主なリスク要因としては以下が考えられる：

- ①現状で NFP の中核となっている森林局の人的資源は限られていること
- ② 2013 年の総選挙や土地を巡る昨今の混乱の影響が不確かであること
- ③ NFP を資金面などで後押しして来たデンマーク政府のカンボジア援助撤退や欧州通貨危機に連動した主要国際 NGO の保護林支援のための資金調達難に伴う資金問題がどの規模・期間で生じるか不確かであること
- ④ NFP Taskforce の再開時期とその構成が不確かであること

〔参考文献〕 1) Global Forest Resource Assessment 2010, FAO. National Forest Programme 2010 - 2029, Kingdom of Cambodia. 2) Cambodia REDD+ Roadmap (しばしば改訂されるフローティングドキュメント). 3) Capacity Building Needs Assessment for the National Forest Program, December 2011, FA/IRD-RECOFTC. 4) National Forest Programme Work Plan and Budget 2012, TWG-FE 資料