

ラオスにおける土地・森林分配事業のその後

古 家 直 行

1. はじめに

ラオスは周囲をタイ、カンボジア、ベトナム、中国、ミャンマーという5つの国に囲まれる内陸国である。近年、アジアモンスーン地域における水資源に関連して国際河川であるメコン河流域が注目されているが、ラオスはメコン流域において中流の広い面積を占めており、この植生や土地利用の変化はこの地域に大きな影響を与え得る。

ラオスは南北に長く、それに伴って地域性が見られる。南部はメコン沿いに平地が広がっており、水田耕作が主に行なわれている。一方、北部は山岳地域となっており、この地域においては古くから焼き畑移動耕作が営まれている。ラオスの人々の生活は現在でも農業が中心であり、内陸国であることもあり、農業の他に主だった産業もなく、市場経済化の波によって少しずつ情勢は変化してきているとはいえ、人々の生活は今でも自給自足的な側面が強い。ラオスは日本の本州と同じくらいの国土面積にも関わらず、人口が550万人程度と少ない。このこともあり、東南アジア地域においても森林が比較的残されている地域と言えるが、人口が着実に増加してきており、土地への圧力も高まっている。また、森林資源が貴重な外貨獲得源であり、森林の減少・劣化が生じている。このことはラオスの農民にとっては単なる木材としての資源の減少という一面的な森林資源の減少にとどまらず、その森林環境において存在していた、多様な用途を持つ特用林産物や狩猟動物などの減少を含めた、森林の持つ多機能の衰退を意味し、農民に与える影響は大変大きい。

ラオスにおいては1970年前後の戦乱によって多くの人々が国外に出るとと

Naoyuki Furuya : Situations after the Land Allocation Activities Held in Lao P.D.R.

(独)森林総合研究所 森林管理研究領域

もに、国内においても特に戦火のひどかった北部山岳地域においては、多くの人々が、それを逃れて周辺地域に移住した。このことによって、北部地域における焼き畑移動耕作利用箇所は拡散し、これまで焼き畑の営まれていなかった原生林にも手がつけられていったという側面も持っている。

政府としても、国際社会の関心の高まりに促される形で、1990年前後には国民会議での議論をはじめとして、検討が開始され、1996年にはその結果として森林法が制定されるなど、森林・自然・土地に関する法律等外枠の整備が進められてきている。このような中で、1996年には土地・森林分配事業が、その前からの試行の成果を基に、全国で展開されることとなった。この事業はラオスにおける森林政策の一大転機といえ、外枠に実が伴うかということで注目されている。

そこで開始されてから数年が経過しており、ラオスにおいても焼き畑移動耕作が広く行なわれ、土地・森林への圧力の高い北部山岳地域を対象として、この事業のその後について、本稿では紹介してみたい。

2. 土地・森林分配事業について

森林については、96年の森林法において、保全林、保安林、利用林、再生林、荒廃林に区分されており、基本的にこの区分に従って、村落での森林区分も実施されている。また、これらの森林区分の他に、生産の場として農業用地が設定され、世帯ごとに農地が分配される。この事業の目的としては、利用区分を明確にし、村落には村落内の森林資源の利用に関する権利を譲渡するとともに、適切な管理を義務づけ、同時に、農民には自らの土地に対する管理意識を持たせる狙いがある。このことによって、定置農業を発展させ、土地や資源の生産効率を高め、焼き畑移動耕作を減少させ、自然環境の保護と回復を図ることが目的として挙げられている。また税の徴収も厳格に行えるようにする狙いもあると思われる。個人には土地の利用権の分配という言い方だが、売買も行われており、実質的には所有権に近いものである。

具体的にはおおそ下記のようなカテゴリーに、森林および土地は区分されることとなっている。

保全林…生物多様性保全、生態系保全のための森林。

保安林…沢沿いや水源地域などに設定される水土保全地域。

利用林…住居や柵用の木材伐り出しなど利用・生産のための林。

再生林…衰退した地域を対象として植生の天然更新を図る地域。

荒廃林…荒廃した土地で主に植林によって回復を図る土地。

農業用地…農業用地については、水田や果樹園、常畑など定置での生産が行なわれる土地と、そうでない焼き畑移動耕作のための土地で休閑林を含む土地に大きく分けられる。

3. 実際の村落における森林区分の様子

実際に行なわれた森林区分の様子を見ていきたい。例として2つの村の森林区分を表した看板の写真を示す。作成から数年が経過し、村落の道路沿いなどに設置され、陽にさらされるため、すでに看板が壊れているものや、インクが見えなくなっているものも多い。多くが郡の農林業担当者が作成しているが、各人の力量や予算によって仕上がりもまちまちである。10万分の1程度の縮尺の地形図を頼りに作成したもので、それを拡大して作成しており、正確さは望

むべくもない。もともとの地形図に書き込んだ時点においても実際に現地を十分踏査できる時間や予算は与えられていない場合が多く、正確とは言えない状況である。とはいえ、重要なのは村落に住む人々の理解の問題であり、村人が「〇〇沢からこちらは焼き畑をしてはいけない所」などと区分を理解していればそれで何ら問題はない。

森林の区分については大きく5つの区分に分けられるが、保全林的な役割を持つ、保全林・保安林・再生林については事実上ほとんど区分されていないようである。いずれにしても、伐採などの利用は基本的にしないという方向で一致しているので、扱いとしては特に問題はない。これとは別に、利用林との



写真 1 村落の土地・森林区分の立て看板 2種
各土地・森林区分をペンキで色分け、
村落の統計情報などが記載されている



写真 2 斜面中ほどから上が保全林指定区域
下はハトムギ栽培地



写真 3 埋葬林の内部
墓地の森林は伐採されないで古い保
全林となっている

区別も比較的困難なように見受けられた。というのは、利用林にしても焼き畑は禁止となっており、大きな木の伐採・搬出も住居の新築など特別なときに限られており、それほど大きな違いがないためのものである。村人に話を聞いても、これらの区分についてはしばしば混乱していることが多い。北部山岳地域では焼き畑移動耕作が至るところで営まれていたために、資源量についても変わらない場合が多く、このことも影響していると考えられる。

森林の区分については村人と郡の農林業担当者との間の話し合いによって区分が行なわれた。このため、郡の農林業担当者の理解の度合いも区分に大きな影響を与えている。必要量と将来展望のもとに区分されたというよりも、現状において比較的森林が残されている箇所について、そのまま保全

林や利用林として残すように指導された部分も大きいようである。ただし、傾斜がきつい箇所や山頂付近などの地域については、重点的に保全林や保安林として保護するよう区分されていることがうかがわれた。

実際の利用状況を見てみると、村落内部においてある高さ以上がきれいに保全林として残され、植生が回復してきている箇所が見られるなど、焼き畑移動耕作に利用される土地を制限するという目的については、ある程度の成果を挙げているように思える。また、例えば道から見える箇所など、郡の農林業担当

者の目が届く箇所では、保全林や保安林に指定されている箇所が伐採されていれば、指導が行なわれているようである。村落の内部においても、保全林に指定されている箇所を伐り開いた際には、罰金の徴収や、違反者として郡の判断を仰ぐこともできるようになっており、以前のように、どこでも焼き畑耕作が行なえる状況ではなくなっている。このことから政府の焼き畑耕作箇所を制限し、無秩序な利用を防ぐという目的については一定の成果を挙げているようである。

4. 焼き畑移動耕作の様子と個人への土地の分配

伝統的には、焼き畑耕作において陸稲の栽培が行われてきたが、政府の方針で換金作物の栽培が奨励されており、ハトムギなど地域によって換金作物の栽培が徐々に拡大してきている状況である。ラオスは雨季（およそ4月～9月）と乾季（10月～3月）がはっきりしていることから、雨季の天水を利用して焼き畑耕作が行なわれている。

土地・森林分配事業では、農業用地についても個人への利用権の分配が行なわれている。定置型の農業地として水田や畑、果樹園などがあり、一方で焼き畑移動耕作に利用される土地として非定置型の農業地がある。焼き畑移動耕作については、休閑期間が必要だが、その休閑の土地もあらかじめ分配され、休閑林についても税の徴収が行なわれている。焼き畑耕作を行なう世帯には3箇所程度の土地を分け与え、この限られた場所で、サイクルさせて焼き畑移動耕作を行なうこととされている。

これに従って、村落でも、土地の利用権の分配が行なわれ、水田や果樹園などの既得権については、従来通り踏襲される形であったものの、焼き畑耕作地については、世帯の構成員の数や労働力などに応じて、柔軟に配分され、水田や果樹園などを持つものについては、配分を少なくするなど、不公平がないように、柔軟に分配されているようである。



写真 4 当年耕作のために伐採された耕作地
前年と当年利用箇所が乾季で裸地状
に。利用割合に注目

このようなことから、村落内部における土地の分配については、話し合いで比較的公平になされている印象であるが、逆に村落間の資源の不均衡が、問題としてクローズアップされてくる。もっとも資源的に土地が十分余っているという村落こそ多くは見当たらないものの、これまではっきりとは村落や土地利用の境界が無かったために、あるものは分け与え、無いものは遠くまで行って耕作することで、全体としてのバランスが取られていた。しかし現在では、ある村落では狭い土地に押し込められる形で境界を設定され、土地への負荷が非常に高くなっている地域が見られる。このように、ある部分では以前より深刻な状況になっていると捉えるべきであろう。

特に、現在でも、山奥にいた村落が道沿いへと移住してきている状況がある。また、村落内部においても、数家族が親戚・知り合いを頼って移住してきたり、村落内部の自然増加によって、世帯数が増加しており、これらへの適切な対処が求められる。一度村落の境界や村落内での分配が行なわれた後で、これらに対応することは容易ではない。

ある面では、利用制限をかけることで、大面積で資源が減少していくのを防ぎ、資源のある村落では保全地域が確保され、資源の少ない村落では早く焼き畑に見切りをつけることにつながるかもしれない。しかし、これらは早晚変わりなく、より積極的なビジョンのある計画づくりを期待したいものである。資源の不均衡是正のためには、近隣の村落の合併などが考えられるが、隣村でも民族的に異なる場合も多く、単純には行かないことを付記しておく。

5. チーク造林地の影響

このような状況の中で、特にラオスの北部山岳地帯に位置するルアンプラバン県を中心として、チーク (*Tectona grandis*) の造林地が広がっているが、この造林地が現地の土地利用に少なからぬ影響を与えていることが把握されたので紹介しておきたい。

チーク造林地については主要道路沿いに広く植栽されている。これは当地がチークの造林の適地であり、ラオスにおけるチーク造林の中心地として各種試験や調査などが行なわれてきたことによる。このため、実際に成長するチークを目にすることが多かったことから、人々の間に関心が高まっていったものと考えられる。90年代前半に最初の取り組みとして造林が試みられ、この結果や木材資源の枯渇とチーク材の高価格などから、90年代後半にかけブームが起ったものと考えられる。そして、現在ではすでに多くの土地が造林地として



写真 5 チーク造林地
昨年成長の良い木をはじめて伐採した
という

成立しており、造林に利用可能な土地が限られている状況である。

植栽の主体は、村落に住む個々の住民であり、村落内の土地に造林されているものがほとんどである。しかし、経済的な苦しさから、一度にまとまった現金が得られることから、都市在住の富裕層に土地ごと売ってしまっているケースがかなりの割合で見られる。植林の際には主要道路沿いや平ら

な箇所など農業生産として重要な箇所については、チーク造林を行なわないように指導があったようだが、実際には、主要道路沿いにずっとチーク造林地が広がっており、搬出が容易と思われる土地から、植栽が行なわれてきたものと推測される。これにより、利用できる農業生産の場がさらに狭められたという側面については見逃せない。また、より深刻なことは都市在住の富裕層が購入する場合、上の木材だけでなく、土地まで売買されており、このことは村落にとって将来の農業生産の場まで奪われることとなり、大きな問題である。郡の農林担当者も、上の木材のみをやり取りするよう指導していたとのことだが、購入する側にとってみれば、土地まで保障されなければ、将来的に権利問題が生じる可能性があり、実質売買される際には、土地ごと売買されているのが実情であった。

このような状況は貧困な村落においてしばしば発生し、さらに拍車をかけるように農業生産の土地を逼迫し、焼き畑移動耕作が狭い面積において、繰り返されるために、さらに、農業の土地生産性が低下するといった悪循環を引き起こしている。土地が大きな負荷を受けることなく、ずっと循環的に利用されることが焼き畑移動耕作の成立の条件であり、チーク造林のような、初期投資が入り、それを回収するまでは土地利用の変更が容易ではなく、徐々に長期間をかけて経済的価値が上昇していく性格を持つ造林活動が展開される際には、十分な配慮が必要であると考えられる。

6. まとめ

以下にこれまでに本稿で挙げた現状について箇条書きにまとめると、

- ・森林、土地利用区分事業は村落間の境界と村落内の土地利用区分境界を明らかにすることで、利用面積を制限し無秩序な土地利用に歯止めをかけるという面では一定の効果があった。
- ・概して村落内部での土地の分配は柔軟であり、水田などの安定した生産が望める土地については、既得権がほぼそのまま認められたが、焼き畑耕作のための土地については、村落内部での分配の格差はあまり生じていない。
- ・区分以前には空間利用がより均等に分散していたものが、これまで無かった村落境界や土地利用境界によって仕切られることで、資源の不均衡が明確化している。
- ・チーク造林（かなりの割合が都市在住者によって所有されている）の影響によって、利用可能な農地がさらに減少し、土地利用を逼迫している事例が見られる。
- ・すでに現状でも3箇所（もしくは2箇所程度）の配分で、農地の割り当てが一杯の村落が多く、人口の自然増加に伴う、新規世帯の増加（＝割り当て農地の増加）にさえ対処しきれなくなっており、生産効率の向上を図る必要がある。

最後に、本稿においてはラオス北部地域においてもアクセスの比較的容易な個人所有の進んでいる地域の状況を見た。ラオス国内でも、依然としてアクセスが困難な山奥などで、より村落内での結びつきが強く、共同作業的に焼き畑移動耕作が営まれている地域があり、これらの地域については別途状況を把握する必要がある。

〔参考文献〕 北村徳喜（1999）、土地分配と村落による森林の経営管理—ラオスでの試み—, 熱帯林業 No. 44, 89-95. 百村帝彦（2001）、ラオスにおける保護地域管理政策の課題—地域における実態を反映した実効性ある政策へ向けて—, 林業経済 12月号, 22-33.