

## 内モンゴル地方政府による放牧介入政策の一事例

尾 崎 孝 宏

### 1. はじめに

現在、内モンゴルでは「草畜平衡」「禁牧」「生態移民」など、牧畜民の野外での放牧を抑制するような各種の政策が実施されている。それらは本来、草原の砂漠化などの環境対策として導入されたものであるが、こうした政策を実施する地方政府においては、実際には必ずしも環境対策としてではなく、貧困対策や観光振興などの手段として実施されていることが研究者によって指摘されている（例. ネメフジャルガル2006、図雅・孟淑紅・文明2011）。

しかし、地方政府によるこうした政策の実施実態に関して、特定地域で施行されている制度の根拠となる規則文書レベルまで立ち入って紹介したり検討したりしている事例研究は乏しいのが現状である。例外的に生態移民に関しては、牧畜民をコミュニティごと別の場所、しかも多くは定住地域へ移住させるという社会的インパクトの大きさをゆえ、政策実施直後より研究者の注目を集め、日本でも小長谷らによる研究報告書が書かれているが（小長谷・シンジルト・中尾（編）2005）、禁牧に関しては内モンゴル出身の研究者が断片的に言及しているにとどまり（例. ネメフジャルガル2006、巴圖・小長谷2012、ソドスチン（蘇德斯琴）他2005）、禁牧を中心的テーマとする事例研究は拙論（尾崎2011）がわずかに挙げられるのみである。

さらに草畜平衡に関しては、先行研究が存在しないのみならず、中国のウェブサイトでも地方政府、特に旗・県レベルの地方政府が公布する関連政策の文書がほとんど公開されておらず、上記のいずれの点においても禁牧以上に解明されていないのが実態である。しかし、政府の大規模な予算措置や代替地の確保が必要な生態移民と比較して、禁牧や草畜平衡は、政策の実施可能な面的広がりという点では圧倒的に大規模な実施が可能であり、さらに禁牧に対して相対的に補助金の安い<sup>1</sup>草畜平衡は、最も容易に実施可能な放牧介入政策であるといえる。そして後述するように、実際の政策実施の局面においても、禁牧が実施されない牧畜地域は全て草畜平衡の対象となる、とされているように、もはや草畜平衡は内モンゴルの牧地全体を覆い尽くす政策として存在しているのである。

なお草畜平衡とは、ある面積の牧地がどれだけの家畜を養うことができるか、という牧養力の発想を背景に持つ政策である。これは一見きわめて自然科学的な概念のように思われるが、当の自然科学においては、牧養力の算出の前提となっている均衡的なエコシステムが乾燥地においては年変動の大きさをゆえに成立せず、そのため牧養力を正しく算定できないという批判が存在する（上村2013:602-604）。こうした乾燥地のエコシステムは非均衡的（non-equilibrium）と呼ばれ、非均衡的なエコシステムが出現する閾値に関しては必ずしも統一的な見解は存在しないものの、たとえば年

<sup>1</sup> 2013年に筆者が内モンゴル自治区四子王旗で行った聞き取り調査によれば、禁牧の補助金が1ムー（1/15ヘクタール）あたり5元であったのに対し、草畜平衡の補助金は1ムーあたり1.2元であった。

間降水量の変動係数30%を閾値とみなした場合、D.スニース (Sneath) の作成した地図からは内モンゴル自治区の西半分、大まかには東スニ旗からチャハル右翼前旗を結んだ線の西側が非均衡的となることが読み取れる (Sneath 1999:270-271)。

つまり草畜平衡は自然科学的な根拠も薄弱な政策であり、同様に生態移民や禁牧についても、本来の目的であるはずの環境保護に関しては成果が挙がっていない、というバト (巴圖) らの批判が存在する (巴圖・小長谷 2012:49-51)。そして、本論でこれらを環境政策ではなく、放牧介入政策と呼んでいる理由もこの点に由来している。しかし、こうした政策の抱えている本来の目的との齟齬とは無関係に、現場の牧畜民にとっては彼らの牧畜戦略に大きな影響を及ぼしている要素であることは否定しがたい事実である。

また、こうした放牧介入政策に関する規則類あるいは実際の政策施行の力点が、国家中央から末端のソム郷鎮レベルに至る行政上の階層によって均等でないことは、すでに生態移民に関して中村 (2005:279-285) が指摘している。これらは各階層の当事者たちの興味関心を反映しており、上述した先行研究でもすでにそうした傾向が示唆されている禁牧はもとより、草畜平衡に関しても同様であることが容易に想像される。そして本論が試みるのは、まさにそうした行政上の階層に応じて異なる興味関心を反映したと思われる、末端に近い地方政府の2階層における規則文書の対比であり、そこから各階層の地方政府の興味関心を示したい。またさらに、規則文書と筆者が個別牧畜民世帯での聞き取り調査によって得たデータとの簡単な対照により、当該制度の末端レベルにおける実施実態との異同に関する基本的な見通しを示したい。

本論で取り上げる事例は、内モンゴル中部の地区レベルの行政単位であるウランチャブ市政府の公布した「烏蘭察布市草畜平衡実施弁法 (試行)」と、ウランチャブ市西北部に位置する旗県レベルの行政単位である四子王旗政府の公布した「四子王旗禁牧与草畜平衡実施弁法」である。四子王旗は筆者が2009年から2014年にわたり、数回の現地調査を行っている地域であり、四子王旗の公布した「四子王旗禁牧与草畜平衡実施弁法」の本文は、2011年2月の現地調査時に旗政府から入手したものである。

一方、ウランチャブ市の公布した文書はインターネット上で公開されていたものを入手したが<sup>2</sup>、前述したように、現状としては「草畜平衡」に関する地方政府の政策文書が公開されている稀な事例に属する。なお、インターネット上に公開されていた文書は正確には「ウランチャブ市人民政府が『烏蘭察布市草畜平衡実施弁法』を印刷配布することに関する通知」(烏政発[2005]173号、2005年11月18日)となっており、その中で「烏蘭察布市草畜平衡実施弁法 (試行)」が示されるという構造になっている。

本論では、まず「烏蘭察布市草畜平衡実施弁法 (試行)」の全文訳、次いで「四子王旗禁牧与草畜平衡実施弁法」の全文訳を示したうえで、両者の比較および現地調査データとの対比による考察を行いたい。なお、本論では煩雑さを避けるため、翻訳部分を除き前者を「市弁法」、後者を「旗弁法」と表記する。

<sup>2</sup> 「烏蘭察布市人民政府関于印發烏蘭察布市草畜平衡實施弁法的通知」(<http://www.chinaacc.com/new/63/74/117/2006/2/sh9455425520232260027592-0.htm>) (2015年3月31日閲覧)

## 2. 烏蘭察布市草畜平衡実施弁法（試行）

### ウランチャブ市草畜平衡実施規則（試行）

#### 第一章 総則

第一条 ウランチャブ市の草原生態の保護改善と合理的利用を強化し、草原生態と牧畜業の協調発展を促進するため、国务院「草原の保護改善強化に関する若干の意見」、「内モンゴル自治区草原管理条例」と関連する政策に基づき、わが市の現実と照らし合わせ、本規則を制定する。

第二条 本規則はウランチャブ市の行政区域内で草原草地を利用して牧畜業生産・経営活動に従事する全ての機関と個人に適用される。

第三条 本規則の言う草畜平衡とは、本市の草原生態システムの良好な循環を保持するため、一定区域と時間内に草原・人工草地・農地およびその他の手段を通じて提供される牧草および飼料の量と飼養する家畜が必要とする牧草および飼料の量が動態的な平衡を保持していることを指す。

第四条 草畜平衡制度を実行するためには、牧畜業の発展と草原生態の保護をともに重視するという原則を堅持し、草の量で家畜の量を定める（以草定畜）制度を実行しなくてはならない。農牧民が積極的に優良牧草や飼料用農作物を栽培するよう奨励し、牧畜業の生産経営方式を転換させ、畜舎や囲いの中での集約的家畜飼養を構築するようにする。

第五条 草畜平衡の促進と維持は各レベルの人民政府の重要な職責であり、各レベルの人民政府においては行政の首長を責任者とする制度を実施する。

第六条 市および旗県レベルでは人民政府の草原行政主管部門が当行政区域における草畜平衡管理業務の責任を負う。ソム郷鎮では人民政府が当行政区域における草畜平衡管理業務の責任を負い、ガチャ村民委員会が草原行政主管部門の算定した適切な牧養力に依拠し、家畜飼養世帯に具体的に実施させる。

ソム郷鎮およびガチャ村民委員会が草畜平衡実施の責任主体であり、管理と監督を強化し、各レベルで責任契約証を締結しなければならない。責任は個人レベル、世帯レベルに及ぶ、旗県レベル以上では人民政府の草原行政主管部門の草原監督管理機構が、法に基づいて草原管理監督の具体的業務の責任を負う。旗県レベルの草原管理機構は市レベルの草原監督管理機構の業務監督と指導を受ける。林業・水利等の部門は法律の規定するそれぞれの職能職責に照らして法に基づき生態プロジェクトの管理を行わなくてはならない。

第七条 草原生態の保護はすべての機関と個人の義務である。農業地域では通年の禁牧制度を実施し、牧畜地域では季節的な休牧を主とし、あまねく区画輪牧制度を推進する。牧畜地域の過放牧、農業地域の粗放的放牧行為に対しては、すべての機関と個人が監督・検挙・告発の権利を持つ。

#### 第二章 草畜平衡の算定

第八条 草原の適切な牧養力は自治区の「天然草地の適切な牧養力の計算基準」により確定する。草原の等級は自治区の「天然草地資源の等級評定基準」により確定する。草原退化は「内モンゴル天然草原退化基準」により確定する。

第九条 旗県レベルの草原行政主管部門は草原監督管理機構に委託して平常年3年ごとに1回の草

畜平衡の算定を行う。牧養力の算定過程において、市と旗県の両レベルの草原監督管理機構はそれぞれの種類の草地の生産力を観測データに基づき確定する。毎年1回草地の生産力を測定し、3年連続して測定した草地の生産力の平均値に基づいて1回の草畜平衡の算定を行う。異常気象の年には1年に1回算定をすることができる。牧養力算定の便宜のために、3年の間でもその時の草地の退化や砂漠化の実態に基づき、草地を3等級に分け、各等級でそれぞれ一つの牧養力を確定する。草地の生産力の測定結果および測定結果に依拠して算定したそれぞれの種類の草地の適切な牧養力は、10月に市人民政府の草原行政主管部門から公布し、各レベルの政府とガチャ村民委員会が世帯に実施させる。

第十条 草畜平衡の算定前に必ず草地牧場の「双権一制」<sup>3</sup>を実施し、生産権を世帯に与えなければならない。草畜平衡の算定は草原請負経営者もしくは草原使用権者を単位として実施する。請負の行われていない機動草原は草原所有権もしくは草原使用権を単位として実施する。

第十一条 草畜平衡の算定においては、草地面積の確定は草地使用権証書と草地請負経営権証書および草地請負契約書の示す数値を正確なものとし、現有頭数の計算は統計部門の牧畜業年度センサスの数値を正確なものとする。1頭の成畜ヒツジ（ヒツジ・ヤギ）を1ヒツジ単位とし、1頭の大家畜を5ヒツジ単位、当歳の仔畜を0.5ヒツジ単位とする。3斤の青刈りトウモロコシを1斤の乾草、2斤の藁を1斤の乾草とする。

第十二条 草畜平衡の算定において、牧畜地域の草地には基準に照らして天然草地の牧養力を計算すると同時に、改良草地・囲いこみ草地・飼料地・「5点セット」草フレー<sup>4</sup>等の施設内での草と飼料の増加分と購入分を推計し、1ヒツジ単位の採食量を1日乾草2キロとして算定する。寒冷期は185-205日として計算し、400キロの乾草が1ヒツジ単位分と計算する。天然草地の牧養力と増量分での飼養可能量で、牧畜地域の草原使用者に対して適切な牧養力が算定される。

第十三条 農業地域の草地牧場に対して草畜平衡の算定を行うときは、1世帯の農家が本村の天然草地で刈り取り貯蔵する草の量、青刈りトウモロコシの貯蔵量、人工草地の産草量、飼料として利用可能な農業副産物の量、藁の転用による増加量と草と飼料の購入量が、乾草500キロ相当増加するごとに1ヒツジ単位増加して算定できる。農業地域の家畜飼養世帯は天然草地で刈り取り貯蔵する草による牧養力と増量分での飼養可能量で、適切な牧養力が算定され、通年舎飼として飼料の量を計算する。

<sup>3</sup> 「双権一制」とは草原所有権、使用権と請負経営責任制を指す。内モンゴルにおける実質的な土地私有はこれらの権利を世帯単位で譲渡することで1990年代より進行してきたが、自治区政府によれば2011年1月段階で内モンゴル自治区の13億ムーを超える草原のうち、こうした権利の譲渡が完了している草原は8.78億ムー、つまり約2/3にとどまり、残りは地方政府の留保分となっているという（内蒙古要求二月底前全自治区落实好草原“双権一制”、[http://www.gov.cn/gzdt/2011-01/03/content\\_1777569.htm](http://www.gov.cn/gzdt/2011-01/03/content_1777569.htm)、2015年3月31日閲覧）。

<sup>4</sup> 草フレー（草庫倫）とは漢語の「草」とモンゴル語の「フレー」（囲い）が組み合わせられた造語であるが、具体的には灌漑施設と飼料生産を伴い、機械化された集約的な畜産を行う家族経営規模の牧場のことを指している。なお「5点セット」とは、「水（灌漑施設施設）」「草（牧草改良）」「林（植林）」「機（機械化）」「料（飼料生産）」が完備していることを意味している（巴根1994:70）。

第十四条 規定の牧養力を超えた家畜は期限までに出荷すること。当事者が旗県の算定結果に対し異議がある場合は、30日以内であれば旗県の草原行政主管部門に対し再算定を申請でき、旗県人民政府の草原行政主管部門は30日以内に再算定の決定を行い決裁する。特別な状況では市の草原行政主管部門により決裁する。

### 第三章 草畜平衡の管理

第十五条 草畜平衡は牧畜地域では3年に1回算定を行い、農業地域では毎年1回算定を行う。牧畜地域では10月末より前、旗県レベルの草原監督管理機構とソム郷鎮人民政府がガチャ村民委員会と草原使用者もしくは請負経営者に草畜平衡責任書を締結させる。その内容は以下の各項を含む。

1. 草原の境界、面積、類型、等級を含んだ草原の現状、灌漑草飼料生産基地（小型の草プレーを含む）の面積、等級、産量
2. 現有家畜の種類と数、算出した草原の牧養力
3. 年間の家畜飼養量および寒冷期の家畜上限
4. 双方の責任者の草畜平衡への責任、賞罰
5. 責任書の有効期限

第十六条 市の草原行政主管部門は草畜平衡の状況についてサンプル調査を行わなければならない。サンプル調査の主要な内容は以下のとおりである。

1. 天然草原の利用状況の測定と評価
2. 牧草と飼料の総量計算、すなわち天然草原、人工草地と草飼料基地およびその他の来源の牧草と飼料の合計量
3. 家畜数の調査

第十七条 草畜平衡責任書の本文様式は市の草原行政主管部門が統一的に制定する。

### 第四章 行政責任制度

第十八条 各レベルの人民政府は以草定畜と草畜平衡を農村牧畜地域の重点業務とし、統一して計画し各方面に配慮し、全面的に実行し、たとえばモデル村による指導や専任の責任者を置くなどの行政措置を取り、実施を拡大しなければならない。

第十九条 目標責任管理制度を実行し、各レベルの人民政府は年度の生産計画に基づき、レベルごとに実行任務を分け、レベルごとに責任状を締結しなければならない。また常に監督検査を行わなければならない。

第二十条 審査評定制度を実行する。各レベルの人民政府は責任状の要求に照らし、毎年審査評定を行わなければならない。また党と政府のスタッフの審査の全体目標に加える。

### 第五章 奨励金と処罰

第二十一条 大面積で積極的に人工牧草や青刈りトウモロコシを植える家畜飼養世帯、草原改善で

草畜平衡を実現した草原所有者・草原請負経営者・草原使用部門、および草畜平衡業務において顕著な成績を示した者に対し、各レベルの人民政府は表彰と奨励金を与えなければならない。

第二十二條 草畜平衡に達した草原経営者が草原経営者総数の90%以上を占めている旗県、および草畜平衡業務で成績が突出している旗県は、市政府が優先的に生態改善および牧畜業改善プロジェクトを措置する。

第二十三條 各レベルの人民政府は草原の保護改善を強化し、草原の生産能力を安定・向上させなければならない。すなわち農牧民が人工的な植草を実施し、牧草と飼料を備蓄し、家畜の品種を改良し、畜舎や囲いの中での集約的家畜飼養を普及させ、畜群の回転率を加速させて人工草地で家畜飼養し、天然草地への放牧強度を低下させるよう支援、奨励および指導する。科学的な家畜飼養の水準を向上させ、畜群の回転を加速させた農牧民には優先的に生態および牧畜業改善プロジェクトを措置する。

第二十四條 草原平衡責任書の締結をしない場合、旗県レベルの草原監督管理機構が説得教育を行い、期限内に責任をもって締結させる。期限超過や不締結の場合は草原監督管理機構が責任者に対して500元以下の罰金を科す。

第二十五條 牧畜地域の牧養力を越えた場合、旗県レベルの草原監督管理機構が警告を与え、20日の期限内に是正させる。期限を過ぎてもなお牧養力を越える場合には、牧養力を越えている家畜1ヒツジ単位につき30元の罰金を科す。

第二十六條 禁牧・休牧の草原および生態プロジェクト地区内で放牧した場合、旗県レベル以上の人民政府草原主管部門もしくは林業主管部門がそれぞれの法に定められた職責に基づき警告を与えるとともに違法行為を停止するよう命令し、また法に基づいて1頭当たり5元以上10元以下の罰金を科すことができる。家畜による深刻な森林破壊の場合、「森林法」の関連規定により処罰を与える。

第二十七條 当事者が行政処罰の決定に不服がある場合、法に基づいて行政による再討議の申請あるいは行政訴訟を起こすことができる。期限を過ぎても行政による再討議の申請をせず、行政訴訟を起こさず、また行政処罰の決定に従わない場合は、行政処罰の決定を行った行政機関が裁判所に強制執行を申請する。

第二十八條 草畜平衡の管理職員が職権を濫用し、職責を疎かにし、私利を謀り不正を行った場合は、法に基づき行政処分を行う。犯罪となる場合には、法に基づき刑事責任を追及する。

## 第六章 附則

第二十九條 本規則は市の草原行政主管部門が解釈の責任を持つ。

第三十條 各旗県市区は本規則に照らして具体的な実施意見を制定することができる。

第三十一條 本規則は発布の日から施行される。

## 3. 四子王旗禁牧与草畜平衡実施弁法

四子王旗禁牧および草畜平衡実施規則

四子王旗第12期人民代表大会常務委員会第16回会議可決（2007年6月28日）

## 第一章 総則

第一条 森林草原資源を保護改善し合理的に利用すること、牧畜業の生産管理方式を転換すること、生態環境を保護改善すること、本旗の経済と社会の持続可能な発展を促進することを目的とし、「中華人民共和国草原法」、「中華人民共和国森林法」、「中華人民共和国砂漠化防止法」、国务院「草原の保護改善強化に関する若干の意見」、「草畜平衡管理規則」（農業部令48号）、「内モンゴル自治区『中華人民共和国森林法』実施規則」、「内モンゴル自治区『中華人民共和国砂漠化防止法』実施規則」、「内モンゴル自治区草原管理条例」、「内モンゴル自治区草原管理条例実施細則」、「内モンゴル自治区基本草地牧場保護条例」、「内モンゴル自治区ウランチャブ市草畜平衡実施規則（試行）」に基づき、本規則を制定する。

第二条 本規則は本旗領域内のすべての森林と草原に適用される。

第三条 本旗領域内で牧畜業の生産および経営活動に従事する団体と個人は、本規則を遵守しなければならない。

第四条 本規則のいう禁牧とは、本旗領域内の一定の区域と期間内において屋外での放牧を禁止することである。

第五条 本規則のいう草畜平衡とは、草原生態システムの良好な循環を保持するために、一定の区域と期間内において、草原使用者もしくは請負経営者が草原およびその他の安定的な来源が提供する牧草および飼料の総量と飼養する家畜が必要とする牧草および飼料の量が動態的な平衡を保持することを指す。

第六条 いかなる団体や個人もすべて森林と草原に関する法律法規を遵守し、森林と草原の資源を保護する義務があり、同時に森林と草原に関する法律法規に違反し、森林と草原の資源を破壊する行為に対して監督、検挙および告発する権利を有する。

## 第二章 禁牧と草畜平衡

第七条 農業地区の各郷鎮は生態改善プロジェクト地区であるか否かに関わらず一律禁牧を実行し、畜舎での家畜飼養を行う。

第八条 牧畜地区の生態改善プロジェクト地区（退牧還草プロジェクト地区、砂塵発生地域管理のための生態的囲い込み地区、退耕還林還草地区、封山育林地区、重点経済林プロジェクト地区、水源保護管理地区、人工造林地などの生態改善地区を含む）では禁牧を実行する。その他の草原では牧養力で家畜数を決定する草畜平衡を実行する。

第九条 国家および自治区の関連規定と基準により、牧畜地区では3年に1回草畜平衡の算定を行い、草原所有者と使用者に対して公布する。

第十条 草畜平衡の算定において、草原面積の確定は草原使用権利証書、草原請負経営権利証書および草原請負契約書に挙げられた数値を正確なものとする。家畜数の計算は牧業年度センサスの数値を正確なものとする。

第十一条 草原の適切な牧養力は自治区の「天然草原の適切な牧養力の計算基準」により確定する。

草原の等級は自治区の「天然草地資源等級評定基準」により確定する。草原の退化は「内モンゴル天然草地退化基準」により確定する。

第十二条 牧畜民が旗牧畜業局草原管理所の算定した結果に異議がある場合、法的手順に従い旗牧畜業局に対して再算定を申請すること。

第十三条 旗牧畜業局草原管理所とソム郷鎮の人民政府が、ガチャ村民委員会と草原使用者もしくは請負経営者との間に草畜平衡責任書を締結させる。

第十四条 草原使用者もしくは請負経営者は「内モンゴル自治区草原管理条例実施細則」の規定に従い、草原請負経営権の譲渡を行うことができるが、原則として本ソムの領域内での実施が求められる。

### 第三章 職責と処分

第十五条 旗の林業・牧畜業行政主管部門は本旗行政区域内の禁牧と草畜平衡管理業務の責任を負い、森林および草原を破壊する各種の違法行為に断固として打撃を与え、処分する。度重なる指導に対しても改めず、ソム郷鎮の禁牧維持管理要員の処罰を受け入れない団体と個人は、森林公安と草原管理部門が法に基づき厳格に取り締まらなくてはならない。各関連部門は宣伝と教育を強化し、広範な大衆が林地と草原を保護する法律への意識を高めるよう努力しなければならない。

第十六条 ソム郷鎮人民政府は草畜平衡業務の責任主体である。政府の主要な指導者が責任を負う制度を実行する。各ソム郷鎮は禁牧と草畜平衡の維持管理チームを設立し、同時に禁牧と草畜平衡の維持管理任務はガチャ及び村の幹部を含めて実行しなければならず、禁牧と草畜平衡の維持管理業務を分担して請け負う。

第十七条 旗政府関連部門の人員から禁牧検査チームを選抜組織し、全旗の禁牧と草畜平衡管理業務の督促と検査に責任を負う。

第十八条 公安部門は全力で関連部門とソム郷鎮が禁牧と草畜平衡管理業務を遂行できるよう調整し、威嚇、妨害、殴打、法律執行人員への報復といった現象に対し、直ちに介入し、法に従い厳正に処罰しなければならない。裁判所は禁牧と草畜平衡業務の中で発生した各種の事件を迅速に審理しなければならない。

### 第四章 審査と賞罰

第十九条 禁牧と草畜平衡業務は年度目標審査制度を実行する。禁牧と草畜平衡業務を完遂できない行政法律執行主管部門とソム郷鎮は年末の成績評定に加わることができない。

第二十条 旗人民政府は禁牧と草畜平衡管理業務の表彰項目リストを作り、この業務項目で先進的な団体と個人に対して表彰を行う。

第二十一条 禁牧と草畜平衡管理業務において、業務要員が実質的に各種費用を徴収するなどの職権濫用や、職責を疎かにし、私情にとらわれて不正を行った場合は、事態の重要度を調査して行政処分を与え、刑事責任の追及に至る場合もある。ソム郷鎮政府が費用を受け取るだけで禁牧を行わない場合は、事実調査を経て、主要指導者がすべての責任を負う。



第二十二条 禁牧検査チームの検査結果に基づき、禁牧と草畜平衡管理業務の組織及び指導が不十分な場合には、当地の主要指導者の責任を厳しく追及し、職務の剥奪に至る場合もある。

第二十三条 本規則の第七条および第八条の規定に違反し、禁牧地区において放牧を行った場合には、毎回ヒツジ単位ごとに10元の罰金に処し、放牧者は300元を下回らない罰金に処す。本人の牧地外での放牧や夜間の放牧に対しては処罰を倍加する。また違反者には違法活動を停止するよう命令する。罰金の支払いを拒絶する放牧者や家畜主に対しては、家畜を差し押さえ、24時間後に定められた地点へ輸送して時価に基づいて屠殺し、屠殺によって得た収入は罰金と経費を控除した後、余剰部分は家畜主に返却する。

第二十四条 本規則の第十三条の規定に違反し、草畜平衡責任書を締結しない場合は、旗の草原管理所が期限を定めて締結を命じ、期限を過ぎてもなお締結しない場合には、責任者を500元の罰金に処し、さらに強制的に締結させる。

第二十五条 牧養力を越えた家畜は10月1日までに家畜主が自ら処分することとし、期限を過ぎてもなお牧養力を越えている場合は、牧養力を越えたヒツジ単位あたり30元の罰金に処し、あわせて牧養力を越えた家畜は定められた地点で屠殺し、発生する経費は牧養力を越えた世帯の負担とし、余剰部分は家畜主に返却する。

第二十六条 禁牧地区で放牧を行い森林・草原資源あるいは防護柵に損害を与えた場合は、違反者が毀損した樹木の株数もしくは草原面積の1倍以上3倍以下の森林ないし草原を補植し、ならびに損害を与えた森林・草原の価値の1倍以上5倍以下の罰金に処する。森林ないし草原の補植を拒絶した場合や補植後に国家の関連規定と符合しないことが明らかになった場合は、関連部門が補植を代行し、経費は違反者の負担とする。

第二十七条 処罰を受けた人間が行政処罰の決定に不服がある場合、法に基づいて行政による再討議の申請あるいは行政訴訟を起こすことができる。また行政処罰の決定を履行しない場合には、行政処罰の決定を行った行政機関が裁判所に強制執行を申請する。

## 第五章<sup>5</sup> 罰金および没収財産の管理

第二十八条 罰金および没収財産は財政専用の罰金没収財産受取書を使用しなくてはならず、罰金および没収財産は一律に旗財政に納入する。旗財政は専用口座に預入した後、100%の比率で処罰を行った部門に返却し、禁牧と草畜平衡管理の経費とする。

第二十九条 禁牧検査チームの監査あるいは個人の通報を経て処理した事件の金員は、すべて旗財政に納入するとともに、通報者には10%の報奨金を与える。

## 第六章 附則

第三十条 本実施規則は旗の林業・牧畜行政主管部門が解釈の責任を持つ。

<sup>5</sup> 筆者が入手した文書では本章が「第六章」、次章が「第七章」と記されていたが、条文のナンバリングは連続している点から、単なるミスプリントと判断されるため、本論では本章を「第五章」、次章を「第六章」と修正して記載する。

第三十一条 本実施規則は発布の日から施行され、本実施規則と抵触する本旗の関連する禁牧布告と実施規則等は同時に廃止される。

#### 4. 比較と考察

まず「市弁法」と「旗弁法」の関係を考えてみると、前者の制定は2005年、後者のそれは2007年となっている。また「旗弁法」の第一条には、「市弁法」に準拠していることが明示されている。そもそも旗が地方行政の階層構造上からも市（地区級）の一つ下に位置しており、市の直接的な統轄を受けていることから判断しても、「旗弁法」が「市弁法」の発布を受け、具体的には「市弁法」第三十条に依拠して、制定されたものであることは明白であろう。なお、「旗弁法」には「市弁法」には含まれていない禁牧関連の規定も含まれているが、「市弁法」第二十六条にも禁牧への違反に対する罰則は言及されており、基本的には「市弁法」が「旗弁法」のもっとも直接的な親規定であるとみなすことが可能であろう。

一方、両者の構成上の異同に着目すると、いずれも六章・三十一条からなり、後述するように各文書の章の間にはある種の対応関係も見出せ、また表現上の類似点も少なからず指摘できるものの、条文の扱う内容の配分に関しては大きく異なることも事実である。そしてその違いが、それぞれの規則文書を発布した地方政府の思惑あるいは力点を反映しているものと判断される。

いずれも第一章は共通して、規則文書の目的・適用範囲・定義・権利義務などが記されている。また、例えば「市弁法」第三条と「旗弁法」第五条における草畜平衡の定義のように、共通する表現も多い。また最終章の第六章も、解释权と施行日などの記載であり、基本的に両者に共通しているといえるだろう。ただしこれらの類似性は両者に限定されたものではなく、中国における規則文書に多かれ少なかれ共通するフォーマットである。

一方、「市弁法」第二章・第三章における草畜平衡の算定および改定方法に関する記述に対応するのは「旗弁法」第二章であるが、規定の詳細さおよび具体性については「市弁法」にはるかに及ばない一方、「旗弁法」第二章では経営権の譲渡という章タイトルの「禁牧と草畜平衡」とは直接的な関連性が見出しがたい条文が見受けられる。これは、「市弁法」において草畜平衡の算定方法等が具体的に示され、また算定の実施主体は旗レベルであると明記されているため、「旗弁法」では再解釈の余地がなかったものと解釈しうる。

それと対照的なのが、「市弁法」第四章と対応関係にある「旗弁法」第三章である。「市弁法」の表記が非常に抽象的であるのに対し、「旗弁法」の記載は圧倒的に具体的である。草畜平衡の算定方法等との対照において、「旗弁法」第三章のタイトルである「職責と処分」に関しては、市ではなく旗レベルの行政機関がイニシアチブを握っており、それゆえに具体的な規定がなされているものと想像される。

こうした前提で次章、つまり「市弁法」第五章と「旗弁法」第四章を比較すると、非常に興味深い事実が明らかになる。まず、「市弁法」の条文にはインセンティブつまり奨励金に関して3条が割かれているのに対して、「旗弁法」では第二十条に表彰に関する事項が簡単に触れられている以外、他は全てが罰則に関する規定である。しかも罰則に関する規定の方が明らかに具体的かつ記載内容

が多岐にわたる。これは奨励金が財政支出を伴うのに対し、罰則に伴う罰金はむしろ財政収入をもたらす点と関連があろう。これを裏付けるように、罰則に関する規定は「市弁法」と比較して「旗弁法」の方が厳しく規定されている。

例えば、禁牧の違反者に対する罰則規定である「旗弁法」第二十三条における「毎回ヒツジ単位ごとに10元」は、「市弁法」第二十六条の「1頭当たり5元以上10元以下の罰金」の最高額であり、さらに「旗弁法」には「市弁法」では言及されていない放牧者への「300元を下回らない罰金」、本人の牧地外での放牧や夜間の放牧に対する処罰の倍増、家畜の差し押さえと屠殺処分といった厳しい措置が、具体的に示されている。さらに「旗弁法」第二十六条には、同行為による森林および草原資源への損害に対する罰則も別途規定されており、損害を与えた以上の補植（株数もしくは面積の1倍～3倍）や罰金（損害額の1倍～5倍）が科されることになっている。

また草畜平衡責任書の締結拒否に対する罰金も、「市弁法」第二十四条の「500元以下の罰金」に対し「旗弁法」第二十四条では「500元の罰金」と、親規定の最高額が採用されており、牧養力を越えた家畜に対する措置も「市弁法」第二十五条では「1ヒツジ単位につき30元の罰金」とのみ規定されているのに対し、「旗弁法」第二十五条では「ヒツジ単位あたり30元の罰金」に加えて家畜の屠殺処分が定められている。

さらに、「旗弁法」のみに存在する独自の規定が第五章であり、ここには2条しかないが、章のタイトル通り罰金と没収財産の管理が具体的かつ詳細に規定されている。ここで注目すべきは領収書や口座が指定されている点や、通報者へのインセンティブが書かれている点であり、あたかも牧畜民からの罰金を含む政府からの予算が適正に取り扱われないケースが予見されているかのような筆致の条文となっている。

なお、2004年にウランチャブ市とシリングル盟で現地調査を行ったトヤー（凶雅）らは、当時の草畜平衡政策について、違反者に対する罰金がソム政府の財源となるため、地方政府は草畜平衡政策を「非常に重視していた」（凶雅・孟淑紅・文明 2011:167）、つまり熱心に取り締まりを行っていた点を指摘している。本論で言及した諸規則が制定されたのはトヤーらの調査の直後になるので、ある意味で当時の現状、つまり「熱心すぎる取締り」や「罰金の用途外流用」への対策という側面も予測されるが、それでも罰金が地方政府にとって草畜平衡政策導入の動機づけとして機能し続けていた点是否定できないだろう。

また、筆者が現地調査を実施した2009年以降の状況においても、インフォーマントの「地方幹部が禁牧や草畜平衡を実施するのは、草原を守りたいのか、金が欲しいだけなのかかわからない」（2013年調査事例）という発言のように、牧畜民の目線からもこれらの政策は罰金や上級政府からの補助金にこそ意味があるのだと理解されている可能性が高い。ただし、禁牧や草畜平衡においては、すでに触れたように牧畜民にも所有する牧地面積に応じて補助金が支給されており、特に補助金額の高い禁牧地区に関しては、家畜売却の収入に匹敵するほどの補助金を得ているケースも存在するため、牧畜民自身も単純に禁牧や草畜平衡に否定的な態度を示すわけではないのが実情である。

また、草畜平衡の根拠になっている牧養力については、基本的には「24～30ムーの牧地で1ヒツジ単位」というのが旗内での標準になっているようだが、「夏営地は12ムー」（2011年調査事例）、

「1998年から24ムーだったが2012年から37ムーになった」（2014年調査事例）などのように、いくつかのバリエーションが存在する可能性がうかがわれる。ただし、「市弁法」第十二条に規定されているように、個別の牧畜民世帯レベルで牧養力を算定するような細かい作業は行われていないようである。なお「市弁法」によれば草原の類型ごとの牧養力は旗県レベルが算定を行うと規定されているが、牧畜民世帯レベルでの牧養力をどのレベルの政府が算定するのかは「市弁法」にも「旗弁法」にも規定されていない。おそらくはその結果として、牧畜民世帯レベルでの牧養力の算定は実施されず、旗県レベルが算定した草原の類型ごとの牧養力がそのまま適用されているものと理解しうる。

さらに「草畜平衡を守っていたら家畜頭数が100頭以下になってしまい、生活できないので草畜平衡は実施していない」（2013年調査事例）、あるいは「禁牧だがヒツジは外で飼っており、特に気にしていない」（2014年調査事例）というように、ガチャによっては必ずしも政策実施が徹底されていないケースがあることもうかがえる。

無論その一方で、例えば禁牧についてはその実施に際して牧畜民自身は「牧地は問題ないのに家畜を減らさざるを得なかった」（2013年調査事例）と認識しているケースも複数存在し、大きな心理的抵抗を伴っていることもまた事実である。だが筆者の2013年の調査データに基づいた概算値との比較では、草畜平衡が厳密に守られているガチャはむしろ少数であるという印象を抱いている。ただし、上記の概算では冬季の乾草の利用は考慮せず、ラクダやウシなど一部の牧畜民が禁牧や草畜平衡とは「関係ない」（2013年調査事例）と指摘する家畜種も概算値に含めており、また2014年に実施した調査世帯に関するデータについても未検討である。そのため、これらの政策が個別牧畜民の牧畜戦略に及ぼしている影響の具体的かつ厳密な評価については、次稿の課題としたい。

## 参考文献

- 巴根 1994 「試論家庭畜群小草庫倫建設」『草業科学』11(2)：70-72
- 巴圖・小長谷有紀 2012 「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」『人文地理』64(1):41-54
- 上村明 2013 「背景をとらえる」藤田昇・加藤聡史・草野栄一・幸田良介（編）『モンゴル—生態系ネットワークの崩壊と再生』京都大学学術出版会、pp.591-613
- 小長谷有紀・シンジルト・中尾正義（編）2005 『中国の環境政策「生態移民」—緑の大地、内モンゴルの砂漠化を防げるか?』、昭和堂
- 中村知子 2005 『『生態移民政策』にかかわる当事者の認識差異—甘肅省肅南ヨゴル族自治県祁豊区B鎮における事例から』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」—緑の大地、内モンゴルの砂漠化を防げるか?』、昭和堂、pp.270-287
- 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』30:23-48
- 尾崎孝宏 2011 「内モンゴル牧畜における土地利用の現状—四子王旗、農牧境界地域の事例」『人文科学論集』73:1-25
- Sneath, D. 1999 “Spacial Mobility and Inner Asian Pastoralism”, in Caroline Humphrey and David Sneath, *The End of Nomadism? -Society, State and the Environment in Inner Asia*, Duke University

Press, pp.218-277.

蘇德斯琴・小金澤孝昭・関根良平・佐々木達 2005 「砂漠化地域における農牧業の変容と農地・草地利用—内モンゴル自治区四子王旗を事例にして」『宮城教育大学環境教育研究紀要』8:79-88

図雅・孟淑紅・文明 2011 「“三牧”問題調査与思考」孟淑紅（編著）『典型草原畜牧業及“三牧”問題研究』内蒙古教育出版社、pp.165-171

本稿は、平成26年度科学研究費補助金基盤S「乾燥地災害学の体系化研究」（研究代表者：篠田雅人）の成果の一部をなすものである。

