

生態系保全のための国際援助，地域環境
ガバナンス及び地域の持続可能な発展：
中国における草海自然保護区の事例*

陳 禮 俊

Abstract

With the international community clearly interested in environmental protection associated with rural development, the number of international aid projects on natural resources management or biodiversity protection has significantly grown, more than the number of projects in other fields. This paper takes a case of development assistance for biodiversity protection and poverty reduction at Guizhou Province in China. It examines not only the role of development assistance in reducing poverty with a goal to protect wild birds and broader biodiversity, but also actual activities which took place. The purpose of this paper is to show, through case analysis, how international aid efforts with a main goal of protecting the ecosystem can overcome unique difficulties that arise due to the fact that they must also reduce poverty. This paper argues that community-based regional development can contribute to the development of agricultural communities while preserving both traditional society and the environment. Environmental protection based on resident participation and close connection with local communities is effective even in areas of China as long as local residents have long conducted economic activities for their livelihood there.

Key Words: wildlife, conservation, local environmental governance, local sustainable livelihoods, participatory approach, non-governmental organizations

* 本稿は、科学研究費補助金・特定領域研究・課題番号：18078002、山口大学日中交流基金及び山口大学経済学部学術振興基金による研究成果の一部である。

1. 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と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中で、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⁾。国際連合が1955年に「農村開発とは、コミュニティの積極的な参加に伴い、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持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中で、農業・農村の停滞解消の手段としての側面も持っていたのである (JBICI[2003])。また、1970年代以降に代替の開発 (alternative development) のあり方を摸索する動きの中で、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 Hammarskjöld 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、自然資源管理や生物多様性保全に関する国際援助プロジェクトが他の分野よりかなり多くなっている。一方、開発途上国に住む人びとの多くは生態系に直接依存して生活をしている。環境保全のためには、住民主体で、持続可能な地域づくりをしていくことが求められる。途上国で貧困を削減し、環境を保全するには何が必要だろうか。また、非政府組織 (Non-Governmental Organization: NGO) や市民社会の役割は何だろうか。これらの研究課題は、今後の国際援助の在り方に大きな示唆を与え得るだろうと思われる。

松井・申 [2007] が指摘したように、NGOは国によっても時代によっても、実に多様な形で存在している。世界の各国では、それぞれの国の歴史的・文化的・社会的条件に基づいて、様々なNGO活動が展開されている。中国では、

1) 例えば、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」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中で、住民参加の重要性への認識が既に見られる。

1978年から改革開放の時代となりその社会は大きく変容してきた。80年代以降の市場経済へのシフトとともに多様な経済主体が形成され、政府だけの社会の仕組みがもはや限界にきたことで、社会公益的性格の民間団体に発展の余地を与え始めた。

本稿は、生物多様性保全と貧困削減に関わる開発援助の事例研究である。中国の最も貧困と言われている省の1つである貴州省を対象地域として、野鳥保護といった生物多様性の保全を目的とした貧困削減における開発援助の役割と活動の実態を検討していく。従来単なる貧困削減を目的とした開発援助とは異なり、こうした生態系保全を主たる目的とした国際援助は、まず貧困削減の課題を克服しなければならないため、独自の困難さがあったと思われる。

本稿の目的は、「生態系保全を主たる目的とした国際援助が、貧困削減の課題を克服しなければならないために直面する独自の困難さ」をどのように乗り越えることができるのかを、事例研究を通じて明らかにすることと、その過程での貧困削減における参加型アプローチの有効性を検証したい。本稿の構成は、まずNGOにおける貧困削減と環境保全の接点について検討する。次に雲山 [2004] 及び陳 [2008] に基づき「草海自然保護区 (以下、保護区)」の取組みを紹介し、地域開発におけるコミュニティの役割を、環境保全と社会発展という観点から再評価する。特に「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と同時に、李・劉 [2006] 及び劉 [2006] が1994-2005年の間に草海で推進したコミュニティ発展と自然保護運動をまとめた先行研究を検討する。最後にコミュニティ、地域開発及び国際援助について論じることにした。

2. NGOにおける貧困削減と環境保全の接点と国際協力及び中国の現状

国際社会が抱える多種多様な問題に関して、国際協力分野のNGOの役割は拡大の一途を辿っており、援助国にとっても国際援助機関にとっても国際協力NGOとの連携が重要な課題になっている。例えば、国連ミレニアム宣

言は、国連強化の方策として国際協力NGOとのパートナーシップを重視し、「民間部門、NGO及び市民社会一般に対し、国連の目標と計画の実現に貢献する、より大きな機会を提供することを決意する」との考えを明記した。

貧困削減は、これまで発展途上国では、経済発展政策に取り残された人々の救済、また国家の中で発生する深刻な人権侵害への対応を、国際社会が乗り出すことによって始まった。貧困削減への取り組みは、常に「人間的な社会のあり方」といったところにあった。しかし、グローバル化の広がりの中で、貧困削減は国家内だけに留まらず、国家間の複雑な因果関係によって生み出され、包括的に考える必要が生まれている。また第2次大戦後行われてきた援助も、支援を行う国家の都合が優先される欠点があり、十分な効果を挙げられずにいると言われている（北橋 [2009]）。

これまで貧困削減に対応するNGO、いわゆる「開発NGO」は、人間社会の動きに注目し、目に見える人間行動や反応に対応すればよかった。また、住民のコミュニティのサイズから問題を理解しがちであった。しかし、可視化しにくいグローバルな環境問題を念頭においた対応が迫られており、これを従来の活動の中に組み込んで対応を進めていくことが重要である。一方、環境問題はこれまで資源の独占、局所的な自然破壊や公害といった問題であったものが、経済の国際的広がりとともに、複雑に要因が絡み合う「複合的」かつ「トランスナショナル」な環境問題が深刻化し、また、国を超えて共通した問題が発生している。その典型例が「気候変動」であり、「生物多様性」であり、「砂漠化」の課題でもある。そのため、国内で発生する課題であっても、NGOは国際的な視点をもった活動形成が必至である（北橋 [2009]）。特に本稿で検討する野鳥保護及び貧困削減の複合的な問題はまさにその典型的な事例で、繁殖地と越冬地・生息地はそれぞれ異なり、しばしば国境を越えるため、環境ガバナンス及び生物多様性保全の視点から、保護対象である野鳥の生息範囲及び越冬ルートの自然環境の保全に、関係諸国・地域等からの多面的な協力が必要としている。

北橋 [2009] の指摘によると、これまでグローバルな環境問題にかかわる

NGO、いわゆる「環境NGO」は、経済活動等に起因する環境破壊や汚染を防ぐための監視、告発、関連する会議等のロビー活動を通して、影響力を行使してきた。国内の公害問題、ゴミ問題において、それらの活動は非常に有効であったが、国際的な環境問題では、実際に課題が発生している場合は開発途上国現場のコミュニティであることが多い。そのため、その対応方法は現地住民が理解し、行動できるものでなくてはならない。

グローバル経済とグローバルな環境問題が世界各地に大きな影響を与える現在、人類が予想困難な社会変化を次々と生み出している。例えば、ダルフール紛争は気候変動に伴う深刻な干ばつと食糧不足が大きな要因であると言われている。このような急激な気候変動は、環境難民を生み出すと警告している。その変化に迅速に対応できるのは、潜在的な経済力、政治力をもった少数の人々であって、そうした社会基盤、能力を持たない開発途上国の住民は、年々環境の変化を強く受け、社会的・経済的な格差が広がっている（北橋 [2009]）。

中国では、1980年代以降、改革・開放に伴って中央集権的な社会・経済的管理機能の分権化を進める中で、政府の公益的な機能を補完・代替するような社会団体が党・政府の現職・退職者らによって設立されてきた。このような社会団体は業務主管単位と密接な協力関係を維持しつつ、NGOとして国内外の政府・民間組織から広く支持・援助を求めながら、社会開発や環境保護等の公益事業を進めていた。さらに、1990年代以降、国内外における環境問題への関心の高まりを背景に、中国においても半官半民の社団のみならず、知識人の有志による環境NGOが結成されるようになった。このようなNGOは中国において、「草の根組織」と呼んでいる。草の根環境NGOの対政府関係には、まず社団NGOと同様、政府部門との事業協力がある。しかし、最初から政府主管部門との協力関係にある半官半民の社団NGOとは性格的に異なる。政府との協力関係は、国際NGO同様、事業展開上の戦略として任意かつ主体的に結ばれたものである。目指すのは、あくまで自立した草の根NGOとして、独自のネットワークを展開させ、政府の環境事業に影響を及

ぼしていくことである(李 [2006])。このような活動は、政府事業から独立して展開され、政策批判的な側面があるものの、実は政府基本方針とは対立しないばかりか、協力的ですらある。一方、政府も環境保護分野において出現してきたさまざまなタイプのNGOとの協力関係を模索している。しかし、「いわば、体制外に存在するような草の根NGOは、体制内で強固な活動基盤を有しないため、その時々によって行政、世論、国際社会、あるいは政治的影響力の強い有力者に支持を求めざるを得ない。」と、重富 [2001] が指摘している。

中国における貧困削減は政府主導の下で、国際社会の協力を得ながら、国内NGOによる幅広い活動となっていることを特徴とする。貴州省は貧困発生率の高い、貧困問題が集中している省である。1980年代半ば以降、国内外の多くの開発NGOが貴州省に入り、様々な開発援助活動が行われてきている。その背景には、1986年から中国政府の貧困削減行動の展開とともに、貧困削減活動へのNGOの参入が勧められたことがある。1989年に、政府の協力と支持の下で、中国初の貧困削減のNGO-中国扶貧基金会在が設立された。その後、多くの貧困削減に関わるNGOが相次いで生まれるようになった。貴州省で活動しているNGOは多様であり、国際NGO、国内NGOに大別できる。さらに、国内NGOはまた全国レベルNGOと地方レベルNGOに分けられる(松井・申 [2007])。

中国は沿海部と内陸部の所得格差問題等にみられる貧困と経済至上主義の間で生じるバランスを欠いた成長の弊害をいかに克服し、エネルギー問題を含めた循環経済の構築に視座をおく「調和のとれた社会」の実現が喫緊の課題となっているが、現状では、依然として中国内陸地域、特に少数民族地区と中山間地域の農村の貧困問題が深刻であり、近年、中国政府はもちろんのこと、世界銀行等海外からの中国貧困削減援助計画の大部分はこうした地域に向けられている。また、国際協力機構(JICA)の対中協力や国際協力銀行(JBIC)の円借款の対象事業についても内陸地域へのシフトが見られる(藤田ほか [2009])。この類の政府間の政策主導の下で展開し貧困対策、環境保

全及び国際協力を中心とした援助事業は、開発経済学の領域において事例研究及び評価の対象となり、沢山の研究成果が蓄積されている（例えば、森 [2006, 2007, 2009]；礪波 [2007]；長谷川 [2009]；蘇 [2010]）が、NGOの役割と活動の実態の把握と蓄積は今後の研究課題の1つであると思われる。

以下では、具体的な事例研究を通じて、自然保護区の下で、野鳥保護といった生物多様性の保全を目的とした貧困削減に直面する課題を概観し、これらの課題を克服するための国際援助の役割と活動の実態を検討していく。

3. 草海自然保護区における開発援助

草海（Caohai）は貴州省威寧県内に位置し、海拔は2,170メートルに及ぶ高原湖である。湖の総面積は4,500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（*Ottelia 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」と名付けられた。湖内及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。特に国家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、

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」に基づくものである。

草海はその最も重要な越冬地の1つである。

1985年に貴州省人民政府は、オグロヅル及び草海の高原湿地生態系を保護するために、草海自然保護区を設置した。そして、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稀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、保護区内及び周辺地域には14の村、89の村民小組があり、6,517戸、2万7,229人が住んでいる。そのうち、保護区内に住んでいるのは5,334戸、2万3,347人である³⁾。

貴州省は中国でも最も貧しい省の1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ムー以下に過ぎない⁴⁾。貴州省における貧困問題及び貧困の原因については、1990年代半ば以降、数多くの研究が蓄積されている。これらの先行研究をまとめると、①自然条件・生態環境の要因、②経済・社会インフラ整備の要因、③教育水準の要因、及び④人口増加の要因、等の4点に要約することができる(松井・申 [2007])。

保護区内及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及び保護区周辺地域での放牧等である。1人当たり年収は平均約250元(約3,800円)であるが、年収が200元(約3,000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ヵ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1つとして知られている

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、1つ、または複数の市街地及び村寨・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1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。

4) 1ムー(畝)は、666.6平方メートルである。1ヘクタール=10,000平方メートルは15ムーである。

(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。例えば、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艘余りの漁船で管理局の取締船を包囲する事件も発生した。したがって、自然保護と住民の生存問題との調和はコミュニティの最も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、貴州省環境保護局と環境NGOである国際ツル財団 (International Crane Foundation；ICF) が、開発NGOであるトリクル・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⁵⁾。この山村発展計画には、「TUP」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付け、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。1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

5) TUPは、貧困援助の組織で、本部はアメリカ・ニューヨークに設置しており、すでに世界中に100余りの国で援助活動を展開している。当組織の主旨は、直接に基層へサービスを提供し、貧困者のための小ビジネスの計画と運営に協力することによって、彼らの生活技術の向上と自信を強め、最終的に自分の能力で貧困を脱出することである。

理を推進することである。もう1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。

このICF、貴州省環境保護局、管理局、TUP等の組織によって推進した連携プロジェクトは、2005年に正式的に終止符を打った。同年、保護区は貴州省農林業庁の管轄下に移転した。しかし、連携協議は終了しても、ICFは終始保護区の発展を見守っており、支援活動も継続的に進んでいる。

3-1 トリクル・アップ・プログラム (Trickle Up Program ; TUP)

保護区で実施されたTUP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こし、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ヵ月後、事業計画に基づいて、1,000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%以上を次回の事業（再生産）に使うことが義務付けられている。

1993年から2003年にかけて、連携に参加した4つの組織は、草海保護区内で572組のチームを支援し、草海において、支援は8つの行政村、30個の村民組を網羅し、600戸近くの村民が参加した。そのうち、552組の事業資金はTUPより提供され、他の20組の事業資金は保護区より提供された。1つの

地域でこのような多数の参加者がいるのは、TUPでは前代未聞のことだと言われている。最も重要なのは、草海はTUPが初めて自然保護区内で事業を展開した保護区なので、草海での援助プログラムは、地域の経済水準を向上する以外に、農民の貧困脱出に協力すると共に意識的に農民の非農業生産活動方向への転換等、湿地等の自然資源の過剰開発を減らす役割を果たしている。かかるように、経済発展と自然保護を連携で推進するのは、TUPでの新たな試みである。

3-1-1 草海TUPの発展モデル

草海TUPの展開は約40種近く異なる活動があり、それを分類すると、下記の11種類に分けることができる。(1) 百貨—一般家庭で簡易な販売ショップを開いたり、大通りの道ばたで簡易店舗を出店したりすること。(2) 遊覧船—草海湖のポートで遊覧船を曳くこと。(3) 診療所—医者及び獣医等。(4) サイクルトレーラー（運送）—サイクルトレーラーによる運送業。街で、住民のために生活必需品を運搬する乗り物。(5) 食料品販売—食料品の売買、野菜及び特産品等も。(6) 食肉や家畜販売—家畜の売買や鶏卵、肉製品（ハム等）の販売。(7) 加工食品—小麦粉、砂糖作り、豆腐作り等。(8) 修理—農機具の修理や電器用品、無線電等。(9) 製造加工—暖房設備（回風炉）の製造、鍛鉄、木材加工、家具作り等。(10) 養殖飼育—養豚、野菜作り等。(11) その他—リサイクル、裁縫、車サービス等。

上記の項目において、農畜業と直接関係する項目は最も多く、例えば食料品販売、畜牧業及び養殖、飼育等である（表1参照）。これらは農民たちが長期的に行ってきた事業なので、慣れたことに対し安心感を持っていると思われる。それに対して、より高い技術が必要な項目の展開は少ない。例えば、診療所や修理業等はそれである。また、表1のように、TUPの発展項目は、彼らが計画した通りに進めたもので、最初の計画とはほぼ一致していた。つまり、これは村民たちがTUP項目を選択した際に十分に考慮して選択したため、順調に進めた結果と言えよう。結局、TUPの569組のうち、5組だけ

表1 草海トリクルアップ計画項目と実際項目の比較

項目 類型	百貨	遊覧船	診療所	運送	食料品販売	家畜販売	加工食品	修理	製造加工	養殖飼育	その他	計	備考
計画 数量	58	12	7	23	173	104	67	6	31	66	22	569	3組はデータなし。また、5組は失敗に終わった。
実際 数量	67	13	7	22	168	105	51	6	28	77	20	564	

出典：李凤山・劉文（2006）より作成。

注：計画項目とは、TUP実行チームが活動当初に計画書で記入した項目である。実際項目とは、TUP実行チームが活動の報告書で記入した項目である。即ち、実際に運営している項目である。

は失敗に終わった。

3-1-2 草海TUPの営利状況

TUPの569組のうち、5組は失敗に終わったが、その他はほぼ成功と評価される。その評価の基準は、利益の有無である。564組のTUPが利益を得たので、達成率は99%と言えよう。失敗に終わった5組の失敗した原因はそれぞれ異なっているが、TUPから資金を受け取ったのに、直ちに事業を着手せず、結局所定の期間を過ぎてしまう事例もあり、家に子供が多く、家事が忙しくて、さらに仕事に怠けている事例や、資金をもらっても仕事はしない事例もある。また、資金を家の修理に使い込んで、営利のある項目に従事しない事例もある。

TUP実行チームが計画した平均利益は574人民元だが、実際の平均利益は797人民元に登る。項目において、最も利益を得たのは修理の仕事である（表2に参照）。それは修理の仕事に高い技術が求められると考えられるが、修理に従事しているチームは6組しかないのだから、かかる結論は説得力に欠けている。その他の高利益の項目は、養殖飼育、食料品販売、加工食品等のよう

な農業生産と密接に関係しているものである。それは、村民は長期的に直接、或いは間接的にこれらの活動をずっと従事しており、ある程度の経験を積み重ねているからであると思われる。そして、最も注目すべき項目は、食料品販売で、その最高の営利が、8,850人民元もある。この仕事は、食料品の大量売買により利益を獲得するもので、営利性は高いけれどもリスクも高い。この項目で実際の最低利益は132人民元であることはそのリスクの高さの証明と言えよう。

表2 草海TUP計画項目の営利状況 (単位：人民元)

項目類型	数量	計画平均利益	実際平均利益	実際最高利益	実際最低利益
百貨	67	488	589	2,373	112
遊覧船	13	505	703	1,246	121
診療所	7	510	642	1,234	300
運送業	22	508	669	1,090	450
食料品販売	168	825	827	8,850	132
家畜販売	105	689	723	2,409	210
その他	20	622	829	2,011	322
加工食品	51	635	842	3,780	200
修理	6	950	1,037	1,540	321
製造加工	28	998	923	2,500	332
養殖飼育	77	680	980	5,403	180

出典：李凤山・劉文（2006）より作成。

注：利益とは、TUP実行チームがもらったUS\$50を利用し事業展開後、最初の3ヶ月の総営利額である。

利益が低い項目は、百貨、診療所と運送業で、これらはリスクの小さい項目である。特に運送業は、営利額は多くないが、実際の最低利益はすべての項目で最も高いものである。運送業の仕事は労働力で利益を得るもので、営利額は少ないが損にならない。

2003年に、草海TUPを評価した結果、草海TUPはすでに予想の目的に達成したため、新たな実行チームを展開しない方針を立てた。これでTUPが草海での援助も終止符を打つことにした。

3-2 山村発展基金

山村発展基金はTUPの次のステップともいえ、TUPとともに、保護区周辺地域の住民を貧困から脱出する支援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⁶⁾。

山村発展基金は、村民たちのための銀行とも言えよう。山村発展基金は村民たちに資金の貸し出しサービスを提供するだけではなく、村民たちに管理を任せただけのものである。資金（基金）の積立と拡大は、村の社会、経済と環境等に発展の可能性を与えたと言えよう。

ここでは、まず山村発展基金の集金の流れを見ることにする。山村発展基金は草海TUPとは必然的な関係がある。草海山村発展基金の資金源は3つある。TUP、ICFと中国政府である。TUPグループ事業がスタートして3ヵ月後に成功すれば、TUPからさらに50米ドルがTUPグループに支給されるが、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、基金の原資に当てる。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、1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。草海では、1994～1997年の4年間で400組のトリクルアップ実行チームが成功したので、成功率は99%に登り、基金の総額はUS\$62,568が積み立てられ、約人民元506,800元になる（李・劉 [2006]）。この積立金の半分は後ほど、管理局の監督下に下第1回山村発展基金の原資として運用しはじめた。

6) 山村発展基金は、マイクロクレジット (micro credit) の性格を持っている。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業を導入させ、農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、20戸以下のグループや20戸以上のグループ及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時の原資は、たいてい2,000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。

3-2-1 山村発展基金の数量と分布

管理局の立場からみて、山村発展基金はコミュニティや基金グループへの支援金である。この基金はコミュニティや基金グループに寄付した後、村民により管理の規則を制定し、それに従って基金を管理する。コミュニティに基金を支援する前提条件は、(1) 貸し出ししかできないこと、分配することができない。(2) 村民による自己管理。(3) 保護区の管理促進に預かる資金なので、保護区の自然資源を破壊するような仕事に従事できない。

1995年6月に第1回山村発展基金が発足してから、2001年3月の時点まで、草海周辺の山村において、すでに66カ所の山村発展基金グループができた。計1,598戸の貧困な農家が参加した本計画に、管理局から25.3万元の資金と、村民から3,316.5万元の集資金を投入した(劉 [2006])。

2001年3月以降、基金グループの内部から沢山の問題が発生したため、草海山村発展基金事業が暫く整理の段階に入って、新たな基金グループを展開していない。同時に、基金グループも内部の分裂、改編により、基金グルー

ブは74件、農家数は1,597戸となった。

草海山村発展基金プロジェクトがスタートしてからすでに10年が経過した。プロジェクトの発展は試験の段階→年度ごとに新たな基金グループを起動する→管理と整理の3段階を辿ってきた。現在はその第3段階に位置している。

3-2-2 山村発展基金現在の運営状況

劉 [2006] のまとめによれば、草海山村発展基金グループの類型は主に次の3種類、小グループ基金、大グループ基金、自然山村発展基金がある。農家数20戸以下のチームは小グループ基金で、20戸以上は大グループ基金で、そして、自然村全体でグループ構成の場合は自然山村発展基金と分類される。現在、小グループ基金は53件で720戸からなる。大グループ基金は13件で361戸からなる。自然山村発展基金は6件で516戸からなる。そして、山村発展基金に参加した農家数は全部で1,597戸、保護区内にある6,500余りの農家数の約24.5%を占めている。

草海の山村発展基金の運営に関して数少ない課題が残された。現在、運用できる基金は20数万人民元もあるけれども、2001年以降は新規の基金グループを起動せず、主に運営中の山村発展基金を調査、整理に使用するのが現状である。基金グループにより制定した基金管理規則に従い正常に運営し、管理局との協定を守り、草海の自然を破壊することに基金を使用しないグループは、正常運営の基金グループと評価されるが、逆にそうではないグループは不正常運営と判定される。2006年1月に基金運営の評価基準により判定した正常運営の基金グループは15件で、基金グループ総数の20.3%を占めている。そして、農家数は計491戸、総数1,597戸の30.7%を占めている。

そこで注目すべきものは、女性が山村発展基金項目において、ますます顕著な機能を示したことである。2001年の山村発展基金運営データを見ると、当時の66組の山村発展基金のうち、女性組は4組で基金総数の6%しかなかったが、現在運営中の15組中、女性組は6つもあり、全体の40%を占めて

いる。またそのうち、整頓後に再起動の8組の基金グループにおいて、女性組は5組も占めており、この再起動の基金グループの62.5%を占めてある。金銭的な面で見れば、地域において山村発展基金は「少額」である。女性が山村発展基金項目での能率が上がることは、女性が「少額」の金銭を管理することが男性よりも興味があり、そしてより基金を大事にし、有効に使う一面を持つことを物語っている。

3-2-3 山村発展基金の機能

山村発展基金の機能は主に下記の2つである。

第1に、資本金補助の機能である。山村発展基金の直接的な経済影響は、村民たちが共同に山村発展基金を有し、そして、すべての農家が各自に資金需要がある際に、山村発展基金を借用できる。即ち、緊急な生活資金や営業資本金への貸付金とも言えよう。これも最初に基金を設ける際に予想した用途である。しかし、すべてのコミュニティでは、必ずしも手続きを通じて基金を貸し出すわけでもない。つまり、村民たちは100%資金を必要とし、多ければ多いほどがいい。ただし、この資金を山村発展基金の形で存在してよいかどうかは疑問であり、それを村民たちに配分する意見さえあった。現地調査を行った結果、経済的な理由で山村発展基金を必要とする農家は約70%~80%で、その他、山村発展基金が必要ではない村民もあることが分かった。そのうち、生活が貧乏で且つ労働力や営業能力を有していない者もあるし、経済条件が比較的良くて、山村発展基金を資本金として必要としない者もある。

第2に、集団で資金集めのプラットフォームとして、コミュニティの公益事業を発展する機能である。基金グループは基金を融資の資本金として貸し出しを行い、それで得た利息を公益事業の推進に提供した。李・劉 [2006] によると、2004年11月までの山村発展基金の利息総額は144,936.5円で、ここから井戸修理に4,300元、道路補修に3,993元、水路掘削に208元、会議室修理に6,146元、照明線路改造に12,387元をそれぞれ支出した。つまり、基金が最

初に考えたことは、集団的に資金を集めることで、農家の資金需要ではない。実際には、融資をプラットフォームとして利息を取ることは基金会の資金集め的手段にすぎない。そのため、この貸付金は下記の特徴がある。第1に、基金組の規模が大きい。一般的に、規模の大きい基金、或いは自然山村発展基金のようなグループは、集金能力が高いからである。第2に、融資の利息が高く、月利は3%~4%もある。第3に、資金運用の「公平性」を求めるため、地域住民の皆に融資できるように決められている。

3-2-4 プロジェクトへの評価

保護区周辺地域におけるTUPと山村発展基金の2つのプロジェクトの展開は、貧困緩和を糸口に、コミュニティ住民と共同でオグロヅルと高原湿地生態系を保護する役割を果たしている。山村発展基金には、上記の様々な問題を抱えているが、その成果は、生物多様性を保全するための1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一歩として、地域の貧困削減に取り組んだ。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見せ、順調に次のステップに移行できたのである。

汪 [2001] は、山村発展基金の効果からみれば、1,000元の山村発展基金融資で、農民の人当たり純益を300元ほど上げることができる。1998年に、山村発展基金が融資者の家庭収入は40%増加したことから、この草海のプロジェクは経済な面においては成功したと評価している。雲山 [2004] は、TUPプロジェクト及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、山村農業は殆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持つようになった。「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もある」。

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してきた。さらに、保護区は元々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、直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、本稿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、管理の能力を身に付けることができた。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。

4. おわりに

本稿では、「生態系保全を主たる目的とした国際援助が、貧困削減の課題を克服しなければならないために直面する独自の困難さ」を乗り越えようとした事例として草海を取り上げ、草海への国際援助がどのように困難を克服できたのかについての知見を明らかにした。なお、本稿の主張は「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うる」というものである。以上の考察より、本稿の結論をまとめることができる。

第1に、本稿の研究対象である草海自然保護区における連携プロジェクトの事例は、援助プロジェクトの初期段階において、経済的貧困及び社会的貧困の要素を軽視した結果、その効果に限界があり、利害関係者間の衝突を引き起こしたと思われる。その後、連携プロジェクトは社会開発型援助のアプローチを取り入れ、地域住民、コミュニティ、行政や環境NGO、開発NGOのそれぞれの立場やニーズに立ち、模索しながら援助事業が進み、最終的に事業が成果を上げたと評価できる。このことから、本稿は国際援助が果たした役割に、いわゆる「キャパシティ・ビルディング」はコミュニティの持続的な発展に有効し貢献していると主張しておきたい。

第2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、有効性を持つ。草海自然保護区における地域、行政及び異なる性格のNGOによる連携プロジェクトの事例は、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こうと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3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連携プロジェクトの事例から読み取れるように、NGOは援助活動の中で、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なわれた。また、この事例では、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、環境NGOであるICFと開発NGOである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れることができる。

以上の視点から、社会開発型援助アプローチの下で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うると結論づけられる。

最後に、中国では、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。特に、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1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の有効性を再評価し、既存の法律と同等な効力を持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見られる。特に、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によって補完できるのではないかと思われる。このことは、1992年の地球サミットで採択された地球環境保全のための行動計画「アジェンダ21」のなかで掲げている「自然環境とその持続可能な開発との相互関係並びに先住民の文化的、社会的、経済的、物質的福利を考慮して、環境上適正で持続可能な開発を実現するための努力を通じ、先住民とその共同体の役割が認識、適応、発展及び強化されるべきである。」との原則と合致し、今後の国際援助の在り方において、大きな示唆を与えているに違いない。

参考文献

The Dag Hammarskjöld Foundation [1975] "Dag Hammarskjöld Report on Development and International Cooperation," prepared on the occasion of United Nations General Assembly (New York, 1 to12 September, 1975), Uppsala: The Dag Hammarskjöld Foundation.

Young, S. S. [2002] "Nature conservation through poverty alleviation: China's Cao Hai nature reserve", *Sextant*, 12 (1 & 2): Cover, 9-16.

汪三贵[2001]「草海项目的经济影响评估」『自然保护与社区发展-草海战略和实践(续集)』, 贵阳: 贵州民族出版社。

重富真一編著 [2001]『アジアの国家とNGO—15ヵ国の比較研究—』, 明石書店。

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

の枠組み一」, JBICI Research Paper No.21。

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。

李凤山・劉文 [2006]「草海参与式自然保护与社区发展活动的探索和实践」『草海研究』, 贵州省林业厅。

劉文 [2006]「草海自然保护区村寨发展信用基金项目的现状分析」『草海研究』, 贵州省林业厅。

李光国 [2006]「中国市民社会の現状」研究ノート, 人文社会科学研究, 第13号, P.178-187。

森晶寿 [2006]「タイ環境保全基金支援事業」, 国際協力銀行。

松井範惇・申荷麗 [2007]「中国の貧困削減におけるNGOの役割と政府連携—貴州省の活動分析—」, 国際開発研究, 第16巻第1号, P.37-53。

森晶寿 [2007]「国際環境援助と環境政策の普及—日本と欧州の国際環境援助モデルの比較—」, 環境ガバナンス ディスカッションペーパー, No.J07-10。

陳禮俊 [2008]「農村コミュニティによる地域開発」岡本信広編『中国西南地域の開発戦略』, アジア研選書No. 10, アジア経済研究所, P.77-98。

礪波亜希 [2009]「環境援助事業と住民参加に関する一考察—タイ・環境保全基金支援事業から—」, 研究ノート, 国際開発研究第18巻第1号, P.79-96。

森晶寿 [2009]『環境援助論—持続可能な発展目標実現の論理・戦略・評価』, 有斐閣。

藤田香・竹原憲雄・巖善平・竹歳一紀・大塚健司 [2009]「中国貴州省の持続可能な発展に向けた諸政策—貧困対策, 環境保全及び国際協力を中心として—」, 桃山学院大学総合研究所紀要, 第33巻第2号, P.65-100。

北橋みどり [2009]「開発NGOと環境NGOの連携のあり方に関する調査」, (特活) 国際協力NGOセンター。

蘇志華 [2010]「日中間の環境保全協力についての一考察」, 現代社会研究科研究報告, 第5号, P.145-157。