

第 4 章

農村コミュニティによる地域開発

陳 禮俊

はじめに

地域開発において、参加型アプローチ（participatory approach）の概念は、1980年代に脚光を浴び、開発援助政策に大きな方向転換をもたらした。ただし、ローカルコミュニティ住民の参加の必要性和その効果についての議論は、すでに開発理論や開発援助プロジェクトの実践のなかで、長く認識されてきたもので、決して新しいものではない⁽¹⁾。国際連合（United Nations：UN）が1955年に「農村開発とは、コミュニティの積極的な参加をとめない、コミュニティ全体の経済・社会的進歩のための条件を作るプロセスである」と定義していることから、農村開発における住民参加の重要性がこの時期にすでに普遍性をもっていたことがわかる。参加型の農村開発の必要性は、政府による農業部門への過少投資という状況のなかで、農業・農村の停滞解消の手段としての側面ももっていたのである（JBICI [2003]）。また、1970年代以降に代替の開発（alternative development）のあり方を模索する動きのなかで、こうした住民と行政の関係のあり方が論じられてきた（The Dag Hammarskjold Foundation [1975]）。さらに、近年国際社会は農村開発にかかわる環境保全に高い関心を示しており、自然資源管理（nature resource management）や生物多様性保全（biodiversity conservation）に関する国際協力プロジェクト

が他の分野よりかなり多くなっている。

本章では、地域開発におけるコミュニティの役割を、環境の保全と社会の発展という観点から再評価する。とくに、「参加型アプローチ」が自然保護と経済発展の両立を可能にすることを明らかにする。本章の主張は「コミュニティによる参加型地域開発は、伝統社会を守りつつ、環境保全も可能にしながら農村の発展に寄与し得る」というものである。

第1節において、雲山 [2004] にもとづき「草海自然保護区」の取り組みを紹介する。第2節では、貴州での現地調査から得られた「村規民約」の事例を紹介し、最後に、コミュニティと地域開発について論じる。

第1節 草海自然保護区における国際協力

草海 (Cao Hai) は貴州省威寧県内に位置し、海拔は2170メートルに及ぶ高原湖である。湖の総面積は4500ヘクタール、平均水深は2～3メートル、最大の貯水量は1億4000万立方メートルに及び、雲貴高原では最大の高原淡水湖である。ラムサール条約の定義によれば、草海は高原湿地の範疇になっている⁽²⁾。湖面には海菜花 (*Qttelia acuminata*) 等の水生植物が多く、その被覆率は80%に達している。このことから「草海」と名づけられた。

湖内およびその周辺湿地に生息する野鳥は180種、個体数は10数万羽に及び、野鳥王国と呼ばれている。野鳥のうち、国家Ⅰ級重点保護野生動物として指定された種が7種、国家Ⅱ級重点保護野生動物として指定されたのが20数種に及んでいる。また、日中両国政府が締結した「渡り鳥保護協定」の保護対象種227種のうち、50数種がここに生息している。とくに、国家Ⅰ級重点保護動物のオグロヅル (black-necked crane; *Grus nigricollis*) は、中国の固有種であり、草海はその最も重要な越冬地のひとつである (写真1)。

1985年に貴州省人民政府は、オグロヅルおよび草海の高原湿地生態系を保護するために、草海自然保護区 (以下、保護区) を設置した。そし

写真1 オグロヅル



貴州省威寧県草海自然保護区
(出典) Juim Harris (2002) .

て、1992年に国务院の承認により、保護区は国レベルの自然保護区に昇格した。保護対象は、オグロヅルを中心とする希少野鳥と高原湿地の生態系である。草海自然保護区管理局（以下、管理局）の1997年末の統計資料によると、保護区内および周辺地域には14の村、89の村民小組があり、6517戸、2万7229人が住んでいる。そのうち、保護区内に住んでいるのは5334戸、2万3347人である⁽³⁾。貴州省は中国でも最も貧しい省のひとつである。村民の生計は、土地に依存しているが、人口が多いため、一人当たりの土地所有面積は、わずか1ムー以下にすぎず⁽⁴⁾、保護区内および周辺地域の農民の自然資源への依存度は極めて高い。地元村民の自然資源の利用方法は、草海周辺の湿地での耕種農業、草海湖での漁業、家畜飼料にするための湖面に生育する水生植物の採集および保護区周辺地域での放牧等である。一人当たり年収は平均約250元（約3800円）であるが、年収が200元（約3000円）以下の人口は、全体の59.3%を占めている。食糧の生産量は、自給自足には十分ではなく、年間2～3カ月分の食糧を県外から移入しなければならず、中国では最も貧困な地域のひとつとして

知られている（李 [1999]；雲山 [2004]）。

保護区を設置した後、農民による湿地の利用や開墾は違法行為となるため、地域社会にとって深刻な問題となった。たとえば、1991年、湖面の凍結によって、野鳥が農地の作物を食べ尽くしてしまい、損害を受けた農民が野鳥を射殺する事件が発生した。また、1993年の禁漁期に、農民が石を積んだ100艘あまりの漁船で管理局の取締船を包囲する事件も発生した。自然保護と住民の生存問題との調和はコミュニティの大きな課題となった。

1994年、保護区にとって、大きな転換期が訪れた。管理局は、貴州省環境保護局と非政府組織（Non-Governmental Organizations：NGO）である国際ツル財団（International Crane Foundation：ICF）が、トリクル・アップ・プログラム（Trickle Up Program：TUP）と共同で、保護区周辺地域において「山村発展計画」をスタートさせた。この山村発展計画には、「TUPプロジェクト」と「山村発展基金」の2つのプロジェクトが含まれている。

これらのプロジェクトの目標は、コミュニティ住民と環境を調和させ、自然保護と地域の貧困対策を結び付けることによって、保護区の持続可能な発展を実現させることである。そこでは2つの戦略が実施されている。第1に、自然保護とコミュニティの社会発展を結び付けるため、コミュニティ住民に技術と財政的支援を行い、自然環境を保全すると同時に、経済発展の方向を模索することである。第2に、コミュニティ住民を草海の自然保護とコミュニティの社会発展の中心に位置づけ、コミュニティ住民を啓発し、プログラム作り、意思決定、実施等に自ら参加する主人公の役割を担えるようにすることである。その際に、プロジェクトの運営方法は2つある。ひとつは、コミュニティ住民と管理者（行政と管理局）の共同参加方式である。具体的には、共同で研修を行ったり、行政と管理局の管理者の意識改革を促したりして、コミュニティ住民の選択を尊重し、コミュニティ住民の手による自己管理を推進することである。もうひとつは、TUPが世界で推進している方法で、保護区の社会経済状況を分析し、貧困対策のターゲットとプロジェクトを決めて、限られた援助資源を重点的

に投入する方法である。

1. TUP プロジェクト

保護区で実施された TUP プロジェクトとは、貧困に陥った農民が TUP から小額の資金援助を受けて、自然資源に依存しない事業を起し、生計を立てられるようにする事業である。自然資源への圧力を軽減させることによって、自然資源管理と環境保護の目的を達成するこのプロジェクトは、以下の手順で実施された。

第1に、TUP グループを編成する。1 グループは、通常 3～5 人からなっている。

第2に、TUP はプロジェクトの運営資金としてグループごとに 100 米ドルを 2 回に分けて無償提供する。まず、TUP グループは、グループ運営のために必要な知識等を勉強するための研修教育を受け、その後、事業項目を決め、事業計画書を作成する。作成した事業計画が保護区の承認を受けたら、50 米ドルを受け取り、事業をスタートすることができる。

第3に、事業を開始してから 3 カ月後、事業計画にもとづいて、1000 時間以上稼働し、計画が成功だと評価された際、さらに 50 米ドルを渡される。

第4に、事業が成功し、利益が出た場合は、その利益の 20% 以上を次の事業（再生産）に使うことが義務づけられている。

これと同時に ICF は、TUP プロジェクトを順調に実施させるために、技術面からサポートを提供した。具体的には、ICF は雲南省農村発展研究センターに委託し、草海で参加型農村調査法（Participatory Rural Appraisal : PRA）と迅速農村調査法（Rapid Rural Appraisal : RRA）の研修を実施した。また、保護区および威寧県、草海鎮に在住する技術者からなる技術サービスチームを編成し、コミュニティ住民が事業項目の選択、事業計画作成、事業運営等を実施するためのアドバイスや追跡調査を行う技術サポート役にあてた。

2. 山村発展基金

山村発展基金は TUP グループ活動の次のステップともいえ、TUP グループ活動と共に、保護区周辺地域の住民を支援するプロジェクトである。その趣旨は山村発展基金の運用を通じて、貧困に苦しむ農民たちが互いに助け合うことによって、貧困から脱出すると同時に、コミュニティの環境保全に貢献することである。

山村発展基金は、第2章でみたようなマイクロクレジット (micro finance) の性格をもっている。1960年代に「緑の革命」と呼ばれる米の高収量品種が導入されたときに、農民に化学肥料や農薬を導入させ、農作業の機械化を促進するため、政府主導で農業銀行や協同組合が設立されたのが発端である。1970年代にはバングラデシュのグラミン銀行等が登場し、貧困層の自立支援を目的として小口融資の活動が実施された。1980年代になると、金融機関として発展した事例が成功例として取り上げられ、預金サービスの必要性が認識された。

ここではまず、山村発展基金の集金の流れをみることにする。TUP グループ事業がスタートして3カ月後に成功すれば、TUP からさらに50米ドルがTUP グループに援助されるが、TUP グループは、その半分の25米ドルを山村発展基金に贈り、基金の元金にあてる。そして、ICF は成功したグループごとに、100米ドルを山村発展基金として寄付する。また、貴州省人民政府も成功したグループごとに33米ドルの資金を山村発展基金に投入する。このように、ひとつのTUP グループが成功すれば、158米ドルの基金を集めることができる。

この基金の運営については、次のステップがある。まずは、基金グループを作ることである。グループの規模はまちまちであるが、10戸のグループや20戸のグループおよび自然村単位で作ったグループがある。グループの結成は全く自由である。グループの参加者に、基金からそれぞれ10～100元を貸し出すので、基金グループがスタートするときの元金は、たいてい2000元程度である。この基金の管理・運営は、参加者が選出した運営委員によって行うが、管理局は、運営全般に対して監督を行う。そして、

保護区と基金グループとの間で基金グループはスタート前に次の事項を約束している。第1に国の法律に違反しないこと、第2に酒・タバコの売買をしないこと、第3に草海の自然を破壊しないこと、第4に共同で基金の管理に参加し、基金の正常運転を極力維持すること、第5に参加者は自然保護に関する法律と知識に関する研修に参加しなければならないこと、第6に基金グループの参加者は草海保護の義務があることである。

3. プロジェクトへの評価

保護区周辺地域における TUP プロジェクトと山村発展基金の展開は、貧困緩和を糸口に、コミュニティ住民と共同でオグロゾルと高原湿地生態系を保護する役割を果たしている。その成果は、生物多様性を保全するためのひとつの道筋を提示してくれたと思われる。つまり、草海におけるコミュニティベースの環境保全活動の第1歩として、地域の貧困問題に取り組んだ。その結果、事業が高く評価され、社会と経済の面で一定の成果をみせ、順調に次のステップに移行できたのである。

雲山 [2004] は、TUP プロジェクトおよび山村発展基金の自主運営・管理を通じて、コミュニティには、次のような変化がみられたと評価している。第1に、TUP プロジェクトは、コミュニティの農民に事業と資金使用の決定権を与えて、農民が自分で何をするか、どのようにやるのかについて、自分で決めることができるようになった。自主権を与えられることによって、住民の地域での存在感と責任感が強くなった。第2に、コミュニティにおける住民間の関係が改善された。今まで、山村農業はほとんど個人経営によるものであり、住民の間ではあまり交流のチャンスがなかった。山村発展基金の管理・運営によって、住民が顔を合わせて交流するチャンスが増えてきた。第3に、山村発展基金や TUP プロジェクトを通じて、住民の自己管理能力が高まった。第4に、コミュニティと管理局との対立関係が改善された。それに、多くのコミュニティ住民が草海の将来に対して責任感をもつようになった。「草海を保護することは、コミュニティ住民の生産を守ることであり、住民自身を守ることである」。

1994年以前、管理局と周辺地域とは厳しい対立関係にあった。管理局は、オグロヅル等の野鳥のエサを確保するために、魚の産卵期間は草海湖での漁獲を禁止していた。しかしながら、周辺地域の住民がそれを守れず、管理局の定めた禁漁期にも投網漁を続けていたため、管理局は農民の漁網を没収しようとして、農民との間に衝突が多発した。このように、長い間、管理局とコミュニティ住民は草海湖の自然資源利用をめぐる対立し続けていた。しかし、TUPプロジェクトが実施されることにより、管理局とコミュニティとの対立関係は少しずつ緩和されてきた。さらに、保護区はもともと草海湖を中心とした自然保護地域であるが、保護区内で多くの住民が生産活動を営んでいるため、鳥類の繁殖に悪影響を与えている。この状況を改善するために水鳥繁殖区を設ける必要性があった。草海湖の簸箕湾は水鳥繁殖地としての条件を備えているため、管理局は以前からそこに水鳥繁殖区を設置する意向があった。1999年5月、管理局側が住民に水鳥繁殖区計画を提案すると、ただちに住民側の賛同を得て、その後まもなく、住民たちが自らの手で企画、設計、管理する水鳥繁殖区が誕生した。

このプロジェクトの成果について、本章では以下のようにまとめることができる。第1に、貧困緩和とコミュニティの社会発展が達成できた。第2に、住民参加方式は、コミュニティ住民の自己開発により、自信と能力が高められた。村民は主人公の立場で参加することを通じて、自ら調査、分析、計画、行動する能力を高め、事業の選択、実施、管理の能力を身につけることができた。第3に、山村発展基金では、コミュニティ住民が組織、管理制度、資金と利息等の運営を通じて、互いに協力する機会がもたらされ、住民間の団結力とコミュニティの自己管理能力が高まった。第4に、コミュニティ住民の環境保全の意識が高まり、コミュニティ住民と管理局の間のパートナーシップが形成された。つまり、教育研修と貧困緩和プロジェクトによって、コミュニティ住民は保護区の環境保全と自分の生活との密接な関係や、管理局の事業の進め方を理解し、互いに環境保護のアイデアを出し合えるようになったのである。

第2節 村規民約による森林保護⁽⁵⁾

「村規民約」とは自然村である村寨(そんさい)・村落(共にコミュニティを意味する)の共同利益を守るうえで、行政側が管理し難く、村民側も管理できないことに対して、大衆聴聞の方式によって、定められた規約である(写真2)。村規民約は、村寨・村落共同体と村民自身が村民の行為を規制するもので、村の伝統的な生産方式、慣習や地域文化の下で、村全体を管理する規約である。規約の内容は、社会秩序の維持、村民財産の保護、農業生産の保障、森林資源の保護等の内容を含み、国家の法律・法規が行き届かないところを補完する役割をもつものである。

都匀市は貴州省中部にあり、貴州省黔南ブイ(布依)族ミャオ(苗)族自治州の中心町である。2004年現在、全市は20郷(鎮)、262行政村を直轄し、総人口は約43万人である。そのなかで、ミャオ族、ブイ族、スイ(水)族、トン(侗)族等が総人口の60.4%を占めている。村規民約は、都匀市の少数民族地域で、長い歴史をもっているものである。

1. 村規民約の歴史変遷

都匀地域には、ブイ族の先祖の血縁関係による組織(「榔団(ろうだん)」)があった。「榔」とは、ブイ族での「エリート」に対する呼び名であるが、社会発展にともない、榔団は徐々に地域と結び付いた組織になり、結局、ひとつまたはいくつかの自然村から集合され、現在に至るまでブイ族の基層社会に存続している。榔団のリーダーは、「榔頭」、「団首」と呼ばれ、その任期は規定されている。榔頭は調和能力をもつ者で、一般的には各村のエリートから立候補者を選出した後、各農家の家長(戸主等)が参加する榔団大会を通して選出される。榔団には「榔規」と「団約」があり、ブイ族全員にこれを遵守することが義務づけられ、違反者には厳しい処罰を科す。清末期から民国初期にかけて、都匀市の一部の地区では、村寨が森林保護の村規民約を作成しており、「法榔」と呼ばれている。そのような「榔規」、「団約」、「法榔」が長期間の変遷を経て、徐々に「村規民約」に変わっ

てきたといわれる。

村規民約のなかには、環境保全にかかわるものが少なくない。たとえば、凱口鎮平新村平寨村民小組には、清道光2年（1822年）6月29日に完成した石碑が残り、そこには「法於后世」（後の世代・子孫のための基準・規範として従うべき決まり）という文字が刻まれている。その碑文の内容には、祖先たちの本籍、略歴のほか、馬・牛・穀物等の窃盗、隠匿賭博、いじめ行為、森林の不法伐採等の不良行為に対して、厳しい懲罰方法等が決められてあった。そのなかの森林の不法伐採に対する処分は次のとおりである。

「山場の樹木を伐採した者には銀1銭2分の罰金を科す」

また、石龍郷塘滂小地方村では、石碑をみつけた。その上には、「水班碑記」（水資源管理班がこの碑を建てた歴史的背景・目的を説明する石文）という文字が刻まれている。碑を立てた時期は民国9年（1920年）2月19日、石碑にある森林保護に関する内容は次のとおりである。

「山の柴木、果樹園の果物、森の中の笋・竹の子、田んぼの稲等を盗む者に、紅銀3銭6分の罰金を科す」

上記の2つの石碑は、清末期と民国初期の村規民約である。石碑の約款をみると、これらの規則は、住民が討論して決められたものとわかった。その内容には社会治安を規定し、村民の財産を守るほか、いずれも森林資源を保護する規定が記載されている。そして、関連約款を違反した場合、金銭的な処罰を科すことが具体的に規定されている。これらの罰則が果たして厳しいか否かは、年代を遡って評価するための統計資料が入手できなかったが、自然資源管理システムが当時すでに確立していたことが確認できる。

1949年に中華人民共和国が成立してから、「文化大革命」（1966～1976年）が収束するまで、中国の農村では、土地改革、互助組、合作社、人民公社等、

土地と森林の所有制に関する一連の改革が行われた。また、10年にわたる「文化大革命」の動乱のなか、村規民約が無視され、破壊された森林資源も少なくなかった。しかしながら、一部の村寨は森林と社会秩序を守るため、継続的に村規民約を作成し実行し続けてきた。たとえば、凱口鎮平新村では、1950年代の「高級農業生産合作社（人民公社）」の時代に、村規民約を作成した事例がある。ただし、当時は村規民約といわずに、「榔規」と呼ばれ、その後、村規民約と呼ばれるようになった。ほかにも河陽郷包陽村では、1966年4月30日に、5つの組（現在の村民小組）より、3～4名の代表を派遣して、当時の社会主義教育作業組長の指導の下で、合理的に森林の所有権を分けることを決め、「河陽公社包陽大隊における森林の所有権および管理制度に関する若干の規定」という村規民約を作成した。当時、この管理制度に署名した者は19人であった⁽⁶⁾。

この管理制度は森林の所有権と管理事項について、明確なルールを明文化したものである。森林の所有権は、「共同森林は過去の4つの実績（人民公社の規模を調整したときの、生産隊の労働力、土地、耕畜、農具についての実績）にもとづいて個別調整を行い、自然村、自然地形および田や畑の地形に沿って、各生産隊に公平に配分し所有する」。また、森林管理についての規定は、以下のとおりである。

「森林保護は各生産隊の森林保護チームと1名のチームリーダー（組長）の下で行われ、林業の生産計画および季節の需要に応じ、人工植林および保護活動を行い、この事業に必要な「工分」⁽⁷⁾は当該年度の分配の対象となる。放火、森林破壊、伐採、竹の子を無断採取する等の行為を厳しく禁ずる。チームのメンバーはお互いに思いやりをもち、お互いに管理・監督すべきで、決して無断で森林を伐採し破壊してはならない。また、「封山育林」の区域内では、人と家畜の立ち入り、放牧、耕地の開墾、開拓等の行為を禁ずる。生産大隊は、森林保護リーダーチームを組織し、各生産隊は森林保護チームを組織する。森林保護チームの役割は、森林資源管理システムの実施状況を監視し、森林伐採・利用を全面的に監視することだ」

この村規民約は「文化大革命」の前夜に作成されたが、その後、中国全土は10年にわたる動乱に陥り、都匀市も例外ではなかった。各村寨・村

落の既存の村規民約は、事実上、実行不可能になったのみならず、政府が作成した法律・法規も結局守られず、森林資源は再び破壊された。

文化大革命後、中国は改革開放を実施した。農業生産責任制度を推進し、家族生産請負制という新たな農業経営方式を導入した。森林政策は林業の「3つの定（山権・林権の安定、自留山地の画定、林業生産責任制の確定）」を実施し、かつての人民公社あるいは生産大隊による集団経営から、村民小組あるいは農家による小集団経営へと転換した。森林の経営権・収益権は、村人自身の利益と緊密に結び付くため、村民小組と農家は森林資源の保護に関心を持ち始め、村規民約は再び重視されるようになってきた。

温（2004）は、凱口鎮平新村における、改革開放以来作成されたいくつかの村規民約を集めている。それによると、作成時期はそれぞれ、1984年5月、1992年10月、1997年1月および1998年3月である。前の2部は手書きで、後の2部は印刷されたものである。これらの村規民約は、村民委員会の手により作成され、その内容は社会秩序の維持、家畜の窃盗防止、林木の伐採、山林火事の防止等広範囲にわたっている。また、1998年の村規民約は、より進歩した「封山育林森林保護公約」であり、7条の約款によって構成され、無断伐採の禁止、伐採許可証制度、森林区域内の採石・開墾禁止等の内容が盛り込まれている。

村民委員会のほかに、都匀市数多くの村寨・村落も、村民が自主的に村規民約を作成し、かかる村規民約を「組規民約」と呼ぶ人もいる。凱口鎮平新村を調査したとき、温氏はまた、平新村上拉弁と下拉弁の2つの村民小組が共同で作成した村規民約を入手した。現地調査によって、平新村上拉弁と下拉弁のそれぞれの共有林は互いに隣接し、森林資源を利用する際に、緊密な関係をもっていることがわかった。両村民小組の共有林と村寨を有効に管理するため、両者の村民代表が協議し、1990年8月15日に平新村上拉弁と下拉弁が共通の村規民約を公表した。その内容は、10条の約款によって構成され、森林保護、窃盗禁止、賭博禁止、電気と水利施設の保護のほか、農具・作物保護等も含まれている。この村規民約に上拉弁組の村民代表12名と下拉弁組の村民代表15名が署名した。2000年8月4日、上拉弁組は再び新しい管理制度を導入した。この管理制度は事実上

以下で述べる「組規民約」に相当し、おもな内容は森林保護、窃盗禁止、公共衛生の維持、道路・水利施設の保護、賭博禁止のほか、集団公益活動への参加に関する規定も盛り込まれている。

2. 村規民約の種類と制定過程

村規民約の種類と制定過程は以下の3つに分類することができる。

第1に、村民小組が制定した「組規民約」がある⁽⁸⁾。調査地域の村郷(鎮)では、多くの村民小組は組ごとに組規民約を制定している。この種の組規民約の制定過程は、一般に村民小組の組長、または村民の提案により、村民小組大会が開催される。公開の場で、村民たちと一緒に具体的な約款を討論し、文書化した後、最終的には全小組メンバーに布告し、全員が守らなければならない決まりとなる。さらに村民小組は、その組規民約を複写して、組内の各農家に1部ずつ配布すると同時に、ほかの村民小組にも各組に1部ずつ配布する。組規民約の規約のほとんどは村民小組の構成員と密接な利害関係をもつため、その拘束力は最も大きいと思われる。

第2に、村民委員会が制定した村規民約がある。一般に、村規民約は村民委員会が村民小組長を招集し、約款の内容を討議した後、村長、村書記等の幹部がその内容を整理して、郷鎮人民政府、あるいは林業管理部門へ報告し登録するものである。この種の村規民約は、各農家に1部ずつ配布することもあるし、村民小組に1部ずつ配ることもある。また、掲示板、あるいは村の出入り口に石碑を立てて、その内容を掲示し全村民に告知することもある(写真2)。

第3に、上級政府の指示により制定した村規民約がある。中央政府や省・県人民政府等が決められた任務を果たすため、あるいは決められたプロジェクトを実施するために、各郷鎮人民政府が制定した村規民約もある。この類の村規民約は、一般的に上から下へ、すなわち、トップダウン方式で、上級の郷鎮人民政府が制定した村規民約に、それぞれの村民委員会がさらに、その備考欄に各々の特殊な状況を書き加えるものである。したがって、この類の村規民約の内容と書式は普遍性をもっており、行政命令に近

写真2 村規民約（貴州省）



中国贵州省铜仁地区沿河土家族自治县
（出典）筆者撮影（2006年11月）。

いものとなっているが、事実上、その拘束力は組規民約と村規民約に及ばないと思われる。

3. 村規民約の執行

調査地域における村規民約は、大部分の村民の支持を得ているが、規約に違反する者もいる。ここでは、違反状況と処理方法等の事例を紹介したい。

（事例1）1981年、凱口鎮平新村で、村民のW氏は自家保留地で杉の木を伐採したことを認めた。そこで、村規民約の約款にもとづき、村長は彼に40元の罰金を科した。W氏が処罰されたことは、コミュニティ住民にとって、大きな教訓となり、20数年経った現在でも不法に木を伐採することは一度もないという。

(事例2) 石龍郷塘榜村は、1994年に制定した森林管理規定には、山を焼いて荒地を開墾すること、コミュニティと他人の木を伐採することを禁ずる項目がある。「木を1本伐採すると、3本を植え直し、並びに5元の罰金を科す」という規約にもとづき、違反者を処罰することができる。この村規民約が制定された背景のひとつとして、1990年頃、一部の農家が木を伐採して、農地を開拓したり、レンガや木炭を焼いたり、採石する等の開墾行為を行ったため、森林資源破壊につながる問題が浮上していたことがあげられる。問題を解決するため、コミュニティの長老は、コミュニティの森林資源管理規定を設けるように呼びかけた。この規定が制定された翌年の1995年から2000年までの5年間に、コミュニティで規定に違反した村民が処罰された。たとえば、1996年4月にある村民は、同村のT氏が森の木を切っていることを目撃した。この村民は、T氏に木を切るのをやめるように勧告したと同時に、村民委員会に報告した。結局、T氏は村民委員会から、罰金30元を支払うように命じられた。また、2000年8月に、別のT氏は、伸びてきた木の枝が自分の野菜畑をさえぎることから、野菜作りに影響を与えていることを口実に、その木の枝を切ったのみならず、この木を丸ごと倒した。この行為は村民に摘発され、上記の山林管理規定にもとづいて村民委員会から罰金80元が科された。

(事例3) 1991年に、河陽郷旧司村で、村民のS氏は、村民W氏の自家保留地から、松の木を伐採した。S氏が切った木を家に持ち帰ろうとしているところを、W氏にみつけられた。しかしS氏は、不法伐採の行為をなかなか認めなかったため、W氏は村民小組にこの件を持ち込んだ。しかしS氏はなお、伐採を認めようとはしなかった。村民小組はしかたなく、切られた木を伐採現場に運び、この木と一致した切り株をみつけたため、S氏は、ようやく伐採を認めた。結局、旧司村が制定した村規民約により、S氏は村民委員会から罰金200元を支払うように命じられた。

正確な統計資料は得られないが、前節で述べた草海自然保護区管理局の1997年末の統計資料から推測すると、1990年代における貴州省都匀市周辺農村の一人当たりの年間所得はおよそ300元（約4500円）から400元（約6000円）であろう。そうだとすれば、この地域のコミュニティ住民が森林資源管理規定に違反した場合の処罰は相当高いものと思われる。

4. 村規民約の役割への評価

村規民約は一般に、村民小組が制定した組規民約と村民委員会が制定した村規民約を指す場合が多い。少数民族地域における村規民約、とくに、組規民約はほとんどが「村」と「小組」の幹部が中心となって、ボトムアップ方式で制定されたものである。村規民約を制定する際に、コミュニティ住民はその意思決定の過程に参加しており、村民の意見を反映することが可能であると同時に、政府部門の承認が得られるため、強い拘束力があり、その実施の効果も顕著であると思われる。しかしながら、村規民約の役割を客観的に評価する尺度がない。

筆者が貴州省の少数民族地域を調査した際に、コミュニティ固有の村規民約のなかで、森林資源保全の意識はかなり定着していることがわかった。森林資源を保護し、違反者に対して、適切に処分を行ったため、調査地の村寨・村落およびその周辺では、自然環境が相対的に良好に維持されていると思われる。たとえば、2006年11月の調査地である貴州省銅仁地区沿河土家族自治县は、1957年の大躍進政策において、中国全土で展開してきた「一村一鉄鋼工場」の下で、森林がむやみに伐採され鉄鋼生産の燃料となり、禿になった山が後を絶たなかった。しかしその後、村規民約が再び実施されている村寨・村落では、その周辺の森林や植物の生態が回復しつつある（写真3・4）。

写真3 中国内陸農村（貴州省）の植被の状況（1）



中国貴州省銅仁地区沿河土家族自治県
(出典) 筆者撮影 (2006年12月)。

写真4 中国内陸農村（貴州省）の植被の状況（2）



中国貴州省銅仁地区沿河土家族自治県
(出典) 筆者撮影 (2006年12月)。

おわりに

以上の考察より、以下のように本章の結論をまとめることができる。

第1に、地域密着型・住民参加型の環境保全は、地域住民の生活や経済活動の範囲内において、有効性をもつ。草海自然保護区における地域共同管理の事例と、都匀地域の村規民約による森林資源保護の事例は、いずれも村寨・村落（行政村，自然村）の規模を基本単位として行われたものである。地域に密着することは、利害関係者の参加意識に、非常に大きな影響を及ぼし、また、村寨・村落の範囲においてコミュニティが共存しているようにする相互扶助的な伝統は、環境保全にも強く作用したと考えられる。

第2に、地域密着型・住民参加型の環境保全という手段は、伝統、科学、技術、行政等多くの提供源の知識を取り込むことにより、問題解決の手段の優先順位を決める際に、統合的なアプローチが可能になる。草海自然保護区におけるコミュニティと管理局との共同管理の事例から読み取れるように、NGOは援助活動のなかで、実に重要な役割を果たしている。行政がNGOの助言に従ったり、NGOと共同でコミュニティの環境保全プロジェクトに資金提供を行ったりしている。これによって、生態系や自然資源の管理システムは社会面、環境面、経済面でより効率的に行われた。草海自然保護区における地域共同管理の事例では、コミュニティの環境保全にかかわる開発援助計画に関して、大部分の管理と実施は、非政府組織（NGO）である国際ツル財団（ICF）とトリクル・アップ・プログラム（TUP）がコミュニティ住民と共同で行っている。このモデルではコミュニティの自然資源を効率的に利用し、より有効に管理することが可能なので、多くの地域の貧困緩和に役立つプロセスだとみなされている。これらの、環境保全政策によって農民の収入増に成功した村寨・村落では、地域の社会発展に行政や開発援助組織の政策が果たす役割を顕著に見て取ることができる。

第3に、コミュニティの伝統的な生産方式、慣習や地域文化が環境保全に果たす役割や、行政とのかかわりが把握できた。都匀地域の村規民約による森林資源の保護の事例からは、コミュニティの伝統的な社会構造（社

会の伝統的なリーダーや住民組織、村規民約)が現在も認められる。この伝統的な構造は行政による政策と対立するものではなく、共存・補完するものである。したがって、環境保全がコミュニティにとって、貢献的に作用できるかどうかは、コミュニティの主役である地域住民や地域社会といった主体が、自分の意志にもとづいて自発的に自然資源の利用や生産方式をコントロールし、自律的に行動する力を有するかどうかにかかっているとと思われる。コミュニティの伝統的な社会構造の役割を生かすことによって、生態系や自然資源の均衡を維持することは不可能ではない。

以上の3点から、コミュニティによる参加型地域開発は、伝統社会を守りつつ、環境保全も可能にしながら農村の発展に寄与し得ると結論づけられる。

最後に、本書第3章で指摘されるように、経済的に貧困な内陸農村から豊かな沿海地域への労働移動は顕著になりつつある。この激しい地域間の労働移動の現象は、少数民族地域のコミュニティにも大きな影響をもたらしかねないと思われる。とくに、少齢・高齢化が進むコミュニティにおいて、人口構造の変化は、共存していこうとする相互扶助的な伝統的な生産方式、慣習、地域文化や村規民約の継承に支障を与えることは避けられないものであり、その解決の糸口のひとつとして、行政側の役割は重要だと思われる。

すでに一部の地域では、行政が伝統的な相互扶助システムや村規民約の有効性を再評価し、既存の法律と同等な効力をもつことを認めている事例もある。この動きは、少数民族地域における環境保全と社会発展に対し非常に有意義だと思われる。しかし、多くの地域では、まだまだ少数民族の伝統的な生産方式、慣習や地域文化を軽視する傾向がみられる。とくに、地方政府は限られた行政資源や財政の下で、深刻化しつつある環境問題や社会問題に取り組まなければならないため、既存の行政制度では対応しきれない問題が顕著となっている。この部分を伝統的な相互扶助システムや村規民約によって補完できるのではないかと考える。

〔注〕

- (1) たとえば、イギリス政府がインドやアフリカ等の旧植民地で推し進めた「農村開発運動 (Community Development Movement)」や、フランス旧植民地における Animation Rurale (Extension Service) プログラムのように、1950年代に行われた発展途上国の農村開発プロジェクトのなかで、住民参加の重要性への認識がすでにみられる。
- (2) ラムサール条約は正式名称を「特に水鳥の生息地として国際的に重要な湿地に関する条約」といい、1971年にイランの地方都市ラムサールにおいて、締結されたことから、通称「ラムサール条約」と呼ばれている。ラムサール条約は、その目的のために、多くの国が締結している国際条約である。この条約では、それぞれの加盟国が、国内法で登録湿地を保全することを義務づけているが、この条約における湿地保全の基本原則は、湿地を単に保護地域に定めて、人々の立ち入りを禁止する等の保存施策を実施するだけでなく、湿地の生態系を維持しながら、湿地の有形・無形の資源を、持続的に利用・活用する「賢明な利用」にもとづくものである。
- (3) 中国では、一般に、「省」の下で、実質的な行政活動を担当する機関である「県」の下部の行政機関が「鎮」や「郷」といった、ひとつ、または複数の市街地および村寨・村落により構成される地域である。そして、小都市の人口集中地域を「鎮」、農村のそれを「郷」と呼んでいる。さらに、その「郷」のひとつ下の行政機関が「行政村」であり、国家が住民による自治を保障している「居住区」に当たる。また、「行政村」はさらに、小規模の複数の「自然村」から構成されているのが普通である（第1章図1参照）。
- (4) 1ムー（畝）は、666.6平方メートルである。1ヘクタール＝1万平方メートルは15ムーである。
- (5) 筆者は2004年12月6日から8日まで、中国貴州省で行われた国際シンポジウム「中国西部大開発戦略と貴州省一大学間連携と人材育成」に出席した際に、中国貴州省の「村規民約」の研究に携わっている貴州大学林学院の温佐吾教授と交流する機会を得た。温氏は大学での教育研究に従事しながら、貴州省を中心に、さまざまな参加型アプローチの農村開発プログラムに参画し、造林技術や森林成長の計量分析にも携わっている。この国際シンポジウムの後、貴州省黔南布依族苗族自治州都匀市凱口鎮の農村を訪問し農村社会経済調査を行った。突然の訪問にもかかわらず、村の人民政府（役場）の幹部や農家の方々が温かく迎えてくれた。その後、筆者は2005年11月27日から12月8日、2006年2月25日から3月5日および同年の3月23日から3月31日の間に、それぞれの調査目的・地域は若干異なるが、合計4回貴州省を訪れた。ここでは、貴州省都匀市凱口鎮の農村で入手した村規民約について、森林資源管理にかかわるものを中心に考察を行いたい。なお、日本では中国の村規民約にかかわる研究論文・文献はまだ少ないと思われる。
- (6) 居民委員会が中国の都市部における住民組織だとすれば、村民委員会は農村部における住民組織である。村民委員会に直接かかわる法律は「村民委員会組織法」であり、1998年に頒布されており、1954年以来存在し続けた村民委員会よりは、形式的には歴史が新しい。しかし、いずれの組織も「自治組織」といいつつも、末端の政府組織の指導により活動している点は共通している。

- (7) 「工分」は、中国の農民の義務労働の単位である。中国の農民には、「義務工」（5～10日、主として学校の補修等）、「蓄積工」（10～20日、主として農田基盤整備等）として、年間15～30日は、無償で労働を提供する義務がある。労働供出を金で徴収する場合もあり、年間64億元（一人当たり6.9元）が徴収されたとする報告もある。
- (8) 村民委員会の下に、いくつかの村民小組が設けられている。

〔文献リスト〕

〈日本語文献〉

- 温佐吾 [2004] 「少数民族地域の村規民約と森林資源の保護—貴州省都匀市における調査報告」, 国際シンポジウム「中国西部大開発戦略と貴州省—大学間連携と人材育成—」, 2004年12月6日～8日。
- 雲山蘇 [2004] 『自然環境保護における地域住民参加の条件と課題—中国自然保護区の事例から』, 客員研究員報告書, 独立行政法人国際協力機構国際協力総合研修所。
- 国際協力銀行開発金融研究所 [2003] 「参加型アプローチの費用便益分析—概念整理と推計の枠組み—」, JBICI Research Paper No.21。

〈英語文献〉

- The Dag Hammarskjold Foundation [1975] “Dag Hammarskjold Report on Development and International Cooperation,” prepared on the occasion of *United Nations General Assembly* (New York, 1 to 12 September, 1975) , Uppsala: The Dag Hammarskjold Foundation.
- Young, S. S. [2002] “Nature conservation through poverty alleviation: China's Cao Hai nature reserve,” *Sextant*, 12 (1 & 2) : Cover, 9-16.

コラム：雲南省の少数民族と棚田



中国雲南省の調査地にて、少数民族・長角苗族の皆さんと（左端が筆者）。独身の女性は水牛の角のような木製の飾りに自分と先祖の髪の毛、黒い毛糸を巻きつけておしゃれをする。

2000年に行われた第5回人口センサスでは、中国の総人口は12億9533万人に達し、このうち漢民族が91.8%、少数民族が8.2%（1億643万人）をそれぞれ占めている。雲南省では、少数民族の多様性は、雲南の自然環境と深くかかわっている。中国の諺に「一山分四季，十里不同天，一山不同族」というものがある。これは、雲南省の自然環境と生活環境を例えている。つまり、「ひとつの山だけで四季に分かれ，十里以内でも気候や空模様が違う。同じ山に住んでいる人でも民族が違う」というほどである。少数民族のハニ族が暮らす雲南省南部の哀牢山脈地域には、見渡す限りの棚田が広がる。棚田は、急峻な地形を巧みに利用した農業生産活動の場として、国土、環境の保全、農村の美しい原風景の形成、伝統、文化の継承など多面的な機能を発揮している。ハニ族の棚田には1300年あまりの歴史があり、民族の伝統的な生活環境、農耕文化の象徴となっている。また、棚田は近年、国内・海外観光客向けの新たなスポットになっている（本書表紙）。