

みんなくりポジトリ

国立民族学博物館 学術情報リポジトリ National Museum of Ethnology

中国における生態移民政策の執行と課題： 内モンゴル自治区を中心に

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 公開日: 2015-11-18 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 巴, 圖, 小長谷, 有紀 メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/10502/5271

中国における生態移民政策の執行と課題

—内モンゴル自治区を中心に—

巴 圖・小長谷 有 紀

I はじめに	III 生態移民政策における外部体制 ¹⁾
II 先行研究と問題点	(1)諸制度の整備
(1)基本概念における認識の不一致	(2)目的からの逸脱
(2)実態把握の不足	IV 生態移民政策における内部体制
(3)典型的な事例研究と多様な実態との齟齬	(1)合意形成の必要性
(4)総合的な研究の必要性	(2)当事者の立場の強化
	V おわりに

キーワード：生態移民, 退耕還林, 内モンゴル, 中国西部地区, 都市化

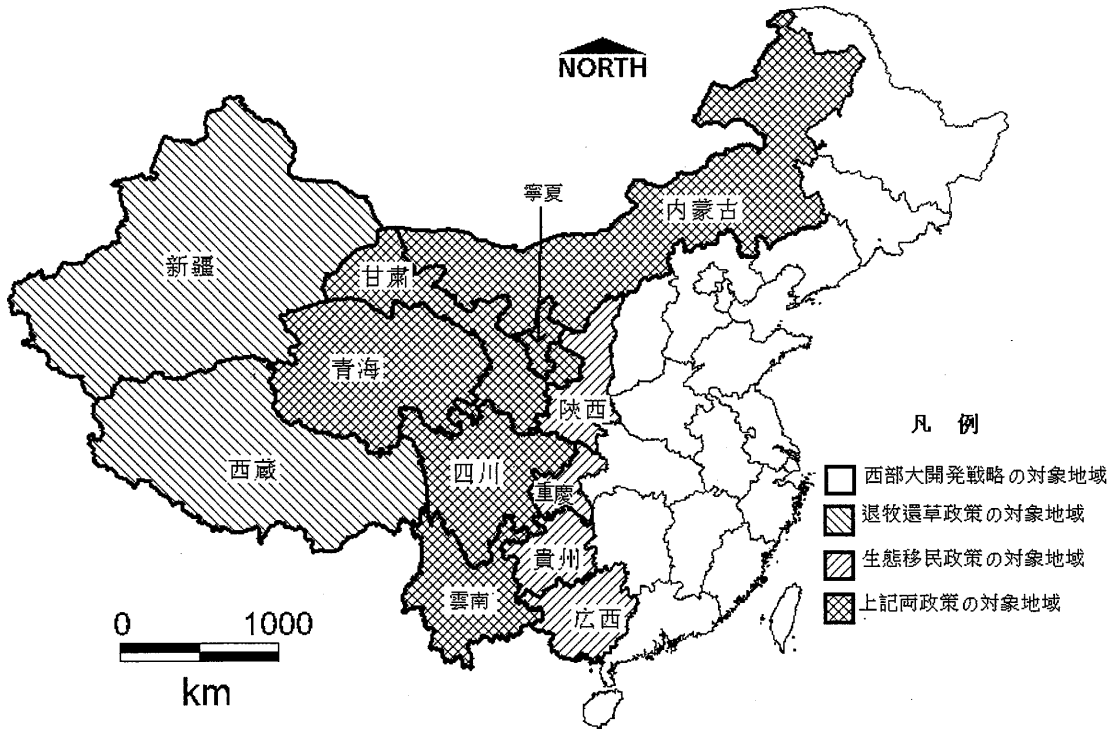
I はじめに

中国は、20世紀90年代初期に市場経済システムを導入してから、目覚ましい経済成長を遂げたが、その経済成長が持続的かどうか、多くの研究者の注目を集めてきた。そこでは、経済成長のありかたや、地域間及び都市と農村間の所得格差といった経済分野の問題のほかに、砂漠化、水汚染等の環境問題がよく指摘されてきた。21世紀に入ってから、中国政府もこれらの問題を十分認識するようになった。2001年に西部大開発戦略²⁾を実行に移し、2005年に「調和のとれた社会を目指す」政治理念³⁾を打ち出したのがその証であろう。

西部大開発戦略の対象にされたのは西部地区だけでなく、華北地区の内モンゴル自治区と華南地区の広西自治区も含めた、12の省・自治区である(第1図)。西部大開発戦略を実施したのは、これらの地区が経済と環境両方の問題を抱えているからである。経済振興政策として、国が資本援助を行うと同時に、ほかの省(自治区及び直轄市も含む、

以下省略)からの投資者に対して様々な優遇政策を設けた。しかし、経済的効率性を追求する投資者側が、その地域の特性を最大限に活用することを考えたため、これらの資本が資源開発に集中する結果となった。西部地域は地下資源が豊富なおえ、中国経済の高度成長に伴ってその需要が急増したこともあり、地下資源の開発が大規模に、そして急速に行われた。中でも内モンゴル自治区(以下内モンゴル)では顕著であり、2010年の1人当たりGDPが7000ドルに達し、広東省を抜いて中国内陸において6位に入るといふ経済神話を作り出し、「内モンゴル現象」といわれるようになった。

しかし、地下資源の開発は植皮の破壊と水資源の大量利用を伴うので、さらなる砂漠化を招いてしまう。そもそも西部地域は乾燥地であり、従来から砂漠化問題を抱えてきた。砂漠化深化の象徴となるのは砂嵐であり、砂漠化が進むと砂嵐の発生が増える。中華人民共和国成立までは31年間に1回の頻度で砂嵐が発生していたのが、成立後⁴⁾から90年代末までの50年間に71回発生したとされる。



第1図 西部大開発，退牧還草，生態移民の対象地域

Figure 1. The region of Western Development, Conversion of Pastureland to Grassland, and Ecological Migration

注) 筆者 (BaTu) 作成。

北川秀樹 (2008)⁵⁾によると、中国において大きな被害をもたらした砂嵐は、60年代に8回、70年代に13回、80年代に14回、90年代に23回発生したという。90年代以降に、すなわち経済の発展に伴って砂漠化が一層深化しているといえよう。

西部地域における砂漠化に対して、さまざまな対策が実施されている。三北 (中国の東北、西北、華北) 防護森林植林プロジェクト、天然林保護プロジェクト、北京と天津北部周辺の砂漠化防止プロジェクト、退耕還林政策⁶⁾、退牧還草政策⁷⁾、生態移民政策などがあげられる。このなかで、退耕還林政策、退牧還草政策と生態移民政策は相互に綿密に関係しており、対象農家の生活・生産に直接的な影響を与える。退耕還林政策は1999年に陝西省、甘肅省と四川省に試行され、2002年に全国的に正式に実施された後、牧畜地域において退牧還草政策が提起され、2003年から実施された。退耕

還林政策は全国の25の省において行われたのに対して、退牧還草政策は西部大開発地域のなかで陝西省、重慶市、貴州省と広西壮族自治区を除く8の省において行われた⁸⁾。生態移民政策は、2001年6月に公布された「中国農村における貧困者援助開発に関する綱要 (2001—2010年)」(以下「綱要」)によって正式に提起され、2003年に公布された「退耕還林条例」(以下「条例」とする)によって各地で活発に実施された。本来はこの「綱要」と「条例」により、退耕還林を実施するにあたって、生活手段を失った農家を、政府の指導で移民させるというのが主旨であり、いわば退耕還林政策の補助策として登場したのである。しかし、生態移民政策の対象地域は西部大開発地域のなかで新疆维吾尔自治区と西藏自治区を除く10省である¹⁰⁾。第1図にみるように、その4/5の面積は退牧還草政策の対象地域と重なる部分であり、退牧還草政策

が実施されてから、生態移民政策は退牧還草政策の補助政策としての性格も兼ねるようになったのである。

生態移民政策は国が一部の補償金を出すもの¹¹⁾、プロジェクトの企画から実施、および監督を全て地方に任せただけで、実施過程において多くの問題が生じた。実施されてから10年経つが、生態移民政策に対して肯定的な行政側と否定的な学界という、統一的な総合評価がえられないまま現在にいたっている。そこで、本稿では筆者の1人である巴圖（BaTu）自身の実態調査の経験と代表的な事例研究に基づいて、中国におけるこれまでの生態移民政策をめぐって、まず研究上の問題点を整理したうえで、それらの研究から導き出される政策実施上の問題点を指摘し、最後に政策の課題を提示する。

II 先行研究と問題点

中国における生態移民の研究はいまだ初期段階にある。以下にあげるいくつかの客観的条件を満たすことが必要である。1つは、生態移民政策は社会的な大型事業であり、多くの地域と大勢の農家に関わっており、しかも地域と民族によって移民後の生業設計が異なるため、多様な事例を踏まえた研究が必要とされる。また、移民行為は転出地と移民先の生態環境に影響を与えるだけでなく、移民農家に生業転換、文化変容をよぎなくし、新しいアイデンティティの形成にも直面させるため、生態学、経済学、文化人類学及び社会学という異なる視点からの研究が求められる。すなわち、多様な事例を多角的な側面から共有することが重要である¹²⁾。もう1つは、移民農家が新しい環境に慣れるまでに時間を要し、慣れた後でも自然災害や市場変化に対応できなければ成功とはいえない。従って、生態移民研究は長期間にわたり、追跡調査を重ねるなかで進展していくものであるといえよう。

とはいえ、中国における生態移民研究の成果は

豊富である。いずれの地域においても実態調査による研究成果があり、とりわけ内モンゴル自治区、甘肅省、寧夏回族自治区においては多くの事例研究があげられる。また、これまでの事例研究を踏まえ、生態移民の動向をとらえた論文も多い。全中国を視野に入れ、生態移民問題を取り上げた著作としては、小長谷ほか¹³⁾、色音ほか¹⁴⁾（2009）などがあげられる。このほかに、生態移民問題を博士学術論文にまとめた先駆的業績として張小明¹⁵⁾（2008）、荀麗麗¹⁶⁾（2009）と閻秋源¹⁷⁾（2010）があげられる。

これらに代表される諸研究からは、以下のような課題を指摘することができる。

（1）基本概念における認識の不一致 多くの研究において生態移民の定義が行われているが、それぞれに認識の違いがみられる。生態移民を文字通りに捉えると、生態を守るための、あるいは生態状況の変化によって生業が成り立たなくなった移民たちのことと理解できる。しかしこれは、生態移民政策があつて生じた移民現象であるため、政策の目的によってその対象が規定されるべきである。生態移民政策の法律的根拠となるのは上述の「綱要」と「条例」であり、その「綱要」の第19条において「自主的移民を的確に推進し、生活状況が極端に悪く、自然資源が乏しい地域に対して、退耕還林政策と並行して貧困削減目的の移民を行う」と定めており、「条例」の第54条において「退耕還林の実施過程において生態移民を行うことを奨励し、生態移民に対して生活・生産面における補助を与える」と規定している。すなわち、生態移民政策とは退耕還林政策を実施するにあたって、耕地の多くが政策の対象にされ、収入源を失った農家に対して移民を奨めることであり、その対象となるのはまず退耕還林政策を実施された農家であり、さらにそのなかで生業の維持が困難になった特定の農家でなければならない。そもそも、生態移民の定義は、政府が政策企画段階において明確に規定するべきである。

ところが、政府は生態移民を特定しなかっただけでなく、地方から出された生態移民プロジェクトの企画に対しても、基準なしに審議を行った。その結果、生態とかかわりのない生態移民も多く現れた。具体的には、貧困削減目的の生態移民、原生的生態や文化遺産を守る目的の生態移民、城鎮化¹⁸⁾を促す目的の生態移民などである。一方で、生態移民研究の目的は移民させられた人々のこと、転出地と転入地の生態的、社会的、経済的問題を解決するためであり、実在する多様な生態移民をすべて対象にしなければならない。また、研究を進めるために、その対象となる生態移民を特定する必要が生じる。これが、多くの学者が生態移民に対してさまざまな定義を行っている原因であろう。このような認識に立ち、本稿では「生態移民とは国から生態移民専用の補償金を得て、地方政府の指導¹⁹⁾あるいは誘導によって、組織的に行われる移住行為とその人々である」と定義する。

(2) 実態把握の不足 生態移民の種類としては、生態移民の目的による分類以外に、自主移民と強制移民、土地配給ありの移民と土地配給なしの移民、集団移民と分散移民、近距離移民と遠距離移民といういくつかの分類方法があり、生態移民政策の実施にあたってどの種類の生態移民を促進すべきか、研究者の間で議論が行われている。

「綱要」においても、国家発展与改革委員会(以下發改委)が公布した「貧困削減目的の試行的移民プロジェクトに関する意見」においても自主移民を原則としてとりあげていることから、自主移民を主張する研究者が比較的多い。移民に対する農家の意思決定を尊重することは議論するまでもないが、今までの事例研究からみると、自主移民といっても、少数の農家しか移民を選択しないため、生態を保護するという元来の目的がなかなか達成されないというのが実情である。貧困削減目的の移民の場合は、本当に貧困な農家は貯蓄もなければ、新しい環境に適應する能力にも欠けているため、移住後にさらなる貧困を強いられる恐

れがある²⁰⁾。従って、移民を希望する農家は貧困農家ではなく、裕福な農家の場合が多い。任国英²¹⁾(2009)は、内蒙古自治区鄂爾多斯(オールドス)市の鄂托克(オトク)²²⁾旗を事例に生態移民政策の問題を指摘しており、移民住宅はすぐ利用できるような状態ではなく、農家が数万元を追加投資し付属施設を造らなければならないため、結果的に入居したのは経済状況のよい少数の農家と、生態移民と関係のない都市住民と外来の人たちだったという。

移民における土地配給の有無は、単に土地配給があるかどうかの違いではなく、実は対象農家をどこに移住させ、どのような生活手段を与えるかの問題である。土地配給のある移民は田舎から田舎へ、そして農業(農耕と牧畜)から農業へという転換を意味し、土地配給のない移民は田舎から都市へ、農業から第二次、三次産業へという転換を意味している。移民農家やその地域の事情に基づいて移住先と生活手段を用意することが重要で、単純に土地配給の有無を議論することは無意味であろう。

集団移民と分散移民の中でもいくつかの種類がある。対象農家を集団で移民させる場合は、1つの移住先に集中して移住させるか、複数の移住先に分散して移住させるかという選択肢に直面する。分散移民の場合は、複数の転出地の対象農家を1つの移住先に配置するか複数の移住先に配置するかという選択肢がある。まとめて移民させる場合は、転出地の生態環境を保護する目的を容易に達することができるうえ、管理しやすく、移民農家の間に新しいアイデンティティーが形成されやすいというメリットがある。分散して移民させる場合は、政策の影響範囲が広くなり、移民農家の要望に最大限に応じることができるというメリットがある。言い換えれば、集団移民がよいか分散移民がよいかという単純な議論ではなく、具体的な状況に基づいてどのような移民を選択すべきかという現実的な議論が求められている。

近距離移民と遠距離移民については、地元において移住させるか地元以外の地区において移住させるかの違いであると理解してよい。研究者の間では近距離移民を主張するものが多い。もちろん、近距離移民によって問題解決に至るならば、コストを低く抑えることができるが、遠距離移民をよぎなくされる場合が多い。そうであるならば、対象農家の事情をよく調査し、彼らに適した生活手段を企画した後に、移住の距離ではなく、その生活手段がもっとも実現可能である地区を転入地に選ぶというのが道筋ではなかろうか。

生態移民問題についてこれまで述べてきたような議論に始終しているのは実態を十分把握せずに、文献のみに頼った議論をしているにほかならない。

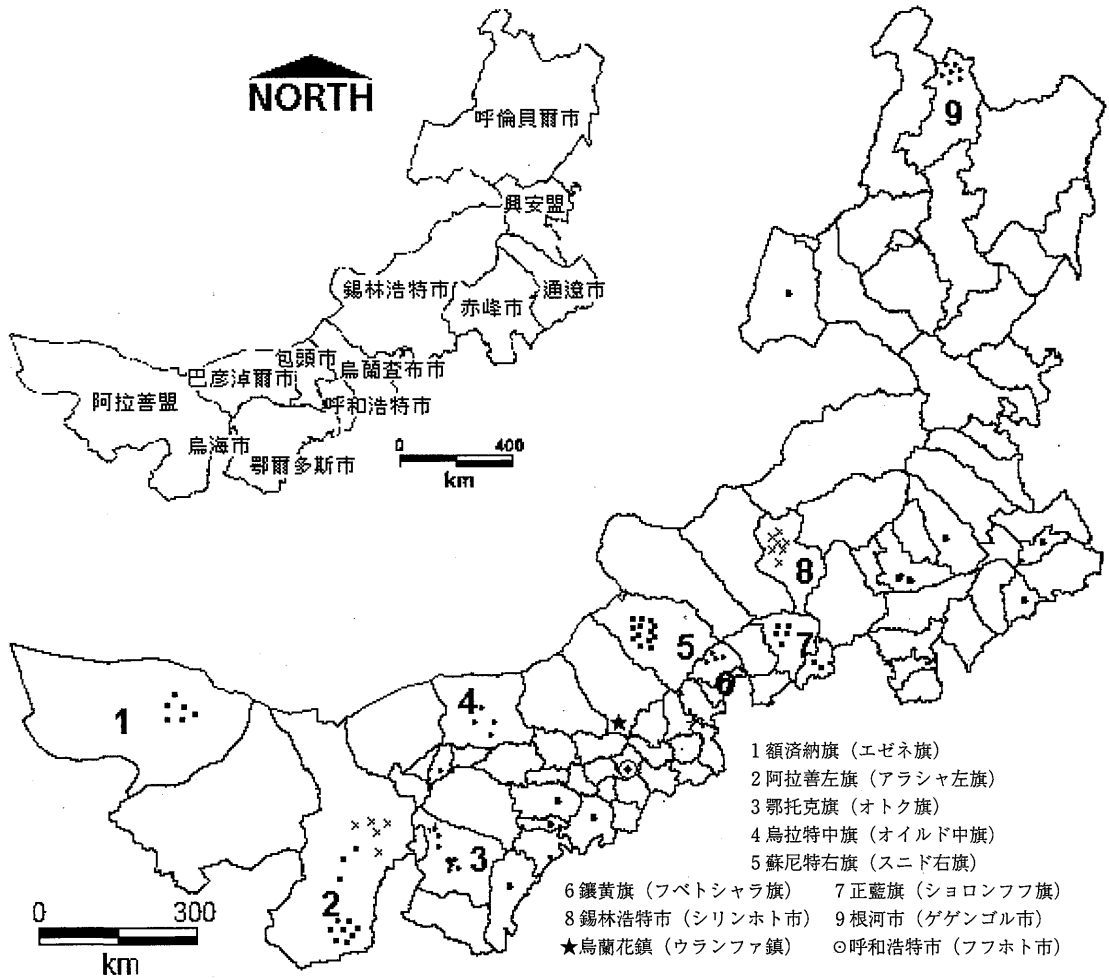
(3) 典型的な事例研究と多様な実態との齟齬冒頭で述べたように、「綱要」と「条例」によると、立地条件によって極めて貧困であり、退耕還林政策を実施するにあたって移民を強いられている少数の農家だけが移民の対象になるべきであり、この条件を満たす地区は生態移民の「適用地区」であるといえる。しかし、生態移民政策が貧困削減や生態保護の最も有効な政策であるかのようにマスメディアに報道されてからは、ほとんどの旗（県）において競争するかのように生態移民を実施するようになった。その多くは本来の意味での生態移民ではなく、「非適用地区」が多数を占めるようになった。従って、生態移民研究は「適用地区」と「非適用地区」の両方を踏まえたものでなければならない。

中国学術情報データベース (CNKI)²³⁾ に、2011年7月4日の時点において「内蒙古」というタイトルを入力し、「生態移民」をキーワードに絞り込むと、121件の論文が検索される。そのなかで、実態調査に基づいた、もしくは1つの盟（市）と旗（県）における生態移民を具体的にとりあげた論文は65件である。それに中国生態移民研究の代表的な2つの著作である小長谷ほか（2005）と色音ほか（2009）に収録された論文14件をたすと、

内モンゴルにおける生態移民の事例研究は合計79件になる。これらの論文を対象地域別に地図で示した（第2図）。

第2図にみるように、内モンゴルにおける生態移民事例研究は数少ないいくつかの旗（県）に集中している。そのなかで、根河（ゲゲンゴル）市における生態移民研究はエヴェンキ族の移民を対象にしており、本研究における生態移民の定義とは異なっている。中国最後の「狩猟部落」を都市へ移民させ、彼らに「現代的生活」を与えようとしたものであり、いわば民族政策として行われたものである。従って、内モンゴルにおける真の意味での生態移民事例研究はアラ善（アラシャ）盟の額濟納（エゼネ）旗とアラ善（アラシャ）左旗、錫林郭勒（シリシゴル）盟の蘇尼特（スニド）右旗、正藍（ショロンフフ）旗と鑲黃（フベトシャラ）旗、鄂爾多斯（オールドス）市の鄂托克（オトク）旗に集中しているといえよう。盟（市）レベルでは錫林郭勒（シリシゴル）盟とアラ善（アラシャ）盟が最も多く、第2図の「×」が示すのは地域の視点から生態移民を論じた研究であり、錫林郭勒（シリシゴル）盟において7件、アラ善（アラシャ）盟において5件があげられる。さらに、これらの研究はいくつかの生態移民村に集中している。具体的には、8件の論文がアラ善（アラシャ）左旗の李井灘（リジンタン）移民村を、5件の論文が正藍（ショロンフフ）旗の敖力克（オルク）移民村を、3件の論文が鄂托克（オトク）旗の棋盤井（キバンジン）移民村をそれぞれ研究対象にしている。内モンゴルのアラ善（アラシャ）盟、鄂爾多斯（オールドス）市と錫林郭勒（シリシゴル）盟は沙漠と砂地が最も多く、砂漠化が深刻であり、生態移民政策において「適用地区」であることがこうした集中の理由である。

しかし、内モンゴルでは72旗（県）において生態移民が実施されており²⁴⁾、むしろ「非適用地区」における生態移民のほうが多く、その実態も明らかにされていない。また、「非適用地区」の場合



第2図 地域別に見た内モンゴル生態移民の事例研究

Figure 2. Research Case Studies of Ecological Migration in Inner Mongolia by Individual Locales

注) 筆者 (BaTu) 作成。「●」は特定の生態移民区において実態調査を行った研究を指し、「×」は一つの盟(市)を対象にした研究である。いずれも生態移民研究においてとりあげられた頻度を示すものであり、具体的生態移民区を代表するものではない。

は、農家による移民の意欲が強くないうえ、社会における注目度も低いため、実施過程において不正行為が起りやすい。筆者 (BaTu) が2006年の8月に内モンゴル烏蘭査布(ウランチャブ)盟の四子王(ドルブド)旗において行った牧畜調査によると、烏蘭花(ウランファ)鎮の郊外に構えられた生態移民村に、最終的に入居した世帯の6割強が生態移民ではなかった。生態移民として計画された村には移民の必要がなかったうえ、郊外に移住すれば生業転換をよぎなくされ、不安定な生活が予測されるため、政府の働きかけに応じる

ものはなかった。政府は仕方なく、移民施設を住居として一般人に貸し出したのである²⁵⁾。このような事例は内モンゴル以外の地域でも同様に起きている。唐麗霞ほか(2009)は寧夏回族自治区と雲南省において生態移民の比較研究をしているが、調査対象の2つの移民村は両地域のなかで比較的裕福な、しかも交通状況のよい村であり、反動的に生態移民にもっとも適した村が対象にされなかったと指摘する。

(4)総合的な研究の必要性 生態移民研究には、多くの事例研究があり、これらの事例研究を踏ま

えて生態移民研究の動態をまとめた学術論文も少なくない。皮海峰・吳正宇²⁷⁾ (2008)、東梅²⁸⁾ (2008)、孟琳琳・包智明²⁹⁾ (2004)、劉小強・王立群³⁰⁾ (2008)などがそれである。これらの研究にみられる共通の特徴は、生態移民の定義と分類、生態移民政策の実効性と必要性、生態移民の戦略的意義、生態移民の課題と対策という論文構成になっており、生態移民の代表的な研究を紹介している点である。

現状のところ、中国生態移民研究の内容には以下の2つの点が欠けている。1つは補償に関する実践的な研究の不足である。生態移民は国の主導で行われている社会的事業であり、移民農家に対して適切な補償を与えて初めて実行可能となる。多くの研究者も補償制度や補償金に言及しており、補償金が低いというのが一般的見解である。例えば、包智明³¹⁾ (2006)は生態移民の補償金が不足し、貧困農家に生産規模を拡大する資金がない、移民区における貧富の格差が深化しているとし、補償金は住宅、施設といった固定資産の補償だけでなく、移民農家の生産面においても補償しなければならないと指摘する。生態移民における補償制度を正面から取り扱った論文としては李媛媛・馬軍³²⁾ (2009)がある。この論文では、錫林郭勒(シリングル)盟が定めた生態移民における補償金基準をとりあげ、いくつかの問題指摘を行っている。補償金基準の随意性が大きい、基準があってもその通りに全額支払われない、牧畜民に補償金基準についての情報がなく、不満があっても訴えるところがない、と指摘する。さらに、補償金の多少を決める根拠に、移民によって発生する費用、移民にあたっての損失、時間、体力等の消耗、新しい環境に慣れるまでの精神的ストレスなどをあげている。金湛³³⁾ (2010)は錫林郭勒(シリングル)盟蘇尼特(スニド)右旗において実施された生態移民における優遇政策と年金制度を詳細に分析し、その特徴を、経済的強者を支援し一部の弱者を保護し、残りの中間層を放置するものであると指摘する。補償問題についてさまざまな問題指摘がある

が、どのような補償制度が合理的で、どの程度の補償金を与えるべきかについて専門に取り扱った研究はまだない。

もう1つは追跡調査の欠落である。移民農家は生活変容を余儀なくされる。それゆえ、生態移民の実施側にとっては移民農家にどのような生活手段を与えるかが最も重要なことであるが、生活手段の選択に成功したかどうかを短期間において判断することは困難である。移民農家はその新しい生活技能を完全に身につけて、しかもそれによって生活が成り立ち、同時に自然災害や市場変化に遭遇した場合にも対応できるような、ある程度の貯蓄や社会ネットワークができて初めて成功したといえる。これには数年の期間を要するため、生態移民研究では、それぞれの事例において追跡調査を行うことも求められる。しかし、今までの生態移民研究には追跡調査がまったく見られない。

III 生態移民政策における外部体制

制度が整備されてはじめて、生態移民政策がスムーズに行える。現段階の制度が効率的か否かを判断するには、ミクロの視点から各地域の事例を捉えたうえで、マクロ的な視点から理論的に総括する必要がある。生態移民が正式に推進された10の省のなかで、移民農家の規模が大きかったのは甘粛省、寧夏回族自治区、内モンゴル自治区である。これらの地域では、それぞれの立地条件が異なり、対象農家の生活手段も、移民先の経済的文化的環境も異なる。生態移民政策の保障として設けられる制度は、このような多様性にも対応できなければならない。

(1) 諸制度の整備 各地において実施されている生態移民を概観すると、制度的整備がいまだに不十分であるといえる。大きくは3つの問題に分けて論じることができる。

1つは、生態移民政策の実施プロセスが非合理的であるといえることができる。現状では、市(盟)政府が生態移民を総合的に把握し、県(旗)

政府に具体案を出してもらい、それを省（自治区）に提出する。生態移民の専用資金が各行政レベルを通じて、県政府に渡った後に、提出した具体案に従い実行段階に移る、というプロセスになっている。このようなプロセスにはいくつかの問題点を指摘できる。

まず、県（旗）政府が生態移民の具体案を出し、それを盟（市）政府が最初に審査し、自治区（省）政府が最終決定をするという仕組みだが、審査は多数の予備案件の中から比較して選択するわけでもなければ、現地視察によって決定されるわけでもない。中央政府の生態移民に関する意見や指導方針のなかでは貧困削減と生態保護が強調されているが、地方政府は業績事業を優先的に考える。また、生態移民の企画及び実施は旗（県）の行政によって行われるが、資金は中央政府から自治区（省）政府へ、自治区政府から盟（市）政府へ割り当てられ、旗政府はその資本規模において生態移民を企画する。すなわち、旗政府の企画によって資本を割り当てるのではなく、割り当てられた資本規模に基づいて生態移民を企画するという仕組みになっており、順序が転倒している。そして、国からの生態移民の資金規模が大きくなるにつれて、各旗（県）政府はあらゆるコネを利用して、盟（市）が割り当てられた資本をできるだけ多く受け取ろうとする。このいずれもが、結果的に生態移民専用資金の非効率性をまねき、移民を必須とする地区が逆に対象に選ばれないという現象を引き起こす。これが「非適用地区」の生態移民が「適用地区」の生態移民より多い原因である。

2つ目は、専門家チームによる事前調査及び論証、実施者とは別の行政組織による実施過程の監督、専門家チームによる事後評価が制度化されていないことである。生態移民に関する中央政府の指導方針は2001年に国家發改委によって公布された「貧困削減目的の試行的移民プロジェクトに関する国家發改委の意見」に記され、各省（自治区）がこれに基づいてそれぞれの「意見」を発表して

いる。しかし、生態移民事業の法的根拠となるこの文書では、生態移民における事前調査、実行過程の監督、事後評価に関して全く言及されておらず、それを反映して、各省（自治区）が発表した「意見」のなかにも十分強調されていない。例えば、内蒙古自治区が2001年に発表した「生態移民及び貧困削減目的の試行的移民プロジェクトに関する意見」には、審査前に専門機構による生態移民具体案の論証を要すると書いてあるだけで、事前調査、実行過程の監督、事後評価の主体がどの部門で、どのような手順で行うかについては全く触れられていない。2009年になって、財政庁と貧困扶助事務局が共同で発表した「内蒙古自治区における移民項目資金管理に関する臨時方法」においてはじめて、生態移民事業の企画、論証、審査の手順等について触れている。しかし、この管理方法のなかでも各行政レベルの責任や権利を明示しておらず、生態移民の企画から、実行性の論証、実施過程の監督、事後評価までが県レベルの行政によって担われ、監督管理部門としての独立性に欠ける。

生態移民事業は、その移民行為が転出地と転入地の住民に直接的な影響を与え、その効果は対象地域のみならず、中国全体ひいては他の国々にも波及しうる。これだけ重要な事業であるにもかかわらず、基本制度が整備されていないというのは重大な欠陥である。生態移民事業は、西部大開発プロジェクトの補助投資として、また退耕還林政策の補助策として登場した政策であり、実行から監督の主導権を地方行政に任せたことがその大きな要因である。

また、中国では平均主義が根深く、生態移民事業は生態が脆弱で貧困人口が集中している西部地域を対象とした政策ではあるが、中央から地方へ、さらに省から市へ、市から県へという順序で実施されるので、中央政府からの資金を平均的に割り当てることがコストが低くて済む。市政府には事前調査と事後評価を行う根拠も必要もない以上、

各県に対して平均的に資金を割り当て、効率化を図ろうとする。仮に中央政府及び省政府が組織した専門家チームによって事前調査と事後評価が行われるようになれば、地方政府は生態移民事業の決定権を失うことになるので、誰も事前調査と事後評価の必要性を主張しない。すなわち、制度の不備が平均主義を蔓延させ、平均主義が制度の整備を妨害しているといえる。

さらに追及すれば、中国特有の人脈社会が平均主義の温床となっているといえる。上から下への直線的行政管理体制のもとでは、各レベルの行政がその上位行政と常に人脈的繋がりをもっている。県政府は生態移民の資金をできるだけ多く受け取ろうとし、人脈を利用する。これに対して、市政府はすべての県政府の申し出に応じなければならないため、各県に対して平均的に割り当てるのが全員を納得させる唯一の方法となる。

3つ目は、補償制度が整備されていないことである。事例研究にみる限りでは、各地域の補償金に大きな差はなく、同一の基準があるかのように思われるが、それは各地域が相互に参照されているからであり、何らかの理論に基づいて算出された結果ではない。では、生態移民に対してどのぐらいの補償金を与え、何を根拠にその基準を定めるべきであろうか。生態移民政策は社会的事業であるから、移民において被った損失を全額補償し、最低限の居住施設や生産施設を無料で提供するのが当然であり、それ以上を希望する場合には農家の自己負担にするのが望ましい。新しい生活手段によって移民前の生活水準が保たれない場合は生活補助を行う。また移住前に極めて貧困だった農家に対して、移住後の生活水準が貧困線に達しない場合は生活補助を行う。移住後には、精神的ストレスや生活面における様々な不便が生じ、生活支出の増加が予測されるので、生活が安定するまで経済的援助を行う。そのほかに、新しい生活手段に設備投資が必要で、農家が自分で出資できない場合は金融面において援助を行うことや、移民

農家の文化的需要を満たすことも求められる。

しかし、生態移民の現状をみると、自主移民（正確には政府誘導による移民）に対する補償金が強制移民に対しての補償金より低くなっている。自主移民の場合でも、政府が計画し、施設を造り新しい生活手段を用意しており、決して農家による勝手な移民ではない。補償金の多少を決める基準は、移住における農家の直接損失、移民による支出の増加、新住宅や生産への投資に対する補償、および生活が安定するまでの生活援助に関わっており、自主移民か強制移民かには関係しない。要するに、閻秋源・包智明³⁴⁾（2009）が指摘するように、生態移民事業において自主移民を原則とすることは、一方では農家の意思と権利の尊重であり、他方ではある種の責任の回避でもある。

（2）目的からの逸脱 生態移民は生態を保護するための社会的事業によって生じる移民である。しかし、政策が実施されていくうちに、貧困削減や城鎮化等の異なった目的に拡大使用されていった。そのため、本来の生態保護の目的が達成されなかつた³⁵⁾うえ、新たに貧困人口を生み出す結果となった³⁶⁾。また、これらの移民は、戸籍上は都市住民になったが、都市部において生活が安定したわけでないので、数字であらわされる都市化率だけが上昇したに過ぎない。実態調査に基づいた事例研究において、一般に成功したと認められているのは、国が大量の投資を行い、耕地を開拓して新しく作り上げられたアラ善（アラシヤ）盟の李井灘（リジンタン）移民村だけである。

生態移民政策がその本来の目的から逸脱していったことの責任は中央政府にある。最初から生態移民政策の対象を特定しなかつた責任と、地方からの別目的の生態移民企画を認めた責任のほかに、地方政府への監督を怠った責任が指摘される。

生態移民事業に対して、中央政府と省政府はそれぞれ指導方針を出している。国の指導方針は以下の6点である。(1)貧困削減と生態保護を結合すること、(2)農家が自ら志願すること、(3)統一して

企画し、政策保障を与えること、(4)移民先の開発を終えてから移住させること、(5)立地条件に基づき、効率的であること、(6)能力に応じ、順序を追って一步一步進めること。

省政府の指導方針はその地域の状況によって異なる。内モンゴルの場合は3つの原則に6つの「結合」をとりあげている。3つの原則とは、(1)政策的に誘導し農家が自ら志願すること、(2)移民方式の多様性と円滑性を保ち、効率的であること、(3)同様の基準に従い、合理的に配置し、近距離において積極的に促進すること、である。6つの「結合」とは、(1)産業構造の調整と結び付けて移民を実施すること、(2)「³⁷⁾徹郷並鎮」と城鎮化政策と結びつけて移民を実施すること、(3)「五通」(道路、電気、ケーブルテレビ、固定電話、水道)のインフラ整備と結び付けて実施すること、(4)公共事業と結び付けて実施すること、(5)「住宅改善」プロジェクトと結び付けて実施すること、(6)生態建設と結び付けて実施すること、などである。

その他の省も、中央政府の指導方針に従う形で、地元の都合に合わせて、異なる指導方針を出している。だが、生態移民を何らかの社会事業と結び付けて行い、複数の目的を同時に達せようとしている点では共通している。一見すると、国からの資金を効率的に利用しようとした賢明なやり方のようにみえるかもしれない。しかし、このようなやり方では本来の生態移民の目的を歪めてしまう可能性がある。

近年、経済と環境の両立を図る「持続的発展」が国際的に注目されている。「持続的発展」にかかわる政策を、その目的によって大きく振興政策と防止政策に分類するとすれば、20世紀90年代半ば以降に中国で活発に議論されている農業産業化政策及び産業構造調整政策は前者に属し、過放牧となっている地域において放牧を禁止するという「禁牧」³⁸⁾政策及び生態移民政策は後者に分類されよう。通常は、両者が互いに矛盾する性格をもつため、1つの政策においてそれを実施する現実的

必要性と実施してよいという理論的根拠を示さなければならない。では、「禁牧」政策と生態移民政策はどうだろうか。内モンゴルでは、砂漠化が依然として深刻であり、砂漠化の主な原因とされる過放牧と過度な開墾にまだ歯止めがかけられていないなかで、上述の防止政策は必要であろう。問題はそれを実施してよいか否かである。振り返ってみると、内モンゴルでは「禁牧」政策を実施するにあたって、牧畜農家に舎飼経営をさせ、集約的な肥育をはしらに肉産業を発展させようとした。今回の場合は、生態移民を行うと同時に、移民農家に酪農経営をさせ、内モンゴルの乳産業を発展させようという思惑があったと思われる。1つの防止政策にもう1つの振興政策を合わせて実施しようとしたのである。これはつまり、補助策として登場した振興政策を通じて、上述の防止政策の実施に向けた理論的根拠を示そうとしたといえる。しかし、「禁牧」された農家による舎飼経営が全く普及しなかったことと、移民農家による酪農経営の一部が破綻し、ほとんどの農家が貧困生活を強いられ、乳牛購入のためのローンを未だに返済できていないことを考えれば、これらの振興政策は失敗したといえよう。さらに言えば、「禁牧」政策と生態移民政策は理論的根拠に欠けていたといえることができる。

防止政策に振興政策を合わせて実施する場合は、振興政策によって目的に達するための手段、すなわち移民農家をどこに移住させ、どのような生活手段を与えるかが限定されることになる。移民農家が選択しうる移住先や生活手段が限定されると、将来における移民農家のリスクが高くなる。例えば、内モンゴルでは城鎮化を促す目的で郊外に移住施設を造ったところがあるが、対象農家がサービス産業に従事する能力がないといって移住を拒否したため、最終的に入居したのはほとんど生態移民ではなかった。

そもそも、移民農家は弱者で、「被害者」であるにもかかわらず、彼らの生活を優先せず、産業

調整等の政策目的を実現するための道具として利用することは道徳に反する。このような方針を打ち出し、それを実行に移したのは地方政府であるが、中央政府にも監督の責任が問われて然るべきであろう。

IV 生態移民政策における内部体制

社会的事業において、制度の設計は通常はその実行過程における不正行為を防ぐ役割を果たす。社会的事業は大勢の人によって推進されるため、彼らの積極性を引き出し、そのノウハウを十分に活用することがより重要となる。

(1) 合意形成の必要性 社会的事業として生態移民政策を促進するにあたり、生態移民に対する正しい認識を社会の中に形成し、行政側や学術界において生態移民についての上位理念を確立することは、国家プロジェクトとして成功させるための社会的保障となる。環境悪化を防ぎ生態や文化遺産を保護する目的での生態移民において、移民農家は公共事業の犠牲者であり、直接的な「被害者」であるといえる。貧困削減目的での生態移民では、移民農家は政策の受益者ではあるが、立地条件が極めて悪い地域で、国からの公共サービスを十分受けることもできず、長期間にわたって貧困生活を強いられてきたことを考えると、彼らもまた「被害者」であったといえる。従って、生態移民の実施にあたっては、移民農家の各種の権利を十分保障することが前提条件であり、そのためには人文主義を原則とすべきである。また、移民農家は故郷を離れ、生活手段の変化を余儀なくされるので、社会的視点から見れば弱者といえる。生態移民事業において、制度が整備され、実施過程における人為的不正行為が防げたとしても、個人能力の差や市場変動のリスクによって、新しい生活手段の選択に必ずしも成功するとは限らない。従って、生態移民政策の実施にあたっては、社会全体で生態移民を一定の期間にわたり支援することが基礎条件となり、これをもう1つの原則とし

なければならない。

生態移民政策を成功させるためには社会的な合意形成が不可欠である。

(2) 当事者の立場の強化 生態移民政策は社会全体で推進していくべきだが、移民農家の行政に対する協力、新しい環境に早く慣れようとする努力も欠かせない。農家の事情をよく分析し、農家の要望をよく聞いたうえで、政策の企画、実施、監督の全過程において移民農家を参加させる、いわゆる参加型発展モデルを推進すべきである。生態移民事業において、政府はそれを企画、実施する立場にあり、移民農家は一方的な政策の受け手状態に置かれ、両者の間にある種の競合関係が存在する。移民対象になる農家は貧困で、都市部からかけ離れたところで生活している場合が多く、政府との競合関係において常に不利な立場に置かれる。このような状況下では、いくら参加型発展モデルであっても、移民農家の声がどこまで届くかは疑問である。従って、生態移民の実施にあたって、移民農家を参加させると同時に、彼らの自主組織も奨励すべきである。しかし、これまでの数多くの生態移民の事例のなかで、移民農家が自主的に組織化した成功例はないといえる。管見のかぎりでは、移民農家の自主組織に言及した研究としてはアラタ³⁹⁾ (2005) だけである。当研究によると、内モンゴル自治区鑲黄(フベトシャラ)旗から呼和浩特(フフホト)市近郊に移住した移民村では、移住した直後に「牧民協会」が組織されたものの、実際に運営することはなかったという。移住先での新しいアイデンティティーの形成に、政府等の外部からの援助が得られなかったことが主な原因だったと思われる。当事者の立場を強化できるよう支援する必要があるだろう。

V おわりに

中国が生態移民を実施してから10年が経過した。この10年間に、大量の資金を投入し、300万強の人口を移民させた⁴⁰⁾。生態移民事業は21世紀の中国

における大きな出来事である。各地域で行われた数々の生態移民がマスメディアに報道されており、そのほとんどが、生態が回復すると同時に移民農家が豊かな生活を手に入れたという誰からみても喜ばしいニュースである。これとは対照的に、生態移民の事例研究においては、多くの問題点が指摘されており、さまざまな生態移民の実態が存在するなかで、生態保護と貧困削減をその主たる目的としてみれば、中国生態移民政策は決して成功したとはいえない。

本論文では、研究、政策という2つの側面において分析を進めてきた。研究面については、中国生態移民研究はまだ初期段階にあるといえる。今後は補償に関する実践的な研究を補い、追跡調査を重ねつつ、多様な事例を多角的な側面から共有する総合研究が求められる。

政策面においては、外部体制と内部体制という枠組みにおいて生態移民政策の課題を提示した。生態移民研究の目的は当政策の実施状況を的確に把握し、その実態を明らかにしたうえで政策の評価を行い、さらに政策の課題を指摘し、その解決方法を見つけ出すことである。それゆえ、研究の課題は政策の課題を内包するものである。政策の課題には政策の目指すところが正義かどうか、それに達成するための方法と手順が合理的か否か、その方法と手順を保障する制度が整備されているかどうか、という内容を含む。本論での分析に基づく今後の政策提言として、以下の3点をあげておきたい。

まず、生態移民政策を保障する制度の整備が求められる。具体的には、生態移民事業は旗(県)政府が企画し、自治区(省)政府が現地調査に基づいて移民の必要性和実効性を論証し、企画の採否を決め、それに必要な資本を割り当てる、というプロセスでなければならない。そして全過程を事前調査、実行過程の監督、事後評価の3段階に分ける。事前調査と事後評価は、行政とは別に専門チームを作り、科学的根拠に基づいて、転出

地、転入地、対象農家、生活手段を認定し、同一の基準によって、移住後の状況を総合評価する。実施過程の監督は行政が行うが、実施者とは別の組織にする。また、法律や条例等によって、移民農家の利益を保障し、実施者としての地方行政の責任や権利を規定する。これらの措置は、生態移民事業にとって外部体制といえる。

次に、生態移民事業を正しく認識すること、すなわち正しい上位理念をもつことが必要である。重要なポイントとして2点あげられる。第1に、移民農家を被害者とみなし、人文主義に立ち、移民の利益を確保することを前提条件とすること。第2に、移民農家を弱者とみなし、社会全体でもって、生態移民事業を進めることを基礎条件とすることである。

そして、行政と移民農家間の協力体制を作り上げると同時に移民農家に生態移民の企画、監督、評価の全過程への参加を呼び掛け、さらに移民農家の自主的な組織化を促進する。

後者の2つ、すなわち上位理念をもつことと、行政と移民農家間の協力体制や移民農家による自主組織は共に生態移民事業における内部体制といえる。

このように、合理的な外部体制と効率的な内部体制が政策の執行を保障するならば、生態移民政策は成功するであろう。ここでもう1つ注意しなくてはならないのが、現状では生態移民の実施と生態移民の研究がかけ離れており、研究の成果が政策の執行にまったく反映されていないことである。これは、生態移民政策の実行主体である市レベルでは、行政と大学等の研究機関との連携が少ないうえ、行政が学界の動きを把握し、それを政策設計にとりいれていくという仕組みになっていないからである。しかし、先に指摘したように、市の企画が最終的に専門家チームによって論証され、実行に至る仕組みであれば、研究の成果が直ちに政策の執行に反映されるであろう。また、国の立場から見れば、あらゆるプロジェクトにおける資

金は国民から徴収した税金であり、その規模も限られており、それを効率的に利用することが第一原則となる。自治区、各省においては地方保護主義が生態移民事業に強く影響するため、事業執行の決定権を中央政府が自ら握る必要がある。すなわち、専門家チームは中央政府が組織し、各地域に派遣するという形をとるほうがよいだろう。

残された課題は、どのような保障制度でもって、生態移民に対してどの程度の補償金を与えるのが合理的かということである。今後も引き続き注目していきたい。

〔謝辞〕 本稿は、中華人民共和国教育部「留学回国人員科研啓動基金」の助成を受けて行われた『北方農牧交錯帯畜産業可持続發展的技術体系と組織体系』ならびに日本学術振興会科学研究費補助金（基盤研究(B)）「中国の地方政府における環境法政策の執行と環境ガバナンスの向上に関する研究」（代表者、北川秀樹）の成果の一部である。記して感謝する。

（巴圖 中国・内モンゴル大学経済管理学院）

（小長谷有紀 日本・国立民族学博物館）

注

- 1) 国の主導で1つの政策及びプロジェクトを実施する場合に、法律や制度を設けることによって、実施過程における人為的不正行為を防ぐことが一般的である。ここでは外部体制と呼ぶことにする。しかし、ある政策やプロジェクトの実施が多くの農家とかかわり、農家の生業に影響を与える場合に、当該政策（プロジェクト）に対する正しい認識を社会の中で形成し、農家の参加を呼びかけ、さらに農家の自主組織を奨励することも求められる。これを内部体制と呼ぶことにする。
- 2) 西部大開発戦略とは東部沿海地区と内陸西部地区の経済格差を縮小させる目的で中華人民共和国国務院によって実施された開発政策であり、2000年3月の全国人民代表大会で正式に決定された。中国の第10回五カ年計画と第11回五カ年計画によって推進されている。
- 3) 2004年に行われた中国共産党第16回中央委員会第4次全会において提起された各階層間で調和のとれた社会を目指すというスローガンのことである。
- 4) http://www.jlstnet.net/html/kjgl/kpyd/kpzp/page/homepage_show21551.htm 2011年11月7日閲覧。
- 5) 北川秀樹編著『中国の環境問題と法・政策—東アジアの持続可能な発展に向けて』法律文化社、2008。
- 6) 退耕還林（還草）とは急傾斜地や砂漠化しやすい半乾燥地に開かれた耕地における無理な耕作をやめて（退耕）、土地を本来の森林や草地に戻すという宗旨の環境政策であり、1999年に試行し、2002年から本格的に促進された。
- 7) 退牧還草とは西部大開発戦略の1つの具体的措置として提起された、草原の退化が深刻である地域における放牧をやめさせ、土地を本来の草地に戻すという宗旨の環境政策である。2003年から正式に実施された。
- 8) 張蕾・Bennett, J. 等『中国退耕還林政策成本效益分析』経済科学出版社、2008。
- 9) 国務院によって公布された「2003年の退牧還草任務に関する通知」と農業省によって2005年に公布された「退牧還草プロジェクトの実施及び管理に関する意見」に基づく。
- 10) 常艶「關於西部地区生態移民的安置条件和能力分析」開發研究134-1、2008、112-115頁。
- 11) 中央政府及び自治区（省）政府が公布した生態移民に関する「実施方法」では、中央政府と地方政府が負担する割合について具体的に定めておらず、各地域の実施状況からみると、おおよそ中央政府が3分の2を負担している。
- 12) 小長谷有紀・シンジルト・中尾正義編『中国の環境政策—生態移民』昭和堂、2005。
- 13) 前掲5)。
- 14) 色音・張繼焦主編『生態移民的環境社会学研究』民族出版社、2009。
- 15) 張小明『西部地区生態移民研究』西北農林科技大学博士論文、2008。
- 16) 荀麗麗『失序の自然—一個草原社区的生態、権力と道德』中央民族大学博士論文、2009。
- 17) 閻秋源「社区的「位育」—對內蒙古一個生態移民社区的实地研究」中央民族大学博士論文、2010。
- 18) 都市化と同様に使う場合が多いが、農村部の人口が都市部の人口に転換するという一般的意味と、中小規模の都市を増やす（或いはその規模を拡大させる）という政策的意味合いもつため、ここでは中国語の表現を用い、「城鎮化」とする。
- 19) ここで定義した生態移民とは、中国においてある特殊な時期に社会的事業として行われた移民行為とその人々のことを指しており、歴史的かつ地域的な概念と理解してよい。すなわち、生態移民の実態に基づいて、そしてその政策の議論に合わせる形で定義したものであり、嚴重な意味での概念ではない。そもそも生態移民は、包智明（2006）で定義したように、自然環境の悪化によって移民を余儀なくされた、あるいは生態環境を保護する目的での移民行為とその人々のことである。
- 20) 巴圖「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、2007、27-50頁。
- 21) 任国英「淺議內蒙古鄂托克旗生態移民問題」前掲14)の198-213頁。
- 22) 旗とは内モンゴルの牧畜地域における県レベルの行政単位、その下位単位に蘇木とガチャがあり、それぞれ農耕地の郷と村に当たる。蘇木と郷の人口が一定の規模に達すると、鎮という行政単位に再編される。
- 23) 中国学術情報データベース（CNKI）は中国における総合的な学術情報データベースで、ここでは学術雑誌、博士学位論文、修士学位論文、重要学術会議論文を対象に検索したものである。アドレス：www.cnki.net。
- 24) 王瑞娟「內蒙古生態移民政策執行研究」蘭州大学修

- 士学位論文, 2009。
- 25) 前掲20) 42頁。
- 26) 唐麗霞・林志斌・李小雲「誰遷移了—自願移民的搬遷對象特徵和原因分析」前掲14) の344-364頁。
- 27) 皮海峰・吳正宇「近年來生態移民研究述評」三峽大學學報(人文社會科學版) 30-1, 2008, 14-17頁。
- 28) 東梅「北方農牧交錯帶生態移民研究述評」農業科學研究29-4, 2008, 87-89頁。
- 29) 孟琳琳・包智明「生態移民研究綜述」中央民族大學學報(哲學社會科學版) 31-6, 2004, 48-52頁。
- 30) 劉小強・王立群「國內生態移民研究文獻評述」生態環境1, 2008, 395-399頁。
- 31) 包智明「關於生態移民的定義, 分類及若干問題」中央民族大學學報(哲學社會科學版) 33-1, 2006, 27-31頁。
- 32) 李媛媛・馬軍「內蒙古牧區生態移民補償機制的合理化研究」鄉鎮經濟11, 2009, 72-75頁。
- 33) 金湛「內蒙古自治區における「生態移民」政策の内容と執行—牧畜農家の家計經濟へ及ぼす影響の視点から」アジア經濟51-1, 2010, 31-47頁。
- 34) 閻秋源・包智明「生態移民中的社區構建—棋盤井生態移民區案例研究」前掲14) の214-239頁。
- 35) (1)初春霞・孟慧君「生態移民與內蒙古經濟可持續發展」農業現代化研究27-2, 2006, 104-109頁, (2)葛根高娃「關於內蒙古牧區生態移民政策的探討」學習與探索164, 2006, 61-64頁, (3)スエー「「生態移民」による新たな草原開拓—內蒙古自治區シリンゴル盟鑾黃旗における牧畜民の事例から」前掲12) の77-96頁。
- 36) 兒玉香菜子「「生態移民」による地下水資源の危機—內蒙古自治區アラシャ盟エゼネ旗における牧畜民の事例から」前掲12) の56-76頁; 劉學敏「西部地區生態移民的効果與問題探討」中國農村經濟4, 2002。
- 37) 「撤鄉並鎮」とはいくつかの郷を合併し鎮に再編するという行政改革のことを指す。
- 38) 「禁牧」とは退牧還草政策の具體策の1つである。退牧還草政策は, 最初は季節的な退牧, 半年間の退牧, 前年に渡る禁牧という内容だったが, 実施されていくうちに「禁牧」「休牧」と「輪牧」に変わっていった。「禁牧」とは1年を通して放牧を禁止すること, 「休牧」とは季節的に放牧を禁止すること, 「輪牧」とは放牧地をいくつかの單位に区切り, 順序を追って利用することを指す。
- 39) アラタ「「生態移民」における住民の文化的受容—內蒙古自治區錫林郭勒盟鑾黃旗における事例から」前掲12) の221-245頁。
- 40) 前掲10) 114-115頁。2001年から2006年までの移民人口は143.6万である。2006年から2010年まで, 中央政府は150万移民規模の予算をしたが, 各地の移民計画は241.6万人に達した。従って, 2010年までの移民規模は300万人を超えていると予測される。

Implementation and Challenges of Ecological Migration as Environmental Policy in China's Inner Mongolia

BA Tu

School of Economics and Management, Inner Mongolia University

KONAGAYA Yuki

National Museum of Ethnology, Japan

Abstract: In China 10 years have passed since the national project of Ecological Migration started officially in 2001. Ecological Migration as an Environmental Policy is based on 2 sets of regulations: One is the Program for Rural Development in China (2001-2010), and the other is the Conversion of Cropland to Forest Regulations. According to these regulations, the targets for Ecological Migration Policy are areas that are extremely poor because of the paucity of the natural environment, and very fragile lands where human habitation would make the land condition worse. Also included are designated areas such as natural or cultural heritage sites. In actuality, a wide diversity of cases have been implemented. However, no research has clarified these diversities. Now, as of 2010, some administrators have recognized that these projects have already ended. With the termination of these policies, it is all the more important to do after-surveys and assessments. Towards that end, in this article the authors, based on their own field work and a literature survey of typical case studies, point out the challenges of policy and research on ecological migration in China.

Key words: Ecological Migration, Conversion Program of Cropland to Forest, Inner Mongolia, Western Region in China, Urbanization