

## 第5章

コミュニティによる森林管理と  
REDD+、その可能性と課題



## 第5章

### コミュニティによる森林管理と REDD+、 その可能性と課題

エンリケ・イバラ・ジェネ、ヘンリー・スケーブンス、  
フェデリコ・ロペス・カセーロ

#### 1. はじめに

コミュニティによる森林管理(CFM)はグリーン経済の実現に重要な役割を果たす。木材等の原料や食料、薬用植物を供給し、水源涵養や生物多様性の保全といった環境上の機能を果たすことで、社会福祉や多くの人々の生計に貢献し、さらには炭素固定と蓄積により、気候変動の緩和という目標達成に極めて重要な役割を果たすためである(UNEP 2011)。

森林の管理は、従来は木材生産、水資源と土壌の保護、生物多様性の保全をはじめとする多様な目的のために行われてきた。地域社会に関して言えば、上記に加えて食料や医薬品の供給や、森林から得られる様々な文化的、精神的、審美的サービスも考慮する必要がある。人為的な温室効果ガス(GHG)排出のおよそ17%が森林の減少に起因すると考えられることから、森林を管理する目的の一つに気候変動の緩和が加わり、森林の世界的重要性が叫ばれるようになった。こうした中、国連気候変動枠組条約(UNFCCC)の締約国はREDD+という開発途上国に気候変動の緩和を目的とする森林保護に取り組むためのインセンティブを与えるという国際的な制度の発足に向けて動いている。REDD+とは、「森林減少及び森林劣化に由来する温室効果ガス排出削減(REDD)と森林の炭素蓄積量の維持と向上(+)」を指す用語で、UNFCCC 締約国は現在、REDD+ 実施に伴う一連の環境・社会セーフガードについて交渉中である(UNFCCC 2010: 付属書1)。CFMがREDD+の設計と実施に一定の役割を果たすことができるといえ

#### 要 旨

- コミュニティによる森林管理(CFM)プログラムはREDD+とグリーン経済の実現に一定の寄与をなし得るが、そのためには適正なコミュニティを選定するための条件、コミュニティの伝統的制度を森林管理及び意思決定プロセスに組み込むための柔軟な枠組み、森林の利用権の明確化など、一定の条件を満たしている必要がある。CFMプログラムは森林資源の有効利用の推進、自然資本の維持と回復に寄与し、気候変動の緩和だけでなく、気候変動への適応に関する能力強化、社会的公正の推進による貧困の撲滅を目標とする。
- CFMはREDD+の実施に向けた知見とアイデアを供するという意味でも重要である。地域のステークホルダーを支援するにはどのような法律や規則が必要か、森林からあがる利益をいかに分配するか、紛争を解決するためにはどのような制度が適切か、といった諸問題に対処するための経験を豊富に示してくれる。
- 現状のCFMプログラムは強化の必要性がある。CFMの監視役ではなく推進者としての役割を果たすために政府機関の能力強化が必要である。また規範間の矛盾をなくし、CFMの法的基盤を強化しなければならない。
- エリート層による恣意的決定を避けるには、CFMプログラムの制度的な改革が必要である。
- 環境・社会セーフガードの機能を維持するには、自由意思に基づき、十分な情報を与えられた上での事前合意(FPIC)を尊重したプログラムを進める必要がある(REDD+の内容、役割と責任、REDD+の潜在的なメリット、デメリット、リスク等の地域住民への周知など)。REDD+の強化は、FPICに基づき、地域住民とREDD+に関わる他の関係者の間に関係を築くことによって初めて可能になる。

るのは、こうした背景による。

本章では、インド、ネパール、カンボジア、ベトナム、フィリピン、インドネシアのアジア太平洋地域の6カ国を取り上げ、国の進めるCFMプログラムが最近どのように進展したか、またその進展にはどのような特性が見られるかを検討する。この6カ国を選んだのは2つの理由による。まず国土面積が広いこと、次に政府が進めるCFMプログラムの進捗度が国によって異なることである。ネパール、カンボジア、フィリピンは取り組みが比較的進んでおり、森林権法をもつインドネシアとインドは先住民や山間部で暮らす住民との間に生ずる問題に取り組もうとしている段階にある。ベトナムは法律こそ整備されているが、国レベルのCFMプログラムは未整備で、パイロットレベルで策定中の段階にある。

本章の主要な課題は、CFMはREDD+に多大な貢献をなし得るのか、またそのための方策とは何か、という疑問に答えることである。そのために、最近行われた法的枠組みの改革の内容と、様々なCFMプログラムの森林ガバナンスに付随する諸問題への対処策の特性を検証していく。諸問題とは、例えばコミュニティが適格とみなされるための要件、現地の意思決定のあり方に及ぼす影響、所有権の及ぶ範囲とその保障等である(Ostrom 1999)。こうした基準を重視するのは以下のような理由による。適格要件を厳格にすると、本来的に林地や資源を利用する権利を要求できる者が締め出されてしまう場合があること、厳格な方式を採用すると、コミュニティが何世代もかけて育ててきた土地ごとの森林管理のあり方に対応できなくなり、コミュニティに「不自然な」制度を課してしまう場合があること、森林利用権を過度に制限したり、明確な定義を与えないままにしておくこと、コミュニティに長期的な視野で森林保護に取り組ませるためのインセンティブが不十分となる場合があることなどである。本章ではこうした問題の分析を通して、国が進めるCFMモデルがREDD+にどのような貢献をなし得るかを評価する。なお本章は以下のような想定に依拠している。それは、CFMはREDD+に貢献し、森林資源の価値や森林が果たす環境上の機能を強化し、人間生活の質の改善に貢献するという意味で、グリーン経済の実現に好ましい影響を与えることができる、という想定である。

本章は、5つのセクションに分かれている。第2セクションでは、最近行われたCFMプログラムの法制改革がどのような状況で実施されたかを述べる。第3セクションでは、論文に紹介された事例の中から数例を選んで、各CFMプログラムの長所と短所を検証する。その方法としては、法律と規則の内容の検討(デジュリ・アプローチ)、実際の適用方法の検討(デファクト・アプローチ)という2つの手法をとる。ただし、法令や規則がどのような考え方に基づいて策定されているか、そうした考え方が実際の法制にどのように適用されているかを詳細に分析することは、本章の範囲外である。

第4セクションでは、REDD+は国が進めるCFMプログラムで実現可能か、可能ならその方策とはどのようなものか、という問題を取り上げる。そのためには、各CFMプログラムが導入された経緯やその長所と短所を整理し、REDD+の活動の内容とその要件を理解しておかなければならない。最終セクションではこうした分析に基づき、コミュニティが管理する森林全体でREDD+を実現するための政策提言を行う。

## 2. アジア太平洋諸国のCFMの進捗状況：法制革新としてのCFM

CFMは、世界各地で数世紀にわたって見られる(Sam and Shepherd 2011)。アジア各地で成立した植民地と国家主体の天然資源搾取制度は、先住民から生活手段である資源の入手手段を奪い、慣習的な森林管理制度の力を徐々に骨抜きにし、時には壊滅させてしまうことさえあった。後に様々な国が独立を勝ち取ると、国有化の過程を通じて政府が植民地の森林の所有権を主張したため<sup>1</sup>、CFMはさらに下火になった。森林が国営企業に割り当

てられた、もしくは民間投資家に森林の利用権が譲渡されたためである。しかもそれは往々にして根深い汚職構造を通して行われた (Poffenberger 2006; Noordwijk et al. 2007; Walpole and Annawi 2011)。

東南アジア諸国における森林の権益制度を通じた技術主義に基づく森林管理の考え方は、1970年代以降、多数の学者や専門家から持続不可能であるという指摘を受けている。社会不安を静め、より環境に優しい森林管理を行うためには、地域住民が森林管理に参加する必要がある、というのがその主張である (Fisher et al. 2007)。森林の監督官としてのコミュニティに対する政府の態度は、いまだに矛盾は見られるものの、1970年代以降から変わり始めた。1978年には環境的・社会的懸念の高まりを受け、森林を扱う専門家が中心となって、ジャカルタで世界林業会議が開催され、地域コミュニティが森林管理に参加することを強く支持するアイデアが数多く見受けられた。そのほとんどは劣化した森林を再生するためのアイデアであった (Sam and Shepherd 2011)。この会議は東南アジア諸国の地域住民による林業に対する見方に画期的な転換をもたらし、以後は年々支持が増えていったと思われる。そのため各国政府は地域コミュニティに一定の森林利用権を与える林業の形態を模索し始めた。ただし、その多くは、劣化が進行し、伐採が過度に進んだ林地で実施され、産業用木材の育成を目的とした取り組みであった。これらのモデルはその後数十年の試行錯誤を通じて発展し、中心的な課題が土地の再生と地域福祉の向上に移った結果、現在では広大な面積の森林が、複数の目的から、コミュニティによって管理されている (Poffenberger 2006)<sup>2</sup>。

初期段階においては、コミュニティに天然資源の管理を任せると、資源利用者が自分自身の利益のために誤った方法で資源を取り扱うことになり、結果的に資源が枯渇するという想定が研究者の間にもあったが (Hardin 1968; Hardin 1982)、過去 20 年間の研究は、これに反し、コミュニティには森林(共有資源)を管理する能力があることを明らかにした。ただし、政策的な枠組みが現地の条件に適合し、地域住民自身によるガバナンスを可能にすること、なおかつ地域住民が森林資源を管理することで得られる利益を把握することがその前提である (Ostrom 1990; Dietz et al. 2003; Chhatre and Agrawal 2008; Ostrom 2009)。

表 5.1 に本章で取り上げる国の CFM に関連する主な統計情報をまとめた。フィリピンが早くから CFM 推進に努め、森林の総面積の 35% 以上が CFM に割り当てられたことがわかる。しかしながら、CFM に対する支援の増大や先住民族の持つ権利の認識、先祖代々の土地の継承が進んだのと時を同じくして、同国は木材の純輸入国に転落し、森林の商業的価値は失墜した。同様の現象はカンボジアでも見られた (Heng and Sokhun 2005)。同国では CFM が導入される前に、大規模な森林資源の搾取が行われた。インドネシアには依然広大な森林があり、その 33% に森林の利権が割り当てられている。しかし残念ながら、インドネシアもフィリピンとカンボジアのたどった道を進んでいるように見られる。政府がコミュニティ林 (HKM) プログラムに基づいて最初に CFM を適用した地域が、過去に森林利権が割り当てられた荒廃地であったためである。

表 5.1 森林、人口、CFM

森林統計 <sup>a</sup>	カンボジア	インドネシア	フィリピン	ベトナム	インド <sup>e</sup>	ネパール <sup>e</sup>
総面積 (ヘクタール)	18,100,000	181,100,000	30,000,000	33,000,000	328,730,000	14,300,000
森林と区分されている土地の総面積	10,500,000	135,900,000	15,880,000	19,000,000	77,470,000	5,500,000
実際に森林に覆われている面積	9,300,000	104,700,000	5,490,000	11,000,000	67,830,000	3,636,000
CFM 面積 (総森林面積に占める割合)	720,000 7%	590,000 0.43%	5,900,000 37%	2,350,000 12%	22,000,000 <sup>d</sup> 28%	1,653,000 <sup>f</sup> 30%
利権の委譲された森林面積	4,200,000	49,000,000	-	-	-	-
平均年間森林減少率 (1990 ~ 2005 年) <sup>b</sup>	1.4%	1.8%	2.6%	-2.2%	-0.4%	1.9%
人口統計 <sup>b</sup>						
総人口	14,000,000	226,000,000	88,000,000	85,000,000	1,125,000,000	28,000,000
地方人口	11,060,000	113,000,000	31,680,000	62,050,000	798,750,000	23,240,000

注：<sup>f</sup> 参照：http://www.dof.gov.np/index.php?option=com\_content&view=article&id=95&Itemid=121

出典：<sup>a</sup> アジア森林ネットワーク、<sup>b</sup> 世界銀行リトルグリーンデータブック 2009 年版、<sup>c</sup> Saigal et al. (2008)、<sup>d</sup> Pai and Datta (2006)、<sup>e</sup> Acharya (2002)

CFM は本当の意味での改革的な制度ではない。世界各地で、数千年とは言わないまでも、数百年にわたって行われてきたからである (Sam and Shepherd 2011)。ここで言う改革とは、国家が法律と規則を見直し、先住民や森林居住者に森林を管理する権利を与え、彼らが森林管理に果たす役割の重要性を認めることを指す。本セクションでは、表 5.2 に示した各国が国家レベルで進める既存の CFM の方式を、実施のための法的基盤と国家的制度という観点から簡潔に述べる。

表 5.2 各国の CFM プログラムの法的基盤

国	CFM プログラムの名称	法的基盤	担当行政機関
インド	共同森林管理 (JFM)	• 国家森林政策 (1988 年)	州森林局
	森林権法 (FRA)	• 森林権法 (2006 年) <sup>1</sup>	
ネパール	共同体林利用者組合 (CFUG)	• 森林法 (1993 年) • 森林規定 (1995 年)	地区森林庁
フィリピン <sup>2</sup>	地域主体森林管理 (CBFM)	• 憲法 (1987 年) • 執行命令 192 (1987 年) • 執行命令 263 (1995 年) • 先住民民族権利法 (1997 年)	• 環境天然資源省 (DENR) • 地方政府部局 (LGU)
カンボジア	地域民森林管理 (CFM)	• 森林法 (2002 年) • CFM に関する閣僚会議令 (2003 年)	森林局
ベトナム	地域民森林管理 (CFM、パイロット段階)	• 森林保護再生法 (1991 年) • 土地法 (2003 年)	• 県/地区政府 • コミュニティ
インドネシア	共同体林計画 (Hutan Kemasyarakatan、HKm)	• 森林法 (1999 年) • 省令：SK 677/1998 年 <sup>3</sup> • 政府規則 PP 6/1999 年 <sup>4</sup>	• 県政府 (Kabupaten) • 林業省 (MoF)
	村落林業計画 (Hutan Desa、HD)	• 森林法 (1999 年) • 林業省規則 P49/ Menhut-II/2008 年	• 村落 (Desa) • 県政府 • 州政府 • 林業省 (MoF)

注：<sup>1</sup> 名称：指定部族及び他の伝統的森林住民法

<sup>2</sup> 参照：http://caraga.dennr.gov.ph/CBFM%20Program.htm

<sup>3</sup> 共同体林を管理する権利

<sup>4</sup> 生産林における木材伐採権

出典：著者

## インド

インドでは、1988年の国家政策が森林保護と開発に関する地元住民への権限付与を強力に後押しし、共同森林管理(Joint Forest Management: JFM)という取り組みの実現につながった。これは地元住民に一部の森林管理活動への参加を認め、そこから生まれる利益を分け合うことを目的とした政府の取り組みである(Pathak and Kothari 2010)。Pathak と Kothari (2009: 20)によると、「共同森林管理は森林管理への参加を制度化しておらず、引き続きプロジェクト的な手法で実施されている。」それでも1990年以降、全州が共同森林管理の方針を承認し、2006年には106,482もの共同森林管理委員会(Joint Forest Management Committees: JFMC)が28州にまたがる2,200万ヘクタール以上の森林の保護に携わった(Pai and Datta 2006)。2001年には政令により共同森林管理に関する制度が改訂され、1990年代前半に形成された自発形成型森林保護組織(Self Initiated Forest Protection Groups)に正当な評価が与えられるようになった。とはいえ、政令はこうした組織を評価する際に従うべき手続きを明確にしてこなかったため、行政上の障害は解消されていない(Mitra and Bhattacharya 2008; Bhattacharya et al. 2010)。

インドは2006年に指定部族と森林居住者を対象に制定した法律、Scheduled Tribes and Other Traditional Forest Dwellers Act (森林権法:FRA)を公布したが、これは地域住民の持つ森林利用権が法制化されなかったために、彼らが持つ林地とその資源の伝統的使用権が否定されてきたという長年の不正に対処するための法案である。同法は、伝統的に林地に居住し、森林から生活の糧を得てきた指定部族<sup>3</sup>とその他の森林住民コミュニティに森林関連の権利があることを認め、それを付与している(Kothari et al. 2011a)。同法の承認は議論的となった。保守主義者と環境省は森林の減少と劣化を助長すると主張し、一方、社会学者等は、森林に住む指定部族とその他の伝統的森林住民との紛争につながると主張した(Walpole et al. 2009)。さらに、社会開発諮問委員会は、FRAの効果が実施上の欠陥によって弱体化しつつあり、指定部族と他の伝統的森林住民の権利を従来以上に否定することになっている事例も発生し、FRAの精神と実態には実質的な食い違いが出てきている、という報告を出している<sup>4</sup>。

## ネパール

ネパールは1978年に参加型森林管理という考え方を正式に打ち立て、パンチャヤット森林とパンチャヤット保護林の運営規定を制定した。1989年には林業セクターの基本計画が採択され、コミュニティ林利用者グループ(CFUG)に国有林の相当部分を管理する権利が与えられたことで、CFMの推進が活発になった。ネパールの法制度に関する進展で最も重要だと考えられるのは、おそらく1993年の森林法と1995年の森林規定の制定であろう。これによってCFUGが独立した自己統治型の事業体として制度化され、コミュニティ林業が全国に拡大するきっかけとなったからである(Kanel 2007)<sup>5</sup>。一方で、これらの制度は土地を持たず、季節ごとに移動し森林を利用する住民(特に高山地帯の住民)の伝統的森林利用権を認めておらず、そうした住民にむしろ悪影響を与えた(Walpole et al. 2009: 95)。さらに、政治家と現地有力者の根強い結びつきが貧困層や政治力の弱いコミュニティの権利を阻害する要因となり、コミュニティ間に森林資源の利用に関する不平等が生じている(Malla 2001)。

## フィリピン

フィリピンはネパールと同様、アジアにおけるコミュニティ林業実施の先進国に数えられている(Hartanto 2007)。1982年には統合型社会林業政策を策定し、コミュニティに25年間の森林の利用権を与えた(Rebugio et al. 2010)。1995年には10年におよぶコミュニティ林業プロジェクトとスキームの試験的実施を反映させ、より地方分権・参加型・住民指向

型の機構の確立を目指した地域住民による森林管理(CBFM)政策に着手した。その後、地域住民主体の森林管理戦略を実施するための規則を公布し、コミュニティ、地方政府、国の責任を明確化した(Poffenberger 1999; Pulhin et al. 2007)。この政策転換が行われたのは伐採ブームの直後である。フィリピンは過剰伐採の結果、熱帯木材の世界的な主要供給国から木材の純輸入国に転落し、大部分の成木林が壊滅的な打撃を受け、あるいは完全に破壊された(Pulhin et al. 2007; Rebugio et al. 2010)。

同国は1997年に先住民族権利法(Indigenous Peoples Rights Act : IPRA)を制定し、コミュニティ林業のさらなる発展を促すための法的基盤とした。先住民族の先祖代々から伝わる土地の権利を保障し、経済的、社会的、文化的福祉を実現する責任が国にあることを、国自身が認めたからである。しかしながら、先住民族権利法の施行によって、土地や水といった資源の利用に関して地域住民の間に以前からあった紛争がかえって激化するという現象が一部にみられた<sup>6</sup>。

### カンボジア

1970年代以前、カンボジアの森林はそれほど重大な危機に瀕することはなかった。ところが1970年代以降の内戦と政治の不安定によって、あらゆる形態の商業的森林管理が不可能となった。しかし1990年代には、森林伐採権保有者が森林資源の主な利用者となった。1998年に中国が、1989年にタイが木材伐採を禁止したこと、さらにベトナムでは森林資源が枯渇したことで、カンボジアの森林に対する圧力は一層高まった。2001年には森林伐採権に起因する森林破壊が目に見えなくなったため、同国は伐採の一時停止を宣言し、ほとんどの森林伐採権を取り消した(Heng and Scheyvens 2007)。

1990年代半ばにはドナー機関や国際社会からの圧力が一因となり、コミュニティが森林の保護と管理の不可欠な担い手であることを政府は認め、林業セクター回復の手段の一つとしてコミュニティ林業(CF)を採用した(Callister 1999; Heng and Shigeru 2002; Heng and Sokhun 2005)。同国はこれ以降、CFMの制度化に向けて舵を切った。2002年の森林法では2001年の土地法に従ってコミュニティに権限を認め(Heng and Scheyvens 2007)、CFに関する閣僚会議令では、コミュニティの役割、義務、権利、組織のあり方、さらにコミュニティの監督と技術支援に関する政府組織の役割を規定した。ただし、木材から得られる利益が政府、軍部、木材伐採権保有者に優先的に配分される傾向のあることが、CFの実施面での障害となった。これはベトナムでも見られた傾向である(Sunderlin 2006)。

### ベトナム

ベトナム政府は20年間に及ぶ戦争(1955～1975年)が終わると、広大な森林を国有化し、森林資源の管理、開発、加工、流通に直接的に関わるようになった。国営の森林企業を設立して産業用木材の生産を管理させ、農協、女性労組、青年団をはじめとする様々な団体を組織して、それまでの制度に置き換えた。当時優先的に進められた政策は、伐採の強化、焼畑農業の中止、少数民族の定住化促進である<sup>7</sup>。住民による林業は抑圧の対象にならずに存続したが、コミュニティは法的に認められた行政単位の最底辺に位置することから、村落や集落による森林の管理は法制化されなかった(Sam et al. 2007)。また生産の割り当てが持続可能な収穫のためでなく国家の要請に基づいて行われたため、森林の劣化が急速に進行した。そのため政府はその対応策として、森林政策を大転換した。「国営的林業」から「家族経営的林業」に舵を切ったのである(Sikor 1998)。その意図は土地を共同体や家族、個人に割り当てることによって、家族をより積極的に森林管理に参加させ、森林の育成と再生を図ることにある。

1991年の森林保護再生法の制定によって、生産林の利用権は家族と他の非政府団体に割



り当てられることになったが、コミュニティ林業(CFM)が正式に認められたのは、ようやく2004年になってからである。しかしながら、コミュニティ林業の開発はいまだにパイロットプロジェクトを通して行われている試験的段階であり、パイロット段階の後に正式な国家プログラムが策定されることが望まれる(Wode and Huy 2009)。2003年に制定された土地法は、土地の管理と利用を規制するための法律で、コミュニティを土地利用者として組み入れることによって、コミュニティ林業の実現に向けた法的基盤の整備を実現した。共同体林保有権の合法性は2004年に認められ、森林保護・開発法(Law on Forest Protection and Development)が承認された。これらの法律は、ベトナムにおけるコミュニティ林業の成否に極めて重要な役割を果たす。伝統的(地域の)森林管理制度を認知させるきっかけとなり、地域住民の森林管理における地位を高めることで外部からの脅威から森林を守ることにつながり、さらには援助組織による支援を引き出すからである(Nguyen et al. 2008)。

### インドネシア

インドネシアでは、森林資源は一貫して大物政治家と親しい有力者に割り当てられてきた(Barr et al. 2006)。森林の利権は彼らに分配されただけでなく、1979年から1984年まで、特にジャワ島から島嶼部森林地帯への移民を積極的に奨励した(Arnold 2008)。こうした形の土地の分配は、地元住民が元来から暮らす土地に居住する権利を認められないという事態を招くことになった(Kusumanto and Sirait 2000; McCarthy 2000)。地元住民の排除は社会不安を引き起こし、多数の暴動が発生したが、国家はそうした暴力紛争が起きた場合、経済的利得を得ている側を擁護するのが通例であった(Colfer and Resosudarmo 2002)。同国で1999年に成立した森林法には、コミュニティに森林管理の権利を認める慣習法に関する条項(第9条)があったが、コミュニティに森林の慣習的利用権を認めるか否かを決定する権限は政府にあり、そうした慣習的利用権は森林法に抵触しない範囲内では適用されないという条項があったことによって、この権利は実質的な効力を失った<sup>8</sup>。

1980年代半ば以降、森林劣化の進行と森林をめぐる社会紛争の激化という問題に対応するため、政府はコミュニティと協力しながら森林管理を行うという形態の取り組みを試験的に開始した。そうした協力が初めて形になって現れたのは、ジャワ島の政府の植林地で住民に植栽木の間での栽培(間作栽培)を許可するという取り組みであった。ところが森林被覆を増やし、地域住民の生計を向上するという観点からみると、その成果には見るべきものがなかった(Kusumanto and Sirait 2000)。この制度への住民参加の度合いが改善されたのは、国営の植林地から生産される木材の収益が増加し、コミュニティが利益を受け取るようになってからである。Colchester (2002)によると、同国のCFM導入に対する取り組みが本格的に始まったのは、ようやく1990年代に入ってからである。次セクションでは政府のCFMプログラム2種類を取り上げる。コミュニティ林(Hutan Kemasyarakatan、HKM)プログラムと村落林(Hutan Desa)プログラムである<sup>9</sup>。

## 3. コミュニティ林業を規定する法律の主な内容

本セクションでは、CFMプログラムの適格要件と、その制度上の工夫について論じる。特に、組織や意思決定のあり方に土地ごとの実情にあわせるための余地がどの程度設けられているか、という点に注意して見ていく。加えて、CFMプログラムの中に想定されている所有権の範囲とその保障についても論じる。

CFMを規定する法律には、グリーン経済の基盤となる重要な原則が定められている。地域住民を巻き込み、意思決定過程に地域の組織が参加できる余地を設けるといった条件や制度上の工夫は、社会的公正の実現環境を整えるための力となり得る。またCFMを規定する法律は、地域住民のCFMに関するオーナーシップを強化することで、森林ガバナ

スの向上にもつながる。さらに、所有権の範囲を明らかにし、その権利を保障することは、コミュニティが森林からの利益を得るための条件となり、地域の福祉の向上を図るという意味で、グリーン経済の実現を支える基盤としての力を持つことになる。

### 3.1 適格要件

CFMに求められる要件を定めておくことは、様々なCFMモデルがどの程度両立可能なかを評価し、各CFMプログラムの対象が適正であるかどうかを感覚的に把握しておくために重要である。冒頭で述べた通り、適格要件を厳格にすると本来なら林地の権利を要求できる者がプログラムから締め出されてしまう傾向がある(表5.3)。

表5.3 国が進めるCFMプログラムの基本的な適格要件

国	CFMプログラムの名称	居住者の要件	その他要件
インド	共同森林管理(JFM)	森林地帯の居住民であること	州規制により様々
	森林権法(FRA)	一般条件 <sup>1</sup> <ul style="list-style-type: none"> <li>主に森林や林地に居住していること</li> <li>生計を森林や林地に依存していること</li> </ul> 差別条件 <ul style="list-style-type: none"> <li>指定部族：2005年12月13日以前に該当地域に居住していたこと</li> <li>伝統的森林居住民：2005年12月13日以前に少なくとも75年間該当地域に居住していたこと</li> </ul>	個人、家族、コミュニティのいずれかから申し出のあった地域で、1地域当たり4ヘクタールを超えることはできない <sup>2</sup>
ネパール	コミュニティ林利用者グループ(CFUG)	森林地帯の居住民であること	-
フィリピン <sup>3</sup>	地域住民による森林管理(CBFM)	<ul style="list-style-type: none"> <li>該当地域の一部が与えられるまで</li> <li>または従来から生計の全てまたは相当部分の維持に資源を使用していること</li> <li>または与えられる地域付近に居住していること</li> </ul>	-
カンボジア	コミュニティ林業(CFM)	共通の社会、文化、伝統、経済的利益を共有する村落住民であること	-
ベトナム	コミュニティ林業(CFM)	同一の習性、習慣、民族性を共有する同一の部落や村落に居住していること	-
インドネシア	コミュニティ林(HKm)	森林省ないし県長が選択した地帯に居住していること	県長(Bupati)からの支持があること
	村落林(HD)	森林が行政的に村落の一部であること	県長(Bupati)からの支持があること

注：<sup>1</sup> 参照：<http://www.forestrightsact.com/what-is-this-act-about>

<sup>2</sup> FRA、第III章、4(6)を参照。(http://www.forestrightsact.com/the-act/item/download/1)

<sup>3</sup> 参照：<http://forestry.dentr.gov.ph/primer.htm>

出典：著者

適格要件の中には、いくつかのCFMプログラムに共通しているものがある。例えば、その地域に一定期間居住していることの証明、国籍の証明等である。居住に関する要件は、フィリピン、ネパール、インドのJFMのように、単に該当地域に居住して何らかの形態で土地を利用していることを示せばよいというものから、習慣や伝統、種族的出身等、より特殊な条件を設けているものまで多岐にわたっている。後者の例がカンボジアとベトナムである。この両国では、少数民族は自らの種族的出自と慣習を提示することによって、コミュニティ林業に関する権利を主張できるようになる。インドの森林権法(FRA)<sup>10</sup>は、「その他伝統的森林居住民」と指定部族に異なる適格要件を適用している。それに従えば、前

者は2005年12月13日までに75年以上居住したことを証明しなければならないが、指定部族は2005年12月13日以前に該当地域に居住したことがあることを証明するだけでよい(Kothari et al. 2011b)。要件にこうした差別を設けると、当然ながらその他伝統的森林居住民は土地の権利を要求するには不利な立場に立つことになるため、参加に対する意欲を削がれることになる。FRAは森林居住民に森林管理への参加を促すことを意図した法律であるにもかかわらず、個人と家族が権利を要求できる土地の面積が4ヘクタールまでに限定されている。

インドネシアでは、森林法(1999年)が地域住民の慣習的権利を認めなかったために生じている紛争に対して十分対処することなくコミュニティ林業の計画が立てられた。ちなみに、この問題は、1960年に成立した土地基本法にも見られる。地域住民の慣習的権利は国益と対立しない限りにおいて認められるという極めて制限されたものであった(Kleden et al. 2009)。国は森林利権の割当を「国益」の問題とみなしてきたため、村落は慣習権を主張する森林の範囲が森林利権の範囲と重複しない場合、あるいは森林利権と利害対立がない場合のみコミュニティ林もしくは村落林の対象となりうる。ただし、コミュニティ林(HKm)の場合、該当地域は地方自治体が森林省の承認を得て事前に確保しておいた土地であることから、紛争の起きる可能性は低い<sup>11</sup>。CFMに必要なもう一つの要件は、住民が先祖代々受け継いできた土地に継続的に居住しており、地方当局から正式な居住証明を受けていることである(Kleden et al. 2009)。地方自治体の作成した証明書の提出を義務づけているのは、おそらく地元のコミュニティが現地の法制によって正式に認められていることを証明するためであろう。にもかかわらず、この最後の要件は依然として批判にさらされており、紛争の火種となっている。このことは多数の論文で指摘されている。

当然の帰結ではあるが、適格要件の厳格度が低ければ低いほど、より多くの地域住民がCFMに参加できることになる。慣習的権利を主張する地域住民に対して差別的な要件を適用すると、プログラムの手続きは煩わしくて官僚的なものに堕しかねない。人材とノウハウを注ぎ込まなければならず、対象となるべき受益者のことはどこかで抜け落ち、もちろん汚職も発生しやすくなる。慣習的権利を有するかどうかを確認する手立てが行政機関の証明しなく、それがその集団を適格とみとすための要件になっている場合、決定が恣意的になり、森林資源の正当な利用者をプログラムから締め出す余地が生じる。したがって、行政が慣習権を行使する地域住民を支援し、既存の法律によって彼らの資源の利用権を保障するとしっかりと約束しなければ、地元民のCFMへの参加が低水準にとどまったり、締め出しが生じたりする可能性が高い。

### 3.2 制度上の工夫：行政手続き、行政当局の役割、地方組織の意思決定への参加余地

制度上の工夫は、CFMを実施する上で欠かせない要素である。それによって規範や規則が設定され、そうした規範や規則を通して森林資源の利用が可能になり、さらにその利用を決定する方法が形づくられるためである。したがって、制度上の工夫によって、CFMの手続きが確立することになる。そうした手続きに含まれるのは、森林管理計画の考案や一連の官僚的手続きばかりではない。現地組織や政府組織などといった特定の組織に意思決定プロセスへの参加を認めるか否かを決定する手続きも含まれる(表5.4)。手続きが煩雑で精緻なものになればなるほど、コミュニティのCFM参加を妨げることになる。こうした問題は、現地社会からそうした手続きにとりかかるための手立てが失われ、外部からの支援が尽きるところまで悪化することになるだろう。同様に、制度上の工夫によって組織と意思決定の形態が現地の事情に即したものになればなるほど、地域住民の得る利益は増大し、CFM参加者のオーナーシップが高まり、森林ガバナンスが改善する可能性が高くなるはずである。

表 5.4 CFM プログラムにおいて地域社会の組織と行政当局に期待される役割

国	CFM プログラムの名称	地元組織の役割	行政当局の役割
インド	共同森林管理 (JFM)	<ul style="list-style-type: none"> <li>共同森林管理委員会 (JFMC) の創設</li> <li>自発形成型森林保護組織 (SIFPG)</li> </ul>	州森林局 <ul style="list-style-type: none"> <li>JFMC との合意の承認と公式化</li> <li>SIFPG の活動を調査し、JFMG の地位を与える</li> <li>ただし、JFMC の創設までは、これらの組織を評価する手続きはない</li> </ul>
	森林権法 (FRA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>グラム・サバー (村民集会) : 各村落の要求の集約・整理</li> </ul>	以下を通じて生じる権利の承認 <ul style="list-style-type: none"> <li>地区小委員会と地区委員会 : 申し立て記録の点検と管理</li> <li>国 : 国レベルでの実施状況の監視</li> </ul>
ネパール	コミュニティ林利用者グループ (CFUG)	CFUG <ul style="list-style-type: none"> <li>DFO に対する趣意書の提出</li> <li>伝統的森林利用者の特定</li> <li>CFUG 憲章の草案作成</li> <li>DFO に対する正式申請書の提出</li> </ul>	地区森林庁 (DFO) <ul style="list-style-type: none"> <li>伝統的森林利用者の承認を通じた CFUG の支援</li> <li>CFUG の成立過程全体での技術的支援の実施</li> <li>CFUG の保証と権利証書の発行</li> </ul>
フィリピン	地域住民による森林管理 (CBFM)	住民組織 (PO) <ul style="list-style-type: none"> <li>コミュニティの代表</li> <li>地域の資源を管理する枠組み (管理計画) の作成</li> </ul>	DENR と LGU <ul style="list-style-type: none"> <li>候補地の選定、コミュニティとの協力による森林利用計画の策定</li> <li>コミュニティの組織化とコミュニティ参加型森林管理契約書 (CBFMA) の作成</li> <li>CBFMA の承認と発行</li> <li>技術支援と技能の提供</li> <li>CBFM 活動の進行状況と環境上の影響の監視</li> </ul>
カンボジア	コミュニティ林業 (CFM)	<ul style="list-style-type: none"> <li>森林庁への趣意書提出</li> <li>コミュニティ林業委員会 (CFMC) の設立 : 地域住民の少なくとも 60% が組合の設立に参加 (女性に参加を促さなければならない)</li> <li>FA や NGO の支援による CFMC の規約と CFM 規則の草案作成</li> <li>森林境界の (GPS) 画定への参加</li> <li>森林管理計画の作成</li> </ul>	林業庁 <ul style="list-style-type: none"> <li>CFM の候補地選定にあたる担当部署の設置</li> <li>土地使用歴と特長、地域社会の組織、現地管理システム、土地紛争の分析</li> <li>選定した候補地に関する情報を発信するためのワークショップの実施</li> <li>対象となる林地のマッピング</li> <li>村落森林委員会の設置、森林管理計画の作成支援</li> </ul> 森林庁営舎 <ul style="list-style-type: none"> <li>CFMC と FA の間の CFM 契約の承認</li> <li>契約書には各当事者の役割が概説されている</li> </ul>
ベトナム	コミュニティ林業 (CFM) (パイロット段階)	<ul style="list-style-type: none"> <li>森林保護と森林開発に関する規定の策定</li> <li>森林管理計画の策定</li> </ul>	地区当局 <ul style="list-style-type: none"> <li>伐採の許可</li> <li>法的支援の実施</li> </ul> コミュニティ <ul style="list-style-type: none"> <li>地区当局との連携</li> <li>計画立案と報告のための戦略立案組織の用意</li> </ul>

国	CFM プログラムの名称	地元組織の役割	行政当局の役割
インドネシア	コミュニティ林(HKm)	以下のいずれかが計画する申請の実施 <ul style="list-style-type: none"> <li>農家の団体</li> <li>農協</li> </ul>	森林省 <ul style="list-style-type: none"> <li>伐採許可証の承認</li> </ul> 県長 <ul style="list-style-type: none"> <li>NTFP に対する許可証の承認</li> </ul>
	村落林(HD)	<ul style="list-style-type: none"> <li>地区政府への趣意書提出</li> <li>GPS を利用した森林の区画割り</li> <li>管理計画の作成</li> </ul>	県長による支援表明書の作成

注：<sup>1</sup> Mittra and Bhattacharya (2008) 参照。

出典：著者

CFM プログラムは、組織のあり方にどの程度まで現地の事情にあわせるための柔軟性を持たせるかという点で実に千差万別だが、いずれも常に行政組織の監督下に置かれているため、それを担う地元組織は事前に作られた行政上の仕組みに従うことになる。そのために行政当局と地元組織の関係が多少機能的な形態を取る場合もあることはあるが、そうでない場合には、組織の効率が低くなったり、組織が柔軟性を欠いたりすることになる。総体的にいえば、CFM プログラムは行政や NGO など外部からの支援がないとコミュニティの参加が不可能になるように作られている、と結論づけることができる。

例えばカンボジアでは、コミュニティ林業委員会(CFMC)の選挙には地域住民の少なくとも 60% の参加が求められており、そうして選ばれた委員会は森林局と協力し CFM 設立を目指す、と定められている(Sokhun et al. 2005)。政府自身の CFM に関する制度的能力の強化と意識向上に取り組んではいるが、プログラムは依然として外部の支援者と NGO の支援に大幅に依存している。同様の事態はベトナム、ラオスでも見られる(Sunderlin 2004, 2006)。フィリピンも同様で、DENR と LGU は住民組織(PO)と協力しながら森林管理機構(CFMF)を確立するよう義務づけられているが、そうした関係は必ずしも有効であるとは限らず、PO の側が大量の仕事と費用を押しつけられてしまうことが多い(Pulhin et al. 2007)。PO は、それ自体の目的と管理戦略を決定することはできるが、技術的・制度的な制約があるために、DENR と LGU の支援があっても、外部からの強力な支援がなければ CFM の実施に向けて前進することができないのが実情である(Walpole and Annawi 2011)。

ベトナムとネパールの規定は、コミュニティの意思決定の方法を明示していない。ただしネパールの規定<sup>12</sup>の目的は意思決定と規則の作成に対する村落住民の参加を DFO の監督下で推進することであり(Kanel and Kandel 2004; Ojha 2009)、地元は自身のニーズに合わせた規則の考案を義務づけられている(Karmacharya et al. 2003; McDougall et al. 2008)。さらに、ネパールの CFUG は無期限の継承権を持つ自治組織であると認められている(Kanel 2007)。ネパールが公務員の能力強化に投資し、彼らがそれまで担ってきた支配的意思決定機関としての役割から、参加型アプローチに即した役割を果たす方向に向かうように努力してきたことは注目に値する(Acharya 2002)。しかし、法意識の欠如と利用者の数の多さが足枷となって、DFO は任務を遂行できなくなっている(Kanel 2007)。同様の障害はインドの JFM プログラムでも観察されている(Sarin 2008; Vemuri 2008)。ベトナムでは、住民組織に関する基準はパイロットプログラムが終了した時点で発表されると予想されている(Nguyen et al. 2009)。

インドネシアの CFM プログラムが定めている承認手続きは極めて長く、煩雑である(Colfer et al. 2008; Akiefnawati et al. 2010)。Akiefnawati et al. (2010)の報告によれば、ジャンビ州ルブク・バリニン村の最初の(かつ今日まで文書化された唯一の)HD の事例では、承認までに 2 年の月日を要した。HD モデルの導入によって、村落はそれ自体の規則を策定

できるようになったが、年間作業計画を作成して州政府の承認を受けなければならなくなり、さらに監視もされることになった。コミュニティは自身で規則を決定する権利を与えられてはいたが、それは技術的観点にたった作業計画の草案でしかなく、外部からの強力な支援がなければ取り組めないものである(Akiefnawati et al. 2010)。HKmの場合、そのプログラムは農家の団体に CFM プログラムを開始させるための奨励策として作られたが、実際には共同委員会の設立に重点が置かれていた。そのビジネスモデルは地元の伝統的組織の形態に根ざしておらず、しかも農業では数十年の歳月をかけた後失敗に終わった取り組みであり、商業的なアプローチをとっていることから、結局は林業利権と同じルールに基づいて森林資源を管理しているにすぎないという批判を受けている(Campbell 2002; Safitri 2006)。

インドでは、FRA の適用は土地に対する権利を要求する際に基本的に地元の窓口となる村民集会(グラム・サバー)にまで及んでいるが、実際の権利認定は行政当局の何段階もの手続きを介して行われている(Kothari et al. 2011b)。社会開発委員会の報告書は、村民集会は有効に機能しないことの方が多かったと指摘している。州政府が村民集会の代わりに州職員に権限を与えたため、集会の役割が無視されがちだったためである。この結果、FRA の実施はむしろ下火になり、森林局は引き続き慣習権の認定に干渉することになった<sup>13</sup>。

こうした事例から、政府が進める CFM プログラムが森林資源の利用方法の決定過程に現地の制度をどの程度組み込もうとしているかは、プログラムによって実に様々であることが分かる。ネパール、カンボジア、フィリピンの CFM プログラムは参加型の意思決定過程の実現を目指すものの好例であり、ベトナムのプログラムにこうした余地が設けられるかどうかは定かでない(パイロット過程が終わって国の CFM プログラムが発表されるまで)。インドネシアの HKm のように、トップダウン方式のアプローチをとって現地の事情にあわせようという意図をもたないプログラム、あるいはインドの FRA のように、行政当局が現地の組織に取って代わろうとするプログラムは、ネパール、カンボジア、フィリピンの CFM プログラムほどの成果を上げられず、また安定したプログラム実施環境を得られない可能性が高い。

参加型プロセスの採用はこれらのプログラムの長所とみなすことができるが、その一方で改善を要する点も存在する。それは多くの場合、行政当局の役割である。コミュニティは国の支援がなければ CFM プログラムの潜在的なメリットに気付かないかもしれないし、利用する能力を持たないままで終わってしまうかもしれない。村落社会が伝統的にもっていた指導力は外部からの影響によって蝕まれていることが多く、地元民をコミュニティ林業プログラムに参加させるために、制度の確立に向けた事前の投資が必要になることもある。その上、現地の権力者層による恣意的決定や国家の指導者層による汚職が発生すれば、CFM プログラムの実施はやはり困難になる。

### 3.3 森林利用権の範囲と保障

森林利用権の範囲と保障は、いずれも CFM が人々の生活向上に寄与するかどうかの指標となるものである。森林利用権の範囲とは、森林資源を利用できる範囲(生活のためか商用のため、あるいはその両方)を指す。また、権利の保障は、政府によって権利が無効とされる可能性がどの程度あるかということと、権利が有効とされる期間に依存する。

#### 利用権の範囲

利用権の範囲は、「完全な所有権」をどのように認め、尊重するかによって決まる。コミュニティ林業における「完全な所有権」には以下のような3つの特徴がある。(1)包括性。獲得したその対象物を自由に使用することができる。つまり、その使用方法を決定し、さらに

はその性質や機能を変えることもできる。(2)排他性。全ての便益と費用は所有者に帰し、所有者は誰がそれにアクセスできるかを決定することもできる。(3)譲渡可能性。所有者はその対象物を自由に交換し、他人に譲渡することができる<sup>14</sup>。さらにもう一つの特徴は、これらの権利は国家の保障がなければ長期間保持できないということである(Wang and van Kooten 2001: 13)。

CFM プログラムに共通する特徴は、割り当てられた林地を譲渡することができないことから、コミュニティには「完全な所有権」がないという点である(Scheyvens et al. 2007; Dahal et al. 2011)。ただ、インドの FRA だけはコミュニティが土地権を与えられると、その土地は次世代が相続可能となる(売却は不可)(Kothari et al. 2011b)。林地の所有権を保持しているのは国であり、国は一定期間利用権を付与する(更新は可能)(表 5.5)。この利用期間は、例えばカンボジアでは 15 年しかなく、ベトナムでは 50 年にわたるが、その決定方法に関して納得のいく説明はなされていない。インドネシアの場合、利用期間はどうか通常プランテーションでの植林周期に基づいて決定されていたようだ<sup>15</sup>。同様に、カンボジアの場合、利用期間は早生樹種の植林周期に基づいて決められていると考えられる。理論上は利用期間が長ければコミュニティは長期計画を立てやすくなるが、住民が長期的にわたって森林管理に参加する意欲を持つかどうかは、住民の森林資源への継続的なアクセスを保証するか否かにかかっている(次セクション参照)。

これまで見てきた CFM プログラムはすべて、生活のために森林を利用する権利を住民に与えている。中にはネパール、インド、フィリピン、カンボジアのように、伝統的な森林利用権を明示的に認めているものもある。また、CFM プログラムは、利用権の包括性と排他性の要素を拡大して、森林資源の商用利用を様々なレベルで認めている。ほとんどの CFM プログラムは原則的に森林資源の商用利用を認めているが(森林保護区は除く)、そのために必要な条件(森林管理計画の策定等)がいったん満たされると、そのことがメリットを制限してしまい、場合によっては資源へのアクセスの障害ともなりうる。例えばフィリピンでは木材の伐採・販売は許可されているが、木材を CFM 対象地域外へ持ち出すための承認手続きの煩雑さゆえに、地域住民を違法伐採へと駆り立てている(Hartanto et al. 2003; Walpole and Annawi 2011)。同様に、ネパールの CFM は現地のコミュニティ林利用者グループ(CFUG)が林産物の価格を決め、国内各地に輸送することを許可しているが、輸送するためには所轄する森林管理局に書類を提出して手続きを行う必要がある(Kanel 2007)。インドの JFM では、村人は商業的価値の高い樹種の育成が目的であれば劣化の進んだ林地の利用権を得ることができるため、農園の設立と森林の再生が進んでいる。しかしコミュニティは利益の配分を決定する権利を持つてはいても、配分先に必ず森林局(FD)を含めなければならない。しかも FD への分配比率は各州が決定することになっている(Apte and Pathak 2003; Pathak and Kothari 2010)。インドの FRA では最大 4ヘクタールまでの林地について利用権を請求できることになっているが、伐採が許可されるのは 1ヘクタール以下、伐採本数 1ヘクタール当たり 75 本以下、しかも村落議会が伐採を推奨した場合に限られる(Kothari et al. 2011b)。これではコミュニティが林業で利益をあげられる可能性は、ほとんどないに等しい。

排他性の程度もプログラムによって様々である。プログラムによっては、他のコミュニティの資源利用を認めるか否か、利益を内部でどう分配するか等について決定する権利や、さらに規則に違反した者を捕えたり、物品を没収したり、罰金を課したりする権利までコミュニティに与えている場合がある(ネパール、カンボジア、フィリピンなど)。しかし、こうした権利を与えることにより、コミュニティの生活向上という CFM の目的にそぐわない事態を招く場合もある。現地の有力者が規則の策定に影響力を行使し、利益を恣意的に配分できるようにしてしまう場合が、これに相当する。そうした事例は、インドネシア、インド、ネパールで見られた(Komarudin et al. 2008)。インドとネパールの場合、権利の配分には相変わらずカーストやジェンダー、宗教の要素が反映されており、これらは

森林に生計を依存する多くの貧困層のコミュニティ林業への参加にとって障害となっている。こうした方法で権利を配分すると、しばしばコミュニティ林業グループが一部の有力者に支配されてしまい、コミュニティのすべての構成員を代表するものではなくなくなってしまうことになる (Kapoor 2001; Karmacharya et al. 2003; Sarin 2003; Nayak 2006; McDougall et al. 2007)。

排他性は CFM 関連活動に対する課税の方法からも制約を受けることがある。課税方法はすべての国で異なっていた。カンボジアの場合、課税方法は政府とコミュニティとの協議によって決められている<sup>16</sup>。インドネシアの制度はやや柔軟性を欠いており、2種類のプログラム(HKm と HD)のいずれに参加した場合でも、森林コンセッションのように税金と手数料を支払わなければならない(Campbell 2002; Safitri and Bosko 2002; Akiefnawati et al. 2010)。ネパールの CFM プログラムには顕著な特徴が2つ見られる。利用者団体<sup>17</sup>が林産物の販売によって得られる利益を自由に使えるという点、納税の代わりに現金収入の25%を共同開発活動に投資しなければならないという点である(Agrawal and Ostrom 2001)。

利用権の範囲はコミュニティの「割引率」(コミュニティが資源を利用できるペース)に影響を与える(Ostrom 1999)。つまり、コミュニティが何らかの恩恵を長期間にわたって得られる CFM プログラムの方が、限られた恩恵を短期間しか得られないプログラムより、持続可能な方法で資源を管理できる可能性が高いということである。ネパール、ベトナム、フィリピンにおける CFM プログラムのもとでは、コミュニティは長期的な視点から森林資源を管理することが可能である。また、FRA の場合、原則としてコミュニティの森林資源へのアクセスに制限はないが、プログラムの適用地域が比較的小さい場合、森林資源を生活のために利用できるというだけで、それ以上の恩恵は得られない可能性が高い。さらに、権利の保障(の程度)も、コミュニティの「割引率」に影響を与えるもう一つの要素である。

表 5.5 利用権の範囲

国	CFM プログラムの名称	包括性	排他性
インド	JFM	<ul style="list-style-type: none"> <li>特定資源の採集と商用化</li> <li>資金力の強化(収支管理や経費負担など)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>森林の保護と再生からあがる利益の分配(利益は州の森林局にも分配、分配の範囲と条件は州ごとに異なる)</li> <li>森林管理を統治する規則の策定</li> <li>管理委員会の会議を招集する行政権限</li> <li>管理委員会での投票権</li> <li>懲罰権限(罰金など)</li> <li>規則等に従わない会員の会員資格抹消</li> </ul>
	FRA	<ul style="list-style-type: none"> <li>コミュニティの伝統的利用権の確保</li> <li>木材以外の他の様々な林産物の所有、採取、利用</li> <li>地方または国の行政当局が国有林地に発行した借地証書や譲渡証書を(コミュニティの)土地権利証書に転換</li> <li>森林地帯の村落、古い集落、国が把握していない村落で現金収入が得られるよう換金作物を栽培し、課税対象村に転換<sup>1</sup></li> <li>コミュニティが伝統的に利用してきた森林の保護、再生、保全、管理</li> <li>生物多様性の確保及び生物多様性が伝統的知識の基盤になっている場合のその知的財産に対するコミュニティの権利</li> <li>その他伝統的権利の確保(野生生物の狩猟や捕獲を除く)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>個人や共同で占有することによる林地の保有と林地での居住</li> </ul>



国	CFM プログラムの名称	包括性	排他性
ネパール	CFUG	<ul style="list-style-type: none"> <li>• コミュニティの伝統的利用権</li> <li>• 非木材林産物 (NTFP) など短期間で現金化できる作物の栽培</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 各コミュニティ林業地で産出された林産物の価格決定</li> <li>• 国内の任意の場所への林産物輸送(木材の場合、地区森林局に明細を届け出る義務あり)</li> </ul>
フィリピン	CBFM	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 指定林地の占有、所有、利用、開発</li> <li>• アグロフォレストリと持続可能な農業の展開</li> <li>• 伐採が禁止されている保護地区での CFM</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 手入れをした森林に対する所有権の主張</li> <li>• 違反者の逮捕</li> <li>• 違法に採取され、また運搬された林産物の没収</li> <li>• 罰金の徴収</li> </ul>
カンボジア	CFM	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 慣習的な利用権の承認</li> <li>• 規則と管理計画に基づく森林管理：林産物 (NTFP を含む) の収穫、加工、輸送、販売</li> <li>• 焼畑農業の実施</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CFM からの利益の分配</li> <li>• コミュニティ林業の監視への参加</li> <li>• コミュニティに対するコミュニティの権利に影響するような解決策の主張</li> <li>• 林産物や NTFP に要求されるロイヤリティやプレミアムの支払い(慣習的な利用権は除く)。ロイヤリティやプレミアムの額はコミュニティと協議の上で定めることになっている</li> </ul>
ベトナム	CFM	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 割り当てられた森林地からの労働と投資の成果の享受</li> <li>• すべての村人及び個人のための林産物の収穫・利用</li> <li>• 林業と農漁業を組み合わせた生産</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• コミュニティ林業(現在試験段階)では土地に関する法律に違反した場合の手続きをコミュニティが定め、実施できるようになる</li> <li>• コミュニティ林業を回復した場合の国からの補償</li> </ul>
インドネシア	HKm	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 生産林・保護林・保全林において、木材(生産林において)と NTFP(保護林において)、ある区画、環境サービスを利用する許可を農民グループや協同組合に付与</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 税金と手数料の支払い：年税、印紙税、植林税</li> </ul>
	HD	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 森林管理権：生産林での木材利用と保護林での NTFP 利用、ある区画の利用、環境サービスの利用</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 税金と手数料の支払い：年税、印紙税、植林基金への拠出</li> </ul>

注：<sup>1</sup> これらの村落は生活のための農業から換金作物の栽培に転換した村落である。

出典：著者

### 権利の保障

表 5.5 に示した通り、利用権の保障(ここでは権利の包括性と排他性の保障)の効力は、国が利用者の権利に法的拘束力があることを認めるか否かで異なってくる。森林管理へのコミュニティの参加は、コミュニティが CFM の規則に定められた権利を継続的かつ安定的に行使可能な場合に、最も充実したものとなる(表 5.6)。

表 5.6 CFM プログラムを通じて与えられる利用権の安定度

国	CFM プログラム	利用権の付与期間(年数)	権利の安定度
インド	JFM	無期限	*
	FRA	永久	*
ネパール	CFUG	永久	***
フィリピン	CBFM	25	*
カンボジア	CFM	15	**
ベトナム	CFM	50	**
インドネシア	HKm	35	*
	HD	35	*

\* 不安定

\*\* 安定

\*\*\* 極めて安定

出典：著者

Saigal (2007)の指摘によると、インドのJFMプログラムは法的基盤が盤石でなく、行政命令に基づいて実施され、一方的に変更されることがあり得る。JFMの方針が頻繁に変わるため、コミュニティと森林局の間の協力関係は長期にわたって保証されない。またKothari et al. (2011b)の指摘によると、FRAの事例では(前述の欠陥に加えて)、正当な権利を持つと考えられる者が国が締め出していることで、国自らが法律に違反していることになる。さらに、森林居住者と指定部族に権限を付与する上で障害になっているもう1つの問題は、法律に関する情報の不足である。フィリピンでは資源の利用許可が撤回されることが多い。このように利用権の安定性が確保されていないのは政策環境がやや不安定なためである(Pulhin et al. 2007)。Walpole and Annawi (2011: 90)はこの問題に関して次のように報告している。「鉱山地帯の多くは祖先伝来の森林の中にあり、環境問題と先住民族の権利侵害の問題に悩まされている」。彼らがもう一つ報告しているのは、1997年の先住民族法に謳われている「自由意思に基づき、事前に十分な情報を与えられた上での合意(FPIC)」の実施プロセスを単純化したため、より強力な経済的利害が関わってきた際に先住民族の森林利用権が弱体化するという事態が発生したことである。鉱山会社やプランテーションによる慣習的権利の侵害例は、インドネシアでも報告されている(事例はEoA2009を参照)。インドネシアのCFMプログラムにおいても、コミュニティの権利の安定度は弱い。それは、規則自体が持つ弱さのためであると考えられる。HKmの場合、プログラムが認めている保有権の保障が弱いのは、プログラムが省令と規則に基づいて運用されていて、随時変更の可能性があるためである。またHDの場合は、2008年に出された省令の効力が不安定で弱いためであると考えられる(Dahal et al. 2011)。

インド、カンボジア、ベトナム、インドネシアに共通して見られる特徴は、利用権を抹消した方が「有益」とあるという判断がなされた場合、国はいつでも利用権を抹消できるという点である。例えば、インドの多くの州では森林局が森林保護委員会の解散権を握っている。しかしコミュニティには「森林局の上層部に訴える」権利しか与えられていない(Saigal et al. 2007)。同様に、ベトナムでは、国は様々な理由をつけてコミュニティ林業の権利を再び要求することができる(国家の安全のため、開発のため等)。コミュニティは国に補償を要求する権利を持つが、実際に補償が行われるとは限らない。ただし、Nguyen et al. (2009)は、2003年の土地法によって、コミュニティの所有権は間違いなく強化されたと結論づけている。同様に、カンボジアとインドネシアでは、政府はコミュニティ林業を他の用途に使用した方が公共の利益が増すと判断した場合、指定を解除することができ(Colchester 2002; Sokhun et al. 2005)、コミュニティがそれに異を唱えるための法的手段は

明確に定められていない。ただしカンボジアでは、コミュニティは原則として自身の権利の侵害につながる決定に異を唱える権利を持っている<sup>18</sup>。

CFM プログラムにおいてコミュニティの利用権が国によってどの程度保障されているかを見ることによって、プログラムの不完全性が明らかになる。一方では、CFM プログラムは度合いの差こそあれ、コミュニティに重要な利用権を多数付与している、という主張が成り立つ。しかし他方では、政策に矛盾があること、法律や規則の力が弱いこと、当局自身までもが実施のための土台を崩してしまうことによって、利用権は蝕まれており、これらのすべてが森林ガバナンスを弱体化させる要因になり得る。

CFM を実施している国々がそれぞれ、コミュニティの利用権の安定度を改善可能であるならば、その程度に応じて、コミュニティの CFM 参加がさらに促進される可能性があるだろう。こうした文脈においては、CFM プログラムに参加するコミュニティは、割引率が低い(リスクが低い)という想定が成り立つ。確かに、CFM プログラムの中にはコミュニティに付与する権利の包括性と排他性という点で強みを示すものもあるが、国がそうした権利の安定性を保つ上で果たす役割には改善の余地がある。利用権の安定性を保つという意味で注目すべき例は、ネパールのプログラムである。ネパールの CFM は財源と人材の不足にもかかわらず、法的基盤が強固で、しかも安定している。それは利用権が半永久的に付与され、しかもその土台には永続的な制度の枠組みがあるからである。重要なのは、国がコミュニティに利用権を付与するという役割をしっかりと果たさなければ、そうした権利はうまく効果を発揮せず、コミュニティの信頼を醸成して森林資源管理に彼らが長い年月にわたって参加するのはますます困難になる、という点である。

## 4. CFM と REDD+

アジア太平洋諸国の多くは地方分権化の途上にある。そのなかで、CFM には、森林資源の持続可能な管理と貧困の撲滅のための手段として、より強固な役割が与えられてきた。その意味で、CFM には地域コミュニティをエンパワーメントし、彼らの生活の向上に貢献する可能性がある。CFM はまた、森林資源・森林炭素蓄積量の維持と増強を通じて、気候変動緩和・適応策の一助となり得る。気候変動緩和策として CFM を組み入れると、コミュニティは長期に渡って追加的な経済的利益が得られる可能性がある。ただし、そのためにはコミュニティは森林資源へのアクセス権を与えられ、公正な利益分配の仕組みが作られなければならない(Chhatre and Agrawal 2009)。これらいずれの要素もアジアの貧困撲滅に必要と考えられる(Mahanty et al. 2006; Sunderlin 2006)。気候変動緩和のための取り組みに CFM を組み入れることは、森林減少・劣化に起因する排出削減(REDD+)に関するカンクン合意と気候変動に関する国際連合枠組条約(UNFCCC)の内容に沿ったものでもある。後者は「関係するステークホルダー、特に先住民と地域コミュニティの十分なかつ有効な参加を確保し」、食料生産を脅かさずに彼らの権利と知識を尊重し、かつ持続可能な開発を可能にすることを求めている(UNFCCC 1992; 1/CP.16, Nr. 72)。CFM プログラムはまた、気候変動の緩和だけでなく、気候変動への適応策も視野に入れたものでなければならない。森林管理に関する地域の知見の価値をしっかりと認識して適応戦略を構想すれば、その戦略は、現地の実情に見合った効果的なものとなり、その実効性を確保することができる(Innes et al. 2009; Roberts et al. 2009)。

### 4.1 CFM と REDD+ 実施における課題

国にコミュニティ林業の認知と支援増大を求める地方の運動は、既に 40 年に及ぶ歴史を持っている。かつては森林の劣化が進み、場合によっては森林が全くないという状態まであったにもかかわらず、林地面積はこの 40 年の間に、コミュニティ林業の取り組みによっ

て大幅に拡大した。CFM のプログラムとモデルは強化され、足りない部分や課題がまだまだ多いとはいえ、CFM が上述した環境的、社会的、経済的利益をもたらしていることを鑑みると、コミュニティが獲得する利益の観点からは、国が進める CFM は前進したことがわかる。

冒頭で述べた通り、気候変動の緩和は今や森林管理にとって世界的な優先課題となっており、自国の森林セクターを国内での適切な緩和行動(NAMA)の最上位に位置づけている途上国さえある。コミュニティ林業が今や地域の重要な政策課題となっていること、さらにコミュニティ林業の面積が拡大してきていることは、ある疑問を提起する。コミュニティ林業は REDD+ を通じて気候変動の緩和に貢献できるのか、またできるならその方策とはいかなるものか、という問題である。この問題に答えるためには、まず REDD+ の内容と要件を理解しておかなければならない。それができて初めて、コミュニティ林業がこうした要件を満たしているか、コミュニティは REDD+ においてどのような役割を果たすのか、あるいは将来的に果たすことができるのか、という点を検討することができる。こうした検討を経ずして、国が進めるコミュニティ林業プログラムを REDD+ の実施に向けてどう強化すればよいかを検討することはできない。

## 4.2 REDD+ の内容と要件

REDD+ とは、途上国の森林減少・劣化に起因する CO<sub>2</sub> 排出の削減実績に応じて、先進国が途上国にそのコストを補償する、という仕組みである。したがって、どのような形態で補償するにせよ、一定の基準に照らして一定期間に発生した排出量を測定する必要がある。その基準(ベースライン)となるのは、削減のための手立てを何も講じなかった場合(趨勢型シナリオ)に生じるはずの排出量である。そこで、森林の保全と再生、持続可能な森林管理が REDD+ の実施に重要な役割を果たすことになる。こうした活動によって炭素蓄積量の維持と増強が可能になり、CO<sub>2</sub> の排出が回避できるからである。もちろんそれによってコミュニティの生計に決定的な役割を果たす様々な環境財・サービスが提供できることは言うまでもない。

REDD+ に基づく支払は、強制力を持つメカニズム(例えば UNFCCC で合意された排出削減目標の遵守など。それ以上の REDD+ に向けた最終的合意はまだない)を通じて行いか、市場を介した自主的メカニズムを通じて実施され得る。両制度の長所と短所について論じることは重要であるが、本セクションでは言及しないこととする。また、市場を介したメカニズムのもとでカーボンプロジェクトの認証基準が既に作成され、それが自主的な REDD+ の取り組みの信頼性確保に一役買っていることにも触れておく必要があるだろう<sup>19</sup>。一部の実証活動(UNFCCC の枠組みのもとで行われている REDD+ 活動)は、既にこの認証基準を採用している。

カンクン合意(UNFCCC 2010)の附属書 1 には、REDD+ 実施の際に以下に記す 7 つの社会・環境セーフガードに取り組まなければならないということが謳われている。

- (a) 国の森林計画や関連する国際条約・国際協定の目的を補完する行動、またはそれらに合致した行動
- (b) 国の法律と主権に考慮を払った、透明性が高く効果的な国の森林ガバナンス構造
- (c) 関連する国際的義務、国内の事情と法律を考慮に入れ、国連総会が先住民族の権利に関する国連宣言を採択したことに留意した、先住民族と地域住民の知識と権利の尊重
- (d) 関係するステークホルダー、特に先住民族と地域住民の十分かつ効果的な参加
- (e) 行動が天然林の転換に利用されるのではなく、天然林と生物多様性の保全に合致しており、確実に天然林とその生態系サービスの保護と保全を動機付け、他の社会的、環境的利益を増強するために利用される

- (f) 反転のリスクに取り組む行動
- (g) 排出の移転を低減する行動

REDD+ 実施の要件を決定するという目的で考えると、上記セーフガードのうち、CFM プログラムに直接的に関わってくる(c)と(d)の重要度が特に高い。(c)は、先住民族の権利に関する国際連合宣言(UNDRIP)に特に言及している。UNDRIP が意義を持つのは、先住民族が居住する地域で何らかのプロジェクトが提起された場合、それに対して「自由意思に基づき、事前に十分な情報を与えられた上で合意(FPIC)」するかどうかの決定権を先住民族自身が持つべきであるとして、彼らのこの権利を尊重し、先住民族をプロジェクトの計画・実施のプロセスに参加させるよう求めている点である<sup>20</sup>。さらに、REDD+ における FPIC の権利は先住民族以外にも及ぶことにも注意しておく必要がある。UNREDD プログラムの枠組みや一部の自主的基準(気候変動対策におけるコミュニティ及び生物多様性への配慮に関する企業・NGO 連合(CCBA)や VCS (Verified Carbon Standard)等の基準、ただし後者における記述は限定的)は、提案された REDD+ プロジェクトによって影響を受けるすべてのコミュニティを尊重するよう求めている。

FPIC は REDD+ の成否の鍵を握る極めて重要な要因である。なぜならば FPIC のプロセスを経てはじめて、セーフガード(c)と(d)が保証されるからである。FPIC の権利を尊重するという事は、コミュニティがいかなる時でも強要や操作を受けないようにし、コミュニティに対する情報提供を REDD+ 実施・計画に先立って行い、地域コミュニティが理解できる言語で REDD+ 活動の内容について伝え、その内容及び実施期間の設定理由と、彼らの生計に与える潜在的な影響を理解できるようにすることを意味する(UN-REDD 2009)。また、FPIC プロセスは一度限りのものではなく、その都度、コミュニティのリーダーから「合意」を得る必要があることを政府は理解しておかなければならない。FPIC の権利を尊重するという事は、継続的な交渉を通じて合意を取り付けることを意味する。そのプロセスにおいて、コミュニティはプロジェクトの設計と実施に懸念を表明する権利を持ち、しかも交渉がコミュニティにとって満足のゆくものでない場合にはその後のプロジェクト進行に同意せず中止を表明する権利も認められている。政府がもう一つ尊重しなければならないのは、協議を行って同意を求める責任はコミュニティにではなく政府にあるということ、そしてコミュニティには必要に応じて第三者からの助言を得る権利があるという事実である(Anderson 2011)。

このセクションで取り上げた CFM プログラムから明らかになることは、その多くが先住民族の知識と権利の尊重を支持し、その参加を推進しようとしている法律を抛り所に行っているという点である。その好例が、インドの FRA、フィリピン、ネパール、カンボジアのコミュニティ林業である。だがここで必要なのは、法律上の内容と実際の適用方法を区別して検証することである。インドの FRA がその好例である。同法は社会的弱者の生活改善を志向しているが、実際には、同法の適正な実施は妨げられ、弱者の権利は保護されていない。フィリピンも同様で、同国には FPIC の考慮に直接言及した法律があるにもかかわらず、先住民族の権利は必ずしも法律が求めるようには守られていない。インドネシアは先住民族と地域コミュニティの権利の尊重がいまだに様々な議論を呼んでいる国の一例である。特に REDD+ に関わる権利は百家争鳴の状態にある<sup>21</sup>。

現状では、本章で論じた国のうちの3カ国(ネパール、カンボジア、インドネシア)は世界銀行の提唱で作られた森林炭素パートナーシップ基金(FCPF。途上国の REDD+ に向けた取り組みを資金面で支援するために作られた世界規模のパートナーシップ)に参加している。また、(政府が FCPF に提出する準備提案書のなかで) FPIC の義務が明文化されているのは、カンボジアの準備提案書だけである<sup>22</sup>。ネパールの提案書にはコミュニティとの協議が行われたと書かれているが、そのことは FPIC を尊重するプロセスであったかどうかを保証するものでは必ずしもない。

### 4.3 CFM が REDD+ に果たし得る役割

REDD+ と CFM の間に相乗効果が生まれるとすればそれは、両者が劣化の進んだ森林で実施されることによる。Ostrom (1999) の指摘によると、CFM がより機能する可能性が高いのは、林地の劣化は進んでいるが、樹木がほとんどないというところまではいっておらず、コミュニティの「割引率」が低い場合である。このことから、コミュニティにとって重要な森林利用権を彼らが獲得しその保障を確保できる CFM プログラムは、REDD+ を実施する面でも優れていることがわかる。

Skutsch と McCall (2010) の説によると、CFM が REDD+ の実施に役立つのは、森林の価値が比較的低く(木材に関して)、かつ土地の機会費用も比較的低い場合である。また、そうした森林を管理するコミュニティは、森林から得られる生活資材や経済的利益を損なうことなく、有効かつ費用効果の高い方法で炭素蓄積量の測定とモニタリングに参加できるということが、いくつかの研究から明らかになっている (Chhatre and Agrawal 2009; Skutsch 2010)。従って、コミュニティの REDD+ への効果的な参加は以下の条件のもとで可能となる。(i) コミュニティの生計に重要な役割を果たす林産物を彼らが継続的に利用できるようにすること。(ii) コミュニティが CFM から既に得ている収入の源泉を多角化するために、REDD+ が何らかの形で貢献することである (Karky and Rasul 2010; Zahabu and Malimbwi 2010)。

国が進める CFM モデルは、一定の条件さえ満たせば REDD+ 活動になんらかの重要な貢献をなし得ると思われるが、そうしたモデルが REDD+ の基本要件を満たしているかどうかについては、考慮に入れておかなければならない。REDD+ の要件を満たすコミュニティ林業の条件とは以下のようなものであると考えられる。コミュニティが REDD+ の考え方を理解して受け入れ、彼らの土地利用計画・ビジョンに適合した REDD+ 活動の設計に参加できること。森林資源を良好な状態に保つための制度となっていること。コミュニティが長期にわたって気候変動緩和の効果が得られるよう、制度上の保証・有効期間が十分であること(「永続性」要件)。必要な資金と技術を提供してくれる外部組織との間に信頼関係が存在するか、または構築できること。コミュニティの財務管理システムが存在し(または構築でき)、収益を公平に取り扱えること。コミュニティ林業のモデルが REDD+ のセーフガードを支える基盤となっていること。第 2 節での議論を踏まえて、本章で検討しているコミュニティ林業のモデルがこうした要素を満たしているかどうかを表 5.7 に示した。

表 5.7 REDD+ の要件とコミュニティ森林モデル

コミュニティ林業モデルを通じて実施される REDD+ の要件	REDD+ の要件を満たすコミュニティ林業の長所と短所	
	長所	短所
REDD+ の考え方の十分な理解	コミュニティは、コミュニティ林業に関して事前に研修を受けることで、新しい考え方を受け入れる可能性がある	コンセプトが複雑で抽象的なため、混乱と誤解を生む可能性がある
REDD+ 活動を実施する組織 / 機関の存在	合意形成を通じて形成・構築されるコミュニティ林業グループ、委員会、計画・規則の存在	権力者による恣意的選択の可能性：権力の強い集団が弱い集団を支配する可能性がある(男性の女性支配、多数民族の少数民族支配、上層階級の下層階級支配等)
権利の充足性	一部の国にコミュニティ林業の強力な法的基盤が存在	一部の国の法的基盤が弱い 法的拘束力が弱い 法的基盤を整備する必要がある 一部のモデルでは権利の付与期間を延長する必要がある 炭素権の内容が不明瞭 炭素取引の法的権利が不明確な場合がある

コミュニティ林業モデルを通じて実施される REDD+ の要件	REDD+ の要件を満たすコミュニティ林業の長所と短所	
	長所	短所
信頼関係	一部にコミュニティ、地方の森林局、ドナー、NGO 等の間に良好な関係が確立された事例も存在	外部機関が虚偽の約束をしたり、自身の利得のために故意にコミュニティを誤った方向に導く危険性が存在する
コミュニティの財務管理	コミュニティ林業のモデルの一部においてコミュニティの構成員に簿記の研修を実施	組織体制が脆弱か、権力者による恣意的選択があり得る場合、資金の横領や不公平な資金配分の可能性がある
セーフガード	コミュニティが直接 REDD+ に参加することになるので、社会セーフガードが実施される可能性が高まる	FPIC の標準プロセスがない

出典：著者

#### 4.4 CFM と REDD+ を統合した事例：カンボジア、オッドー・ミアンチェイ州における実証活動

オッドー・ミアンチェイ州の REDD+ 活動は、政府、NGO、コミュニティそして民間企業と多数の利害関係者が協力して設計と実施に携わった<sup>23</sup>。プロジェクトは地元コミュニティの生計と自然資源管理を改善する利益の流れを創設することを目的とし、30 年間で完了できるという想定に立って開始された。プロジェクト開発者、政府、地元コミュニティの間で合意に達した利益の分配方法は、収入からプロジェクトの経費を差し引いた純益の 50% をコミュニティが受け取るというものであった<sup>24</sup>。

このプロジェクトは仏僧のコミュニティ林業組織と地元 NGO の CDA の支援で発足し、地元のコミュニティをプロジェクトの設計と実施に参加させるための取り組みを行ってきた。協議は現在も進行中である。コミュニティが担当しているのは、炭素蓄積量の計測に加え、簿記やプロジェクト管理に関する研修の実施、マイクロファイナンス機関の設立など様々な活動である。

このプロジェクトは既存の CFM の枠組みの中で、以下のような活動を行っている<sup>25</sup>。

- コミュニティの土地利用権の強化。コミュニティ林業に関する閣僚会議令で規定された法的枠組みの活用による。
- コミュニティとの協力による持続可能な森林管理計画と土地利用計画の策定、さらに計画に則した森林保護の推進のための違法伐採の防止(加えて、プロジェクト実施によって発生するプロジェクト対象地域外への森林減少と森林劣化のリスクの軽減:リーケージ対策)。
- 天然更新や補植活動への支援を通じた炭素蓄積量の強化。
- 農業の集約化を通じた森林伐開面積の削減。
- 燃料効率の高いストーブと蚊帳の配布による薪の消費量の削減<sup>26</sup>。
- 非木材森林産物(NTFP)の生産、加工、販売の推進。
- 狩猟、焼畑耕作、樹脂採集、定住地の開墾にたびたび使用される火に起因する森林火災防止活動。

オッドー・ミアンチェイ州の REDD+ の実証活動から明らかになったのは、CFM を実施すること、そしてさらに REDD+ に組み込むことがいかに困難かということである。しかしそうした問題は、克服できないものではない。プロジェクトの進行を長期的観点から予想し、FPIC を通じてコミュニティの権利を尊重しながら制度を設計・実施するために十分な人的資源と経済的資源を活用すれば、必ずや道は開けよう。

## 5. 結論

既存の CFM モデルは決して完全ではない。コミュニティに与えられた権利があまりにも限定されているモデルがある。厳格すぎて現地の実情に合わないモデルもある。コミュニティの意識向上・能力強化に向けた国の取り組みや体制が不十分な場合もある。さらに、CFM に携わる官僚が自国民に対してとりがちな官僚主義的態度も、CFM 実施の阻害要因となり得る。こうした態度は家父長主義的、懐疑的、さらに権威主義的な対応につながりやすい。にもかかわらず、コミュニティ林業は今や地域の森林管理のあり方を改善するために不可欠な取り組みとして、広く受け入れられている。試行錯誤の末に得られた教訓は、他の国や地域—REDD+ 活動を計画中で政府が森林管理へのコミュニティ参加に二の足を踏んでいるような国や地域—で生かすことができる。

CFM プログラムに見られた短所と矛盾を考え合わせると、REDD+ を実施する際に注意すべき点が見えてくる。REDD+ の実施によって森林がコミュニティの生活に欠かせないものであるということの重要性が軽視され、その結果、CFM が弱体化するという事態を招かないようにすることである。つまり、REDD+ は CFM を補完する活動でなければならず、コミュニティによる森林資源の利用を制限するものであってはならないということである。また、CFM が推進されるのは劣化の進んだ土地であることが多いという事実から、コミュニティが REDD+ の取り組みを始めるのに適当な段階が明らかになってくる。特に炭素蓄積量を高める活動がそれに該当し、これは適応のための活動と組み合わせることが可能である。ただし、その際には必ず、コミュニティに、REDD+ の内容と、そこからどのような利益とリスクが生まれる可能性があるかを理解してもらう必要がある。また REDD+ において良いガバナンスの可能性を高めるために政策立案者が注意しなければならないのは、REDD+ を実施するために組織を新たに作るよりは、各地域で既に機能している組織を活用してその意思決定法を採り入れるように努めることである。こうした点から「自由意思に基づき、事前に十分な情報を与えられた上での合意」に対するコミュニティの権利を尊重することは、REDD+ の可能性を向上させることに貢献すると考えられるのである。

国が進める CFM プログラムのもとでのコミュニティによる森林管理は、一定の条件を満たせば、実質的に REDD+ の先駆けとなる取り組みであるように思われる。一定の条件とは、例えば前述したように劣化した森林が対象となっているという生物物理学条件や、コミュニティに CFM への参加を促す制度的な条件などである。本章で明らかになったのは、REDD+ に貢献する CFM プログラムとはどのようなものか、ということである。すなわちそのようなプログラムとは、政府が設定した適格要件を容易に満たし、意思決定の形態を現地の事情に合わせるだけの柔軟性を持ち、コミュニティが様々な財・サービスを利用でき、それら財・サービスへのアクセス権(及び所有権)が第三者から侵害されないための防護策を持っている、という点が明らかとなった。

REDD+ は明らかに、森林に依存するコミュニティがもうひとつの収入源(炭素クレジット関連資金)を手にするための新しい仕組みとなり得るだろう。しかし多くの場合、コミュニティがそうした資金をいかにして手に入れるのか、また、そこから彼らが得る利益の詳細については明確でない。REDD+ により経済的利益が得られるとの期待が高まっているが、誰が炭素権の所有者なのか明確になっている国はほとんどない。CFM プログラムを通じてコミュニティの REDD+ への参加を促すためには、まずこの問題が明らかにされなければならない。この問題を不明確なままにしておくと、根拠のない期待がすべての努力を台無しにし、恩恵を享受するはずのコミュニティの合意もないまま、森林の炭素権が外部の手に渡ってしまうおそれがある。

他方、CFM モデルは、REDD+ がまだ解決のための指針を持たない諸問題について、既に長年の経験と教訓を有している。CFM プログラムは、REDD+ の設計と実施に必要な情



報の源泉となり得るだろう。利益配分の方法やコミュニティ参加、苦情・紛争処理の仕組み、さらに地元関係者を支える法律や規則のあり方等に関して、CFM プログラムから得られる情報は貴重といえる。

## 注

- <sup>1</sup> ベトナムとカンボジアは例外。両国の森林は1970年代になってから共産党政権に継承されたため、国が所有権を主張したが、国営企業は運営に携わっただけで、森林の所有者にはならなかった。
- <sup>2</sup> それにもかかわらず、林地に関わる権利の移譲は中南米をはじめとする他地域の方がアジア太平洋地域より進んでいる(Sunderlin et al. 2008)。
- <sup>3</sup> 指定部族と不可触賤民とは伝統的に不利益を被ってきた2種類の集団で、インド憲法もこれを認めている。
- <sup>4</sup> 参照：<http://www.forestrightsact.com/component/k2/item/15>
- <sup>5</sup> 参照：[http://lnweb90.worldbank.org/oed/oeddoelib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/F98AB17A1743B72F85256B120070162D/\\$file/217\\_Nepal\\_Forestry.pdf](http://lnweb90.worldbank.org/oed/oeddoelib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/F98AB17A1743B72F85256B120070162D/$file/217_Nepal_Forestry.pdf)
- <sup>6</sup> 参照：[http://www.adb.org/Documents/Reports/Indigenous\\_Peoples/PHI/chapter\\_4.pdf](http://www.adb.org/Documents/Reports/Indigenous_Peoples/PHI/chapter_4.pdf)
- <sup>7</sup> 途上国の政府(ここではベトナム)の多くが、焼畑農業は森林減少の原因であって、森林管理の一形態ではないと考えている。これは焼畑農業に携わる多数の人々や学者の考え方に反している。
- <sup>8</sup> 慣習法の承認や森林法におけるコミュニティの扱いに関する詳細な議論は、Wolleberg and Kartodihardjo (2002)を参照。
- <sup>9</sup> 森林省(MOF)によると、同省には「コミュニティと権益保有者のパートナーシップ」という3番目のCFM機構があるが、これは権益保有者のコミュニティ開発への参加を推進するためのもので、コミュニティの森林管理への参加を推進するものではない。したがって住民林業とは何の関係もない。しかも「hutan adat」など他の形態の住民林業(伝統的森林管理とその権利の承認)がある一方で、それを承認できるのは摂政管区だけであり、森林省は承認できない。Hutan Adatの詳細は以下を参照：<http://www.worldagroforestrycentre.org/sea/Publications/files/policybrief/PB0013-10.PDF>  
さらに、森林省は現在KPHシステム(Kesatuan Pemangkuan Hutan / 森林管理組合)の改訂作業に取り組んでおり、伝えられるところによると、コミュニティを他の当事者とともに、より大規模で自己治癒力のある森林管理機構に組み込もうとしているらしい。他の当事者の中には、コミュニティに対して伝統的に不利益をもたらしてきた権益保有者も含まれている。KPHの機構は、HKmやHDと同様、特にCFMの実施を目的として作られたわけではない。したがって、本章ではこれらを扱わない。
- <sup>10</sup> 同法はインドのほとんどの州と連邦直轄領に適用される。ジャンムー・カシミール州と、林地がすべて私有地なので該当する伝統的森林居住民はおらず、同法の適用外であると宣言した州は除外。
- <sup>11</sup> Agus Setyarso との2011年9月19日付け私信。
- <sup>12</sup> 森林法(1993)と森林規則(1995)を参照。
- <sup>13</sup> 参照：<http://www.forestrightsact.com/component/k2/item/download/51>
- <sup>14</sup> 同様の考え方についてはAgrawal and Ostrom (2001: 489)を参照。
- <sup>15</sup> Agus Setyarso との2011年9月19日付け私信。
- <sup>16</sup> CFMに関する閣僚会議令第13条を参照。以下のURLで閲覧可能：<http://faolex.fao.org/docs/pdf/cam81979.pdf>
- <sup>17</sup> 前述の通り、利用者団体は権力者層による恣意的な決定にも頭を悩ませている。
- <sup>18</sup> CFMに関する閣僚会議令第11条を参照。以下のURLで閲覧可能：<http://faolex.fao.org/docs/pdf/cam81979.pdf>
- <sup>19</sup> よく知られた民間のカーボンプロジェクト認証基準voluntary carbon certifications standardsの例としては、気候変動対策におけるコミュニティ及び生物多様性への配慮に関する企業・NGO連合(Climate, Community and Biodiversity Alliance: CCBA)、Verified Carbon Standard (VCS)、Plan Vivoなどの基準がある。
- <sup>20</sup> 政府(アメリカ等)や国際機関(世界銀行等)は、「自由意思に基づき、十分な情報を与えられた上での事前の協議(free prior informed consultation: FPIC)」という考え方を提唱している。この場合、地域コミュニティとの協議は行いが、合意を得ることは考慮していない、という理由で批判を浴びている。
- <sup>21</sup> 実例としてはインドネシアの森林炭素パートナーシップ基金(FCCP)準備計画に対するサウイットウォッチのコメントを参照：[http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/AMAN\\_on\\_Indonesia\\_R-Plan\\_0.pdf](http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/AMAN_on_Indonesia_R-Plan_0.pdf)
- <sup>22</sup> 参照：  
(a) ネパールの準備提案書(2010～2013年) [http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Oct2010/R-PP\\_Nepal\\_revised\\_October.pdf](http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Oct2010/R-PP_Nepal_revised_October.pdf)  
(b) カンボジアの準備提案書(2011年) <http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Mar2011/Cambodia%20R-PP-Final%20Track%20Change%20Version-%20March%205%2C%202011.pdf>

(c) インドネシアの準備提案書(2009年) [http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Mar2010/Indonesia\\_Rplan\\_May2009\\_with\\_disclaimer.pdf](http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Mar2010/Indonesia_Rplan_May2009_with_disclaimer.pdf)

<sup>23</sup> カンボジア政府森林局、PACT、CDA (子供開発協会)、仏僧のコミュニティ林業組合、テラ・グローバル・キャピタル、ウィリアム・J・クリントン財団、カンボジアの森林と環境に関するテクニカル・ワーキング・グループ、コミュニティ・フォレスト・インターナショナル等。

<sup>24</sup> Amanda Bradley、PACT Cambodia との私信。

<sup>25</sup> 参照：[http://www.climate-standards.org/projects/files/cambodia/CCB\\_PDD\\_Oddar\\_Meanchey\\_NORMAL\\_RES.pdf](http://www.climate-standards.org/projects/files/cambodia/CCB_PDD_Oddar_Meanchey_NORMAL_RES.pdf)

<sup>26</sup> 薪を燃やすことは、昔から牛に寄ってくる蚊を追い払う目的で行われている。

## 参考文献

- Acharya, K. P. 2002. "Twenty-four years of community forestry in Nepal." *International Forestry Review* 4(2): 149-156.
- Adi, N. J., F. Arganata, M. Chehafudin, F. H. Fuad, S. C. A. Nugraheni, R. Sanyoto, R. Soriaga and P. Walpole. 2004. *Communities transforming forestlands*. Java, Indonesia. Community forest management trends in Southeast Asia. Bohol: Asia Forest Network.
- Agrawal, A. and E. Ostrom. 2001. "Collective action, property rights, and decentralization in resource use in India and Nepal." *Politics & Society* 29(4): 485-514. <http://www-personal.umich.edu/~arunagra/papers/Collective%20Action%20Property%20Rights%20and%20Decentralization%20in%20Resource%20Use%20in%20India%20and%20Nepal.pdf> (accessed 23 April 2012).
- Akiefnawati, R., G. B. Villamor, F. Zulfikar, I. Budisetiawan, E. Mulyoutami, A. Ayat and M. v. Noordwijk. 2010. Stewardship agreement to reduce emissions from deforestation and degradation (REDD): Lubuk Beringin's hutan desa as the first village forest in Indonesia. Working Paper 102. Bogor: World Agroforestry Centre.
- Anderson, P. 2011. *Free, Prior, and Informed Consent: Principles and approaches for policy and project development*. Bangkok: RECOFTC / GIZ. [http://www.recoftc.org/site/uploads/content/pdf/FPICinREDDManual\\_127.pdf](http://www.recoftc.org/site/uploads/content/pdf/FPICinREDDManual_127.pdf) (accessed 20 April 2012).
- Apte, T. and N. Pathak. 2003. *Learning lessons from international forestry networks in India. Snapshots of international community forestry networks: Country and network studies*. Bogor: Center for International Forestry Research (CIFOR).
- Arnold, L. L. 2008. "Deforestation in decentralized Indonesia: What's law got do to with it?" *Law Environment and Development Journal (LEAD)* 4(2): 75-101. <http://www.lead-journal.org/content/08075.pdf> (accessed 20 April 2012).
- Barr, C., I. A. P. Resosudarmo, A. Dermawan, J. McCarthy, M. Moeliono and B. Setiono, Eds. 2006. *Decentralization of forest administration in Indonesia. Implications for forest sustainability, economic development and community livelihoods*. Bogor: Center for International Forestry Research.
- Bhattacharya, P., L. Pradhan and G. Yadav. 2010. "Joint forest management in India: Experiences of two decades." *Resources, Conservation and Recycling* 54: 469-480.
- Callister, D. J. 1999. *Corrupt and illegal activities in the forest sector: Current understandings and implications for the World Bank*. Background Paper for the 2002 Forest Strategy. Washington, D.C.: World Bank. <http://siteresources.worldbank.org/EXTFORESTS/Resources/985784-1217874560960/Callister.pdf> (accessed 23 April 2012).
- Campbell, J. Y. 2002. *Differing perspectives on community forestry in Indonesia*. In *Which way forward? People, forests and policy making in Indonesia*, edited by C. J. P. Colfer and I. P. Resosudarmo, pp. 110-125. Washington, D.C.: Resources for the Future.
- Chhatre, A. and A. Agrawal. 2008. "Forest commons and local enforcement." *PNAS* 105(36): 13286-13291. <http://www.pnas.org/content/105/36/13286.full.pdf+html> (accessed 23 April 2012).
- Chhatre, A. and A. Agrawal. 2009. "Trade-offs and synergies between carbon storage and livelihood benefits from forest commons." *PNAS* 106(42): 17667-17670. <http://www.pnas.org/content/106/42/17667.full.pdf+html> (accessed 23 April 2012).
- Colchester, M. 2002. *Bridging the gap: Challenges to community forestry networking in Indonesia. Snapshots of international community forestry networks: country and network studies*. Bogor: Center for International Forestry Research. [http://www.cifor.org/publications/pdf\\_files/CF/Indonesia\\_CF.pdf](http://www.cifor.org/publications/pdf_files/CF/Indonesia_CF.pdf) (accessed 23 April 2012).
- Colfer, C. J. P., G. R. Dahal and M. Moeliono. 2008. *Setting the stage: Money and justice in Asia-Pacific forests*. In *Lessons from forest decentralization: money, justice and the quest for good governance in Asia-Pacific*, edited by C. J. P. Colfer, G. R. Dahal and D. Capistrano, pp. 1-14. London: Earthscan.
- Colfer, C. J. P. and I. A. P. Resosudarmo, Eds. 2002. *Which way forward? People, forests, and policy making in Indonesia*. Washington, D.C.: Resources for the Future.
- Dahal, G. R., J. Atkinson and J. Bampton. 2011. *Forest tenure in Asia: Status and trends*. Kuala Lumpur: EFI / RECOFTC / EU.
- Dietz, T., E. Ostrom and P. C. Stern. 2003. "The Struggle to Govern the Commons." *Science* 302(5652): 1907-1912.
- EoA. 2009. *Challenges of forest governance in Aceh*. Eye on Aceh. [http://www.aceh-eye.org/data\\_files/english\\_format/ngo/ngo\\_eoa/ngo\\_eoa\\_2009\\_03\\_00.pdf](http://www.aceh-eye.org/data_files/english_format/ngo/ngo_eoa/ngo_eoa_2009_03_00.pdf) (accessed 23 April 2012).
- Fisher, R., R. Prabhu and C. McDougall, Eds. 2007. *Adaptive collaborative management of community forests in Asia: Experiences from Nepal, Indonesia and the Philippines*. Bogor: Center for International Forestry Research (CIFOR).

- Hardin, G. 1968. "The tragedy of the commons." *Science* 162: 1243-1248.
- Hardin, R. 1982. *Collective Action*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Hartanto, H. 2007. Facilitating change from the inside: Adaptive collaborative management in the Philippines. In *Adaptive collaborative management of community forests in Asia: experiences from Nepal, Indonesia and the Philippines*, edited by R. Fisher, R. Prabhu and C. McDougall, pp. 162-207. Bogor: Center for International Forestry Research (CIFOR). <http://www.cifor.org/nc/online-library/browse/view-publication/publication/2350.html> (accessed 24 April 2012).
- Hartanto, H., M. C. Lorenzo, C. Valmores, L.-A. Minas, E. M. Burton and R. Prabhu. 2003. *Learning together: Responding to change and complexity to improve community forests in the Philippines*. Bogor: Center for International Forestry Research.
- Heng, S. and H. Scheyvens. 2007. Forest governance in Cambodia. In *Decentralization and state-sponsored community forestry in Asia*, edited by H. Scheyvens, K. Hyakumura and Y. Seki, pp. 77-98. Hayama: Institute for Global Environmental Strategies.
- Heng, S. and S. Iida. 2002. "Community forestry in northern Cambodia: Formation process and regulations." *Kyushu Journal of Forest Research* (55): 21-26.
- Heng, S. and T. Sokhun. 2005. Cambodia community forestry 2005. In *First Regional Community Forestry Forum – Regulatory Frameworks for Community Forestry in Asia – Proceedings of a Regional Forum held in Bangkok, Thailand, August 24-25*, edited by N. O'Brien, S. Matthews and M. Nurse, pp. 37-46. Bangkok: RECOFTC.
- Innes, J., L. A. Joyce, S. Kellomäki, B. Louman, A. Ogden, J. Parrotta, I. Thompson, M. Ayres, C. Ong, H. Santoso, B. Sohngen and A. Wreford. 2009. Management for adaptation. In *Adaptation of Forests and People to Climate Change. A Global Assessment Report IUFRO World Series Volume 22*, edited by R. Seppälä, A. Buck and P. Katila, pp. 135-186. Helsinki: IUFRO. <http://www.forestadaptation2008.net/17675-022721682d6ef9e51076d5dc46577a9c9.pdf> (accessed 24 April 2012).
- Kanel, K. and B. Kandel. 2004. "Community forestry in Nepal: Achievements and challenges." *Journal of Forest and Livelihood* 4: 55-63.
- Kanel, K. R. 2007. Good forest governance in Nepal. In *Decentralization and state-sponsored community forestry in Asia*, edited by H. Scheyvens, K. Hyakumura and Y. Seki, pp. 57-74. Hayama: Institute for Global Environmental Strategies.
- Kapoor, I. 2001. "Towards participatory environmental management?" *Journal of Environmental Management* 63(3): 269-279. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301479701904785> (accessed 24 April 2012).
- Karky, B. and G. Rasul. 2010. The cost to communities in Nepal of participating in REDD+. In *Community forest monitoring for the carbon market - Opportunities under REDD*, edited by M. Skutsch, pp. 107-117. London-Washington, D.C.: Earthscan.
- Karmacharya, M., B. Karna and E. Ostrom. 2003. "Rules, incentives and enforcement: Livelihood strategies of community forestry and leasehold forestry users in Nepal Paper." Presented at The International Conference on Rural Livelihoods, Forests and Biodiversity. Bonn, Germany. Center for International Forestry Research. [http://www.cifor.org/publications/corporate/cd-roms/bonn-proc/pdfs/papers/T7\\_FINAL\\_Karmacharya.pdf](http://www.cifor.org/publications/corporate/cd-roms/bonn-proc/pdfs/papers/T7_FINAL_Karmacharya.pdf) (accessed...).
- Kleden, E. O., L. Chidley and Y. Indradi, Eds. 2009. *Forests for the future: Indigenous forest management in a changing world*. Jakarta, Indonesia / Cumbria, England: AMAN-DTE.
- Komarudin, H., Y. Siagian and C. Colfer. 2008. Collective action to secure property rights for the poor. A case study in Jambi province, Indonesia. CAPRI Working Paper No. 90. Washington D.C.: CGIAR.
- Kothari, A., N. Pathak and A. Bose. 2011a. Forests, rights and conservation: FRA Act 2006, India. In *Critical review of selected forest-related regulatory initiatives: Applying a rights perspective*, edited by H. Scheyvens, pp. 19-50. Hayama: Institute for Global Environmental Strategies.
- Kothari, A., N. Pathak and A. B. Kalpavriksh. 2011b. Forests, rights and conservation: FRA Act 2006, India. In *Critical review of selected forest-related regulatory initiatives: Applying a rights perspective*, edited by H. Scheyvens, pp. 19-50. Hayama: Institute for Global Environmental Strategies.
- Kusumanto, Y. and M. T. Sirait. 2000. Community participation in forest resource management in Indonesia: Policies, practices, constraints and opportunity. Southeast Asia Policy Research Working Paper No. 28. Bogor: ICRAF SE-Asia.
- Mahanty, S., J. Gronow, M. Nurse and Y. Malla. 2006. "Reducing poverty through community based forest management in Asia." *Journal of Forest and Livelihood* 5(1): 78-89.
- Malla, Y. B. 2001. "Changing policies and the persistence of patron-client relations in Nepal: Stakeholders' responses to changes in forest policies." *Environmental History* 2: 287-307.
- McCarthy, J. F. 2000. "The changing regime: Forest property and *reformasi* in Indonesia." *Development and Change* 31: 91-129.

- McDougall, C., H. Ojha, M. R. Banjade, B. H. Pandit, T. Bhattarai, M. R. Maharjan and S. Rana. 2008. *Forests of learning: Experiences from research on an Adaptive Collaborative Approach to community forestry in Nepal*. Experiences from research on an Adaptive Collaborative Approach to community forestry in Nepal. Bogor: Center for International Forestry Research (CIFOR).
- McDougall, C., H. Ojha, R. K. Pandey, M. R. Banjade and B. H. Pandit. 2007. Enhancing adaptiveness and collaboration in community forestry in Nepal: reflections from participatory action research. In *Adaptive collaborative management of community forests in Asia: experiences from Nepal, Indonesia and the Philippines*, edited by R. Fisher, R. Prabhu and C. McDougall, pp. 52-92. Bogor: Center for International Forestry Research (CIFOR). <http://www.cifor.cgiar.org/nc/online-library/browse/view-publication/publication/2350.html> (accessed 24 April 2012).
- Mittra, B. and P. Bhattacharya. 2008. Institutional issues in community forestry under self-initiated forest protection systems in India. In *Joint Forest Management in India. Vol. II*, edited by P. Bhattacharya, A. K. Kandy and K. Krishna, pp. 387-428. Jaipur: Avishakar Publishers, Distributors.
- Nayak, P. N. 2006. Politics of Co-optation: Self-organized Community Forest Management and Joint Forest Management in Orissa, India. Natural Resources Institute. University of Manitoba. Canada.
- Nguyen, T. Q., T. N. Tran and T. H. Hoang. 2008. "Traditional versus new forms of community forest management in Vietnam: Can they contribute to alleviate poverty?" Presented at the 12th Biennial Conference of the International Association for the Study of Commons (IASC) Cheltenham, UK.
- Nguyen, T. Q., T. N. Tran and T. H. Hoang. 2009. Community forestry and poverty alleviation: A synthesis of project findings from field activities. Hanoi: Forest Governance Learning Group Vietnam.
- Noordwijk, M. v., S. Suyanto, S. Budidarsono, N. Sakuntaladewi, J. M. Roshetko, H. L. Tata, G. Galudra and C. Fay. 2007. Is Hutan Tanaman Rakyat a new paradigm in community based tree planting in Indonesia? Working Paper. Bogor: ICRAF, SE-Asia.
- Ojha, H. R. 2009. Community Forestry in Nepal. A Policy Innovation for Local Livelihoods. IFPRI Discussion Paper 00913. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute (IFPRI).
- Ostrom, E. 1990. *Governing the Commons. The evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. 1999. Self-governance and forest resources. CIFOR Occasional Paper No. 20. Bogor: Center for International Forestry Research. [http://www.cifor.cgiar.org/publications/pdf\\_files/OccPapers/OP-20.pdf](http://www.cifor.cgiar.org/publications/pdf_files/OccPapers/OP-20.pdf) (accessed 23 April 2012).
- Ostrom, E. 2009. "A general framework for analyzing sustainability of social-ecological systems." *Science* 325(5939): 419-422.
- Pai, R. and S. Datta, Eds. 2006. *Measuring milestones*. Proceedings of the National Workshop on Joint Forest Management (JFM). October 17. New Delhi: Ministry of Environment and Forests and Winrock International India.
- Pathak, N. and A. Kothari. 2009. Indigenous and community conserved areas: The legal framework in India. IUCN-EPLP No. 81. Gland: IUCN.
- Pathak, N. and A. Kothari. 2010. Indigenous and community conserved areas: The legal framework in India. IUCN-EPLP No. 81. Gland: IUCN.
- Poffenberger, M., Ed. 1999. *Communities and forest management in Southeast Asia*. Regional profile of the Working Group on Community Involvement in Forest Management. Gland: IUCN.
- Poffenberger, M. 2006. "People in the forest: community forestry experiences from Southeast Asia." *International Journal of Environment and Sustainable Development* 5(1): 57.
- Pulhin, J. M., M. A. M. Ramirez and P. M. Pulhin. 2007. Forest governance in the Philippines: The evolution of community-based forest management. In *Decentralization and state-sponsored community forestry in Asia*, edited by H. Scheyvens, K. Hyakumura and Y. Seki, pp. 99-119. Hayama: Institute for Global Environmental Strategies.
- Rebugio, L. L., A. P. Carandang, J. T. Dizon, J. M. Pulhin, L. D. Camacho, D. K. Lee and E. O. Peralta. 2010. Promoting sustainable forest management through community forestry in the Philippines. In *Forests and society – Responding to global drivers of change*, edited by G. Mery, P. Katila, G. Galloway, R. I. Alfaro, M. Kanninen, M. Lobovikov and J. Varjo, pp. 355-368. IUFRO World Series Vol. 25. Vantaa: International Union of Forest Research Organizations (IUFRO).
- Roberts, G., J. Parrotta and A. Wreford. 2009. Current adaptation measures and policies. In *Adaptation of Forests and People to Climate Change. A Global Assessment Report*, edited by R. Seppälä, A. Buck and P. Katila, pp. 123-134. IUFRO World Series Volume 22. Helsinki: International Union of Forest Research Organizations (IUFRO).
- Safitri, M. A. 2006. "Change without reform? Community forestry in decentralizing Indonesia." Presented at the 11th IASCP Conference. Bali.

- Safitri, M. A. and R. E. Bosko. 2002. Indigenous peoples/ethnic minorities and poverty reduction: Indonesia. Manila: Asian Development Bank.
- Saigal, S., M. Borgoyan and P. Lal. 2007. Forest governance and participatory forestry in India. In *Decentralization and state-sponsored community forestry in Asia*, edited by H. Scheyvens, K. Hyakumura and Y. Seki, pp. 33-56. Hayama: Institute for Global Environmental Strategies.
- Saigal, S., G. R. Dahal and B. Vira. 2008. Cooperation in forestry: Analysis of forestry cooperatives in Rajasthan, India. CIFOR-RRRI Project on Improving Equity and Livelihoods in Community Forestry. CIFOR-RRRI.
- Sam, D. D., H. L. Son and L. Q. Trung. 2007. Forest governance in Vietnam. In *Decentralization and state-sponsored community forestry in Asia*, edited by H. Scheyvens, K. Hyakumura and Y. Seki, pp. 139-159. Hayama: Institute for Global Environmental Strategies.
- Sam, T. and G. Shepherd. 2011. Community forest management. Background Paper for the United Nations Forum on Forests Secretariat UNFF9: "Forests for People, Livelihoods and Poverty Eradication." New York: IUCN.
- Sarin, M. 2003. Devolution as a threat to democratic decision making in forestry? Findings from three states in India. Working Paper 197. London: Overseas Development Institute.
- Sarin, M. 2008. Moving beyond the present JFM framework. Need to recognize the plurality of institutions and community rights for making state community collaboration sustainable. In *Joint Forest Management in India, Vol. II*, edited by P. Bhattacharya, A. K. Kandya and K. Krishna, pp. 387-428. Jaipur: Avishakar Publishers, Distributors.
- Scheyvens, H., K. Hyakumura and Y. Seki, Eds. 2007. *Decentralization and state-sponsored community forestry in Asia*. Hayama: Institute for Global Environmental Strategies.
- Sikor, T. 1998. Forest policy reform: From state to household forestry. In *Stewards of Vietnam's upland forests: A collaborative study by the Asia Forest Network and the Forest Inventory and Planning Institute*, edited by M. Poffenberger, pp. 18-38. Research Network Report Number 10. Manila: Asia Forest Network.
- Skutsch, M., Ed. 2010. *Community forest monitoring for the carbon market - Opportunities under REDD*. London-Washington, D.C.: Earthscan.
- Skutsch, M. and M. McCall. 2010. Why community forest monitoring? In *Community forest monitoring for the carbon market - Opportunities under REDD*, edited by M. Skutsch, pp. 3-15. London: Earthscan.
- Sokhun, T., S. Heng and L. Sethaphal. 2005. Institutional arrangements for community forestry in Cambodia. In *First Regional Community Forestry Forum – Regulatory Frameworks for Community Forestry in Asia – Proceedings of a Regional Forum held in Bangkok, Thailand, August 24-25*, edited by N. O'Brien, S. Matthews and M. Nurse, pp. 153-158. Bangkok: RECOFTC.
- Sunderlin, W. 2004. "Community forestry and poverty alleviation in Cambodia, Lao-PDR, and Vietnam: An Agenda for Research." Presented at Regional Consultation Workshop for ADB-RETA 6115: "Poverty Reduction in Upland Communities in the Mekong Region through Improved Community and Industrial Forestry". Bangkok, Thailand.
- Sunderlin, W. D. 2006. "Poverty alleviation through community forestry in Cambodia, Laos, and Vietnam: An assessment of the potential." *Forest Policy and Economics* 8(4): 386-396.
- Sunderlin, W. D., J. Hatcher and M. Liddle. 2008. From exclusion to ownership? Challenges and opportunities in advancing forest tenure reform. Washington, D.C.: Rights and Resources Initiative. [http://www.rightsandresources.org/documents/files/doc\\_736.pdf](http://www.rightsandresources.org/documents/files/doc_736.pdf) (accessed 23 April 2012).
- UN-REDD. 2009. UN-REDD Programme operational guidance: Engagement of indigenous & other forest dependent communities. UN-REDD Programme. <http://www.un-redd.org/Portals/15/documents/events/20090309Panama/Documents/UN%20REDD%20IP%20Guidelines%2023Mar09.pdf> (accessed 23 April 2012).
- UNEP. 2011. *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication*. United Nations Environment Programme.
- UNFCCC. 1992. Framework Convention on Climate Change. United Framework Convention on Climate Change. Rio de Janeiro.
- UNFCCC. 2010. 1/CP.16. Outcome of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention. <http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf#page=2> (accessed 23 April 2012).
- Vemuri, A. 2008. "Joint Forest management in India: An Unavoidable and Conflicting Common Property Regime in Natural Resource Management." *Journal of Development and Social Transformation* 5: 81-90.
- Walpole, P., K. Kubo and R. Soriaga. 2009. Where is the future for cultures and forests? Indigenous Peoples and Forest Management in 2020. Asia-Pacific forestry sector outlook study II. Working Paper No. APFSOS II/WP/2009/23. Bangkok: Food and Agriculture Organization of the United Nations Regional Office for Asia and the Pacific.

- Walpole, P. W. and D. Annawi. 2011. Where are indigenous peoples going? In *Critical review of selected forest-related regulatory initiatives: Applying a rights perspective*, edited by H. Scheyvens, pp. 83-115. Hayama: Institute for Global Environmental Strategies.
- Wang, S. and C. G. van Kooten. 2001. *Forestry and the New Institutional Economics. An application of contract theory to forest silvicultural investment*. Hampshire: Ashgate.
- Wode, B. and B. Huy. 2009. Study on state of the art of community forestry in Vietnam. GTZ project on Sustainable Management of Natural Resources in Central Vietnam. The GTZ project on Rural Development in Dak Lak. Eschborn: GTZ.
- Wollemberg, E. and H. Kartodihardjo. 2002. Devolution in Indonesia's new Forestry Law. In *Which way forward? People, forests and policy making in Indonesia*, edited by C. J. P. Colfer and I. P. Resosudarmo, pp. 81-109. Washington, D.C.: Resources for the Future.
- Zahabu, E. and R. Malimbwi. 2010. The potential of community forest management under REDD+ for achieving MDG goals in Tanzania. In *Community forest monitoring for the carbon market - Opportunities under REDD*, edited by M. Skutsch, pp. 134-147. London-Washington, D.C.: Earthscan.