

### 第3章

## カンボジア・トンレサップ湖における漁業と政治

——2012年漁区システム完全撤廃の社会科学的評価——

佐藤 仁

#### はじめに

カンボジアのトンレサップ湖は東南アジア最大の淡水湖であり、そこで水上生活を営む人々の数は100万人以上ともいわれる。トンレサップ湖は東南アジア有数の漁業資源の宝庫であり、生物多様性を抱え込んだ地域としても、あるいはそこに日常的に依存する漁民の生活にとっても欠かせない湖となっている。ある推計によればカンボジアの人々の摂取する動物タンパクの81.5%は水産物に由来しており、そのうちでトンレサップ湖を中心とする内水面漁業の占める割合は85%に上る (Enomoto et al. 2011)。そうした重要性をもつトンレサップ湖をめぐる2012年3月12日に重要な政策が発表された。19世紀の半ばにノロドム国王が財源確保のためにその原型をつくり、後にカンボジアを保護領化したフランスによって確立された区画漁業制度（以下「漁区（ロット）システム」と略称）の完全撤廃が打ち出されたのである。これまでも2000年に漁区面積の削減政策が実施されたことはあったものの、完全撤廃が勧告されたのはこれがはじめてである。

本章の目的は、この漁区システムの廃止がもたらしうる影響を社会科学的な観点から検討することである。とくに、資源をめぐる国家と社会、そして、その関係に影響を与えてきた資源関連部局の相互関係を検討する。これから

みていくように、東南アジアの資源管理をめぐる既往研究の多くは、政府が諸資源を環境保全や民営化による経済開発の推進といった美名の下に独占的に囲い込み、それが地域住民との対立を深めるに至った背景を説明してきた<sup>(1)</sup>。そうしたなかで、多くの零細漁民がもろ手をあげて歓迎した稀有な事例が、トンレサップ湖の漁区システム完全撤廃政策である。国家による資源の囲い込みが一般的であるなか、この事例は単にカンボジア漁業資源の研究を超えて、東南アジアの資源管理研究に新しい光を与えるものである。

経済発展と並行して経済的、政治的、あるいは環境の面で重要な資源が政府に囲い込まれる傾向が広くみられるなかで、なぜトンレサップ湖ではそれに逆行するような政策が打ち出されたのか。また、この政策が現場に与えた影響はいかなるものだったのか。本章の基礎となる調査は漁区の完全撤廃が施行されてから、さほど時間の経過していない時期に実施したために、本章は漁区撤廃の包括的な評価にはなっていない。しかし、この政策の背景にありうる動機や現場における初期のインパクトを指摘しておくことは今後の漁業政策研究、とくに源政策研究に重要であると考え、あえて試論的に提示するものである。

本章で詳しくみるカンボジアの漁業資源政策は、生態系の保全を眼目とした環境政策としても、あるいは資源の再分配を眼目とした開発政策としても正当化するという二面性をもっている。これは、序章で指摘された「環境政策が開発政策に従属していく」という後発発展途上国に特有の傾向を顕著に示す証左としてみることもできよう。後発性をめぐる議論に対する本章の示唆は、意図と結果のズレにあり、環境政策として打ち出されたものが開発論の観点から重要な影響を及ぼしたり、あるいは逆に開発政策が環境に深刻な影響を与えたりする、という点である。この両者をとらえるために本書が導入する「先発、後発」といった時間概念は、先進国と途上国の差を示すものとしてだけでなく、途上国の内部における開発と環境保護の絡み合いを読み解く上でも重要になることを本章で示したい。

調査の方法は、排他的な漁区システムの完全撤廃実施されて以降の時期に

おけるトンレサップ湖周辺漁民への聞き取りと「<sup>ロット</sup>漁区オーナー」と呼ばれる（かつての）漁区所有者への聞き取りを中心とし、そこに公文書館でのデータやフンセン首相の施政方針演説などを含む文献資料を総合した。現地調査は、トンレサップ湖に隣接するコンボンチャン州ボリボ区チャノックトゥルー集落群、コンボントム州カンボンスヴェイ郡パットサンデイ集落群で2012年2月21日から28日の期間に実施し、2012年9月4日から8日にかけてはシェムリアップ州プラサックバコン郡カンボンブルック集落群で追加調査を実施した。筆者の知るかぎり、カンボジア人研究者による研究も含めて元漁区オーナーへの直接インタビューに基づく論文はいまだ執筆されていない。ただし、問題の政治性ゆえに元漁区オーナーの具体的な素性は明らかにしないことをお断りする。

## 第1節 東南アジアの自然と政治——近年の研究動向——

1990年代以降の東南アジアの天然資源に関する社会科学的研究は、資源管理の在り方に大きく影響を与えてきた二つの潮流をめぐって形成されてきたといってよい。一つは、新自由主義的な天然資源へのアプローチであり、ここには資源の一部を商品化することによって地元民の保全意欲を高めるといった「市場メカニズム」の活用を明示的に組み込んだアプローチを含む（Castree 2008a; Castree 2008b）。東南アジアの文脈における代表的な研究としては、Nevins and Peluso eds. (2008) がある。これは、いわゆる新自由主義的な政策が東南アジアの農村経済に与えている影響を多角的に検討した論集である。とくに天然資源を商品化することの社会的影響が考察対象になっている。

二つ目の潮流は、一つ目と無関係ではないものの、より国家の意図を前面に押し出したアプローチであり、いわゆる国家による土地の「囲い込み」をめぐる議論である（White et al. 2012）。たとえば Hall et al. (2011) は、国家政

策によって住民が資源アクセスから排除されていく様子をカンボジアやタイ、インドネシアの事例などから解き明かした。とりわけ保護区をめぐる住民と政府の関係や、経済特区の名のもとに押し付けられる囲い込みと住民の排除の問題は集中的に研究対象になってきた。

囲い込みの系譜から提示された概念として著名なのが「領域化 (territorialization)」である。これは Vandergeest and Peluso (1995) によって定式化された考え方で、「人々を特定の地理的領域内に包含したり、そこから排除」することで、「その領域内における人々の行いや天然資源へのアクセスを制御する」動きをとらえようとした概念である (Vandergeest and Peluso 1995, 388)。これは、国家が国土の特定空間をいわば内的に植民地化していく過程であるといってもよい。この概念はおもに森林を対象に援用されてきたが、森林に限らず沿岸地域や湖沼、放牧地、各種経済特区を含めた国土空間全体に応用できる<sup>(2)</sup>。領域化は、近年の環境保護運動の高まりとも重なる部分があるゆえに、囲い込みの背景にある行政の真意を切り出すことは容易ではないが、いずれにせよ国家権力が資源の支配を通じて各地に浸透しているという事実については異論がない。

いうまでもなく資源をめぐる国家介入に対する社会の反応はまちまちであり、その反応をふまえた国家の統治戦略も一定のバリエーションがある。たとえば、日本で明治期における森林の官民区分の過程で、各地で入会権をめぐる闘争が広がり、結果として行政は森林組合を創設したり、各種の補償的な事業を行って、国有林野の利用においても地域住民と交渉を保つ道へと進んだ。これに比べてタイではトップダウンの森林経営が行われ、共有林という発想が生じてくるのは、ようやく1980年代に入ってからである (佐藤 2013)。天然資源は、それへの依存度が大きい地域ほど、国家政策の影響を大きく受けるが、資源をめぐる国家・社会関係の比較研究はまだ途についたばかりである (佐藤 2014)。

つぎにカンボジアを扱った先行研究をみてみよう。カンボジアは東南アジアでも有数の天然資源国であり、森林、土地、魚といった自然は、本格的な

開発が始まったのが1990年代ということもあり、比較的豊かであることが知られている。しかし、近年は土地と森林を中心に急速な開発が進みつつあり、とりわけ森林は軍や多国籍企業の利害が錯綜した資源乱用の主戦場になっている (Le Billion 2000; Global Witness 2007; Cock 2013)。また土地についても利権の対象として、世界銀行などの国際機関も巻き込みながら腐敗の温床になっていることが知られて久しい (Un and Sokbunthoeun 2009; Cock 2013)。

ところが、漁業資源となると社会科学的研究は著しく限られている。たとえば、数少ない社会科学的研究を実施したソケム (Sokhem) とスングラ (Sundara) は、カンボジアの漁業セクターに欠けているのは実施レベルにおけるエンフォースメントの欠如であると指摘する (Sokhem and Sundanda 2006)。その場しのぎの政策が全体を包括するビジョンに裏付けられていないことも批判の対象になっている。類似の研究をおこなったデガンやラトナーは、零細漁民の視点から、トンレサップ湖における漁獲高の低下が湖の資源ストックの減少と密接に関係していることを指摘し、希少化した資源をめぐる競争が資源の枯渇をさらに早めるのではないかと危惧する (Degen et al. 2000; Ratner, Halpern and Kosal 2011)。こうした生態学的な危機に対処する方法の一つとして推進されたのがコミュニティ漁業であった (Ratner 2006)。これは各地域に日本でいう漁業組合のような組織をつくり、漁に関するルールを決めさせて一定地域の漁業権を認めるという政策である。その効果については懐疑的な見解も多いが、政府は地方分権や民主化のスローガンに沿うような形でトンレサップ湖に対してさまざまな介入を行ってきた<sup>(3)</sup>。

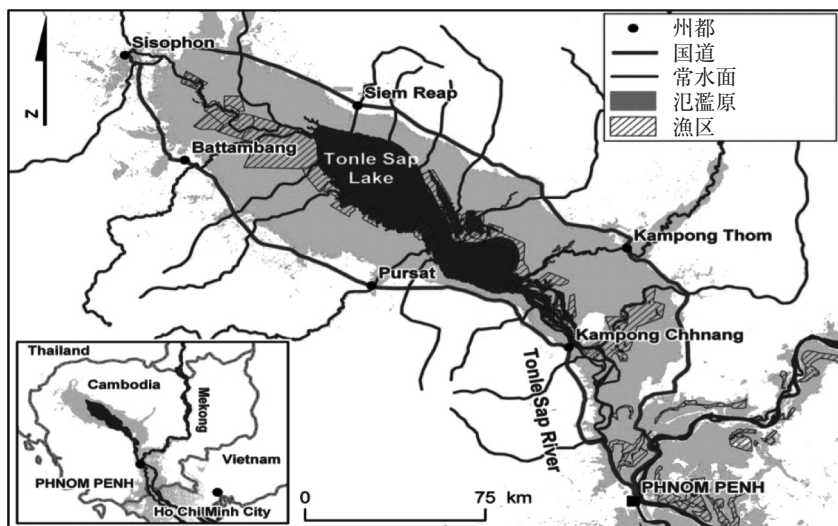
トンレサップ湖に関する社会科学的研究として充実しているのはトンレサップ湖の保全を目的とした NGO である FACT (Fishery Action Coalition Team) に長く務めたカンボジア人、モ・シティリス (Mak Sithirith) による博士論文『トンレサップ湖の政治地理学－権力・空間・資源 (Political Geography of Tonle Sap: Power, Space, and Resources)』である (Mak 2011)。モは政治地理学の視角からトンレサップの「領域化」に着目し、その重層性が呼び込む多様な政治を明らかにした。ただし、この研究は漁区システム撤廃以前の段階で考察

を終えているために2012年以降の変化を押さえられていない。また漁区オーナーへの聞き取りもなされていないという問題点をもつ。

ここでトンレサップ湖の地理的な特徴を整理しておこう。上述のモによれば、トンレサップ湖には少なくとも3つの所有権の類型があり、漁区領域、公共漁業領域、そして保護領域が浸水域の面積の変化に合わせて可変的に規定されるのがこの湖の特徴であるという。所有権の諸類型のなかでも2012年に完全撤廃されるまでの間、最も強い排他性をもって管理されてきたのが漁区領域であった<sup>(4)</sup>。

図3-1はトンレサップ湖の外観である。ここから読み取れるように、トンレサップ湖の面積は乾季と雨季とで大幅に異なり、そのことが複雑な資源利用形態を生み出している。雨季に入ってしばらくした6月末から7月上旬にかけてトンレサップ川の流れは湖の方に逆流し、10月中旬ごろまで続くことで、湖の面積は乾季のそれに比べて5倍以上に膨れ上がる。それに合わせて平均水位も乾季の1～2メートルから氾濫期の8～10メートルと上昇する

図3-1 トンレサップ湖の水没範囲



(出所) Mak (2011)。

(笠井 2003, 43)。生態学的な観点からトンレサップ湖に特徴的なのが浸水林とよばれる、氾濫湿地帯の植生であり、これが近年、急速な開発の対象になって劣化が危惧されてきた。現在はアジア開発銀行 (ADB) や国連食糧農業機関 (FAO)、メコン委員会 (MRC) などさまざまな国際機関がはいって、この地域の環境保全に取り組んでいる。

## 第2節 区画漁業システムの発祥と領域化の展開

商業化にともなうトンレサップ湖の領域化は19世紀にさかのぼる。フランスによって保護領化される19世紀半ば前後の段階で、水産物がすべての貿易に占める割合は不動の首位を占め続けていた (菊池 1981)。塩魚、干魚がその8割を占めたとされ、そのほとんどはトンレサップ湖で漁獲される鯰科の魚であった (菊池1981, 501)。19世紀後半に保護領政庁の要職にあったルクレール (Lecrèle) の文献にあたった菊池は、アンズオン国王 (在位: 1845年～1859年) の治世下では慣習的に無償で提供されていた漁場の利用権が、1859年に即位したノロドム国王によって占有権の賃貸制が導入されたと指摘する。理由は、プノンペンの王宮の造営費確保であった。ただし、トンレサップ湖沿岸の漁場については、何人も自由に漁獲することを認めていた。ノロドム王は、交易権のやり取りで富を築き、とくに華人商人が中心的な取引相手であった (Cook 2011)。菊池 (1981) は賃貸制度の導入が中国商人の進言によるものである点にも注目している。

これまで欧米の研究者は出典を明記することなく、仏領インドシナ時代の1908年にフランスは漁区システムを創設し、漁区の割り当て政策を開始したとの理解を無批判に流布してきたが、パリの公文書館における入念な文献調査を行った菊池の研究をふまえば、トンレサップ以外の中小河川や湖沼で実施された漁業権の賃貸制度が徐々に拡張し、フランスによってトンレサップ湖にも持ち込まれるようになったと考えるのが自然であろう。



フランスが1908年前後にトンレサップ湖における漁区システムを制度化したのは、そこからの税を効果的に徴収するためであった。生産量に応じて課税するのではなく、漁業権そのものに課税したほうが漁獲量の多寡にかかわらず安定した税収を見込めるからである。さらには、土着の徴税請負人に収税を任せるといった旧来のシステムを改め、彼らの中間搾取を抑制するためにも新しい制度を導入しようとしたのである。これによって、競売を通じて漁区の所有者になった少数の者たちが直接納税するという体制の基礎が築かれた。この当時、漁業から得られる歳入（ここには輸出税からの歳入も含む）は、たとえば1900年から1920年の期間は国家予算のほぼ10%前後で推移していた（National Archive File code 24105-24086）。

仏領インドシナ時代にその骨格が形成されたトンレサップ湖の資源管理システムは、漁場の場所や規模だけでなく、使用できる漁具の種類によっても分類が異なり、それに応じて課税額も異なっていた。漁区は、大規模、中規模、小規模の三種類に分けられ、大規模なものは割り当てられた漁区で大型の定置網や簀（やな）などを使用する漁業であり、各漁区の割り当ては2年に一度の競争入札で決められる仕組みになっている（榎本・石川2008）。中規模漁業はライセンス制で、漁民はあらかじめ使用する漁具の種類と数を申請しなくてはならないが、漁区の割り当てはなく、公の漁場で操業する。いずれも商業的な漁業であり、6月から9月末までの禁漁期間が設けられている。これに対して小規模漁業は、家族単位の自給自足的なもので、禁漁期間などの制限はない。ただし、使用する漁具の種類には制限がかけられている。

漁区システムが導入されてから1年後の1910年頃には、漁業セクターの政府予算の歳入に占める割合は9分の1まで上昇した。しかし、不法漁業は蔓延し、資源の保全という観点ではほとんど実効的な政策がとられることはなかった（Cooke 2011）。フランスは1930年代になって漁業資源の保護を念頭においた政策の実施に踏み切り、さまざまな法律や規制を実施した。

カンボジアは1953年の独立後も、同じ漁区システムを維持した。1956年には、漁業資源の保全体制強化のために水産局が設立され、漁業法も新しい装



いを整えたが、漁区の所在地など基本的な制度は従前のものが踏襲された。1960年代の様子を振り返ったある老年の漁民は次のように懐述している(2012年10月、シャムリアップ県プラサックバコン郡カンボンブルック集落群での筆者らによる聞き取り)。

漁区システムと保護区は、1960年代に大人になった私の時代にもみられた。境界線は非常に厳格だった。漁区所有者は自分の縄張りのなかで操業し、決して他の境界に踏み入るようなことはなかった。同様に保護区についても厳格に順守され、地元の漁民もそれを尊重していた。漁区所有者が自分の縄張りを超えて公共の魚場に出てこようものなら、人々は苦情を訴えたものである。

1970年から79年にかけてのクメール・ルージュ時代になると、トンレサップ地域も内戦に巻き込まれ漁区システムは機能不全に陥った。ポルポト政権は漁区システムを禁じ、人々は共産主義の理念に基づく共同体単位で米作等への従事を強制された。コンボンチャナン郡でごく一部のクメール・ルージュ幹部による操業が行われていたようであるが、この時期の全体像はわかっていない。いずれにせよ制度的な商業漁業は10年間の空白期間を迎え、1980年代に再開されたときに、トンレサップ湖は非常に豊かな漁場になっていた。

漁区システムが再び導入されたのは1987年のことであり、これがトンレサップ湖における領域化の一つの転換期にあたる。名目上は「競売」を通じて競り落とされることになっている漁区の割り当てであるが、現実にはほとんど同じメンバーが連続して決まった漁区を競り落としてきた。他方で、零細漁民は漁区の所有に参入する手段を全くもたなかった。そうした漁区オーナーは政治家と強いパイプを築き、既得権を独占してきたことで知られる。本来、漁区オーナーはバーデンプックと呼ばれる操業規則が書き込まれた漁区証明書に従って、操業することが決められている。この証明書には漁区の場合を示す地図とともに、資源を円滑に管理・保全するために順守しなくては

ならないルールや、競売価格などが記載されている。しかし、実際の取引価格は額面と異なっていることはもちろん、ルールについても操業実態からは大きく逸脱したものになっている。ある漁区オーナーは、実際の競売価格が、額面の「ほぼ10倍」であったと証言しているし、本来、漁区を分割して下請けに出してはいけないという規則にもかかわらず大部分の漁区では複数の下請け操業が行われている。漁区オーナーは排他的な漁業権の見返りとして、役人や政治家への多種多様な便宜供与を「見返り」として求められてきた。2012年3月の漁区システム完全撤廃に対して、政府の裏切りに憤りを感じたオーナーが多かったのも当然であろう。オーナーたちから見れば、長年都合よく利用されて、使い捨てられたのであるから。表3-1に、2012年の区画撤廃面積と撤廃後のそれらの配分を示す。

さて、共産主義政権下で一時的な中断があったとはいえ、漁区システムの100年を振り返ると、表3-2にあるように、漁区の総面積そのものは徐々に縮小してきたことがわかる。広大な湖を実質的な私有資源化する政府主導の動きを領域化と呼ぶのであれば、こうした漁区の撤廃に伴う排他的な私有面積縮小は「脱領域化」と呼んでよい。たとえば、1919年に約143万ヘクタールあった面積は、1998年には39万ヘクタールに縮小されている。しかし、

表3-1 トンレサップ湖における脱領域化

州名	2000年時の 区画面積	区画撤廃面積 (2001年)	区画撤廃面積 (2012年)	
			コミュニティ への配分面積	保護区面積
バンテイメンチェイ	32,756	6,398	6,149	249
バタンバン	146,532	102,718	49,166	52,550
コンボンチャン	62,256	45,085	35,125	9,959
コンボントム	127,126	69,353	51,850	17,503
ボーサット	55,120	24,848	13,898	10,950
シェムリアップ	83,941	22,725	20,690	2,035
合計	507,731	271,127	176,878	93,246

(出典) Mak and Vikrom (2008, 103-104) および Kim (2012) より筆者作成。

個別の漁区面積は拡大しており、このことがさまざまな対立の引き金になってきた。要するに特定の漁区所有者に資源アクセス権が集中してきたということである。1998年から2000年にかけての漁区面積増大の理由ははっきりしない。クメール・ルージュの崩壊に伴う混乱を反映したものかもしれない。新政権に参画した官僚たちに利益配分する必要性から漁区システムが活用された可能性もある。

表3-2は1998年から2000年にかけて漁区面積が総計で10万ヘクタール増えたことを示す。表3-3にあるように、この時期、漁区所有者と地元零細漁民との間の係争の報告は多数に及んでおり、そうした対立は場合によって暴力的なものに発展する場合もあった。係争の頻発は、政府に対する調停の請願となり、行政による介入を後押ししたと考えてよい。たとえば2000年に行われた演説においてフンセン首相は農林漁業省に対して漁区を削減する可能性を検討するよう指示し、漁区の一部をフリーアクセスの公共漁場に取り込むよう促した。

一連の漁区撤廃政策が、どのような波紋を生じたのかを統計的に把握することは難しい。数少ない資料として入手できたのは、部分的な撤廃政策が実施された1998年から数年間の間の係争発生件数に関する水産局自身によるデータである（表3-3）。この数字をどのように解釈すべきかは議論の余地があるが、部分撤廃が始まってから係争件数が激増している事実は注目して

表3-2 漁区面積の推移

(単位：ヘクタール)

州 名	1919年	1940年	1998年	1998-2000年	2001年
コンボンチャン	67,667	63,037	NA	62,256	45,084
コンポントム	248,272	192,571	NA	127,126	69,353
シェムリアップ	NA	NA	NA	83,941	22,725
ポーサット	105	NA	NA	55,120	24,848
パンテイメンチェイ	182,352	189,362	NA	332,756	6,411
パタンバン	NA	NA	NA	146,532	102,718
合計	1,434,710	444,970	390,000	507,731	271,139

(出典) Mak and Vikrom (2008, 104)。

表 3 - 3 漁区をめぐる係争件数

年	漁区数	漁区総面積 (ha)	係争件数
1998	164	NA	826
1999	155	953,740	1,990
2000	83	422,203	1258
2001	82	422,203	493

(出典) Hori, et al. (2008, 319)。

よい。つまり、漁区の数が減り、一般のアクセスが可能になった場所が増えたにもかかわらず係争が増加したということである。この理由については漁区オーナーが実際には漁区を開放していなかった可能性や、撤廃された漁区へのアクセスをめぐる異なる地域の漁民が対立した可能性などが考えられるが、詳細は明らかではない。

### 第 3 節 脱領域化への政策変更とその説明

従来、行政の動きを説明する要因としてしばしば取り上げられたのは、歳入確保という行政側のインセンティブであった (Levi 1988)。しかし、歳入確保という動機づけだけでは、漁区システムの撤廃を説明することはできない。というのも、この政策によって最も大きな便益を享受する小規模零細漁民の漁労活動に対して政府はなんらの課税をしていないからである<sup>(5)</sup>。むしろ、漁区システムを現状のままに維持し、そこから得られる税収を継続的に確保するほうが得策であるようにも思える。もちろん、トンレサップ湖の湖底に眠っているとされる石油やガスの開発準備のために私的な管理権が撤廃されるということであれば、歳入確保というインセンティブで政府の行動を説明できるかもしれない。しかし、湖底の資源開発から期待できる収益はあまりに不確実性が高く、現在のところ開発の具体的な見通しは立っていない (Cock 2010)。そもそも、漁区システムの開放が将来の資源開発とどのように

結びつくのかも判然としない。そうであれば、どこに説明を求めることができるだろうか。

もう一つの仮説として考えられるのは、行政は加熱しつつあった漁区所有者と零細漁民との対立が全国的な規模の紛争へと拡大することを懸念し、その火消しを図ろうとしたのではないかというものである。確かに小規模な係争は各地で頻発し、政府が2011年に行った本格調査も、漁区所有者と対立を繰り返してきた零細漁民の高まる憤り、そして事態を收拾することのできない水産局に対するフンセン首相の不満に起因するとされる。しかし、これまでに、こうした係争が大規模化した事例はなく、最終的に2012年の漁区撤廃政策に至る道筋を治安維持という観点から説明するのは難しそうである。

そうであれば、何が政府によるトンレサップ湖への積極的な漁業介入を説明できるのだろうか。筆者の提示する仮説は、政府は天然資源を介して広い層の人々に利益を再分配し、その見返りとして政治的な安定を得ようとしたのではないか、というものである<sup>(6)</sup>。この仮説をトンレサップ湖の文脈で検討してみよう。

カンボジアにおける漁業は、国内総生産（GDP）の5.5%を占めており、その漁業形態は、3つに分類できる。それぞれの漁業形態がGDPに占める割合は、産業漁業（1.5%）、家族漁業（2.1%）、水田漁業（1.8%）である。このうち、いわゆる産業漁業は100程度の事業主に集中し、そこには4億ドルの収益が集まっている。政府の介入はこうした経済利益の集中を分散させることに目的をおいていた。フンセン首相の2012年3月8日の演説では「少数の事業者に集中している産業漁業を大衆の満足のために再分配することになんら躊躇はない」との発言をしている。フンセンの発言で引用されたトンレサップ湖における漁業の政府にとっての経済価値は「150万ドル」であり、これは6%以上の経済成長率を続けてきたカンボジア経済にとっては非常に小さい（Hun Sen 2012）。実際、カンボジア弁護士連合会によれば最近の政府歳入に関する統計をみると、2000年代における漁業由来の歳入は国家予算の0.8%から徐々に低下し、現在では0.2%にすぎない。政府による介入が新た

な税収の確保など、経済的な目的におかれていなかったことは明らかではないかと考えられる。

カンボジア政府によるトンレサップ漁業への介入は単に漁業資源の利益配分という観点からだけではなく、ここ十年以上にわたって継続してきた地方分権のプロセスに照らして解釈されなくてはならない。とくに内戦終了後の民主化の動きとトンレサップ湖への国家介入には強い連関があると考えてよい (Öjendal and Lilja 2009; Peou 2007)。地方選挙の在り方を新たに規定した法律、およびコミューン行政管理法が2001年に施行されたことによって地方分権は一段と加速した。これらの新しい法律に基づく地方選挙は、2002年、2007年、2012年の3回行われた。いずれの選挙でも与党であるカンボジア人民党 (CPP) が勝利をおさめているが、2013年7月28日に投票が行われたカンボジア国民議会選挙では、野党の救国党が大きく議席を伸ばし、与党人民党による選挙不正が報じられるなど、人民党が盤石ではないことが公となった。

カンボジアが、党の指名する自治体首長ではなく、選挙によってコミューンレベルの代表を決める選挙を初めて全国規模で実施したのは2002年である (Slocomb 2004; Mansfield, March and Bounnath 2004; )。コミューン協議会の議員選挙は、地方分権を象徴する民主化のための重要な選挙であると位置づけられた。コミューン協議会ではさまざまな党に属する議員が、地方の政策事項について広く議論し決定することになっている。選挙制度の改変が行われても、1980年代以降、圧倒的な勢力をもつ与党であるカンボジア人民党の支配力を疑う根拠は希薄であった。

ならば、ゆるぎない権力基盤があるなかで、政府がトンレサップ湖に継続的に介入するのはなぜなのか。トンレサップ湖に直接・間接に利害をもつ人民が400万人もいるという (Mak 2011)。これはカンボジアの総人口が1500万人程度であることを考えるとかなり大きい。ここで大多数を占める零細漁民と少数の漁区所有者の対立が大きな政治的火種になることは政府にとって望ましくない。そもそもフンセン首相は度重なる対立を処理できてこなかった

水産局に対する不信感を募らせていたという説もある。

カンボジアは確かに一党独裁政権ではあるものの、トンレサップ湖に対する見方は政治家や役人の立場、所属部局などによって異なる。トンレサップ湖に関与する行政機関だけでも、農業林業漁業省、環境省、水資源気象省がある。このうち、区画漁業を管轄するのは農業林業漁業省であり、環境省は保護区をとくに生物多様性保全の観点から所轄する。他方で比較的最近設立された水資源気象省、とくにその内局として設置されたトンレサップ公社は、幹部がフンセンと近い関係をもっていることもあり閣内における影響力が非常に強いとされている<sup>7)</sup>。たとえば、違法漁業を取り締まる権限は本来は農業林業漁業省の水産局に与えられるべきであるが、実際にはトンレサップ公社に与えられている。こうした行政機関同士の政治が、漁区システムの撤廃にどう影響したのかは今後細かな検証が必要であるが、さしあたり農業漁業林業省が漁区システムの生み出す利権を十分に守るだけの政治力をもたなかったことは明らかである。

今後の課題として焦点となるのが、コミュニティと保護区とに振り分けられたかつての漁区が実際に誰によって、どう管理されるのか、である。多くのコミュニティ漁業集団には管理を行き届かせるインセンティブはおろか、その能力さえないのが実情であるし、環境省の所轄に入る「保護区」も名ばかりに終わる可能性が強い。貧しい零細漁民に歓迎された漁区システムの完全撤廃政策がトンレサップ湖の生態系に与える影響は、長期的には「コモンズの悲劇」に近いマイナスとなると考えられるのである。

#### 第4節 結論

トンレサップ湖は単に漁業資源や生物多様性の宝庫であったわけではなく、カンボジアの近代史を通じて、常に政治的な利権の錯綜する地域であった。2000年から2012年にかけてカンボジア政府は2回にわたってトンレサップ湖



の漁業制度に大掛かりな介入を実施した。それはまず、2000年に漁区の面積を56%削減するという政策から始まり、最終的には2012年の完全撤廃にいった。筆者の水産局における聞き取りによれば、政府は従来、漁区としてはほぼ私有化されていた地域の半分以上をオープンアクセスの漁区として開放し、その場所の管理をコミュニティに委譲した。数字の上では76.37%の漁区面積がコミュニティに委譲され、残りの23.63%は資源環境を保護する目的で保全地域に指定されている。

筆者の現地における聞き取り調査の範囲では、こうした漁区の全面的な開放政策に対する零細漁民の反応はおおむね好意的である。これまで漁区の境界上にはフェンスが敷かれるか、あるいは武器をもった監視員が皆のごとく目を光らせ、境界をまたごうものなら容赦なく武力で制圧されてきた。そうした脅威はもうなくなった。しかし、その一方で、漁業資源の保全活動を行うNGOの担当者は、電気ショックを用いた不法な漁法による乱獲の事例はこれまで以上に増えているという。しかも、不法な乱獲に対して、パトロールのためのガソリン代さえ工面できないコミュニティ漁業集団は手をこまねいてみているしかないという。そうした不法漁業を黙認する見返りに賄賂を取ろうとする役人の噂もあつとを絶たない。漁区開放は資源の保全という観点からは必ずしも明るい見通しをもっている政策ではないのである。

水産局にとって漁区所有者との癒着はさまざまな利権の温床になっていたに違いない。先述のように、ある元漁区オーナーの証言によれば、彼らは政治家や役人の地元訪問のたびにさまざまな便宜供与を要求されてきた。このように、その時々権力機構と癒着しながら100年以上にもわたって維持されてきた制度がこうもあつてなく撤廃されたのはなぜか。その理由の一つは、カンボジアの経済が発展し、漁業セクターそのものが生み出す経済価値が相対的に低下したことである。にもかかわらずトンレサップの漁業に関与する民衆はいまだ数多く、彼らと漁区オーナーとの間で頻発した係争は政権与党の権力基盤を脅かす火種になりかねないと政権は考えたのではないか。地方分権と民主的な選挙をスローガンに掲げてきた政府によって、選挙のたびに

漁区システムに介入して貧しい漁民の票を集めようとするにはそれなりの理由があったと考えるのが自然である。

本章の結論は次のように要約できよう。カンボジアでは、政治的な支持を取り付けるための誘因として資源アクセスが利用されてきた。これはカンボジアに限ったことではないが、金銭的な賄賂が取沙汰されることが多いなかで、「資源アクセスの再分配」を通じた懐柔策は、大衆迎合的である分、その本当のねらいを見極める必要がある。トンレサップ湖では2012年に、それまで100年以上機能してきた区画漁業権の制度が完全に撤廃され、区画の多くは零細漁民に開放された。地域住民による漁業資源への日常的な依存度が高いトンレサップ湖では、こうした懐柔策の効果は大きく、だからこそ政府は歳入の面でも経済生産という面でも相対的に小さいトンレサップ湖の漁業資源に繰り返し介入してきた。政府による漁区開放の介入が選挙のタイミングに符合してきたことは単なる偶然とみるべきではない。こうした懐柔策の社会的、環境的な効果は、地方分権の推進や民主化というスローガンのオブラートに包まれたまま検証されてこなかった。住民が喜ぶ政策は、より巧妙な統治の技法として、これからも注意深い検討が必要である (Dina and Sato 2014)。

発展途上国の資源政策をめぐる政治問題を広くサーベイしたアッシャーは、天然資源利権の再分配は目立ちにくく政治的な代償は小さいと指摘した (アッシャー 2006)。そこで検証されなくてはならないのは、さしあたり零細漁民に歓迎された漁区開放政策が、長期的にどのような効果をもつのか、という点である。伝統的な漁区システムは、共有地の私的管理という側面をもち、排他的な制度ではあったが、それゆえに安定した秩序であった。これを多種多様な能力や規模をもつコミュニティに委譲することは、それぞれの地域における多様な癒着と資源管理上の混乱を招きかねない。水産局に新たな秩序をもたらすほどの行政力があるとは思えない今日、NGO などによるコミュニティ支援がこれまで以上に重要性を増していると考えられる。

最後にこの事例の位置づけについて展望を述べておこう。本章は、貨幣価

値としては国家経済に占める相対的な位置が低下した天然資源でも、その利用に従事し、そこに依存する人口の大きさから依然として政治的な意義を失わない資源があることを確認した。近年の「資源の呪い」をめぐる議論では、石油やガスといった経済的な価値が高く、国家による独占の対象になりやすい資源を対象に議論が展開されてきたが、ここではより広い庶民層の日常的な資源に着目して、その政治的な位置づけを検討した。

天然資源へのアクセスを操作することによる分配政策は、とりわけ第一次産業が多く、国民にとって重要な生計手段になっている国においては課税や補助金など以上に大きなインパクトをもっている。それを知っている政府が、この操作に関心を示さないはずがない。最近の研究では、地理学を中心に資源との位置関係から国家の特質を明らかにしようとする視角が現れつつある (Bridge 2014)。そこでは国家に収奪される資源という一方向的なベクトルではなく、資源の分布やそれをめぐる競合関係が国家や、国家の存立を支える知そのものを形作っていく可能性にも光を当てている。ここに資源研究のフロンティアがあるといえよう。

他方で、現実問題として、資源アクセスの政治利用が生態系に与える負の影響は否めない。多数の政府機関がトンレサップ湖の管理にかかわることによって、総合的な計画はおろか資源状況の統一的な計測もままならなくなる。もっとも、こうした統一的な調査や計画がかつて水産局によって効果的になされていきただけではない。しかし、統合的な視野を必要とする資源政策に欠かせない条件づくりは、今回の漁区撤廃と水産局の相対的な弱体化によっていっそう遠のいたように見える。カンボジア政府が一体となってトンレサップ湖の統合的な管理に本格的に取り組むことができるようになるまでには、まだ当面時間がかかりそうである。

〔謝辞〕本研究は東京大学大学院新領域創成科学研究科国際協力学専攻博士課程 Thol Dina 氏との共同研究の成果である。Dina 氏の貢献に深謝する。またカンボジアでイン

タビューに協力してくれた漁民、政府機関職員、NGO 関係者、国立公文書館職員、大学の研究者らに深く感謝したい。

〔注〕

- (1)たとえば Hall, Hirsch and Li (2011) を参照。
- (2)森林に当てはめた比較的最近の論考として生方 (2012) を参照。
- (3)堀は集団行動に対するポスボト時代のアレルギーがいまも民衆の間に残っており、「コミュニティ」を組織化することに強い抵抗感をもつ人々がいると指摘している (堀 2008)。
- (4)2012年3月7日、政府勅令37号 (Government sub-decree 37 Or Nor Krar Kar)。
- (5)カンボジア政府の漁業資源由来の歳入は、水産物の輸出に10%課される輸出税と漁区のライセンス料である。こうした収入の総計はフンセンのスピーチによれば、150万 (米) ドルに過ぎない。
- (6)この考え方はアッシャー (2006) がかつて定式化したものである。
- (7)トンレサップ公社は錯綜する行政機関の総合調整を任されており、漁業セクターの「抜本改革 (deep reform)」を先導する旗手とみなされている。

## 〔参考文献〕

### <一次資料>

National Archive File No. 24111, 24110, 24109, 24108, 24107, 24106, 24105, 24103, 24102, 24101, 24100, 24083, 24084, 24085

### <日本語文献>

- アッシャー, ウィリアム 2006. 佐藤仁訳『発展途上国の資源政治学——政府はなぜ資源を無駄にするのか——』東京大学出版会 (William Ascher, *Why Governments Waste Natural Resources: Policy Failures in Developing Countries*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1999)
- 生方史数 2012. 「熱帯アジアの森林管理制度と技術——現地化と普遍化の視点から——」杉原薫ほか編『歴史のなかの熱帯生存圏——温帯パラダイムを超えて——』京都大学学術出版会 333-358.
- 榎本憲泰・石川智士 2008. 「トンレサップ湖の水産資源と管理——水産資源管理の目的と課題について——」秋道智彌・黒倉寿編『人と魚の自然誌——母な

- るメコン河に生きる——』世界思想社 201-19.
- 笠井利之 2003. 「カンボジア・トンレサップ湖地域の環境保全についての予備的考察」『立命館国際地域研究』(21) 3月 41-64.
- 菊池道樹 1981 「保護領支配確立期のカンボジアの内水面漁業」『一橋論叢』86(4) 10月 497-524.
- 佐藤仁 2013. 「近代化と統治の文化——明治日本とシャムの天然資源管理——」平野健一郎・古田和子・土田哲夫・川村陶子編『国際文化関係史研究』東京大学出版会 171-192.
- 2014. 「自然の支配はいかに人間の支配へと転ずるか——コモンズの政治学序説——」秋道智彌編『日本のコモンズ思想』岩波書店 176-194.
- 堀美菜 2008. 「湖の人と漁業——カンボジアのトンレサップの事例から——」秋道智彌・黒倉寿編『人と魚の自然誌——母なるメコン河に生きる——』世界思想社 33-50.

#### < 英語文献 >

- Bridge, Gavin. 2014. "Resource Geographies II: The Resource-state Nexus," *Progress in Human Geography* 38(1) February: 118-130.
- Castree, Noel. 2008a. "Neoliberalising Nature: The Logics of Deregulation and Reregulation," *Environment and Planning A* 40(1): 131-152.
- 2008b. "Neoliberalising Nature: Processes, Effects, and Evaluations," *Environment and Planning A* 40(1): 153-173.
- Cock, A. 2010 "Anticipating an oil boom: The "Resource Curse" thesis in the play of Cambodian politics." *Pacific Affairs* 83(3): 525-546.
- 2013 "People and business in the appropriation of Cambodia's forests," In *Governance of Natural Resources: Uncovering the Social Purpose of Material in Nature*, edited by Jin Sato. Tokyo: United Nations University Press: 98-119.
- Cooke, Nola. 2011. Tonle Sap Processed Fish. In *Chinese Circulations: Capital, Commodities, and Networks in Southeast Asia*, edited by Eric Tagliacozzo and Wen-chin Chang. Durham: Duke University Press.
- Degen, Peter, Frank Van Acker, Nicolaas van Zalinge, Nao Thuok, and Ly Vuthy. 2000. "Taken for Granted: Conflict over Cambodia's Freshwater Fish Resources." Paper Presented at the Eighth Biennial Conference of IASCP, Bloomington, Indiana, May 31-June 4
- Delaney, David. 2005. *Territory: a Short Introduction*. Malden, MA: Blackwell.
- Dina, Thol and Jin Sato. 2014. "Is Greater Fishery Access Better for the Poor? Explaining De-Territorialisation of the Tonle Sap, Cambodia," *The Journal of Development Studies* 50(7): 962-976.

- Enomoto, Kazuhiro, et al. 2011. "Data Mining and Stock Assessment of Fisheries Resources in Tonle Sap Lake, Cambodia." *Fisheries Science* 77(5) September: 713-722.
- Global Witness. 2007. *Cambodia's Family Tree: Illegal Logging and the Stripping of Public Assets by Cambodia's Elites*. Washington, D.C.: Global Witness Pub.
- Hall, Derek, Philip Hirsch, and Tania Li. 2011. *Powers of Exclusion: Land Dilemmas in Southeast Asia*. Singapore: NUS Press.
- Hori, M., Ishikawa, S., Takagi, A., Thouk, N., Enomoto, K., & Kurokura, H. 2008. Historical Changes on the Fisheries Management in Cambodia. *TROPICS*, 17 (4) October: 315-323.
- Hun Sen. 2012. "Addressing the deep fishery reform." (video). Retrieved from [http://www.khmerlive.tv/archive/20120308\\_TVK\\_PM\\_Hun\\_Sen\\_Address\\_to\\_the\\_Nation.php](http://www.khmerlive.tv/archive/20120308_TVK_PM_Hun_Sen_Address_to_the_Nation.php)
- Kim, Sokha. 2012. "Fisheries Conservation Management Plan," presentation at Sunway Hotel, Phnom Penh, September 13<sup>th</sup> 2012.
- Levi, Margaret. 1988. *Of Rule and Revenue*. Berkeley: University of California Press.
- Mak, Sithirith. 2011. "Political Geography of Tonle Sap: Power, Space, and Resources." Ph. D Thesis submitted to Faculty of Arts and Social Science, the National University of Singapore.
- Mansfield, Cristina. and Loun March and Sou Bounnath. 2004. *Commune Councils and Civil Society: Promoting Decentralization through Partnerships*. Phnom Penh: Pact Cambodia.
- Nevins, Joseph and Nancy Lee Peluso, ed. 2008. *Taking Southeast Asia to Market: Commodities, Nature, and People in the Neoliberal Age*. Ithaca: Cornell University Press.
- Öjendal, J. and Mona Lilja. 2009. *Beyond Democracy in Cambodia: Political Reconstruction in a Post-Conflict Society*. Copenhagen: NIAS Press.
- Peou, S. 2007. *International Democracy Assistance for Peacebuilding : Cambodia and beyond*. New York : Palgrave Macmillan.
- Ratner, D. Blake. 2006. "Community Management by Decree? Lessons from Cambodia's Fisheries Reform," (Policy Review) *Society and Natural Resources*, 19(1): 79-86.
- Ratner, D. Blake, Guy Halpern, and Mam Kosal. 2011. *Catalyzing Collective Action to Address Natural Resource Conflict: Lessons from Cambodia's Tonle Sap Lake*. Washington, D.C.: CGIAR Systemwide Program on Collective Action and Property Rights
- Mak, Sithirith and Vikrom, M. 2008. Entitlements and the community fishery in the

- Tonle Sap: Is the fishing lot system still an option for inland fisheries management? In *Sustaining Tonle Sap: An Assessment of Development Challenges Facing the Great Lake*, edited by Matthew Chadwick, Muanpong Jantopas, and Mak Sithirith. Bangkok: The Sustainable Mekong Research Network, 99–120.
- Slocomb, Margaret. 2004. Commune Elections in Cambodia: 1981 Foundations and 2002 Reformulations. *Modern Asian Studies* 38(2) May: 447–467.
- Sokhem, Pech and Kengo Sunada. 2006. The Governance of the Tonle Sap Lake, Cambodia: Integration of Local, National and International Levels. *International Journal of Water Resources Development* 22(3): 399–416.
- Un, K. and Sokbunthoeun, S. 2009. Politics of natural resource use in Cambodia. *Asian Affairs: An American Review*, 36, 123–138.
- Vandergeest, Peter and Nancy Lee Peluso. 1995. “Territorialization and State Power in Thailand.” *Theory and Society* 24(3) June: 385–426.
- White, Ben, et al. 2012. “The New Enclosures: Critical Perspectives on Corporate Land Deals,” *The Journal of Peasant Studies* 39(3–4): 619–647.