

# 土地分配と村落による森林の経営管理

—ラオスでの試み—

北 村 徳 喜

## 1. はじめに

ラオスは総じていまだ農耕、採集を主体とする自給自足社会である。首都ビエンチャンから車で10分も走れば水田と水牛の農村であるし、さらに山地に入れば焼畑が点在し、村人は食料や薪を求めて林に入ってくる。しかし、いわゆる市場経済化及び情報・貿易の自由化（完全ではないが）はこの前近代に属する穏和かつ相互扶助を原則とする社会を急速に変化させつつある。つまり、西欧的文化、技術そして資本が押し寄せており、それに伴い私有、競争といった社会原理が芽生えつつある。

政府はこの市場経済への移行を円滑に行うため、いわゆる国有、国営から私有、民営への過程を慎重に進めているが、その基本政策の一つが都市における土地規制（land regulation）、そして農村における土地・森林分配（land and forest allocation）による所有制度の改革である。あらゆる土地（林地を含めて）は国有という原則は変えないものの、住宅地、農地、工場敷地等については区画及び所有者の確定を行い、一定の条件の下で私的所有、所有権の移転、相続を認め、実質的には私有土地所有に近い制度（政府は公式には土地の自由な売買を認めていない）の導入が図られている。もちろん財政基盤の極めて弱い政府にとって、固定資産税の徴収もこの政策の目的の一つであることは間違いない。

しかし、森林については若干事情が異なっている。天然林については主要な輸出品である木材の生産および生態系・水源地の保全のため、そして薪、食料等の確保のための村落社会の重要な資源であるとして私有を認めていないが、

---

KITAMURA, Noriyoshi: Land De-regulation Policy and Community Oriented Forest Management Activities in Lao PDR

JICA 個別派遣専門家（ラオス人民民主共和国、林野行政）

上記の土地・森林分配政策の一環として村落内天然林の管理（木材生産を含めて）の村落への委譲を、また、天然林以外の荒廃林地（主に焼畑跡地の草地等）については、植林、果樹栽培等の利用を前提に個人への分配を行うこととしている。

ここでは、まず土地・森林分配の概要と森林利用との関連に触れ、そしてその枠組みの下で進められている森林の村落（村民）による管理経営の内容及び課題について述べてみたい。

## 2. 土地・森林分配の概要

### (1) 改革および目的

急激な森林減少、環境の悪化等を背景に1989年全国国民森林会議が開催され、その中において急激な森林の減少劣化の原因として、焼畑移動耕作、不適切な商業伐採等が指摘され、その対策の一つとして、商品作物の生産、植林の推進、森林の地元管理等を図るため、土地・森林の個人や地域への分配を行うこととされた。

その後、試験的な実施を経て1994年に「植林及び森林保護のための土地・森林分配」に関する首相令、そして1996年には具体的な実施方策を定めた農林省令が出され、本格的な実施が始まっている。政府によれば全国約1万2千の村落のうち既に約3千において実施済みとされている。

96年の農林省令では、土地・森林分配の目的として4項目があげられている。

- ・土地・資源の効果的・持続的利用と自然環境の保護
- ・恒常的農林業体系の確立による焼畑耕作の減少・停止
- ・食糧の増産
- ・商品作物生産の増大による現金収入の増大

### (2) 分配の内容（96年農林省令による）

具体的な土地の分類及び分配の内容は次の通りであるが、これに至るまでのプロセスとして地図の準備、村民を主体とした土地利用計画の作成など8段階のステップが定められている。

- ・恒常的生産等の行われている土地：水田、樹園地、常畑、住宅地等  
土地の計測を行い土地証書を発行（いわゆる分配ではなく、所有者及び所有地の確定）。
- ・恒常的生産は行われていないが可能な土地（商品作物を推奨）：休閑林、

焼畑跡地等

家族数等に応じて農家等に配分し、生産内容（作目等）等に関する契約（対郡）を結び、期間限定（3年間）の土地証書を発行。契約に従った場合、長期間の証書を発行。

・上記以外の荒廃林地

家族数に応じて植林用に農家等に配分し、生産内容（樹種等）等に関する契約（対郡）を行い、期間限定（3年間）の土地証書を発行。契約に従った場合、長期間の証書を発行。

- ・将来の人口増加に備えた農地等の予備地：主に森林
- ・天然林：次の3種に分類しそれぞれの利用内容（制限）を定める。
  - 一水源林
  - 一保全林（聖地、墓地等）
  - 一利用林

こうした内容の実行性を確保するため個人の契約以外に予備地及び天然林の利用、水の使用等を主な内容とする合意書を村、郡間で取り交わすこととされている。

### (3) 森林との関連

以上のように森林については分配により植林の推進及び天然林の合理的な利用保全を図ることを目的としているわけであるが、その仕組みは至って簡単である。つまり、植林については（林地の分配による商品作物の生産も同様であるが）、所有の安定を保障することにより農家による植栽、手入れ等の投入を促し、林産物の生産、収入の確保を図ることにより移動耕作の減少、荒廃地の植生回復を期待している。

また、天然林については、用途に応じて区分を行い、従来からの慣習的利用を公的に認めるかわりに、その利用を規制管理することにより必要な森林の保全を図ること、また、可能な場合には積極的に森林の経営を行い村落の振興に資することを期している。

## 3. 村落による森林の経営管理

上記のような土地・森林分配を制度的枠組みとして村落内森林の村落（村民）による経営管理の試みが進められているが、代表的な例として、比較的豊かな森林の存する南部地域、焼畑等により荒廃の進んだ北部地域、及び全国に約300万ha指定されている生態系保全林についてその内容及び課題等を整理

してみたい。

### (1) 南部地域（村落による天然林経営）

比較的平地が多く、革命戦争の影響も少なかった南部地域には優良な天然林が存しており、ラオスの木材生産も南部を主体としている。従って、村落内にも経営可能な天然林がある場合が多いことから、この地域における土地・森林分配に基づく村落による森林管理の主題は利用林（生産林）とされた森林の経営であり、世銀やスウェーデンが、村民に経営技術の指導等を内容とするプロジェクトを展開している。

具体的には、国（県または郡が代表）との契約の下に、資源調査、伐採・更新計画の策定、伐採木の選定、販売まで（場合によっては伐採・更新作業も含む）天然林経営のすべてを中核となる村民を中心に村落全体（最終意志決定機関は村落）で行おうというものであり、国は計画内容等の確認、現場の検査、立木代の徴収等を行う。

この村落による天然林経営は、従来は広大な面積の伐採権を企業に与えていたが国の管理が行き届かず天然林の急速な劣化が憂慮されている中で、村落に国との契約の下に経営計画の樹立、実行を委ね、持続可能な森林経営を図るとともに収益を村落振興に当てようという画期的な試みであり、その成果が期待されている。

この場合における課題は何といても、適切かつ簡易な経営技術の村民への教育・訓練であり、プロジェクト外の地域への展開を図るには指導普及体制の確立が不可欠である。また、持続可能性の確保のための措置も重要である。森林労働で手にする賃金、木材販売収益による村落開発（道路、水道の整備等）は村民にとっては極めて魅力的なものであり、規模は小さいながら、企業の目先の利益確保と監督すべき役人への賄賂で企業による天然林経営が森林破壊的なものとなったのと同じ道を辿らないという保障はない。大企業による伐採も含めて第三者機関による監査等も検討されるべきであろう。

さらには、村が木材の販売収入から支払うべき税金等についても検討が必要である。現行プロジェクトは村は公的機関であり、収益は村の振興のために使用されるので立木代等、企業が森林利用に際して支払うべきものを支払えば十分としている。しかし、公的機関といっても収益は内部的にしか使われないものであり、企業が利用した場合には法人税を納めるべきは必ずであるから、それに見合う額を、森林に恵まれない村落の振興に用途を限定して徴収することも検討されるべきである。

## (2) 北部地域（村民による人工林経営）

北部山岳地帯は水田に適した平地が極めて少ないことから焼畑移動耕作が広く行われており、また革命戦争時に数多くの難民が移動した経路であったことなどから、草地状態の荒廃地がかなりの土地を占め、残存する森林の休閑2次林がほとんどである。このため、この地域では林地の分配による植林の推進に政府は大きな期待を寄せている。

しかしながら、こうした焼畑用地は生産性向上のための投入を全く行わない極めて粗放な土地利用様式であることから所有概念が極めて薄く、結果的に焼畑は共有資源として管理されている森林や現に焼畑として使用されている場所、集落近辺を除けばどこで行ってもよいというのが基本的な習慣となっている。また、現実には延焼による森林の喪失も多いが村落内で特に問題とはならない。つまり、焼畑地や荒廃地の分配は、他人の使用や延焼を規制できない上、遠隔地にあり傾斜もきついことから農民にとって魅力のあるものではない。

従って、こうした地域における土地・森林の分配は、政府の意図に反して一部の農業適地の個人への分配と共有林の村落への委譲を除いてはほとんど手かずとなることが多い。また、広大な林地を正確な地図も無く個人毎に小区画し、管理することも物理的に不可能である。

こうした地域については分配による所有権の保障は投入を促すために必要なことではあるが、分配のみによって焼畑用地の有効利用、焼畑耕作の減少を期待することはできない。分配された土地において焼畑以外の何らかの生産が行われるような仕組みの工夫、支援を行うことが重要である。

傾斜、集落との距離等の条件を考慮すれば、こうした地域においては木材生産が主要な生産項目となるが、植林は自給自足を営んでいる農家にとっては極めて大きな投入である上に、収穫までの長期間、火災等からの保護、販売のリスク等から個人投入としてのインセンティブに欠けるところが大きく、苗木配布等の支援を行っても個人への林地分配—植林と期待するのは極めて難しいと考えられる。

ここにおいても考えられるのは村落または集団による植林であろう。村（または集団）として林地の分配を受け構成員の共同作業で共有財産の形成を行い、収穫は村（または集団）の発展のために使用するという仕組みである。仕組みは簡単だが、村全体の土地利用の中でしっかりと位置づけられること及び最大の投入である植栽・手入れの実施方式が成功の鍵と思われる。

集団の場合はその形成と村の中での認知が最大の課題であり、作業自体は一

定の支援を行えば自律的に進むものと考えられる。村落全体としての場合は村落振興の意義は大きいが作業の実施体制に工夫が必要と思われる。植栽時期は水田や焼畑の作業時期とも重なっており、すべてを手弁当て済ますことはできないであろうし、本格的な雇用で行うことは資金的にも無理があり本来の趣旨にも反する。村落の機能を活用した手法の開発が必要である。

南部での村落による森林管理がすぐに伐採による収入を得られるため比較的取り組みやすいのに比較して、北部山岳地帯においては以上のように優良な苗木の提供、技術指導等に加えて資金の提供、実施方式等についての支援、工夫など制度の整備が不可欠である。

JICA の森林保全復旧プロジェクトは典型的な焼畑地帯で、電力輸出の要であるナムグムダム水源地区でもあるバンビエン地域で 96 年から活動を展開しており、今後は、土地・森林分配と相まって、植林を主体とする森林整備の具体的な実施手法についての工夫、試行が行われることとなるが、既に分収による植林の試行などを始めており、今後の成果が期待されている。

### (3) 生態系保全林（村落による保全林の管理）

ラオスには 1994 年の首相令等により 20 か所、約 300 万 ha の生態系保全林が指定されており、世銀・GEF (Global Environmental Facilities) や IUCN などの機関がそれらの地域の確定、生態系調査そして管理のあり方などについて支援、検討を行っている。こうした保全林にも当然村落が多く存しており、遠隔地にあることから彼等の生活の森林への依存度は他の地域よりも更に大きい。

こうした地域における土地・森林分配及び村落による森林の経営管理は、生態系の保全のための利用制限と増え続ける村民の生活の確保向上のための利用の推進という相対立しがちな命題を抱え極めて難しいものがあり、殆ど手つかずの状態である。保全を推進する立場からは、農地の所有権の確定さえ、将来の他人への譲渡、他用途への転用のおそれがあるとして認めるべきではない、また、人口の増加に備えた予備地の設定は無制限に拡大するおそれがあることから行うべきではなく、人口の増加分は保全林外への移転を図るべきというような意見も聞かれる。

概念的には保全すべき生態系の価値に応じて利用の制限を行い、制限に伴う逸失利益（地域外への移転を含めて）に対しては補償を行うことであろうが、現実には数量化が難しい、政府に予算がないなどの理由から双方が納得する形では行われにくい。しかし、現在指定されている保全林はその生態的価値等に

は一切触れない一片の首相令で指定されているだけであり、現在行われている調査に基づき、それらの保全の必要性と制限のあり方等について十分な議論が行われることが必要であろう。

また、原生保全地区や利用制限地区などの森林分類が行われた後に、住民の管理への参加をどのように確保するかが重要であろう。森林パトロール、調査等の要員として保全林の管理に直接的に組み込むことが積極的な参加として意味があるが、このための費用負担を恒常的に行う仕組みが必要である。1996年に制定された森林法には森林の保護・保全のために基金を設けることが唱われており、その設置に向けて運用規則、必要な額や原資の確保手法等について検討を始める必要がある。

#### 4. おわりに

以上、ラオスにおける森林の村落村民への分配をベースとした、森林の村落による管理の試みについてその形態、課題を整理したが、何れも緒に就いたばかりであり、制度化及び実施に向けては今後、政府、プロジェクト関係者、NGO、住民等による土地・森林分配制度の見直しも含む幅広い検討、議論が必要である。また、これらの制度は何れも企業による伐採の監督・検査を主体とする現行の森林行政とは本質的に異なるものであり、新たな制度の円滑かつ本来の目的に見合った実施のためには行政機構の改革・充実、職員の能力向上などが不可欠である。

---

#### 海外林業研究会総会のお知らせ

当研究会の平成10年度総会を下記により開催しますので、会員の皆様方には出席をお願いいたします。

日 時：平成11年3月17日（水） 18：15～

場 所：農林水産省7階 林野庁林政部会議室