



メコン川における 越境漁業管理プロジェクトの進展と課題

—ラオス・ボーケーオ県-タイ・チェンラーイ県の事例から—

五十嵐 誠 一

はじめに

中国、ミャンマー、ラオス、タイ、カンボジア、ベトナムを流れるメコン川は、世界最大の淡水魚場と言われ、淡水魚の捕獲高は世界の18%を占める⁽¹⁾。また、その流域は、生物多様性の宝庫と呼ばれ、1997年から2007年までに1,068の新種が発見されている⁽²⁾。しかし、1990年代後半以降、様々な開発プロジェクトが進行すると⁽³⁾、メコン川の生態系が脅かされ、漁業資源の枯渇と生物種の絶滅が強く危惧されるようになる。かかる背景から、メコン川の豊富な資源と生物多様性を守るために、国家政府、「非政府組織」(Non-Governmental Organization = NGO)、地域共同体、国際機関など多様なアクターが独自のプロジェクトを展開してきた。

全長約4,800キロにも及ぶメコン川の中でも、ラオスとタイの北部、

-
- (1) 木口由香「メコン河—世界最大の淡水漁場」(メコンウォッチ編『自然と私たちの未来を考える—メコン河流域と日本』メコンウォッチ、2013年)。
 - (2) <https://www.wwf.or.jp/activities/achievement/234.html>
 - (3) 具体的には、生態系に多大なる影響を与えると指摘されている政府主導の水力発電ダムプロジェクトと商業航行プロジェクトが挙げられよう。これら2つの開発プロジェクトについて、詳しくは以下の拙稿を参照されたい。五十嵐誠一「メコン川流域の開発と市民社会—ラクチェンコーンの活動に注目して」(水島治郎・米村千代・小林正弥編『公正社会のビジョン—学際的アプローチによる理論・思想・現状分析』明石書店、近刊)。

より正確にはラオスのボーケーオ県ファイサーイ郡とタイのチェンラーイ県チェンコーン郡から上流175キロには、重要な産卵場所となりうる深淵によって隔てられた9つの急流がある⁽⁴⁾。ファイサーイ・チェンコーンの中心地付近の流域に至っては、絶滅危惧種に指定されているメコン大ナマズを始めとする多様な魚の産卵地と考えられている⁽⁵⁾。このような背景から、ボーケーオ県とチェンラーイ県との間では、メコン川で先駆けて越境漁業管理プロジェクトが立ち上げられた。国境を構成するメコン川を挟んでタイとラオスの村々が伝統的に漁業資源を共有してきたことから、必然的に漁業資源の管理にはメコン川を隔てて隣接する両国の村が関わることになった。これが、漁業管理プロジェクトに「越境(transboundary)」という修飾語が付された最大の理由である。

本稿では、このラオス・タイ北部のメコン川流域で展開した越境漁業管理プロジェクトに注目する。先駆例であるにもかかわらず、この地域の越境漁業管理プロジェクトを取り上げた研究は、ほぼ皆無であり、未だ十分に実態が把握されていないのが現状である。本稿では、国際関係論の立場から、地方行政単位の最下層に位置する村が中心となり国境を越えた漁業資源の管理を目指す動きを「トランスナショナル・ローカル・イニシアチブ」と名付け、越境漁業管理プロジェクトの背景、特徴、成果を実証的に考察する。

第1章 トランスナショナル・ローカル・イニシアチブの分析視角

1-1 国際関係論における地方行政単位

本稿で注目する越境漁業管理プロジェクトでは、政策容器となりうる地方行政単位(地方政府・地方自治体)同士の国境を越えた協力が欠かせない⁽⁶⁾。国際関係論では、1970年代にコヘインとナイが編纂した『トランスナショナル関係と世界政治』を嚆矢として、地方行政単位、市民社

(4) Dave Hubbel, "Food for the People: Natural Fisheries of the Mekong River," *Watershed*, Vol. 4, No. 3, 1999, p. 24.

(5) WWF Greater Mekong, *River of Giants: Giant Fish of the Mekong*, Vientiane: WWF Greater Mekong, p. 8.

会アクター、多国籍企業などの非国家アクターが織り成すトランスナショナルな関係への関心が大きく喚起された⁽⁷⁾。その後、市民社会アクターについては、グローバル市民社会論へと引き継がれ、「一大知的産業」へと発展するが、地方行政単位に対する関心が大きく喚起されることはなかった。地方行政単位に対する関心の低さは、リッセが1995年に編纂した『トランスナショナル関係の復権』の中で地方行政単位がほぼ等閑視されていることから端的に窺えよう⁽⁸⁾。

しかし、研究の遅れをよそに、グローバルな領域では「C40都市気候

- (6) 現状では、地方行政に関連する用語と地方分権化の水準が国ごとに異なることもあって、地方政府、地方自治体、地方行政組織、地方行政区画、地方行政単位、地方公共団体、local government、subnational government、local authorityなど、複数の用語が用いられている。東アジアに限ってみても、世界銀行は中央政府の優先機関にすぎない地方行政組織を含め全てを地方政府(subnational government)と呼び(World Bank, *East Asia Decentralizes: Making Local Government Work*, Washington, D.C.: World Bank, 2005, p. 27)、自治体国際化協会は全てを地方行政組織(自治体国際化協会編『ASEAN諸国の地方行政』自治体国際化協会、2004年)、竹内は全てを地方自治体と呼ぶ(竹内卓朗「地方分権—東アジア諸国のインフラ整備に対するインパクト」『開発金融研究所報』第25号、2005年7月)。本稿が取り上げるタイに至っては「地方行政=Provincial Administration=ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค」とは異なる「地方自治=Local Administration=ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น」のみを地方政府あるいは地方自治体と呼んで峻別することが多い(永井史男「タイの地方自治『ガバメント』強化の限界と『ガバナンス』導入」[船津鶴代・永井史男編『変わりゆく東南アジアの地方自治』アジア経済研究所、2012年] 109～110頁)。かような混乱は、地方政府もしくは地方自治体の要件を、一定程度の「自治」と考える研究者と「自治」を不問に付す研究者がいることに起因するものと思われる。本稿では、このような用語の混乱を避けるために、自治や組織を半ば不問に付す地方行政単位という用語を敢えて用いることにする。

(7) Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, Jr., eds., *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1971.

(8) Thomas Risse-Kappen, *Bringing Transnational Relations back in: Non-State Actors, Domestic Structures, and International Institutions*, Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

リーダーシップグループ」(C40 Cities Climate Leadership Group=C40)や「平和市長会議」(Mayors for Peace)に代表されるように⁽⁹⁾、地方行政単位は特定の 이슈を領域に国境を越えたネットワークを形成し、国際社会におけるプレゼンスを高めている。そこでは、地理的接続性・近接性はさほど重要ではなく、特定の 이슈で地方行政単位が機能的に結びついている点に特徴がある。これを山下は「世界連携協調型」のネットワークと呼んでいる⁽¹⁰⁾。

その一方で、地方分権化の度合いなどによって役割や権限は国によって異なるが、元来、地方行政単位は、自身に属する住民に対して様々な行政サービスを提供しつつ、地方が抱える諸問題の解決に取り組むことを主たる任務とする。周辺を海に囲まれた日本とは異なり、川や陸が国境をなす場合、国境付近の問題は容易に隣国に及び、有効に対処するには国境を隔てて隣接する地方行政単位同士の協力が欠かせない。協力の要件は、地理的接続性・近接性であり、政策空間は当該地方行政単位になる。これを山下は「域内連携協力型」のネットワークと呼ぶ⁽¹¹⁾。

このようなタイプの越境協力は、欧州では既にINTERREGというプログラムの中で実践されてきた。INTERREGは、欧州委員会が提供する地域政策プログラムであり、国境地帯が抱える問題の解決を試みる越境プロジェクトを支援するものである。マイクロリージョンと呼ばれるINTERREG VAが、隣接する地方行政単位同士の越境協力となる。ここでは、国境を隔てて隣接する複数の地方行政単位が政策空間となっている(図1)。このINTERREGの発達に加え、シェンゲン協定による国境検問の撤廃によって、欧州の国境は大きく相対化されたことは疑いを入れない。今やINTERREGを通じて欧州の地方行政単位は、国際的行為体として新たなアイデンティティを獲得し、越境協力の牽引役となるに至った。

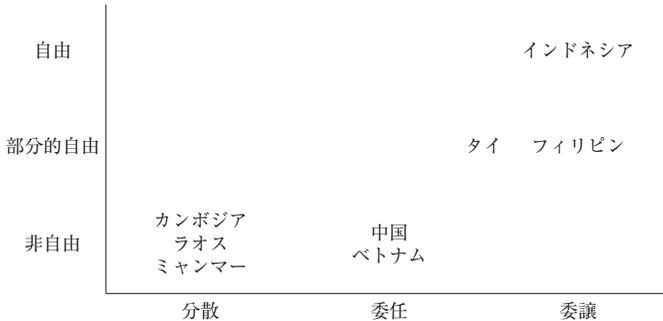
(9) <https://www.c40.org/> および <http://www.mayorsforpeace.org/jp/>

(10) 山下永子『地方の国際政策―連携・ネットワーク戦略の展開』成文堂、2008年、83頁。

(11) 同上書、81～82頁。

メコン川における越境漁業管理プロジェクトの進展と課題

(図2)メコン諸国の地方分権化の度合い



(出所)竹内卓朗「地方分権—東アジア諸国のインフラ整備に対するインパクト」『開発金融研究所報』第25号、2005年7月、45～46頁を基に筆者作成。Freedom Houseについては、「自由」は民主主義、「部分的自由」は半民主主義、「非自由」は非民主主義を概ね意味する(<https://freedomhouse.org/reports/freedom-world/freedom-world-research-methodology>)。本稿が考察対象とする越境漁業プロジェクトの実施期間(2007年～2015年)を念頭に作成した。この期間中、タイのみ2014年にFreedom Houseの評価が「非自由」に変化しているが、便宜的に「部分的自由」に分類した(https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-02/2020_Country_and_Territory_Ratings_and_Statuses_FIW1973-2020.xlsx)⁽¹³⁾。

中央政府が一定程度の責任と裁量は保持したまま地方行政単位に業務を委任することを意味する。地方分権化を促進する要因の1つが、中央政府の民主化であることは、世界各国の民主化事例が示している。これを踏まえ、上記のタイポロジーを横軸、Freedom Houseによる自由度(=民主化度)を縦軸に置き、メコン流域国と東南アジアの地方分権化の度合いを比較すれば、図2のようになろう。以下、本稿が分析対象とするラオスとタイの地方行政体制を簡単に見ておきたい。

ラオスでは、1991年8月に制定された新憲法によって人民革命党による中央集権管理システムが敷かれた。行政単位は、県とそれと同格の中

(13) 上記の世界銀行の報告書は、フィリピンとインドネシアを先行して分権化を進める「開始者」、中国とベトナムを漸次的に分権化を進める「漸進主義者」、カンボジアとタイを分権化が進んでいない「慎重行動者」としているが(*Ibid.*, pp. 6-7)、報告書が刊行されて以降、タイでは地方分権化が徐々に進んだことに鑑み、本稿では「委任」と「委譲」の間に位置づけた。

央直轄市(首都ビエンチャン市)、郡・市、村の3つに分けられる。いずれも議会を持たない。2003年5月の改正憲法によれば、首相の提案に従って国家主席が県知事と中央直轄市長を任命・異動・罷免する(第67条)、首相は県副知事と中央直轄市副市長を任命・異動・罷免する(第73条)⁽¹⁴⁾。さらに、2003年11月に制定された地方行政法によれば、郡長と市長は、県知事もしくは中央直轄市長の提案に従って首相が任命・異動・罷免する(第29条、第42条)。村長は、村での直接選挙によって選ばれ、副村長は村長の提案に基づき、郡長もしくは市長が任命・罷免する(第49条)⁽¹⁵⁾。ただし、直接選挙で選ばれるといっても、多くの村で党書記が必ず村長になるような仕組みが講じられている⁽¹⁶⁾。また、地方行政委員会の下にあった各省の県・郡の出先機関は、中央の省に従属することになった⁽¹⁷⁾。これによって、例えば、党中央は、党中央執行委員を県知事として派遣することで地方党委員会を統制しつつ、専門行政を中央省庁の命令系統に置くことで、地方行政単位の権限を制限している⁽¹⁸⁾。しかし、その一方で、県内の党幹部の多くは県出身者であるか県の権力基盤と利害関係を有するため、県知事は党中央路線に沿うように地方を管理しつつも、地方の利害にも配慮した調整が求められる⁽¹⁹⁾。

タイでは、1990年代に民主化が進展し、地方分権化が徐々に進行した。タイの地方行政は特殊であり、「地方統治」と「地方自治」の2種類がある。「地方統治」は、内務省の管轄に置かれ、県、郡、行政区(タムボン)、村に分けられる。県と郡は、国の出先機関にすぎず、県知事

(14) Lao People's Democratic Republic, Constitution of 1991 with Amendments through 2003.

(15) Lao People's Democratic Republic, Law on Local Administration 2003.

(16) 山田紀彦『ラオスの基礎知識』めこん、2018年、219～220頁。

(17) 瀬戸裕之「ラオス1991年憲法体制における県党・行政制度に関する一考察—ヴィエンチャン県を事例に」『国際開発研究フォーラム』第28号、2005年、3月、185頁。

(18) 瀬戸裕之『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』京都大学学術出版会、2015年、294頁。

(19) 山田紀彦、前掲書、214～216頁。

と郡長には、中央から派遣された内務省官僚が就任する。行政区と村の長は、住民による直接選挙で選ばれるが、中央の指揮命令に従う。県、郡、行政区、村は、いずれも議会を持たない。これに対して「地方自治」では、「地方統治」に重ねられるように県自治体、市町自治体、タムボン自治体が形成されており、いずれも議会を持つ。県自治体と市町自治体が設置され始めたのは、それぞれ1955年と1935年であり、タムボン自治体は、民主化以降の1995年から新たに設置され始めた。これらの自治体の首長と議会の議員は住民による直接選挙で選ばれる。ただし、自治体という位置づけではあっても、内務大臣、県知事、郡長が、自治体に対する管理監督権を有している。このように自治が制限された状態を、永井は「『ガバメント』規律の強い」地方自治と呼ぶ⁽²⁰⁾。

議会の存在を地方自治体の要件とするなら、ラオスの県・中央直轄市、郡・市、村はいずれも地方自治体とは言えまい。同様にタイの県、郡、行政区、村も、「地方自治」を除き、地方自治体とは言い難い⁽²¹⁾。しかし、1990年代以降に進められてきた中国の農村改革が示すように、一党独裁による強固な中央集権体制下にあっても、村民委員会(主任、副主任、委員の数名から構成)の直接選挙の導入によって村レベルで自治が芽生える場合もある⁽²²⁾。上述したようにラオスとタイでは、村長の直接選挙が導入されており、本稿で取り上げる漁業管理規則については、村長を中心に村民が議論を重ねて自らの手で策定している。

(20) 永井史男「タイの地方自治『ガバメント』強化の限界と『ガバナンス』導入」(船津鶴代・永井史男編『変わりゆく東南アジアの地方自治』アジア経済研究所、2012年)105～113頁。

(21) 例えば、アフリカの地方分権化を分析したJICAの報告書では、地方自治体の条件として議会の存在を挙げている(国際協力機構国際協力総合研究所調査研究グループ『アフリカにおける地方分権化とサービス・デリバリー—地域住民に届く行政サービスのために』2007年11月、19～21頁)。

(22) 唐燕霞「村民自治と農村政治—広西壮族自治区宜州市屏南郷合寨村の事例を中心に」『北東アジア研究』第13号、2007年3月、鈴木隆「中華人民共和国における『選挙民主主義』の現状」『愛知県立大学外国語学部紀要』第45号、2013年。

1-3 トランスナショナル・ローカル・イニシアチブの契機

中央集権体制は、言うまでもなく地方行政単位同士の越境協力の動きに影響を与える。地方分権化が進んでいる欧州の場合、地方行政単位は資金を獲得すべくINTERREGへ自発的に応募することができる。しかし、地方行政単位の自律性が制限されているラオスやタイでは、地方行政単位による自発的でフォーマルな越境協力は困難である。この結果、越境協力は、地方行政単位以外の主体が主導することになる。

第1に、国家よりも上位の国際機関が仲介的な役割を果たすパターンである。メコン地域では、2001年11月に流域6カ国の保健相大臣の主導で創設された「メコン流域疾病監視」(Mekong Basin Disease Surveillance = MBDS)という自己編成型コンソーシアムが最たる例である。疫病の監視と管理に関わる協力を目的とするMBDSでは、国境を隔てて接する2つの地方行政単位が政策空間に設定されている(図3)⁽²³⁾。この中で先駆となったラオスのサワンナケート県、タイのムクダーハン県、ベトナムのクアンチ省では、独自の協力体制が構築され、ITを駆使した情報共有が行われている⁽²⁴⁾。

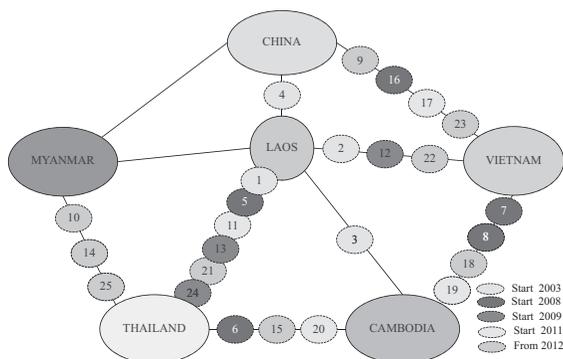
第2に、国家が主導するパターンである。例えば、国家の安全保障に密接に関係する麻薬の取締りを進めるために、中央官庁の主導の下で中国の雲南省のシーサンパンナ・タイ族自治州とラオスのポンサーリー県の警察は、1997年から協力関係を構築している。2001年11月には雲南省の警察が、国境を接するラオスのポンサーリー県、ウドムサイ県、ルアンナムター県、隣接するボーケーオ県との間で情報を共有し、麻薬の取締りで連携するために、「省・県麻薬問題連携職員」(Provincial Liaison Officers for Drug Matters)を配置することに合意した⁽²⁵⁾。

最後に、NGOによる「下」からのイニシアチブが契機となる場合で

(23) William J. Long, “Cross-Border Health Cooperation in Complicated Regions: The Case of the Mekong Basin Disease Surveillance Network,” in G. Shabbir Cheema, Christopher A. McNally, and Vesselin Popovski, eds., *Cross-Border Governance in Asia: Regional Issues and Mechanisms*, New York: United Nations University Press, 2011.

(24) <https://www.msq-health.com/>

(図3) MBDSの越境モデル



1. Savannakhet (Laos) - Mukdaharn (Thailand)
2. Savannakhet (Laos) - Quang Tri (Vietnam)
3. Champasak (Laos) - Stung Treng (Cambodia)
4. Luang Namtha (Laos) - Mengla (China)
5. Bo Kaeo (Laos) - Chiang Ra (Thailand)
6. Sakaeo (Thailand) - Banteay Meacheay (Cambodia)
7. Takaao (Cambodia) - An Giang (Vietnam)
8. Kampot (Cambodia) - Kien Giang (Vietnam)
9. Lai Chau (Vietnam) - Jinping (China)
10. Chiang Rai (Thailand) - Tachilek (Myanmar)
11. Champasak (Laos) - Ubon Ratchathani (Thailand)
12. Borikhamxay (Laos) - Ha Tinh (Vietnam)
13. Vientiane (Laos) - Nongkha (Thailand)
14. Mae Sot (Thailand) - Myawaddy (Myanmar)
15. Chanthaburi (Thailand) - Battambang and Pailin (Cambodia)
16. Lang Son (Vietnam) - Ping Xiang (China)
17. Quang Ninh (Vietnam) - Dong Xiang (China)
18. Svay Rieng (Cambodia) - Tay Ninh (Vietnam)
19. Kampong Cham (Cambodia) - Tay Ninh (Vietnam)
20. Koh Kong (Cambodia) - Trat (Thailand)
21. Kammouane (Laos) - Nakorn Phanom (Thailand)
22. Khammouane (Laos) - Quang Ninh (Vietnam)
23. Mong Cai (Vietnam) - Dong Xing (China)
24. Nan (Thailand) - Sayabury (Laos)
25. Kawthaung (Myanmar) - Ranong (Thailand)

(出所) <http://www.mbdnet.org/wp-content/uploads/2013/07/MBDS-Cross-Border-Model.pdf>の図を一部修正して筆者作成。図中の数字は開始順を表す。

(25) Sheng Lijun, "China-ASEAN Cooperation against Illicit Drugs from the Golden Triangle," *Asian Perspective*, Vol. 30, No. 2, 2006, p. 111.

ある。本稿で取り上げるラオスのボーケーオ県とタイのチェンラーイ県との間で開始した越境漁業管理が、このパターンである。NGOのプロジェクトによって、地方行政単位の末端に位置する村を主役とした越境漁業管理が進められ、上位の地方行政単位である県がプロジェクトのパートナーとしての役割を果たした。

このようにメコン地域では、隣接する複数の地方行政単位を切り取り、それらを新たな政策空間として設定する作用が国家に対して上下双方向から働いている。その結果、地方行政単位は、中央集権体制下で主権国家の中に埋め込まれながらもイニシアチブを発揮する機会が与えられ、特定の 이슈に特化したトランスナショナル・ローカル・イニシアチブが展開している。

第2章 ラオスのボーケーオ県とタイのチェンラーイ県の社会経済的特徴

2-1 越境の実態と国境の相対化

中国のチベットを源流とするメコン川(中国名は瀾滄河)は、雲南省を通り、中国とミャンマーとの国境、そしてミャンマーとラオスの国境に沿って流れる。タイのチェンラーイ県チェンセーン郡のゴールドントライアングル公園のあたりから、メコン川はラオスとタイとの国境となる。ラオスではトンブン郡からファイサーイ郡に沿って流れ、対岸のタイにはチェンラーイ県のチェンセーン郡、チェンコーン郡、ウィアンケーン郡が位置する。ウィアンケーン郡のパダイ急流からメコン川はラオス国内に入る(図4)。

タイとラオスの国境をなすメコン川の幅は、大半が数百メートル程度しかなく、船で簡単に渡ることができる。かつて第三国の外国人旅行者は、チェンコーンとファイサーイの町中にある船着き場で出国審査を受け、船で国境を越えた。しかし、2013年12月にチェンコーン郊外に第4タイ・ラオス友好橋が開通し、ここが新たな出入国ポイントとなった。第三国の外国人が陸路で国境を越えるためには、この友好橋を利用しなければならなくなった(写真1)。これに伴い、船着き場の出入国ポイントは閉鎖され、現在はタイ人とラオス人のみが越境する際に使用する場

(写真2) タイのファイルック村, チェムボン村, ドンティ村の越境ポイント



(出所)筆者撮影。撮影日は、左の写真が2019年11月21日、中央の写真が2019年11月23日、右の写真が2019年12月14日。左の写真はファイルック村の国境貿易チェックポイントにある検疫所。真ん中の写真はチェムボン村の国際貿易チェックポイント。商業用の船が並ぶ。右の写真はドンティ村の越境ポイント。対岸にはラオスのナムクーン村が見える。ここでは、小さな船を使用して人の越境のみが行われていた。

が国境を越えてチェンラーイ県・ボーケーオ県に滞在する場合、パスポートは不要であり、ボーダーパスを利用する。ボーダーパスとは、特定の地域で住民登録をしているタイ人とラオス人のみが利用できるものであり、3日間の滞在が許される⁽²⁶⁾。ただし、チェンコーンとファイサーイの場合、タイ人はボーケーオ県内、ラオス人はチェンラーイ県内しか移動は許されない⁽²⁷⁾。ボーダーパスさえ不要な場合もある。例えば、ウアンケン郡のチェムボン村とファイルック村は国境貿易チェックポイントを持ち、名前を登録することでボーダーパスなしでラオスに3日間の滞在が許される(写真2)⁽²⁸⁾。この地域の越境行為に対する規制は、総じて厳しいものではなく、日常生活の中で国境は相対化さ

(26) Ministry of Tourism and Sports, *Tourism Routes on R3A, Connecting Thailand, Lao PDR, and China*, Bangkok: Chulalongkorn University Press, 2019, p. 75.

(27) Takao Tsuneishi, "Border Trade and Economic Zones on the North-South Economic Corridor: Focusing on the Connecting Points Between the Four Countries," Masami Ishida, "Epilogue: Potentiality of Border Economic Zones and Future Perspectives," in Masami Ishida, ed., *Border Economies in the Greater Mekong Subregion*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013.

(28) Tarida Baikasame, "A Report on Seminars Conducted on the Mekong River in Border Cities of Chiang Rai, 21-26 July 2019," ARCID Field Research Report No. 1, January 2020, p. 6.

れていると言えよう。

2-2 漁業の実態

漁業を見ると「越境」の実態はより複雑である。図4が示すように、ボーケーオ県とチェンライ県は、国境となるメコン川によって隔てられている。タイとラオスの間ではフランコ・シヤム協定の解釈の相違などが原因で、戦後、国境の画定をめぐる争いが続いた。この問題を解決すべく、1996年8月にタイとラオスの間で「タイ・ラオス合同国境委員会」(Thai-Lao Joint Border Committee)が新たに設置され、交渉が行われた⁽²⁹⁾。しかし、未だに決着がついておらず、2021年の国境画定を目指して交渉が継続している⁽³⁰⁾。このような事情もあり、「ラオスはメコン川を全て自分たちのものだと思っている」と述べるタイの漁師もいる⁽³¹⁾。国境の画定に至っていない状況では、川のどこまでがタイあるいはラオスなのかを明確に示すことは困難であろう(写真3)。本稿が考察する越境漁業管理に関わったラオスとタイの村は全て、このような特徴を有するメコン川沿いに位置する(図4)。

ラオスでは主にトンブン郡のナムクーン村、ファイサーイ郡のパークガーオ村、ティーンタート村、パーオーイ村、ドーン村、コックルアン村が越境漁業管理に参加したが、そのうちナムクーン村、パークガーオ村、ドーン村、コックルアン村の4村の生活状況については、官庁の内部資料によって把握できる。ナムクーン村とパークガーオ村の主たる職業は稲作であり、漁業はパートタイムである。ドーン村の場合、主な職業は労務提供、栽培、稲作であり、漁業はやはりパートタイムであった。コックルアン村でも、主な職業は稲作と園芸であり、漁業は副業であった。魚の大半は自家消費であり、一部が所得になる⁽³²⁾。残りの

(29) Ronald Bruce St John, "Land Boundaries of Indochina," *Boundary and Security Bulletin*, Vol. 9, No. 1, Spring 2001, pp. 102-103.

(30) Nauvarat Suksamran, "Locals slam Mekong blasting plan," *Bangkok Post*, January 9, 2017, anon., "More than 200 markers installed along Laos-Thailand border," *Vientiane Times*, January 22, 2018.

(31) パークインボン村の漁師A氏へのインタビュー、2019年12月10日。

(写真3)パークインボン村から見たメコン川



(出所)筆者撮影。撮影日は2019年11月26日。パークインボン村のドイメーヤモン寺院の眼下から見たメコン川。川の対岸がラオスであり、川幅は200メートル程度。

ティーンタート村とパーオーイ村については資料がないが、筆者の聞き取り調査によれば、農業と建築が主な職業であり、漁業はやはりパートタイムであった⁽³³⁾。

タイからはチェンコーン郡にあるドンティ村、ムアンカーン村、ハットクライ村、パークインタイ村、パークインボン村、ウィアンケーン郡にあるフアイルック村が越境漁業管理に参加したが、そのうちドンティ村、ムアンカーン村、パークインタイ村、フアイルック村の4村については、プロジェクトに関わった職員がまとめた資料が詳しい。主な職業を見ると、穀物栽培が最も多く、約76～78%を占める。パークインタイ村では次いで漁業が多く約12%を占めるが、それ以外の3村では一般雇用の占める割合が約9～13%であり、漁業を主たる職業にしている人はほとんどいない。ただし、いずれの村でも副業では漁業の割合が最も多い⁽³⁴⁾。資料では説明のないハットクライ村でも、主な職業は農業、園

(32) Sinthavong Viravong, Saleumphone Chanthavong, and Vannaxay Soukhaseum, *Transboundary Fisheries Management in the Mekong River in Bokeo Provinces: Ecological Investigation of Fish Critical Habitats*, December 2015, p. 6.

(33) パーオーイ村の漁師B氏へのインタビュー、2019年11月11日。

芸、貿易、一般雇用である⁽³⁵⁾。筆者の聞き取り調査によれば、ハットクライ村では漁業に携わる人の割合は他村よりも多く、乾季にあたる11～12月でも5～6人で漁業を行う姿が見られたが、ほとんどの人が漁業以外にも仕事を持っていた⁽³⁶⁾。かつてこの村には漁業クラブがあり、メコン大ナマズの捕獲が季節的職業となっていたが、2006年にメコン大ナマズの捕獲が禁止されたことで、クラブは消滅している⁽³⁷⁾。なお、パークインボン村は、もともとパークインタイ村とともにパークイン村と呼ばれていたが、行政区画の変更により分離したため、パークインタイ村と状況は類似する。

この地域のメコン川の幅は狭く、複数の漁師が網で魚を捕獲することは困難であるため時間を空けて1人ずつ順番に魚を捕る「列(queue)」と呼ばれるシステムが用いられている(写真4)。漁師の減少により「列」が消滅している村も増えてはきたが、ナムクーン村とドンティ村、パークガーオ村とムアンカーン村、ドーン村とパークインボン村、コックルアン村とフアイルック村では、互いの「列」に加わり、互いの漁場にアクセスすることが許されている⁽³⁸⁾。ハットクライ村の場合、対岸のティンタート村とパーオーイ村の「列」に加わることはできないが、ティンタート村とパーオーイ村の漁師はハットクライ村の「列」に加わることができる⁽³⁹⁾。ただし、こうしたルールは、国家や地方の法律で明文化されているものではなく、メコン川を挟んで互いの漁師同士の合

(34) Malasri Khumsri, "Country Presentation on Management of Transboundary Fishery Resources, Critical Fish Habitats and Regulation in Chiang Rai, Thailand," in the Secretariat of Southeast Asian Fisheries Development Center, Report of the Bilateral Technical Meeting on Effective Fisheries Management between Lao PDR and Thailand, in Chiang Rai Province, Thailand, 29–30 October 2018, May 2019, p. 43.

(35) <https://www.thaitambon.com/tambon/570301>

(36) ハットクライ村の漁師C氏へのインタビュー、2019年12月9日、ハットクライ村の漁師D氏へのインタビュー、2019年12月9日、ハットクライ村の漁師E氏へのインタビュー、2019年12月10日。

(37) メコン大ナマズクラブのメンバーであったBoonrian Jinarach氏へのインタビュー、2019年12月8日。

(写真4) ファイルック村の「列」の様子



(出所)筆者撮影。撮影日は2019年11月23日。手前の漁師は、もう1人の漁師が川の中央で網を用いて魚を捕り終わるのを待っている。1人あたりの持ち時間はおよそ30分程度とのこと。

意に基づきインフォーマルに運用されている。

第3章 WWFの越境漁業管理プロジェクト

3-1 メコン大ナマズの保護に関わる越境漁業管理プロジェクト(1)

本稿が考察対象とする地域で越境漁業管理プロジェクトを最初に実施したのは、世界最大規模の国際環境NGOの「世界自然保護基金」(World Wide Fund for Nature=WWF)であった。WWFが重視したのは、メコン大ナマズ(*Pangasionodon gigas*)の保護である。メコン大ナマズは、条鰭綱骨鰈上目ナマズ目パンガシウス科パンガシアノドン属に分類される魚

(38) ドンティ村の村委員を務めるF氏へのインタビュー、2019年12月11日、ドンティ村の漁師であるG氏へのインタビュー、2019年12月11日、ムアンカーン村の元村長へのインタビュー、2019年11月27日、パークインボン村の村長補佐へのインタビュー、2019年12月2日、ファイルック村の漁師であるH氏へのインタビュー、2019年12月2日。

(39) ハットクライ村の漁師であるC氏へのインタビュー、2019年12月9日、ハットクライ村の漁師であるD氏へのインタビュー、2019年12月9日、ハットクライ村の漁師であるE氏へのインタビュー、2019年12月10日。

であり(写真5)、「国際自然保護連合」(International Union for Conservation of Nature and Natural Resources=IUCN)の絶滅危惧IA類に分類されている。タイ語では「プラー・ブック(ปลาบึก)」と呼ばれる。大きなものでは、体長3メートル、体重300kgにもなり、世界最大の淡水魚の1つとして数えられる。メコン大ナマズは、中国の雲南省からベトナムのメコンデルタにかけて生息してきた。産卵地点は、未だ不明であるが、ボーケーオ県とチェンラーイ県に挟まれたメコン川で捕獲されることが多いことから、この辺りが重要な産卵地ではないかと推測されている。

このメコン大ナマズがメコン川の生物多様性を示す一指標であるとの認識に基づき、WWFは、デンマークの「オーエ・V・イェンセン慈善財団」(Aage V. Jensen Charity Foundation)の支援を受け、2007年4月から2011年2月にかけてメコン大ナマズの保護に関わる越境プロジェクトを実施した。協力機関は、ラオスの「畜水産局」(Department of Livestock and Fisheries=DLF)とタイの「漁業局」(Department of Fisheries=DOF)であった⁽⁴⁰⁾。

本プロジェクトを進める前にWWFは、2005年12月からラオスにおいてDLFと地方行政単位の協力を得て、メコン川支流における「共同体

(写真5)メコン大ナマズ



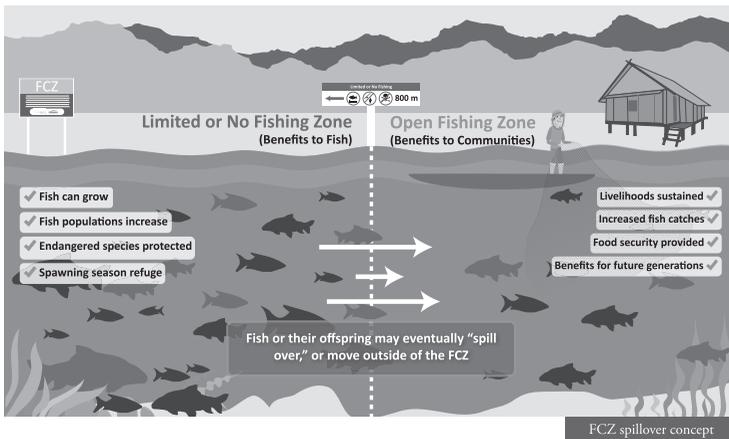
(出所) https://wwf.panda.org/our_work/our_focus/wildlife_practice/profiles/fish_marine/giant_catfish/

(40) Khamsai Inthavong, Victor Cowling, Yanyong Srijaroen, and Trang Dang Thuy, Project Completion Report: Aage V. Jensen: Transboundary Genservation of the Mekong Giant Catfish (Pangasianodon Gigas) in Chiang Rai (Thailand) and Bokeo (Lao PDR) Provinces Mekong River, May 2011.

漁業」(Community Fishery = ComFish)を支援する活動を開始する。その活動の中心となったのが、「魚類保護区」(Fish Conservation Zone = FCZ)の設置である⁽⁴¹⁾。FCZとは、一種の淡水保護区である。一般的にFCZでは、魚類や淡水生物を保護する目的で漁業や人間の活動が制限される。FCZで魚が育ち魚の量が増え、FCZ外にスピルオーバーすることが期待される(図5)⁽⁴²⁾。管理方法については、政府主導から共同体主導まで様々な方法があるが、WWFが推進しているのは共同体主導のFCZである。

このFCZの設置で培った経験をもとにWWFは、DLFとともに2009年

(図5)FCZのスピルオーバー概念



(出所)Erin Loury, *Establishing and Managing Freshwater Fish Conservation Zones with Communities: A Guide Based on Lessons Learned from Critical Ecosystem Partnership Fund Grantees in the Indo-Burma Hotspot*, Arlington, VA.: Critical Ecosystem Partnership Fund, 2020, p. 3.

- (41) World Wide Fund for Nature, *Community Fishery (ComFish): Supporting Food Security and Aquatic Biodiversity*, Vientiane: World Wide Fund for Nature, 2008.
- (42) Erin Loury, *Establishing and Managing Freshwater Fish Conservation Zones with Communities: A Guide Based on Lessons Learned from Critical Ecosystem Partnership Fund Grantees in the Indo-Burma Hotspot*, Arlington, VA.: Critical Ecosystem Partnership Fund, 2020, p. 2.

1月に「漁業共同管理ガイドライン」(Guidelines for Fisheries Co-management)を作成した。同ガイドラインでは、6段階の参加型漁業共同管理アプローチが示されている。すなわち、①合意形成(場所の選択、状況の分析、問題の確認、目的の規定)、②規則の起草、③規則案の補正、④ローカルレベルの利害関係者による補正規則案についての合意、⑤地区における水産資源管理規則の承認、⑥村の水産資源管理規則の公表、である⁽⁴³⁾。ラオスにおけるFCZの設置に当たっては、このガイドラインが積極的に活用されてきた。

WWFは、メコン大ナマズの保護に関わる越境プロジェクトを通じて、ラオスとタイの複数の村でFCZの設置を支援し、5つの村でFCZの設置に成功した。FCZが設置された村は、ラオスのパークガーオ村、タイのドンティ村、ハットクライ村、パークインタイ村、パークインボン村である⁽⁴⁴⁾。ラオスのナムクーン村、ティーンタート村、パーオーイ村、フアイサーイ村、ドーン村では設置に向けて協議が進行中であったが、プロジェクトの終了から1年以内にFCZが設定されている(図4・図6)⁽⁴⁵⁾。

このFCZの設置に加えWWFは、メコン大ナマズの産卵地の特定にも取り組んだ。2010年5月に調査を行った結果、パンガシウス科の4属10種が確認された。上位3種を見ると、プラーポツ(Pangasius conchophilus)が506個体、バサ(Pangasius bocourti)が290個体、パンガシウスsp. 1

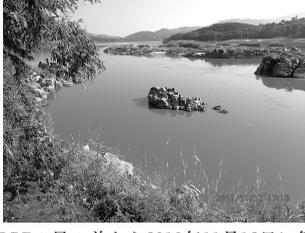
(43) Department of Livestock and Fisheries and World Wide Fund for Nature, *Guidelines for Fisheries Co-management*, Vientiane: World Wide Fund for Nature, 2009. 2018年現在、ラオスでは1,677のFCZが設置され、そのうち政府が公式に認定しているものは1,313を数える(Sinsamout Ounboundisane, Erin Loury, Bunthanom Chamsinh, and Francois Guegan, *Status Report on Fish Conservation Zones in Lao PDR*, Vientiane: Critical Ecosystem Partnership Fund, 2018, p. 3)。

(44) Khamsai Inthavong, Victor Cowling, Yanyong Srijaroen, and Trang Dang Thuy, *op. cit.*, pp. 4-7. なお、パークガーオ村のFCZは、タイのローカルNGOの支援で設置された。後述するムアンカーン村のFCZと接するメコン川初の越境的FCZとなる。この越境的FCZについて詳しくは以下を参照されたい。五十嵐誠一、前掲論文。

(図6) 各村のFCZ

ドンティ村のFCZの位置	ドンティ村のFCZの様子
 <p>FCZは村から約1キロ北東にある。サイズは長さ400m。緯経度は20°23'49.0"N, 100°15'54.0"E.</p>	 <p>FCZの目の前から2019年12月14日に筆者撮影。藪の向こうの手前の川沿いがFCZ.</p>
ハットクライ村のFCZの位置	ハットクライ村のFCZの様子
 <p>FCZは村の目の前にある。サイズは長さ300m。緯経度は20°15'14.6"N, 100°24'46.4"E.</p>	 <p>FCZの目の前から2019年12月3日に筆者撮影。階段下の船置き場から左右の川沿いがFCZ.</p>
パークインタイ村のFCZの位置	パークインタイ村のFCZの様子
 <p>FCZはメコン川に合流するイン川の河口の中にある。サイズは長さ300m。緯経度は20°12'19.3"N, 100°26'59.9"E.</p>	 <p>FCZの目の前から2019年11月22日に筆者撮影。左からメコン川に合流するのがイン川.</p>

メコン川における越境漁業管理プロジェクトの進展と課題

<p>パークインボン村のFCZの位置</p>	<p>パークインボン村のFCZの様子</p>
 <p>FCZは村の北に位置するメコン川の湾曲部にある。サイズは長さ250m。緯経度は20° 11' 46.9" N, 100° 27' 19.8" E.</p>	 <p>FCZの目の前にある駐車場から2019年11月26日に筆者撮影。写真の左の船着き場の周辺がFCZ.</p>
<p>パークガーオ村のFCZの位置</p>	<p>パークガーオ村のFCZの様子</p>
 <p>FCZは村から北に1キロほど離れたメコン川沿いにある。サイズは長さ500m・幅150m。緯経度は20° 22' 53" N, 100° 21' 07.9" E.</p>	 <p>FCZの目の前から2019年11月12日に筆者撮影。</p>
<p>ナムクーン村のFCZの位置</p>	<p>ナムクーン村のFCZの様子</p>
 <p>FCZは村から東に1.6キロほど離れた場所にある。サイズは長さ350m・幅200m。緯経度は20° 24' 11.7" N, 100° 16' 45.7" E.</p>	 <p>FCZの西側手前から2019年11月12日に筆者撮影。FCZは左奥の川沿い付近。</p>

<p>ティーンタート村のFCZの位置</p>  <p>FCZは村から西に300メートルほどのところがあり、中央の中州から岸まで。サイズは幅42m・長さ頭344m・長さ尾160m。緯経度は20° 14' 55.2719" N, 100° 25' 46.1155999" E.</p>	<p>ティーンタート村のFCZの様子</p>  <p>FCZの目の前から2019年11月11日に筆者撮影。中央に見えるのが中州。</p>
<p>パーオーイ村のFCZの位置</p>  <p>FCZは村の目の前にある。サイズは長さ1040m・幅100m。緯経度は20° 14' 51.2"N, 100° 25' 54.1"E.</p>	<p>パーオーイ村のFCZの様子</p>  <p>FCZの目の前から2019年11月14日に筆者撮影。</p>
<p>ドーン村のFCZの位置</p>  <p>FCZは村の北の第4タイ・ラオス友好橋のあたりにある。サイズは長さ562m・幅196m。緯経度は20° 12' 48.7"N, 100° 27' 18.3"E.</p>	<p>ドーン村のFCZの様子</p>  <p>FCZの目の前から2019年11月14日に筆者撮影。奥に見えるのが第4タイ・ラオス友好橋。</p>

(出所)地図については、Google Earth Proを用いて筆者作成。FCZの位置を示すピンは、FCZの中心に置いた。FCZの位置については、各村が保管するFCZの管理規則と村民からの聞き取り調査に基づく。タイの村のFCZの管理規則には長さしか記載されていない。

(*Pangasius* sp. 1)が135個体であった。メコン大ナマズの仔魚の発見には至らなかったが、ターゲットとした村の水域は重要な産卵地になっていることが明らかとなった⁽⁴⁶⁾。

3-2 メコン大ナマズの保護に関わる越境漁業管理プロジェクト(2)

上記のプロジェクトの完了直前にWWFは、「クリティカル・エコシステム・パートナーシップ基金」(Critical Ecosystem Partnership Fund = CEPF)の援助を得て、2011年1月から2012年12月まで(最終的には3カ月延長して2013年3月まで)、引き続きメコン大ナマズの保護を目指して越境プロジェクトに取り組んだ⁽⁴⁷⁾。CEPFは、ホットスポットの保全活動を実施している地域保護団体に対して助成を行う目的で、フランス政府、コンサベーションインターナショナル、欧州連合、地球環境ファシリティ、日本政府、世界銀行によって2000年に設立された基金である⁽⁴⁸⁾。本プロジェクトでは、ラオスのDLFとボーケーオ県の「県農林事務所」(Provincial Agriculture and Forestry Office = PAFO)、タイのDOFとチェンラーイ県の「県漁業事務所」(Provincial Fisheries Office = PFO)が、WWFのパートナーとなり、引き続きFCZの設置が進められた。支援の対象となったのは合計10村で、ラオスのナムクーン村、パークガーオ村、ティーンタート村、パーオーイ村、ドーン村、タイのドンティ村、ムアンカーン村、ハットクライ村、パークインタイ村、パークイン

(45) ファイサーイ村とティーンタート村は隣接するため、ティーンタート村にのみFCZが設置されたという(ファイサーイ村の村長へのインタビュー、2019年11月13日、ファイサーイ郡畜水産事務所の職員であるDaraphet Me-exaiphon氏へのインタビュー、2019年11月14日、ファイサーイ郡畜水産事務所)。

(46) Khamsai Inthavong, Victor Cowling, Yanyong Srijaroen, and Trang Dang Thuy, *op. cit.*, pp. 4-5.

(47) Victor Cowling, CEPF Final Project Completion Report: Engaging with Key Actors in Reconciling Biodiversity Conservation and Development Objectives, Using the Critically Endangered Mekong Giant Catfish as a Flagship Species for Biodiversity Conservation, May 2013.

(48) <https://www.cepf.net/about>

ボン村である(図4参照)。

注目すべきは、前回のプロジェクトでは十分に達成できなかった「越境」を重視した点である。本プロジェクトが開始されるまでに、協議中であったラオスのナムクーン村、ドーン村、ティーンタート村、パーオーイ村のFCZの設置が完了したことから、WWFはメコン川を挟んでFCZを有するラオスとタイの村をペアとする管理手法を考案し、2012年2月にラオスのボーケーオで越境漁業管理の実現を決定づける会議を開催した。ペアは4組で、ナムクーン村とドンティ村、パークガーオ村とムアンカーン村、パーオーイ村・ティーンタート村とハットクライ村、ドーン村とパークインタイ村・パークインボン村である。なお、タイのムアンカーン村については、既にWWFの支援で2007年にFCZが設置されていたが、2009年に2つ目のFCZが設置されている(図7)。村からは、村長、副村長、村委員会のメンバーが会議に参加した。内訳を見ると、ラオス側の参加者は、パーオーイ村1名、ティーンタート村1名、パーウドム村1名、パークター郡1名、ドーンクーン村2名、ナムクーン村1名、パーウドム郡農林事務所1名、フアイサーイ郡農林事務所1名、パークター郡農林事務所1名、トンブン郡農林事務所2名、県畜水産事務所2名、PAFO2名、県裁判所1名、国境事務所1名、県水生資源環境事務所1名、DLF1名、WWFラオス3名、タイ側の参加者は、ドンティ村3名、ムアンカーン村4名、パークインタイ村4名、パークインボン村4名、地区行政官1名、村警備副長1名であった。会議の主たるアジェンダは、①越境的FCZの範囲の確定、FCZのルール・規則の確定と違反者に対する措置の確認、③管理作業を調整する手法の協議、④メコン大ナマズの捕獲を禁じたラオスの法の説明、であった。会議を通じて、それぞれの村のFCZの特徴とそれに関わる村の規則が共有されるとともに、ラオスにおけるメコン大ナマズの捕獲禁止が確認された⁽⁴⁹⁾。

この会議でラオスにおけるメコン大ナマズの捕獲禁止が強調されたのには理由がある。タイでは、1947年の漁業法によって、DOFの許可なきメコン大ナマズの捕獲は禁止されていたが、その後も捕獲は続き、とくにチェンコーンではメコン大ナマズの捕獲を目指す68人の漁師からな

(図7)ムアンカーン村のFCZ

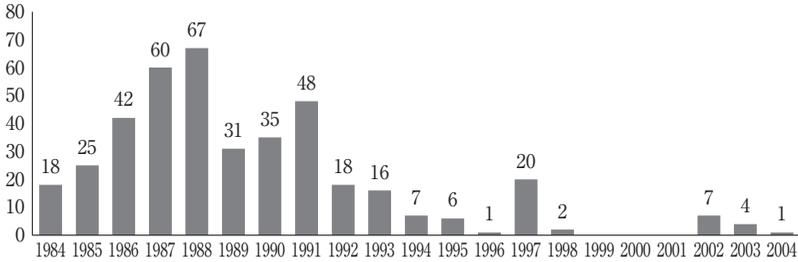
FCZの位置	FCZの様子
 <p>FCZは、村のすぐ前と村から1キロほど北の2カ所にある。前者の長さは300m。緯経度は20° 22' 2.41"N, 100° 21' 31.13"E。後者の長さは600m。緯経度は20° 22' 40.45"N, 100° 21' 13.47"E。なお、前者は、タイのローカルNGOの主導で設置され、パークガオ村のFCZと接する越境的FCZである。村のすぐ近くのFCZは、WWFの支援で設置されたもので、こちらの方が先に設置された⁽⁵⁰⁾。</p>	 <p>村のすぐ近くにあるFCZの目の前から2019年11月27日に筆者撮影。</p>  <p>村から1キロほど北にあるFCZの目の前から2019年11月28日に筆者撮影。</p>
FCZの看板	
 <p>村から1キロほど北にあるFCZの規則を明記した看板。2019年11月28日に筆者撮影。</p>	

(出所)地図については、Google Earth Proを用いて筆者作成。FCZの位置を示すピンは、FCZの中心に置いた。FCZの位置については、村が保管するFCZの管理規則と村民からの聞き取り調査に基づく。上記と同様にムアンカーン村のFCZの管理規則には幅のみが記載されていない。

(49) World Wide Fund for Nature, Summary of the Meeting between Lao and Thai Villagers and Fishermen on Trans-Boundary Fisheries Management and the Official Launch of the Demarcation of Fish Conservation Zones on the Mekong River, February 27, 2012, Provincial Agriculture and Forestry Department, Bokeo Province, Lao PDR.

(50) この点について詳しくは、以下を参照されたい。五十嵐誠一、前掲論文。

(図8) チェンコーンにおけるメコン大ナマズの捕獲数の推移



(出所) Samakhon Mae Nam pheu Chiwit lae Klum Rak Chiang Khong, *Khvam Ru Thong Thin Rueang Phanthupla Mae Nam Khong*, Chiang Mai: Samakhon Mae Nam pheu Chiwit lae Klum Rak Chiang Khong, 2006, p. 25の表に基づき筆者作成。

る「メコン大ナマズクラブ」(Mekong Giant Catfish Club = MGCC)が存在していた。しかし、次第にメコン大ナマズの捕獲数は減少し(図8)、2003年にIUCNの絶滅危惧IA類に分類されたことを受けて、MGCCと政府関係省庁との交渉が進む。その結果、2006年4月に、DOF、チェンラーイ上院議員、MGCC、チェンコーン郡長、流域4カ国による共同プロジェクトである「メコン湿地生物多様性保全・持続可能な利用プログラム」(Mekong Wetlands Biodiversity Conservation and Sustainable Use Programme = MWBP)、WWFとの間で、メコン大ナマズの捕獲禁止協定が締結されるに至った⁽⁵¹⁾。しかし、対岸のラオスでは、メコン大ナマズの捕獲は禁止されておらず、2009年7月に制定された漁業法によって捕獲が禁止されることになった⁽⁵²⁾。

プロジェクトの完了後、WWFは支援を行った各村の男性10名・女性10名を対象に意識調査を実施している。主たる目的は、ラオスとタイの村民がメコン大ナマズの捕獲禁止を理解しているのかを評価することであった(図9)。意識調査の結果、プロジェクト開始前と比べて参加した村民の多くが保護意識を向上させていることが明らかとなった。

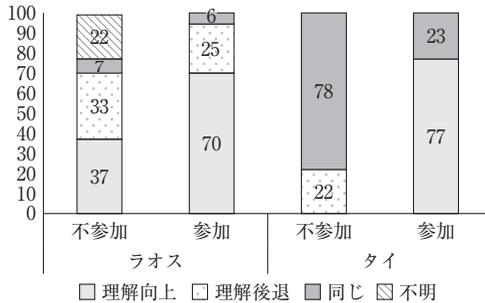
(51) Mekong River Commission, *Historic End to the Fishing of Mekong Giant Catfish in Thailand*, April 2006.

(52) Lao People's Democratic Republic, *Fisheries Law*, July 2009.

メコン川における越境漁業管理プロジェクトの進展と課題

(図9) WWFによるCEPFプロジェクト終了後の村民意識調査

質問：2年前と比べてメコン大ナマズを保護する必要性をより理解しているか



(出所) World Wide Fund for Nature, Attitude Survey: Evaluate the Understanding of the Ban on Catch of the Mekong Giant Catfish by Villagers on Both the Thai and Lao Sides of the Mekong, March 13, 2013, p. 4, Figure 3を一部修正して筆者作成。

第4章 MRCによる越境漁業管理プロジェクト

4-1 MRCの越境対話プロジェクト

国境を越えて流れるメコン川の管理は、国益が異なるがゆえに流域国にとって大きな課題となってきた。このような国家間の緊張を緩和し、協力を促進することを目指して誕生したのが「メコン川委員会」(Mekong River Commission=MRC)の越境対話プロジェクトである。

MRCは、メコン川の水資源の持続可能な利用を主たる目的とする国際機関である。前身は、1957年10月にカンボジア、ラオス、タイ、ベトナムの4カ国によって設立された「メコン川下流域調査調整委員会」(Interim Committee for Coordination of Investigations of the Lower Mekong Basin=MC)である。カンボジアの脱退等により活動の休止があったが1991年7月にカンボジアが復帰し、1995年4月にMRCとして再発足した。MCと異なりMRCには、中国とミャンマーがオブザーバーとして参加している。

MRCの越境対話プロジェクトでは、2009年11月から「統合水資源管

理」(Integrated Water Resources Management = IWRM)が採用されている⁽⁵³⁾。IWRMとは、「極めて重要な生態系と環境の持続可能性を損なうことなく、公平な方法で経済的・社会的福利を最大化するために、調整を図りながら水、土地、その他の関連資源を開発・管理するプロセス」を指す⁽⁵⁴⁾。

MRCの越境対話プロジェクトは、2012年から世界銀行の支援を得て本格化してゆく。プロジェクトは、第1フェーズ(MRCとラオス：2013～2018年)、第2フェーズ(ベトナム：2016～2021年)、第3フェーズ(カンボジア：2016年～2021年)に分けられ、第1フェーズでは、5つのプロジェクトが立ち上げられた。図10が示すように、漁業のみならず湿地、三角州、湖、流域に関する多様なプロジェクトが含まれる⁽⁵⁵⁾。

MRCは、この越境対話のパイロットプロジェクトを2008年から準備し始める。MRCが支援の対象と定めたのは、ラオスのボーケーオ県とタイのチェンラーイ県、カンボジアのプレイベン州とベトナムのドンタップ省の2カ所である。両地区は、漁獲量の減少が懸念される点で共通する。後述するようにボーケーオ県とチェンラーイ県では、両県を分かつ国境となっているメコン川における越境漁業管理を目的として、2010年から両国の作業グループによってメコン川の漁業管理に向けて議論が行われ、2013年からプロジェクトが開始する。プレイベン州とドンタップ省では、両者を分かつ国境となるトンレトウチ川の越境漁業管理を目的として、2009年に両国の関係者が越境地区の漁業管理に取り組むことで合意が成立し、2013年に地方行政単位と地方共同体の代表を含む作業グループによってプロジェクトが開始した⁽⁵⁶⁾。これら2つのパイロットプロジェクトも、IWRMに組み込まれて進められた⁽⁵⁷⁾。

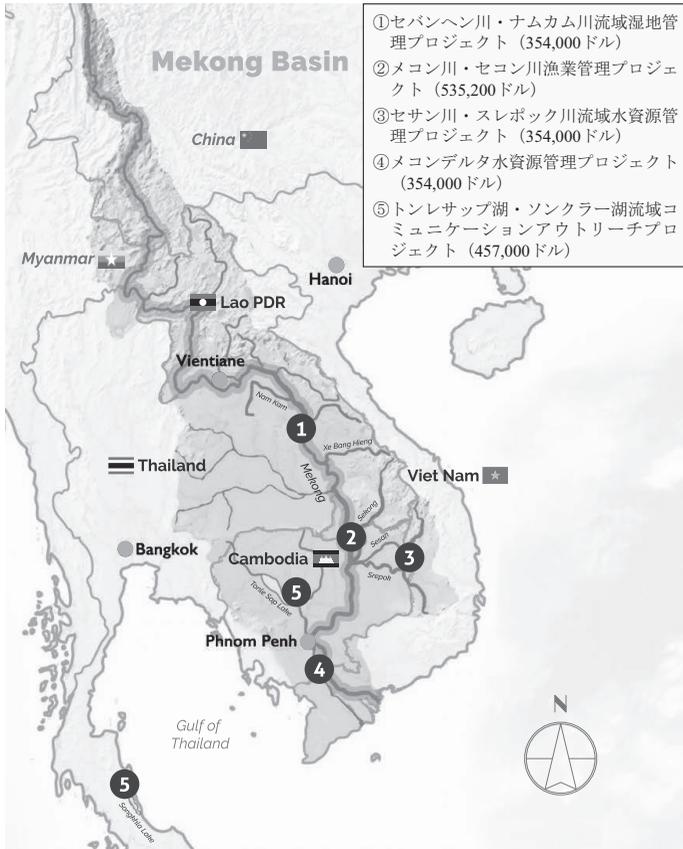
(53) Mekong River Commission, *Transboundary Dialogue under Mekong Integrated Water Resources Management Project*, Vientiane: Mekong River Commission, 2017, p. 3.

(54) <https://www.gwp.org/en/GWP-CEE/about/why/what-is-iwrn/>

(55) Mekong River Commission, *Transboundary Fisheries Management on the Mekong and Sekong Rivers in Cambodia and Lao PDR*, Vientiane: Mekong River Commission, 2019, p. 1

メコン川における越境漁業管理プロジェクトの進展と課題

(図10)MRCによる越境漁業管理プロジェクトの第1フェーズの対象地



(出所) Mekong River Commission, *Transboundary Dialogue under Mekong Integrated Water Resources Management Project*, Vientiane: Mekong River Commission, 2017, p. 2の図を一部修正して筆者作成。

(56) anon., “A Tale of Two Districts,” *Catch & Culture*, Vol. 18, No. 2, August 2012, pp. 6–13; anon., “New Trans-Boundary Project Finalised,” *Catch & Culture*, Vol. 18, No. 3, December 2012, pp. 18–21.

(57) Mekong River Commission, *Fisheries Programme 2011–2015: Annual Outcome Report January–December 2013, February 2014* p. 16.

4-2 ボーケーオ県・チェンラーイ県の越境漁業管理プロジェクトの始動

ボーケーオ県とチェンラーイ県を対象としたMRCの越境プロジェクトの端緒となったのは、MRC内に設置されていた漁業管理に関わる「技術諮問機関」(Technical Advisory Body=TAB)の支援によって2008年7月にラオスのボーケーオとタイのチェンコーンで行われた学習イベントであった。利害関係者は、ファイサーイとチェンコーンの漁業共同体を一緒に訪問し、同じ道具、概念、原則に基づき越境漁業協力を進めることについて議論した。いくつかのプロポーサルが作られ、それぞれの政府機関にコメントを求めて送られた。その後、ラオスとタイの作業グループが詳細に議論し、2010年2月にタイのウドンターニでラオス・タイ越境漁業管理プロジェクトの共同ワークショップが開催された⁽⁵⁸⁾。2011年11月に第1回協議がチェンコーン、2012年5月に第2回協議がファイサーイ、2012年8月に第3回協議がチェンコーン、2013年1月に第4回協議がファイサーイで行われ、2014年から2015年までの2年を期間として越境漁業管理プロジェクトが開始することとなった(2013年はプロジェクト開始前の事前支援期間となった)⁽⁵⁹⁾。この地域が選択されたのは、WWFのプロジェクトと同様に、生物多様性を示すメコン大ナマズの産卵地があると推測されたからである⁽⁶⁰⁾。

プロジェクトの作業チームについては、ラオス側はDLF、「水資源生物研究所」(Living Aquatic Resources Research Center=LARREC)、ボーケー

⁽⁵⁸⁾ anon., “New Trans-Boundary Project Finalised,” *Catch & Culture*, Vol. 18, No. 3, December 2012, p. 18, Southeast Asian Fisheries Development Center, *Report of the Bilateral Technical Meeting on Effective Fisheries Management between Lao PDR and Thailand, Chiang Rai Province, Thailand 29–30 October 2018*, Bangkok: SEAFDEC Secretariat, 2019, p. 7, p. 26.

⁽⁵⁹⁾ Mekong River Commission, Project Document: Transboundary Fisheries Management in the Mekong River Basin of Bordering Provinces of Bokeo, Lao PDR, and Chiang Rai, Thailand, 28 January 2014, pp. 8–9.

⁽⁶⁰⁾ プログラムの責任者であったMRCのSo Nam氏へのインタビュー、2019年8月27日、ビエンチャンのMRC事務局。

オ県の「県畜水産事務所」(Provincial Livestock and Fisheries Offices = PLFO)、ファイサーイ郡の「郡農林事務所」(District Agriculture and Forestry Office = DAFO)であった。タイ側の作業チームは、DOF、「タイ国家メコン委員会」(Thailand National Mekong Committee = TNMC)、チェンライ県のPFO、「水資源局」(Department of Water Resources = DWR)、チェンコーン郡の行政組織、チェンコーン郡の「郡漁業事務所」(District Fisheries Office)、NGOネットワークの「メコン・ラーンナー天然資源文化ネットワーク」(Mekong Lanna Natural Resources and Cultural Conservation Network)であった⁽⁶¹⁾。予算については、ラオス側は158,000ドル、タイ側は151,600ドルが与えられることになった⁽⁶²⁾。

具体的なステップは表1の通りである。この表に従って、越境漁業管理に向けた諸活動が行われ、ボーケーオ県のPLFOとチェンライ県のPFOが協議を行い、メコン川を隔ててペアとなる4組の村が抽出された。すなわち、ナムクーン村とドンティ村、パークガーオ村とムアンカーン村、ドーン村とパークインタイ村、コックルアン村とファイイルック村である。これら4組が選ばれた理由としては、コックルアン村を除

(61) Mekong River Commission, Implementation Agreement IA No. 027-2014, pp. 14-18, Mekong River Commission, Terms of Reference TOR No. 030-2014, pp. 4-5. なお、「メコン・ラーンナー天然資源文化ネットワーク」は、メコン川、コック川、イン川沿いの共同体をエンパワーし共同体ベースの知識を用いて川や森を保護することを目的として、「チェンコーン保護グループ」(Chiang Khong Conservation Group)、「イン川天然資源保護グループ」(Nam Ing Natural Resources Conservation Group)、「川と共同体プロジェクト」(River and Community Project)が2002年に結成したNGOネットワークである(Niwat Roykaew and Nopparatn Lamun, *Local Cultural Ecology and Natural Resource Management in the Mekong Basin: A Case Study of The MaeKhong River-Lanna Area*, Chiang Khong: Mekong Community Media Project, Mekong-Lanna Natural Resources and Culture Conservation Network, 2010, p. 20)。

(62) Mekong River Commission, Implementation Agreement IA No. 027-2014, p. 3, pp. 14-18, Mekong River Commission, Terms of Reference TOR No. 030-2014, p. 13.

(表1)MRCの越境漁業管理プログラムの活動段階

活動番号	活動の内容
Activity 1.1.1	合同作業グループの強化
Activity 1.1.2	越境漁業管理合同委員会の発展を支援する既存構造の確認
Activity 1.1.3	利害関係者との越境対話の支援
Activity 2.1.1	重要な生息地を確認する手法・道具の開発と合意
Activity 2.1.2	社会経済的状況、捕獲状況、価格状況を評価する手法・道具の開発と合意
Activity 2.1.3	魚類豊度・魚類多様性の研究を実施する手法・道具の開発と合意
Activity 2.2.1	魚類の重要な生息地の確認
Activity 2.2.2	捕獲と価格の観点からの社会経済的状況の評価
Activity 2.2.3	魚類豊度と魚類多様性の研究
Activity 2.2.4	魚類の活動に関する開発プロジェクトの影響の研究
Activity 2.2.5	越境漁業管理に関する基本的情報の収集
Activity 3.1.1	越境管理問題を含む共同体漁業管理計画の促進
Activity 3.1.2	共同体漁業管理の協議の実施、郡・県の漁業管理枠組みへの協議結果のスケールアップ
Activity 3.1.3	協議会合の結果の集約と合同作業員会への報告書の提出
Activity 3.1.4	越境漁業管理計画の準備・再考・合意
Activity 3.1.5	県当局への越境漁業管理計画の提出
Activity 3.2.1	越境漁業管理計画に基づく活動の実行
Activity 3.3.1	越境漁業管理の監視と評価システムの開発
Activity 3.3.2	越境漁業管理計画の実行の監視
Activity 3.3.3	持続可能な越境漁業管理に向けた国内・地域ワークショップの計画
Activity 3.3.3a	持続可能な越境漁業管理に向けた国内ワークショップの開催
Activity 3.3.3b	持続可能な越境漁業管理に向けた地域ワークショップの開催

(出所) Mekong River Commission, Implementation Agreement IA No. 027-2014, pp. 9-10およびMekong River Commission, Terms of Reference TOR No. 030-2014, pp. 2-3に基づき筆者作成。

き、既にFCZが存在したこと、伝統的に村同士の交流があり良好な関係が築かれていたことが挙げられる。ハットクライ村も候補となったが、FCZの活動が形骸化しており、プロジェクトへの意欲が希薄であったことから参加は見送られた。これに伴いペアとなりうるティーンタート村

とパーオーイ村も除外された一方で、WWFのプロジェクトでは含まれていなかったコックルアン村とフアイルック村が新たに加えられた(図11)⁽⁶³⁾。

4-3 越境漁業管理プロジェクトの成果

順調に進んでいたかに見えたプロジェクトであったが、資金を提供するMRCの組織再編が主たる原因で、最終年に予算が下りなくなるといふ事態が発生する。この結果、ラオス側ではActivity 3.1.1以降の活動、タイ側ではActivity 3.3.1以降の活動を実行できない状態が続いている。重要な点は、最終段階にある越境漁業計画のすり合わせが未完のままになっていることであろう⁽⁶⁴⁾。無論、計画が中断しているとはいえ、プロジェクトを通じていくつの成果は得られ、課題も浮き彫りになった。

第1に、MRCの越境漁業管理プロジェクトを介してFCZに対する村民の意識高揚が図られた。ラオスのナムターン村、パークガーオ村、ドーン村では、WWFのプロジェクトを通じてFCZの管理規則が明文化されていたが、MRCのプロジェクトでも改めて協議が行われた。この結果、既存の管理規則と内容面では重複するが、新たな管理規則が策定されている。ラオスでは、最終的に郡長とDAFOの許可が必要となり、雛形となる草案も郡が用意したため、村の管理規則の仕様は類似しているが、FCZの場所や罰則規定については村が決定した。コックルアン村に至っては、FCZでの捕獲が許可される例外規定の採用を村が郡に強く

(63) PFOのNarongchai Prajay氏へのインタビュー、2019年11月22日、チェンコーン郡役所、PFOのWittaya Masa氏へのインタビュー、2019年11月25日、チェンラーイ県役所。

(64) DOFのBoonsong Srichreondhum氏へのインタビュー、2019年9月11日、バンコクのDOF事務所、LARRECのDouangkham Singhanouvong氏へのインタビュー、2019年8月21日、ビエンチャンのLARREC事務所。なお、ラオス側についてはボーケーオ県のPLFOの職員でMRCプロジェクトの責任者であったKhammy Philaphone氏がActivity 3.1.5までしか完了していないと述べている(PLFOのKhammy Philaphone氏へのインタビュー、2019年11月11日、ボーケーオ県のPLFO事務所)。

(図11) コックルアン村とファイルック村のFCZ

コックルアン村のFCZの位置	コックルアン村のFCZとFCZ看板
 <p>FCZは村から東南方向500mほどのところにある。サイズは長さ300m・幅100m。緯経度は20° 10' 18.5"N, 100° 34' 36.5"E.</p>	 <p>コックルアン村のFCZの目の前から2019年11月16日に筆者撮影。湾の中から右側の川を中心までがFCZ.</p>
ファイルック村のFCZの位置	ファイルック村のFCZの様子
 <p>FCZは村の眼前にある。サイズは長さ300m。緯経度は20° 9' 34.32"N, 100° 32' 27.26"E.</p>	 <p>FCZの目の前から2019年11月21日に筆者撮影。川岸にある水上レストランが監視役を果たしているという。</p>

(出所)左側の地図については、Google Earth Proを用いて筆者作成。FCZの位置を示すピンは、FCZの中心に置いた。FCZの位置については、両村が保管するFCZの管理規則と村民からの聞き取り調査に基づく。なお、ファイルック村のFCZの管理規則には長さしか記載されていない。

求めたという。このように村の自律性が尊重されたため、罰則規定や例外規定については村ごとに相違が見られる(表2)⁽⁶⁵⁾。

関連して第2に、ラオス側では新たにFCZが設置されたコックルアン村を除き、WWFのプロジェクトを通じて既に設定されていたFCZが

(65) ドーン村の村長へのインタビュー、2019年11月19日、ナムクーン村の漁師I氏へのインタビュー、2019年11月18日、コックルアン村の村長へのインタビュー、2019年11月16日。

メコン川における越境漁業管理プロジェクトの進展と課題

(表2)MRCプロジェクトで設定・議論されたFCZの罰則規定

村名	制定日	罰則の概要
ナムクーン村	2016. 1. 7	通常の釣具：初回300,000キープ， 2回目1,000,000キープ・当局により起訴 違法の釣具：初回2,500,000キープ， 2回目7,500,000キープ・当局により起訴 例外規定：なし
パークガーオ村	2016. 1. 6	通常の釣具：初回1,000,000キープ， 2回目2,000,000キープ・6-12カ月の実刑 違法の釣具：初回5,500,000キープ・6-12カ月の実刑 例外規定：なし
ドーン村	2016. 1. 8	通常の釣具：初回500,000キープ， 2回目1,500,000キープ・当局により起訴 違法の釣具：初回5,000,000キープ・当局により起訴 例外規定：年中行事， 村の中央委員会， インフラ建設
コックルアン村	2015. 12. 22	通常の釣具：初回2,50,000キープ， 2回目5,000,000キープ， 3回目100,000,000キープ・当局により起訴 違法の釣具：初回5,000,000キープ， 2回目逮捕・起訴 例外規定：年1回および村の管理委員の合意時
ドンティ村		通常の釣具：初回2,000パーツ， 2回目4,000パーツ・告訴 覆面・ゴム銃・その他の銃器：初回4,000パーツ， 2回目8,000パーツ・告訴 電気ショック・爆弾・薬剤：20,000パーツ・告訴
ムアンカーン村		通常の釣具：初回2,000パーツ， 2回目4,000パーツ・告訴 覆面・ゴム銃・その他の銃器：初回4,000パーツ， 2回目8,000パーツ・告訴 電気ショック・爆弾・薬剤：20,000パーツ・告訴
パークインタイ村		通常の釣具：初回2,000パーツ， 2回目4,000パーツ・告訴
パークインボン村		通常の釣具：初回2,000パーツ， 2回目4,000パーツ・告訴
ファイルック村		通常の釣具：500～2,000パーツ（違反者が村人の場合は2倍） 電気・爆弾・大型曳網：1,000～10,000パーツ・告訴（違反者が村人の場合は2倍）

(出所)各村のFCZに関わる管理規則に基づき筆者作成。ラオスの4村の管理規則の制定日は、当局による承認日。タイの場合、FCZの管理規則を制定するのに当局から承認を得る手続きが不要であるため、4村のFCZの管理規則の明確な制定日は不明。例外規定とは、FCZでの魚の捕獲が許される場合を表す。

MRCのプロジェクトでも継承されたが、タイ側ではFCZの改定が協議されている。パークインタイ村では既存のFCZが採用されたが、ドンティ村とムアンカーン村では既存のFCZが村から離れているという理由で、フアイルック村では既存のFCZの前にコンクリートの土手が設置されたという理由で、新たなFCZの設置が今後の課題とされた⁽⁶⁶⁾。

さらに、第3に、FCZの持続性も大きな課題である。FCZの有効性を高めるために、しばしば稚魚の放流が行われている(写真6)。パークインタイ村では、村民がチェンラーイ県のPFOを訪問し、魚の管理方法などを学び、稚魚をFCZに放流しているという⁽⁶⁷⁾。しかし、稚魚を用意するにも費用がかかる。ドンティ村では郡の予算で賄われているが、継続されていないという⁽⁶⁸⁾。

第4に、FCZに関わる情報の共有である。国境を越えてFCZに関する情報の共有を図る会議やワークショップ等の開催が見込めない状況にあっ

(写真6)メコン川に設置されたFCZへの稚魚放流の様子



(出所)<https://fishbio.com/field-notes/conservation/new-video-conserving-fish-future-laos>

(66) Suphap Kaewla-iyad and Wittaya Masa, Summary Report: Activity 3.2.1 Implement Activities according to Agreed Transboundary Fisheries Management Plan, Thailand, December 2015.

(67) パークインタイ村の村長へのインタビュー、2019年11月22日。

(68) ドーン村の元村長補佐へのインタビュー、2019年12月11日。

て、例えばドーン村とコックルアン村では、管理規則のコピーをそれぞれパークインタイ村とフアイルック村に送り、情報の共有を図っている⁽⁶⁹⁾。さらに、交流のある漁師がFCZの場所を教えているケースや⁽⁷⁰⁾、対岸の知人にFCZの見張りを依頼しているケースさえある⁽⁷¹⁾。ペアとなる村のFCZの場所や規則などを知らない漁師もいるが、日常生活での交流を通じてインフォーマルな情報共有が図られている実態がある。

第5に、FCZを設置して管理規則を策定したことで、違反した場合の処罰内容が明確になり、違法漁業の予防につながったと評価されている⁽⁷²⁾。しかし、その一方で、違法漁業が後を絶たないとの証言がある。例えば、ドーン村とパークインタイ村の間の流域では、爆弾などの違法漁業が頻繁に見られるという⁽⁷³⁾。パークガーオ村とムアンカーン村の間の流域でも、夜間に電気ショックが使用されているという⁽⁷⁴⁾。村民だけの監視行為では限界があるため、違法漁業を厳しく取り締まる強制力のある共通の手段を考案することが求められている。

第6に、FCZによって魚の量が増えたという評価が聞かれる一方で⁽⁷⁵⁾、FCZの効果を損ないうるメコン川本流の水力発電ダムの影響が強く懸念されている。メコン川の多くの商業種は、高度に発達した移動パターンを持ち、一般的には上流に移動して産卵し、稚魚は下流に移動して氾濫原湿地で成長する。ダムは、このような魚の回遊を阻害する。現在までにメコン川上流には中国によって11のダムが建設され、下流でもサイヤブリダムとドンサホンダムが完成し、9つが計画中である⁽⁷⁶⁾。

(69) ドーン村の村長へのインタビュー、2019年11月14日、コックルアン村の村長へのインタビュー、2019年11月16日。

(70) パークインタイの漁師J氏へのインタビュー、2019年12月2日。

(71) コックルアン村の村長へのインタビュー、2019年11月16日。

(72) ナムクーン村の村長へのインタビュー、2019年11月10日。

(73) パークインタイ村の漁師K氏へのインタビュー、2019年12月2日、ドーン村の漁師L氏へのインタビュー、2019年11月14日。

(74) ムアンカーン村の漁師M氏へのインタビュー、2019年11月28日。

(75) ナムクーン村の元村長へのインタビュー、2019年11月13日。

(76) この点について詳しくは以下の拙稿を参照されたい。五十嵐誠一、前掲論文。

以上の成果と課題を踏まえ、プロジェクトの最終目標である村、郡、県、国内の主要な利害関係者による越境漁業管理レジームの設立が求められるが、現状ではプロジェクトは停止したままである。かかる状況に鑑み、政府間機関である「東南アジア漁業開発センター」(Southeast Asian Fisheries Development Center=SEAFDEC)は、2018年10月にスウェーデン政府の支援を受けて、ポーケーオ県とチェンラーイ県の越境漁業管理プロジェクトの成果のすり合わせを目的とした会合を実施している⁽⁷⁷⁾。

おわりに

本稿で取り上げた越境漁業管理は、第4章で見たように、MRCの支援を受けながら他地域でも進められている。WWFも、スイス支部の支援を受けて、ラオスのルーイ県・ビエンチャン県からタイのウボンラーチャターニー県・チャンパーサク県の間を流れるメコン川流域で複数の地域を対象に越境漁業管理プロジェクトを展開している⁽⁷⁸⁾。このようにメコン地域では、不規則にトリミングされる形で村を主役とする越境漁業管理が拡大している。

この越境漁業管理は、共同で利用する土地や資源を自分たちで管理する入会地に類似し、その意味で「コモンズ論」に通底しよう⁽⁷⁹⁾。捕獲にあたって何ら制限のない状態(オープンアクセス)で生じうる漁業資源の枯渇という「コモンズの悲劇」を回避すべく、FCZという手段を用いて共同で漁業資源管理を行い、持続可能な漁業を目指しているわけである。越境漁業管理プロジェクトは、改めてメコン川を国や地方を越えた共有資源、すなわち「トランスナショナル・コモンズ」として再定義したものとと言える。

本稿の事例が示すように、中央集権体制の下で未だに地方行政単位の自律性が制限されているとはいえ、NGOや国際機関が関与することで、

(77) Southeast Asian Fisheries Development Center, *op. cit.*

(78) World Wide Fund for Nature Switzerland, Lao-Thai Fisheries Co-Management: Improving Fish Stocks and Livelihoods in the Middle Mekong, n.d.

(79) 北條浩『入会・入会権とローカル・コモンズ』御茶の水書房、2014年。

地方行政単位の最下層に位置する村を主役とした越境漁業管理協力の可能性が開かれていた。村が自らの手で漁業資源の管理を行うことを促す参加型の漁業管理は、村の意識を変え、村をエンパワーメントする。その上で、村同士の対話を促すことで、「トランスナショナル・ローカル・イニシアチブ」の実現が図られていた。

本稿では紙幅の都合上、越境漁業管理プロジェクトの実態に焦点を絞って論じた。越境漁業管理の中心的担い手となりうる漁師を含めた村人たちは、FCZの設置を含む越境漁業管理プロジェクトをどのように認識したのだろうか。このような村人の意識の整理と分析については、今後の課題として稿を改めて論じることにした。

【付記】 本研究は、2015-2018年度科学研究費補助金基盤研究C(研究課題番号15K03311、研究課題名「メコン地域主義の新たな位相—レジーム・コンジェスションと「下」からの越境的公共圏」)および2016-2020年度科学研究費補助金新学術領域研究(研究領域提案型)(研究課題番号16H116551、研究課題名「文明と広域ネットワーク—生態圏から思想、経済、運動のグローバル化まで」)の成果の一部である。