

中国内蒙古における生態移民政策の現状と課題

内蒙古財経学院 経済与資源開発研究所 呉金虎*

内蒙古社会学院 牧区発展研究所 文海

1 問題意識と課題

2000年から中国は環境保全対策の一環として農耕、半農半牧地域で「退耕還林還草・禁牧・休牧・輪牧」政策が展開された。内モンゴル自治区の各地で家畜の畜舎飼育及び一部畜舎飼育が奨励されるようになった。この政策の趣旨は「退耕還林・還草・囲封禁牧・収縮転移・集約経営」¹⁾である。それは、生態効果を最優先し、経済効果と社会効果を両立させることを目的としている。この環境保全政策の延長線に内モンゴル自治区で「生態移民政策」という移民政策が実行されるようになった。「生態移民」政策は、これまでの一方的な経済開発政策とは質的に異なり、生態環境への配慮を前提とした生活環境の改善及び所得水準の向上といった新しい発想に基づいた政策である。生態系の回復あるいはさらなる悪化を事前に防止するという目的のもとで、当該地域の住民に対しての従来の生活様式や生産形態を制限、時には完全に停止させ、その地域住民たちを他の地域（都市近郊または新たに建設された移民村）へ移住させるというのが、「生態移民」政策の真の意味である。今までの生活環境から余儀なく退去させ、従来からの生産方式を放棄せざるを得ない地元の地域住民が「生態移民」の対象となったのは、かれらの生活環境や生産方式が伝統的であり、後進的だという認識が地方行政担当者の中に容認されているからである。

人間と環境を新しく調和させるに不可欠なのは人々の生活最低水準をクリア可能な経営利益(所得)と経営の持続性が要求される。だから、生態移民の企画法案の中で基本的に移民に対する補助・保障・保護などによる補助金の給与体制整備の内容が含まれているが、生産の持続性・生活の適合性・文化の継続性などが含まれていない。生活・生産が単なる他者からの補助・保障・保護の上で成り立つのもであった場合、その集団の持続的な生活基盤が不安定となり、市場経済の競争意識が薄い彼らにとって、弱体化を余儀なくされる一方である。こうした行政主導で推し進められてきた生態移民政策の実施が、生態移民の生活環境の改善及び所得水準の向上、持続的生産基盤の確保と安定的な経営形態の確立などの期待値をクリアできているかどうか、また、生態移民を経験した本人たちの移民政策に対する評価と解釈が如何なるものであるかが重要である。

本稿では、環境保全対策の一環として生態移民政策が実行されてきた典型的な地域である内モンゴル自治区の移民村に分析の焦点をあてる。生態移民の「生活・生産実態」が、移民以前、生態移住、そこでの開拓生活過程によってどのように変化しているのか、これらの生態移民体験が生態移民の生活水準及び生活の質にどのように影響を与え、また、生態移民政策が生態移民経験者にとってどう評価し、どのように解釈され、どのように受け止めているのかを明らかにする。

本稿では、モンゴル族移民村と漢民族移民村の内モンゴル地域では典型的にみられる二つのタイプの移民村の比較検討を行う。モンゴル族移民村の構成員は、従来牧草地での自由放牧による畜産経営を営んでいた。一方、漢民族移民村の構成員は、従来耕種農業を主体とし畜産経営を副業とした複合経営を行っていた。この二つタイプの生態移民村が移民以前まったく異なる農業生産技術に基づいた生活・生産形態から、移民以後同

¹⁾ 退耕還林還草政策が実施されたのが1999年であり、それは国家が1999年に実施された「西部大開発」で、生態環境の建設の主な戦略の一つである。内モンゴル自治区は農耕地区や半農半牧畜および牧畜地区に分けられている。環境保護政策も地域特性によってその内容が調整されている。具体的にいえば、農耕地区では「退耕還林還草」であるが、半農半牧地区では「退耕還林還草」と「休牧・禁牧」になり、牧畜地区では「休牧・禁牧」や「退牧還草」、「囲封転移」となる。

じ畜舎飼育による資本集約的な畜産経営(酪農経営)へと経営移転を図っている点では共通している。この二つのタイプの生態移民村の比較検討を通じて、移民送出母村の民族属性、農業生産技術、産業形態などの経済的・社会的特性の相違が生態移民政策実施後の所得形成、所得格差、帰郷意識に対する評価と解釈が如何に異なっているかを明らかにする。これは、従来非常に単純化されてきた生態移民についてのステレオタイプを修正し、その多様な生態移民政策実施の現状と課題を明らかにすることを目的としている。

2 調査地の移民政策実施の概況

筆者は2008年2月から3月に渡って、内モンゴル自治区の蘇尼特右旗格日勒敖都苏木齐哈日嘎图嘎查(以下A移民村と略す)と察右後旗白音察干鎮绿洲新村(以下B移民村と略す)の生態移民村を対象にアンケート調査を実施した。有効なサンプル数はA移民村では45戸、B移民村では40戸である。

A移民村はモンゴル族で構成された移民村で、構成員は従来牧草地での自由放牧による畜産経営を営んでいた。2002年までの3年連続大干ばつの被害を受け、生態環境の回復と貧困削減のため2002年に建設された移民村であり、移民戸450戸、人口1890、鎮政府所在地から50Km離れている。B移民村は漢民族で構成された移民村で、従来耕種農業を主体とし畜産経営を副業とした複合経営を行っていた。ウランチャブ市白音察干鎮より南4Km離れ、移民戸800戸、人口2859、2001年国家支援貧困削減移民プロジェクトとして建設された移民村である。

両移民村とも移民当初は65㎡の家屋、100㎡の庭、20㎡の畜舎を5000元の支払いで移住してきた。A移民村は共有地があるのに対して、B移民村は世帯ごとに3ム(モ)の耕地が与えられた。退耕還林乾草の補助金としてA移民村に移住してきた牧民は、1ム牧草地に年間0.80元の補助金、B移民村に移住してきた農民に対して、1ム耕地に年間1.24元の補助金が支給される。両移民村移民村において、移住当初からホールスタイン飼育の酪農経営が奨励された。当初の行政からの補助対策として一頭酪牛購入の初期投資15000元のうち、世界銀行から10000元融資してもらい、政府から4000元補助を支給された。また、移民村ごとに搾乳ステーションが設置され、生乳の販売ルートを確認した。その背景には、90年代後半から内モンゴル自治区が全国の乳製品加工基地をとして位置づけ、伊利・蒙牛のような乳製品加企業の急成長に伴った、生乳需要の高騰があげられる。一方、生態環境の回復と貧困削減を目的とした生態移民政策が生乳需要の拡大に乗っ取り、ホールスタイン飼育を移民村で全力的に普及させ、持続的生産基盤の確保と安定的な経営形態の確立を試みた。

表1、表2は移民村概況と経営実態を比較したものである。

表1 移民村の概況

項目	A移民村	B移民村
地域属性	蘇尼特右旗格日勒敖都苏木齐哈日嘎图嘎查	察右後旗白音察干鎮绿洲新村
民族属性	モンゴル族	漢民族
移民以前の生産形態(農牧戸)	牧草地での自由放牧による畜産経営(牧戸)	耕種農業を主体とし畜産経営を副業とした複合経営(農戸)
移民以後の生産形態	畜舎飼育による資本集約的な酪農経営	
移民当初の提供物	65㎡の家屋、100㎡の庭、20㎡の畜舎	
移民当初のコスト	5000元	
移民村での土地所有形態	共有地	私有地(3ム)
移民村での土地の使用形態	委託経営(飼料作物とジャガイモの栽培)	個人経営、経営多様化(野菜栽培、飼料作物など)
移民以前の土地所有面積(ム)	11265(牧草地)	27(耕地)
補助金対策(1ム当たり)	年間0.80元	年間1.24元
委託放牧有無	ある	ない
サンプル数/移民初期酪牛購入した戸数/現在酪牛飼養戸数	45/38/29	40/40/24
移民年数(年)	4.21	4.71
酪農経営暦(月)	55	32
移民当初酪牛購入頭数	2.53	1
現在飼育頭数(搾乳頭数)	4.17(2.16)	1.50(1.05)
生乳乳価(元/Kg)	1.80	

表2 移民村経営実態

項目	A移民村	B移民村
農業所得	3895	-840
農業租収益	21256	6129
農業経営費	17361	6969
酪農経営所得	554	-840
酪農経営収入	15679	6129
酪農経営費	15125	6969
家畜経営(委託経営)所得	3341	0
家畜経営(委託経営)総収益	5577	0
家畜経営(委託経営)経営費	2236	0
農外所得	3718	4510
休牧・禁牧補助金収入	8532	2030
農業総所得	16144	5700
家計費(教育費を含まない)	12288	8075
育費	4342	6958
移民以後農家経済余剰	3856	-2375

3 分析結果

表3はA・B移民村移民前後における所得水準変化の差の比較したものである。A・B移民村の移民以後の農業所得が減少したのは、農業粗収益の減少と農業経営費の増大によるものである。A移民村は移民以前、天然牧草地での自由放牧が主な飼育形態となるため、農業経営費の節約が行われてきた。B移民村も移民以前、農産物生産と畜産物生産を巧く組み合わせ、農業経営費の節約が行われてきた。一方、移民以後の畜舎飼育による資本集約的な畜産への転換は、多大な経営資本の投入を必要とするため、農業経営費が大きく上昇した。とくに、消費者(移民)の意思で変えられない濃厚飼料の購入コストの上昇の影響は大きい。しかし、酪農経営技術のイノベーションによる搾乳量の調整が短時間では困難な上、牛乳単価は非弾力的であり、搾乳ステーションによって比較的によく抑えられているため、移民以後の農業経営所得が著しく減少したのである。

移民以後の農家家計費が移民以前の農家家計費より増加した。それは、移民後の生活には、移民以前の自給自足の要素が減少し、生活用品支出(衣類・水電・通暖房など)増加が家計費の上昇を余儀なくさせた。また、農外所得と補助所得による所得の増加額が農業所得の減少額を補填できないため、移民後の農家総所得が移民以前の農家総所得より減少している。

表3 A・B移民村における移民前後の所得水準変化の検定

(移民以後-移民以前)	A移民村				B移民村			
	平均値	t 値	自由度	有意確率 (両側)	平均値	t 値	自由度	有意確率 (両側)
農業所得平均の差	-26386	-3.66	38	0.001	-13264	-5.56	26	0.000
農業粗収益平均の差	-16138	-2.13	37	0.040	20	0.01	25	0.993
農業経営費平均の差	10455	3.93	38	0.000	7346	4.97	21	0.000
農家総所得平均の差	-15566	-2.49	44	0.017	-5122	-2.88	33	0.007
家計費平均の差	2933	5.84	44	0.000	6170	12.91	39	0.000
教育費平均の差	2800	1.32	14	0.207	5315	2.98	16	0.009
農家経済余剰平均の差	-18499	-2.86	44	0.007	-9369	-5.30	39	0.000

表4はA・B移民村における移民後農家総所得と相関関係を示したものである。A・B移民村とも移民以後農家総所得と共通して有意な相関関係を示しているのは補助金収入とその計算基準となる土地所有面積である。このことは補助収入が移民以後農家総所得形成する重要な収入源である。

一方、A移民村の移民後農家所得を形成しているのは酪農経営収入と家畜委託経営収入である。両移民村とも移民以後、畜舎飼育による資本集約的な酪農経営を営んでいるが、従来牧草地での自由放牧による畜産経営を営んでいたモンゴル族で構成されたA移民村のほうは、酪農経営で所得をあげている。しかも、搾乳頭数が多ければ、多いほど農家総所得が高い傾向がある。

A移民村の農家は、移民以前個人請負の牧草地での家畜の放牧経営を行っていた牧民がほとんどである。A移民村への移住によって、牧草地での放牧経営を契約期間内に放棄している。とはいえ、小家畜(羊・ヤギ)を全部売却したわけではなく、一部を他人(親戚か友人)に経営を委託している。45戸のうち、このような委託経営を行っている農家は24戸ある。その委託経営家畜の頭数の平均は60頭である。また、この45戸の移民以前牧草地で飼育していたヤギ単位家畜頭数の平均は420頭である。45戸のうち21戸の牧戸は生態移民になる時点

で、全家畜を売却しているのに対し、残りの 24 戸の牧戸は家畜所有頭数を最小限に縮小し、他人に経営を委託している。この 24 戸の牧戸は、移民したとはいえ、移民以前の家畜経営とのつながりを保ち、移民後所得の書確保と禁牧の契約打ち切る時点での牧草地復帰のため資本蓄積しておいている。24 戸の経営を委託している農家のうち 22 戸の農家は委託経営収入があり、その委託放牧平均純所得は 6264 元である。また、A 移民村の場合、総所得が低い農家ほど借金を抱えている傾向がある。それは、農家総所得が低いために、生産・生活の維持のために、借金している可能性が高い。

一方、従来耕種農業を主体とし畜産経営を副業とした複合経営を行っていた漢民族で構成された B 移民村は、打工収入が農家所得を形成する主要な収入源となっている。世帯主の年齢が若くで、世帯員数が多ければ多いほど、打工による所得向上の機会が多い。それは、B 移民村の構成員は中国語が話せるという言葉上のメリットがあるからである。A 移民村借金の有無が農家総所得と相関関係がある。つまり、総所得が低い農家こそ借金を抱えている傾向があるのに対して、B 移民村においては借金の有無が農家総所得と相関関係がない。

また、AB 移民村ともに、農家経営総所得と酪農経営所得が移民年数と酪農経営歴と有意な相関関係はない。このことは、生態移民の年数の積み重ねと酪農経営経験の蓄積が酪農所得と関係ないことを意味する。それは、移民村の酪農飼育技術がかなり均一的なものであり、酪農飼育技術が酪農家間に大きな偏差がないからである。従って、日常的な飼育過程で如何に酪農飼育技術を改善していくが酪農農家にとっても大きな課題である。

表 4 A・B移民村における移民後農家総所得の相関分析

変数	移民以後農家総所得	
	A移民村	B移民村
故郷へ帰りたいかどうか	-0.066	0.330 *
世帯主年齢	0.121	-0.320 *
世帯員数	-0.016	0.329 *
打工人数	0.091	0.399 *
打工年収の有無	0.011	0.504 **
農外所得	0.318	0.705 **
搾乳牛頭数	0.592 **	0.202
牛乳販売収入	0.616 **	0.303
酪牛販売収入	0.625 **	0.447 *
酪農経営収入	0.644 **	0.242
酪農経営費	0.014	-0.355
退耕還林(草)面積	0.337 *	0.438 **
退耕還林(草)補助金収入	0.432 **	0.459 **
移民以後家計費	0.036	0.457 **
移民後教育費	0.183	-0.443
借金有無	-0.328 *	0.236
牧草地での家畜委託経営収入	0.423 **	
委託放牧所得	0.485 **	

** 相関係数は 1% 水準で有意(両側)です。
* 相関係数は 5% 水準で有意(両側)です。

表 5 は A・B 移民村における帰郷意識の相関関係を示したものである。生態移民の発生は政府の環境保全政策の一環として行われてきた。そのため、生態環境の悪化が顕著な地域の住民をその現住地域から移住させ、生態環境への圧力を緩和し、時間をかけて、生態環境の回復を待つという趣旨である。移住対象と選んだ地域農牧民の牧草地での放牧経営は無限に放棄されたわけではなく、契約による時間の制限が設けておる。一般的には原住民は 5 年間では、牧草地での経営を行うことが契約によって禁じられている。契約では、契約の時間が済んだら、農牧民は牧草地へ戻り、従来の放牧経営を営むことが自由に選択できると明記している。その理由は、農牧民は 30 年の契約で、国からその土地の経営権を請け負っているからである。従って、その牧草地の国から

請け負った期間内には、放牧地への戻りは法律的にも認められる。一方、牧草地経営権の放棄が制限の時間が切れたあと、農牧民は一体牧草へ戻るのかまた移民後の現状を維持するか二つの選択に責められる。その場合、牧草地へ戻るかどうかは、この移民村での生活に対する満足度、生産活動に伴う所得拡大の可能性などが大きな判断要因となる。故郷へ帰りたいと答えている人は、移民村での酪農経営より牧草地での放牧経営のほうに期待を寄せていることを意味する。還元すれば、移民村での生活・経営を今後放棄する可能性が高い人こそ故郷へ帰りたいと答えていると考えられる。

A・B 移民村において、一体故郷へ帰りたいかどうかは、どのような指標と関連しているのかを示したのは表 5 である。

表5 A・B移民村における帰郷意識相関分析

	故郷へ帰りたいかどうか	
	A移民村	B移民村
打工人数	-0.086	0.428 *
退耕還林(草)面積	-0.214	0.459 **
学生有無	0.123	-0.468 **
移民年数	0.341 *	0.331 *
最初酪牛購入時の銀行ローン	-0.117	-0.378 *
搾乳牛頭数	-0.602 **	-0.194
移任意志区分	-0.116	0.405 **
退耕還林(草)の補助金所得	-0.198	0.380 *
移民後農家総所得	-0.066	0.329 *
移民以後農家経済余剰	-0.054	0.360 *
移住前後の収入変動	-0.373 *	-0.240

** 相関係数は 1% 水準で有意(両側)です。

* 相関係数は 5% 水準で有意(両側)です。

A 移民村の場合、帰郷意識と有意な相関関係を持っている指標は移民年数、飼育している酪牛頭数、移民前後の収入変動の 3 変数である。

移民年数が長ければ長いほど帰郷を希望している移民が多い。つまり、移民経歴が長ければ長いほど、故郷へ帰りたいという気持ちが強くなっている。

また、酪牛飼育頭数が少なければ少ないほど故郷へ帰りたいと考えている農家が多い。それは、酪農飼育頭数が少なければ少ないほど移民以後農業所得が低い傾向があり、移民以後の農家所得と経済余剰が移民以前のそれより減少傾向にあるため、A 移民村の農家は故郷に帰りたいことを希望している。

それから、移民以後の収入が移民以前の収入より減少したと考えている農家ほど故郷へ帰ること希望している。移民以前の収入が移民以後の収入より高いため、移民契約が打ち切れれば、帰郷を希望する。

B 移民村の帰郷意識と有意な相関関係を持っている指標は、移民年数・打工人数・学生の有無・移任意志区分の 4 変数である。

AB 移民村にとって移民年数が長い世帯ほど帰郷意識が強い共通の傾向が見られる。

また、B 移民村の場合、学生のいない世帯ほど故郷へ帰りたいと考えている傾向がある。このことは、学生ある世帯は移民後都会の近郊や町の周辺に移住したことで、子供の通学が非常に便利になり、故郷へ帰たくない

と考えているのに対して、学生いない世帯は子供の教育問題がないため故郷に帰りたいと考えている。

それから、打工による兼業収入が多い世帯ほど故郷へ帰りたい希望が強い。それは、資本集約的な酪農経営に従事することによって発生した赤字を打工という兼業収入で補填せざるを得ない。しかし、いくら苦勞して働いても手元に残る収入が移民依然より減少しているため、帰郷を希望していると考えられる。

また、強制移住された農家こそ、故郷へ帰りたいという意識が強い。他方、自己意志で移民した人こそ退耕還林と関係なく帰りたいと考えている。それは、強制移住させられた農民はほとんど本の集落で土地を持っているため、帰りたい意識が強いのに対して、自己意思で移民した農民ほど土地を所有していないケース多いので、現在の移民生活を継続し、退耕還林政策と関係なく故郷へ帰りたいと考えている。

4 考察と課題

行政主導で押し進められてきた生態移民政策の趣旨は、悪化する生態環境を人間の生産・生活活動から隔離し、その自然回復を最優先する。また、地域住民を集約的な生活場に移住させることによって、生活環境の改善を図り、持続的生産基盤の確保と安定的な経営形態の確立による所得水準の向上を目指した生態効果・経済効果・社会効果が見込まれた政策である。持続的生産基盤の確保と安定的な経営形態の確立を生態移民事業当初は、高い収益性が見込まれる資本集約的な酪農経営に託した。その背景には、90年代後半から内モンゴル自治区が全国の乳製品加工基地をとして位置づけ、伊利・蒙牛のような乳製品加企業の急成長に伴った、生乳需要の高騰があげられる。

しかし、現地調査の結果から生態移民政策が奨励した資本集約的な酪農経営は生態移民たちに持続的生産基盤の確保と安定的な経営形態をもたらすことはできなかった。本来、生態移民が酪農を営むことによって、所得の向上が見込まれていましたが、調査時点では、生乳価格は非弾力であり、乳業メーカーが独占的に低く抑えられ、しかも濃厚飼料の高騰が続いたため、酪農家が経営が赤字に落ちいった。結果的には、所得の減少が起り、更なる貧困に陥っている。このことから、資本集約的な酪農経営の移民村における生産基盤と経営形態が衰弱している。また、農戸移民より牧民移民の方が、資本集約的な酪農経営への適合力がある。それは、移民以前の産業形態による農業技術の相違によるものである。また、生態移民にとっては、移民以前の生産形態と如何につながりを維持しているかが、所得低減を防げる要因となっている。農戸よりは収入変動が激しい牧戸移民のほうが帰郷を強く主張している傾向が強いことから、民族の属性、生産技術、産業形態、地域固有性によって、移民政策への適合力が大きく異なるため、移民政策は地域特性や民族特性に合わせて選択的に実施すべきである。そのため、生態移民に対する新しい農業生産技術の普及、生態移民の自己利益を守られる組織の形成とその集団的な交渉能力の育成、補助金支給額の増大、自己飼料供給十分な土地の支給などの持続的な支援対策が必要である。