

中国自然保護区における社区共管制度

—持続性の観点から—

石 聡

はじめに

1. 社区共管

- (1) 社区共管的定義と意義
- (2) 社区共管の課題
- (3) 社区共管的改善策
- (4) 社区共管的二つのモデル
- (5) 本論文の研究課題と研究目的
- (6) 本論文の構成

2. 中国自然保護区における社区共管の発展について

- (1) 中国自然保護区の発展
- (2) 中国自然保護区への社区共管導入の国内要因と国際要因
- (3) 中国自然保護区への社区共管導入による政策上の影響
- (4) 中国自然保護区への社区共管導入の展開

3. 事例

- (1) 本論文で取り上げる四つの事例
- (2) 中国自然保護区管理プロジェクト
- (3) 中国林業の持続可能な発展プロジェクト
- (4) 三江源湿地プロジェクト
- (5) 多主体・地域参加型協力プロジェクト

4. 分析

- (1) 四つの事例の比較
- (2) 各プロジェクトの持続性
- (3) 資金
- (4) 制度
- (5) 社区の参加意識

おわりに

はじめに

社区と自然保護区管理組織などの複数の参加者による自然保護区の共同管理方法（以下、本論文では、社区共管と略記する）は、1990年代中ごろから国際的な組織によって中国自然保護区に紹介された。地方政府と国際的な組織との提携から始まり、現在では中央政府

にも自然保護区の管理方法の一つとして認められている。また、かつては自然保護区の管理方法はトップダウン式であったが、現在広がっている社区共管による管理方法は自然保護区と社区との関係を改善する重要な理念としても広く受け入れられている。本論文では、社区共管による自然保護区の管理方法について、政府主導型と社区主導型の二つの自然保護区管理モデルを持続性という観点から分析したい。

1. 社区共管

(1) 社区共管的定義と意義

社区共管は1970年代からコミュニティー林業の推進に応用され始めたCo-management of natural resourcesという理念に由来している。最初にアフリカ、東南アジアでプログラムが実践されたが、1990年代に入り、国際NGOが社区共管という仕組みを中国に持ち込み、各級政府と各自然保護区と提携して社区共管的推進を援助し始めた。

社区共管的定義に関しては、Borrini-Feyerabendらの著作から引用されることが多い。Borrini-Feyerabendらは、社区共管とは、状態であり、アプローチでもあり、プロセスでもある、と説いている¹⁾。具体的には、①社区共管とは、ある特定の区域の自然資源に関わる管理の機能、権利と責任に対して、二以上の社会参加者が公平に交渉する、定義する、保障する状態である。要するに、自然資源に関わる管理機能・権利・責任をそれぞれ明らかにすることが強調される。②社区共管とは、異なる働きを有する各参加者が、環境保全と自然資源の持続可能な利用の実現を目指して、公平に相関的利益を共有し、責任を共同で引き受けるという自然資源の多元的な管理アプローチである。つまり、利益と責任の共有を中心にする管理方法を重点に置く。③社区共管とは、以下の基本的な条件で発展するプロセスである。そこには、知る権利、組織する権利と能力、ニーズと関心に対する言論の自由、無差別の社会環境、交渉に対する参加者の自己意思、合意形成に対する尊重と自信などが含まれる²⁾。

一方、中国の研究者はBorrini-Feyerabendらの研究をまとめた上で、過程を重視する定義を下した。それは、ある具体的なプログラムあるいは活動の中で、各参加者が既存の目標に即して、一定の形式で管理計画の作成、実施、監督及び評価を含むすべての協働参加の過程だという³⁾。

社区共管的意義に関しては、すでに多くの研究がまとめられている⁴⁾。まず指摘されるのが、社区共管の実施によって、旧来のトップダウン式の管理方法によって自然保護区管理者と社区との間で引き起こされた緊張な関係が緩和されたことである。次に、社区共管に関するトレーニングの実行を通して、自然保護区管理者の管理能力を向上させたこともあげられる。第三に、社区における自然資源に高く依存した生活・生産方式が変化し、収入が増加したと同時に、間接的に自然保護区の保護が促されたことがあげられる。最後に、社区の参加意識と自然保護意識が強まり、また自然保護区管理者にとっても官民提携、社区参加の重要性に対する認識も高まったことがあげられる。

(2) 社区共管的課題

一方、社区共管による自然保護区の管理を実施した過程で新たに分かった課題も指摘されている。それらの課題は、大きく分けて資金、社区共管委員会の法的地位と権限の問題、

社区の参加意識、持続性の四点にまとめられる。

まず、資金投入の金額が小さく、持続的な投入も少ないことがあげられる。社区共管の資金は基本的に国際組織か非政府組織（NGOs）によって提供されてきた。一部の社区共管プロジェクトでは提携する地方政府からも少量の資金を受けていた。しかし、援助されるプロジェクトが終了するにつれて、地方政府の財政上の制限から社区組織運営と社区共管活動を続ける資金もなくなった。

次に、社区共管委員会の法的地位と権限の問題があげられる。社区共管プロジェクトの実施期間中には、地方政府と自然保護区管理者が提携し譲歩したことにより、社区共管組織が一定の権限を持つことができた。しかし、その譲歩がなくなると、社区共管組織が地方政府と自然保護区管理機関からどれくらいの権限を得るか、また、実際に運営する際の社区共管組織と自然保護区管理機関それぞれの役割がどのようになるか、が課題になる⁵⁾。具体的に言えば、一般的に社区共管委員会のリーダーは自然区保護区管理機関あるいは村民委員会のメンバーが担当し、通常の場合、そのリーダーが会議を主催する。そのため、自然区保護区管理機関あるいは村民委員会のメンバーが担当するリーダーが、社区共管委員会の会議を開かない場合、ほかの共管委員会のメンバーも集まらないことになる。結局、社区共管という仕組みが形式的なものにとどまってしまう⁶⁾。

三点目に、社区住民の参加意識が高まってきたがまだ不十分であることがあげられる。その理由としては、社区住民の学歴不足、社区共管に対する知識不足と経験不足があげられる⁷⁾。一方では、社区住民は長年の農作経験と郷土文化で自然資源の管理と保護に関する意識も技術も持っている。また、社区住民の社区共管での主体的地位は政府と専門家の重要な役割と衝突しないため、社区の参加意識の育成は、社区住民を社区共管の直接的受益者と主要な実施者として保障することにある⁸⁾。

最後に、社区共管の持続性の問題があげられる⁹⁾。多くの社区共管組織と活動は社区共管プロジェクトの終了後には、自然保護区管理の対象の一つとして残されたが、資金と制度の保障がなくなるため、結局、有名無実な存在になってしまう。例えば、黄文娟らは、中国自然保護区の社区共管に対する総括的な研究の中で、社区共管プロジェクトの短期性でプロジェクト終了後に社区住民が共管活動に参加しないことが多かったと指摘している¹⁰⁾。

（3）社区共管の改善策

上述した問題に対して、先行研究では、経済面や、法制度面から改善策が提案されており、それらの対策の共通認識は、以下の三点にまとめられる。

第一に、社区共管に対し、継続的に資金を投入することがあげられる。政府からの財政支持のほかに、低金利ローンの推進、企業の参加、共管ファンドの設立などの多様な経済的対策を採用することで、資金問題を改善できる¹¹⁾。また、伝統的な生計手段を自然環境保護を促進しつつ転換させる取り組みは、社区共管の成功の大きな鍵になるため¹²⁾、当地の現状に合わせた産業を推進することが重要である。

第二に、法に基づく制度を整備することがあげられる。まずは国家レベルと地方レベルの双方で社区共管の法的地位を保障する法制度の整備が重要なポイントになる。この点については、後に述べる2017年9月に国务院が公布した国立公園体制を整備する総体的提案によって改善される方針が見える。もう一つは、社区共管の実施段階での実効性の高い政

策と計画の策定であり、具体的には、詳細な実施細則の制定や細目における社区共管活動参加者の明確な権限と責務などを含む¹³⁾。これまでは、社区共管活動の進行は基本的に各委員会で策定された共管計画と共管協議によって行われている。しかし、これらは法的拘束力が弱く、各参加者の自覚による場合が多いため、社区共管委員会の運営に影響をもたらしている¹⁴⁾。そのため、実施段階における社区共管参加者の権限と責務を明確化することは、社区共管委員会の運営を円滑化する。さらに、権限と責務を明確化することを通して、次に紹介する社区住民の参加意識は向上すると考えられる。

社区共管の参加主体の一つとして、その参加意識と自主性を向上させるためには、社区住民に対する利益の保障と環境教育が大切なポイントになる。曲笑含らの調査によると、社区住民の参加意識は、環境保護、自然保護区の機能などに対する認識と正の相関になっている。また、社区共管から実際的な利益を得るかどうかも住民の参加意識に直接的に関係がある¹⁵⁾。従って、社区需要の明確化と制度の設計が重要である。

（4）社区共管の二つのモデル

一方で、社区共管モデルの形成に関する先行研究によると、社区共管は主に政府主導型と社区主導型の二つに分けられる。この二つのモデルに対する評価は、先行研究によって異なっている。

劉霞らは経済的な収益と利害関係者の視点から、中国の社区共管を①非経済的収益共有モデル、②NGOs参加ありのモデル、③企業参加ありのモデル、④緊密な経済的収益共有モデル、⑤エコツーリズム観光の内発式モデル、という五つのモデルに分けている。その中でも、モデル①が「保護区+社区+政府」の形で基本型とされ、ほかのモデルは基本型に基づいて形成されているとしている。このようにモデルを設定した上で行った事例分析によると、社区はほとんど自然保護区の経営収益から外されている現状だ、としている。劉霞らは結論において、どのモデルがよいかを主張していないものの、モデルのいずれもが基本的に政府に主導されている集権的な管理モデルを基礎とし、政府主導型のモデルに社区共管の理念を加えたものである、としている¹⁶⁾。

張曉妮は、中国自然保護区の管理においては、体制面では単一な政府管理によって、管理面では責務の不明確化と法制度の未整備という状況によって、社区と自然保護区管理機関の関係が悪化した、と問題提起している。この問題に対し、張曉妮は、自然保護区と社区の一体化、つまり「自然保護区および社区における人為的な制限と障害が解消され、徐々に統一的な政策と措置を形成して、両者を一体化させる。また、統一的な組織で制度上自然保護区および社区の持続的な発展を保障する」ことを提案し、社区と自然保護区の管理をと一体化させることが必要であり、この一体化を主導するのが政府だと主張している¹⁷⁾。その理由として、張曉妮は、①政府が市場の不経済性を補う機能を持っていること、②中国の行政体制下では、政府の地位と能力が高いこと、③中国社会では公民意識の育成がまだ不十分で、社区の発展が未熟であること、の三点をあげている。

このように、劉霞らは、中国の自然保護区における社区共管は、政府主導型が基礎となっており、多くの事例が政府主導型であると現状分析している。また、張曉妮は、政府の機能と能力が高く、社区の発展が未熟な現状では、政府が主導して自然保護区と社区の一体化をはかる必要があると指摘している。両者の見解は、政府主導型の社区共管の現状

や必要性を肯定的にとらえているように思われる。

これに対し、社区主導型のモデルを肯定的にとらえている先行研究も見られる。例えば、馬静は、『自然保護区有効管理評価技術規範（LY/Y1726～2008）』に即して、各省の自然保護区の社区共管に対してアンケート調査を行った。調査指標の中の社区参加と社区共管効果に関しては、それぞれ3点満点の1.85点と1.74点となっており、他の調査指標に比べ低いことが分かった。従って、馬静は国家レベルで社区共管の管理方式をトップダウン式からボトムアップ式へ転換させることが必要だと主張している¹⁸⁾。また、趙俊臣は雲南省のYUEPプロジェクトの事例研究に基づき、社区住民が社区共金の主体地位を堅持すべきであると主張している。また、事例で紹介された社区自営の社区共金ファンドは非営利で、ローンで生じた利息がすべて社区共金組織と共金活動の運営費用として返還されていたため、運営の持続と社区参加の持続を保障することができ、経済面で持続性があると結論付けている¹⁹⁾。

（5）本論文の研究課題と研究目的

第2節で述べたとおり、社区共金による自然保護区の管理において、資金、社区共金委員会の法的地位と権限の問題、社区の参加意識、持続性の四つの課題が先行研究によって提起されてきた。これに対し、持続性を除く三つの課題については、第3節で述べたとおり、改善策が提示されつつある。しかし、社区共金の持続性に関しては、多くの事例研究で社区共金モデルはプロジェクト終了後に持続性がないと指摘されており、研究課題として残されたままである。例えば、劉霞と張岩は、社区共金の持続性はどのような面で不十分であるか、およびどのように持続性を持たせるかについて、現在までの研究では、まだ不十分であると指摘している²⁰⁾。

従って、本論文では、社区共金による中国の自然保護区管理の持続性について、政府主導型と社区主導型のプロジェクトを事例に、社区共金に関する資金、社区共金制度と社区住民の参加意識の三つの面から分析してみたい。その上で、政府主導型と社区主導型の自然保護区社区共金の特徴を示し、持続的な管理を行う上で重要なポイントを、資金、制度、参加意識の三点について検討することとしたい。

（6）本論文の構成

前節で示した研究目的を踏まえ、本論文の構成は以下の通りである。本章では、社区共金に関する先行研究を踏まえ、研究課題と研究目的を提示した。第2章では、中国の自然保護区で社区共金制度が導入された経緯と政策上の影響について紹介する。第3章では、本論文で取り上げる四つの事例について紹介する。その上で、第4章で分析を行う。まず第1節で四つの事例の比較を行い、政府主導型と社区主導型の自然保護区社区共金の特徴を示す。次いで、第2節で事例分析から得られた持続的な管理を行う上で重要なポイントとして資金、制度、参加意識の三点を示す。その上で、第3節から第5節では、資金、制度、参加意識のそれぞれについて分析する。最後に、おわりにでは、事例分析から得られた結論と今後の課題を示す。

2. 中国自然保護区における社区共管の発展について

(1) 中国自然保護区の発展

1978年の改革開放後に、自然保護区の建設が進んだ。1980年代に入ると、「森林法」、「野生動物保護法」、「森林と野生動物類型自然保護区管理弁法」などの専門的な法規が相次いで制定された。しかし、その時期には、自然保護区周辺の社区が自然保護に果たす重要性は注目されていなかった。その後、自然保護区の数が伸びていったにもかかわらず、経済の高度発展の結果として、黄河の断流²¹⁾、長江流域の水害、東北地方の草原・林地退化などの自然環境の破壊も起きた。社区住民は自然保護区の自然資源に対する依存度が高く、自然資源を過剰に利用することが災害の原因の一つと考えられていた。

1990年代中期から、中央政府は「天然林保護工程」、「退耕還林工程」、「野生動植物保護と自然保護区建設工程」をはじめとしたエコプロジェクトを推進していった。こうした政策推進の勢いを借りて、中国自然保護区が大量に建設され、救急的な保護時期（抢救性保护时期）に入った²²⁾。自然保護区の数には1995年の799か所から2005年の2349か所までに至った。一方、「中華人民共和国自然保護区条例」（1994）と「中国自然保護区発展計画綱要（1996-2010）」（1997）のような全国的で総合的な条例と計画も制定された。

上述した各エコプロジェクトが実際に行われた際には、耕地の回収、資源利用の制限などにより、当然社区とも直接に関わってきた²³⁾。各条例と計画の中にも社区の参加、社区への関心などのキーワードも出てきた。全国的な自然保護区に関する計画、生態保護計画の中でも、社区の発展問題および社区と自然保護区との関係が徐々に人々の視野に入ってきて、重要な要素の一つになりつつある。

(2) 中国自然保護区への社区共管導入の国内要因と国際要因

中国自然保護区が設立されて以来、自然保護区はトップダウン式の方法で管理されていた。中央機関は七部門によって法制度と原則的な条例の制定に責任を負うが、地方政府は、国家級自然保護区を除き、具体的な計画策定と実施管理を担当している。こうした管理体制の中で、社区の存在感は弱かった。自然保護区に関する事項が基本的に政府によって決定されて実施される体制であるため、社区の意見や提案などがあっても、最後に政府の意思で収まったことがほとんどである。そのほかに、2005年まで中国自然保護区の約50%は、経済発展の後進地域に位置している²⁴⁾。「国務院が自然保護区の建設および管理に関する工作状況の報告」（2016）によると、「(中国の)自然保護区の多くは『老少辺窮地区』²⁵⁾に位置し、経済発展、生態保護、および貧困脱出などが急務である」とされた。そもそも、「老少辺窮地区」の住民は、自然保護区の自然資源で生計を立てており、自然資源に対する需要が高かった。しかしながら、自然保護区の設立で自然資源利用が制限され、さらに今までの生活・生産方式を変えなければならなくなった。

しかし、中国自然保護区においては、社区に関する計画が完備されておらず、トップダウン式の管理方法で社区参加が弱かったため、自然保護区の自然資源に対する社区の需要の増加が自然保護区の管理者にあまり認識されていなかった。したがって、社区の発展需要と自然保護区の保護強化の関係が自然保護区の管理にとって直面しなければならない課題になりつつある。

一方、1970年代から社会林業、あるいはコミュニティー林業という地域住民の生活福祉

の維持・向上を目的とする参加型の林業活動が理念として出され、その後に関連する研究と実践がすでに途上国で始められた²⁶⁾。こうした一連の活動経験から、自然保護地域に関するコミュニティー参加型管理や共同管理などといった理念や実施ガイドラインがまとめられてきた。さらに、1992年の地球サミット以降、生物多様性保護の重要性が世界中で認められるようになり、コミュニティー参加型の共同管理もより広い分野で引き続き推進されてきた。中国は世界で最も生物多様性の豊富な地域の一つとして、各国際的な組織に注目され、自然保護区における共同管理の実践場になってきた。

(3) 中国自然保護区への社区共管導入による政策上の影響

近年の政策から見ると、社区共管体制建設の要求は基本的に国家級自然保護区・保留地に向けられている。例えば、2009年5月に公布された国家級自然保護区に対する評価基準では、自然保護区の日常管理に関して社区共管が有効に実施されているか否かが評価基準の一つになっている²⁷⁾。また、同年8月に公布された国家級自然保護区の建設規範と管理ガイドによって、社区共管体制は自然保護区建設の基準的要求の一つとして位置付けられている²⁸⁾。

他方、地方級自然保護区に対しては、そうした強制的な要求が求められていない。ところが、それは地方級自然保護区で社区自体および社区に関連する問題が存在しないという意味ではない。それは中国自然保護区における煩瑣な分類、複雑な体制構造と管理方法と関係がある²⁹⁾。将来、これらの問題を解決するとともに、一部の地方級自然保護区で社区共管体制を建設する必要性は存在している。その証拠の一つとして、2017年9月に国務院は国立公園体制を設立する総体的提案を公布した³⁰⁾。提案の中では、社区共管体制の建設が必要とされ、国立公園設立後に、同地域内でその他の種類の自然保護区は撤去されると述べられている。現在のモデル地の選択から見れば、一部の風景名勝区、湿地公園、森林公園もモデル地に入っていることから、国立公園は必ずしも国家級自然保護区から選ばれるとは限らない。この視点から見れば、言うまでもなく社区共管体制の設立と建設が国家級自然保護区にとって必要になるが、比較的規制の緩い地方級自然保護区にとっても参考となる価値と意義を備えている。

(4) 中国自然保護区への社区共管導入の展開

以上のように、中国自然保護区の建設は、1990年中期から高度発展の時期を経て、量重視から質重視への転換の趨勢に向かってきた。これに対し、旧来のトップダウン式の方法では、社区発展と自然保護区保護との問題に対応ができなくなり、社区を考慮に入れる新たな管理方法が必要とされることがあきらかになった。その一方で、国際的な組織は、生物多様性の視点から中国自然保護区の保護と発展に注目するようになってきている。このような状況下で、自然保護体制の改革と発展につれて、社区共管の重要性と必要性が認められつつある。このような背景のもとで、中国の自然保護区では、国際的な組織も参加しつつ、社区共管に関するプロジェクトが展開され始めた。そこで、次の章では、事例として社区共管に関するプロジェクトを四つ紹介する。

3. 事例

(1) 本論文で取り上げる四つの事例

本論文で取り上げた四つの事例は、①中国自然保護区管理プロジェクト（Nature Reserves Management Project, 1995-2002）³¹⁾、②中国林業の持続可能な発展プロジェクト（China Sustainable Forestry Development Project, 2002-2010）³²⁾、③三江源湿地保護プロジェクト（Sanjiang Plain Wetlands Protection Project, 2005-2013）³³⁾、④多主体・地域参加型協力プロジェクト（Multiagency and Local Participatory Cooperation Project, 1998-2006）³⁴⁾である。これらのプロジェクトは1990年代中期から2010年代にかけて実施され、経験面でも理論面でも社区共管の発展に対して役に立った。しかも、これらのプロジェクトは、社区共管の理念と方法を初めて導入するプロジェクトに位置づけられたため、後続のプロジェクトに大いに影響していた。

プロジェクトの実施範囲は、事例①は雲南、江西、福建、陝西、湖北の五省、事例②は黒竜江省、事例③は甘肅、湖北、貴州、雲南の四省、事例④は雲南省がそれぞれ中心であった。これらの地域は経済発展が遅れている地域であり、自然保護区の自然資源が豊かな地域でもあった。そのため、そもそも社区の発展と自然保護区の保護との対立関係が緊張しており、前章で述べた中国自然保護区の特徴の典型となる地域だと言える。

(2) 中国自然保護区管理プロジェクト

1) 概要

このプロジェクトの実施期間は1995年6月から2002年6月までであった。プロジェクトの目標は、選ばれた9か所のA級自然保護区³⁵⁾で、スタッフに対するトレーニングによりスキルを向上させること、自然保護区管理の先進的な国際的経験を紹介すること、生物多様性および生態環境に関するデータ収集と管理システムを作成すること、モデル地で社区の共同管理を行い、生物多様性に配慮した生計手段で住民の生活レベルを向上させること、であった。特に自然保護区スタッフの管理能力を向上するためのトレーニングと管理システムの形成が主たる目標であった。

プロジェクト内容は、自然保護区、企業リストラ、能力開発、情報管理システム、研究、の五つの構成部分からなる。以下、社区共管を中心内容とした自然保護区の構成部分について紹介する。

① 資金

まず、本プロジェクトの資金源は、表1に示したように、全体の約7割がGlobal Environment Trust Fund (GET) から援助され、残りは社区共管を行う各級政府から出された。

また、社区住民の生計支持に対して、社区投資支援プログラムが作られ、少額の経済的支援が実施された。この資金助成を申請するためには、「社区資源管理計画」で許可された資源利用と非資源消耗型生計手段に合わせた経済活動を行う必要があった。そして、申請手続きでは、申請計画書に申請内容の詳細を記載することに加え、申請する経済的活動がどのように自然保護区の資源退化防止に貢献できるかまで説明しなければならなかった。その後、申請書がまず村民委員会あるいは鎮政府に、そして自然保護区リーディンググ

表1：自然保護区管理プロジェクトの資金源

単位：百万ドル

Global Environment Trust Fund (GET)	17.9
中央政府	2.4
省政府	1.6
県政府	1.7
総計	23.6

出典：Global Environment Facility, “People’s Republic of China: Nature Reserves Management Project,” Project Document, Report No. 14013, May, 1995, p.34
<http://documents.worldbank.org/curated/en/556761468771841635/pdf/multi0page.pdf>, (2018年9月21日最終アクセス).

ループに、最後に省級林業部門に属する自然保護区弁公室、という順番に提出されて審査された。申請が認められれば、申請者の個人・団体は自然保護区と契約を結んで、村民委員会あるいは鎮政府の監督下に実行されることとなった。

② 制度

本プロジェクトでは、以下の流れで社区共管活動を展開した。まず、各自然保護区で利害関係者委員会を設置し、参加型農村調査（PRA調査）によって、社区におけるニーズ、経済的状況、自然保護区との関係などのデータを収集した。次に、スタッフと社区住民と一緒にデータを分析し、整理したうえで、社区の資源管理計画を作成した。さらに、自然保護区の資源利用を巡って自然保護区と社区のそれぞれの責務を明確化したうえで共同管理契約を結んだ。

しかし、上述した流れのすべてが、各級政府幹部および自然保護区管理機関のスタッフをメンバーとするリーディンググループによって主催されていた。PRA調査によって分析された、社区の資源管理計画の作成基礎となる社区のニーズと発展方向までもが、リーディンググループによって決められていた。

③ 社区の参加意識

本プロジェクトでは、社区住民参加意識の向上については、生物多様性の知識普及を中心とする環境教育プログラムの展開と前述の社区投資支援プログラム以外には、特に注目すべき点がなかった。また、環境教育プログラムと社区投資支援プログラムも、主に自然保護区のスタッフを中心として展開されており、社区住民の参加意識を高めるような仕組みは見当たらなかった。

2) 成果と評価

本プロジェクトで選ばれた、自然保護区の資源に高度に依存する6か所の自然保護区では、プロジェクト終了後に自然保護区の資源への依存度が減っていた。そのため、本プロジェクトが自然保護区の自然保護に寄与したことが分かる。一方、自然保護区のスタッフに対して印象を調査をした結果、10点満点で以前は5点以下だったものが、ほぼ6点以上

に改善された。また、社区共管の実施は6か所の自然保護区の管理計画に組み込まれた。さらに、国家林業局はその管轄下のA級自然保護区に社区事務の部門を設置することを求めた。

本プロジェクトは主に自然保護区の管理機関のスタッフの管理能力の向上を目指していた。その中で、自然保護区管理に対する新たな理念として社区共管が登場したため、社区共管に関する内容は多くなかった。にもかかわらず、早期の社区共管プロジェクトの一つとして、後に続くプロジェクトの展開に重要な経験を提供した。

（3）中国林業の持続可能な発展プロジェクト

1）概要

このプロジェクトの実施期間は2002年4月から2010年8月までであった。プロジェクトの目的は、社区が参加した森林資源の保護と管理システムを活かして、モデル地の環境保全、森林資源の持続可能な利用および生物多様性の向上と発展であった。

このプロジェクトは、天然林管理、保護地域管理、造林計画の三つの子プロジェクトからなる。その中の天然林管理と保護地域管理の子プロジェクトは社区共管に関連しているため、詳しく紹介したい³⁶⁾。

① 資金

本プロジェクトの資金源は表2に示した。基本的に国際的な組織からの援助と中国政府からの投資が半々になっていた。

天然林管理プロジェクトでは、自然保護区の森林保護を強化するために、経済的な手段、すなわち社区におけるインフラ整備と生計手段を巡って社区共管活動を行った。具体的には、非木材製品の推進、毛竹栽培のスキルトレーニング、民宿観光などが生計手段の転換としてあげられる。

表2：中国林業の持続可能な発展プロジェクトの資金源

単位：百万ドル

Borrower (China)	105.68
International Bank of Restructure and Development	93.90
EC: Europeaid Agency	15.00
GEF	16.00
Total	230.58

出典：The World Bank, “China-Sustainable Forestry Development Project,” Project Appraisal Document, Report No. 22271, March 20, 2002, p.1

<http://documents.worldbank.org/curated/en/701151468768727100/pdf/multi0page.pdf>, (2018年9月21日最終アクセス)。

② 制度

まず、省級環境保護部門のスタッフを中心として、国際的な組織の専門家とリーディンググループを形成した。そして、社区住民がPRA調査によって社区に関する情報を収集した。その後、リーディンググループによって自然保護区の管理計画が策定された。事例1

と比べて、リーディンググループを作る際に専門家が参加したことは、社区共管の参加者の多元化に有意義な一歩になったと評価できる。

③ 社区の参加意識

本プロジェクトでは、社区住民に対する生物多様性の環境教育やPRA調査方法のスキルトレーニングも行われた。また、150回強のリーディンググループ交流会議が開かれた。会議内容はリーディンググループの社区共管経験と各自然保護区の情報交換などが主であった。これらの取り組みを通じて、間接的に社区住民は共同管理への認識を深めた。

一方、社区住民へのインセンティブ戦略としては、小規模の社区インフラ整備、動物による社区住民へのダメージ減少のための生態通路や保護フェンスなどの設置を含む野生動物管理システムの作成、生計手段転換を助成するための少額ローンとファンドの設立、などが実施された。

2) 成果と評価

プロジェクト終了後の評価は「満足」とされた。ほかに具体的な成果をあげると、13本の自然保護区管理計画が国家林業局および所在省に採用された。また、当地の社区と自然保護区と連携して策定された社区自然保護管理計画が26本当地政府に承認された。また、自然保護区に関するトレーニングを受けた者が1491名にも達した³⁷⁾。

本プロジェクトの経験から、二つのポイントが指摘できる。一つは、多方面で社区の利益を重視することで、社区の参加度と参加意識を高めることができるということである。もう一つは、社区共管のリーディンググループの形成において、参加主体の多様化、参加方式の多様化が社区共管の進展に重要であるという点である。

(4) 三江源湿地プロジェクト

1) 概要

このプロジェクトの実施期間は2005年3月から2013年8月までであった。このプロジェクトの目的は、総合的な自然保全と発展モデルを形成することによって、湿地の自然資源を保護し、当地の社区の発展を向上させることであった。そのモデル形成のフレームワークには、上流域の退化した森林の回復と保護、農漁民に代替生計を提供すること、水域と湿地の管理に対する公共意識の育成と当地の管理者の能力向上、という三つの側面が含まれた。本プロジェクトは、黒竜江省の13県（村）におよび、隣接する五つの湿地から6か所の自然保護区を対象に行われた。具体的な内容は以下の通りである。

① 資金

本プロジェクトの資金源は以下の表3の示す通りである。前述の事例1、2と同じように、資金源は資金助成組織であるアジア開発銀行と助成対象の所在地方政府である黒竜江省からなる。

資金の管理運営について、はじめに代替生計プログラムを例にして説明したい。代替生計プログラムは、主に三つの活動で推進された。一つは、農林業と非木材製品の推進である。農民は造林前期の3～5年という期限で間作をすることができた。同時に、前期の造

表3：三江源湿地プロジェクトの資金源

単位：百万ドル

GEF	12.14
ADB loan	15.02
Heilongjiang Government	22.78
Others (State Forest Farms)	4.44
Total	54.39

出典：Asian Development Bank, “Sanjiang Plain Wetlands Protection Project in the People’s Republic of China,” Project Document, July 2004, p.v
https://www.thegef.org/sites/default/files/project_documents/7-27-04%2520Revised%2520Project%2520Document_Sanjiang.pdf
 (2018年9月21日最終アクセス)。

林を手伝ったり、造林直後の林地の面倒を見ることが求められた。プロジェクト終了の際には、24%の約923haの農地が林地に変わったが、参加者の収入は変わらなかったか、あるいは増加したという結果であった³⁸⁾。

もう一つは農村発展基金である。この基金は黒龍江省財政局によって管理され、農地から湿地への転換過程で影響を受ける者を対象にして実施された。この基金は次に示す三つのガイドラインに基づいて運営された。①資金投資はプロジェクト参加者かつ影響を受ける人と認定される者に限る。②農地を失う農民に対する賠償金の30%は代替生計プログラムに使われるべきである。そして、影響を受ける者に最優先に、次に地主に資金を援助する。③環境管理計画に即してグリーンプログラムと認定されれば、当投資にトレーニングと技術支援を提供する。例えば、一つの自然保護区のスタッフが9haの土地に40棟の温室を建て、これらの温室は400haの土地で伝統的農業を営む40名の農民に貸与された。この結果、自然保護区実験区内の農耕地は減ったにもかかわらず、農民たちの収入は減少しなかった³⁹⁾。

最後は、持続的なエコツーリズムの推進である。モデル区として6か所の自然保護区全てでエコツーリズムが実行された。本プロジェクトでは、専門に作られたエコツーリズム観光計画とガイドラインにしたがってエコツーリズムが実施され、黒龍省観光局および自然保護区の所在地それぞれの観光協会も参加した。こうして、自然保護区の資源に依存する農民の生産・生活方式の転換を図ろうとした。

② 制度

本プロジェクトは、造林によって森林カバー率を向上させるため、社区共管を行った。社区共管体制の形成は、前述の事例と同じく、まず社区共管グループを作り、そしてPRA調査によって社区の情報を収集した。その後、社区共管グループ内で、共管計画が策定され実施された。結果としては耕地から転換された3853haを含む10090haの造林が実施された。また、モデル地となった6か所の自然保護区の管理計画に水資源管理計画が入った。

③ 社区の参加意識

本プロジェクトでは、教育と能力開発も実施された。具体的には、社区共管グループは学校の教員と学生を対象にする自然保全教育、自然保護区スタッフを対象にする湿地管理

トレーニング、社区住民を対象にする公共意識の向上（Public Awareness）を行った。また、既に述べた代替生計プログラムを実施した。このプログラムでは、社区住民は例えば大豆などの指定された植物を造林前期の3－5年間は栽培することができた。また、造林活動に参加すれば、報酬も得た。木材製品の代わりに、漢方薬用植物、食用菌類、果類などの換金性の高い植物の栽培が促進された。

2) 成果と評価

結果として湿地保護教育が12か所の学校で行われた。また、38本の長短期トレーニングコース、体験ツアーなどの活動の参加者は延べ1000名に達した。また、エコツーリズム観光計画とガイドラインにしたがって6か所の自然保護区全てでエコツーリズムが実施された。最終的に、上述の企画と実践の結果によって、当プロジェクトは成功だと評価された。

一方、プロジェクトから得た経験の中から、以下の三つの点が提起された。第一は、湿地などの自然保全において、自然保護区に対する資金援助を含めて、強い政策支援が重要であるということである。第二は、プロジェクト実行前に関連部門といろいろ相談したため、プロジェクトの計画が順調に実行されただけでなく、さらに政府の計画にも吸収されたことは、本プロジェクトの最も良い点であったと認められる。第三に、管理委員会に各利害関係者が集まり、プロジェクトの進行がかなり効率的であったため、このような組織が早期段階に設立されるべきである、ということである⁴⁰⁾。

(5) 多主体・地域参加型協力プロジェクト

1) 概要

本プロジェクトの実施期間は1998年から2006年までであった。プロジェクトの目的は、雲南省における自然保護区の生物多様性を中心とした自然保全に対して、社区を主体とする管理モデルの形成を通じて、自然保護区の管理と自然保全を向上させることであった⁴¹⁾。具体策は以下の通りであった。

① 資金

本プロジェクトの資金源は以下の表4に示した通りである。前述の事例1～3と異なり、

表4：多主体・地域参加型協力プロジェクトの資金源

単位：万ドル

GEF:	75.0
Yunnan Provincial and local governments	79.1
University of Wisconsin	9.5
US-China Environmental Fund (USCEF)	3.5
University of Chiangmai	2.0
Total Project Cost	169.1

出典：Global Environment Facility, “Multi-agency & Local Participatory in Biodiversity Conservation in Yunnan’s Upland Ecosystem,” Medium Size Project Brief, p.2
https://www.thegef.org/sites/default/files/project_documents/cpr-%2520yunnan%2520brf%2520submission.doc, (2018年9月21日最終アクセス)。

資金助成は、国際的な組織と社区共管を行う雲南省の地方政府以外に、国外の大学も出資者として入っていた。

次に、資金の管理運営について、社区発展と自然保全信託ファンドを例にして説明したい。一般のファンドと違い、このファンドは完全に社区住民に所有され管理されていた。住民選挙によって設立された農村社区共管グループは、ファンドの日常運営、管理と監督を担当していた。本ファンドは特徴的な担保体制により、返還率を100%に維持できた。具体的には、5人以上の住民からクレジットグループを作り、そのグループのメンバーが互いに担保する体制であった。そして、ファンド運営全体には政府からの干渉がなく、資金使用の決定と実施がすべて村レベルの会議で済むため、コストとリスクが小さいとされていた。

② 制度

事例1～3の社区共管組織の設立過程と異なり、本プロジェクトでは、村民による選挙宣伝と現場投票を含む直接的な民主選挙を経て、社区共管組織が設立された。その選挙過程では、選挙の候補者は社区住民に限られ、地方政府は候補者を指名することができなかった。そして、村民たちは組織の主要なメンバーと位置づけられ、政府部門や企業などのほかの利害関係者はパートナーとして、組織の運営と管理を行った。また、社区共管組織における課題設定、計画策定、監督すべての過程が社区住民によって主催されていた。社区住民の権限が明確になっており、それによって社区住民にもたらした参加意識の積極性は極めて高かった。さらに、このように設立された二つの県レベルの共管委員会と九つの村レベルの共管グループが、民政局で登録され、合法的、独立な組織として法的に保障された。

社区共管組織のメンバーとして政府と自然保護区のスタッフ以外にも、研究所、大学、国際的ファンドなどのNGOも入っていた。このプロジェクトは、事例1～3のメンバー構成員と比べて参加者は多元的であった。

③ 社区の参加意識

本プロジェクトでは、環境教育とトレーニングについて三つのグループに分けられた。最初のグループは管理機関スタッフ、若手学者と大学院生で、国内外の専門家にトレーニングされた。第二のグループは鎮・村幹部で、管理機関スタッフ、若手学者にトレーニングされた。第三のグループには、村民で、鎮・村幹部にトレーニングされた。このように、社区共管に参加する全員がトレーニングを受ける、また教えるようにした。

次に、生物多様性のモニタリングシステムの形成においては、まず、国外の専門家が生物多様性のモニタリングシステムのガイドラインとスキルを教えた。次に国内の専門家が社区住民と一緒にモニタリングシステムの実際の操作を行った。最後に、モニタリングシステムの実際の操作がよくできた住民に給料が配られた。このように、社区住民にインセンティブが付与されたため、社区住民は社区共管活動に参加する意欲を高めることができた。

2) 成果と評価

上述の各種の取り組みを通じて、プロジェクト後には、以下の成果を収めた。第一に、生物多様性のモニタリングシステムの作用の結果、プロジェクト地域の生物多様性レベルは、計画で作られたベースライン通りに維持されていた。第二に、プロジェクトを通じて一部の農民が抱えていた貧困問題は一定程度緩和された。さらに、より多くの農民がプロジェクト参加に魅力を感じた。第三に、民主的選挙によって社区共管組織が設立された。第四に、社区住民たちの環境意識と参加意識が高まった。そして第五に、多主体の協働的なメカニズムが形成された。

これらの成果を収めるために、欠かせない要素が三点あった。一つは当地社区の参加が不可欠であったということである。もう一つは共管組織の設立により問題解決の過程が効率的に適切に行われ、以前の官民間の矛盾を緩和させることもできた。最後に、政府による各レベルの社区活動に対する政策上の支援が重要であったということである。

4. 分析

(1) 四つの事例の比較

以上の事例の紹介で、社区共管が中国自然保護区で定着していった過程が明らかになった。日々深刻になってきた自然保護区の保護強化と社区の発展需要の増加の問題に対して、国際的な組織と中国地方政府が連携し、各自然保護区で社区共管を推進してきた。社区共管組織を形成することで、自然保護区管理において、各自のニーズと訴求を交換する場が作られた。そして、経済的な支援と生計手段の転換を通じて、社区の自然資源への依存度を減らし、環境破壊からの回復と社区の発展が図られた。また、社区に対する農業スキルのトレーニングと環境教育の推進によって、自然保護区に対する管理スキルの向上と共管理念の普及が進み、自然保護区と社区の関係が改善され、環境保護の意識が高まった。このように、社区は自然保護区の自然資源保護と管理に参加することで、自然資源への依存度を減らすことができ、管理面では社区と自然保護区との対立状態も緩和した。

実施内容面では、総じて各事例に大きな違いがなかった。しかし、各事例の詳細をまとめると、二つの社区共管モデルに分けられる。一つは事例1～3の示すような政府主導型の社区共管であり、もう一つは事例4のような社区主導型の社区共管である。次に、社区共管の実施過程から二つの社区共管モデルの相違点を見てみることにする。

表5：社区共管組織成立の過程

	事例1～3	事例4
リーディンググループの成立	政府主導	社区主導
情報収集と調査	政府と社区の協働	社区、NGOsが主役、政府が協力
共管委員会の成立	政府は指名、社区は参加	社区村民、NGOsが主役。政府からの候補者指名はできない。
共管計画の制定	決策層は政府、実施層は社区	決策層も実施層も社区
実施	計画に従い行動	計画に従い行動
監督と評価	政府と共管委員会が行う。	共管委員会と社区が行う。
資源保護の効果	既定目標を達成	既定目標を達成

表5が示すように、事例1～3は基本的に政府主導－社区参加の形で社区共管組織が成立した。特に、計画と実施の意思決定段階では、基本的に政府が主導権を握っていた。一方、事例4は完全に社区の自主的な選挙で共管委員会を設置した。それだけではなく、社区の課題設定、そして社区ファンドの運営までも、社区住民たちが民主的な手段で決定した。この過程の中で、政府の役割は基本的に第三者として法律と政策の面で社区共管委員会の運営を支持することにあつた。

事例1～3の報告では、社区共管に対する政府の役割がかなり重要であり、基本的な法・政策上の支持だけではなく、社区共管理と運営についても政府の主導的な役割を認めていた。その一方で、事例4の報告では、社区の役割が重要であるとされており、社区共管組織の成立過程および組織成立後の管理と運営においても、なるべく政府からの干渉を避けるという点が強調された。また、資金の運用面でも、前者は政府あるいは共管委員会によって管理・運営され、社区住民たちからのローンの申請、審査、そして用途までも政府あるいは共管委員会が主導していたが、後者は主に社区が管理・運営の主体であつた。

両者で最も違う点は、社区共管計画策定の決定段階で社区共管主体としての社区と政府それぞれが政策決定権をどの程度持っているかである。社区共管計画の策定過程では、課題設定、意見交換、計画策定の各段階は、各利害関係者の権利、責任と利益が集中的に表せる段階である。しかし、最終的な政策決定段階では、主体としての社区と政府、およびNGO、研究者などの参加者の意見が公平に反映されるかどうかが重要である。上述の両モデルでは、政府主導の社区共管は、課題設定、意見交換、計画策定といった計画策定の前半の段階では、社区の参加権利が保障されたものの、最終的な政策決定の権限は十分に保障されていなかった。一方、社区主導の社区共管では、政府がそもそも社区に属する政策決定権を社区に返していたため、最終的な政策決定段階においても、社区の自主性と能動性を刺激した。

（2）各プロジェクトの持続性

上述の事例分析を通して、各社区共管プロジェクトの終了後に持続性がない原因は、三つの側面からまとめられる。

第一に、多くの社区共管プロジェクトは最初から短期的で実験的なものとされ、それ自体に一定の局限性がある点である。特に社区共管そのものが外来品であるため、中国の状況と課題と完全に融合しないうちに、プロジェクトの形から離れれば、社区共管の概念や制度が定着しにくい。したがって、プロジェクト終了に伴って、政策、資金、人員などが減っていくか、なくなる場合が多かつた。

第二に、社区共管組織が中国自然保護区に紹介されて以来、国家レベルと地方レベルで統一された法的地位が与えられていなかった。現在は、国家レベルで社区共管における法政制度の整備がある程度にできつつあるが、実際の運営面では、実施細則、物権や生態賠償などといった各種の系統化された制度がまだ整っていない現状である。

第三に、中国における自然保護体制は現在まで基本的に政府主導である。そのため、社区共管が紹介されて以降、基本的に政府主導体制の下で推進されてきた。当然、政府主導体制にそれなりの優位があり、一種の体制上の習慣と言えよう。しかし、社区共管そのものはまず社区と自然保護区管理者を平等な位置に置かなければ、共同で管理することは

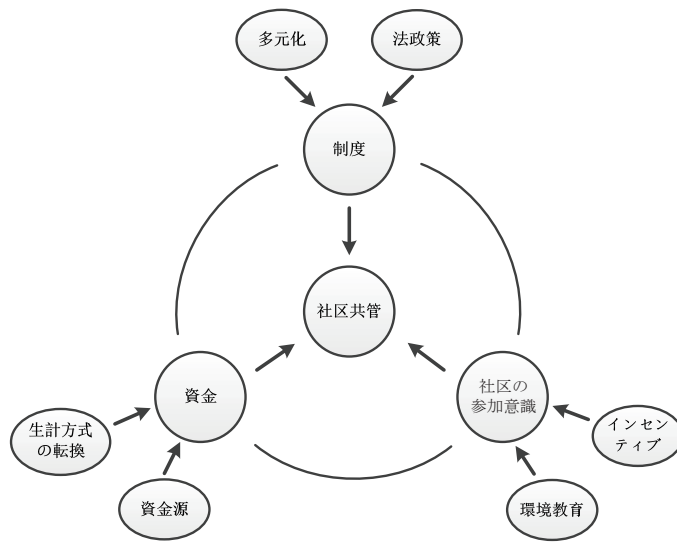


図1：社区共管の持続性の影響要素

出典：筆者作成

きないし、継続できない。したがって、社区住民も自然保護区の管理者も社区共管に対する認識を深める必要がある。

そこで、筆者は、社区共管を持続的に運営させる要素として、資金、制度、社区の参加意識の三点を取り上げた。また、各要素に関連する重要な影響要素もいろいろあげられるが、図1で示すように、本論文では、資金に関しては供給源と生計手段の転換を、制度に関しては多元化と法制度を、社区の参加意識に関しては環境教育とインセンティブを、それぞれの重要な影響要素として取り上げて分析することとする。さらに、これらの要素から本論文で取り上げている社区共管モデルの持続性について分析し、一定の結論を得ることとする。

(3) 資金

本論文の事例で取り上げた各プロジェクトが社区共管を維持する資金をどこから得たかをまず分析する。プロジェクトの始動はすべて国際組織の資金援助によるものであり、プロジェクト全体の運営も基本的にその資金でまわっていた。一方、プロジェクト実施中の資金維持は主に三つの手段で行われた。一つは、プロジェクトの中で、ある子プロジェクトについて地方政府の財政支援に頼ることであり、もう一つは、社区内部で少額民間ファンドを作り上げることであった。その他にも、エコツーリズムや緑色農業などを行う際に企業の投資を利用する事例も、本論文で取り上げた事例とは別の事例では存在した。

各資金源には短所もある。例えば、国際組織の資金提供は長期的ではない、政府からの援助は財政上の制限がある、民間ファンドの資金額は小さい、企業の介入がまだ不成熟でリスクがある、といった短所があげられる。また、実際的な運営では、一部の地方政府と社区住民は、これらの資金が貧困扶助金と見なされて使用されたこともある。いったんプロジェクトが終了したら、大部分のプロジェクトが資金不足で続けられなくなる、あるいはプロジェクトとともにそのまま資金援助が終わってしまうことも少なくなかった。

本論文の事例では、政府主導型にしても社区主導型にしても、社区共管に対する資金供

給は、政府とプロジェクト助成NGOによるところが多かった。しかし、資金源の多様化という面から見ると、事例4の資金源は他の事例に比べ多かった。資金源の多様化が進めば、資金源が単一で途絶えるリスクが減少する。

また、少額ローンの運営を例にして見ると、事例1～3では、社区住民に提供した少額ローンは、ローンにおける申請基準、用途、保証、監督と返金のすべての過程が基本的に政府が政府が支配する社区共管委員会によって行われた。これにより、資金使用への監督、返金の保障などが確実にコントロールできた。例えば、資金用途に関して、住民が同質性の高い経済的作物や養殖業を一斉に選ぶことは望ましくないため、それを避ける上で政府の支配は有効である。しかし、社区参加が不十分なため、特に基準設定や資金用途を選択する上で社区のニーズが着実に反映されるか否か、そして設定された基準によって本当に資金が必要な住民に充当されるか否かは、透明ではない。

事例4の社区主導型社区共管では、ローンの運営がすべて社区住民によって行われたため、社区の利益が確実に保障され、さらに社区の自主的参加と責任感が刺激された。また、NGOや研究者が専門的なアドバイスを提供できるため、ある程度政府の負担を減らすことも可能になった。したがって、民間ファンドの金額が小さくても、資金の利用が確実に社区のニーズに応えるものになれば、そしてファンドが社区にもたらした利益を確実に保障できれば、運営を続けることができる。

（4）制度

次に、社区共管組織の運営の中で社区住民がどれくらいの権限を持つかについて分析する。本論文で取り上げた社区共管組織は、基本的に社区共管委員会の形で形成された。委員会のメンバーは政府、社区住民、自然保護区管理者を主としており、事例4の場合は研究者とNGOの参加もあった。運営形式は大まかに二つに分けられる。一つは事例1～3のような、政府が社区共管の組織を作り、社区住民から収集した情報と意見を分析し、さらにそれにより策定された政策を社区に実施させる、という官主導、民従属のやり方である。もう一つは、社区内部で共管組織を作り、社区における資金の運用、自然保護の任務設定、長短期の管理計画の策定などを、すべて社区の住民から作られた組織によって決める、という民主導、官支援の管理形式である。

各プロジェクトの結果から見ると、政府主導型の社区共管はプロジェクト終了につれて終了したか、自然保護区管理機関の管理の下に戻された。後者の場合には行政コストと財政コストが削減できるが、また昔のトップダウン式の自然保護区管理に戻って社区共管が形式的なものになる恐れがある。これに対し、事例4のように社区主導型の社区共管では社区住民が共管委員会を運営する権限を持っているため、プロジェクトが終了しても、法的地位の保障がされていれば、社区住民が自主的に社区共管活動を行うことができる。こうしてみると、社区住民が社区共管を行う過程で最終的な決定権を持つかどうか、社区共管の持続性に大いに関係があると言えよう。

多面的な参加者という点も社区共管の持続性に対する重要なポイントの一つになる。社区参加の多元化とは、社区共管に参加する個人や団体の数だけに限らず、各団体と個人がどの程度社区共管の過程に参加・決定できるか、どのような役割を果たせるかに関係がある。こうしてみると、政府主導型より社区主導型の社区共管の方が、政府、自然保護区と

社区という通常の主体以外に、研究者、企業、NGOなどといった第三者も主体になり得る。社区共管の持続はある特定の個人あるいは団体の地位によって決められるわけではなく、各参加者によって作られた社区共管体制そのものにある。

したがって、主体参加者の利益保証を前提にして、社区共管に対するその他の参加者が力を合わせる必要がある。そして、社区共管における計画・意思決定・実施・監督の過程の中で、なるべく社区に主体的な権利を返還し、その権利を確実に行使させるようにすることが重要である。事例1～3に比べ、事例4の方がより多角的な参加者ができ、社区共管における実施過程で権限も持っていた。

(5) 社区の参加意識

最後に、社区住民たちの参加意識は続けられるか、という点について分析する。それについてはインセンティブの付与と環境教育が二つのポイントになると考えられる。

先行研究で述べられているように、社区共管に対する社区住民の注目点は主に経済的利益に置かれている。いわゆる、有効的なインセンティブ戦略が示されれば、社区住民の積極的参加も続けられる。前述の権限と民間ファンドの例では、社区主導の社区共管が政治的なインセンティブにも経済的なインセンティブにも有効に働き、その結果、社区住民の積極性と自主性を刺激できていた。権限が保障され、民間ファンドによって経済的なインセンティブが与えられることで、社区住民は自己の利益が確実に保障され、参加意識も向上していくことが考えられる。

環境教育の面では、各事例が示しているように、社区共管モデルの類型を問わず、政府が新たな社区共管理念およびスキルのトレーニングの推進に対して欠かせない役割を果たした。しかし、社区住民が長年にわたって蓄積したきた農耕経験や、自然保護の民間知識なども同じく応用する価値があることをここで強調したい。特に少数民族集落の社区では、社区間の関係は基本的に風俗習慣と郷土文化に深く繋がっている。したがって、各民族の風俗習慣を尊重することも環境教育の一つになり、社区共管を中国の状況と課題に融合させる早道の一つになり得る。この点においては、社区主導の社区共管は郷村と自然な絆があるため、より社区住民たちの参加意識を育成しやすい、と考えられる。

おわりに

以上のように、筆者は社区共管の持続性に関して資金、制度、社区の参加意識の面から政府主導型と社区主導型の相違点を比較した（表6参照）。

表6：社区共管モデルにおける持続性の比較

持続性要素	政府主導型	社区主導型
資金	大量、集中、供給源単一 政府が管理と運営	少量、集中、供給源多様 社区が管理と運営
制度	政府の権限が大 参加主体が固定的	社区の権限が大 参加主体が多角的
社区の参加意識	参加意識弱 自主性低	参加意識強 自主性高

出典：筆者作成

政府主導型の社区共管に関しては、資金面でより優位である。資金源は一般にプロジェクト助成の国際的な組織と政府の財政支持になるため、資金の金額が多く、実際に運用される際にも達成目標に集中されやすい。社区共管制度面では、政府主導型の方は、政府が権限という点で優位で、既存の村民委員会か自然保護区管理委員会の管理体制を借りて、政府官員、郷村幹部、専門家などを含む社区共管管理組織を形成することができる。したがって、短期間に社区共管体制を形成し、運営を動かすことができる。社区住民の参加意識に関する環境教育の面でも、政府主導型の方がトップダウン式の伝達でより広く早く社区まで推進することができる。したがって、いかにして短時間内に迅速に社区共管に関する宣伝紹介、制度形成、有効な運営管理を実現するかにおいては、政府主導型の方が優位性を持っている。

一方、社区主導型の社区共管のメリットと言え、資金面では政府と国際的な組織の助成以外に、個人、企業、研究組織などの多様な資金支持が可能であることがあげられる。特に、助成プロジェクトの終了後、助成資金の終了につれて、政府の財政にも影響があるため、資金が無くなり社区共管が中止されるリスクも大きく増えていく。これに対し、多様な資金源があれば、長期的に社区共管を続ける可能性も生み出すことができる。また、社区共管体制面では、社区住民に権限を賦与すること自体が社区住民の参加意識を高めるインセンティブの一つになる。そして、参加主体の多元化によって、社区共管の運営管理に対する法制度、専門的な知識、スキルのトレーニング、社区経験の交流などの支援が保障できるだけでなく、伝統的なトップダウン式の管理がもたらした固定的な組織と命令的な管理などの問題を避けることもできる。最後に、社区共管参加意識に関しては、政府による環境教育に対し、社区に根差した郷土文化をさらに加えて、社区の在り方および社区と自然保護区との関係の在り方に対する認識を刷新すれば、また、政治的なインセンティブと経済的な利益の保障をすることで、よりよく社区住民の自主性を刺激することができる。

政府主導型、社区主導型の双方にそれぞれ長所があるが、社区共管自体に関しては、自然保護区の自然資源の管理・保護に対し、社区と政府と自然保護区の平等な権限交渉、利益保障および有効な交流が求められる。したがって、社区がどのように自力で社区共管を続けるかは、決して見逃せない課題である。政府主導型の社区共管は、長期的に資金、社区共管制度および社区住民の参加意識向上を保障できれば、社区共管を持続的に発展することができる。しかし、本論文の事例はそのようなケースに該当しなかった。一方、社区主導型の社区共管は、資金を募集・運営する能力があり、社区共管における決定権限があり、参加主体が多元的で、より深くより広く社区に融合できるという特徴があるため、持続性があると言える。

現在、社区共管は中国自然保護体制の一部として定着しつつあるが、それに関する実施細則、社区共管における社区と自然保護区の在り方、および関連する法制度などがまだ完備されていない状況である。特に、どのような制度設計によって社区共管を中国本土の現況に融合させ、さらに社区と自然保護区それぞれの役割を最大に果たせるか、については、現在進行中の事例や、プロジェクト終了後の事例の状況を踏まえて、改めて分析する必要がある。したがって、この点については、今後の研究課題として引き続き研究したい。

注

- 1) Grazia Borrini-Feyerabend, M. Taghi Farvar, Jean Claude Nguinguiri and Vincent Awa Ndangang, *Co-management of Natural Resources Organizing, Negotiating and Learning-by-Doing*, Kasperek Verlag, Mönchhofst, 2000, pp.1-2.
- 2) そのほかに、社区共管の実施過程には、民主と公正を見つける過程も含まれる一方で、争議、変化、失敗もあり得る、とされた。さらに、成功にせよ失敗にせよ、自然資源の管理方法に対しては、必ずしも一つの解決策しかないというわけではなく、まさにローカルな伝統知識と現代的な科学技術を対照的に分析し、自然保全と発展のニーズから考慮した方が適切であろう、とBorrini-Feyerabendらは主張している。 *ibid.*, pp.1-2.
- 3) 国家林业局野生動植物保護司『自然保護区社区共管指南』中国林业出版社、2002年。
- 4) 薛美蓉、王芳、郭开怡、乔慧「社区共管与自然保护区可持续发展」『农村经济』2008年第1期、2008年、66-67ページ、劉悦翠、唐永峰「陝西太白山自然保護区实施社区共管模式的調查」『西北林学院学报』2005年第20卷第3期、2005年、184-188ページ、曹晔晔、張大紅「在構建和諧社会中我国自然保護区社区共管發展探討」『安徽農業科学』2006年第34卷第4期、2006年、742-745ページ、劉霞、伍建平、宋維明、張大紅、張岩「我国自然保護区社区共管不同利益分享模式比較研究」『林業經濟』2011年第12号、2011年、42-47ページ、趙俊臣「誰是自然保護区的保護主体 - 雲南YUEP項目的理論与实践創新」『林業与社会』2004年第12卷第3期、2004年、7-12ページ、馬靜「我国自然保護区社区管理成效評估及分析」北京林業大学修士論文、2014年4月、21-23ページ、<http://kns.cnki.net/KCMS/detail/detail.aspx?dbcode=CMFD&dbname=CMFD201402&filename=1014324797.nh&v=MjkkMzJUM3FUclldNMUZyQ1VSTETmYnVScEZpemtVYnpJVkYyNkdyQzZHdGJGcUpFYlBJUjhlWDFMdXhZUZdEaDE=> (2018年9月21日最終アクセス)。
- 5) 姚忠臣、陳濤、陳徳成、朱学靈「宝天曼自然保護区周边社区社会經濟調查研究」『安徽農業科学』2009年第37卷第32期、2009年、16044-16047ページ。
- 6) 楊雅雅「浅論我国自然保護区社区共管的法的規制」鄭州大学修士論文、2011年5月、41ページ、<http://kns.cnki.net/KCMS/detail/detail.aspx?dbcode=CMFD&dbname=CMFD2012&filename=1011212608.nh&v=MjgxMTZyV00xRnJDVVJMS2ZidVJwRmkvbVZyYkxWRjI2SDdHNUhOZklwNUVlUEIISOGVYMUxleFlTN0RoMVQzcVQ=> (2018年9月21日最終アクセス)。
- 7) 王芳、周慶生、鄭雪莉、齋傑「自然保護区社区共管中的衝突及对策浅析」『安徽農業科学』2007年第35卷第24期、2007年、7664-7665ページ、馬靜、前掲論文、16-18ページ、曹晔晔、張大紅、前掲論文、742-745ページ。
- 8) 趙俊臣、前掲論文。
- 9) 張佩芳、王玉朝、曾健「自然保護区社区共管模式的可持續性研究」『雲南民族大学学报』2010年第27卷第1期、2010年、42-44ページ、吳於松「社区共管：“環境保護話語”下的制度創新」『思想戰線』2008年第34卷第1期、2008年、75-76ページ。
- 10) 黄文娟、楊道德、張国珍「我国自然保護区社区共管研究進展」『湖南林業科技』2004年第31卷第1期、2004年、48ページ。
- 11) 薛美蓉ほか、前掲論文、65-67ページ。
- 12) 楊俊伍、靳樂山、汪力斌「發展干予視角下的社区共管 - 对東北三村社区共管的個案研究」『農村經濟』2008年第10期、2008年、42-45ページ。
- 13) 郝華「中国自然保护区社区共管法律问题研究」武汉大学修士論文、2004年5月、32-39ページ。

- ジ、<http://kns.cnki.net/KCMS/detail/detail.aspx?dbcode=CMFD&dbname=CMFD9904&filename=2004112490.nh&v=MTEwMzVrVTczQlYxMjdHcks1SE5YRnI1RWJQSvI4ZVgxTHV4WVM3RGgxVDNxVHJXTTFGckNVUkxLZmJ1UnBGaTc=>（2018年9月21日最終アクセス）。
- 14) 楊雅雅「浅論我国自然保护区社区共管的法的規制」鄭州大学修士論文、2011年5月、41ページ、<http://kns.cnki.net/KCMS/detail/detail.aspx?dbcode=CMFD&dbname=CMFD2012&filename=1011212608.nh&v=MjgxMTZyV00xRnJDVVJMS2ZidVJwRmkbVZyZyWRjI2SDdHNuHhOZk1wNUViUEISOGVYMUx1eFlTN0RoMVQzcVQ=>（2018年9月21日最終アクセス）。
- 15) 曲笑含、劉晶嵐「社区居民参与保护区管意願影響因素分析—基于北京市的調查」『廣東農業科学』2014年第1期、2014年、220-222ページ。
- 16) 劉霞、伍建平、宋維明、張大紅、張岩、前掲論文、42-47ページ。
- 17) 張曉妮「中国自然保护区及其社区管理模式研究」西北农林科技大学博士論文、2012年4月、73、141ページ、<http://kns.cnki.net/KCMS/detail/detail.aspx?dbcode=CFD&dbname=CFD1214&filename=1013347285.nh&v=MDAwNDYyQ1VSTETmYnVScEZpemtXcjdLVkYyNkhiQzhHZFBFfCXBFIYBJUjhlWDFMdXhZUZdEaDFUM3FUclNMUY=>（2018年9月21日最終アクセス）。
- 18) 馬靜、前掲論文、31-55ページ。
- 19) 趙俊臣、前掲論文、7-12ページ。
- 20) 劉霞、張岩「中国自然保护区社区共管研究初探」『經濟研究導刊』2011年第12期、総第122期、2011年、194ページ。
- 21) 福嶋義宏『黄河断流—中国巨大河川をめぐる水と環境問題』昭和堂、2008年。
- 22) 馬乃喜「自然保护区の現状と直面する課題」北川秀樹編著『中国の環境問題と法・政策—東アジアの持続可能な発展に向けて』法律文化社、2008年、180-193ページ。
- 23) 小長谷有紀、シンジルト、中尾正義編『中国の環境政策 生態移民—緑の大地、内モンゴルの砂漠化を防げるか?』昭和堂、2005年。
- 24) 李小雲、左停、靳崇山主編『共管：從衝突走向合作』社会科学文献出版社、2006年。
- 25) 「老少辺窮地区」とは、「老」は北洋政府期間および戦後の内戦期間に中国共産党の占領区、「少」は少数民族自治区を、「辺」は陸地国境線の県級行政単位を、「窮」は未発達地区をそれぞれ指す。これらの全ては基本的に県級行政単位を選定の基準としている。
- 26) 百村帝彦「アジアにおける住民参加型森林管理」JICA Community Forest 勉強会報告資料、2013年2月、
[http://gwwweb.jica.go.jp/km/FSubject1301.nsf/03a114c1448e2ca449256f2b003e6f57/cff53a866b989b5e49257b2c002087ce/\\$FILE/ATTVZ834.pdf/130218_%E3%82%B3%E3%83%9F%E3%83%A5%E3%83%8B%E3%83%86%E3%82%A3%E3%83%BB%E3%83%95%E3%82%A9%E3%83%AC%E3%82%B9%E3%83%88%E3%83%AA%E3%83%BC%E5%8B%89%E5%BC%B7%E4%BC%9A_%E8%AC%9B%E6%BC%94%E8%B3%87%E6%96%99.pdf](http://gwwweb.jica.go.jp/km/FSubject1301.nsf/03a114c1448e2ca449256f2b003e6f57/cff53a866b989b5e49257b2c002087ce/$FILE/ATTVZ834.pdf/130218_%E3%82%B3%E3%83%9F%E3%83%A5%E3%83%8B%E3%83%86%E3%82%A3%E3%83%BB%E3%83%95%E3%82%A9%E3%83%AC%E3%82%B9%E3%83%88%E3%83%AA%E3%83%BC%E5%8B%89%E5%BC%B7%E4%BC%9A_%E8%AC%9B%E6%BC%94%E8%B3%87%E6%96%99.pdf)（2018年9月21日最終アクセス）。
- 27) 「关于开展国家级自然保护区管理评估工作的通知」环办〔2009〕70号、2009年05月12日。
- 28) 「关于印发国家级自然保护区规范化建设和管理导则（试行）的函」环函〔2009〕195号、2009年08月13日。
- 29) 中国環境問題研究会編『中国環境ハンドブック（2007-2008年版）』蒼蒼社、2007年、225-230ページ。
- 30) 「建立国家公园体制总体方案」中共中央弁公庁、國務院弁公庁、2017年9月27日。

- 31) The World Bank, “China-Nature Reserves Management Project,” Implementation Completion and Results Report, Report No. 24807, November, 2002, <http://documents.worldbank.org/curated/en/789611468746798753/pdf/multi0page.pdf>, (2018年9月21日最終アクセス).
- 32) The World Bank, “China-Sustainable Forestry Development Project,” Implementation Completion and Results Report, Report No. ICR1827, June 27, 2011, <http://documents.worldbank.org/curated/en/353861468025478624/pdf/ICR18270P064720C0disclosed010100120.pdf>, (2018年9月21日最終アクセス).
- 33) Asian Development Bank, “Sanjiang Plain Wetlands Protection Project in the People’s Republic of China,” Project Document, July 2004, https://www.thegef.org/sites/default/files/project_documents/7-27-04%2520Revised%2520Project%2520Document_Sanjiang.pdf (2018年9月21日最終アクセス).
- 34) Kanok Rerkasem and Liang Luohui, “Multi-agency Cooperation and Local Participatory Biodiversity Conservation in Yunnan Upland Ecosystems (YUEP) The report of ex-post evaluation,” Terminal Evaluation of the YUEP project, June 15, 2016, https://www.thegef.org/sites/default/files/project_documents/864%2520Terminal%2520Evaluation.doc, (2018年9月21日最終アクセス).
- 35) 選ばれた9か所のA級自然保護区は、西双版纳（雲南省）、鄱陽湖（江西省）、武夷山（福建省、江西省）、秦嶺山脉（佛坪、牛背梁、周至、長青、太白山）（陝西省）、神農架（湖北省）である。
- 36) The World Bank, “China-Sustainable Forestry Development Project,” Project Appraisal Document, Report No. 22271, March 20, 2002, <http://documents.worldbank.org/curated/en/701151468768727100/pdf/multi0page.pdf>, (2018年9月21日最終アクセス).
- 37) The World Bank, “China-Sustainable Forestry Development Project,” Implementation Completion and Results Report, Report No. ICR1827, June 27, 2011, Table1-Key Output Indicators by Component.
- 38) Asian Development Bank, “People’s Republic of China: Sanjiang Plain Wetlands Protection Project,” ADB Completion Report, Project Number: 35289, October 2013, p.14, <https://www.adb.org/sites/default/files/project-document/79069/35289-013-prc-pcr.pdf> (2018年9月21日最終アクセス).
- 39) 同上、p.14.
- 40) 同上、p.24-25.
- 41) Global Environmental Facility, “Multiagency and Local Participatory Cooperation in Yunnan’s Upland Ecosystem,” Project Brief of YUEP project. p.8, https://www.thegef.org/sites/default/files/project_documents/cpr-%2520yunnan%2520brf%2520submission.doc, (2018年9月21日最終アクセス).

キーワード：中国自然保護区、社区共管、持続性

(SHI Cong)