

森林・農業班

地方農林行政による土地森林分配事業への“目こぼし”運用
- ラオスにおける保護地域での事例研究 -

百村帝彦（地球環境戦略研究機関）

キーワード：ラオス、サワンナケート、土地森林分配事業、焼畑農業、目こぼし

The “Slippage” Implementation of the Forest Policy by Local Officials:
A Case Study of the Protected Areas of Savannakhet Province, Laos*

Hyakumura Kimihiko (Institute for Global Environmental Strategies)

Keywords:Lao PDR, Savannakhet, land and forest allocation program, swidden agriculture, slippage

Abstract

Recently, the concept of decentralization has been introduced lots of Southeast Asian Countries. In the forestry section of Laos, it has been also shown policy re-forming such as land and forest allocation program. An important and progressive part of the forest policy regime in Laos is its land and forest allocation program started in 1996, which contains critical elements that delegate the rights of land and forest use to local people. This study aims to analyze the gap between the initial concept of the program and its actual implementation by local forestry officials and discuss several issues with the program that need addressing in order for it to function more effectively.

After introduction of the land and forest allocation program in the study village, it appears that several non-fulfillments by local people. It was shown that the lack of man-power, insufficient budget for implementation and lack of capacity building by local officials may lead to them. By changing the viewpoint, however, it appears that local forestry officials carry out the “slippage” way for keeping the livelihood of local people. National policies such as land and forest allocation program should be fixed strictly. However, the real land and forest use in village have various ways. Therefore, implementation of the policy by local officials should need the flexibility, which includes “slippage” way. This report was developed based on the presentation of the First International Conference on Lao Studies on May, 2005 funded by RIHN.

目的

近年、熱帯諸国の森林政策や事業は、森林資源管理に地域住民の役割を配慮し、住民の参加の重要性をおいている。森林管理の一部を地域住民に移譲するラオスの土地森林分配事業は、この動きの一環とみなすことができる。本研究では、保護地域において実施された土地森林分配事業について、その概念と実態の乖離を把握し、地方林野行政による事業の目こぼし運用を明らかにする。

調査地と研究方法

サワンナケート県はラオス中南部に位置している。県内の西部には広大な稲作地帯が、中部から東部にかけて

*本報告は、2005年5月に北イリノイ大学で実施された第一回ラオス研究会議の発表の要旨である。

は丘陵地と山岳地の地形が続く。調査対象の N 村は、県中部のパランサイ郡に位置し、保護地域とその領域の一部が重なっている。住民はモン・クメール系のブル族である。村の主な生業は、水田と焼畑によるコメ栽培、家畜飼育と非木材森林産物の採取である。村では、1998 年に事業が実施された。

土地森林分配事業の概念とその実態との乖離を明らかにするため、保護地域と領域の重なった N 村を調査対象村とし、フィールド調査と地域住民への聞き取りを実施した。また行政側の対応を把握するために、地方林野行政職員（県および当該郡）への聞き取りを実施し、森林政策のレビューを含む政策分析をおこなった。

土地森林分配事業の概要

土地森林分配事業は、1996 年からラオス全国において本格的に開始された。事業では、土地と森林の管理権の一部を地域住民に移譲する代わりに、それらに対して適切な管理を行うというものであった。事業の具体的な目的は、1) 森林資源を持続的に利用する、2) 焼畑地を減少させ常畑化する、3) 地域住民の食糧生産と収入向上をはかる、である。また保護地域においては 4) 保護地域を効果的に保護する、が別途目的として加えられる。

事業は、郡農林行政職員（DAFO）が地域住民と協力をしながら、基本的に村落単位で実施される。事業には、主に以下の 4 段階が含まれる。まず 1) 村落の村界を決定する、そして 2) 村の領域内の土地と森林類型を定め、区分する。その後、3) 土地・森林類型ごとの規則を定め、4) 農地を所有しない住民に対して農地を配分する。

調査結果

事業の概念と実態について、1. 保護地域の認識と規則、2. 焼畑耕作地の存在、3. 森林区分とその規則、の 3

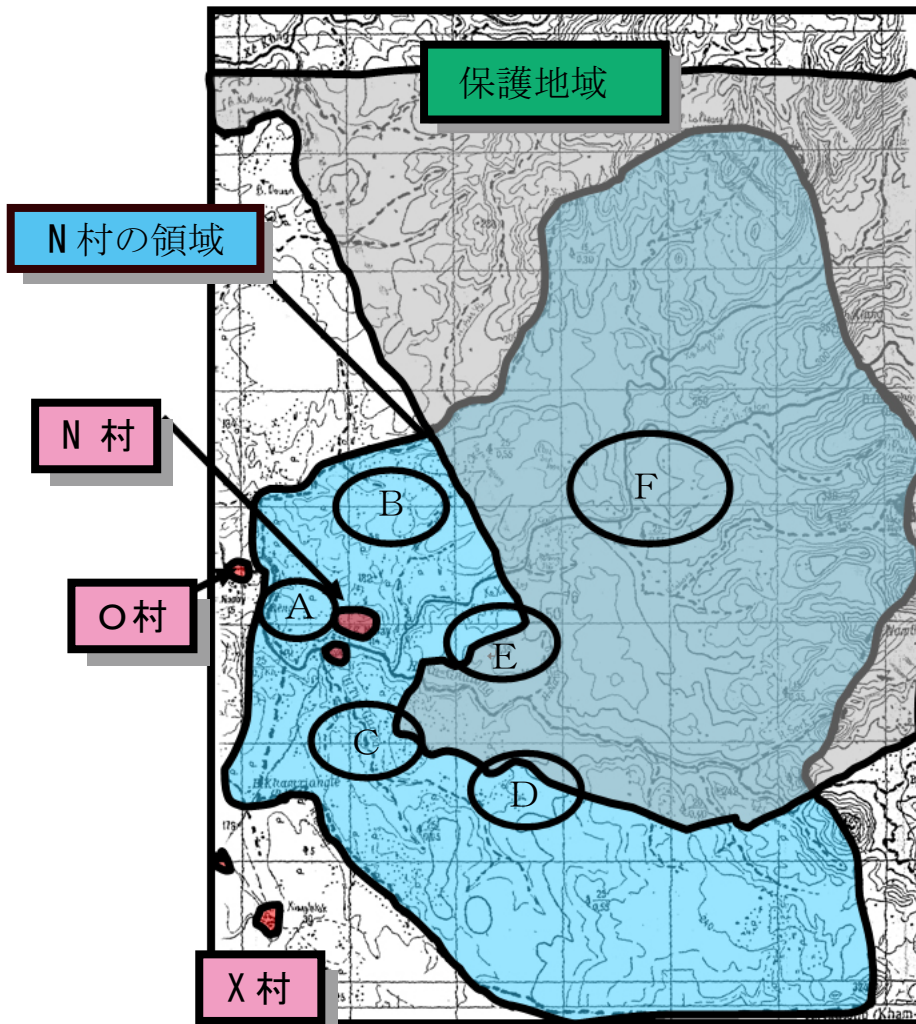


図 1

つがあることが分かった。

1. 保護地域の認識と規則

N村の地域住民からの聞き取りより、非木材森林産物など森林資源の主要な採取地がAからFの地点であることが分かった(図1)。このうちEやFは、保護地域にも含まれており、非木材森林産物や小径材を利用している。このように地域住民は保護地域の利用規制に従っていない。一方、郡農林行政職員は、住民による保護地域内の資源利用について、一部認識をしているが、これらの行為が罰せられることはなかった。

2. 焼畑耕作地の存在

事業の実施によって焼畑地の総面積は、減少している(表1)。しかし、多くの世帯では、維持し続けている。地域住民からの聞き取りより、生計を維持するために、焼畑地を保たなければならないという。郡農林行政職員が厳しく規制に従い焼畑禁止の措置を取れば、地域住民は十分な耕作地を得ることができない。現存の焼畑が密林を伐開しておこなわれたものでないことは、行政も認識しており、二次林への焼畑は事実上目こぼしをしている。

表1：土地森林分配事業による土地利用の変化

変化の内容	世帯数	変化の有無	世帯数	
焼畑地→焼畑地	1 (3.6%)	変化なし	10	34.5%
水田地→水田地	2 (7.1%)			
焼畑地→焼畑地 水田地→水田地	7 (25.0%)	変化あり	19	65.5%
焼畑地→水田地と焼畑地	6 (21.4%)			
水田地→水田地 焼畑地→水田地	2 (7.1%)			
水田地→水田地 焼畑地→水田地と焼畑地	6 (21.4%)			
水田地→水田地 開拓地→水田地と開拓地	3 (10.7%)			
水田地→水田地 開拓地→水田地	1 (3.6%)			
開拓地→水田地と開拓地	1 (3.6%)			

出所：N村での聞き取り調査より

注1：Wealth Rankingで村の全ての3つの経済階層に分け、選定した30世帯より聞き取り調査

注2：1世帯は事業後の移住者であったため、計算より除外した。

3. 森林区分とその規則

表2は地域住民による土地森林類型を、表3は事業によって実施された土地森林類型を示したものである。土地森林分配事業では、森林の類型は基本的に森林法に基づいて実施されている。一方地域住民は、生態的特長や宗教的位置づけに基づいて彼ら独自の土地森林類型を認識している。行政の指示に従うと、保護地域内の森林資源の利用や焼畑耕作の実施について規制を受け、禁止されることになる。

考察と結論

事業による土地森林類型ごとの利用規制は、地域住民に浸透していない。一方で郡農林行政職員は、地域住民に対して規制を厳しく実行しなかった。郡農林行政職員からの聞き取りより、実質的に罰則規定が適用されるのは、木材伐採と禁止動物の採取のときのみであった。

郡農林行政職員が業務を十分に履行しない理由として、職員の労働力やキャパシティの欠如、職場の予算不足が挙げられている。しかしながら、その視点を変えてみると、郡農林行政職員は地域住民の生計を維持するため、目こぼし的な政策の実施をしているといえる。特に彼らの生業に直結する農業活動においてそれが見られた。

表 2 : N 村の地域住民による土地森林の類型

	ブル語		ラオス語
焼畑地	1 年目	Sharai Ja Pong	Din Hai
	2 年目	Sharai Kulay	
	3 年目	Sharai Kuluy	
焼畑放棄地	Arui Nyom		Paa Lao Oon
焼畑休閑地 (二次林)	疎	Arui	Paa Lao
	密	Paatensao	Paa Lao Kae
密林	Gharung		Paa Dong
乾燥フタバガキ林	Ghok		Paa Khok
精霊の森/保護林	Gharung Gian/Gharung Put		Paa Mahesak / Paa Saguan
墓の森	Ping Kamui		Paa Saa
水田	Kute Nia		Din Naa
菜園	Kute Suan		Din Suan
屋敷地	Kute Wil		Din Baan

出所：N 村の有力者からの聞き取りより作成

土地森林分配事業のような国家レベルの事業は、一律化して各地方にて実施される。しかしながら、地域による土地や森林利用の形態はさまざまである。このため、地方行政職員による政策や事業の柔軟ある実施体制が必要である。

今後の予定

1. アメリカの環境行政では、行政機関が事業やプログラム実施の段階で法律上の文言から外れる（不実施、死文化、違反放置など）ことがある。Farber (1999) は、この調整メカニズムを

Slippage と呼んだ。しかし、この Slippage は合州国の厳格な環境行政について論じられたものであり、そのまま途上国に当てはめることは難しい。一方、途上国のガバナンス論では、Slippage に触れたものもあるが、基本的に「怠惰」、「行政の能力不足」など否定的に捉えている。上述の事例も含め、ラオスの地方行政を改めて問いただして際に、このような視点で検討することが可能かどうか、その理論展開の可能性を探る。

2. 保護地域管理で、そのバッファーとして役立っているのは焼畑休閑林など周辺にある二次林である。しかし、これまで二次林を社会経済的に、また政治的に評価した研究は、Chokkakilingam and De Jon(2001) などの一連の研究や ITTO(2002) によって策定され二次林に関するガイドラインがあるが、まだ非常に少ない。そこで、政治生態学的アプローチによって二次林の位置づけのレビュー研究をおこなう予定である。

表 3 : N 村の土地森林分配事業による土地森林の類型

	ラオス語
保護林	Paa Saguan
保安林	Paa Ponkan
生産林	Paa Pharit
衰退林	Paa Hunhuu
利用林	Paa Namsai
墓の森	Paa Saa
精霊の森	Paa Mahesak
水田	Din Naa
屋敷地	Din Baan

出所：N 村の土地森林利用図より作成