

特集：グローバリゼーションと経済法制改革

モンゴル土地法における牧地保有権の展開

中村 真咲

はじめに

モンゴルでは1990年以降、社会主義体制が崩壊するとともに、市場経済への移行を開始した。モンゴルでの社会主義体制の崩壊は、牧畜協同組合や国営農場の急激な解体をもたらしたため、社会主義崩壊後のモンゴルでは、牧畜業や農業を市場経済に適応させつつ再建することが急務となった。

モンゴルでは古くから移動牧畜が基幹産業であったが、移動牧畜では土地の権利主体が不明確であり、社会主義期に集団化されたとはいえ、なお牧地利用の形態は慣習に従って営まれており、牧畜協同組合になってからも基本的には変わらなかった。そのため、市場経済に移行したとはいえ、牧地の権利関係を規定するための法制度を構築することは容易ではなかった。

国際金融機関は、モンゴル政府に牧地も含めた土地の私有化を求めたが、牧地の私有化には国民の反対が強く、1992年に制定された新憲法では牧地の私有化が禁じられた。新憲法の制定後も、国民の土地私有化に対する拒否感は強く、都市と農地の土地私有化を規定する土地私有化法が制定されたのは、2002年になってからであった。

このような状況下で、移動牧畜を再建しつつ市場経済に適合させていくための法制度として1994年に土地法（Газрын тухай хууль）が制定された。土地法は、土地の保有¹（Газар эзэмших）と利用（Газар ашиглах）を規定したが、この中でも保有は所有とは異なる概念であり、モンゴルの移動牧畜の特殊性を反映した法概念として説明されてきた。しかし、市場経済化が牧畜業にも浸透するに伴い、土地法は2002年に改正され、さらに2007年には現行の土地法よりも広範な牧地の保有権を認める牧地法（Бэлчээрийн тухай хууль）草案の検討が開始されるなど、牧地の権利関係は今なお流動的である。

本稿では、1）1994年土地法における牧地の保有権とは何か、2）2002年の土地法改正により牧地の保有権はどのように変化したか、3）2007年の牧地法草案は牧地の保有権をどのように変化させようとしているのか、を検討することにより、モンゴルにおける牧地保有権の展開過程を明らかにし、その背景にある体制移行に伴うモンゴル社会の変容について考察する。

1. 1994年土地法の制定

(1) モンゴルの移動牧畜

モンゴル統計年鑑によると、国土総面積156,411,600haのうち農牧業地は73.8% (115,580,500ha) を占めているが、農牧業生産のうち80%は牧畜業であり、また労働人口の40.2%が牧畜業に従事しているなど、モンゴルの産業において牧畜業の占める割合は現在でも極めて高い²。

このようにモンゴルで牧畜業が基幹産業となっている最大の理由は、その自然環境にある。1990年から2001年までの年間降水量は平均210.4mmと少なく、しかも年較差が大きい。また、年間の気温差も激しい。このような自然環境では植生が不確定であり、自然資源の配置がきわめて不確定である。不確定な自然資源にアクセスする手段として移動が確保されていること、それが移動牧畜 (Nomadic Pastoralism) の根幹である。小長谷有紀によれば、「移動牧畜とは、家畜・人間の労働力・牧地という3つの生産資源を非常にフレキシブルに組み合わせること、すなわち移動することによってリスクを回避するもの」である³。

社会主義革命以前のモンゴルでは、階層的な社会構造を反映して家畜所有の格差が非常に大きかった。その当時、牧民がチベット仏教寺院や貴族などの大所有者の家畜を預かって放牧していたことが知られている。これは「家畜預託」と呼ばれ、社会主義の時代には、搾取手段である、とか貧困な牧民に生活基盤を与える代償として身分的隷属を要求するもの、という見解が示されてきたが、一方でこの家畜預託には労働力と所有の不均衡を調整する機能があったと再評価する見方もある⁴。

社会主義革命後、1959年に牧民の集団化、すなわち牧畜協同組合が組織されると、仏教寺院や貴族に代わって牧畜協同組合がモンゴルの牧畜を担うことになった。かつては、裕福な牧民や年長者を中心にいくつかの家族が集まってホトアイルという宿営地の集団を形成し、複数の家畜を共同管理する一方で、遊牧のノウハウを次世代に伝えるという役割も果たしていた。しかし、牧畜協同組合が組織されると、ソーリという牧畜協同組合の最小の生産単位が組織され、宿営地集団はソーリに再編されていった。ただし、ソーリがホトアイルと違ったのは、ソーリの構成員が自らの意志で牧地を選んだのではなく、牧畜協同組合が牧地の利用調整をしたことである⁵。しかし、モンゴル人の文化人類学者の調査によれば、牧地利用の形態は牧畜協同組合になってからも基本的には変わらなかったという⁶。また、牧畜協同組合は、生産だけでなく教育や医療の機能も担ったため、かつての仏教寺院の役割が牧畜協同組合に替わっただけではないか、という見方もある⁷。つまり、社会主義集団化によって、移動牧畜の担い手や家畜の所有者はホトアイルや仏教寺院から牧畜協同組合に変化した。牧地の利用形態は基本的に変わらなかったのである。

移動牧畜がモンゴルの歴史の中で発展してきたものであるのに対し、農業は社会主義期に国家の産業として短期間で育成されたものであった。20世紀の初頭、一部の地域では中国人が農耕に従事していたが、社会主義の下で「未開地の開墾」という運動が進展し、国家の産業として農業が確立していった。1960年によく200,000haであった農地は、1990年までに800,000haと4倍の面積に達した⁸。

モンゴルの農業を担ったのは国営農場であり、穀物 (主に小麦)、野菜 (ジャガイモ、タマネギ、

キャベツ、ニンジン、キュウリ、カブ等)、飼料作物の生産が行われ、自給を達成するとともに、1980年代には小麦を輸出するまでになった⁹。農業技術の指導をしたのは、中国内モンゴルから移住したモンゴル人の農業経験者、そしてソ連から派遣された農業専門家であり、国立農牧業大学ではモンゴル人の農業専門家も養成された。

(2) 市場経済化のなかのモンゴル農牧業

ソ連でペレストロイカが開始されると、モンゴルでも刷新と呼ばれる政策が開始された。1987年には畜産の停滞が批判され、牧畜協同組合の私有家畜頭数制限が緩和されるに至り、家畜の請負制や賃貸制が導入された。さらに、民営化法（1991年）と経営単位法（1991年）が制定され、牧畜協同組合と国営農場の民営化が開始された。1993年までに全ての牧畜協同組合は株式会社となり、ここからさらに複数の会社が生まれる一方で、会社組織に属さない自営牧民が多数誕生した。また、社会主義体制の崩壊によって衰退した第二次産業からの失業者の多くが牧民となり、牧民人口は1992年以降に大幅に増加した。さらに、家畜の私有化によって家畜頭数は急激に増加し、1999年には20世紀のモンゴルにおける家畜頭数のピークである3,300万頭に達した¹⁰。

しかし、牧畜協同組合の急激な解体は、それまで牧畜協同組合が提供してきた生產品や生活用品の流通、医療、教育といった社会インフラを崩壊させ、地方の牧民が都市近郊や主要幹線道路周辺に集中し、過放牧による牧地の荒廃という結果を招いた。また、経験の少ない技術の未熟な牧民が増えた結果、1999年～2002年の雪害では800万頭の家畜が大量死亡するという事態が発生した。この死亡頭数は過去の雪害に比べて著しく多く、早魃や積雪等の自然条件に加えて、市場経済化以降の牧畜をめぐる社会・経済的環境の変化が家畜の大量死亡の要因になったからであると考えられている¹¹。

市場経済化により家畜頭数が急激に増加したのとは対照的に、穀物生産は1991年の595,000トンから2001年の142,000トンへと、市場経済化以降の10年間で4分の1程度にまで激減した。早魃現象が見られるのは1999年以降であるから、穀物生産の激減は社会・経済的要因が大きいと考えられている。なぜなら、72の国営農場のうち68の農場が1991年の内に248の民間経営体に分割されたことから分かるように、国営農場の民営化は急激に行われたが、国からの資金や機材の支援がなくなったこと、生産にかかる経費の融資がなかったために運転資金不足に陥り肥料や燃料代が不十分になったこと、種子の公的な増殖制度がなくなったために劣化した種子を使わざるを得なくなったこと、国営農場から引き継いだ農業機械が老朽化しても修理・更新が困難であったこと、などの社会・経済的要因が穀物生産の激減の理由になったと考えられている¹²。

(3) 1994年土地法の制定

社会主義期の憲法では、「モンゴル人民共和国国内にある全ての土地、鉱物資源、森林、水資源は、古より人民の財産であったという慣習と現在の人民共和国の方針は一致するので、これらの資源は全て人民の支配下に置き、この私有は許さない。」（1924年憲法第3条第1項）、「全ての土地およびその地下資源、森林、水資源（中略）は、全て人民の共有財産である。この私有は許されない。」（1940年憲法第5条）、「全ての土地およびその地下資源、森林、水資源（中略）は、全て国

有であり、すなわち全人民の財産である。」(1960年憲法第10条)と規定され、土地の私有化は一貫して否定されてきた。

しかし、1992年1月に新憲法が採択されると、その中に「牧地、公用および国の特別の用に供されている地域以外の土地を、モンゴル国民にのみ、私有化させることができる」(第6条3項)という条文が盛り込まれ、土地の私有化が宣言された。この背景には、国際金融機関、とりわけアジア開発銀行(ADB)の強い意向があったとされる¹³。牧地は私有化の対象に含まれないとはいえ、国民の間には土地私有化そのものに対する反対意見は根強く、土地私有化のための立法は進まなかった。

一方で、牧民人口の増加や牧地の利用調整を行ってきた牧畜協同組合の解体により、牧地紛争が頻発するようになり、牧地利用に秩序を与えることが求められるようになった。また、国営農場の解体によって崩壊した農業を再建することも急務となっていた。このために、農牧業を市場経済化に適合させつつ再建するための法制度を構築することを目指して、土地法の起草が開始された。1992年10月28日に国家大会議に提出された「土地法草案の紹介」によれば、その起草過程は以下の通りである¹⁴。

- 1) 国家経済の変革の深化を保障する法律の基礎を作り、市場経済の状況に適合した土地関係を発展させるという必要から、モンゴル土地法草案を環境省、法務省、食糧農牧業省が共同で起草した。
- 2) 草案の起草過程では、中国の草原法、中国内モンゴル自治区の土地に関する法令、ロシア、ドイツ、メキシコ、カナダ、オランダなどの土地法、土地関係を調整する法制度を比較研究した。
- 3) 土地法草案を1991年9月に国家小会議に政府から提案し、国家小会議で最初の討議を行って基本案を作成したが、新憲法が採択されたので、それに従い修正を行うこととなった。
- 4) 新憲法の土地に関する規定と討議の内容も反映させて、国家小会議経済委員会および法律委員会が共同で修正を行った草案を国家小会議の議員に配布したが、時間の不足により採択には至らなかった。
- 5) 土地法草案を新内閣で議論し、閣僚の意見を反映させ、1992年10月28日に国家大会議に提出した。

その後、数回にわたる国家大会議での討論を経て、1994年11月11日に土地法が採択された。

2. 牧地保有権の展開

(1) 1994年土地法における牧地保有権

土地法では、土地に関して私有、保有、利用という3つの権利を規定している(土地法第3条第2項、第3項、第4項)。しかし、実際には、土地法には私有についての具体的な条項はなく、保有権と利用権のみを規定していた。土地法の起草した当時の環境大臣であったZ. バトジャル

ガル博士によると、「土地私有化は時期尚早という考え方が国民の間に強かったので、まず土地の保有権と利用権のみを土地法で規定した」という¹⁵。土地私有権が規定されなかったために、牧地において重要な意味を持ったのは保有権であった。1994年土地法での土地保有権の内容は、以下の通りである。

- 1) 土地保有権は、「当該の土地を処分する権利を持たず、法律によって許可された範囲内において、かつ契約に従い自らの管理下に置くこと」と定義される（1994年土地法第3条第3項）。
- 2) 18歳以上のモンゴル国民、経営単位、団体¹⁶は、土地を保有することができるが（同第6条第1項）、外国法人、外国人、無国籍者は、土地を保有することができず、利用することのみができる（同第6条第2項）。
- 3) 土地を保有、利用する国民、経営単位、団体は、法律に定める料金を支払う（同第7条第1項）¹⁷。
- 4) 土地保有権の主体は、国民、経営単位、団体であり（同第27条第1項）、共同で保有することができ（同第27条第2項）、彼らの居住する（所在する）郡または地区での土地保有権の優先的権利を持つ（同第27条第3項）。
- 5) 国民が家族の用途を目的として保有する個人のゲル、家屋の柵内の土地は、0.05haを超えてはならない（同第28条第1項）。また、国民の野菜、果物、飼料耕作のための土地保有は、0.1haを超えてはならない（同第28条第2項）。
- 6) 郡および地区の首長は、経営単位の生産規模および団体の活動の必要を考慮して、経営単位および団体の土地保有の面積と位置を決定する（同第28条第6項、第7項）。
- 7) 土地保有権の期間は60年間であり、40年間まで延長できる（同第29条第1項）。
- 8) 土地保有権は、相続することができる（同第29条第2項、第3項）。
- 9) 土地保有権の申請にあたり、保有の目的、期間を記載しなければならない（同第30条第3項）。
- 10) 複数の者から同一の土地に対する保有権が申請された場合には、郡および地区の首長は、法人の所在地、支払能力、土地利用の目的、利用効率、環境と土地への影響などを考慮し、これを決定する（同第31条第3項）。

これに対して、土地利用権については、「当該の土地を処分する権利を持たず、法律によって許可された範囲内において、かつ契約に従い土地の何らかの性質を利用すること」と定義される（1994年土地法第3条第4項）。外国国籍者と無国籍者は生活と生産活動を目的として土地を利用することができ（同第47条第1項）、利用期間は5年間であり、1度に5年未満で延長することができるが（同第47条第2項）、外国国籍者と無国籍者は、移動牧畜と農業を目的として土地を利用することはできない（同第47条第3項）。

つまり、利用権とは、外国人と無国籍者に土地を利用させるための権利であるが、外国人と無国籍者には牧地と農地の利用を禁じるなど利用の目的を限定しており、また5年間という利用期

間も60年間という保有期間に比べて極端に短い。この理由は、外国人による牧地や農地の長期にわたる土地利用が実質的な土地所有につながることを警戒したためと考えられる。

また、保有権と利用権の規定とは別に、第7章「牧地の適切な利用と保護」があり、牧地の利用と保護について以下のように規定している。

- 1) 郡と地区の首長は、適切な専門機関との協力によって土地管理活動を主導し、牧地を保護し、土地の牧養力を管理する手段を講じる（第51条第2項）
- 2) 牧地の利用は、その伝統的体系である冬営地、春営地、夏営地、秋営地の一般的割り当てに従う。夏営地、秋営地とオトル（小規模の不定期な移動による牧畜）用地は、ホトアイル（宿営地集団）、バグ（宿営地集団よりも大きな集団）を単位として割り当てられ、共同で利用される（第51条第3項）。
- 3) 県（アイマグ）、首都、郡（ソム）、地区（ドゥーレグ）の首長は、環境、社会、経済状況を考慮し、その領域において牧地および定着家畜の地域を決定すること、過放牧で牧養力を超えた牧地を家畜から解放し、家畜頭数を制限するなど、牧地を保護する方策を講じることができる（第51条第5、6項）。
- 4) 自然災害や他の突発の緊急事態により他の県、郡の領域に避難する場合には、適当な段階で首長らは当該の問題について協議し、決定できる。合意に達しない場合には、当該の問題をその後に上級の首長、もしくは政府がこれを決定する（第51条第7項）。

上記の内容から牧地の保有権については、以下のように考えることができる。

まず、保有面積の制限があるので、牧地そのものの保有は事実上認められない。牧民が保有できるのは「個人のゲル、家屋の柵内の土地」であり、これは牧地における宿営地（ゲル、家屋、柵などを建設して移動牧畜の拠点とする場所）を示している。ただし、牧地の利用については、移動牧畜の伝統的体系である冬営地、春営地、夏営地、秋営地の一般的割り当てに従い、夏営地、秋営地とオトル用地は、ホトアイル、バグを単位として割り当てられ、共同で利用されるので、事実上、夏営地、秋営地とオトル用地は保有の対象から外されている。冬営地と春営地は保有の対象とは明確には示されていないが、家族の用途を目的として「個人のゲル、家屋の柵内の土地」を保有することは可能であるから、牧民が冬営地と春営地に家族の用途を目的として「個人のゲル、家屋の柵内の土地」の保有を申請するならば、0.05ha以内なら保有することが可能となる。つまり、1994年土地法によって、牧地の中の一点の「個人のゲル、家屋の柵内の土地」の保有が認められたのである。

それでは、宿営地を保有するとは何を意味するのか。通常、厳しい冬と春を乗り越えるために、牧民は冬営地と春営地に柵や家畜小屋を建設するなどの投資を行う。冬営地には家畜が每晚集まることによって糞が蓄積され、寒さの厳しい冬と春であっても冬営地と春営地は他の土地よりも暖かくなり、柵や家畜小屋の建設とも相俟って財産的価値を帯びる。したがって、冬営地と春営地に土地を保有することは、牧民にとって重要な意味を持つのである。

冬営地と春営地が財産的価値を持つなら、牧民が牧畜経営の資金を得るために、冬営地と春営

地の保有権証書を譲渡することや担保にする可能性は十分にある。しかし、土地法には保有権の譲渡や担保化についての規定がない¹⁸。つまり、土地法は冬営地と春営地に土地の保有化を可能としながらも、その譲渡や担保化といった保有権の商品化には道を閉ざしていたのである。

なお、牧地の利用調整や自然災害への対応として、郡と地区の首長など地方の末端の行政機関の責任者に権限を与えたことは、現場に対応した柔軟な対応を可能にするための措置と考えることができるだろう。

前述のZ.バトジャルガル博士は、土地保有権について「利用と所有の概念の違いは明確だが、保有はその中間の概念であり、モンゴルの伝統である冬営地に合わせて保有の概念を作った。モンゴル人にまず保有を経験させて、それから所有について検討すれば良いと考えたのだ。モンゴルの移動牧畜の慣習と市場経済を接合するための止むを得ない措置だった」と述べている¹⁹。つまり、土地保有権とは、上記のように移動牧畜で重要な意味を持つ冬営地を念頭に置いて設計された概念だったのである。つまり、土地法の制定は、移動牧畜を市場経済に適応させることを目指しつつ、一方で移動牧畜の伝統的体系を残すことによって、市場経済化に伴う牧民の混乱を最小限に抑えることを意図していたと理解することができる。

それでは、土地法の制定によって、牧地の状況はどう変わったのだろうか。土地法制定後の1995年、1999年にモンゴル西部で牧地を調査したマリア・フェルナンデズ・ヒメネスとバトボヤンによると、土地の保有状況は地域によってその効果に差があったと言う。土地法の規定に対する知識や認識の差によって、牧地の健全な管理に必要なインセンティブを生むものとして土地法を歓迎する地域と、土地法に関心を持たない地域があること、裕福な牧民世帯が保有権を取得して家畜数を増やしているのに対し、貧困世帯は保有権を取得できずに牧畜資源へのアクセス手段に欠いていること、牧地紛争が減少したことを報告している²⁰。

(2) 2002年の土地法改正における牧地保有権

2002年に土地法が改正されるとともに、土地私有化法（Монгол улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хууль）が制定された。土地私有化法によって都市と農地における土地の私有化が規定されたが、牧地は私有化の対象ではないので、牧地は土地私有化法の直接の影響を受けていない。ここでは、牧地保有権に関する主な改正内容を検討する。

- 1) 国民に家族の生活を用途として無償で保有させる土地が、0.05haから0.07haに拡大された（2002年土地法第29条第1項）。
- 2) 土地保有に関する決定を出した機関の許可により、権利証書を他者に譲渡または担保とすることが可能になった（同第35条第1項第4号）
- 3) 冬営地および春営地内部の土地は、モンゴル国民がホトアイルにより共同で保有することができるようになった（同第52条第7項）
- 4) 自然災害または不慮の危険により、他の県または郡の領域に移動する必要が生じる場合に、当該知事たちが合意に至らない場合には、その問題を上位段階の知事または政府がこれを決定する（同第52条第8項）。また、旱魃、雪害と他の自然災害に遭遇した場合に利用す

る郡共同オトル用地およびその境界については県住民代表会議が、県共同オトル用地およびその境界については地方首長の請願を考慮して政府がそれぞれ定めると規定された（同第52条第9項）。つまり、自然災害の発生により牧民が他地域へ避難する場合の対応策が1994年土地法よりも詳細に規定され、とくに県住民代表会議の決定が重要になったので、緊急事態の際に現場に近いレベルでの対応ができるようになったと言える。

- 5) 牧地利用において生じたあらゆる紛争は、村、地区の住民総会において審議、決定するが、合意なき場合にはソム長がこれを決定することとなった（同第52条第10項）。つまり、牧地を利用する牧民にとって、最も身近な村や地区の住民総会に紛争の決定権限を与えることにより、柔軟な解決を期待したのでらう。

これらの改正については、以下のように考えることができる。

第一に、土地保有権の譲渡や担保化を可能にしたことによって、土地保有権の商品化に道を開いたと言うことができる。これは、1994年の土地法制定後、牧畜業において市場経済が浸透するに従い、土地保有権の譲渡や担保化の要求が高まっていったことを示唆している。

第二に、夏营地、秋营地、およびオトル用地のみでなく、牧民にとって財産的価値の高い冬营地と春营地が、0.07ha以下とはいえ、ホトアイルによる土地保有の対象として明確に位置付けられたことにより、上記の点と相俟って土地保有権の商品化を強化したと言うことができる。これは、牧畜共同組合の解体後に復活した伝統的な牧畜形態であるホトアイルが、移動牧畜にとって重要な意味を持つようになったことにも関係する。牧畜共同組合の解体によって牧地の利用調整を一元的に行う機関を失ったことで、個人の経営能力が問われるようになり、ホトアイルの役割が高まっていったため、ホトアイルと牧地、とりわけホトアイルと冬营地・春营地の関係が問われるようになっていたのだらう。また、牧畜共同組合の解体後に、冬营地と春营地に対する投資の有無が牧畜の生産結果に影響を与えるようになったことも、保有権の譲渡や担保化の背景となったと言えるだらう。しかし、ホトアイルとは、毎年のようにその構成員を変化させる可変的な存在であり、固定的な共同体ではない。そのようなホトアイルに、冬营地、春营地のような比較的固定した宿营地を保有する権利主体となることができるのか、という疑問は残る。これは、ホトアイルを冬营地と春营地の保有の主体とすることによって、牧地保有権が商品として流通することに対して一定の歯止めをかけたと理解することも可能であらう。つまり、個人ではなく、あえてホトアイルという可変的な存在を牧地保有権の主体とすることにより、個人が冬营地と春营地の主体となって牧地保有権が流通することを防いだと考えることもできるのである。これは、牧地保有権の譲渡や担保化の要求が強まっていた一方で、牧地保有権の流通に批判的な意見も根強かったことを示唆しているように思われる。

第三に、2000～2002年の雪害による大きな被害が、非常事態における柔軟な対応の必要性を認識させ、上位機関や政府の決定による速やかな牧民の避難決定を実現することや、住民同士の協議による紛争解決を促すことで短期間に柔軟な紛争解決を実現する改正につながったと言うことができるだらう。

これらの改正内容は、いずれも現状の追認と言うべきものである。しかし、改正点の第一の点

と第二の点によって、牧地における土地保有権の商品化が進んだことは間違いない。さらに言えば、土地保有権が商品化することにより、土地保有権は所有権に一步近づいたとすることができるかもしれない。その意味で、2002年の土地法改正は、牧地にとって根本的な変化を招いたとすることができる。

モンゴル環境法の第一人者である T. センゲドルジ博士は、モンゴル土地法制に関する代表的な著作である『モンゴル土地法』（2002年）の中で、「理論的に見れば、土地保有権は土地所有権から芽生えたものであり、これと密接な関係がある。この意味では、土地保有権は土地所有権を構成する一部である。」と説明している²¹。前述のように、1994年土地法起草時の環境大臣であった Z. バトジャルガル博士が、保有は私有と利用の中間の概念であり、モンゴルの伝統である冬営地に合わせて保有の概念を作ったと述べ、モンゴルの移動牧畜の慣習と市場経済を接合するための止むを得ない措置だったと強調したのに対し、2002年の段階では、T. センゲドルジ博士は、土地保有権は土地所有権までの距離が極めて近いことを強調している。つまり、1994年から2002年までの間に、専門家の理解の中においても、土地保有権は「保有と私有の中間」から私有に近づいたのである。

3. 牧地保有権をめぐる最近の議論

(1) 牧地法草案

2007年7月20日に国家大会議議員たちによる「牧地法」草案が発表されたが、牧地法草案は冬営地と春営地のみでなく、牧地全体に土地保有権を付与することを目指しているという点で、これまでの土地法とは大きく異なるものであった。

この牧地法草案では、牧地の保有権について以下のように規定する。

- 1) 牧地法の目的は「牧地の保有、利用、保護の法的基礎を定め、それらに関連して生じる条件を整備することにある」（第1条）。
- 2) 牧地の保有、利用、保護、再生、改善を目的として当該地方における複数の牧民世帯が自発的に組織した牧民組合に、移動牧畜を営むことのみを目的として牧地を保有させることができる（第13条1項）。
- 3) モンゴルの法人には、集約的牧畜を営むことのみを目的として牧地を保有させることができる（第13条2項）。
- 4) 冬営あるいは春営の牧地は、その量と牧養力、当該地域の特徴、牧地利用の伝統を勘案し、政府が定めた一般的規則にしたがい、牧民グループの成人の人数および羊1頭あたりの規準面積にもとづいて、牧畜を営むことを目的としてのみ保有させる（第4条1項3）。
- 5) 保有させる牧地の規模は、当該レベルの住民代表会議の決定した牧地運営総合計画に従い定める（第14条1項）。
- 6) 牧地の保有期間は60年間であり、40年間まで延長できる（第14条3項）

- 7) 牧地の保有を希望する牧民組合または法人は、牧地法に定められた事項を記載して申請する（第15条）。郡・区の住民代表会議は、これを当該レベルの牧地運営計画に整合させ、保有の可否を決定する（第16条）。土地保有の決定を下した機関は、申請者と牧地保有契約を結び、権利証書を与える（第17条2項）。
- 8) 牧地保有者は、牧畜を営むことのみを目的として単位牧地を保有し利用する権利、保有牧地を柵で囲い保護する権利を有する（第18条）。
- 9) 牧地の保有権証書は、放牧を目的としてのみ、保有権・利用権を有する者に譲渡し、担保にすることができる（第20条1項）。

牧地法草案の特徴は、第一に、これまでの土地法と異なり、牧地全体が保有の対象とされており、その主体は牧民組合と法人である。2002年の土地法では、冬営地と春営地がホトアイルによる土地保有の対象とされ、保有の範囲も0.05haに限定されていた。しかし、この牧地法草案では「牧民グループの成人の人数および羊1頭あたりの規準面積にもとづいて」広い面積の牧地の保有が可能となり、また「保有牧地を柵で囲い保護する権利を有する」ので、事実上の牧地の囲い込みが可能となる。これは、「移動することによってリスクを回避する」という移動牧畜の本質を放棄することに等しく、事実上、定着牧畜への転換である。保有させる牧地の規模や保有の可否は、当該レベルの住民代表会議によって決定されるので、住民代表会議の牧畜業政策が問われることになる。

第二に、法人が集約的牧畜を営むために土地を保有できるようになることも、牧地法草案の重要な特徴である。法人の集約的牧畜とは、定住および半定住の状態で営まれる、高収益の家畜・飼育動物の畜産業であり（第3条1項8）、酪農がその典型である。これは、定着牧畜への転換を経営面で後押しするものである。

このように、牧地法草案は、モンゴルの移動牧畜を定着牧畜に転換する方向に作用する可能性を秘めており、これまでの1994年土地法および2002年の土地法改正とは質的に大きく異なるものである。

(2) 牧地法草案をめぐる議論

農牧業省戦略計画政策局長ダワードルジ博士によると、2007年8月の時点でモンゴル中央部のハンガイ地域の牧民たちは、他の地域の牧民たちがハンガイ地域へ移動することにより牧地が劣化することを防ぐために、牧地法草案に賛成している。しかし、雪害の被害や社会主義期の社会インフラの崩壊により牧地の荒廃が著しい西部地域の牧民たちの間では、牧地法草案に対する反対意見が強いという²²。つまり、牧地法草案とは、比較的豊かなモンゴル中央部のハンガイ地域の牧民たちによる牧地の囲い込みである。西部地域の牧民がハンガイ地域の牧地に流入することにより、ハンガイ地域の牧地が過放牧となって荒廃することを防ぐために、牧地法草案は牧地全体に保有権を与え、その牧地を柵で囲い込む権利を認めることを目指していると言える。しかし、「移動することによってリスクを回避する」ことが移動牧畜の本質であるなら、ハンガイ地域が雪害や過放牧で荒廃した場合には、ハンガイ地域の牧民も他の地域に移動してリスクを回避する

必要がある。つまり、牧地法草案は、ハンガイ地域の牧地を他地域の牧民の流入から守ると同時に、ハンガイ地域の牧民が他地域に移動する可能性を失わせる。本来、移動牧畜が持つ柔軟さを失わせる危険性があるという意味で、結果的に牧地の荒廃をもたらすように思われる。牧地を守るための牧地法が、結果的に牧地を荒廃させるかもしれないというパラドックスがここにある。なお、牧地への保有化に反対する論者の多くは、移動を制限したために牧地の荒廃をもたらした中国内モンゴルの例を挙げており、牧地の保有化はモンゴルにおいても同様の事例を招くと考えている²³。

また、法人による集約的牧畜のための牧地保有という牧地法草案の第二の特徴には、定住型または半定住型牧畜を推進する人びとの意向が反映されているものと考えられる。現在のモンゴルで、国際機関やNGOによって定着型の酪農経営を目指したプロジェクトが実施されつつあるが、これは事実上、牧地法による牧地への保有権付与を先取りするものである。つまり、牧地法が採択された場合、法人の集約的牧畜のための牧地保有が推進されることになるが、これは既に国際機関やNGOによる酪農経営のパイロットプロジェクトを既成事実としているのである。国際機関やNGOによる酪農経営のパイロットプロジェクトの多くは、中央県、セレンゲ県、ボルガン県など、首都周辺や主要幹線道路に近い地域で実施されており、市場に近いことや水が利用しやすいことなどの一定の条件を備えている。このような一定の条件を備えている地域では、酪農型牧畜経営も可能であろうが、それ以外の地域で法人による集約的牧畜のための牧地保有を認めた場合、どのようなことが起きるかは未知数であり、慎重な検討が必要であると思われる²⁴。

こうした点が懸念されたためか、牧地法草案に対する反対は強く、国会では審議未了となった。そして、2008年6月の国会選挙で牧地法を推進した議員の多くが落選したため、牧地法を再び審議しようとする動きは現在のところ起きていない。しかし、牧地の商品化は着実に進行しつつあり、また定住型および半定住型の高収益の牧畜を推進する動きがある以上、牧地の保有化という動きは将来再び浮上するものと思われる。牧地の保有権付与は、モンゴルの牧畜にとって今後の最大の争点の一つであり、また地方の政治家にとっては牧民の支持が得られるか否かの重要な問題であるため、今後、土地保有権は一層政治化していくものと考えられる。

おわりに

本稿では、1994年の土地法における牧地の保有権の内容、2002年の改正による牧地の保有権の変容、2007年の牧地法草案における牧地の保有権の内容を検討し、それが市場経済化に伴うモンゴルの移動牧畜の変容を反映したものであることを明らかにした。

市場経済化に伴う土地法制の改革は、当初は国際金融機関の強い圧力から始まったものであり、国民の強い抵抗に遭って牧地の所有権は否定されたものの、牧地の保有権という形でモンゴルの移動牧畜にも影響を与え始めた。当初は、モンゴルの移動牧畜の慣習と市場経済を接合するための止むを得ない措置として、保有権の概念は設計されたものであったが、市場経済が牧畜業にも浸透する過程で、土地の保有権は所有権化していったのである。さらに、牧地の劣化を防ぐための方法として、囲い込みとしての牧地の保有化を可能にする牧地法草案が提案されるまでに至っ

たのである。

牧地法草案は審議未了となり、2009年3月現在、大きな動きはないが、土地保有権の商品化が着実に進行しつつあること、そして定住型および半定住型の集約的な酪農型牧畜経営を推進する動きがあることから、牧地法草案の再検討が将来再び浮上するものと考えられる。牧地への保有権付与は、モンゴルの牧畜のあり方を根底から変えるという意味で、モンゴルの土地法制を考える上で重要な論点の一つである。したがって、モンゴルの牧地の保有権をめぐる動きは、今後も注意深く観察していく必要がある。

なお、モンゴルの牧地保有権をめぐる問題には、牧地の保有権をめぐる紛争内容、牧地保有の地域差、定住地と農地における保有権との比較、そして牧地の保有権と鉱山開発の関係など、様々な角度から検討する必要がある。これらについては、今後の課題としたい。

※本稿は、科学研究費補助金（基盤研究A）「モンゴル国の土地法制に関する法社会学的研究」（研究代表者：加藤久和、2005～2008年度、課題番号17203001）に基づく研究成果の一部である。

注

- (1) 保有（эзэмших）は、訳者によっては「占有」と訳されることもあり、英語でもpossessionと訳されているが、日本語の占有とは異なる概念であるので、本稿では概念の混乱を避けるために「保有」と訳した。なお、эзэмшихという単語の原意は、「主人のようにふるまう」という意味であったという。
- (2) 以上の数字は、National Statistical Office of Mongolia, *Mongolian Statistical Yearbook 2004*, Ulaanbaatar, 2005から引用した。
- (3) モンゴルの遊牧については、小長谷有紀『モンゴルの20世紀～社会主義を生きる人びとの証言～』（中央公論新社、2004年）、小長谷有紀「法整備のための他者理解～モンゴルの場合～」（『名古屋大学法整備支援研究会報告書』2006年）、鈴木由紀夫「モンゴル国における農牧業の現状～「市場経済化」の現場からみたモンゴル高原」（『科学』2003年5月号、岩波書店）を参照。
- (4) 日野千草「モンゴル遊牧地域における宿营地集団～モンゴル国中央県ブレン郡における事例から～」（『リトルワールド研究報告』第17号、2001年）参照。
- (5) 二木博史「第三章 農業の基本構造と改革」（青木信治編『変革下のモンゴル国経済』、アジア経済研究所、1993年）、ルハグヴァスレン「モンゴル遊牧民の20世紀」（季刊『民族学』第85号、1998年）参照。
- (6) G. ツェレンハンド、阿比留美帆訳「モンゴル牧民の牧地利用について～アルハンガイ県イヒタミル郡、「輝ける道」ネグデルにおける調査報告より」（小長谷有紀、辛嶋博善編、国際シンポジウム記録『モンゴル国における土地資源と遊牧民』、東京外国語大学アジア・アフリカ研究所、2005年）参照。
- (7) Fernandez-Gimenez, M.E. and B. Batbuyan. "Law and Disorder in Mongolia: local implementation of Mongolia's land law", *Development and Change*, 35 (1), 2004参照。
- (8) 小長谷有紀前掲書（2004年）を参照。
- (9) 二木博史前掲論文を参照。

- (10) 鈴木由紀夫前掲論文、二木博史前掲論文を参照。
- (11) 鈴木由紀夫前掲論文を参照。
- (12) 鈴木由紀夫前掲論文を参照。
- (13) 上村明「土地法と遊牧のゆくえ～アフリカの経験を生かすには～」(『科学』2003年5月号、岩波書店)を参照。
- (14) Монгол улсын газрын тухай хуулийн төслийн тухай танилцуулга (1992 оны 10 дугаар сарын 28-ний өдөр)
- (15) Z. Батжаргал博士に対する筆者によるインタビュー (2006年4月14日)。
- (16) 「国民、経営単位、団体」とは、経営単位法で規定された経済主体であり、経営単位は企業を、団体は行政や非営利団体を想定していた。
- (17) ただし、土地使用料に関する法律 (1997年) によると、牧民世帯が牧地を保有する場合には保有料が免除される (第8条第1項)。
- (18) 土地の私有化に反対する人々が圧倒的に多かったという当時の空気の中で、土地保有権の譲渡や担保化にはあえて触れなかったと考えることもできる。
- (19) Z. Батжаргал博士に対する筆者によるインタビュー (2007年2月19日)。
- (20) Fernandez-Gimenez, M.E. and B. Batbuyan 前掲論文を参照。
- (21) Т.Сэнгэдорж, Монгол улсын газрын эрх зүй, Улаанбаатар, 2002, 52-53-р тал.
- (22) ダワードルジ博士に対する筆者によるインタビュー (2007年8月22日)。
- (23) 湊邦生「移動牧畜と牧地管理の問題～モンゴル国を事例として～」(『国際開発研究』第13巻第2号、2004年)、Fernandez-Gimenez, M.E. and B. Batbuyan, 2004 を参照。
- (24) これらの定着型酪農経営プロジェクトと牧地法草案の関係についての考察は、科学研究費補助金 (基盤研究A) 「モンゴル国の土地法制に関する法社会学的研究」(研究代表者: 加藤久和、2005～2008年度、課題番号17203001) による2006年9月および2007年9月の現地調査に基づいている。この現地調査の詳細は、本科研費の研究成果報告書 (近刊予定) に収録予定である。