

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成 25 年 6 月 7 日現在

機関番号：32636

研究種目：基盤研究（C）

研究期間：2010～2012

課題番号：22530279

研究課題名（和文）中国の地域環境整備におけるソーシャルインクルージョンの役割に関する調査・研究

研究課題名（英文）A Research and Study on the Role of Social Inclusion in the Area of Community Environment Improvement in China

研究代表者

内藤 二郎（NAITO JIRO）

大東文化大学・経済学部・教授

研究者番号：50365855

研究成果の概要（和文）：

内モンゴル自治区の地域環境整備に向けての学術的調査を順調に進めることができた。政府と企業、現地住民の協働を具体的化し、農業と牧畜の複合経営を進め、植林による環境整備の仕組みを構築できた。ソーシャルインクルージョン・アプローチを応用し「新たな公共」の仕組みが完成し、モデル化を進めている。現地政府や地元住民から高い関心が寄せられており、地域環境整備の先駆的仕組みとして期待される。引き続きモデル化の深化を目指し調査・研究が求められる。

研究成果の概要（英文）：

In the face of deteriorating natural surroundings and community environments in Inner Mongolia of China, we could proceed our academic research for regional environment improvement according to plan. In particular, we embodied a framework of collaboration among government, companies and residents and built a system for environment improvement through a tree planting project while promoting multi-management of agriculture and stockbreeding. By applying a social inclusion approach, a system of “New Public” for community environment policies and regional regeneration has been accomplished, and we now promote modeling the system. Since the system attracts strong interest from local government and residents, it is expected to be a pioneering approach for community environment improvement. A further research study will be required to deepen the modeling.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2010 年度	800,000	240,000	1,040,000
2011 年度	700,000	210,000	910,000
2012 年度	600,000	180,000	780,000
年度			
年度			
総計	2,100,000	630,000	2,730,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：経済学・経済政策

キーワード：地域、環境、コミュニティー、協働、ソーシャル・インクルージョン

1. 研究開始当初の背景

世界経済が様々な面で岐路を迎え、市場経

済の限界と政府機能の再考が重要課題となっているなかで、政府と市場の間を埋める主

体、政府と協働する主体（「第3の主体」）の意義と役割が問われている。経済発展を続ける中国においてもこの問題が益々大きくなっている。移行経済を支える主体としての政府、企業、そして第三の主体としての地域住民やNPO／ボランティアなどの役割と連携の仕組みを構築していくことが極めて重要となっている。特に自然環境や住環境をはじめとする地域環境の再生・整備が深刻かつ緊急の課題となっている。

2. 研究の目的

以上のような背景のもとで、本研究ではNPO/NGO やボランティア、社会的企業、地域コミュニティの役割や機能を検証することにより、中国型の社会経済システムの構築の動向と課題を分析することを目的とする。そのなかで、砂漠化による自然環境の悪化、牧畜の制限による地域コミュニティの崩壊という深刻な問題に直面している内モンゴルを取り上げ、地域環境整備、再生のモデル作りと実践を主要課題とする。内モンゴル自治区・アルホルチン（南チャイダム、ウナガ）における牧畜・農業・林業の複合経営モデルを構築することを目指す。併せて、各レベルの政府機関、JICAをはじめとする日本の機関にもヒアリングを実施すると同時に、本プロジェクトの意義を説明し、ネットワークの構築を目指し、息の長い環境整備のモデル化を目指す。

3. 研究の方法

本研究は、現地調査と政府、企業との協働を中心に実践的な研究を行うものである。内モンゴル自治区（東部・阿魯科爾沁鎮（天山市、チャイダム村、ウナガ村））を事例とし、継続的な定点調査と現地での具体的協働モデルの構築を進めていく。本研究は、平成22年4月以降独自の研究として進めていた日英の研究サーベイ、理論的枠組みの構築、内モンゴル関係者・調査協力者との協議などの成果をもとにしている。政府、企業、NPOなどの活動状況や協働の実態に関する調査、調査を通して政府とNPOの協働の事例について情報収集を行う、地元政府とのネットワークを構築することが主題である。また、理論的枠組みは英国のソーシャルインクルージョンアプローチの手法を応用したものであり、中国における地域環境政策、地域再生に向けた新たな公共の仕組みについて、事例研究を通してモデル化を試みるものである。本研究の目的を達成するためには、理論的枠組みの構築と現地調査を通じた事例研究が二本柱となる。

4. 研究成果

（1）資源開発と環境の悪化

①資源開発の現状と背景

内モンゴル自治区は、中国の省レベルでみた経済成長率がここ数年トップ水準を維持し続けている。その主たる要因は、資源開発による成長である。石炭、石油、レアメタル等の豊富な天然資源を有している当地は、これら資源の大規模開発を進めることにより、省全体としての経済成長率は急速に高まっている。

◆石炭の露天掘り¹



◆草原の真ん中での石炭開発



こうした資源開発を可能にする背景として、地方政府による土地を活用した財源獲得の行動が挙げられる。90年代の半ば以降、土地備蓄制度の導入や土地管理法の改訂などにより、土地所有権の譲渡や開発に関連する種々の権限が地方政府に大きく委譲されることになった。そこで、地方政府は土地使用

¹ 本稿で使用した写真は、筆者が調査段階で撮影したもの、および内モンゴルの社会科学系研究者から提供を受けたものである。

権の譲渡益の獲得や、開発事業からの集積、さらにはその後の税収の確保など、財源拡大に土地を活用する動きを強めるようになった。特に資源開発から得られる利益が大きく、豊富な資源に恵まれている内モンゴル自治区政府、自治区内の旗や自治州、鎮政府は、農民や牧民から比較的安い金額で土地を収用し、農地や牧畜地から商業地や住宅地に地目変更をし、大規模資源開発や商業地、住宅の建設によって大きな利益を獲得する仕組みが拡大している。こうした地方政府の行動が住宅や大規模商業施設の建設を拡大させ、それによってこの地域の経済成長をさらに加速している面もある。その一方で、いわゆる「土地財政」のメカニズムが機能することによって財政収入が大きく拡大していることから、地方政府にとっては大きなメリットがあると同時に、こうした仕組みの拡大を中央政府が規制したり抑制する政策を実行することが困難となっている。

他方、近年急激な砂漠化の進展も深刻な問題となっている。砂漠化によって黄砂が拡大しており、日本にも影響を及ぼす喫緊の課題である。以前は人の膝丈ほどの草に覆われた草原地帯が、急激に砂漠と化しており、自然環境とともに地域経済の衰退にもつながっている。これには農業政策の影響がある。改革・開放以降の中国における農業政策の転換に伴って人民公社が解体されて個別農家が進み、遊牧が減少して牧民が定住することによって牧畜農家となっていった。その際、牧草地（家畜の餌場）は集団所有であったが、羊、牛、馬などの家畜はそれぞれの牧民の個人所有となった。そのため、家畜の頭数を増やすことが収益拡大につながることから牧民の間に頭数拡大競争が広がり、結果として牧草地が荒廃して砂漠化が進んでしまうことになった。いわゆる「コモンズの悲劇」である。

②環境悪化の現状

資源開発を中心とした大規模開発により、自然破壊による砂漠化の拡大や、地域住民の住環境の悪化という負の影響も拡大している。資源開発によって草原が乱開発され、石炭や石油を開発した後の土地をそのまま放置するケースが多く、砂嵐や砂漠化の重要な要因となっている。

また、こうした開発は家畜の放牧地のすぐ隣地で行われているため、家畜が誤って石油池にはまって死亡したり、牧草とともに石油や重金属を摂取して汚染されるケースも後を絶たない。さらに、「コモンズの悲劇」は単に自然環境の破壊のみならず、地域コミュニティも崩壊させることにつながっていき、地域の疲弊を招いた。こうした状況下で2011年5月に、内モンゴル自治区で大規模な

デモが発生し、中国のみならず世界各地にも飛び火するという事件が発生した。

◆草原を石油開発の車が走った跡



◆石油開発の後放置された油池

石油開発後に放置された油井。家畜が誤って飲んだりまったりする事故が相次ぐ



◆石油採掘後放置された場所で死亡した羊



内モンゴル自治区・ウジムチンで開発業者による炭鉱採掘に抗議したモンゴル人の男性が、漢民族の男性の運転する車に故意に引かれて殺害される事件が起こった。これに抗議した内モンゴル人によって各地で抗議活動やデモが発生した。呼和浩特市などでは一時騒然となり戒厳令が敷かれ、鎮静化のために軍隊も投入された。日本でも東京の中国大使館前でモンゴル族を中心とした大勢の人々

による抗議デモが行われた。今回の事件は、漢民族による暴挙とそれに対する当局の不誠実な態度に対するモンゴル族の抗議である。一方で、ここ数年拡大の勢いを増す資源開発によって生活の場である牧草地が荒らされるとともに、開発の恩恵は資源開発業者や政府部門に集中して農民や牧民には利益が還元されていないという積年の不満が爆発したとも言える。また、資源開発による自然環境や住環境の悪化に対してモンゴル族が声を上げると、本来であれば社会問題として扱われるべき問題が少数民族の暴動やデモといった民族問題化されて議論され、腕力で鎮圧されることに対する不満も根強い。以上のように、内モンゴル自治区では資源を中心とした大規模開発により経済は大きく成長しているものの、開発がもたらす負の側面が極めて深刻となっている。短期的な利益獲得のみを目的としてこうした状況を続けることは大きなリスクを伴う。従来から中国で問題となっている地方政府のガバナンスの欠如が引き起こす問題が、ここにも大きく表れた形となっている。

(2) 国内版「南北問題」の存在

中国における経済発展と資源開発の現状を、国際社会における先進国と途上国間の関係の視点からとらえると非常に興味深い。内モンゴルで資源開発の中心を占める石炭開発の現場では、石炭の採掘とともに近隣に発電所が建設されて火力発電が行われている。こうした開発は沿海部の政府資金が投入されたり、沿海部から流入してきた開発業者によって行われている。一方で、ここで発電された電力の大部分は長距離の送電線を通じて沿海地域に安価で供給されており、地元にはむしろ割高な小規模電力しか残らない状況になっている。

◆牧草地を黒煙を上げて走る開発業者の車



すなわち、沿海部の比較的豊かな地域は資金を投じることによって資源開発を行ってエネルギーを獲得する一方で、資源開発地では乱開発と発電という環境悪化がもたらされることになる。また、資源開発の現場周辺では、もともと牧畜によって生活していた住民が土地を手放したことによって生活の糧を

失っており、資源採掘という不慣れかつ過酷な労働に従事する状況が生まれている。

◆開発道路建設による立ち退きの強要



これは、先進国による途上国での資源開発によって、先進国が潤沢なエネルギーを確保する一方で、資源開発国には自然環境や労働環境の悪化という負の影響が残されてしまうという「公害の輸出」とも呼べる状況である。中国では都市と農村の所得格差や、沿海部と内陸部の地域間経済格差の拡大が重大な問題として指摘されているが、資源開発を巡る沿海部（＝エネルギー獲得地域）と内モンゴルのような内陸地域（＝資源開発現場）の間には、「国内版・南北問題」とも言える深刻な状況が生じている。

(3) 地域経済と地域コミュニティ再生の取り組み

①地域コミュニティの再生

「コモンズの悲劇」の結果生じたもう一つの弊害は、地域コミュニティの衰退であった。遊牧を行っていたころには、地域住民がお互いに協力し合うことによって地域コミュニティが有機的に結びつき、牧畜を中心とした地元の経済にも有益な効果をもたらしていた。しかし、先に挙げた改革・開放後の一連の農業政策の影響が牧畜にまで及んだことにより、家畜の個別所有とともに牧草地についても個別に使用権が配分されるようになり、それによって牧民は杭やフェンスで土地を囲い込むようになった。こうした変化が、互いの信頼を失い、警戒心を強めるという事態を引き起こし、地域コミュニティに深刻な悪影響をもたらすことになった。牧戸の個別化、小規模化による地域コミュニティの崩壊である。地域コミュニティの崩壊は地元の生活や文化にも悪影響を与えることは当然のことである。一方、地域経済再生に向けた取り組みにおいても、地域コミュニティの役割が極めて重要になる。そこで、合作社のメンバーや政府関係者を中心に、定期的にミーティングや会合を催し、住民間の情報交換や意見交換の機会を提供しつつ、協働事

業の試みを進めることにより、地域コミュニティの再生を進めている。

②地域経済の活性化—牧畜の変容

砂漠化が深刻化している状況下で、様々な新たな政策が打ち出されている。その一つが信頼関係の崩壊の象徴とも言える農牧の制限と飼育の奨励である。過放牧による牧草地の荒廃が砂漠化の重要な要因であるとの認識からである。昨今、地元政府によって、家畜の頭数制限や放牧の制限などの施策が進められている。こうなると、牧民は牛や羊を飼育しなければならなくなる。それには、畜舎の建設、餌の調達といった経費が必要となるため、家畜を減らさざるを得ない。牧民や牧畜自体を半減させて、飼料用の牧草を育てる農業に移行せざるを得ない牧民が出現している。しかし、多くの牧民は牧草を育てるだけで、飼料を作る技術や知識を持たず、さらには牧草を乾燥させたり保管したりする設備やノウハウも持っていないため、こうした部分は大都市の業者に依存することになる。こうしたノウハウを持たない牧民は、大都市からの業者の出す条件に従わざるを得ず、全くの買い手市場の状況となる。ここでも牧民たちの業者（＝ひいては漢民族）に対する不信感が生まれ、民族対立の一因になる可能性もある。これは、従来の内モンゴルにおける牧畜文化を大きく変化させるものであり、これまでの伝統文化に与える影響を含めて今後の動向が注目される。

一方、近年中国では牛乳を飲む習慣が急激に拡大しており、蒙牛や伊利といった大規模牛乳企業も大きく発展している。そのため、内モンゴル各地では、徐々に乳牛を飼育する牧民が増加している。数年前から政府の推進策を利用して、豪州等から乳牛を輸入して酪農を始めた牧民も多いという。しかしながら、適切なノウハウや技術もないまま始めたため、特に年較差が激しく、特に冬は酷寒の地となる内モンゴルの気候条件の影響が大きく、搾乳がうまくいかなかったり牛の成長がスムーズにいかず、失敗するケースが後を絶たなかったという。こうした思い付き的な政府の政策と無策な牧民の行動によって、牧畜事業に失敗し、大きな負債を抱えるといった状況は過去にも繰り返されており、対策が急務である。そこで、より効率的な牧畜と農業の複合経営を検討し、実行していくことが強く求められている。まずは地域住民が必要な知識や技術、そして経営のノウハウを身に着けることが不可欠となる。しかしながら、教育の機会が限定的であり、水準にも問題があるほか、経済的理由などからも、農業や牧畜に関する技術や知識の醸成や経営のノウハウを身に着けることは容易ではない。そこで、政府、地元住民、企業、NGO、研究者が協働して牧畜と農業の効率的な複合経営モデル

作りのための実践を開始した。家畜の頭数管理と牧草を栽培したり、飼料の製造、販売のシステムを構築し既に試行しているケースや、畜舎を建設して羊や牛の飼育を始めている牧戸も数件出始めている。学術的観点からも地域経済の再生にむけての協働を実現すべく、毎年3回程度の現地視察・調査を行い、地元政府領導、地元住民、日本のNGO関係者、日系企業関係が一堂に会して議論する機会を開催して状況を把握し、具体的な協働の作業を進めている。具体的には、参画している日系企業のビジネスプランを検討し、地元政府からの補助金の獲得の道筋にもほぼ目処がたち、地元住民を組織して合作社を作り、各主体の協働によって牧畜、農業、林業の複合経営モデルを進め、現在進捗状況のデータ収集作業の段階にある。今後はさらに協働を深化させるとともに、現地の状況を綿密に把握することによって、効率的な牧畜と農業の複合経営のモデルを構築し、自治区内の他の地域への拡大を目指している。これにより、自然環境および地域環境改善の取組みを、一地域にとどめることなく広く内モンゴル各地に浸透させ、より大きな効果を得ることが期待される。

◆地元住民、政府関係者とのミーティング



◆日本のNGOによる記念植林の風景



◆植林した苗木の成長の様子



③植林事業の状況

以上のように、内モンゴルの牧畜地域において、牧畜と農業の効率的な複合経営を進めると同時に、地域コミュニティの再生という重要な課題の解決を目指した取り組みが続いている。他方、こうした事業を始めるそもそものきっかけとなった環境の悪化と砂漠化に対する抑止策として、植林事業も進めている。砂漠化が急激に拡大するなかで、以前のような緑豊かな草原を回復することは極めて困難となっている。そこで植林活動を行うことによって少しでも緑を回復し、砂漠化の抑制につなげる取り組みが内モンゴルの各地で広がっている。また、植林された木が成長すれば防風林の役割を果たすことから、砂漠化による砂嵐の被害から地域を保護する効果もある。さらには、順調に樹木が成長すれば、将来的には林業という新たな産業の掘り起しにつながる可能性もあり、これが実現できれば、牧畜と農業、林業の複合経営という新たなステージへの発展も期待できる。現在は地元住民による定期的な植林のほか、我々と NGO による年 3 回程度の植林活動、さらには、NGO の企画による植林ツアーで記念植樹を行うなど、徐々に拡大してきている。

(4) まとめ

以上のように、資源開発による経済成長の裏で進む環境破壊と砂漠化や、地域経済の衰退とコミュニティの崩壊という重層的な課題を抱える内モンゴル自治区における種々の課題を解決するために、アルホルチン鎮において進めている地域環境整備とコミュニティ再生に向けての取り組みを紹介した。環境破壊が深刻化しているが、それを抑止する対策は極めて脆弱である。特に地方政府のガバナンスの問題が深刻であり、解決の道筋は全く見えない。こうした状況を放置することは許されず、各方面の協力体制を構築して少しずつでも改善に向けて具体的に行動することの重要性を痛感し、数年前からこうした取り組みを続けている。現地の特性を生か

した牧畜と農業の効率化を進めることや、地元政府との交渉、地域住民への指導や説得には多くの困難を伴っている。また、植林事業では、植林作業そのものの重労働に加え、植林した樹木の成長を維持、管理していくことも極めて難しく、失敗も少なくない。しかしながら、各主体がそれぞれ有する資源を活用し、協働して取り組んでいくことが何よりも重要であり、こうした取り組みの継続が良い結果をもたらすものと期待している。今回、我々研究者および NGO、地元政府領導、地元住民、そして日系企業関係者が一堂に会する機会が実現できたことは何よりの収穫である。必要なプレーヤーがほぼ揃った。これは、自立と協働によって地域の経済と環境を再生していくという壮大な計画であると同時に極めて公共性が高いものであり、本来は政府の役割の重要な要素である。しかしながら、現実問題として市場が必ずしも十分に機能せず、ガバナンスが効かず政府の失敗も存在する状況においては、地域住民が主体的に行動しながら政府、企業、NPO/NGO などの各主体が機能的に融合して地域再生を実践していくことが、何よりも重要になる。

ここで取り上げた調査・研究は、内モンゴルでの協働に向けた以上のような動きを、ソーシャル・インクルージョンと捉え、その枠組みの中で分析しようとする試みである。加藤(2008)では、ソーシャルインクルージョン・アプローチの特徴として、互惠・互報酬的な複合的性格にあり、公共・市場という行動原理とは異なる、双方向型依存関係が指摘されている。この意味からも、本研究の内容は「新たな公共」とも呼ばれる国際社会で注目される動きとも重なる点が多く、中国の地域社会における新たな動きとして重要な意味を持つものと考えられる。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計 1 件)

①内藤 二郎「中国における地域環境整備の取り組み：内モンゴル自治区における協働の事例検証」、『国際情勢』(82), 45-59, 国際情勢研究所 2012 年 2 月 国際情勢研究会 査読無し

(1) 研究代表者

内藤 二郎 (NAITO JIRO)
大東文化大学・経済学部・教授
研究者番号：50365855