

内モンゴル自治区の農村開発に関する研究：武川県五福号村を事例に

蘇德斯琴¹，佐々木達²

(内蒙古大学 蒙古学研究中心，内蒙古 呼和浩特 010021)

要旨：プロジェクト制農村開発は、2000年代に入つて本格的に実施されてきた新しい社会管理の方法である。これは、国家による財政出動を通じた公共投資や社会資本整備を推進するだけでなく、地域経済の発展や安定化にも貢献できるものとして期待されている。また、各種のプロジェクトを通じて配分される資金は、民間部門の成長を促す契機となることで、国営企業のシェアが高い中国にとって市場競争を活発化させるものとしても注目され始めている。本研究は、内モンゴル自治区中部の武川県農村地域を事例に、プロジェクト制農村開発の実態と課題を検討することを目的とした。

プロジェクト制農村開発は、三農問題を効率的に解決できる方法という意味だけでなく、企業や政府が主導的に国民経済の構造調整機能を果たしていく地域経済の再編方法として位置づけられている。しかし、事例調査によれば、プロジェクトの計画段階で関与しているのはごく一部の農民層に限定されていること、および各地域の自然条件、社会経済的条件を反映した持続性や効率性を重視した計画とは限らず、短期的な成果のみが追求されていることが示された。結果として、プロジェクト制農村開発は、農村の持続的な所得増加をもたらすには至らず、地域資源の荒廃化と地域経済の停滞の一端を招いている傾向が認められる。今後は、農村の主体形成と持続可能性を視野に入れた開発のあり方が模索されるべきである。

キーワード：三農問題；プロジェクト制；農村開発；内モンゴル自治区；武川県

中图分类号： S819

文献标识码： A

一、はじめに

プロジェクト制農村開発^①は、2000年代に入つて本格的に実施されてきた新しい社会管理の方法である。これは、国家による財政出動を通じた公共投資や社会資本整備を推進するだけでなく、地域経済の発展や安定化にも貢献できるものとして期待されている。また、各種のプロジェクトを通じて配分される資金は、民間部門の成長を促す契機となることで、国営企業が大きな部分を占める中国にとって市場競争を活発化させるものとしても注目され始めている。

プロジェクト制の地域開発の性格づけをめぐって謝立勇(2003)は、プロジェクト制農村開発を一定の資金および基準の下で、ある特定の目標を目指した一区切りの事業として位置づけている。他方、渠敬東(2012)は、プロジェクト制農村開発をある特定事業の完成のみを目的とするのではなく、国家が中央から地方までの各階層間の相互関係および社会各分野を調整、統合できる社会管理モデルとして位置づけている。しかし、これらの見解は次の点において共通な認識をもっている。すなわち、中国国内では急速な経済成長のもとでの地域格差の是正が急務の課題となっており、プロジェクト制農村開発は、こうした経済的に立ち遅れた特定の地域に対して開発事業を起こす一つの重要なモデルとなっていることである。

そして、プロジェクト制農村開発がどのような方向で進められるべきかについては、事業管

理のあり方や人材育成を重視すべきであることを強調する謝立勇(2003), 資金調達の方法と管理機能の強化を通じて農村地域の発展を重視すべきであるとする黎明鑫(2014), プロジェクトの企画や申請過程の厳格化を主張する杭金建(2003) など様々な角度から論じられている。

こうしたプロジェクト制農村開発の位置づけや方針に関する研究に加えて, 社会学や地理学的視点から事例研究が蓄積されつつある。周英泉(2008)は, 陝西省におけるプロジェクト制農村開発を取り上げ, 計画の突然の変更, 入札段階での不正行為, 財務管理の不徹底と資金調達の遅れ等によるプロジェクトの行き詰まりを分析し, 審査過程および管理制度の改善, 長期的観点からプロジェクトの効率性を評価すべきであると論じている。帥传敏ほか(2008)は, 甘肅省, 広西壮族自治区及び湖北省を事例に貧困扶助プロジェクトを取り上げ, 政府主導型と非政府組織型プロジェクトに注目している。そして, 非政府組織主導型プロジェクトによる開発が意思決定および実行段階における継続的管理システムの構築において成果を上げていることを指摘している。鄧美(2010)は, 甘肅省の非政府組織が香港の「樂施会」という機構の支援により実施された「G村とL村コミュニティ総合開発プロジェクト」の実態をとりあげ, 詳細な事前調査そして現地住民の意見を十分に生かしたことを高く評価している。そのほかに, 梁振華ら(2013)は, 寧夏回族自治区の張村の事例に, 村長などのリーダー層と政府機関との交渉プロセスに焦点をあてて考察している。そして, プロジェクトの全過程においてリーダー層を中心とする村の管理組織が決定的に重要な役割を果たしていると分析している。

このように既存研究は, プロジェクト制農村開発の位置づけやあるべき方向性などの理論的枠組みに関する議論が先行しているが, その評価を判断するためには事例研究の蓄積が不十分であると考えられる。加えて, これまで取り上げられてきた事例研究の地域は, 大規模な農村人口を抱えている地域に集中し, 地域的条件の違い, そして農業や牧畜業などの形態の相違などが考慮されてない。とりわけ, 本稿が取り上げる内陸の乾燥地域に位置し, 沿岸部の農業地域より立ち遅れている内モンゴル自治区のような遠隔地域におけるプロジェクト制農村開発に関する研究はいまだに見当たらない。本研究は, 内モンゴル自治区中部の武川県農村地域を事例に, プロジェクト制農村開発の実態と課題を検討し, どのような経済的帰結をもたらしたのかについて考察する。最後に, これらを通じて中国の農村地域の経済発展の方法について若干の検討を試みる。

二、調査地域の概要

武川県は内モンゴル自治区の中部の陰山山脈北麓, 北緯 40° 47' ~41° 23', 東経 110° 31' ~113° 53' の間に位置し(図1), 全域東西約 110 kmで, 南北 60 kmに広がっている。東南部および南部が呼和浩特市と隣接し, 北部と東北部が達茂旗や四子王旗といった伝統的な牧畜業が盛んな草原地域と繋がる。県政府所在地である可可以力更鎮から呼和浩特市内地までは約 45 kmの距離であるが, 近年「一級公路」という舗装道路が完成したことにより, 都市部および草原地域への利便性が改善された。自然的条件からみると, 当該地域全域は乾燥や半乾燥大陸性気候に属し, 年平均気温が 2.4℃である。年平均降水量は 350 mm前後であり, そのうち 80%が 6月~9月に集中することに加え, 東部から西部へ, そして南部から北部へ遞減する特性をもつ。特に, 降水量の少ない春季に乾燥することに強風が続き, 風食が発生しやすい。さらに, 土壌条件においても腐蝕層が浅くて, 地力も低い。こうした自然条件から古くは草地として利用されてきたが, 清の時代に南部から移民してきた農民により開墾が進んだ結果, 現在では純農業地域として位置づけられている。

2008年の統計によると, 武川県の総人口は 17.6万人であり, そのうち 14.6万人が農業就労人口で, 総人口の約 83.2%を占める②。民族別にみると, 漢民族人口が 17.1万人と, 総人口の 97.1%を占めており, モンゴル族は 4,257人(2.4%)にすぎない。

図2から地域の人口分布を見ると、南部より北部に集中している傾向が認められる。南部および西部の人口が少ない背景には、丘陵地が広く分布しているために農地開墾に限界があったと考えられる。他方で、本研究における調査村を含めた東北部にあたる3つの地域の土壌条件が良いことで従来から農地開墾が進み、人口も集中している。その点を図3の郷鎮別経営耕地総面積から確認すると、人口分布と同様に南部よりも北部の方が総面積は大きいことが見て取れる。

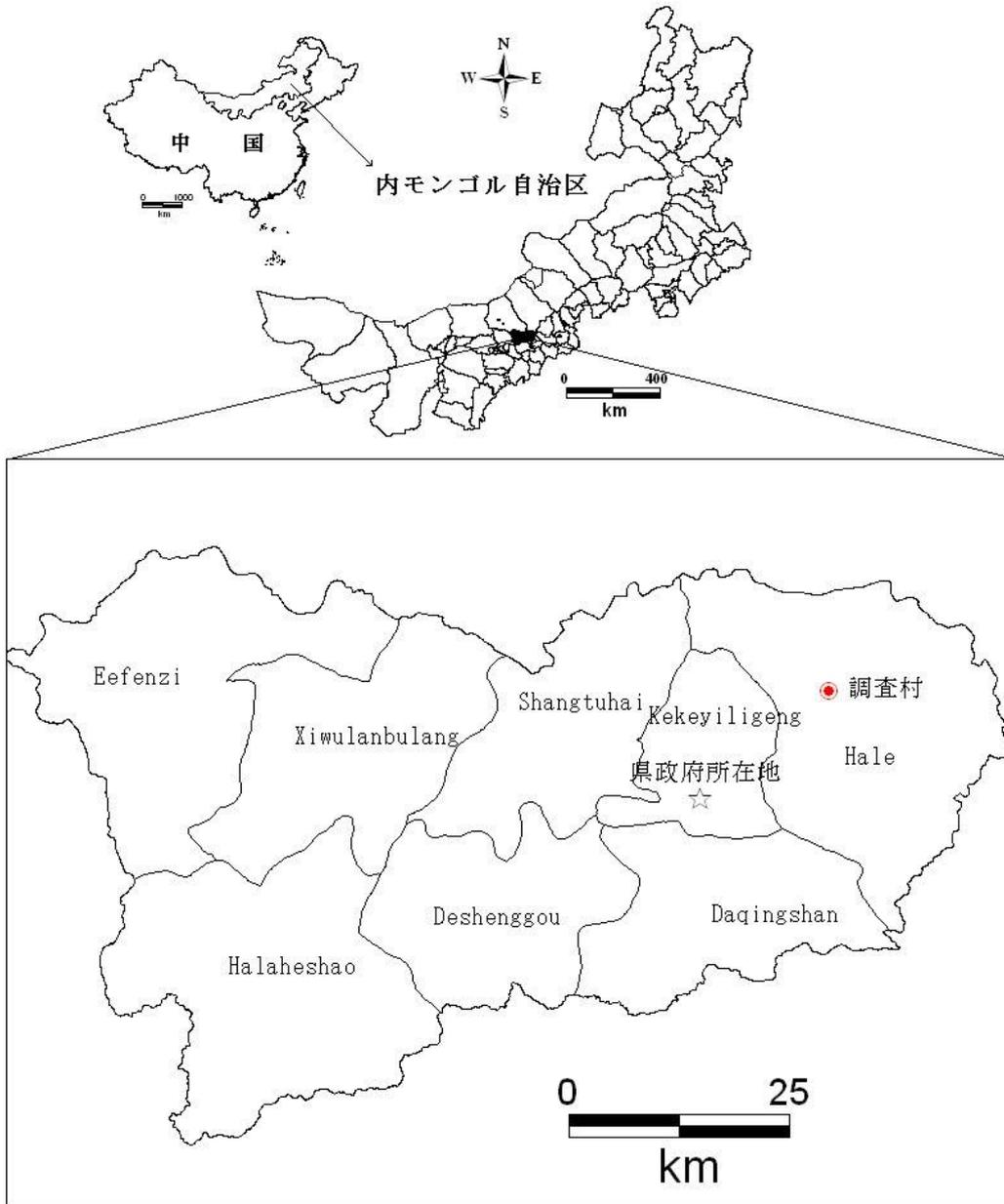
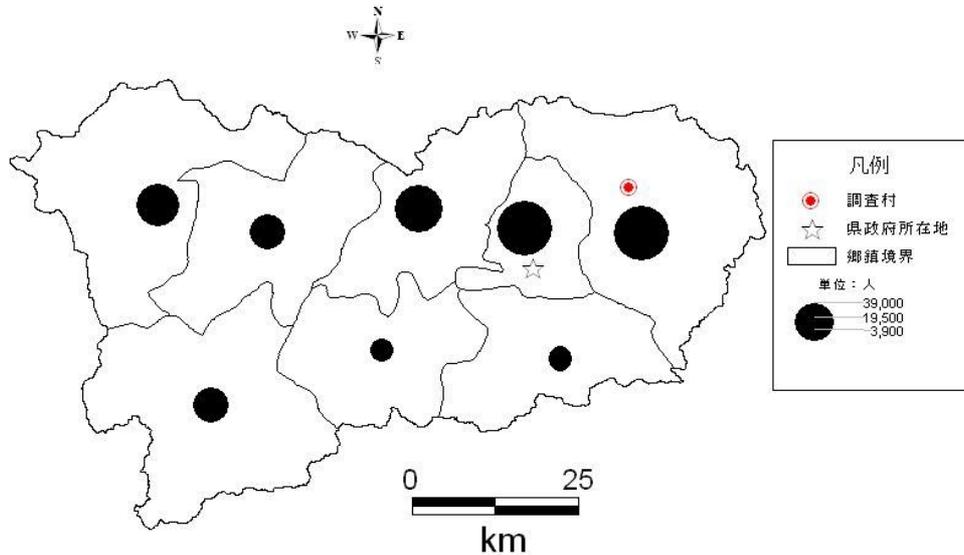


図1 武川县と調査村の位置

しかし、当該地域では風食に代表された土地劣化の進行により、1990年代に入ってから農地開墾が停滞した。その過程で農業を主たる生計手段としている農民層の所得低迷や地域経済の荒廃化が地方政府にも看過できない問題として顕在化してきた。そこで、2000年には環境保全と農民の経済的地位の向上を企図して実施された「退耕還林・還草政策」の重点地域として指定され、植林や休耕による農作物の作付禁止や冬期間の放牧を認めない半禁牧および全面禁牧などの

措置が講じられてきた。この政策は 2010 年まで実施されたが、環境保全政策として目立った成果を上げることはできず、かえって農民の所得向上が低迷したと指摘されている(馬月存ほか, 2007)。



2 武川県における郷鎮別の人口分布

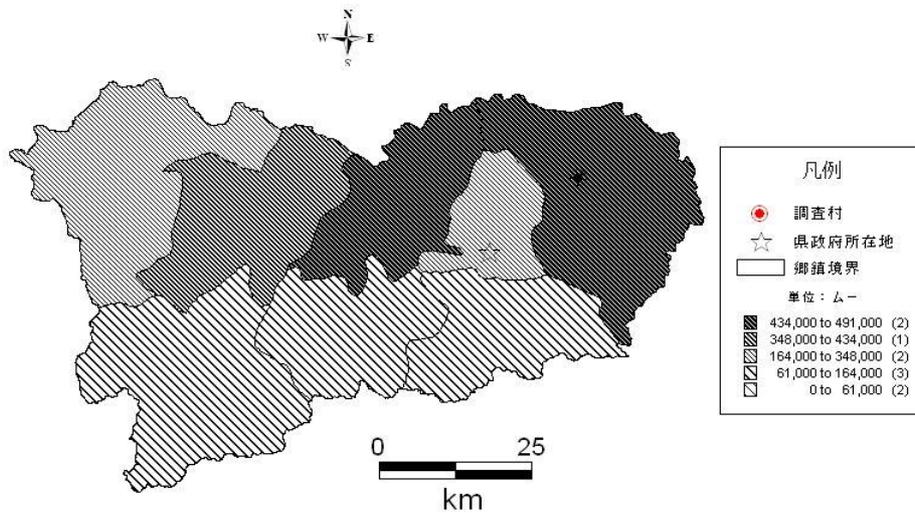


図3 武川県における郷鎮別の総経営耕地面積

地域の経済的状況を測る重要な指標の一つである農牧民所得を用い、他地域と比較しながら本研究の事例地域である武川県の経済的位置づけを確認しておこう。武川県は、内モンゴル自治区で典型的な農業地域として位置づけられているが、農村開発や農民所得という点では経済的に立ち遅れていると見てよい。

表1は内モンゴル自治区における71の農業地域および牧畜業地域(県や旗単位)の農牧民一人当たり年平均純収入を示している。全71地域の平均値は4,345元であるが、最小値

と最大値がそれぞれ 1,987 元と 8,583 元で、6,596 元という大きな格差が認められる。6,000 元以上が 11 地域(15.5%)、5,000~6,000 元が 15 地域(21.1%)、4,000~5,000 元が 8 地域(11.3%)、3,000~4,000 元が 28 地域(39.4%)、3,000 元以下が 9 地域(12.7%)となっている。このうち、武川県の農牧民一人当り年平均純収入は上位から 60 番目の 3,080 元となっており、全 71 地域の平均値の 70%の水準にとどまっている。そのため、武川県は約 30 年前の 1986 年に貧困地域として中央政府と内モンゴル自治区から指定されている。貧困地域として指定された以降、政府から様々な公共投資が行われてきたものの、経済水準は長らく低位にとどまっている。そこで、1996 年には首府である呼和浩特市の直轄県として再編され、都市部への近接性の改善と地域経済の発展を目指した多種の開発事業が進められた。たとえば、道路整備や教育施設の普及、発電所や水利建設といった社会基本整備への投資拡大と農民所得の向上をねらった農村開発事業など挙げられる。本論で取り上げているプロジェクト制農村開発事業も「三農問題」の解決事業の一環として実施されたものである。

表1 県・旗・市別農牧民の年間純収入 (単位: 人民元)

6千元以上		5000元台		4000元台		3000元台		2000元台		1000元台	
地域名称	収入	地域名称	収入	地域名称	収入	地域名称	収入	地域名称	収入	地域名称	収入
Dongwu Banner	8583	Hangjin Banner	5995	Guyuan County	4739	Ningcheng County	3814	Xinghe County	2707	Tuquan County	1987
Eerguna City	6912	Xinbaerhuzuo Banner	5995	Alashanzuo Banner	4527	Keshiketeng Banner	3794	Huade County	2350		
Tuzuo Banner	6713	Xinbaerhuyou Banner	5965	Arong Banner	4430	Balinzuo Banner	3793	Keerqinyouyi Banner	2298		
Tuoketuo County	6353	Helingeer County	5873	Qingshuihe County	4364	Chahaeryouyi Banner	3774	Chahaeryouyizhong Banner	2269		
Etuokeqian Banner	6318	Chenbaerhu Banner	5817	Liangcheng County	4161	Keerqinzuoyiyou Banner	3720	Keerqinyouyizhong Banner	2114		
Yijinhuole Banner	6301	Ejina Banner	5792	Wulatezhong Banner	4159	Balinyou Banner	3700	Zhalate Banner	2091		
Wushen Banner	6289	Xiwu Banner	5698	Zhalute Banner	4059	Wengniute Banner	3683	Elunchun Banner	2063		
Zhungeer Banner	6288	Hangjinhou Banner	5666	Zhenglan Banner	4019	Keerqinzuoyihou Banner	3661	Shangdu County	2051		
Dalate Banner	6198	Dengkou county	5616			Yakeshi City	3650				
Etuoke Banner	6187	Abaga Banner	5566			Zhalantun City	3586				
Tuyou Banner	6155	Alashanyou Banner	5538			Aohan Banner	3557				
		Damao Banner	5524			Sunitezuo Banner	3506				
		Wulateqian Banner	5456			Kalaqin Banner	3498				
		Wuyuan County	5373			Naiman Banner	3498				
		Kailu County	5128			Linxi county	3493				
						Duolun County	3419				
						Taibusu Banner	3410				
						Xianghuang Banner	3400				
						Molidawa Banner	3396				
						Kulun Banner	3280				
						Zhuozi County	3277				
						Suniteyou Banner	3222				
						Zhengxiangbai Banner	3212				
						Alukeerqin Banner	3186				
						Siziwang Banner	3109				
						Wuchuan County	3080				
						Wulatehou Banner	3076				
						Chahaeryouyihou Banner	3053				

データは「内蒙古統計年鑑」2008年版より。

三、農民所得増加を目指したプロジェクト制農村開発の実態

五福号村(図1)は、武川県の東北部に位置する Hale 鎮に属しており、畑作を主体とする農業経営が行われている 36 世帯からなる集落である。表2で示したように、村の総人口は 154 人であり、一世帯あたりの平均人数は 4.27 人となる。近年では、世帯主世代の出稼ぎや教育のために子弟を都市部へ移住させていることなどを背景として、高齢化と少子化が進行しつつある。農業経営に関しては、他地域と同じく 1983 年に農地請負制度が実施され、一人当たり約 10 ムー(約 0.7ha)が配分された。その後、各世帯に配分された農地面

積は、死亡や出生、そのたの人口変動による農地調整もなかったという。畑作物については、従来から馬鈴薯や油菜といった作物が中心に栽培されている。灌漑設備は見られず昔ながらの降

水に依存しているため、生産量はその年度ごとに大きく異なるという不安的な性格を持つ。逆に、表2で示したように、農用機械を保有している世帯は25戸であり、全世帯の69.4%を占めるようになっていた。家財という生活条件の面では、煉瓦造りの家屋が19軒(52.7%)と過半数に達しているものの、昔からの土作りの家屋が17軒もあった。テレビは33軒(91.6%)まで購入されているが、冷凍庫は10軒(27.7%)、洗濯機が6軒(16.6%)とテレビに比べると保有率は低いことになる。

表2 五福号村の概況

世帯数 (戸)	総人口 (人)	一人当たり農地面積 ムー	主要作物	農業機械所有世帯 (戸)
36	154	10	馬鈴薯と油菜	25
煉瓦製家屋数 (軒)	TW所有世帯数 (戸)	冷凍庫所有世帯数 (戸)	洗濯機所有世帯数 (戸)	固定電話所有世帯数 (戸)
19	33	10	6	6

現地調査により作成。

(一) 企業主導型プロジェクトの展開とその経済的帰結

こうした状況の中、五福号村では2003年から2010年にかけて、農民所得の増加を狙った二つのプロジェクトが実施された。その一つは、企業主導型プロジェクトと呼ばれるものであり、「企業+農民」モデルの乳牛飼育・生乳販売の酪農経営プロジェクトであった。③2003年から実施されたこのプロジェクトは、内モンゴル自治区における大手乳業メーカーである「蒙牛」や「伊利」といった乳製品加工会社の主導の下で実施された。そのねらいは、農村地域における産業構造を環境保全に適合するような形に転換しながら、農民の所得増加につながる事業を進めることによつて中央政府が目指す「三農問題」の解決に資することにあつた。本プロジェクトも中央政府の意向を強く反映した試みの一つであつた。

今回のプロジェクトの実施にあたって、企業である生乳メーカーから出されていた方針は「分散飼育し、集中搾乳し、優良な質と高い価格によつて全面的に農村に奉仕する」というものであつた。これを受けて、当時の農村地域では「家養一頭牛(牛を一頭飼えば)、吃穿不用愁(衣食には困らない)、家養三頭牛(牛を三頭飼えば)、盖起小洋楼(外国式の別荘が建てられる)、家養五頭牛(牛を五頭飼えば)、富得直流油(裕福で油が溢れる)」という噂が広がった。貧困状態からの脱出をなにいり強く願う農民にとっては、乳牛を飼うことが経済的に豊かになれるまたとない機会と映つたのである。

プロジェクトの資金調達に関しては、企業、銀行と農民個人がそれぞれ三分の一ずつを出資するという設定であつた。そして、酪農経営が軌道に乗った段階で、企業と銀行から融資された分は、農家の生乳販売総額から分割払いにすることになっていった。つまり、参入する農家は最初の段階で三分の一の資金を出せば乳牛を購入することができるという条件であつた。2003年当時の乳牛1頭あたりの価格は約15,000元(当時のレート換算で日本円にして約20万円)であつたが、けつして安いものではなかつた。

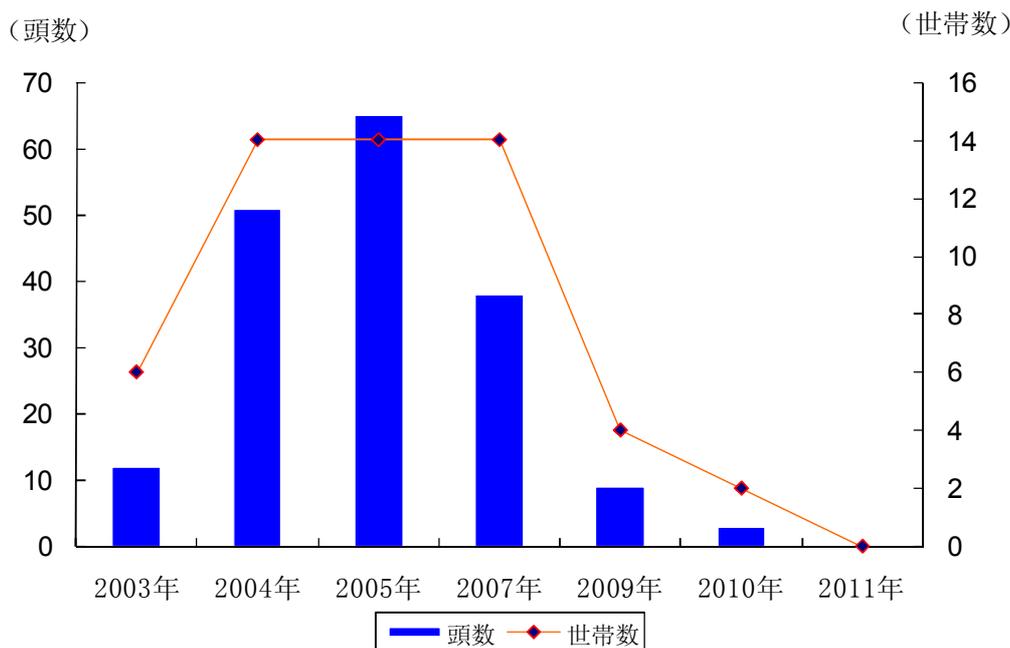


図4 五福号村における乳牛頭数および飼育世帯数の変化

現地調査により作成。

こうして2003年から五福号村で乳牛を飼うという新しい事情が始められた。図4でその実態を確認してみよう。初年度であった2003年は6世帯、12頭の規模であり、1世帯平均2頭という小規模なものであった。酪農が同村の農家にとって全く新しい経営であったために、積極的に参入するというよりも非常に慎重に行動していたことが推察できる。

ところが、2004年には飼養世帯が14世帯に増加し、乳牛頭数も51頭と前年度に比べて大幅に拡大していた。実は、その年に小規模な搾乳所が同村に建設されたことが多くの農家を誘導したと考えられる。搾乳所は、出稼ぎから村に戻ったA氏が自己資金に加えて企業からの資金援助によって得た約50万元（日本円で約700万円）を投資することで、建設および運営されることとなった。このことにより、次々と乳牛が購入され、集落の約4割の世帯がこのプロジェクトに参加するようになったのである。図3で占められたように、2005年も世帯数は増加しなかったものの、乳牛頭数はプロジェクト実施期間中の最大の65頭、1世帯平均4.6頭まで増加した。

しかしながら、2007年に乳牛頭数は38頭まで急激に減少した。乳牛を購入した多くの農家は酪農により所得増加につながらないことに不満を感じ、さらに乳牛飼養技術も未熟であったために、リスクを軽減するために飼育頭数を減らす方向に走ったのである。他方、生乳の販売先である乳業メーカー企業も、小規模な集乳所に対して生乳の買取を拒否するなど、両者の協力関係が崩れ始めたのである。その結果、2009年には同村の搾乳所も閉鎖されることになり、そのことが引き金となって多くの世帯は乳牛を売却することを余儀なくされたのであった。2009年になると、乳牛飼育農家数も前年の14世帯から4世帯へと大きく減少し、乳牛総数もピーク時から86%減少して9頭にまで縮小したのである。聞き取り調査によれば、搾乳所の閉鎖後にも飼養されていた乳牛は、乳房炎を避けるために引き続き搾乳していたが、販売先がなくなった生乳は豚や羊といった他の家畜の餌として利用していたという。そして、経営資源として価値がなくなった乳牛は、高値で取引される時期を窺って肉用として生体販売され、2011年には飼養世帯、乳牛はこ

の村から完全に姿を消したのであった。ここまで来て、この企業主導型のプロジェクトは農民に借金だけを残して、あえなく失敗に終わったことを露呈させたのであった。

ところで、五福号村で展開された企業主導型のプロジェクトが失敗に終わった要因としていくつかが検討されるべき問題が残っている。一つは、企業主導型プロジェクトにおける企業にとってのインセンティブである。五福号村における酪農プロジェクト破たんの直接的契機となったのは、企業側が生乳買い取りを拒否したことについては先に触れた。しかし、企業・銀行・農民による出資によって実施されたプロジェクトという性格上、資金を回収する前に企業がこの事業から撤退する積極的理由はないように思われる。実際に、プロジェクトは2003年から2005年までは順調に進んでいるかのように見えるし、農民自身も酪農経営が所得向上につながると信じていたと証言している。2007年の飼養頭数の減少は、農民自身によるリスク管理からの頭数減少という側面が強く、飼養世帯に変化はない。

しかし、2009年に急激に飼養世帯、乳牛頭数が減少した背景にあるのは、2008年に発生したメラミン混入事件である。これは2008年9月13日に、生乳メーカーである「三鹿集団」という会社の粉ミルクにメラミンが混入されていたことが発覚し、中国国内の食の安全管理体制を揺るがすものとして注目された事件である。この事件は、「三鹿集団」に生乳を販売していた搾乳ステーションの経営者が、たんぱく比率が低いために生乳の買取を拒否されたことを受け、メラミンを混入したというものである。これ以降、生乳メーカーは、乳質評価基準の導入など品質管理に対して追加的コストが発生することになったのである。企業からしてみれば、生乳消費量が拡大し続けている国内市場のもとでは、量を確保しておきたいという思惑から各地域に酪農の生産拠点が必要になる。ところが、小規模分散的な酪農生産は、その農場の監視体制のコストとともに品質管理といった追加的なコストが発生することになるし、生乳処理工場から遠隔地になればなるほど輸送費も上昇するために、かえって総コストは増加する可能性がある。その結果、追加的コストが増加する前に、零細な酪農生産から撤退するのは、企業の行動論理に従えば当然の経済的帰結であったと考えるべきであろう。実際に、近年では呼和浩特市近郊の酪農団地では規模拡大が進み、零細な酪農生産にとって代わって生乳処理工場の近郊で自社直営農場の運営に代表される大規模化や集約化の再編方向が追求されるようになってきている。

そして、二つめとして企業主導型プロジェクトの政治的意図である。当該地域のプロジェクト制農村開発事業は、貧困地域からの脱却を目指して農村地域における産業構造を環境保全に適合するような形に転換しながら、農民の所得増加につながる事業を進めることによって中央政府が目指す「三農問題」の解決に資することにあつた。こうした目的を達成するためには、本来であれば長期的な計画とそれぞれの地域特性に応じた実効性のあるプロジェクトにするために推進主体の連携が欠かせないはずである。ところが、企業主導型プロジェクトは、政府の「三農問題」の解決の強い意向を受けて展開されたものであり、政治的意図に企業側が配慮した側面は否定できない。さらに、政府にとっては経済的に立ち遅れた地域を企業の力を借りながら発展させようとするが、企業側にとっては農民の所得向上と同時に自らの利益確保に努めることが優先されることは言うまでもない。さらに、農民にとっては所得向上の手段が政府や企業によって提供されるために、プロジェクトの運営それ自体には関心をもつことが少なくなる。こうした推進主体間のプロジェクトに対する理解のズレが企業主導型プロジェクトの短期間での破綻の一因になったと見るべきであろう。

(二) 政府主導型プロジェクトの展開とその経済的帰結

五福号村では、酪農プロジェクトの実施期間中に、もう一つのプロジェクトが展開されていた。それは2008年から始められた政府主導型プロジェクトの「ビニールハウス野菜栽培二期作事業」であった。武川県は、乾燥地域に属しており、農業生産が実質的に可能な期間は5月から10

月中旬までの期間だけとなっており、露地栽培の馬鈴薯や油菜の作付から収穫までの農閑期における就業機会の確保が課題となっていた。そこで、このプロジェクトを推進することにより、労働力配分を調整するビニールハウスを導入し、二期作を可能とすることで土地利用型農業と集約型農業の複合化により農民の所得を増加させることが見込まれたのである。

プロジェクトの実施に当たっては、2007年末から参加農民と資金を集めると同時に、圃場の選定とビニールハウス、灌漑設備の工事に着手した。資金調達については、農民側がハウス一棟あたり2,000元（日本円で約3万円）を出資し、ポンプ付井戸などの灌漑設備の整備は中央政府が負担するのという取り決めになっていた。ただし、農業経営に係わる灌漑に必要な電気代、種子代、肥料・農薬代などの運用上の経費は農民側の負担である。

圃場の選定にあたっては、村の委員会が管理していた農地を利用し、不足分はそこに隣接した農民の土地を充用することで対応した。ビニールハウス一棟の面積は0.9ムーであり、プロジェクト開始時には合計72棟（約65ムー）が建設された。

栽培する野菜の種類に関しては、一期作（5月初旬～7月中旬）は馬鈴薯生産、二期作（6月初旬～9月中旬）には大根の生産という作業体系を計画していた。野菜の出荷先については、政府側が集荷業者と契約を結び、馬鈴薯は当期の市場価格と同等あるいは高値で取引され、大根は1kgあたり0.6元以上の固定価格で買い取られるという条件であった。このように、農民にとって買取価格が安定化すること、および野菜栽培はもともと自家野菜の生産を行っていた経験から酪農よりも比較的導入しやすいという理由で、参加世帯は19戸（総世帯の52.7%）に達した（表3）。ただし、各世帯のビニールハウスの保有棟数は1棟から13棟と開きがあり、平均保有棟数は3.7棟となっている。

世帯番号	世帯主年齢	世帯員数	所有農地面積（ムー）	ビニールハウス数（棟）
1	37	3	20	2
2	64	3	60	8
3	54	3	30	
4	37	6	40	3
5	40	3	25	2
6	54	4	35	2
7	42	4	35	3
8	51	4	40	4
9	52	5	30	3
10	54	3	40	
11	56	9	60	2
12	75	6	40	
13	45	4	40	4
14	40	3	20	10
15	33	3	20	2
16	41	3	30	6
17	29	3	10	1
18	42	3	30	
19	32	3	40	
20	78	2	20	
21	48	4	40	4
22	38	4	30	1
23	55	4	30	
24	45	3	30	1
25	55	6	80	13
26	38	9	90	1
27	64	6	40	
28	57	5	50	
29	60	8	30	
30	42	3	30	
31	40	4	20	
32	55	4	40	
33	54	3	20	
34	48	3	20	
35	48	7	20	
36	54	4	20	

注：1ムーが15分の1haに当たる。 現地調査より作成。

しかし、実際の生産実績に関する聞き取り調査によると、馬鈴薯は7月中旬までに積算温度が不足することにより熟成できないために期待されたほど生産量は高くなかったという。収量はビニールハウス一棟あたり約400kgであり、これは同村の露地畑で栽培されている馬鈴薯生産量の5割にも満たないという結果であった。他方、大根は、政府から提供された高収量品種の種子によって当初の計画通りの生産量を達成していた。ところが、農民側に通知されていた固定価格での買取は実現されなかった。この理由について、政府担当者は集荷業者へ契約した価格で取引するように働きかけただけでなく、様々な措置を講じようとしたが、最終的には買取拒否にあったことで断念せざるを得なかったと説明があったという。



写真1 収穫しないまま放置された大根

現地調査により撮影。

結局、初年度はビニールハウスでの生産も販路も計画通りにはいかず、ハウスの建設費用と農業経営費の負担を強いられるだけの結果となったのである。二年目についても同様に生産は行われたが、生産量や出荷については初年度とまったく状況は変わらなかったという。そのため、二年目に至っては、栽培した大根を収穫もせずそのまま放置しておく農民も散見された(写真1)。そして、三年目には、参加世帯すべてが栽培を停止し、ビニールハウスは放棄されたのである。プロジェクト実施の二年間で、農民の初期投資や農業経営費の負債が累積しただけで、決して所得が増加することはなかった。むしろ、酪農プロジェクトの負債に今回のプロジェクトの損失が加わることによって、かえって出稼ぎ等の労働力流出を招いたのであった。

政府主導型プロジェクトの失敗の原因は次の三点に集約される。第一に、ビニールハウス栽培が必ずしも五福号村の自然条件を考慮して導入されたものではなかったことである。上述したように、五福号村は乾燥地域に属しており、年平均気温も 2.4℃であることからハウス利用によって二期作が成立するためには加温設備が必要であった。さらに、作物選定においても政府による奨励品種を採用したことに示されるように、適地適作という観点はほとんどなかったと言つてよい。プロジェクトが初期段階で頓挫したのは、こうした現地の生産条件とは乖離した計画で実施されたことが大きく影響している。

第二に、販路喪失よりもむしろ、価格が生産コストや作物の品質に関わらずに決定されていたことが要因としては大きいことである。今回のプロジェクトでは、農産物の価格は政府が窓口となつて集荷業者と契約を結んでいた。このことは、農民側にとっては買取価格が事前に決まっているがゆえに経営としては安定化する方向に寄与するはずであった。ところが、これは収穫された農産物がどんな状態でも買い取られることを意味しない。特に、ビニールハウスでの栽培技術が未熟であったこと、および「広種薄収」(広く播いて軽く収穫)という農業経営の粗放性が農

産物の品質を劣化させたと考えられる。しかも、内モンゴルにおける一般的な農産物流通は、集荷業者が各生産地を周回しながらその場で価格交渉を行う取引方法が普及している。このため集荷業者にとっては、契約した価格に見合った品質でなければ買い取るインセンティブは存在しないのである。このように、販路が確定する前提には、市場での商品化が可能な条件を満たす必要があったのである。

そして第三に、プロジェクトに対する農民側の関与度の低さである。これは、酪農プロジェクトと同様に、推進主体は農民ではなかったことに起因している。しかも、今回のプロジェクトは、ビニールハウスの建設それ自体は達成されたものの、その後の運用については農民自身も全く展望を持っていなかった。さらに、長期的な計画性やそれぞれの地域特性に応じた実効性という点から見ても、農民所得の向上に直結する内容にはほど遠いものであったために、わずか2年で破綻したのである。

四、むすびにかえて—中国における地域経済の発展方法—

1978年の改革開放政策以降、中国は社会主義のもとで市場経済と競争原理を導入することにより、高度経済成長を遂げるに至っている。ところが、急速な経済成長の過程で顕在化した沿岸部と内陸部の経済格差や都市部と農村部の所得格差の是正が、持続可能な経済発展や社会の安定化にとって急務の課題となっている。とりわけ、三農問題に代表される農村部の経済発展の立ち遅れや農業の低生産性の解決を中央政府は重要視している。

そこで、経済的に立ち遅れた農村の産業構造の転換と所得増加を図るために登場したのがプロジェクト制農村開発である。これは、国家による財政出動を通じて、各地域の龍頭企業や地方政府が特定の地域に対して経済開発事業を起こす一つの重要なモデルであり、新しい社会管理の方法として期待されている。中国の場合、中央政府主導の下で垂直的な地域間分業構造が強力に機能しているため、プロジェクト制農村開発も、マクロ的な所得再分配政策と同様の効果をもつものと見てよい。それは、沿岸部で蓄積された資本が財政を通じて農村地域の産業振興に配分されることによつて地域経済を成長させることを企図したものであった。ところが、本研究が示したように、内モンゴル自治区のプロジェクト制農村開発の実態は、多額の資金が投下されることによつて、短期的には需要や雇用が創出されているように見えるが、長期的な産業の育成や生活改善の点において課題を抱えている。

それは第一に、武川県五福号村の事例によれば、企業主導型であれ政府主導型であれ、プロジェクトの実施に当たつて農民の出資を伴うものであるにもかかわらず、その計画自体に関与しているのはごく一部の層に限定されていることである。これは、プロジェクトが地域の実情とは遊離した状態で策定されるために、所得増加のためにはどのようなかたちで資金を投下し、どのような仕組みで循環あるいは蓄積されるべきかという視点が抜け落ちてしまっているところに問題が凝集されている。こうした地域経済発展の方法がないままプロジェクトの資金投下の量だけが注目されると、地域の過度な財政依存や自立性の喪失を招きかねない。これを回避するためには、資金の配分方法や拠出のあり方と将来の産業育成とが結びつくような方法が検討されるべきであろう。

第二に、プロジェクトの計画段階において各地域の自然条件、社会経済的条件を反映した持続性や効率性を重視した計画とは限らず、短期的な成果のみが追求されている点である。例えば、酪農プロジェクトは、企業の利益に沿った計画が優先された。そのため、企業は乳質評価基準の導入などの追加的コストが発生すると同時に、生産拠点としての必要性がなくなったが故に撤退したのである。さらに、負債だけが残つた農民は、都市部へ出稼ぎに行くことを余儀なくされ、地域の人口構成をゆがめることになる。これは、資本による産業空間としての利用の放棄を意味

するだけでなく、地域経済の弱体化に直結する。ビニールハウスの二期作プロジェクトも同様に、地域の自然条件や市場条件に対応できなければ自然資源を放棄せざるを得ない。このような短期的な投資効果だけでなく、長期的な産業振興や持続的な地域経済の形成のためにプロジェクトが計画されるべきであろう。

最後に、プロジェクト制農村開発が地域経済の発展方法としてどのように位置づけられるのかについて検討を加えておきたい。中国経済は、急速な経済発展のなかで生み出された経済の地域間格差を是正するために構造調整に乗り出している。ところが、内需拡大を地方圏まで行き渡らせようとする構造調整は、地方都市のマンション建設に代表される過剰投資、農村部の補助金や財政依存という問題を深刻化させるだけで、地域経済を自立的な発展軌道に乗せるには至っていない。中央政府は、農村地域の産業の低生産性・社会資本の未整備・低所得といった三農問題の解決を、国民経済のマクロ的な構造調整を進める上での優先課題として位置づけている。したがって、プロジェクト制農村開発は、三農問題を効率的に解決できる地域問題の解消方法という意味だけでなく、企業や政府が主導的に国民経済の構造調整機能を果たしていく地域経済の再編方法として位置づけられているのである。しかし、各地域経済は、国民経済の単なる構成部分ではないし、国民経済の構造調整を行うためだけに短期的な所得移転を実施するだけでは、地域問題はまた違った形で顕在化し、地域経済の活性化や三農問題の解決を複雑にすることになる。今回の事例で示したプロジェクト制農村開発の経済的帰結は、地域資源の荒廃化と地域経済の停滞の一端を示すものである。中国の農村地域がこれから主体的に地域経済を発展させていくためには、地域の自律的な再生産構造をどのように樹立し、資金循環や資本蓄積の軌道に乗せていくのかという計画性が重要であり、それは何よりも農村の主体形成がこれまで以上に重要になってくるだろう。

注

①プロジェクト制とは中国語の「項目制」という表記の日本語訳である。近年から中国であらゆる分野でプロジェクトという形で決まった資金と限定された期間内に事業を起こすことが提唱されている。学術界でもそれは国家管理のひとつのモデルとして議論されているが、所得移転の一種として肯定する意見もあれば、短期的効果を強調されることからその効率性を否定する意見も出されている。

②プロジェクトが実施された時期を考慮し、あえて2008年度の統計データを利用した。

③プロジェクトに投資した機関や組織によつて、「企業+農家」、「企業+政府+農家」、「政府+農家」と分類されることがある。本稿では、プロジェクトを主導的に推進した主体として「政府主導型」と「企業主導型」とに分類した。

④龍頭企業とは、一つの産業あるいは分業の中で先頭に立ち、影響力が大きい、該当地域あるいは国家に大きく貢献した企業を指す。具体的な要件は、東部地域では「固定資産5,000万元以上、売上総額2億元以上」中部地域では「固定資産3,000万元以上、売上総額1億元以上」西部地域では「固定資産2,000万元以上、売上総額5,000万元以上」となっている。これに加えて、負債率が60%以下という基準を満たした企業が認定されることになっている。

参考文献

[1] 渠敬東. 項目制: 一种新的国家治理体制[J]. 中国社会科学, 2012, (5): 113-130.

[2] 謝立勇. 發展項目管理在農村区域發展中的應用[J]. 瀋陽農業大學學報(社会科学版), 2003, (6): 94-96.

- [3]黎明鑫.关于加强我市农业农村项目工作的思考与建议[J].决策导刊, 2014, (6): 32-34.
- [4]杭金建,先开炳.农村发展项目规划问题的探讨[J].林业与社会, 2003, (3): 15-17.
- [5]周英泉.加强对农村建设项目监管的思考[J].陕西综合经济, 2008, (1): 45-48.
- [6]帅传敏,李周,何晓军,张先锋.中国农村扶贫项目管理效率的定量分析[J].中国农村经济, 2008, (3): 24-32.
- [7]鄧美.NGO 農村發展項目干預下的鄉村治理[J].学会: 農村社会組織專輯, 2010, (1): 3-8.
- [8]梁振华,李倩,齐顾波.农村发展项目中的村干部能动行为分析[J].中国农业大学学报(社会科学版), 2013, (1): 66-73.
- [9]馬月存,高旺盛ほか.武川県全面禁牧生態政策実施効果の調査[J].生態学雑誌, 2007, (1): 94-99.

A study on current issues in rural economic development

Sudesiqin

(Center For Mongolian Studies Of Inner Mongolia University, Inner Mongolia Huhhot 010021)

Abstract: Project-oriented rural development, a new mode of social management, has been implemented in China for over a decade. Finance transfer payment from the central government contributed to the regional economic development and social stability by increasing public investment, social capital and facilitating the development of social infrastructure. Meanwhile, project-oriented development in rural regions enhances market competitiveness of private enterprises, which further benefits society as a whole. In this paper, project-oriented rural development was discussed based on a case study in Wu Chuan County, Inner Mongolia. It was found that social and environmental conditions of the region were overlooked throughout the project cycle due to overemphasis on profit potential of the projects. Therefore, strategic goals such as reforming rural industrial structures and increasing rural household incomes have not been achieved over the years. From a sustainable standpoint, project-oriented development in rural areas needs to be reexamined based on social and environmental characteristics of the region.

Key Words: Project-oriented Development; Rural Economy; Sustainable Development; Inner Mongolia; Wu Chuan County

收稿日期: 2015-09-15;

基金项目: 国家社会科学基金项目 (项目批号: 09BMZ014);

作者简介: 苏德斯琴 (1963-), 男, 蒙古族, 锡林郭勒人, 理学博士, 内蒙古大学蒙古学研究中心副教授, 主要从事农牧业经济研究。