

## 中国の新農村建設政策とその問題点

### —内モンゴル自治区鄂托克（オトク）前旗のモデル地域を事例に—

鳥 日 図 (神戸大学大学院自然科学研究科)  
星野 敏 (京都大学大学院農学研究科)

#### 1. はじめに

2006年に中国の社会主義新農村建設政策がスタートした。2007年3月でちょうど1年が経過した。わずか1年の間に、関連する政策は着実に実施され、多くの農民が政策の効果を実感している。中国政府が今年初めに公布した「1号文件」<sup>1)</sup>では再度、新農村建設を最優先課題とし、近代的農業の整備がその重点として提起したので、その関連措置実施が中国農民にさらに多くの実益と変化をもたらすことが期待されている。

中国の各省では、モデル地域を選定して新農村建設を実践している。内モンゴル自治区の鄂托克（オトク）前旗にも、1つのモデル地域が1地区設定された。ここでは鄂托克（オトク）前旗が主体となって、新農村建設計画を策定し、村の長期発展計画としている。本稿では、まず中国の新農村建設が始めた最初1年の歩みを取り上げ、内モンゴル自治区鄂托克（オトク）前旗のモデル地域への現地調査を基ついで、新農村建設政策によって生まれ変わりつつある村の実態とその成果などを指摘し、これからの村づくりの在り方と残された問題点を考察する。

#### 2. 新農村建設「元年」の歩み

ここ数年、中国の経済発展は比較的高い成長率を維持しているが、国全体の急速な発展、都市の日進月歩の様相と比べると、農村の経済・社会発展は明らかに立ち遅れている。統計によると、現在、舗装された道路で結ばれていない郷が167万近くある。全国の半数の行政村には上水道がなく、60%以上の農家に清潔なトイレがない。全国総人口の60%近くを占める農村住民はわずか20%前後しか医療・衛生サービスを受用しておらず、農村の中学校と高校の生徒数は都市の4倍に達するのに、国の教育費の38%しか享受していない。これが中国農村の現

状である。2006年新農村建設政策がスタートしてから、農民1人あたりの年間収入は前年比332元(9.3%)増加して、3587元となった。また、農村のインフラ整備と農村の社会事業も大きく前進した。中央政府は財政面から昨年より約7倍多い47億3000万元を投入し、全国の約40%の県と地区で新しいタイプの医療協力をスタートさせた。農村の義務教育に関しては、西部地域の農村地域では授業料などの費用を全額免除するとともに、貧困な家庭の子供たちに寄宿補助、生活補助も給付する政策を実施した。4800万人の小、中、高等学校の生徒がこの恩恵を受けている。農村の資金困難を解決するため、新たな農村金融モデルを採用し、農村地域に銀行を設けることを奨励し、四川や内モンゴル自治区など6省(自治区)で実験的にそれを実施している。それと同時に、農村総合改革も加速し、経済分野だけではなく、政治・社会・文化などの分野においても、大幅な制度改革と社会変革をめざしている。ところで、新農村建設にとって、農民の役割が重要なカギを握っている。よって今後は市場原理に基づく新農村建設の投入メカニズムを堅持すると同時に、中央政府は、公的な財政投入の重心を「三農(農村、農業、農民)」に移し、「三農」政策を「少取(少なめに貰う)」から「多予(多めにあげる)」に転換させなければならない。公的建設資金の積極的導入により、社会資本の整備を促進する必要がある。特に、「農民大衆の意向と客観的事実を尊重し、諸資源を戦略的に集中させ、町村の個性を生かし、規律をもって漸進する」という原則を一貫して進め、社会主義新農村建設の着実安定した前進をはかるべきであると考えられる<sup>2)</sup>。

#### 3. 鄂托克前旗の新農村建設計画と施策

内モンゴル自治区鄂托克前旗(県の相当)は鄂尔

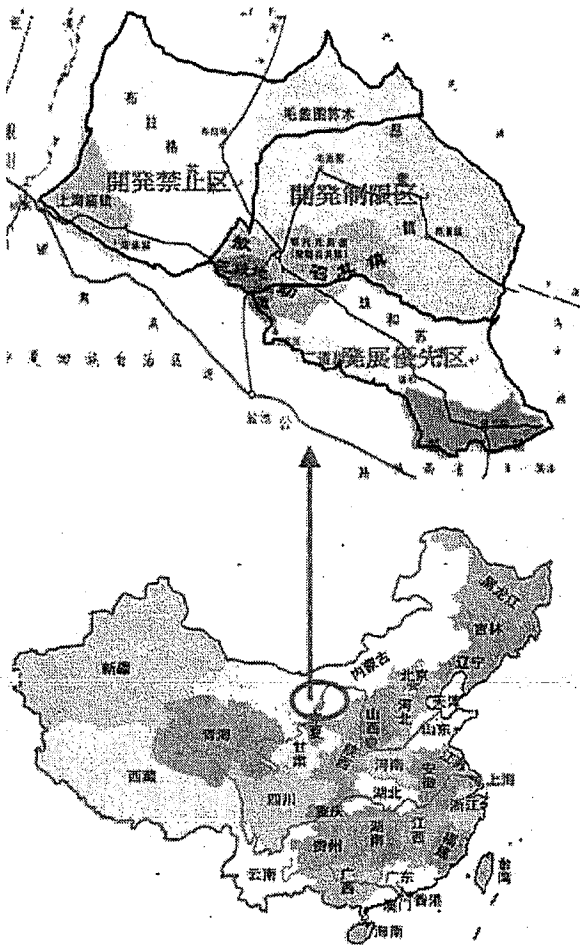


図1. 鄂托克前旗の地域発展計画

多斯（オールドス）高原の西南部，毛烏素（モーウソ）砂漠に位置し，西は陝西省と宁夏回族自治区に境を接している。総面積は1.25万平方キロメートル，総人口は約7.3万人で，モンゴル民族を中心に，漢族，満州族など多くの民族が暮らしている。主な産業は牧畜を中心に，農業，林業も携わっている。しかし近年，全土地面積の60%以上が砂漠となり，ここに暮らしている人々の生存を脅かす大きな問題になっている。

社会主義新農村の建設は数億の農民に利益をもたらす事業であるが，その実現には長期間を要する。従って原則的には，①先に計画を作成し，②その土地に適した手法を採用し，③重点的に資源を配分し，④モデルを示して他の地区を導き，⑤政府が支援して⑥農民が建設することが求められている。

この目標を実現するため，2006年から2010年までの間に，国家財政は農村への財政投入の範囲を拡大し，大型の穀物・綿花・搾油作物生産基地の建設，

1億人の農民が直面している飲用水問題の解決，120万kmの道路建設・改良とすべての村のアクセス道路の供用，農村医療・衛生サービスシステムの整備，農村労働力の就業移転などを含む14の重点プロジェクトが実施される見込みである。

内モンゴル自治区のモデル地域としての鄂托克前旗もこれに従って，新しい農村を建設する長期計画を策定し，農村の経済と社会の発展に力を入れている。前旗レベルにおける具体的措置は以下の通りである。

(1) 地域発展計画の再編

鄂托克前旗は新農村建設において，新たな村づくりを実現するために発展計画を全面的に改訂した。つまり，前旗内の全土に対して，自然生態的特徴，土地利用の持続可能性，資源賦存水準などに基づいて「開発禁止区」，「開発制限区」，「優先開発区」の3タイプのゾーニング計画を作成した。

具体的に，まず鄂托克前旗北部の地下水が深く，草原生態が痩せた劣等地（退化牧場）面積が60%を超える乾燥地域を「開発禁止区」とし，そこでは道路，電気，通信および国家のインフラストラクチャーなどのすべての投資を中止し，最終的に無人化する。またその計画に従って，早速同地区内の15村の2503戸，9861人が地区外へ移住させられることになった。さらに，近い将来には全旗として約1万5千人を段階的に他地区へ移転する計画を策定した。当該地区の住民は，国から牧場の1ムー<sup>3</sup>当たり4.9元の補助金をもらって，何世代に渡って暮らしてきた故郷を離れることを余儀なくされる。

また，鄂托克前旗東部の自然草原地域は「開発制限区」に区分されている。その規模は約27村3865戸，13837人である。ここでは，「禁牧，休牧，輪牧」の導入と「牧場毎に家畜頭数の上限を決める」など管理政策が導入される。草原の改良と天然林保護をとりいれて，牧場の利用と植生の保護を両立させていく。

そして前旗南部の地下水が豊富で，土壌も肥えた地域は「優先開発区」に指定されている。そこには現在約28村4159戸，14890人の人口が居住している。ここに社会主義新農村建設のモデル地区が設定され，インフラストラクチャーの整備も重点的に行われる。モデル地区の一つである城川鎮の大場子村は今年，政府から約1000万元の資金を投下して農

表 1. 鄂托克前旗の農牧業資源開発計画表

地区	在住人口		土地面積		牧畜頭数		村の数		一人当たりの収入 (元)
	人口 (万人)	全旗の割 (%)	面積 (万亩)	全旗の割 (%)	数量 (万頭)	全旗の割 (%)	数量 (個)	全旗の割 (%)	
開発禁止区	0.89	12.2	663	36.4	59.26	27.95	15	21.4	4690
開発制限区	1.38	18.9	759	41.1	91.0	42.92	27	38.6	4785
開発優先区	1.49	20.4	405	22.2	59.15	27.9	28	40	4674

鄂托克前旗農牧業局の文献資料 (2007) から整理

地を整備し、10000 ムーの高性能機械化農場をつくった。農民は保有する農地を農場に預け、その権利を「株」として受け取った。その結果、従前では 2000 人の農民が耕作していた農地は現在、機械を用いて 46 人の農民で耕作している。農場からの収益は株券に応じて配分される。これによって、この地域の農民は他産業に従事できるようになり、収入も大きく増加した。

(2) 退耕還林, 休牧還草と移民プロジェクト

耕地を森林等に戻す退耕還林還草計画は中国政府の水土侵食防止の重要な戦略である。主な対象地は傾斜度 25 度以上の耕地で、中国の西部地区を中心に、すでに 25 の省、市、自治区で実施されている。プロジェクトへの参加は農民の自主性に任せられているが、農地を手放した農民に対しては食糧や補助金を提供する政策を実施している。同時に天然林資源保護プロジェクトも実施され、天然林の伐採が全面禁止された。これによって伐採作業に従事する労働者は植樹に従事する労働者に移行した。

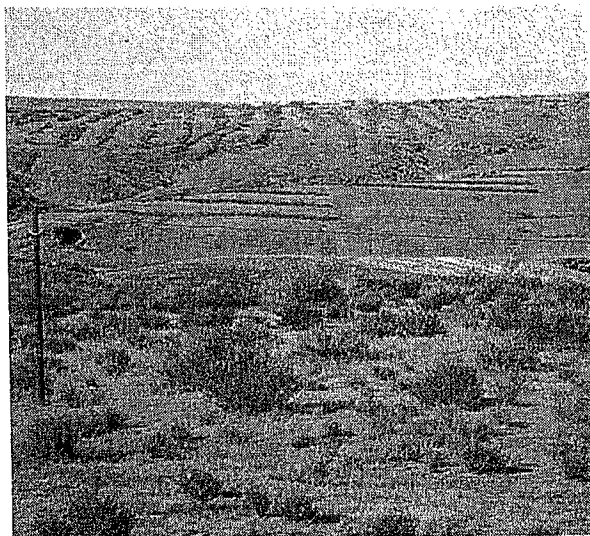


図 2. 鄂托克前旗の退耕還林地域

働者は植樹に従事する労働者に移行した。

鄂托克前旗は当面 3 割の人口が直面している飲用水問題の解決を考慮し、退耕還林、休牧還草を中心とする移民プロジェクトを実施し、これを新しい村づくりの一環として位置付けている (図 2)。具体的には、前旗の政府所在地であるウラジャチ鎮の近所に新たに 2 つの移民向けの居住区を設置して、飲用水の入手が困難な地域と開発禁止区の農民を受け入れている。移民は自給的農業を営みながら、第 3 次産業に従事している。また、近年、石炭などの自然資源の開発に伴って土地から追われた 3 つの村の農民 163 戸、513 人 (彼らは優先開発区でありながら資源開発のために 83 万ムーの牧場を遊牧禁止にされ、移転を余儀なくされた) を受け入れている。

(3) 砂漠化を防ぐための遊牧禁止政策

砂漠化問題はいま中国と周辺各国にとって大きな問題である。内モンゴルとその周辺の黄土高原の土砂は「黄砂」という形で日本にまで飛来しているが、これは砂漠化によってさらに飛散量が増大する。砂漠化による内陸部の貧困拡大と工業発展した東南

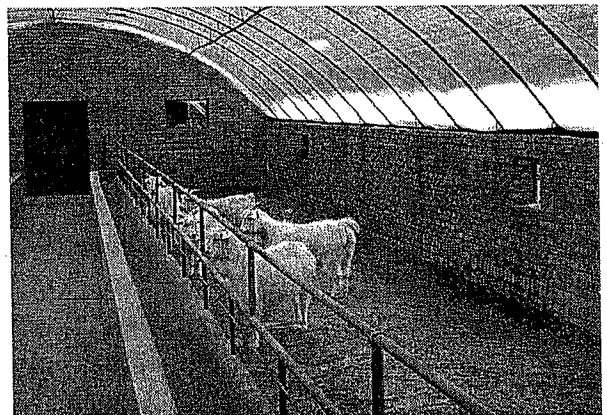


図 3. 遊牧から休牧, 舍飼へ

沿岸部との経済格差は中国の社会不安要素となっている。こうしたリスクを解消するために環境問題にも取り組まなくてはならない。砂漠化が進行する鄂托克前旗は遊牧地域であり、広大な草原が広がり羊の放牧等畜産業が盛んであるが、近年大規模放牧等による草原の劣化も進んでいる。砂漠化を防止するために、上述のプロジェクトを実施しているほか、以下に述べる放牧方式の改善についても取り組んでいる。

この20年間牧畜の頭数は約3倍に増加し、草原生態系により重い環境負荷を与えていた。現地でのヒアリング調査(2007)によると、高所得農家ほど、放牧圧(単位面積あたりの放牧家畜頭数)が高く、耕作面積も大きい。貧困から脱却するために、そしてより多くの現金収入を得るために農家が競い合って土地利用を強化することが砂漠化の一因となっている。土地資源の持続的利用のもう一つの障害は生産請負制である。農地は農家の所有地ではなくて、一定期間だけ、占有が許された集団所有地であるから、地力増進や土地改良への関心が低い<sup>3)</sup>。2000年からこの地域では放牧について、「長期禁止」「1～3年禁止」、「季節的休牧」、「輪牧」、「舎飼」など政策を実施している(図3)。その結果、大幅な農家所得減をもたらしており、代償として補助金を受け取っている。また牧場によって牧畜数の制限、舎飼技術の導入など、放牧圧力の軽減策にも取り込んでいるが、効果が明らかになるまでにはもう少し時間が必要である。

#### (4) 地域発展計画の諸問題

新農村建設と連動して改訂再編された地域発展計画の内容について紹介した。現在、この計画に従い、施策が実施されつつあるが、以下のような問題点を指摘できる。

①鄂托克前旗は当面3割の人口が直面している飲用水問題はこの地域の発展を大きく制約している重要なポイントである。これを解決する方法が退耕還林、休牧還草を中心とする移民プロジェクトである。地域発展計画のゾーニングによって関係農民は大きな変化を強いられる。政策に対する抵抗心理や、未経験の仕事に就いて果たして成功できるのかという不安などに悩まされている。「収縮転移、集中発展」は地域政策において重要なテーマである。今回は、国家財政が移住農民の牧場面積に応じて1ムー当たり

り4.9元の補助金を出している。しかし、その期限は8年間と決められている。その後はどうするか、社会福祉と社会保険制度が充実していない中国農村にとって困難な問題は山積している。高齢化も急速に進むことが予想されており、農民の老後の問題、生活保障の問題も極めて大きな課題になっている。

②牧畜業は鄂托克前旗の主な産業であるし、モンゴル民族が何千年に渡って携わってきた産業でもある。今回の政策は、民族的なアイデンティティの源泉となる遊牧業を捨て、他産業に移転する歴史的転換をもたらすと言っても過言ではない。特に開発禁止区の農民は、一定の期間内に強制的な移住計画を受け入れなければならない。その結果、彼らは非農業分野、とくに第3次産業に転職せざるをえないが、いきなり移住、転職に対する心理的な抵抗や技能的な問題もある。時間が経過するにつれ、これが移住者の大きな不満を引き起こすことが懸念される。

③地域開発計画の再編に伴って、3割の人たちが他の地域と産業に移転することになるが、それに対応する新産業の受け入れ体制の整備や新たな措置がほとんどできていない。開発禁止区の約59万頭の牧畜がこの政策の実施に従って全部売るか、処分するしか別の道がない。大量の家畜が市場に流入することによって価格の急落も予想されるが、それは農民が期待していた収入を大幅に減少させるとともに地方の財政収入も多く減らしてしまうことになるだろう。

#### 4. 新農村モデル村プロジェクト—鄂托克前旗ナンソ村—

鄂托克前旗での新農村建設政策はさらに村レベルにおいてもモデル村を指定し、そこで農村環境整備を重点的に行なっている。同モデル村のナンソ村は鄂托克前旗の東南部の開発制限区に位置し、総面積は48万畝、168戸、人口766人の村である。モンゴル民族が中心で、牧畜業を携わっている典型的な遊牧地域である。近年、全土地面積の60%以上が砂漠化し、自然牧場の退化に伴う環境問題はここで暮らしている人々の生存にかかわる大きな問題になっている。2006年、ナンソ村は内モンゴル自治区人民政府から「内モンゴル自治区の100の社会主義新農村建設モデル村をつくるプロジェクト(新農村モデル村プロジェクトと略称)」に指定され、生態環境の保全とインフラ整備が両立でき、「生産を

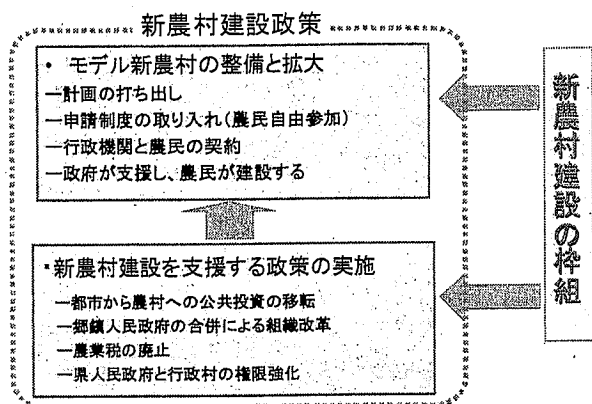


図 4. 村づくりのイメージ図

発展させ、生活を豊かにし、気風を改善させ、村を美しくし、「民主的管理を行う」<sup>5)</sup>という社会主義新農村建設の基本要求に準じるモデル村として整備することになった(図 4 参照)。

#### (1) ナンソ村の新農村建設計画

原則的に農民が自由にこのプロジェクトに参加する申請を村民委員会に提出する(申請制度)。村民委員会と上級の鎮政府が審査を行い、採択が決定されたら、鎮政府と農民が建設契約を取り結ぶ。同村 168 戸の全てがこのプロジェクトに参加できるわけではない。その中で牧場の面積、生産状況、牧畜の頭数、人手などを考慮した上で、103 戸が重点建設の対象農家に指定される見込みである。残り 65 戸は移転計画に取り入れられ、村外へ移民することになる。彼らの生活をある程度保証するため、45 歳以上の農民は国民年金保険に加入し、政府から最低生活保証金を給付する。45 歳以下の農民は前旗政府が一定の技能をトレーニングした上で、適当な仕事を斡旋することになっている。当面、参加見込みの 103 戸のうちの 76 戸が「新農村モデル村プロジェクト」の条件に合格し、不参加見込みの 65 戸のうちの 38 戸はこの村から別の移民区に移住することが既に決められている。

#### (2) 経営モデルの導入と遊牧方式の改良

新農村建設の担当部署がナンソ村における標準的な牧畜経営モデルを策定した。その概要は以下の通りである。現有の牧場を整理統合し、農家戸当たり 5000 ムー以上の規模を確保する。牧畜頭数は 500 頭、農耕地は 100 ムー、一人当たり収入は 1.5 万元以上とする。伝統的な遊牧方式を変更し、「禁牧、休牧、輪牧」を導入するとともに、「牧畜頭数の上限制」

を取り入れる。山羊、羊などの家畜に年 3 回の人工受精を行い、冬季頃に出荷を可能にする。農業生産の面では、節水型の灌漑設備と機械を大幅に採用して、生産効率を上げる。また、太陽エネルギーとメタンガスの使用を普及させ、天然林の保護を推進する。資金は国、地方政府、農民の 3 者から集める。

#### (3) 生活環境の整備

農家住宅の改良にあたっては、「全面改築を避けて、(場所を移動せずに) 現有家屋の改修を中心とすること」を原則に、農家住宅の改修を行い、生活環境全般の改善につなげる。具体的には、集落内の道路整備と水道、電気、通信、光ファイバーのテレビ回線の敷設、排水の処理と生態環境保全、メタンガスの利用、文化・スポーツ・衛生サービスに関する公共施設などを建設する。また都市と農村の連携を強化する。村の環境改善として「三清四包五改」のスローガンがある。ゴミ、汚泥、路上障害物を取り除く(三清)、庭先の清掃・秩序・緑化を農民自身が維持管理する(四包)、農家住宅の上水、トイレ、台所、畜舎、イメージの改善(五改)である。

#### (4) 新農村建設理事会の設置

民主的選挙を通じて社会主義新農村建設理事会を設置し、運営する。具体的に「五老」(老模範党员、老軍人、老リーダー、老教師、老労働者)と称されるメンバーが理事会を構成する。人選については農民自身が決め、行政は一切タッチしない。彼らは自然村の人望家であり、村の長老として尊敬されている。この理事会はこの地区の社会主義の新農村建設の最高指導者であり、村の将来ビジョンとその実施計画を作成するほか、政策プロジェクトの誘致、上級人民政府との交渉などについて責任と義務もっている。なお、新農村建設理事会に関しては、別稿<sup>6)</sup>を参照して下さい。

#### 5. おわりに—今後の課題—

最後に、鄂托克前旗での新農村建設の事例を踏まえて、若干の課題を指摘しておきたい。

①社会主義新農村建設は国家のインフラ投資が幅広く農村地域に行き渡る大きなチャンスである。農民もこれに大いに期待しており、なんとか資金を集めて対応している。ただし、せっかく国家、地方、個人から多額の投資を入れても結果があまり芳しくない場合には、不満が噴出する危険がある。

②新農村建設において、環境整備と生産発展の対立をどう解消するかは当面解決しなければならない重要課題の一つである。例えば、砂漠化防止と草原保全のため、放牧家畜頭数を制限すると、牧畜業の生産が低下し、特に開発制限区において、天然牧場の利用率の低下に伴い農産物のコストが上がり、生産率も下がる。その結果農民の生活が更に乏しくなる。このような新しい「悪循環」が農村に再度引き起こる危険性が十分ある。

③社会主義新農村建設にとって、「新しい農民」を育てることも重要なねらいの一つである。国全体から見ると農村を中心とする「三農問題」に都市を中心とする「農民工」問題を加えた「四農問題」は国家の社会的安定と経済発展の脅威となっている。その「新農民」はどこへ行くか？特に郷土の意識の強い少数民族がどのような激しい環境変化にどれぐらい対応できだろうか？同地域で生まれ育った筆者

にとっても全くの未知数である。

- 注 1) 中国政府が年初めに公布した本年度において最初文献を「1号文件」と呼ぶ、普通は農村、農業、農民に関する指導的案配の内容が多い。
- 2) 「北京週報」2007年3月21日参照
- 3) 1ムーは15分の1ヘクタールで、0.067 haに相当する。なお、草地面積は大体200～300ムーであるから、金額にすると
- 4) 星野 敏「中国東北部における農村地域の課題と開発戦略」、『農村計画学会誌』第19巻別冊(2000), pp. 151-156.
- 5) 中国, 「人民日報」2005.10.21
- 6) 星野 敏・烏日図「中国における「社会主義新農村建設」の展開とその問題—農民の受け皿組織としての理事会に注目して—」, 『農村計画学会誌』第26巻第4号(2008), pp. 427-433.