
セッション2 「アジアの流域管理との対比」

「国際河川メコン河の空間スケールと流域管理の階層性

～ラオス・ベトナムでの調査から～

京都大学東南アジア研究センター 田中 耕司

(現在:京都大学東南アジア研究所 教授)

このシンポジウムの当初の企画段階で、谷内先生から、東南アジアでこういう問題について話題提供できる人はいないかというご相談を受け、ベトナムのカントー大学の自然資源管理研究センターの所長、グエン・フー・チェムという人を紹介しました。ところが、残念ながら病気になってしまい、訪問が突然キャンセルになってしまいました。ということでピンチヒッターを頼まれましたが、準備が間に合わなくて要旨集に私のアブストラクトを載せることができませんでした。グエン・フー・チェムが話せばもっと生き生きとした話をしていただけたのですが、ピンチヒッターですので準備が不十分な点をご容赦ください。これまでメコン河流域の幾つかの地点で調査をした経験がありますので、そういう調査を踏まえながら、ラオス北部山間地の事例とベトナム南部のメコンデルタの事例をご紹介して、流域管理に関わって考慮すべき点について問題提起できればと思います。

メコン河は、ベトナム南部の最下流域から、ベトナム、カンボジア、そしてラオス・タイ国境を経て、ビルマ、タイ、ラオスの黄金の三角地帯、さらに中国雲南省からチベット高原へと連なる、東南アジアでは最も長くて、最も流域面積が広い川です。この流域については、1957年以來、メコン委員会(Mekong River Committee)を中心に様々な開発計画が練られました。特にこの時代は、共産主義陣営に対して自由主義世界をどう経済的に発展させるかが眼目でしたので、かなり大きなダムをメコンの本流にかけるといような計画がたくさんつくられました。しかし、ラオスの内戦やベトナム戦争などのため、当時の流域開発計画はほとんど頓挫したままになっています。

その後、1995年にメコン河委員会(Mekong River Commission)と呼んでいる委員会が設立されました。これはタイ、ベトナム、ラオス、カンボジアがメンバーになり、より持続的な地域開発をしようというねらいでつくられた委員会です。流域のミャンマーと中国がオブザーバーとして参加しています。かつてのメコン委員会はESCAPを中心とする国際機関の援助のもとに計画が進んだわけですが、メコン河委員会の場合、財源はもちろん国際的な組織からも出ていますが、各国が主体となってやっていくという形になっています。

そのメコン河流域でいまどんなことが起こっているかですが、経済発展に伴って農業システムが大きく変化しました。農地利用の集約化と作付けの高度な複合化が大きな勢いで進行しています。農村生活も変わっています。さまざまな自然資源、農地や水資源、生物資源の利用が盛んになっています。その結果、環境の保全や資源利用に関わるさまざまな問題が生起しています。

もう1つの局面は、政府による開発計画と地元との対立、あるいはインスティテューショナルな制度整備とローカルな人々との対立という、資源利用をめぐる緊張状態が各地で頻発するようになったことです。メコン河流域では、例えば現在では本流でのダムの建設はあまり計画されませんが、支流ではいまでもたくさんのダムの建設計画があります。そういう建設計画をめぐって地元の人たちと政府とが対立する、あるいはその対立をめぐってNGOが活動するということが起こっています。今日はそういうさまざまな問題の中から、ベトナムからは、メコンデルタの農業の変化とそのインパクトというような問題をお話したいと思います。そしてラオスからは、山間地の焼畑農業安定化のために導入された土地配分政策とその影響について紹介します。本日の流域管理に関する議論に役立てていただければと思います。

パワーポイントのスライドにありますように、メコン河最下流のメコンデルタでは、たいへん低平な土地に水田が開かれています。かつて、この地域はデルタの多様な自然条件に従った土地利用がされていました。増水期の洪水の深いところ、浅いところなどデルタの水文条件はさまざまですが、それぞれの条件に適応した非常にロケーション・スペシフィックな伝統的な農業システムが展開していました。稲作だけでなく、季節的な洪水に合わせた漁撈活動が行われ、魚を獲るために季節的な移住者がデルタにやってきました。魚だけではなく、食料源となる野ネズミのような小動物をねらった人たちや、湿地林で蜂蜜を採集する人たちなどもやってきて、さまざまな経済活動が行われていました。

ところが、1960年代のベトナム戦争中や1975年の南ベトナム解放後に、大規模な運河の掘削が始まります。スライドには最近掘削された運河を示しましたが、こういうふうに運河が開かれることによってたいへんな勢いで運河沿いに新しい定住地が広がっていきます。しかも大量の水がメコン河から運河を通じてデルタに運ばれますので、デルタ地域に特有の酸性硫酸土壌の問題が軽減されるようになり、稲作が急速に拡大しました。その時代は、ちょうど緑の革命の時代でもありました。とりわけ、1975年の解放以後、近代的な稲作技術の導入とともに、化学肥料や農薬などを使った稲作が急速に広がっていくことになりました。

こういう変化をスライドにまとめておきました。デルタでの雨期の増水はだいたい9月ごろにピークとなり、その後減水していきます。かつて1970年代までの時代には、雨期の間は洪水、乾期の間は水がすっかり引いて土がからからに乾くという水文条件のもと、1年に1回だけ稲をつくる方式で稲をつくっていました。ところが、1970年代の半ば以降、集約的な稲作技術が急速に広がっていきます。緑の革命の浸透です。その結果、雨期の増水ピークのときには稲をつくらなくて、ほかの時期に稲をつくるという、それまでとはまったく異なった稲作が行われるようになりました。作期の短い稲を二期作、三期作で栽培する耕地利用の集約化が進んでいきました。その結果、水利用のパターンはすっかり変わってしまいました。増水期には水田に作物がなくて、乾期に稲をつくるという形になります。そのために、小型のポンプを導入した運河からの揚水灌漑が広がりました。

こういう土地利用集約型の稲作が拡大した後、1980年代終わり、正確には1978年からですが、経済開放政策をベトナム政府が導入します。その結果、いままで稲を主体に作付けしていた水田に、稲以外のより商品化された作物を栽培する動きが出てきました。稲単一の集約的水田利用から、稲と他の商品作物を組み合わせた複合的な水田利用が拡大していきました。例えば、ダイズやスイートコーン、サト

ウキビ、柑橘類などの作物を水田に導入した多毛作体系や、水田の一部を養魚池としてエビ養殖を導入する農地の複合利用体系が各地に広がっていきました。こうして、化学肥料や農薬などの外部資材を多投する農業システムへと変化しました。わずか 30 年くらいの間に、実に大きな変化が起こったわけです。

このような農業開発の一方で、政府は、メコンデルタの大部分が水田として開発されてしまった現在、メコンデルタの一部を元来の湿地林として再生させようというプロジェクトを進めようとしています。英語ではペーパーパーク・ツリーと言っていますが、メラロイカの森林を再生させようというものです。この背景として、ラムサール条約を批准して、湿地保全を進めようとするベトナム政府の政策があります。また、こういう森林地帯が、かつてベトナム戦争のころに、解放戦線や北ベトナム軍がアメリカ軍と戦った根拠地であったという記憶も湿地林再生の背景として重要です。経済開放政策が進むにつれてその戦争の記憶が薄れていくことを懸念する政府は、南ベトナム解放を記念する場として湿地帯や湿地林を保全・修復しようとしています。さらに、森林地帯を再生・保全すれば、バード・ウォッチングなどのエコ・ツーリズム資源を開発できるというねらいもあります。そのために、一旦政府が開発した国营農場を廃止してバード・サンクチュアリをつくるとか、メラロイカの植林を行ってパルプ材生産のための外国企業との合弁企業や林業公社を設置するという政策を進めています。また、住民には、一旦開田した土地をメラロイカの植林地とするよう推奨したりしています。このスライドはバード・サンクチュアリの看板ですが、その一方で、住民には、稲作と樹木の植林、養魚やアヒルなどの家禽類を組み合わせた複合的で環境に調和した農業を進めるよう奨励しています。

以上の経緯を見ますと、ベトナム政府は 1975 年以降、デルタの未開発地や後背地での水田開発を積極的に進めてきたわけですが、経済開放政策にシフトした 1987 年以降は、稲作を基幹にしながらも、より商品化された作物を導入して複合化された農業システムの確立を目指すようになります。デルタは農業集約化のフロンティアから農業複合化のフロンティアに変容したわけです。

そして、現在、政府は、デルタ全域ではないですが、各地にデルタのももとの植生であった湿地林を環境保全や生物多様性保全あるいは輸出用木材の生産を目的に再生させようとしています。デルタに入植した移住者たちは、ここで水田をつくって自分たちの経済機会を拡大しようと思っていたわけですから、その土地を囲い込んでサンクチュアリや林地をつくらうとする政府と対立することになります。こういう 2 つの思惑がからみあって、デルタの湿地帯の土地問題や資源管理問題が起こっています。

もう 1 つは環境保全と農業開発との関連に関わる問題です。1960 年代後半から続くデルタの農業開発は、土地利用と投入技術の集約化、そして作物の複合化という形で続いたわけですが、こういう農業開発、あるいは農業技術の高度化と言ってもいいかもしれませんが、このために環境汚染が心配されるようになっていきます。流域に生息する淡水魚への影響も懸念されています。また、ベトナムのメコンデルタ自体は最下流に位置していますので、その水文条件は実は上流での水利用・管理と非常に関係しています。詳しく紹介できませんが、例えば上流からの水の流れが少なくなると海の方からデルタに海水が入ってきます。上流からの水供給が少なくなれば、塩水浸入が起こるといった問題があります。さらに、乾期にも作物を栽培するようになりましたので、そのための水をデルタ内でどう確保していくかという問題も起こります。ですから、上流から下流に至るメコン河の水に依存するさまざまなエージェントが

これからこのような問題にどう取り組んでいくかが大きな問題となります。

以上がベトナムのメコンデルタの事例です。次に、ラオスの焼畑農業をめぐる問題について紹介します。ルアンナムターというラオス北部の事例です。ラオス北部の山間地ではまだ焼畑耕作が広く行われています。メコン本流や支流沿いの盆地部では水田が広がり水稲作が行われ、山腹では焼畑が開かれ陸稲作が行われています。

ラオス北部の山間地は、自然的にも文化的にも非常に多様な条件にあるところです。また、ビエンチャンに位置する中央政府からみるとラオス国土の周縁部に位置づけられており、中部・南部とは地理的に隔離されています。また、内戦時代から社会主義時代を経て、現在は、社会主義制度のもとで経済開放政策をとるといふように、この数十年のあいだに大きな社会制度の変容を経験しています。そのため、土地利用や資源利用に関する法制度が整備されていないという状況があります。そういうなかで、さまざまな民族が焼畑耕作を主体に、山地の生物資源、とりわけ非木材林産物と総称される資源に強く依存した生活を営んできました。

実は、ラオスは東南アジアの中でも例外的に森林面積がたくさん残っているところです。ラオス政府だけでなく国際機関も、その森林面積を保持していくことが大事だという政策意図を持っています。一方、住民は焼畑を主体とする農業を営んでいますので、焼畑を何とかやめさせないと森林がどんどん減少していくという認識が政府にあり、焼畑を止めさせる（政府は「安定化させる」という言葉を使っていますが）ために、土地利用確定と土地配分を行う政策を始めました。土地利用確定というのは、コミュニティの慣習に従って焼畑をしていた村の土地利用を区分する境界を決める政策です。とりわけ森林地帯と森林地帯でないところの境界を決めることが重要になります。同時に、隣村との境界も確定していきます。そして森林地帯内での焼畑を禁止し、それ以外の利用区分内の土地を各世帯に平均3区画ずつ配分し、常畑での定着農業を始めさせるというのが土地配分政策です。配分された土地には利用権が与えられ、土地利用証書が発行されます。ところが、この土地配分政策は各地域の条件を考慮せずに、画一的に実施されています。また、土地配分に至るプロセスがまちまちであるだけでなく、配分政策がほとんど進んでいないところがあるなど、政策実施に地域的な偏りがあります。

限られた数の区画が配分されるだけです。住民がもともと行ってきた焼畑農業の土地利用サイクルを踏襲することができなくなりました。しかし、それに代わる具体的な農業技術の指針が与えられていないのも問題です。固定した畑にどんな作物をどう作ればいいのかを指導されないまま、住民は試行錯誤を繰り返すこととなります。なかには、稲の生産が彼らの消費量を満たすことができないというところもあります。そして、さらに深刻なのは、森林地帯から非木材林産物を採取してそれを生活の糧にしていた人たちがたくさんいますが、森林地帯から締め出されたためにその生産が落ちていることです。このように、焼畑農業を生業としてきた北部山間地ではこの政策実施が大きな問題を生んでいます。

このスライドは、私たちの学生が調査した例ですが、北部山間地では低地の水田稲作を中心に行っている村であっても、収入のかなりの部分を自然資源の採集に依存しています。富裕層でも収入源の10%あまり、貧困層では34%が非木材林産物からの収入に頼っています。そして、水田稲作を行わず焼畑耕作を主とする山地の村では、貧困層は収入の約6割を非木材林産物に依存しています。画一的に土地配分政策を適用すれば、こういう世帯の多くが生活の糧の大半を失うこととなります。

以上のような状況を観察したうえで、こういう問題を抱えているラオス北部の山間地をこの国全体の開発計画の中にどのように位置づけていくのがいいのか、そんな課題をいま考えているところです。私自身は、ラオスの北部の農業は全体として非常に不利な条件にあるけれども、この不利な条件を、将来に不利にならないように活かさないかと考えています。ラオス北部の山間地にはまだ豊かな自然が残っています。そして農業が近代化以前の在来の技術で営まれているところも多く、豊かな農業景観が維持されています。ラオスの人たちは技術的に遅れた彼らの農業をタマサート（「自然」あるいは「自然な」という意味。また、ときには「放置したままの」「技術的に遅れた」というネガティブな意味にも使われる）な農業と表現することがありますが、まさしくこのタマサートな農業がこの地域で営まれています。そして豊かな自然を大事にしようとする在来知識・技術を残しています。というわけで、ラオスの農林省には、ラオ語のこの「タマサート」という言葉、あるいはそれに含意されている「自然」という概念をもっと敷衍するような農業政策を北部山間地で展開する必要があると訴えているところです。

例えば IMF や世界銀行のような国際的な金融機関や援助のドナーである先進国の各国政府は、どこも決まり文句のように持続的発展や参加型開発ということを言います。現場でも住民が参加するパーティシパトリー・アプローチが強調されるのですが、実際には、ローカルなレベルで見ますと、政策の末端でそれを実施する役人が説明会を開いているだけという例がたくさんあります。右から左へ住民参加ということばを直訳して伝えているだけなのです。同じことであっても自分たちが持っている言葉で表現するほうがいいでしょうというわけで、タマサートという言葉で北部山間地の農業や農産品を特徴づけていったらと、政府に勧めているところです。

その一方で、昔からの農業が残っていますが、市場経済の浸透のもと新しい技術を取り入れ、新しい試みをする人たちも出てきています。そういう農家の試みをもっと活かせるよう、現場から学ぶことの重要性も指摘しています。

行政側の縦割りも大きな問題です。例えば、北部山間地の盆地では、在来の小規模灌漑システムが発達しています。小さな川に井堰をつくり重力灌漑をするシステムです。こういうシステムをより整備していくほうが大きなダムをつくったり、動力ポンプを導入したりするよりずっとこの地域の自然に調和的です。農林省の灌漑局だけではなく、他の省庁とも協力すれば、小規模灌漑のさらに多様な展開が考えられるはずですが、焼畑農業の場合にも同様なことが言えます。焼畑農業というと、火を入れて森林を開き農業をするだけ考えられがちですが、実は、そのあとの畑を休閑させている時期も住民にとってはたいへん重要な時期となります。ファローでいろんな経済活動が行われるからです。休閑地に生育してくる二次植生の中に、実は、食料資源や商品として収入源となる役に立つものがたくさんあります。焼畑農業がもつそういうトータルなシステムを考えれば、焼畑農業を一律にやめさせる政策を無理に導入しなくてもいいのではないかと断言しています。昨今、エコ・ツーリズムが流行っていますが、私は、ラオス北部の山間地ではエコ・ツーリズムだけではなくてアグロ・エコ・ツーリズムが可能ではないかと考えています。地元の人たちが実際にやっている農業活動をもっと身近に観察して、その意義を考えていく必要があるように思います。

以上のようなラオスの例や先ほどのベトナムの例からわかるように、メコン河流域の環境や資源をめぐってさまざまなエージェントがあり、さまざまなレベルの制度があります。それらが非常に複雑に絡

まっているのが現実です。第1セッションでガバナンスという言葉が出ましたが、マクロ、メゾ、ミクロのレベルのガバナンスがあるはずで、それらに複眼的に迫っていくことが必要でしょう。

さらに、対象となる資源を誰が利用するだけでなく、誰がそれを持っているのかというオーナーシップの問題もたいへん重要です。一方、資源利用に関わる技術も非常にダイナミックに変化しています。その結果、土地利用もまた大きく変わっています。こういう変化のなかで、ローカルな知識や技術ももちろん変わっていきます。そういうローカルな変化に目を向けていくことも必要でしょう。

こういう複雑な問題を前にして、中央政府やドナーエージェンシーである国際機関は、国際的なスタンダードを適用していこうとします。どの開発プロジェクトも、「持続可能な」とか「住民参加」というジャーゴンを書かないとお金がおろてこないということになります。ですから、政府も開発コンサルタントもそれをうたい文句にして IMF や世界銀行から金を引き出さねばならないわけです。こういうジャーゴンに対して、我々はこの現場の複雑さを理解しながら物を申していくことになります。開発途上国でも今後は民主的な手続きが強調され、地方分権化も進んでいくでしょうが、メコン河流域の諸国はまだ中央政府がすごく強いところですので、トップダウンの国際標準を適用しようとする政府の政策をどう牽制していくかが一番の課題になってくるかと思います。このプロジェクトで、そういう問題にも取り組んでももらえればと思います。

原 どうもありがとうございました。

セッション1では琵琶湖流域の愛西地区という面積が約 30 km² 弱の範囲が対象でしたが、メコン河流域は 80 万 km² で空間スケールが約 9 万倍、エレベーターで言うと最上階まで行った形になります。しかも政治経済や多様性ということに関して非常に違っている。日本だと1つの国の中の話ですが、メコン河流域の場合、6カ国を流下する国際河川という違いがある。メコン河はアジアの中でも大きな国際河川の1つですが、ただ共通項として、琵琶湖の場合もマザーレイクという意味合いがあり、豊富な自然資源を有している。ベトナムではアジア随一の穀倉地帯のデルタを持っている。ラオスでも森林と水といった自然資源を持っている。このような自然資源を活用するプロセスで、地域ごとに伝統的な手法が従来はあった。これに対して、いまご説明いただいた中でも、新しい近代的といわれる手法に相当揺さぶられているという状況の中でどのようにして昔の知恵を生かすことができるかというのは、かなり共通項的な課題として見えてきた部分ではないでしょうか。

それでは、時間も迫っていますので、次に井上先生に、インドネシアの「東カリマンタンにおける森林の協治」ということで発表をお願いいたします。