

# カンボジアの天然資源政策 ——漁業資源管理と国家——

トール・デйна

カンボジアの天然資源政策と政治、特に選挙とどのように関わってきたかというテーマは、非常にセンシティブな問題であることから論じるのが難しく、多くの研究者や著述家たちは触れたがらない。そのうえ、カンボジアにおける天然資源と選挙の関係を証明できる信頼性の高い情報源をみつめることは非常に困難である。しかしながら、このテーマの考察に挑戦することは、効果的な資源管理を実現するために重要なことである。以下では、カンボジアの天然資源政策の諸問題を紹介し、特に漁業資源について、国家の介入と選挙の関係を考察する。

## ●天然資源をめぐる諸問題

カンボジアは森林、土地、水産物、水などの天然資源に恵まれており、多くの人はこれらの天

然資源に依存した生活を送ってきた。一九七〇年代から一九八〇年代にかけては国土の七〇%以上が森林に覆われていた。北東部、西部、北西部には深い森があった。しかし、一九九〇年代から二〇〇〇年代にかけての大規模な違法伐採によって、カンボジアの森林は急速に減少した（参考文献①）。

東南アジア最大の淡水湖であるトンレサップ湖は、漁業資源が豊富なことで有名である。人口統計調査によるとトンレサップ周辺では三〇〇万人以上が生活しており、この湖での漁業で生計を立てている人は一〇〇万人を超える（参考文献②）。

カンボジアの天然資源における主な問題は、その効果的な管理である。天然資源に関する法律や規制は数多くあるが、実施が徹底されていない（参考文献③）。一九

八〇年代後半から一九九〇年代初めにかけて、森林は内戦を繰り返していたカンボジアの各派閥にとつての主な収入源であった。二〇〇〇年代初めから、違法な伐採を抑えるために政府が介入した

り、イギリスを拠点とするNGOであるグローバル・ウィットネスが監視にあたり、森林保全の試みがなされた。しかし、グローバル・ウィットネスは、カンボジアのエリート政治家と違法伐採ビジネスとの関係を指摘した報告書「Cambodian Family Trees」を発表後の二〇〇七年、カンボジアでの活動継続を許されなくなった。

森林資源と同様に土地もまた、エリート層の利益供与による体制維持に利用されてきた（参考文献④）。裕福な個人や企業は土地の投機取引を行い、経済土地コンセッション（Economic Land

Concession: ELC）の名の下に、経済的に価値のある土地の大規模な使用权を得てきた。このような権利付与は、与党であるカンボジア人民党と関係の深い者たちに恩恵を与えることが多い。例えば、首相夫妻と深い関係にある強大なエリート一族が所有するDheapimex社は、カンボジアの国土面積の七・四%に相当する広大な土地使用权を保有している。

近年の経済開発の進展は、これらの天然資源を著しく減少させている。ELCとは、アグロインダストリー開発のために土地を開墾することを認められる長期リースのことである。政府は、ELCが企業による投資を奨励し、使用料や課税および関連サービス料によつて国庫歳入を増加させ、農村地帯での雇用を増やし、生計手段の多様化を促進すると主張してきた。しかし、実際には、ELCによる開発は森林伐採を促進し、カンボジアの豊かな森林資源を減少させる要因となっている。また、開発にともなう土地収奪、紛争、人権侵害など、数多くの問題が生じている。

漁業資源も、効果的な管理の問題に直面している。トンレサップ



トンレサップ湖で小エビを採る小規模漁業者たち  
(2013年1月筆者撮影、シアムリアプ州)

表1 漁区をめぐる紛争件数

	漁業区画数	区画総面積 (ha)	紛争件数
1998	164	390,000	826
1999	155	953,740	1,990
2000	83	422,203	1,258
2001	82	422,203	493

(出所) Department of Fishery 2002 および Hori et al. 2008. Historical changes of the history on the fisheries management in Cambodia.

湖の漁業資源は、二〇一二年の漁業区画撤廃以前は、商業漁区所有者が漁業資源利用の権利を享受し

ており、その区域内で事業主たちが漁を行ってきた。その一方、商業漁区内の事業主と商業漁区の周辺で漁を行う普通の漁師との間では多くの対立が生じていた。漁場をめぐる紛争が大きな話題として取り上げられるようになってきた二〇〇〇年前後には、紛争は一〇〇件以上に達した(表1)。

カンボジアの天然資源は、長年にわたり、カンボジア政府の政策に左右されてきた。天然資源からの収益は、軍の収入源であったし、ときには兵士への給与支払いのためにも使われてきた。Jand Sokbunhoeunによると、カンボジア政府は一九九三年以来、エリート層同士の関係を強化して平和と安定を促進するために、特に軍関係者との関係を強化するために森林資源を利用してきた(参考文献④)。森林資源が減少すると、政府は保全のための措置を取り、その関心は土地へと移っていった。

#### ●漁業資源政策と選挙

天然資源のなかでも、漁業資源は選挙との関連が観察される。そして、国政だけではなく地方選挙のレベルでも指摘できる。森林資

源への国家介入は、資源の保全、ないしはドナーからの圧力への対応を目的とするのかもしれないが、漁業資源への国家介入は、有権者の大半を占める農村人口からの政治的支持を得ることを狙ったものであった。

地方分権は、二〇〇一年にコミュニティ行政管理法およびコミューン選挙法の制定とともに導入された。これらの法律は地方分権のための基本的な法的枠組みを定めており、これに基づいて二〇〇二年、二〇〇七年、二〇一二年にコミュニティ評議会選挙が行われ、三回の選挙すべてにおいて、与党である人民党が過半数の票を獲得した。

地方分権への動きは天然資源政策、特にトンレサップの漁業とどのように関連しているのであろうか。興味深いことに、二〇〇〇、二〇一二年にカンボジア政府は漁業改革を二回行った。最初の漁業改革は二〇〇〇年に商業的漁業区画を対象として実施された。政府は漁業区画を約五六%削減し、削減された漁区の大部分をコミュニティに割りあてた。そして二〇一二年に再度、抜本的な漁業改革を行い、残りの商業的漁業区画を撤

廃した。政府は漁業区画を廃止し、広大な区域を公共漁場あるいはコミュニティの漁場として指定するという方法で、政治的な支持と引き換えに住民に利益を配分しようとしたのではないかと考えられる。コミュニティレベルでの支持獲得は国政選挙での成功にも影響を及ぼすため、中央政府にとって極めて重要であった。漁業資源へのアクセスを変更することは、少なくとも二〇一三年以前の選挙においては、エリート政治家にとって、利益を増やし、トンレサップ湖の漁業に直接・間接的に影響を受ける四〇〇万人の庶民の支持を得るための便利な手段であった。

#### ●二〇〇〇年の漁業改革

二〇〇〇年、政府は漁業区画の五六%の削減と公共漁場としての再割当を命じた。この改革は、おそらく二〇〇〇年代初期の緊張の高まり(表1)への対処と思われる。政府介入は、トンレサップでの漁区をめぐる紛争の抑制を目的としていたが、同時に漁業資源保全のための試みも行われた。政府は、トンレサップ湖の域内に生物多様性保全のための中核区域を設



け、環境省に管理保護の監督を任命した。このほか商業的漁業区画を、研究・保全区域に転換することも行った。地域住民に割り当てられた区域を効果的に管理するために、地域住民は、捕獲水準を維持し、漁業資源を保護するために、各自の漁業区域を統制管理する漁業コミュニティ (community fisheries) をつくることを奨励された。そして、政府は漁業コミュニティを監督する開発局を設置した。

漁業局とNGOから支援を受け、トンレサップ周辺の六つの州で、一〇〇を超える漁業コミュニティが設けられた。しかし、このうちの多くは、以下の理由により本来の計画どおりの運営ができていない。第一に、資金の問題がある。政府の財政支援はパトロールや教育などといった任務をこなすのに十分ではない。多くの漁業コミュニティはNGOの支援とコミュニティの拠出金によってのみ存続している。第二に、漁業区画削減が行われたのは生産性の低い区域のみであったため、漁業コミュニティは漁業資源が豊富な場所近くには位置していない。このため、コミュニティメンバーが時

間を割いてまでコミュニティのための活動を行おうとすることはなかった。第三に、漁業コミュニティはまったく新しい試みであったため、コミュニティメンバーはそれを効率的に運営・管理する能力に欠けていた。四番目は、政府による漁業コミュニティへの支援は最小限のものであるため、悪質な密猟者などの問題に対処することが困難であった。五番目の理由として、漁業コミュニティには違法な漁を行う者をその場で逮捕する、あるいは罰金を科すというような法的な権限のないことが挙げられる。

二〇〇〇年の改革は、天然資源を保全し、紛争を軽減し、そして一部区域をコミュニティ住民への漁区の割り当てにより貧困を軽減することを目指した。しかし、漁場をめぐる紛争の軽減、およびトンレサップの水産資源の保全促進という点では成功しなかった。漁区所有者と地元漁師との間の緊張関係は依然として存在する。漁区所有者は度を超えて勢力をふるい、地元民を苦しめ続けており、最も豊かな漁場は、相変わらず漁区の事業主に牛耳られている。豊かな漁場のほとんどを支配してい

る力のある事業主は、化学薬品や、禁じられた漁具の使用などの違法な漁法を用いて乱獲を繰り返してきたとして非難されている。彼らの横暴による深刻な環境破壊の報告もある。そして、これらの背後には、政府役人の不適切な関与も指摘される。コミュニティメンバーは、政府役人が不正を働いていること、漁区所有者や違法密猟者が湖の資源乱獲する事態を防いでいないことを非難している (参考文献②)。

筆者が、村長やその他の漁師たちに聞き取り調査をした際にも、任務を全うしていない役人たちについて、同様の苦情が聞かれた。

## ●二〇一二年の漁業改革

二〇一一年五月、政府は「無秩序な漁業(違法漁業)」を抑制し、トンレサップにおける漁業管理を再編するための首相令第一号を出した。政府はこの政策を確実に実施するために、七月七日、トンレサップの状況を調査し、トンレサップ周辺の漁業区画の管理や開発について調査し、不法行為の報告書をまとめるための、有力政治家による調査委員会を組織した。調査委員会は四つのチームに分か

れて各チームが一つの県を担当した。委員会には水資源気象省、環境省、農林水産省、農村開発省から各大臣が参加した。委員会は七月二二日に会合して調査結果について話し合い、最終報告書を作成した。報告書は八月一〇日に首相に提出され、翌日承認を受けた。

調査委員会は、トンレサップの漁業セクターにおける幾つかの異常な、特に商業的漁区所有者の活動に関する異常な状況をあきらかにした。すべての区画所有者は国に税金を納めていたが、その金額は全三五区画から納税されるべき額よりもはるかに少なかった (参考文献⑥)。さらにまた、彼らの漁業活動は湖の水産資源や生態系に極度の悪影響を及ぼしていると考えられた。三五区画の所有者は、区画の所有者が守るべき勧告や規則が記載された責任帳 (burien book) を無視していた。ほとんどの所有者は区画を分割し、使用料を取って又貸ししていたが、これは規則に反するものであった。区画所有者は地元住民の漁場に侵入し、違法な道具を使用し、航路を塞ぎ、人々を恣意的に逮捕し、罰金を科していたため、毎シーズン、区画所有者と地元住

民との間で紛争が生じていた。かくして、区画所有者や漁業関係役人に対する地元民の不満や怒りが巻き起こっていた。

調査委員会は早急な措置を提言し、三五漁業区画すべての所有権を少なくとも一時的に取り消すことを提案した。トンレサップ当局には、完全に撤廃する区画、維持すべき区画、そして漁業資源回復のための保全場所として指定する区画について評価し、決定する権限が与えられた。調査委員会はさらに、既存の勧告・規則を改良して、厳格な順守を促すためのチームを設けることも提案した。このほか、漁業局の構造を改革し、漁業法を改正して現地の役人の責任範囲を拡大することも提案した。最後に、地元民の安全に関して、湖周辺に居住区域を設けることにより、政府が水上コミュニティの住人たちに定住生活を奨励することも提案した。これらの提言を受け、政府は二〇一二年三月に残りの商用漁区を全て撤廃することにした。

トンレサップにおける漁業政策への評価は困難である。まず、漁区の削減と廃止の改革は、メディアで頻繁に取り上げられた。この

改革は、多くの小規模漁師、とくに貧困層から歓迎された動きであったことに議論の余地はない。しかし、二〇〇〇年の改革は十分に機能せず、二〇一二年の改革についても、新たに開放された区画に対するコントロールがどのように行われるのかは不透明な状況である。

## ●結論

カンボジアの天然資源は、カンボジアの多くの国民の生計を支えるために重要な役割を果たしてきた。そして、同時に、政治家にとっても政治的支持獲得のために重要な領域であった。

とくに、漁業資源政策は資源介入が政治すなわち選挙といかに関連していたかを示す例である。二〇〇〇～二〇一二年の間に、カンボジア政府は大規模な漁業改革を二回行った。どちらの改革も選挙の一、二年前に行われた。漁業資源への国家介入は、地方および国政選挙両方の有権者の大半を占める貧困者に恩恵を与えていることから、貧困層からの支持を得るための政策であったといえよう。二〇一三年以前に行われた地方選挙・国政選挙では、この作戦は成

功してきた。しかし、二〇一三年総選挙においては、介入の恩恵を受けたはずの地域で、人民党はかつてのような大きな勝利を収めることはなかった。

政府は、これまで独占されていた漁業区画をコミュニティに開放することで、一時的に貧しい漁師たちからの支持を獲得することに成功したかもしれない。しかし、天然資源への国家介入の背後に明確な政治目的がある場合、持続可能な資源管理の実現は困難になることを筆者は主張する。カンボジアの天然資源管理の実効性を確保するためには、国家機関とコミュニティベースの組織の両方を改革することが必要である。

(Thol Dina／東京大学大学院新領域創成科学研究科博士課程)

## 《参考文献》

- ①Le Billion, P. 2000. logging in muddy waters: The politics of forest exploitation in Cambodia". *Critical Asian Studies*, 34 (4): 563-586.
- ②Sithirith, M. 2011. Political geography of Tonle Sap: Power, space, and resources. Ph. D

Thesis, Faculty of Arts and Social Science, The National University of Singapore.

- ③Sokhem, P., and Sunada, K. 2006. The governance of the Tonle Sap Lake, Cambodia: Integration of local, national and international level. *Water Resources Development*, 22 (3): 399-416.

- ④Un, K., and Sokunthoeun, S. 2009. Politics of natural resource use in Cambodia. *Asian Affairs: An American Perspective*, 36: 3.

- ⑤Kim, S., and Öjendal, J. 2009. 'Decentralisation as a Strategy for State Reconstruction in Cambodia', In Öjendal Joakim and Mona Lilja (eds), *Beyond democracy in Cambodia: Political reconstruction in a Post-Conflict Society*. Denmark: NIASpress.

- ⑥Chhin, B. 2012. Activities of the inspection committee on the management and development of fishing lot in Tonle Sap. Phnom Penh, Cambodia.