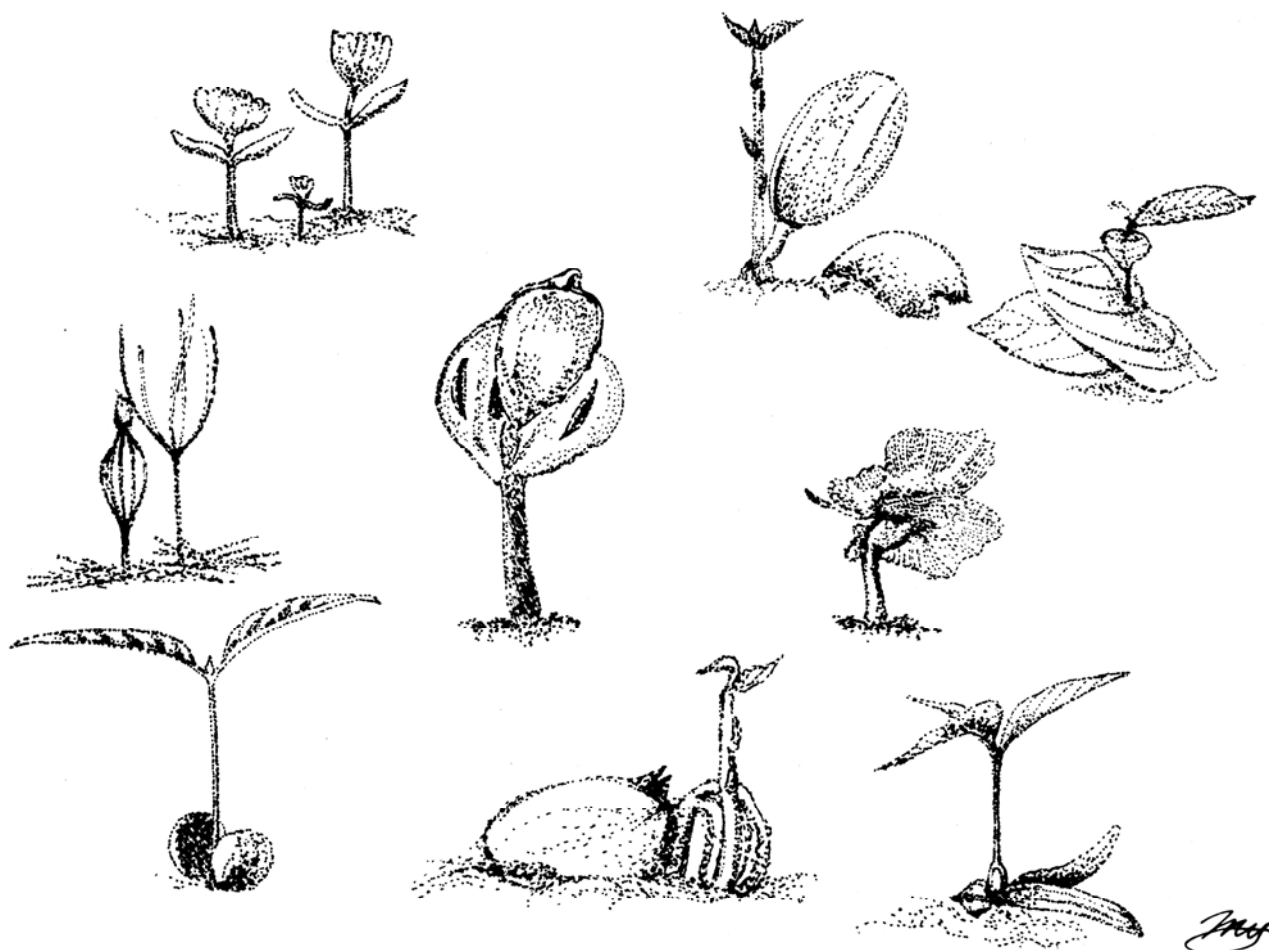


フォーラム Mekong メコン

メコン河流域の開発、環境、生活、自然、援助を考える



MW

ラオスの土地・森林政策特集

<ラオス北部・住民主体の森林資源管理のための土地森林利用調査>レポート

Vol.8
No.1 2006

巻頭言「ラオスの土地・森林政策を見る目 ~わかりやすく、しかし単純化せず~」	2
『土地・森林政策は何を引き起こしているのか』	3
▶ 土地や森林を巡る問題 ~カムアン県の事例から~	3
▶ 政策の実施が創り出す村の土地・森林問題 ~ウドムサイ県バクベン郡の事例から~	7
▶ ラオスの土地・森林委譲事業 (Land Forest Allocation : LFA) とは	11
▶ 援助か? 誤った政策の手助けか? ~ラオスにおける政策的移転と国際援助機関~	12
▶ 金のなる木? ~ラオスの産業用植林~	15
インタビュー	21
▶ 北村徳喜さん (森林戦略実施促進プロジェクト チーフアドバイザー)	21
▶ プレムルディー・ダオルンさん (TERRA 共同代表)	23
『ラオスの土地・森林政策にNGOはどう取り組むのか』	25
メコン・ライブラリー	27



ラオスの土地・森林政策を見る目 ～わかりやすく、しかし単純化せず～

この原稿を書いている今、東京では花粉が真っ盛りである。昨年ほどの猛威ではないが、かつては心を踊らせながら待ちわびた春を、耐え忍ぶ季節に変えてしまった。言うまでもなく元凶はスギやヒノキである。なぜ同じ木ばかりが本州の山を覆っているのか。堤利夫著『森林の生活』（中公新書）によれば、「スギ、ヒノキの人工林は歴史が古く、技術もよく発達して」おり、一斉に植え一斉に伐採する方法は、500年の経験と優れた技術によって日本では主流になっている、とある。もともとそこにある木のタネから世代更新する方法は「相当厄介で手間がかかる」のだそうだ。スギ、ヒノキの造林方法は、苗作り、造林する土地の整理（これを地ごしらえという）、苗の移植、下刈り、間伐、と続く。確かに技術的には確立している。何の木を植えるかは、造林技術に左右される部分が大い。一方で、そこには大切な視点が抜け落ちている。それは、「木を植える場所」の存在である。何を植えるのかに比べ、どこに植えるのかは所与のものとして考えられている。

「そんなのは当たり前だ、木は荒廃した土地に植えるに決まっている」、そう言われるだろう。では、荒廃とは何であり、それはどこなのか、そしてそれを誰が決めるのか。荒廃林を定義する『分類』や、それを地理的にはっきりさせる『境界』という、一見すると植林と関係ない概念がとても重要になってくる。本号で取り上げる『土地・森林政策』とは、わかりやすく言えば土地や森林の『分類』や『境界』を定める行為である。

『日本の植生図鑑〈I〉』（保育社）には、森林は「高木が優先し、うっ閉した林冠を作り、下層に低木や草本の階層を作る」とある。そこから考えると、例えば竹林はもはや荒廃林である。しかし、竹林に自生するだけのこはラオスの農村部の人たちにとっては欠かせない林産物だ。『荒廃』は必ずしも住民生活に害悪なわけではない。半面、水力発電ダムは水源涵養のために保護林を必要とし、移動式焼畑耕作などで森林を利用している村人は『森林破壊者』として排除され生活基盤を失う。森林保護は村人の貧困化に直結しかねない。本号のそれぞれの報告は、ラオスにおけるそうした実態を明らかにしている。

植林や森林保護を無条件に『善』と考えるのはやめた方がいい。日本人ボランティアを動員しての発展途上国での植林支援は、参加する日本人に木や自然を大切にすることを育むためには重要な活動である。ただし、それが現地の人々の生活を助けることにつながるかどうかは注意深い吟味が必要だ。村人たちが林産物を採取したり、陸稲を栽培したりしていた生活に欠かせない土地が、植林や森林保護のために、『荒廃林』や『保護林』に分類され、立ち入り禁止の境界線を引かれてはいないだろうか。「木を植える場所」「保護する森林」は決して所与のものではなく、様々な政治的・経済的・社会的な要因で決まることを忘れてはならない。

本号では、わかりにくい「ラオスの土地・森林政策」を、それがもたらしている現象に着目しながら、できる限りわかりやすく書いたつもりである。この地域の自然資源をめぐる複雑な問題を、できるだけわかりやすく語ることは、市民社会に基盤を置くNGOとしては必要不可欠の努力である。しかし、わかりやすい＝単純化、ではない。『森林保護』や『植林』ということばは、複雑な問題を単純化し、大切な部分を捨象するのに一役かかっていないだろうか。少なくともラオスにおいては、これらの単純化されたレトリックに基づく政策が、農村の人々を苦境に追いやり、『分類』や『境界』をコントロールする者たちを力づけているように思えてならない。

（松本 悟/メコン・ウォッチ）

土地・森林政策は 何を引き起こしているのか

土地や森林を巡る問題

～カムアン県の事例から～

◆◆◆
名村 隆行

(日本国際ボランティアセンター (JVC) ラオス事務所 現地代表)

はじめに

それはとても不思議な風景だった。

首都ビエンチャンより、ラオスを縦走する国道の13号線を南に下り、ラオス中部のカムアン県に差しかかる手前を脇に入っていくと、雑木を燃やした煙がもうもうと立ち昇る荒涼とした風景が目飛び込んできた。土地を開墾するために木が刈り倒され、傍らに山積みされた大量の丸太が積み上げられている。その殺伐とした風景のなかに、ココヤシの幼苗がぼつぼつと植えられている。話をきくと、ここで、あるラオスの企業家が5,000ヘクタールの事業許可を得て、ココヤシのプランテーションを経営するのだという。

なにが不思議だったのか。ひとつはプランテーションの場所である。ラオスの森林法によると、農業目的のプランテーション事業は、原則的に「荒廃林」と指定されたところでしかできないはずである。ところが、ここはまだ大径木が残っているような豊かな森であり、とても字義どおりに「荒廃した土地」には見えない。そしてもうひとつは、ココヤシの植え方である。雑然と植えられているだけでなく、すでに枯れていたり、雑草のなかに埋もれて見えなくなっているものもある。そこには、ココヤシプランテーションのビジネスを成功させようという意気込みが、まったく感じられないのである。

このような奇妙な光景が展開されている理由については後述することにし、まずはラオスの自然資源を取り巻く状況について概観しておきたい。

自然資源を取り巻く状況：

1 競合するアクターと ゾーニング管理

土地・森林を巡る問題について考えるにあたり、ラオスの経済状況と自然資源の関係について簡単に説明しておく。国連の指標によると、ラオスは「最貧国」と位置付けられており、2020年までにこの状況から脱却すべく、経済成長を強力で進めている。特に電力や道路などのインフラ整備が急速に進められており、それに伴い、国内外からの投資が活発になりつつある。筆者が活動しているラオス中部のカムアン県はその典型的な場所である。カムアン県はアクセスが比較的容易な平地で占められてお



▲ 豊かな森を開墾するココヤシプランテーション (写真提供: Keith Barney)

り、しかも、ラオスを南北に結ぶ主要道路である国道13号線とベトナム-タイを東西に結ぶ国道12号線の交差点となっていることから、流通上、魅力的な位置にある。それだけではない。ここには、水、森、石灰岩という豊富な自然資源があり、水力発電や木材そして鉱山分野の多くの投資家が、その豊富な資源を求めて集まってきている。

しかし同時に、これらの自然資源は全人口の約8割にもおよぶ農村部の人々の生活を支えている。例えば、ラオス中部のある農村の食材をしてみると、野草やタケノコ、魚、カエル、昆虫など、その多くは村の周囲にある森や川、水田から調達されている。また家屋の建材、魚籠(漁具)、床マットなどの生活資材も同様である。またそれらを販売することによって現金収入を得ることもできる。人々の生活にとって自然資源は非常に重要な役割を果たしている。

森林伐採や石灰岩の採掘などによって利益をあげたい企業。生活の糧を得る森を確保しておきたい村人。そして事業の許認可と監督を担う政府。異なる意向をもつこれらのアクターが自然資源の獲得を巡って競合し、利害関係が発生しやすい状況にあることに留意する必要がある。

ラオス政府は、森林/林野におけるこのような利害関係を調整する方法のひとつとして「ゾーニング」の制度を採用している。「ゾーニング」とは、用途や性質によって林野を区分・区画することにより効率的な土地・森林管理を行うことを指す。そのために、土地を区分し、その区画ごとの目的、利用・管理方法、管理権限の所在を確定することが必要になる。つまり、「○○の目的と方法にしたがって利用・管理され、○○さんが管理する」という土地区画

を設けることで、森林を巡る利害関係の調整を図ろうとしているのである。

ところが、カムアン県の村の土地や森林を巡る問題を見ると、このゾーニングによる土地や森林の管理は、利害関係を調整するどころか、権力のあるものが、自分の都合のよい形で線を引き、事業を展開している例が発生している。

そこで本稿では、ラオスの土地・森林政策の重要なキーワードとなっている「ゾーニング」に着目し、その定義と管理権限の所在という観点から、経済開発が進むラオス中部のカムアン県においてどのような問題がおこっているのか報告する。

2 ゾーニングの定義に関する問題： 森の豊かな「荒廃林」の出現

まず、ラオスのゾーニング制度について簡単に説明しておきたい。

土地法、森林法を中心とした法律・法令によると、ラオスの国土は、農地や林地、建築用地など、用途や現状に応じて8つの類型に区分されている。そのうち林地と指定されたところについては、保護林、保全林、生産林(利用林)、再生林、荒廃林などに区分される。そして、林地と指定された区域のうち、植林や放牧、農業用地として個人や団体が事業実施可能な土地は、「荒廃林」に区分された区域のみとなっている。

ところがこの林地の区分に際して、法律上明確な基準が定められていない。そのため豊かな森林が残っていても、その場所が「荒廃林」に指定されれば、その森林を伐採したうえで事業を実施することが可能になる。

この定義の曖昧さを利用した森林伐採が各地で見られる。事業だけでなく森林伐採による利益を得ようとする業者の手口の典型的なパターンは次のようなものだ。まず許認可を出す行政官と結託して、豊かな森林が残された地域を「荒廃林」と認定させたうえで、なんらかの事業許可をうける。そして森林を伐採して販売益を得たのちに、その事業をはじめ、といったものである。さらに悪質なケースだと、商品作物栽培を事業目的として豊かな森林のある場所に事業許可を受け、森林をすべて伐採して稼いだのちに、ほとんどなにも植えずに夜逃げした例すらある。冒頭にみたココヤシのプランテーションは、この後者のケースであろう。



▲ 川えび、アリの卵、こおろぎなどの森林産物を販売する村人

3

ゾーニングの管理権限の所在に関する問題：
保障されない村人の権利

ラオスの土地や森林は基本的に国有とされており、国家生物多様性地域 (NBCA) など、直接政府が管理する森林が存在する。しかしラオスの森林政策上のユニークな点は、村落を森林管理の担い手と位置付け、村落による森林管理を認める政策をもっている点にある。これを「土地森林委譲事業 (Land Forest Allocation: LFA)」という。その画期的なポイントは森林管理の権限を地域住民へ委譲する点にある。つまり、村落領域をまず確定し、農地についてはその所有権を、林地についてはその管理権を、個人や村落に委譲するのである。さらに地域住民による慣習的な利用についても、他の規定に抵触しない範囲内で認められている。様々な試行錯誤を経て、1996年に制定されたラオス森林法でも管理権限の委譲について法文で明記されており、この当時の森林関連NGOの会報などを読むと、森林法の制定が歓迎されていた様子がうかがえる。

その森林法制定から、ちょうど10年が経過した。村人は村落共有林の管理・利用権を獲得し、法的根拠をもって自らの権利を行使することができる……はずであった。しかし現実に村で発生している状況を見ると、「土地森林委譲」を通じて村人が与えられた権限が十分に保障されていない事例が多発しているのである。以下に、カムアン県で発生している事例を紹介しておきたい。

事例①

セメント工場建設に伴う強引な
土地収用と補償問題

ラオス中部に位置するカムアン県は、石灰岩質の土地であり、主要国道沿いでは、セメント用の石灰岩の採石場やセメント工場が、急ピッチで建設されつつある。

ラオ村は、県庁所在地タケーウから、24キロ西へ行った、国道12号線沿いに位置している。1997年7月に、JVCはラオ村にて土地森林委譲事業を支援し、村の共有林の法的な権利を確定している。また、村の森林ボランティアの育成をはじめ、農業技術研修、果樹苗支援などの支援を行ってきた。

2004年9月、ラオスと中国の合資会社が、ラオ村と隣接村のナカム村の敷地を含めた計48ヘクタールを、セメント工場の建設用地として取得した。ラオ村で事業対象地となったのは、死者を葬るための埋葬林と、天水田の計19ヘクタールである。6世帯の天水田が土地収用の



▲ 広大な森と水田がすべて失われた (2005年1月筆者撮影)

対象となり、補償金が支払われたのだが、新たな土地を購入するための資金としては足りないものであった。また、埋葬林を失ったことに対する補償に至っては、まったく行われなかった。

この村の場合、その土地取得プロセスがあまりに強引であった。村人の話を聞くと、この契約の際には、企業と行政官に加えて警察が同行しており、「買収に応じなければ、これだ。」と逮捕するようしぐさをされ、「村が反対して工場建設ができなければ、村が企業に対して補償金を払わなければならない」などと、根拠のない脅迫ともいえる言動で、土地買収の契約書へのサインを強要したという。村長は「政府の決定にたてつくなんて、やっぱり無理だよ」と、あきらめと徒労感の入り混じった表情で、ぼつりとつぶやいていた。

事例②

ゴム植林事業に伴う
土地・森林問題

ブンフォアナータイ村はカムアン県のセバンファイ郡に位置し、JVCは1996年に土地森林委譲事業を支援し、村の共有林を確定している。

この村で発生している土地問題は多く、現在のところ、①ゴム植林、②郡の軍駐留地、③県の種苗・畜産試験場、④石膏採掘、の4つがあるが、ここではゴム植林事業との間で発生した土地問題について紹介しておきたい。

2004年7月、あるラオス企業が、ブンフォアナータイ村の利用林を無断で伐採したため、村人がJVCに相談をもちかけてきた。

この企業は、ブンフォアナータイ村の利用林180ヘクタールの事業申請をし、土地配分に関して何の権限ももたないはずの郡長から118ヘクタールの事業許可をうけ

土地・森林政策は何を引き起こしているのか

た。この利用林には、たいまつ油が採れるマイニャーンというフタバガキ科の木が多く残されており、木材としての価値も高い。企業は村となんの協議もないままに利用林内の土地18ヘクタールほどを開墾し、マイニャーンを伐採したため、村の側は反発して事業の承認を拒否、中止を求めて、郡や県の関係部署に要望書を提出した。これだけ強い反発を表立ってすることは、ラオスでは珍しいことである。

JVCも、村からの要望で、県・郡農林局や郡庁、村人との会合を開き、最終的に企業は108ヘクタールの事業許可を受け取る代わりに、村に寺と学校の建設と、道路の整備を補償として支払うことで、村と合意に至っている。しかし現時点では、まだ補償は実行されておらず、引き続きモニタリングが必要である。

この2つの事例をみてもわかるとおり、法律に基づいて村が権利を確保したはずの土地を、村の十分な合意のないまま取り上げられることが非常に多いのである。ここであげた事例だけではない。JVCが土地森林委譲を支援した村は現時点で30村近くに上るが、そのなかですでに6村において、ユーカリ植林やプランテーション、採石などの開発事業により、土地や森林をめぐる問題が発生している。国際的議論を巻き起こしているナムトゥン2水力発電ダムが完成すれば、水系の変化や村落の移転によって影響をうける村の数はさらに拡大するであろう。

このような権利の侵害が発生する原因はいくつかある。まず、事業を実施する企業は、許認可を出す行政官と癒着関係にあり、企業の利益が優先されるような事業認可が出される傾向にある。公務員の給与は月30ドル程度、しかも運配が多く、副業をしなければ生きていけない。土地森林委譲は村人の益になっても公務員の益にはならないため、便宜を受けられる企業活動に加担する傾向にある。余談になるが、カムアン県の農林局で最も人気のあるポストは森林の伐出量を管理する部門で、木材関連企業の贈収賄の温床になっている。

つぎに、トップダウンの意思決定システムである。2003年のアムネスティ・インターナショナルの報告書によると、ラオスは、「言論や、集会、信仰の自由が、いまだ厳しく制限されている」国である。1975年以降、共産主義政権の一党支配体制が続いており、国民の政治的自由は著しく制限されている。土地を取り上げられても、ほとんどの村人は不満の声をあげることすらできない。村に権限を委譲する制度があっても、実際の権力関係がそのままでは、

なにも変わらないのである。

土地森林委譲事業の実施体制の不備も指摘しておきたい。土地森林委譲は主に農林省と財務省の共同管轄事業であるが、それ以外の省庁には、この土地森林委譲制度について十分理解されていない。さらに事業を管轄する農林行政内部でも十分理解されていないために、土地森林委譲の結果を無視した植林やプランテーション事業の許可が出されてしまう。土地森林委譲を実施した場所などを一元的に管理する機関も存在しないため、どの場所でも土地森林委譲が行われたのか照会することも難しい。

過去に何人かの識者が「土地森林委譲によって村の領域が確定してしまうと、それ以外のところは、自由に伐採できるようになってしまう」との懸念を表明していた。この指摘は、現時点では的を射ていない。それよりも、さらに不幸なことに、土地森林委譲が実施されていようがいまいが、企業は森林を伐採し、土地を収用してしまうのである。

4

まとめ： 対話の重要性

このような土地問題を政府側に指摘したところ、ある行政官はこのような説明をした。「これらの企業活動は、国の発展と貧困の削減に資する開発事業であり、土地森林委譲と同じく重要な政府の政策である」と。国の発展に寄する開発事業であることを名目に、村の共有林は伐採され、土地は収用されていい、ということになる。筆者は、経済開発そのものを否定しているわけではない。しかし「貧困削減」というレトリックを隠れ蓑にして、より強い権力をもつ人々が、村人の声を押さえ込む形で土地や森林を収奪する事例が、ここラオス中部で繰り返されるのを見てみると、いったい誰のための貧困削減なのか、首を傾げたくなる。

今後も、土地や森林を巡る紛争そのものは避けられまい。しかし社会的公正に照らし合わせた紛争回避や問題解決のためには、まず法律で認定されている土地森林委譲をつうじた利害調整を図るべきであるし、またその前提として、上位下達の一方向の意思決定システムを超えて、各アクター同士の対等な対話を地道に積み重ねていく必要がある。

政策の実施が創り出す村の土地・森林問題

～ウドムサイ県パクベン郡の事例から～

東 智美

(メコン・ウォッチ)

「ダム水源林が制定されて、私たちの村には使える農地がなくなったんだ」

——2006年1月6日、メコン・ウォッチがラオス北部のウドムサイ県パクベン郡の農林事務所 (District Agriculture and Forestry Office : DAFO) で開催した土地・森林利用に関するワークショップで、出席者の1人が声を上げた。共産党一党独裁の政治体制で、言論の自由が限られているラオスにおいては、郡で実施された政策に対する批判にもつながるこの発言は、かなり思い切ったものだったと思う。裏を返せば、彼らがそれだけ切迫した土地問題を抱えているということだろう。

村人が訴える農地不足の背景には、パクベン郡で実施されている土地・森林の利用や管理に関わる様々な政策がある。これらの政策がどのように結びつき、村人たちの生活を困窮させているのか、メコン・ウォッチがパクベン郡で実施している土地・森林利用の調査プロジェクトの経験から報告する。

パクベン郡の概観

パクベン郡は、山がちな地形で水田耕作が困難なため、焼畑農業が生計の中心となっている。一方で、パクベン郡が位置するウドムサイ県を含む北部7県は、ラオス政府から焼畑削減重点地域と定められている。

ラオスでは1996年から、村落の領域を確定し、土地や森林を分類した上で、その管理権を村人や村に委譲する「土地・森林委譲事業」(Land Forest Allocation : LFA)が行われている(詳しくはp11を参照)。パクベン郡のLFAは1997年に始まり、2006年3月現在、郡内の全69村(注1)中、46村で土地と森林の区分が行われてきた。

パクベン郡では、LFAの実施が村落間の境界争いの解決につながるなど好ましい結果をもたらした例もある。しかし、水源林の制定や村落移転政策の実施の影響もあり、LFAの実施後、森林の破壊的な利用が進んだり、村

人の森林へのアクセスが制限されて村人の生活手段が失われるケースが起こっている。

政策が創り出す

「違法な」焼畑

ホアイセンカム村(注2)

「(麻薬を植えていた)昔の村から移転する時、郡の役人からは、新しい職業を与えるからと言われた。なのに、ここでは十分な米も取れないし、菜園や家畜を飼うための土地も足りない」

ホアイセンカム村は、ウドムサイの人口の6割近くを占めるカム族の村である。現在の村は、パクベンを中心から4キロメートルほどのメコン河沿いに位置しているが、かつては山岳部に村を構えていた。1996年、焼き畑禁止政策

(注1) 2004年までの村落数。パクベン郡では、村落統合政策が実施されており、2006年3月現在、村落数は65村ほどに減っているが、まだ移転先等をめぐって争議中の村もあるため、正確な村落数は把握できていない。

(注2) 2004年12月から2005年12月までの間、4回村を訪問し、村長ならびに村人たちへのインタビューを実施した。

土地・森林政策は何を引き起こしているのか

および麻薬撲滅政策を推進する郡の指令によって、現在の場所に移転してきた。

移転によって、バクベンの中心地まで近くなり、市場や病院、郡の役所へのアクセスは遥かに改善されたので、多くの村人は移転によってプラスになった面はあると感じている。しかし問題もある。移転地には、移転の際に約束されていた水田適地はおろか、焼き畑耕作をするのにも十分な土地がないことだ。村人はメコン河の対岸のサヤブリ県グン郡の村から土地を借り、焼き畑耕作を行ってきた。移転当初は、昔の村にいた時と同じ6～8年の休閑期間をおいた土地で焼き畑を実施していたらしい(注3)。

ホアイセンカム村のLFAは1999年に実施された。LFAは、移転後、先に居住していた周辺の村との村境争いを常に抱えてきたホアイセンカム村にとって、村の境界線が法的に確定されるという肯定的な側面も持っていた。その一方で、焼き畑耕作に利用していた村の土地の多くの部分が保全林や保護林に指定され、これまでのように十分な休閑期間をおいた焼き畑耕作が困難になった。さらに、2002年に土地を借りていた対岸のグン郡の村でLFAが実施され、焼き畑耕作が禁止されてしまった。このグン郡の村の村長は「小川の水源地などの土地は以前から保全しているし、それ以外の場所でホアイセンカム村の人が土地を借りて耕作することは構わない。でも、政策だから(焼き畑禁止に)従うよ」と話した。この発言には、これまで村の土地の貸し借りは、村人たち自身が水源保護など環境とのバランスを考慮して実施しており、LFAによる森林の保全の必要性は村人には認識されていないことが表れている。この村にとっては、ホアイセンカム村の窮状は理解できるし、空いている土地を貸せば自分たちに

とつても利益になるが、政策として強制される以上、(少なくとも表面上は)焼き畑禁止に従わざるを得ないというのが現状のようだ。

ホアイセンカム村の耕作地不足をより深刻化させたのは、移転政策に伴う村の“肥大”である。移転時に36世帯であった村の世帯数は、郡が他の山岳部の村に低地への移住を促したため、新たな移住者が増え、現在は54世帯にまで膨れ上がっている。さらに、2004年、ホアイセンカム村と農地を接している村が、それまでホアイセンカム村との村境からは離れた山岳部にあったこの村の居住地を丸ごとホアイセンカム村の農地内に移してきた。ホアイセンカム村の村人たちは、隣村の居住地移転を止めさせるように郡に働きかけたが、山岳部の村を道路沿いの低地に下ろしてくるというのはラオスの少数民族政策にも合致しているため、隣村の人々の移住はホアイセンカム村の反対を押し通して実施された。さらに郡としては、小さな村を統合していくという政策に従って、2村を統合したいとしているが、両村は統合に合意していないため、現在はホアイセンカム村の村人たちから見れば、村の農地の一部が隣村に“占拠されている”という形になっている。

こうした中、ホアイセンカム村の村人たちは村の領域内の保護林と、対岸のグン郡の村で焼き畑耕作を続けているが、これは今や「違法行為」である。LFAによって森林と農地が線引きされ、これまで焼き畑耕作をしていた土地の一部が「農地」ではなく「森林」とされたことで、その土地での農業は「違法」になってしまったのだ。これまで村同士の合意で取り決められ、郡が黙認してきた「あいまい」な土地・森林利用は、LFAを経て否定されるようになったが、人々の生活を成り立たせる新たな筋道は示されていない。

村人は米不足を補うための現金収入を得ようと、バクベンのリゾートホテルの改修工事や清掃などの臨時雇用や港での荷物の積み下ろしなどの仕事をしているが、今後グン郡での焼き畑耕作の禁止がさらに厳しくなれば、先行きが不安だと語る。また、換金作物として郡が推奨しているトウモロコシ栽培も多くの村人が手がけているが、2005年の年末には、トウモロコシの主な輸出先である中国が輸入量を制限し、価格が暴落するという事態が起きている。郡が約束した「新しい職業」の見通しは決して明るいものではない。また、このまま「違法」な焼き畑を続けたとしても、移転政策によって世帯数が急激に増加した現在の状況では、かつてのように十分な休閑期間をとつ



▲ ホアイセンカム村から望むメコン河対岸の焼畑地

(注3) 森本隆司(2004)『焼畑抑止政策に対する村人の生計戦略 —ラオス北部ウドムサイ県バクベン郡を事例にして』東京大学大学院農学生命科学研究科森林科学専攻修士論文。



▲ ホアイカセン川に作られた開発用のダム。この小さなダムの水源林の制定が、村人の土地・森林利用に大きな影響を与えている。

て焼畑耕作を行う土地はなくなっている。

麻葉撲滅政策、山岳民族に対する移転政策、村落統合政策、換金作物の導入、そしてLFAが、村人の生計手段の確保を長期的に見据えることなく、それぞればらばらに実施されている。このことが、ホアイセンカム村の苦難を創り出していると言えるだろう。

ダムの水源林管理をめぐる 土地・森林問題

プーホントウン村^(注4)

バクベン郡には、郡の中心部に電気を供給する小規模な水力発電用のダムがある。1996年に中国企業によって作られたわずかに55キロワットの発電量のダムである。このダムからの電力供給を安定させるために、ダムがあるホアイカセン川の集水域が水源林として区分され、焼き畑耕作が禁止されている。この水源林の区分は、LFAによってより確定的なものとなり、さらに水源林での焼き畑耕作を減らそうと水源林内の村を移転させる政策が実施されたことが、村人の土地・森林利用に大きな影響を与えている。

水源林として制定された地区に土地を持つ村は11村あり、9村は焼き畑耕作の禁止によって大きな影響を受けた。うち、4村では現在も禁止されているにもかかわらず焼き畑耕作を続けている。

その4村のうちの1村で、最も深刻な影響をこうむっているのがプーホントウン村である。プーホントウン村もカム族の村で、郡の中心から約13キロメートルの距離にある。

プーホントウン村の居住地は、120年ほど前から1999年まで現在の水源林の真ん中あたりにあった。ところが、ダムの水源保全のために焼き畑耕作を禁止したい郡から、1998年に居住地を移転するようとの命令を受けた。翌年、村は水源林のはずれにあたる道路沿いへの移転を決めたが、そこに土地を持つ村からの合意が得られず、道路から少し離れた場所に一時的に村を移した。2005年ようやく合意に達し、現在の場所に移転を完了させた。

1998年に移転の命令を受けた時、多くの村人が反対したという。「移転すれば焼き畑に適した農地から遠くなる」「菜園や果樹園を手放したくない」「住み慣れた村を離れたくない」というのが理由であった。しかし、政策には抗しきれず、結果的に村を移したが、全44世帯中、かつての副村長の家を含む4世帯が現在も昔の村の場所に居住を続けている。

移転の際に郡が約束した小学校の建設と井戸の設置は、2006年になった現在も実現していない。「言葉だけだった」と村人は嘆く。移転後、プーホントウン村に分配されたのは居住地だけで、新たな農地は得られなかった。

プーホントウン村でのLFAは、現在の場所への移転を待っている間の2000年に実施されている。プーホントウン村の領地はほぼすっぽりと水源林と重なっているので、LFAによって村の土地のほとんどが保全林とされた。それにもかかわらず、代替地が与えられることはなく、わずかに指定された農地は、土地が痩せている上、移転後の居住地から遠すぎるため耕作は難しい。現在、村人は居住用の土地を分けてもらった隣村に現金または酒・ヤギ・豚・タバコなどと引き換えに土地を借りているが、それができない世帯は水源林での焼き畑耕作を続けるしかない。

村長によれば、移転後はほとんどの家族が米不足で、手工芸品や家畜を売って凌いでいるが、多くの世帯にとって生活は以前よりも困難になったという。一方で、家畜を売ることによって生計を支えようとしている現状では、仮に許可が得られたとしても、交通が不便で、すでに小学校なども移されてしまった元の村での生活に戻ることも難しい。村人の1人は、「昔の村の生活が懐かしいが、今から戻っても生活していけない」と複雑な心境を語った。移転後、プーホントウン村の人びとは、他に行く場所もなく、元の場所にも戻れず、現在の生活も苦しいという袋小路の中で暮らしている。

2005年12月にメコン・ウォッチが村で実施したワーク

(注4) 2004年12月以降の現地調査および2005年12月に実施した土地・森林利用をめぐるプーホントウン村でのワークショップに基づく。

土地・森林政策は何を引き起こしているのか

ショップで、土地・森林利用のあり方について村人と話し合った。「今の決められている農地は、遠くて行けないから保護林にして、林産物を採取する場所にしたい。その代わりに水源林で焼畑をしたい」というのが将来の土地・森林利用に対する村人の希望である。

ここで、プーホントゥン村の土地・森林利用に関する問題を振り返ってみる。まず挙げられるのが、水源林の区分、移転、そしてLFAという土地・森林利用をめぐる政策の実施が、実効性を伴う補償や代替策なしに行われたことである。失った農地の代替地が与えられず、約束された生活インフラの整備が実行されなくても、村人が行政に批判の声を挙げるができないラオスでは、結果的に村人が泣き寝入りすることになりがちである。

次に、水源林区分の際の環境影響評価などは全く行われておらず、例えば、水源林内での焼き畑耕作が、実際にどの程度、水源林の環境に影響を与えているのか、また、水源林での焼き畑を禁止して、周辺の森林に焼き畑が集中することになれば、どのような影響があるのか、などは誰も把握しないまま、トップダウンで水源林の区分だけが決められた。

さらに、一度行われたLFAが村の環境の変化に適応できていないことも、問題解決を難しくしている。プーホントゥン村のLFAは2000年に実施され、2005年には村が道路沿いに移転した。居住地から農地までの距離はLFAが行われた時よりもさらに遠くなったが、LFAの区分の修正は行われていない。また、プーホントゥン村の居住地から近い場所には、2004年にさらに低地へと移転した村が農地としていた場所があるが、そこはこの村の現在の居住地からは遠いため耕作が放棄されている。プー

ホントゥン村の人びとはここで自分たちが耕作できればよいと考えているが、2000年にこの村で実施されたLFAによる指定のため、それは許されていない。

水源林の土地・森林利用に関する問題は、郡も認識しており、現在、県にこうした問題を解決するためとして、「ホアイセン川水源林管理計画」を提案している。管理計画の中心は、水源林制定による影響を受けた9村での畜産および植林事業である。しかし、水源林制定による包括的な環境社会影響が把握されないままでは、植林地や家畜の放牧地が新たに作られることが、更に村人の米不足につながる危険があり、植林や畜産による収入がそれを補うのに十分なものなのかどうかとも検討されてはいない。

パクベン郡の土地・森林問題の解決に向けて

ホアイセンカム村の事例、プーホントゥン村の事例に共通しているのは、LFAや村落移転といったラオスの国策に基づく事業が、村人の実際の土地・森林利用の形態を無視した形で実施され、そこで生じた問題を、賃金労働・畜産・植林といった現金収入手段の創出によって解決しようとしているが、その実効性が十分に検討されていないということである。これは、パクベン郡の事例だけでなく、ラオスで実施されている住民移転を伴うような大規模なインフラ開発事業にも共通する構図ではないだろうか。

パクベン郡の土地・森林問題に目を戻した時、果たして村人の生活を守りながら、森林を保全することは可能なのだろうか。メコン・ウォッチは現在、ラオス国立大学の林学部およびパクベン郡の農林事務所の協力を得ながらパクベン郡で土地・森林利用に関する調査・提言活動を実施している(背景について詳しくはp25～26を参照)。村人が抱える土地・森林問題がなぜ起こり、どのような解決策があり得るのかを行政官や村人と議論する場を作るためにLFAの評価を行い、水源林において、焼き畑耕作やLFAによるその禁止が自然環境に与えている影響を調査する。これらの活動を通じて、村人の生計の維持と森林保全の両立という複雑な問いの答えを、行政官や村人と共に考えていきたい。



▲ プーホントゥン村。
写真奥が1999年から2005年まで村があった場所。

ラオスの土地・森林委譲事業 (Land Forest Allocation : LFA) とは

東 智美 (メコン・ウォッチ)

LFA事業の経緯とその目的

LFAは、村落の境界の決定、新規農業用地の個人への分配、村落内の森林の利用区分などを主な内容とし、1996年頃からラオス全土で実施されている。1990年代初頭にはすでに、北部のサヤブリ県などにおいて国際機関の支援を受けた林野分配や森林の村落管理の試みが行われており、1994年には「植林と森林保全のための土地・森林委譲」に関する首相令(首相令第186号)が施行されている。その後、「土地管理と土地・森林委譲の継続」に関する首相令第3号とそれを具体的に実施するための農林省令第822号(1996年)、森林法(1996年)、土地法(1997年)が公布され、LFAが、全国規模で本格的に導入されるようになった。

この事業の目的は、主に①焼畑農業から定着農業へ転換し、焼畑の拡大を抑制することによる森林保全、②土地権利証書の交付と課税台帳の整備による土地税の歳入増大、③村落による森林・林野の利用管理の仕組みの構築などである[大矢 1998]。

LFAは、当初は副首相を代表として設置された土地管理および土地・森林委譲委員会が統括していたが、現在は農林省の管轄下にある。

実際の事業は、第一段階として、天然資源の分布図の作成、土地・森林に関する法令の村人への説明、土地・森林についての規制作りなどを通じてコミュニティの意識を向上させ、第二段階として、実際に村の境界の決定、村人と森林の状態の調査、土地と森林の区分、新規農業用地の個別世帯への分配といった手順で行われる。この中で、村落用地と農業用地以外の土地・森林は、水源保全林、利用林、保護林などに区分され、区分ごとの利用規則が作成される。また、各世帯に仮の土地使用権が与えられ、村人は3年間契約通りの耕作を行った場合に、譲渡や相続が可能な長期の土地使用権を得られることになっている。

LFAの功罪

LFAは、それが本来目的としているように、長期の土地の使用権が得られることによる生計の安定化や、土地分配による農業生産の向上、村落間や村人との土地問題の解決につながる場合ももちろんある。また、日本国際ボランティアセンター(JVC)ラオスの活動のように(p3～6並びにp25～26参照)、LFAの実施を支援することで、村人をエンパワーし、外部の企業や開発機関から村人の森林利用の権利を守ろうとする取り組みも行われてきた。

しかし、一方で、LFAを担当する県や郡の行政官のキャパシティ不足や、不適切な予算配分などの課題は実施当初から指摘されてきた[大矢 1998]。また、焼畑地が制限されることで、十分な休閑期間をとらずに焼畑が行われるようになり、政策の本来の目的に反して森林劣化が起こったり、分配された農業用地でも、政府の支援体制が整備されておらず、開墾や新たな作物の導入が進まないまま焼畑が禁じられ、村人の貧困化につながるケースもある[北村 2003]。

また、本誌で紹介しているカムアン県の事例(p3～6)、ウドムサイ県の事例(p7～10)、産業植林(p15～20)に関する3つの報告にあるように、誰がどのような意図で、土地や森林を「区分」するか、そこに土地や森林をとりまく様々なアクターの力関係がどのように反映されるかで、地域住民の森林管理の権利を守るはずであった事業が、その権利を奪うことにつながるということが起こっている。

事業の実施から10年が経った今、ラオスの森林を取り巻く状況の変化や政策レベルの議論と地域レベルでこの事業が村人に与えた影響の両面からLFAを評価し、その功罪を明らかにしていく必要があるだろう。

【引用】

大矢 鋭治 (1998) 「森林・林野の地域社会管理：ラオスにおける土地・林業分配事業の可能性と課題」 環境経済・政策学会編『アジアの環境問題』 東洋経済新報社。 北村 徳喜 (2003) 「森林の利用と保全」 西澤信善・古川久継・木内行雄編『ラオスの開発と国際協力』 めこん。

援助か? 誤った政策の手助けか?

～ラオスにおける政策的移転(注1)と国際援助機関～

イアン・ベアード
ブルース・シューメーカー(注2)

ラオスにおける政策的移転とそれに関連する政策は、多くの場合、少数民族の社会システム、生活、文化に、重大で大抵は負の影響を与える。今や、これを証明する事例が急増している。何十万人もの少数民族が過去10年の間、不適切な思いつきのもとに行われた移転政策のお粗末な実施により、苦難と死を経験してきている。影響を受けた人々は、将来長きにわたり、貧困化することが予測される。

この状況を作り出している政策には、海外の援助機関が直接・間接に相当な量の支援をしている。場所ごとの複雑な状況を判断するのは簡単ではないが、援助機関が政策的移転を支援することによって被影響住民の人権侵害を助長しているのかどうかということは、問われなければならないだろう。

私たちの調査の結果、ラオスで活動する多くの国際開発機関は、政策的移転とそれに関わる自分たちの取り組みが、本来支援するはずの人々にどういった影響を与え、どういった重要性を持つのかということを理解していなかったり、気づいていなかったり、自分たちの事業や組織で問題を適切に扱うことができていなかったりする、ということが明らかになった。ラオスの政治的・文化的枠組みの中で、国際援助機関は説明責任をほとんど果たさず活動しているのである。

援助機関自ら、またそのパートナー団体、そしてその支援者から、それぞれの機関の活動に関する詳しい調査と評価が求められている。ラオスにおける政策やプログラムのいくつかは、直接的・間接的に、少数民族を高地から低地、そして道路沿いへと移転させることを進めている。そして国際援助機関は時に意図的に、または、移転の問題や自らの支援による影響をよく理解しないままに、この

動きを助長してきた。

移転を推進する政府の政策は、主に5つの理由で正当化されている。一つ目は、焼畑の廃止である。国際援助機関から多くの資金援助と激励を受けたこの政策は、現在、研究者には、不適切な思いつきで非現実的なものだと広く認識されている。さらにこの取り組みは、高地の自然資源利用と管理をめぐり、少数民族のコミュニティと(土地や資源に)商業的関心を持つ外部者との間に衝突を引き起こしている。

第二の理由は、麻薬撲滅である。ラオス政府は2005年末までに、ラオス国内の全ての麻薬栽培を廃止する、という厳しい対策を取っている。この取り組みは、UNDCP/UNODCなどの国際機関およびアメリカ政府により奨励されている。しかし、代替生計手段が十分に用意されておらず、影響を受けるコミュニティに非常に大きな苦難をもたらしている。政策的移転は、しばしば麻薬撲滅を確実に実施するために推進されてきたのである。

三つ目は、国内の安全保障である。時に、国の安全に脅威と見なされる人々は、政府が監視し、活動を管理しやすくするために移転させられる。しかし、安全保障に関する懸念は、昔に比べて移転の理由としては弱くなっている。

四つ目の理由は、アクセスとサービス面である。政府と援助関係者は、遠隔地のコミュニティでも費用対効果の高い開発サービスを受けることができ、また市場へのアクセスをよくするため、移転が必要だと主張する。しかし、残念ながらこのような仮定は、遠隔地に住むコミュニティの生活の基盤を成す、自然資源の存在を過小評価している。

そして五つ目は、文化統合と国の建設である。ラオスはたくさんの少数民族が住み、独自の言語、習慣、生活スタイルを持っている。少数民族の移転は、支配的なラオ族

(注1) 原文では“internal resettlement”。本文では、難民や、山岳部で歴史的に行われてきた新たな農地開拓や宗教上の理由などによる自発的な移転と区別し、「政策移転」とした。

(注2) 原文: Ian G. Baird and Bruce Shoemaker (2005), *Aiding or Abetting?: Internal Resettlement and International Aid Agencies in Lao PDR*, Probe International.
(<http://www.probeinternational.org/pi/documents/mekong/AidingOrAbetting.pdf>)

文化への統合を促すものであり、政府高官は一般的に移転は国の利益になると考えている。

移転は、しばしば、これらのうち一つ以上の理由で行われる。さらに、これら五つの理由に加えて、政府による以下の三つの重要な取り組みが、ラオスにおける政策的移転と密接に関わっている。援助機関には、このような概念を正確に理解しない担当者があるため、意図せず政策的移転を推進する結果を招いているのである。

まず、「重点地域 (Focal Sites)」は指定された区域で、多くの少数民族が移転後に開発サービスを受けられるような政策である。「重点地域」はかなりのインフラ投資を伴い、これまでドナーによる支援を受けてきている。また、「村落統合 (Village Consolidation)」は分散した小さな村を、政府が容易に管理でき、住民が永住できる大きな村へと集めることである。しかし実際は、形式を変えた移転であり、「重点地域」と同じだが、一般的に規模が小さいというだけである。また「土地・森林委譲事業 (Land and Forest Allocation : LFA)」(p11参照)は、自然資源の保全を推進するため、政府によって行なわれている土地管理プログラムだが、焼畑農業用の土地が狭くなるため、結果として移転を促している。

これら全ての取り組みに関連するのは、移転が「自発的」か「非自発的」かという問題である。自発的移転に分類されているものの多くは、実際には村人の意思で行われたものではない。ラオス政府によって(人々に)負わされている政治・経済的規制を考えれば、ラオスにおける政策的移転を「自発的」と説明することは意味がない。

ラオスにおける政策的移転の劇的な影響は、フランスの調査研究機関であるOSTOMによって行われた、1997年のUNESCO/UNDPの調査で最初に報告された。調査によると、不適切な移転をさせられた後の高地のコミュニティの間では、国の平均よりもずっと高い30%までの死亡率が確認された。2000年には、アジア開発銀行(ADB)の支援により行われた参加型貧困アセスメント(PPA)により、多くの村人が貧困は新しくつくられたものであり、LFAおよび「村落統合」によるところが大きいと信じていることが明らかになった。

他にも、NGO、国連、研究者の調査結果の全てで、移転した人々への深刻な影響が確認されている。私たちの知る限り、ラオスにおいて移転が少数民族のためになったと報告している調査は一つもない。私たちの調査結果とも合わせて、これらの結果は、ラオス高地を対象とした現在の農村開発の取り組みと政策の裏にある中心的な仮定に、深刻な疑問を投げかける。

これらの政策が善意で行われたかどうかはともかく、今ではその影響が人々やコミュニティにとっておおむね破壊的であったことが明らかとなっている。これらの取り組みは普通、「貧困削減」の名の下で行われているが、それはしばしば長期的な貧困、環境破壊、文化的孤立、そして社会的衝突を生み出している。

移転に深く関与しているにも関わらず、先住民への深刻な影響に対する国際援助機関の反応は混乱を極めている。政策的移転への援助機関のアプローチまたは反応は、4つのカテゴリーに分類できる。



▲ 政策的移転によって移転してきたばかりの村。ウドムサイ県バクベン郡。(写真 メコン・ウォッチ)

土地・森林政策は何を引き起こしているのか

まず、移転の取り組みに、積極的または無批判に支援を行なう機関がある。これらの機関は、移転は妥当であり、支援する意味があると考えている。もしくは、たとえこの政策自体に欠陥があって破壊的な結果をもたらすことが多いとしても、だからこそ自分たちは移転ができるだけうまくいくように支援するアプローチをとっている、と信じている。場合によっては、移転対象者は特に支援が必要である、という「人道的」主張がなされる。

次の対応は無知、無関心、そして否定である。いくつかの機関は、ラオスで農村開発を支援しているにも関わらず、移転をめぐる議論を全く意識しておらず、政策に疑問を抱いてみるという批判的思考に欠けている。自らの活動の影響を考慮せずに、多くの機関が最近移転させられたコミュニティを支援している。

そして、移転コミュニティに条件つき支援をする、というアプローチをとる機関もある。いくつかの条件のもとに緊急・人道的支援を行っているが、同時に移転を予防する活動も行っている。

最後に、移転に積極的に反対する機関である。更なる移転の取り組みを、その支援を通して拒否し、少数民族が高地で暮らすことができるような代替的取り組みを推進している。

移転に関して、各援助機関の間には、アプローチの重複や協調不足があり、それは時に一つの機関内でさえも見られる。ほとんどの機関は、政策的移転に取り組むための正式な政策や戦略を持たない。しかし、政策的移転がラオスの少数民族の生活に深刻な悪影響を与えていることが明らかとなった今、移転を積極的に支援し、問題に無知・無関心であり続ける正当性は薄れている。

ラオスにおけるこういった問題に関して、援助機関の職員に基本的理解と意識が欠けていることや適切な対応ができていないことは、無責任と言える。私たちの調査によれば、それは様々な要因に基づいて起こる。

まず、頻繁に外国人担当者が交代するため、組織に知識が蓄積しないこと、そしてお互いに学ぼうという意識に欠けることである。

次に、援助機関の「現地」上級職員が低地出身のラオ族であり、ビエンチャンを拠点にしていることがある。ほとんどの援助機関は、高地の人々よりも、教育があり、コネのあるラオ族を好む。たとえ他の民族グループから雇用されたとしても、その人たちは高地コミュニティの視点や経験を代表するというよりは、優勢な低地ラオ族および援助機関のやり方に従う傾向がある。援助機関の外国人と「現地」スタッフは、援助機関の持つべき役割は疑問を持

たずに政府の政策を支援し、少数民族をラオ族のように変えることが開発であると考えている。

援助機関はこの見方に賛同しなかったとしても、反論してこの偏見を覆そうとはしない。たとえこのような偏った見方に気づいたとしても、プログラムの継続を案じ、何よりも余計な波風を立てたがらない。また、麻薬撲滅や市場アクセスの改善など、特定の目的を達成することを強く目指すために、移転が優先または必要とされる。

不適切な政策的移転へのこれ以上の支援の可能性を避けるためには、援助グループが自分たちの農村開発活動に、分析的、事前回避的、予防的な、そして文化・民族に配慮したアプローチを取る必要がある。まず、移転が必然的に起こっているのではなく、どちらかといえば特別な政治・社会・環境政策や活動の組み合わせで奨励されていることを認識することにより、援助機関はもっと十分な情報を得ることができるはずである。

援助機関には、移転政策を支援するかどうかを判断する能力と責任がある。認識しようがしまいが、特定の政策の選択は活動に反映するのだ。

また、援助機関は雇用慣行を改善する必要があるし、民族・文化的問題を深く理解し、配慮しながら対応する必要がある。これには、援助機関の現地事務所を批判的思考や分析が恐れられる場所ではなく、それらが奨励され、少数民族やその文化に対する偏見が許されない場所へと変えていくことも含まれる。

ラオスの限定的な政治的代表的制、市民社会、民間メディアの存在を考慮すれば、援助機関には、どうすれば現地コミュニティにいつその説明責任を果たせるか、いかに政府ともしっかり話し合えるような関係を持つことができるのか、を考えるとという特別な義務と責任がある。

援助機関の担当者は、自分たちに都合なことに焦点を当てるのではなく、少数民族を苦しめている事業への関与を延期する、または止めるということを考える必要がある。そして、低地や道路沿いへの移転ではなく、高地における村の持続可能な開発という代替案に関する費用対効果を比べる、という調査が緊急に求められている。

こうした順序をたどれば、国際援助コミュニティは、不適切な移転を阻止し、またもっと理にかなった人道的な農村開発アプローチを将来的に推進することができる。

この問題はラオスにとって深刻な問題であり、これまでしばしば無視されたり軽視されたりしてきたが、そうすることはできないほど重要な問題なのである。

翻訳：後藤 歩（メコン・ウォッチ）

金なる木？

～ラオスの産業用植林～

『Watershed』 Vol.9 No.3 より (注)

ラオス政府は、アジア開発銀行 (ADB) などの国際金融機関に駆り立てられ、産業用植林を推し進めている。民間企業は産業用植林を行うため、政府からローンや補助金を受けるだけでなく、本来は地域のコミュニティを支援することが目的の土地委譲プログラムを通じ、政府の支援を受けている。

『Watershed』では、ラオスにおける産業用植林に関する政策を検証し、ユーカリ植林によって地域住民の生活が脅かされているナボー村の事例を報告する。

1986年に「新経済メカニズム (NEM)」が公表されて以来、ラオス政府はグローバル市場経済に土地や森林を開かれたものにするため、多数の法律を制定している。

NEMが、正式にラオスの開発方針となってから3年後の1989年、当時のカイソーン・ポムウィハーン大統領は、初めての森林資源に関する国会において、森林破壊が危機的な状況にあるため、森林の利用と保全にはさらに方向性を改善する必要がある、と宣言した。

ラオス経済は、主に農業へ依存している。国際通貨基金 (IMF) によると、農業部門は国内総生産 (GDP) の53%であり、そのうち森林部門は5%を占める。木材加工業は製造業の12%で、GDPの2%となっている。また、2003年のラオス政府の発表によれば、総輸出額の34%を森林生産物が占めている。

森林へ流れ込む海外援助

国際的な援助機関は、長年ラオスの森林に興味を示してきた。オーストラリア政府がラオスと森林再生プロジェクトについて協議を始めたのは30年以上前だ。スウェーデン政府は、1970年代後半から森林プロジェクトに資金を投じている。ADBは1979年に初の森林プロジェクトを開始している。

1990年、ラオス政府は、国連開発計画 (UNDP)、国連食糧農業機関 (FAO) と世界銀行によって始められた「熱帯林行動計画 (TFAP)」を採択した。TFAPの枠組みによって、ラオスの土地・森林管理において鍵となる政策が整えられた。またTFAPは、年間28万立方メートルのペースでの伐採と、産業植林を推奨した。

TFAP案を実施するため、国際機関からのローンと無償資金援助は、森林管理・森林保全部門に流れていった (これが先例となり、ラオスの森林部門は、二国間や多国間の借款及び無償資金援助に今日まで著しく依存している)。

TFAPの中では、世界銀行の支援によって、ラオスの森林に関する法律や規定 (1996年施行の森林法や1997年の土地法を含む) が改定され、スウェーデン政府の開発援助によって伐採制度が改善された。ラオス-スウェーデン森林プログラムを通じた森林保全・森林管理計画も始まっている。また1990年代初めには、フィンランド開発機関 (FINNIDA) が、世界銀行と世界銀行の「地球環境ファシリティ (GEF)」と共同で、「森林管理保全プログラム (FOMACOP)」という壮大な計画を提案した。FOMACOPは「村落林業」という概念を用い、木材生産管理の基本計画を提案した。日本のJICAやドイツのGTZといった他の政府系援助機関や国際自然保護連合 (IUCN) も、様々な森林保全と再生の計画に協力している。

(注) 原文: TERRA (2004), "Making money from trees? : Commercial tree plantations in Lao PDR", *Watershed: People's Forum on Ecology Vol.9 No.3 March-June 2004*. (<http://www.terraper.org/watershed/pdf/vol9no3.pdf>)

地域の森林利用と相反する 森林ビジネス

ラオスの森林は、重要な経済資源というだけでなく、農村地帯のコミュニティにとって必須の食料源かつ収入源である。農村地帯に生活する人々の80%以上が、日々の生活を天然林に頼っている。地域住民の森と林地の利用と保全方法は、森林産業部門の商業を目的とした利用法とまったく相反する。

1980年代半ばに始まり、広く普及した木材輸出のための商業用伐採は急激に増加した。続くNEMの導入によって、政府は県レベルで企業を設立し、森林管理の分権化を試みたが、森林の開拓と国全体の森林の著しい減少という結果を招いただけであった。

1988年までに、木材製品は総輸出額の50%以上となった。1989年、商業伐採により引き起こされた多大な破壊行為を懸念する政府は、未加工の木材の輸出を禁止すると宣言した。しかし、これは違法伐採や抜け道の多いラオス国境を越える密輸を増加させただけであった。

1991年、猛威をふるう違法伐採をコントロールするため、新しい政令によって全ての商業伐採が禁止された。しかし、一年後も材木と木材製品は輸出総額の3分の1を占め、伐採量は1999年には、73万4千立方メートルに達した。

ラオス農村地帯の大部分の人々は森林に住み、森林に依存した生活を送っている。激しい商業伐採と森林の皆伐は、森林生態系を著しく劣化させ、林産物採集や家畜の放牧、宗教儀式や家屋のための木材の利用といった地域住民の伝統的な森林利用を崩壊させた。

伐採から植林へ

2001年から2002年までに森林伐採は26万立方メートルに減少した。しかし、様々な伐採事業計画やプログラムの間の緊張感は高まったままであった。ラオス政府は、厳格なルールに基づく商業伐採を支援するフィンランドとスウェーデンの「援助」機関に譲歩したり、伐採に関与する軍などの政治的影響力を持つグループに左右されたり、地域住民の伝統的な森林と土地の利用を擁護したりと、微妙なバランスをとっていた。

しかし、このバランスは長く続かなかった。2000年に「援助」業界に衝撃を与える決定がなされた。ラオス政府

はフィンランド政府の支援するFOMACOPを中止した。FOMACOPを通じ、世界銀行とフィンランド政府はラオス政府に対し、「生産林」から得られる伐採収益に対する会計システムを改善するよう圧力をかけていた。「援助」機関は伐採収益が、国の財源ではなく、軍の経営する伐採企業等のグループへと流れていることに気付いたためだった。

利潤のための植林

「森林は全てのラオス人の財産です。ですから、全ての人が植林活動に参加する必要があります。地元の人々と企業が森林の再生に参加する必要があります、それが国の森林の増加につながります。植林によって、森林が伐採された地域を再生したいのです。もちろん、残っている森林も保全する必要があります。ですから、土地・森林委譲事業(LFA)を実施し、人々が利用・保全できるように森林を分配するのです(訳注:LFAの詳細についてはp11を参照)。地元の人々が精霊の森を保全することもでき、他の場所は農業やプランテーションに割り当てられます」(カムアン県の森林行政官)

ラオス政府の見解では、植林事業は地域住民のために始まったLFAと一体のものである。そのため政府は「植林事業のための戦略」を提案し、その中で、林地を農民に分配し、協同組合を設立し、政府機関と企業が新しい管理のシステムを作り上げていくとしている。目的は、「劣化した土地を植林や農業に利用するために、農民へ分配し森林を保全する」であった。この戦略の中で、ある程度明らかな目的の一つは「焼畑」を減少させること、あるいは根絶させて、代わりに植林事業を行うことであった。



▲ プランテーションのために焼かれる林。ラオス中部、国道13号線

本来、森林再生のための植林と産業用プランテーションは全く異なる概念であるが、ラオス政府は同じものとして提案している。政府は、国家社会経済開発5ヵ年計画(2001年から2006年)の中で、「商品生産のため」の産業用植林事業を、年間13万4千ヘクタールを目標として、積極的に推し進めてきた。

2003年のラオス政府の報告書によると、11万3千ヘクタールの植林が行われたが、実際の森林として残ったのは、7万5千ヘクタールのみだった。

まもなくLFAは、産業用植林の対象となる土地を獲得するための主要な手段の一つとなった。さらにラオス政府は、農民や農村組織に対し、税金控除や苗木の無料配布といった便宜を与えた。

政府の産業用植林に対する熱意が、ラオスで大規模植林を行う企業の林地への投資を促進した。1980年代後半以降、企業は、公には「荒廃林」と呼ばれる高地の焼畑地を利用しようとしてきた。

同じ頃、隣国タイでは、民間企業による成長の速い樹種のプランテーション、特にユーカリ植林によって、共有林や農地が奪われることに対し、地域住民による反対運動が広がっていた。そのため、タイの個人投資家や製紙企業は、迅速にラオスに植林地を移す機会を狙っていた。

ラオスの主なプランテーション企業はブラバ社(ラオス・スウェーデン資本)、アジア・テック社(タイ資本)、フェニックス・パルプ・ペーパー社(タイ資本)、BGAグループ(ニュージーランド資本)である。

広大な植林地が申請されたが、今までに少しも植林されていない。タイの企業アジア・テック社は、ラオス南部1万6千ヘクタールを取得したが、5年前に植林を断念した。フェニックス社のプランテーションを拡大するという野心的な計画も、今までにひとつも結果を出していない。

BGAグループは、ラオス中部で5万ヘクタールのユーカリ植林のための農園を50年間借りることを計画している。BGAグループの一員であったアジア・テック社(BGAの"A"はアジア・テック社の"A")は、1997年のタイの経済危機後、BGAの共同出資者であるブライアリー社(ニュージーランド)とラオス政府から離れた。BGAグループは現在、ラオス最大のユーカリ植林企業である。

企業の私的利益を増やすために 公的資金を利用する ADB

BGAグループの大規模な産業用植林は、ADBの多額の支援があってはじめて可能になる。1993年12月、ADBは「産業用植林プロジェクト(ITPP)」のために、1,120万ドルのローンを出すことを承認した。このプロジェクトは2003年に完了し、ADBは現在、ラオスで第二の産業用植林プロジェクトである「生計向上のための植林」プロジェクトを準備している。2001年12月、ADBは日本特別基金から、このプロジェクトの準備のための技術支援を目的とし、70万ドルを承認した。ADBは2002年と2003年に、ビエンチャンにおいて、事業の一環としてワークショップを実施したが、プロジェクトは先延ばしになっている。ADBのラオス代表エドワード・バードセン氏によると、「2003年のプロジェクトが開始される予定だったが、どうやら2005年になりそうだ」ということである(訳者注:プロジェクトは2006年2月に承認された)。

ラオス政府によれば、ADBの産業用植林プロジェクトによって、1万2千ヘクタールが植林された。他の1万ヘクタールは、「生計向上のための植林」プロジェクトで植林される予定であるとする。

ラオスの商業銀行が商業用植林へのローンを中止してから、政府の農業振興銀行(APB)が、ADBのITPPのもと、ローン手続きの責任を担っている。このローンは、農民や企業が投資に必要な貯金を持っており、労働力を提供できるという前提で貸し出される。

1994年にプロジェクトが始まると、ADBは植林と森林保全のための土地・森林委譲に関する政令(首相令第186号、1994年施行)を、産業用植林を促進するために使った。政令では、ラオス人世帯と外国人居住者の両方がプランテーション管理のために林地を受け取ることができるとしている。また、政令では、荒廃林での植林に対して、貸付と投資を利用できるように手厚い支援を実施するとしている。

さらにプランテーション企業は、LFAを利用して良い農地を取得した。BGAグループは、ユーカリ植林に最適な土地を選ぶことができるようになった。企業のスタッフはLFAのプロセスに参加し、どこが「荒廃している」か、衛星画像を使って指摘し、その土地を得ることが可能である。そして役人は、村人から土地を取り上げ、企業が手に入れられるよう手助けしている。

ADBのローンは、民間企業の主要な投資補助金として使われた。例えば2001年には、BGAグループの経費の70%がADBの産業用植林プロジェクトからきているのだ。

ADBの報告書によると、農民がプランテーション地域の47.5%を所有し、小自作農家が30%を、そして10%を企業が占めている。ADBは、このように資金のほとんどは小規模農家と小自作農家にわたり、大企業には流れていないと主張する。

しかし、ADBのローンから農民が利益を得たかどうかは疑問である。農民は高い利息を支払わなければならない。企業よりも早くローンを返済しなければならない。農民は植林を行う際には、(植林した木が)売れるサイズまで育たないかもしれないというリスクを負わなければならない。農民は木材を売るときになって、ほんの少数の企業しか関心を持ってくれないと気付くことになる。こうして企業は、安価な原料の供給によって利益を得る。例えば、BGAグループは、日本へ輸出するための木材チップ工場や、最終的にはパルプ工場の建設を計画している。

2002年にラオス政府が実施した調査は、投資家による農薬や機械設備を使った大規模なプランテーションより、農民の植林地は成長率が低いと指摘した。それによれば、大規模なプランテーションでの年間平均成長率は1ヘクタールあたり10～15立方メートルであるのに対し、2ヘクタール以下の小区画地ではかろうじて年間1ヘクタールあたり5立方メートルしかないというのである。

しかし、ラオス政府は産業用植林を推し進めるよう決定しているようである。政府はさらに商業用植林を支援するため、市場調査を実施し、法律や規定の枠組みを変えることを計画している。

例えば、政府の2003年10月の草稿「森林戦略2020



▲ ボリカムサイ県のゴム・プランテーション

(FS2020)」には、「現在のところ、外国企業は30年間土地を借りることができる。一方、農民は3年間の仮の土地利用資格を与えられ、満足のいく実施がなされれば、恒久的な土地権を申請する資格が与えられる。したがって、この3年間の仮の土地利用資格を恒久的土地権へと変換する手順を考慮する必要があるだろう」との記述がある(訳注:FS2020については、p21～22およびp27も参照)。

政府は、植林を広げるために農民のキャパシティーを強化し、その植林がいかんして経済成長に貢献するかということ懸念しているが、農民の懸念は別にある。地域の人々にとっては、農地からプランテーションへの土地利用の変化による生活の著しい変化や、民間企業による土地の侵犯が主な関心事なのである。

ナボー村の産業用植林

1997年のメコン河委員会(MRC)の報告書によると、ボリカムサイ県、カムアン県、サワナケート県が、ラオスにおける森林被覆率の30%を占めている。カムアン県は1994年にLFAを開始した。現在、804村のうち23%にあたる187村で、LFAのプロセスを完了した。またカムアン県は、ADBが重点的に産業用植林プロジェクトを実施している県であった。

カムアン県ニョマラート郡のナボー村は、北部高地に起源をもつヨイ族が住む、300年の歴史を持つ村である。住民のほとんどが高地での焼畑耕作と低地での水田耕作を営んでいる。村には378名、68世帯が暮らす。

しかしここ6～7年のあいだ、住民は政府の「焼畑」による陸稲栽培を制限するようという指示に従い、低地農業へと移っていった。多くの住民、特に貧しい家庭は、日常生活のために森林から食糧を採集している。村のわずか35%が7・8ヶ月生活できる分の米を収穫できただけで、残りの月の米は購入しなければならない(訳注:ラオスの農村では多くの世帯が自給自足的な生活を営んでおり、世帯が一年間消費する米を自作できるか否かで貧困度が計られることが多い)。人々は非木材林産物(NTFPs)や家畜、特に牛を販売することで米の不足を補っている。

ナボー村の村人は、「貧しい家族は林産物や農作物を売っています。私たちは唐辛子、スイカ、トウモロコシなどを地元の市場で売ります。時には鶏、アヒルも売ります。村で焼畑地(ラオス語で“ハイ”)を持っている人の土地は、

他の村と私たちの村にまたがっています。裕福な人は、両親から譲りうけた牛や豚を持っています。私たちは食べるものに困らない生活(“ポー・ユー・ポー・ギン”)を送っています。伝統的にこのように生活してきたのです」と語った。

「大きく豊富な森林がありました。マイ・ユン、マイ・ヤーン、マイ・パーク、マイ・チーと呼ばれる大木があり、ワイヤブン(ラタンやヤシの木の仲間)もありました。林産物はたくさんとれましたが、私たちは伝統的に交易の習慣がないため、他の家族といつもわけあっていました」——かつてナボー村を取り囲んでいた森林についての、村人の言葉である。

村の人々は最近、森林地帯が減少していることを認めている。農地の拡大と人口の増加が原因である一方で、商業用伐採もその主な要因であるという。例えば1990年から1991年の間、国の伐採会社である山岳開発会社(BPKP)が村の森林に対して行った伐採が、最近の村の歴史の中で最大規模の伐採だったと言う。

2000年にラオス人の実業家がナボー村の当時の村長に接触し、村の土地へのユーカリ植林を打診した。この人物がADBの産業用植林プロジェクトからローンを借りていたということを村人は後になってから知った。この実業家の会社のスタッフによると、農業振興銀行(APB)から、およそ7,000万キープ(約7,000ドル)を10%の利子で借り入れていた。実業家は、土地を得たが、その多くは村人が森林再生のため休閑地としていた焼畑地だった。

現在の村長は「プランテーションの所有者は、村長のみと話をつけました。村長はこのプランテーションで仕事ができ、稼ぐことができるので、村の貧困の解決になるだろうと言っていました。実業家は1日1万キープ(約1ドル)の賃金を約束したのです。企業の労働者が来るまで、企業が必要としている土地はほんの数ヘクタールだと思っていたので、プランテーションがこんなに大規模だとは思っていませんでした。彼らが私たちの土地を掘り返し、作り変え始めたとき、100ヘクタールは必要とされているのだと気付きました。私たちが庭や休閑地として使っている土地を彼らが侵害してきたため、心配になったのです。そこで村長がプランテーション企業と交わした契約の内容について知ろうとしたのですが、誰もそれを見せてくれないのです」という。

実業家が出た土地は、休閑地や共有の牧草地でもあった。彼はブルドーザーで土地をならし、村人にユーカリの苗木を植林するための労賃として1本あたり50キープを支払った。実業家はまた一部の村人を雇い、1ヘクタールあ

たりの植林に対し20万キープ(2ドル)支払うと約束した。しかし、まだこの労賃を受け取っていない人もいる。

ナボー村でのLFAは、2001年に実施された。LFAの実施チームによれば、村の人々は土地と森林利用において伝統的習慣を維持していた。村には精霊の森があり、その森を尊重し保全するための村人同士の決まりが守られている。LFAの最後には、土地所有権のなかった15家族が農地を得た。LFAのプロセスで、村の森林と土地は森林法による区分で5つに分類登録された。その分類では、実業家の100ヘクタールのユーカリ植林地は「荒廃林」と区分されているのである。そして、5つの分類に加えて、精霊の森が6つ目に区分された。

森林法と政令によると、ナボー村の山すその休閑地はLFAが始まる前であっても、森林保全地区であり焼畑は許可されていなかった。LFAの結果、高地の焼畑耕作は「生産林」内でのみ許可されることとなった。焼畑地は減少し、休閑地サイクルも減ったため、休閑地は雑草に悩まされることになった。密生する雑草を除く十分な時間と労力を費やすことのできない人は、高地の焼畑耕作をあきらめ、与えられた限りある土地で農業する道を捜し求めることになった。

「昔は森林の中で陸稲を作ったものです。開墾するとき、(休閑中に)すでに大きい木が生えているので雑草はあまり生えず、良い米ができました。焼畑地はまだ残っていますが、少なくなりました。せいぜい一家族ごとに0.5ヘクタールです。焼畑のサイクルは、以前は10年でしたが、今は3年毎に同じ土地に戻ってくる必要があります。『森林』の開墾は許可されていないので、短期サイクルの休閑地で米を作らなければなりません。しかし、雑草の処理が大変で、除草の労力が確保できない家族は十分な陸稲耕作地を作ることができません」とある村人は言う。

2001年の日本国際ボランティアセンター(JVC)の調査によると、村人はナボー村の土地と森林利用の変化による将来への不安を感じている。村人は、外部の人々によってもたらされた変化から少しも直接的な利益を得ていないと認識している。ユーカリ植林に従事すれば賃金を払うと約束されていたが、ごく少数の人が働く場を得たのみで、それも長期的なものではなかった。ナボー村の人々が望むことは、土地を取り戻し、LFAによって、村人自身が恒久的に土地を利用する権利を得るということである。また村人は、LFAによって、村の将来のための共有地が承認されることを望んでいる。

2002年以降、現村長は村人の懸念を郡事務所に伝え、

当事の村長と実業家が交わした契約書を請求した。しかし、明確な返答はない。

現在ナボー村の人々は100ヘクタールの土地の権利について知りがっている。借用期間を経たのち、それは企業の土地になるのか、それとも取り戻すことができるのか。人々は土地を取り戻し、将来の世代のための共有地として利用したいと望んでいる。

一方で、(調査者との非公式なインタビューでは)プランテーションの所有者は、このプロジェクトは政府の政策に沿っており、「荒廃林地」の森林再生を実施していると主張した。彼は、ユーカリ植林は村に仕事と収入の機会を与えていると言う。また、この村を選択したのは、主要道路に面しており、ベトナムへ木材を輸出するのに便利であるからだと言っている。

現在の村長は「当時の村長は、初めから企業は100ヘクタールの土地を必要とするとは私たちに伝えていませんでした。ただ、実業家が植林を望んでいると言ったのです。村人も契約書をきちんと見ていませんでした。契約書を見た時、村人は単純に彼に土地利用を許しただけでした。村人が当時の村長と実業家を恐れていたという部分もあると思います。しかし、今、土地は村と政府のものだと分かっています。もし私たちの土地で誰かが何かをやるうとしたら、少なくとも私たちに相談し、利益を分配するよう確認する必要があります」と話している。

「生産林」： 誰が利益を得るのか？

ナボー村の事例は、地元の人々の土地・森林利用と企業による産業的利用の間の緊張関係を示している。地域住民は生存のために農地と共有地を安定的に維持する必要がある、一方の企業はユーカリ植林事業に投資しようとしている。同時に政府は、地域住民の森林利用をある程度認識し、法律と政令のバランスをとりながら、「貧困削減」と「脅威な」活動といわれる「焼畑」を止めさせようとしている。

LFAと商業用の大規模植林政策をめぐるナボー村の経験を見れば、ラオスの土地と森林管理の枠組みを緊急に見直す必要がある。

しかし、このような問題があるにもかかわらず、ラオス政府は森林と土地政策の方向性を変えていない。世界銀行、スウェーデン国際開発協力庁(SIDA)、そしてフィンランド政府機関は、ラオス政府と「生産林」の管理について事業を進め、報告書『Lao PDR Production Forestry Policy: Status and Issues for Dialogue in June 2001』を発表した。この報告書の目的は、保護地の管理、産業用植林、集水域保全に投資を呼び込むための「生産的な」資源として、ラオスの土地と森林を活用する可能性を探ることである。

報告書によれば、商業的生産の可能な森林はおおよそ5千6百万ヘクタール存在する。「森林地帯」と呼ばれる土地の半分がひどく劣化した森林であり、「森林管理の重要性があまりない」と述べている。前述のFOMACOPのコンセプトと同じように、この報告書は、商業的価値のある森林は、産業用(地域住民の参加はない)に配分し、地域住民は労賃やごくわずかに地域に支払われる伐採費用から利益を得るように提案している。また「生産林」の管理も、最近発表された「FS2020」の鍵となる政策である。

天然林地域は、集中的な商業用伐採と国の推進する大規模ダムなどのインフラ事業によりどんどん減少していくので、地域住民は生活を維持するために、農地や森林利用のより確かな権利を獲得しようとしている。ラオスは非常に多様性があり、200以上の民族言語グループの人々がそれぞれ異なる生態系に依存して農業を営んでいる。このことを考慮すれば、ラオスの森林管理が変化してきていることと、政府が土地と森林をグローバルな市場経済へと開放しようとしていることに対し、地域住民が対応しようとしている現状は、決定的に重要な段階であるといえるだろう。

翻訳:メコン・ウォッチ

インタビュー



北村 徳喜さん

(森林戦略実施促進プロジェクト チーフアドバイザー)

聞き手・構成：東 智美(メコン・ウォッチ)

▶土地・森林委譲事業(LFA : p11 参照) が実施されるようになって10年が経ちますが、これまでのLFAの問題点について中央の行政官はどのように認識しているのでしょうか？

LFAの最終目標は、焼畑を抑制することですが、(中央の森林行政官の中にも)焼畑抑制はLFAによってだけではできないという認識はあります。これは、焼畑の削減は現金収入手段の創出や農業生産性の向上を通じて行うべきだという考えで、これについては私も概ね同じ意見を持っていますし、LFAはこうした生産を行う土地の分配や生産等への支援を行うことになっています。また、LFAの政策自体というより、実施面でのトレーニング不足などの問題も認識されています。

しかし、LFAを集中的に行った時期は、林野局が中心だったこともあり(注:現在は農林業普及局が管轄している)、村人の生活向上よりも「森林保全」を中心的な目的としてLFAが進められてしまいました。

また、本来のLFAのプロセスでは、農地が各世帯に分配される際、3年間の仮の土地証書が発行されることになっていますが、これもほとんど行われていないという問題もあります。

本号では日本国際ボランティアセンター(JVC)の名村氏やメコン・ウォッチがフィールドから見たラオスの土地・森林委譲事業(Land Forest Allocation: LFA)の現状とその問題を報告しているが、ラオスの中央政府レベルでは、土地・森林政策の課題はどのように認識され、どのような取り組みが行われているのだろうか。

2005年7月、ラオス農林省林野局が中心となって策定した「ラオス森林戦略2020(FS2020)」が政府承認された(p27参照)。2006年4月から「森林戦略実施促進プロジェクト」が立ち上げられ、FS2020の提言の実施に向けた活動が始められる。FS2020の策定に国連食糧農業機構(FAO)のアドバイザーおよび国際協力機構(JICA)の専門家として関わり、現在は「森林戦略実施促進プロジェクト」に携わる北村徳喜さんにお話を聞いた。

問題点は認識されていますが、現在の議論を受けて、もう一度区分のやり直し等をするエネルギーが農林省の行政官にあるかどうかはやや疑問ですし、政策的な村落移転が頻繁に行われているので、それが落ち着くまではLFAをいじっても仕方ないのではという意見もあるようです。

▶LFAに関しては、FS2020の中でも積極的には取り上げられておらず、実際に地方に配分される予算も削られています。中央の行政官がLFAの実施に消極的なものには、どのような背景がありますか？

数年前まで中央(首相府)にLFAを統括する委員会がありました。解散され、LFAは農林省の管轄になりました。委員会解散の背景には、各省にまたがる委員会が多すぎるので、縮小化に至ったということがあります。また、地域開発に関する中央の委員会も解散し農林省管轄とされていますが、LFAは地域開発とも関連し、ある程度進んでいるので主たる官庁である農林省に任せてもいいのではないかと、という議論なども解散の理由だと思えます。

農林省の管轄になった後は、実施目標村落数を各県に割り当てるが、地方に配分する予算はないので、以前のようなLFAの予算の地方への配分はストップしています。

現状は、県・郡が独自の予算でLFAを実施するか、またはやらないまま放置されるという状況だと思います。

森林戦略策定時もLFAの問題点がドナーからかなり提起され、農林省と相当な議論をしました。現状と課題のところには役所的な表現ではありますが、それなりに書き込まれていると思います。

▶ラオスで盛んに行われるようになってきている産業植林の現状・問題とLFAとの関わりについてお聞かせください。

土地・森林利用について、今までは木材や非木材林産物(NTFPs)など、土地の上にある資源が企業や政府に注目されてきました。しかし、最近では、ラオス全体で商品作物生産が拡大中で、特に中・南部では、外国投資誘致の政策に伴い外国資本による大規模なプランテーションが実施されるなど、土地そのものの価値が高まっています。北部では少ないですが、サヤブリ県などでゴム林のコンセッションが中国企業に与えられています。

北部のルアンナムター県では、貧困削減と関連付けて、ゴム植林が推奨されています。農業振興銀行(APB)が資金を貸し、中国企業との合弁会社が苗や技術を提供し、村人がLFAで分配された土地に植林を行えば、収穫できるようになってから3年ほどで借金は返せると謳われています。もちろん、それは成功した場合の話であるし、収穫が可能になるまでの間は、それまで利用してきた森がなくなり、村人が生活に困窮するという可能性もあります。

また、ある地域では、村内外の有力者が村の土地100～200ヘクタールを囲い込み、ゴム林にしているという事例があります。共有地の私有化についてどのような手続きがとられているか不明で、法的には問題があるようです。この場合、村人は賃金労働者などとして働くことになり、6～7年間は収穫できないので、今まで利用していた村の共有林でのNTFPsの採取などができなくなります。そうなる初めて問題に気づき、保護林などに入って狩猟採取をせざるを得なくなるのです。こうした土地の囲い込みの結果、土地なし農民が増加すれば、森林保全の観点からも貧困削減の観点からも問題があります。

LFAで村に分配された森林は、あくまで村が管理する土地であって、個人による排他的な利用や、利用目的の変更は出来ないはずですが、規則が村や地方行政官まで行き渡っていないのが現状です。また、村落林の法的位置づけにも不十分な点があると考えています。

大企業のプランテーションが盛んになっている中・南部では、平地でラオ族の村が多いこともあり、LFAが終わっているところでは、村人の権利意識が高い傾向にあ

り、植林地を探す地方役人や企業に対しても村人が「ここは自分たちの土地だ」と主張することも多いようです。そのため、中・南部の県や郡でLFAがまだ行われていないところでは、そのままやらずにいた方が、プランテーション用の土地を探しやすいと考えているところもあると聞いています。

一方、北部では、少数民族が多く、言葉の問題もあり、LFAが終わっていても村人の権利意識は低いようです。気付いたら企業に土地を取られていた、ということが起きる可能性があります。

このように現在進行している急激な土地利用の変化のなかでLFAの意味合いも変わって来ており、住民の生活や地域環境の確保、村落土地・森林の明確な法的位置づけ、他利用との調整などの点から議論をする必要があると考えています。

▶FS2020の策定に携わってこられた北村さんが、FS2020に入れ込もうとして、達成できたものとできなかったものがありますか？

FS2020の行動計画には、入れるべきものは項目として入れられたと思いますが、方向性を出し切れていないものはあります。例えば、LFAの見直しも項目としては書き込まれています。LFAの見直しについての部分で、目的として住民の生活向上などという文言を入れ込めたのは成果でしょう。しかし、具体的な方向性は書き込んでいません。政府も見直しをやると言っていますが、問題解決に向けて、政府にどこまではっきりとものを言えるのかは難しい部分もあるでしょう。

▶FS2020で提言されている行動計画は、今後どのように具体化されていくのでしょうか？

FS2020を受けて、2006年4月から2010年まで、JICA、スウェーデン国際開発協力庁(SIDA)、ラオス政府の三者の共同プロジェクトとして、「森林戦略実施促進プロジェクト」を実施します。

森林分野についての5ヵ年計画作りとモニタリング、重点行動計画実施の支援を行い、大規模植林等について環境・社会面でのセーフガード作りを行うことも考えています。その中で、地域住民の生活向上という観点から村の権利を明確にする活動なども行っていきたいと考えています。

インタビュー



プレムルディー・ダオルンさん

(TERRA 共同代表)

▶TERRAは、これまで森林イシュー、特にラオスの森林資源管理をめぐる問題にどのように取り組んできたのでしょうか。

TERRAは、タイでの活動を開始した時から、主要な関心事として森林問題に取り組み、長い間、コミュニティ・フォレストを支援する活動を実施してきました。

ラオスでも、活動を始めた当初から、コミュニティ・フォレストの支援に取り組んできました。まず始めに、「人びとと森」をテーマとしたトレーニング・ワークショップを1991年に開催し、その後、1992年からラオスの地域住民の森林資源管理を支援する活動を開始しました。

ラオスの農村部に暮らす人びとは森林利用に関する豊かな知識を持っていますが、それらの多くは記録されていないものでした。そこで、私たちは県の農林行政官を対象にトレーニング・ワークショップを開催することにしたのです。このトレーニング・ワークショップには、村人、農林局の職員、ラオスで持続可能な農業に関する活動をしているNGOを招待しました。ワークショップを通じて、人びとがどうやって森林を利用しているのか、人びとの生活と森はどのように関係しているのか、ということをもっと理解しなければならないという認識を参加者の間で共有することができました。ワークショップには、(TERRA

本誌では「金のなる木? ~ラオスの産業植林~」(p15 ~ 20)として、ラオスの産業植林の問題を取り上げた記事を紹介したが、ラオスの森林問題に対して、長年、ラオスの森林イシューに関わっているNGOはどのような問題意識を持って、どのような取り組みを行っているのだろうか。前述の記事を掲載した『Watershed』を発行しているタイの環境NGO、TERRA (Towards Ecological Recovery and Regional Alliances)の共同代表であるプレムルディー・ダオルンさんに聞いた。

聞き手・構成：東 智美(メコン・ウォッチ)

のもう1人の共同代表でタイの森林イシューに関わってきた)ウイトゥーン氏など、タイでコミュニティ・フォレストの活動に関わってきた人びとがトレーナーとして参加しました。ワークショップの中では、人びとと森がどうつながっているのかという視点を提供するとともに、どうやって基礎データを収集するのか、などについてのトレーニングを実施しました。ワークショップの後、森林行政官が自分たちの県に戻り、コミュニティ・フォレストがどのように管理・利用されているのかなど、人びとと森の関係について調査を行い、それぞれの調査の結果を、1992年後半に開催した2回目のワークショップにおいて、各行政官が発表するといった取り組みを行いました。

1993年には、ラオスの農林局の中にコミュニティ・フォレストをサポートする部局を立ち上げました。私自身は、TERRAからその部局にアドバイザーとして加わりました。1993~96年の間はラオスに駐在し、その後、シドニー大学の修士課程に進学する1998年までは2ヶ月毎にラオスを訪問する形で活動を継続しました。

私の最初の関心は、地域住民が森林に関するどんな知識を持っていて、どのように森林を管理・利用し、そして保護しているのかということでした。そこで、行政官やNGOが住民の森林利用に関する知識を理解する機会を提供するために、農林局と一緒に多くのトレーニングコー

スを実施しました。

また、約10団体のNGOが参加し、「持続可能な農業フォーラム (SAF)」を結成しました。TERRAは、コミュニティ・フォレストについて、SAFのメンバーのNGOや県・郡の行政官の意識を向上させるためのトレーニングを実施しました。

その後、1994～1995年に、ラオス政府が森林法を改定するという動きがあったので、私たちは地域住民の森林利用の知恵を法律に反映させるように働きかけを行いました。

活動を継続する中で、多くの問題が認識されるようになりました。初めは、違法伐採の横行、さらには政府が導入するようになった産業植林の問題が浮かび上がってきました。

▶ラオスの土地・森林委譲事業 (LFA : p11 参照) と産業植林の拡大はどのようにつながっているのでしょうか。またそれがラオスで引き起こしている問題についてお聞かせ下さい。

私の理解では、LFAの目的は、森林を開発し、市場経済を導入することです。そして、森林資源を経済的に利用する方法の一つが、産業植林です。1996年以降、LFAは、焼き畑農業を廃止するという政策の下で進められてきました。私たちの懸念は、政策実施者がどのくらい地域住民による従来の森林管理のあり方を尊重するのかという点です。例えば、多くの人が従事している焼き畑をどう考えるのがLFAの大きな問題です。本来、地域住民の持続的な土地・森林利用にとって、理想的なモデルは決して1つではありません。それぞれの地域に適したモデルがあるはずなのです。しかし、LFAは、単一のモデルを全国に適用しようとしてきました。そのため、多くの土地・森林利用をめぐる問題が生じています。

LFAは、伐採企業や産業植林企業に有利なように使われてきました。現実には、企業が植林や伐採を行うために、LFAを実施する際に豊かな森が「荒廃林」と定義され、産業植林のために切られています。

また、LFAを通じて企業が産業植林に参入しやすくなった場合、1～2年の植林が行われる期間、地域住民は伐採や運搬といった作業で企業に雇用され、収入を得ることができます。しかし、その後は仕事はなくなってしまいます。利益は投資家だけが享受することになるのです。ラオスには、ロイヤリティ収入などの利益が国庫にきちんと入る仕組みもまだ整っていません。そのような状況で、産業植林が、あまりに速いスピードで拡大しているという懸念を持っています。

さらに、世界銀行やアジア開発銀行 (ADB) のような

「グローバルな資本主義者」がこの政策を後押ししてきたという背景もあります。

▶産業植林の拡大とそれが引き起こす問題に対する、現在のTERRAの取り組みはどのようなものですか。

TERRAが地域住民や地方行政官に直接アクセスし、コミュニティ・フォレストを支援する、という活動が有効だった時代は過去のものになったと認識しています。現在の中心的な仕事は、政府や、ADBや世界銀行、企業といった様々なアクターが、ラオスの森林セクターにどのような影響を及ぼしているのかをモニタリングすることです。

ラオス政府に、LFAの政策を再評価する必要性を認識させる必要があるでしょう。誰が利益を得るのか、企業はどうやって資源開発を行おうとしているのかを調査しなくてはなりません。

一方で、産業植林の問題は、ラオスだけではなく、メコン流域各国に共通する重要な問題です。あまりに急速な拡大、透明性の欠如、地域に利益がもたらされない仕組みなどの問題を抱える産業植林に関する経験が、ラオス、ベトナム、カンボジアの間で共有され、議論されることで、産業植林の問題を国内問題としてだけでなく、メコン地域全体の問題として扱われるようにしたいと考えています。

▶ラオスのように一党独裁の社会主義体制の国では、政府の政策について、NGOが意見を言うのは非常に難しいことなのではないかと思えます。TERRAはどのようなアプローチで、ラオス政府へのアドボカシー活動を行っているのでしょうか。

もちろん、ラオスのような国では、森林問題のように政治的に複雑なイシューに対する直接的な批判を行えば、排除されてしまうことになりかねません。私たちは、1990年代には、林野局のアドバイザーとして、政府の行政官とともに活動し、政策や法律についての議論の場を作るというアプローチをとりました。それによって、地域住民の権利が少しでも認められることを目指し、多かれ少なかれ政府に影響を与えることができたと確信しています。現在は、メコン流域という地域レベルで森林問題を議論する必要があると考え、問題をモニタリングするとともに、流域レベルでのワークショップの開催を計画しています。議論の場には、地域住民やNGOだけでなく、政府が参加し、産業植林がもたらす利益と弊害について議論する場を作ることで、ラオスの森林行政官が問題を認識し、解決に取り組むような方向付けをしていきたいと考えています。

ラオスの土地・森林政策に NGOはどう取り組むのか

松本 悟・東 智美

(メコン・ウォッチ)

まず初めに、本号に寄稿(p3～6)してくれた名村氏が所属する日本国際ボランティアセンター(JVC)ラオスで、13年前に森林プロジェクトの立ち上げに関わった松本が当時の経緯を紹介する。

❖13年前の試み

ラオスの土地・森林政策を活動に活かそうと考えた最初のNGOは、間違いなく日本国際ボランティアセンター(JVC)である。1993年のことだった。私は当時JVCラオス事務所の現地代表をしており、森林プロジェクトは妻の赤阪むつみが担当していた。

きっかけは村人たちの声だった。活動地のラオス中部の農村では、森林は林産資源や水源を与えてくれる場所であり、村人にとっては農業や井戸と同じくらい大切な存在だった。しかし、そうした森林に依存した生活は、官民間問わず伐採業者によって脅かされ続けた。特に、ソビエト崩壊後の市場経済化の波は、その速度を速めていた。

村人や地方・中央の行政官らとタイを視察した。東北タイでは森林がなくなると生活がどうなるのか、同じラオ族の悲惨な結末を目にした。北タイでは、市場経済と森林利用が共存している村に出合った。視察の最終日に村人たちから同行した赤阪に向けられたのが「自分たちの森を持ちたい」ということばだった。北タイで見たように、行政の協力を得て村人が自分たちで森の利用方法を定められ、外部者の伐採から森を守ることができれば、東北タイのようにはない、そう感じとったのである。

井戸掘りや学校建設のようにある程度の技術と資金があれば実現可能な計画ではなく、「村人たちの森林を持つ」というニーズは、どうやったら実現できるのだろうか。悩んだ末に見つけたのが、森林や林地の管理を村に委譲する政策の存在だった。当時は政令第169号と呼ばれていた。村人が自分たちの森を持つことは法律で認められているじゃないか。足りないのは手続きだった。


❖13年前の懸念

しかし、すぐにいくつかの懸念が頭に浮かんだ。一つ目は、この政令に基づいて森林の管理を村に委譲する実験をしていたサヤブリー県の実例から出てきた。この県では、植林を奨励し、ポーサー(ペーパーマルベリー、日本ではカジノキ)などをタイに輸出していた。半面、土地を3年以上活用していない世帯は土地を村に返却しなければならぬ。その結果として、有力者が大地主になりつつあるという話を聞いた。森林の管理を村に委譲することで、貧富の差が拡大するのではないだろうか。二つ目は、ユーカリなど早生樹種の導入である。森林の管理者が法的に確立されることで、国際機関の支援や先進国の投資によるユーカリの巨大プランテーションを進めることが可能になる。ユーカリによる大規模植林は隣国タイで土地紛争を引き起こしていた。三つ目は、杓子定規に政策を進めることで、実態にそぐわない土地・森林区分になってしまうという恐れである。

そこでJVCラオスは、外部者による伐採など問題を抱えている村のエンパワーメントとして、注意深くこの政策を活用することに踏み切った。JVCが森林管理の村への委譲を最初に支援したのは、帰還難民受け入れのために入会(いりあい)林を伐採されそうになった村や、ダムに水没する予定の村、水源を守りたい村などだった。NGOは村人が抱える森林問題の相談役のような存在であり、土地・森林政策はそうした問題を村人自らが行政に働きかけて解決できるようにするための手段だというのが当時の私たちの考えだった。

あれから10年以上がたった。現地での草の根協力が持ち味のJVCが、その後どのような活動を行ったかは名村報告をご一読頂くとして、援助機関への政策提言活動を主たる活動とするメコン・ウォッチがなぜこの分野に関わるのか、これから何をしようと考えているのか、以下は、メコン・ウォッチでラオスを担当している東智美の報告である。

(松本 悟)



メコン・ウォッチは、ラオス北部ウドムサイ県バクベン郡を対象に、村の土地・森林利用とその問題に関する調査活動を実施している。メコン・ウォッチがラオスの土地・森林政策に取り組む背景と、今後の活動を紹介する。

◆なぜラオスの土地・森林政策に関わるのか？

主に政府機関や多国間金融機関に対する政策提言活動を行っているメコン・ウォッチが、日本のODAも日本企業も直接的には関わっておらず、住民から開発に対する被害を訴える声が挙がっているわけでもない、ラオスの小さな一つの郡で活動することに違和感を持つ人もいられるかもしれない。そこで、なぜメコン・ウォッチがこの活動に関わっているのか、私たちの問題意識を述べたい。

メコン・ウォッチが目指しているのは「メコン河流域の国々に住む人々が開発の弊害をこうむることなく、地域の自然環境とそこに根ざした生活様式の豊かさを享受できること」である。メコン・ウォッチが行う広い意味でのアドボカシー活動とは、この目標に向かって、現地・日本・国際社会というフィールドで、調査研究・情報発信・政策提言を行うことである。それが、日本の政府機関や多国間金融機関に対する政策提言活動になり、現地での開発プロジェクトのモニタリングや資源利用の調査になる。

そこで、メコン・ウォッチのラオスにおける森林保全プロジェクトだが、活動の背景には、ラオスの人々の自然資源の利用をめぐる現状と政治的状況がある。

今も農村部の人たちの多くが、自給的な米作と、森林から得られる非木材林産物 (NTFPs) に依存して生活を営んでいるラオスでは、森林資源管理は重要な 이슈である。様々な開発や政策によって、森林が破壊されたり、あるいは村人の森林へのアクセスが制限されたりし、村人たちの生活手段が失われるケースが目立っている。

一方、社会主義国ラオスでは、村の森林を伐採する開発プロジェクトや、国の政策に正面から批判の声を挙げることは困難である。そこで、ラオスにある法律や制度を使いながら、村人たちが森林の利用に関する自らの権利を行政に認めさせ、村人が主導権をとって森林利用を行える環境を整えることが重要になってくる。そこには海外のアドボカシー NGO だからこそ果たせる役割があると考えている。ラオスにあふれている、カネとモノを上から投入する援助ではなく、問題を抱えている村人たちと行政のコミュニケーションのギャップを埋め、村人と行政官がともに問題を考える場を提供することによって、その解決の方法を探っていきたい。

◆メコン・ウォッチの森林保全プロジェクト

メコン・ウォッチがラオスの土地・森林に関わるきっかけとなったのは、(財)地球環境戦略研究機関 (IGES) の森林プロジェクトである。2000年4月から、メコン・ウォッチ事務局長 (当時) の松本が客員研究員としてラオスにおける調査活動などに関わってきた (注)。IGES の調査対象の一つが北部のウドムサイ県バクベン郡であった。2004年度からバクベン郡の調査を始め、2005年度からは、ラオス国立大学林学部の協力のもと、バクベン郡において、村人の土地・森林利用に関わる問題とそれを取り巻く土地・森林政策についての調査活動を行ってきた。2006年度からは私がラオスに駐在し、郡の行政官や村人とともに問題解決の方法を探る活動を実施する。

バクベン郡は、山がちな地域で焼畑農業が生計の中心となっている。事前の環境影響評価もなく、土地・森林委譲事業 (LFA : p11参照) や村落移転政策の実施、ダムの水源地の制定などが行われ、村人の土地・森林利用の形態に即さないことから、住民の農地不足やそれに伴う焼畑のサイクルの短縮化、破壊的な森林利用につながっている。また、政策実施後にモニタリングやフォローアップが行われず、住民を取り巻く社会・自然環境の変化に政策が対応していないことも非持続的な森林利用の一因である (詳しくはp7~10を参照)。

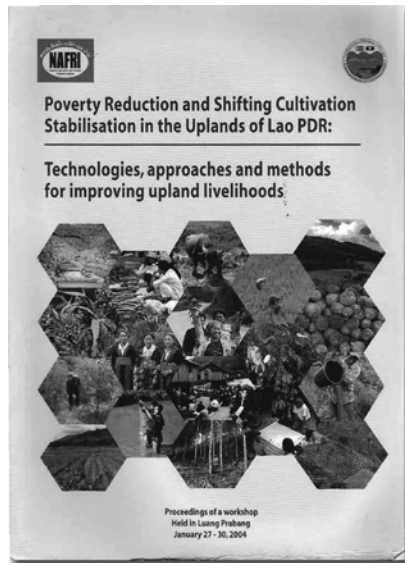
バクベン郡におけるこれまでの調査活動や行政官と村人を対象に行ったワークショップを通じて、これまで行われたLFAの評価・フォローアップ活動の支援、水源地での土地・森林利用に関する共同調査といった活動の必要性が見えてきた。

これらLFAの評価と水源地での共同調査を通じて、バクベン郡の村が抱える土地・森林利用の問題を改善し、将来、これらの政策によって問題が生じることを防ぐ方法を探っていくとともに、バクベン郡の事例から見える土地・森林政策の問題を行政側に伝えていく活動を目指している。また、バクベン郡で、小規模な水源地管理がラオスで可能なのかを活動を通して検証することは、ラオスにおけるダム開発への政策提言活動にも大きく影響しているのではないかと考えている。

(東 智美)

(注) IGESの森林保全プロジェクトについては、<http://www.iges.or.jp/jp/fc/index.html>を参照。

メコン・ウォッチは東京・上野の事務所内に、メコン河流域国の開発と環境についての文献を集めた小さな資料室「メコン・ライブラリー」を開設しています。どなたでも閲覧可能ですので、お気軽にご連絡下さい。今回は、メコン・ライブラリーの蔵書の中から、本号で特集したラオスの土地・森林政策に関する文献を紹介します。

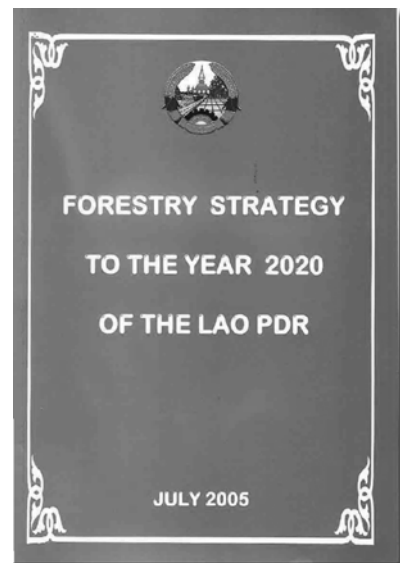


Poverty Reduction and Shifting Cultivation Stabilisation in the Uplands of Lao PDR : Technologies, approaches and methods for improving upland livelihoods

Bounthong Bouahom, Adien Glendinning, Sophie Nilsson and Michael Victor編

ラオス国立農林業研究所 (NAFRI) 発行、2004年

ラオス国立農林業研究所が、2004年1月27～30日にルアンパバーンで開催した同名のワークショップでの発表に基づき作成された報告書。ワークショップの目的は、山岳地域の生計と農業システムの改善のために有用な経験を調査者・普及員・開発実務者・研究者の間で共有すること、焼畑の安定化や貧困削減に関する政策の改善に向けて、現場から政策決定者・調査者・研究者・ドナーにフィードバックすることであった。報告書には、焼畑耕作、土地・森林委譲事業 (LFA)、村落移転政策などの山岳地域の開発に関わる様々なイシューに関するケーススタディが紹介されている。焼畑安定化政策が貧困の拡大につながっているケースなど、土地利用に関する政策の批判的な側面も取り上げられており、土地・森林政策に関する報告書として、一党独裁の社会主義国ラオスにおいては画期的な内容となっている。



Forestry Strategy to the Year 2020 of the Lao PDR

(ラオス森林戦略2020:FS2020)

ラオス農林省発行、2005年2月

2000年の第7回円卓会議で森林管理が重要課題として挙げられたのを受け、Forestry Strategy to the Year 2020 (FS2020)の策定プロセスが開始された。2001年8月に国家計画協力委員会の下に関係各省局長クラスからなる調整委員会が設置され、農林省の主導で策定作業が行われた。スウェーデン国際開発協力庁 (SIDA) と日本の国際協力機構 (JICA) が資金面・技術面の支援を行い、2005年7月に公式に承認された。

ラオスの今後の森林セクターに関する総合的な政策、事業及び国際協力の方向性を示すもので、土地・森林利用、生産林、非木材林産物 (NTFPs)、植林推進、収穫・伐採計画とロイヤリティ、木材・NTFPsの販売、木材加工業、生物多様性保全、保護森・水源管理、貧困削減のための村落の土地・森林管理といったトピックごとに、現状と課題がまとめられ、それを受けて、今後の優先政策と146の行動計画が提言されている。



Mekong Watch

メコン・ウォッチは、メコン河流域の自然と人々の生活のつながりを、調査研究や国際開発機関への政策提言によって支えていこうと活動するNGOです。1993年に8つのNGOのネットワークとして誕生し、2003年に特定非営利活動法人となりました。

フォーラムMekongは、メコン・ウォッチが季刊で発行しています。本誌・フォーラムMekong Vol.8 No.1は、独立行政法人環境再生保全機構地球環境基金の助成による「ラオス北部・住民主体の森林資源管理のための土地森林利用調査」の調査内容を中心に、ラオスの土地・森林政策について特集しました。本誌作成においても、平成17年度地球環境基金の助成を受けています。

フォーラム *Mekong* Vol.8 No.1 2006(季刊)

発 行 2006年3月31日
編集責任 東智美
編集協力 奈良原志磨子
表 紙 赤坂むつみ
レイアウト AXERA inc.(渡辺誠)
印刷・製本 ひのでぷりんと
編集・発行 特定非営利活動法人 メコン・ウォッチ (Mekong Watch)
〒110-0015 東京都台東区東上野1-20-6 丸幸ビル2F
Tel:03-3832-5034 Fax:03-3832-5039
E-mail:info@mekongwatch.org
Website:http://www.mekongwatch.org

