

要 旨

農牧地域における土地政策

—内モンゴル自治区を事例に—

娜 仁 图 雅

本論文は内モンゴル自治区における土地政策について検討し、土地政策がこの地域にどんな影響及び変化をもたらしているかを検討する。

内モンゴル自治区は中国の北部に位置し、北はモンゴル、ロシア連邦と国境を接し、東北から南西に伸びる細長い地形を持っている。東北には標高 1500 メートルの大興安嶺山脈が南北に伸び、南の陰山山脈と黄河を境として、モンゴルから続く標高 1000 - 2000 メートルの高原が広がっている。黄河流域に河套平原、大興安嶺山脈の東側に遼嫩平原が広がっている。地形的に高原地域であることから、表土が薄く、また乾燥、寒冷的気候の地域であることから、過度な農業開発に耐えないと言われている。内モンゴルの総面積は 118.3 万平方キロメートルで、山地、平原、ゴビ、砂漠などに分かれ、環境は多彩である。土地は生産の比重の割合から牧区、半牧半農区、農区、林区に分けられるが、このうちの牧区の面積は総面積の 60.5% を占めて、そこに住むモンゴル人はモンゴル人総人口の 16.6% に過ぎない。半牧半農区は総面積の 16.4% を占めており、モンゴル人は総人口の 56.3%。農耕地区は総面積の 13.6% で、モンゴル人は総人口の 18.6% を占めている。なお、民族はモンゴル民族を主とし、漢族、満族、回族、朝鮮族など多民族で成り立っている（内モンゴル自治区統計局編 2010 年）。本論文では、内モンゴル自治区の牧区と半牧半農区を中心に検討する。

内モンゴル自治区における土地政策を検討するには、中国土地政策の全貌から解釈する必要がある。中国では、土地の所有権が国家所有権（全民所有権）と集団所有権（労働者集団所有権）の二種類しか認められず、いわゆる土地の公有制を実施している（小田 美佐子 2002）。中国の土地公有制は旧ソ連の土地所有制度を見習って作られたものであるが、土地の国家所有と集団所有の二種類所有制の並存を認める点で、旧ソ連を代表とする諸社会主義国家の中、特徴がある制度である。しかし、参考になる見本がないまま、中国政府が独自で築いてきた制度には、農村部における土地の所有、使用及び取用制度に多くの問題が存在している。それに急速な工業化と都市化の最中にある中国政府は城鎮化（中小都市）も浸透し始めている。都市の進展は都市面積の急速な拡大、すなわち農村の土地が大量に都市用地に転換されたことによる。これは耕地面積の急減に伴い土地を失った農家の急増とその生活水準の低下をもたらした。わずかな経済的補償で土地を失った農家の不満が強く、激しい抗議行動は中国で多発し、社会的な安定を脅かす要因になっている（張占斌 宋志紅 王静 2013）。

1990 年代に入り、内モンゴルでは農村部の土地政策の一環とした草地請負制度を導入した。草地請負制度を理解するには、中国の農業請負制度から解釈する必要がある。農業請負制度とは農地の所有権を持つ生産隊と各農家の間で農地請負契約が結ばれ、請負契約により農家が土地使用権を取得し、契約期間（大体 30 年～ 50 年間）に各農家が農業経営を行うと同時に一定の税金などを納めるという仕組みである（ステイスチン 2012）。従って、農業請負制度の実施が農民の労働意欲を刺激し、農業生産が突発的に急増し、改革開放後の中国経済には勢いを与えた。しかし、草地総面積において格差を持つ県市行政区が草地請負制度の導入にそのまま反映したからである。草地を請け負うには、集団所有の草地を

30年間の契約で各世帯に配分し、その使用权を与えるという内容であるが、草地を個人に配分するにはガチャヤホト（モンゴル語：村という意味）の境界をはっきりさせるのが前提条件でもあった。そのため、草地を鉄柵で囲み、完全に定住化した牧畜業と変わってきた。その結果、草地の植生が遅れ、回復力が低下し、草地表土や植生状況の衰退化などの問題が発生し、草原の砂漠化の原因ともなっている。

中国の土地政策についての展開は中国経済の底力であり、中国経済発展とともに、進化続けている。その中、牧畜業（牧区）、半農半牧区、林業区等少数民族自治区に関する土地政策は、牧民・農民たちの生産意欲を高め、生活水準を上昇し、経済発展に貢献できた。しかし、昔からの遊牧民族は自然生態に合わせながら、移動式の牧業を行い、自然共にという暮らしをしてきたため、土地所有についての意識が薄かったと言われている。それが、新中国設立し、「社会主義の命」ともなる土地についての制度政策が急速に展開し始め、「改革解放」期に入ると、農村土地政策の一環となる「農地請負制度」が実施され、内モンゴルには「草地請負制度」が実施され、最初は法律的；経済的な効果が見られたものの。自然生態のバランスを崩壊するという深刻な問題が発生し、現時点でもその問題解決に迫られている。

「草地請負制度」を導入することに当たって、遊牧民が自然生態に合わせ、自由に移動できる牧業から、完全に定住化した牧畜業と変わってきた。その結果、草地の植生が遅れ、回復力が低下し、草地表土や植生状況の衰退化などの問題が発生し、草原の砂漠化の原因ともなっている深刻な課題が残されている。更にその砂漠化防止のため、「退耕還林（草）」を実施されているが、耕地を林地（草地）に戻し、土地劣化・砂漠化防止のための適切な政策と現時点では言えない。なぜならば、移民人口を増やし、都市と農村のバランスが崩れている。最も深刻な問題は還林に傾き、生態系のバランスが崩れるに違いない。草地の植生が回復し、草原が再生し、自然生態系を守り、上に地域の経済を発展させる対策を検討していきたい。

農牧民の土地使用権を保護しながら、草原の砂漠化を防止するには国からの補助金の支給や投資を増加させる必要がある。また、過放牧以外の砂漠化の諸要因を十分規制しなければならない。土地使用権を失うかあるいは移転する牧畜民の第二次、第三次産業への移動への支援策を提供するとともに土地政策や関連法規制度を農牧民に理解されるための宣伝活動も必要であろう。土地問題は農村問題の中でも最も重要な問題である。内モンゴル牧畜地域のような特殊なケースを含めて問題の解決を図るためには、国家のマクロ政策はもちろん地域の現状を十分に視野に入れて対策を検討する必要がある。