

# 内モンゴル自治区における「生態移民」政策の内容と執行

—— 牧畜農家の家計経済へ及ぼす影響の視点から ——

きん じん  
金 湛

## 《要約》

過度な開発によって退化した土地資源を回復するため、1990年代から中国では広い範囲にわたって「退耕還林（草）・「退牧還草」が実施されてきた。それに伴い生計維持が困難となった農家に対し、補助策として他の地域に移住させる「生態移民」政策が登場した。ところが、内モンゴルにおける「生態移民」政策はいわゆる目的優先のものであり、その実施によって多くの牧畜民の生計維持は以前より困難となり、生活水準の低下を招いた。本研究では、「生態移民」政策が一部の牧畜農家の生活水準の低下をもたらしたことを前提に、牧畜農家の生計維持および生活保護に関して、「生態移民」政策そのものに欠陥が存在するの否か、また、関連政策の条項と実際に執行する際の内容とを比較することによって執行段階に問題が存在するの否かを明らかにしたい。そして、「生態移民」の属性別の所得と消費支出状況を分析し、生計維持と生活保護の視点から「生態移民」政策がそれぞれの対象者に与える影響を考察することを目的とする。

はじめに

- I 先行研究における「生態移民」の家計状況
- II 調査地および対象農家の概要
- III 巴彦敖包嘎查における「生態移民」の実施状況
- IV 「生態移民」政策の問題点

おわりに

## はじめに

内モンゴルにおける環境問題およびそれに関連する政府や住民の取り組みに関する研究は、2000年以後盛んになってきた。その背景にあるのは深刻な土地の退化<sup>(注1)</sup>である。1996年までに退化した草原面積は、全体の58.3パーセント

を占める4590.0万ヘクタールであった [王 2006] が、これに対して、2004年には全体の90パーセント程度まで上った [ネメフジャルガル 2006]。土地退化に関連する要因として、漢民族の大規模な移民による人口増加 [ボルジギン 2001; 杜富林 2005; 娜仁花 2007]、牧畜農家の過放牧の有無 [鬼木・双喜 2004; 杜富林 2005; 鬼木・根鎖 2006; 賽西雅拉図・酒井・小泉 2007]、農業を中心とする過度開墾 [娜仁花 2007; 杜富林 2005]、道路・工場建設や鉱物資源の採掘 [ネメフジャルガル 2006] などが議論されてきた。その対策として2000年から「退耕還林(草)」（農耕を中止し、林や草原に戻す）政策が実施されて

きた。さらに、2003年から「退牧還草」（放牧を中止し、草原に戻す）政策が実施され、その「退牧還草」政策は牧草の発芽の時期における畜舎飼育による放牧を休止する「休牧」、牧草地を複数の区域に分け、順次に放牧する「輪牧」と放牧を一時的に禁止する「禁牧」の3つのレベルによって行われた（通称、新三牧政策）。そして、「退耕還草」・「退牧還草」によって生計維持が困難となる農家に対し、補助策として他の地域に移住させる「生態移民」政策が登場した〔巴圖 2007〕。

「生態移民」政策は一般的に2つの部分によって構成されている。1つ目は放牧制限である。つまり、羊（または山羊）1頭あたりの放牧可能な草原面積を決め、牧畜農家が所有する牧草地面積で羊の頭数を制限することである（1頭の牛または馬は5頭の羊に換算する）。羊1頭あたりの牧草地面積は県によって基準は異なるが、制限頭数を超えた牧畜農家に対しては、羊1頭につき、一定金額の罰金が科せられる。2つ目は移民の促進である。それは政府が牧畜農家の所在県の都市部（鎮）に移住先の住宅を建設し、移住後の就業支援を約束するものである。また、休業中の牧草地に対して、1畝（6.7アール）あたり年に一定金額を「禁牧」の補助金として支払う等の優遇措置が提供される。つまり、「生態移民」は単なる「放牧禁止」ではなく、牧畜農家にとって有利な条件のもとで「自発的移民」を促すことであると行政側は主張する。しかし、行政側の意図に反して、フィールド調査に基づく多くの研究では「生態移民」政策は一定の強制性を持つことや、移民した牧畜農家の生活水準が低下したことなどの意見が出されている。

本研究では、「生態移民」政策が一部の牧畜

農家の生活水準の低下をもたらしたことを前提に、牧畜農家の生計維持および生活保護に関して、「生態移民」政策そのものに欠陥が存在するのか否か、また、関連政策の条項と実際に執行する際の内容とを比較することによって、執行段階に問題が存在するのか否かを明らかにしたい。そして、「生態移民」の属性別の所得と消費支出状況を分析し、生計維持と生活保護の視点から、「生態移民」政策がそれぞれの対象者に与える影響を考察することを目的とする。

## I 先行研究における 「生態移民」の家計状況

「生態移民」の家計状況をめぐって、近年様々な研究が行われた。杜富林(2005)は錫林郭勒<sup>シリングル</sup>盟の酪農家となった「生態移民」を調査し、住宅周辺のインフラ整備は「比較的良好」であると評価し、地方政府の補助の下でほとんどの農家は「牛乳、乳製品の販売収入で生活を支えている」と生産様式の転換の成功と農家所得の安定がもたらされたと述べた。それに対して、娜仁花(2007)は内モンゴル中小都市周辺の「生態移民」について、「大部分の生態移民の収入は大きく減少している」だけでなく、「伝統的な生活様式に変化が生じると共に、変化後の生活は不安を抱くものになっている」と、「生態移民」の貧困化を指摘した。しかし、これらの研究は内モンゴルの環境問題・環境政策を中心としたものであり、「生態移民」の生活状況についての詳しい分析を行っていなかった。「生態移民」の家計状況について、野村・今井・黒崎(2007)は錫林郭勒<sup>シリンホト</sup>盟錫林浩特市都市周辺に移住した酪農家を対象に居住状況、財産の所有、

食生活、日常活動、子どもの教育の現状を細かく記録した。その研究では生業および生活様式の現状が明らかにされたが、生業および生活様式の変化が「生態移民」の生活に与える影響に関する説明はやや不足している。また、これらの研究は「生態移民」政策が牧畜民の生活に与える影響を具体的に記述したが、「生態移民」政策そのものについて分析したものではなかった。そのため、「生態移民」政策の結果について評価したものの、改善を提案することや政策の執行に関して助言するには至らなかった。

これらの研究に対し、ガンバガナ (2006) は ショロロンフフ ガチャー 正 藍 旗の3つの嘎査 (村) 114世帯を対象に聞き取り調査を行い、移民が行政側と結んだ契約書の具体的な内容を列挙し、契約内容では牧畜民の「果たすべき義務だけがはっきりと書かれ」、「行政側の義務、役割について何も触れていない」と述べ、行政側が主張する生活への保障というのは法的な制約を受けない口約束であり、「実行されないケースも多い」と指摘した。しかし、その契約書は嘎査と牧畜民の間の単なる「合意」(強制を含む)のような意味を持ち、具体的にどの政策・条例に基づくものかを示しておらず、「生態移民」政策の実施にあたっての全体的問題というより、執行する村行政の(違法性を含む)個別問題として考えるべきである。

また、鬼木・加賀爪・余勁 (2007) は陝西省 (3県) と内モンゴル自治区 (1旗) を対象に、「退耕還林」政策を実施する前と実施した後の農民の生産構造、農家の就業構造、所得構造を比較しながら中国の環境政策が農家経済へ及ぼす影響を分析した。そのなかで、都市部に出稼ぎする農家の問題として、就業機会の不安定、高齢者・病人・障害者を抱える世帯の公的支援

への依存を指摘し、「生産様式の転換が急速であれば、適応できない農家が多くなる」と政策の実施について助言し、「農業技術の普及体制を整備し」、「農業の集約化や畜産技術の普及」によって生産性を維持し、「退耕後に農業の生産様式の転換と副業収入の増加がうまくできれば、補助金収入がなくても平均的な農家所得は維持される」と、具体性には欠けるものの改善への可能性と方向性を提示した。

さらに、巴圖 (2007) は内モンゴル自治区における牧畜経営の持続性と環境問題との関係の視点から、「最大の政策課題は土地利用に関する政府の理念とそれに基づく土地利用計画を設定し、それをあらゆる制度、政策の根拠とする」ことの重要性を訴えた。「新三牧」政策の保障制度と実施状況を比較しながら、政策の実施にあたって「事前調査と事後評価が不十分」で、「環境対策は単なる目先の対応である」ことを指摘し、環境対策を巡る牧畜民に対する補償問題は「地方政府の職務怠慢」ではなく、資金、人力における現状を無視した政策に無理があると説明した。また、環境関連政策の実施は「自治区一盟一旗一蘇木一嘎査の順番で上から割り当てられるため、実行する下位行政単位はそれを一種の任務として受け止め」、「環境対策を必要としている地域が対象になるとは限らない」こと、つまり、下位行政単位では政策の実施にあたって科学的根拠に欠ける施策がとられている状況を批判した。

これらの研究は、環境対策となった「生態移民」の生計維持へ及ぼす影響という視点から、中国の環境・移民政策の内容と執行について分析・比較・評価した点で、本研究にとって重要な参考となった。以上の研究結果を踏まえて、

本研究は「生態移民」政策を条項ごとにより細かく内容を読み取り、さらにそれぞれの条項に対する執行状況と牧畜民の意見を加え、「生態移民」政策の問題点を分析する。

## II 調査地および対象農家の概要

本研究は少数民族地域である内モンゴル自治区錫林郭勒盟（市・地区級、第2級行政単位）<sup>ス</sup>蘇尼特右旗（県級、第3級行政単位）<sup>ウリゲンターラ</sup>烏日根塔拉鎮（郷鎮級、第4級行政単位）<sup>バインアオボー</sup>巴彥敖包嘎查（村級、第5級行政単位）を調査地として選定し、牧畜農家を対象に聞き取り調査を行った。

錫林郭勒盟は内モンゴル自治区の中央に位置し、草原面積は盟の総面積の97.8パーセントを占めている。牧畜業は基盤産業であり、羊と山羊の保有数は1486.15万頭〔内モンゴル自治区統計局 2006〕に達し、家畜総数と共に内モンゴル自治区の首位を占めている。また、「生態移民」政策に関しても、内モンゴル自治区のなかでは錫林郭勒盟が「もっとも計画的に、広い範囲で」〔達古拉 2007〕実施したとみられる。そのため、「生態移民」に関する研究のなかでは錫林郭勒盟を対象とするものが多く、参考・比較しやすい地域である。蘇尼特右旗は錫林郭勒盟の西部の「陰山北麓」と呼ばれる地域に属し、「陰山北麓」地域は標高1000メートル以上であり、西側は烏拉特荒漠、東側は渾然達克砂地<sup>(注2)</sup>、南側は陰山北側の帯状伏砂（砂によってできた地盤）地域とそれぞれ隣接するため、総面積の36.0パーセントは半荒漠草原、60.0パーセントは荒漠、4.0パーセントは草原からなっている。そのなかの蘇尼特右旗は（半荒漠草原を含む）草原面積が2万1625平方キロであり、総面積（2

万2340平方キロ）の96.8パーセントを占め、そのうち利用可能な草原面積は1万9212平方キロであり、総面積の86.0パーセントを占めている。渾然達克砂地は旗の中部を横断しているため、旗全体は乾燥した荒漠・半荒漠地域に位置する。年間降雨量は186ミリ、蒸発量は2384ミリ、降雨は秋季に集中する。年間の平均気温は3.4度、年日照時間は3232時間、ほぼ毎日平均秒速5.5メートルの北西の風であり、主な災害は干ばつ、雹、寒流、砂嵐である。植生は矮性イネ科草類と矮性半低木（半砂漠植生）を中心とするため、生態環境は脆弱であり、回復困難という脆弱性も持っている〔達林太・恩和 2006〕。行政的に蘇尼特右旗は3つの蘇木と3つの鎮（計57嘎查）を管轄し、総人口は6.9万人である。

このような自然環境のなかで牧畜の分布は東部の砂地では牛を中心としており、西部の半荒漠草原では羊や山羊を中心とする特徴がある。蘇尼特右旗の年末家畜保有数は51.76万頭（2005年）で、内モンゴル101旗県の中の第52位であり、そのうち羊と山羊の年末保有数は50.49万頭で、羊と山羊を保有する96旗県の中の第41位である。つまり、蘇尼特右旗の畜産規模は内モンゴル自治区では平均水準にある。ここで留意しておきたいのは、2005年の羊と山羊の保有数は2004年に比べ32.9パーセント減少し、内モンゴルでは興安盟<sup>ヒンガン</sup>扎賚特旗<sup>ジリヤト</sup>の44.6パーセントに次いで大幅に減少している点である。2005年には大きな災害が発生した報告はなく、家畜保有数の変化は環境政策によるものであると考えられる。また、同時期において農・牧畜民1人あたり純所得は年1864元（以下の所得額はすべて年単位）であり、それは内モンゴルではもっとも低い錫林郭勒盟<sup>チラゴンチャガン</sup>正鑲白旗の1796元に次いで低い

数値である。労働人口の約半分を占める第1次産業は総生産の13.2パーセントしか占めていないのに対して、第2次産業（主に鉱業である）は労働人口の17.4パーセントと総生産の58.3パーセントを占めている。非農業労働者の平均賃金は1万6662元であり、自治区の第22位である<sup>(注3)</sup>。1人あたり総生産額は1万4661元で、自治区の第46位である〔内蒙古自治区統計局2006〕。以上の事実から、蘇尼特右旗は自治区のなかで総生産と畜産の生産規模が平均水準であるにもかかわらず、第1次産業所得はもっと

も低い水準にあることがわかる。そして、蘇尼特右旗の第1次産業は他の旗の第1次産業に比べても、旗内の他の産業に比べても生計手段として脆弱な産業であることがわかる。

本研究の調査地である烏日根塔拉鎮巴彥敖包嘎查は蘇尼特右旗の東北部に位置し（図1）、面積は3万5510ヘクタールである。旗政府所在地の賽漢塔拉鎮との距離は約75キロであるが、道路が整備されていないため、鎮からもっとも近い農家まで自動車で片道およそ3時間を要する。嘎查人口は93世帯297人、このうち男性136

図1 巴彥敖包嘎查の位置



人女性161人である。「生態移民」政策が実施されるまですべての世帯は牧畜農家であった。生業は牧畜業と数少ない出稼ぎによって構成され、2006年の1人あたり純収入は1331元、蘇尼特右旗の2005年の農・牧畜民1人あたり純収入の1864元を大幅に下回った。移民後の所得と支出が下がることになれば、「生態移民」の生活水準は内モンゴルのなかでもっとも所得の低い農・牧畜民よりもさらに低いものになる。

蘇尼特右旗では2002年から「生態移民」政策が実施され始めたが、巴彥敖包嘎查は2006年に禁牧実験区域に選ばれ、禁牧と同時に「生態移民」政策を実施した。対外的には全嘎查の3万5510ヘクタールの土地をすべて封鎖し、禁牧することになっているが、実際には93世帯のうち77世帯(235人)が所有する草原が放牧禁止区域とされ、残り16世帯(62人)は移民せず、少なくとも6265ヘクタール(17.6パーセント)以上<sup>(注4)</sup>の草原で牧畜業を続けている。「生態移民」となった77世帯のうち13世帯は他の地域に移住し、それら移住先については、村民委員会が把握している。また、27世帯の「生態移民」は最初は賽漢塔拉鎮に移住したが、その後生計を維持できず、さらに他の地域に移住し、その移住先と生活状況については村民委員会は把握していないという。以上のことから、本研究の対象地域は、内モンゴルのなかでは「生態移民」政策が厳格に執行されているもっとも貧困な牧畜業地域であると位置づけられる。また、できるだけ巴彥敖包嘎查の全貌を把握するため、賽漢塔拉鎮で生活している37世帯全員に対して聞き取り調査を行った(本研究では2008年8月に行った調査のデータを用いた)。

### Ⅲ 巴彥敖包嘎查における「生態移民」の実施状況

巴彥敖包嘎查の禁牧実験期間は2006～11年の5年間である。その間の牧畜民の生計維持と生活保護に関連して主に3つの法律・条例が適用されている。「蘇尼特右旗烏日根塔拉鎮巴彥敖包嘎查整体囲封禁牧試点区優惠政策」(禁牧実験区域における優遇政策、以下では優遇政策と称する)は巴彥敖包嘎查を対象に策定されたもので、主に生計維持、住居の提供、補助金の提供、草原の利用権に関するものである。「蘇尼特右旗整体転移進城高齢牧民養老保險弁法」(高齢都市移住牧畜民の年金に関する条例、以下では年金制度と称する)は蘇尼特右旗全体の「生態移民」を対象とする年金制度である。「農村最低生活保障制度」(農村住民低所得者生活保護制度、以下では低保制度と称する)は国の制度であり、貧困者に補助金が支給されるものである<sup>(注5)</sup>。この制度は「生態移民」を対象とするものではないが、後述のように優遇政策は低保制度を1つの財源として利用して「生態移民」に補助金を与えることにした。ここでは優遇政策の9カ条を中心に、その具体的な内容を提示した上で、実施状況との比較を行っていく(表1)。

#### 1. 「生態移民」政策の内容と実施状況

優遇政策の9カ条を中心とする「生態移民」の生計維持・生活保護に関連する制度は対象者の経済状況別に設定されており、全体的に経済力を有する者が優遇されることとなる。

まず、優遇政策第1条によると、起業することを希望する者には賽漢塔拉鎮に時価11万円の

店舗（面積は100～120平方メートル）を提供し、そのうち6万元は自己資金で、5万元は政府による補助（この補助および後述する補助は返済を求められない供与方式のものである）とする。調

査した「生態移民」37世帯のうち12世帯は起業しており（他の希望者は資金調達が困難という理由で起業できない）、そのうちの1世帯だけがこの補助制度を利用した。利用できない主な理由

表1 「退牧還草」における生計維持・生活保護に関連する制度およびその実施状況

制度	対象	制度内容 <sup>1)</sup>	牧畜民の意見 <sup>2)</sup>
優 遇 政 策	起業希望者	賽漢塔拉鎮100～120m <sup>2</sup> 有償店舗提供 （自己資金6万元+補助金5万元, 第1条）	利用困難
	夫婦年齢40歳以下 かつ労働力2人以上の家族	賽漢塔拉鎮65m <sup>2</sup> 有償アパート提供 （自己資金0.5万元+補助金4.5万元, 第2条）	住宅に欠陥あり 住宅所有権に不安 就業補助なし
	夫婦年齢40～50歳 かつ労働能力を有する者	住宅購入者に補助金0.5万元（第3条）	就業補助なし
	夫婦年齢50歳以上 基本的に労働能力の無い者	農村低保制度を適用 住宅購入者に補助金0.5万元（第4条）	不満なし
	労働能力を有する貧困者	朱日和鎮無償アパート提供 1世帯あたり1人以上の就業保証（第5条）	実行なし 労働条件悪い
	専門学校以上卒業者、兵役満了者 第3次産業起業希望者	就業補助、起業補助 2万元までの融資（1年間, 第6条）	就業補助機能せず 起業補助利用困難
	高卒失業者	都市失業登録、就業・兵役優先（第7条）	労働条件悪い
年 金 制 度	全世帯	「生態移民」 草原1畝あたり補助金1.24元支給 「牧畜業継続者」 草原1畝あたり補助金0.82元支給 草原の利用権を保証する（第8・9条）	延滞、不履行あり 金額低い  実際金額0.6元 説明不足、不安
	義務教育の範囲内の就学者	学費・教科書代免除 全寮制就学者の生活費補助金支給（第9条）	不満なし
年金制度	高齢者	年金受領年齢61歳 金額は2007年盟の平均所得の20%と支払った かけ金の累積金額（利子込み）の1/120 55歳までのかけ金 一括15,000元 55歳以上のかけ金 1年増えるにつれ500元減 60歳以上で支払う能力のないもの 一括でかけ金の半分を支払う、残りは年金 から控除 未納者は1日あたり0.2%の延滞金徴収	実際の受領年齢80 歳制度を周知せず ほぼ不履行状態

（出所）筆者作成。

（注）1） 制度内容は「蘇尼特右旗烏日根塔拉鎮巴彦敖包嘎查整体围封禁牧试点区優惠政策」（優遇政策）および「蘇尼特右旗整体轉移進城高齢牧民養老險弁法」（年金制度）の内容をまとめたものである。

2） 牧畜民の意見は、聞き取り調査の中でまとめた各制度の実施状況に対する牧畜民の意見である。

は、補助金は起業後に支払われるためである。つまり、起業者にとって資金が必要不可欠である起業段階で支払われず、会社または店が正常運営後に支給される仕組みとなっている。その結果、経済状況の良好な富裕層が優遇されるが、経済的に余裕のない起業希望者にとって、この補助制度は利用困難なものとなっている。

優遇政策第6条では、自己資金が十分でない第3次産業の起業希望者を対象に、2万元までの融資（利用期間1年間で、返済義務あり）をする制度が設けられ、多数の世帯がその融資を受けた。融資の条件として県の「工商管理局」から営業許可を取得することが前提となるが、営業許可を取得するには会社名と経営内容に関する審査に加えて準備資金の審査がある。上述した「優遇政策第1条」と同様、この融資も会社または店が正常運営後支給される仕組みとなっている。その結果、営業許可を取得するためほとんどの世帯が親族に借金をすることになり、借金できない世帯は起業を断念せざるを得ない状況が発生した。

優遇政策第5条では、労働能力を有する貧困世帯には、住宅の無償提供や1世帯あたり1人以上の就業を保証する制度が設けられた。さらに、第7条では高校を卒業し、失業中の「生態移民」に対して都市戸籍を与え、就業と兵役(中国の多くの農村地域では兵役は一種の就業とみなされる)を優先的に支援することを明記した。しかし、実際には多くの移民たちが職業の紹介を受けられず、就業できても就業するまでの待機期間が長く、さらに牧畜業より所得が低く、労働条件の悪い職業が多いため、物価水準の高い都市での生活に苦しむ世帯が続出し、若年貧困者層から特に不満が出ている。そして、住宅

の無償提供も実施されていないという。

生活保護の面に関しても、対象別に保護する内容の差がみられる。まず、経済的弱者である高齢者に対して2つの制度が適用されている。1つ目は夫婦の年齢が50歳以上で原則的に労働能力のない者を対象に低保制度を適用した（優遇政策第4条）。「原則的に労働能力のない者」の定義は曖昧であるため、50歳以上で就業していないすべての者に最低限年額438元の第3級「低保」が適用されたとみられる。2つ目は年金制度である。この年金制度はすべての制度のなかでもっとも実施状況の悪いものである。まず、規定による年金受領年齢は61歳以上であるが、実際には巴彦敖包嘎查では受領年齢が80歳以上で実施されている。さらに、80歳以上の対象者およびその家族の中には年金制度の存在を知らない者も多数存在する。つまり、年金制度はほとんど不履行状態であるといえる。

そして、同じ経済的弱者である障害者には特別な保障制度を設けておらず、支出の面からみれば、物価水準の高い都市部に移住することによって、障害者を抱える世帯の生活負担の増加は避けられない。さらに、草原では生産と生活が同一環境にあり、看病・介護と生産が両立可能であるが、都市部に移住する場合、家族の看病・介護をすれば就業はできない。つまり、病人・障害者を抱える世帯にとって都市部に移住することは、就業労働者が減ることに等しい。

経済状況以外にも、「生態移民」に関連する制度は対象者の年齢層別にも内容が設定されている。優遇政策第2条によると、家計を支える夫婦の年齢が40歳以下でかつ労働力2人以上を有する世帯には賽漢塔拉鎮に65平方メートルの5万元相当のアパートが提供され、そのうち0.5

万元は自己資金で、4.5万元は補助金とされる。そして、優遇政策第3,4条によると、夫婦の年齢が40~50歳で労働能力を有する世帯または夫婦ともに年齢が50歳以上の世帯に対して、住宅の購入には0.5万元の補助金が、住宅権利書(購入済み)の確認後に支払われることになる。この年齢層による待遇の違いから、「若年層労働力を積極的に移住させる」という政策の意図が窺える。

また、優遇政策の一環とされる住宅に関しても、移民たちは様々な不安や不満を抱いている。まず、住宅の雨漏り、水漏れ、防音の不備などの欠陥が指摘されている。次に、移住して2年経っても住宅所有権を示す「房産証」(住宅権利書)が彼らの手に渡っていない。「禁牧」の契約期間は5年間であるため、原則的に契約満了後に都市部の住宅の所有権を持ちながら牧畜業に戻ることが可能である。しかし、5年後に草原に戻る人の住宅の所有権が剝奪されるのではないかと、ほとんどの「生態移民」は不安を抱えている。また、住宅権利書がない場合、担保がないために銀行から融資を受けることが不可能で、起業するための資金が調達できない世帯も多数存在する。

「生態移民」全体に適用され、もっとも関心の高い制度は草原の利用権利と補助金に関連するものである。優遇政策第8条によると、「生態移民」には草原1畝あたり補助金1.24元が支給され、牧畜業継続者には1畝あたり4月1日~5月15日の間の休牧の補助金として0.82元支給されることになり、また、第9条には「禁牧」後の草原の利用権について「生態移民」に帰属することを保障すると記載された。しかし、補助金の金額は旗によって異なり、1.24元という

低い金額を不公平と感じることに加えて、牧畜業継続者に実際に支払われる休牧の補助金の金額は0.62元であり、さらに2006年分については半額しか支払われておらず、調査が行われた2008年8月にはその延滞が未解決の状況であった。また、補助金は草原に対するものであり、これまで投資した牧畜業用の施設、設備等の損失は保障の対象とならない。牧畜民にとって必需品となる住宅(約2万元)、畜舎(約1.5~5万元)、青刈り貯蔵庫(1個あたり約3500元)、トラクター(1台あたり約8800元)、風力発電機(1台あたり約4000元)の合計金額は5~9万元となり、これらの設備の劣化、損失に関する補助はない。貯水用井戸、飲用水タンクなどを所有する世帯はさらに損失が大きい。そして、「禁牧」後の草原の利用権については説明不足であり、多くの牧畜民は草原の利用権に不安を感じ、「自分の草原が国に没収された」と誤認する者もいる。

## 2. 「生態移民」政策による家計経済への影響

表1のように実施された「生態移民」政策は牧畜民の家計経済に様々な影響を与えたが、それは一律に貧困を作り出したわけではなく、実際に移民することによって、以前の生活より裕福になった世帯も存在する。ここでは政策的に「優遇される」層と「冷遇される」層を分けて分析し、「生態移民」政策が牧畜民の生活に与える影響を検討する。図2は「生態移民」政策の機能を対象別に示したものである。

まず、義務教育の範囲内(中学校まで)の就学者(以下では就学者と称する)を中心とする低年齢非労働者には引き続き学費・教科書代の免除や補助金が適用されている。他の都市住民に

図2 対象別「生態移民」政策の機能

経済状況	富裕層	保護あり	確実な起業支援	保護なし	保護あり
	中間層	保護あり	不確実な起業支援 不確実な雇用支援	保護なし	保護あり
	貧困層	保護あり	不確実な雇用支援	一部保護あり	保護あり
		就学者 (小中学校)	労働力 (各年齢層)	50歳までの非労働力 (小中学校の就学者除く)	50歳以上の非労働力

(出所) フィールド調査に基づき、筆者作成。

適用されない教育費の補助を所得として考えれば、所得が増えることになり、「生態移民」の就学者は「優遇」されることになる。また、高齢者層の非労働力は移民する前は無収入であったが、移民することによって「低保制度」、「年金制度」が適用されることになった。つまり、「50歳以上で原則的に労働能力を失った」者は移民することによって収入を得られるようになった。このことは特に中間層と貧困層の非労働力高齢者にとってある程度の生活改善につながる。フィールド調査で聞かれた「移民することによって利益を得たのは老人と子供だけ」という言説がこの状況を反映している。

幅広く保護される就学者と高齢者に対して、労働力に対する支援は対象によって差がみられる。まず、少数派である富裕層に対して積極的な起業支援が行われており、それ以外の起業希望者との間の支援内容の差が著しい。この差は起業者の融資に対する返済能力を考慮した上での支援であり、「生態移民」に対する起業支援

は、公的機関の「利益を保護する」または「不利益を避ける」ことを優先的に考慮したものであると考えられる。さらに、学歴が低く、職業訓練を受けたことのない牧畜民は従来の生産手段を失い、非熟練労働者として都市部に移住した場合、職業の選択肢の少ないことが明らかである上、彼らに与えられる就業支援は不確実なものである。その結果、「失業知らず」の牧畜民が失業率のもっとも高い「生態移民」となり、彼らは経済的にも精神的にも不安な状態になる。このように広範にわたって家計経済を支える労働者所得の低下は、多数の中間層の「貧困化」と貧困層のさらなる「貧困化」につながった。また、「低保」が適用される極貧者を除き、障害者を中心とする中青年層の非労働力は移民後の生活が保護されず、生活費用の上昇によって「貧困化」が急激に進んだ。

全体的にみれば、「生態移民」政策は20代～50代前半を中心に「貧困化」を作り出したこととなる。無論図2に反映された「生態移民」政

策による影響は個人単位で考えたものであり、家族構成等の位相によって生活水準の変化の結果が異なってくることもある。

### 3. 「生態移民」の経済状況

「生態移民」の家計経済の状況を示したものが表2である。まず、移民後に生活水準が「向上した」と答えた6世帯（16.2パーセント）と「変化なし」と答えた15世帯（40.5パーセント）合わせて21世帯（56.7パーセント）では生活水準が下がっていないことが確認された。これに対して16世帯（43.2パーセント）の人は生活水準が低下したと答え、そのうち7世帯（18.9パーセント）は「著しく低下した」と答えた。時系列的に対象者の家計経済のデータはないため、ここでいう生活水準の向上および低下は経済指標によるものだけではなく、生活環境をはじめとする様々な変化によって対象者に生じうる心理的要因による影響を排除することができない

という問題が存在する。また、生活水準の変化は相対的なものであり、「貧しくなった」と答える人は「生活条件がよくなった」と答える人より必ずしも貧困ではないことにも注意しておきたい。

まず、1人あたりの平均所得を見れば、生活水準が「向上した」世帯は他の世帯の平均を大幅に上回ることが理解できる。そして、生活水準が「変化なし」世帯と「低下した」世帯の間では大きな差が見られなかった。一方、平均消費支出では生活水準が「向上した」世帯は他の世帯の平均を大幅に上回ることに変わりがないが、生活水準が「低下した」世帯は「変化なし」世帯を1000元以上上回っている。つまり、これらの世帯にとって苛酷な生活負担を感じるものが生活水準の「低下した」原因となっている可能性が大きい。病人・障害者を抱える5世帯のうち4世帯が生活水準が「低下した」世帯に属することはその裏付けとなる。また、生活

表2 「生態移民」の家計経済状況

生活水準	指標	1人当たり 所得(元)	1人当たり 消費支出(元)	1人当たり 余剰 <sup>1)</sup> (元)	就業者 比率 <sup>2)</sup>	就学者 世帯数	高齢者 世帯数	病人障害者 世帯数	起業 世帯数
向上した 6世帯 16.2%	平均	8,569	6,044	2,525	0.72				
	最大値	11,326	8,893	6,076	1.00	3	1	0	4
	最小値	3,867	3,200	667	0.33	(50.0%)	(16.7%)	(0.0%)	(60.0%)
	標準偏差	2,729	2,151	2,158	0.25				
変化なし 15世帯 40.5%	平均	5,668	3,532	2,137	0.50				
	最大値	10,884	4,800	6,644	1.00	6	5	1	2
	最小値	2,990	2,120	0	0.00	(40.0%)	(33.3%)	(6.7%)	(13.3%)
	標準偏差	2,257	915	1,947	0.31				
低下した 16世帯 43.2%	平均	5,786	4,580	1,207	0.51				
	最大値	13,237	7,760	5,477	0.75	9	2	4	6
	最小値	1,930	1,920	-1,328	0.20	(56.3%)	(12.5%)	(25.0%)	(37.5%)
	標準偏差	2,602	1,598	1,798	0.16				

(出所) フィールド調査に基づき、筆者作成。

(注) 1) 1人あたり余剰は、各世帯1人あたり所得と1人あたり消費支出の差である。

2) 就業者比率は、就業者数を世帯人数で割ったものである。

水準が「低下した」世帯の1人あたり余剰（所得と消費支出の差）がもっとも低いことも生活負担の重さを示している。

病人・障害者以外に、就学者や高齢者を抱える世帯の生活負担の重いことも一般的に考えられるが、表3-aと表3-bは高齢者や就学者を抱えることと生活水準の低下には統計的な関係性のないことを示しており<sup>(注6)</sup>、両者は行政に支援されていることの裏付けとなる。また、表3-eでは高齢者を抱えることと「低保」の適用の間に高い関係性 ( $\chi^2=13.397, p=0.000$ ) が示

されたことによって、高齢者の生活はある程度保護されていることが確認できる。就学者と高齢者への保護に対して、保護されていない病人・障害者を抱える世帯は、そうでない世帯より生活水準が低下したことは10%の有意水準で統計的に認められた(表3-c)。

また、生活水準が「向上した」世帯の就業者比率（就業者数を世帯人数で割ったもの）の平均がそれ以外の世帯を大幅に上回ることは、労働能力を有する者に就業機会を与えることが生活の安定のためにもっとも重要であることを示し

表3-a 高齢者を抱えることと生活水準低下との関係

		生活水準の低下				合計	
		なし		あり			
高齢者世帯	はい	6 28.6%	75.0% 16.2%	2 12.5%	25.0% 5.4%	8 100.0%	21.6%
	いいえ	15 71.4%	51.7% 40.5%	14 87.5%	48.3% 37.8%	29 100.0%	78.4%
	合計	21 100.0%	56.8%	16 100.0%	43.2%	37 100.0%	100.0%

(出所) 調査の結果に基づき、筆者計算。

(注)  $\chi^2$  (Chi-Square) Value 1.384,  $p=0.239$ .

表3-b 就学者を抱えることと生活水準低下との関係

		生活水準の低下				合計	
		なし		あり			
就学者世帯	はい	9 42.9%	50.0% 24.3%	9 56.3%	50.0% 24.3%	18 100.0%	48.6%
	いいえ	12 57.1%	63.2% 32.4%	7 43.8%	36.8% 18.9%	19 100.0%	51.4%
	合計	21 100.0%	56.8%	16 100.0%	43.2%	37 100.0%	100.0%

(出所) 調査の結果に基づき、筆者計算。

(注)  $\chi^2$  (Chi-Square) Value 0.652,  $p=0.419$ .

表 3-c 病人・障害者を抱えることと生活水準低下との関係

		生活水準の低下					
		なし		あり		合計	
病人・ 障害者世帯	はい	1 4.8%	20.0% 2.7%	4 25.0%	80.0% 10.8%	5 13.5%	100.0%
	いいえ	20 95.2%	62.5% 54.1%	12 75.0%	37.5% 32.4%	32 86.5%	100.0%
	合計	21 100.0%	56.8%	16 100.0%	43.2%	37 100.0%	100.0%

(出所) 調査の結果に基づき、筆者計算。

(注)  $\chi^2$  (Chi-Square) Value 3.182, p=0.074.

表 3-d 起業することと生活水準向上との関係

		生活水準の向上					
		なし		あり		合計	
起業の 有無	なし	23 74.2%	92.0% 62.2%	2 33.3%	8.0% 5.4%	25 67.6%	100.0%
	あり	8 25.8%	66.7% 21.6%	4 66.7%	33.3% 10.8%	12 32.4%	100.0%
	合計	31 100.0%	100.0%	6 83.8%	100.0%	37 16.2%	100.0%

(出所) 調査の結果に基づき、筆者計算。

(注)  $\chi^2$  (Chi-Square) Value 3.830, p=0.050.

表 3-e 高齢者を抱えることと低保の有無との関係

		低保の有無					
		なし		あり		合計	
高齢者世帯	はい	0 0.0%	0.0% 0.0%	8 50.0%	100.0% 21.6%	8 21.6%	100.0%
	いいえ	21 100.0%	72.4% 56.8%	8 50.0%	27.6% 21.6%	29 78.4%	100.0%
	合計	21 100.0%	56.8%	16 100.0%	43.2%	37 100.0%	100.0%

(出所) 調査の結果に基づき、筆者計算。

(注)  $\chi^2$  (Chi-Square) Value 13.397, p=0.000.

ている。

さらに、生活水準が「向上した」世帯のうち60.0パーセントが起業しており、「変化なし」(13.2パーセント)および「低下した」(37.5パーセント)世帯より高い水準を示している(表2)。また、表3-dは起業の有無と生活水準の向上との関係を示しており、起業することは移民の生活水準の向上に貢献していることが5%の有意水準で統計的に認められた。ところが、起業した12世帯のうち6世帯の生活水準が「低下した」ことは、第3次産業企業の経営経験が少ない牧畜民にとって、起業することが比較的高いリスクを負うことになることを意味する。また、「全体的な生活水準を維持する」という観点から、半数の移民が起業によって貧困化することは望ましくない結果である。事業の内容をみると、成功した起業者の経営内容は貴金属加工、バイク修理、鮮魚店といった一定の技術・判断力を必要とする上、一般客を対象とする店であるが、経営不振の店は飲食店、ビリヤード店、モンゴル衣装裁縫店など周辺住民またはモンゴル族などその対象は限定され、顧客は同じ「生態移民」である傾向が強い<sup>(注7)</sup>。

#### IV 「生態移民」政策の問題点

フィールド調査の結果では56.7パーセントの移民の生活水準が下がっていないことになっているが、その対象は「生態移民」となった77世帯の牧畜民のうち37世帯であり、残り40世帯の状況は把握できていない。たとえ既述した他の地域に移住した13世帯のすべての生活水準が低下していないとしても、少なくとも行方不明となった27世帯は賽漢塔拉鎮で生計が立てられな

いことは事実であり、調査では、生活水準が下がった16世帯に合わせて43世帯(移民した77世帯のうち55.8パーセント)は生活水準が低下したことになる。多くの牧畜民の生活不安を招いた「生態移民」政策には主に2通りの問題があると考えられる。

第1は政策策定上の問題である。全体的に見れば、「生態移民」政策の特徴は経済的強者を支援し、一部の弱者を保護、中間層を放置することである。経済的強者にとって利用しやすい支援は彼らの経済力をさらに強めることであり、他の者との間の経済力の格差をさらに広げることになる。そして、ここでいう中間層は牧畜民のなかでの中間であり、都市住民に比較すれば弱者であることが多い。共通語が理解できず、教育水準の低い牧畜民が得意とする生活環境を離れ、支援をほとんど受けず一般労働力として市場経済システムのなかに移住し、都市住民と就業機会を競争していくことは、彼らにとって貧困を強いられることとなるのかもしれない。つまり、「生態移民」政策を策定する際に、少数民族であることによって生じる言語の不自由、生活習慣の特徴が無視されたこととなる。また、もっとも重要と考えられる弱者の保護は対象者を単純に年齢層に分け、そのうちの高齢者と就学者のみ保護することとなっている。この分け方は公的支援に依存しなくても良い一部の富裕層を保護し、公的支援を必要とする病人や障害者を保護する対象から外す恐れが生じかねない。結果として「生態移民」政策は内容的に生計維持・生活保護のための妥当性と公平性を失うことになる。

第2は政策執行上の問題である。「生態移民」政策を実施する前の段階では、より多くの牧畜

民が移民するように様々な工作が行われたとみられる。まず、村共産党支部および婦人会の幹部による牧畜民への家庭訪問の回数が以前より増えたことが全世帯で確認され、訪問の内容は主に政策の宣伝であった。本来政策の宣伝のなかでは移民によって生じうる利益と不利益を明確に伝えることが義務であるが、牧畜民にとって不利益になることは一切触れない上、起業や就業の可能性、保険・年金の適用範囲、補助金の金額を過大強調した。さらに、補助金の支給の延滞、一部の優遇政策の不履行により「生態移民」が享受できる生計維持・生活保護の条件が劣悪になったことになる。この状況に対して、「生態移民」となった牧畜民は、「政策宣伝段階の約束」、「移民する際の契約」、「実際に提供された条件」の順に条件が悪化していると語った。特に、生活の安定にとってもっとも重要とされる就業機会の確保に関して、行政の力不足が認められた。

また、巴彥敖包嘎查は禁牧実験区域であるということを理由に、世帯内の一部だけの移民が許されず、世帯単位で移民するか否かの決断に迫られた。さらに、放牧を継続する世帯に対して、家畜の超過保有に罰金を科する制度が適用されず、家畜保有数の制限が厳格に執行された。柔軟性の欠けた政策の執行が強いられたため、牧畜民がより高いリスクを負うことになった。

### おわりに

フィールド調査を通じて、本研究は「生態移民」政策の実施によって過半数の牧畜民の生計は以前より困難となり、生活水準が劣悪になったことを明らかにした。政策の実施は単なる「任

務の達成」ではなく、政策の合理性、執行の可能性、住民生活への負担を十分考慮した上での実施でなければならない。その意味において、現行の「生態移民」政策は補助金をはじめとする様々な支援が資源配分の非効率を招いた上、所得配分の公平性においても重大な欠陥を持ち、いわゆる経済厚生を縮小した政策であるといえる。移民の生計維持・生活保護のために「生態移民」政策の内容と執行の改善が求められる。

「生態移民」政策の内容に関して、まず経済的・社会的弱者である病人・障害者にまでへの生活保護範囲の拡大が期待される。それによって病人・障害者の人権をはじめ社会における様々な権利が守られ、彼らを抱える世帯の生活水準の維持がはかられる。そして、労働力の有効就業は多くの世帯の生計維持にとって不可欠であるため、移民にとって確実性のある就業機会の創出は移民家計の所得を安定化させることが期待できる。さらに、「生態移民」政策を執行する際、契約内容の履行およびそれを保証する法律の確立が、環境政策と「生態移民」政策の前提とならなければならない。

「生態移民」政策は牧畜民の家計経済に影響を及ぼすと同時に、彼らの社会生活にも影響を与えている。「都会での現代的な生活スタイル」と「第2・3次産業への就業による生活水準の向上」を目標に都市部に移住した「生態移民」が直面しているのは、これまでに払ったこともない水道、電気、ガス、主食である肉の代金や高い生活費などのコストのほか、就業不安、賃金の不払いなどの不安定な収入、喪失しつつある草原の文化、離れていく親戚友人関係、不安や不満があっても人に訴えられない言語の壁である。つまり、多くの人にとって経済的な貧困

は克服できるものであっても、精神的な貧困は彼らにより大きいダメージを与えることになる。

「生態移民」政策は環境政策の補助策として取り入れられたため、当然その結果として「禁牧」による草原の回復が期待される。草原監督管理局（2008）は巴彦敖包嘎查の草原では1平方メートルあたり牧草の平均生産量は35.2グラムであり、「退牧還草」を実施しない同類地域を51パーセントを上回ったと報告している（調査日2008年6月19日）。しかし、同年8月の筆者による現地調査では「この3年間降雨は豊富であるが、牧草の回復がない」と牧畜民がいう。草原を回復させるために、「禁牧」が実施されているが、嘎查周辺では大規模な石材の採掘・加工、鉱物の採掘が継続されている。これらの活動がどの程度草原の回復にマイナスな影響を与えるかという問題提起は皆無である。また、牧畜民の生計維持、アイデンティティの継承などが困難とされているなか、「禁牧」期間中の草原では所有者以外の者による不法な放牧が観測されることもあり、本当の「禁牧」に至らないことや、「禁牧」することによって非「禁牧」地域における過放牧が発生するなど、「生態移民」たちの貢献を無駄にする事態が実際に起きている。自然環境を改善することは社会にとって生産・消費の縮小や生活様式の変化等の「痛み」を伴うことには違いないが、その「痛み」のすべてを牧畜民に負わせることは不適切である。環境回復は社会全体の問題として認識されることが、本当に環境問題を解決する始まりである。

（注1） 土地退化の概念は一般的に砂漠化、塩化、荒漠（ゴビ）化のことを指す。

（注2） 砂地とは、地表が固定または半固定した砂丘に覆われる地域のこと、砂漠ほどの乾燥はなく、水源および植生は砂漠より多いなどの特徴がある。

（注3） 統計年鑑に掲載される非農業所得に関する資料は、企業と正式契約を結んだ労働者のものであり、主にインフォーマルセクターに就業する生態移民の所得状況が反映されていない。

（注4） この数値は牧畜業を継続する世帯が所有する土地の合計で全体面積を割ったものであり、共同所有地を含めて考えると、禁牧していない草原面積はさらに多い可能性がある。

（注5） 本来「低保制度」は貧困者に支給する生活保護であるが、「生態移民」には一部条件を満たしていないものにも適用されている。また、省によって実施状況や金額の設定が異なり、蘇尼特右旗で適用されているものは所得水準によって支給基準金額を924元、600元、438元の3つのレベルに設定している。

（注6） 一般的に、サンプル数40以下か2×2のクロス集計表のいずれかの期待値が5以下の場合にはイエーツの連続修正の適用が多くみられるが、本研究の分析で用いたSPSS14.0はサンプル数20以上の2×2のクロス集計表に対して自動的にイエーツの連続修正を行うようになっている。また、推測の正確性を高めるため、本研究では $\chi^2$ 乗検定以外にフィッシャーの正確確立検定（直接確立）を行い、有意水準は本文の分析とほぼ同じ結果を示した。つまり、本文の結果は統計的に認められたものである。

（注7） 起業の有無と生活水準の変化との関係を明らかにするため、本研究では2つの検証を行った。1つは本文のとおりであり、生活水準の変化を「向上した」と「それ以外」に分けたが、もう1つの検証は生活水準の変化を「低下した」と「それ以外」に分けた。その結果、起業の有無による生活水準の「低下」に与える影響を統計的に認められなかった（ $\chi^2=0.330$ ,  $P=0.565$ ）。したがって、起業することは「生態移民」の生活向上に貢献するという結論が得ら

れる。

文献リスト

<日本語文献>

- 鬼木俊次・加賀爪優・余勁 2007. 「中国の『退耕還林』政策が農家経済へ及ぼす影響——陝西省・内モンゴル自治区の事例——」『農業経済研究』78(4)(3月):174-180.
- 鬼木俊次・根鎖 2006. 「中国内モンゴルの牧畜の効率性と草地保全活動」『日本農業経済学会論文集』254-258.
- 鬼木俊次・双喜 2004. 「中国内モンゴルおよびモンゴル国における地域的過放牧——牧畜民の家計調査の結果から——」『農業経済研究』75(4)(3月):198-205.
- ガンバガナ 2006. 「強いられた旅:内モンゴルにおける『生態移民』政策の実態について——シリング盟シヨローンフ旗を事例として——」『旅の文化研究所研究報告』(15)(12月):67-79.
- 賽西雅拉図・酒井啓・小泉武栄 2007. 「中国・内モンゴルのアバガーホシュー草原における飼育家畜の密度と草原荒廃の関係」『東京学芸大学紀要:人文社会科学系 2』58(1月):21-35.
- 達古拉 2007. 「生態移民政策による酪農経営の課題」『アジア研究』53(1)(1月):58-65.
- 杜富林 2005. 「中国の環境問題——内モンゴルにおける土地の砂漠化・土壌流出を中心に——」『季刊中国』(80):56-64.
- 娜仁花 2007. 「中国の環境法規の一側面——退耕還林(草)条例の内モンゴル自治区での実施

を例に——」『法学ジャーナル』(22)(3月):93-116.

- ネメフジャルガル 2006. 「内モンゴル自治区における『禁牧』政策に関する一考察」『亜細亜大学大学院経済学研究論集』(30)(3月):23-48.
- 野村理恵・今井範子・黒崎未侑 2007. 「中国・内モンゴル自治区草原地域におけるモンゴル民族の生活様態とその変化(第1報)シリング盟の移民村における牧畜民の生活様態」『家政学研究』54(1)(通号107)(10月):35-45.
- 巴圖 2007. 「内モンゴル牧畜経営の実態と環境問題」『横浜国際社会科学研究所』12(2)(8月):103-126.
- ボルジギン プレンサイン 2001. 「定住—村落形成と内モンゴルにおける沙漠化—ホルチン地域を事例に(論文特集「内モンゴルからのメッセージ)」『沙漠研究』11(1)(4月):13-22.

<中国語文献>

- 草原監督管理局 2008. 『草原監理簡報』(10)6月.
- 達林太・恩和 2006. 「内蒙古土地荒漠化成因研究」『自然之友』中国文化書院綠色文化分院(6月) URL: <http://www.fon.org.cn/content.php?aid=387> 参考日2008年10月22日.
- 内蒙古自治区統計局 2006. 『内蒙古統計年鑑2006』中国統計出版社.
- 王玉玲 2006. 『少数民族地区基本經濟結構問題研究』中央民族大学出版社.

(南九州短期大学国際教養学科准教授, 2008年11月14日受付, レフェリーの審査を経て2009年11月2日掲載決定)