

内蒙古自治区における土地利用政策に関する考察

蘇德斯琴

(内蒙古大学 蒙古学研究中心、)

要旨: 本論では、内モンゴルにおける生態環境の特性および現状を踏まえたうえで、草地利用をめぐる主要政策の検討と農業開発における課題を持続可能な開発の視点から検討した。草原牧畜業は従来から内モンゴル地域の基幹産業であり、歴史的な知恵が蓄積された伝統的な産業である。しかし、現在は草原牧畜業および土地利用のあり方が大きく変わり、様々な生態環境の問題を引き起こしている。牧畜業発展を企図した草地利用政策は伝統的な遊牧方式から定住放牧へと移行させた。さらに、完全な定住化段階に伴って実施された草地分割利用制度は、草原地域の生態的環境とうまく調和できず、牧畜業における過放牧や砂漠化、草地劣化などの環境問題を深刻化させている。社会福祉や住民の生活状況の改善を考慮した定住化政策および草地分割利用制度は、現地住民の生活水準を大きく上昇させたのは確かである。しかし、生活水準の向上とは裏腹に彼らの生活形態の基盤であり生産手段でもある草原の生態環境は悪化の一途を辿っている。また、中国は農業国家であるとともに、13億という莫大な人口を抱えていることを鑑みると農地開発や食糧安全保障は非常に重要な課題である。しかし、内陸の乾燥や半乾燥地域に位置する内モンゴルの農業開発は、国内の食糧安全にどの程度貢献できるか、そしてどのくらい持続可能なのかという問題を十分に考慮すべきである。自然環境的条件に配慮することを忘れ、大規模な農地開発が進行した結果、食料供給のための生産手段である農地を消失させてしまうような事態は中国にとって食料確保を不安定にさせ、国民の生命を危機に陥れる要因となるだけである。また、政府の設定した面積を統計上に満たすことだけに集中すると、それぞれの地域的条件に適合した開発になるとは限らず、関連地域の生態環境を一層破壊する恐れもある。これらの課題に对应していくためには、持続可能な開発の視点から、科学的見地を最大限に活用した食料安全保障および生態環境保護の両立を追求すべきである。

キーワード: 内モンゴル草原地域; 土地利用; 持続的開発; 草原生態環境

中图分类号: S819

文献标识码: A

一、はじめに

環境保全について国際的に広く認識されている基本的な共通理念の一つが「持続可能な開発」である。これは、現代の世代が将来の世代の利益や要求を充足する能力を損なわない範囲内で環境を利用し、要求を満たしていくことを目標としている。そして「環境」と「開発」を相反するものではなく共存可能なものとして捉え、環境保全を考慮した開発が持続可能な社会を築き上げていく上での最重要課題であると認識されている。

周知のように、自然生態環境は地球上の地理的位置によって大きく異なる。降水量の多寡、地形や標高の相違、気温や土壌条件の差などにより、農業に適した地域もあれば、牧

畜業に有利な地域もある。とりわけ、自然生態環境の変動が激しい場合には、人間の生活形態や生産活動にたいして地理的条件が著しい影響を及ぼすと考えられてきた。遊牧に代表される脆弱な自然生態環境そのものに備わった特性に依拠する生業は、自然条件の改変余地が少なければ少ないほど、その利用が人間の働きかけを限定することを余儀なくさせる。そのことから、自然の根源的な特性そのものを活用させる人間の営みを形成させてきたと言える。

その点については、内陸に位置するモンゴル高原も例外ではない。草原はこうした「自然と人間のかかわり」において人間も自然の一部であるということを再確認させる自然生態環境として存在している。そして、草原に生活する人々も長い時間にわたって試行錯誤を重ねながら、最終的に「遊牧方式」という独特の自然環境との付き合い方を確立するに至ったのである。だからこそ、「遊牧方式」は何千年といたった長い歴史の変遷を経過しても大きな自然破壊も起こさず、持続的な生計手段として維持されてきたと言えよう。そのことは、草原の上に成り立つ牧畜業を土台に創られたモンゴル帝国から現在社会までの草原生態の歴史が、「人間と自然のかかわり」を継続的に調和させてきた人間の叡智の産物であることを物語っている。

ところで、内モンゴル自治区は中国北部に位置し（図1）、中国の省にあたる自治区である。1947年に成立を宣言された中国で最も早い自治区として知られている。118万km²の面積に約2,500万人が生活しているが、そのうち漢民族人口が約2,000万人を占めている。自治区に住むモンゴル人は400万人となっており、隣接するモンゴル国の総人口280万人より遙かに多い。^[1]内モンゴルを自然条件から見ると標高は概ね1,000m以上であり、乾燥および半乾燥地域に属していることから地域的な旱魃や雪害による家畜被害の発生が常態化している。多くの地域では年間降水量は350mm以下であることに加え、東南から北西にかけて遞減する特性を持ち、降水量の変動幅も大きい。さらに、地下水も豊かではなく地域差が大きいことから、原生の植生をいかに保持しながら利用するのが原住民にとって生活を継続するためにも重要視されてきた。そして、原生の植生維持の観点から農業開発は不適切な地域であるとして認識し、草地に対する開墾をできるかぎり避けてきた。それゆえに、何千年ものあいだ豊かな草原を背景に牧畜業を発達させ、遊牧文化の発祥および繁栄した地域として世界中に知れ渡ってきたのである。

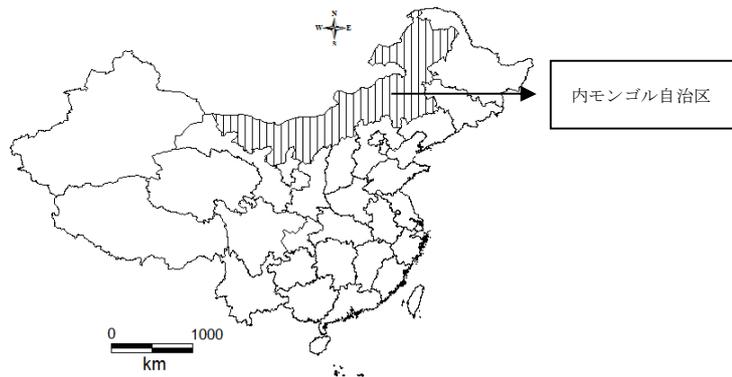


図1 内モンゴル自治区の位置図

しかし、内モンゴルでは1949年の新中国の成立から今日までの半世紀の間に草原地域の状況は大きな変容を遂げてきた。例えば、草原生態系の悪化、草地砂漠化の進行、既述したような何千年という長い歴史における「人間と自然のかかわり」の調和が崩壊危機に直面していることが挙げられる。これらによって「砂塵暴」の供給地として位置付けられるようになり、原住民であった遊牧民たちも「生態移民」として他地域へ移住せざるを得ない状況を生み出している。^[2]現在の内モンゴルは草原生態の悪化が止まらず、牧民達の生計も政府からの補助金に頼らざるを得ない状況となっただけでなく、災害防止力の低下や家畜頭数の大幅な減少という事態に直面している。^[3]また、草原地域における砂漠化の進行によって牧畜業にとって利用可能な草地総面積の8割近くが退化しているとの指摘もなされている。^[4]そこで本報告では、内モンゴル自治区の土地利用に関する主要な政策とその含意を検討しながら、持続可能な草地と農地の利用をめぐる課題について検討する。

二、内モンゴルにおける草地利用と定住化政策

草地利用をめぐる最も重要な課題の一つは、牧畜業をめぐる遊牧方式と定住方式の政策展開とその含意を検討することで明らかとなる。1953年6月に中央人民政府政務院（現在は国務院と呼ぶ）第188回会議が北京で開かれた。この会議によって可決された内モンゴル自治区を含む中国の牧畜業経済発展の基本方針には「条件が整った地域では定住放牧を提唱する」と明文化された。その理由については、遊牧という方式は草地利用にとって有利であるが、人々の生活には不便であり、人間自身の繁栄には不適切であると記されている^{注1)}。また、1957年12月に開かれた全国牧畜業生産に関する会議に出席した当時の国務院副総理兼中央農村工作部部長であった鄧子恢も「定住放牧を徐々に遂行すべきである、また牧民を組織し飼料栽培や食糧生産を行い、農業と牧畜業を結合させるべきである」という指示を下していた（1987、内蒙古自治区農業委員会）。

こうした中央政府から指導は、その後の内モンゴル自治区における牧畜業発展に関する政策の基本的潮流となっただけでなく、学术界にも遊牧方式に対する批判的議論を巻き起こした。たとえば、当時の民族地域における社会体制および経済発展問題を扱っていた有力な雑誌の一つである「民族研究」では、「後進的遊牧経済への基本的改変は、我が国の牧

畜業生産戦場における巨大な勝利である。遊牧経済を改変できる重要な方法は定住放牧である。定住化は広汎的な優越性をもつ、牧畜業経済に対する社会主義的改造の実現を基礎にしながらこの施策を進めるべきである。定住化を進めることは重大な政治的かつ経済的意義をもつ。[5]と結論づけている。ここでも遊牧方式は、定住放牧に比べて後進的であるという認識のもとで、牧民達の生活水準および牧畜業生産率を上げるためには遊牧方式から定住放牧へと速やかに移行する必要性を積極的に主張していた。また、遊牧方式は資産形成、教育や医療、福祉といった生活面での不便さに対する負の評価がひろがっていったことも定住化への動きを推し進めることになったのである。

1950年代から改革開放政策に踏み切る1978年まで定住化政策が継続的に促進された結果、草原地域では広範囲にわたって「半遊牧半定住」または「完全定住化放牧」という形態へと移行した。その過程で、昔から広く使われてきた移動式のバオ（モンゴル語でゲルともいう）も徐々にその姿を消していった。しかし、当時は集団的生産方式を採用した人民公社が草原地域の主要な経済組織であったがゆえに個人単位あるいは私的な生産行為は許されていなかった。そのため、自然災害が起こった場合には政府機関の指導の下で、生産大隊という集団を単位として一時的に草地の良い地域に移動することが可能であった。定住化政策のもとで遊牧する頻度は減つたものの、集団生産方式が機能していたこと、および生産力の発展が低次にとどまっていたことによつて草原生態もそれほど悪化することはなかったのである。

しかし、1980年代初に入つて本格化する改革開放政策および世帯生産請負制度の実施は草原地域の状況を変容させていった。世帯生産請負制度は、家畜を各世帯に配分し、個人的な生産行為を認めたことによつて、牧民の生産意欲を促し、家畜頭数も急激に増加させた。また、人民公社の解体は行政指導による組織間の協力体制を築くことを困難にした一方で、従来の集団的対応から個別対応へと移行させた。これは草地を広い範囲で合理的に利用し、局所的に発生する自然災害への組織的対応が不可能になることを意味する。定住化と世帯生産請負制度は、生活面や生産意欲を向上させた点においては一定の効果をもたらしたが、草地利用にとっては従来の地域間の協力関係を崩壊させただけでなく、草地利用における個人間の争いの火種を生み出した。そこで、この問題を解決する方法として打ち出されたのは草地を世帯ごとに配分することであった。内モンゴルにおける草地分割は1998年に実施され、30年間の契約で世帯ごとに草地の私的使用権を与えた。こうして、遊牧方式は完全に定住放牧へと移行し、草地利用も特定箇所固定されることになった。その結果、草地分割は草地利用における個人間の争いを解消することには成功したが、限定された草地での過放牧や草地劣化など、現在まで続く深刻な環境問題を顕在化させるに至つたのである。

ところで、草原地域における定住化は個々人の生活にとって様々な便益を提供するものである。それに対して遊牧の場合、積雪が多い極寒の冬期という厳しい自然環境の下でも家畜の生存を保障するために移動を繰り返す必要があることから草原で生活を継続するこ

とは容易ではない。そして、医療、教育や福祉の面でも非常に不便に感じることも少なくない。とはいえ、これらを牧民達は知らなかつたわけではない。むしろ、定住化生活が移動する遊牧方式より利便性が高いことは周知の事実であつた。

しかし、ここで考えなければならないのは、牧民達がなぜこれら生活の利便性を犠牲にしながら定住せずに遊牧を続けてきたのかということである。実は、その理由は明白である。それは草原の自然環境における数多くの不安定さによく対応しながら、草地の持続的利用を一義的に考慮してきたのである。前述したように、草原地域の気候は、時間的そして空間的にも非常に変動が激しい。降水量をはじめとした自然条件の諸変化により、局部的に草原の植生が不安定になるからである。不安定である牧草地を前提に成り立つ牧畜業を維持するには、その変化に応じて移動するしかなかつた。仮に、移動せずに牧畜業を維持しようとするれば、草地や水などの安定的な確保がなければ生活は保障されないのである。しかし、草地と水資源の安定的確保は自然環境が脆弱な草原地域では太古の昔から現在まで無理な要求であつた。こうした自然環境の脆弱性によく対応するための知恵が移動しながら放牧を続ける遊牧方式を生み出したのである。そして、草地と水が一定の場所では安定的に確保できないことこそ牧民達が定住することなく遊牧し続けてきた最大の理由である。

定住化は草原地域に住む牧民の教育や医療、福祉には大きく貢献してきたが、彼らの生業である牧畜業にとっては、利用可能な草地を空間的に制限してしまうという結果をもたらしている。^[6]したがって、現在の草原地域が直面している事態は、定住化による周辺に限定された草地利用→早魃や過放牧による草地植生の減少→生活維持のための放牧→植生回復の遅れと草地劣化→植生が少ない草地での放牧→ますますの草地劣化という生態環境に対する負の連鎖循環を繰り返していることである。

三、内モンゴルにおける農業開発の進行と環境利用

内モンゴル自治区において、草地利用をめぐる定住化とその影響と同時に進んでいるもう一つ重要な問題は農業開発による農地開拓である。前述したように、ユーラシア大陸の内陸部に位置し、乾燥地帯に属する内モンゴル草原地域は、乏しい降水量と地下水、肥沃とは言えない土壌条件を特徴としている。こうした自然環境の脆弱性を抱えた地域でありながら、歴史を振り返ってみると、常に農地開拓の圧力は治まることはなつたのである。地域的に見れば、内モンゴルの中西部にかけて広がるオルドス砂漠、また東部のホロチン砂漠などは、清朝時代から現在まで続けられた農業開発により原生の草原生態が破壊され、砂漠地域になつた事例として記録されている。これらの地域は、今では砂漠化防止や生態回復すべき重点地域として指定されるに至っている。

しかしながら、乾燥地域における農業開発は現時点でも継続的に進められている。その理由として、近年の沿岸部や南方地域における急速な経済発展に伴う工業化や都市化によって、都市部周辺の優良農地が著しく減少し、国内の食糧安全保障に対する懸念が高まりつつあることが指摘できる。既存研究によると、1990年～2010年の20年間に都市部面積

が最も拡大した地域は、江蘇省、山東省、浙江省、広東省、北京市であり、上記の北京以外の四つの省は最も耕地を転用した地域として名を連ねている。[7]

全国的にみると、国民一人当たりの耕地面積は、1949年から現在まで継続的に減少している。たとえば、1949年の0.25haから2003年の0.1haへと推移し、2007年に至っては0.092haまで低下している。この値は、世界平均水準である0.25haよりはるかに低い。また、全国に2,800ある県レベルの行政地区のうち666県では、国民一人当たりの耕地面積が国連によって定められている最低水準の0.8ムーを下回っている。加えて、中国国内では農薬や化学肥料の過剰利用によって約667万haの耕地がすでに深刻な土壌汚染を引き起こしていると考えられ、毎年50億kg以上の食糧を損失し続けているだけでなく、この傾向がますます強まっている。[8]

他方で、中央政府は少なくとも18億ムー（1.2億ヘクタール）の農地を確保することを警戒ラインとして定めている^{注2)}。そのため、都市拡大や工業化における農地転用や喪失した面積を別の地域で補う必要性が生じている。しかし、農地を確保できる場所はもはや内陸における面積が大きい地域しか残されていない。

そこで選定対象として注目されたのが118万km²という広大な土地を有する内モンゴル自治区であった。内モンゴルの耕地面積は自治区成立の1947年に396.7万haであった。それ以降、農地の拡張は続いてきたが1995年時点においても549.1万haの水準であった。ところが、1990年代後半以降になると急速に農地の拡大テンポは上昇し、1997年には700万haを超え、2005年にはついに735.5万haにまで増加したのである。直近の2012年は715.4万haへと若干の減少となっている（内モンゴル自治区統計局、2013）。また、これを31の省・市・自治区から比べると、内モンゴル自治区は4番目の地位を占めるに至っている。[9]

図2で示されているように、2004年と2008年の省・市・自治区別耕地面積の増減率をみても、南方地域では相対的に減少する傾向が見られるのに対して、内モンゴル自治区や北西部の新疆、西部のチベットや青海省などの国土面積が広い地域において面積の増加傾向が見られることは明らかである。とりわけ、内モンゴルでは2000年代に入って、生態環境回復を目標に「退耕還林・退耕還草」政策が実施され、農地面積は減少すると見られていたが、耕地総面積は減ることなく、かえって増加傾向をたどっていたのである。



図2 省市自治区別 2008 年と 2004 年の耕地面積における増減率

データ：「中国国土地資源統計年鑑」各年版，地質出版社，8p。

13 億人という莫大な人口を抱える中国にとっては、古語にある「民以食為天」（民衆は食を神様のように最も重視するという意味）のように、食糧問題は常に重要な地位をしめていることは間違いない。そのため、中央政府も食糧安全保障の観点から農業政策を重視し、様々な手立てを講じてきた。しかし、各地域の農地における生産量は地域の自然的条件、たとえば、水資源や土壌条件などにより大きく異なっているのである。例えば、改革開放時点における 1978 年秋季の中国省市自治区別 1 ha あたりの食糧生産量で内モンゴルの位置づけを確認してみよう。あえて 1978 年という時点を選定したのは、中国経済が改革開放に踏み切って経済成長を遂げていく以前のことであり、化学肥料や農薬などの土地生産性に対する影響を避けることにより本来の地力を確認することを意識したからである。図 3

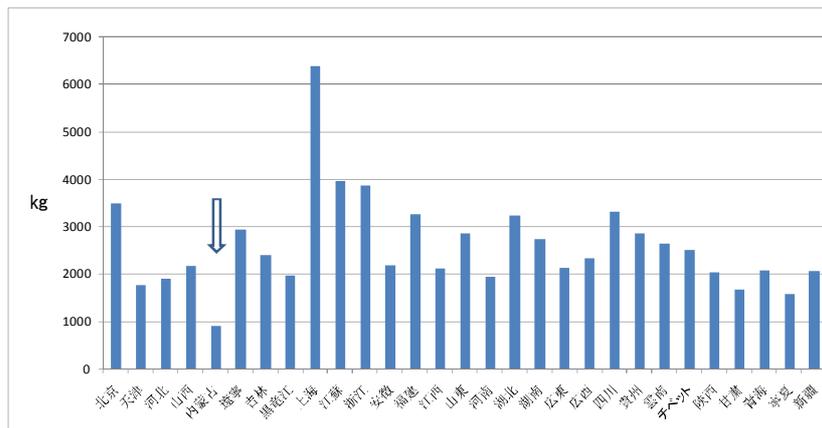


図3 中国省市別農地 1ha 当たりの食糧生産量（1978 年秋季）

データ：「中国農業 60 年統計年鑑」，中国農業出版社，177p。

[10]

に示されているように、5 番目（→が付いている）が内モンゴルであるが、29 個ある省・市

•自治区の中で最も低い 889Kg となっており、2 番目に低い寧夏自治区よりもさらに半分の水準でしかない生産量なのである。こうした、国民の生命にとって大事な食糧をこのような農業に不適で生産量が非常に低い乾燥地域に頼ることはあまりにもリスクが大きく、農地の国民経済的な意義と食料供給の持続性を国全体で考えることが求められる。

四、おわりに

内モンゴルは、中国国内で最も経済成長率が高い地域として注目されている。しかし、経済成長を牽引するのは鉱山開発に代表される第二次産業であり、従来から主幹産業であった草原牧畜業や農業といった第一次産業は自然生態の環境問題を抱えながら維持されている。本論では、内モンゴルにおける生態環境の特性および現状を踏まえ、草地利用をめぐる主要政策の検討と農業開発における課題を持続可能な開発の視点から検討した。

草原牧畜業は従来から内モンゴル地域の基幹産業であり、歴史的な知恵が蓄積された伝統的な産業である。しかし、現在は草原牧畜業および土地利用のあり方が大きく変わり、様々な生態環境の問題を引き起こしている。牧畜業発展を企図した草地利用政策は伝統的な遊牧方式から定住放牧へと移行させた。さらに、完全な定住化段階に伴って実施された草地分割利用制度は、草原地域の生態的環境とうまく調和できず、牧畜業における過放牧や砂漠化、草地劣化などの環境問題を深刻化させている。社会福祉や住民の生活状況の改善を考慮した定住化政策および草地分割利用制度は、現地住民の生活水準を大きく上昇させたのは確かである。しかし、生活水準の向上とは裏腹に彼らの生活形態の基盤であり生産手段でもある草原の生態環境は悪化の一途を辿っている。経済活動と生態環境の持続可能性を考える際には、歴史的実践および試行錯誤を重ねる中で蓄積されたローカルな知恵を生かすことを重視し、草原地域の条件に見合った地域政策が展開されるべきであろう。

また、中国は農業国家であるとともに、13 億という莫大な人口を抱えていることを鑑みると農地開発や食糧安全保障は非常に重要な課題である。しかし、内陸の乾燥や半乾燥地域に位置する内モンゴルの農業開発は、国内の食糧安全にどの程度貢献できるか、そしてどのくらい持続可能なのかという問題を十分に考慮すべきである。自然環境の条件に配慮することを忘れ、大規模な農地開発が進行した結果、食料供給のための生産手段である農地を消失させてしまうような事態は中国にとって食料確保を不安定にさせ、国民の生命を危機に陥れる要因となるだけである。また、政府の設定した面積を統計上に満たすことだけに集中すると、それぞれの地域的条件に適合した開発になるとは限らず、関連地域の生態環境を一層破壊する恐れもある。これらの課題に对应していくためには、持続可能な開発の視点から、科学的見地を最大限に活用した食料安全保障および生態環境保護の両立を追求すべきである。

注釈

①中国語の原文には「定居对“人旺”好」と書かれているが、定住化は人間の旺盛には良いであるという

意味である（1987，内蒙古自治区農業委員会）。

② 国務院総理温家宝は，2007年3月に開かれた第10期全人大第5回会議で行った「政府工作報告」の中で強調している。

参考文献

- [1] 内蒙古自治区統計局編. 内蒙古統計年鑑[M]. 北京: 中国統計出版社, 2013.
- [2] 韓念勇編. 草原的逻辑[M]. 北京: 北京科学技術出版社, 2011. 1-3.
- [3] 内蒙古自治区農業委員会編. 内蒙古畜牧業文献資料選編[M]. 第一卷, 1987. 19—64.
- [4] 盖志毅. 草原生態經濟系統可持續發展研究[M]. 北京: 中国林業出版社, 2007. 96—97.
- [5] 李宗海. 关于遊牧經濟的定居問題[A]. 民族研究[C]. 1959. 1—4.
- [6] 蘇德斯琴, 佐々木達. 中国内モンゴル自治区における草地請負制度の変遷と草地利用への影響[A]. 經濟論集[C]. 第7号, 2014. 29—40.
- [7] 張国, 韓巧欠. 中国食糧安全中の耕地問題研究[A]. 農業經濟[C]. 2014. 95—97.
- [8] 王雷. 中国1990~2010年城市扩张卫星遥感制图[J]. 科学通报. 第57卷, 2012, (16): 1388~1399.
- [9] 中華人民共和国国土部編. 中国国土資源統計年鑑[M]. 北京: 地質出版社, 2012. 8.
- [10] 中華人民共和国農業部編. 中国農業60年統計年鑑[M]. 北京: 中国農業出版社, 2009. 177.

Reexamining Land-use policies in Inner Mongolia Autonomous Region

Sudesiqin

(Center for Mongolian studies of Inner Mongolia University , Huhhot 010021)

Abstract: The integrity of eco-environment in Inner Mongolia grassland plays a significant role in maintaining regional ecosystem and economic social development. Furthermore, it is closely related to the eco-balance of the nation as a whole as well as regional social stability. However, since the late 20th century, grassland in Inner Mongolia has plunged into an ecological crisis with increasingly severe grassland deterioration over the years. This situation has further imposed a negative impact on regional economic social development and inhabitants' livelihoods. In this paper, the economic development of livestock farming along with agricultural development policies implemented have been reviewed in detail since the establishment of Inner Mongolia Autonomous Region. It has been found out that sedentarization of herders and privatization of collective grassland disrupted traditional rotational herding where sufficient rest period and space were provided for the regrowth of plant. It has also led to deviation from ecologically virtuous cycle in terms of grassland utilization. Moreover, expanding cultivation of grassland has taken its toll on the grassland plant, destroying the sustainability of local ecosystem. At the same time, cultivation of grassland with poor ecosystem brings up the lurking issue of sustaining crop security for the nation in the long run. Therefore, from the point of view of ecosystem sustainability, it is inevitable for us to reevaluate and readjust

current Land-use policies implemented across the Inner Mongolia region

Key words: Inner Mongolia Autonomous Region; Grassland ecosystem; Land-use policy; Sustainable utilization and development

收稿日期: 2014-10-20;

基金项目: 本研究获得中日合作研究项目基盤(B)海外24401004《中国内蒙古自治区における新たな経済主体の展開と環境への影響に関する地理学的研究》资助。

作者简介: 苏德斯琴(1963-), 男, 蒙古族, 内蒙古锡林郭勒人。内蒙古大学蒙古学研究中心副教授, 博士, 主要从事农牧业经济, 民族经济, 当代内蒙古历史等。