

ラオスの森林監査制度とボケオ県における活動状況

藤 田 聡

1. 監査制度の背景と制度・組織

ラオスでは、1940年代には70%以上あった森林率が、2002年時点には約40%となる等、豊かであった森林が急速に失われている。また、ベトナム等隣国の経済成長に起因する木材需要の増大を背景に、違法伐採による森林の劣化が加速し、違法行為による希少野生動植物の減少も深刻である。

このため、ラオス政府は2007年に「森林法」(1996年制定)を改正し、同法及び2007年に新たに制定された「野生生物法」の執行を強化するため、2008年に農林省の下に新たに森林監査局 (Department of Forest Inspection : DOFI) を、各県には森林監査事務所 (Provincial Office of Forest Inspection : POFI) を設置した。DOFI 及び POFI の取り組むべき主な課題は、①違法伐採、②違法な野生動植物種の狩猟・採取、③不法侵入である。

①違法伐採については、正確なデータはないが、近年のラオス政府の伐採許可量40~50万 m^3 に対し、既存の製材工場数や稼働率から推定した伐採量はその2倍程度となっている (製材能力は150万 m^3)。また、ラオス政府の把握するベトナムへの木材輸出量と、ベトナム側の把握するラオスからの木材輸入量との間にも2倍近い開きがあることから、違法伐採が横行していることが分かる。違法伐採量は年間60万 m^3 に上るとの非公式データも存在する。

②違法な野生動植物の狩猟・採取については、ラ

オスには世界的に見ても極めて希少な野生動植物が生息・生育しているが、その多くがペットや食用、薬の原料として周辺国へ持ち出されるなどして激減しており、絶滅の危機に瀕している。ラオスは、アジアで取引される野生動植物種の一大供給源と言われている。こちらにも正確なデータはないが、アジアにおいて違法に取引される野生動植物の年間総額は、100億US\$とも言われている。

③不法侵入については、主にラオス北部における少数民族による移動式焼畑耕作から、ゴムやキャッサバ等の商品作物を手がける企業による大規模なコンセッションまで、様々な規模・形態で、森林が不適切に他の土地利用に転用されている。

このような状況の下、DOFI 及び POFI に対しては、これまでSUFORD (フィンランド+世銀) が支援を行っていたが、林野局 (Department of Forestry : DOF) をカウンターパートとする我々のFSCAP (ラオス森林セクター能力強化プロジェクト) も、2011年よりDOFIについても「森林戦略2020」(2005年制定) 及びREDD+を実施する上で重要なパートナーと捉え、その支援を開始した。

2011年11月現在、DOFIの組織体制は4課、職員数は定員39名、実員28名となっている。DOFI職員は、設立時の2008年にDOFから大半が異動してきた。予算は、一般会計予算に加え、木材収益を財源とするDOFの森林開発基金 (Forest Development Fund : FDF) から手当てされており、2009年度のDOFI予算は一般会計で23千US\$, FDFで



図 1 ボケオ県の位置図

58 千 US\$ となっている。また、FDF は各県 POFI にも総額 57 千 US\$ が配分されている。さらに、南部 9 県の POFI に対しては、SUFORD の支援が入っている。このような状況の中、FSCAP は 2011 年に DOFI の戦略改訂に係る経費 15 千 US\$ を支援している。

2. ボケオ県の概要

今般、DOFI の計画協力課長である Mr. Thongphanh Ratanalangsy と、タイ及びミャンマーと国境を有するボケオ県（図 1）において、POFI の活動を視察する機会を得た（2011 年 11 月 14 日～16 日）ので、ここにその概要を報告する。

ボケオ県は、タイ及びミャンマーとの国境を有するラオス北部の県であり、山口県ほどの面積に、カム族やタイラー族、モン族等の少数民族を中心に、約 15 万人が暮らしている（ちなみに山口県の人口は約 150 万人）。ラオ族は僅か 15% を占めるに過ぎない。

ボケオ県の県都はファイサイであり、メコン川を隔てたタイ側の町チェンコンとは、渡し舟での行き来となる。



写真 1 手前ラオス、対岸左タイ、右ミャンマー

また、ラオス、タイ、ミャンマーの三国が接する地域（写真 1）については、「ゴールデン・トライアングル」と呼ばれており、1996 年に「麻薬王」クンサーがミャンマー政府に投降するまでは、世界最大の麻薬・覚醒剤密造地帯となっていた。しかしながら現在では、三国とも麻薬撲滅に力を入れて取り組んでおり、ボケオ県ではケシ栽培もすっかり影を潜めたようである（依然として東隣りのルアンナムター県等では違法なケシ栽培があとを絶たないと聞く。）。近年は、急激に拡大する中国の自動車産業における需要を背景に、農民によるゴム植林が盛んになっている。

15 日午前、ゴールデントライアングルを訪れたところ、国際貿易の拠点として注目を集め、高級リゾートホテルが立ち並び、ボートトリップも楽しめるなど、観光化も進んでいた。治安は以前のような悪い状況ではなくなったが、最近このあたりを航行する中国船への襲撃事件が起こり、死者が出たようである。

また、ゴールデントライアングルは経済特区に指定されており、直接は国境を接していない中国資本が完全に支配し、特区内には豪華なカジノもある。開発のため立ち退きを余儀なくされたモン族等が、土地を売却して手に入れた資金をカジノに注ぎ込んで全てを失い、自殺するものも多いという何ともやりきれない話を聞いた。また、カジノは麻薬違法取



写真 2 PAFO 所長表敬

引等で得られた資金のマネーロンダリングの温床になっているとの指摘もある。なお、施設の従業員はほとんどが中国人である。

経済特区とは、投資する側、投資を呼び込む側双方にとってメリットのあるはずのものであるが、以前訪れたルアンナムター県のボーテン経済特区同様、ラオス北部の経済特区は中国資本によって完全に食い物にされ、まるで中国の租界と化しており、ラオスにとってはほとんど何のメリットもない極めて不平等なものだと感じた。

ちなみに、対岸に見えたタイ側は、自国資本により観光開発が進んでおり、ミャンマー側は畑が広がる他はパゴダがあるのみであった。

3. ボケオ県における監査制度（地方組織）

今般の視察では、ボケオ県農林事務所（Provincial Agriculture and Forest Office : PAFO）を訪問し、所長である Mr. Kham Phalakhone, POFI 所長の Mr. Ratana Yangwouvong, 保全林事務所（National Biodiversity Conservation Area Office : NBCA Office）所長の Mr. Bounthanh Saty 等と面会した（写真 2）。

PAFO は森林セクターを含む農林全体を所管する組織であり、その下部組織として、同じ敷地内に POFI, NBCA Office, 県森林セクション（Provincial Forestry Section : PFS）が存在する。職員数は、



写真 3 押収されたビルマカリン材

PAFO 全体で 98 人、うち POFI が 11 人、PFS が 8 人である。136,000 ha という広大なナムカン保全林を管理する NBCA Office は僅か 6 人となっている。ちなみに、POFI 職員は 2008 年の設立時に、PFS や郡事務所から異動してきた。ボケオ県 POFI の予算は、FDF から配分された 3 千 US\$ となっている。

機材については、POFI には車輛は 1 台もなく、パトロールの際は、NBCA Office がエコツーリズム業界から無償で譲り受けた中古車を共同で使用している。パソコンは僅かに 1 台、違法伐採等の現場を押さえ、証拠写真を撮るために必要不可欠と思われるカメラさえ 1 台もないとのことであった（その後カメラについては FSCAP が 1 台支援することとした）。

DOFI の局長は、SUFORD の支援が入り、FDF に加え県独自予算も割り当てられているため、最も活動が充実している南部サバナケット県の POFI を FSCAP に視察してもらいたいようであったが、今回はあえて最も活動が停滞しており、多くの問題を抱えるボケオ県 POFI の視察を希望したものである。

3.1. 違法伐採対策

ボケオ県は、ベトナムと国境を接する南部サバナケット県やサラワン県に比べれば、違法伐採はそれほど多くない（そのため体制も脆弱である）。それでも、POFI は昨年一年間（2010 年 10 月～2011 年



写真 4 POFI に貼られていたポスター



写真 5 センザンコウの剥製

9月)で、違法に伐採された Protected Wood (農林省規程により伐採禁止)のビルマカリン (*Pterocarpus macrocarpus*) 24m³ 及びアジアローズウッド (*Dalbergia cultrata*) 38m³, Controlled Wood (農林省規程により伐採量制限)ではピンカド (*Xylia dolabriformis*) 336m³ 及びニオブエイ (*Shorea yulgaris*) 6m³を押収している(写真3)。これらの樹種は家具等に使用され、高値で取引されている。押収されたこれらの材は、検査が終われば競売にかけられ、収益は国庫に入ることとなる。

違法伐採の多くは、少数民族が他の村に入って行っており、村の住民が見つけ次第 POFI に通報するそうである。ちなみに、POFI には職員に対する旅費・日当が十分ではないことから、パトロールはほぼ通報を受けた場合の事後対応に限られてしまっている。なお、燃料代等車輛の維持管理は何とか自前の予算で対応している。

村人が木材を伐採する際は、PAFO に届出を出し、割当量の範囲内であれば伐採が可能であり、伐採の際使用するチェーンソー等も事前登録が必要である。これらを怠った場合、違法伐採とみなされる。違法伐採を摘発する際は、彼らからチェーンソー等

の器具も押収しており、昨年一年間でチェーンソー 123 台、手鋸 7 台、捕獲用のトラップ、銃等を押収している。ちなみに、押収したチェーンソー等は、破壊した上で廃棄するそうである。

ボケオ県から隣国に流れる違法伐採材は少なく、逆に豊富なチークの天然林が残るミャンマーから、チークの大径木がラオス側に流れて来るそうである。ボケオ県 POFI は、国境を接するタイ及びミャンマーの当局との連携が不可欠と思われるが、予算が極めて限られていることもあってか、残念ながら POFI 職員にはその意識は全くない。

なお、DOFI は違法材と合法材を見分けるためのバーコードシステムの導入について、アジア太平洋地域の持続的森林管理のための国際的枠組みである Asia-Pacific Network for Sustainable Forest Management and Rehabilitation (APFNet) に支援を要請している。

3.2. 違法な野生動植物種の狩猟・採取対策

野生生物法により狩猟・採取が禁止されている希少な野生動植物種については、昨年はモン族が捕獲したヒヨドリ 1,000 羽を押収し、放鳥している。ヒヨドリらは愛玩用としてタイやマレーシアで売られ



写真 6 ナムカン保全林内の焼畑

るそうである。また、ホッグジカ (*Axis porcinus*) やランの仲間の花についても押収している。POFI 事務所や空港には、ラオスの貴重な観光資源の枯渇を恐れるグリーンツーリズム業界の支援を受け、希少種を持ち出さないよう呼びかけるポスターが貼られていた (写真 4)。

また、宿泊したファイサイのゲストハウスには、センザンコウの剥製が飾られていたが (写真 5)、野生生物法が施行されている現在は、センザンコウの捕獲は基本的に禁止されている。

ゴールドントライアングルの土産物屋では、ミャンマーで捕獲されたと思われる Rat Snake を漬けた米焼酎が売られていた。これはビエンチャン市内でも見かけるもので、こちらは野生生物法ではなく、ワシントン条約に抵触する恐れのあるものである。

3.3. 不法侵入対策

15 日午後、広大な面積を持つナムカン保全林を訪れた。保全林内には少数民族が暮らす 11 の村が存在しており、彼らは先祖代々焼畑により生計を立ててきているが (写真 6)、この地域が 2009 年に保全林に指定されて以降、その行為は違法とみなされているようである。

森林法等の規定によると、たとえ保全林内であっても、保全林管理計画により Total Protection Zone に指定されたエリア以外では、村毎に土地利用計画

を策定し、その過程において農地あるいは荒廃地 (森林法における定義が非常に曖昧である) とされた土地については、村人に配分され、利用できることになっている。このプロセスを経していないため、違法とされているのであろう。しかしながら、仮に土地利用計画を策定した場合においても、農林省の焼畑縮小の方針により、村人の焼畑用地が大幅に縮小されるのが常である。

POFI は、焼畑を実施している少数民族を台帳に記録し、警告を行っているとのことであるが、JICA の FORCOM や PAREDD プロジェクトのように、養豚や手工業等の代替生計手段に対する支援なしに、単に取り締まるだけでは村人もどうすることもできず、本質的に極めて難しい問題である。ただ、POFI 職員も当然そのことには気づいており、少数民族には逃げ道を用意しているように感じた。

また、ラオ族である POFI 職員が、焼畑を行うカム族やモン族等の少数民族と十分なコミュニケーションが取れていないことも大きな問題である。

その後、日頃から POFI の活動に協力しているカム族の Tafa 村のリーダーの家を訪問した。焼畑を止めてゴムやチーク等の産業植林や畜産等を行うため、まずは Village Fund を立ち上げたいので、我々プロジェクトに支援してもらえないかとのことであった。

残念ながら限られたプロジェクト予算の中で、個別の村に支援を行う余裕はないが、ドナー等の支援なしにこれらの取り組みを軌道に乗せるのは難しいであろう。将来 REDD+ の実施により、カーボンクレジットの利益が村々にまで配分されるようになれば、このシステムがうまく機能するであろう。

4. 今後の課題

違法伐採、違法な野生動植物種の狩猟・採取及び不法侵入の対策に取り組む DOFI 及び POFI の活動は、DOF の活動と車の両輪のようなものであり、「森林戦略 2020」の目標である 2020 年までに森林率 70% の達成、REDD+ の実施の観点からも極めて重要である。DOF は、森林減少の主要因とし

て、森林から農地への不適切な転用、森林劣化の要因として違法伐採を挙げている。また、保全林等では、将来カーボンクレジットについて、VCS等に加え、CCBスタンダード等により、生物多様性のプレミアを付していくことが主流になってくると思われ、その観点からも希少な野生動植物の保護は重要である。

しかしながら、これまで見てきたとおり、DOFI及びPOFIの組織体制は、その業務の重要性を考えれば余りにも脆弱であると言わざるを得ない。

機材に関しては、2011年に詳細設計調査を実施した我が国の無償資金協力案件「森林保全計画」において、SUFORDの支援が入っていない北部県のPAFOを中心に車輛やPC等の機材を配布予定である。ボケオ県については、車輛がなかったPOFIに1台を、中古車1台しかなかったNBCA Officeには車輛2台とバイク3台を、今後供与予定となっており、大型無償資金協力案件のインパクトの大きさを実感したところである。これらの支援により業務を取り巻く状況が大きく改善されるものと思われるが、その後のPOFIの活動状況や、車輛の維持管理が適切に行われているか等、しっかりフォローしていきたい。

職員に対するキャパシティビルディングも不可欠である。彼らは2008年から違法行為の取締りという、これまでとは全く毛色の違う警察のような業務に就いており、まだ業務に慣れていない。このため、各県POFIの職員を1~2名程度ずつビエンチャンに呼んでの研修会等が考えられる。

また、特に少数民族の割合が多い北部の県については、POFI職員（全てのセクターに共通して言えることであろうが）が、ある程度彼らの言語を習得する等、コミュニケーションの向上を図る必要があると思われる。このため、違法伐採対策等彼らの活動に特化した内容の教材作成や、研修会等の支援が可能かもしれない。カム族やモン族等、文字を持たない少数民族に対しては、イラストを用いた森林法等の普及啓発も必要であろう。

さらに、国境を持つ県においては、隣国との連携した取り組みが欠かせないはずである。特にラオスとタイでは言語が近いために、お互いの意思疎通も容易である。サバナケット県やサラワン県においては、既に隣接するベトナムの省との連携した取り組みが始まっているが、北部の県においても隣国との取組連携促進のための支援が必要である。

これらに加え、我が国は現在無償資金協力案件「森林情報センター整備計画」及び「森林保全計画」において、ラオスにおける森林情報の整備を実施中であるため、今後リモートセンシング技術を活用し、各種違法行為の潜在的リスクが高い地域の割り出しも可能かもしれない。

REDD+の実施を見据え、ラオス森林セクターにおいて多くのドナーの支援がDOFに集まる中、我が国は、DOFのみならずDOFI及びPOFIについても極めて重要なパートナーと位置づけ、予算の制約を受けつつも、SUFORDとの連携・役割分担の下、選択と集中を行い、今後とも継続的かつ効果的な支援を行っていくことが大切であろう。