

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 27 年 6 月 29 日現在

機関番号：13901

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2011～2014

課題番号：23510310

研究課題名(和文) ラオスの土地・森林政策をめぐる中央地方関係

研究課題名(英文) Center-local relationship on the land and forest policies in Lao PDR

研究代表者

瀬戸 裕之 (SETO, Hiroyuki)

名古屋大学・法学(政治学)研究科(研究院)・講師

研究者番号：90511220

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 4,100,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、ラオス人民民主共和国(ラオス)の土地・森林分野における地方分権化政策と、資源管理をめぐる中央政府、地方行政機関、地域住民の関係を考察することを目的とする研究である。文献調査およびインタビューによる調査の結果、1) 県知事制をはじめとするラオスの地方行政の形成過程と県知事の政策決定への影響力を解明し、2) ラオス内戦期の戦争がその後の社会と環境変化に与えた影響について仮説を提示し、3) ラオス北部で展開されているゴム植林をめぐるラオス地方行政機関、中国企業、地域住民の間での資源管理をめぐる相互関係について解明する、といった研究成果をあげることができた。

研究成果の概要(英文)： The purpose of this research is to reveal the decentralization policy on the land and forestry managements of Lao PDR. Especially, this research focuses on the relationship between the central government, local administrations, and local people in the resource managements.

Based on the literature surveys and interviews, this research made three academic productions. Firstly, this research explains about the making process of the local administration of Lao PDR, which has been governed by provincial governors, and illuminates the powers of them in decision-making. Secondly, this research suggests the supposition that the damages of the war period of Laos have affected the social changes and environmental variations in the post-war periods. Thirdly, this research also shows the relationships between local administrations of Laos, Chinese companies which invest to Laos, and local villagers who join in the rubber plantation projects by the case studies in the northern part of Lao PDR.

研究分野：東南アジア地域研究、ラオス政治・行政研究

キーワード：ラオス 中央地方関係 地方分権化 資源管理 土地政策 森林政策 外国投資

1. 研究開始当初の背景

本研究は、ラオス人民民主共和国（以下、ラオス）の土地・森林分野における地方分権化政策の実施と、資源管理をめぐる中央政府、地方行政機関、地域住民の間の関係を考察する研究である。

発展途上国における資源管理研究では、政府内部の政治力学と資源利用の関心に焦点を当てた政治学的な研究が重視されるようになってきている（Ascher 1999）。また、東南アジア諸国をはじめ、多くの発展途上国において地方分権化政策が実施されているが、これらは、地方レベルでの資源管理の活性化、資源の地域的均衡をとれた配分のために行われる他に、下位レベルを民主化するような外見を与えながら中央政府の影響力を強化するなど、政策決定者の利益のために行われる場合があると指摘されている（Manor 1999）。従って、地方分権化政策によって地方で資源管理がどのように行われ、どのような影響を与えているかを考察するためには、資源の管理をめぐって中央政府、地方行政機関、並びに地域住民の間でどのように責任と利益が分配され、相互の関係が形成されているか、各国の具体的な状況と事例から考察することが必要である。

ラオスは、1975年に現体制が成立したが、それ以前は、ラオス王国政府と革命勢力（現政権側）の間で約30年にわたって内戦が行われていたため統一国家としての歴史が短く、現体制成立後ようやく全国で統一した行政が行われるようになった。また、国内での法整備が遅れ、土地、森林分野を含む多くの法令が1990年代にようやく整備が始まるなど、現在も制度形成の途上にある。

さらに、1990年代にはいって東南アジアの地域統合が進展する中で、ラオスは1997年に東南アジア諸国連合（ASEAN）に加盟し、さらに大メコン圏（Greater Mekong Sub-region: GMS）の下で周辺地域と結ぶ道路網が整備されて経済交流が活発になりつつある。また、政府は地方の開発を促進するために、1998年から部分的な地方分権化政策を実施し、地方の開発における主体性を高める政策が実施されている。

しかし、法令等の整備がまだ充分でない中で地方分権化政策が実施され、村レベルに土地・森林の管理権が与えられても、県によって他の目的で土地が収容されるという問題が指摘されてきた（名村 2008、Fujita 2010）。また、県レベルの地方行政機関は、政府からの天然林の伐採に関する権限を委託され、資源管理において重要な役割を果たしていると指摘されている（藤田 2008）。

以上から、ラオスの地方分権政策がこれまでどのような過程で実施され、それが資源管理をめぐる中央と地方の関心にどのように影響を与えているのか、地方での実態を含めた調査・分析を行った。

2. 研究の目的

本研究は、1975年以降に国家統合を進め、1990年代にはASEAN地域経済統合を進める過程で地方分権化を行っているラオスでの土地・森林政策の変化と実施過程を分析することを通じて、中央政府、地方行政機関および地域住民の間の相互関係を明らかにすることを目的とする。

特に、社会主義建設期における資源管理の状況、市場経済化、地域経済統合過程での土地・森林分野に関する地方分権化政策、を分析することによって、中央政府による国家統合の試みと地方行政による地方分権化の要求、地域住民による対応が、どのような相互関係を生み出してきたのか。さらに、中央と地方の間でどのような相互関係を生み出してきたのか、について考察し、ラオスの中央地方関係をめぐる政治動態を明らかにすることを目的とする。

3. 研究の方法

(1) 主な分析課題

上記の目的に従って、本研究では、主に次の3つの分析課題を設定し、調査・分析を行った。

ラオス王国政府時代（内戦期）の地方行政と資源管理の分析

1975年以前から現体制までに、地方行政とラオス社会・環境がどのように変化したかについて考察する。

ラオスでの土地・森林政策の歴史的变化の分析

現体制下において、土地・森林に関する地方分権化政策がどのように展開しているかを考察する。

土地・森林資源管理をめぐる中央地方関係の実態分析

1990年以降、特に2000年代に域内・域外から資源開発への投資が増大する中で地方分権化政策の実施状況と影響を考察する。

以上の分析作業を通じて、ラオスの資源管理をめぐる中央地方関係の歴史的な変化を解明し、並びに地域経済統合下におけるラオスの資源管理をめぐる中央政府、地方行政機関、地域住民の間の政治動態を明らかにする。

(2) 調査実施の方法

本研究のための情報収集は、文献調査とインタビュー調査によって実施した。

文献調査

ラオス国内において、図書館、国立農林業研究所、関係省庁（内務省、農林省、天然資源管理省など）で資料収集し、さらに海外（フランス）の文書館において歴史的資料の収集を行った。

インタビュー調査

ラオス国内での関係省庁と地方行政機関において政策実施担当者へのインタビュー、並びに調査対象地域での住民に対するインタビューを実施した。

4. 研究成果

(1) ラオスの地方行政の形成過程と県知事の政策決定への影響力の解明

本研究の第1の成果として、従来、明らかにされていなかった内戦期から現在までのラオスの地方行政の変化と、県知事制を中心とする地方行政の特徴を示した。

ラオスの地方行政の特徴は、1991年憲法によって形成された県知事制・郡長制である。近隣の社会主義国である中華人民共和国（以下、中国）、ベトナム社会主義共和国（以下、ベトナム）では、名称は国によって異なるが、選挙で選出される地方議会と、地方議会によって選出される行政委員会が地方行政を実施する体制が採用されている。ラオスでは、1975年以降にベトナムをモデルに地方人民議会が設置され、地方人民議会によって選出された地方人民行政委員会が地方行政を行うメカニズムが形成されたが、1991年憲法の制定時にこれらは廃止され、代わりに国家主席によって任命される県知事、首相によって任命される郡長など中央から任命される首長を中心とする中央集権的な制度が形成された。先行研究では、1991年に県知事制・郡長制が形成された背景、並びに県知事が地方での政策決定に際して行使する権限と影響力について、十分に明らかにされていなかった。

ヴィエンチャン県における事例分析の結果、ラオスの地方行政の形成過程では、ラオスの持つ地政学的な位置づけが重要な意味を持っていることが明らかになった。ラオスは、1975年に社会主義体制へと移行したことで、アメリカなど自由主義陣営の同盟国で王政のタイと、メコン河を国境として対峙することになった。1975年に内戦が終結し、社会主義体制が成立した後に、ラオス政府は自らを「東南アジアにおける社会主義の前線基地」として位置付けた。ヴィエンチャン県は、首都であるヴィエンチャン市の後背地に位置し、首都からのアクセスが非常によい県でありながら、1970年代から1990年代はじめにかけて、タイから反政府勢力が侵入する通過点に位置していたために地域が混乱し、地方党組織の形成が遅れていた。さらに、現体制の成立直後、冷戦の終結時、アジア通貨危機など、ラオスの体制が困難に直面した時期に地方で治安が悪化し、混乱が生じていた。地方で党組織が強化され、治安が安定したのは、2000年半ばになってからである。

1991年に現体制ではじめての憲法が制定された時に、当時の党指導者が懸念していたことは、ソ連・東欧の社会主義体制の崩壊がラオスにも影響し、一党支配体制が動揺することであった。従って、ラオスの県知事制は、冷戦期およびポスト冷戦期に地方党組織が十分に強化されていない中で、中央から人員を派遣することで地方を支配し、地方での治安を安定させることに重点をおいたメカニズムであることが明らかになった。

この調査・研究成果については、それまでの調査結果とともに情報をまとめて、『現代ラオスの中央地方関係 - 県知事制を通じたラオス人民革命党の地方支配』として2015年3月に出版した。

(2) ラオス内戦期の社会と環境の変化に関する仮説の提示

本研究での第2の成果として、1960年代以前のラオス王国政府期（内戦期）に関する社会と環境の変化に関する仮説を提示した。

1990年以降、特に1995年以降のラオス社会は、市場経済化の浸透と外国からの投資の増大により大きな変化を経験しつつある。しかし、これらがラオス社会に与えている変化を明らかにするためには、1990年代以降だけでなく、その準備段階となったであろう1960年代、1970年代の社会との連続性と変化を踏まえて考察する必要がある。

2011年8月に行った第1回目の予備調査では、1960年代、1970年代からラオスに関わってきた外国人専門家およびラオス人専門家に対してインタビューを行い、ラオス社会と環境の変化と継続性について考察した。

予備調査で明らかになった点は、ラオスの社会と環境の変化では、人口増加、市場経済の浸透など、時間をかけて不可逆的に起こる構造的変化だけでなく、戦争・紛争といった突発的で瞬間的なイベントが大きな意味を持っている可能性が窺われた。例えば、1960年代後半から1970年代前半にかけて戦争にともなってヴィエンチャン平野に移住した難民によって、ヴィエンチャン平野の民族構成が大きく変化し、さらに開墾・焼畑などによって森林が失われた可能性が明らかになった。本調査結果は、ワーキングペーパー『現代ラオスの社会・環境の変化と継続性』として出版した。

第1回目の調査にもとづいて、2012年に行った第2回目の予備調査では、内戦期にヴィエンチャン県で多くの難民が移住したとされるポンホン郡を対象に、移住した人々の現在の生活に関する予備調査を行った。調査の結果、内戦期にヴィエンチャン平野に移住してきた住民は、焼畑、林産物の収集などの手段によって生活を維持したが、その後、1990年代、2000年代になって、他の場所に移住した人たちとのネットワークを回復しながら商品作物生産を拡大するなど、新しい生業を展開しつつある状況が窺えた。

これらの調査により、ラオスの社会と環境は、従来、指摘されていたように、自然経済から商品経済に移行しつつある、あるいは、社会主義型の計画経済から市場経済メカニズムへと移行している、といった不可逆的、あるいは単線的な発展ばかりではなく、戦争というイベントが社会と環境を大きく変化させ、戦争後の社会にも影響を与えてきた可能性が明らかになった。

この予備調査の結果を踏まえて、新たに

「東南アジア大陸部の被戦争社会の変容とレジリエンス」というテーマで共同研究をスタートさせ、引き続き調査・研究を行う予定である。

(3) ラオス北部におけるラオス地方行政機関、外国企業、地域住民の資源管理をめぐる関係の解明

本研究での第3の成果として、ラオス北部で展開されている中国企業によるゴム植林を事例に、地域経済統合が増大する中で、地方行政機関、外国企業、地域住民の間で形成されている関係を提示した。

ラオスは、1997年にASEANに加盟し、1998年以降、地方の開発を促進するために地方分権化政策が行われ、県知事をはじめ地方行政機関に対して地方での公共事業、財務管理に関する部分的な権限の委譲が行われた。2000年代に入ってから、海外からの投資が増大し、従来は首都から遠く離れた辺境とされてきた国境地域が、新たな投資と開発の対象として注目されるようになっていく。

本研究では、中国からの投資が増大しているラオス北部、特にポンサーリー県を事例として外国投資の影響を調査し、地方行政機関、外国企業、地域住民の間でどのような関係が形成されているのか、分析を行った。

ポンサーリー県は、中国に国境を接した県であるが、地形の大部分が山地であるため平野部が少なく、交通のアクセスが困難であることから開発が遅れた地域とみなされてきた。山地部では、多くの住民が焼畑に従事しており、政府の焼畑禁止政策にともなって、焼畑の削減との山地部の住民の生業転換が、県にとって大きな課題となっている。

2011年1月から数次にわたる現地調査を行った結果、次の点が明らかになった。

第1に、この地域では、2005年以降に中国企業によるゴム植林が拡大しているが、その多くが中国政府から提供される「ケシ栽培代替作物促進プロジェクト」の資金によって実施されていた。ポンサーリー県の住民は、従来、焼畑耕作に従事してきたが、そこで換金作物としてケシが栽培され、かつては地域一帯で生産が行われていた。1990年代末になって、政府によってケシ栽培を禁止する政策が行われるようになったが、これまではケシ栽培に代替する作物・職業が限られていた。従って、中国企業によるゴム植林は、ケシ代替作物としてこの地域で拡大していた。

第2に、中国企業のラオスでのゴム植林は、企業にとっては原材料の獲得という経済的な目的があるが、ラオスの地方行政機関も、中国企業による投資を自らの政策実施に役立っていることが明らかになった。ラオス政府は、1990年代からケシ栽培に従事していた焼畑民を道路のアクセスが良い低地へと移住させる政策を実施しているが、これまでは政府の予算が限られていたため、村の移住を資金的に支援し、移住者に代替職業を提供す

ることができなかった。しかし、地方行政機関は、中国企業にゴム植林への投資を認可するにあたって、企業のゴム投資を焼畑民の移住政策と結合させて、企業に移住する村に対して資材を提供させ、移住地へのアクセス道路を建設させ、並びに、新たに学校建設を行わせるなど、村の移住への支援を求めることで、企業に移住政策に寄与させていることが明らかになった。

第3に、中国企業によるゴム植林と移住政策は、参加した村人に大きな影響を与えていることが明らかになった。調査を行った村の事例では、ゴム植林と移住に参加した住民は、かつて暮らしていた場所よりも低地で、水と道路へのアクセスが容易な土地を提供されていた。その一方で、ゴム植林は収穫まで7年間待たなければならず、その間、現金収入がない移住者たちは、かつて生産を行っていた場所でケシ栽培を継続する、あるいは、新たな焼畑地を開墾することで生活を維持しようとしている様子が窺われた。

以上、地域経済統合が進み、地方でも外国による投資が増大する中で、ラオスでは地方行政機関が果たす役割は重要になっており、地方レベルで中国企業と地方行政機関が相互に協力する関係がみられたが、生産物の価格変動から受ける変化、地域住民に対して与える影響については、引き続き調査をすべき課題である。

(4) 今後の展望

本研究では、ラオスの県知事制下での中央地方関係、ラオスの社会と環境の変化に対して戦争が与えた影響、地域経済統合における地方行政機関、外国企業、地域住民の関係、について考察することができた。今後の研究課題は、次の2点である。

戦争がラオスの社会と環境の変化に与えた影響に関する調査

本研究で行った予備調査により、1960年代、1970年代に行われた戦争が地域住民と環境に大きな影響を与えていた可能性が示された。2015年4月以降に、戦争がラオス、並びに東南アジア大陸部の社会に対して与えた影響について再考するための新たな共同研究を実施する。

地方人民議会の設置にともなった資源管理と中央地方関係の変化

本研究で明らかにしたように、従来のラオスの地方行政は、県知事制を中心とした中央集権的な制度が維持されてきた。しかし、2000年代後半から、かつて廃止された地方人民議会の再設置する改革が準備されている。地方人民議会が開設されれば、地域住民が地方での政策決定に関与する範囲が拡大すると期待される。この制度改革によって、地方での資源管理への住民参加が拡大するか、また、地方レベルでの資源管理が向上するか、さらに継続調査が必要である。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計 0 件)

〔学会発表〕(計 2 件)

瀬戸 裕之、フロンティア国家における開発と治安のバランス - ラオス・ヴィエンチャン県にみる中央集権化と地方分権化, 東南アジア学会第 89 回研究大会、2013 年 6 月 1 日、鹿児島大学

瀬戸 裕之、ラオス北部にみる中国企業のゴム植林と結合した高地民の移住 - ポンサーリー県クヴァー郡の事例を中心に、アジア政経学会 2012 年度全国大会、2012 年 10 月 14 日、関西学院大学

〔図書〕(計 1 件)

瀬戸 裕之、京都大学学術出版会、現代ラオスの中央地方関係 - 県知事制を通じたラオス人民革命党の地方支配、2015、358

〔その他〕(計 2 件)

瀬戸 裕之、ラオスの中央集権化と地方分権化に関する一考察 - ヴィエンチャン県の開発と治安のバランス、鈴木基義編著、ラオスの開発課題、JICA ラオス事務所、2014、331 - 366

河野 泰之、横山 智、瀬戸 裕之、田中 耕司、現代ラオスの社会・環境の変化と継続性 - 2011 年 8 月のインタビュー記録、Kyoto Working Papers on Area Studies, No.122, November 2011、60

6. 研究組織

(1) 研究代表者

瀬戸 裕之 (SETO, Hiroyuki)
名古屋大学・大学院法学研究科・特任講師
研究者番号：90511220