

草原管理における管理権の正当性と手続き的公正の効果 —内モンゴル・バガエレン・ガチャの共有地管理を事例として—

坂本 剛 (名古屋産業大学 環境情報ビジネス学部, sakamoto@nagoya-su.ac.jp)

野波 寛 (関西学院大学 社会学部, nonami@kwansei.ac.jp)

アラムス (内モンゴル工業大学 人文学院, daiyamonndo@hotmail.com)

大友 章司 (甲南女子大学 人間科学部, s.ohtomo@konan-wu.ac.jp)

田代 豊 (名桜大学 国際学群, tashiro@meio-u.ac.jp)

Effects of the legitimacy of authority and procedural fairness on Grassland management: A case study on common land management in Inner Mongolia's Baga'eren Gacha village

Go Sakamoto (Faculty of Environment and Information Management, Nagoya Sangyo University, Japan)

Hiroshi Nonami (School of Sociology, Kwansai-Gakuin University, Japan)

Almas (School of Humanities, Inner Mongolia University of Technology, China)

Shoji Ohtomo (Faculty of Human Sciences, Konan Women's University, Japan)

Yutaka Tashiro (School of International Studies, Meio University, Japan)

Abstract

For the success of community-based natural resource management, it is important that self-governing management organizations approve the legitimacy of rights for the management of a resource. In some resource management cases, it was observed that an organization that did not have authorized institutional legitimacy was in reality still able to manage a natural resource in that region. This study focused on the grassland management of Baga'eren Gacha village in Inner Mongolia, China; moreover, an interview survey was conducted to examine the substance of legitimacy that was approved for the management of the self-governing management organization, "the Village (Gacha) Committee," and the effect of the committee's procedural fairness. These aspects show that villagers regard the common land management's economic value as most important and accept the committee as the legitimate manager based on performance evaluation. Additionally, it is suggested that the effect of procedural fairness is less than that of distributive fairness. Furthermore, we discussed the function of the committee to modulate mismatch values between the administration and the villagers.

Key words

community-based natural resource management, legitimacy of authority, procedural fairness, the Village Committee, Inner Mongolia

1. はじめに

資源管理政策における有力なテーゼである共有地の悲劇 (Hardin, 1968) に基づく議論と現実場面への応用は幅広い分野での批判的検討の対象となったが、その中でも政治学や経済学の立場から検討を進めた Ostrom (1990) や Baland & Platteau (1996) は、市場経済優先でも国家のみによる管理でもない、地域の人々を中心とした管理によって資源が適性に管理できることを指摘し、そのような管理を可能にする要件についての精査を蓄積してきた。その研究成果は資源管理における制度の設計原理として整理され、同時に世界銀行などの巨大組織による資金援助のもとで進む各地域の資源管理政策への適用が行われている (三俣, 2008)。これらの議論では管理制度を設計するうえでは地域と行政の双方がそれぞれ重要な役割を果たすことが強調され、例えば Ostrom (1990) では、地

域の中から発生した管理の仕組みでさえもそれが機能するためには外的な制度的環境の中で入れ子構造となる必要があることが示されている。

しかしこのような管理制度の設計には、しばしば市民的な特徴を持ったアクターの参加が想定されていることや、アクター間の公平性を前提としている、ないし無条件に重視していることなど、欧米の価値規範に基づいた設計と評価が行われていることが指摘されてきた (菅・三俣・井上, 2010; 上田, 2008)。例えば Stern (2005) は管理の設計・評価に際する熟議が効果的な規範を形成していることに注目し、西欧型の民主主義の伝統がない地域や国であっても同様の手続きは各地の資源管理を効果的に機能させる可能性があると考えしている。また実務志向の議論でも、普遍的な管理手法はないとの認識が示されるものの、市民パネルやコンセンサス会議などの市民参加手法への落とし込みを通すことで、様々なアクターをいかにして管理へ参加させるかが検討されている (Borrini-Feyerabend, Pimbert, Farvar, Kothari, & Renard, 2004)。このような流れの中で、各地の資源管理を効果的に機能させる条件についての検討は、「市民社会」(上

田, 2008) をあるべき姿としたトップダウンの観点から一般的に論じられてしまう傾向が強い。そのため、実際の資源管理をめぐる地域と行政間、また地域のアクター間の価値や利害関心の不一致構造や権力構造などのダイナミクスが資源管理の在り方へどのような影響を与えているかといった、いわばボトムアップの観点から検討を行った研究の蓄積については、ごく限られた分野においてのみ展開されている状態であるといえる⁽¹⁾。しかし各地の資源管理において地域の人々と行政による共同の管理が既定路線となっている以上、多様なアクター間に資源管理における共通の理解や実際の協力の導出過程を考えることは実務上重要な課題であり、そのために各フィールドの様子を詳細に紐解く試みからは有益な示唆が得られるであろうと期待できる。

ところでOstrom (1990) は、行政と地域の両アクターが参加する資源管理における必要条件として、地域の自治的な管理組織が行政などから公的な管理権を承認されていることを挙げる。しかし地域の資源利用者への公的な管理権の付与が曖昧な状況下で事実上の地域を中心とする資源管理が行われている事例については、本研究が対象とする中国・内モンゴルの牧畜地域の他にも各地から報告がなされている (e.g. 赤嶺, 2006; Berkes, 1999; 野波・加藤, 2010; 齋藤・三俣, 2010)。しかしそのように制度的な面から資源管理に関わる権利が保証されない場合、地域において誰がどのような根拠から資源の管理にかかわるべきか、混乱が発生する可能性がある。野波 (2014) は、資源管理に関わる権利の承認可能性を正当性と定義し、人々がどのようなアクターにどのような根拠から正当性を認めるのかを検証することが資源管理制度を円滑に機能させるうえで重要であると論じている。野波は正当性の承認を個人内の心理的過程としてとらえ、さらにDornbusch & Scott (1975) や Feather (2003) による正当性の基盤の分類を参考に、正当性の承認判断の根拠が制度的基盤と認知的基盤の2つの基盤に整理が可能であることなどを見出している (野波・加藤, 2010; 2012)。本研究ではこの正当性の2基盤モデルを採用することで、地域の資源管理に関わる権利の承認の根拠として、法律や条例などの法規性に依拠する準拠枠である制度的基盤と、好ましさや望ましさなどの主観的評価に依拠した認知的基盤の2つの根拠を理論的に弁別する。詳細は後述するが、内モンゴルの牧畜地域の資源管理においては、行政が強い法的根拠を持つアクターである一方、地域側のアクターである自治的な管理組織や一般的な住民は管理に携わる制度的な基盤が薄く、多くの場合は慣習的な規範のみに基づく管理が継続されている事例が数多く見受けられる。本研究では正当性の承認判断の基盤を2つに弁別する視点を取ることで、事例対象地域にみられるような制度的基盤の整っていない地域側のアクターに対する正当性承認の構造を検討することが可能となると期待できる。

また、手続き的公正は地域の資源管理問題へ多様なアクターを参加させる効果を生み出す根拠として、最も期

待されてきた心理学的概念である。Leventhal (1980) は手続き的公正を政策の決定過程の望ましさとしてとらえ、Ohnuma, Hirose, Karasawa, Yorifuji, & Sugiura (2005) では、そうした政策導入手続きの望ましさが政策受容の主要な規定因となることが示されている。Tyler, Boeckmann, Smith, & Huo (1997, 大淵・菅原監訳 2000) は、手続きに対する望ましさの判断には立場の違いなどは反映されにくく、複数のアクター間でも判断が一致しやすいことを指摘している。Stern (2005) は資源管理問題の解決における参加過程の手続き的な効果を強調し、多様なアクターの参加によって形成された規範が協力を促進させると述べている。本研究は資源管理の制度決定に関わる過程の中で、地域の資源利用者たちによる過程への参加が管理者への協力や管理制度の受容をどの程度予測できるのか、事例に基づく検討を加えていくものである。

本研究の目的は、中国・内モンゴルの牧畜地域における資源管理の事例について、関連する各アクターの正当性と手続き的公正という心理的変数の検討を通して、資源への価値づけと利害関心が資源管理の在り方に対しどのような影響を及ぼしているのかを明らかにすることである。そのため、ここではまず内モンゴルの牧畜資源管理の変遷について概観したのちに、事例地域バガエレン・ガチャ (村) の資源管理の制度と運用の現状を明らかにする。次に、それら管理制度に対する各アクターの価値づけと利害関心の影響を総合的に検討し、地域と行政が参加をする資源管理の実践上における課題を整理する。

2. 内モンゴルの牧畜資源管理の変遷

1985年より施行された草原法は、中国のすべての草原が国有であることを明文化するとともに、個人に対する利用権の付与を認め、ここから牧畜地域では草原の細分化と呼ばれる草原利用契約が進行することとなった。しかし中国の法体系は集団やその代表性の定義が曖昧なまま、集団による土地の利用も認めている (Ho, 2000)。そのため内モンゴルの草原管理は完全に細分化されることはなく、ガチャや集落、また親族集団が管理を担うなど、各地域独自の慣習的な集団管理が継続された (Dalintai, Batbuyan, Yanbo, & Jianjun, 2012; 野波・蘇米雅・ハス額爾敦・坂本, 2014)。一方で、1980年代はそれまで家畜の所有主体であった人民公社が解体された時期でもあり、1984年には公社所有のすべての家畜が私有化された。その結果出現した、私有の家畜と慣習的な共有地という組み合わせは、内モンゴルの牧畜社会がそれまで経験したことのない適応課題となり、資源管理の規範は弱体化し、多くの地域で過放牧が発生した。アラ坦沙・千年 (2012) は、将来を展望できない利用契約を介した牧草地に対しては長期的な視点に立って適正管理をしようとする管理意識が高まりにくい状況となっていることを指摘する。また生産責任制⁽²⁾により経済的誘因は大きくなり、飼育される家畜の種類と頭数は、資源管理の観点よりもむしろ自由市場の影響を強く受けている。カシミヤの原料になるヤギの過剰飼育はその典型例とされる (Sneath, 1999)。

Sneath はさらに、都市住民になることの誘因も強く、家畜や土地を効率よく現金に換えて都市部へ移住しようとする傾向が見られることを指摘している。

2000 年代以降、中国の北部・西部における砂漠化と貧困は深刻な環境問題・社会問題として認識されるようになり、内モンゴルの牧畜地域も、政府や海外からの開発援助による資源管理に関わる政策やプロジェクトの対象となっている (Dalintai et al., 2012)。法制度としては 2005 年に畜牧法が施行され、草原のフェンス設営や飼料の栽培、畜舎経営など、牧畜の効率化と産業化も図られるようになった。また各種の保護林や植林事業、退牧還草政策などを通して、同地域では大規模な植林と、禁牧や移住などが行われている。このような、牧畜地域の資源管理に関する行政からの積極的な関わりが際立つ様子を Xiaoyi, Qian, Jianjun, Shuguo, Xiqi, Xuemei, Ren, & Jindong (2012) は草原管理の再中央集権化と指摘している。とくに牧畜地域から他地域や市街地周辺へのガチャ単位での移住は「生態移民」と呼ばれ、基本的には地域住民の合意に基づく民主的な手続きによる移住政策ではあるが、各地域での導入経緯も様々であり、地域社会に対するインパクトや生活環境の変化への適応の問題から、論者によってその評価が分かれる政策である (楊・小長谷, 2012; 小長谷・シンジルト・中尾, 2005; 那木拉, 2009)。

これまで、行政による政策としての資源管理と、牧畜地域の住民が営んできた生活や生業の中に埋め込まれた資源管理との間には、資源や管理政策をめぐって価値づけの相違が見られることが指摘されてきた。例えば野波他 (2014) は、行政関係者が内モンゴルの牧畜地域における砂漠化対策と草原の保護を地球環境問題と関連付けて認識しているのに対し、地域住民は砂漠を脅威とはみなさず、たとえ環境保全を目的とするものであっても政策による生活の急激な変化を恐れていることを指摘している。しかしこのような価値の相違は、利害の対立などの形で社会的に顕在化されることはまれであり、むしろ政策と個別の利害のすり合わせがそれぞれの地域の住民自身によって模索がなされている様子が報告されている (小長谷他, 2005)。これらの指摘からは、環境保全政策の対象となった牧畜地域において、単純に行政と地域住民の間に利害の対立を見出そうとするのは問題の構図を見誤ってしまう可能性のあることが考えられる。また利害の一致が見られるからと言って、その背景にある両アクターからの価値づけが一致しているとは限らないであろう。次節では、内モンゴルのバガエレン・ガチャで展開される資源管理を事例として、その質的構造を明らかにするために、誰がどのような価値から資源管理を行い、それが他のアクターの価値とどのように折り重なるのか、またその管理から生み出される利害が、他のアクターの利害とどのように関わるのか、すなわち関連アクターの価値と利害のダイナミックスが資源の管理制度に対しどのような影響を及ぼすのかを検討していく。

3. バガエレン・ガチャの共有地とガチャ委員会

本研究の事例対象地域であるバガエレン・ガチャは内モンゴル・シリング盟⁽³⁾の正藍旗⁽⁴⁾中部に位置する、人口 245 人 78 世帯から成るガチャである。一帯はフンサンダク (渾善達克) 砂漠に位置し、乾燥地域にある草原を活用しながらガチャの全世帯が牧畜を行っている。ガチャ内の全草原面積は 86,400 ムー⁽⁵⁾であり、そのうち 72% が牧草地として利用可能である。同ガチャの草原利用契約では住民一人当たりの利用可能な草原を 252 ムーずつとしている。そのため例えば 4 人家族であれば約 1,000 ムー (約 66.6 ヘクタール) の牧草地が割り当てられていることになる。またガチャ全体のウシは全 800 頭前後とされる⁽⁶⁾。

3.1 共有地の管理

バガエレン・ガチャでは利用権を個人に割り当てた土地とは別に 10,000 ムーの土地を確保し、これをガチャの共有地 (ガチャネガジェル) として管理している。この共有地は住民にとって 3 つの機能を有している。まずガチャ所有の家畜の牧草地としての機能である。同ガチャには住民共有の家畜としてウシ 100 頭近くが飼育されており、共有地はその共有ウシのための牧草地として利用されている。またこのウシを直接世話するための人員 1 名が雇用されている。2 つ目の機能は住民への貸出用の牧草地としての機能である。貸出は有償で、価格の相場は 1 ムーにつき最大 3 元だという。貸出期間は 1 年ごとである。個人の牧草地の植生が十分ではない場合や家畜頭数に対して手狭になった場合など、世帯単位や集落単位で共有地を借りることができる。3 つ目の機能は植林のための用地としての機能である。同ガチャを南北に縦断する国道 207 号線沿いの左右にはヤナギとサジー (沙棘) を中心として植林された 3,000 ムーの森が広がっている。

バガエレン・ガチャに見られる以上の共有地管理の形態は同ガチャ独自の取り組みであり、内モンゴルにおける他の多くのガチャで典型的に見られる資源管理の形態はこれとは全く異なる。内モンゴルでもとくに牧畜の盛んなシリング盟の多くのガチャでは、やはり住民の共有地が確保されることが多く、実質的な資源利用者である住民全体による慣習的な管理が続けられている。それらのガチャでは、共有地のことを伝統的なモンゴル牧畜における呼称をそのまま用いて「ジョスラン (夏営地)」と呼ぶことが多く、現在でも毎年 6 月初旬になると住民たちは家畜とともに移動式テント (ゲル) をジョスランに運び込み、そこでキャンプ生活をしながら夏の期間の放牧を行う。これらのジョスランを擁する典型的なガチャでは、個人に割り当てられた利用権のある土地は冬用の牧草地として各世帯が占有する一方で、ジョスランでは、農耕の禁止や家畜頭数の自主的な調整など牧畜生活の最低限の緩やかな規範のもと、事実上の共有に委ねられた資源管理が行われている。しかしこうしたガチャのジョスランでは、利用可能期間や飼育頭数についての規範を

逸脱するフリーライダーが横行しやすく、しばしば資源環境の悪化傾向を招いている。バガエレン・ガチャの周辺にもそのような環境の悪化が見られるガチャが存在する。

一方、バガエレン・ガチャの共有地管理にはガチャ委員会（以下、「委員会」）が深く関与している。1998年から施行される委員会組織法では委員会を「基層の大衆的自治組織（第2条）」とし、その任務にはガチャの公共事務・公共事業の処理が含まれることを明示している。さらに、ガチャの共有財産に対して委員会が管理権を有していることが明記され（第8条）、共有地の管理に委員会が中心に関わることは制度的には正当なはずである。しかし、バガエレン・ガチャのように委員会が積極的な資源管理に乗り出すガチャはきわめてまれであるという。委員会は組織法によって共有地管理に際しての正当な権威者と定義づけられているものの、公務員やそれに準ずるものではなく、あくまで自治管理組織である。そのため法的には地域の住民の代表者とされ、資源の管理権を認められているものの、その権威を実行させるための公的なシステムは存在しない。このような理由から、同ガチャに見られるような経営的観点をも備えた積極的な管理を法的な裏付けのみから行おうとするのは基本的に難しいはずである。それでは同ガチャにおいて、行政と異なり強固な制度的基盤を持たない委員会に対して、地域の住民は、一体どのような要因に基づいて、その管理権の正当性を承認しているのであろうか。

以上、バガエレン・ガチャの資源管理をめぐる各アクターの価値と利害の構造、及びそれらと資源管理との関連を紐解くにあたっては、まず、ガチャ住民がどのような要因から、共有地に対する委員会の管理権を正当なものとして根拠づけているのかを検討するという研究命題が浮かび上がってくるのである。この命題に対して次節では、同ガチャの共有地成立の経緯と管理の変遷、及びそれらに関する住民からの評価を、聞き取り調査に基づく質的な分析から明らかにすることによって、接近を試みる。

3.2 共有地の成立と収益

草原の利用権細分化が始まると、バガエレン・ガチャも他の典型的なガチャと同様に、それまでのジョスランの一部を含む数か所の土地を確保し、共有地としての利用を継続していた。その後1980年代の末にこの共有地の中で植林プロジェクトを開始すると、共有地全体の環境回復を狙って、住民による自由な放牧をやめてこれをフェンスで囲った。そして住民の家畜を入れるのではなく、刈り取った共有地の牧草を住民間で分配するという利用方法に切り替えていった。そして1997年に、共産党支部書記であったMが行政との個人的なチャンネルを通じて旗政府の企業局から借り入れた30,000元を元手に39頭のウシを購入し、これをガチャ共有の家畜として共有地で飼育をし始めた。この共有のウシ飼育事業は繁殖と追加購入によってその規模を拡大し、10年後の2007年の年頭

には101頭を飼育するまでになっていた。その間には合計241頭のウシを業者へ卸している。理想的な状態のウシ1頭は約10,000円で売ることができるので、この共有のウシの飼育管理は委員会の大きな収入源となっている。2015年には年頭のウシは84頭あり、2007年以降2014年までで業者への販売数は296頭となっている。また2010年以降はウシを追加購入することなく、順調な管理が行われていることが伺える。

共有地から刈り取った牧草の分配は、草刈りをする権利の貸し出しへと徐々に移行し、2003年には住民自身へ共有地そのものの貸し出しが始まった。それ以降、住民は自分の土地の植生や家畜数などを考慮しながら、共有地の貸し出しを活用するようになる。しかし最近の数年は住民への貸し出しは基本的に行われておらず、委員会が貸し出し用の牧草地としての利用価値にほとんど重きを置いていないことが伺えた。例外的に、乳牛の飼育に取り組む10世帯から構成される新しい集落の放牧地として3,000ムーの共有地を貸し出ししているのだが、この乳牛集落への貸し出し料は1年間で10,000元程度であり、例えば2014年の共有ウシ62頭の売り上げが427,000元であることと比較すると、委員会の収入基盤としての規模が大きく異なる。以上より、バガエレン・ガチャにおける共有地の管理では、共有のウシの飼育経営のための牧草地としての価値が重視されていることがわかる。

収益性を重視した共有地の経営管理を通して得た委員会の収入と支出の一般的な項目は、表1の通りである。実収益の主な使用用途は次の3点であるという。まず住民の医療保険の支払いである。合作医療制度と呼ばれる、農村を対象とした医療保険へ全住民を加入させ、その費用を委員会が賄っている。次に、ガチャ共有のウシの飼育に必要な予防接種やミネラル飼料の購入、診察治療費などに充てられる。そして3点目は住民への分配金である。バガエレン・ガチャに戸籍を置く者全員へ3年に一度、分配金が支給される。分配金制度は2012年度に開始したもので、同年には一人8,500元の支給があった。4人家族には34,000元の支給があったことになる。2014年度のシリングル盟統計が示す正藍旗の牧畜地域の個人年収が平均18,942元であることから考えて、分配金の額はたいへん大きいものである。ガチャの住民たちへ聞き取り調査を行うなかで浮かび上がってきたのは、共有地の管理機能に関する住民たちの最大の関心が、委員会がウシの収益をきちんと上げ、それを分配金などの形で住民に還元できるかどうかの点にあることであった。

3.3 共有地の管理に対する住民の評価

調査地の牧畜資源の管理について筆者らは2011年から断続的に調査を行ってきたが、本稿での検討に用いる聞き取りデータは、2015年8月にガチャ内に居住する住民7名へ対して行った、委員会による共有地管理への評価に焦点を当てた聞き取り調査から収集されたものを中心と

表 1: バガエレン・ガチャ委員会の一般的な収入と支出の項目

収入
・ウシの売却料
・行政の土地収用補助金
・土地賃貸料
学校広場賃貸 共有地賃貸
・公有林補助金
・ヤナギの売却料
・牧草の売却料
支出
・住民への分配金 (3年ごと)
・安全保障費
合作医療
・共有地の管理費
管理事務所建設費 管理事務所事務費
管理人報酬 草刈り人件費
・共有ウシの管理費
予防接種 診察治療費 医師その他人件費 飼料
・委員会事務所の管理費
委員会事務所事務費 水道光熱費
・ガチャ内の活動助成金
学校の行事に際する支出
・委員会役員の手当
役員手当 レンタカー費
・来客接待費
・農業銀行及び信用組合からの貸借手数料
・大学生への奨学金

出所: ガチャ委員会会計資料を基に坂本作成。

している。聞き取りの対象となった7名のうち1名は共産党支部の要職であり、2名は過去において委員会のメンバーとなった経験を持っている。委員会経験者の一人から集落の代表者1名を紹介され、この人物に聞き取りを行った。また過去も現在も委員会経験がなく集落の代表なども務めていない住民3名へ調査への協力を仰いだ。対象者には、同ガチャの共有地管理における委員会の役割とそれへの評価に関する調査であることを説明し、ほぼ共通の質問項目を用いた半構造化面接を対象者ごとに個別に実施した。面接時間は15分程度の短いものが2回と3時間の長い聞き取りが1回あった他はすべて40分から1時間程度であった。

A 集落の代表者 T (41歳男性) は、村民代表会議を通じて委員会と関わっており、集落の要望をまとめて委員会へ伝えたり、会議や委員会の決定を集落の住民へ説明したりする役割も担っている。過去の委員会の主要メンバー構成について情報を整理しているときに、T は話題を分配金に関することへと転じた。

「書記の M さんが委員会に関わっていた頃、一人 8,500 元の分配がありました。あの頃、委員会のメンバーはよく働いていました。今 (2015 年) の委員会は若い者が中心でありあまり働いていないのではないのでしょうか。」

『(筆者) 現在、分配金の予定はあるのでしょうか?』

いや、今は分配金の計画はありませんよ (笑う)。

『(筆者) それではガチャ委員会による共有地の経営は

やめた方がよいと思いますか?』

いいや、そういうわけではありません。住民みんなの役に立つことをするなら経営を続けてよいでしょう。とにかく、ガチャの住民に分配金が来ないのはよくありません。」

T が本心で分配金の計画がないと認識しているとは当然考えにくい。分配金が3年に一度の計画で2015年の年末に分配予定であることは、同時期の調査協力者のうち T 以外の誰もが知っているとは回答しており、集落代表である T が知らないはずはないと思われる。このような T による虚偽ともとれる回答はむしろ、分配金への強いこだわりの表れと解釈できた。

また T は、共有地の貸し出しが行われなくなったことについて不満を表明した。

「共有地を借りたいのだが、委員会が貸してくれません。まず共有のウシが優先されるため、一般の住民はなかなか借りられません。さらにガチャ委員会関係者の住む集落かどうかにもよります。委員会関係者が住む集落の者に共有地の貸し出しをすると政府から汚職の疑いがかけられる恐れがあるために、その集落は後回しにされ、ほかの集落が優先されることになります。しかし何かおかしいと思います。」

筆者がガチャの会計資料を確認する限り、少なくとも2013年以降の3年の間は乳牛集落以外の住民に対して牧草地としての貸し出しは行われていない様子であり、その他の集落への貸し出し優先度に関する政治的な配慮の存在などは十分な追加の確認を行うことはできなかった。T の言い分としては、ほとんどの住民が共有地を直接利用することができないのであればなおさら、その共有地で飼育をした共有ウシの収益からは十分な額が住民へ分配されるべきだ、ということだと思われた。

その他のインフォーマントからは、基本的に共有地管理の評価における分配金を重視する強い傾向が見られるほかに、共有地管理は効果的な砂漠化対策であるとの認識の存在も確認することができた。例えば G (39歳男性) は、委員会が共有地を集中的に管理していることを砂漠化防止の観点から高く評価していた。

「もしも住民に全ての土地を分配したら、一人あたりの広さはとても狭いでしょう。だからガチャ委員会の管理であっていると思います。委員会の運営が牧草地を砂漠化から守ったと言えます。もしもみんなで利用していたら砂漠化をしていたでしょうね。」

再中央集権化の進む内モンゴルの環境下での住民の「砂漠化への恐れ」には、直接的に、過度な砂漠化による資源の悪化を恐れる意味合いと、砂漠化を行政に問題視されると生態移民政策の対象地の候補になりかねない間接的な恐れという、二重の内容が含まれている。もともと乾燥の厳しい砂漠地帯の中で牧畜を営んできた当該地域の住民にとっては、ある程度の砂漠化は適応可能と見なされる。しかし行政によって環境問題の発生地と見なされると生態移民を検討される恐れがあり、住民にとってはこの方がむしろネガティブな事態である。環境悪化が

進んだと喧伝される中国北部の砂漠の中でも北京の最も近くに位置しているフンサンダク砂漠では、2000年代以降、効果的な環境保全政策として生態移民がたびたび導入されてきた。バガエレン・ガチャの南に隣接していたバインオーラ・ガチャも2002年にそのような生態移民政策を受け入れたガチャの一つであり、移民となったバインオーラ・ガチャの元住民が移民先の新村での乳牛飼育や都市生活などへの適応に苦慮している様子はかつての隣村バガエレン・ガチャの住民もよく伝え聞くところとなった。このように隣ガチャが生態移民の対象となったことで、その負の側面について現実味を持って想像できるため、バガエレン・ガチャでは砂漠化がもたらす間接的な脅威により敏感で、砂漠化を回避することに対する価値づけは重いのである。このような理由から、砂漠化を防いだということが委員会の業績として意識されやすく、業績評価の観点から委員会の管理者としての正当性が高く評価されていると考えられる。

3.4 共有地の経済的価値と生態移民への恐れ

以上の検討からは、まず委員会が住民にもたらす分配金を中心とした実質的な利益が、委員会による共有地管理の正当性の根拠となっていることが示唆される。委員会による積極的な資源管理の正当性を、経済的繁栄から根拠づけている可能性である。

経済的価値に次ぐ要因が、砂漠化回避に関する委員会の業績評価であった。砂漠化が行政によって深刻な環境問題と認識された場合、生態移民の対象とされる可能性があり、委員会の集権的な資源管理がこれを避けたという業績への評価が正当性承認の根拠となって、資源の管理者としてふさわしいと評価されていることが示唆された。リスク管理の研究では、管理者の業績への評価や過去の行動の履歴が能力認知に結びつくことによって管理者への協力が促進されるという (Earle, Siegrist, & Gutscher, 2007)。本事例においても、地域に利益をもたらした砂漠化を回避してきた管理の実績が委員会の管理能力に対する評価を導き、その結果、正当性を高く評価されていたものと考えられる。

ただし、住民たちによる砂漠化回避への価値づけは、環境の保全を推進してきた行政の価値と一致せず、この点には注意が必要である。委員会の管理の効果性に対する住民の視点は、砂漠化の回避そのものを主眼とするものではなく、むしろそのことにより生態移民を回避できる点にある。バガエレン・ガチャの共有地管理では砂漠化を回避するという具体的な利害においては政策と住民レベルは一致している。しかし、その価値を行政は環境保全に、住民は生態移民の回避に置いており、ここに「ディスコミュニケーションに基づくコミュニケーション (中村, 2005)」を見出すことができよう。野波他 (2014) も示唆するように、砂漠化はもともと地域の住民からは問題視されていない。しかし砂漠化防止の価値はその後、中央集権的な生態移民政策への恐れを介して、委員会による共有地管理の正当性を根拠づける規定因のひとつに

なつたと考えられる。

3.5 共有地管理に際する手続き的公正

続いて、共有地の管理制度や方針の決定などに際する手続き的な望ましさに関しての住民の認識を検討する。ガチャ委員会と住民の要望などが直接の接点を持つ公的なシステムとして村民代表会議がある。これは四半期に一度開催される集落の代表者たちと委員会による会議であるが、現在のところ、各戸が占有する冬の牧草地管理をめぐる葛藤が議題になることはあっても、共有地管理方法の刷新を望む声などが挙がることはなく、既存の管理方法を継続して行っていくことについての確認と承認が中心となっている様子であった。聞き取り調査からは、住民の認識では共有地管理の方針は過去の委員会に既に決まったことであると既成事実化していること、そして、現在はその方針を粛々と実施している段階と考えていることがうかがえた。

例えば、委員会の収益からの分配金など様々な恩恵を挙げて委員会の管理を肯定的に評価している一般住民のA (53歳男性) は、「収益の分配方法は誰が決めているのか」という筆者の質問に対しては、次のように回答していた。

「ウシの収益はすべてを住民に等しく分配することが決まっています。それはガチャ委員会や誰かが決めているわけではなく、平等という公式に従っているのです。」

ここでは平等分配という所与のルールが実行されているという理解が強調されており、過去や現在の委員会の決定や村民代表会議などの機会を通じた承認過程については特段意識に上っていないことが示唆される。

前出の集落代表者Tも、筆者からの同様の問いに対しては「共有地の利用方法はすでに過去のガチャ委員会で決まっていたこと」との認識を表明しており、現在の管理に関する決定過程に対しての積極的な関与を思わせる回答は得られなかった。

また過去の委員会メンバーで会計職を務めた経験のあるS (41歳男性) の聞き取りから、住民たちが決定過程に直接参加をする権利をあまり重視していない様子がうかがえた。Sは共有地管理からの収益の源泉となる共有ウシの売り方に関し次のように述べている。

「共有のウシをどの業者にいくらで売るかは、もともとは委員会と集落の代表たちで決めることになっていましたが、現在はほぼ委員会の主任に任されています。」

以上、住民たちが制度の決定や実施、変更に関する手続きへの直接的な参加に積極的な意向を持っているわけではないことがうかがえる。しかし住民が手続きに無関心なわけではなく、手続きへの自らの意見反映には相対的に関心が低い一方で、利益を生み出す管理制度がきちんと運営されているかに関しては、定期的な牧民代表会議や集落代表とのやり取りなどを通してこれに注目をする傾向にある。このことから、共有地の管理に際しての公正な手続きがそれ自体として心理的意味を持つのではなく、公正な結果を生じさせるための手段として公正な手続きが求められているという、「道具としての手続き的

公正（竹西，1998）」がより重要な意味を持っていることが考えられる。すなわち地域の住民たちは適切な分配が行われることに重きを置き、そのために委員会の機能を監視したり集落の代表者の会議を重視したりはするものの、住民たち自身が管理制度の決定などに積極的に関わっているわけではない。しかしそのことが委員会の管理に対する承認や協力を阻害する要因となっておらず、手続きへの関わりはあくまで望ましい結果を導くための道具となっていることが示唆される。

4. 考察

本研究は内モンゴルの牧畜地域バガエレン・ガチャにおける資源管理を事例として、関連アクターによる資源への価値づけと利害関心が資源管理の在り方をどのように規定するか、検討を行った。事例地域では管理の正当性の根拠として経済的な効果と砂漠化回避の効果という管理の実績が重視されており、管理の実績に基づく委員会への評価が正当性の認知的基盤となっていることが明らかとなった。制度的基盤に基づく委員会の正当性は十分ではないのだが、それ以上に住民たちは、委員会が管理の実績を伴う管理者であるかどうかの判断を大事にしており、その判断に基づいて委員会による共有地の経営管理が正当なものとして住民に受け入れられていると考えられる。

しかし委員会の管理の実績である砂漠化の回避には、行政と地域の間で生じる環境保全と生態移民回避という価値の不一致が内包されていた。このような価値の不一致は共有地管理に関わる他のトピックにおいても見出すことができる。例えば共有地の一部では植林事業が行われているが、これは行政の政策枠組みではもちろん環境保全という価値の具体的な実践に他ならない。そしてその価値を植林によって実現化したことによって、行政はバガエレン・ガチャを引き立てるようになり、その他のいくつかの補助事業が委託され、ガチャに予算が下りてくると言った実質的な利益がもたらされてきた。住民はこのような利益を生み出す存在として植林を高く評価している。これまで先行研究（アラタ，2005；小長谷他，2005；中村，2005；野波他，2014）でも指摘されてきたように、政策の実践上に生じる地域と行政との間の価値の不一致は社会的に顕在化されることは少なく、行政の方針に沿うようなすり合わせが工夫されてきた。本稿の事例地域バガエレン・ガチャは行政の掲げる環境保全という価値の枠組みを重視しつつ、その枠組みの中で生態移民を回避したり経済的価値を追求したりといった地域の価値を実現させてきた。同ガチャは地域と行政の不一致に対し、「上に政策あれば下に対策あり」などと称されるような法や条例のすり合わせや表面的な服従などで対応を図るのではなく、政策の価値と地域の価値を入れ子状に機能させることでそれらのすり合わせを図ってきた。委員会は、この入れ子構造を用いたすり合わせの接点として機能していたと言えよう。

また、地域住民の利害関心が強く、手続き的公正の道

具的な側面が重視され、むしろ分配による結果の公正さを追求する傾向にあることが明らかとなった。Stern (2005) は手続き過程への参加がコミュニケーションを促進することで効果的な規範が形成され、罰や看視の制度が機能しやすくなると予測していた。こうした手続きの効果について、例えば Tyler & Lind (1992) は決定過程における意見表明とその意見への配慮が手続き的公正の源泉の一つであり、それらによって個人は集団に対するポジティブな感情を形成し、集団志向的な行動が促進されると考察している。こうした参加過程の心理的機能に注目をする非道徳的なモデルに対して、本事例でみられた手続き的公正の効果は、有利な結論を生み出すための過程への参加であり、道具的なものであることを示していた。聞き取り調査からは、地域住民は、共有地管理制度の決定や変更の過程に対する参加を重視しない一方で、その制度がきちんと運営されているかには注目をしており、適切な利益分配が行われているかを重視していた。集落代表者 T の聞き取りに見られた「住民みんなの役に立つことをするなら経営を続けてよい」などの発言も、管理に対する承認の基準において分配結果そのものへの望ましさを評価が重視されていることの表れと解釈できる。

以上より、本稿の事例では、地域の住民による参加が管理の受容や協力を導くのは参加そのものによる効果よりもむしろ、参加によって分配的公正が調整される機能のためである可能性が考えられる。そうであるとすれば、先行研究の指摘する資源管理に際しての参加の効果を様々なフィールドへ応用する際には、手続きの公正さを一義的に重視するのではなく、参加することによってそれぞれのアクターたちが何を手に入れようとしているのか、その利害構造に注目していく必要がある。そのうえで、参加手続きによって利害が十分に影響を受けるような、いわば実効性の高い参加が保証されることが求められる。

地域の住民が資源管理による利益の分配機能や経済的価値そのものへ注目をする傾向は、沖縄県恩納村の赤土流出問題における関連アクターの正当性承認過程を検討した野波・加藤 (2010) によっても見出されている。ここでは、政策決定と具体事業の監視に強い影響力を持つ漁業協同組合に対する地域側からの正当性の承認判断は認知的な基盤に基づくものであり、なかでも漁協が管理に関わることによって地域に雇用機会が提供されるなどの利益の分配機能が重視されていることが明らかになっている。さらにアフリカの野生動物保全の議論においても、地域の関連アクターは資源がもたらす様々な利益の分配に敏感であり、利益を享受できる状況でこそ具体的な資源保全行動が促進されることが示唆されている (Suich, Child, & Spenceley, 2009)。これらのことから、地域の管理組織に対する正当性の承認根拠として、管理による利益の創出とその分配機能が重視される傾向が幅広い事例に見出せる可能性が考えられる。こうした傾向からは、行政から地域までの様々なレベルの管理組織はやみくもに適正な管理や保全のあるべき姿を地域に押し

付けるのではなく、管理によりどのような利益が得られるのかを明示し、経済的誘因をミックスした制度を検討することが、管理への幅広い協力を導くにあたってより有効となるだろうことが考えられる。

しかし管理の経済的価値を重視する傾向には、利益確保のコストと代替利益の大きさの査定に基づき、地域の資源の利用方法が大きく変化する可能性も伴う。利益共同体としての地域の在り方は、異なる別の利益が提示されることによってたやすく突き崩される場合もありうる（内山，2010）。生態移民政策を受け入れた隣村バインオーラ・ガチャも、利益を最重要視した管理を行っていた点ではバガエレン・ガチャと同じであった。バインオーラ・ガチャではガチャの土地を使った牧畜生活を続けるか、それともガチャは禁牧地帯とし、インフラの整備された移民村や都市部のマンションへ生活保障付きで移民をするか、という選択において後者を採用して生態移民となった結果、それまでの共同体は崩壊した。こうした点から、経済的誘因のバランスが今後において大きく変動した場合、バガエレン・ガチャの資源管理が持続可能な管理目標を持ち続けるか否かについては注意深く見守っていく必要があるだろう。ただし中国における地域の資源管理研究は、日本とも欧米とも異なる中国独自の地域社会の在り方が資源管理に影響を与えている可能性を指摘する（太田，2008；菅，2009）。このような資源管理と地域の問題を考える際には、現地社会での経済的利益の位置づけや地域に対する意識の独自性を考慮した、比較文化的な研究視点も今後は求められよう。

本研究は事例分析を通し、資源管理に関わる管理組織をめぐる地域住民からの承認過程について、主に住民からの評価を中心とした検討を行ったが、行政がこれをどのように評価しているかについては、考察することができなかつた。しかし Ostrom (1990) も指摘している通り、自治的な管理組織が機能するためには行政からの評価や承認も重要となる。本稿で明らかとなったように、委員会の制度的な正当性の基盤は決して強固なものとは言えないため、行政も地域の住民と同じく制度以外の根拠から委員会への評価や、管理に関わる権利に対する承認を行っている可能性が考えられる。行政が委員会の管理をどのような基盤から評価、承認しているのかを明らかにすることは、今後の重要な課題である。

謝辞

本稿に収録された調査の実施に当たっては、内モンゴル工業大学人文学院の蘇米雅教授に調査地における現地との折衝を中心に多大なるご高配をいただきました。ここに謹んで感謝の意を表します。本研究は JSPS 科研費 26301031（研究代表者：野波寛）の助成を受けたものです。

注

- (1) 地域と外部のアクター間のダイナミックスに注目をした三俣・菅・井上（2010）では、コモンズ論をベースに、地域の資源利用者から行政、グローバル企業まで多様なアクターの利害構造と関係性について事例ごとの分析が行われている。
- (2) 生産責任制は 1980 年代に導入された制度改革の一つであり、これにより農業従事者・牧畜従事者は一定量の生産物を政府に上納する義務を負うが、それ以上の余剰の生産物は自由に販売などを行えるようになり、自由市場の形成が促進された。
- (3) 盟とは内モンゴル独自の行政単位の一つであり、規模的には日本の「県」に相当する。
- (4) 旗も内モンゴル独特の行政単位の一つである。日本の「郡」に相当する
- (5) ムーは土地の広さの単位であり、1 ムーが 1/15 ヘクタールである
- (6) ガチャの草原面積や人口に関する基本情報は共産党支部と委員会の資料に基づいている。また、本稿における現地に関わる情報は、2011 年 12 月から 2015 年 8 月にかけて断続的に延べ 19 日間にわたってバガエレン・ガチャとその周辺の牧畜ガチャの住民とガチャの管理組織である委員会、及び共産党支部関係者を対象に行った聞き取り調査と資料収集に基づいている。

引用文献

- 赤嶺淳（2006）. 当事者はだれか？ナマコから考える資源管理. 宮内泰介（編）コモンズをささえるしくみ—レジティマシーの環境社会学—. 新曜社. pp.173-196.
- アラタ（2005）. 「生態移民」における住民の文化的受容. 小長谷有紀・シンジルト・中尾正義（編著）中国の環境政策—生態移民—. 昭和堂. pp.221-245.
- 楊常宝・小長谷有紀（2012）. 生態移民政策の研究と課題. 北川秀樹（編著）中国の環境法政策とガバナンス—執行の現状と課題—. 晃洋書房.
- 阿拉坦沙・千年篤（2012）. 内モンゴルの牧畜業の持続的発展方向に関する検討—「連戸牧場」を事例として—. 北東アジア研究（島根大学北東アジア地域研究センター）, 23, 129-149.
- Baland, J. & Platteau, J. (1996). *Halting degradation of natural resources: Is there a role and rural communities?* Oxford, UK: Clarendon Press.
- Berkes, F. (1999). *Sacred ecology: Traditional ecological knowledge and resource management*. Philadelphia, PA: Taylor & Francis.
- Borrini-Feyerabend, G., Pimbert, M., Farvar, M. T., Kothari, A., & Renard, Y. (2004). *Sharing power: A global guide to collaborative management of natural resources*. London, UK: Earthscan.
- Dalintai, Batbuyan, B., Yanbo, L. & Jianjun, C. (2012). The Eurasian steppe: History of utilization and policies on the rangeland. In M. E. Fernandez-Gimenez, X. Wang, B. Batkh-

- ishig, J. A. Klein, & R. S. Reid (Eds.), *Restoring community connections to the land*. Oxford, UK: CABI. pp.51-65.
- Dornbusch, S. M. & Scott, W. R. (1975). *Evaluation and the exercise of authority*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Earle, T. C., Siegrist, M., & Gutscher, H., (2007). Trust, risk perception and the TCC model of cooperation. In M. Siegrist, T. C. Earle, & H. Gutscher (Eds.), *Trust in risk management: uncertainty and skepticism in the public mind*. London, UK: Earthscan. pp.1-49.
- Feather, T. N. (2003). Distinguishing between deservingness and entitlement: Earned outcomes versus lawhul outcomes. *European journal of psychology*, 33, 367-385.
- Hardin, G. (1978). Political requirements for preserving our common heritage. In H. P. Brokaw (Ed.), *Wildlife and America: contribution to an understanding of American wildlife and its conservation*. Washington, DC: Council on Environmental Quality. pp.310-317.
- Ho, P. (2000). The clash over state and collective property: The making of the rangeland law. *The china quarterly*, 161, 240-263.
- 小長谷有紀・シンジルト・中尾正義 (2005). 中国の環境政策—生態移民—. 昭和堂.
- Leventhal, G. S. (1980). What should be done with equity theory: New approaches to the study of fairness in social relationships. In K. J. Gergen, M. S. Greenberg, & R. H. Willis (Eds.), *Social exchange: Advances in theory and research*. New York, NY: Plenum Press. pp.27-55.
- 三俣学 (2008). コモンズ論再訪—コモンズの源流とその流域への旅—. 井上真 (編著) コモンズ論の挑戦—新たな資源管理を求めて—. 新曜社.
- 三俣学・菅豊・井上真 (編著) (2010). ローカル・コモンズの可能性—自治と環境の新たな関係—. ミネルヴァ書房.
- 中村知子 (2005). 「生態移民政策」にかかわる当事者の認識差異. 小長谷有紀・シンジルト・中尾正義 (編著) 中国の環境政策—生態移民—. 昭和堂. pp.270-287.
- 那木拉 (2009). 牧畜民から生態移民へ—内モンゴル・シリーンゴル盟を事例として—. 人文社会科学研究 (千葉大学人文社会科学研究科紀要), 18, 111-128.
- 野波寛 (2014). 正当性への視点をもたらす研究と実践—海と草原とゲームからガバナンスにおける権利を問う. コミュニティ心理学研究, 17, 131-144.
- 野波寛・加藤潤三 (2010). コモンズ管理者の承認をめぐる2種の正当性—沖縄本島における赤土流出をめぐる社会的ガバナンスの事例調査—. コミュニティ心理学研究, 13, 152-165.
- 野波寛・加藤潤三 (2012). 法規性は正当性に対する信頼性の影響を阻害する? 沖縄県におけるコモンズの管理権をめぐる多様なアクターの制度的基盤と認知的基盤. 社会心理学研究, 28, 1-12.
- 野波寛・蘇米雅・ハス額ル敦・坂本剛 (2014). コモンズとしての牧草地の管理権をめぐる正当性の相互承認構
- 造—内モンゴル自治区における牧民・行政職員・都市住民の制度的基盤と認知的基盤—. 実験社会心理学研究, 53, 116-130.
- Ohnuma, S., Hirose, Y., Karasawa, K., Yorifuji, K., & Sugiura, J. (2005). Why residents accept a demanding rule?: Fairness and social benefit as determinants of approval of a recycling system. *Japanese Psychological Research*, 47, 1-11.
- 太田出 (2008). 水辺からみる中国のコモンズ. *Local Commons*, 9, 2-3.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. New York, NY: Cambridge University Press.
- 齋藤暖生・三俣学 (2010). 地方行政の広域化と財産区—愛知県稲武地区の事例—. 三俣学・菅豊・井上真 (編著) ローカル・コモンズの可能性—自治と環境の新たな関係—. ミネルヴァ書房. pp.13-37.
- Sneath, D. (1999). Spatial mobility and Inner Asian pastoralism. In C. Humphery, & D. Sneath (Eds.), *The end of nomadism?* Durham, NC: Duke University Press. pp.218-277.
- Stern, P. C. (2005). Deliberative methods for understanding environmental systems. *Bio Science*, 55, 976-982.
- Suich, H., Child, B., & Spenceley, A. (2009). *Evolution and innovation in wildlife conservation: Parks and game ranches to transfrontier conservation areas*. Oxon, UK: Routledge.
- 菅豊 (2009). 中国の伝統的コモンズの現代的含意. 室田武 (編著) グローバル時代のローカル・コモンズ. ミネルヴァ書房. pp.215-236.
- 菅豊・三俣学・井上真 (2010). グローバル時代のなかのローカル・コモンズ論. 三俣学・菅豊・井上真 (編著) ローカル・コモンズの可能性—自治と環境の新たな関係—. ミネルヴァ書房. pp.1-9.
- 竹西亜古 (1998). 手続き的公正—その概略と展開—. 田中堅一郎 (編著) 社会的公正の心理学—心理学の視点から見た「フェア」と「アンフェア」—. ナカニシヤ出版. pp.61-81.
- Tyler, T. R., Boeckmann, R. J., Smith, H. J., & Huo, Y. J. (1997). *Social justice in a diverse society*. Boulder CO: Westview Press. (大淵憲一・菅原郁夫 (監訳) (2000). 多元社会における正義と公正. ブレーン出版)
- Tyler, T. R. & Lind, E. A. (1992). A relational model of authority in groups. In M. P. Zanna (Ed.), *Advances in experimental social psychology*, 25, New York, NY: Academic Press. pp.115-191.
- 内山節 (2010). 共同体の基礎理論—自然と人間の基層から—. 農文協.
- 上田元 (2008). 東・南部アフリカにおける参加型自然資源管理と住民組織. 児玉由佳 (編) 「アフリカ農村における住民組織と市民社会」調査研究報告書. アジア経済研究所. pp.60-95. (http://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Download/Report/pdf/2007_04_13_04.pdf)
- Xiaoyi, W., Qian, Z., Jianjun, H., Shuguo, W., Xiqi, C., Xuemei, L., Ren, N., & Jindong, L. (2012). Adaptation and innovation

under re-centralized policies: Grassland management through democratic consultation in an Agro-pastoral village. In M. E. Fernandez-Gimenez, X. Wang, B. Batkhishig, J. A. Klein, & R. S. Reid (Eds.), *Restoring community connections to the land*. Oxford, UK: CABI. pp. 69-92.

(受稿：2016年3月26日 受理：2016年5月18日)