

タイ・軍事政権下の「コミュニティ林法」成立

——「権利論」と「政策論」の視点からの分析——

ふじ た わたる
藤田 渡

《要約》

2019年2月に、コミュニティ林法が成立し、関連する一連の法改正が行われた。これまで、人びとが日常的に生活に用いる森林資源を自ら管理することが法律上、許されず、国立公園などの保護林では、人びとが居住し耕作すること自体が違法とされてきた。今回の法改正によりこうした事態が一応、解決された。本稿では、コミュニティ林法を中心に、森林関連の法改正を、条文の規定やこれまでの経緯、審議過程も参照し、人びとの権利を承認するという立場を重視する「権利論」と、持続的な森林管理の手段として人びとの参加を認める「政策論」という観点から検証を行った。その結果、政府による統制が強く人びとを森林保護に動員するような「政策論」の極ともいえる内容であり、軍などによる強力な法執行を背景にしたものであることがわかった。政治情勢により、この法律が文言どおり執行されるかは不明だが、今後の経過を注意深く観察する必要がある。

はじめに

- I 2014年クーデター以降の森林政策とコミュニティ林法
- II コミュニティ林法の骨子
- III コミュニティ林法の特徴——これまでの法案との違い——
- IV 関連する法律の制定と改正
おわりに

はじめに

タイでは、2019年2月、軍事政権下の任命制の「国家立法議会」(*sapha niti banyat haeng chat*)で、「コミュニティ林法」(*phrarachabanyat pa chumchon*)が可決・成立した。2014年のクー

デターから5年近くが過ぎ、ようやく実施されることになった下院総選挙が間近に迫った時期でのことだった。コミュニティ林法に関する議論が始まったのは、1990年前後である。以来、官民あわせてさまざまな案が起草され議論が積み重ねられてきた。2007年の国家立法議会で一度は可決されたのだが、その後、2009年に、憲法裁判所により、議会在定足数を満たしていなかったため無効という判決が下された〔憲法裁判所2009〕。そこからさらに10年を経ての成立だった。最初に議論が始まってから30年近くが経とうとしていた。それまで、明確な法的根拠がないままに、地域の人びとが生活に必要な

な資源を採取するための身近な森林を共有資源であるコミュニティ林として管理し、森林局もそれを支援してきた。ようやく、それを法的に認証する仕組みができたことになる。

法律上、タイでは、森林はすべて国有とされ、中央政府が独占的に管理してきた^(註1)。森林として永続的に維持すべき区域を「国家保全林」(*pa sanguan haeng chat*)に指定し、企業に木材伐採の許可を与えるなど経済的な目的での利用を進めた。また、自然保護のために「国立公園」(*utthayan haeng chat*)や「野生動物保護区」(*khet raksa phan sat pa*)を指定していった。法律上の規定としては、これらの区域内では、村落や農地は原則として存在しないことになっている。ところが、これら区域の指定は、しばしば、現地に暮らす人びとや村落の存在を無視し、地図上で線引きだけをするように行われた。そのため、慣習的な土地の占有に基づいて居住・耕作を行ってきた人びとは、突然、「不法占拠者」とされてしまったのである [藤田 2008a, 2 章]。

タイだけでなく、東南アジアの多くの国における近代国家建設の過程で、このような国家による森林の囲い込みが行われた。こうした森の「領土化」によって、森林は国家と人びとが資源をめぐる対峙する政治の場となった [Vandergest and Peluso 1995; Peluso and Vandergest 2001]。国家が独占する森林資源に対して、地域の人びとは盗伐や放火のような手段で抵抗した [Peluso 1992]。あるいは、商業伐採の跡地に入り込んで開墾した [Uhlig 1988; Hirsch 1990; 田坂 1991]。いずれの国でも、人びとを敵に回して、政府が森林を守り切ることはできなかった。森林消失・荒廃が進み、法律上の(地図上で線引きした)森林の多くが実際に

は農地化されている、という矛盾を生んだ [Uhlig 1988]。こうした経緯への反省を契機として、国家による森林の独占的管理から、地域の人びとが主体となって森林を管理するコミュニティ林業(参加型森林管理)への移行が1970年代以降、徐々に広まり、国際的な潮流となっていった [Charnley and Poe 2007, 304-307]。

タイのコミュニティ林法もそうした流れのなかで展開してきた。1997年の憲法では、初めて、地域コミュニティの身近な自然資源に関する権利が明記された^(註2)。その後、何度かのクーデターと新憲法制定を経てもこの規定は削除されることはなかった^(註3)。森林管理関連の法規をこの憲法上の規定に整合するよう改正することは長年の懸案事項であった。タイでは、1989年に天然林での商業伐採が全面的に停止され、国有林の管理の主目的が木材生産から自然保護に転換した。残された国有林のうち、生物多様性などの面から価値が高い部分は国立公園や野生動物保護区など(以後、「保護林」)に指定し、それ以外は地元住民が共同で管理・利用するコミュニティ林にしていき、さらに、実際には完全に森林ではなくなった部分は農地として分配することになった。コミュニティ林法は、コミュニティ林を法的に裏付け、そのための制度を具体的に定めるためのものとして検討された。それ以来、長年、議論が重ねられたものの、成立しなかった。自然保護を重視するグループと地元の人びとの権利を重視するグループの間で、おもに、保護林のなかでのコミュニティ林の設立と資源利用を認めるかどうかをめぐる、合意ができなかったためだった。政府と住民の対立という構図ではなく、官民を交えた意見の対立の結果だった [藤田 2008b]。

コミュニティ林業については、コモンズ論の立場から、担い手である地域住民が持続的に資源管理・利用をするための組織のあり方などが論じられてきたほか [Gibson, McKean, and Ostrom 2000; Moran and Ostrom 2005; Colfer and Byron 2001], 政府や援助機関が主導するコミュニティ林業プロジェクトのなかでの権力関係を指摘し住民の主体性を問い直す研究も行われてきた [Agrawal 2005; Li 2007]。地域住民主体の持続的森林資源管理・利用の具体的なあり方として想定するものは、政府、住民ほか、関係するアクターによって異なる。よって、制度設計や実践過程において、各アクターの思惑が交錯するポリティクスが展開する。特に、コミュニティ林業をめぐる議論には、持続的森林管理を実現するための手段として住民主体の管理を取り入れるという「政策論」的アプローチと、住民の権利として身近な森林資源を管理・利用が認められるべきだという「権利論」的アプローチの間にある潜在的な対立がある。つまり、森林資源や自然環境の持続性と人びとの生活上必要な資源へのアクセスの権利とのどちらを優先させるのか、という対立である [藤田 2017]。タイのコミュニティ林法をめぐる論争は、この対立をめぐるポリティクスであった。

2019年に成立したコミュニティ林法はどのようなものなのか。本稿では、この「政策論」と「権利論」という観点から検討してみたい。住民にどのような権利を認めているのか、反対に、政府の側がそれをどう統制できるのか。より具体的には、コミュニティ林をどのような条件で設立することができ、どのような利用を認めているのか。具体的なガバナンスの制度・組織についてどのように定めているのか。組織の

構成や組織間の権限関係はどうなっているのか。こうした点について、それ以前の法案とも比較しながら、2019年のコミュニティ林法の特徴を明らかにし、森林と人びとの関係にどのような影響を与えるのかを展望することが本稿の目的である。

以下、まず、続くI節では、軍事政権下での森林政策の流れのなかで、コミュニティ林法制定に至った経緯、および、そのなかでの法案に対する多様な関係者による評価を振り返り、コミュニティ林法制定の文脈を示す。その上で、II節で、コミュニティ林法の内容を検討し、III節で、それ以前の法案との比較から、2019年に成立したコミュニティ林法の特徴を明らかにする。なお、コミュニティ林法以外にも、同時期に、森林関係の多くの新規立法や法改正が行われた。コミュニティ林法は、森林と人びとの関係を全般的に規定し直すこれら一連の立法の一部として理解すべき部分が多い。よって、IV節では、そうした関係する法律の動きを併せて検討する。おわりに、結論として、この法律の特徴と、今後の展望を示す。

I 2014年クーデター以降の森林政策とコミュニティ林法

1. 軍事政権下の森林政策

前述のように、コミュニティ林法は、1990年代に検討が始まり、おもに保護林内でのコミュニティ林の是非をめぐる長年、論争が続いた。2007年に国家立法議会で可決された法案が憲法裁判所の判決で無効にされた後、再び、法案起草が始まったのは2015年であった(表1)。まず、その背景となった、2014年のクー

表1 コミュニティ林法案の流れ

年	事項
1989年	天然林での商業伐採全面停止
1990年前後	コミュニティ林の法制化議論始まる
(この間)	ワークショップや公聴会で議論 国会での審議
2000年	国民版法案国会提出
(この間)	両院協議会で議論
2006年	クーデター
2007年	軍事政権下での国家立法議会で審議、通過・成立
2009年	憲法裁判所による無効判決
2014年	クーデター 「林地奪還」政策始まる
2015年	「コミュニティ林法」審議始まる
(この間)	国家改革加速化会議、国家改革議会、国家立法議会で審議
2019年	国家立法議会で可決・成立

(出所) 筆者作成。

デター以降のプラユット政権下での森林政策の流れ、および、そのなかで関係する団体や有識者がどのような見解を出したのかを整理しておこう。

プラユット政権は、発足当初から、「林地奪還」(*thuang khuen phuen pa*) を掲げて、非常に強権的な森林政策を遂行した。クーデターを実行した「国家平和秩序維持評議会」(*khana raksa khwam sangop haeng chat*, Kho So Cho) は、まだ、プラユット内閣が発足する前の2014年6月20日に、「命令第64/2557」を出し、関係する政府省庁や軍の部隊に対し、森林の破壊や不法占拠、違法木材の取引を法律に従い厳格に取り締まるよう命じた。同年6月27日の「命令第66/2557」では、この取締まりが、貧困者、低所得者、土地なし農民に影響を与えないように、と命じた。しかし、実際には、各地で、それほど豊かではない農民が「資本家」(*nai thun*) と認定され、土地を奪われ逮捕・訴追された。さらに、実刑判決を受けた人もいる。[Isan

Mai 2019; *Matichon Online* 2017; Thai Lawyers for Human Rights 2016; Manushya Foundation 2019]。2014年のクーデター以前にも、比較的、最近に行われたゴムなどを栽培する目的での保護林の不法占拠・開墾や、木材の盗伐に対する取締まりは行われていた。この林地奪還政策では、従前とは異なり、保護林ではない国家保全林も含めて、長期間、居住・耕作してきたような農民をも土地の奪還や訴追の対象にし、さらに、罰金だけでなく実刑のような重罰に処した。1991年の「農民のための土地分配プロジェクト」(*khrongkan chatsan thidin phuea kasetrakon*, Kho Cho Ko) 以来、行われてこなかった強権的な手法であった。

このような軍の力を背景にした強力な林地奪還政策の全体像は、2014年に策定されたマスタープラン [国内治安維持部隊・天然資源環境省2014] から読み取ることができる。このマスタープランの作成主体は、「国内治安維持部隊」(*kong amnuai kan raksa khwam mankhong phai nai*

ratcha anachak) と天然資源環境省である。策定委員会の構成も、顧問の5名中4名が現役の軍人、残り1名が天然資源環境省事務次官、策定委員12名は、役職などは記されていないが、6名が軍の階級を有しており、1名は助教授、ほか1名は博士号の称号がある。ほか、森林局、国立公園野生動物局、海洋沿岸資源局の代表が各1名となっている。ここからも、軍の主導的関与がうかがえる。

このマスタープランでは、まず、森林資源の不法占拠や破壊の現状分析を行った上で、具体的な森林の回復の方法、組織、制度、施策に関わる提言を行っている。現状分析としては、森林の不法占拠・違法伐採は増加傾向にあるとし、その原因として、従来もあった予算不足などに加えて、不法占拠を追認するような土地権付与や、商業的な農業の振興といった過去の政府の政策や、役人による不正や違法行為の放置・黙認を挙げている〔国内治安維持部隊・天然資源環境省 2014, 14-15〕。

こうした現状をふまえて、森林の不法占拠や破壊を防止し、さらに不法に占拠され破壊された林地を奪還、森林を回復する方法として、次のようなものが挙げられている。1998年の閣議決定で、当時、既存の保護林内の耕地や居住地には、限定的な利用権を与えることにしたことをふまえて、2002年の航空写真を証拠に、それ以降に占有・開墾された土地は原則として返還させる。返還させた土地では森林再生を行う〔国内治安維持部隊・天然資源環境省 2014, 20-21〕。マスタープランでは、1998年の閣議決定にもとづく土地利用の検査によって権利が与えられるべき人に影響を与えないようにする、としているが〔国内治安維持部隊・天然資源環境省

2014, 15〕、実際には、前述の1998年以前から居住・耕作している人たちの土地が奪われた事例もあるように、かなり乱暴な林地奪還が行われた。

マスタープランでは、こうした林地奪還と森林再生により、10年以内に国土の40パーセントを森林とする数値目標を掲げている〔国内治安維持部隊・天然資源環境省 2014, 18〕。これが、乱暴な林地奪還を後押ししたとも考えられる。森林を再生・維持するための方途として、コミュニティ林の増設が提案されている〔国内治安維持部隊・天然資源環境省 2014, 30〕。

取締まりの厳格化も提案されている。森林破壊の取締まりのための特別の機関を設置する。これは、軍、森林局や国立公園野生動物局に所属する森林官、警察、内務省、司法関係など関係部局からの人員を中心に構成されるが、国内治安維持部隊が全体をコントロールする〔国内治安維持部隊・天然資源環境省 2014, 25, 36〕。加えて、市民のボランティアが情報提供の面で参加することも提案している。また、森林を愛護する意識を醸成すること、担当官が任務に誇りを持ち、違反に関与した官吏は即刻、停職にする、といった（物理的な強制力を背景にした）精神面も強調されている。森林の近くに暮らす人びとは、環境と調和的に、充足経済の思想を基礎とし、慎ましく (*pho kin pho chai*) 生活し、森林の持続的管理に責任を負うものとされた〔国内治安維持部隊・天然資源環境省 2014, 31-32〕。

コミュニティ林法の制定や一連の森林関係の法律改正は、このマスタープランを起点として、まず、国家立法議会とは別に設置された「国家改革議会」(*sapha patirup haeng chat*)^(注4)によって、森林資源の保護再生、国有林地内の土地間

題の全体の解決策を議論するなかで検討が進められた。国家改革議会は2015年9月6日に任期満了となったが、法案も含めた議論自体は、その後、新たに設置された「国家改革加速化議会」(*sapha khap khlueang kan patirup prathet*)^(注5)に引き継がれた。国家改革加速化議会で起草された法案が内閣に提出されたのを受けて、2016年5月に国家立法議会に法案審議のための小委員会が設置された。小委員会での審議結果を、さらに、同議会の「天然資源環境委員会」(*khana kamathikan saphayakon thammachat lae singwetlom*)で審議した[上院事務局 2019, 2-3]。委員会での審議結果を受け、2018年5月22日の閣議で法案が承認され[*Matichon Online* 2018a], 2019年2月17日に国家立法議会で可決・成立した[*Bangkok Post* 2019a]。

2. 法案審議過程での関係者の見解

こうした過程の節目ごとに、天然資源環境省やその下位の森林局の幹部、ほかの政府機関、民間の専門家などがコメントを出している。ただし、新聞などの報道やウェブサイトなどで確認できるものとしては、2018年の閣議決定のころ以降のものがほとんどである。

2017年以前には、2015年に二つの団体が法案に反対する運動を展開している。「6地方コミュニティ林法モニターネットワーク」(*khruetakhai tit tam pho. ro. bo. pa chumchon 6 phak*)は、今回の法案起草が利害関係者の参加なく行われたものであること、コミュニティ林を保護林外に限定していること、政府に多くの権限を与え、住民の権利を認めるというコミュニティ林の精神に反するものであること、を反対の理由に挙げ、6月11日に公開書簡を提出

するとしている[FTA Watch ウェブサイト 2015年6月10日]。もうひとつの「公正な社会のための市民運動」(*khabuankan prachachon phuea sangkhom thi pen tham*)は、2000年にNGOと市民団体が起草した「国民版」を使うべきだ、として、修正を求める書簡を出すとともに、8月3日には、国会議事堂前で集会を行っている。森林と共生してきた人びとを排除することに反対する趣旨である[*Transborder News* 2015]。

一方、2018年の閣議決定以降は、官民双方からさまざまなコメントが出されている。政府(天然資源環境省・森林局)側からは、当然、法案に対し、住民が参加して持続的な森林管理を実現するという肯定的な見解や、コミュニティ林拡張の具体的な計画が示されている。例えば、自然資源環境大臣は、5月22日の閣議決定後、コミュニティ林のネットワークが政府の森林管理の助けとなり、国土の40パーセントを森林にするという目標を達成する。「プラチャーラット」(*pracha rat*, プラユット政権の官民協働の政策)で、官民によるコミュニティの支援が生まれるようにする、と語っている[*Matichon Online* 2018a]。

2018年以降の民間の専門家の意見には賛否両論がある。閣議決定後の2018年5月31日には、「持続的開発財団」(*mulanithi phuea kan phattana thi yang yuen*)のデーチャー・チャイタップ氏^(注6)が、法案が保護林内のコミュニティ林を認めていないことについて、我々がともに考えるべき難しい課題であり、同時に進んでいる国立公園法の改正も見なければならぬ、とした上で、その段階でのコミュニティ林法案にはこれまでの案よりもよい点も多くあると評価した。一方、フリーランスの研究者、パームサツ

ク・マカラピロム氏^(注7)は、役所が権限を握っている古いタイプの法案であり反対だとした [Matchon Online 2018b]。2019年2月の法案成立後にも、「スーブ・ナーカサティアン財団」(mulanithi sueb nakhasathien)^(注8)のタウンチャイ・ホンウィライ氏は、村の人が自ら定める規則だけでなく、法律のなかに罰則が明記されたことを評価し、コミュニティ林設立は、コミュニティが協力して森林を維持管理し違法開墾を防止し森林を増やすための鎧になる、と評価する [Sueb Nakhasathien Foundation ウェブサイト]。一方、「地域コミュニティ発展機構」(sathaban chumchon thongthin phattana)のクリッサダー・ブンチャイ氏^(注9)は、2019年に可決・成立した法律では、運営管理の権限の階層が増えたことにより、それ以前の草案に比べ一定の地域コミュニティの独立性が確保されたものの、運営計画の実施は政府機関の強制力の下での権限行使であり、官僚機構のコントロールが強い性格であることを指摘している [Krissada 2019]。同氏は、別の機会にも、保護林内のコミュニティ林を認めなかったことや、コミュニティ自身が計画を策定・実施する際、森林局による規則に縛られることを挙げ、30年間、NGOや住民団体が推進してきた重要な指針を切り捨てるものと批判している [Thai PBS 2019b]。パームサック氏も、国立公園法・野生動物保護法改正案とあわせた3つの法律が政府と人びとが共同で森林を管理運営し、長年の紛争を解決しようという意図を持つものであることは認めながらも、問題はその方法であり、この3つの法律がまだ集権的なモデルを使っていることを批判している [Thai PBS 2019a]。チェンマイ大学のチャイボン・サムニアン氏は、今回の法案起

草は、国民の要求でなく政府の指示で行われたもので、保護林内のコミュニティ林の問題や、それ以外にも、これまで現地の人びとが自発的に行ってきた資源管理と政府の規則・権限とが矛盾することでむしろ問題が生じると指摘する。「ひどい法律でできないほうがよかった」と切り捨てる [Chaipong 2019]。

同時に成立した国立公園法・野生動物保護法改正案についても、保護林内に昔から暮らしてきた人びとの土地・資源利用に対して政府の統制が強まり、生活基盤を脆弱化させるという指摘がされている [Bangkok Post 2019b]。

上記の政府機関以外からのコメントのうち、スーブ・ナーカサティアン財団だけは、人びとの生活も考慮しつつも自然保護を第一に考える立場の団体である。それ以外の専門家は、いずれも、人びとの権利を守るという立場から長年、コミュニティ林や森林資源管理の問題に取り組んできた経歴の持ち主である。彼らの多くは、コミュニティ林法や保護林内の人びとの問題解決策としての国立公園法・野生動物保護法改正は、政府の統制が強いことを理由に批判している。他方で、デーチャー氏のように、従前の多くの法案よりもよい点が多くあると評価する向きもある。彼は、コメントのなかでも、国立公園法・野生動物保護法改正との関連性を強調していたことから、おそらく、保護林内に暮らす北部の山地民などを念頭に、単に森林資源へのアクセスだけでなく、居住や耕作など暮らし全体を、一応、合法化する道筋が開かれたことを評価しているのではないかと推察される。

地域住民の権利を重視するグループにとって、2007年当時の国家立法議会では、彼らに近いNGOや大学教員出身の議員も任命されていた。

それ以前にも、政党政治家とのコネクションを通じて、法案審議に対し影響力を行使した〔藤田 2008b〕。しかし、2014年以降の国家立法議会議員はほとんどが軍出身者であり、彼らのチャンネルになるような議員がいなかったため、メディアを通じて反対の意見表明はしたものの、法案審議への影響力はなかったのではないかと考えられる。

3. コミュニティ林法制定の文脈

コミュニティ林法の制定、および、ほか森林関連の法改正は、このように、軍事政権下での力を背景にした強引な林地奪還と森林再生という政策のなかで、それを実現する手段のひとつという位置づけで行われた。そのなかで、森林の近く、もしくは、そのなかに暮らす人びとは、2002年の航空写真を基礎に土地権利を付与されるとされながらも、現場ではそうした条件にかかわらず、強引な林地奪還が行われた。それを免れた地域でも、人びとは、「充足経済」に従った自給的な生活を送り、政府による森林の管理や取締りに協力するもの、と規定された。

次節以下、コミュニティ林法やその他の森林関連の法改正の内容を見た上で、過去の法案と比較検討する。このような軍事政権下での強権的な森林政策は、法律のなかに具体的にどう反映されているのだろうか。

II コミュニティ林法の骨子

1. 全体の構成

まず、コミュニティ林法の全体の構成は以下のようになっている。

1条から4条まで 語句の定義など

第1章 一般的条項 (6条～8条)

第2章 コミュニティ林政策委員会 (9条～22条)

第3章 県コミュニティ林委員会 (23条～30条)

第4章 コミュニティ林の設立 (31条～41条)

第5章 コミュニティ林の運営 (42条～62条)

第6章 コミュニティ林の管理・監督 (63条～77条)

第7章 コミュニティ林の廃止 (78条～80条)

第8章 罰則 (第1部 行政罰: 82条～93条,
第2部 刑事罰: 94条)

経過規定 (96条～104条)

コミュニティ林を設立する際の条件や手続き、地域コミュニティがコミュニティ林をどう管理しどう利用することができるのか、コミュニティ林の管理・利用を政府がどう監督するのか、という制度の全体について、違反行為に対する対処(行政・司法両面での)や罰金や懲役など刑罰についても定めている。

以下、コミュニティ林設立の要件や手続き、認められる資源利用、といった人びとの権利の保障、および、具体的なガバナンスの制度・組織、組織の構成や組織間の権限関係といった、人びとの資源管理を監督・制限する仕組みという観点から、この法律が定めるコミュニティ林の制度設計を見てみよう。

2. コミュニティ林の設立

コミュニティ林は、「保護林」(*khet pa anurak*)ではない森林を対象としてのみ設立可能である(4条「コミュニティ林」の定義, 32条)。

ここでいう保護林とは、国立公園（国立公園法が定める）、野生動物保護区（野生動物保護法が定める）、天然資源環境省の省令によって定められる自然環境として保護すべき価値を有する森林、を指す（4条「保護林」の定義）。

対象となる森林の同じ「郡」(*amphoe*)^(注10)にあり、その森林の維持管理に従事することが可能なコミュニティが、そこに5年以上居住する18歳以上の住民50人以上を申請者として、コミュニティ林の設立申請を行うことができる(32条)。申請者は、申請書を「県コミュニティ林委員会」(以下、「県委員会」、詳しくは後述)に提出する。申請書、および、その添付書類・資料には、以下の項目を含めなければならない。1) コミュニティ林の目的、2) 申請者の名簿と略歴、3) 申請者が互選したコミュニティ林運営委員の名簿、4) コミュニティの概略、5) 目的に合致した運営計画（地理的状況と人びとの生活の実情に適合したもので、コミュニティ林のなかで保護区域と利用区域が明示され、保護・再生・維持管理・持続的利用の計画と方法を含むもの）(33条)。

申請書が受理されると地元の「森林資源管理事務所」(*samnak chatkan saphayakon pamai*)^(注11)が申請書と添付資料・書類を検査し、間違いや不足があれば修正させる。申請書類が整ったところで、森林資源管理事務所が対象地の実地調査や測量を行う。申請している区域内に政府機関などが利用している土地や私人の権利がある土地があれば除外する。調査・測量の後、森林資源管理事務所は、申請書と対象地の地図を県庁、郡役所、地元自治体に少なくとも30日間、公示する(35条)。公示期間内に、対象地を利用する政府機関、公社・国営企業、私人は、県

委員会に文書で反対を申し出ることができる(36条)。また、公示期間内に、対象地が重複する複数のコミュニティ林設立申請が行われた場合、森林資源管理事務所は調査を中断し、申請者に合意形成を促す通知を行う。合意によって片方が申請を取り下げた場合、残った方の申請の調査を行う。両者が取り下げ、新たに共同でひとつのコミュニティ林設立の申請を行った場合、元の二つの申請の調査は中止する。通知後90日以内に合意が成立しない場合、両方の申請が棄却される(41条)。

これらがすべてクリアされると、森林資源管理事務所は調査結果を県委員会に報告する(37条)。次に、県委員会が申請を審査する。県委員会が申請書中の管理計画に不正確、あるいは、不適切な部分があると判断すれば、申請者に修正させることができる。修正されない場合、審査を中止することができる(38条)。県委員会が設立を承認・不承認（承認の場合、対象地の全部、または、一部のみ、あるいは、条件を付した場合も含む）の決議を行ったら、その結果を、申請者、前述の反対を申し出た者、森林局長^(注12)、に文書で通知する。申請者、反対を申し出た者は、結果に対し、「コミュニティ林政策委員会」(以下、「国委員会」、詳しくは後述)に、不服申し立てを行うことができる。森林局長が結果に不同意の場合は、国委員会に意見を提出し、審議させることができる。いずれの場合も、国委員会での決定が最終審となる(39条)。設立が決定した場合、森林局長が官報に掲載する。それにより正式に設立が有効となる(40条)。

3. 地域コミュニティによるコミュニティ林の管理・利用

コミュニティ林は、運営計画に従い、メンバー（申請者）とメンバー間で互選された「コミュニティ林運営委員会」（以下、運営委員会）により維持・管理・利用される。

運営委員会の構成・人数・任期などは、別に国委員会が定める規則に従う（42条）。運営委員会の職務と権限は以下のとおりである。「担当職員」（*phanak ngan chao na thi*, 後述）が境界標識、看板、目印などの整備を行う際に協力する。コミュニティ林の維持・管理・再生、自然資源の再生・保護についての人びとの意識醸成を行う。メンバーが法令・規則を遵守するように監督し、法令・規則に従わないメンバーに対しコミュニティ林からの退去や、何らかの行為を行うこと、あるいは、やめることを命じる。コミュニティ林の運営をめぐる紛争を調停する。担当職員による違反者の摘発・逮捕に協力する。新規メンバーの加入承認、メンバーの除名を決定する。コミュニティ林の損害の予防救済に必要な措置をとる。運営のため、規則を作ることができる。また、コミュニティ林の共有財産（違反者からの罰金や外部者の利用に際する手数料など）の管理を行う（44条）。また、運営計画は、5年間有効であり、失効する前に、運営委員会は新たな計画を県委員会に提出し承認を得なければならない（46条）^(注13)。

では、メンバーは、コミュニティ林の資源をどのように利用することができるのだろうか。細かくは個々のコミュニティ林の運営計画の定めによるが、大枠として、次のように規定されている。メンバーは、非木材林産物の採取、利用区域での木材利用（野生の価値の高い樹種は不

可）ができる。ただし、これら自然資源採取は、自給用か公共用に限られ、生物多様性を損なわない持続的な利用でなければならない。利用の方法や条件などの指針は国委員会が定める規則によるが、そこには、樹種ごとの禁止事項、利用することができる資源の種別、といったことが含まれ、事項によって県委員会からの書面での許可を得ることを義務づけることもできる（50条）。このほか、保養や学習のための利用や、「自然保護ツーリズム」（*thong thiao choeng anurak*）のための利用も認められる（50条・51条）。

一方、コミュニティ林内での土地の占有、居住、耕作、建造物の設置、火入れ、鉱物採掘、保護動物の狩猟などは禁止される。コミュニティ林運営のため、あるいは、被害の予防・救済のためにこれらの行為を行う場合は許されるが、建造物の設置などは事前に県委員会の許可を得る必要がある（63条）

メンバー以外の人、運営委員会の定める規則に従って、自然資源や環境の保護再生についての学習、保養、自給用の非木材林産物の採取、といったコミュニティ林の利用を行うことができる（53条）。このほか、生物多様性についての調査研究については、県委員会からの許可の取得が義務づけられる。許可の際に、調査研究の成果から得られる利益の関係者への配分について定められることがある。また、調査研究の際に生物資源を持ち出す場合は、その旨、県委員会からの文書での許可を得る必要がある。森林局などの政府機関が調査研究を行う場合は事前の許可取得は必要なく、事前の通知、および、調査研究成果の報告でよいとされる（66条）。

4. コミュニティ林運営への行政による監督

各コミュニティ林の運営の監督や支援、あるいは、コミュニティ林という仕組み全体を統括するために、国レベルでの委員会として「コミュニティ林政策委員会」（国委員会）が置かれ、その下に、「県コミュニティ林委員会」（県委員会）が置かれている。また、コミュニティ林の現場レベルで関与する「担当職員」（*phanak ngan chao nathi*）、「コミュニティ林責任者」（*chao na thi pa chumchon*）が置かれている。後述のように、前者は地元の行政官が任命される。後者は、基本的には各コミュニティ林でそのメンバーから指名・任命される。ともに、現場レベルでのコミュニティ林の維持管理・監督にあたる。

国委員会は、副首相が委員長、天然資源環境省大臣が副委員長を務める。委員として、関係する省の次官、局長が11名のほか、8名までの有識者委員で構成される。有識者委員は、自然資源管理、人文学、社会学の専門家が2名まで、市民団体代表2名まで、「コミュニティ林ネットワーク」（*khruetakhai pa chumchon*）^(註14)の県レベルでの代表4名まで、と内訳も定められている（9条）。有識者委員は任期3年で、2期を越えての継続はできない（13条）。国委員会の権限・任務としては、内閣への政策提言、政令・省令についての助言、この法律の規定による規則制定、県委員会の有識者委員の承認、年次報告、各種不服申し立ての審査、ほかこの法律が定める業務、とされる。政策提言や政令・省令についての助言に関して、関係者への意見聴取を行う旨、定められている（16条）。

国全体を統括する委員会とは別に、各県に「県コミュニティ林員会」（県委員会）が置かれる。ただし、この法律施行後、初めてコミュニティ

林の設立申請が行われた際に設置されるので、コミュニティ林がない県には置かれることになる（23条）。ちなみに、各県で最初のコミュニティ林の申請が行われるときにはまだ県委員会が設置されていないことになるので、この最初の申請は県知事あてに行うこととされる（32条）。県委員会は県知事、もしくは、県知事に委任された副知事が委員長となる。ほか、委員として、国防省代表、地元の自然資源管理事務所長、県検事長、県自然資源事務所長、県自治体長、地元の自治体長より知事が任ずる1名、県内のコミュニティ林に関係する政府機関から知事が任命する2名、県のコミュニティ林ネットワークの代表、7名までの有識者委員からなる（23条）。この有識者委員は、国委員会同様、自然資源管理、人文学、社会学の専門家が2名まで、市民団体代表が2名まで、県内のコミュニティ林運営委員会代表が3名まで、と内訳が決まっており、また、森林局が作成・提出し国委員会が同意した候補者名簿のなかから任命することになっている（25条）。

県委員会の権限・任務は、新規のコミュニティ林設立申請や既存のコミュニティ林の拡張や廃止（一部・全部）の審査、コミュニティ林責任者の任免、コミュニティ林運営計画の審査、コミュニティ林の利用についてのさまざまな許可申請の審査、運営委員会への助言・支援・監督、国委員会への年次報告、などとなっている（26条）。運営委員会、委員、コミュニティ林メンバー、コミュニティ林責任者による法や規則に従っていない行為を発見した場合、適切な行動をとる（不適切な行動をやめる）ことを命じることができる（74条）。また、建造物の造作など違反行為があった場合、県委員会は違反者に

対し撤去などを命じることができ、従わない場合、自身で撤去することができる（77条）。

反対に、県委員会は、森林局長による支援・監督を受ける。森林局長の命令により県委員会は業務に関する事実関係の報告や意見を提出する（75条）。また、森林局長は、県委員会に対し、何らかの行為をする、あるいはしないことを要請することができる。要請に対する県委員会の審議結果に不服の場合、森林局長は国委員会の審議に付すことができる（76条）。

現場レベルに置かれる「担当職員」「コミュニティ林責任者」のうち、担当職員は、天然資源環境省大臣が任命する（4条）という以外に、資格要件の規定はない。2020年2月12日の「天然資源環境省布告」（*prakat krasuang saphayakon thammachat lae singwetlom*）で任命が行われている。天然資源環境省、森林局、海洋資源沿岸局、内務省、警察、の一定以上の職階にある職員を全員、任命するという形である。これには、中央官庁の行政官に加えて、内務省統治局の系統では住民の選挙で選ばれる行政村の村長（*phuyai ban*）やその上の行政区分タムボン（*tambon*）の長のカムナン（*kamnan*）、地方自治体の行政職員が含まれるが、住民から選ばれる自治体議員や首長は含まれていない。要するに、コミュニティ林管理の実務面に関与する可能性のある行政機関や警察官に広く「担当職員」としての権限を付与し、森林局を中心に天然資源環境省・内務省・警察が組織的にコミュニティ林の管理監督を担うということである。担当職員の業務は以下のとおりである。1) コミュニティ林に立入り検査を行う。コミュニティ林委員会が法律・規則に違反している場合、速やかに森林局長に報告する。2) 違反行為の疑いがあるとき、

その者をコミュニティ林からの退去、何らかの行為をする、あるいは、しないことを命じる。3) 法律違反が疑われるとき、違反者や道具を探す。4) 違反行為に使用したものを、違法に採取されたものを押収し、捜査に資する（67条）。このほか、前述のように、運営委員会の助力をえてコミュニティ林の境界標や看板などの設置や修繕を行う（44条）。

コミュニティ林責任者は各コミュニティ林に置かれる。通常は、各コミュニティ林の運営委員会がメンバーのなかから指名した者を、県委員会が審議の上、任命する。ただし、コミュニティ林の目的遂行のため支援が必要な場合や、コミュニティ林の自然資源の破壊・侵食を防ぐために必要な場合は、森林局、もしくはほかの関係する政府機関の職員（*chao na thi*）をコミュニティ林責任者に任命することができる（27条・28条）。

コミュニティ林責任者の任務としては、以下のように定められている。1) コミュニティ林の区域の検査、利用の監督。2) コミュニティ林の自然資源・環境保護、民俗知識や習慣・文化について、助言や知識の伝達を行い意識向上を図る。3) コミュニティ林の損害の予防・救済。4) 運営委員会の業務が法律に沿ったものになるよう支援する。5) コミュニティ林の一部、または、全部を廃止しなければならないような事情が露見したら県委員会に報告する（64条）。また、違反者を発見して、運営委員会を招集する時間的余裕がない場合、違反者に違反行為をやめるよう命じる権限を有する。違反者が停止命令に従わない場合にはコミュニティ林からの退去を命じる権限を有する。その場合、速やかに運営委員会と県委員会に報告する（65条）。

このように、国委員会、県委員会、現場レベルのコミュニティ林責任者と担当職員、と管理・監督の組織化を行っている。また、国委員会、県委員会では、委員の過半数を行政機関の代表が占める。そのなかには、国防省の代表も加わっている。さらに現場レベルでも、基本的には行政官が就任する担当職員と、通常は地元住民が就任するのだが、いざというときには行政官を任命することもできるコミュニティ林責任者を置く。こうして見ると、地元のコミュニティの権利を認める一方で、政府による統制にも考慮した制度設計になっているといえる。

Ⅲ コミュニティ林法の特徴——これまでの法案との違い——

先述のとおり、コミュニティ林法は、30年近くの議論の末に成立した。その過程では、規定の内容が異なる多数の法案が提出された。そ

れらと比較して、2019年に成立したコミュニティ林法（以下、「2019年版」）はどのような特徴があるのだろうか。ここでは、特に、2007年に国家立法議会で可決され、成立の一步手前で憲法裁判所によって覆された法案（以下、「2007年版」）、および、1997年憲法の5万人以上の署名によって国民が直接、国会に法案を提出できるという規定に基づき、2000年にNGOが各地の住民と共同して国会に提出した法案（以下、「国民版」）との違いを整理する。「国民版」は、「権利論」からのアプローチによる法案、2007年版は、そこから自然保護を重視する勢力が巻き返したことによって国民版よりは「政策論」寄りになっている。違いの概略を表2に示した。ここからもわかるように、構成の大枠に違いはない。

1. コミュニティ林の設立：どこに、どうい う条件で設立することができるのか 地元のコミュニティがコミュニティ林の設立

表2 各版の違い

	保護林内のコミュニティ林	コミュニティ林の利用	行政による監督体制
国民版 (2000年)	可 ・法施行時に5年の実績必要	・非木材林産物は制限なし	・国委員会・県委員会とも民間委員が過半数 ・コミュニティ林責任者（行政官・NGO推薦者・地元住民から任命）
2007年版	可 ・保護林指定前からあるコミュニティに限る ・設立申請時に10年の実績必要 法施行より5年以内に限定	・非木材林産物も自給用のみ	・国委員会・県委員会とも行政機関代表委員が過半数 ・コミュニティ林責任者（行政官・NGO推薦者・地元住民から任命）
2019年版	不可	・非木材林産物も自給用のみ ・価値が高い木材利用は禁止 ・多様な利用法の明記 ・生物資源持ち出しの規制	・国委員会・県委員会とも行政機関代表委員が過半数 ・国防省代表・県検事長の委員 ・コミュニティ林責任者（行政官・NGO推薦者・地元住民から任命）+担当職員（行政官から任命） ・細かい重い罰

(出所) 筆者作成。

を申請する、という大枠は、国民版、2007年版とも、2019年版とほぼ同じである。

2007年版に至るまでの17年間、コミュニティ林法をめぐる議論の中心は、保護林内でのコミュニティ林を認めるか否かであった。国民版、2007年版とも、保護林内でのコミュニティ林を認めている。ただし、いずれも、保護林外よりも申請の資格要件が厳しくなっている。国民版では、コミュニティ林法施行時に、5年以上、当該森林を管理してきた実績が必要とされた。2007年版では、申請できるのは保護林指定前からあるコミュニティで、設立申請時に10年以上の実績が必要とされ、さらに、法施行から5年以内に限り設立申請を認めていた。

これに対し、2019年版では、保護林内のコミュニティ林は一切、認めていない。ただし、後述のように、保護林内に暮らす人びとの生業や資源利用については、国立公園法・野生動物保護法の改正によって別に対処しているので、それを併せて考える必要がある。

2. 地域コミュニティによるコミュニティ林の管理・利用

コミュニティ林の利用については、国民版、2007年版とも、保護区域と利用区域に分け、木材利用は利用区域のみ、また、自給用、公共用に限っていた。非木材林産物については、国民版には特に定めがなく、各コミュニティ林の運営委員会が定めた規則に委ねているが、2007年版では、自給用に限定していた。2019年版は、2007年版に準じる。ただし、2019年版では、価値が高い樹種の利用を禁じている。絶滅危惧種であるにも関わらず、中国向けに非常に高値で取引される紫檀 (*Dalbergia cochinchinensis*

Pierre ex Laness) の盗伐が後を絶たないことが背景にある。さらに、国委員会が定める規則により、樹種ごとの禁止事項、利用することができる資源の種別が制約されたり、事項によって県委員会からの書面での許可を得ることが義務づけられたりする可能性がある。このほか、保養や学習のための利用や、「自然保護ツーリズム」(*thong thiao choeng anurak*) のための利用についても成立版で初めて明記された。調査研究目的での利用やそのための生物資源の持出しについて県委員会からの許可や届出を義務づけたことも、2019年版の特徴である。生物多様性条約によって遺伝資源への権利が認められるようになった国際的な流れに沿ったものと考えられる。

地域コミュニティによる管理の仕組みについては、3つの版の間に大きな違いはない。

3. コミュニティ林運営への行政による監督

国委員会、県委員会が置かれ、コミュニティ林の設立・廃止の審査や、各コミュニティ林の運営委員会を監督するという基本的な構造は、国民版、2007年版、2019年版とも同じである。ただし、委員会の構成は若干、異なる。国民版では、国委員会は行政機関の充て職委員が5に対し民間委員が8、県委員会は、7対6だった。2007年版は、国委員会が11対8、県委員会が8対7だった。2019年版では、国委員会が11対8、県委員会が9(うち地方自治体長が2)対8だった。両委員会ともに行政機関代表委員が過半数という点で2007年版を踏襲しているが、2019年版では、両委員会ともに国防省の代表が入り、県委員会には「県検事長」(*ayakan changwat*)が入っている。これらは国民版、

2007年版にはなかったことである。

現場レベルで、コミュニティ林責任者と担当職員の両方を置いたことも、2007年版までにはなかった点である。国民版、2007年版では、コミュニティ林責任者のみであり、いずれの版でも、行政官、NGOが推薦する者、コミュニティ林メンバー、のなかから県委員会が任命する、とされていた。2007年版までは、行政官、NGO推薦者、メンバー（地元住民）から誰が任命されるかわからなかったが、2019年版では、二つのポストに分けて、通常は地元住民が任命されるコミュニティ林責任者と、行政官が任命される担当職員とを置いた。ただし、コミュニティ林責任者にも行政官が就く余地があるので、場合によっては政府が強い統制を行うことも可能である。

もうひとつ、2019年版において、国民版、2007年版と比べて際だって違うのは、罰則の部分である。コミュニティ林法や関連する規則に違反した者に対し、罰金や懲役などの刑罰が科されること自体はどの版でも同じだが、2019年版では、行政罰と刑事罰に分けて、細かく規定されている。条文数も多い。それだけでなく、罰金の額や懲役刑の刑期など、量刑がより重くなっている。

このように、全般的に、政府による統制を強くできるような組織体制にし、軍や法務と連携して違反に対して取締りや法的措置の両面で厳格に臨むという政府の方針が法律の条文にも表れている。

Ⅳ 関連する法律の制定と改正

先述のように、コミュニティ林法だけでなく、

前後して、森林管理に関する法律が多数、改正、あるいは、制定された。森林資源の利用と管理、および、法律上の森林とされる土地に居住・耕作する人びとの問題も含めて、自然資源と地元の人びとの関係をめぐる制度が、これら一連の立法によりどう改変されたのか、コミュニティ林法もその全体像のなかで理解する必要がある。特に欠かすことができないのは、コミュニティ林法が埒外にした保護林内に居住・耕作する人たちの生活や資源利用を、それ以外の法律がどう規定するのか、ということである。以下、国立公園法と野生動物保護法の改正を中心に、この点について整理してみよう。

国立公園法、野生動物保護法とも、コミュニティ法と同時期の2019年に改正案が国家立法議会で可決し成立した。両方とも改正の中身は同様で、国立公園（国立公園法による）、野生動物保護区（野生動物保護法による）における資源などの利用を可能にすること、および、指定や運営計画策定に際し、地元住民を含む利害関係者の意見聴取を行うこと、という2点である。

従来、国立公園、野生動物保護区では、居住・耕作、何らかの自然資源の採取、を含めて、自然状態を改変するような行為は一切、禁止されていた。改正前の国立公園法では16条で、土地の占有、（国立公園の）状態を劣化させるような自然資源の採取、家畜の放牧、など、具体的な行為を列挙して、禁止していた。改正後も、19条で、時代に合わせて列挙する項目に多少の変更を加えてはいるが、ほぼ、同様にあらゆる行為を禁止している。その上で、22条で、国立公園の「担当職員」に、資源の採取、水の流れを変えること、営利目的での国立公園内での諸活動（観光などを指していると考えられる）、

狩猟のための道具の持込み、に限り、許可する権限を付与している。これを根拠に、現存の住居や耕地の利用を認めることが可能になった。ただし、一定の条件の下で人びとが利用できるということを保証するわけではなく、あくまで、担当職員が許可する権限を有する、ということとどまる。

もうひとつの、地元住民を含む利害関係者の意見を聴取することについては、国立公園の新規の指定、既存の国立公園の拡張、縮小、廃止の際（8条）、および、各国立公園の運営計画を策定する際（18条）に行うことが定められた。特に18条の国立公園の運営計画は、今回の法改正で新たに定められた。計画には、少なくとも、国立公園の運営管理、および、区域内の用の規制監督についての実施方法を含むこと、とされている（18条）。前述の国立公園の担当職員が一定の利用を許可する権限を有するという規定は、運営計画のなかでどのような利用を認めていくのかということとも連動する。そこに、地元住民の意見が参照される道筋が制度上、確保されたということである。政府が地元住民（国立公園や野生動物保護区内で長年、居住・耕作を行ってきた人たち）に保護林の資源や土地を具体的にどのように使わせようと考えているのか、この条文からは判別できないが、この時期の議会での自然資源管理や土地問題をめぐる報告書からは、より具体的な企図を読み取ることができる。これらの報告書は、前述の2014年のマスタープランにおいて提起された解決策を具体化する形で議論がされている。

一連の立法が成立した2019年に出された国家立法議会天然資源環境委員会の『持続可能な森林資源管理に関する調査報告』[上院事務局

2019]では、保護林、および、それ以外の国有林も含む林地の占有について、以下のような解決方法を提示している。まず、保護林以外の「国家保全林」(*pa sanguan haeng chat*)のうち、水源林3級以下^(注15)(重要度が低い)の土地は、人びとに配分する、あるいは、土地権利は付与せず、コミュニティの共同の耕地として居住・耕作を認める。水源林1級と2級の土地は、耕地を持続的に使う方法などを規則で定める。耕地・居住地の拡張は許さない。1998年以降に土地を占有した場合には、人びとに植林をさせ、樹木の手入れなどをさせる代わりに、樹木の間で作物を栽培することを許す、という森林再生と当座の人びとの生活を両立させる方法をとる^(注16)。保護林内では、住民との共同で、人びとの使用する土地の境界と土地の占有のための規則をつくり、「保護のために運営する区域」として、国立公園法・野生動物保護法の改正が成立した後に、土地使用許可を申請するための準備とする[上院事務局2019, 38-41]。このように、保護の段階の強弱に応じた区分を行い、それに応じた土地の権利認証、あるいは、利用を認めている。そのなかで、最も限定的なものとして保護林内での「保護のために運営する区域」を位置づけている。つまり、保護林内では、森林再生を行う水源林1級2級の林地よりさらに保護に傾斜し、住民にとっては最低限、生活を支えるだけの利用が、行政官の許可の範囲で認められるということだ。

他方で、保護林外の国家保全林の区域では、植林による森林再生が企図されている。上記のような水源林1級2級の区域にとどまらず、コミュニティ林や私人の土地権利が存在する土地も含めて、森林の維持再生を進めて、国家経済

社会開発計画（第12期）^(注17)に定められた、2021年までに国土の40%を森林とする、という目標を達成することとされている〔上院事務局2019, 50〕。つまり、コミュニティ林、および、保護林内での人びとの土地利用とも、あらかじめ設定された森林の保護再生の数値目標を達成するためのツールとして位置づけられ、それに益する限りで認められる。そこでの人びとの権利は非常に限定的に捉えられている、ということがわかる。

これに関連したもうひとつの法改正が森林法の改正である。2019年に成立した改正案は、植樹した木であっても禁伐種に指定されている種は伐採し利用することができないと定めていた7条を修正し、土地法典上の権利のある土地に生えたもの、あるいは、内閣の承認を得て天然資源環境省大臣が文書により公示して使用許可を得た土地で植栽したものは、禁伐種であっても伐採してよいこととした。これによって、例えば、上記の水源地1級2級の土地で森林再生のために人びとが植林を行い、手入れを行った樹木を伐採して売却することを許可することが法律上、可能になった。前述のように、コミュニティ林法には、コミュニティ林での植林や植樹した木の利用について、野生のものと区別する規定はなかった。しかし、コミュニティ林も、この森林法改正7条に該当する。おそらく、国委員会の規則などにより、より具体的なスキームが定められるのであろうと推察される。

このように、一連の森林関係法改正は、森林の近くに暮らす人びとの生活の安定や発展というより、森林の保護再生を重視するものだといえる。もちろん、地域コミュニティによる森林資源の管理利用が法的に裏付けられたことや、

それ以外にも、さまざまな参加の余地が与えられたこと自体は、1997年以降の憲法が保障する地域コミュニティや人びとの自然資源に対する権利を具体化したものである。しかし、各法律の規定や関連する政策を具体的にみると、森林の近くに暮らす人びとは政府による強い統制の下におかれ、森林の保護再生に協力する限りにおいて、居住・耕作や森林資源へのアクセスが許される、という、住民を動員した森林の保護再生に重きを置いていることがわかる。

おわりに

これまで見てきたように、新たに成立したコミュニティ林法、および、国立公園法・野生動物保護法の改正は、表面的には、1997年憲法が規定する地域コミュニティの自然資源に対する慣習的権利と矛盾していた旧来の森林管理の制度を改め、人びとが参加し、あるいは、主体的に森林資源を管理することを法的に保障するものであった。しかし、実際には、これらの法律が規定する制度は、天然資源環境省を中心に中央政府の統制が強い性格のものである。「政策論」と「権利論」の軸では、「政策論」の極だということができる。自発的意思に従って行動することを保障するという意味での人びとの権利の余地は、非常に限られており、逆に、政府の政策に従って動員される、という意味合いが強い。さらに、それを実現するための裏付けとして、軍や司法に関与させ、実力行使による法執行ができる体制を整えている。つまり、知識の権力作用について検討するまでもなく、制度的・物理的権力が人びとによる森林管理・利用のすぐ裏側に準備されている。「権利論」の

側に立つ専門家が否定的なコメントをしたのはまさにこの点であった。

これらの法律が、軍などの実力を背景にして、字義どおりに執行されれば、各地で、地元の人びととの抵抗が起きるだろう。しかし、今後も、この法律が軍事政権下と同様に、法律の文言どおりに執行され続けるのかどうかは不透明である。そもそも、従前の法律は、保護林である国立公園や野生動物保護区では一切の居住・耕作・自然資源利用が禁止され、経済目的での利用を想定した国家保全林でも、森林局に許可を申請し、その範囲内での資源・土地利用のみ許されていた。これらの規定は、文言どおり実施されたわけではなかった。人員や予算の面で不可能ただけではなく、農民の生活の実態を見て現場レベルの裁量で黙認されてきた、また、上層部でもそうした事情を許してきた面がある〔藤田 2008a〕。つまり、今後も、時々の政府の政策や政治的情勢によって、法律の運用は柔軟に変わりうるだろう。

もうひとつ、留意すべき点として、この間のタイ農村の社会経済的変化がある。出稼ぎや換金作物栽培からの現金収入が増加し、人びとの生活も、市場経済への依存度を高めてきている^(注18)。反対に、森林など自然資源への依存が下がりつつある^(注19)。もちろん、村落ごとの地理的条件や、個々人の経済的状況によっては、まだ、自然資源利用が生活の上で不可欠な場合もある。しかし、全般的な傾向として減少傾向なのは間違いないだろう。そうしたなかで、政府の統制を強め、森林の周辺の地域コミュニティに森林の維持再生のために大きな負担を強いることは、コミュニティ林の普及定着の障害となるかもしれない。

このように、参加型資源管理の制度としては、人びとの権利や主体性の制限が非常に強いものである。また、タイ農村の社会経済的状况や将来的な方向性に沿ったものとも言いがたい。ただし、曲がりなりにも、タイで初めて、地域住民が自然資源の管理・利用を行うことが法制化されたことは事実である。前述のチャイボン氏のコメントのように、「ひどい法律」ではあるが、「なかったほうがよかった」のかどうかは、判断が難しいところである。何よりも、今後、これらの法律がどのように執行されていくのか、注意深く追跡する必要がある。

(注1) 1941年に制定された「森林法」(*phrarachabanyat pamai*)による。同法4条で、「森林」を「いかなる私人の権利も存在しない土地」と定義する。これが、森林に関するあらゆる法規の基礎になっている。

(注2) 1997年憲法では、46条で、「伝統的な地域コミュニティとしての人びとは、地域の人びとおよび国民にとって善良な地域の習慣、民俗知識、芸術、文化を保存・復興する権利を有する。また、持続的に自然資源と環境を維持管理し利用するのに参加する権利を有する。これらは法律の定めに従う」と定める。

(注3) 2007年憲法では、66条にほぼ同様の規定がある。2014年のクーデター後の暫定憲法は、国民の権利についての定めがない。2017年憲法では、43条にほぼ同様の規定がある。

(注4) 2014年の暫定憲法により設置された。11の改革分野につき調査研究を行い助言することが役割となっている〔国家改革会議 ウェブサイト〕。

(注5) 国家改革会議と同様に、2014年の暫定憲法の規定に基づき2016年2月に設置された。分野ごとに6つの委員会が設置され、改革のための提言を行うことが任務である〔国家改革加速化会議 ウェブサイト〕。

(注6) 同氏は、もともと、Northern Farmers' Network という北部山地民を中心とした、森林地域での土地や資源利用への権利認証を求める運動を展開してきた住民団体の中心的なメンバーで、1990年代からコミュニティ林に関する活動に関わってきた人物である。

(注7) 同氏は、もともと、森林局や RECOFTC (Regional Community Forestry Training Center for Asia and Pacific, 現 RECOFTC-The Center for People and Forests) でコミュニティ林振興に携わってきた経歴を持つ。また、上院でのコミュニティ林法案審議の特別委員を務めたこともある [Kultida Samabuddhi 2002a]。

(注8) タイ西部のホイカーケン野生動物保護区長であり、有力者による違法な資源採取と自然保護の責務との矛盾に苦しみ自死したスプ・ナーカサティアン氏の志を受け、西部の森林を保護することを目的として設立された。森林資源に依存して暮らす人びとにも一定の理解を示すが、保護が主目的である [藤田 2008b, 451]。

(注9) 同氏は、以前は、Project for Ecological Recovery という、地域住民の立場から、開発プロジェクトなどによる環境破壊に反対する団体に所属しコミュニティ林に関する活動に携わってきた [Kultida Samabuddhi 2002b]。

(注10) 郡とは、「県」(*changwat*) の下位の行政区分であり、さらに郡の下位に「区」(*tambon*)、「村」(*muban*) がある。これらは、内務省地方統治局の指揮下の地方行政の区分である。県知事、郡長は、内務省の行政官から任命される。区長 (*kamnan*)、村長 (*phuyai ban*) は、住民の直接選挙で選ばれる。なお、県、区レベルでは、これに重複して自治体も置かれている。

(注11) 全国に13カ所設置されている天然資源環境省森林局の出先機関 [森林局 ウェブサイト]。

(注12) 森林局 (*krom pamai*) は、天然資源環境省 (*krasuang saphayakon thammachat lea singwetlom*) に属する局である。

(注13) コミュニティ林運営計画については、2020年12月22日の「コミュニティ林政策委員会規則」(*rabiap khana kamakan nayobai pa chumchon*) により、その詳細が定められている。計画は保護、再生、発展、維持管理、資源利用から構成される(6項)。それぞれにつき、さらに実施方法のあるべき内容、地図を添付すべきこと、など具体的に定める(7項)。再生のための植樹は在来種に限ること、コミュニティ林内でいかなる化学薬品を使用すること禁止する、林間放牧も規制する、といった指示もある(13項)。水田・畑・樹園地・牧場(恒久的なもの)をコミュニティ林内に認めることも禁止するが、アグロフォレストリー (*wana kaset*) は生態系に配慮し場所や方式を定めて計画に含めることは認める(14項)。このように、住民が主体的に運営するといっても、その内容は政府が画一的に定めたものの範囲で、限られた選択の幅のなかでのことにすぎない。

(注14) 「コミュニティ林ネットワーク」は、各コミュニティ林の集まりとして、郡レベル、県レベルで結成されるものである。コミュニティ林法4条によれば、コミュニティ林運営委員会、または、コミュニティ林メンバーが結成した旨、森林局長が定める方法によって届け出たもの、とされる。

(注15) 水源林の等級は閣議決定による。重要な順に1級、2級、3級、4級となる。

(注16) 英領ビルマで考案されたタウンヤーと同様の方式である。

(注17) 「国家経済社会開発計画」(*phaen phattana sethakit sangkhom haeng chat*) とは、「国家経済社会開発会議」(*sapha phattana sethakit sangkhom haeng chat*) が定める1期5年の総合的開発計画である。

(注18) タイの農村における出稼ぎや小規模な商業、商品作物栽培などによる現金収入によって、自給的な生活から、市場経済に依存した生活へ移行してきたこと、それに伴い生活水準も

向上してきたことについては、De Jong et al. [2012], Fujita [2020], Rambo [2017], Rigg et al. [2018], Walker [2012] を参照。

(注 19) 久留島・井上 [2020] は、北部タイ村落での事例研究において、若年層の都市部での就労に伴う高齢化に伴い、コミュニティ林への経済的依存度が低下するとともに、管理に必要な労力の確保が困難になりつつある状況を報告している。

文献リスト

〈日本語文献〉

- 久留島 啓・井上 真 2020. 「発展するタイの農村における林地管理の課題——住民の森林離れと農地需要の拡大——」『林業経済』73(9): 2-16.
- 田坂敏雄 1991. 『熱帯林破壊と貧困化の経済学——タイ資本主義化の地域問題——』御茶の水書房.
- 藤田 渡 2008a. 『森を使い、森を守る——タイの森林保護政策と人々の暮らし——』京都大学学術出版会.
- 2008b. 「タイ「コミュニティ林法」の17年——論争の展開にみる政治的・社会的構図——」『東南アジア研究』46(3):442-467.
- 2017. 「権利論と政策論が交錯するコモンズ論」山本信人監修・井上 真編著『東南アジア地域研究入門1 環境』慶應義塾大学出版会: 177-193.

〈外国語文献〉

- Agrawal, Arun 2005. *Environmentality: Technologies of Government and the Making of Subjects*. Duke University Press.
- Bangkok Post 2019a. “Community Forest Bill passes NLA.” 2019年2月17日. <https://www.bangkokpost.com/thailand/general/1630550/community-forest-bill-passes-nla> (2020年5月22日閲覧).

- 2019b. “Villagers Face Greater Threat under New National Parks Law.” 2019年6月7日. <https://www.bangkokpost.com/thailand/general/1691204/villagers-face-greater-threat-under-new-national-parks-law> (2020年12月13日閲覧).
- Charnley, Susan and Melissa R. Poe 2007. “Community Forestry in Theory and Practice: There Are We Now?” *Annual Review of Anthropology* 36: 301-336.
- Colfer, Carol J. Pierce and Yvonne Byron eds. 2001. *People Managing Forests: The Links between Human Well-Being and Sustainability*. Washington, DC: Resource for the Future.
- De Jong, Edwin, Luuk Knippenberg, Dusadee Ayuwat, and Buapun Promphakping 2012. “Red-shirt heartland: village-level socioeconomic change in Northeast Thailand between 1999 and 2008.” *Asian Politics & Policy* 4(2): 213-231.
- FTA Watch ウェブサイト 2015年6月10日. “*Khrueakhai tit tam pho. ro. bo. pa chumchon 6 phak khatkhan rang pho. ro. bo. pa chumchon*” [6 地方コミュニティ林法モニターネットワーク, コミュニティ林法案に反対]. <http://www.ftawatch.org/node/47525> (2020年5月22日閲覧).
- Fujita, Wataru 2020. “The Rubber Boom Assemblage and Internalized Friction: Attitudes of the Government, NGOs, and Farmers in Northeast Thailand.” *Southeast Asian Studies* 9(3): 381-411.
- Gibson, Clark C., Margaret A. McKean, and Elinor Ostrom eds. 2000. *People and Forests: Communities, Institutions, and Governance*. Cambridge: MIT Press.
- Hirsch, Philip 1990. *Development Dilemmas in Rural Thailand*. Oxford University Press.
- Isan mai 2019. Wethi sewana “kan yaeng yuet

- thidin thamkin chak nayobai thuang khuen phuen pa.” [座談会「林地奪還政策による耕地の強奪」] 2019年8月10日. <https://newisan.org/archives/1139> (2020年11月2日閲覧).
- Krissada Boonchai 2019. “26 pi pho. ro. bo. pa chumchon, bot sathon khwam wokwon khong prachathipatai thai.” [コミュニティ林法案の26年タイの民主主義の迷路を反映]. *Thai Publica* 2019年4月13日. <https://thaipublica.org/2019/04/krissada-boonchai-04/> (2020年5月22日閲覧).
- Kultida Samabuddhi 2002a. “Senators Add Crucial Clause before Giving Passage to Bill: Villagers Protest as Key Demand Not Met.” *Bangkok Post* 2002年3月16日.
- 2002b. “Senate Calls for House to Review Legislation: Proposed Changed Labeled ‘Restrictive.’” *Bangkok Post* 2002年3月7日.
- Li, Tania M. 2007. “Practices of Assemblage and Community Forest Management.” *Economy and Society* 36(2): 263-293.
- Manushya Foundation 2019. “Restore the Rights of Unfairly Criminalized Villagers in the Sai Thong National Case.” *The Isaan Record* 2019年7月10日. <https://isaanrecord.com/2019/07/10/rights-sab-wai-villagers-criminalized/> (2020年12月11日閲覧).
- Matichon online* 2017. “Poet yuthakan thuang khuen phuen pa khon suan yang ruk pa sanguan noen phoem 686 rai.” [林地奪還作戦開始 国家保全林占拠のゴム園をさらに686ライ伐倒] 2017年3月8日. https://www.matichon.co.th/local/news_488639 (2020年11月2日閲覧).
- 2018a. “Mati kho ro mo. khlot pho. ro. bo. pa chumchon, anuyat kep khong pa - thong thiao choeng niwet, manchai chuai lot khatyaeng.” [閣議決定、コミュニティ林法を産む。非木材林産物採取とエコツーリズムを許す。紛争の減少に自信] 2018年5月22日. https://www.matichon.co.th/politics/news_966360 (2020年5月22日閲覧).
- 2018b. “Enchio - nak wichakan sathon chut di - chut doi rang pho. ro. bo. pa chumchon” [NGOと研究者がコミュニティ林法案の長所短所を明らかに] 2018年5月31日. https://www.matichon.co.th/local/quality-life/news_978604 (2020年5月22日閲覧).
- Moran, Emilio and Elinor Ostrom eds. 2005. *Seeing the Forests and the Trees: Human-Environment Interaction in Forest Ecosystems*. Cambridge: MIT Press.
- Peluso, Nancy Lee 1992. *Rich Forests, Poor People: Resource Control and Resistance in Java*. University of California Press.
- Peluso, Nancy Lee and Peter Vandergeest 2001. “Genealogies of the Political Forest and Customary Rights in Indonesia, Malaysia and Thailand.” *The Journal of Asian Studies* 60(3): 761-812.
- Rambo, Tarry A. 2017. “The Agrarian Transformation in Northeast Thailand: A Review of Recent Research.” *Southeast Asian Studies* 6(2): 211-245.
- Rigg, Jonathan, Albert Salamanca, Monchai Phongsiri and Mattara Sripun 2018. “More Farmers, Less Farming? Understanding the Truncated Agrarian Transition in Thailand.” *World Development* 107: 327-337.
- Samnieng, Chaipong 2019. Kotmai thi yae mai mi sia di kwa: pho. ro. bo. pa chumchon 2562 amnat khong prachachon rue wathakam amphrang khong rat [ないほうがましな法律——2562年コミュニティ林法は国民の力か政府の偽装作文か——] *Prachathai* 2019年12月7日. <https://prachatai.com/print/85449> (2020年5月22日閲覧).
- Sueb Nakhasathien Foundation ウェブサイト. Pho.

- ro. bo. pa chumchon konkai chatkan pa kan chon phuea raksa pa phuen yai [コミュニティ林法：大面積の森林を守るためのバッファートなる森林を管理するメカニズム] <https://www.seub.or.th/blogging/%e0%b8%aa%e0%b8%96%e0%b8%b2%e0%b8%99%e0%b8%81%e0%b8%b2%e0%b8%a3%e0%b8%93%e0%b9%8c/%e0%b8%9e-%e0%b8%a3-%e0%b8%9a-%e0%b8%9b%e0%b9%88%e0%b8%b2%e0%b8%8a%e0%b8%b8%e0%b8%a1%e0%b8%8a%e0%b8%99-%e0%b8%81%e0%b8%a5%e0%b9%84%e0%b8%81%e0%b8%a5%e0%b8%81%e0%b8%b2%e0%b8%a3%e0%b8%88%e0%b8%b1/> (2020年9月16日閲覧).
- Thai Lawyers for Human Rights 2016. "Human Rights in Northeastern Thailand: An Assessment of the Situation Eighteen Months after the Coup." *The Isaan Record* 2016年4月8日. <https://isaanrecord.com/2016/04/08/human-rights-in-northeastern-thailand-an-assessment-of-the-situation-eighteen-months-after-the-coup/> (2020年12月11日閲覧).
- Thai PBS 2019a. "Wan raek bangkhap chai kotmai pamai 3 chabap." [森林関係3法発効初日] 2019年11月25日. <https://news.thaipbs.or.th/content/286439> (2020年12月14日閲覧).
- 2019b. "Yon sen thang 28 pi kotmai pa chumchon chabap raek khong thai." [タイで初めてのコミュニティ林法の28年を振り返る] 2019年11月27日. <https://news.thaipbs.or.th/content/286506> (2020年5月22日閲覧).
- Transborder News 2015. "Phimuf khan pho. ro. bo. pa chumchon chabap ko mo tho. patirup singwetlom, phao sap chaeng khon song soem kotmai rai khwam choptham" [「公正な社会のための市民連帯」は環境改革委員会のコミュニティ林法案に反対、不公正な法律を押し進める人を呪う] 2015年8月3日. <https://transbordernews.in.th/home/?p=9365> (2020年5月22日閲覧).
- Uhlig, Harald 1988. "Spontaneous and Planned Settlement in South-East Asia." in *Agricultural Expansion and Pioneer Settlements in the Humid Tropics*, edited by Walter Manchard and William B. Morgan. Tokyo: The United Nations University.
- Vandergeest, Peter and Nancy Lee Peluso 1995. "Territorialization and State Power in Thailand." *Theory and Society* 24: 385-426.
- Walker, Andrew 2012. *Thailand's Political Peasants: Power in the Modern Rural Economy*. University of Wisconsin Press.
- 憲法裁判所 [*san ratthathanun*] 2009. *Kham winitchai 15/2552 rueang phitcharana thi 26/2550 nai phraporomaphithai phramahakasat san ratthathammanun* [憲法裁判所判決第15/2552, 事案第26/2550]. https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/download/article/file_import/center15_52.pdf (2020年12月10日閲覧).
- 国内治安維持部隊・天然資源環境省 [*kong amunai kan raksa khwam mankhong phai nai ratchaanachak; krasuang saphayakon thamachat lae singwetlom*] 2014. *Phaen mae bot kae khai panha kan thamlai saphatakon pa mai kan buk ruk thi din khong rat lae kan borihan chatkan saphayakon thamachat yang yanguen* [森林資源破壊と国有地不法侵入の問題解決、および、自然資源の持続的管理のマスタープラン].
- 国家改革会議 [*sapha patirup haeng chat*] ウェブサイト. *Kiao kap sapha patirup haeng chat* [国家改革会議について]. https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_news.php?nid=25648 (2020年12月11日閲覧).
- 国家改革加速化会議 [*sapha khap khlueng kan patirup haeng prathet*] ウェブサイト. *Kiao kap*

- sapha khap khalueang kan patirup haeng prathet* [国家改革加速化会議について]. https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/more_news.php?cid=3548 (2020年12月11日閲覧).
- 上院事務局 [samnak ngan lakhathikan uthisapa] 2019. *Raingan kan sueksa rueang kan chatkan saphayakon pamai yang yangyuen khana kamathikan saphayakon thammachat lae singwetlom sapha niti banyat haeng chat* [国家立法議会自然資源環境委員会 持続可能な森林資源管理に関する調査報告].
- 森林局 [krom pa mai] ウェブサイト. *Nuai ngai phai nai krom pa mai* [局内の部局]. <http://www.forest.go.th/about/units/> (2020年12月10日閲覧).
- (法律(草案含む)の全文)
- 下院事務局 (samnak ngan lekhanukan sapha phu thaen rasadon) 2000. *Raingan prachum sapha phu thaen rasadon, chut thi 20 pi thi 4 khrang thi 3 (samai saman nithi banyat), wan phut thi 5 duean mokara khom phutsakararat 2543* [下院議事録・通常会期法案審議 2000年1月5日]. (「国民版」法案条文)
- 「国立公園法 仏暦 2562年」[*Phrarachabanyat utthayan haeng chat phutsakararat 2562*]『官報』[*Ratchakitchanubeksa*] 136 卷 71 部 Ko [lem 136 ton 71 ko] 仏暦 2562 (2019) 年 5 月 29 日: 145-165.
- 「コミュニティ林政策委員会規則 コミュニティ林運営計画作成について 仏暦 2563年」[*Rabiap khanakamakan nayobai pa chumchon wa duai kan chat phaen chat kan pa chumchon phutsakararat 2563*]『官報』[*Ratchakitchanubeksa*] 137 卷 299 部 Ngo [lem 137 ton 299 ngo] 仏暦 2563 (2020) 年 12 月 22 日: 10-16.
- 「コミュニティ林法 仏暦 2562年」[*Phrarachabanyat pa chumchon phutsakararat 2562*]『官報』[*Ratchakitchanubeksa*] 136 卷 71 部 Ko [lem 136 ton 71 ko] 仏暦 2562 (2019) 年 5 月 29 日: 71-103.
- 「暫定憲法 仏暦 2557年」[*Tatthathammanun haeng ratchaanachak thai (chabap chuakhrao) phutsakararat 2557*]『官報』[*Ratchakitchanubeksa*] 131 卷 55 部 Ko [lem 131 ton 55 ko] 仏暦 2557 (2014) 年 7 月 22 日: 1-17.
- 森林局ウェブサイト. n.d. *Rang phrarachabanyat pa chumchon pho. so. ...* [コミュニティ林法案 仏暦 …] http://www.forest.go.th/com_participate/book/law_doc50.pdf (2007年12月25日閲覧). (「2007年版」国家立法議会可決法案条文)
- 「森林法 仏暦 2562年」[*Phrarachabanyat pamai phutsakararat 2562*]『官報』[*Ratchakitchanubeksa*] 136 卷 50 部 Ko [lem 136 ton 50 ko] 2562年4月16日: 106-110.
- 「天然資源環境省布告 仏暦 2562年 コミュニティ林法に基づく担当職員の任命について」[*Prakat krasuang saphayakon thammachat lae singwetlom rueang taeng tang phanak ngan chao nathi tam prarachabanyat pa chumchon pho. so. 2562*]『官報』[*Ratchakitchanubeksa*] 137 卷 33 部 Ngo [lem 137 ton 299 ngo] 仏暦 2563 (2020) 年 2 月 12 日: 4-6.
- 「野生動物保護法 仏暦 2562年」[*Phrarachabanyat khumkhrong sat pa phutsakararat 2562*]『官報』[*Ratchakitchanubeksa*] 136 卷 71 部 Ko [lem 136 ton 71 ko] 仏暦 2562 (2019) 年 5 月 29 日: 104-144.
- (大阪府立大学大学院人間社会システム科学研究科准教授, 2021年1月13日受領, 2022年8月13日レフェリーの審査を経て掲載決定)

Abstract

The Community Forest Bill Passed by the Military Government of Thailand: Analysis of the Conflict between Rights-based and Policy Tools Approaches

Wataru Fujita

In February 2019, the Community Forest Bill, along with other related amendments, was passed by the Legislative Assembly under the military rule that had continued since the coup in 2014. Previously, it was not legal for people to manage the forest resources they use for their livelihood. Moreover, it was illegal to reside in and cultivate protected areas, even for communities that had existed since before the areas were designated as “protected.” The Community Forest Bill and amendments to other related laws paved the way to resolve these problems. This article examines the provisions of the Community Forest Bill and related amendments, the policy-making process in the military government, and the long history of debate about community forest laws in terms of both the ‘rights-based approach,’ which calls for legalization of community forests to ensure and extend the local people’s rights to natural resources, and the ‘policy tools approach,’ which regards the local people’s participation in forest management as a tool to realize sustainable management. The examination revealed that these laws and amendments are an extreme application of the ‘policy tool approach,’ which was intended to mobilize people to protect the forest by using the government’s strong control and powerful enforcement via military force. In this sense, it is necessary to carefully follow how the laws are implemented at the field level.