

〈研究ノート〉

中国内モンゴル自治区における プロジェクト制農村開発に関する研究

—— 武川県五福号村を事例に ——

Study on Rural Development Projects in Inner Mongolia, China

—— A Case study of Wufuhao Village in Wuchuan County ——

蘇 德 斯 琴・佐々木 達
Sudesiqin ・ SASAKI Toru

要旨

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、2000年代に入っ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。

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：プロジェクト制農村開発、三農問題、地域経済、武川県、内モンゴル自治区

1. はじめに

プロジェクト制農村開発¹⁾は、2000年代に入っ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る謝立勇（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。帅传敏ほか（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「楽施会」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」の実態を取り上げ、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ており、地域的条件の違いや農業や牧畜業などの形態の違いなどは考慮されていない。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、これらを通じて農村地域における経済発展の方法について若干の検討を試みる。

2. 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っている。県政府所在地である可可以力更鎮から呼和浩特市内までは約 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って、都市部や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°C である。年間降水量は 350 mm 前後であり、そのうち 80% が 6 月~9 月に集中しており、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して強風が続き、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。こうした自然条件によって、従来は草地として利用されてきたが、清の時代に南部の方から移民してきた農民により開墾が進んだ。その結果、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と総人口の約 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 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 から人口分布を見ると、南部より北部に集中している傾向にある。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一定の限界があったことが考えられる。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 つの地域は従来から農地開墾が進んでいた

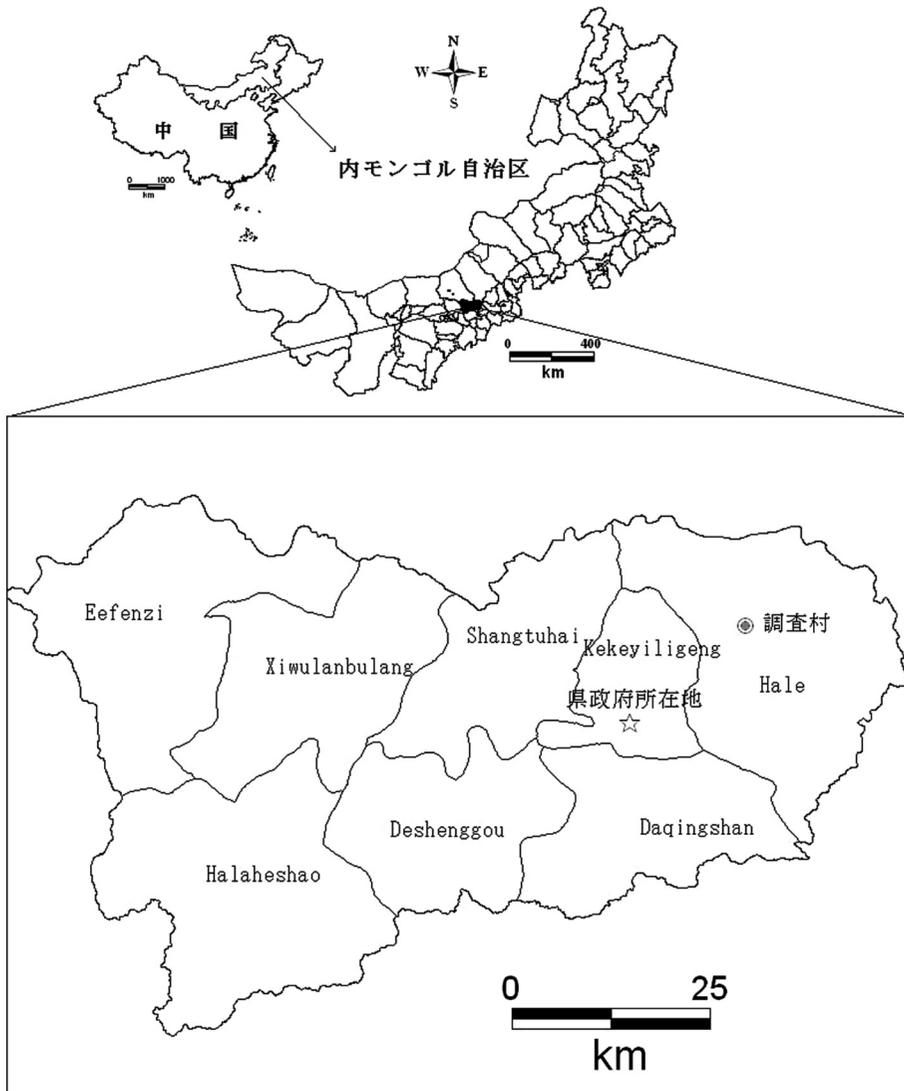


図1 武川県と調査村の位置

地域であったことによって、人口が集中しているものと思われる。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わかる。

しかし、当該地域では風食を中心とする土地劣化の進行によって、1990年代に入って農地の開墾が停滞した。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

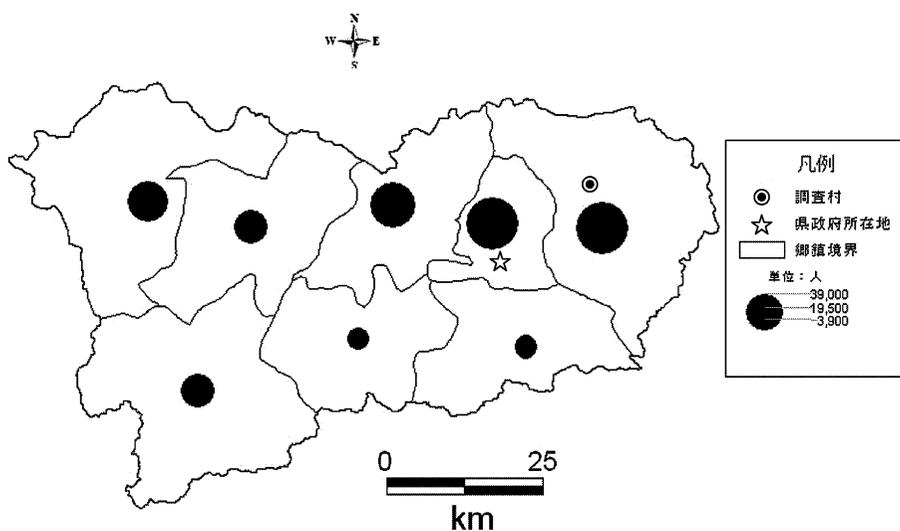


図2 武川県における郷鎮別人口分布

データ：武川県統計年鑑

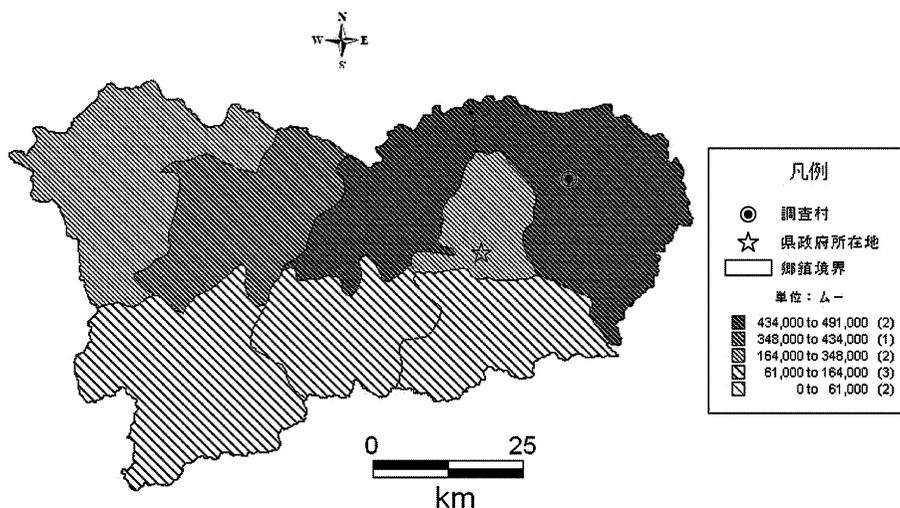


図3 武川県における郷鎮別総経営耕地面積

データ：武川県統計年鑑

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や草地としての利用を禁止した全面禁牧などの措置が講じられてきた。この政策は、当該地域で

表1 内モンゴル農牧業地域における農牧民年間純収入（2007年）

単位：人民元

6000元～		5000元～		4000元～		3000元～		2000元～		1000元～	
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	8,583	Hangjin Banner	5,995	Guyuan County	4,739	Ningcheng County	3,814	Xinghe County	2,707	Tuquan County	1,987
Eerguna City	6,912	Xinbaerhuzuo Banner	5,995	Alashanzuo Banner	4,527	Keshiketeng Banner	3,794	Huade County	2,350		
Tuzuo Banner	6,713	Xinbaerhuyou Banner	5,965	Arong Banner	4,430	Balinzuo Banner	3,793	Keerqinyouyi Banner	2,298		
Tuoketuo County	6,353	Helingeer County	5,873	Qingshuihe County	4,364	Chahaeryouyi Banner	3,774	Chahaeryouyizhong Banner	2,269		
Etuoqeqian Banner	6,318	Chenbaerhu Banner	5,817	Liangcheng County	4,161	Keerqinzuoyiyu Banner	3,720	Keerqinyouyizhong Banner	2,114		
Yijinhuole Banner	6,301	Ejina Banner	5,792	Wulatezhong Banner	4,159	Balinyou Banner	3,700	Zhalate Banner	2,091		
Wushen Banner	6,289	Xiwu Banner	5,698	Zhalute Banner	4,059	Wengniute Banner	3,683	Elunchun Banner	2,063		
Zhungeer Banner	6,288	Hangjinhou Banner	5,666	Zhenglan Banner	4,019	Keerqinzuoyihou Banner	3,661	Shangdu County	2,051		
Dalate Banner	6,198	Dengkou county	5,616			Yakeshi City	3,650				
Etuoqe Banner	6,187	Abaga Banner	5,566			Zhalantun City	3,586				
Tuyou Banner	6,155	Alashanyou Banner	5,538			Aohan Banner	3,557				
		Damao Banner	5,524			Sunitezuo Banner	3,506				
		Wulateqian Banner	5,456			Kalaqin Banner	3,498				
		Wuyuan County	5,373			Naiman Banner	3,498				
		Kailu County	5,128			Linxi county	3,493				
						Duolun County	3,419				
						Taibusu Banner	3,410				
						Xianghuang Banner	3,400				
						Molidawa Banner	3,396				
						Kulun Banner	3,280				
						Zhuozi County	3,277				
						Suniteyou Banner	3,222				
						Zhengxiangbai Banner	3,212				
						Alukeerqin Banner	3,186				
						Siziwang Banner	3,109				
						Wuchuan County	3,080				
						Wulatehou Banner	3,076				
						Chahaeryouyihou Banner	3,053				

データ：「内蒙古統計年鑑」2008年版

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、むしろ作付禁止や禁牧によって農民の所得向上さえも実現できなかったと分析されている（馬月存ほか、2007）。

武川県は、内モンゴル自治区の中でも純農業地域として位置づけられているが、農村開発の進展度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農業地域および牧畜業地域（県・旗単位で71地区）の農牧民一人当たり年平均純収入を示している。全71地区の平均値は4,345元であるが、1,987～8,583元と最小値と最大値では6,596元もの差が認められる。6,000元以上が11地区（15.5%）、5,000～6,000元が15地区（21.1%）、4,000～5,000元が8地区（11.3%）、3,000～4,000元が28地区（39.4%）、3,000元以下が9地区（12.7%）となっている。このうち、武川県の農牧民一人当た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地区の平均値の70%の水準にとどまっている。このため、武川県は1986年より内モンゴル自治区および中央政府から貧困地域として指定されている。その後、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た。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て多種の開発事業が進められた。具体的には、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である。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、今日に至っているのである。

3. 農民所得の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4)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、1983年に農地請負制度が実施されたことによって、一人当たり約10ムーが配分された。その後、各世帯に配分された農地面積は、自然増減、社会増減によっても調整されることはなく、分割時点の面積のまま各世帯に固定されている。畑作物については、従来から馬鈴薯や油菜といった品目が栽培されている。しかし、灌漑設備は見られず年々の降水量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もっている。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。生活条件の面では、レンガ造りの家屋が19世帯(52.7%)と過半数に達している。テレビは33世帯(91.6%)に普及しているが、冷凍庫は10世帯(27.7%)、洗濯機が6世帯(16.6%)とテレビに比べると所有率は低い。

1) 企業主導型プロジェクトの展開とその経済的帰結

こうした状況のなか、五福号村では2003年から2010年にかけて、農民所得の増加を図るために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³⁾。2003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もとで実施された。そのねらいは、

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
レンガ製家屋数 (軒)	テレビ所有世帯数 (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

データ：現地調査により作成

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なった。

今回のプロジェクトの実施にあたって、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って全面的に農村に奉仕する」というものであった。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（洋式別荘が建てられる）、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ったのである。

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投資するという設定であった。そして、酪農経営が軌道に乗った段階で、企業と銀行のもち出し金は、農民の生乳販売総額から分割して差し引かれるということになるため、農民にとって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った。2003年の乳牛1頭あたりの価格は約15,000元（日本円で約20万円）であった。

こうして2003年から五福号村で始まったプロジェクトの展開過程を示したものが図4である。初年度である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。酪農が同村の農民にとって全く新しい経営であったために、積極的に導入すると

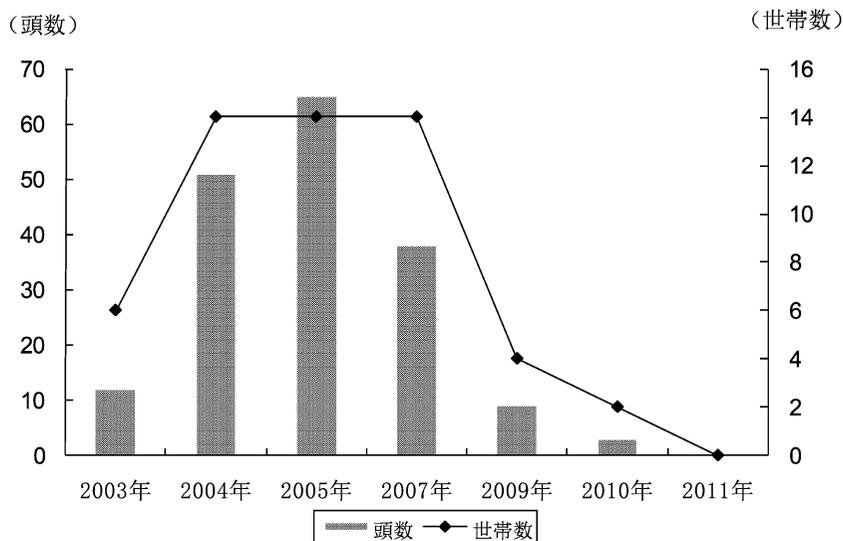


図4 五福号村における乳牛頭数および飼育世帯数の変化

データ：現地調査により作成

いうよりも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る。この急激な規模拡大は、小規模な搾乳所が同村に建設されたことが大きく影響している。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50万円(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。このことによって、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。そして、続く2005年も世帯数は増加しなかったが、乳牛頭数はプロジェクト実施期間の中で最大の65頭、1世帯平均4.6頭まで増加するに至ったのである。

しかしながら、2007年に乳牛頭数は38頭まで急激に減少している。乳牛を導入した多くの世帯は酪農が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購入を拒否するなど、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る。ここに来て、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、零細な酪農経営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。

2) 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政府が負担する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（7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。

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し、十分に熟成できないために期待し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。

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、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）。

表3 ビニールハウス野菜栽培二期作事業の実施状況

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	

データ：現地調査により作成

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、ビニールハウスでの生産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



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

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ってよい。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っ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「広種薄取」（面積は広いが、単位あたりの収穫量は少ない）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、内モンゴル自治区における農産物流通は、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一般的である。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。

4. 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っ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って、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っ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、負債だけが残った農民は、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・低所得といった農業・農村・農民に関わる諸問題の解決を、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を招いただけで、決して所得向上にはつながらなかったことである。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。

付記

本論文は、著者らが共同調査と討議にもとづいてまとめたものである。「1.」、「2.」を蘇德斯琴が担当し、「3.」は討議結果を踏まえた共同執筆である。「4.」は、佐々木が担当した。

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って、「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

- 渠敬東(2012)：項目制：一种新的国家治理体制，「中国社会科学」，2012年第5期，113-130 p。
- 謝立勇(2003)：發展項目管理在農村区域發展中的應用，「瀋陽農業大學學報（社會科學版）」，2003-06，5(2)，94-96 p。
- 黎明鑫(2014)：关于加强我市农业农村项目工作的思考与建议，「决策导刊」，2014，6月版，32-34 p。
- 杭金建 先开炳(2003)：农村发展项目规划问题的探讨，「林业与社会」，2003年第3期，15-17 p。
- 周英泉(2008)：加强对农村建设项目监管的思考，「陕西综合经济」，2008年1月版，45-48 p。
- 帅传敏 李周 何晓军 张先锋(2008)：中国农村扶贫项目管理效率的定量分析，「中国農村經濟」，2008年3月版，24-32 p。
- 鄧美(2010)：NGO農村發展項目干預下的鄉村治理，「學會：農村社會組織專輯」，2010年第1期，總第254期，3-8 p。
- 梁振华 李倩 齐顾波(2013)：农村发展项目中的村干部能动行为分析，中国农业大学学报(社会科学版)，2013年，第1期：66-73 p。
- 馬月存 高旺盛ほか(2007)：武川縣全面禁牧生態政策實施效果的調查，「生態學雜誌」，2007，26(1)，94-99。
(蘇德斯琴 內蒙古大學蒙古學研究中心，ささきとおる 地域經濟論)