

# ベトナムの森林・林業行政の最近の動向

井上 幹 博

## 1. はじめに

私は、2007年から3年間、ベトナム農業農村開発省林業局<sup>1</sup>に森林政策アドバイザーとして勤務した。

ベトナムへの林業協力は、当国に対するJICA協力が始まった1991年に、他の分野に先駆けて開始され、1992年からは、長期専門家が継続的に派遣されてきている。私は5代目の長期専門家になるが、その役割は、当初のJICAプロジェクトの発掘を主たる目的とするものから、森林政策アドバイザーとして、他ドナーとの調整を図りつつ、ベトナム側の森林政策の形成や事業実施能力の向上を図ることに重点が置かれるようになってきている。

このような協力ニーズの変化を背景に、拙職の3年間の任期における具体的な活動としては、ソフト事業の利用によるベトナムの森林関連施策の形成及びその実施にかかる支援、森林セクタードナークラス活動への参加とドナー間の援助調整、JICAの対ベトナム森林プログラムの検討とプロジェクト形成及び実施の支援、森林分野NGO活動の調整や支援などに取り組んできた。

ベトナムは、開発途上国の優等生として先進国からの経済技術協力や投資が目白押しであり、森林・林業担当部局としても、これらの恩恵を可能な限り活用して当該分野が他の分野の後塵を拝さぬよう努

力を続けている。ここでは、ベトナム森林・林業の最近の動向についてその概要を紹介し、諸兄のご理解への一助としたい。

## 2. 森林政策の歴史と森林の現状

ベトナムでは、1945年に43%であった森林被覆率が1990年には27%にまで減少し、環境、経済、国民生活に多大な影響を与えていた。かかる状況に対応するために、同国政府は、「327プログラム」（1993～2000）、さらには、「661プログラム（5百万ha造林計画）」（1998～2010）を策定し、森林面積の拡大、住民生活の向上等に取り組んできた。この結果、2005年には森林被覆率は37%に達するなど一定の成果があがってきている（図1）。

ベトナムの森林面積は、2005年には1,260万haで、このうち天然林は1,030万ha、人工林は230万haで人工林率は18%となっている。森林蓄積については、立木総蓄積が8億m<sup>3</sup>で、ha当り64m<sup>3</sup>にすぎない。無立木地は、国土の19%を占める680万haで、このうち620万haが未だ裸地・荒廃地である。

1993年以来、国を挙げた森林再生の努力により、森林面積は年平均30万haの割合で増加し、そのうち毎年20万haほどは新規植林である。また、人工林からの収穫量は年間200万m<sup>3</sup>に達している（表1）。

森林面積は年々増加しているが、森林の質すなわち森林蓄積は、低位な状態が続いている。ベトナム

<sup>1</sup>Department of Forestry (DOF), Ministry of Agriculture and Rural Development (MARD)

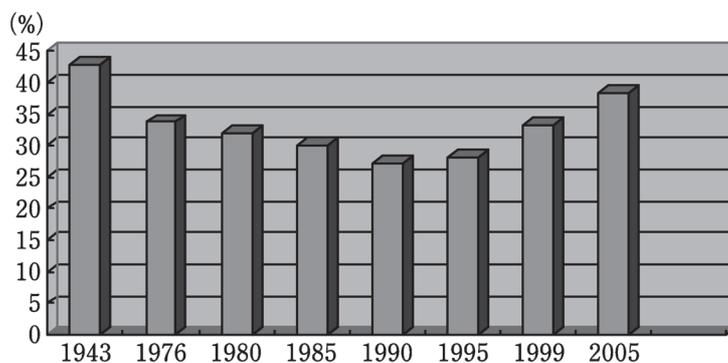


図 1 ベトナムの森林率の推移 (出典: MARD-DOF)

表 1 森林区分の見直し及び森林管理の主体

森林区分	林地面積 (百万 ha)		森林管理の主体
	2005 年	2010 年	
特別利用林	2.3	2.1	国立公園管理事務所等 (85%の面積), 風致保護地区は民間企業
保全林	9.5	5.7	保全林管理事務所 (70%の面積), 民間企業, コミュニティ, 世帯等
生産林	7.1	8.4	森林公社 (25%の面積), 民間企業, コミュニティ, 世帯等
合計 (うち森林)	19.0 (12.6)	16.2 (14.1)	

注: 2010 年の林地面積は, 森林区分見直し後の計画値

の森林の現状は, 我が国が戦中戦後の大量伐採により国土が疲弊し, 毎年台風等の洪水害に悩まされた時代よりも低い森林蓄積しか有しておらず, 未だ林産物生産・国土保全双方の要請を満たすことができない状況が続いているといえる。

また, 森林地域に居住する少数民族を中心とした 2,500 万住民の多くは貧困層であり, 過度の薪炭材採取などにより天然林の質が引き続き減少しているとともに, 造林適地の奥地化や分散化による経済効率性の低下により, 5 百万 ha 造林計画も目標どおりに進んでいないなど問題が山積している (写真 1)。

### 3. 林業開発戦略の策定

上記のような森林・林業をめぐる様々な問題に対処し, 森林の持続可能な経営の推進, 裸地・荒廃地の解消, 森林地域住民の生計向上などの目標を達成するため, ベトナム政府は, 2007 年に森林分野における国の基本計画である「林業開発戦略」(2006～2020)を策定した (表 2)。

林業開発戦略は, 森林・林業・林産業すべてを網羅した総合的な基本計画であるが, その中で, 森林の取り扱いにかかる森林区分について大きな見直しを行った。森林区分は, 国の森林に対する考え方の基本理念を具体化したものであるため, この見直し

内容について概観することにした。

ベトナムでは、世界の潮流と歩調を合わせる形で、森林はその主たる目的により、国立公園や自然環境の保全を目的とする特別利用林、水源涵養等国



写真 1 ホアンリエン国立公園

中国国境に近いベトナム最高峰のファンシーパン山 (3,143m) と山麓の豊かな常緑広葉樹林により構成される山岳国立公園。登山基地のサパを中心に少数民族との交流を組み合わせたエコツーリズムが有名。

土の保全を目的とする保全林、経済的利用を主とする生産林の3種類に区分されている。本戦略の策定過程を通じ、既に農業等に使用されている土地を林地から切り離すとともに、将来的に維持すべき森林についても、発揮すべき機能や利用実態を反映した森林区分の見直しを行った。

この結果、従来森林面積の5割を占めていた保全林については、既に農地や強度の焼畑等により裸地になっていた340万haを含む多くの林地が生産林や農地等に区分替えされることになった。これに対応して、生産林の面積は130万haほど増加することになったが、裸地の多くを生産林に区分したのは、制度的な自由度を生かして多様な投資を呼び込むことが、造林の推進に必要なとの考えをとったものといえる。また、このような現状追認型の見直しの結果として、森林の配置については、保全林と生産林が相互にモザイク状に分布する形となり、森林区別の効率的な森林経営という観点からは、対応しにくいものになったといえよう。一方、特別利用林については、国立公園や自然保護区は現状を維持することとされ、面積的な拡大や縮小は行われなかつ

表 2 林業開発戦略の指標 (抄)

小項目		2005年現況	2010年目標	2020年目標
国土に占める森林率		37%	42.6%	47%
生産林の内訳	人工林	138万ha	265万ha	415万ha
	天然林	310万ha	363万ha	363万ha
	荒廃地/アグロフォレストリ	262万ha	182万ha	62万ha
産業用木材の生産量		10百万m <sup>3</sup>	14百万m <sup>3</sup>	22百万m <sup>3</sup>
薪炭の生産量		25百万m <sup>3</sup>	26百万m <sup>3</sup>	26百万m <sup>3</sup>
生産林の森林認証取得割合		0.1% (注)	30%	100%
林業知識の普及割合		—	30%の農民	80%の農民
森林公社の再編		—	100%会社化	同左
コミュニティによる林業経営		—	250万ha	400万ha

注：ベトナムでは、王子製紙がビンディン省においてFSC森林認証を取得した造林地(1万ha)が唯一のものである。

た。

結局のところ、従来は国土の57%が森林に区分されていたが、見直しにより380万haが他用途に振り分けられることになり、最終的には国土の半分を若干下回る49%の土地が森林での利用相当分として森林セクターに委ねられることとなった。いずれにしても、森林・林業担当部局としては、森林として利用されるべきこの49%、1,620万haの林地を可能な限り森林化して利用していく努力が求められている。

ともあれ、ベトナム政府としては、新たな森林区分に基づき、それぞれの森林の機能発揮に努めていくこととしており、国の財政支援として、2007年には、「661プログラムの見直し」により造林補助のかさ上げを行うとともに、生産林については別途「生産林の整備政策」を決定し、条件不利地域、とりわけ北西部を優先地域としてより手厚い補助を施すなど、生産林への造林投資を強力に進めている。

林業生産組織の改革については、森林公社(State Forest Enterprises)は、原則として林業会社(Forest Companies)に再編することとしている。生産林については、規模が大きく集約的な林業経営が可能な森林は、林業会社が一括経営することとし、保全林や特別利用林を管轄していた森林公社は、それぞれ保全林管理事務所、特別利用林管理事務所に再編されることになっている。

また、分散した森林、裸地、劣化林などは、世帯等に分与する方向である。なお、北西部4省のように1990年代に、他の地域に先行して森林を世帯等に分与した地域では、境界が不明朗なまま書類上で処理したものが多かったことから、土地を確定できず造林推進が進まないという問題に直面していることは、皮肉な話であると言えよう。

ところで、政府の林業政策の中で留意しておかなくてはならないことに、薪炭材採取による天然林の劣化問題がある。林業開発戦略では、山村地域住民のエネルギー源である薪炭材の需要は、今後とも25~26百万 $m^3$ という大きなレベルで推移するものと見通しており、山村地域の住民の生計向上と天然

林の持続的な利用と保全是、今後とも大きな課題であり続けるといえる。

林業開発戦略の中では資金源の創出について、いくつかの方策が検討されている。特に期待を寄せている資金源としては、京都議定書に基づくAR-CDMの活用と環境サービス支払い制度(payment of environmental service (PES))の創出があげられる。

AR-CDMについては、締約国会議における国際交渉の結果、制度が極めて厳格なものになり、採算性が取りにくい仕組みになってしまったことから、投資者の大量参入は望めないが、ベトナム側としては、今後の気候変動と森林にかかる資金源創出の試行的一手法として、プロジェクトの実現に積極的な取り組みを示してきた。JICAの協力による小規模AR-CDM案件は、CDM事務局に登録されたベトナム唯一のAR-CDMである(写真2)。

PESについては、ドイツのGTZ及び米国のUSAIDの協力で2008年からソンラ省及びラムドン省で、水力発電会社及び水道会社からサービス料を徴収し、川上の水源林造成や保全活動に使用するためのプロジェクトが試行された。ベトナムは、上意下達の社会組織であり、PESのような取組は、



写真 2 小規模 AR-CDM

JICAの開発調査で、適地選定とCDM事務局への登録まで支援し、事業化に当たっては、ホンダベトナムがCSR活動資金を提供し森林造成を行った。

本来は最終的にサービス料を負担しなければならない川下の住民への説明と合意のもとに行われるべきであろうが、そのような手続き抜きにPESの試行と制度化が行われていくことに、違和感を覚えざるを得ない。

#### 4. ベトナム政府の森林・林業関係組織

ベトナムの森林・林業部門は、かつては林業省として独立していたが、1995年に農業農村開発省MARDに統合されて以来、林業局及び森林保護局の2局時代が15年ほど続いた。これに対し、森林・林業部門を1つの総局に統合して、外局として単独に森林行政を推進すべしという検討が進められ、2010年3月15日ようやく森林総局（Directorate of Forestry (DOF)）の発足を遂げることができた（図2）。

森林総局の発足は当該部門のグレードアップになるが、発足に当たっては旧2局をあわせた110人程度がそのまま移行した形であるので、傍目からはポストの格上げのみが行われたという印象である。今後の質的量的な増強を期待したい。

森林総局化に際しての具体的な変更点であるが、森林政策、造林、伐採などを所管していた旧林業局については、造林担当の森林整備課はそのまま森林整備局に昇格し、また、伐採や認証担当の森林利用課は森林経営の一部を取り込んで森林利用局に昇格する一方で、森林計画や地球環境問題を担当していた森林経営課は、計画経理局、科学技術国際協力局、森林利用局に3分割配分されることになった。また、国立公園、森林火災、違法伐採などを所管していた旧森林保護局は、森林保護局、自然保全局及びワシントン条約事務局の3局体制に再編拡充された。

森林総局長は、副大臣が兼任する規定になっており、林業担当の副大臣であったニー氏が就任した。副総局長は3人で構成され、バックカン省前DARD局長のガイ氏、ビン前林業局長及びトゥアン前森林保護局長が就任した。

なお、途上国における森林減少問題にかかるREDDへの対応など、森林分野ドナーとの窓口と

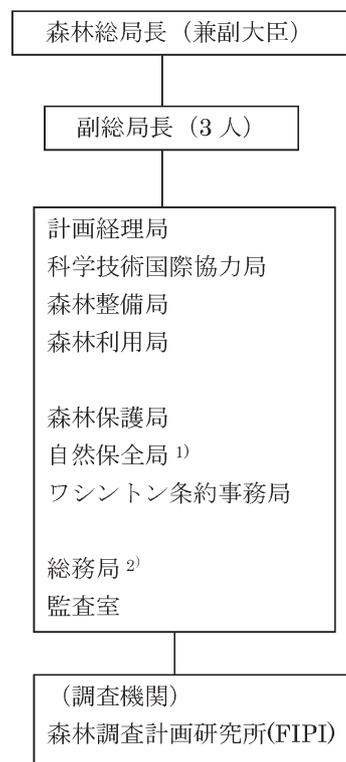


図2 組織改正後の森林総局

- 1) 中央直轄の6国立公園  
(タムダオ、バビ、クックフン、  
バックマー、カティエン、ヨクドン)
- 2) 在ホーチミン代表部含む

して新たに発足する科学技術国際協力局は、まだ規模が小さく対応能力も限られているが、REDD関係を中心に、今後各ドナーからの大きな投入が予想されることから、早急な組織整備及び能力強化がとりわけ望まれる部署である。

森林・林業分野の政府系調査研究機関としては、林業大学(VFU)、森林科学研究所(FSIV)、森林調査計画研究所(FIPI)がある。

林業大学(VFU)は、MARD直属の大学教育機関であり、森林総局の主要なスタッフを輩出するなどベトナム林業界の中心的教育機関となっている。ドナーとの関係ではC/Pとしてもコンサルタントとしても重要である。

森林科学研究所(FSIV)は、MARDに所属する総合的な森林・林業研究機関である。2010年には

公益法人形態の組織になることが決まっており、今後ドナーとの協力関係はコンサルタント契約のみになる。

森林調査計画研究所 (FIPI) は、森林総局管轄の公的調査機関であり、政府系コンサルタント法人としての性格を持つが、特に、森林資源関係では独占的に情報を有しているという強みがある。

## 5. FSSP とドナー協力

ベトナムにおいては、ドナー協調による森林セクター支援の必要性が林業省時代から提案され、1997年にはMARDにInternational Support Group (ISG)が設立された。当初のISGは森林セクターのODA運用アドバイスに力点が置かれていたが、徐々にMARDの所管する他の分野にも範囲が広げられることとなった。

その後、セクター別にドナー協力の仕組みが設立されるようになり、森林セクターでは、Forest Sector Support Partnership (FSSP) と呼ばれるドナー協力の枠組みが活発な活動を展開している。その発足に至る経緯としては、「5百万 ha 造林計画」の実現のために、ドナー側との間で協力支援の枠組みの必要性が議論され、2001年に「5百万 ha 造林計画」を含む旧「林業開発戦略」の実施を支援するFSSPの設立署名 (Memorandum of Agreement (MOA)) に至ったものである。

2007年には森林セクターを包括する新たな「林業開発戦略」が策定され、FSSPの協力は、その実施にかかる支援を行うことが中心的課題となり今日に至っている。現在FSSPの構成員数は25の国と団体である。

FSSPには2004年に信託基金Trust Fund for Forests (TFF; フィンランド、オランダ、スイスの拠出) が設けられ、FSSPにより承認されたセクターアプローチプロジェクトや事務局運営費として活用されている。

最近の動きとして注目すべき事項としては、気候変動と森林に関してベトナムが、インドシナ半島におけるREDD活動の中心的実施国となってきてい

ることであり、各ドナーからは協力の申し出が相次いでいる。このような中で、REDD活動の効果的な協調実施を図るため、2009年9月にFSSPを事務局とする「REDD国内ネットワーク」が設立された。

## 6. ポスト 661 プログラム

ベトナムの森林造成の努力は過去20年近くにわたって継続してきている。国の支援としては、327プログラムに続き、661プログラム (5百万 ha 造林計画) が国会で採択され実施に移された結果、森林被覆率は過去最低であった1990年代前半の27%から、2008年には39%まで回復するに至った (写真3)。

661プログラムは、2010年末をもって終了するが、林業開発戦略の2010年目標となっている森林率43%達成には100万 ha程度の積み残しがあり、また、2020年目標である森林率47%の達成にはさらに長年を要すると見られることから、現在、新たな造林推進計画の策定が進められているところである。新計画は、社会開発計画 (SEDP 5年計画) と歩調を合わせた形とするため、計画期間もSEDPと同様の2011-15年 (5年間) となる模様である。



写真 3 NGOによる植樹活動

林野庁のOB会による海外植樹活動。OB会からは植樹や保育にかかる費用が寄付され、ベトナム側は植樹箇所の選定や資材の提供、地元民との交流を支援した。

新計画は、ベトナム森林セクターの最重要課題といってもいいものであることから、その形成に当たっては、JICA やその他のドナーの支援による調査やワークショップの開催などにより、内外の関係者の意見も適切に反映されたものとなるよう努力がなされているところである。

## 7. おわりに

今回は、ベトナム森林・林業の動向と最近のトピックを中心に紹介した。ベトナムは政権の安定度と国民の勤勉性から、投入に対する効果が大きいと各国の評価がなされており、近年、我が国始め諸外国の技術支援、資本投下が集中し、JICA の投入量

もインドネシアに次ぎ世界で2番目の水準となってきた。森林・林業分野でも、REDD 関連の課題を中心に、今後とも我が国をはじめ各国からの必要な支援が行われていくことが期待されるが、ベトナム森林総局もこれにこたえて、インドシナ半島における森林分野のオピニオンリーダーになっていくことを期待したい。

〔参考文献〕 1) Vietnam Forestry Development Strategy (2006-2020) : Prime Minister Decision No. 18/2007/QD-TTg; 2) On regulation of functions, tasks, authorities and organizational structure of Directorate of Forestry under MARD : Prime Minister Decision No. 4/2010/QD-TTg

---

## 図書紹介

### World Atlas of Mangroves

Mark Spalding・貝沼真美・Lorna Collins 著,  
earthscan, 319 ページ, 2010  
ISBN978-1-84407-657-4

100 人以上のマングローブ研究者の業績を基に5年以上の歳月をかけて完成された世界のマングローブ分布を中心としたマングローブ百科事典的書である。

本書の前半では、「マングローブ生態系」としてマングローブ樹木の定義づけ、特徴的な形態、繁殖様式、生態系の特徴等について、また「マングローブと人々」として、マングローブ林域に居住する人々のマングローブ生態系との関わり、マングローブ林の減少を引き起こしている人為的影響とその再生のための活動等、基本的な情報がまとめられ、マングローブに関する初心者にもその存在意義、保

全・再生の重要性が理解できるよう配慮されている。

本書の主題である後半の地図帳部では、衛星画像の解析を基に把握された各地域における分布状況が図版で示されるとともに、マングローブの分布する各国における、マングローブの立地環境、主要構成樹種、分布、利用形態、法制度上の位置づけ及び現在開発等によってさらされている状況等について説明がなされている。

さらに巻末には、マングローブ樹種の形態、分布を示す図版や、各国での分布状況や各国の基本情報（森林面積、マングローブ面積を含む）が表に整理されている。掲載されている写真は映像としても貴重かつ秀逸であり、ビジュアル本としても価値が高い。

マングローブ研究者、これからマングローブ研究を志す者にとって必携の書であるのみならず、博物学的興味からマングローブの情報を得ようとする諸氏にとっても満足の一冊となっている。

(飯田敏雅)