

Япон ба Монгол

Япон ба Монгол

2008

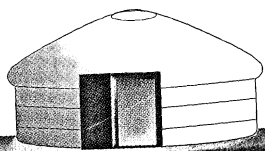
9

NO.117
第43巻第1号



日本とモンゴル

社団法人 日本モンゴル協会



2008年11月、WHOは創立60周年を記念して、全世界の加盟国政府保健省首脳を一堂に集め、北京で「世界伝統医学会議」を開催することになった。200余の加盟国の中からモンゴル国とブラジル国の保健大臣が基調講演をすることになっている。モンゴル保健大臣の講演テーマは「モンゴルにおける公衆衛生分野の伝統医学の活用」であり、私たちの事業が紹介されることになっている。更には、日本財団笹川陽平会長も世界の保健分野で活躍するNGOの代表としてスピーチをすることになっている。

日本で300年以上にわたり受け継がれてきた置き薬システムとモンゴルの伝統医学の融合が思わぬ形で世界に広がり始めてきた。モンゴル保健省のある局長が2007年のWHO国際会議で「モンゴルは先進国から学んでばかりいたが、ここにきてやっとモデルとして他国に紹介できるものができた。」と発言した時の誇らしげな笑顔がとても印象的であった。今年は開始して5年目であるが、モンゴルの医師そして遊牧民にも暖かく支えられてここまで来たことを私も誇りに思っている。2008年には地方からの要請に応じて、事業地域を更に増加し5県（アイマグ）17郡（ソム）とした。しかし、事業の質のより一層の向上を期するために能力以上に対象地域を増やすことはせず、着実な活動ができるよう実力を蓄えていく方針である。細かい部分ではまだまだ多くの問題を抱えているが、世界の国々のモデルとして恥ずかしくないよう、更に研鑽努力していきたいと思っている。いつか日本財団の援助がなくてもモンゴルの人々の手で運営できる日を夢見て。



現在の置き薬キット

21世紀モンゴル国における牧畜 — 国際援助における Property-rights Approach 批判 —

上 村 明

はじめに

モンゴル国における牧畜は、社会主義時代の牧畜協同組合もふくめると1950年代末から、外国からの開発の舞台となってきた。とくに、1990年からは国際開発機関や旧西側諸国のさまざまな開発プログラムが実施されるようになった。

牧畜部門での国際援助による開発プロジェクトがおおいのは、モンゴルの政府や政治家にとって牧畜がうまみがないのに対して、国際ドナーにとっては、モンゴルの牧畜が、環境問題や貧困緩和など国際援助のトレンドとむすびつけやすいからだろう。牧地は、自然資源・環境そのものであり、貧しい牧畜民による牧地の不適切な使用がおこなわれている結果、牧地が悪化しているという語り方がされる。貧困が環境問題の原因だとする国際援助の考え方の典型的のひとつである。

もちろん、これらの「開発の語り」がすべてまちがっているというわけではない。しかし、国際援助がモンゴルの牧畜に対して決定的な役割をもつ現在、そのような考え方によっておこなわれるプロジェクトが現場でどのように実施されているか、それに実効性があるかどうかを批判的に検討することは、モンゴルの牧畜そのものの未来をうらなうこととほぼ同義であるといえる。

本論は、まずモンゴルの牧畜が現在おかれている状況を把握し、それに対する国際援助の基本的な考え方と実施状況、そしてその問題点を明らかにし、モンゴルの牧畜が向かうべき方向をさぐろうとする。

1. モンゴル国における牧畜がおかれている状況

90年代からモンゴルの牧畜は、大きな変化の中におかれている。それをふたつにまとめると、ひとつはグローバルなスケールでの気候変化、つまり温暖化とそれによる乾燥化である。もうひとつは、モンゴル国というナショナルなスケールでの政治・経済的な変化である。これらの変化がモンゴルの牧畜にとってそれまで経験しなかったむずかしい問題をうんでいるのはたしかである。

1. 1 グローバルなスケールでの気候変化－温暖化の影響－

地球規模で進んでいる温暖化は、モンゴルでは他の地域より速い速度で進んでいるといわれる。その結果、不安定な気候、年間の降水パターンの変化、地下水レベルの低下、泉・湖・河川の消滅あるいは縮小といった現象が観察されている。

温暖化は、土壌の水分の蒸発をうながし、乾燥化につながる。モンゴルにおいて、降水量が少ないにもかかわらず、牧草がよく生育する牧畜に都合のよい条件が成立しているのは、モンゴル高原という高度がたかい場所に位置し、したがって年平均温度が低いからである。

また、はっきりとしたデータはないが、年間の総降水量におおきな減少はないものの、降水量のピークが、5月なかばから8月なかばにかけてから9月以降に移動していることも、牧草の生育に大きな影響を与えているらしい。草の生育には、降雨・温度・日照の3つの条件がそろうことが必要である。9月半ばには一日の平均気温が落ち込むとともに日照時間も目に見えて短くなってくる。9月でも暖かいゴビなどの地方は別として降雨のピークが9月以降になると、温度・日照の2つの条件がかけ、牧草が育たない。モンゴルでは、夏だけが草の生育期で、夏生長した牧草を一年をつうじての家畜の食糧とする。草の生育期に雨がすくなくことで、草の生産量全体がへるだけでなく、乾燥耐性のある「ホギーン・オルガマル」や「ガショーン・ウプス」（「辛い草」、シャリジのように毒性のある成分をふくむ草）が増え、家畜のこのむイネ科の草が減少する。

この温暖化・乾燥化が原因で、モンゴルの牧畜社会にもおおきな変化がおきている。乾燥化がすすみ恒常的な干害状態となった南から北への家畜と牧畜民の移動である。それがとくに顕著にみられるのは、ドンドゴビ県に接するトゥブ県の南の地方である。

恒常的な干害状態で十分な牧草が育たなくなったドンゴビの牧畜民が、家畜をつれて北に接するトゥブ県の牧地にやってくるケースが増えている。ドンドゴビからの牧畜民は、自分たちの牧地に雨が降り草が生えれば、ドンドゴビにもどるのがふつうだが、降雨がなく、3年間もトゥブ県にとどまるケースもみられる。

総合的な牧地の不足にくわえて、越冬のために使用せずにとっておいた冬営地や春営地周辺の牧地に、ドンドゴビからの牧畜民が家畜をいれて牧草を食べてしまうことなどが原因で、地元の牧畜民と衝突がうまれている。

2006年9月調査のトゥブ県セルゲレンやバヤンウンジュールなどのソムでは、8月のあいだ湖のまわりの牧地にドンドゴビ県からの牧畜民が家畜をつれてやってきていたが、ドンドゴビに雨が降り、アギなどの家畜のこのむ草がはえると南にもどっていった。

2008年9月のトゥブ県ウンドゥルシレート・ソムでは、地方選挙を前にして開かれたバグ会議でドンドゴビからやってきた牧畜民の問題が話しあわれていた。ドンドゴビは今年もひどい干害で草がそだたず牧畜民が家畜をつれてこのソムにやってきて、冬営地の越冬のためにとおいた牧地で家畜に草をたべさせる例があとをたたない。第3バグの会議では、強硬に彼らを追い出すことを主張するものもいたが、大方の参加者は、彼らを力づくで追い出すことはできないという意見だった。それに対し、第1バグの会議では、半数以上の出席者がなんらかの強制が必要だという意見に同調していた。このような状況がつづけば自分たちの牧地もつかえなくなりドンドゴビの牧畜民との共倒れになると主張して、自分たちがつかってきた牧地を外部の人間からまもる防衛的な立場をとらざるをえないとする。しかし、同時に、それが両刃の剣であることも理解している。2003年やはりドンドゴビからの牧畜民が大挙やってきて、ここで「蹄のゾド」がおり、彼ら自身セルゲレンなどのソムに移動せざるを得なくなった。そこでやはり地元の牧畜民の防衛的・排他的な態度にくるしんだ経験があるからである。

乾燥化の影響は、南の地方だけでなく、アルハンガイ県のような比較的降水量がおおい地域でもあらわれている。2007年夏の筆者によるイフタミル・ソムでの調査では、それまで毎年夏つかっていた牧地をながれる河川が部分的に干上がり、干上がっていない場所に家畜が集中することから、イフタミル川に夏営地をもとめて移動距離をのばす移動パタンの変化が必要となっていた。

このように、地球規模の温暖化は、モンゴルの牧畜におおきな影響をあたえている。地球温暖化のおもな原因とされる先進諸国によるCO2排出の影響が、モンゴルの牧畜において南から北への牧畜民と家畜の移動、トゥブ県の牧地問題となってあらわれているのである。

1. 2 モンゴル国のナショナルなレベルでの変化

1990年以降もっとも大きな影響をモンゴルの牧畜に与えたのは、90年代初めに導入された市場経済化政策であろう。クリントン時代のワシントン・コンセンサスに則ったIMFや世界銀行の主導によって、フリードマン流の「ショック療法」が旧社会主義国に対しておこなわれた。それは、ネグデル（牧畜協同組合）の解体や家畜の私有化にととまらず、牧畜経営を成り立たせてきた制度や社会インフラ、教育・医療などの社会サービスを根こそぎ消滅させるにちかいものだった。

その結果、国レベルでの家畜頭数が増加し、研究者の中には、家畜を私有化したことが牧畜民の牧畜経営に対するインセンティブを生み、家畜数の増加つまり牧畜の発

展をもたらしたのだと主張するものもいた。皮肉なことに、90年代末から2000年代初めのゾド以降、現在では、家畜頭数の増加は、環境に対する負荷の増大として、ネガティブな価値があたえられることがほとんどだ。

実態は、牧畜民の牧畜経営に対するインセンティブが高まったことではまったくなかった。家畜頭数増加の最大の原因は、ネグデルがになっていた、地方から中央への牧畜産品の流通、中央から地方への工業製品など商品の流通制度が崩壊し、家畜の販売ルートがなくなったからだ。年間総家畜頭数の数%を輸出していた外国への輸出ルートもなくなった。

また、ネグデル解体・家畜私有化の際に家畜の割り当てを受けた、所有家畜頭数のすくない世帯が数多く生まれた¹。彼らは、早く家畜頭数を生計維持水準以上に引き上げようと、家畜を売らない「生計維持的」な経営方針をとった。所有する家畜の数をへらさず、毎年生まれ増加する家畜の増加分だけで、自家消費と必要な現金収入を得るには、どれだけ少なく見積もっても、ヒツジ・ヤギを100頭以上は保有していることが必要だ。その水準に達するまで家畜を多く所有する家族や親類縁者にたよって自分の家畜は減らさないでおこうとするのだ。

もうひとつの要因は、90年代初めの急激なインフレである。その結果、畜産物を、価値が急速に目減りしていく貨幣に換えること、つまり売ることは得ではない状況が生れ、かわりに物々交換がひろく行われるようになった。これを見てモンゴルにはいまだ貨幣経済が浸透していないと評する経済学者まであらわれた。貨幣による商品の交換にくらべ物々交換は効率がわるく、これも牧畜民が家畜を売らず、家畜頭数が増える原因となった。

ネグデルの崩壊によって、牧畜民は自分で畜産物の販売ルートを開拓しなければならなくなったが、自力でそれができる牧畜民はかぎられていた。牧畜民はアイマグやソム・センターからやってくる商売人たちに、家畜を安く買ったたかれ、粗悪な中国製の日用品を高く買わされた。

上のような状況は、「ショック療法的」市場経済化政策がとられた結果であるが、その影響は現在でもモンゴルの牧畜の中に進行中である。

社会主義時代のネグデル体制による畜産物や商品一般の価格統制が廃止され、価格自由化がその影響を考慮することなくおこなわれたため、とくにモンゴルの西部地方から中央部への家畜と牧畜民の移動がおこっている。この移動は、温暖化による南か

¹ 牧民世帯数は、1990年の75,000から2001年には185,500とほぼ倍になった（World Bank 2003:16）。

ら北への移動のように、住民登録をとまなわない一時的なものではなく、住民登録そのものを中央部の県に移す転入であり、ひとつには1992年憲法によって住居選択の自由が保障された結果である。

価格自由化によって、市場から遠い地方に住む牧畜民は、それまでいわば国が負担してきた輸送コストをみずから負担しなければならなくなった。それも2つの方向で、畜産物を売るときには、市場までの輸送コスト分安い価格で売り、日用品などの商品を買う場合は、輸送コスト分高い価格で買わなければならなくなったのである。それに地方の教育・医療といった社会サービスの質には、ウランバートルやその周辺とくらべてかなりの格差が今でもみられる。

おなじく市場から遠くても平原がひろがり道路がよく中央への輸送コストが相対的に低いモンゴル国東部からの牧畜民の移動はすくない。東部は、ステップ帯で、牧畜をいとなむ環境としてすぐれていることもある。

また、西部地方でもカザフスタンとの結びつきのつよいバヤンウルギーや新疆とのあいだに国境が開かれているホブド県からの移動は、おなじ西部のオブスやザブハン、ゴビアルタイにくらべて少ない。モンゴル国南部のウムヌゴビ県から北への移動が目立たないのも、中国という市場にちかいという理由があるからだろう²。

西部地方から中部地方へ転入することによって、牧畜民世帯の牧畜部門収入は2倍、非牧畜部門の収入は3倍になるという（Fernandez-Gimenez et Al. 2008:45）。これは牧畜部門における有利さだけでなく、牧畜以外のビジネスのチャンスが格段に増えることも意味している。もちろん、西部の牧畜民には家畜にかかる税の優遇措置があるなど、まったく対策がとられていないわけではないが、焼け石に水の状態である。

このように、90年代初めに導入された市場経済化の「ショック療法」の影響は、現在モンゴル西部からの中央部への牧畜民と家畜の移動・集中となってあらわれている。

2. 牧畜部門に対する国際援助

2. 1 「コモンズの悲劇」と牧地の私有化政策

牧地の悪化が進むなか、うえにのべたように牧畜民間の衝突も増えたのに、牧地の使用を調整していたネグデルは解体されていて、あたらしい牧地使用調整のしくみも形成されなかった。牧地つまり環境悪化に対処するあたらしい牧地利用のしくみの形成は、モンゴルの牧畜部門への国際援助の目的のひとつとなった。

² 西部地方からのモンゴル中央部への牧畜民の家畜をつれた移動、家畜なしのウランバートルなどへ移動については、モンゴル国科学アカデミー地理学研究所や総合地球環境学研究所のプロジェクトで詳細な研究調査が進行中である。

90年代初めにIMF、世銀、ADBなどが中心となってモンゴル国に導入された市場経済化政策には、牧畜部門における家畜の私有化だけでなく、牧地の私有化も目標にふくまれていた。牧地私有化の目的は、援助側にとってはモンゴル経済の市場経済化の貫徹であり、牧地を土地市場に流通させることにより、政府にとっては土地税徴収制度の確立につながり、牧民にとっては土地に対する権利の保障、牧地管理や投資の成果の保障、また土地を担保にした信用形成につながるとされた。牧地管理や投資の成果の保障とは、裏をかえせば環境悪化の結果を所有者が引き受けるということでもある。

その論理は、有名なハーディンの「コモンズ（共有地）の悲劇」の論理である。共有地での牧畜は、牧地の悪化が起こったとしても、自分の家畜を増やし続けることが、個人にとっての利益となる。つまり、家畜を1頭増やすコストは共有地をつかう全員が負担するが、その利益は自分だけのものになるから、家畜を増やすことが、牧民にとって得になる合理的な選択となる。牧民すべてが合理的な選択をして家畜が増えつづけると、最後には牧地が悪化し荒地になるという共有地の悲劇をまねく。それをさけるためには、家畜だけでなく共有牧地も私有化すべきであると説く。牧地を私有化しその個人に土地管理をまかせれば、計画的な長期利用をするだろう、つまり牧地の私有化が環境悪化の解決策と考えるのである。

「コモンズの悲劇」では、自己の利益を最大化するという経済的に合理的な行動をすべての人間がとることによって資源の枯渇という悲劇の結末となる。しかし、実際の人間の行動は、そういった経済的合理行動ばかりをとるとはかぎらない。ポリティカル・エコノミー論者らがいう非合理的な行動、つまり自分の得にならない協調行動を人間は、おおくの場面でとっている。また、共有の資源の私有化（もともとの論文では、私有化と国有化のふたつがあげられている）は、分割できないか、分割してしまうともとの価値をうしなう資源がおおく存在することを無視している。共同で使用されてきた牧地や海などは、その典型であろう。

「コモンズの悲劇」で描かれている経済的合理性によって行動する人間像は、アメリカの金融界を動かし、IMFや世界銀行が世界のすみずみまでに広めてきたネオ・リベラリズムの人間像そのものである。すべての資源を私有化し、商品として市場に流通させれば、市場の調整機能の働きで、適正な配分と管理ができる。また、人間そのものも、労働市場が整ってさえいれば、もっぱら自己の利益を最大化する経済的合理性を追求することによって、すべての人間が自分の能力に応じてはたらき適正な報酬がえられる社会ができると考える。このような市場原理主義は、価格がつかなくなったり、市場が成立しえない、また市場維持のコストが高くつく、そういった種類の資源や社

会条件を無視している。

実際、この「コモンズの悲劇」に発想を受けた、牧地私有化あるいは牧地割り当ての開発プロジェクトが、70・80年代のアフリカの乾燥・半乾燥地域や中国内モンゴルで実施されたが、その結果は惨憺たるものだった。牧畜における柔軟性と移動性をうばい、牧民の生活にも牧地環境にも甚大な悪影響をあたえたのである（Fratkin 1997:250-251）。

2.2 「コミュニティを基盤とした自然資源管理」によるプロジェクト

90年代の牧地の私有化がモンゴル国民の反対にあって成功せず、アフリカでの牧地私有化政策の失敗の教訓もあって、モンゴルでの牧畜部門の開発プロジェクトは、現在「コミュニティを基盤とした自然資源管理」（Community-Based Natural Resource Management: CBNRM）の考え方にもとづくプロジェクトが主流となっている（Fernandez-Gimenez et Al. 2008:3）。

牧地私有化論からCBNRMへの転換には、ハーディンの論文が発表されてから、世界の各地からおおくの反例が提示されたことも影響している。持続可能な自然資源利用のしくみとして彼が提出した私有化か国有化かという二者択一以外に、コミュニティによる共有の自然資源管理が持続的におこなわれてきた例、つまり「コモンズの悲劇」がおこらない例がいくつも提出されたのである。

しかし、その成功例をそのままほかで応用することはむずかしい。社会によってコミュニティをとりまく条件がことなるだけでなく、コミュニティ自身が明確な境界をともなった実体ではないからである。

しばらく前まで文化人類が対象としてきた「何々民族」や「何々社会」のように、明確な成員と非成員の境界やテリトリーの境界をもったものとして「コミュニティ」をとらえるのは、国民国家のイメージを過去や現在のコミュニティとされるものに投影した結果にすぎないであろう。コミュニティは、人間やモノ、サービスの流れが織りなす人間関係のネットワークが、実体化されてとらえられるものだ。いかに親密な関係によってなりたつコミュニティであれ、コミュニティはすべて、アンダーソンのいうようにおおかれすくなかれ「想像された」ものである。

CBNRMの考え方にもとづくモンゴル国の牧畜における開発プログラムは、牧民に「牧民グループ」³をつくらせ、その「牧民グループ」に牧地を割り当て保有権

³ モンゴル語で、“*малчдын бүлэг*”、“*хэсэг*”、“*нөхөрлөл*”、“*холбоо*”など、プロジェクトでさまざまに呼ばれる。ここでは「牧民グループ」と総称する。“*herder groups*”や“*pasture user groups*”と英訳される。

90年代初めにIMF、世銀、ADBなどが中心となってモンゴル国に導入された市場経済化政策には、牧畜部門における家畜の私有化だけでなく、牧地の私有化も目標にふくまれていた。牧地私有化の目的は、援助側にとってはモンゴル経済の市場経済化の貫徹であり、牧地を土地市場に流通させることにより、政府にとっては土地税徴収制度の確立につながり、牧民にとっては土地に対する権利の保障、牧地管理や投資の成果の保障、また土地を担保にした信用形成につながるとされた。牧地管理や投資の成果の保障とは、裏をかえせば環境悪化の結果を所有者が引き受けるということでもある。

その論理は、有名なハーディンの「コモンズ（共有地）の悲劇」の論理である。共有地での牧畜は、牧地の悪化が起こったとしても、自分の家畜を増やし続けることが、個人にとっての利益となる。つまり、家畜を1頭増やすコストは共有地をつかう全員が負担するが、その利益は自分だけのものになるから、家畜を増やすことが、牧民にとって得になる合理的な選択となる。牧民すべてが合理的な選択をして家畜が増えつづけると、最後には牧地が悪化し荒地になるという共有地の悲劇をまねく。それをさけるためには、家畜だけでなく共有牧地も私有化するべきであると説く。牧地を私有化しその個人に土地管理をまかせれば、計画的な長期利用をするだろう、つまり牧地の私有化が環境悪化の解決策と考えるのである。

「コモンズの悲劇」では、自己の利益を最大化するという経済的に合理的な行動をすべての人間がとることによって資源の枯渇という悲劇の結末となる。しかし、実際の人間の行動は、そういった経済的合理行動ばかりをとるとはかぎらない。ポリティカル・エコノミー論者らがいう非合理的な行動、つまり自分の得にならない協調行動を人間は、おおくの場面でとっている。また、共有の資源の私有化（もともとの論文では、私有化と国有化のふたつがあげられている）は、分割できないか、分割してしまうともとの価値をうしなう資源がおおく存在することを無視している。共同で使用されてきた牧地や海などは、その典型であろう。

「コモンズの悲劇」で描かれている経済的合理性によって行動する人間像は、アメリカの金融界を動かし、IMFや世界銀行が世界のすみずみまでに広めてきたネオ・リベラリズムの人間像そのものである。すべての資源を私有化し、商品として市場に流通させれば、市場の調整機能の働きで、適正な配分と管理ができる。また、人間そのものも、労働市場が整ってさえいれば、もっぱら自己の利益を最大化する経済的合理性を追求することによって、すべての人間が自分の能力に応じてはたらき適正な報酬がえられる社会ができると考える。このような市場原理主義は、価格がつかなくなったり、市場が成立しえない、また市場維持のコストが高くつく、そういった種類の資源や社

会条件を無視している。

実際、この「コモンズの悲劇」に発想を受けた、牧地私有化あるいは牧地割り当ての開発プロジェクトが、70・80年代のアフリカの乾燥・半乾燥地域や中国内モンゴルで実施されたが、その結果は惨憺たるものだった。牧畜における柔軟性と移動性をうばい、牧民の生活にも牧地環境にも甚大な悪影響をあたえたのである（Fratkin 1997:250-251）。

2.2 「コミュニティを基盤とした自然資源管理」によるプロジェクト

90年代の牧地の私有化がモンゴル国民の反対にあって成功せず、アフリカでの牧地私有化政策の失敗の教訓もあって、モンゴルでの牧畜部門の開発プロジェクトは、現在「コミュニティを基盤とした自然資源管理」（Community-Based Natural Resource Management: CBNRM）の考え方にもとづくプロジェクトが主流となっている（Fernandez-Gimenez et Al. 2008:3）。

牧地私有化論からCBNRMへの転換には、ハーディンの論文が発表されてから、世界の各地からおおくの反例が提示されたことも影響している。持続可能な自然資源利用のしくみとして彼が提出した私有化か国有化かという二者択一以外に、コミュニティによる共有の自然資源管理が持続的におこなわれてきた例、つまり「コモンズの悲劇」がおこらない例がいくつも提出されたのである。

しかし、その成功例をそのままほかで応用することはむずかしい。社会によってコミュニティをとりまく条件がことなるだけでなく、コミュニティ自身が明確な境界をともなった実体ではないからである。

しばらく前まで文化人類が対象としてきた「何々民族」や「何々社会」のように、明確な成員と非成員の境界やテリトリーの境界をもったものとして「コミュニティ」をとらえるのは、国民国家のイメージを過去や現在のコミュニティとされるものに投影した結果にすぎないであろう。コミュニティは、人間やモノ、サービスの流れが織りなす人間関係のネットワークが、実体化されてとらえられるものだ。いかに親密な関係によってなりたつコミュニティであれ、コミュニティはすべて、アンダーソンのいうようにおおかれすくなかれ「想像された」ものである。

CBNRMの考え方にもとづくモンゴル国の牧畜における開発プログラムは、牧民に「牧民グループ」³をつくらせ、その「牧民グループ」に牧地を割り当て保有権

³ モンゴル語で、“*малчдын бүлэг*”、“*хэсэг*”、“*нөхөрлөл*”、“*холбоо*”など、プロジェクトでさまざまな呼ばれる。ここでは「牧民グループ」と総称する。“*herder groups*”や“*pasture user groups*”と英訳される。

をあたえて管理させようとするものだ。1999年から、12以上のドナーやNGOが、CBNRMの開発プログラムの実施あるいは経済的な援助をし、2000以上の「牧民グループ」がつくられている(Mau and Chantsalkham 2006)。

なかでも代表的なものは、スイス開発庁(SDC)の“Green Gold”(GG)プログラムと昨年終了したUNDPの“Sustainable Grassland Management”(SG)プログラムである。これらプロジェクトは、「牧民グループ」を組織するだけでなく、その「牧民グループ」に牧地(現在のところ冬・春の牧地)の保有権をあたえ、それによって牧地の悪化をふせごうという「牧地法」の草案作りにふかく関わっている。

この「牧民グループ」による牧地管理にかかせないのは、まずその社会的・地理的境界を画定することである。グループの成員の明確化と牧地境界の明確化である。これは、牧地法草案(2007年7月20日版)では、第3章第13条にあたる。同第13条では、それとともに、牧地使用計画や、「牧民グループ」と各成員間の契約が必要とされる。そして、牧地の状態について国家認定を受けたのち、当該地方の土地管轄機関と保有契約を結ぶ(第17条)。第18条では、保有した牧地を悪化させない義務(柵で囲うなどの対策)が課せられ、これに違反した場合はその牧地が没収される(第22条:条文の字義どおりでは、ほかの牧地に補償なしに移される)。また、第25条では、牧地の牧養力(Carrying Capacity)を越える頭数の家畜を飼うことが禁止されている。その いっぽうで、第20条では権利証書の譲渡と担保が認めれている。

つまり、「牧民グループ」による牧地管理では、ある一定の広さの境界の中でその外に出ることなく、定められた数の家畜だけを飼うことが課せられているのである。

そのような牧畜がはたしてモンゴルで可能かということを考えるまえに、牧地法草案の問題点を2つ指摘したい。ひとつは、保有した牧地が悪化したとき、その責任が保有者に課せられることだ。牧地悪化は、牧地の不適切な使用というより、温暖化による乾燥化がおもな原因であるケースがおおい。仮に不適切な牧地使用があったとしても、それがどこまで不適切使用によるものか気候変化によるものか区別することは不可能である。また、柵で牧地を囲って保護することは、その自分の牧地を使わず共有地として残った土地をより激しく使うことで、牧地の総体としてはむしろ悪化がより進行する。また、囲いを建てる財力のあるものの牧地は守られるが、囲いを建てる財力のない牧畜民の牧地は、有力者に共有地として使用されてしまう。このことは、中国内モンゴルの例であきらかである(Taylor 2006など)。

もうひとつは、保有権の権原となる証書の譲渡と担保が認められていることだ。牧地を担保にして資金を借入れることによって、牧畜民は牧地や牧畜経営への投資ができ、牧畜民にとって非常に有利な規定だと説明される。問題は、牧地に商品としての

価格がつくかである。第13条は、牧地保有のできる牧民グループの成員の条件として、その土地に生活し牧畜を営んでいる者であることを課している。いっぽう、GGでは、ある牧民グループの地理的境界のなかに住む牧畜民は、すべて自動的にその牧民グループに属することが原則とされる。そうでなければ、牧地環境の有効な保全はできないと考えるからである。そうすると、買い手は売り手とおなじその牧民グループでなければならない。つまり、その牧地には商品としての価値はないということになる。一般的に地方のすべての土地に価格がつき、土地私有化が全国に浸透すると考えるのは幻想であろう。もし、銀行が牧地を担保に資金を貸すとしたら、牧地からの転用をみこして、ツーリストキャンプや鉱山としての価格がつく牧地のみに貸すであろう。この規定は、牧地をツーリストキャンプや鉱山として収容する手段としてもっぱら用いられることになり、そのような牧地を保有しない牧畜民がこれによって利益をえることはすくないと思われる。

想定されている牧民グループの規模はどのようなものだろうか。コミュニティを実体的に組織しようとする、その規模は小さいほうがよい。情報の伝達や合意の形成にいたるネゴシエーション・コストが小さくなるからである。また、協調行動をモニタリングするコストも小さくて済む。(これらのコストが最小なのが個人である。)実際のプロジェクトでもおおく20世帯くらいの牧民グループが想定されている。

そうすると、土地所有権の強化、つまり土地を分割し割り当て自分のものになったらその土地を大事にするだろうと考える発想において、モンゴルで現在おこなわれているCBNRMプログラムは、牧地私有化プログラムと大差ないということになる。このアプローチは、“Property-rights Approach”と呼ぶことができるだろう。

自分のものになったらその土地を大事にするだろうという発想に対しては、山田(1996)によって、つぎのような批判がされている。①所有者は土地の再生能力の限界について知りえるとはいえない②環境悪化が短期間で現れなければ、所有者は土地利用による短期的利益を環境保全に優先する。とくに資本主義経済社会ではそうである⁴。③所有者の行動の一致がなければ、少数者の環境保全によって生ずる正の効果は大多数の過剰利用によって帳消しになる。これらの批判は、牧民グループにもあてはまりそうである。

同時に、“Property-rights Approach”では、コミュニティそのものの能力を上げるには、対象となる資源を細分化したほうがよいということになる。

⁴ 牧地の割り当てのおこなわれた中国内モンゴルでは、おおくの牧民は、子供が都市の給与所得者になることを望んでいるため、環境保全という長期的利益より土地の過剰利用による短期的な利益を優先させ、教育に投資する(Humphrey and Sneath 1999:273)。

2. 3 乾燥・半乾燥地域での牧畜における移動性と経営の柔軟性

モンゴルの牧畜は、希薄で広範囲に分布する資源を、家畜を移動させることによって利用し、ひろい土地のなかのさまざまな特徴を利用することでなりたっている。生える草の種類のちがい、水源の位置や種類、ソーダなどの資源の分布、また、季節によって適した牧地の特徴は変化する。冬は、風をさえぎる日当たりのよい場所をベースキャンプとしなければならないし、夏は、飲み水のかわりとなる雪がないため、川にちかいなど水源へのアクセスが重要な条件となる。牧畜民にとって、このような多様性がそろう範囲の土地が利用できないと、牧畜経営はなりたない。

このことは、資源を細分化する“Property-rights Approach”と相容れない。

2007年夏調査したアルハンガイ県イフタミル・ソムのGGプロジェクト・コーディネーターは、何度か牧民グループのサイズを変えてみた末にたどり着いた結論として、「牧民グループの規模を小さくすればするほど合意が形成されやすくなるが、それだけ牧地利用の調整がむずかしくなる」というパラドックスを語った。

結局、同じ夏調査した5箇所のプロジェクトサイトのなかで、プログラムが想定したような、牧民グループによる牧地の保有によって牧地の保全がはかられる可能性があるのは、セレンゲ県の1箇所だけだった。牧畜にはひろい範囲の土地が必要ないっぽうで、それに防御的なテリトリー境界を設定するには、侵入を監視するモニタリングなどの防御コストが必要である。それが容易にできるのは、年間移動距離がみじかくほぼ見渡せるようなセレンゲのような土地だけだ。

いずれのプロジェクトサイトでも、牧地保有というより、季節によって牧地をかえることによって、悪化した牧地の回復に成果をあげていた。これには、あたらしい牧地法は必要ではなく、すでに現行の土地法に規定されている。

テリトリーだけでなく、おなじ自然資源を利用する牧畜民の成員構成もまた変化する。牧民グループは、ひとつの谷（川筋）に冬営地をもつ牧畜民世帯で構成されることが想定されているが、冬はおなじ場所にいっしょにいても夏はばらばらに夏営する地域がおおい。また、冬も毎年おなじ谷で過ごすとはかぎらない。とくに、ゴビ地方では、冬営地は草のある場所をもとめて毎年のように変わる。

Fernandez-Gimenez (2002) は、一般的に、コミュニティの空間的・社会的境界を明確にすることが土地権を保障し、したがって自然資源の管理がうまくおこなわれるために不可欠だと信じられているが (p.51)、モンゴルでは、コミュニティ境界を明確化にするには、つぎのような困難があるとする。多様で、重層的かつ偶発的な資源を牧民が利用し、資源の境界も本質的に曖昧でたえず移動しており、資源を利用する牧民も多様で重層的な集団を構成し、潜在的使用者を排除しない資源利用倫理を共有して

いることである。このような移動性・柔軟性・互酬性が、コミュニティ境界の明確化によって損なわれかねないからである (p.60)。

牧畜においてもっとも重要な資源である牧草についていえば、乾燥地域ほど牧草量を決定する降水量は量子的傾向が（ある範囲内での降水確率は定まるが、実際に降る場所・量は予測できない）つよい。つまり、降水量の時間的・空間的なばらつきがはげしくなる。実際、モンゴルのおおくの場所で、ある場所に雨がふっていても、そこから1キロとはなれていない場所では、雨がふっていなかったりすることがよくある。また、年の降水量の変動がはげしいと年間降水量の平均値も意味をなさなくなる。牧養量 (carrying capacity) の算定が困難になるのである。

こういった場所では、草の量は、家畜の放牧圧より降水量にしたがって変動するので、じゅうぶんに小さな時空間でないと、草の量にみあった家畜の数、つまり牧養力は算出できない。Behnke & Scoones (1993) は、そもそも牧養力は、囲いの中を前提とした人為的な条件が前提となっているので、移動牧畜では算出が非常に困難であり、湿潤なヨーロッパの牧畜には有効な概念かもしれないが、乾燥地域のアフリカの牧畜には当てはまらず、これを採用するのはやめるべきであると主張する。このように生態系内の草の量と家畜の食圧が均衡しない（降水量という非生物的な量にしたがう）エコシステムは、非均衡的エコシステムとよばれる。乾燥地帯では、降水量の変化によって、必要な牧地の面積も変化し、テリトリーが重複したり伸縮するのである。

モンゴルの牧畜では、降水量だけでなく、ゾドや旱魃などの自然災害によっても、テリトリーの伸縮が必要となる。Mearnsによると、砂漠ステップ帯では10年のうち3-4年は通常の移動パターンができず、バグが持続的牧畜生産のための適正なテリトリーの単位となるが、10年に1度は、旱魃やゾドでもっと広い範囲の移動が必要となる。また森林・山岳ステップ帯では、ひとつの谷に住む集団がその単位となるが、それも10年に1度は大雪のためその領域外への移動が必要となる (1993)。

牧地の細分化は、このような乾燥地域の牧畜に必要な、広範囲の移動（牧畜資源に対する家畜の配置）と柔軟な土地利用を不可能にしてしまう。

3. 互酬倫理と合理性

移動や柔軟な土地利用、とくに自然災害の際の移動を可能にしているのは、「困ったときはおたがいさま」という互酬倫理である。このような互酬倫理は、自然災害時の移動を担保する安全ネットとして機能している。

筆者は、2006年8-9月モンゴル国トゥブ県とウランバートル近郊で、98世帯の牧畜民への聞き取り調査をした。「自分の保有（保有権証書を取得している）している冬営

地の牧地を今年は休ませようとほかの土地に冬営していたら、ほかの牧畜民が来てあなたの冬営地に冬営しました。あなたはどうしますか？」という問いに対して、「貧乏な家畜の少ない牧畜民なら（ただで）冬営させてもよい」と答えたのが6割以上、「かならず使用料を払わせる」3.5割、「すぐに追い出す」が0.5割だった。ここから、互酬倫理が依然機能していること、すくなくとも過半数の人間がもっていることがわかる。

この互酬倫理という自然災害時の安全ネットにかわるものとして、社会主義時代は干草備蓄供給システムが構築され、最近是集約的定住牧畜（酪農など）が考えられているが、どちらも高コストである。したがって、現在も互酬的倫理にたよった移動が最上の手段といえる。

牧地法によって牧地を分配された際の自然災害時の安全ネットとして、GGのプロジェクトリーダーが考えているのは、社会主義時代にあった自然災害の避難地帯としてのオトル地帯の再設定である。しかし、その大部分はすでに牧畜民が通常の牧地として使用しており、それを追い出して再びオトル地帯を設定するのは、おおきな交渉コストがかかる。また、社会主義時代のオトル用地は冬の雪害を想定したもので、夏は水がないので使用できない場所がおおい。現在必要なのは、乾燥化による干害からのオトル地帯の設定であって、再設定されたオトル地帯がそのニーズをどれだけ満たすかわからない。

互酬倫理は、ポリテック・エコノミー論者や形式経済論者から見れば、「非合理的」なモラル・エコノミーの典型であり、「合理的」な経済行動にもとづくポリテック・エコノミーに早晚とってかわられると思われるにちがいない。しかしながら、モンゴルの自然環境においては、ゾドや干害は周期的に発生するものである。したがって、この互酬倫理という自然災害時の安全ネットの維持は、長期的な観点から見れば、牧畜民たちにとって当然であって、じゅうぶん合理的な戦略なのである。

そのいっぽうで、モンゴル中央部では、互酬倫理の互酬性・対称性がくずれはじめていることも事実である。すでにのべてきたように、ドンドゴビ県の恒常的な干害によって、トゥブ県南部のソムは一方的にドンドゴビ県の牧畜民の流入を受けいれている。もし、トゥブ県南部に冬の雪害がおこり、降雪のすくない南に移動しようとしても、そこに草はないので移動できない。

このような互酬倫理の、すくなくとも直接的な対称性が崩壊するなか、現行土地法の牧地の公共的使用の権利をたてに、自分たちが使わずにのこしておいた牧地を勝手につかわれ、それに対してソムの牧地の適正使用に権限と責任のあるはずの首長がなんの対策もとれなかったりするケースがめだってくると、トゥブ県の牧畜民の防御的な姿勢がつよまり、それによってはげしい牧地紛争がおこる可能性もある。

一般に、紛争回避・解決の過程はネゴシエーションによって合意が形成される過程である。たとえ自然災害時の緊急避難でも、移動先の牧畜民とそれなりのネゴシエーションによって合意をえる必要がある。合意に達する過程は、単に慣習的な規範や倫理、あるいは法律に則るのではなく、規範や倫理、法律が、時には意識的に、自分の主張を補強する道具としてつかわれることもあるネゴシエーションの過程である。

そう考えると、もし牧地法が成立し将来現在のように牧地の公共的使用権がみとめられなくなったら、ドンゴビの牧畜民は生存のためのネゴシエーションの手段をうしない非常によわい立場にたたされることになる。そのため、ゴビ地方の牧畜民のほとんどが牧地法に反対であり、牧地の割り当ての強行は「内乱」をひきおこすと警告するものもいる。「内乱」とは、ひとつには牧畜民間の紛争が激化するということであり、ひとつにはそのような政策をとる政府へのプロテスト行動をとるということである。現在のところは、牧畜民のあいだに機能している互酬倫理と紛争をきらう傾向のため⁵、はげしい牧地紛争はおこっていない。

むしろ牧畜に関わる問題として緊急に対処しなければいけないのは、トゥブ県やウランバートル近郊で牧畜以外の活動によって牧畜民の牧畜をいとなむ権利が侵食されていることだろう。たとえば、鉱山、ツーリストキャンプ、また中央の有力者所有の馬群（競争馬）である。一晩のうちに目の前の牧地が耕されて畑となり柵で囲われて夏営地への移動ができなくなってしまったケースや、政府の有力者U大臣が所有する年間6千万トゥグルグの維持費がかかるといわれる競走馬の大群が傍若無人に牧地を荒らして困っているという話を複数の牧畜民から聞いた。どのケースも、地方の役人に相当の影響力があり、牧畜民がいくら訴えても無駄におわることになる。鉱山開発では、鉱山法で使用後の原状復帰が課せられているにもかかわらず、それをおこなっている鉱山会社はほとんどないという。いずれのケースでも、牧畜民はこのような活動によってこうむった被害をまったく補償されない。

牧畜に関する法律制定は、まずこのような牧畜外の活動によって侵害されている牧畜民の権利をどう守るかに焦点をあてるべきだろう。

おわりに

温暖化という地球規模の気候変化と市場経済化という国家レベルでの変化が90年代からおこり、それがモンゴル中央部への家畜と牧畜民の集中をもたらし、牧地の悪

⁵ 「過去10年間で牧地その他をめぐる紛争に関係しましたか？」という問いに対して、大半の牧畜民は、「ない」か「牧畜民同士で解決」と答える。実際には冬営地を勝手につかわれたなど小さなめごとは日常頻繁に起こるが、「紛争（маргаан）」とは認知されない。

化という問題を生じさせていること、それに対して国際援助プログラムは、「コミュニティを基盤とした自然資源管理」とは名前がつけられているものの、実際のところ牧地の私有化とおなじ“Property-rights Approach”で解決しようとしている。しかし、それはかえって問題を悪化させるであろうことをのべた。

そのようなアプローチより、牧畜の移動性と柔軟性の維持を維持するほうがずっと効果的であることを、開発プロジェクト自身の現場での実践が示していること、さらに、移動性を担保している互酬倫理はけっして非合理的なものではなく、長期的な視点から見ればじゅうぶん合理的な戦略といえることを主張した。

最後にのべておかなければならないのは、開発プロジェクトが、「牧民グループ」が牧畜の実態にいかにあわないにせよ、地元でそれなりの熱気をもってむかえられていることだ。もちろん、プロジェクトともに、資金がやってくるということもおおいにあるだろう。その資金が結局誰か有力者の私腹を肥やすだけになるとシニカルに眺めている牧畜民もおおいこともたしかだ。

だが同時に、牧畜民たちがプロジェクトにある可能性を見ていることもたしかだ。Mearns (2004) が書いているように、モンゴルの行政システムはアップ・ダウンのしくみになっているために、いずれの行政レベルの首長、議会議員も視線は上を向き、下にアカウントビリティをもっていない。そのため、牧畜民たちは自分たちの選んだ代表者にいつも裏切られつづけてきた。そういった行政のありかたを変える可能性を、こうしたプロジェクトに見ているのではないかということだ。

実際、今年からGGプロジェクトがスタートしたホブド県ドート・ソムの副ソム長は、牧地の年間利用計画もソムが機械的に作成して牧畜民に押しつけるだけだったが、GGプロジェクトの集会で牧畜民の側からおおくの効果的な利用計画の具体案が提出されておどろいたと語った。

これらの開発プロジェクトが成功するかどうかは、「牧民グループ」がうまく機能するか、あるいは牧地法が成立するかではなく、政治の腐敗もふくめた現在の行政のあり方をどれだけ住民（牧畜民）が参加する住民（牧畜民）本位のものに変えていけるにかかっているといえる。

注記:

この論文は、以下の交付を受けて行った研究の成果である。

科学研究補助金（基盤研究（C））「ポスト社会主義のモンゴル国における牧畜経営と国際開発援助」（研究代表者 上村明）

文献

上村明

2007「牧地の私有をめぐる南北問題—New モンゴル便り3—」『CALE NEWS』No.23, 名古屋大学法政国際教育協力研究センター.

2006「ポスト社会主義のモンゴル国における牧畜経営—開発モデルと遊牧の実践—」『研究彙報』第十四号, pp.11-18, 東京大学東洋文化研究所.

2003「土地法と遊牧のゆくえ-アフリカの経験を生かすには」『科学』2003 (5) :554, 岩波書店.

山田高敬

1996「公共利益の発見と『共有地の悲劇』の回避」『創文』1996.11, pp.11-14.

ADB

1995 *Report and Recommendation of the President to the Board of Directors on Proposed Loans and Technical Assistance Grant to Mongolia for the Agriculture Sector Program*. RRP MON: 27536.

2002 *Program Performance Audit Report on the Agriculture Sector Program (Loan 1409-MON[Sf]) in Mongolia*. PPA:MON 27536.

2003 *Mongolia's Environment: Implications for ADB's Operations*.

Agrawal, A. and C.C. Gibson

1999 Enchantment and Disenchantment: The Role of Community in Natural Resource Conservation. *World Development*, 27-4: 629-649.

Behnke, R.H., Scoones, I.

1993 Rethinking Range Ecology: Implications for Rangeland Management in Africa. In Behnke et al. 1993, pp.1-30.

Behnke, R.H., Scoones, I. and Kerven, C.(eds)

1993 *Range Ecology at Disequilibrium: New Models of Natural Variability and Pastoral Adaption in African Savanas*. London: ODI.

Fernandez-Gimenez, M. E.

2002 Spatial and social boundaries and the paradox of pastoral land tenure: A case study from postsocialist Mongolia. *Human Ecology* 30:49-78.

Fernandez-Gimenez, M. E., Kamimura, A., and Batbuyan, B.

2008 *Implementing Mongolia's Land Law: Progress and Issues: Final Report, a Research Project of the Center for Asian Legal Exchange (CALE)*, Nagoya University. Nagoya.

(Web version)

Fratkin, E.

1997 Pastoralism: Governance and Development Issues. *Annual Review of Anthropology*, Vol. 26, pp.235-261.

Humphery, C. and D. Sneath

1999 *The End of Nomadism ? : Society, State and the Environment in Inner Asia*. Duke University Press: Durham.

Kamimura, A.

2007 "Comments on Chapters 1-4," In Sun, X. and Naito, N. (eds), 2007. *Mobility, Flexibility, and Potential of Nomadic Pastoralism in Eurasia and Africa*. ASAFAS Special Paper, No.10. Graduate School of Asian and African Area Studies, Kyoto University, pp. 133-136.

Mearns, R.

1993 Territoriality and land tenure among Mongolian pastoralists: variation, continuity and change. *Nomadic Peoples* 33: 73-103.

1996 Community, collective action and common grazing: the case of post-socialist Mongolia. *Journal of Development Studies* 32(3): 297-33.

2004 Decentralisation, Rural Livelihoods and Pasture-Land Management in Post-Socialist Mongolia. *European Journal of Development Research*, Vol. 16, No. 1, pp.133-152.

Mau, G., and G. Chantsalkham

2006 *Herder group evaluation, policy options for the Government of Mongolia*. UNDP Sustainable Grasslands Program, Ulaanbaatar.

Taylor, J.L.

2006 Negotiating the Grassland: The Policy of Pasture Enclosures and Contested Resource Use in Inner Mongolia. *Human Organization*, Vol. 65, No. 4, pp.374-386.

Upton, C.

2002 Local Institutions, Land Reform and Globalization in Mongolia. Paper Presented at 9th Biennial Conference of the International Association for the Study of Common Property, Zimbabwe, 17-21 June 2002.

World Bank

2003 *Land Resources and Their Management: Mongolia environment monitor 2003*.

青年海外協力隊員として見たモンゴルのソム社会

南 香代子

東京外国語大学モンゴル語専攻を卒業後、2006年6月より2008年6月までの2年間、青年海外協力隊に参加し、ボルガン県（アイマグ）バヤンアグト村（ソム）で村落開発普及員として活動した。以前にモンゴル国立大学への語学留学経験があったが、村の住民の一員となって暮らした2年間は、モンゴルに対する自身の認識を改め、またモンゴルへの愛着をより一層強めてくれるものであった。本報告において、モンゴル地方村の一例としてバヤンアグト村の住民の暮らしや抱える問題点、また自身の活動における失敗等を具体的なエピソードを交えて紹介していきたい。

1. どんづまりの村、バヤンアグト

任地バヤンアグト村のあるボルガン県は、モンゴル国内でも地方開発が遅れている。その中でバヤンアグト村は県都ボルガンから北西へ140km離れ、フブスグル県との境に位置する。ボルガンやエルデネット等の大きな街への交通アクセスとして定期便はなく、人数が集まれば出発するという乗り合いタクシーを利用するのが一般的である。一般に69型と呼ばれるロシア製ジープや韓国製の中古乗用車が主な移動手段で、季節にもよるがボルガンまで5～7時間、エルデネットまで6～8時間を要する。また、2008年4月に携帯電話が導入されるまでは通信局が唯一の通信手段であったが、隣村の鉱山会社と一回線を共用している状態で、外部からは連絡が取れなかった。このような立地、または通信状況の悪さから、バヤンアグト村はどんづまりの村と表現されることが多い。

村は6つのバグで構成されている。第1～5バグは草原に点在する遊牧民で構成され、第6バグのみ定住型の生活スタイルとなっている。第6バグは村の南西部に位置し、村の主要機関（役場、学校、病院、幼稚園、銀行、文化センター等）、また商店や食堂は全てここに設置され、村の中核として機能している。そのため第1～5バグの遊牧民も頻繁に訪れる。第1～5バグには、役場や病院はないが、各バグ長が住民のとりまとめをし、各バグ医が住民の健康管理をしている。バグによってはバグ専属獣医がいるところもあり、家畜の健康管理をしている。ナーダムや新年のお祝い等の行事がある際は、第6バグに村中の人が集まり、大いに盛り上がる。

村の人口はおよそ3000人前後で推移しており、年齢分布では10～30代の若者が多