

内モンゴル放牧地域における土地の私用化制度とその問題

永 海*

Studies of the problem with privatization of pasture land system in Inner Mongolia, China

Yong Hai*
(Accepted 8 July 2013)

1. 研究の背景と目的

中国・内モンゴル自治区の放牧（牧業）地域では、人民公社時代（1958～1978年）は、放牧地の所有権は村（当時は「生産隊」であり、村はモンゴル語では「エール」と言い、漢民族地域では「村民小組」と言う）を単位として牧民集団所有であり、牧民の共同利用だった。中国の「改革開放」（1978年）以後、様々な事業（プロジェクト）の実施で土地の囲い込みが行われて放牧地の面積が減ったことにより、土地の転用（耕地、鉱業など）、伝統的遊牧文化の衰退（破壊）、土壌層の侵食等が生じつつある。

特に、1997年7月から30年期限付きの新たな土地請負が始まり、「草原請負経営権証」が配布された。そのため、土地の使用権が牧民に分配され、個人使用（以下、私用化）が進んで私用地面積でみた牧民

階層分化が生じた。本研究の目的は、土地の私用化過程を把握し、その問題を明らかにする。

本研究は、内モンゴル自治区赤峰市巴林右旗西拉沐淪蘇木蘇吉嘎查二組（以下はS村）における土地の利用化とその問題の実態調査報告である。

2. 調査地と調査方法

S村は、中国内モンゴル自治区東南部に位置するホルチン（科爾沁）沙地の西部であり、西遼河流域の中部（図1）に位置する。S村の地理位置経緯度範囲は43°26′ 13.10″N～43°30′ 18.58″N, 119°43′ 16.00″E～119°52′ 41.53″Eで、土地面積は6,310 haであり、海拔（標高）は376～625 mである。年間降水量は390.2 mmであり¹⁾、年蒸発量は1,600～1,700 mmの半乾燥地域である。その大部分は、丘陵地（約80%）、湖とその周辺の塩類集積地、砂漠地か

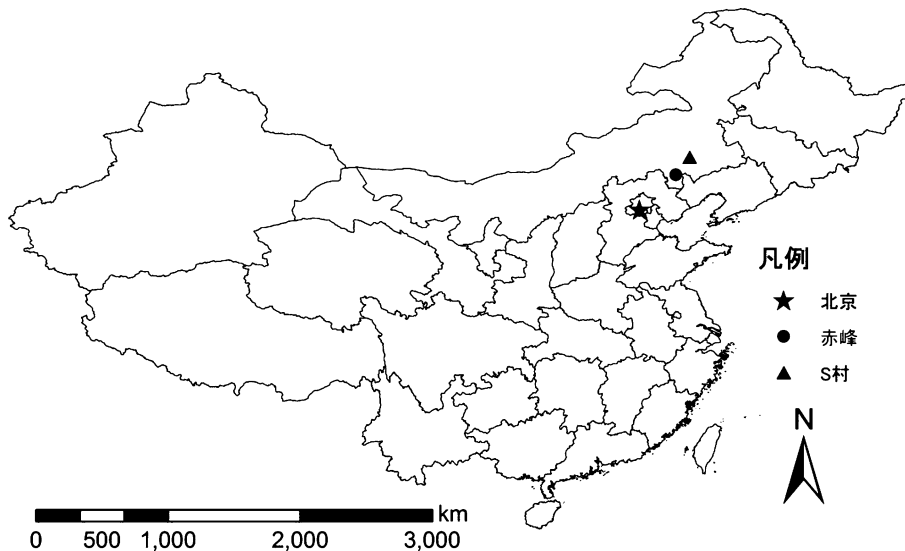


図1 研究対象地

* 酪農学園大学大学院酪農学研究科博士課程
Graduate school of Dairy Science, Graduate School, Rakuno Gakuen University, Ebetsu, Hokkaido, 069-8501, Japan

ら構成されている。

2012年の戸籍上人口は537人(158世帯)であり、主に灌漑耕地(168ha)、山羊と羊(約10,000頭)の「半農半牧」と都市への出稼ぎ収入の生活を展開している村である。その特徴としては、①都市から遠い(巴林右旗の集鎮である大板鎮から110km離れている)、②蘇木(漢民族地域の郷レベルに当たる)政府があるため、様々な事業が実施されたモデル地区である、③周辺の村に比べて面積が大きい、④土壌侵食が生じたことが挙げられる。

調査方法は、1)空中写真(「Google Earth」³⁾と「天地図」⁴⁾)を利用して事業の実施状況を把握した。2)2011年9月～2012年末までにS村の住民に対して72回電話で聞き取り調査を行った。具体的には、①事業(項目、プロジェクト)別に分けて聞き取る、②近隣の4、5世帯に分けて聞き取る、③親戚別に分けて聞き取る。3)2012年8月26日～9月16日までに、S村の全体(158世帯)に対する聞き取り、資料収集(土地分配表、村民委員会責任者のメモ帳、家庭日記、牧民の納税領収書など)、撮影など現地調査を行って、私用地の分布・面積・利用形態(貸借含む)などを把握した。

3. 結 果

3.1 土地所有権とその問題

現在、中国の農村地域で実施されている「中華人民共和国農村土地請負法」の第20条⁵⁾では、農村土地所有権の期限は1997年7月1日から2027年6月

30日まで30年である。

内モンゴル自治区における牧業地域の土地所有権は、村の集団地の総面積の70%を人口に、30%を五畜(遊牧民が飼う家畜は通常、五畜と呼ばれる馬、牛、羊、山羊、ラクダのことを指す)に分配された(国発〔1995〕7号文件⁶⁾、中辦発〔1997〕16号文件⁷⁾、内政発〔1996〕138号文件⁸⁾)。そのため、当時は人口と家畜が多かった世帯の土地面積が大きい。本研究では、その分配された個人的利用の土地を「私用地」と定義する。

土地請負法で決められた期限は1997年7月1日だが、S村で実際に実施されたのは1998年4月20日である。現在の住民における私用地と戸籍の関係を表1に示した。

表1から読み取れるように、S村では1998年4月20日に戸籍上にいた人のみに土地所有権がある。それ以降の新增人口は土地所有権がない。私用地がある人口は1998年の594人(100%)から2012年の482人(89.76%)になった。戸籍上の55人(嫁として新たに戸籍に入った女性は12人であり、生まれた子供43人)には私用地がない。しかし、戸籍上にない112人(進学、農外就職による都市戸籍へ入籍と村外嫁に行った戸籍変更、死亡の戸籍取り消し)の私用地が彼らの家族の名義のもとにある。

S村の現状を表1と表2から分析すると、以下のようなことが問題となっている。

1) 私用地を持っていない人口の増加、退耕還林、防護林、禁牧政策など生態回復のための放牧に対する

表1 住民における私用地と戸籍の関係

時間		住民	戸籍	私用地
1998年4月20日以前	新增人口	生まれた子供	ある	ある
		嫁(村以外)	転入	ある
		娘婿(村以外)	転入できる	ある
	新減人口	亡くなった人	なし	なし
		嫁に行った女性(村以外)	転移	なし
		農(牧)外就職(村以外)	転移(非農戸籍)	なし
		入学(大学、中等専門学校)	転移(非農戸籍)	1997.07.01以前の卒業生は私用地がなし
1998年4月20日以降	新增人口	生まれた子供	ある	なし
		嫁(村以外)	転入	なし
		娘婿(村以外)	転入できない	なし
	新減人口	亡くなった人	なし	家族に転移
		お嫁に行った女性(村以外)	転移	家族に転移
		就職(村以外)	転移(非農戸籍)	家族に転移
		入学(大学、中等専門学校)	転(非農戸籍)	家族に転移

注：聞き取り調査と土地分配表、戸籍表⁹⁾により作成。

表2 S村の人口・耕作面積・家畜頭数の変化

年	総人口 (人)	総世帯数 (在籍)	在村世帯数 とその割合		放牧世帯数 とその割合		家畜頭数(約)			耕作面積 (ha)
							馬	牛	山羊・羊	
1948		12	12	100%	12	100%				10
1956		27	27	100%	27	100%	100	150	3,000	10
1976		76	76	100%	*	*	400	350	6,000	50
1980	約 400	81	81	100%	81	100%	200	200	3,500	50
1998	594	137	137	100%	130	95%	30	150	19,000	236
2004		151	136	90%	120	80%	8	30	13,000	806
2012	537	158	125	79%	80	51%	12	0	10,000	407

注：以上は戸籍表²⁾、聞き取り調査と現地調査により作成。

禁牧政策、耕作面積の拡大による放牧地の縮小、及び非灌漑地の不安定性等が原因で地元生活を維持できない世帯の都市へ出稼ぎに行くことが増えている。表2をみると、不在村の33世帯の大部ら(子供の農(牧)外就職による引っ越しもある)が長期的に都市へ出稼ぎに行っている。在村世帯のうち45世帯が放牧をしていない。また、その45世帯の中では、短期的に都市へ出稼ぎに行く若者が多い。

2) 2002年の「季節性禁牧」と2005年の「全年禁牧」政策の実施により牧民の家畜頭数が減った。特に、1998年と2012年のデータを比較してみると、牛は150頭から0になって、山羊・羊は19,000から10,000頭まで減った。逆に、耕作(自作地または貸出)面積が236ha~407haの1.7倍まで増えた。特に、2004年の耕作面積が806haまで広がった。その後、407haまで減少した原因としては降雨依存型農業である非灌漑地の地力低下、降水量が少ないなどが挙げられる。

3.2 土地の私用化と耕地化の推移

(1) 生活分配地(人口当り)

人民公社時代に国家に所有されていた放牧地と家畜のうち、まず家畜が1980年に人頭割りで分配された。1983年、国家支援の「囲い込み」事業により約6,310haの放牧地のうち510haが柵で囲い込まれ、その一部が耕地(「口糧田」)17a/人(総面積は117ha)、人工牧草地23a/人(総面積は150ha)の割合で個人に分配(1985年)された。同年、自治区「労働模範」D氏も国家支援事業により67ha共同利用の放牧地を柵で囲み私用地とした。

「口糧田」の分配は、改革開放以後、食糧の不足を補うために行われた。それまでの中国の「計画経済体制」時期(1949~1992年)は食糧供給を確保するために「食糧センター」で食糧を調達管理(「食糧配給切符」:穀物や穀物の加工品を買うときに、現金以外に必要とするチケットは1993年に廃止された)さ

れていた。

人工牧草地の分配の目的は、病気家畜と子羊の飼養に使う草刈りである。しかし、家畜が少ないため、それほどの牧草地が必要ではない、逆に食糧が足りなく、収入が少ない。また、キビー(糜子:モンゴル族の伝統食糧)の生産が必要であるなどの原因により穀物を作付けして耕地になった。D氏に対する国家支援事業の囲い込みは、「労働模範」という富裕牧民のモデル(模範)を作る目的と思われる。

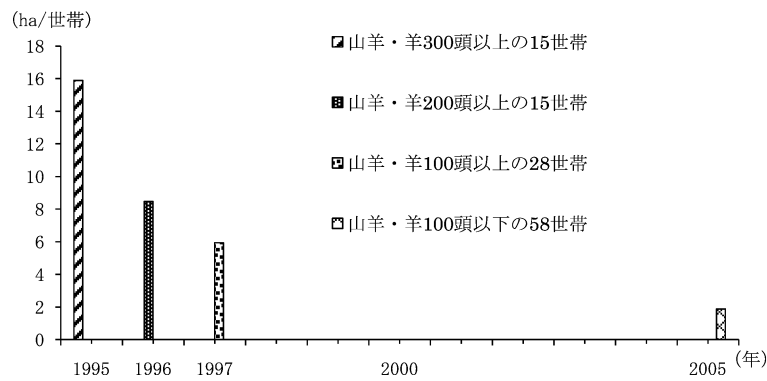
(2) 小草庫倫(世帯当り)

1989年からは、庭の周りに対する防砂、病気家畜の飼養、人工牧草の耕作による家畜の冬の餌確保などの目的で、1ha/世帯が「小草庫倫」として囲い込まれて、1995年に、「家族人数が1~2人の世帯は0.67ha、3~4人の世帯は1.33ha、5人以上の世帯は2ha」と村民委員会から許可された。集落の小草庫倫周辺は地下水位が高いため、富裕な牧民が自発的に井戸を掘って灌漑施設を整備して、穀物を作付ける耕地の拡大である。牧場の小草庫倫周辺は地下水位が低いため、灌漑しにくく、降水量が多い年に耕地として使い、少ない年は家畜の飼料(冬の餌)として採草をするための拡大である。その結果、2012年の小草庫倫の総面積は412.5haまで広がった。

(3) 人工牧草地(家畜当り)

1995~1997年の3年間、「人工牧草地」事業が実施され、山羊・羊の頭数が100頭以上の58世帯に対して、山羊・羊1頭につき3.3aが人工牧草地として分配された。2003年に行われた「ドイツ支援治沙造林事業」で作られた防護林(Shelter forest)の内訳に、残りの山羊・羊の頭数が100頭未満(1997年の山羊・羊の頭数を基準)の58世帯に3.3a/頭の耕地が2005年に分配された(図2)。

1995~1997年の3年間に分配された58世帯は2001年までは家畜の飼料として草取りしていたが、2002年の「季節性禁牧」政策と2005年の「全年禁牧」政策により牧民の家畜頭数が減ったため、徐々に採



注：S村の土地分配表²⁾により作成。

図2 家畜頭数当りに分配された人工牧草地の世帯当り平均面積

草利用から穀物を作付けする耕地（自作地または貸出地）になった。その後、2010～2012年5月まで、家畜当り分配の人工牧草地が約200ha、村外人に買取りされた。

土地の私用化は、1983～2003年までに、生活分配地（口糧田と人工牧草地）、人工牧草地、小草庫倫、退耕還林の4種類であり、2004年から塩類集積地、草原、砂漠、丘陵地の4種類で名義的に私用化された(図3を参照)。塩類集積地、草原、砂漠、丘陵地は名義的に分配されただけで実質的な利用形態は共同利用であるという点で、生活分配地、人工牧草地、小草庫倫と異なっている。2004年までに、村の分配可能地が全部分配された。分配ルールは人口と家畜頭数を基準として分配された。その総面積は4,699haであり、全土地の約74.5%である。

4. まとめと考察

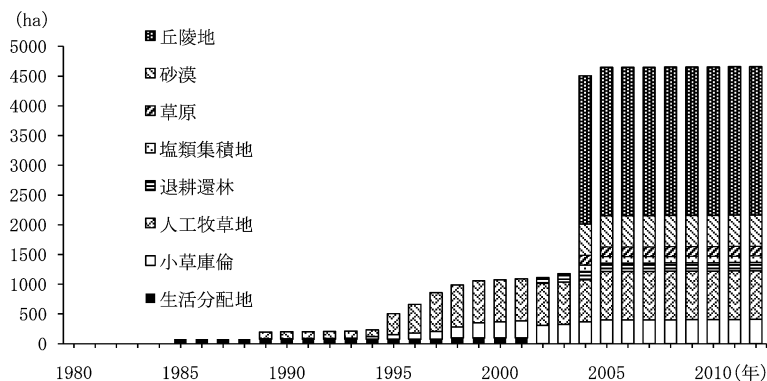
内モンゴル自治区の放牧地域では、最初の食糧の不足を補うために行われた口糧田の人口当り地分配、病気家畜と子羊の飼養に使う草取りの目的である人工牧草地の人口当り地分配、国家支援の囲い込

みで「労働模範」という富裕牧民のモデル（模範）を作る目的である私用地などがそれぞれに分配された。しかし、家畜が少なく、食糧が足りない。キビー（糜子、モンゴル族の伝統食糧）の生産などの原因により穀物を作付けて耕地になった。

1989年からは、庭の周りに対する防砂、病気家畜の飼養、人工牧草などの目的で、世帯当り地が「小草庫倫」として囲い込まれた。集落の小草庫倫周辺は地下水位が高いため、富裕な牧民が自発的に井戸を掘って灌漑施設を整備して、穀物を作付けて耕地になった。牧場の小草庫倫周辺は地下水位が低いため、灌漑しにくく、降水量が多い年に耕地として使い、少ない年は家畜の飼料として採草をするようになった。

1990年代の富裕層に対する「人工牧草地」事業である家畜当り地の囲い込みと1997から新たな「中華人民共和国農村土地請負法」の実施により、土地の期限付き（30年）請負原因で、塩類集積地、草原、砂漠、丘陵地など分配可能地が全部分配された。

内モンゴルの放牧地域では、「村全体土地の70%を人口当りに、30%を家畜頭数当りに分配する」と



注：S村の土地分配表²⁾、聞きとり調査、「天地図」⁴⁾の測定により作成。

図3 S村の土地の私用化変遷

いう分配ルールがある。しかし、S村では生活分配地（人口当りの口糧田と人工牧草地）、小草庫倫（世帯当り）、人工牧草地（家畜当り）、退耕還林（人口当り）、塩類集積地（人口当り）、草原（人口は70%、畜頭は30%）、砂漠地（人口は70%、畜頭は30%）、丘陵地（人口は70%、畜頭は30%）など土地の種類別によって、実際の分配は分配ルールと異なり、分配時期も異なっていた。その結果、①分配時間差は家畜を殖やすことに影響を与えた。②分配ルールが異なったことによって、私用地の面積に差が生じた。③土地分配の期限付き、耕地の灌漑しにくくなど不安定的原因による販売（村外人の買取り）など問題が起きている。

謝 辞

本研究の現地調査は、「新潟大学国際交流基金事業 学生海外実習等プログラム支援事業」の助成で行われたものである。本研究を進めるにあたり、様々な先生方にご指導を頂きました。新潟大学自然科学系の森井俊廣先生、中野和弘先生、吉川夏樹先生、中でも坂田寧代先生に感謝する。現地調査にあたりご協力を頂きました調査地の皆様及び酪農学園大学環境リモートセンシング研究室の星野仏方先生をはじめ皆様に心より感謝する。

要 旨

改革開放時期（1978年）から中国・内モンゴル自治区における元の共同利用放牧地が耕地（口糧田、責任田または供糧田）、人工牧草地、小草庫倫として個人に期限付き分配のような土地の利用化が進んだ。本研究では内モンゴルの一つの村（158世帯）を研究対象地とし、1980年代から2012年までの土地

の私用化による放牧地の耕地化と耕作放棄地の販売、異なる分配ルールによる私用地面積でみた階層分化など問題についての実態調査報告である。

キーワード：内モンゴル 土地私用化制度 耕地化 牧民階層分化

参 考 文 献

- 1) S村から北に直線距離で約66 kmの所に位置するバイリン左旗ホリト（浩爾吐）気象観測所の気象データである。
- 2) S村の全世帯の土地分配、家畜頭数、戸籍状況表。
- 3) 「Google Earth」（2003年版）：Google Earthは世界中の衛星・航空写真を閲覧できる「デジタル地球儀」とも言える3D地図ソフトウェア。
- 4) 「天地図」（2007年版）：天地図是中国国家測繪地理信息局主導建設的国家地理信息公共服务平台（<http://tianditu.cn/map/index.html>）。
- 5) 「中華人民共和国農村土地請負法」の第20条は、耕地の請負の期限は、30年とする。草地の請負の期限は、30年から50年とする。
- 6) 国発〔1995〕7号文件：國務院批轉農業部《關於穩定和完善土地承包關係意見》的通知（1995年3月28日）。
- 7) 中辦發〔1997〕16号文件：國務院辦公廳關於進一步穩定完善農村土地承包關係的通知（1997年6月24日）。
- 8) 内政發〔1996〕138号文件：内蒙古自治区人民政府關於印發《内蒙古自治区進一步落實完善草原“双權一制”的規定》的通知（内蒙古政報97年第1期）。

Abstract

The arable land, artificial pastures and enclosed grassland are widespread in Inner Mongolia, China from 1978. In this study, we interviewed 158 families of one village in Inner Mongolia in 2012. We observed and evaluated long-term changes in land use policies, the problems of arable land of pasture, sales of abandoned farmland and herder's households due to the distribution different rules, during the 1980 to 2012 in Inner Mongolia.

Key Words:

Inner Mongolia, land use, arable land, herder's households