

博士論文

資源管理政策が引き起こす資源の破壊

—ラオスの土地・森林管理政策が焼畑民の土地利用に与えた影響—

東 智美

一橋大学大学院社会学研究科博士後期課程

SD031028

DESTRUCTION OF NATURAL RESOURCES
CAUSED BY NATURAL RESOURCE MANAGEMENT POLICIES:
IMPACTS OF THE LAND AND FOREST MANEGEMENT POLICY
ON UPLAND FARMERS' LAND USE IN LAO PDR

HIGASHI, Satomi

Doctoral Dissertation
Graduate School of Social Sciences
Hitotsubashi University

目次

凡例.....	1
序章.....	2
第1節 問題関心.....	2
第2節 研究視角.....	2
第3節 本論の諸前提.....	4
0.3.1. ラオスにおける土地所有・利用をめぐる法制度.....	4
0.3.2. 慣習的な土地・森林の利用と所有.....	5
第4節 研究の方法.....	6
第5節 論文の構成.....	6
第1章 資源の破壊を引き起こす資源管理政策.....	8
第1節 問題の設定-資源管理政策の「失敗」をめぐって.....	8
第2節 国家と資源管理政策.....	9
1.2.1. 資源管理政策の「失敗」.....	9
1.2.2. 土地所有制度の改革と「需要-供給モデル」.....	12
1.2.3. 土地・森林制度の改革と「シンプリフィケーション」.....	13
第3節 資源管理における外部アクターとしての NGO の役割.....	15
1.3.1. 資源管理政策の改善における外部アクターの役割.....	15
1.3.2. 社会関係資本の醸成における外部アクターの役割.....	16
第4節 小活：資源管理政策の「失敗」と外部アクターの役割.....	18
第2章 ラオスの土地・森林分配事業（Land Forest Allocation Programme: LFA）.....	19
第1節 ラオスの森林セクターの概要と課題.....	19
第2節 ラオスの土地・森林利用に関わる諸政策.....	20
2.2.1. 焼畑撲滅政策.....	20
2.2.2. 村落移転政策.....	21
第3節 土地・森林分配事業（Land Forest Allocation Programme）.....	22
2.3.1. 土地・森林分配事業導入の経緯と概要.....	22
2.3.2. 土地・森林分配事業の実施手順とその改定.....	23
2.3.3. 土地・森林分配事業の課題.....	25
第4節 小活：土地・森林分配事業を考える新たな視点.....	28
第3章 「農地」と「森」が分けられるとき.....	
—土地・森林分配事業が焼畑民の土地利用に与えた影響—.....	30
第1節 ラオスの焼畑耕作.....	30
3.1.1. ラオスの焼畑耕作と焼畑民の暮らし.....	30

3.1.2.	焼畑休閑地の重要性.....	32
3.1.3.	焼畑を取り巻く環境の変化.....	33
第2節	焼畑民の土地利用—ウドムサイ県パクベン郡の事例から—.....	33
3.2.1.	調査地の概要—ウドムサイ県パクベン郡 P 村—.....	33
3.2.2.	「森の民」クム民族と焼畑.....	35
3.2.3.	P 村における土地の利用と「所有」.....	36
3.2.4.	焼畑民にとっての「森」と「農地」.....	37
3.2.5.	ローカル・コミュニティの「はかり」.....	39
第3節	土地・森林分配事業が焼畑民の土地利用に与えた影響.....	42
3.3.1.	P 村の土地・森林分配事業の経緯.....	43
3.3.2.	P 村における土地・森林分配事業の影響.....	44
3.3.3.	人びとの抵抗.....	47
第4節	土地・森林分配事業の「失敗」の要因.....	48
第5節	小活：線引きされた「森」と「農地」.....	52
第4章	「農地」と「森」は誰のものか？	
	—個別世帯への土地利用権交付をめぐる—.....	54
第1節	ラオスの土地利用権登録.....	54
4.1.1.	個別世帯の土地利用権登録（Individual Land Titling）.....	54
4.1.2.	共有地登録（Communal Land Titling）.....	55
4.1.3.	パクベン郡の土地利用権登録の状況.....	56
第2節	個別世帯の土地利用権登録の成果と課題	
	—ウドムサイ県におけるフィールド調査から—.....	57
4.2.1.	サイ郡 H 村の事例.....	57
4.2.2.	パクベン郡 X 村の事例.....	61
4.2.3.	パクベン郡 M 村の事例.....	66
4.2.4.	ガー郡 K 村の事例.....	75
第3節	個別世帯の土地利用権登録の適用条件.....	78
4.3.1.	個別世帯の土地利用権登録の成果.....	79
4.3.2.	個別世帯の土地利用権登録が引き起こす問題.....	80
4.3.3.	パクベン郡 N 村の事例.....	80
4.3.4.	N 村における個別世帯の土地利用権登録および共有地登録の可能性.....	84
第4節	小活：焼畑地の土地利用権登録をめぐる.....	85
第5章	新たな土地・森林管理を目指す NGO の試み.....	87
第1節	土地・森林分配と土地登録をめぐる NGO・国際機関の動向.....	87
5.1.1.	NGO・国際機関による土地・森林分配事業の実践.....	88
5.1.2.	「参加型と土地利用計画マニュアル」への提言と共有地登録の推進.....	89

第2節	ウドムサイ県パクベン郡ホアイカセン川水源林保全事業.....	90
5.2.1.	ホアイカセン川水源林保全事業の概要.....	90
5.2.2.	地域住民の慣習的土地利用を内包する「線引き」.....	93
5.2.3.	アクター間の調整役としての NGO の役割.....	96
5.2.4.	社会関係資本の醸成における NGO の役割.....	99
第3節	小活：ラオスの土地・森林管理における NGO の役割.....	101
終章	まとめと展望.....	102
第1節	まとめ.....	102
6.1.1.	資源管理政策が資源の破壊を引き起こすメカニズム.....	102
6.1.2.	土地・森林分配事業による影響の類型.....	103
第2節	政策的インプリケーション	
	—地域住民の暮らしに適した資源管理を目指して—.....	105
6.2.1.	地域住民の暮らしに適した土地・森林管理を目指すアプローチ.....	105
6.2.2.	外部アクターとしての NGO が果たせる役割と課題.....	106
第3節	本論文の独自性と意義.....	106
第4節	今後の課題.....	107
略称一覧		109
参考文献		110

凡例

- 1 調査対象者の氏名および調査対象村の村名は、原則として、仮名（例：A 氏、X 村）とする。
- 2 地名等は、原則として、原語の発音に近い形でカタカナ表記する。
- 3 ラオスの通貨キープの交換レートは、2013 年 10 月 31 日現在、1 キープ＝0.01225 円（10,000 キープ＝122.25 円）である。

序章

第1節 問題関心

森林保全を目的として実施される森林政策が、ときとして破壊的な森林利用を引き起こすことがある。本論文で取り上げるラオス人民民主共和国（以下、ラオス）の北部地域の事例では、土地・森林の持続的な管理や農業の生産性の向上を目的とする「土地・森林分配事業」（Land Forest Allocation Program: LFA）¹が実施されたことで、焼畑を生業とする地域住民の土地利用に混乱が生じた。農地不足が深刻となり、地域住民は食糧不足や近隣の村から借地するための経済的負担の増加といった問題を抱えるようになった。さらに、必要な農地を確保できない地域住民は、水源林で「違法な」焼畑を行うようになったため、かえって森林管理をめぐる無秩序な状態が創り出されることになった。

筆者は NGO のスタッフとしてラオスの土地・森林管理政策に関する調査活動および政策提言活動に関わり、地域住民の土地利用に適した土地・森林管理制度を実現するためには、どのような要件が求められるのかという課題に取り組んできた。また、活動のなかで、土地・森林分配事業がラオス各地で、それが掲げる政策的上の目標（自然環境の保全、地域住民の生活の向上など）と矛盾する結果を生み出し続けながらも政策として維持されているのはなぜか、という疑問に直面することになった。本論文は、これまで取り組んできた課題から、地域住民の暮らしに適した資源管理を実現するための要件と、資源管理において「よそ者」である NGO が果たせる役割について提言することを目的としている。この作業を通じて、NGO の活動の対象地域の問題改善というミクロレベルの提言に留まらず、発展途上国の資源管理政策を考える上での視点を提供することを目指すものである。

第2節 研究視角

議論を始める前に、本研究に対する筆者の立場と研究視角を明らかにしておきたい。そのためには、まず、筆者が関わってきた「ウドムサイ県パクベン郡住民参加型水源林保全事業」²について触れておく必要があるだろう。

ラオス北部に位置するウドムサイ県パクベン郡では、小規模ダムのための水源確保を名目とした集水域での土地利用の禁止、焼畑抑制政策、農地と森林を分類する土地・森林委譲事業、村落移転政策など、様々な政策の実施によって、森を利用してきた地域住民の森林へのアクセスが制限され、農地の不足や破壊的な森林利用につながってきた。日本の環

¹ 第2章で詳しく述べるが、農耕利用の林野を各農家に配分して土地の保有・利用・相続などの諸権利を認め、森林は村落共有林として村落に利用権を認める代わりに管理義務を課すものである。つまり、「農地」

² メコン・ウォッチのウェブサイト（<http://www.mekongwatch.org/activity/laosforestry.html>）参照。

境 NGO メコン・ウォッチは、パクベン郡において、2005 年からラオス国立大学林学部およびパクベン郡農林事務所と協力し、地域住民の生計手段と両立可能で、かつ地域住民が意思決定に参加できる水源林管理を目指して、調査・提言活動を行ってきた。

筆者は、事業開始当初から、プロジェクト・コーディネーターとして、ラオス国立大学林学部と協力し、地域住民の土地・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に関わってきた。2006 年 10 月からは、ラオスに駐在し、郡の行政官や地域住民とともに問題解決の方法を探る活動を開始した。現場での調査・提言活動に関わる一方で、ラオスで活動する国際 NGO のネットワーク (INGO Network) の傘下にある土地問題ワーキンググループ (Land Issues Working Group: LIWG) にコア・メンバーとして参加し、土地・森林政策に関するラオス政府や国際機関と NGO の政策対話³に加わる機会を得た。

このように、NGO ワーカーとして水源林保全事業の実践に「当事者」として関わりながら、研究者の立場からラオスの資源管理政策を分析することを試みてきた。本論文を書くにあたり、「NGO ワーカーとして書くのか、研究者として書くのか」という問いを投げかけられたとき、明確な答えを出すことができなかった。研究者として、自分が関わってきた水源林保全事業の成否や NGO の役割を、完全に客観的な立場から見ることは不可能であろうし、NGO ワーカーとしては、研究者として提示する理論と現実とのギャップを指摘しないわけにはいかない。NGO ワーカーと研究者という 2 つの立場を行き来しながら論文を書くことは、大きなハンディキャップを負っていることは自覚しているつもりであるが、一方で、開き直りとの批判を覚悟で言えば、それは本論文の独自性と意義にもつながると考えている。

発展途上国の土地・資源管理をめぐる先行研究を振り返ると、政策文書や政府機関との対話から政策を分析する政治学者は、そうした政策が、人々の生活にどのような影響を及ぼしているのかを見てこなかったし、村に入り込み、村人の生活を観察する文化人類学者は、村人の生活に変化を及ぼす政策を作り出している政治の問題まで踏み込もうとしない。草の根レベルで活動する多くの NGO は、村人が抱える問題を解決しようと熱心に活動に取り組んでも、その問題とつながっている政策は外部要件と見なし、政策そのものを変えようとは関心がない。国家レベルや国際レベルの政策提言に取り組む団体は、自然資源と結びついた村の暮らしのあり方までは気を配らない。こうして、研究者にしても、NGO にしても、それぞれ役割は細分化され、お互いが交わることはほとんどない。そのため、村

³ 例えば、2010 年 3 月に完成した「村落および村落クラスターレベルの参加型農地・林地利用計画マニュアル」[Technical Advisory Group, Technical Working Group and Advisors 2010]に向けたステークホルダー会合 (2009 年 3 月 13 日) や、「Participatory Land Use Planning (PLUP) Consolidation Meeting」(2011 年 1 月 14 日) など。

人の生活を見ない政策が実施され、草の根レベルでは村人が抱える問題の源流を見ない
応急処置的な援助活動ばかりが行われ続ける。地域住民の暮らしに適した資源管理を実現
するためには、研究者は「環境問題」の上流と下流に目を向け、もっと柔軟に学問分野を
横断した研究を行う必要があるだろうし、NGO も村人が抱える問題と政治のつながりをつ
かめる広い視野を持って活動を行うべきではないだろうか [東・松本 2009: 120-121]。ラ
オスの森林政策に関わるなかで、そうした問題意識を持つようになった。本論文では、NGO
ワーカーと研究者の立場を行き来しながら見えてきた、ラオスの土地・森林管理政策の問
題を、地域住民の土地利用やそれに基づく暮らしの実態から明らかにし、その上で、問題
の解決につながる政策的インプリケーションを提示することを試みる。

第3節 本論の諸前提

本研究では、ラオス北部焼畑民の土地利用と、土地・森林政策が焼畑民の土地利用に与
えた影響について検証していくが、その前提となるラオスにおける土地所有制度について
確認しておきたい。

0.3.1. ラオスにおける土地所有・利用をめぐる法制度

ラオスは、1975 年に人民革命党を唯一の指導政党とする現在の政権が誕生し、以来、一
党独裁の社会主義共和制が敷かれている。マルクス・レーニン主義を掲げるラオスにおい
て、土地の帰属については、土地法（2003 年に改定）⁴に、以下のように記載されている。

第3条 ラオス人民民主共和国の土地は、憲法17条に「国家は全土にわたって、中央集権
かつ一貫した土地の管理と、個人・世帯・経済組織に対する利用・貸与・コンセッショ
ンのための土地分配、軍・国家組織・政治団体・ラオス国家建設戦線・一般の組織に対
する利用のための土地分配、在留外国人・無国籍の者・外国人の個人およびそれらの人々
から成る組織に対する貸与またはコンセッションのための土地分配に対する責任を担
う」とあるように、国家共同体（*ວັງຄະມະຍາດແຫ່ງຊາດ/ national community*）の所有の下に
置かれている。

つまり、ラオスにおいては、基本的には、土地は国家に帰属するものであり、個々人や
個々の家族には、「利用」の権利が与えられている。一方で、1992 年に発布された「土地
に関する首相令第 99 号」には、「土地は、国家がその代表である国民共同体の所有財産で

⁴ ラオスでは、2013 年 10 月現在、国家土地政策の改定についての議論が行われており、これを受けて、
土地法の改定も予定されている。

ある」(第1条)としながら、「ラオスの国民は、土地を保有(ຄອບຄອງ)し、利用する権利を有する。また、法に基づいた相続、譲渡、貸与、売買によって、この土地の保有・利用の権利を移譲する権利を有する」(第3条)としている。

第2章で詳しく述べるように、ラオスでは1990年代から土地の利用・管理権を個人・世帯・組織等に付与する取り組みが進められてきた。

0.3.2. 慣習的な土地・森林の利用と所有

ラオスでは土地や森林は、法律上は国家に帰属するが、第3章で述べるように、村同士や村人同士の関係性のなかでは、土地や森林の利用・管理・所有の権利は各村や各個人・家族に認められてきた。土地登録制度が導入される以前から、慣習的には、土地の相続、譲渡、貸与、売買は行われてきた。

しかし、土地法(2003年)でも森林法(2008年)でも、慣習的な土地・森林の「所有権」については触れられていない。森林法(2008年)には、慣習的な森林の「利用」について、以下のような規定がある。

第42条 慣習的な森林の利用

慣習的な森林の利用とは、法律および規則に従って、長期にわたり行われてきた森林と森林資源の利用を指す。国家は、森林、森林資源、自然環境に悪影響を与えず、かつ個人や組織の権利や利益に反しない限り、各家族が禁止されていない森林において、木材を利用し、森林資源を収穫することを認める。

慣習的な森林と森林資源の利用は、森林に関する計画、村の規則、法律、および法規に沿って行われなければならない。

そもそも慣習的な森林の利用とは、多くの場合、法律や規則に規定されずに営まれてきたものであり、「法律および規則に従って」「(利用が)禁止されていない森林において」行われると規定されることで、地域住民が持つ慣習的な森林の利用権は恣意的に否定することが可能になっている。こうしたことから、ラオスにおける慣習的な土地・森林の利用・所有の権利は、政府が進める開発事業や政府の許可を受けた民間投資事業と対峙した場合、非常に脆弱なものであると言える。現在(2013年10月)、ラオスで改定のための議論が進められている国家土地政策(National Land Policy)に対して、土地問題に関心のあるNGOによって構成される土地問題ワーキンググループ(LIWG)は、「10年以上にわたって継続

⁵ 傍点は筆者。

的かつ排他的に利用されてきた土地や自然資源」に対する個人および集団の慣習的な土地所有権を認めることを明記するように求めている。さらに、こうした慣習的に利用されてきた土地・自然資源の用途についての決定や、公共の目的のための土地収用に際する補償に際しては、それが法的に登録されているか否かに関わらず、同等の権利を保護されるべきだとの提案が検討されている⁶。

本論文では、法的に土地利用権が認められているか否かに関わらず、焼畑民の慣習的な土地の利用・所有の形態に注目したい。本論文で、土地の「所有権」と記述する場合は、法制度とは無関係に、慣習的に認められている権利を指すものとする。

第4節 研究の方法

本論文で使用する調査データは、主に筆者が2005年から2013年3月まで関わってきた「ウドムサイ県パクベン郡住民参加型水源林保全事業」の活動のなかで収集したものである。特に、2008年、2009年には、メコン・ウォッチが支援をし、ウドムサイ県パクベン郡の農林事務所が実施した2村における土地・森林分配事業の見直し事業に、実践者として参加し、それぞれ3週間ほど村に滞在し、事業の実施に関わるとともに、参与観察を行った。また、2013年2～3月に、事業の終了時評価のため、郡農林事務所のスタッフ、対象村の村長および役員、水源林管理委員にインタビューを行ったうえで、世帯調査を実施した⁷。

また、ラオスの土地・森林政策に関しては、ラオス国家土地管理庁（NLMA）⁸や林野庁などの政府機関や、GIZ、TABI、JICAなどの開発援助機関、NGOなどが開催する会合やワークショップに出席して、情報収集を行ってきた。また、ラオスの中央・地方の政府関係者、開発援助機関の専門家、NGOのスタッフなどへの聞き取りも行った。

データの出所については、極力明記するように努めるが、特に断りがない場合は、同事業の活動のなかで収集した情報に基づくものである。

第5節 論文の構成

本論文では、以下のように議論を展開する。第1章では、まず資源管理政策の「失敗」のメカニズムをめぐる先行研究の整理・批判を通じて、本研究の主題を提示する。さらに、

⁶ 2013年8月12日、「土地所有権（land ownership）タスクフォース会合」での議論より。同タスクフォースは、天然資源環境省土地開発局と、LIWGの代表のNGO（CARE International）が共同議長を務める「土地サブセクターワーキンググループ（LSSWG）」の下に設置されている。

⁷ インタビューに際しては、原則として、収集した情報を事業の報告書および学術論文等に使用する可能性があることを被調査者に口頭で説明した。

⁸ 2011年6月の国民議会において、天然資源環境省（MoNRE）が新設され、NLMAはMoNREに編入された。

持続的な資源管理に向けた外部アクターとしての NGO の役割を、社会関係資本について論じた先行研究から考察する。

第 2 章では、ラオスの森林セクターの課題を概観したうえで、同国の土地・森林分配事業の概要と、同事業に関する先行研究を振り返り、ラオスの土地・資源管理のあり方を考えるための新しい視点を提示する。

第 3 章では、ラオスの焼畑民の土地利用の実態と、土地・森林分配事業が地域住民の暮らしに与えた影響、その影響に対する地域住民の反応をフィールド調査から明らかにする。そのうえで、同事業が政策上の目的に反して、破壊的な森林利用や地域住民の貧困化を引き起こした要因を分析する。

第 4 章では、ラオスで進められている土地利用権登録の状況を概観したうえで、フィールド調査から成果と課題について考察する。さらに、パクベン郡で地方政府によって個別世帯への土地利用権（Individual Land Titling）の交付が検討されている村を事例に、土地利用権登録の成否の要件を検討する。

第 5 章では、ラオスで国際機関や NGO による地域住民の土地に対する権利の向上に向けた取り組みを紹介したうえで、筆者が NGO のスタッフとして関わってきた水源林保全事業を事例に、資源管理における NGO の役割について考察する。

終章では、森林保全や地域住民の生活の向上を政策上の目的として掲げる資源管理政策が、かえって破壊的な資源利用や住民の貧困化を引き起こしてきたメカニズムについての議論を総括し、地域住民の暮らしに適した資源管理のあり方とそれに向けた NGO の役割に関する政策的インプリケーションを提示する。最後に、本論文の独自性と意義を述べて結びとする。

第1章 資源の破壊を引き起こす資源管理政策

第1節 問題の設定—資源管理政策の「失敗」をめぐって

本研究の目的は、土地・森林分配事業がラオス北部の焼畑民の土地利用に与えた影響を事例に、資源管理政策が、かえって破壊的な資源利用や地域住民の貧困化につながるメカニズムを解明するとともに、地域住民の暮らしに適した資源管理を実現するための要件を提案することである。さらに、土地・森林分配事業によって生じた土地利用をめぐる混乱を解決し、制度を改善していくうえで、土地・森林資源をめぐる直接的な利害から一定の距離を置く NGO がどのような役割を果たせるのかに注目したい。

ラオス北部の焼畑民にとって、農地と森林は不可分一体のものであり、共的「所有」と私的「所有」のはざまにある独特の土地所有の形態を伴って利用されてきた。土地・森林分配事業を通じて、画一的な土地・森林管理制度が押し付けられることで、土地利用の混乱、破壊的な土地・森林利用が引き起こされた。農地不足が深刻となり、村人は食糧不足や近隣の村から借地するための経済的負担の増加といった問題を抱えるようになった。さらに、必要な農地を確保できない村人は、水源林で「違法な」焼畑を行うようになったため、かえって森林管理をめぐる無秩序な状態が創り出されることになった。このことは、同事業を実施した郡農林事務所にとっても望ましいものではなかったし、この事業の普及を通じて土地・森林の管理を進めようとしてきた中央政府の目的にも合致していない。

地域住民の暮らしに適した土地・森林管理を実現する方法の一つは、焼畑民の従来の土地利用を公的な土地・森林管理制度に内包することである。筆者が関わってきた NGO メコン・ウォッチの森林保全事業では、土地・森林の再区分を通じて、適切な焼畑サイクルの維持に必要な土地を「農地」として登録することで、そこでの焼畑農業を含む土地利用を合法化し、地域住民の暮らしに合った土地・森林管理制度の実現を目指した。

焼畑撲滅政策が進められてきたラオスにおいて、焼畑民の土地利用のあり方を尊重し、制度のなかに取り込んだ試みは、一定の成果を上げたと考えるが、一方で、こうしたアプローチを可能にするには、村の人口に対して、焼畑サイクルを維持するのに十分な土地が存在していること、個々の世帯による土地の私有化が進んでいないことが条件として挙げられる。

逆に、従来の焼畑農業を維持するのに十分な土地がなく、また換金作物栽培や産業植林の機会が多く、土地の市場価値が上がることで、土地の私有化が進んでいる地域では、生計基盤の転換が図られる必要が出てくる。こうした場合、各世帯の土地利用権を法的に認めつつも、土地・森林資源を用いた生産活動に地域住民が主体的に関わることで、経済的利益が地域住民に配分されるようにするアプローチが考えられる。しかし、こうしたアプ

ローチを適用するには、農地の新規開拓の余地があること、市場へのアクセスが確保されていることなど、地域住民を取り巻く社会・環境条件に考慮する必要がある。また、土地の私有化による、富裕層への土地の集中や、各世帯による無計画な土地利用、モノカルチャーの拡大による土壌劣化などの新たな問題への対応が必要となる。

こうした土地利用計画の策定過程において、資源をめぐる直接的な利害から距離を置く外部アクターとしての NGO は、(1) 各アクターのコミュニケーションの食い違いを埋め、(2) 各アクターの政治力のバランスを調整することで、政策が導く資源破壊を回避する役割を担い得る。特に、ラオスのように、言論の自由が制限され、地域住民が声を上げにくい政治状況下では、各アクターの間を行き来し、それらをつなげて力関係を調整する NGO や国際機関の役割は特に大きいと考えられる。

第2節 国家と資源管理政策

先進国においても、発展途上国においても、資源開発や資源管理政策の「失敗」は起こりうる問題であるが、発展途上国の方が天然資源への経済的依存度が高いことが多く、資源に大きく依存しながら経済を成長させようとしている発展途上国における資源政策の失敗は計り知れない影響を及ぼす[アッシャー 1999=2006: 5]。また、発展途上国では、一般に、多くの人びとが天然資源に依存した暮らしを営んでおり、資源の破壊は人びとの暮らしに直接的に大きな影響を及ぼすことになる。ここでは、まず、資源政策の「失敗」が生み出されるメカニズムをめぐる議論を振り返ったうえで、本論文の主題である土地・森林政策に関して、制度改革を実施する国家の動機は何か、なぜ資源管理政策の実施にあたって国家政策上の目標（例えば、資源の保全や地域住民の貧困削減）に反する結果が生み出されるのか、持続的な資源管理制度を実現するために何ができるのか、という観点から先行研究を整理したい。

1.2.1. 資源管理政策の「失敗」

豊富な天然資源は資本が不足している途上国を発展に導く重要な要因となり得るように思われる。しかし、1980年代半ば以降、多くの発展途上国における事例調査から、豊かな資源が存在し、それに経済の多くを依存することが、かえって経済発展の障害につながると指摘されてきた。資源の不足が経済成長を停滞させているのではなく、豊かな資源を抱え込んでしまったことが、経済成長の妨げになっているという主題は1990年第半ば頃から「資源の呪い」と呼ばれ、経済学・政治学の両分野から研究されてきた[佐藤 2005: 197]。「資源の呪い」が引き起こされるメカニズムについて、佐藤は、石油や鉱物と行った特定の資源に依存することが、貧困を悪化させる要因を、5つのメカニズムに整理している。第

一に、市場価格の上下動が激しい一次産品に依存することで、経済全体が大きなショックにさらされる危険が高く、そうした急激な変化は適応力の弱い貧困層への打撃となる。第二に、国にとって重要な資源は国営企業によって独占されている場合が多く、利益配分が偏る傾向があるために、経済的な不平等が硬直化しやすい。第三に、資源セクターのにわか景気は、必ずしも雇用の増大に結びつかず、資源部門の輸出ブームによって為替相場が上昇し、それが他の輸出部門の競争力の低下につながってしまう。第四に、価値の高い資源の存在は紛争の火種となりやすいため、内戦の頻発化による貧困への悪影響が及ぼされることである。第五に、資源に強く依存する国では、民主主義的な土壌が育ちにくい。政府が税金に頼らなくても財源を調達できるようになるため、自国民に対する説明責任を果たす必要が薄れると同時に、財源は政治的指示を得る手段としてばらまかれるので、政治力をもたない貧困層への教育や保健支出は制約される[佐藤 2005: 197-199]。

安部竜一郎[2008]は、資源の「豊かさ」そのものより、アクターによって異なる価値付けを可能にさせる資源の潜在性に注目する。「資源の呪い」が、持続的な資源利用を目指して策定されたはずのインドネシアの森林政策が失敗を繰り返す理由の一つであるとしながら、すでに「劣化」してしまったはずの森林でも、アクター間の競合が生じている南スマトラの事例を紹介している。政府と産業造林企業が、経済的な価値の高い木が残っていない森林を「劣化」した森林と見なし、植林のための土地としての価値を見ていたのに対し、焼畑を営む地域住民は、焼畑の循環が保たれている限り、森は「十分にある」と捉えていた。こうしたギャップを抱えたまま、森林の回復を目指して導入された産業造林事業がかえってさらなる森林劣化を招いたことを指摘している。

一方、「資源の呪い」をめぐる議論に対しては、天然資源は潜在的な富であり、資源がなければ、途上国は今よりさらに貧しい状態におかれていたという反論もある。W.アッシャーは、鉱物資源の恵みが比較的健全な経済政策と組み合わせあって、経済の多様化と力強い成長を後押ししたチリの事例を紹介している。天然資源の輸出の増加により他の経済部門の輸出が困難になることや、インフレや輸出品への需要の増加により自国の生産物が他国のそれにとって代わられることは、輸出部門のにわか景気それ自体にあるのではなく、マネジメントとマクロ経済政策の失敗が問題だと主張する[アッシャー 1999=2006: 10-11]。

アッシャーは、天然資源の劣化や老化は元を辿れば、ほとんどは資源政策の失敗に行き着くとする[アッシャー 1999=2006: 6]。何を政策の「失敗」と捉えるかは、それぞれの研究者の立場によって異なるが、アッシャーは、「政策の失敗 (policy failure)」を、「さまざまな投入に見合うだけの社会の厚生に結びつかないような政策」[アッシャー 1999=2006: 7]と定義する。政府の資源の浪費に対しては、官僚や政治家の自己中心的態度、短期的な視野、腐敗／汚職、能力不足、訓練不足などを前提とした批判が行われがちだが、政府が行

う資源規制の巧みさを見れば、天然資源政策の失敗の原因を、政府の単なる無知や無能に見るのは誤りであると指摘する。一見「失敗」に見える政策の多くは、それを実行する役人たちにとっては政治的な成功を意味し、(政策が掲げる本来の目的とは別の) 経済的、政治的な目的を追求するために、不適切な資源開発を戦略的に促したり、自らそれに従事したりすることがあるというのがアッシャーの仮説である[アッシャー 1999=2006]。

アッシャーは、資源政策の失敗を政府の意図的な諸政策の直接的・間接的な帰結と捉え、企業や援助機関など政府外のアクターを、開発プロジェクトや財源など、政府が戦略を迫及するインセンティブを付与する存在として位置づけている。本論文で取り上げるラオスの土地・森林分配事業は、同政策が、政策上の目的として掲げる自然環境の保全、国民の生活の向上、焼畑の抑制、食糧増産、換金作物栽培の推進という目的のうち、そのどれも達成しないばかりか、破壊的な森林利用や地域住民の貧困化に結びつく事例が多く報告されているのにも関わらず、20 年近くにわたって継続されてきた。その背景には、アッシャーがいうように、企業や援助機関などが持ち込む開発プロジェクトや財源といったインセンティブが存在していたことが挙げられる。さらに、ラオス北部ウドムサイ県の事例では、郡当局は、同事業を進めることで、水力発電ダムの水源林保全、政策的村落移転、村落合併など、郡が進める政策を定着させようという狙いももっていた。しかし、政府の役人が、政策が本来掲げている目的とは別の意図を持って、戦略的に政策を進めているとしても、ときとして、その政策を実施する政府の役人も意図していない望ましくない結果が引き起こされることがある。ウドムサイ県の事例では、土地・森林分配事業は、水源林での違法かつ無秩序な土地利用や、地域住民の食糧不足を招き、村落移転による村同士の紛争を解決することにもつながらなかった。こうした事態に、政策を実施してきた郡当局自身が頭を悩ませ、問題解決に向けて NGO の関与を求めることとなった。ラオスの森林資源をめぐる複雑な政治性を解明するには、政府にとっての利害だけではなく、政府外のアクターを含め、それぞれのアクターの意図や行動がどのように相互に影響を与えあっているのかを分析する必要があるだろう。

また、アッシャーは、最適な分配をめぐる方法論について技術的な合意を得ることはできないし、分配の良し悪しは価値観で決まる問題だとし、最適な資源利用を分配上の公正よりも効率の観点から定義している[アッシャー1999=2006: 35]。しかし、地域住民の暮らしに適した持続的な資源管理のあり方に関心を持つ筆者としては、資源の周辺に暮らし、資源の破壊による影響を最も大きく受ける人びとがどのように資源を利用し、その資源が誰によって、どのように分配されるかを分析することなく、資源管理政策を議論しても、問題の解決にはつながらないと考える。本論文では、地域住民の土地・森林利用の実態と、実施された土地・森林管理政策との齟齬を分析することで、ラオスの土地・森林管理制度

の問題とその解決の糸口を見つきたい。

資源政策の「失敗」を資源の利用の効率性という観点から捉えたアッシャーに対し、佐藤仁は、「相対的に豊かな自然資源に恵まれているにも関わらず、資源の周辺に暮らす地域の人びとが困窮したまま」[佐藤 2002: 189]であることを問題視する。「相対的に豊かな資源は、それを取りまく空間ごと政府の手厚い保護を受ける一方で、そのそばに暮らす人びとは、資源から疎外されてきた」とし、資源の稀少性が誘発する政治的介入が、地域の人びとと資源を切り離したと主張した[佐藤 2002: 189]。

本論文では、政府が掲げる政策上の目的（森林の保全や土地・森林資源の活用による地域住民の貧困削減など）が達成されないことを、資源管理政策の「失敗」と位置づける。そのうえで、それぞれのアクターがその政策の運用にどのように関わり、その結果、資源の周りに暮らす人びとがどのような影響を受けたのかを論じたい。

1.2.2. 土地所有制度の改革と「需要-供給モデル」

D.フィーニー[Feeny 1988]は、土地所有制度を事例に制度変革について、変化を求める「需要」と制度変革のための意思や能力といった「供給」の側面から分析した。ある要素の相対的な価格が上昇すると、その要素の所有権のシステムを設置しようとする「需要」が高まる。しかし、変化が起こるのは、制度変更のための「供給」、つまり、新しい制度を提供するための政府の基本的な組織の意思や能力などがあるかどうかによるというのが、フィーニーの「需要-供給モデル」である。このとき、制度改革への意思は、制度改革を行う立場にいる者、すなわち政府のエリート政策決定者にとって生じる、私的な利益とコストにも大きく左右されると指摘している。また、エリートの関心と社会福祉が一致する場合もあるし、一致しない場合もあるというのがフィーニーの見解である[Feeny 1988: 274-275]。

フィーニーは、アジアの土地制度確定プロセスについて事例研究から、（１）土地の価値の上昇によって、土地を手に入れ、所有権のシステムを利用することへの関心が高まること、（２）公式かつ法的な制度へアクセスできる機会は公平ではなく、エリートは自分たちに有利なように土地の記録をコントロールすることに成功してきたこと、（３）多くの場合、政府にとって土地所有権登録のシステムを創設し管理することの重要な動機は、土地税収入を得たいという欲求であったこと、（４）（土地制度に関する）行政的な実践は、法に規定されているほど精巧かつ正確には行われていなかったこと、（５）貿易の増加と人口の増加が、地価の上昇の要因であり、地価の上昇によって、正確な土地所有権への要求が高まり、土地所有権登録のシステムの利用が拡大することを指摘している[Feeny 1988: 294]。

本論文で扱うラオスの土地・森林管理制度の課題を考察する際にも、制度変化を「需要」と「供給」から分析したフィーニーの視点は有効ではあるが、それだけでは森林資源をめぐるラオスの複雑な政治・経済状況の中で、あるアクターの行動や選択が他のアクターの行動や選択に影響をどう与えるかを分析するには不十分である。ラオスの場合、土地所有権¹や農地および林地の区分を確定することで海外からの援助を受けやすくしようとする政府の意図―同時に援助を実施しやすくしようという援助機関の意図―があったとも言われている。つまり、ラオス政府にとっては、政策上の目的である森林保全や農業生産の向上とは別のところにも「潜在的な利益を創り出す要因」 [Feeny 198: 273]があった。また、土地制度改革が定着／成功するかどうかを考えるうえでは、制度を実施する政府にとっての「需要」と「供給」のみならず、それが実施される現場レベルで、地域住民の土地利用の実態や、それを取り巻く内的・外的条件を分析する必要がある。

1.2.3. 土地・森林制度の改革と「シンプリフィケーション」

J.スコット[Scott 1998]は、政府の関心が様々な機能を果たして来た森林の経済的な役割にのみ集中し、それに合わせて森林の植生を画一化に向わせてしまう指向性を「シンプリフィケーション (simplification)」と呼んだ。地域の人びとの所有の制度は、政府の役人にとっては、判読が難しいものであった。そこで、国家は、税金、天然資源、土地を管理しやすくするため、個人的・主観的な「民衆のはかり (popular measures)」を、標準化された「国家のはかり (state measures)」に置き換えていった[Scott 1998: 25-33]。

第3章で述べるラオス北部の事例にも見られるように、国家によってはかられるようになる前のローカルな土地所有の形態は、多様で、複雑かつ柔軟なものであった。例えば、あるコミュニティの中の家族は、特定の期間だけ特定の作物を植えることができる土地の所有権を有しているが、数年後には家族の大きさや耕作が可能な人数などによって再配分されたり、収穫終了後、その土地は家畜の放牧地として村人の共有地となるといった土地所有の形態が想定される[Scott 1998: 33-34]。こういった土地所有のあり方は、そこに日々暮らす人々にとっては、非常に分かりやすいものであったが、行政官にとっては理解できるものではなかった[Scott 1998: 35]。

そこで、国家は、徴税可能な土地所有権を納税の義務を負う個人や組織に付与し、土地台帳や地図を作成していった。かつて地域住民が使う「民衆のはかり」は、「石が届く距離」「声が聞こえる範囲」といった人間の体や行動を基準としたはかりや、隣村までの距離を「3回ご飯を炊く距離」と表すように他の事象との関係で示され、文脈によって幅が許され

¹ ラオスにおける「土地所有権」「土地利用権」の定義については、次章で詳しく述べる。

るものであった[Scott 1998: 25]。しかし、近代国家が「自然」を「天然資源」に置き換え、天然資源や土地を管理し、税を課す過程において、それらを計測する必要性が生じる。いつも一定の量の木材の供給や一定の徴税を目指すために、単純化・統一された「はかり」が必要だったのである[Scott 1998:12]。

森林を単なる商品に置き換える急進的なシンプリフィケーションの試みは、森林の経済性を高めることを目指す国家にとっては、大きな「成功」を収めた。つまり、「はかり」を単純化・統一化することで、森林の生産性が高まり、減少していた国内の木材供給を回復させ、より画一された基準の、より使いやすい木材を供給し、林地の経済的見返りを向上させ、(伐期の)循環の期間がかなり短縮化することにつながった。一方、森林の植生が画一化され、単一樹種の森が広がることは、農民にとって災難であった。農民は、森林の生態が容易に与えてくれた放牧地、食糧、原料、そして薬草を奪われてしまった[Scott 1998: 19]。

佐藤[2002]は、シンプリフィケーションが持ち込まれるプロセスについて、以下のように述べている。

シンプリフィケーションとは、その時々政治・経済的な利害の所在に応じて、「ローカル」にまかされていた土地や景観を「上からの」視点で合理的に規格化し、中央集権的に再編成するプロセスである。このプロセスで、地域の人々は、自らの生活空間に存在する資源でさえ、その利用法を規制されることになる[佐藤 2002: 194]

P. ロビンスも、東南アジア諸国においては、政府による森林の資源価値の過度の一元化(oversimplification)とそのための政府・企業による林地の囲い込みこそが、東南アジアの森林劣化の背景になっていると指摘している[Robbins 2004]。

安部は、そうした森林の資源価値の過度の一元化が引き起こした森林劣化への対策として、すでにローカル・コミュニティが市場経済に包摂され、多様な価値を持つ生活資源としての森林と切り離されてしまった状況においては、「もはや政府か住民かという二項対立的な選択が意味をなさない... 住民にまかせれば森林資源管理はうまくいくという言説は、政府の専門家による施策の独占と同じくらい過度な一元化であろう」[安部 2008: 119]と指摘する。ラオスの土地・森林政策を見ても、後に詳しく見ていくように、村落移転や土地・森林政策の実施、市場経済化の浸透によって、人びとの資源利用を取り巻く環境が急激に変化している状況では、慣習法に基づく伝統的な資源利用に戻すだけでは、人びとの資源利用の権利を守り、持続的な資源利用を実現することは難しい。そうした認識に基づいて、新たな資源管理のあり方を模索する必要がある。

佐藤は、政府が自らの利害にもとづいてシンプリフィケーションの適用先を選択することがあるとし、曖昧なまま残される空間に、地域住民が役割を見いだせる可能性を示唆した。また、そうした場でインフォーマルに行われているコミュニティ資源管理を、国際社会が奨励することの可能性を提言している[佐藤 2002: 195-196]。しかし、政府がローカル・コミュニティに対して、シンプリフィケーションを押し付けてくる場合に、どのような適応が可能なのかを検証する必要があるだろう。

本論文で取り上げるラオスの土地・森林分配事業も、地域に固有の習慣やルールを無視し、政府にとって読み取れる(*legible*)ようにするために、森林と農地を線引きし、地図を作成し、面積を数値化していくという点で、シンプリフィケーションの一種であると考えられる。地域住民の個別的で主観的な「はかり」が、国家が求める統一された客観的な「はかり」に置き換えられ、天然資源や土地が国家によってより管理しやすく、徴税を可能なものに変えられていったとするスコットの説明は、第3章で見ていくラオスの土地・森林政策をめぐる状況についても当てはめることができる。

国家によるシンプリフィケーションという視点でラオスにおける森林政策の実施過程を追うことは重要だが、これまでのシンプリフィケーションをめぐる議論では、それがローカル・コミュニティ内部に与えた影響については、あまり注意が払われていない。ローカル・コミュニティが直面している土地・森林利用の混乱を解決する方法を探るためには、シンプリフィケーションが、ローカル・コミュニティに何をもたらすのかという機能に着目する必要がある。本論文では、ラオスで実施されてきた土地・森林分配事業を事例に、国家にとって読み取れるように導入された土地管理制度が、ローカル・コミュニティにどのように受け止められ、ローカル・コミュニティの土地や資源の利用のあり方をどのように変化させていったかについて考察する。

第3節 資源管理における外部アクターとしてのNGOの役割

次に、資源管理の改善に向けて、外部アクター、特に非政府組織(NGO)の役割についての議論を整理する。

1.3.1. 資源管理政策の改善における外部アクターの役割

アッシャーは、三つの理由から、NGOが資源管理の回復に貢献しうると主張する。すなわち、(1) 資源政策と資源開発のシステムに関わるNGOがあると、資源開発を操作しようとする政府の動きに対する民衆の意識が高まること、(2) NGOによる資源開発と政府規制を組み合わせれば、深刻な負の波及効果に対してうまく対処できる可能性が生まれること、(3) 政策の環境が短期的な視野を押し付けるようなものでない限り、非政府の資源

開発組織の方が、資源開発を長期にわたる持続性の観点から熟慮する本来的なインセンティブをもっていること[アッシャー 1999=2006: 257-258]である。

一方、佐藤は、プロジェクトへの出資金を武器に、これまで別々に行動してきたアクターが、互いに協力せざるを得ないような環境づくりを進めることで、外部アクターは、多様な利害の調整役としての積極的な役割を担うことができるとする[佐藤 2002: 171]。従来、NGO は草の根レベルで、地域住民に対して森林資源のオルタナティブを提供することで、森林保全を目指そうとする傾向がある。しかし、佐藤は、「より大きな国家政策のレベルで現地政府に圧力をかけ、生産的な資源が地域の人々に委譲されるような政策環境に向けて働きかける」[佐藤 2002: 174]ことを提案している。

安部は、多様なアクターが、同じ森林にそれぞれ異なる価値を見いだしているにもかかわらず、森林保全条例をツールとして対立から相補的な関係へ移行しつつあるインドネシアの事例を挙げ、住民の利害を排除せずに森林管理の施策に組み込んでいく「協働型環境ガバナンス」の可能性を提案している[安部 2008: 124]。一方で、安部は、住民による自然資源の持続的利用・管理が、住民の自発的な意思というより、しばしば NGO や政府など外部からの働きかけの結果であることが多い点、複数のアクター間の合議となった場合、途上国では、しばしば政府や企業、専門家らの発言力が大きすぎて住民の意思をガバナンスに反映させることが難しい点を「協働型環境ガバナンス」の課題として挙げている[安部 2008: 124-125]。後者については、ラオスの事例から考えると、発言力のアンバランスの調整に、外部アクターである NGO などが貢献できる場合があると考ええる。前者については、確かに、安部が指摘するように、NGO などの外部のアクターの働きかけで資源管理の仕組みが作られた場合、外部アクターが引き上げてしまった後、住民による主体的な関わりが衰えることが懸念される。安部は、「住民自ら『資源の守人』として役割を積極的に引き受けられるようになるためには、資源の持続的な管理が住民の利益につながるような仕組み作りが必要だろう」[安部 2008: 125]とするが、住民にとって資源を守るインセンティブを見いだす必要があるのと同時に、政府が住民を資源管理の主体として認める関係がどのように醸成されるのかにも注目する必要がある。そこで、社会関係資本をめぐる議論から、外部アクターの役割と課題を考えたい。

1.3.2. 社会関係資本の醸成における外部アクターの役割

佐藤寛 [2001] は、森林局と村人の間に「信頼関係」が欠如していることが森林保全や植林地域拡大の阻害要因となっている場合、外部者であるドナーが、本来目的とする活動とは直接関係のない便宜供与を行う「エントリーポイント活動 (EPA)」を行い、村人にインセンティブを与えることで、「縦の」社会関係資本の醸成のきっかけになり得ると論じて

いる。しかし、EPA による社会関係資本の醸成には、佐藤自身が挙げている「依存心の発生」以外にも、いくつかの落とし穴がある。第一に、社会関係資本を共有資源管理の分析の切り口として持ち込む際には、社会関係資本にも蓄積されやすいものと蓄積が難しいものがあることに留意する必要がある。第二に、各アクターの問題認識に関するずれやアクター間の情報や力関係の不均衡が「縦の」社会関係資本の醸成の妨げになっているような場合には、EPA の注入による解決は難しい。

佐藤仁〔2001〕は、援助介入プロジェクトを「外部からの専門的なインプットや付加的なインセンティブが必要な設計型」と「在来の資源や知識を軸にして、むしろそれを活かすような発見・支援型のプロジェクト」の二つの型に分類している。しかし、パクベン郡の土地・森林利用の問題に適用してみると、NGO や研究者が専門的な知識をインプットする「設計型」では、村人の土地・森林利用の形態を無視した「押し付け」になりかねないし、非木材林産物の植林など付加的なインセンティブを与えることで、外部者と行政官、外部者と村人の間に一時的な「信頼関係」を築くことはできても、各アクター間の情報や力関係の不均衡が解消されていない限り、外部者からのインプットが終わってしまえば、各アクター間の「縦の」社会関係資本を蓄積することは難しい。一方で、村人がもともと行っている土地・森林利用を支援する「発見・支援型」では、外部者が政策を批判することになりかねず、行政官の反発を招く可能性が高い。そこで、パクベン郡の土地・森林利用の問題を解決するために、この二つの型の折衷型の介入の可能性を考えてみたい。

中央の森林行政官と地方の森林行政官との関係においては、外部者が中央で議論されている土地・森林分配事業の課題に関する情報を地方行政官にインプットするという「設計型」で、地方でタブー視されている土地・森林分配事業の問題点に関する議論が可能であることを示すことができる。一方、「現場」においては、村人と行政官が共同で実際の土地・森林利用によって生じている問題を調査したり、これまでの土地・森林分配事業の成果と課題を一緒に振り返る場を作るなど「発見・支援型」のアプローチで、異なるアクターが「問題」に関する共通の認識を作るきっかけを提供することができる。その上で、中央で議論されている解決策や他の地域の取り組みなどの情報をインプットする「設計型」を組み合わせることで、村人と地方行政官の間の「縦の」社会関係資本の醸成・強化を達成することができないだろうか。

本研究では、森林資源の利用と保全をめぐるアクター間の力関係や情報の格差を調整し、特に地域住民や地方行政官が十分な情報を得、政策のプロセスに参画できるように支援することを広い意味での「アドボカシー活動」と呼び、ウドムサイ県パクベン郡の実証研究を通じて、外部アクターである NGO のアドボカシー活動の可能性と課題を検証する。

第4節 小活：資源管理政策の「失敗」と外部アクターの役割

発展途上国が豊かな天然資源に大きく依存して経済発展を目指そうとすることが、かえって経済発展の障害になるという「資源の呪い」をめぐる議論が行われてきた。発展途上国では、一般に、多くの人びとが自然資源に根ざした暮らしを営んでおり、資源の破壊は人びとの暮らしに直接的に大きな影響を及ぼしてきた。

政府の政策によって資源が非効率に消費される原因は、必ずしも政府の能力不足にあるわけではなく、政府の役人が経済的、政治的な目的を達成するために、意図的に政策の失敗が導かれている場合がある。しかし、政策を実施する政府の役人にとっても望ましくない結果が引き起こされることがあり、資源管理政策の失敗のメカニズムを解明するには、資源政策に関わるアクターの重層性に注目する必要があるだろう。

本来、森林資源を利用してきた地域住民にとって、森林が持つ価値は多様なものであるにも関わらず、資源管理政策を進める政府は、森林の経済的な価値にのみ注目し、森林の植生を画一化（シンプリフィケーション）に向わせてしまうような政策を実施してきた。植生の過度な画一化を伴う森林政策によって、地域住民はそれまで森林資源から受けていた様々な恩恵を奪われることになった。

本論文では、ラオスで実施されている土地・森林管理政策の一つである土地・森林分配事業を事例に、資源管理政策によってもたらされたシンプリフィケーションが地域住民の土地利用に及ぼした影響を検証し、資源管理政策の「失敗」の要因を明らかにしたうえで、持続的な資源利用のあり方を探りたい。その際、資源管理の改善に向けて、外部アクターとしての NGO が果たし得る役割に注目する。筆者は、資源管理の回復において、NGO は利害の調整役としての役割を担い得ると考える。政府の役人と地域住民の間の信頼関係が欠如していることが、資源管理政策の阻害要因となっている場合、外部者である NGO などのドナーが、どのようにして、政府の役人と地域住民の間の「縦の」社会関係資本の醸成のきっかけを作ることには貢献できるのか、筆者が関わってきたラオス北部の水源地林管理事業の事例から考察したい。

第2章 ラオスの土地・森林分配事業（Land Forest Allocation Programme: LFA）

第1節 ラオスの森林セクターの概要と課題

ラオスは、インドシナ半島の中央に位置する内陸国で、北に中国、東北にビルマ／ミャンマー、西にタイ、南にカンボジア、東にベトナムと国境を接している。国土面積は 236,800 ヘクタールで、そのうち 70%は山地である。人口は、約 650 万人[ラオス統計局 2012]で、政府の公式な発表では、ラオス人は 49 の民族で構成されている。2005 年の統計では、全人口の 73%は農村部に暮らしており、1995 年の 83%と比べると都市化が進んでいるものの[DoS 2005]、今も多くの人びとが農村部で自然資源に依存した暮らしを営んでいる。

ラオス政府は「2020 年までに後発開発途上国（LDC）からの脱却」を国家目標に掲げ、水力発電開発、鉱物資源開、プランテーション開発等に対する諸外国からの直接投資を積極的に受け入れ、2010 年以降は毎年 8%を越える GDP 成長率を維持するなど、高成長を続けている。

ラオスはアジアにおいて、最も豊かな森林が残り、生物多様性の豊かな国の一つである[UNDP 2001: 75]が、こうした経済開発に伴い、土地・森林利用には大きな変化が生じている。【表 2-1】に示すように、1940 年には 70%程度あったとされる森林率も、2010 年には 40.3%まで減少するなど、豊かな森林が急速に失われ、森林の分断化や違法伐採による森林劣化、希少野生動物の減少も深刻な状況にある[藤田 2012]。

【表 2-1】ラオスの森林率の推移

年	1940	1982	1992	2002	2010
森林被覆率（%）	約 70	49.1	47.2	41.5	40.3

（出所）藤田[2012]より。

- ※ 森林被覆率とは、樹幹率 20%以上、面積 0.5ha 以上、樹幹率 5m 以上、という 3 つの基準を満たす「現状森林」（竹林やゴム林は含まず）により覆われた国土の面積の割合を指す[藤田 2012]。
- ※ ただし、森林被覆率の定義は、各国・各機関によって異なる。例えば、FAO は森林の定義を「樹幹率 10%以上」としているため、FAO 発表の 2010 年のラオスの森林被覆率は 68%となっている。

ラオスの森林破壊の原因は、時代とともに変化している。第 2 次インドシナ戦争中は、北ベトナムによる物資や人員の輸送ルートが米軍による激しい空爆を受け、森林が破壊された。1975 年以降は社会主義政権の米の自給政策によって、特に北部で高地の森林を開墾

しての米作が奨励された。さらに、米軍の空爆によって生じた膨大な数の国内避難民による開拓も行われた。また、1990年代初頭まで、北部の各県の財政が伐採による収益に依存していたことも、森林の過剰な伐採の重要な原因となっていた[松本・ハーシュ 2003: 135]。

近年の森林減少の主な要因は、（１）換金作物栽培（ゴム、キャッサバ等）の浸透による用地の転換、（２）鉱山開発や水力発電所等のインフラ建設のための開発伐採である。インフラ開発のための土地コンセSSIONは、荒廃林または裸地にのみ割り当てられるとされているが、森林法では荒廃林および裸地の定義が極めて不明瞭であることで、豊かな天然林が伐採されたり、保全林や保護林と重複してコンセSSIONが割り当てられたケースも少なくない。これによって、開発に伴い多くの豊かな天然林が伐採されている[藤田 2012]。

第２節 ラオスの土地・森林利用に関わる諸政策

森林の減少と劣化に対し、ラオス農林省林野局は、2020年までに森林被覆率を70%に回復させることを目指した『森林戦略 2020』[DoF 2005]を策定し、森林の保全と回復のための各種政策・制度を打ち出してきた。その一つが、本論文で取り上げる土地・森林分配事業（LFA）である。土地・森林分配事業について詳しく見ていく前に、ラオスの山岳部の土地利用に大きな影響を与えている２つの政策、すなわち焼畑撲滅政策と村落移転政策について概略を述べる。

2.2.1. 焼畑撲滅¹政策

前述のように、ラオスの森林破壊の原因は、水力発電ダムなどの大規模インフラ開発事業、鉱山開発、違法伐採など様々な原因があるのにも関わらず、焼畑農業は森林破壊の原因として槍玉に挙げられてきた。1992年にラオス政府が国連環境開発会議（UNCED）に提出した報告書には、「ラオスの主な環境問題は森林減少であり、その一つが、伐採と火入れによって森林の枯渇と地下水の減少を引き起こしている焼畑である。これは、近年の洪水と早ばつの要因にもなっている」と記述されている[Souvanthong 1995: 1]。

1975年に成立した人民革命党を指導党とするラオス政権は、一貫して焼畑撲滅を重要な課題として挙げてきた。1979年に発布された「森林保全に関する内閣令第74号」において、水源林地域での焼畑禁止が明記された。第2次社会・経済開発5カ年計画（1986～1990年）において、食糧生産の拡大に続き焼畑の撲滅を目指す政府の方針が示された。さらに、

¹ 「焼畑抑制」「焼畑安定化」と訳されることもあるが、ラオ語では、「ガーン・ユティ・ターング・パー・ヘット・ハイ（ການຢຸດຕິຖາງປ່າເຮັດໄຮ່）」と記載される。「ユティ（ຢຸດຕິ）」は、「根絶・撲滅」を意味するため、本論文では、引用文を除いては「焼畑撲滅」と記載する。

1989 年の「第一回国家森林会議」では、全国規模で急速かつ広範囲に進む森林減少が重要課題として認識され、森林減少を食い止めるための重要な政策として、焼畑撲滅が位置づけられた。2001 年の第 7 回党大会では、2020 年までの開発目標が設定されたが、そのなかで、2005 年までの焼畑安定化と 2010 年までの段階的な廃止が目標として設定された [DoF-MAF 2005]。

実際には、焼畑農業の全面的な禁止は非現実的で、「2010 年までに焼畑撲滅」という目標は達成されず、現在は、政府の焼畑撲滅の論調はトーンダウンしている。2009 年 2 月に発布された「“焼畑”の種類と定義に関する農林省通達第 34 号」では、焼畑を「無秩序に毎年焼畑地を移動する」「開拓型」の焼畑（ハイ・ルアンローイ）と「限られた数カ所のプロットを回る」「循環型」の焼畑（ハイ・モンウィエン）に分け、前者を「森林資源の破壊につながり、環境に悪影響を与える」としているが、後者については「地方の行政当局、関連部局、村人の合意に基づいて決められた土地で行われる」として認めている。

2.2.2. 村落移転政策

ラオス北部の山岳民の暮らしと土地利用に大きな影響を与えてきた政策として、村落移転・合併政策が挙げられる。長く続いた内戦を経て、1975 年に成立したラオス新政権は、反政府勢力から治安を守るため、山岳部や辺境の地に暮らす少数民族を移動させる政策を実施した [Baird & Shoemaker 2005: 6]。

その後も、ラオス政府は村落移転政策を実施してきた。この村落移転政策は、（１）焼畑の撲滅及び低減、（２）麻薬撲滅、（３）治安維持、（４）開発事業の効率化、（５）文化融合と国民国家建設、といった政府目標の下で正当化されてきた。

焼畑の撲滅は、政府にとって村落移転政策の主要な動機であり、高地に暮らす人びとを低地に移動させ、焼畑を単一樹種の産業植林や換金物栽培の用地に転換してきた [Baird & Shoemaker 2005: 6-11]。

さらに、ラオスでは、党中央による地方管理体制の構築過程において、小規模な村々を合併し、かつグループ化することで、国防と治安維持、経済・社会開発分野における総合力を強化し、開発を進めようという方針がとられてきた。2004 年に発布された「村建設および開発村グループ建設に関する政治局命令第 09 号」に基づき、近隣同士の 2～3 の村を合併し大規模村を建設したうえで 5～7 村を統合し、一つの開発村グループ（クムバーン・パッタナー）を形成することで、これまで各村単位で行ってきた開発をより大きな規模で実施しようと試みられてきた [山田 2011: 71-73]。開発事業の効率化を目的とした村落合併の過程でも、村落移転が実施されてきた。

しかし、こうした村落移転は、移転させられた住民の貧困化や死亡率の上昇につながってきたと報告されてきた。この移転政策の問題を分析した I.ベアードと B.シューメイカー [Baird & Shoemaker 2005]は、ラオスで活動する多くの国際開発機関が、村落移転政策の重大さと影響を認識・理解せずに、同政策を積極的にもしくは無批判に支援し続けてきたと批判している。

第3節 土地・森林分配事業 (Land Forest Allocation Programme)

ここで、本論文のテーマとして取り上げる土地・森林分配事業の導入の経緯と概要を述べた上で、先行研究から同事業の課題を整理したい。

2.3.1. 土地・森林分配事業導入の経緯と概要

社会主義国であるラオスでは、土地や森林は国民の共有財産とされ、従来、その配分や管理についての意思決定は政府が行うことになっていた。しかし、1990年代初頭から、市場原理に基づいた経済運営の一環として、土地の利用権を確定し、個人や法人に土地利用権証書を交付する事業が実施されるようになってきた。土地・森林分配事業もこうした政策に沿って実施されるようになったものである[大矢 1998: 272]。

1989年に開催された「第一回国家森林会議」のなかで、森林資源の管理を地域住民に委譲する項目が盛り込まれた[百村 2005: 80]。1990年には、北部サイヤブリ県とルアンパバーン県で試験的な実施が始められた[Ducoutieux et al. 2005: 504]。1994年に発布された「土地・森林分配に関する首相令第186号」、「土地管理と土地・森林分配の継続に関する首相令第3号」、およびそれを具体的を実施するための「農林省令第822号」(1996年)に基づいて、1996年から全国規模で導入されるようになった。

土地・森林分配事業の導入に際しては、1980年代後半からベトナムで実施されていた同様の事業を参考に、土地・森林分配事業の準備が進められていった²。また、ラオスは、1999年からベトナムからの技術的・資金的な支援を受け、県レベルの農地利用計画マスタープランを準備してきた [Rock 2004: 18]。一方で、ベトナムやタイが、マクロ・レベルの土地利用計画に重点を置き、特にベトナムでは土地利用計画がトップダウンで行われてきたのに対し、ラオスは村落レベルの土地利用計画作りに焦点を当てた国家プログラムを実施してきた[Rock 2004: 41]。制度上は、村落住民主導による森林・林野管理の仕組みづくりが目指されており、近隣国の類似プログラムに比べ林野制度面でかなり革新的」[大矢 1998: 275]であるとの評価がある。

² 国立農林業普及局 (NAFES) 焼畑安定化課の職員へのインタビュー (2009年9月14日) より。

ラオスの土地制度改革にあたっては、アジア開発銀行（ADB）、世界銀行、国際連合食糧農業機関（FAO）などの国際援助機関、スウェーデン国際開発協力庁（Sida）やドイツ技術協力公社（GTZ）などの二国間援助機関をはじめとする国際機関も、実施を支援してきた [Moizo 2004; Ducourtieux et al. 2005]。

農林省令 822 号には、この事業の目的として、（１）土地・森林・水源などの天然資源を効率的かつ持続的に管理・利用し、自然環境の保全を図ること、（２）焼畑民や貧困層をはじめとする国民の生活を向上させるため、農業・森林分野の開発および安定した職業の創出を通じて焼畑耕作を抑制すること、（３）食糧増産を推進すること、（４）換金作物への投資を推進し、地域住民の収入を増大させること、が挙げられている。

2.3.2. 土地・森林分配事業の実施手順とその改定

土地・森林分配事業とは、「特定の土地や森林が、どこの誰のものなのかを確認する作業を通じて、土地と森林をめぐる競合を調整すること」 [名村 2008: 205] であり、農耕利用の林野を各農家に配分して土地の保有・利用・相続などの諸権利を認め、森林は村落共有林として村落に利用権を認める代わりに管理義務を課すことを主な内容としている [大矢 1998: 272]。

【表 2-2】に示すように、土地・森林分配事業が導入された当初、実施手順として、8 つの段階が定められた。すなわち、準備、村境と土地利用区分の策定、データ収集と分析、森林と土地の分配決定、農地の測量、森林・土地利用に関する合意と村人への権利の委譲、土地管理の普及（持続的な生計向上につながる生産性の高い土地利用についての技術指導など）、モニタリングと評価である。

しかし、実際の運用となると、7 段階目の普及活動は滞りがちで、NGO や国際機関などドナーが支援している地域でしか実施されてこなかった [Soulivanh et al. 2004]。続く、モニタリング・評価もほとんど実施されないことが指摘されてきた [Soulivanh et al. 2004; Fujita & Phanvilay 2004]。

こうした課題が指摘されるなか、1980 年代半ばからラオス林野庁を支援してきたスウェーデン政府の資金で実施されてきた「ラオス・スウェーデン森林プログラム（Lao Swedish Forestry Programme: LSFP）」の一環として、2001 年に土地・森林分配事業の作業手順の改定が行われた。

主な変更点としては、土地利用の生産性を高めるための普及活動は村の開発プロセスの一部であり、土地利用計画と土地分配（LUP/LA）の期間内に完了できるものではないことから、「普及」のステージが削られた。また、山岳地域のための村の土地利用計画と土地利用の実践のデモンストレーションが LUP/LA の作業計画に加えられた。また、土地分配の

データ、村の合意、村の土地利用計画、一時的土地利用権利証（Temporary Land Use Certificate: TLUC）などのデータの紛失の問題があることから、LUP/LA の情報の保存の
手順と方法が作業手順のなかに組み込まれた。さらに、個々の世帯に発行された TLUC の
詳細を登録する一本化されたシステムはなく、土地分配の記録台帳作成の仕組みを DAFO
に設置することが、9 段階目の作業手順として付け加えられた。[Soulivanh et al. 2004]。

【表 2-2】ラオスにおける土地利用計画(LUP)／土地分配(LA)の作業手順

手順	主な作業		
	8 段階の手順（1997 年）	10 段階の手順（2001 年）	PLUP マニュアル（2010 年）
1	LUP と LA 活動実施のための準備（スタッフのトレーニング、資材の準備、村びとへのコンサルテーション）	LUP と LA の準備	PLUP のための準備
2	村境の調査、土地利用区分の策定、森林調査および土地利用地図の作成	村境の描写と土地利用区分	社会経済状況、土地・森林データの収集
3	土地保有、社会経済状況とニーズに関するデータ収集と分析	データ収集と分析	村と「クムバーン」の描写
4	村の土地利用計画と土地分配の会合	村の土地利用計画	村と「クムバーン」の森林農地利用区分
5	農地の測量	森林と農地の分配の意思決定	村と「クムバーン」の土地管理計画
6	森林・農地の合意と住民への権利委譲の準備	農地の実測	土地データの記録の保管とデジタル地図の作成
7	土地利用管理についての普及活動	森林・農地の合意と村びとへの権利委譲	農村における土地の登録と利用権交付
8	モニタリングと評価	LUP と LA の情報の保管	村と「クムバーン」のネットワーク構築と強化
9	－	農地分配の記録作成	モニタリングと評価
10	－	モニタリングと評価	－

（出所）Soulivanh et al.[2004]および NAFES et al.[2010]より筆者作成。

さらに、2010 年、日本国際協力機構（JICA）とスウェーデン国際開発協力庁（Sida）の共同による「森林戦略 2020 実施促進事業」と、ドイツ技術協力公社（GTZ）の「ラオードイツ土地政策開発事業」の支援を得て、『村落と“クムバーン”³レベルの参加型農地・林地利用計画マニュアル』が策定された。改定されたマニュアルの主な特徴として以下の点が挙げられる[東 2009: 59]。

- ・ 焦点が焼畑の安定化から土地利用権の保障の向上に移されたこと。
- ・ 市場経済志向の開発の拡大が村への圧力になり、食糧の安全保障が脅かされている現状を受け、適切な農地を住民が使えるようにすることが必要であると明記されている。
- ・ 商業投資がラオス全土で拡大していることを受け、精度の高い地図や GIS、航空写真などを用いて、より正確な地図作りが求められていること。
- ・ これまでは個人や企業にしか認められていなかった土地の利用・管理権がグループや村にも認められるようになり、農地、利用林、埋葬林、伝統・宗教儀式のための土地、放牧地を共有地として登録することが可能になった。
- ・ これまで村人の参加がなく、植林の候補地などの囲い込みが行われたといった問題を受け、土地計画策定プロセスへの村人の参加が強調されていること。
- ・ これまで土地利用計画は村単位で作られてきたが、開発や資源管理を効率的に進めるために「クムバーン」単位の土地利用計画が取り入れられたこと。

この PLUP マニュアルには、これまでの土地・森林分配事業の課題を踏まえた改善が取り入れられている。これまで焼畑の抑制と村人の生計の維持といった目的がぶつかり、村人にとって不利な状況が生み出されてきたことや、投資企業が土地・森林分配事業に資金提供することで、村人の生活よりも企業利益を優先した土地・森林区分が作られてきたことといった過去の土地・森林分配事業の問題点を指摘している点、また共有地の登記を提唱している点は大いに評価できる。しかし、土地・森林分配事業が行われる現場では、依然として、地方行政官の実施能力、資金、機材などに限界があり、政府のパイロット事業やドナーの支援が入っている地域を除いては、1997 年の実施手順が採用されているのが現状である。

2.3.3. 土地・森林分配事業の課題

³ 開発村落グループ。クムバーンは郡と村の中間に位置し、上級の政策を末端レベルで指導するために形成されたグループであり、地方行政法で定められた正式な行政級ではない[山田 2011: 71-73]。

土地・森林分配事業によって土地や森が線引きされ、その土地区画を管理する権限と義務が明確になることによって、「保全の対象となる森林が明確になり、森林が管理しやすくなった」[名村 2008: 215]など、曖昧であった土地の権利が確定することで、定着農業の推進などに役立つこともある[北村2003: 227]。また、土地・森林分配事業は、持続的な森林管理の実現のために地方分権化を目指す政府の試みの一環と捉えられ、土地・森林分配事業を通じて森林管理のための資金源と責任の明確化が図られてきた [Fujita & Phanvilay 2008]。目的の一つである焼畑抑制については、「(土地・森林分配事業の) 結果、2001年の農林省統計によると、焼畑面積は土地分配が開始された1996年と比較して約38%減少したとされている」[横山 2004a: 21]、「1997年から2000年の間の一般的な傾向として、高地の焼畑地の減少と低木や草地の増加が見られる」[Thongmanivong & Fujita 2006: 240]とする報告がある。

しかし、土地・森林分配事業による森林率の上昇は、森林劣化が止まったことを意味する訳ではなく、多くの場合、森林の再生は部分的なものであり、商業的な価値の低い森林に留まることも指摘されている[Thongmanivong & Fujita 2006]。また、土地・森林分配事業によって作られた土地・森林利用計画が形骸化し、効果を発揮しなかったり、かえって林産物資源の枯渇を招いたりする事例が全国的にも報告されている[北村 2003: 227]。

ここで、先行研究で指摘されている土地・森林分配事業の主な課題を整理したい。第一に、土地・森林分配事業の実施に関わる地方行政官のキャパシティをめぐる問題が実施当初から指摘されてきた[大矢 1998; 百村 2005]。地方行政官のファシリテーション、土地利用調査、地図作成などの能力には限界があり、地域によって実施される事業の質にはばらつきがある。また、急激な市場経済化が進み、人びとのダイナミックな移動が行われるなかで、地域の人びとの資源利用は大きく変化している。こうしたなかで、環境保全と資源の需要との間のバランスを調整する能力を郡農林事務所に求めるのは難しいが、郡農林事務所の組織能力の強化は不十分であることが指摘されている[Fujita & Phengsopha 2008]。

第二に、時間や資金に制約があることが挙げられる[大矢 1998; Rock 2004; Fujita & Phanvilay 2004; 百村 2005; 名村 2008]。資金が十分でないことから、モニタリングや評価のプロセスが省略されることが多く[Fujita & Phanvilay 2004; 百村 2005; 名村 2008]、土地・森林分配事業によって生じた問題が温存されたり、土地・森林分配事業による土地・森林区分が形骸化してしまったりする事例も報告されている。

第三に、住民参加の欠如が指摘されてきた。特に公用語であるラオ語を理解しない少数民族、とりわけ女性の参加は大きな課題とされてきた。前述のように予算に制約があるなかで、一村あたりの土地・森林分配事業にかけられる時間が短く、事前に村びとの理解を得ることができないまま事業が進められたり、村の境界を確定する際の隣接する他村との

合意が曖昧なままになったりしている事例も報告されている[名村 2008: 213-214]。また、行政官の住民参加の必要性に対する理解の不足も指摘できる。

第四に、土地・森林分配事業は森林保全を重視する傾向にあるため、地域住民の生計維持に必要な農地よりも、保全林や保護林の面積の確保が優先されることが問題視されている。「農地が足りなくなり、林地と指定された区域を農地に転換せざるを得ない例」[名村 2008: 215]も報告されている。

第五に、土地・森林分配事業の恣意的な運用が森林問題に関わる NGO によって指摘されてきた[TERRA 2004; 名村 2008]。土地・森林分配事業の過程において、森林は森林法に基づいて、保護林（水源林の保護）、保全林（生物多様性の保全）、生産林（木材の生産）、再生林（天然力による森林への回復）、荒廃林（植林、放牧、農業用のための個人等への配分）[北村 2003: 215]の 5 種類に分類されてきた⁴。しかし、この森林区分、特に荒廃林は、恣意的に分類される事例が報告されている。例えば、プランテーション企業が土地・森林分配事業の資金を提供し、自分たちの事業に都合の良い土地を荒廃林と分類することで、土地取得がしやすくなるなど、土地・森林分配事業が企業による土地収奪を助長しているという指摘がある[TERRA 2004: 24]。また、樹冠率などから見て「荒廃」している森であっても、村人は非木材林産物（NTFPs）の採取などに利用してきた。こうした森が荒廃林に分類されることで、村人の理解を得ないまま植林事業が進められ、村人が生計手段を失うということも起きている[名村 2006; 名村 2008]。

第六に、土地・森林分配事業により土地利用権の売買が可能になることで、村落林や個人割当林の木材が不当な低価で伐採業者に売られてしまう事例も報告されている。ラオス中部サワンナケート県の事例では、土地・森林分配事業によって、土地の保有、利用、相続権が認められたことで、松明の油や防水加工に使われる樹脂の採取が盛んだったフタバガキの木々の商業伐採が促進された[竹田 2003]。

第七に、住民の慣習的な土地利用と土地・森林分配事業による土地・森林区分の乖離が指摘されてきた。その一つに、村の境界が引かれることによって、これまで近隣の村と共同利用・管理してきた資源をめぐる対立の発生が報告されている[百村 2005; Fujita & Phanvily 2004; Fujita & Phengsopha 2008; 名村 2008]。線引きによって、資源の利用と管理が排他的なものとなり、特にその資源が稀少であったり、商業的な価値が高かったりする場合には、資源をめぐる競争を招いてしまう[Fujita & Phengsopha 2008: 121]。名村隆行は、「土地・森林分配事業は村を単位とした森林管理を基盤としつつも、近隣村を巻き込んで合意を得なければ実行力がなくなってしまう」[名村 2008: 222]と主張する。

⁴ 2007 年の森林法改定で、森林区分は、保護林、保全林、生産林の 3 区分に変更された。

さらに、焼畑耕作が地域住民の生業の中心である北部地域では、土地・森林分配事業が土地利用の混乱を招き、貧困を助長しているという指摘がなされてきた[Roder 2001; 北村 2003; 横山 2004b; Evrard and Goudineau 2004; Ducourtieux et al. 2005]。十分な農地が分配されないと、焼畑の休閑期間が短縮される。休閑期間の短縮は、多くの場合、雑草の増殖を引き起こし、収量の低下や耕作期間中に雑草刈りにかかる世帯労働力の必要の増加につながり、焼畑耕作を営む農家の暮らしを圧迫してきた。

第4節 小活：土地・森林分配事業を考える新たな視点

ラオスでは、森林の減少と劣化の防止が国家の重要課題と認識されるようになるなかで、林地の農地を線引きし、農地を各世帯に配分して効率的な土地利用を目指しつつ、森林は村落に利用権を認める代わりに管理義務を課すことで持続的な資源管理を行おうとする土地・森林分配事業が実施されてきた。しかし、実施当初から、地方行政官のキャパシティの不足、時間・資金的な制約、住民参加の欠如など、制度・運用上の課題が指摘されてきた。また、地域住民の土地利用にそぐわない線引きが、土地・森林利用の混乱を引き起こしていることが報告されてきた。

これまでの土地・森林分配事業をめぐる先行研究を大まかに分類すると、同事業に関する関連法制度を整理し、制度改善に向けた提言を行っている研究[Namura & Inoue 1998; Soulivanh et al. 2004]、土地・森林分配事業に関わってきた NGO の経験に基づいた報告[赤阪 1996; 赤阪 2004; 名村 2006; 名村 2008]、土地・森林分配事業の焼畑耕作や森林利用に与える影響を明らかにする研究[Vendergeest 2003; 竹田 2003; 横山 2004; Ducourtieux et al. 2005]、フィールド調査に基づいて土地・森林分配事業の運用の課題を述べた研究[百村 2005; Fujita & Phanvilay 2004]などがある。

しかし、地域住民の土地・森林利用の実態を踏まえたうえで、制度と現場で生じている問題のギャップを解明しつつ、制度の改善に結びつくような具体的な提言を行っているものは少ない。

また、本研究の調査対象地であるウドムサイ県パクベン郡の事例を見ると、土地・森林分配事業が目的として掲げている森林保全を達成できなかった理由は、これまでの先行研究で指摘されてきた人的資源、資金、技術支援の不足だけでは説明できない。実質的な問題改善のためには、地域住民の土地利用の実態に基づいた現実的な政策提言が必要となる。

ここで指摘しておきたいのは、土地・森林分配事業が自然環境の保全、国民の生活の向上、焼畑の抑制、食糧増産、換金作物栽培の推進という多様な目的を掲げ、農業政策と森林政策の二つの側面を併せ持っているということである。土地・森林分配事業がこのような多面性を持つことから、ラオス政府や開発機関、民間企業など様々なアクターの思惑が

関わっていることが分かる。

さらに、土地・森林分配事業の導入は、1980年代半ばからラオス政府が進めてきた焼畑抑制政策と密接に結びついていた。ラオスの森林率の急激な減少を受けて、実際には、水力発電ダムなど大規模なインフラ開発や鉱物採掘事業も、森林減少の大きな要因であるにもかかわらず、森林減少の「犯人」として槍玉に挙げられた焼畑耕作の撲滅が進められてきた。土地・森林分配事業を通じて、焼畑撲滅という国家目標の推進が図られたのである。第2次経済・社会開発5カ年計画（1986～1990）で焼畑撲滅が謳われると、土地・森林分配事業導入の準備が進められていった。

一方、土地・森林分配事業を必要とする声はラオス政府の外からもあがっていた。土地・森林分配事業が準備されていた1990年代初めは、カンボジア和平によって、ラオスやベトナムを含むインドシナ地域に対する開発援助が増え始めた時期であった。開発支援を行う先進国や多国間の援助機関は、土地や森林の帰属が明確にされていることを求めた[松本2004]。植林やインフラ開発を進める海外の投資企業にとっても、事業実施のためには土地利用区分が明確にされていることが望ましかった。土地・森林分配事業推進の背景には、こうした外部のアクターの思惑も作用していたと考えられる。

土地・森林分配事業のモデル事業となったサイヤブリ県では、地方行政官自らが荒廃地の利用権を得て、そこに換金作物を植えることで、私腹を肥やしていたという報告もある[赤阪1996]。この報告からは、地方の役人の間には、土地・森林区分を進めるうえで、ラオス政府が掲げた本来の政策の目的とは別のインセンティブが働いていたことがうかがえる。これらの事例に見られるように、それぞれのアクターが土地・森林分配事業を通じて目指そうとしたものは一つではなかったのである。

このように土地・森林分配事業の目的が多面性を持ち、土地・森林分配事業実施をめぐる様々なアクターの思惑が働いていることが、土地・森林分配事業が政策上掲げてきた森林保全にも地域住民の生活向上にも結びつかないまま実施され続けてきたことにつながっているのではないだろうか。ラオス北部ウドムサイ県パクベン郡で行われた土地・森林分配事業を事例に、土地・森林分配事業がその政策上の目的に反して破壊的な土地・森林利用や地域住民の貧困化を引き起こした要因を明らかにしたうえで、地域住民の暮らしに適した資源管理政策を可能にする要件を検討したい。

第3章 「農地」と「森」が分けられるとき

—土地・森林分配事業が焼畑民の土地利用に与えた影響—

土地・森林分配事業という「国家のはかり (state measures)」が持ち込まれるまで、ラオス北部の山岳部で焼畑を営む人びとは、独自の「民衆のはかり (popular measure)」を用いた土地利用を行ってきた。焼畑民にとって、「森」と「農地」は循環するものであり、分けることのできないものだった。本章では、焼畑民の土地利用に土地・森林分配事業が与えた影響と、それに対する人びとの反応を見ていく。そのうえで、土地・森林分配事業が、それが掲げる政策上の目標、すなわち、森林保全や地域住民の生計向上に逆行する結果を引き起こした要因を明らかにする。

第1節 ラオスの焼畑耕作

焼畑とは、草木を伐採し、火入れをして整地し、作物栽培を短期間行う農法である。通常、収穫を終えた後の農地は放置され、休閑期間を経て植生が回復すると、再び作物栽培に利用される。東南アジアの山岳部では、古くから人びとの食糧生産を支えてきた。まず、ラオスの焼畑民の暮らしとそれを取り巻く変化について概観する。

3.1.1. ラオスの焼畑耕作と焼畑民の暮らし

焼畑耕作に従事する人口は減少しつつあるものの、1990年代になっても、世界中の熱帯・亜熱帯地域で、約3億人の人びとが関わっており、地球上の開拓が可能な土地のうち、30%以上が焼畑耕作に利用されていると言われる[Roder 2001: 1]。焼畑は、森を伐採し、火を入れることから、環境破壊の原因とされ、東南アジアでも各国政府は焼畑を抑制するための施策を取ってきた。一方で、焼畑耕作は、森林を伐採、火入れをして短期間の土地利用を行った後、極端な土壌流出が起こる前に耕作を放棄し、次の伐採・火入れまでに十分な期間において森林の再生をはかることができる場合には、熱帯ないし亜熱帯の自然によく適応した農耕形態だとされている[佐々木 1989: 3]。

ラオスでは、人口の8割が農村部に暮らしている。2000年の統計によれば、ラオスの農村部の人口の25%にあたる15万世帯が焼畑に従事しており、休閑地も含めれば、農業に使われる土壌の80%以上が焼畑に使われているとされる[Roder 2001: 1]。現在は、ラオス政府の焼畑抑制政策により、焼畑に従事する世帯は減少傾向にあるが、依然として焼畑は、ラオスの多くの人びと、特に山岳部に暮らす少数民族にとって、重要な食糧生産手段となっている。

焼畑では、陸稲のほかに、トウモロコシ、根菜類、豆類など、さまざまな作物を植える。

また、収穫後に回復した二次林では、タケノコやキノコなどが収穫され、食料や現金収入源として、人びとの暮らしを支えてきた。

ラオス北部ウドムサイ県の事例では、焼畑民の1年は毎年1月ごろ、農地の選定に始まる。これはおもに男性の役割で、土壌や森の年数、過去の経験などから、よりよい収穫が期待できる農地が選定される。2月～3月に草木を伐採し、農地を開拓し、農地が十分に乾燥すると、火入れが行われる。雨季の始まりを待って、籾蒔きが行われる。この時、土壌や日当り、傾斜などの条件にもっとも適している籾を選んで、植え分ける役割はおもに女性が担う。また、トウモロコシ、根菜類、豆類など、さまざまな作物も植えられる。9月～12月ごろの収穫の時期を迎えるまで、焼畑作業のなかでもっとも重労働である草刈りの作業が続けられる。

【写真 3-1】共同作業で行われる陸稲の収穫



出所：筆者撮影（2011年11月）

また、焼畑は、それを行うそれぞれの民族の文化や信仰とも深く関わっている。本研究の対象とする北部ウドムサイ県のクム¹民族の村では、焼畑の農地選定、伐採、火入れ、籾蒔き、収穫などの作業を行う前に、精霊に祈りを捧げる儀式が執り行われる。また、収穫が終わり、新しい農業シーズンが始まる前には、新年を祝い、翌年の豊作を祈る祭りが開かれる。

¹ 「カム」とも表記されるが、本論文では、ラオスにおける同民族に関する研究の第一人者スックサワン・

焼畑に植えるモチ米は、早稲（わせ）、中稲（なかくて）、晩稲（おくて）に分類され、各家族は代々、何種類もの種籾を受け継いできた。北部ウドムサイ県のある村では、少なくとも3種類の早稲、3種類の中稲、12種類以上の晩稲の種が受け継がれている。収穫期の異なる米を植えることで、天候の変化などによる収穫不良のリスクを分散する。

種籾は長期保存できないため、毎年すべての種類の米を植え、種子を残してきた。村人は「今年一番栽培に適している米が、来年の焼畑地の土壌や気候に向いているとは限らない。多様な種籾がないと、その年の状況に対応できないリスクがある」と言う。何世代にもわたる焼畑の経験のなかで、リスクを最小化し、生産を安定させる知恵が培われている。

3.1.2. 焼畑休閑地の重要性

ラオス北部の山岳地帯で行われている焼畑は、多くの場合、5年～10数年周期の循環式で行われている。村人たちは、二次林を伐採し、火を入れ、農地を拓く。収穫を終えると、その畑は数年間放置される。1年も経てば背の高さほどの草が生い茂り、やがて焼畑休閑地ではタケノコなどの林産物が採れるようになる。そして、収穫から数年が経ち、ある程度植生が回復すると、そこが再び農地に選ばれる。焼畑休閑地とそれが育む非木材林産物（NTFPs）の重要性は、多くの研究者によって報告されてきた[竹田 2008; 広田 2008; 横山 2013]。

焼畑耕地から二次林へと移行する休閑期間には、地域や森の年数によってさまざまな植物や野生動物が育まれる。二次林で採れる林産物は、ときには米に代わる代替食として、ときには現金収入源として、村人の生活を支えている。焼畑の二次林にしか育たない植物もあり、二次林は焼畑によって作られ、焼畑民の暮らしを支える「里山」だと言える。焼畑二次林では、さまざまな野草、数種類のタケノコ、キノコ類、イモ類などの植物や、リス、ネズミ、イノシシなどの野生動物が採取・狩猟できる。主食の米が足りなくなると、村人たちは森に入って、タケノコやイモなどを掘ることで飢餓を回避してきた。また、森は、頭痛、腹痛、神経痛、歯痛など、さまざまな病に効く薬草の宝庫でもある。外部の人からは、利用価値のない「荒廃林」と見られがちな焼畑二次林には、実に豊かな生物多様性が存在し、それは人びとの暮らしを支えている。

二次林で採れる林産物は、貴重な現金収入源としても村人の暮らしを支えている。町の市場には、畑で取れた野菜のほかに、村人たちが森から採って来たタケノコ、キノコ、バナナの花などの食材が並ぶ。また、カルダモンの実（学名：*Amomum villosum*）、野生ナンキョウの実（*Alpinia galangal*）、紙の原料になるカジノキの樹皮（*Broussonetia papyrifera*）、帚などに使われるタイガークラス（*Thysanolaena latifolia*）、プアックムアック（*Boehmeria sp.*）など、村に仲買人が買い付けに来る二次林の林産物もある。

横山智は、「焼畑における休閑は単に次の耕作のために地力を回復させるためや雑草を抑制させるためではなく、森林産物という資源を採取するためにも重要な場を提供している」[横山 2013: 251]とし、休閑地へも視点を向け、焼畑の耕地と休閑地を連続的な一つの空間と捉える必要性を主張する。

3.1.3. 焼畑を取り巻く環境の変化

焼畑は多くの農民にとって、今も重要な食糧生産の手段だが、第2章で述べたように、ラオス政府は、焼畑が森林破壊の最大の原因だとして、2010年までに焼畑を撲滅するという方針を掲げ、さまざまな政策を実施してきた。しかし、農業生産性の向上や就業機会の創設をとまわずに、「焼畑撲滅」自体が目標となり、強制的な村落移転政策などとあわせて行われることで、土地・森林利用の混乱や生計手段の喪失につながる事例が多く発生してきた。昔から多くの人びとが行ってきた農法の全面的な禁止は非現実的で、「2010年までに焼畑撲滅」という目標は達成されず、現在は、政府の焼畑撲滅の論調はトーンダウンしている。

一方、近年、東南アジアでは、ゴム、製紙用のユーカリやアカシヤ、アブラヤシなどの産業植林や、キャッサバ、サトウキビ、飼料用のトウモロコシなどの換金作物のモノカルチャーが拡大している。商業的には、生産性を向上させるモノカルチャーも、単一作物の連作による土壌劣化などの環境への影響や、食糧安全保障の低下を引き起こしやすい。ラオスでは、換金作物栽培のために焼畑の常畑化が進み、単一作物の連作による土壌劣化や、農薬の使用が増加する地域が増えている。

人口増加や政策、モノカルチャーの拡大により焼畑に利用できる土地が減少すると、十分な休閑期間が置かれず、植生が回復していない森が焼畑に使われるようになる。休閑期間が短縮されると、自然の回復能力を越え、土壌劣化が引き起こされる事例が増えている。

第2節 焼畑民の土地利用—ウドムサイ県パクベン郡の事例から—

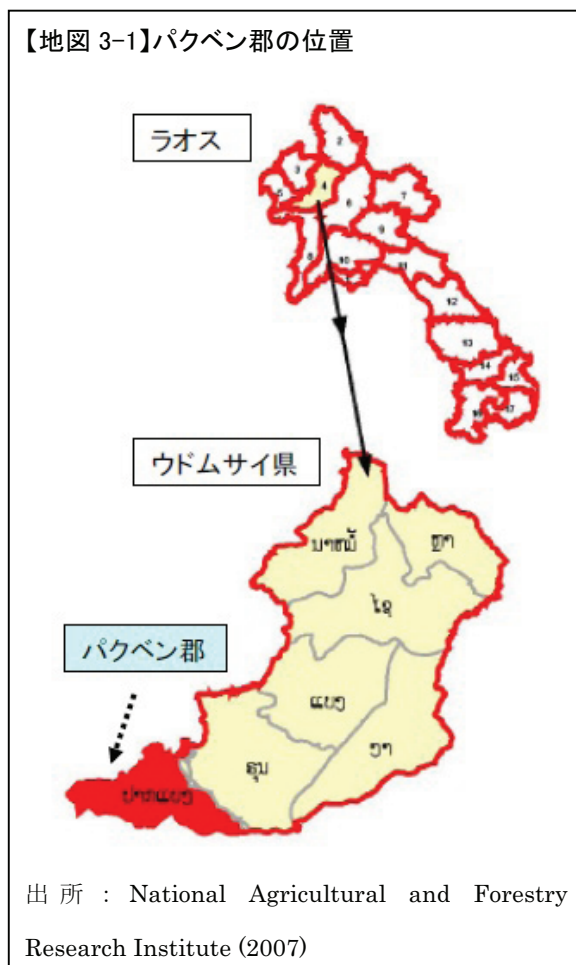
次に、クム民族の暮らしと焼畑耕作の関わりを先行研究から辿ったうえで、ラオス北部ウドムサイ県パクベン郡P村の事例から、焼畑民の土地利用を見ていく。

3.2.1. 調査地の概要：ウドムサイ県パクベン郡P村

ウドムサイ県パクベン郡【地図 3-1】は、ウドムサイ県の西南に位置し、面積は 817.12 km²で、森林面積は 55,402 ヘクタールである。山がちな地形で、水田の適地は少なく、焼畑による陸稲栽培が主な食糧生産の手段となっているが、近年は、トウモロコシ栽培などの換金作物栽培のために焼畑の常畑への転換も行われている。パクベン郡の民族の分布は、

85.79%がクム民族、10.33%が「低地ラオ」と呼ばれるラオおよびルー民族、3.88%がモン民族である²。ちなみに、ウドムサイ県全体でも、クム民族は59%と高い人口比率を占める[Simana and Preisig 2006: 79]。

P村³は、同郡の中心から約13kmの山岳部に位置し、2008年12月現在で56家族⁴380人が暮らすクム民族の村である。水田を持たないこの村では、全ての家族が焼畑を生業としている。



3.2.1. 「森の民」クム民族と焼畑

² パクベン郡農林事務所の資料（2013年2月閲覧）より。

³ P村は、移転後に2キロメートルほど離れたN村と合併して、行政上はN村の中の1集落となっているが、この章ではP集落をP村と表記する。

⁴ 本論文では、郡が発行する戸籍簿（ປຸມ・ສາມນ້ອຍ/ປຸມສຳມະໂນຄົວ）に基づく「ໂຄຣປຸກາ/ຄອບຄົວ」を「家族」と訳し、一軒の家（ຮ້ານກະໂຟນ/ຮ້ານຄາເຮືອນ）に暮らす集団を「世帯」と表記する。

ラオスは多民族国家であり、49 の民族が国家によって認定されている⁵。モン・クメール系の言語グループに属するクム民族は、そのなかでも、現在のラオスに最も古くから住んでいる先住民族だと言われている。14 世紀頃、ラオ民族が流入し、平野部に支配を広げると、クムの人々は次第に退き、山岳部で暮らすようになった。2005 年の統計では、ラオス、ベトナム、中国の西双版纳（シーソンパンナー）、タイなどに暮らすクム民族の人口は約 70 万人である。ラオスに暮らすクム民族は約 61 万人で、ラオス人口の 11% を占め、特に北部では、最も人口が多い少数民族グループの一つである [Simana and Preisig 2006: 79]。

クム民族は、かつてはラオ民族やタイ民族によって「コーム（ຂອມ）」「カー（ຂ້າ）⁶」などと呼ばれてきた。1960 年代に政府によって、低地で水田耕作に従事する「ラオ・ルム」（低地ラオ）、山腹で焼畑耕作を営む「ラオ・トゥン」（中高地ラオ）、山頂付近で換金作物を栽培する「ラオ・スーン」（高地ラオ）という集団呼称が提唱され、戦後も広く用いられてきた。現在はこの三つの集団呼称は公式には使われていないが、クム民族は「ラオ・トゥン」の代表的な民族である。クムの人びと自身は、それぞれの方言に応じて自らを「カム（ກຳມຸ）」「クム（ກຶມຫຸມ）」「カム（ກຳມຸ）」などと呼び、その意味するところは「ひと」である [Simana and Preisig 1998: 1]。

古来、クムの人びとの暮らしは人間の世界と精霊の世界からなり、「家の精霊」「村の精霊」「くにの精霊」「墓所の精霊」といった社会的な精霊と、「天の精霊」「稲妻の精霊」「山の精霊」といった自然的な精霊の双方に対して、様々な儀礼を執り行ってきた [シーマナ 2005: 181]。

クムの人びとの一般的な生活は、焼畑での稲作を中心とする農業を基盤とし、森での狩猟や採集によって支えられている。クムの人びとにとって森は、焼畑耕作を営む農地であり、狩猟や採集で食物を得る場であると同時に、文化や信仰の拠り所となってきた [Simana and Preisig 1998; Simana and Preisig 2006]。

クム民族は、ラオス北部に暮らす人びとのなかでも、森に対して豊かな知識を持ち、焼畑耕作の歴史も長いと言われている。また、焼畑二次林から積極的に林産物を採取してきた [横山 2004b: 19]。

焼畑耕作のプロセスのなかにも、精霊信仰は大きな役割を果たしている。新たに開墾する土地を探しにいく前には家の精霊に酒を捧げ、開墾の初日には、その土地の精霊に食物を捧げ、安全と豊作を祈る。ウドムサイパクベン郡のある村では、土地の開墾を前に、次のような祈りが捧げられている。

⁵ 2008 年に採択された『民族呼称ならびに民族数に関する国民議会決議第 213 号』。

⁶ ラオ語の「カー（ຂ້າ）」には、「奴隷」「殺める」という意味があり、蔑称であるため、一般にクムの人びと自身はこう呼ばれることを好まない。

どうか森を私たちにお貸してください。

収穫が終わったら必ずお返しします。

私たちは伝統儀式に則り、お許しをいただくために参りました。

豊かな米の実りをお与えください。

飢えることのない暮らしが送れますように。

森の神よ、山の神よ、どうか無事に収穫を迎えられるようにお力をお貸してください⁷。

この祈りの言葉に表れるように、クムの人びとにとって、森または農地の「所有者」は森や山の精霊であり、食糧生産のために、農地を借りて開墾し、収穫が終わったら精霊に返す、そして開墾された農地は再び森に戻っていく、という繰り返しのなかで生活が営まれてきた。

クム民族の焼畑耕作は、元来、森林を保全し、土壌の回復を待ちながら行われてきたが、近年、人口増加に伴う森林の開拓によって、休耕期間が短縮され、土壌の疲弊が引き起こされることも増えてきた。また、村落移転政策によって、平野部に移転させられる事例も多い。シーマナ[2005]は、十分な農地が得られず、森林と一体となって暮らしてきたクムの人びとの暮らしは、経済的にも、文化・社会的にも大きな影響を受けていると指摘する。

3.2.3. P村における土地の利用と「所有」

P村では、毎年、村長や長老など村の有識者や権力者が集まって、その年にどの森が焼畑に適しているのかを判断する。焼畑への適性は、森の年数や木の大きさ、土壌の質、そしてこれまでの経験を元に決められる。例えば、同じ7年目の二次林があったとしても、一方の森は、保水力のある黒土（ディン・ダム）で、日当たりも良い場所であったとする。もう一方は、保水力の低い赤土（ディン・デーン）が多く、昔同じ場所で米を作ったときにあまり収穫できなかったという経験が記憶されているとする。その場合、当然、村人は前者の森を耕作地を選び、後者はもう少し森が育ち、土壌がより回復するのを待ってから手を入れるのである。

村の焼畑地が決められると、村長や長老らが各家族の労働人口に応じて、それぞれの家族に焼畑地を割り当てる。その年に村が決めたプロット内で、以前耕した土地がある家族が優先的にその場所を使うことができる。ただし、ここでの土地に対する各家族の権利は、優先的に耕作できる権利であって、村から出る場合には、親戚に権利を譲ることはできて

⁷ メコン・ウォッチ制作（2010年）のドキュメンタリー作品『森の価値、人の価値—ラオスのカム民族と焼畑農業—』（<http://www.youtube.com/watch?v=hiUkjReeNQs>）より。

も、村外の人などに土地を売ることはできない⁸。また、その年に労働力が少なく、過去に使った農地の利用を他の家族に譲る場合にも土地使用料などは発生しない。

しかし、P村のこうした土地利用の方法は、必ずしも長く続いてきた「伝統的」な方法というわけではない。10年ほど前までは、条件の良い土地を有力な家族が占有（ジャップジョーン／ຈັບຈອງ）し、村人間の土地の売り買いなども行われていた。また、焼畑地は各家族が個別に選んでいたという。しかし、人口増加に伴う土地の減少から、土地への圧力が高まってきたため、P村では土地の占有を基本的には廃止し、毎年合議による土地分配を行うようになったという。村人の「伝統的」な土地利用のあり方が、必ずしも不変のものでなく、環境の変化に適応しようという動きが起きていることが分かる。

各家族が決まった農地を「占有」せず、毎年、木の大きさや土壌をみることで焼畑の適地を決め、村の合意の下で新たに分配が行われるP村の土地利用システムは、与えられた環境条件の中で、できる限り毎年の収穫を安定化させ、さらに人口増加や土地利用のあり方の変化に柔軟に対応することを可能にしてきた。

一方で、P村の土地を完全な村の「共有地」として捉えることができるかという点、そうは言い切れない。P村の村長K氏によれば、父母の代から使ってきた土地を優先的に選ぶことができることは「占有」ではないとするが、一方で、村人に「何カ所土地を持っているか」と尋ねると、「〇カ所ある」という答えが返ってくる。

例えば、甲氏の家族が父母の代から耕してきた土地が、その年、村が決めた焼畑地にあたったが、甲氏の家族はその年に十分な労働力が少ないため一部しか使わずに、乙氏の家族が残りの土地を利用したとする。その場合、P集落では基本的に地代は発生しないが、その土地はやはり甲氏の家族に属するものであると認識されている。こうしたことから、P集落では、土地は完全な「私有」でも完全な「共有」でもない形態で利用されてきたと考えられる。

3.2.4. 焼畑民にとっての「森」と「農地」

外からやってきた筆者にとっては、木々が生い茂る「森林」と陸稲が植えられている「農地」は別のものに見える。しかし、焼畑民にとって両者は区別し難い。ラオス語で焼畑地は「ハイ／ໄຮ່」、焼畑の二次林は「パーラオ／ປ່າເລົ່າ」と呼ぶ。「パーラオ」を長年放置すれば、それはやがて「パーケー／ປ່າແກ່」（年を取った森）になっていく。そして時期が来れば「パー」（森）を切り開き、そこがその年の「ハイ」（焼畑地）になる。村長や長老によっ

⁸ 土地・森林分配事業によって土地の利用権が個人または各世帯／家族に委譲され、永久土地利用権（Permanent Land Certificate）が交付されるまで、法律上は土地利用権の売買は認められていない。しかし、行政によるコントロールの範囲外で村人同士による土地の売買は慣習的に行われてきた。

てその年の「農地」が決められるまでは、そこは村人にとっては「森」の一部に過ぎないのだ。また、村人に地図を見せて「どこが森でどこが農地か？」と尋ねたとき、村人は今年の焼畑地の場所は答えることはできたとしても、それはその年限りのものであり、地図を「森林」と「農地」にきれいに色分けすることはできないのである。

【写真 3-2】P 村の農地



※ 手前が収穫を終えたばかりの「農地」、奥が 7 年目の二次林。「森」と「農地」は循環する。

出所：筆者撮影（2006 年 11 月）

だからといって、村人たちが「領域」や「境」という意識を全く持ってこなかったわけではない。P 村には、土地・森林分配事業が実施される以前から村で決めた保護林があった。村人に「その保護林は何ヘクタール？」と面積を聞いても答えは返ってこないが、「あの小川とこの小川の間」というように区分が認識されている。米の栽培には適さない土壌であるので、タケノコなどの林産物を採集するために、火入れや大規模な伐採を行わず、保全しているという。また埋葬林では、林産物の採集も禁じられている。「埋葬林の木を切るとは絶対にないよ。そんなことをしたら、家族全員が精霊に取り殺されてしまう」と村人が語るように、埋葬林は村人にとって畏敬の対象である。埋葬林の周りに柵があるわけではないが、村人は長年そこを守ってきた。

隣村との境界も多くの場合は小川や丘が目印にされている。「あの丘は私たちの村」「あの林のあたりから向こうが隣村」というように、村人は標識や地図によらず、自分たちで定めた目印によって村の境を認識してきた。

3.2.5. ローカル・コミュニティの「はかり」

第1章で、国家が天然資源や土地への管理を強化するなかで、「民衆のはかり（popular measures）」を「国家のはかり（state measures）」に置き換えていくシンプリフィケーションをめぐる議論を紹介した。P村の暮らしのなかでも、身体や労働力を基準にした「はかり」が用いられてきた。

例えば、P村の村人にとって家畜は重要な現金収入源であるが、村人同士で家畜の値段を交渉する際には、家畜の大きさを表す「ガム」（ກຸ່ມ）という単位が使われる。「ガム」とはラオス語で拳（こぶし）を指す。「家の豚はまだ3ガムしかないから、もっと大きくなったら売ろうと思うんだ」「私の豚は8ガムもあるんだから、そんな値段では売れないよ」といった具合に使われる。はかるときは、まずロープや柔らかい木の枝など（その辺にある紐状のものならなんでもいい）で豚の胸の周りをぐるっと囲み、胸囲の長さを取る。そのロープを半分に折り、上から拳で握ってロープの長さをはかっていく。外からやってきた人間が、「あなたのヤギの重さは何キロ？」と聞いても、村人は答えられないだろう。村人にとっては、計測器がなければはかることができない「キログラム」という単位よりも、身体を使って表す「ガム」の方がより身近で現実的な「はかり」なのである。

【写真 3-3】ガロン缶



出所：筆者撮影（2005年3月）

一方、政府による土地への管理が進むなかで、行政官など外部の人間から面積を数値で答えるように求められる場面が出てくるようになった。例えば、村人に農地面積を尋ねる

とする。そうすると例えば「1.8 ヘクタールだ」という細かい数字が返ってくる。村人はこの数字をどうやってはかったのだろうか。答えは簡単だ。1 ヘクタールの畑に播かれる種籾が 5 ガロン⁹（未精米の米で 1 ガロンが約 10 キログラム）と言われており、村人はその年に播いた籾の量から逆算して面積を答えているのである【写真 3-3】。つまり、今年はだいたい 9 ガロンの種籾を播いたのであれば、農地の面積は「1.8 ヘクタール」ということになる。もちろん、種籾の重さも正確に量っているわけではないので、もしメジャーや GPS を使って面積を測れば、「1.8 ヘクタール」とは異なる数字になる可能性はおおいにある。農林事務所や開発援助機関のスタッフのような訪問者に「数字」を尋ねられるので、それに合わせて答えているのである。村人にとっては、「1.8 ヘクタール」という数字は意味を持たないし、記録した数字を資料として県の農林局に上げるだけの農林事務所のスタッフにとっても、この数字が正確であるかどうかは必ずしも重要ではない。土地・森林分配事業が導入される以前は、農地の正確な面積や地図は必要とされてこなかった。

土地の貸し借りににおいても、ローカル・コミュニティの「はかり」を見ることができる。かつては、農地が足りない家族が土地を占有している家族から農地を借りても、その対価は、焼畑耕作の初めと終わりに行う伝統行事の際に抛出する鶏・豚・酒などであったり、草取りなどの労働で支払われたりすることが多かった。地代として米が支払われる取り決めになっていても、その量は収穫後に決まることが通例であった。「1 ヘクタールの土地を借りたら、何キロの米を支払うのか？」と尋ねると、「収穫が終わったら話し合うんだ。収穫がたくさんあれば米を多く返すし、不作の年は少しの米で勘弁してもらおうよ」という。対価が定まった取引を当然のものだと思っている我々には、にわかには理解しがたいが、村人は「はっきりとは決めない」ことで、天候に恵まれず不作の年にも、なんとか生計を維持することができる。スコット[Scott: 1976]によれば、年によって収入が変動する農民にとっては、支払い能力に応じないような定額の徴税は、収量に応じて変動する徴税より重い収奪と受け取られる。同様の論理がパクベン郡の村人のなかにも見受けられる。土地を貸す方にとっても、借りる方にとっても、豊作の時にはたくさん返す、不作なら返せる分だけ返すというのは、村人にとっての合理的な取引の形なのだろう。

P 村の事例から見えてくるのは、外から持ち込まれる「はかり」とは別に、村人には村人独自の「はかり」があり、それに基づく土地利用を村人が行ってきたという事実だ。村人は米を生産し、林産物を採取するために、独自の方法で森をはかり、土地を利用してきた。村人は毎年、土壌や樹齢を見ることで焼畑地を決め、その時々家族数に応じて焼畑地を分ける。その焼畑地の土壌や日当たりの具合を鑑みて、何種類もある種籾の中から、それ

⁹ ガロン(gallon)とは、ヤード・ポンド法の体積の単位。ラオスでは地域によって米を計る単位は異なるが、パクベン郡では一般にガロンが使われている。

それぞれの土地に一番適した種類を選ぶ。土地を借りるときは地代を事前には決めず、収穫量を見てから判断する。こうした村人の「はかり」は、村人の経験や村の中の人間関係に基づいて使われているものであり、数値や文書に表れるわけではない。それゆえ、村人の土地利用は、村の外に暮らす我々の眼には曖昧で分かりにくいものに映る。

しかし、こうした土地利用は、村人にとっては決して曖昧でいい加減なものではない。暑い年寒い年、雨の多い年少ない年があるように、毎年同じではあり得ない気候条件の中で、村人は米を作り、林産物を採取して暮らしてきた。そのなかで培われた経験から、その年に最も適した焼畑地を選び、何種類もある種籾の中から、その土地の性質にふさわしい種籾を選んで蒔く。婚姻や生死によって家族の人数は毎年変わるから、「食べられない」家族が出ないように、その年の各家族の様子を見ながら、焼畑地を分け合う。土地を借りている場合には、たくさん収穫があればたくさん返すし、不作で米が取れなければ、少しで許してもらおう。こうした村人の生存戦略は、外から持ち込まれる「はかり」ではすくいとることができず、その価値は無視されてきた。また、村を取り巻く状況が急激に変化しているなかで、村人の「はかり」にも少しずつ変化が起きている。

【写真 3-4】非木材林産物を買付けける仲買人



出所：筆者撮影（2004年3月）

パクベン郡では、人口増加や住民移転によって相対的・絶対的に農地が減ることで、土地の希少性が増しており、土地の貸し借りや「売買」をめぐる村落間、また村落内部での紛争は激しくなっている。P村も、村の中で使える土地が限られているため、隣村から借地をして陸稲を栽培したり、隣のフン郡でトウモロコシ畑を借りて耕作したりする家族

が増えてきているという。

さらに、道路沿いへの住民移転や道路整備によって、マーケットへのアクセスが向上し、貨幣経済が浸透してきたことで、土地に対する村人の価値観も変化してきた。パクベン郡の市場や周辺の村に米が売れるようになると、「1 ヘクタールで 100,000～200,000 キープ（約 1,220～2,440 円）」といったように地代として決まった量の米や現金が「はかり」として使われるようになってきている【写真 3-4】。また、米が足りなくなった家族が他の家族から米を借りる場合にも、10 キロの米を借りたら、収穫時には 15 キロの米を返すなど、「利子」が発生している場合も見られる。市場経済の浸透によって、村人の「はかり」からは柔軟性が失われつつあるのかもしれない。

第 3 節 土地・森林分配事業が焼畑民の土地利用に与えた影響

各家族が決まった農地を所有せず、毎年、木の大きさや土壌をみることで焼畑の適地を決め、村の合意の下で新たに分配が行われる P 村の土地利用システムは、与えられた環境条件の中で、できる限り毎年の収穫を安定化させ、さらに人口増加や土地利用のあり方の変化に柔軟に対応することを可能にしてきた。しかし、住民移転や水力発電開発といった郡の政策と、それに続く土地・森林分配事業の実施は、村人の土地利用に大きな影響を与えることになった。

【写真 3-5】 P 村の様子



出所：筆者撮影（2006 年 10 月）

3.3.1. P 村の土地・森林分配事業

パクベン郡では、土地・森林分配事業は 1997 年に開始され、現在までに全ての村で土地と森林の区分が完了した。ここで、P 村で土地・森林分配事業が実施されるまでの経緯を見ていく【表 3-1】。

【表 3-1】 P 村の小史

年	出来事
約 120 年ほど前	村の創設。
1996	ホアイカセン川で水力発電ダム（155KW）の建設が始まる。
1997	居住地や焼畑地の大部分が水源林に指定され、水源林内での焼畑が禁じられる。
1998	郡から移転の命令を受ける。
1999	水源林のはずれに移転。
2000	ホアイカセンダムの発電開始／土地・森林委譲事業実施。
2005	道路沿いに再移転。
2006	隣のN村と行政上合併。
2008	メコン・ウォッチの支援で土地森林の再区分を実施。

出所：P 村の村長へのインタビューより筆者作成。

郡の中心部に電気を供給するため、1996 年に中国企業によって発電量 155 キロワットの小規模な水力発電用のダムが建設されることになった。このダムからの電力供給を安定させるために、ダムが作られたホアイカセン川の集水域約 5,000 ヘクタールが水源林として区分され、焼畑耕作が禁止された。1997 年には、水源林内での焼畑が禁じられ、P 村は農地の大部分を失った。さらに、1998 年、郡当局は水源林の保全を理由に、P 村に移転を命じた。これは、少数民族を道路沿いに移転させ、開発事業の効率化を図るために小規模な村落を合併するという政府の村落移転・合併政策にも沿うものだった。P 村の村長によれば、村人の多くは農地の不足を懸念し、移転に反対であったが、政府の方針に異を唱えることはできなかった。P 村は移転を決めたものの、道路沿いの移転予定地は N 村の土地であり、N 村が土地の割譲に合意したのは、2005 年になってからであった¹⁰。P 村の土地・森林分配事業は、元の村から水源林のはずれに移転した後、道路沿いの N 村の土地への再移転を待っている間に行われた。

¹⁰ 村落移転と合併が創り出した 2 村の間の土地問題はその後に残り、2007 年には N 村が P 村に対して、P 村の居住地建設のために失った土地の補償を要求し、最終的に P 村が補償として水牛を N 村に渡すということも起きている。

2000年に土地・森林分配事業が実施されると、それまでは郡による通達だけだった「水源林」の区分が、地図に示され、水源林（保護林）であることを示す看板が立てられ、水源林での焼畑に罰則が設けられるようになった。水源林として制定された地区に土地を持つ村は8村あり、うち3村は水源林外に十分な農地が確保できないため、水源林制定後も水源林内で広範囲な焼畑耕作を続けている。特にP村は、耕作が可能な村の土地のほとんどが水源林と重なっているため、最も深刻な影響を被っている。

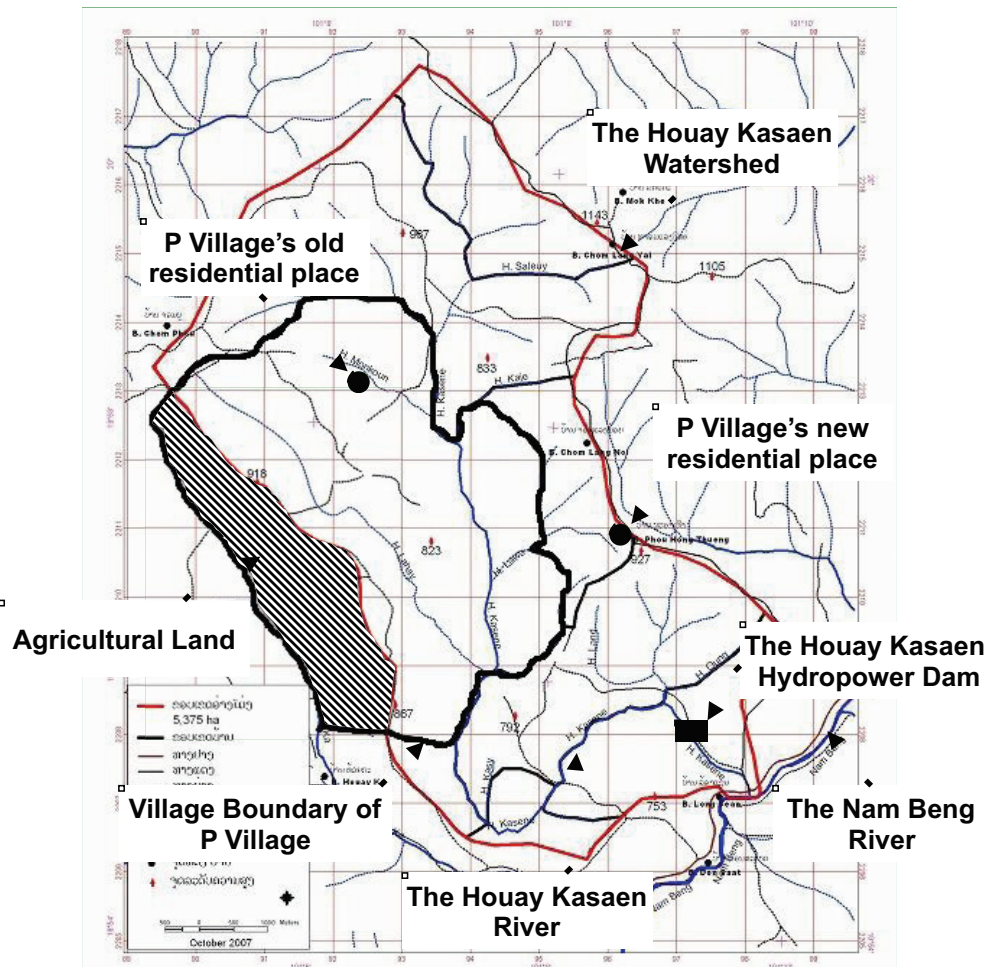
こうして過去十数年のP村の変化を振り返ると、土地利用をめぐる様々な政策が土地・森林分配事業と複雑に絡み合って実施されていることが分かる。まず、ラオス政府は「2020年までに電化率を90%に向上させる」という方針を持っており、パクベン郡にとっても水力発電開発は重要な開発事業であった¹¹。さらに、ラオスでは、焼畑の廃止、麻薬撲滅、少数民族の管理、開発事業の効率化などの目的で、山岳部に住む少数民族を低地や道路沿いへと移す村落移転事業と、同様に開発事業の効率化のために50家族以下の村同士を合併させる村落合併事業が実施されている。2004年には、パクベン郡の村落の数は69村であったが、ラオス政府が進める村落合併政策の結果、2008年12月には55村までに減少している。P村の移転とN村との合併もこうした流れを受けている。P村の土地・森林分配事業は土地利用をめぐるこうした急速な変化が起きているなかで実施されたのである。

3.3.2. P村における土地・森林分配事業の影響

当時土地・森林分配事業を担当した郡農林事務所の職員によれば、農林事務所の職員を含む6人の行政官が7日間で、村の土地を「保全林」「保護林」「再生林」「利用林」「農地」などに分類した。このわずか7日間で決められた線引きによって、P村は、深刻な農地不足とそれに伴う米不足に苦しむこととなった。土地・森林分配事業によって村の土地のほとんどが保護林とされた【地図3-2】。わずかに指定された農地は、土地が痩せているうえ、昔の村の近くに分配されたため、移転後の居住地から遠すぎて耕作は難しくなってしまった。

¹¹ ただし、電力が供給されたのは郡の中心部の一部だけで、ホアイカセン川流域の村はダム恩恵を全く受けていない。さらに、現在はダムの発電機が故障し、発電は中止されている。

【地図 3-2】ホアイカセン川水源林



※ P村のかつての居住地は、村人からの聞き取りより、大まかな場所を推定した。

※ 居住地の移転後も、村の領地自体はほとんど変更されなかった。

出所：メコン・ウォッチ作成（2007）

焼畑民の一家族が、毎年必要な食糧を生産するために必要な土地は、家族の規模や土壌などの条件によって異なるものの、一般に 1.5 ヘクタール程度と言われている[佐々木 1989; 竹田 2008]。パクベン郡では、村人へのインタビューから、十分な収穫を得るためには最低でも 7 年の休閑サイクルが必要だと認識されている。これらを元に計算した必要な農地面積と、土地・森林分配事業で配分された農地面積を比較すると、持続的な焼畑耕作を営むには農地が不足していることは明らかである。さらに、村の領地の大部分が水源林として囲い込まれた P 村の農地不足は顕著である【表 3-2】。

【表 3-2】1999-2000 年に土地・森林分配事業が行われた村の土地・森林区分

村名	家族数	保護林 (ha)	保全林 (ha)	生産林 (ha)	農地 (ha)	焼畑サイク ル (年)	必要な農地 (ha)	不足してい る農地 (ha)
G 村	54	316.8	94	0	312.2	7	567	254.8
N 村	48	281.1	100	108	223.5	7	504	280.5
P 村	58	1030	-	0	192.6	7	609	416.4
L 村	47	859.6	76.7	0	93.9	7	493.5	399.6

※ 家族数、保護林、保全林、生産林、農地はそれぞれ 2000 年の土地・森林分配事業実施時のデータ。

※ 「焼畑サイクル」については、筆者による各村でのインタビューから、この地域で十分な収穫を得るのに最低限必要と村人が考えている耕作＋休閑期間を 7 年と見積もった。

※ 「必要な農地」は、焼畑サイクルを 7 年とし、1 家族あたり、年間 1.5 ヘクタールの土地を使用するという想定で概算。

※ 当時、パクベン郡農林事務所には、十分な器材がなく、行政官の GIS（地理情報システム）の取り扱い能力も低かったため、数字は必ずしも正確ではない。

出所：村人へのインタビュー、パクベン郡農林事務所の資料より筆者作成。

2007 年 7 月 4 日に行った村長への聞き取りによると、P 村の村人に残された選択肢としては、第一に、隣村から土地を借りることである。2000 年に実施された一回目の土地・森林分配事業後、多くの家族は、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たが、それは村人にとっては大きな負担になっていた。第二に、元の村に戻ることだ。2007 年 7 月当時、最初から移転を拒んだ家族を含め、現在 7 家族が元の村の居住地で暮らしていた。第三に、親戚などを頼って、土地を借りることのできる他の村に移り住むことだ。農地不足から 2006 年には 1 年の間に 4 家族が隣の郡に移住したという。第四に、水源林内で焼畑耕作を続けることだ。P 村の現在の居住地に暮らす村人のほぼ全ての家族が水源林内での焼畑を行っていた。隣村から借りている農地だけでは足りないからだ。水源林内での土地・森林分配事業が行われる前と同じ営みであっても、「違法行為」となっていた。後に、「水源林の指定を受けてから、焼畑をする場所がなくて、食べる米に困るようになった。だから、食べていくには、禁止されていても再び水源林で焼畑をするしかなかったんだ」と P 村の村人は語っている¹²。

土地・森林分配事業実施後は、水源林内での「違法」な焼畑と隣村からの土地の借用によって、7～8 年の休閑期間を保った焼畑を行ってきたが、もし水源林内での焼畑が厳しく

¹² P 村の村人へのインタビュー（2009 年 5 月 14 日）より。

取り締まられたり、隣村からの地代を支払えなくなったりすれば、焼畑のサイクルが短縮される可能性もある。実際、P村の周辺の村では、土地不足からサイクルが3年程度まで短縮されたり、同じ土地で連作したりする村が出てきており、十分な休閑期間がとられないために、土壌が劣化し雑草が増え、除草剤が使われるようになってきている。これによって土壌がさらに劣化するという悪循環に陥る危険性もある。

3.3.3. 人々の抵抗

問題を抱えながらも、長年に渡って上から押し付けられる森林制度に対し、村人たちはどのような抵抗を見せてきたのだろうか。

第一の抵抗は、制度を「無視」することである。P村の事例では、水源林での農業が禁止された後、水源林の外に農地を見つけられない村人は、水源林のなかでの「違法」な焼畑を行うしかなかった。土地・森林分配事業の過程や事後に不満があっても、村人が郡の役人に対して意見を言うことが難しいラオスの政治・社会状況下で村人が一番取りやすい抵抗の形は、線引きに抵抗することではなく、決められた線引きを無視することだ。水源林に土地を持つほとんどの村が水源林保全のルールを無視し、土地分配が行われた村で多くの家族が慣習的な土地所有を優先してしまえば、行政官が全てを取り締まることは難しい。しかし、一度、持ち込まれた森林制度が無視されることは、村人の土地利用に弊害をもたらすこともある。P村の近くの村では、かつては村人に守られていた水源近くの森が切られるようになった。水源林内の焼畑が全て「違法」となったことで、本来そのなかに存在していた村の保護林だけを守ることの意義が薄れ、水源近くで伐採や焼畑を行ってしまう村人が出てきたのである。

第二に、村人たちがもっとしたたかに抵抗している例もある。村人に「この村で焼畑（ハイ）は行われているか」と尋ねると「焼畑はやっていない」という答えが返ってくる。しかし、山からは伐採した草木を燃やす煙が上がっている。「では、あの煙はなんだ？」と聞き返すと、村人は「あれは米の畑（スワン・カオ／ສວນເຂົ້າ）を作っているんだ」と答える。

ネガティブなイメージを持つ「焼畑（ハイ）」ではなく「畑（スワン／ສວນ）」と言い換えただけで、実態は変わっていない。「焼畑（ハイ）」と「畑（スワン）」の言い換えは、上から押し付けられた森林制度に対する村人の抵抗のあり方だと見ることができる。

また、村人の生活が簡単には焼畑と切り離せないことを実感している郡にとっても、この「言い換え」を容認するメリットはある。土地・森林分配事業を通じて、「焼畑地」を「農地」とラベル替えすることで、村人の焼畑には多少目をつむり、縦割りの官僚機構の中で求められる義務の履行と、村人の焼畑を完全に禁止することが難しい現実、折り合いをつけているのである。

国にしてみれば、多くの人々が焼畑を生計手段としているなかで掲げた「2010年までの焼畑撲滅」という国家目標は無謀であったことに気がついて、なかなか取り下げるわけにはいかない。しかし、極端な言い方をしてしまえば、土地・森林分配事業を進め、現在の焼畑地をすべて「農地」と定義してしまえば、この目標は簡単に達成することができるのである。

村人や行政官が制度を都合のいいように読み替えることで、村人は必要な「畑」を確保することができ、地方の役人は取り締まらなければならない「焼畑」面積を減らすことができ、国は「目標達成」という面目を保つことができる。

「焼畑」の定義の曖昧さがラオスの土地政策の混乱を引き起こしている一方で、定義が曖昧であるがゆえに、それぞれのアクターが自分の都合のいいように解釈できる余地が生まれ、丸く収めることができる場合もある。少なくとも、焼畑抑制政策をめぐる土地利用の混乱については、定義を明確にし、それを厳密に遵守させることは根本的な問題解決にはならないだろう[東 2009: 55-56]。

第4節 土地・森林分配事業の「失敗」の要因

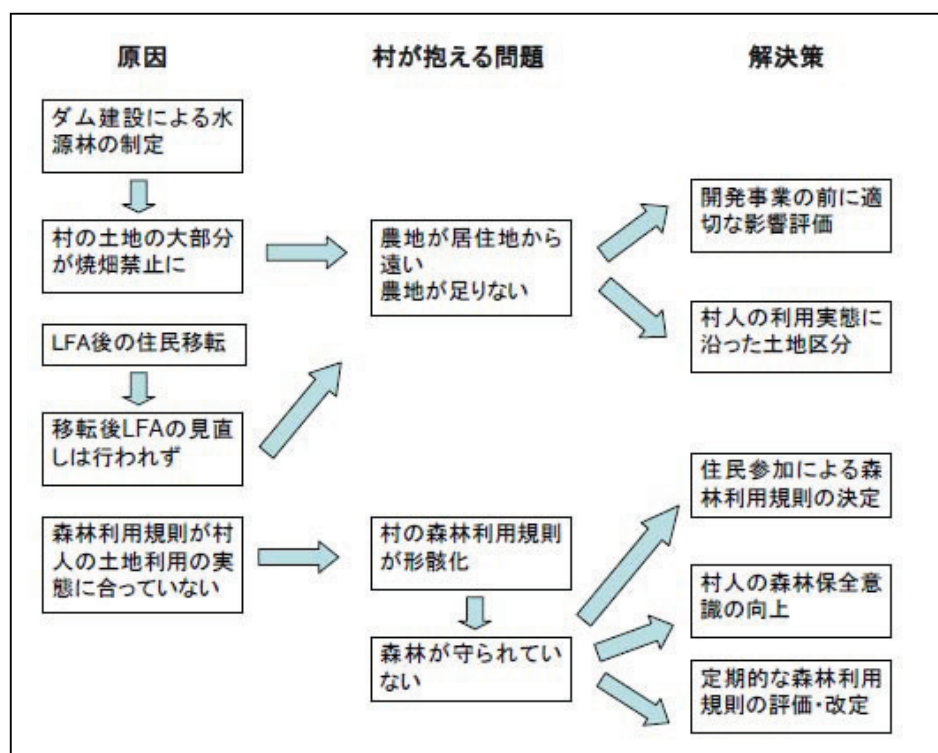
土地・森林分配事業については、実施当初から土地・森林分配事業を担当する県や郡の行政官の能力不足や、不適切な予算配分などの課題が指摘されてきた[大矢 1998: 275]。その後の調査でも、土地・森林分配事業を実施する担当者へのトレーニング不足など技術的な側面での課題が指摘されている[百村 2005: 84]。しかし、P村の事例を見ると、土地・森林分配事業が目的として掲げている森林保全を達成できなかった理由は、人的資源、資金、技術支援の不足だけでは説明できない。P村の土地・森林分配事業が森林保全や村人の生活向上といった目的を達成できなかった原因について、まずはP村を含むホアイカセン川水源林に農地を持つ村と行政官が行った分析【図 3-1】を紹介したい。

パクベン郡の村人と行政官は、村人が抱えている利用可能な農地の不足といった問題は、ダムの建設や村落移転といった郡の政策に端を発していると捉えていることが分かる。さらに、トップダウンで決められた村の森林利用規則が、村人の土地利用の実情に即しておらず、形骸化している実態が描かれている。

第一の原因は、【図 3-1】で村人と行政官によって指摘されたように、村人の土地利用のあり方を無視して、画一的な土地区分が押し付けられたことである。パクベン郡でも担当者の経験や資金の不足から、村人の土地利用の実態が十分に調査されないまま、短時間で線引きが行われた。土地利用計画の策定に十分な資金や時間を割り当てられないこと自体も問題であるが、P村で行われた土地・森林分配事業の失敗の要因はより根本的なところにあると考えられる。村人は毎年、土壌の特性を見ながら焼畑地を選定し、生計を営んでき

たのに対して、土地・森林分配事業では、地域の土地利用の多様性とは無関係に、全国で画一的なアプローチが採用される。土地・森林分配事業の手順は中央政府レベルで決められ、NGO や国際機関が支援している場合を除き、全国統一の手順が適用され、森林と農地の区分が行われている。つまり、水田耕作が中心の低地と焼畑耕作が中心の中高地といった地域の特性や、市場へのアクセスが容易で換金作物栽培が中心の地域と自給自足的な農業が中心の地域といった経済的な条件を反映することなく、単一のマニュアルに基づき、村の境界が決められ、農地や林地が地図上で色分けられていくのである。

【図 3-1】村が抱える土地利用をめぐる問題と原因および解決策



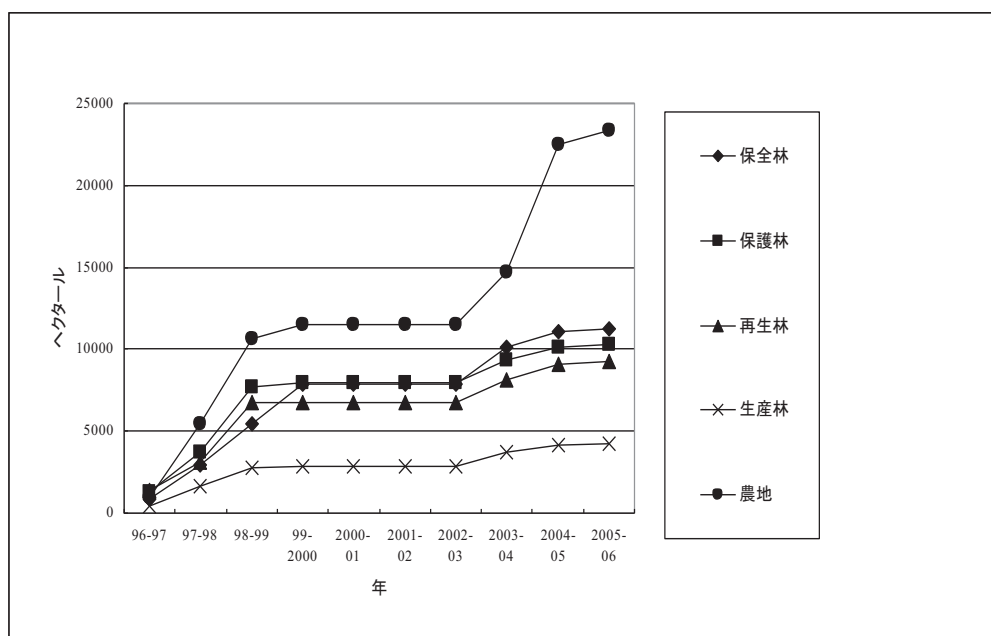
(出所) メコン・ウォッチの水源林管理事業の一環として、パクベン郡農林事務所が開催した「パクベン郡の土地・森林分配事業の評価会合」(2007年2月27日)において、参加した村人および郡の行政官が作成した問題分析の表を筆者が整理・翻訳した。

ここでは、さらに土地・森林分配事業によって誰も望まない土地・森林利用の混乱が引き起こされた原因を、それぞれのアクターの関わりに注目して検証してみたい。

土地・森林分配事業によって土地利用の混乱が引き起こされる第二の原因は、土地・森林分配事業を実施する行政官にとって、しばしば「数値化」が目的化してしまうことである。パクベン郡の森林区分の成果を示す【図 3-2】は、農林事務所の壁に貼られているものの写しである。このグラフだけを見ると、土地・森林分配事業によって森林や農地が増え

たかのような錯覚に陥る。しかし、土地・森林分配事業以前にも村人にとっては森林も農地も存在していた。しかし、農林事務所の資料の上では、測量され、区分され、地図に描かれて初めて、森林や農地が現れるのである。そこには、植生や土壌の質を見ながら、焼畑耕作を行い、林産物を採取してきた村人の土地・森林利用の実態は反映されていない。毎年、県から下りてくる「数値目標」の達成を目指す郡農林事務所の担当者にとっては、ときに村人が現実に行っている土地利用よりも県に提出する数値が優先されることが、実態を伴わない線引きにつながってきたと考えられる。

【図 3-2】パクベン郡の「農地・森林面積」の推移(1996～2006 年)



出所：パクベン郡農林事務所資料より筆者作成

一方、パクベン郡の事例から見てきたのは、「政府」も決して一枚岩ではないということである。土地・森林分配事業が実施されていく過程で、政策を策定する中央政府と、それを実施する地方行政官の間には、様々な食い違いが生じている。

第三の原因は、「農地」や「森林」の定義、区分の方法をめぐる中央と地方の認識の食い違いである。焼畑の抑制は土地・森林分配事業の目的の一つであるが、実はその定義は曖昧なものだ。ラオス政府は「2010年までの焼畑撲滅」という方針を掲げているが、ラオス農林省の定義[ラオス農林省 2009: 2]では、焼畑を「一定年数の耕作の後、新たに森林を切り開く」「開拓」タイプと「限られた数箇所のプロットを回る」「固定」タイプとに分類し、

後者については地域の関係機関や住民の合意があればという条件の下で認めている。土地・森林分配事業では、農地と森林の区分を明確にすることによって、“開拓”タイプから“固定”タイプへの転換が目指されてきた。一方で、地方レベルでは、あらゆる形態の焼畑の廃止が国家目標であるという捉え方がされている場合もある。パクベン郡で行われている焼畑を数年サイクルで決まったプロットを回る“固定”タイプとみなせば、中央の定義では認められる。しかし、県レベルでは焼畑そのものを「遅れた農業」だとして抑制しようとする傾向が強い。こうした「焼畑」をめぐる中央と地方の認識のギャップは、土地・森林分配事業が作り出す混乱の一因になっている。

第四に、土地・森林分配事業の国家政策上の目的と、土地・森林分配事業を実施する郡が持つ別の目的との食い違いである。パクベン郡では、土地・森林分配事業を進めることで、水力発電ダムの水源林保全、政策的村落移転、村落合併など、郡が進める政策を定着させようという狙いもあったと考えられる。こうした政策の推進は、しばしば土地・森林分配事業が目的として掲げる住民の生活向上とは相反する結果につながっている。

さらに、パクベン郡では、村人が抱える問題の解決手段として、土地・森林分配事業のなかで行われる線引きに過度な期待をしている。すなわち、土地・森林分配事業の本来の目的とは別に、郡は線引きによって村境の争いや村落内の格差の解消も試みてきた。確かに一連のプロセスのなかで、隣接する村同士が議論する機会が生まれ、村境争いが解決された事例はあるが、線引きによって村の中の格差を解消するのは難しいだろう。次章で詳しく紹介するパクベン郡の X 村では、P 村よりも一歩進んで、土地・森林分配事業の過程で各家族に農地が分配された。その裏には、郡主導の村落の移転と合併によって、ラオ民族、クム民族、モン民族が混在することになった X 村において、農地を「平等」に分配し、村の中の格差を解消したいという郡の思惑があった。各家族への土地分配が行われたが、むしろ農地の売買の促進につながり、村の中の不平等は拡大した。また、農地を細分化することで、焼畑地については、少ないプロットで焼畑を回さなければならなくなり、森林の劣化につながる危険性をはらんでいる。

これらの事例を見ると、土地・森林分配事業が掲げている持続的な森林管理や生産性の向上といった目標が多くの場合達成されていないにも関わらず、改善も行われないうまま土地・森林分配事業が継続されてきた原因の一つは、郡が本来の同事業の目的とは別に土地・森林分配事業を実施することの利点を見出していたことにあると推察される。郡が水力発電開発や村落移転を推進するためや、村落移転によって生じた村内の格差を解消するために土地・森林分配事業を利用しようとしたことで、本来の目的であった村人による持続的な森林管理や、安定した収穫の確保は二の次にされ、適切な区分が行われなかったのである。さらに、パクベン郡の事例では、土地・森林分配事業は、郡が同事業の実施を通じて

目指そうとした村落移転が創り出した土地紛争の解決や、村内の格差の解消にも、結果的には貢献しなかった。

第五に、土地・森林分配事業が様々な問題を引き起こしながらも継続されてきた他の要因としては、国際機関や NGO による援助がもたらす弊害を指摘しなければならないだろう。ラオス政府にとっては、土地・森林分配事業を実施することで海外からの援助を呼び込むことができ、資金が回ってくるという期待が存在するだろう。さらに、森林政策に関わる外国人専門家は土地・森林分配事業に関わることで、国際機関の職と報酬を得てきたし、森林プロジェクトを実施する NGO は土地・森林分配事業に関わることで、プロジェクトに正当性を与え、県や郡の農林局との関係を作りやすくするといった一面があることは否定できない。「外部」アクターであるはずの国際機関や NGO が必ずしも森林制度をめぐる利害関係から自由であるとは言い切れないのである。

これまで見てきたように、土地・森林分配事業が実施される過程には、そこに関わる様々なアクターの目的が入り込んできた。土地・森林分配事業が森林劣化や住民の貧困化など本来の目的に反する結果を生み出しながら、それが 10 年以上にもわたって継続されてきたのは、様々なアクターがこの事業を通じて各々の目的を追求しようとしてきたからであった。一方で、同事業が結果としてもたらした森林劣化や住民の貧困化は、直接の影響を受ける地域住民はもちろん、NGO や国際機関にとっても、政策を策定する中央政府、それを実施する地方政府にとっても望ましいものではなかった。

第5節 小活：線引きされた「森」と「農地」

ウドムサイ県パクベン郡の事例では、森林保全や農業生産の向上を目的として掲げて実施されてきたラオスの土地・森林分配事業が、政策上の目的の達成につながらないばかりか、かえって破壊的な土地森林利用や地域住民の貧困化を引き起こしてきた。本章では、同政策が地域住民の暮らしと土地利用に与えた影響を振り返ったうえで、土地・森林分配事業の「失敗」の要因を検証してきた。

森を切り拓き、耕作を行い、収穫を終えると植生が回復するまで放置し、再び農地として選ばれる、という循環のなかで焼畑を行ってきた人びとにとって、本来「森」と「農地」は線引きできないものだった。パクベン郡の焼畑民たちは、樹齢や土壌を見てその年の生産に適した焼畑地を決め、各家族の人数を考慮して焼畑地を分け合ってきた。

パクベン郡で土地・森林分配事業が実施された際、それまで自然環境の変化や村の人口の変化などを鑑みて、柔軟に毎年の焼畑地を決めてきた人びとの土地利用の方法が取り入れられることはなく、多くの場合、画一的なやり方で土地・森林区分が決められた。その結果、食糧確保のために必要な焼畑地が確保できなくなり、生活の困窮や焼畑サイクルの

短縮化による森林の劣化を引き起こした。森と農地を分断し、詳しい地図を作ることによって、村人の土地利用が本来持っていた柔軟性が失われてしまう。外から持ち込んだ基準で資源や土地が測量され、村人の生存が脅かされることになった。

第4章 「農地」と「森」は誰のものか？—個別世帯への土地利用権交付をめぐる—

第1節 ラオスの土地利用権登録

ラオス国家土地管理法令『土地登記と土地証書の発行における土地利用や占有の認定に関する法令 第564号』（2007年）によれば、ラオスの土地は、（1）個人の土地（個人／個別世帯に利用権が認められている土地）、（2）共有地（組織、コミュニティ、人びとの集団、民族グループに利用権が認められている土地）、（3）国有地に分類される。

ラオスでは、土地・森林分配事業を通じて、土地利用権登録が進められており、世界銀行やアジア開発銀行（ADB）などの多国間援助や、ドイツやスイスなどの二国間援助も土地利用権登録を支援し、土地に対する権利の保証を強める動きを後押ししてきた。

都市部やその周辺では、永久土地利用権の認定が進んでおり、土地・森林分配事業によって、農地や林地に対する利用権も認められるようになってきている。一方で、農村部では土地の共同利用が一般的に行われているのに対し、共有地の利用権の公式な認定はほとんど行われていない。また、農村部の個別世帯の土地利用権も一時的かつ不安定なものであることが多い[USAIS 2013: 1]。

また、本章で紹介するように、土地利用権の登録が農業生産性の向上や土地に対する権利の向上につながる場合もあれば、地域住民の土地・森林利用にそぐわない土地利用権の交付によって、土地利用に混乱が生じる事例もある。本章では、ウドムサイ県で実施した個別世帯の土地利用権登録に関するフィールド調査から、土地利用権登録の課題を検討する。

4.1.1. 個別世帯の土地利用権登録（Individual Land Titling）

1995年から2003年までの間に、ラオス全土で約5,400村において個別世帯への土地利用権交付¹のプロセスが進められ、330,000世帯に一時的土地利用権利証（Temporary Land Use Certificate: TLUC）が発行された[Soulivanh et al. 2004: 12]。

手続きとしては、土地・森林分配事業のなかで、郡土地管理事務所（DLMA）によって一時的土地利用権利証が発行される。一時的土地利用権利証は相続が可能であるが、売買や借金の担保とすることは認められていない。有効期限は3年間で、3年連続して決められ

¹ 2010年3月に発行された『村落と“クムバーン”（開発村グループ）レベルの参加型農地・林地利用計画マニュアル』では、土地・分配事業の過程において、農地の土地利用権は個人または「家族」（ຄອບຄົວ）に交付されるとされている[MAF and NLMA 2010: 56]。一方で、本章で紹介するフィールド調査では、2カ村は「家族」（ຄອບຄົວ）単位で、別の2カ村は「世帯」（ຊຸມຊົນເຮືອນ）単位で土地利用権が交付されていた。本論文では、便宜上、「個別世帯の土地利用権」と呼ぶ。

た通りの土地利用が行われていると認められた場合には、売買および融資の担保とすることが可能な永久土地利用権利証（Permanent Land Title: PLT）が発行される。

しかし実際には、農村地域では人員や資金不足から、一時的土地利用権利証が発行されたものの、その後、フォローアップとモニタリングが実施されず、永久土地利用権利証に切り替えられないまま、土地利用権利証が失効してしまう事例も多い。また、各世帯と郡土地管理事務所に保管されているはずの一時的土地利用権利証の書類が紛失する事例が多いことも問題になっている。さらに、一時的土地利用権利証の売買や譲渡は法的には認められていないが、実際には頻繁に行われており、一時的土地利用権利証の持ち主が把握しきれなくなるといった混乱も生じている。ドイツ技術協力公社（GTZ）²による農村地域における個別世帯の土地利用権登録に関する調査[Soulivanh et al. 2004]では、一時的土地利用権利証の有効期限を 10 年に延長したうえで、3 年毎に郡土地管理事務所のスタッフによって土地利用調査を実施し永久土地利用権利証への切り替えを進めること、土地利用権譲渡記録のシステムを構築すること、などが提言されている。

4.1.2. 共有地登録（Communal Land Titling）

1990 年の財産法では、一般的な集団やコミュニティの財産権が認められている。また、2006 年の「土地利用権登録と近年の国家社会経済開発計画に関する首相令第 88 号」では、村落コミュニティに対して、政府によって分配された土地に共有地の土地利用権を発行するための規定が盛り込まれた[USAID 2013: 10]。

これまでの事例では、2012 年 2 月にオランダの NGO である SNV の支援によって、ヴィエンチャン特別市サントーン郡の 5 カ村の共有林に対して、ラオスにおいて初めての共有地登録証が交付された³。GIZ の「農村地域土地管理経済開発プロジェクト（2011～2017 年）」でも、共有林の地図の作成と登録が進められている[USAID 2013: 29]。さらに、2013 年 1 月、ナムトゥン 2 水力発電ダムの移転村 5 カ村において、農地に対する初めての共有地登録証が発行された⁴。

一方で、共有地登録の事例は限られており、適用条件や、実施上の手続き、徴税制度、共有地内での営利活動の条件など、明確にされていない点が多い[LIWG 2012]。

さらに、焼畑地が共有地登録の対象になるかどうかについても、議論が行われている段階である。前述の国家土地管理庁法令第 564 号には、「共有地には、ある季節、農業生産の

² 現ドイツ国際協力公社（GIZ）。

³ LIWG ウェブサイト

（<http://www.laolandissues.org/2012/02/21/press-release-on-communal-land-titles-in-sangthong-district/>）より。

⁴ 2013 年 1 月 28 日付け Vientiane Times 紙。

ために各世帯に分配されたが、誰もその土地の利用権を主張していない土地、利用林、埋葬地、聖なる森が含まれる。儀礼が行われる土地、放牧地、その他村によって共同で使われる性質を持つ土地」であると記述されている。「ある季節、農業生産のために各世帯に分配されたが、誰もその土地の利用権を主張していない土地」というのは、焼畑の休閑地を想定している記述である。この記述に基づけば、第3章で取り上げたP村のように、毎年、村の合議によって焼畑地が選定され、各世帯の労働力に応じて分配されたプロットで焼畑耕作を行うといった形態の農業が行われている場合、制度上はP村の焼畑地を共有地として登録することは可能であると解釈できる。ラオスの土地問題ワーキンググループ(LIWG)の『共有地の土地利用権と登録に関する提言—現場からの教訓』[LIWG 2012]のなかでも、「土地管理庁法令第564号にあるように、循環型農業のための農地と全てのタイプの森林(村の保全林、利用林、保護林を含む)は、共有地登録の適用を可能とすべき」としている。

しかし、現在まで農地の共有地登録が行われたのは、上記のナムトゥン2ダムの移転地域の一事例のみであり、焼畑地の共有地登録については、まだ事例がない。

4.1.3. パクベン郡の土地利用権登録の状況

ウドムサイ県パクベン郡では、1996年から土地・森林分配事業が開始され、2012年2月現在までに、55村全てで土地・森林区分事業の5段階目の「農地の測量」⁵までは完了している。2001～2004年の間は、資金不足からほとんど土地・森林分配事業は実施されなかったが、2004年から3年間、国連機関である国際農業開発基金(IFAD)の資金が付き、土地・森林分配事業が再開された。個別世帯の土地利用権登録については、IFADの資金や政府の資金で、2004年から2011年までの間に6村で実施されている⁶。

郡農林事務所の土地・森林分配事業の担当官は、個別世帯の土地利用権登録のメリットとして、(1)農地のない農民が農地を手に入れられること、(2)世帯間および村同士の土地争いの解決に貢献できること、を挙げている。一方で、困難な点として、(1)土地があっても、(資金不足から)農業生産性をあげるための活動を並行して実施できないこと、(2)郡農林事務所と郡土地管理事務所の調整不足の問題があり、保全林内に土地利用権が出される事例もあったこと、(3)人口が増えても、分配できる農地が限られていること、が挙げられた。「個別世帯の土地利用権登録の効果は、どの村でも発揮されるわけではないが、開発が進んでいる村では、(土地利用権登録が)生活向上につながっている」と認識し

⁵ 第2章【表2-2】参照。

⁶ パクベン郡農林事務所の担当官からの聞き取り(2012年2月16日)より。

ている⁷。

また、パクベン郡は「2012年には3カ村、今後5年で17カ村において個別世帯の土地利用権登録を実施する」という目標を掲げている⁸。

第2節 個別世帯の土地利用権登録の成果と課題—ウドムサイ県におけるフィールド調査から—

筆者が NGO のスタッフとして関わってきた水源林管理事業の対象地域であるパクベン郡では、前述のように、個別世帯の土地利用権登録の推進が郡の目標として掲げられている。第3章では、郡の数値目標の追求が、土地・森林管理政策の失敗の要因となっていることを見てきたが、ここでも数値目標を達成するために、地域住民の土地利用の実態にそぐわない土地・森林管理制度が押し付けられる危険性がある。そこで、個別世帯の土地利用権登録の成果と課題、成否の条件を検討するため、2012年2～3月、ウドムサイ県パクベン郡、ガー郡、サイ郡で個別世帯の土地利用権登録が行われた4村と、パクベン郡で個別世帯の土地利用権登録の実施が検討されている1村（N村）において、フィールド調査を実施した。社会・経済状況の異なる4カ村における調査から、土地利用権登録の影響を分析し、N村への適用の可否を検討する。

4.2.1. サイ郡H村の事例

ウドムサイ県サイ郡のH村は、県庁所在地ムアンサイの街から車で30分ほどの距離にある村である。ムアンサイの街は中国との貿易の拠点にもなっており、市場へのアクセスには恵まれている。水田に適した農地を求めて隣のラー郡から移り住んできたクム民族の30家族によって1989年に建設された村である【表4-1】。2012年3月現在、人口は434人、98家族、84世帯⁹である。

2012年3月15日、サイ郡農林事務所の行政官1名の案内で、パクベン郡農林事務所の行政官1名、ラオス国立大学林学部の学生2名とともに訪問し、村長、前村長、長老4名からの聞き取り、3家族へのインタビューを行った。

村長によれば、村人の主な生計手段は、水田耕作、換金作物栽培（ナンキョウ、ハトムギ、スイカ、ジャトロファ¹⁰など）、産業植林（ゴム）である【表4-2】。産業植林は、各世

⁷ パクベン郡農林事務所の担当官からの聞き取り（2012年3月21日）より。

⁸ 同上。

⁹ 「家族」（ຄອບຄົວ）の数は、郡が発行する戸籍簿（ປຶ້ມສຳມະໂນຄົວ）に基づく。結婚した娘／息子の家族が両親世代と一緒に暮らしている等、一軒の家屋（一世帯）に別々の戸籍簿を持つ2家族以上が同居している場合がある。ラオスでは、同じ家に同居する世帯を「家屋」（ຖັງຄາເຮືອນ）の単位で数える。

¹⁰ ナンヨウアブラギリ（トウダイグサ科の中南米原産の落葉低木）。バイオ燃料の原料となる。

帯と企業¹¹が契約を結ぶ形で実施されている。現在、焼畑耕作は行われていない。

【表 4-1】H 村の小史

年	出来事
1989	現在の村から 3 キロメートルほど離れたところにあるラー郡のある村の 60 家族中 30 家族が水田適地を求めて移り住む。
1991	ラー郡 H 村として独立。
1992	行政区分の改編でサイ郡に編入される。
1998	政府の資金で一回目の土地・森林分配事業が実施される。
2006	ドイツの NGO の支援で二回目の土地・森林分配事業が実施される →一時的土地利用権利証が交付される。

出所：H 村の役員へのインタビュー（2012 年 3 月 15 日）より筆者作成。

【表 4-2】H 村の生計手段

	従事家族数	備考
水田	47	
ハトムギ	約 30	
トウモロコシ	約 10	91～92 年頃に家畜用として始めた。97 年に道路が整備され、仲買人が来るようになったので、換金作物として栽培。
ナンキョウ	ほぼ全家族	2002～2003 年頃から。
ゴム植林	25	2005～2006 年頃から。36 家族が始めたが、一部は売却し、現在は 25 家族に。
その他換金作物	不明	タバコ、スイカ、ニンニク、ジャトロファなど

出所：H 村の村長からの聞き取りより筆者作成。

H 村の土地・森林分配事業は、1998 年に政府の資金で実施されたが、その後、2006 年にドイツの NGO の支援を受けて、3 カ月かけて実施された。ドイツの NGO は、当時村で、給水設備の設置、灌漑設備の建設、小中学校の学生寮の建設、野菜栽培や畜産のトレーニングなどの開発支援を行っていた。

農地の分配方法は、水田の「所有」者の土地利用権を確定した後、その他の農地の登録

¹¹ ゴム植林については中国企業 1 社、ジャトロファ栽培については中国企業、韓国企業各 1 社が入っており、それぞれの企業と各世帯が契約を結ぶ形で進められている。

については、一人あたり 0.5 ヘクタールを基準に、水田を持っていない世帯に優先して配分された。元の土地の「所有」者と村の役員の間で話し合いが行われ、合意に至った後、郡農林事務所の行政官が測量を行った。当時の 68 世帯に対して一時的土地利用権が交付され¹²、その後順次更新が行われ、現在は全 84 世帯が一時的土地利用権利証を持っている。現在は、水田 1 ヘクタールあたり 45,000 キープ、畑 1 ヘクタールあたり 30,000 キープの税金が徴収されている。H 村の現在の土地利用は、【表 4-3】に示した通りである。

【表 4-3】H 村の土地・森林区分

	面積 (単位：ヘクタール)
保全林	102.06
保護林	156.66
再生林	85.53
利用林	70.47
埋葬林	2.50
農地	412.10
予備農地	160.91
ゴム植林	170.63
居住地	5.50
小・中学校	2.20
その他	11.00
計	1,183.71 ¹³

出所：サイ郡農林事務所資料（2013 年 12 月入手）より筆者作成。

H 村では、かつては「ジャオコックジャオラオ／ເຈົ້າກົກເຈົ້າເລົ່າ」と呼ばれる特定の数家族が農地を占有していたが、土地・森林分配事業の際、村の役員との話し合いを通じて、基準を越える土地は放棄させ、他の村人に分配した。土地利用権交付の際に、特定の家族による土地の独占の解消がどのように行われたかについては、更なる調査が必要であるが、H 村でそれが可能だった理由の一つとしては、H 村では水田耕作や換金作物栽培に適した土地が比較的多くあり、一定以上の水田や畑を「所有」する世帯に、資金や労働力を投下で

¹² 個別世帯への土地利用権の交付は、通常は、戸籍簿に基づく「家族」単位で行われることが多いが、H 村の村長へのインタビューによれば、H 村では「世帯」単位で土地利用権が交付されたとのことであった。

¹³ サイ郡農林事務所の資料ママ。各土地・森林区分の面積を合計すると、合計面積は 1179.56 ヘクタールとなる。

きる面積以上の土地を放棄させることは、焼畑耕作が生計の中心の地域に比べれば容易であったことが推察できる¹⁴。

当初は、関心のない人も多く、測量費用は各世帯が負担するため、測りたくないという世帯もあった。現在は、土地の価値が上がっているので、土地利用権についての関心は高い。また、【表 4-4】に示すように、農地分配後に水田開拓が進み、土地・森林分配事業が目標として掲げている農業生産性の向上を達成していると言える。

【表 4-4】土地・森林分配事業(LFA)前後の土地利用の変化

	全家族数 (世帯数)	焼畑従事 家族数	焼畑地面積 (単位：ヘクタール)	水田所有 家族数	水田面積 (単位：ヘクタール)
LFA 実施当時(2008 年)	72 (68)	24	37.4	38	28.6
現在 (2012 年 3 月)	98 (84)	0	0	47	51.4

出所：サイ郡農林事務所の資料（2012 年 3 月閲覧）より筆者作成。

かつて焼畑農業が主な生計手段だった頃は、土地の貸し借りに際し、地代は発生せず、焼畑サイクルに準じて、お互いに貸し借りを行っていた。現在は、水田の貸し借りに関しては世帯間の合意に基づいて地代が決められるが、乾季作の水田の貸し借りに関しては現金で、雨季策の水田の貸し借りに関しては収穫した米で支払うことが多いという。

村人へのインタビューによれば、土地の「所有者」が確定したことで、水田開拓や換金作物栽培の機会が広がったことが土地・森林分配事業の成果だと捉えられており、また土地利用権は、売り買いできる資産や借金の担保としての重要性が認識されている。

インタビューに答えた 56 歳の男性は、土地・森林分配事業前から水田を「所有」していたが、事業によって畑を増やすことができ、NGO の技術指導を受けたナンキョウの栽培で、現金収入を増やすことに成功している。

一方、土地利用権交付後、土地の売り買いが進んでいる。本来、一時的土地利用権利証の売買は認められていないが、実質的な売り買いが行われている。さらに、村の外部の資産家や企業に対する土地の「売却」も行われている¹⁵。インタビューでは、一時的土地利用権利証の交付後、「土地の売買は可能」という村人の意識が見られ、上記の調査対象の男性は、「農地の一部を村外の人に売却し、購入者はゴム植林を行っている」と答えている。

¹⁴ 焼畑地の場合は、休閑地を含む土地が必要であり、一般的には休閑期間が長ければ長いほど米の収量の増加が見込めるため、土地の占有制度の廃止には大きな困難が伴うことが予想される。

¹⁵ さらに詳しい調査が必要であるが、一時的土地利用権利証の売買は認められていないため、形態としては一時的土地利用権の保有者と「購入者」が「共同出資」の形を取り、「購入者」によるゴム植林などが行われていると推定される。

ここで H 村の事例から見る個別世帯への土地利用権交付の成果と課題を整理する。まず、個別世帯への土地利用権交付がもたらした成果として、水田の開墾や換金作物栽培の拡大につながったことが挙げられる。土地利用権が確定したことで、農業投資に対するインセンティブが高まった。これを可能にした条件として、(1) 水田の開墾が可能な平地に恵まれていたこと、(2) NGO の支援によって建設された灌漑設備などインフラが整っていたこと、(3) 同じく NGO による農業技術指導が入り、地域の環境・社会条件にあった換金作物（ナンキョウなど）が導入されたこと、(4) 中心都市に比較的近く、交通の便も良いことから、市場へのアクセスが容易なこと、が挙げられる。

一方、地域住民の土地に対する権利の強化という点については、不安要素が顕在化してきている。村人へのインタビューに見られたように、土地利用権利証の利点は売買がしやすいことだと認識されており、実際に土地の売買が進んでいる。村外の企業や資産家による土地の購入が進めば、現在、村や「クムバーン（開発村グループ）」単位で作成されている土地利用計画が機能しなくなる可能性は高い。ウドムサイ県では、全 7 郡中パクベン郡を除く 6 郡でゴム植林が拡大しているが、農薬の多用による土壌汚染や、企業と農家の間の契約をめぐるトラブルが問題となっている。H 村でも、土地の売買によって村の土地利用計画が形骸化することで、村人自身や村外の個人や企業による無計画で破壊的な農業投資が進む可能性もある。

4.2.2. パクベン郡 X 村の事例

X 村は、ウドムサイ県の県都ムアンサイとパクベンを結ぶ舗装道路沿いにあり、パクベン郡と隣のフン郡の境に位置している。パクベン郡の中心からの距離は 20 キロメートルである。パクベン郡の開発重点村の一つで、これまでインフラ整備、教育支援、農業指導などの各分野で、EU、日本国際協力機構（JICA）、ユニセフ等の開発援助事業が行われてきた。

2012 年 2 月 17・18 日、パクベン郡農林事務所の行政官 1 名、ラオス国立大学林学部の学生 2 名と共に X 村を訪問し、村長および長老、村人 6 家族¹⁶にインタビュー調査を行った。また、筆者は 2004 年 6 月 11 日にも、メコン・ウォッチの森林保全事業の事前調査として、パクベン郡農林事務所長（当時）の案内で、ラオス国立大学工学部教員 1 名とともに

¹⁶ インタビューの対象は、クム、モン、ラオおよびルーの各民族グループから 2 家族ずつとし、富裕層と貧困層に属する家族を村長が 1 世帯ずつ選んだ。「富裕層」「貧困層」の基準は、2011 年に政府の「農村貧困削減事業」の一環として、パクベン郡農林事務所が実施した調査の基準を参照した。時間的な制約からサンプル数が限られていること、ランダム調査ではなく、サンプルの選定に村長の意向が反映されている可能性があることから、村の土地利用のあり方や問題を網羅できているとは言えないが、土地・森林分配による土地利用の変化や個別世帯への土地利用権交付に対する村人の意識など、いくつかの傾向を掴み取ることはできると考える。

に同村を訪問し、聞き取り調査を行っている¹⁷。

【表 4-5】X 村の小史

年	出来事
1989	クム民族の 1 村の住民が川沿いの土地を求めて移り住む。
1993	クム民族の別の村が合流。
1995	モン民族の 1 村、ラオ民族およびルー民族の 1 村が移転してきて、村落合併が行われた。
1996	政府の資金で一回目の土地・森林分配事業が実施される。
2003	政府の資金で個別世帯の土地利用権登録を含む二回目の土地・森林分配事業が実施される→一時的土地利用権利証が交付される。
2005	飼料用トウモロコシ栽培が拡大する。
2012-2013	永久土地利用権利証（PLC）の交付作業が進められている。

出所：X 村の村長へのインタビュー（2012 年 2 月 17 日）より筆者作成。

【表 4-5】に示したように、クム民族の 2 村、モン民族の 1 村、ラオおよびルー民族の 1 村の合併によってできた村である。2012 年 2 月現在、村の人口は 1,520 人、273 家族、213 世帯である。

主な生業は、飼料用トウモロコシ栽培、水田耕作、焼畑での陸稲栽培である。村の人口の半数にあたる約 100 家族が水田を「所有」し、ほぼ全世帯が飼料用トウモロコシ栽培に携わっている。焼畑での陸稲栽培を続けているのは 4 分の 1 にあたる約 50 家族である。

二回目の土地・森林分配事業が 2003 年に実施された後、2005 年に飼料用トウモロコシ栽培のブームが起きた¹⁸。現在、ほぼ全ての世帯がトウモロコシ栽培を主要な現金収入手段としている。

X 村は、1996 年にパクベン郡で最初に土地・森林分配事業が行われた村である。2003 年に行われた二回目の土地・森林分配事業では、これもパクベン郡では初めての試みとして個別世帯への土地利用権交付が行われた。この時、X 村では、第 2 章の【表 2-2】に示した 1997 年の実施手順のうち、農業技術の普及と評価・モニタリングを除く 6 段階目の個別世帯への土地利用権交付までが行われた¹⁹。7 人の行政官（郡農林事務所、土地管理事務所、

¹⁷ その後、メコン・ウォッチはホアイカセン川水源林管理に焦点を当てて事業を実施したため、2012 年の個別世帯への土地利用権交付の調査まで、筆者は同村を訪問していない。

¹⁸ X 村が隣接するフン郡は、ラオス全国で飼料用トウモロコシの生産量が最も多い地域である。

¹⁹ パクベン郡では、2008～2011 年の間に他の 5 カ村において個別世帯への土地利用権交付が実施された

警察、税務所）が、約 1 ヶ月をかけて実施した。個別世帯への土地利用権交付の基準として、まず、水田や果樹園として開拓した 3 ヘクタール以下の農地（焼畑地は含まない）は開拓した世帯のものとされた。それ以上は他の世帯に分けられた。2012～2013 年には、一時的土地利用権利証から永久土地利用権利証への切り替え手続きが進められている。

【表 4-6】X 村の土地・森林区分

	面積 (単位：ヘクタール)
保全林	30.39
保護林	456.80
再生林	20.37
利用林	50.61
埋葬林	2.50
農地 (うち、水田)	167.47 (99.30)
居住地	5.50
計	733.64

出所：パクベン郡農林事務所資料（2012 年 2 月入手）より筆者作成。

X 村では、土地・森林分配事業が実施される前には、約 10 家族の村人が多くの土地を「占有」していた。また、最初に移転してきたグループと後から移転してきたグループの間等で、水田、野菜畑、焼畑地の土地の売り買いが行われていて、土地の「私有」が進んでおり、土地「所有」面積には村人間の格差が存在していた。当然、土地を多く「所有」している世帯が他の世帯に分けたくないとして揉めるケースが発生したが、村の村長や長老が説得し、最終的には、土地のない村人に土地が分けられた。しかし、個別世帯への土地利用権交付が行われる以前から広い土地を「所有」していた 10 家族は、農地を減らされたことを納得せずに、土地・森林分配事業後も元の土地の権利を主張し続けるといった問題も生じた²⁰。

X 村の世帯調査から、土地・森林分配事業の前後での土地利用の変化、土地・森林分配事業の成果、現在の土地利用の問題について、【表 4-7】にまとめた。

飼料用トウモロコシ栽培が広がった 2005 年以前は、水田を「所有」していない世帯は焼

が、それまではパクベン郡で個別世帯への土地利用権交付が行われたのは X 村だけであった。

²⁰ X 村の村人からの聞き取り（2004 年 6 月 11 日）より。

畑での陸稲栽培で生計を立てていた。当時は、現金での地代は発生せず、親戚同士の土地の貸し借りや、精霊信仰の儀式に必要な鶏と「ラオハイ」（壺に入った濁酒）を借り手が用意するといった土地利用の習慣があった。しかし、換金作物である飼育用トウモロコシの栽培が広がり、土地の価値が高まったことから、土地の貸し借りには地代が発生するようになった。

調査対象者のほとんどは、個別世帯の土地利用権登録を肯定的に評価している。土地利用権が明確になったことで、水田開拓やトウモロコシ栽培への投資へのインセンティブが高まり、食糧生産の増大や現金収入向上につながったため、個別世帯への土地利用権交付の成果を肯定的に見る村人が多いとみられる。

一方で、他の村人への土地分配が行われた後に、元の「所有者」が権利を主張し、土地利用権の保持者との間でトラブルが生じ、土地・森林分配事業が実施されてから 8 年が経過しても、複数のケースが解決に至っていない。個別世帯への土地利用権交付が行われた直後に、換金作物である飼料用トウモロコシ栽培が急速に拡大し、土地の価値が急騰したことから、土地・森林分配事業が行われた際には、自分の土地を他の村人に分配することに一旦は合意した元の「所有者」が、再び権利を主張し土地をめぐる村人間の紛争が生じた。ただし、土地の価値の高騰に伴う村人の中の土地紛争は、土地利用権の交付の有無に関わらず生じていた可能性がある。

また、換金作物栽培や水田開拓が拡大したことで、休閒サイクルを維持するためには広い土地を必要とする焼畑での陸稲栽培は難しくなっている。一般に、水田を持ってない貧困層ほど、資本投下がほとんど必要ない焼畑耕作に生計を頼る傾向があるが、土地の価値が高騰してから、かつては発生しなかった地代が徴収されるようになり、家計を圧迫している。

さらに、トウモロコシの連作による土壌劣化が深刻な問題として顕在化している。毎年、トラクターで耕耘しなければ収穫が望めなくなっているが、先にトウモロコシ栽培が始まった隣のフン郡では、家庭用のトラクターでは対応できず、大型トラクターを借り上げて耕耘しなければならないとなっている。

本来、トウモロコシ栽培を導入する際に、数年に一度は休耕地としたり、土壌回復につながる豆科の作物などの栽培を行ったりするなどの技術指導が行われていれば、土壌劣化を回避しつつ、現金収入を得ることができたはずである。しかし、トウモロコシ栽培のブームが起きたのは、土地・森林分配事業が行われた後であり、トウモロコシ栽培は、土地利用計画には組み込まれなかった。土地・森林分配事業終了後も定期的な評価とモニタリングが必要であり、郡農林事務所によって村の現状に合わせた技術指導が行われるべきであるが、郡農林事務所の予算や人的資源が限られているのが現状である。

【表 4-7】X 村の土地・森林分配事業 (LFA) と土地利用の変化

調査対象	家長の役職	人数／民族	生計手段	経済状況 ²¹	TLUC の有無 (◎あり／▲なし)	LFA 前後の土地利用の変化	LFA の成果	現在抱えている土地利用の問題
X-1 (53 歳、男性)	灌漑組合 役員	11 人／ クム	(主) 水田 (副) 野菜栽培	富裕層	◎水田 1 カ所 ◎居住地 1 カ所 ◎畑 3 カ所 ◎チーク植林 1 カ所	以前は好きところで焼畑耕作を行っていた。水田は父母から受け継いだ土地を開拓した。水稲、陸稲、綿、タバコ、自家用の野菜を焼畑に植えていた。 →今も自家用の野菜は育てているが、飼料用のトウモロコシ栽培が中心。	土地の持ち主がはっきりしたため、土地をめぐる世帯間の争いが少なくなった。土地利用が便利になり、暮らしが良くなった。	特に問題はない。
X-2 (28 歳、男性)	村の警備 隊員	5 人／ クム	(主) トウモロコシ (副) 林産物の採取と販売、日雇い労働	貧困層	▲畑 1 カ所	以前は、6～7 年程度の森を開拓し、好きなどころで焼畑をやっていた。陸稲、トウモロコシ、自家用の野菜を植えていた。 →今は飼料用トウモロコシが中心	LFA 前は自分の農地がなかったが、土地を分配してもらえた。	特に問題はない。
X-3 (41 歳男性)	—	8 人／ ルー	(主) 水田 (副) トウモロコシ栽培、林産物の採取と販売	富裕層	◎チーク植林 1 カ所 ◎▲水田 6 カ所 ◎▲畑 3 カ所 ◎果樹園 1 カ所 ◎居住地 2 カ所	以前は、相続した土地が 2 カ所あり、兄弟の土地と合わせて、4 年サイクル程度で焼畑を行っていた。陸稲、自家用の野菜を植えていた。 →今は、水田耕作・トウモロコシ栽培を行っている。相続した水田に加え、2000 年、2011 年に水田を購入。	土地の持ち主がはっきりし、土地をめぐる争いを解決できれば、安心して農業ができる。	2000 年(一回目の LFA の後)に他の村人から未開拓の土地を購入し、開墾した。その後、元の持ち主が買い戻したいと言ってきたトラブルに、双方の言い分が食い違い、その水田については TLUC は未発行。
X-4 (48 差異、女性)	—	7 人／ ラオ	(主) トウモロコシ (副) 野菜栽培と販売、林産物の採取と販売	貧困層	◎居住地 1 カ所 ◎畑 5 カ所	焼畑による陸稲栽培で生計を立てていた。土地の貸し借りは親戚同士で融通し合っていたので、地代は発生しなかった。陸稲、自家用の野菜を植えていた。 →今は、分配された土地でのトウモロコシ栽培。	自分の土地がはっきりし、世帯間の土地争いが少なくなった。	(無回答)
X-5 (57 歳、男性)	長老、モ デル農家	4 人／ モン	(主) 水田 (副) トウモロコシ、家畜、ゴム植林(隣の郡)	富裕層	◎チーク植林 1 カ所 ◎果樹園 1 カ所 ◎水田 3 カ所 ◎▲畑 7 カ所(うち、2 カ所は隣の郡で TLUC 未発行)	以前は、焼畑で陸稲を栽培していた。開拓型の焼畑を行っていたので、決まったサイクルはなかった。毎年、最初に印をつけた人がその土地を使うことができた。陸稲、自家用の野菜を栽培していた。 →今はトウモロコシ、キャッサバ、サトウキビなどの換金作物栽培。	各世帯に土地利用権があることで、便利になった。土地の売り買いが可能になり、土地を増やすことができた。	土壌の劣化によってトウモロコシの収穫が低下しつつある。
X-6 (22 歳、男性)	グループ 長	6 人／ モン	(主) 焼畑での陸稲栽培とトウモロコシ栽培 (副) 畜産(豚)	貧困層	▲3 カ所(兄の家族の名義)	以前は、3 年ほどの森を開拓し、好きなどころで焼畑耕作を行っていた。以前は、地代は発生しなかった。陸稲、自家用の野菜の栽培していた。 →現在は、陸稲と飼料用トウモロコシの栽培を行っているが、土地を借りる際には地代を払う必要がある。	便利になった。換金作物が売れるようになった。	家族が食べていくのに十分な土地がない。もう少し農地を分けて欲しい。

出所：2012 年 3 月の聞き取り調査より筆者作成。

²¹ 2011 年にラオス政府の「農村貧困削減事業」によりバクベン郡農林事務所が実施した基準を参照した。水田の「所有」の有無、米の自給率、現金収入の機会を基準に分類。

4.3.3. パクベン郡 M 村の事例

パクベン郡の M 村は郡の中心部から約 18 キロメートルの山岳部にある。人口は 345 人、62 家族、57 世帯である。メコン・ウォッチが水源林保全事業を実施してきたホアイカセン水源林に土地の一部が重なっている。

2012 年 2 月 19 日および 3 月 17～20 日、パクベン郡農林事務所の行政官 1 名、ラオス国立大学林学部 of 学生 2 名と共に M 村を訪問し、村長からの聞き取り、ランダムに抽出した 27 家族にインタビューを行った。筆者自身はそのうち、村長からの聞き取りと 7 家族のインタビューを行った。また、筆者は 2005 年 9 月 16・17 日にメコン・ウォッチの水源林保全事業の事前調査のため、合併前の MK 村と MN 村を訪れ、聞き取り調査を行っている。

M 村は、内戦中に一度分裂した 2 つの村が、2006 年に郡の村落合併政策によって再び合併されてできた村である。合併の翌年の 2007 年に、個別世帯への土地利用権交付を含む土地・森林分配事業が実施された【表 4-8】。

【表 4-8】 M 村の小史

年	出来事
1965	内戦のため共産主義勢力についた MK 村と、王国政府側についた MN 村に分裂。
1997	ホカイカセン川の水源林での焼畑が禁止される。
1999	MK 村で最初の土地・森林分配事業が実施される。
2006	郡の村落合併政策に従い、再び MK 村と MN 村が合併される。
2007	二度目の土地・森林分配事業が実施され、個別世帯への土地利用権交付が行われた。

(注) MN 村では合併前には土地・森林分配事業は実施されていない。

出所: MK 村・MN 村の村長からの聞き取り (2005 年 16・17 日) および M 村の村長からの聞き取り (2012 年 3 月 17 日) より筆者作成。

2007 年に政府の資金で行われた M 村の土地・森林分配事業²²では、まず保全林と保護林を囲い込み、その後農地やその他の森林区分が決められた。農地として区分された土地の 30%を将来の人口増加のための予備地として確保し、残り 70%を家族の人口に応じて分配した。まず、家族内の 15 歳以上の「労働力」(日常的に農業に従事できない高齢者、障害者、公務員等は除く)には一人あたり 1.3 ヘクタール、「非労働力」には一人あたり 0.4 ヘクタールの土地を割り当て、各家族の農地の分配が決められた。

²² M 村はメコン・ウォッチの水源林管理事業の対象村の一つであるが、M 村の土地・森林分配事業は政府の資金で実施され、メコン・ウォッチは関与していない。

【写真 4-1】M 村の土地・森林分配地図



出所：筆者撮影（2012 年 3 月）

【写真 4-2】M 村の一時的土地利用権利証



出所：筆者撮影（2012 年 3 月）

【表 4-9: M 村の土地・森林区分】

	面積 (単位：ヘクタール)
保全林	257.00
保護林	436.40
再生林	329.50
利用林	244.60
農地	861.66
居住地	5.70
計	2134.86

出所：パクベン郡農林事務所資料（2013 年 12 月入手）より筆者作成。

パクベン郡農林事務所のスタッフによれば、M 村は土地・森林分配事業前から「ジャオコックジャオラオ」の数家族が広い土地を占有しており、土地の「所有」面積に大きな格差があった。この「ジャオコックジャオラオ」の慣習は、土地・森林分配事業の過程で無効にされたことになっているが、以下に詳しく見ていくように、土地・森林分配事業が行われた後も、大きな影響力を残している。

27 家族へのインタビューによると、多くの村人は現在、6～7 年の休閑サイクルで焼畑を行っている。全 62 家族が、一年間に平均で 1.5 ヘクタールの農地を使い、7 年間で焼畑を行うとすると、必要な農地は 651 ヘクタールとなる。これに対して、各家族

に分配された農地の合計は、556.2 ヘクタールで、焼畑サイクルを維持するためには、将来の人口増加のために確保されている予備の農地や焼畑が禁止されている森林エリアなど、土地利用権が与えられている土地以外も使うことが必要となる。

ここで、土地・森林分配事業の土地利用の変化と村人が認識している同事業の成果と問題点について、世帯調査の結果から見ていく。【表4-10】には、土地・森林分配事業前後の土地の貸し借りの状況について示した。調査者対象者27家族中、地代の支払いを含む土地の貸し借りをを行うとする家族と、地代は発生せずに親戚同士で交替に貸し借りをするとする家族を合わせると、土地・森林分配事業前は21家族、事業後は24家族とわずかながら増えている。要因として、事業前に「所有」していた農地が焼畑禁止エリアに分類され、合法的に焼畑耕作を営もうとする場合には、親戚と融通し合うか、地代を払って借りるかする必要がでてきた可能性が考えられる。地代を伴う貸し借りが減って、地代なしの貸し借りが増えた理由としては、(1) 土地の占有は、土地・森林分配事業によって無効にされたことになっており、現在の地代を伴う土地の貸し借りについて、回答を避けた調査対象者がいたこと、(2) 禁止エリアが増えて焼畑の休閑サイクルを維持するためには、親戚と融通し合う必要性が高まったので、お互い地代を取らずに貸し借りを行うようになったこと、という二つの可能性が考えられる。さらに、「地代を伴う土地の貸し借りを行っている」と答えた家族について、地代の金額にははっきりとした変化がみられた。2007年の個別世帯への土地権交付前は、平均して一カ所あたり一年で88,000キープ（約1,080円）ほどだった地代が、事業後は170,000キープ（約2,080円）と約1.9倍上昇している。IMFのデータベースによると²³、2006年末から2012年末までのラオスの消費者物価指数の上昇率は1.35倍であり、地代の上昇は一般的な物価の上昇をかなり上回る。このことから、土地利用権の交付が地代の引き上げに影響を及ぼした可能性を指摘できる。

【表 4-10】土地・森林分配事業(LFA)前後の土地の貸し借り

	地代あり	平均額 (単位：キープ)	地代なしの 貸し借り	貸し借りなし	無回答
LFA 実施前	15 家族	88,000 (約 1,080 円)	6 家族	4 家族	1 家族
現在 (2012 年 3 月)	10 家族	170,000 (約 2,080 円)	14 家族	2 家族	1 家族

出所：M 村の世帯調査（2012 年 3 月）より筆者作成。

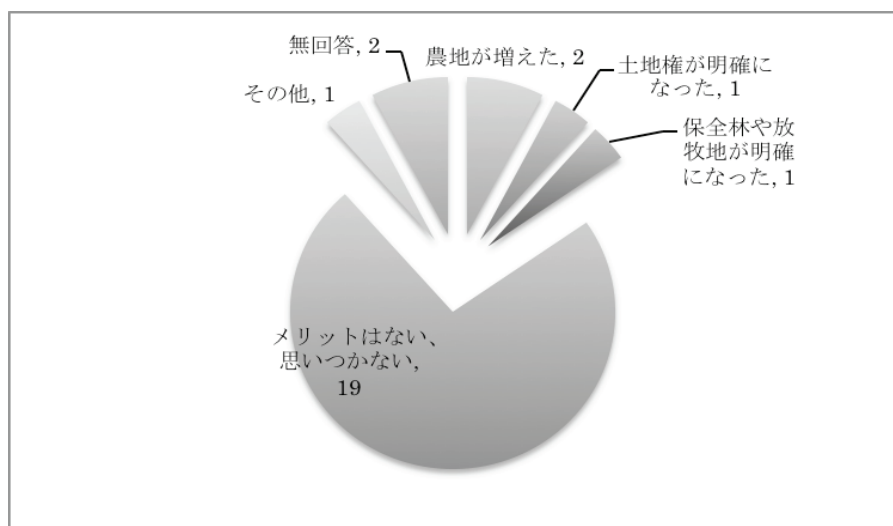
²³ IMF, World Economic Outlook Database, April 2013.

(<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/01/weodata/index.aspx>)

【図 4-1】には、世帯インタビューの結果から、土地・森林分配事業の成果についての村人の意識を示した。

【図 4-1】土地森林分配事業の成果についての村人の認識

(単位：家族数)



(注)「その他」の回答は、「土地権の所有者に、先に土地を選べる権利が与えられる。それ以外のメリットはない」というもの。

出所：M 村の世帯調査（2012 年 3 月）より筆者作成。

調査対象の 27 名のうち、7 割にあたる 19 名が、「事業が行われたことによって得られた利益はない」もしくは「思いつかない」と答えている。同じパクベン郡でも、X 村では、村人同士の土地利用権をめぐる未解決の問題はあるものの、概ね個別世帯への土地利用権交付の成果が肯定的に捉えられているのに対し、M 村ではほとんど成果が認識されていない。M 村では、「土地利用権が明確になった」と答えた家族はわずか 1 家族に留まり、「農地が増えた」と感じている家族も 2 家族のみである。X 村では、換金作物栽培が主要な生計手段になっており、毎年同じ土地にトウモロコシを植え、トラクターによる耕耘や肥料の投入など、土地に対する資本投下が必要であること、土地の価値の高騰によって土地の線引きをめぐる争いが生じやすい状況にあることが、土地利用権交付によって個別世帯の土地が確定したことへの肯定的な評価の背景にあると考えられる。一方で、循環型焼畑が主要な生計手段である M 村では、収穫量を維持するためには、休閑サイクルを保って焼畑を行う必要があり、広い農地を必要とする。また、焼畑地は、植生の回復度合いや土壌、過去の経験などから注意深く選ばれるため、その年の焼畑に適した土地が、土地利用権が交付されている土地のなかにあるとは限らない。

次に、土地・森林分配事業の問題点について尋ねた【表 4-11】。

【表 4-11】土地・森林分配事業の問題点についての村人の認識

問題点	回答(※1)
特に問題なし	9
元の持ち主が権利を主張しトラブルが生じた	5
農地が減った・遠くなった	5
他の村が許可なく自分の土地で焼畑を行った (※2)	2
土地利用権利証の測量に誤りがある	1
土地・森林分配事業後に、新しく世帯分けしたが、土地利用権利証を作ってもらえない	1
土地を使える権利が弱まった	1
土地をめぐる村のなかの争いが増えた	1
土地利用権利証の通りの土地利用が行われていない	1
無回答	2

(※1) 複数回答。

(※2) 土地森林分配事業の結果とは直接は無関係だが、個人の土地権に対する認識が村の内外に浸透していないと言える。

出所：M 村の世帯調査（2012 年 3 月）より筆者作成。

土地・森林分配事業が引き起こした問題として、「元の土地の持ち主が権利を主張しトラブルが生じた」（5 名）、「土地をめぐる村のなかの争いが増えた」（1 名）など、同事業が村人間の土地紛争を悪化させたと認識している村人が多くいた。また、一時的土地利用権利証に記載されている土地の測量ミスや、新しく分家した家族の土地利用権登録が実施されていないといった技術上・制度上の問題点も見られた。

さらに詳しい個別世帯への土地利用権交付の状況と前後の土地利用の変化について、筆者がインタビューを担当した 7 家族のケースを【表 4-12】に整理した。土地・森林分配事業が行われる前の土地の占有状況を見ると、調査対象者 M-23、M-26、M27 の家族は、広い土地を占有する「ジャオコックジャオラオ」の一族である。彼らは、土地・森林分配事業後も、かつての占有地に対して、今も権利を持っているという意識があることが分かった。一方で、M-23、M-26 の家族のように、広い土地を持つ「ジャオコックジャオラオ」であっても、土地・森林分配事業の際に「所有地」の多くが再生林、放牧地、村の農地（将来の人口増加のための予備地）に指定され、元々は別の村人の「所有地」だった土地に一

時的土地利用権利証が交付されるということが起こっている。例えば、「村の農地」に指定されている場所で焼畑が行われる場合、本来は、元の「所有者」の権利は消滅しているはずだが、実際には元の「所有者」が利用者に対して地代を要求することが起きている。その一方で、元は他の村人の「所有」していた土地に一時的土地利用権利証という公的な権利が付与されているため、元の「所有者」と一時的土地利用権利証の間でのトラブルが生じるケースが多いと考えられる。

土地利用権の交付が土地・森林分配事業の政策上の目的の一つである森林保全につながっているかについても疑問がある。禁止エリアでの焼畑の有無は世帯インタビューには現れにくいだが、「占有」している土地の森の年数を尋ねたところ、M-24 の事例のように、土地・森林分配事業が行われた 2007 年以降に焼畑が行われている事例も見られる。実際の土地利用に即していない農地の分配の結果、M 村での土地・森林分配事業は、森林保全に対する効果も発揮できていない。

M 村の事例をまとめると、結果として M 村における個別世帯への土地利用権交付は、ほとんど成果をもたらさなかったばかりか、元の土地の「所有者」と土地利用権の保有者の間で、土地をめぐる争いを引き起こすことにつながった。また、土地を多く「所有」していた家族は、土地を使える権利が少なくなったことに不満を持ち、土地が少なく土地の貸し借りができる親戚が少ない貧困層は、土地・森林分配事業後に高騰した地代の支払いを負担に感じている。M 村の事例では、数字だけを見ても、適切な焼畑サイクルに必要な面積が各家族に割り当てられていない。さらに、仮に各家族へ分配する面積を増やしたとしても、複数の家族の協力が必要で、かつ様々な条件を見て毎年の農地を決める焼畑耕作では、各家族だけで焼畑地を選ぶことは難しく、個別世帯の土地利用権登録は馴染まないと言える。また、M 村では、保全林内での焼畑が行われているなど、個別世帯の土地利用権登録は、生産性の向上に貢献しないばかりか、土地・森林分配事業のもう一つの目的である森林保全も達成できていない。

【表 4-12】M 村の土地・森林分配事業 (LFA) と土地利用の変化

調査対象	家長の役職	LFA 実施時の労働力/人数 ²⁴	生計手段	経済状況 ²⁵	LFA 前の占有地(面積) ²⁶	LFA 後の土地利用(◎TLUC) (焼畑実施年)	LFA 前後の土地利用の変化	LFA の成果	現在抱えている土地利用の問題	備考
M-15 (68 歳、女性)	—	1/1	無職(親戚からの支援で生活)	貧困層	(不明)	◎12 ha (2006 年)	(無回答)	(無回答)	(無回答)	・高齢のため農業はできないが、分配された土地がその年の農地に選ばれれば、親戚に無料で貸す。親戚以外に貸す場合は、地代を取る。 ・2012 年は、20 万キープ(約 2,400 円)の地代で、約 1 ヘクタールの農地を借りている。
M-16 (32 歳、男性)	—	3/4	(主)焼畑 (副)日雇いの労働、林産物の採取と販売	貧困層	1. ロンワ (1 ha) 2. ロンサボ (0.4 ha) 3. ロンターブ (0.6 ha) 4. モクサルアン (0.8 ha) 5. トントラーン (0.8 ha)	◎3816 ha (2000 年、2005 年) ◎1,018 ha (2010 年) ◎0.675 ha (2007 年) 保全林 保全林	・以前は自由に焼畑ができた。今は農地が限られている。 ・かつては 10 年サイクルで焼畑を行っていたが、現在は 5～6 年サイクル。 ・LFA 以前からも地代のやり取りはあったが、1 ヘクタールあたり、3～5 万キープ(約 400～600 円)だった地代が、LFA 後、15 万キープ(約 1,800 円)以上に値上がりした。	特になし。	・LFA を実施したことで土地を巡る争いが生じるようになった。	
M-23 (21 歳、男性)	村の治安維持担当者	3/7	(主)焼畑 (副)畜産	中間層	1. ロンマカーン (8 ha) 2. ロンマヤーン (4 ha) 3. ロンオムフック (8 ha) 4. ガタンカ (10 ha) 5. ルックマジュアン (8 ha)	1 カ所: 再生林 3 カ所: 放牧地 放牧地 放牧地 隣村 (2012 年) 再生林、道路	・以前は、自分たち家族の土地を適切なサイクルに従って利用してきた。今は、村が場所を選定し、その範囲で親戚と相談する。範囲のなかに家族の土地がなければ、他の家族から借りる。 ・焼畑サイクルは 8-9 年だったのが、6-7 年に短縮された。 ・LFA 前も現在も土地の賃し借りはある。(年をまたいで)お互い交換をする関係なら地代は取らないが、交換できないから	・まだ TLUC が発行されている土地を使っていない。(焼畑サイクルにあたらなため) ・特に利点はなし。	・土地が少なくなって、十分な米が収穫できない。 ・TLUC の計測ミスがある。農地 6 について、書類上は 6 ヘクタールとなっているが、実際には、2.5 ヘクタールほどしかない。LFA 時、本人は忙しかつたので、測量には同行せず、1 カ月後に書類が送られてきたが、確認しなかった。後になって気がついた。	・M-26 の姪の息子、M-27 の従姉妹の息子にあたる。父親は他界。 ・兄弟姉妹 4 家族 (M-23、M-26、M-27 を含む) で父の土地を受け継いだ。「ジャオコックジャオラオ」の一族。 ・LFA 前の農地は、4 家族の土地を合わせたもので、M-23、M-26、M-27 で共通。

²⁴ 15 歳以上で農業に従事できる者 (土地・森林分配事業 (LFA) 実施時のバクベン郡農林事務所の基準に拠る)。

²⁵ 独自の基準で分類した。村の経済状況に関する村長からの聞き取りに基づき、まず、米が一年中自給できる、または余剰があり販売できる家族を「富裕層」、年に 2 ヶ月程度米が 1～4 ヶ月不足する家族を「中間層」、5 カ月以上米が不足する家族を「貧困層」に振り分け、(1) 家の造り (コンクリート造りか、解体・移動が可能な簡易な造りか)、(2) 家財道具 (車、バイク、精米機などを所有しているか)、(3) 定期的な現金収入があるか (公務員、小売業など)、(4) 大型の家畜 (牛、水牛、豚) の所有の有無のうち、2 ポイントプラスであれば富裕層を上げ、2 ポイントマイナスであれば中間層を下げることとした。例えば、M-24 の家族は、年間 4～5 カ月分米が不足するが、バイクを所有し、牛・水牛・豚を複数飼育していることから、「中間層」に分類した。

²⁶ 面積は、植え付ける畝の量から推定 (第 3 章参照)。少なめに回答する場合や、地形によって同じ植え付け量でも面積が異なる場合があることから、正確な数字ではない。

				6. コンブローン (12 ha)	◎推定 6 ha (トラブ ル) (TLUC 未確認) (2004 年実施、2013 年予定)	ば、一カ所あたり 10 万キープ(約 1,200 円)の地代が発生する。			・TLUC が発行された農地について、 1カ所は元の持ち主が植林のために 困り込んでいる。もう 1カ所は、元の 持ち主が、2011 年に隣村の家族に 土地を貸し、元の持ち主が地代を受 け取った。		
				その他小さな土地 多数を占有	—						
				(他の村人の土 地)	◎推定 2 ha (トラブ ル) (TLUC 未確認) (2007 年)						
				(他の村人の土 地)	◎推定 18 ha (トラブ ル) (TLUC 未確認) (2011 年)						
M-24 (45 歳、男性)	—	4/9	中間層	1. ロンカ (12ha)	村の農地 (2012 年)	・大きな変化はない。毎年の焼畑地は家 族で決める。LFA 後は保全本、保護林が 設定されたので、そこではやらないよう にしている。 ・焼畑サイクルは 8～9 年で、LFA 前後で 変化はない。 ・今も、自分が占有している土地で焼畑を 行っている。	特がない。	2012 年に隣村の村人が侵入してき て、<農地 1>の森を伐採してしまっ た。	・土地利用権が分配されなかった< 農地 1、2、4>についても、「自分た ちが占有している」という意識があ る。 ・実際に、2009 年には<農地 4> (保全本指定)で、2011 年には<農 地 2>(村の共有地)で焼畑を行って いる。2012 年は親戚から土地を借り て焼畑を行う。		
				2. ゴンヒエン (08 ha)	村の農地 (2011 年)						
				3. ルクタローイ (08 ha)	◎1803 ha (2004 年)						
				4. モクサルアン (06 ha)	保全本 (2009 年)						
				(他の村人の土 地)	◎8.7 ha (2006 年)						
M-25 (21 歳、男性)	村の治 安維持 担当者	4/5	貧困層	1. ロンカ (2 ha)	◎552 ha (2012 年)	・以前は好きなところで焼畑をしていた が、今は村の長老や村長などの決定に 従う。 ・焼畑サイクルは 8～9 年だったのが、6 ～7 年に短縮された。	特がない。	2012 年に隣村の村人が侵入してき て、<農地 1>の森を伐採してしまっ た。	・<農地 2>について、TLUC が発 行されているかどうか、本人は把握 していない(実際には発行されてい ない)。 ・<農地 1、2>ともに「自分たちが占 有している」という意識がある。		
				2. ロンマンニャー ン (04 ha)	村の農地 (2006 年)						
M-26 (62 歳、男性)	—	2/6	富裕層	1. ロンマカーン (8 ha)	1カ所:再生林 3カ所:放牧地	・かつては、家族で相談して、占有してい るところから選んでいたが、現在は豊か	特がない。	土地を使える権利が弱くなり、不満。	・M-23 の母の叔父、M-27 の叔父に あたる。		

																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																		</
--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	----

出所：M 村の世帯インタビュー (2013 年 3 月) より筆者

4.2.4. ガー郡 K 村の事例

K 村は、ウドムサイ県ガー郡の中心から、車で 1 時間強の距離にある。2012 年 3 月 14 日に、ガー郡農林事務所の行政官 1 名の案内で、パクベン郡農林事務所の行政官 1 名、ラオス国立大学林学部の学生 2 名と共に、村の役員 4 名と村人 4 家族にインタビュー調査を行った。

ガー郡農林事務所でのインタビューによると、ウドムサイ県ガー郡は、63 村中 22 村で個別世帯への土地利用権の交付が行われている。ガー郡の K 村でも、2007 年に個別世帯の土地利用権登録が実施された。

K 村は、1970 年頃にクム民族の 26 家族によって建設され、クム民族の 3 村、モン民族の 1 村が合併した村である【表 4-13】。村落移転の背景には、第 2 章で述べた政府による村落移転・合併政策がある。少数民族の小規模な村を、道路沿いに移転させることで焼畑を止めさせ、小さな村を合併することで効率的な開発を進めようとする政府の方針に沿って村落移転・合併が行われた。一方で、ガー川沿いの土地であるため、水辺の近くに住むことを希望して自ら移転してきた家族もいる。

【表 4-13】 K 村の小史

年	出来事
1970 頃	クム民族の 26 家族によって建設される。
2001-2002	クム民族の 3 村、モン民族の 1 村が移転してくる。
2002	村落合併。
2004	ドイツの NGO の支援で土地・森林分配事業が実施される→一時的土地利用権利証が交付される
2009	土地不足を理由にモン民族の 11 家族が元の村に再移転

出所：K 村の役員へのインタビュー（2012 年 3 月 14 日）より筆者作成。

2012 年 3 月現在、村の人口は 560 人、100 家族、76 世帯である。人口の大部分をクム民族が占める。村の生業は、焼畑耕作、野菜栽培、産業植林（ゴム植林など）である。山がちな地形のため、水田耕作を行う家族は 4 家族に留まる。村で全く焼畑耕作を行っていないのは、日雇い労働で生計を立てる 1 家族のみである【表 4-14】。

村の土地・森林分配は、2004 年に前述の H 村の土地・森林分配事業を支援したのと同じドイツの NGO の資金援助によって、3 カ月間をかけて実施された。同 NGO は、当時、果樹栽培の支援、家畜の飼育、養魚池の建設、農業用灌漑、米の粃の支援、魚類資源の保全

淵の設定等の援助を実施しており、こうした開発事業を効率的に進めるためには土地・森林分配の実施が必要であった²⁷。土地・森林分配実施時、村で生活していた全 62 世帯が土地利用権の交付を受けた。土地分配の際には、1 世帯あたり 3 カ所の農地が分配されたが、農地が不足し、焼畑サイクルの短縮化、土壌劣化が問題として認識されている。

【表 4-14】 K 村の生計手段

	家族数	備考
焼畑	99	
水田	4	焼畑での陸稲栽培も行う。
トウモロコシ栽培	3	2011 年から実施。焼畑での陸稲栽培も行う。
非農業（日雇い労働）	1	
ゴム植林	42	2008 年より実施。合計で約 15 ヘクタール。中国企業との契約栽培。

出所：K 村の村長への聞き取り（2012 年 3 月 14 日）より筆者作成。

K 村では、毎年の焼畑耕作は数世帯がそれぞれ共同して行われてきた。土地・森林分配事業後も広い土地を占有する「ジャオコックジャオラオ」の 2 家族が存在している。彼らが「所有」する土地を使いたい時には許可を求める必要があり、鶏、「ラオハイ」（濁酒）などの供え物を届けることになっているが、地代は発生せず、概ね共同での土地利用が行われていると見られる。

K 村の個別世帯への土地利用権交付の効果として、土地収用²⁸に際する補償が挙げられる。インタビューに答えた村人は、一時的土地利用権利証を保有していた 0.3 ヘクタールの土地が、2011 年に保健所建設用地となり、土地を放棄させられた。土地を失った世帯には、代替地が与えられる予定であるという。妥当な代替地が用意されるかどうかは確認が必要だが、もし土地利用権が交付されていなければ、補償を得られないまま土地を失っていた可能性がある。

一方で、村人へのインタビューからは、農地不足に対する不満が聞かれた。「焼畑は 1 世帯ではできない。害獣被害から畑を守るために、数世帯が助け合って農地を守る必要があ

²⁷ ガー郡農林事務所の担当官からの聞き取り（2012 年 3 月 14 日）より。

²⁸ 2013 年 10 月現在、改定が進められている国家土地政策について、NGO の土地問題ワーキンググループ（LIWG）では、公共目的のための土地収用について、十分な協議と適切かつ公正な補償を担保することを提言している。

る」といい、こうした村人の土地利用に合わせた農地の分配が行われなかったと考えられる。

土地・森林分配事業が行われた後、2008年に中国のゴム植林企業が入ってきて、村人との契約栽培によるゴム植林が行われている。資材や苗木は企業が提供し、村人は労働力と土地を提供し、利益を3:2の比率で村人と企業が分配することが合意されている。農業投資の拡大で土地が相対的に減少することで、以前は9~10年だった焼畑のサイクルが3~5年に短縮化されており、村人は土壌の劣化を懸念している。

【表 4-15】K 村の土地・森林区分

	箇所	面積 (単位:ヘクタール)
保全林	1	173.50
保護林	2	678.00
再生林	2	112.00
利用林	1	34.00
埋葬林	1	3.00
農地 (土地利用権未交付)	4	254.05
農地 (土地利用権交付済み)	72	37.95
居住地	1	5.00
予備の居住地	1	7.00
その他	-	70.00
計	-	1,374.5

出所: K 村の土地・森林区分地図 (2012 年 3 月) より筆者作成。

K 村ではほぼ全ての家族が焼畑に従事しており、インタビューによると平均 5 年サイクルの焼畑が行われている。ゴム植林が開始されたのは 2008 年であり、まだ樹液を採取できるまで育っていないことを考えると、多くの村人が焼畑に生計を頼っていると考えられる。1 家族あたり年間に必要な焼畑面積を 1.5 ヘクタールとすると、750 ヘクタール程度の農地が必要になる。土地利用権が交付された土地と未交付の土地を合わせても、300 ヘクタール弱なので、明らかに農地が不足している。村人へのインタビューによれば、移転前の村に土地を「所有」している世帯は、K 村の土地と、出身村の土地を合わせて、焼畑の休閑サイクルを維持している。

一方で、居住地から離れた出身村の土地で焼畑を営むのは容易ではなく、土地不足の間

題から、モン民族の 11 家族が 2009 年に元の村に戻ってしまうという出来事が起きている。村を出て行く際には、土地利用権の売却は認められず、世帯あたり 300,000 キープを受け取り、K 村内の土地は村の予備の農地として放棄させられた。

村の役員によれば、一時的土地利用権利証が交付された土地では、多くの村人がゴム植林を行っている。一方で、食料自給の必要から、禁止されている保護林等で焼畑を行う住民がいる。

K 村では、土地・森林分配事業で定められた土地利用計画通りに土地利用が行われているとは言えない状況である。村長によれば、2008 年には保全林で焼畑を行った 1 世帯に、40 万キープ（約 4,800 円）の罰金が科せられた。

K 村の土地利用を振り返ると、最大の問題は村の人口を支えるのに十分な農地がないことである。その背景には、土地利用計画を含む詳細な開発計画を伴わない、無理な村落移転・村落合併にあると考えられる。休閑地を含む広い土地が必要となる焼畑での陸稲栽培に替わる生計手段を提示することがないまま行われた土地・森林分配事業は、森林保全にも生産性の向上にも貢献しなかった。

同じ NGO の支援を受けたのにも関わらず、水田開拓や換金作物栽培を通じた生計向上はある程度達成した H 村に比べ、K 村の土地・森林分配事業が成果を生まなかった要因として、（１）村落移転・合併によって焼畑耕作で生計を立てるには、人口に対して土地が不足していること、（２）水田開拓や野菜栽培に適した水に恵まれた平地が少なく、焼畑耕作に替わる生計手段の創出が難しいこと、（３）換金作物の市場へのアクセスが容易でないことから、換金作物栽培による現金収入向上が難しいこと、が挙げられる。

土地利用計画を伴わない村落移転・合併を行うべきでないことは言うまでもないが、現在の K 村の状況を考えれば、村の領域のみに留まらず、現在もアクセスが可能な出身村での土地利用の実態を踏まえた土地利用計画を作成する必要がある。また、共同作業での循環型焼畑耕作が主な生計手段となっている K 村のような条件の村では、焼畑地について個別世帯の土地利用権登録が行われても利点がなく、反って土地利用の混乱につながるため、村の農地として登録するに留め、個別世帯への土地利用権交付は行うべきではないと考える。

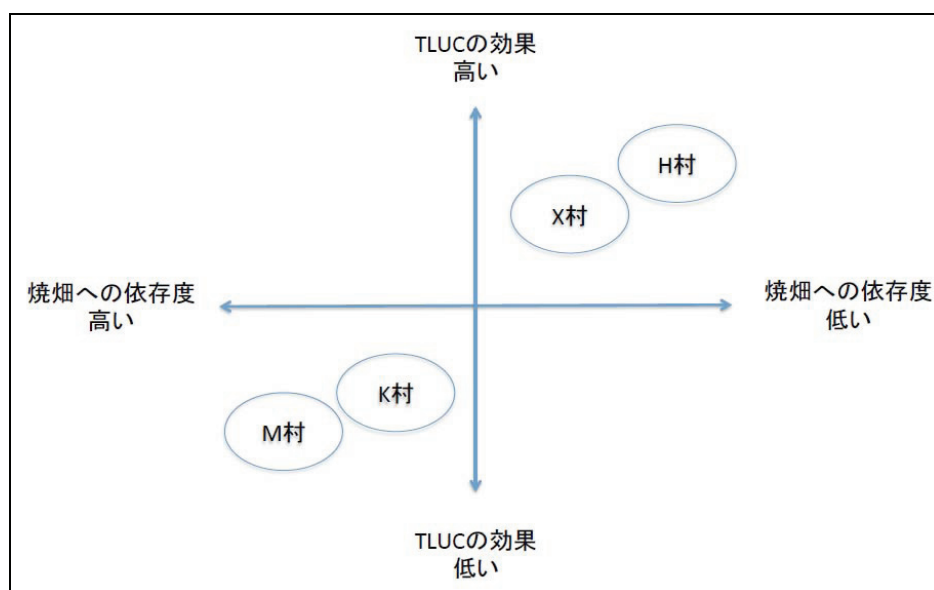
第 3 節 個別世帯の土地利用権登録の適用条件

これまで見てきた 4 村の事例から、個別世帯の土地利用権登録の成否の要因を検討し、パクベン郡農林事務所が新たに個別世帯の土地利用権登録の実施を検討しているパクベン郡 N 村について、土地利用権登録の可否を検証したい。

4.3.1. 個別世帯の土地利用権登録の成果

第2節で紹介したH村、X村、M村、K村の事例について、一時的土地利用権利証の交付が土地利用の利便性や生産性の向上につながったかどうかを、焼畑への依存度、言い換えれば水田開拓や換金作物栽培など他の土地利用の可能性の有無との関係から整理する【図4-2】。

【図4-2】一時的土地利用権利証(TLUC)の効果と焼畑の依存度



出所：筆者作成。

サイ郡のH村では、個別世帯の土地利用権登録が行われたことが、水田開拓や換金作物栽培による現金収入向上につながった。また、換金作物や産業植林の機会に恵まれているため、村の外の個人や企業からもH村の土地取得への関心が高く、村人自身も土地利用権の価値を認識している。また土地利用権登録の過程で、土地なし農民が農地を得ることができた。パクベン郡のX村でも、一時的土地利用権利証の交付直後に、換金作物である飼料用トウモロコシの栽培が拡大したことで、土地の価値が高騰し、土地利用権の重要性が認識されている。この2村に共通する条件として、水田開拓や換金作物栽培に適した平地が多く、換金作物の市場へのアクセスが容易で、焼畑農業からの完全な、または部分的な生計手段の転換が可能であったことが挙げられる。

一方、パクベン郡のM村とガー郡のK村では、個別世帯への土地利用権交付による成果はほとんど見られなかった。2村に共通している点として、循環型焼畑耕作を主要な生計手段としていることが挙げられる。両村とも水田や野菜畑を作るのに適した平地の少ない山がちな地形で、換金作物の市場からのアクセスも悪いため、焼畑耕作に替わる生計手段の

獲得が難しい状況にある。循環型焼畑耕作は、広い農地を必要とし、複数世帯の共同作業で行われるため、個々の世帯の土地利用に関する決定権は限定的なものになる。両村ともに、持続的な生産量を確保するのに必要な面積が各世帯に分配されていないことも問題ではあるが、仮に十分な農地が分配されていたとしても、自分の世帯が土地利用権を持っている範囲内で焼畑サイクルを回すのは現実的ではない。また、一般的に焼畑農業は農地に対する資本投下が水田耕作や換金作物栽培に比べて低く、毎年の耕作地が移動するため、土地利用権を確定するインセンティブは生まれにくい。

4.3.2. 個別世帯の土地利用権登録が引き起こす問題

個別世帯の土地利用権登録が行われた調査対象村 4 カ村のうち、焼畑耕作を完全に放棄した H 村を除く、X 村、M 村、K 村の 3 村では、土地・森林分配事業後に農地が減少し、焼畑サイクルが短縮することによる土壌劣化の懸念が生じている。

また、「ジャオコックジャオラオ」による土地の占有が根強く残っている X 村と M 村では、土地利用権交付が行われたことで、元々の土地の「所有者」と土地利用権の保有者の間のトラブルが報告されている。さらに、地代の値上がりによって貧困層の生活を圧迫するなど、負の影響を及ぼしている。

4 村のなかで最も個別世帯の土地登録の恩恵を受けている H 村では、現金を必要とする貧困世帯から豊かな世帯や資金のある外部者に対する「売却」が行われており、貧富の格差の拡大が起きている。H 村の農業生産性の向上を可能にした条件のうち、平地が多く水田開拓や換金作物栽培・産業植林に適した土地が多いこと、市場へのアクセスに恵まれていることから、個別世帯への土地利用権交付の有無に関わらず、企業や資金のある個人による農業投資や、土地の売買が行われやすい環境にある。また、ラオスでは適切な補償なく、企業に農地を奪われる事例が多数報告されている[Global Witness 2012; 木口 2013]。地権の交付によって、村人が土地に対する自らの権利を主張しやすくなること、企業の土地への関与が一応は公的なプロセスを経て行われることを考えれば、個別世帯への土地利用権交付は一定の意義を持つと考えられる。今後の課題としては、土地のリースや土地利用権利証の名義変更の許認可における行政による適切な審査の実施、環境影響を引き起こすような土地利用計画のスクリーニングやモニタリングなど、制度整備が必要であろう。

4.3.3. パクベン郡 N 村の事例

前述のように、パクベン郡農林事務所は数値目標を掲げて、個別世帯の土地利用権登録を進めようとしているが、N 村はその候補の一つである。パクベン郡農林事務所の担当官によれば、2012 年から国際農業開発基金（IFAD）の農村開発事業が新たに始まり、資金

が確保できるため、新たな農業技術の普及と個別世帯の土地利用権登録を合わせて実施することを検討しているという²⁹。ここでは、これまで見てきた個別世帯の土地利用権登録の要件に照らして、N村での個別世帯の土地利用権登録の是非を検証したい。

N村は、パクベン郡の中心から約14～16キロメートルの山岳部に位置する。第3章で事例として取り上げたP村と旧N村が合併してできた村である。二つの村は行政上統合されているが、それぞれの集落は2キロメートルほど離れている。人口は、731人、130家族（うち、P集落は56家族、N集落は74家族）、81世帯（うち、P集落は38世帯、N集落は43世帯）で³⁰、村人は全てクム民族である。同村は、メコン・ウォッチの「住民参加型水源林保全事業」の対象村の一つであり、同団体の支援によって土地・森林区分の見直しが行われた。現在の村長K氏はP集落の出身で、副村長B氏はN集落の出身である。副村長のB氏は、「ホカイカセン水源林保全委員会」の委員でもある。

【表 4-16】N村の小史

年	出来事
1997	ホカイカセン川の水源地での焼畑が禁止される。
1999	P村が水源林の東の端（旧N村の領域内）に移転。
2000	旧N村が道路沿いに移転。 P村、旧N村それぞれで土地・森林分配事業が実施される。
2006	P村と旧N村が、現在のN村に合併される。
2008	メコン・ウォッチの支援で土地・森林の再区分を実施。

出所：筆者作成。

N村の土地・森林分配事業は、2000年に旧P村、旧N村でそれぞれ行われたが、土地・森林利用の問題を引き起こした³¹。その後、2008年にメコン・ウォッチの支援で土地・森林区分の見直しが行われ、【表 4-17】に示したように再区分が行われた。数字上は、7年間のサイクルで焼畑が実施できる農地面積を確保している。

2012年3月21～27日、パクベン郡農林事務所の行政官1名、ラオス国立大学林学部の学生4名と同村を訪問し、個別世帯の土地利用権分配の是非を検証するため、村の役員5名と42世帯（P集落19世帯、N集落23世帯）に聞き取り調査を実施した³²。

²⁹ パクベン郡農林事務所の担当官からの聞き取り（2012年3月21日）より。

³⁰ パクベン郡が2012年3月18日に実施した調査に基づく。

³¹ 詳しくは第3章参照。

³² 家屋の番号に基づいて、P集落の19世帯、N集落の24世帯を調査対象に選び、病気のためインタビュー

【表 4-17】N 村の土地・森林区分

	面積 (単位：ヘクタール)
保全林	164.0
保護林	860.0
再生林	352.0
利用林	18.0
農地	1,878.0
放牧地	112.0
埋葬林	2.5
居住地	3.1
計	3,389.6

出所：N 村の土地・森林分配事業実施時（2008 年 7 月）の資料より筆者作成。

主な生計手段について、調査対象の 42 世帯全員が「焼畑耕作」と答えた。また、2011 年から中国企業との契約によるハトムギ栽培が行われており、調査対象者のうち 37 世帯が換金作物としてハトムギの栽培を行っている。

N 集落でのインタビューによれば、N 集落では、副村長 B 氏と前村長 S 氏を含む 3 世帯が「ジャオコックジャオラオ」として広い土地を占有している。一方、P 集落の K 村長によれば、P 集落には「ジャオコックジャオラオ」は存在しないという。それぞれの家族は、父母の代から使ってきた土地を優先的に選ぶことができることができるが、基本的には集落内での土地の融通には地代は発生しない。P 集落の家族が N 集落の土地を借りる場合、また N 集落のなかで村人同士が土地を貸し借りする場合には、地代が発生する。ただし、親戚同士の助け合いや年を跨いでお互いに貸し借りをする場合は、地代が発生しないこともある。

個別世帯の土地利用権登録について、N 集落の代表である B 氏は、（１）自分の土地をはっきりさせたい、（２）土地を担保にできれば、低利子で銀行から融資が受けられるという理由から、個別世帯の土地利用権登録に肯定的である。一方、同村では、数世帯（B 氏を含む）がラオスの「ナニョバーイ（政策）銀行」の無担保の低利子融資を受けて牛を購入したが、銀行の紹介で低地から連れてきた牛が村の気候に合わず、ほとんどが子牛を生む前に死亡してしまったため、全く利益が得られず、借金を抱えている。それにも関わらず、

一に応じられなかった N 集落の 1 世帯を除き、42 世帯にインタビューを行った。一軒の家屋には、戸籍上は 2 家族以上が同居する場合がある。インタビューは同じ家屋に住む世帯を対象に行った。

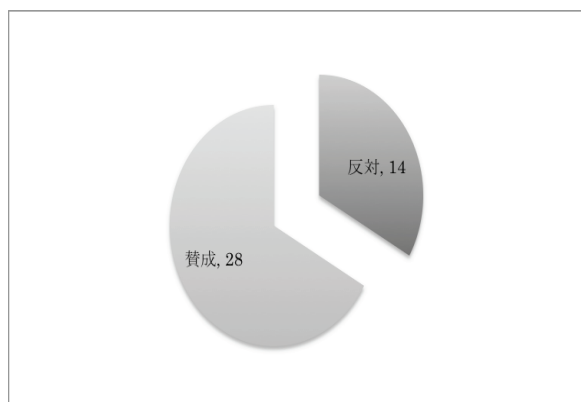
土地を担保にした借り入れのリスクについて尋ねたところ、「7 カ所土地を所有しているので、仮に一部を失っても問題ない」との回答が返ってきた。また、個別世帯の土地利用権登録が行われれば、世帯の人数に応じて土地が分配され、残りの土地は他の村人に分配されるという前提が理解されていない。

一方、P 集落の代表である K 氏は、個別世帯の土地利用権登録に反対している。「村の土地は一つ。ネズミや鳥などの害獣から畑を守り、山火事のリスクも回避するためには、複数の世帯が協力して焼畑を行う必要がある。使える農地が限られている状況で、収穫を維持するには、村が毎年の焼畑地を選び、各世帯に分配するという現行の方法を取るしかない」というのが K 氏の意見である。

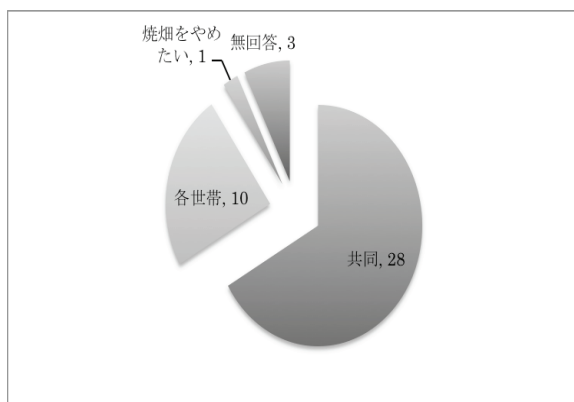
ここで、世帯調査において、個別世帯の土地利用権登録への賛否を尋ねたところ【図 4-3】、42 名中、28 名（67%）が「賛成」、14 名（33%）が「反対」と答えた。「賛成」とした調査対象のなかには、その理由として、「土地をめぐる争いが減る」（2 名）、「自分たちで土地利用を決められるので、便利になる」（2 名）、「土地に対する権利が強まる」（1 名）といった回答があった一方で、「分からない」（7 名）、無回答（2 名）と制度を理解していないものの、「政府の方針だから従う」（うち、2 名）とするものがあつた。また、「今、占有している土地の権利を保証してもらおう」、「今よりも土地が増える」（各 1 名）という回答があつたが、M 村の事例からは、これまでのパクベン郡の方法では、土地を多く「占有」している世帯は、大部分の土地を失うことになり、個別世帯の土地利用権利証が発行された土地では十分な焼畑サイクルを保てないことが分かっている。また、M 村の事例では、個別世帯の土地利用権登録が行われたことで、土地をめぐる争いが増えたことが報告されている。一方、「反対」の理由として、「土地を減らしたくない」（5 名）、「土地をめぐる争いが増える」（2 名）、「適切な焼畑サイクルを保てなくなる」（1 名）、「土地分配に不平等が生じる」（1 名）という回答があつた。

また、「将来の土地利用の形態として、共同で利用を行うのが望ましいか、各世帯が個別に土地利用を行うのが望ましいか」という質問については、逆に 28 名（67%）が「共同で土地利用を行うのが望ましい」と答えた【図 4-4】。理由として、「柵を作るのに他の世帯と共同だと効率的」（13 名）、「他の世帯と助け合いが保てる」（11 名）、「害獣被害を回避しやすい」（9 名）、「山火事を回避しやすい」（6 名）、「適正な焼畑サイクルを維持できる」（1 名）、が挙げられた。「各世帯で土地利用を選べるようになりたい」と答えた理由としては、「自分で使いたい場所を決められた方が便利」（3 名）、「他の世帯との争いがなくなる」（3 名）というものだった。

【図 4-3: 個別世帯の土地利用権登録への賛否】



【図 4-4: 土地利用の形態】



出所：N 村での世帯調査より筆者作成。

さらに、N 村の調査対象者 42 家族の現在の平均焼畑サイクルは「7.58 年」であるのに対し、「土地利用権の登録を行う土地では、何年サイクルの焼畑を行うか」という質問の回答は、平均で「7.95 年」であり、個別世帯の土地利用権登録後も、現状と同じかもしくは今よりも広い土地を得られることが期待されている。

4.3.4. N 村における個別世帯の土地登録および共有地登録の可能性

N 村では、個別世帯の土地利用権登録に賛成する世帯が 6 割だったのに対し、村の共同での土地利用を望む世帯が 6 割という矛盾する調査結果が出た。個別世帯の土地登録の内容や効果とリスクについての情報が十分に伝わっていないことが原因の一つであると考えられる。個別世帯の土地利用権登録は、基本的には、村全体もしくは複数の世帯での共同の土地利用を前提としていないため、大部分が共同での土地利用を希望している N 村で個別世帯の土地利用権登録が行われれば、M 村と同じような土地利用権の形骸化や、土地利用の混乱が生じる可能性が高いとみられる。

また、N 村では換金作物としてハトムギの栽培が行われているが、現在のところ、陸稲栽培と合わせて実施され、補足的な現金収入源に過ぎず、陸稲栽培に替わる生計手段となるには至っていない。山岳部にあり、雨季には道路が通行止めになることもあり、市場へのアクセスが限られていること、水源の確保が難しく、天水に頼った農業しかできないことから、他の換金作物の導入も容易ではない。こうした状況と、前節のフィールド調査の結果を照らし合わせると、N 村での個別世帯の土地利用権登録が生産性の向上や森林保全につながる可能性は極めて低いと考えられる。国際農業開発基金 (IFAD) の援助で農業技術支援が計画されているというが、まずは試験的に実施したうえで、焼畑への依存度を減

らしてから、個別世帯の土地利用権登録を検討すべきである。

一方で、N 村の共有地登録の可能性についても、筆者は慎重な立場を取る。これまで見てきたように、N 村の土地は、完全な「共有地」ではなく、そのなかで各世帯が有する権利は必ずしも平等ではない。また、現在、N 村で多くの世帯が従事しているハトムギ栽培は、基本的には陸稲の栽培のサイクルのなかに組み込まれている。今のところ、陸稲に替わる換金作物栽培の計画はないが、将来的には、永年作物の栽培が行われる可能性を完全に否定することはできない。村の農地が共有地登録されていた場合、「共有地」内での土地の「私的」利用が可能であるのか、また可能な場合、どのような規則や手続きが必要となるのか、ラオス国内ではまだ十分な議論が行われていない。焼畑地の共有地登録の要件が明らかになっていない現時点では、N 村のような条件の村においては、主要な生計手段である焼畑が適正なサイクルを伴って実施できる土地を農地として区分したうえで、そのなかでの村の慣習的な土地利用を維持することが望ましい。将来的に換金作物栽培等の他の生計手段導入の可能性がある場合には、陸稲栽培に段階的に加えていく、もしくは置き換えていくべきであろう。

第 4 節 小活： 焼畑地の土地利用権登録をめぐる

本章では、個別世帯の土地利用権登録の成果と課題、焼畑地の共有地登録の可能性について、5 カ村の事例調査から検証した。企業等による土地収奪が深刻化しつつあるラオスでは、土地利用権登録を通じた土地に対する地域住民の権利の強化は重要な課題である。また、新規の水田開拓に適した土地が存在していたり、市場へのアクセスに恵まれていて換金作物の導入が容易であったりする村においては、個別世帯への土地利用権登録が、生産性や現金収入の向上につながっている事例が見られた。一方で、毎年、土壌や植生の回復度合いを見ながら注意深く農地を選び、複数の世帯が協力し合うことで成り立ってきた焼畑耕作と「線引き」は相容れないものである。焼畑への依存度が高く、生計手段の転換が難しい村では、個別世帯の土地利用権登録が成果を生み出すどころか、土地利用の混乱や村人同士の土地をめぐる諍いを引き起こしている。

国際 NGO 等によって、焼畑地を共有地として登録することで、焼畑民の土地利用の権利を強化しようという提案も出ているが、焼畑民の土地利用を注意深く見ていくと、焼畑地は構成員に平等な条件で「共有」されているわけではない。毎年の焼畑地を村が選び、各世帯の人数によって分配される場合でも、それぞれの世帯がこれまで耕作してきた土地に対する優先的な権利を持っている。一方で、各世帯が自由に土地利用を決めることができる「私有」とも異なり、使わない土地は他の世帯に振り分けられるという形で毎年の土地利用が行われているため、将来的にも焼畑耕作のみで生計を立てることを前提とする場合

は、焼畑地全体を「共有地」と登録することは可能であるように思われるが、同じ土地を続けて使う換金作物栽培が導入される可能性を考えた場合、「共有地」内の私的土地利用をどのように規定するのかについて、議論を深める必要がある。

次章では、焼畑サイクルに必要な土地を「農業利用地域」として登録し、そのなかで慣習的な村の土地利用を維持するという方法を取ったメコン・ウォッチの事業を事例として紹介し、焼畑地の土地利用計画についての可能性を考えるとともに、資源管理政策が引き起こした問題の解決において「外部者」である NGO が果たせる役割を検証したい。

第5章 新たな土地・森林管理を目指す NGO の試み

ラオスの焼畑民は、「農地」と「森林」が循環する空間において、共的「所有」と私的「所有」のはざまにある独特の土地所有の形態を伴って土地利用を行ってきた。こうした焼畑民の土地・森林利用にそぐわない土地・森林管理政策が押し付けられたことで、無秩序な土地・森林利用、地域住民の食糧不足や貧困化が引き起こされてきた。土地・森林管理政策の「失敗」は、特に政治力の弱い地域住民にもっとも大きな影響を及ぼしたが、一方で、結果として生じた破壊的な土地・森林利用や地域住民の困窮は、政策を実施した郡当局にとっても、また森林保全や農業生産性の向上を国家目標として掲げる中央政府にとっても望ましいものではなかった。

では、地域住民の土地・森林利用の権利を尊重し、持続的な森林管理を実現するためには、土地・森林分配事業を中止し、地域住民による「伝統的」な土地利用のあり方に戻すべきなのだろうか。

いや、現在のラオスの土地・森林をめぐる急速な変化のなかでは、それだけでは解決にならないだろう。人口の増加や市場経済化が加速するなかで、土地の稀少性が増し、農地不足が問題になってきている。村人の土地利用は、森林保全そのものは目的としていないため、村の人口が許容量を超えれば、水源や川沿いなど、これまでは慣習的に守られてきた場所にも農地が広がり、環境への負荷が増える可能性がある。さらに、ラオス農村部には開発プロジェクトや換金作物栽培が急速な勢いで入り込んできている。ウドムサイ県の他の郡で広がっているゴム植林やバナナ栽培が今後パクベン郡にも拡大する可能性もある。外部の企業や開発プロジェクトから村人の権利を守り、村人による森林管理を実現するためには、村の境を確定し、村人による農地・森林利用の権利が法的な根拠に支えられる必要があると筆者は考える。

ラオスではこれまで NGO 等によって、開発事業や投資事業から村人の権利を守ることを目指した活動が実施されてきた。そのなかで、現在、多くの国際機関や NGO が試みているのは、土地・森林分配事業自体に異を唱えるのではなく、村人の土地利用のあり方を尊重しながら、土地・森林分配事業のやり方を改善しようとするアプローチだ。これまで土地・森林分配事業に関わってきた NGO や国際機関の取り組みをいくつか振り返った上で、筆者が NGO のスタッフとして取り組んできた水源林保全事業に見る NGO の役割と課題について検証したい。

第1節 土地・森林分配と土地利用権登録をめぐる NGO・国際機関の動向

第2章で紹介したように、ラオスの土地制度改革は、早くから国際援助機関や二国間援

助機関の支援を得て実施されてきた。効率的な環境保全や開発事業の実施を目指す国際援助機関にとっては、土地の用途と「所有者」が明確になっていることが必要であった。また、地域に根ざした活動を行う NGO は、土地・森林分配事業を通じて、地域住民の土地に対する権利の強化を目指そうとしてきた。さらに、土地・森林分配事業が引き起こしてきた問題への批判を受けて、国際機関や NGO によって、制度の改善を目指そうとする動きが作られてきた。

5.1.1. NGO・国際機関による土地・森林分配事業の実践

ラオスで最も早い段階から土地・森林分配事業に着目し、この政策を利用することで村人の土地利用の権利を守ろうとしてきたのが、日本国際ボランティアセンター（JVC）である。JVC は、1995 年から 2008 年までラオス中部のカムアン県の 34 村で土地・森林分配事業実施を支援してきた。1990 年代前半、JVC は中部カムアン県で森林保全活動に携わるなかで、村の森林を合法的に登録し、森林の管理権を村人に保証する必要性を感じていた。そこで土地・森林分配事業を活用することで、村人が自分たちの森を持てるようになり、外部による伐採から森林を守ることができるようにしようと試みた[赤阪 1996]。JVC が土地・森林分配事業支援に携わるようになってから 10 年以上が経った。その間の JVC の経験を振り返ると[JVC 2006-2007]、土地・森林分配事業によって村を飲み込もうとする「開発」の波の影響を必ずしも十分に防げたわけではなかった。しかし、数は限られてはいるが、村の森を法的に登録することによって、村人自身が外からの開発に対抗し、その中止を求めたり、補償を得ることができた事例もある。JVC の経験からは、土地・森林分配事業は決して村人の権利を守るための万能薬ではないが、外からの開発に対し村人が権利を主張するための一つのツールになり得ることを示唆している。

一方、いくつかの国際機関は、土地・森林分配事業の実施によって生じた問題を受けて、土地利用計画と土地・森林分配に関する独自のやりかたを試してきた。アジア開発銀行（ADB）が支援した「焼畑安定化プロジェクト（Shifting Cultivation Stabilization Project）」のなかでは、市場へのアクセスや商品作物導入の可能性および焼畑の依存度に応じて、（１）村の境だけを決定するやり方、（２）土地と森林のゾーニングを行うやり方、（３）ゾーニングを行っただけで各世帯に農地を分配するといった異なるやり方が選択された[Lao Consulting Group Ltd. 2006]。画一的なやり方で土地・森林分配事業を実施するのではなく、村の土地利用の実態に即したやり方が適用された。焼畑地については、かつてのように村全体が管理できるようにし、毎年合議制に基づく土地分配のシステムが維持さ

れている¹。ドイツ技術協力公社（GTZ）は、2007年に発表した共有地の登録に関する報告書[Seidel et al. 2007]のなかで、近年、村の共有地が個人の農地や植林地に転換されていく傾向があることに警鐘を鳴らしている。GTZ はその対応策として、これまで個人や企業にしか認められていなかった土地の管理・利用権を村や住民グループにも認め、共有地として登録することを提案し、パイロット事業を行いつつ、制度整備を進めてきた。

5.1.2. 「参加型土地利用計画マニュアル」への提言と共有地登録の推進

土地・森林分配事業に関する国際機関の事例調査やパイロット事業を経て、ラオス政府は、ドイツ技術協力公社（GTZ）、日本の国際協力機構（JICA）、スウェーデン国際開発協力庁（SIDA）の支援を受けつつ、土地・森林分配事業の実施手順の改善に乗り出した。行政官、研究者、国際機関、NGO などが参加して、ステークホルダーズ会合が繰り返し開催され、2010年3月、『村落と“クムバーン”（開発村グループ）レベルの参加型農地・林地利用計画マニュアル』のマニュアルが策定された²。このマニュアル改定の動きには、ラオスで活動する国際 NGO ネットワークの下に設置されている「土地問題ワーキンググループ（LIWG）」が強い関心を示し、積極的な提言活動を行ってきた。

第2章で述べた同マニュアルの特徴のうち、（1）土地利用計画の目的として、焼畑の安定化よりも土地利用権の保障の向上に重点が移されたこと、（2）それまで個人や企業にしか認められていなかった土地の利用・管理権が住民グループや村にも認められ、共有地登録が可能になったこと、（3）住民参加の重要性が強調されたこと、等は土地利用計画のプロセスを通じて地域住民の土地利用の権利を強化しようとする国際機関やNGOの意向がある程度反映されたものと言える。

同マニュアルに則った土地利用計画作りが実施されるのは、国際機関やNGOなどの指導と資金が入っている場合がほとんどであり、そうでない場合には、1997年に作られた実施手順が使われ続けているのが現状ではある。しかし、政府が発行するマニュアルに、地域住民の土地利用の権利への配慮が盛り込まれたことで、NGO等が活動地域で土地利用計画策定を支援する際に、同マニュアルを盾に、土地利用計画策定のプロセスへの住民参加の強化や、地域住民の暮らしに沿った土地・森林管理を提案することができるようになった³。

さらに、NGOや国際機関による共有地登録の実行に向けた試みも行われている。オラン

¹ 2007年6月14-16日、フアパン県サムヌア郡において、ADBのプロジェクト事務所および同プロジェクトの対象村を訪問し、聞き取り調査を行った。

² 詳しくは第2章3節を参照。

³ 例えば、同マニュアルの策定プロセスに土地問題ワーキンググループ（LIWG）のメンバーとして、積極的に関わってきた JVC や CIDSE-Laos などの NGO は、同マニュアルを活用した住民参加型の土地利用計画策定を支援してきた。

ダの NGO である SNV は、竹林の保全、竹細工作りと協同組合の設立、マーケティングの支援等の活動を実施してきたヴィエンチャン特別市サントーン郡の対象村 4 カ村において、ラオスで初めての共有地登録を実現した。ラオスにおいて、NGO の支援による共有地登録に成功したのは、2013 年 10 月現在では、この一事例のみであるが、他にも複数の団体が、活動対象地域での共有地登録を目指した活動を行っている[LIWG 2012]。

共有地登録を適用できる条件や手続きには不透明の部分が多く、SNV が取得した共有地登録も一時的なものに過ぎないが、今後、事例が蓄積されることで、共有地登録の効果や課題などが明確になってくるものと思われる。

第 2 節 ウドムサイ県パクベン郡ホアイカセン川水源林保全事業

現在、ラオスにおける法制度を考えた場合、村人の農地・森林利用の権利を法的に強化する方法としては、(1) 個別世帯の土地利用権登録 (Individual Land Titling)、(2) 共有地登録 (Communal Land Titling)、(3) 村の領地内に「農業利用地域」を設定し、ローカル・コミュニティの土地利用を担保すること、という三つが考えられる。このうち、共有地登録については、次章で述べるように、これまで利用林や保全林に対して交付されてきたが、農地に交付されたのは 1 事例に留まり、焼畑地への適用の事例はない。今の段階では十分な議論が尽くされておらず、現実的ではないと考える。筆者が関わってきたメコン・ウォッチの事業のなかで試みられたのは三つ目のアプローチである。

ラオスの山岳部における土地・森林管理のあり方の一事例として、メコン・ウォッチの水源林保全事業のアプローチを紹介しながら、土地・森林管理制度の改善に向けて NGO が果たし得る役割を検証したい。

5.2.1. ホアイカセン川水源林保全事業の概要

メコン・ウォッチは、ラオス北部ウドムサイ県パクベン郡において、2005 年度から 2012 年度まで、ラオス国立大学林学部およびパクベン郡農林事務所と協力して、水源林の利用と保全に関する調査研究とアドボカシー活動を行ってきた。

第 3 章の【図 3-1】に示した 2007 年 2 月の村人と行政官による問題分析は、この活動の一環として行われた。そこで明らかになったのは、村人の土地利用の実態を理解したうえで、村人が参加できる土地利用・森林保全の仕組みを作る必要があるということだった。その後、森林保全と村人の生産活動を両立させる水源林管理を目指し、(1) 水源林管理委員会の設置と活動支援、(2) 土地・森林区分のやり直しの支援、(3) 水源林の環境モニタリング、(4) 村人や地方行政官を対象とした環境トレーニングやスタディーツアーの開催、(5) 焼畑民の暮らしや土地・森林利用に関する映像の制作、等の活動を実施してきた。

【表 5-1】 メコン・ウォッチの住民参加型水源林管理事業の経緯

年月	経緯
2000～2004 年	公益財団法人地球環境戦略研究機関（IGES）の森林保全プロジェクトに事務局長（当時）が客員研究員として参加。
2004 年 7 月	IGES のプロジェクトの対象地の一つであったウドムサイ県パクベン郡を、筆者が IGES の研究員と共に訪問。
2005 年	ラオス国立大学林学部の協力を得て、パクベン郡において、メコン・ウォッチ独自で、土地・森林管理の問題についての調査を開始。
2006 年	筆者がプロジェクト・コーディネーターとしてラオスに駐在し、ラオス国立大学林学部、パクベン郡農林事務所との共同調査を進める。ホアイカセン川水源林の土地・利用問題に焦点を絞る。
2007 年 10 月	ホアイカセン川水源林管理委員会設立を決定。
12 月	同委員会の設立および水源林保全規則の策定。
2008 年 3～7 月	N 村（P 村と旧 N 村の合併村）で土地・森林区分の見直しを実施。
2009 年 7 月	G 村で土地・森林区分の見直しを実施。
2010 年	その他 2 村で水源林に重なる土地の土地・森林区分の見直しを実施。
2011～2012 年	フォローアップ・評価活動を実施。
2013 年 3 月	プロジェクト終了。

出所：筆者作成。

事業の主な経緯を【表5-1】に示した。2005年度からラオス国立大学林学部およびパクベン郡農林事務所との共同調査が本格的に開始され、ホアイカセン川水源林地域において、資源管理政策が地域住民の土地・森林利用に与えた影響が明らかになった。そこで、対象地域をホアイカセン川水源林地域に絞り、地域住民の生活と両立する森林管理のあり方についての事例調査や議論が行われた。

2007年10月には、水源林に土地を持つ8村の代表者と水源林管理に関わる部署の地方行政官からなる水源林管理委員会の設立が決定され、各村での準備会合と委員の選出を経て、同年12月に「ホアイカセン川水源林管理委員会」が設立された。同委員会の村落メンバーは各村で選出された代表者3名⁴、行政官メンバーは委員長の副郡長を筆頭に、郡農林事務所、郡の共産党本部、郡土地事務所、郡女性同盟、郡計画課、郡鉱業エネルギー局、郡観光課

⁴ 設立当初は男性しか委員に選出されなかったが、2009 年から各村の委員には最低 1 名は女性を含めることが定められた。

から各1名が選出された。

以下、「ホアイカセン川水源林管理規則」⁵の主な内容を抜粋する。

- 郡の許可なしに、森林から他の土地類型に転換することを禁ずる。(第3条第1項)
- 農業利用は定められた区域に限定され、林地への拡大は禁ずる。(第3条第2項)
- 各世帯の水源林内での農地の利用については、各村の水源林管理委員会の合意を得たうえで行われる必要がある。(第4条第3項)
- 村境周辺での森林資源利用および農地の利用は、各村の役員と水源林管理委員会の村落メンバーの話し合いに基づいて行われる必要がある。村境からそれぞれ50メートルずつの農地は緩衝地帯とする。(第4条第4項)
- 土地利用計画および土地分配（LUPLA）で認められた場合を除いては、個人や個人の集団が水源林内の土地を占有してはならない。土地は村の共有地とし、村によって分配される。(第5条第1項-1)
- 山頂から30メートル、ホアイカセン川本流から100メートル、および支流から50メートル以内での農業を禁ずる。(第5条第1項-2)
- 禁止事項に抵触した場合は、村の役員が責任を持って、所定の罰金を課す。(第5条第1項-3)
- 野生動物の利用については森林法に従う。(第5条第1項-4)
- 安全が保証されない農薬の利用を禁ずる。(第5条第1項-5)

出所：ホアイカセン川水源林管理規則（2009年改定版）より筆者が抜粋・意訳。

それまで村人と行政官らは、土地・森林利用に関する問題を議論する場を持たなかった。しかし、委員会の設立によって毎年の森林保全と土地利用の計画を話し合い、土地利用をめぐる村同士や村と行政とのトラブルに対処できるようになってきた。たとえば、以前は水源林での焼畑は一律に禁止されていたが、委員会の設置後は、その年に水源林内に焼畑を確保する必要がある村は、委員会に土地利用計画を提出することになった。委員会が制定した水源林管理規則に基づき、委員会の会合で他の村や郡がその土地利用計画を認めれば、水源林内の一部で焼畑を行うことが可能である。村人は、川沿いや水源周囲の森は保全するなど村と郡が決めたルールを守れば、違法な焼畑を行う必要がなくなったのである。水源林内での無秩序な土地利用に手をこまねいていた郡当局にとっては、水源林が「管理

⁵ 「ホアイカセン川水源林保全規則」は、2007年12月に制定され、2009年、2011年に改定が行われている。

された」状態となり、面子を失うことなく、水源林内での地域住民による焼畑を認めることができた。一方、地域住民にとっては罰則規定が強化されるなど不便が生じるようになった反面、これまで全面的に禁止されていた水源林での焼畑が、水源林内の農業利用地域で認められるようになり、7～8年の焼畑サイクルを維持できる農地を得ることができた。環境保全という観点からも、水源近くの森林が保全されることで、環境への悪影響を実質的に防ぐことができるようになった。同事業では、2007年から水源林内の植生・土壌・水質・水量の調査を実施してきたが、環境への大きな悪影響は検出されていない。

5.2.2. 地域住民の慣習的土地利用を内包する「線引き」

2008～2009年には、それまでに村の土地利用の実態を反映していない土地・森林分配事業が行われた2村（P村と旧N村が合併したN村、およびG村）を対象に、土地・森林の再区分が行われた。

【表5-1】【表5-2】は各村で行われた二回の土地・森林分配事業について、区分された農地面積を比較したものである。一回目の土地・森林分配事業実施時には、精度の高いGPSなどの器材がなく、担当の行政官のGIS（地理情報システム）の扱い能力も低かったため、数値が正確ではない可能性が高いが、少なくとも、どちらの村でも焼畑が主要な生計手段であることが認識されながら、焼畑サイクルを維持するのに必要な農地が配分されなかった。メコン・ウォッチが支援した区分のやり直しの際には、7年間の焼畑サイクルを維持したうえで、将来の人口増加に備えて予備の農地を確保できるように農地が配分された。

N村とG村の2村で行われた土地・森林の再区分においては、個別世帯への土地利用権交付も共有地登録も実施せずに、村の領地内に「農業利用地域」を設定するというアプローチが採用された。つまり、今年の「農地」も、外部の人には「森」に見える焼畑休閑地も引っ括めて「農業利用地域」に区分された。共有地登録と異なり、土地利用権利証は発行されないものの、村の農地として記載され、村に管理が託される。こうすることで、公的な土地管理制度のなかで、循環型の焼畑耕作を営むことが可能になる。毎年、合議制で焼畑地の選定を行い、各世帯に農地を分配するという慣習的な土地利用のシステムを、土地管理制度のなかに取り込んだのである。

一方、郡からの要望があったのにも関わらず、個別世帯への土地利用権交付を行わなかった理由として、第4章で見てきたように、換金作物の市場へのアクセスが限られており、当面のところ焼畑が中心的な生計手段であるパクベン郡の山岳部のような地域では、個別世帯への土地利用権交付によるメリットが見込めず、かえって土地・森林利用の混乱を招く危険性が高いと判断したためである。共有地登録を実施しなかった理由としては、2008～2009年当時には、まだ共有地登録の制度化が行われていなかったことがあるが、第4章

で述べたように、筆者としては焼畑地の共有地登録については、慎重な立場を取っている。

そこで、休閑地を含めて適正な焼畑サイクルに必要な「農地」を確保すること、それぞれの村人の特色に沿って森林管理が行われるように、村が主体となって土地を管理できる権利を法的に認めていくことを目指して、土地・森林区分のやり直しが行われた。その際、人口増加や土地利用が新たに変化することを前提とし、柔軟に変更することが可能な区分になるよう考慮された。

【表 5-1】土地・森林分配事業で分配された農地(N 村)

	家族数	必要な農地 (単位：ヘクタール)	農地割当面積 (単位：ヘクタール)
一回目の土地・森林分配事業(2000 年)	106	1,113	416.08
二回目の土地・森林分配事業(2008 年)	106	1,113	1,878.00

※1 一回目の土地・森林分配事業は、合併前に旧 P 村、旧 N 村でそれぞれ別に行われたため、データは両村の数値を合計したもの。

※2 家族数、農地はそれぞれ土地・森林分配事業実施時のデータである。

※3 「焼畑サイクル」については、筆者による各村でのインタビューから、この地域で十分な収穫を得るのに最低限必要と村人が考えている耕作＋休閑期間を 7 年と見積もった。

※4 「必要な農地」は、焼畑サイクルを 7 年とし、1 家族あたり、年間 1.5 ヘクタールの土地を使用するという想定で概算。

※5 2000 年当時、パクベン郡農林事務所には、十分な器材がなく、行政官の GIS (地理情報システム) の取り扱い能力も低かったため、数字は必ずしも正確ではない。

出所：村人へのインタビュー、パクベン郡農林事務所の資料より筆者作成。

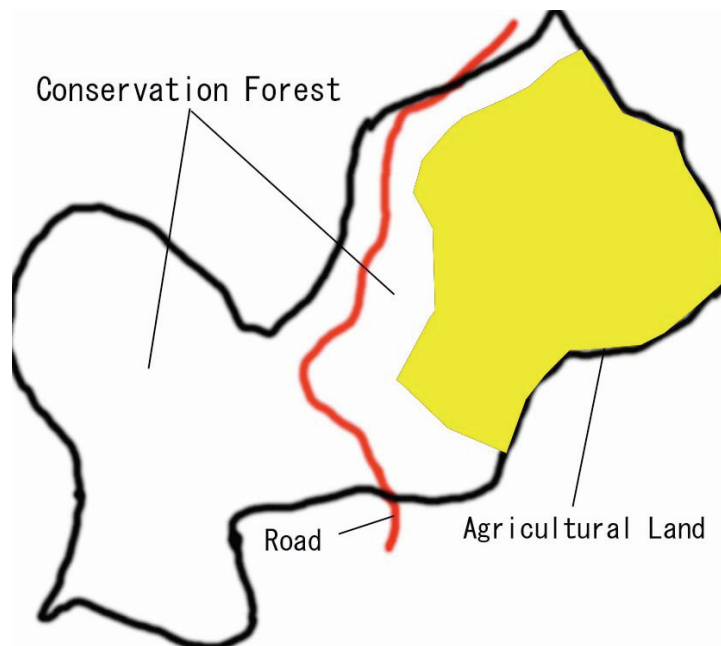
【表 5-2】土地・森林分配事業で分配された農地(G 村)

	家族数	必要な農地 (単位：ヘクタール)	農地割当面積 (単位：ヘクタール)
一回目の土地・森林分配事業(2000 年)	54	567	312.2
二回目の土地・森林分配事業(2009 年)	82	8,610	1,305.64

※ 【表 5-1】※2～5 に同じ。

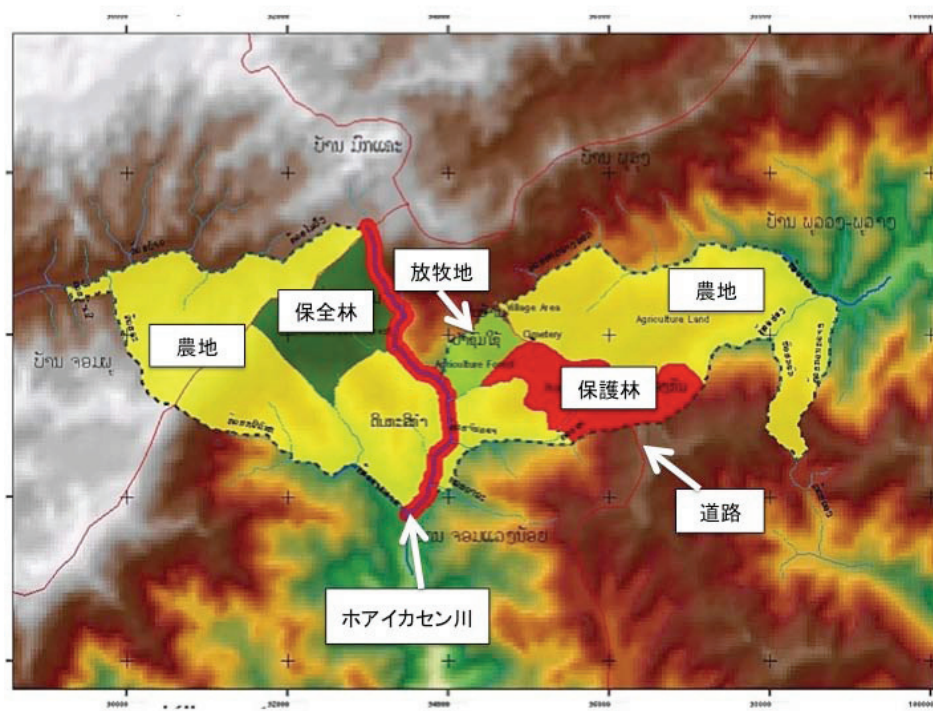
出所：村人へのインタビュー、パクベン郡農林事務所の資料より筆者作成。

【地図 5-1】G 村の 2000 年の土地・森林区分地図



出所 : Phengsopha and Morimoto [2003: 9]

【地図 5-2】G 村の 2008 年の土地・森林区分地図



出所 : パクベン郡農林事務所の地図より筆者作成。

【地図 5-1】【地図 5-2】は、G 村で実施された 2 回の土地・森林分配事業の地図を比較したものである。2000 年に郡農林事務所によって作成された地図を見ると、道路より西側のホアイカセン水源林は全て保全林に指定されている。森の年数を考慮して焼畑サイクルを維持するのは難しいことが容易に推察できる。2008 年の土地・森林区分の見直しが行われた際には、川の周辺や水源などを保護林・保全林として囲い込む一方で、水源林内に農業利用地域が設けられ、焼畑耕作が認められるようになった。

土地・森林分配事業を通じて、村の境を確定することで、外から入ってくる投資や開発に対して、村の権利を法的に保証することがある程度可能になる。水源林内であっても、適切な焼畑サイクルの維持に必要な土地を村の「農地」として区分することで、そこでの焼畑を合法化し、村人が利用できるようにする。その上で、「農地」の使い方は村に委ね、柔軟な土地利用が実現することを目指している。一方、水源林でも保護林や保全林として守るべきところは的確に区分し、毎年の土地利用を村と郡が話し合う機会を作ることで、郡当局は「水源林を管理下に置いている」と面目を保つことができる。この再区分が機能すれば、郡は違法な焼畑の取締りをする必要もなくなり、水源の保全に必要な森林も守られることになる。

メコン・ウォッチが同事業で試みたのは、焼畑民の従来の土地利用のシステムを公的な土地・森林制度に内包するというアプローチであった。

5.2.3. アクター間の調整役としての NGO の役割

水源林管理委員会の設置と土地・森林区分の見直しによって、それまで禁止されていた水源林内での焼畑が公式に許可され、地域住民の土地利用の権利が認められたことは、同事業の成果だと言える。しかし、事業開始当初は、水源林内での焼畑の許可は到底、不可能なものに思われた。それを可能にしたのは、郡行政官と地域住民、中央政府と地方政府のコミュニケーションのギャップを埋める外部アクターとしての NGO が果たせる調整機能が有効に作用したことだと考える。

2004年7月、初めて筆者がパクベン郡を訪れた際、当時の郡農林事務所長は、パクベン郡が抱える土地・森林管理の問題として、「郡が決めた土地・森林区分に従わない村人がいる」ことを挙げた。2005年9月の訪問時にも、同事務所副所長から、「村人の森林保全に関する理解の向上が必要である」として、そのための協力を依頼された。当時のパクベン郡の行政官は、地域住民による違法な土地利用を防ぐためには、「地域住民の教育」と「焼畑に替わる生計手段の創出」が必要であると考えており、そのための協力をメコン・ウォッチに要請した。また、当時の郡長も「遅れた農法である焼畑は廃絶せねばならない」とし、そのための技術支援を NGO や国際機関に期待していた。

一方、2005年9月に前述のP村を訪問した際、筆者のインタビュー対し、P村の村長K氏は「(水源林内で焼畑をする以外に)生きていくために他に選択肢がない」と答えた。一方で、「郡の行政官と問題解決のために話し合いを行ったか」と尋ねると、「相談したところで、何の解決にもならない」という答えが返ってきた。その背景には、1997年に水源林が制定された後、1999年に郡の指令で移転させられる際、移転先での小学校建設や、給水設備の設置を約束されたが、移転から6年が過ぎた当時までその約束が果たされなかったことがある⁶。そのため、村長を初めとする村人たちは、郡当局による不信感を持っていたと推察される。

そのK村長は、2006年1月にメコン・ウォッチの支援で郡農林事務所が開催したパクベン郡の土地・森林利用に関するワークショップの席で、「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」と発言した。郡が実施し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[東 2009]。このK村長の発言が、会議に出席していた副郡長をはじめとする郡の行政官にとっても、メコン・ウォッチにとっても、ホアイカセン川水源林の土地・利用をめぐる問題の深刻さと対策の重要性を認識する機会になった。NGOが「場」を作ることで、村人が郡の行政官に対して、自分たちが抱える土地利用の問題を直接訴えることになり、郡としても、公式な席でこうした発言を聞いたことで、対処に向けて動き出すきっかけとなった。

一方、「焼畑の廃絶」と「水源林の保全」を掲げる郡当局が、一度制定された水源林内での焼畑耕作を含む土地利用を認めるようになるまでには、議論の積み重ねが必要だったが、そのなかでも特に中央政府と地方政府の認識のギャップを埋めるアプローチが功を奏した。ここでは、2007年7月4日にパクベン郡農林事務所で開催された「パクベン郡の土地・森林分配事業に関する意見交換会合」の議事録から、議論の一部を紹介する。会議には、パクベン郡長、県農林局森林課副課長、郡農林事務所長および担当官、郡土地管理事務所、ラオス国立大学林学部長、同学部教官、中央の林野局森林情報管理・計画課職員、前述のADBの「焼畑安定化プロジェクト」の担当スタッフであったフアパン県農林局職員、国立農林業研究所(NAFRI)の職員、メコン・ウォッチのコーディネーターである筆者が参加した。以下、議事録の抜粋である；

O氏(パクベン郡郡長)：郡としては、水源林は今後も継続して保全していく必要があると考える。

⁶ 2006年にP村とN村が合併された後、2007年に小学校が建設された。

筆者（メコン・ウォッチ）：水源林内の土地が農地として使われている場合、どのような森林保全のあり方が考えられるのか。

I氏（パクベン郡土地管理事務所長）：環境保全のため、水源林内の土地は農地として使うべきではない。

S氏（林野局森林情報管理・計画課）：水源林管理は、（１）村の居住地が水源林内にいる場合、（２）居住地は水源林の外だが、水源林内の土地が農地として利用されている場合、（３）水源林に農地が隣接している場合、（４）狩猟採取などに利用されている場合、などの条件に分け、地域の状況に合った管理計画が作られるべきだ。水源林内の土地を農地として利用する必要がある場合、詳しい調査を行い、地図を作成したうえで、水源林のなかのどこは確実に保全し、どこは農地として利用が可能なのかを区分する必要があるだろう。

P氏（フアパン県農林局／元ADB「焼畑安定化プロジェクト」担当官）：現状では、水源林は全く守られていない。水源林保全の規則を整備する必要がある。一方で、規則の下では水源林内での焼畑を許可してもいいのではないか。今のところ、天然の茶葉の採取・販売など非木材林産物の採取は副次的な収入源にはなっても、焼畑に替わる職業の道筋は立っていない。

S氏：先ほど、土地管理課の方から、水源林内の農地は農地として使うべきではないという発言があったが、（他に農地が確保できないのであれば）農地として利用できる方法を探る必要がある。

B氏（ウドムサイ県農林局）：農地は各世帯に分配すべきだ。それが県の方針である。

P氏：今の状況で、各世帯への土地利用権登録を行うと、混乱が生じる可能性もある。フアパン県での経験では、村ごとの条件に合わせ、土地・森林分配の方法を選択した。個別世帯の土地利用権登録を行う場合でも、最初に農地と森林を区分し、その後、状況を見て、世帯への土地利用権交付までを行う方法もある。各村の条件に応じてアプローチを選択することで、効率的な資金や時間の配分が可能になり、地域住民にとっては、より現実に合った土地利用が可能になる。

V氏（パクベン郡農林事務所長）：土地・森林分配事業の目的は、焼畑を安定した職業に転換させることだ。焼畑は非持続的な生計手段である。

S氏：中央政府内でも「持続的な焼畑とは」という議論が行われているところだ。全ての焼畑を禁止するのは現実的ではない。農地として定められたエリア内で行われている焼畑は認められるべきだ、というのが中央で行われている議論だ。

S氏：2007年5月に開催された中央政府の会議で、土地・森林分配事業は、地域住民の生活の向上につながるものでなければならないということが改めて確認された。村落移

転を実施する際には、新しい移転地で農地が十分に確保されるか、どうやって生計を立てるかといった詳細な計画を事前に立てる必要がある。

出所：2007年7月4日にパクベン郡農林事務所で開催された会合議事録（メコン・ウォッチ作成）より筆者が抜粋・翻訳した。

この議論のなかで、（１）焼畑を生計手段として認めることの是非、（２）水源林内の土地の農地としての利用の可否、（３）土地・森林分配事業の目的と方法、などについて議論が行われた。林野局のS氏、フアパン県農林局のP氏は、共に土地・森林分配事業について実践の経験・知見があり、中央政府で行われている土地森林利用計画をめぐる議論にも通じている。中央政府の行政官および他地域で経験のある地方政府の行政官と、経験に基づいた意見を交わすことで、最初は頑に水源林内での焼畑の禁止を主張していた郡の行政官が、態度を軟化させ、他地域の事例を参考にしながら、水源林内の土地利用の許可を伴う水源林管理事業に本腰を入れて取組むきっかけが作られた。前述のように、この会合から3カ月後の2007年10月の郡の行政官の会合で水源林管理委員会の設置が決定され、12月には、P氏の協力でフアパン県サムヌア郡の事例を参照しながら、「ホアイカセン川水源林管理規則」が制定された。

水源林管理委員会の制定後は、村で話し合われた土地・森林利用に関する問題について、水源林管理委員会の村落メンバーが郡農林事務所で開催される年次会合で報告し、解決策を議論するということが、毎年行われている。

5.2.4. 社会関係資本の醸成における NGO の役割

ここで、第1章で紹介した「縦」の社会関係資本と開発事業の関係をめぐる議論から、パクベン郡の事例を振り返ってみたい。

佐藤寛[2001]は、「縦」の社会関係資本の醸成のきっかけとして、外部者であるドナー（ここではメコン・ウォッチ）が、本来目的とする活動とは直接関係のない便宜供与を行う「エントリーポイント活動（EPA）」を行うことを提案している。パクベン郡の事例で言えば、地域住民と行政官のコミュニケーションを活性化するために、例えば、給水設備の設置や家畜銀行等の支援を EPA として行うことが考えられる。しかし、パクベン郡の場合、地域住民と行政官のコミュニケーション・ギャップを作っていたのは、両者の間の情報や力関係の不均衡であり、そもそもそれが地域住民の暮らしを無視した村落移転事業や土地・森林区分事業という形で、森林の破壊的な利用や生活の困窮化を引き起こしてきた。こういったケースでは、たとえ EPA によって住民参加のインセンティブを創り出したとしても、

そこで作られる社会関係資本は表面的なものに過ぎず、蓄積されることは難しいと考える。メコン・ウォッチの事業では、地域住民が抱えている問題の根本原因について、地域住民と行政官が共通認識を持ち、解決策を共に議論する場を作ることを通じて、両者の間の信頼関係の醸成を目指した。

佐藤仁[2001]は、援助介入プロジェクトの類型として、「外部からの専門的なインプットや付加的なインセンティブが必要な設計型」と「在来の資源や知識を軸にして、むしろそれを活かすような発見・支援型のプロジェクト」の二つを挙げているが、パクベン郡の水源地管理事業は、両者の組み合わせによって成立したと考える。すなわち、中央政府や他地域から専門家を招くことで、中央政府内の焼畑政策や水源地管理をめぐる議論を紹介し、他地域における森林管理システムや土地・森林区分の方法を地方行政官にインプットし、専門家による水源地の地図作成を通じて水源地の土地・森林利用に関する問題を明らかにするという「設計型」のアプローチを通じて、水源地管理委員会の設置や土地・森林区分のやり直しが可能となった。一方、地域住民と地方行政官が共同で土地・森林利用の実態や環境の変化を調査したり、これまでの土地・森林利用の問題とその解決策、さらに今後の土地利用・森林保全計画を議論する場を作ったりするといった「発見・支援型」のアプローチを併せて実施していくことで、地方行政官と村人の間の「縦」の社会関係資本の醸成にある程度貢献できたのではないかと考えている。

問題となるのは、こうして醸成された「縦」の社会関係資本が、事業が終了してからも蓄積され続けるかどうかという点である。ホアイカセン川水源地保全事業が終了したのは、2013年3月であり、現時点では評価することは難しいが、援助効果の持続性は、多くの開発事業にとって重要な課題である。2011年7月にパクベン郡農林事務所で開催された会合において、議長を務めたパクベン郡の郡長は「メコン・ウォッチの支援終了後も、郡の事業としてホアイカセン川水源地管理委員会の活動を継続させる」と述べ、郡農林事務所長および担当行政官も賛同する発言を行った。しかし、将来的には郡長や農林事務所長の配置転換の可能性もあり、また予算を配分する県の意向次第では、水源地管理委員会継続のための資金が確保できず、年次会合の開催が難しくなるといった事態も考えられる。

一方、地域住民と地方行政官の関係に目を向けると、最近では、水源地管理に関わる問題以外にも、例えば違法伐採や、隣村との林産物採取をめぐるトラブルが発生した際に、村長が郡農林事務所に報告書や仲裁の要請書を提出するといった行動が見られるようになった。地方行政官としても「山がちなパクベン郡では平地が限られているため、ほとんどの地域住民にとって焼畑は重要な生計手段となっている」、「村落移転と土地・森林区分が計画的に行われなかったことが、土地利用の混乱を引き起こした」ということを公の場で

も認めるようになった⁷。また、「事業を通じて村人は森林保全の意義を理解するようになった」との認識を持っており、住民から提出された要請に対して調査を行ったり、村同士の紛争を仲裁したりするなど対応をとっている⁸。事業開始当時に、互いに「住民は森林保全について理解していない」「行政官に伝えても解決しない」と言っていたことを振り返ると、たとえ水源林管理委員会という形が残らなかったとしても、土地・森林区分の見直しという形で、焼畑サイクルを維持できる農地を確保したことに加えて、事業に関わってきた筆者としては、地域住民と行政官の間にある程度の信頼関係が作られたと捉えている。

第3節 小活：ラオスの土地・森林管理における NGO の役割

土地・森林分配事業によって土地利用が制限され、住民が土地不足の問題を抱えるパクベンにおいてメコン・ウォッチが行ったことは、国家の「はかり」を否定することではなく、住民の視点に立って「はかり直す」ことで、問題の改善につなげることであった。

NGO や国際機関といった外部アクターが、森林制度をめぐる利害関係から完全に自由でいられるとは限らないことは第3章でも述べた。しかし、それでもラオスの土地・森林管理政策の改善に一定の役割を果たせると考えている。事業規模の大小の差はあれ、ある程度の活動資金を持っており、言論の自由が制限されている社会主義国ラオスにおいても各アクターの間を自由に行き来でき、ある程度の政治的な自由度を持っているからである。

NGO が果たす第一の役割は、各アクターのコミュニケーションの食い違いを埋めることである。たとえば、メコン・ウォッチの森林保全事業は、それまで対等な議論の場を持つことがなかった村人と行政官が同じ場で議論し、村が抱える土地利用の問題、その原因、解決方法についての共通理解を作るところから始まった。さらに、中央と地方の行政官が議論する場を作ることで、地方行政官と中央政府の政策をめぐる考え方の食い違いを埋め、郡レベルで実施されている森林保全制度の目的を修正することを試みた。

第二の役割は、各アクターの政治力のバランスを調整することである。地方行政官と村人からなる水源林管理委員会が作られたことで、村人が参加可能な森林管理の仕組みを郡の行政機能の一部に組み込めた。水源林の確保が優先され、土地・森林分配事業が土地利用の混乱を引き起こしてきた村では、村人の土地利用の実態を調査し、それを反映させた土地・森林区分の見直しがおこなわれていた。これにより、村人による柔軟な土地利用のやり方が政府の制度に取り込まれつつ、持続的な森林保全と生産活動の両立が目指されている。

⁷ 同事業の活動紹介ビデオ『パクベン郡ホアイカセン川水源林の調査の経験から』より。

⁸ 郡農林事務所の担当官からの聞き取り（2013年3月）より。

終章 まとめと展望

ここでは、森林保全や地域住民の生活の向上を政策上の目的として掲げる資源管理政策が、かえって破壊的な資源利用や住民の貧困化を引き起こしてきたメカニズムについての議論を総括し、地域住民の暮らしに適した資源管理のあり方とそれに向けた NGO の役割について提言を行う。最後に、本研究の独自性と意義、今後の課題について述べ、本論文の結びとしたい。

第1節 まとめ

これまでの議論から、資源管理政策がその政策上の目的に反して、森林の劣化や地域住民の貧困化を引き起こす要因を振り返る。さらに、パクベン郡のフィールド調査で明らかになった土地・森林分配事業の正負の影響を類型化し整理する。

6.1.1. 資源管理政策が資源の破壊を引き起こすメカニズム

ラオスの土地・森林分配事業は、森林保全、焼畑の抑制、農業生産性の向上、地域住民の生活向上といった多様な目的を持つが、画一的な土地・森林制度が押しつけられたこと、森林面積の数値化が優先されたこと、中央政府、地方政府、地域住民、国際機関、NGO といった各々アクターによってある特定の目的が強調され、別の目的に逆行するような政策の実践が行なわれてきたことで、結局、どの目的も達成されない事例が生み出されてきた。

筆者が、NGO のスタッフとして水源林管理事業の実践に関わり、フィールド調査の対象としたラオス北部ウドムサイ県パクベン郡では、毎年焼畑地の選定において、村長や長老など村の有識者や権力者が集まり、森の休閑年数や木の大きさ、土壌の質、そしてこれまでの経験を基に焼畑地を選定し、各世帯に分配する移動耕作を行ってきた。こうした地域住民の土地・森林利用の実態を無視した水源林の囲い込みと村落移転、それに続く土地・森林分配事業の実施によって、農地不足に陥った。このことは、借地のための地代の負担の増加や米不足という形で村人の暮らしを圧迫し、結果的に水源林内での無秩序な土地利用を引き起こすことになった。土地・森林事業によって、最も深刻な影響を受けたのは、現場で暮らし、農業を営んできた村人であるが、土地・森林分配事業の結果として引き起こされた森林破壊や地域住民の貧困化は、政策を実施してきた地方政府にとっても、中央政府にとっても望ましいものではなかった。

こうした資源管理政策の「失敗」を導いた要因として、パクベン郡の事例から明らかになったのは、(1) 村人の土地利用のあり方を無視した画一的な資源管理政策が押し付けられたこと、(2) 資源管理政策を実施する行政官にとって、しばしば「数値化」が目的化し

てしまうこと、(3) 中央政府と地方政府の間に政策の解釈をめぐる認識の違いがあったこと、(4) 資源管理政策を実施する地方政府が、政策の実施を通じて、国家政策上の目的とは別の目的を追求しようとしたことが挙げられる。さらに、資源管理政策が「失敗」を生み出しながらも、継続されてきた要因としては、国際機関や NGO が政策を支援し続けてきたことが指摘できる。資源管理政策に関わる様々なアクターが、それぞれの目的を持って関わることで、森林の劣化や住民の貧困化などを引き起こしながらも、政策が継続されてきた。

6.1.2. 土地・森林分配事業による影響の類型

第3章・第4章で取り上げた事例は、以下の4つに類型化できる。(1) 土地・森林分配事業によって土地の「私有」化(土地利用権の付与)が進められたものの、農業生産性の向上につながらず、土地利用の混乱につながるパターン(パクベン郡 M 村、ガー郡 K 村)、(2) 土地の私有化が進められたことによって、土地なし農民の解消や換金作物栽培の拡大等による収入の増加につながるパターン(サイ郡 H 村、パクベン郡 X 村)、(3) 土地利用権の各世帯の分配は行われず、土地・森林分配事業によってかえって無秩序な土地・森林利用が生み出されたパターン(一度目の土地・森林分配事業後のパクベン郡 P 村)、(4) 土地利用権の各世帯の分配は行われず、「伝統的」土地利用の形態をある程度維持したまま、村に土地・森林管理の権利が委譲されたパターン(2008 年に二度目の土地・森林分配事業再実施後の N 村、G 村)、である。

第1のパターンでは、村の合議による農地選択に基づく土地利用が行われてきた。その年の焼畑地が決められると、村長や長老らが各世帯の労働人口に応じて、それぞれの世帯に焼畑地を割り当てる。その年の村の焼畑地内に、以前耕作を行った土地があれば、その家族が優先的にその場所を使うことができる。ただし、ここでは一般的にイメージされるように土地が「所有」されているわけではない。優先的に耕作地を選ぶことや親戚に権利を譲ることはできても、村外の人などに土地を売ることはできない。ある年に労働力が少ないなどの理由で、過去に使った焼畑地の利用を他の世帯に譲る場合にも基本的には地代は発生しなかった。

土地の私的所有への意識が希薄な地域において各世帯への土地分配が行われたが、M 村の事例では、土地の選定は土地分配前と同じ方法で行われ、その年の農地に割り当てられた土地を持っている世帯が他の世帯にも土地を貸すという方法が取られており、土地の私有化を進めることで、農地への投資意欲を向上させ、農業生産性をあげるという事業の目的は達成されていない。一方で、土地利用権の付与によって、土地の貸し借りに伴う地代が値上がりし、貧困世帯にとっては地代が大きな負担となっている。

第 2 のパターンでは、土地の「私有」化が水田やトウモロコシ畑の開墾を促し、農業生産性の向上につながった。第 1 のパターンとの条件の違いは、農地の新規開拓、特に水田の開墾に適した余剰の土地があったこと、換金作物の販路が確保されたこと、土地・森林分配事業以前から慣習的な土地の私的所有が行われていたことが挙げられる。一方で、貧困層が土地を売却することによる富裕層への土地の集中や、各世帯による無計画な土地利用やモノカルチャーの拡大による土壌劣化などの新たな問題も顕在化してきている。

第 3 のパターンでは、第 1 のパターンに類似の条件下にあったが、土地・森林分配事業を通じて画一的な土地・森林区分が押し付けられ、これまで利用してきた土地の大部分での耕作が違法とされたため、焼畑を生業とする地域住民の土地利用に混乱が生じた。焼畑耕作に十分な土地が農地として配分されなかったために、村人は食糧不足や近隣の村から借地するための経済的負担の増加といった問題を抱えるようになった。さらに、必要な農地を確保できない村人は、水源林で「違法な」焼畑を行うようになったため、かえって森林管理をめぐる無秩序な状態が創り出されることになった。

こうした土地・森林管理政策の失敗に対し、現在ラオスでは、国際機関や NGO によって、中央政府レベルで制度を改善し、村落レベルで村人の土地利用のあり方を尊重した制度の実施を支援するアプローチが取られている。

第 4 のパターンとして挙げた N 村、G 村では、第 3 のパターンの土地・森林利用の混乱が生じたのち、地域住民の土地利用のあり方に考慮した土地・森林の再区分が行われた。適切な焼畑サイクルの維持に必要な土地を村の「農地」として区分することで、そこでの焼畑を合法化し、村人が利用できるようになった。その上で、「農地」の使い方は村に委ね、森林保全を行いながら、村の合議制による柔軟な土地選定のシステムが維持されている。ただし、この土地の利用形態が維持できるのは、土地に対する人口圧力がある程度押さえられていること、市場へのアクセスが悪く換金作物栽培へのインセンティブが低いといった条件がある地域に限られる。

土地・森林分配事業後の土地利用が比較的うまくいっている第 2、第 4 のパターンでは、土地・森林分配のプロセスに NGO の関与があった。サイ郡の H 村では、ドイツの NGO が土地・森林分配事業の手続きへの住民参加や、換金作物栽培の導入を支援することで、住民の土地の私的所有への理解や収入向上を実現させた。パクベン郡の N 村、G 村の事例では、日本の NGO、メコン・ウォッチが郡農林事務所と共同で土地・森林区分のやり直しを行うことで、地域住民と地方行政官のコミュニケーションのギャップを埋め、土地・森林の管理を目指す郡も対面を保ちつつも、地域住民が主体となる土地・森林利用を実現した。

もちろん、他の村の事例がここで挙げた類型に必ずしも当てはまるとは限らないが、重要なのは、画一的な「線引き」を押し付けるのではなく、地域住民の土地利用のあり方や

土壌や地形等の村の内部条件と、市場へのアクセスや企業による投資等の土地への圧力などの外部条件を考慮したうえで、個別世帯への土地利用権交付を行うのか、農地と森林の区分に留めることで、慣習的な土地利用の形態を維持することを図るのか、など村の土地利用の実態にあった土地・森林管理制度を選択することである。そして、その意識決定のプロセスに、実際に農地や森林を利用する地域住民が参加できる制度作りが必要である。

第2節 政策的インプリケーションー地域住民の暮らしに適した資源管理を目指してー

これまで見てきた資源管理政策の「失敗」が引き起こされるメカニズムと、土地・森林分配事業の正負の影響を踏まえて、地域住民の暮らしに適した資源管理のあり方とそれに向けた NGO の役割について提言を行いたい。

6.2.1. 地域住民の暮らしに適した土地・森林管理を目指すアプローチ

ラオス北部の焼畑民にとっては、農地と森林は不可分一体のものであり、焼畑民の土地利用と、画一的な線引きで「森」と「農地」を分断するシンプリフィケーションは相容れないものであった。一方で、開発プロジェクトや換金作物栽培が急速な勢いで入り込んでいるラオスにおいては、土地・森林政策自体を否定し、「伝統的」土地利用への回帰を求めることは難しい。村人による土地・森林利用の権利が法的な根拠に支えられる必要がある。

現在のラオスの法制度において、土地・森林利用の権利を法的に強化する方法としては、（１）個別世帯への土地利用権交付、（２）共有地登録、（３）村の領地内の「農業利用地域」の設定、という三つが考えられる。

一つ目は、土地の「私有」化を進めつつも、土地・森林資源を用いた生産活動に地域住民が主体的に関わることで、経済的利益を地域住民に再配分するアプローチである。しかし、それを可能にするためには、換金作物に適した農地が存在すること、市場へのアクセスが容易であることといった条件が求められる。また、土地の私有化による、富裕層への土地の集中や、各世帯による無計画な土地利用やモノカルチャーの拡大による土壌劣化などの新たな問題への対応が必要となる。

二つ目の共有地登録については、これまで焼畑地への適用の事例はない。焼畑民の共的「所有」と私的「所有」のはざまにある独特の土地所有の形態を、制度上どう位置づけるかについて十分な議論が行われているとは言えず、現時点での適用は現実的ではないと考える。

もう一つのアプローチは、土地・森林分配事業を通じた「シンプリフィケーション」によって排除された焼畑民の慣習的な土地利用を、再び公的な土地・森林管理制度に取り込

もうというアプローチである。メコン・ウォッチの水源地保全事業では、農地と森林の再区分を通じて、適切な焼畑サイクルの維持に必要な土地を「農地」として区分することで、そこでの焼畑が合法化された。「農地」と「森林」が循環する空間で行われる焼畑耕作が生計の中心である地域においては、焼畑サイクルを維持できる面積を村の「農業利用地域」とすることで、住民の慣習的な土地利用を、公的な土地・森林管理制度に内包するこのアプローチが最も現実的であると考ええる。一方で、将来、市場へのアクセスの改善や農業技術の革新が起これば、主な生計手段が現在の焼畑耕作から、一定の土地への投資を伴う換金作物栽培等に移行する場合には、個別世帯への土地利用権交付の可能性を検討する必要があるだろう。

6.2.2. 外部アクターとしての NGO が果たせる役割と課題

一つ目と三つ目のアプローチを採用したラオス北部の事例では、NGO の介入が制度の改善の鍵となった。資源をめぐる直接的な利害から距離を置く外部アクターとしての NGO は、（１）各アクターのコミュニケーションの食い違いを埋め、（２）各アクターの政治力のバランスを調整することで、政策が導く資源破壊を回避する役割を担い得る。特に、ラオスのように、言論の自由が制限され、地域住民が声を上げにくい政治状況下では、各アクターの間を行き来し、それらをつなげて力関係を調整する NGO や国際機関の役割は特に大きいと考えられる。

その反面、介入する外部アクターが外から持ち込んだやり方を押し付けることになれば、それは長続きしないばかりか、さらなる土地利用をめぐる混乱を生み出す可能性もある。介入のやり方を誤れば、行政官と村人または村の中の力関係のアンバランスをさらに拡大してしまうことにもなりかねない。

NGO や国際機関が土地・森林分配事業の改善に介入する際には、援助資金が持ち込まれることで受け入れ側には本来の目的とは別の思惑が生まれる可能性がある。加えて、すでに述べたように、活動のなかで事業の継続そのものが目的にすり替わる危険性を自らも抱えていること、さらに、その関わり方によっては力関係や情報の偏りを強め、問題を固定化してしまうこともある。こういった危険性があることを認識しておかなければならないだろう。

第3節 本研究の独自性と意義

本研究では NGO ワーカーと研究者の立場を行き来しながら、ラオスの土地・森林管理制度に関わってきた筆者の立場から、ラオスの土地・森林分配事業を事例に、資源管理政策の「失敗」のメカニズムを解明し、地域住民の暮らしに適した資源管理を実現するための

要件を提案することを試みた。本研究は以下のような独自性と意義を持つと考える。

第一に、「農地」と「森林」が循環する空間において、全くの共有でも全くの私有でもない土地「所有」の形態を伴って、生計を営んできたラオス北部の焼畑民の土地・森林利用の実態を明らかにしたうえで、地域住民が同事業の実施によって受けた影響とそれに対する地域住民の反応を跡付け、地域住民の土地・森林利用の実態と実施された土地・森林分配事業との齟齬を浮き彫りにした。

第二に、土地・森林分配事業の導入から現場での実践までの過程において、中央政府、地方政府、国際機関、NGO、企業といったアクターがどのような目的を持って同事業に関わってきたかを描いたうえで、同事業が森林保全や地域住民の生活向上を目的として掲げながら、それを果たせなかった要因を明らかにした。

第三に、フィールド調査から、ラオスで進められている個別世帯への土地利用権交付の成果と課題を明らかにし、成否の要因を提示した。さらに、導入されたばかりの共有地登録制度を適用するうえでの課題を地域住民の土地利用の観点から提案した。

第四に、地域住民の暮らしに適した土地・森林管理のあり方について、具体的な提言を行った。焼畑耕作が生計の中心である地域において、地域住民の慣習的土地利用の権利を、公的な土地・森林管理制度のなかに取り込むことで、地域住民の暮らしに適した土地利用と森林保全を両立できる可能性を、現場での実践の経験から示した。

第五に、地域住民の暮らしに適した資源管理を実現するうえで、資源管理に関わる各アクターのコミュニケーションの食い違いを埋め、政治力のバランスを調整し得る外部アクターとしての NGO の役割と課題を示した。

最後に、地域住民の資源利用の実態を身近で観察し、現場で資源管理制度の改善に実践的に関わる NGO と、資源管理政策を分析し、その導入と実践過程における政治的な背景を探ろうとする研究者の視点の融合を試みた。資源管理政策の具体的な改善を実現するには、「環境問題」の上流と下流に目を向けた研究の蓄積が必要であると考えている。

第4節 今後の課題

本研究で議論を尽くせなかった課題として、第一に、ラオス政府内部の構造を詳しく分析し、資源管理政策の今後の方向性を探ることが挙げられる。土地・森林管理に関しては、中央政府のなかでは、農林省の下にある林野局と天然資源環境省が権限を持つが、両者の役割分担が不明確であることが指摘されている。現在は、特に大きな開発援助資金と利権が動く REDD（森林減少・劣化からの温室効果ガス排出削減）の関連事業や政策改定をめぐって両者の駆け引きが行われている。これまでの省庁再編の経緯を跡付けつつ、今後のラオスの資源管理政策の方向性を分析する必要がある。一方で、地方レベルでは、行政改

革の動きが進んでいる。ラオスで一党独裁を敷く人民革命党が、地方分権と中央集権のバランスをどのあたりで取ろうとしているのかを見極め、郡や村の権限が今後どのように変わっていくのかを把握することは、ラオスの資源管理政策に関わる研究者にとっても、現場で活動する NGO にとっても重要な課題であると考ええる。

第二に、本研究では、NGO が「縦」の社会関係資本の醸成に果たせる役割について論じたが、事例として扱ったラオス北部の水源管理事業が終了したのは 2013 年 3 月であり、NGO の関与が終了した後、醸成された社会関係資本がどのように維持または消滅していくのかを分析することができなかった。NGO としての事業の事後評価に留まらず、資源管理と社会関係資本という観点から、同事業がもたらした成果と課題を調査したい。

第三に、ラオスで議論が行われている共有地登録について、本研究では、現時点では焼畑地への導入には課題が多く、現実的ではないという立場を取っているが、一般には地域住民の土地・森林利用の権利を強化するための一つのツールになり得ると考える。これまで実施された共有地登録の事例調査を行うとともに、筆者が関わってきた事例から見いだせる課題を政策決定者との議論の場で提言し、今後、どのような条件の下で、どのような手続きをもって、共有地登録が可能となるのかを検討したい。

【略称一覧】

ADB : Asian Development Bank アジア開発銀行

FAO : Food and Agriculture Organization 国際連合食糧農業機関

GIZ : Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit / German
International Cooperation ドイツ国際協力公社

GTZ : Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit / German Technical
Cooperation ドイツ技術協力公社

IGES : Institute for Global Environmental Strategies 公益財団法人地球環境戦略研究機
関

IFAD : International Fund for Agricultural Development 国際農業開発基金

INGO : International Non-Governmental Organization (NGO) 国際 NGO

JICA : Japan International Cooperation Agency 日本国際協力機構

JVC : Japan International Volunteer Center 日本国際ボランティアセンター

LIWG : Land Issues Working Group 土地問題ワーキンググループ

LFA : Land Forest Allocation (Programme) 土地・森林分配事業

LUP : Land Use Planning 土地利用計画

MAF : Ministry of Agriculture and Forestry 農林省

NTFPs : Non Timber Forest Products 非木材産物

PLT : Permanent Land Title 永久土地利用権

PLUP : Participatory Land Use Planning 参加型土地利用計画

REDD: Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation 森林減少・劣
化からの温室効果ガス排出削減

SDC : Swiss Agency for Development and Cooperation スイス開発協力機構

SNV: Netherland Development Organization オランダ開発組織

Sida : Swedish International Development Agency スウェーデン国際開発協力庁

TABI : The Agro-Biodiversity Initiative 農業・生物多様性イニシアティブ

TLUC: Temporary Land Use Certificate 一時的土地利用権利証

【参考文献】

(1) 日本語文献 (五十音順)

- アッシャー, ウィリアム. 佐藤仁訳. 2006. 『発展途上国の資源政治学—政府はなぜ資源を無駄にするのか』. 東京大学出版会. (Ascher, William. 1999. *Why Governments Waste Natural Resources: Policy Failures in Developing Countries*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.)
- 赤坂むつみ. 1996. 『自分たちの未来は自分たちで決めたい』. 日本国際ボランティアセンター.
- . 2003. 「日本の市民による森林保全活動：社会主義国ラオスでの「外部者」の役割」. 井上真 (編). 『アジアにおける森林の消失と保全』. 東京：中央法規. 292-308 頁.
- 安部竜一郎. 2008. 「森は誰のものか：インドネシアの森林資源管理をめぐる政治過程」. 佐藤仁 (編). 『人々の資源論：開発と環境の統合に向けて』. 明石書店. 106-127 頁.
- 大矢釦治. 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. 265-278 頁.
- 落合雪野・横山智. 2008. 「焼畑とともに暮らす」. 横山智・落合雪野編『ラオス農山村地域研究』. めこん. 311-340 頁.
- 木口由香. 2013. 「資源の呪い—ラオス南部アッタプー県に見る開発の現状」. メコン・ウォッチ (編) 『フォーラム Mekong PDF 版第 2 号』.
- 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. 209-235 頁.
- 佐々木高明. 1989. 『東・南アジア農耕論—焼畑と稲作』. 弘文堂.
- 佐藤仁. 2001. 「共有資源管理と『縦の』社会関係資本」. 佐藤寛 (編). 『援助と社会関係資本—ソーシャルキャピタル論の可能性』 アジア経済研究所. 65-82 頁.
- . 2002 『稀少資源のポリティクス—タイ農村に見る環境と開発のはざま』. 東京大学出版会.
- . 2005. 「資源ガバナンスと人間の安全保障」. JICA 国際協力総合研究所 (編). 『調査研究報告書「貧困削減と人間の安全保障 Discussion Paper」』. 193-206 頁.
- 佐藤寛. 2001. 「社会関係資本の操作性—よそ者は信頼を創り出せるか—」. 佐藤寛 (編). 『援助と社会関係資本—ソーシャルキャピタル論の可能性』. アジア経済研究所. 203-220 頁.
- シーマナ, スックサワン (著) / 吉田香世子 (編訳). 2005. 「カム：森の生活—ラオスの先住民」. 綾部恒雄 (監修) / 林行夫・合田濤 (編). 『講座 世界の先住民族—ファースト・ピープルズの現在 02：東南アジア』. 明石書店. 175-198 頁.

- 園江満・中松万由美. 2009. 「地域としてのラオス北部」. 新谷忠彦・C. ダニエルス・園江満（編）. 『アジア文化叢書 タイ文化圏の中のラオス：物質文化・言語・民族』. 慶友社. 19-67 頁.
- 竹田晋也. 2003. 「熱帯林の撓乱と非木材林産物：東南アジアのフタバガキ林と樹脂生産」. 池谷和信（編）. 『地球環境問題の人類学』. 世界思想社. 120-140 頁.
- 竹田晋也. 2008. 「非木材林産物と焼畑」. 横山智・落合雪野編『ラオス農山村地域研究』. めこん. 267-295 頁.
- 名村隆行. 2006. 「土地や森林を巡る問題～カムアン県の事例～」. メコン・ウォッチ（編）. 『フォーラム Mekong Vol.8 No.1』. 3-6 頁.
- . 2008. 「土地森林分配事業をめぐる問題」. 横山智・落合雪野編『ラオス農山村地域研究』. めこん. 203-231 頁.
- 東智美. 2009. 「森と農地を分断する『はかり』～ラオスの焼畑民の暮らしと土地・森林委譲事業～」. メコン・ウォッチ（編）. 『「はかる」ことが暮らしに与える影響』. 29-64 頁.
- . 2010. 「森林破壊につながる森林政策と「よそ者」の役割」. 市川昌広・内藤大輔・生方史数（編）. 『熱帯アジアの人々と森林管理制度—現場からのガバナンス論』. 人文書院. 66-84 頁.
- 東智美・松本悟. 2009. 「『はかる』ことが暮らしに与える影響」. メコン・ウォッチ（編）. 『「はかる」ことが暮らしに与える影響』. 109-123 頁.
- 広田勲. 2008. 「北部ラオスにおけるカムの伝統的焼畑システムの現在」. 日本熱帯生態学会. 『日本熱帯生態学会ニューズレター No.70』. 1-6 頁.
- 百村帝彦. 2005. 「ラオスの土地森林分配事業に対する地域住民の対応—サワンナケート県の丘陵地域における事例—」『林業経済研究 Vol.51 No.1』 79-88 頁. 林業経済学会.
- 藤田聡. 2012. 「ラオスにおける森林保全及び持続可能な資源利用に関する各種施策」. 日本森林技術協会『森林技術 No.848 11月号』. 34-38 頁.
- 松本悟. 2004. 「水と森に支えられた生活と開発～ラオスのある小さな村の 30 年～」『シリーズ・国際開発第 3 巻：生活と開発』日本評論社.
- 松本悟・P.ハーシュ. 2003. 「メコン河流域国の森林消失とその原因」. 井上真編. 『アジアにおける森林の消失と保全』. 中央法規. 132-148 頁.
- 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パクベン郡を事例として』. 東京大学大学院農学生命研究科修士論文.
- 山田紀彦. 2011. 「ラオス人民革命党支配の確立—地方管理体制の構築過程から—」. 山田紀彦（編）. 『ラオスにおける国民国家建設—理想と現実—』. アジア経済研究所. 49-90

頁.

- 横山智. 2004a. 「ラオス農山村地域における土地・森林分配事業と焼畑安定化」. 横山智・田中耕司・Phomtavong, S. 著. 『日本地理学会発表要旨集』 65, 21 頁. 日本地理学会.
- . 2004b. 「森林利用と森林管理の視点から見た東南アジアの焼畑」. 『自然と文化』 76, 8-21 頁.
- . 2013. 「生業としての伝統的焼畑の価値—ラオス北部山地における空間利用の連続性—」. 京都大学ヒマラヤ研究会. 『ヒマラヤ学誌 No.14』 . 242-254 頁.

(2) 英語文献

- Department of Forestry, Ministry of Forestry and Agriculture of the Lao PDR (DoF-MAF). 2005. Forest Strategy to the Year 2020 of the Lao PDR. Vientiane.
- Department of Statistics of the Lao PDR (DoS). 2005. Results from the Population Census 2005. Vientiane.
- Ducourtieux, Oliver, J. Laffort and S. Sacklokham. 2005. “Land Policy and Farming Practices in Laos”. *Development and Change*, 36(3), pp. 499-526.
- Erni, Christian. 2009. *Shifting Cultivation and Climate Change*. Bangkok, Thailand: International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA).
- Evrard, Oliver and Y. Goudineau. 2004. “Planned Resettlement, Unexpected Migrations and Cultural Trauma in Laos”. *Development and Change* 35(5), pp.937-962. International Institute of Social Studies, The Hague.
- Feeny, David. 1988. “The Development of Property Rights in Land: A Comparative Study”. Bates, Robert H. *Toward a Political Economy of Development: A Rational Choice Perspective*. Berkeley, Los Angeles and London: University of California Press.
- Fujita, Yayoi and K. Phanvilay. 2008. “Land and Forest Allocation in Laos: Comparison of Case Studies from Community-Based Natural Resource Management Research”. *Society and Natural Resources, Volume 21*. Taylor & Grancis Group: 120-133.
- Fujita, Yayoi and K. Phengsopha. 2008. “The Gap between Policy and Practice in Lao PDR”. C. Colfer, G. R. Dahl and D. Capistrano. *Lessons from Forest Decentralization: Money Justice and the Quest for Good Governance in Asia-Pacific*, pp.117-131. London: Earthscan.
- Government of Laos. 2007. *Instruction No. 13/PM on Building Villages and Village*

Development Clusters.

- Global Witness. 2013. *Rubber Barons: How Vietnamese Companies and International Financiers Are Driving A Land Grabbing Crisis in Cambodia and Laos*. London.
- Hackman, Richard. 2010. *Mekong Watch Laos-External Evaluation: The Community-Based Watershed Management Project in Pak Beng District, Oudomxay Province*. Vientiane: Mekong Watch.
- Japan International Volunteer Center. 2006-2007. *JVC Case Studies*.
- Lao Consulting Group Ltd. 2006. *Report on Land Use Planning and Land Allocation Experiences and Best Practices Arising from SCSPP*. Vientiane: the Asian Development Bank (ADB).
- Land Issues Working Group. 2012. *Communal Land Titling and Registration Policy Recommendations – Lessons from the Field*. Vientiane.
- Lao-Swedish Forestry Programme. 2001. *Land Use Planning and Land Allocation*.
- Liu, Michael and T. Sigaty. 2009. *Legal Analysis of Communal Land and Communal Title in the Lao PDR*. Vientiane: Rights-LINK Project.
- Mann, Elizabeth and N. Luangkhot. 2008. *Study on Women's Land and Property Right under Customary or Traditional Tenure Systems in Five Ethnic Groups in Lao PDR: Land Policy Study No. 13 under LLTP II*. Vientiane: Lao-German Land Policy Development Project.
- Ministry of Agriculture and Forestry (MAF). 1999. *The Government's strategic vision for the agricultural sector*. Vientiane.
- Ministry of Agriculture and Forestry (MAF) and National Land Management Authority (NLMA). 2010. *Manual: Participatory Agriculture and Forest Land Use Planning at Village and Village Cluster Levels*. Vientiane: Ministry of Agriculture and Forestry and National Land Management Authority.
- Moizo, Bernard. 2004. "Implementation of the Land Allocation Policy in the Lao PDR: Origins, Problems, Adjustments and Local Alternatives". LSUAFRP Lao-Swedish Agriculture and Forestry Research Programme. *Poverty Reduction and Shifting Cultivation Stabilisation in the Uplands of Lao PDR: Technologies, Approaches and Methods for Improving Upland Livelihoods*, pp. 103-116. Luang Prabang.
- Namura, Takayuki and M. Inoue. 1998. "Land Use Classification Policy in Laos: Strategy for the Establishment of Effective Legal System". The Japanese Forest Economic Society. *Journal of Forest Economics* 44 (3), pp. 23-30.

- Phengsopha, Kaisone and T. Morimoto. 2003. "Local Forest Management and Strategies in Northern Laos Following Government Intervention". Institute for Global Environmental Strategies. *Towards Participatory Forest Management in Laos: Laos Country Report 2003*, pp.1-11.
- Robbins, Paul. 2004. *Political Ecology: A Critical Introduction: Critical Introductions*. London: Blackwell.
- Rock, Florian. 2004. *Comparative Study on Practices and Lessons in Land Use Planning and Land Allocation in Cambodia, Lao PDR, Thailand and Viet Nam*. Vientiane: MRC-GTZ Cooperation Programme, Agriculture, Irrigation and Forestry Programme.
- Sacklokhham, Silinthone and M. Dufumier. 2013. Land Tenure Policy, Deforestation, and Agricultural Development in Lao PDR: the Case of the Vientiane Plain. *Moussons: Recherche en Sciences Humaines sur l'Asie du Sud-Est*, pp. 189-207.
- Scott, James C. 1976. *The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence in Southeast Asia*. Yale University Press.
- . 1998. *Seeing Like A State*. Yale University Press.
- Seidel, Katrin, et al. 2007. *Study on Communal Land Registration in Lao PDR*. Vientiane: Lao-German Land Policy Development Project. German Technical Cooperation (GTZ).
- Sophathilath, Phouthone. 2012. "Assessment of the contribution of forestry to poverty alleviation in Lao People's Democratic Republic". Food and Agriculture Organization (FAO). *Making forestry work for the poor: Assessment of the contribution of forestry to poverty alleviation in Asia and the Pacific*, pp.175-266. Bangkok.
- Soulivanh, Bouakham, et al. 2004. *Study on Land Allocation to Individual Households in Rural Areas of Lao PDR*. Vientiane: Sector Project Land Management. German Technical Cooperation (GTZ).
- Souvanthong, Pheng. 1995. Shifting Cultivation in Lao PDR: An Overview of Land Use and Policy Initiatives. London: International Institute for Environment and Development (IIED).
- Takeda, Shinya. 2007. Land Allocation Program in Lao PDR: The Impacts on Non-Timber Forest Products (NTFPs) and Livelihoods in Marginal Mountainous Area. *Local Knowledge and Its Potential Role for Sustainable Agro-Based*

Development in Lao PDR, Center for Southeast Asian Studies Research Report Series(113), pp. 93-99.

Thongmanivong, Sithong and Y. Fujita. 2006. Recent Land Use and Livelihood Transitions in Northern Laos. *Mountain Research and Development*, 26(3), pp.237-244.

Towards Ecological Recovery and Regional Alliance (TERRA). 2004. "Making money from trees? Commercial Tree Plantations in Lao PDR". Permpongsacharoen, Witoon. (ed.). *Watershed Vol. 9 No. 3*, pp.19-29. Bangkok: TERRA.

UNDP. 2001. *National Human Development Report Lao PDR 2001: Advancing Rural Development*. Vientiane.

USAID. 2013. *USAID Country Profile: Property Rights and Resource Governance, Lao People's Democratic Republic*.

Vandergest, Peter. 2003. Land to some tillers: Development-induced displacement in Laos. *International Social Science Journal*, vol. 175, pp. 47-56.

Van Gansberghe, Dirk. 2005. "Shifting Cultivation Systems and Practices in the Lao PDR". NAFRI, NAFES and NUOL. *Improving Livelihoods in the Uplands of the Lao PDR*, pp.47-58. Vientiane: National Agriculture and Forestry Research Institute (NAFRI).

World Wildlife Fund (WWF) Greater Mekong Programme. 2013. *Ecosystem in the Greater Mekong: Past Trends, Current Status, and Possible Futures*.

(3) ラオス語文献

ກະຊວງ ກະສິກຳ ແລະ ປ່າໄມ້. 1996. ບົດແນະນຳຂອງ ກະຊວງ ກະສິກຳ ແລະ ປ່າໄມ້, ເລກທີ 822/ກປ ເດືອນ ສິງຫາ 1996, ວ່າດ້ວຍ ການມອບດິນຫ-ມອບປ່າ ໃຫ້ປະຊາຊົນຄຸ້ມຄອງ ແລະ ນຳໃຊ້. (ラオス農林省. 1996. 「農林省令第 822 号：住民による管理と利用のための土地森林分配について」.)

ກະຊວງ ກະສິກຳ ແລະ ປ່າໄມ້. 2009. ແຈ້ງການ ຂອງ ກະຊວງ ກະສິກຳ ແລະ ປ່າໄມ້, ເລກທີ 0034/ກປ ເດືອນ ກຸມພາ 2009, ເລື່ອງ: ການກຳນົດປະເພດ ແລະ ນິຍາມ ຄຳວ່າ "ໄຮ່". (ラオス農林省. 2009. 「農林省通達第34号：“焼畑”の種類と定義」.)

ກົມປ່າໄມ້ - ກະຊວງ ກະສິກຳ ແລະ ປ່າໄມ້. 2012. ບົດລາຍງານ ການສຳຫຼວດອັດຕາການປົກຫຸ້ມປ່າໄມ້ ປີ 2012. (ラオス農林省林野局. 2012. 『森林率調査報告書 2012 年』.)

ແຂວງ ອຸດົມໄຊ. 2009. ແຜນຄຸ້ມຄອງສິ່ງແວດລ້ອມແບບຮອບດ້ານ ແຂວງ ອຸດົມໄຊ. (ウドムサイ県.

2009. 「ウドムサイ県の包括的環境保全計画」.)

ນາຍົກຮັດຖະມົນຕີ. 1992. ດຳລັດ ເລດທີ 99 ເດືອນທັນວາ 1992, ວ່າດ້ວຍທີ່ດິນ. (ラオス首相. 1992. 「首相令第 99 号：土地について」.)

ໄມພອນ ພັມມະວົງສີ ແລະ ບຸນທັນ ສຸນິວົງ. 2012. ຄວາມເປັນໄປໄດ້ ໃນການວາງແຜນນຳໃຊ້ທີ່ດິນແບບມີສ່ວນຮ່ວມຂອງຊຸມຊົນ ໃນຂອບເຂດອ່າງໂຕ່ງຫ້ວຍກະແສນ ກໍລະນີສຶກສາ ບ້ານ ມົກແຄະ ແລະ ບ້ານ ຈອມແລງນ້ອຍ, ເມືອງ ປາກແບງ, ແຂວງ ອຸດົມໄຊ. ບົດໂຄງການຈົບຊັ້ນທີ່ນຳສະເໜີເປັນສ່ວນໜຶ່ງຂອງ ຫຼັກສູດການສຶກສາ ລະດັບປະລິນຍາຕີ ຄະນະວິທະຍາສາດປ່າໄມ້ ມະຫາວິທະຍາໄລແຫ່ງຊາດ. (マイポーン・パンマウオンシー／ブントアン・スニウオング. 2012. 『ホアイカセン川集水域における住民参加型土地利用計画の可能性－ウドムサイ県パクベン郡モック村とチョムレノイ村のケース・スタディー』. ラオス国立大学林学部学士論文.)

(4) ウェブサイト

Lao Statistics Bureau: <http://www.nsc.gov.la> (2013 年 8 月閲覧)

Land Issues Working Group: <http://www.laolandissues.org> (2013 年 9 月閲覧)

檜尾昌秀. 「東南アジアの森林減少の要因と進む対策」. 地球・人間環境フォーラム.

<http://www.gef.or.jp/forest/kashio.htm#BURN> (2013 年 7 月閲覧)

メコン・ウォッチの森林保全プロジェクト:

<http://www.mekongwatch.org/activity/laosforestry.html> (2013 年 10 月閲覧)