

進展するモンゴルの土地法制改革と環境保護の課題

加藤久和*

Land Reform in Mongolia and the Challenges of Environmental Protection: With Particular Reference to Pasturelands

KATO Hisakazu

Abstract

Mongolia is currently undergoing a rapid process of democratization and transition to a market economy, aided by a whole series of new legislation concerning land tenure/land use systems and policies and measures for environmental protection. But the increasing trend toward (virtual) privatization of land as a property may adversely impact on its environment and natural resources, including land, especially on pasturelands which is still today the mainstay of Mongolia's economy and nomadic lifestyle. The original versions of the Mongolian Law on Land and other major environmental laws were enacted at about the same time – in the mid – 1990s, in many cases with foreign assistance provided by donor agencies and international organizations such as the World Bank, Asian Development Bank and UNDP. This has resulted in a complex of legal concepts, measures and mechanisms which are ill-defined and ambiguous or alien to Mongolian tradition and legal culture, and created institutions with overlapping or conflicting jurisdictions, making it difficult to implement and enforce the provisions of the law. It is commonly said that Mongolia by now has an adequate number of environmental laws in place, but rather the problem is that of implementing and enforcing them. The author agrees with this view, but believes it is equally important to take another careful look at the existing system of environmental and land use-related laws.

1. はじめに

モンゴルの国土面積は 156 万 4,100km² と、日本の約 4 倍の広さがあり、人口は 250 万人で、人口一人当たりの面積 (64ha) でいうと世界一である。このように国土は広大とはいえ、モンゴルは北緯 41 度から 52 度の寒冷域に位置し、年間平均気温はほぼ 0 度に近く、年平均降水量は 251mm と極めて少ない。ま

た、平均標高が 1,580m と世界でも有数の高高度の国でもあり、こうした国土の特性がモンゴルの自然環境を大きく規定している。

モンゴルには 6 つの自然帯があり、おおむねロシア (シベリア) と国境を接する北部から南部の中国 (内モンゴル等) との国境にかけて、タイガ森林地帯 (国土の約 4.5%)、森林ステップ地帯 (15.2%)、ステップ地帯 (34.2%)、砂漠ステップ地帯 (23.4%)、砂漠地帯 (19.1%) が広がり、西北部および中西

* 名古屋大学大学院法学研究科教授

部に高山地帯(3.6%)がある。

ステップ地帯を中心に広がる広大な(しかし気候・気象に左右されやすく季節変動の大きい)草原を利用して古来営まれてきた「遊牧」は、このように厳しい極限的な自然条件の下で行いうる最も合理的な土地利用の方法であり、モンゴルの伝統的産業と生活文化を育んできたと言ったことができよう。農牧業は今日でも鉱工業(羊毛等の繊維業を含む)と並ぶ、モンゴルの基幹産業である¹⁾。

ところが近年、モンゴルの自然環境と伝統的な土地利用の形態は、地球温暖化の進行に伴う気候・植生等の自然条件の変化や都市化、モータリゼーションの進行等の社会・経済情勢の変化による影響を受けて、大きく変わろうとしている。それを法制度的側面から加速していると思われるのが、本稿でとり上げる土地所有・利用法制の改革と環境法の整備・執行の状況である²⁾。

2. 憲法の規定と土地法・環境法の整備状況

1990年、ソヴィエト社会主義連邦(旧ソ連)の崩壊により、新生モンゴル国は自主独立と民主化、市場経済化の道を歩み始め、1992年には新しい憲法が制定された。以来、民法、商法、刑法、各種の行政法、訴訟法等、いわゆる六法の各分野における新規立法または法改正が続々と行われ、現在もなお民主化、市場経済化のさらなる進展を前提としつつ、各種法制度の近代化を目指した法整備が進められている。

モンゴル国の1992年憲法第6条は、まず第1項において、「土地およびその下層土、森林、水、動物、植物、その他の自然資源は国家主

権に服し、国家の保護を受ける。」と規定している。また、同条第2項においては、「土地は、その付属物たる地下資源、森林、水資源、鳥獣(筆者註:狩猟の対象となる野生動物)を含め、国家が所有する。」と定めている。ただし、「モンゴル国民が私有する土地を除く」となっていて、将来、モンゴル国民による土地の私的所有の可能性を認めるものとなっている。

これを受けて同条第3項では、「国家は、牧草地および公共または特別用地を除く一定の土地を、モンゴル国民の私的所有とすることができる。」と規定している。ただし、この規定は地下資源には適用されず、また、モンゴル国民はその「保有」する(わが国で通常一般に用いられる「占有」とは異なる「保有」の概念については後述)土地を外国人または無国籍人に譲渡してはならないこととされている。ここでは、モンゴル民族の伝統的な土地利用形態であり現在もなおモンゴルの基幹産業でもある「遊牧」を支えてきた牧地・草地の私有化は、憲法の規定からして、また、同国がおかれている現在の政治・経済情勢からして、認められないという点が重要である。

こうした憲法の規定を受けて、1994年には最初の「土地法」が制定され(翌1995年4月から施行)、その後土地の私有化をめぐる国論を二分するような白熱した議論と紆余曲折を経て、2002年には同法の大幅な改正が行われるとともに、モンゴル国民に土地所有を認める「モンゴル国民による所有のための土地の分配に関する法律」(以下、「土地私有化法」と略称する)が成立するに至った。

また、環境法の整備もほぼ同時期に始まったと言ったことができる。1994年には「特別保護地域法」、「地下資源法」、「家畜の遺伝資源

および健康保護法」が制定され、1995年には環境保護のための基本法とも言うべき「環境保護法」をはじめ、「大気法」、「水法」、「有毒化学物質法」、「森林法」、「狩猟法」、「野生植物法」等が一気に制定・整備された。その後も1996年「森林火災防止法」、1998年「環境アセスメント法」、2000年「野生動物保護法」、2004年「水法」、「家庭および産業廃棄物法」など、引き続き多方面の新規立法が行われるとともに、既存の法律が逐次改正されてきている。（「特別保護地域法」は1994年から2005年までに6回改正されている。）

自然資源の利用については、1995年「狩猟区使用料および狩猟免許料金法」、「家庭用森林の利用料金法」、「水および鉱水の使用料金法」、1997年「土地保有・使用料金法」など、個別の立法措置により料金が定められており、現在約30ほどの環境関係法があることになる。（ちなみに、モンゴル国には現在のところ、中国の「草原法」に相当するような草原保護または牧地保全のための単独法、特別法が存在しない。）

以下では、モンゴルの自然環境を含めた国土の所有・利用・管理に関する法制度の根幹を成す土地法および主な環境法の概要と問題点を検討するとともに、2002年の土地法改正をきっかけとして急速な展開を見せている土地の私有化政策が環境法・政策、なかんずく伝統的な遊牧のための草地・牧地の維持保全に与える影響について考察することとした³⁾。

3. 土地法

3.1 土地の分類

1994年制定の「土地法」により、モンゴル

の国土は、①農地、②都市・村落・その他の居住地、③道路・通信網その他の公共インフラ施設用地、④森林資源用地、⑤水資源用地、⑥国家の保留地（その後の土地法改正でこの分類名をなくし、「特別用地」に置き換えられた）の6種類に分類されている。（2002年改正土地法10条1項各号参照⁴⁾。

ここで①の「農地」については明文の定義規定がおかれていないが、3条1項6号で「牧草地」を“自然植生または耕作物植生で覆われた、家畜その他の動物の放牧用の農地”と定義していることから、農地には牧草地が含まれる、すなわち一般に「農牧地」を指すものとされている。また、ここでいう「特別用地」には、後述する「特別保護地域法」に基づいて指定される厳正保護地域や国立公園のほか、国防軍用地、国境線地帯（5km幅）、科学的実験・研究・観測用地、アイマグ（県）間をまたぐ放牧地、などが含まれる（16条1項各号）。

この分類にしたがってモンゴルの全国土面積に占めるそれぞれの割合を見ると、①の農地（すなわち農牧地）が81%と圧倒的に多く（127万km²）、さらにそのうちの97.5%が牧地となっている。次いで大きいのが④の森林で、国土の11.7%（1,800万ha）を占める。この他、⑤の水資源用地は1.06%、③の都市・村落等定住地が0.26%、⑤の道路・通信網が0.24%と、ごくわずかである。（これらはあくまでも土地分類上の数値であって、土地利用の現状を示すものではないことに注意を要する。）⑥の特別用地は、その他の分類カテゴリーの中から必要に応じて指定されるので、他のカテゴリーの面積と重複するとともに年々変動するが、かなりの面積を占める。たとえば、後述の「特別保護地域法」に基づい

て1998年現在までに指定されている特別保護地域の総面積は2,050万haと国土面積の13.1%を占めており⁵⁾、そのほとんどは土地法上の「牧草地」や「森林」からなっている——厳正保護地域の77%、国立公園区域の73%、自然保護区域の98%は牧地である⁶⁾。

また、土地法は、土地の保有者、使用者等による土地の効率的・合理的な利用と環境保護についても一章を設けて規定し、国および地方政府に必要な規制・管理を行うための権限を与えており(同法第6章、50条～58条)、その意味でもモンゴルの土地法は環境法でもあると言える。

3.2 土地の「所有」、 「保有」と「使用」

他方で、同法は土地の「所有」、 「保有」および「使用」の3種を区別した定義規定をおく(同法3条1項2～4号)とともに、モンゴルの全国土は原則として国有であること、土地の私有はモンゴル人にのみ認められること、ただし、牧草地および共同保有・利用地または国家の特別用地はモンゴル人によっても私的所有の対象にはならないことを明定している(同法5条1～2項)。なお、ここでいう「共同保有・利用地」とは、上記の土地分類による①のうち、純然たる耕作農地を除いたすべての牧草地(牧草地の中にある井戸、家畜用の岩塩地を含む)、および②から⑤までの範疇に属するすべての公共用地を指すものとされる(同法6条2項)。

モンゴル人による私的所有が認められない土地については、法律に別の定めがある場合を除き、政府が定める規則その他一定の要件の下に、18歳以上のモンゴル人または企業・団体が「保有」または「使用」することができる(同法6条2項)。

土地の「保有」と「使用」のいずれについても、然るべきレベルの地方行政庁の土地管理当局の許可を得ること、およびその許可に付された条件や土地管理当局との契約に従ってその土地を利用・管理することが必要である(同法27条、44条)。また、「保有」を認められる土地の用途は、住居・家庭生活、企業活動等に限定される(同法28条)とともに、その用途に応じて保有可能な最大面積が定められている(同法29条)。保有許可の期間は15年から60年までと幅があり、一回につき最大40年間の延長も可能である(同法30条1項)。

外国籍の企業を含め外国人には土地の「保有」は認められず(27条2項)、土地管理当局の許可を得て「使用」することができるのみである(6条3項、44条7項等)。モンゴル人、外国人を問わず、使用許可の期間は最大5年間となっているが、一回につき最大5年間、何回でも延長が可能である。

土地の保有者には、自由にその土地を他人に売買・譲渡したり貸したりする権利(所有権に含まれているような財産の自由処分権)はないが、土地管理当局の許可を得れば、当初の保有期間の範囲内で保有権を移転することが可能であり、権利証書を担保にして銀行等から融資を受けることもできる(同法35条)。

したがって、所有権と保有権の違いは、土地の自由な(当局の許可を必要としない)処分権があるかないかという点にあり、保有であっても最長100年まで排他的な占有・使用が可能であるから、実質的な意味での土地の私有化は、すでに1994年の旧土地法の下でも始まっていたとみてよいのではないと思われる。

3.3 土地私有化法

土地の私的所有については、土地法の改正と同じ2002年に「土地私有化法」が成立し、土地法とは別にこの法律が定めるところによることとなった(2003年5月から施行)。

ここでは詳述しないが、同法では①家族の居住・生活用地、②農地(牧地は含まれない)、③その他(私有建築物の建設用地等)に限って私的所有が認められる。また、①の目的での土地の私有化を促進するため、中央・地方の都市または村落その他居住地域の規模によって異なる一定面積の土地(首都のウランバートル市で0.7ha、ダルハン、エルデネット、その他地域の中核都市で0.5ha、アイマグ(県)、ソム(郡)およびバグ(村)で0.35ha)が、「家族」を単位として、一回に限り無償で分け与えられる。憲法および土地法にも規定されているとおり、外国人や外国の企業は土地を一切所有(そして、前述のとおり「保有」も)することができない。

土地所有権を有する全国民が権利を行使して土地を取得しても、国土の0.9%しか私有化されないことになると見込まれている⁷⁾。現在、まず首都および地方の拠点都市の居住地を中心として無償で分配し、家族単位で所有・登記させる手続きが進行中であるが、その期限であった2005年5月時点でも進捗率は全国平均で20%以下と低水準にとどまり、登記の期限が延長されることになった経緯がある。政府は2003年に固定資産税法を改正し、大幅な資産税減税(平均して約95%の減税)を行った⁸⁾。それでも、2005年6月25日現在で土地所有の登記をし、権利書を取得した人は首都のウランバートルで21%、その他の県庁所在地で約16%、全国平均で18%という状況である⁹⁾。特に地方の牧民にとって

は土地私有化の必要性やメリットが感じられないということであろう。

3.4 進む遊牧民の定住化と牧地の私有化?

2004年の国会議員選挙の結果誕生した新政府は、土地私有化政策に関して前政権の政策を継続するとともに、さらなる改革を推進していくことを2008年までの政府公約に盛り込んだ。以前には、家族単位の居住用途として土地を無償で分配し所有させていたのを、新政府はこの枠組みを拡大し、全国民に土地を所有させることを目標に掲げている。

他方で、地球温暖化の影響や砂漠化の進行に伴い遊牧適地がますます減っていく中で、牧民は遊牧の範囲(春夏秋冬の季節に応じた草地—牧草地—への移動距離)を狭めざるを得ない状況にあり、一部では牧地の固定化が進みつつあると見られる。また、かつての遊牧民も都市化の波には抗いがたく、近年、ウランバートルのような大都会や地方の拠点都市周辺に移住してきて、そこで定着型の放牧を行うという現象が起きている。そうでなくても、一部の遊牧民の間では都市への定住化志向が強まっており、この現象は今後さらに進行していくものと考えられる。土地法や土地私有化法はそれを一層推進するものであろう¹⁰⁾。

モンゴルでは都市住民が定年退職後に都市近郊や自分の出身地に戻って遊牧生活を始めるのが一つの理想とされていると聞く。このように、少なくともウランバートルのような大都市近郊では、土地私有化法のあるなしにかかわらず、実質的な意味での土地の私有化が進行しつつあると見てよいのではないだろうか。

4. 環境保護法

環境保護に関する枠組み法であり、土地(地表および地下)、大気、水資源、森林、野生生物、鉱物資源を含め、モンゴルのあらゆる自然環境および天然資源の保全と管理に関する基本法であると言える。UNDP/GEFの支援による「モンゴル生物多様性プロジェクト」の一環として1994年に自然環境省(MNE)が中心となって起草し、1995年モンゴル国会が制定した。

この法律の目的は、健康で安全な環境の下で生活する権利(環境権)を保障し、生態学的に均衡がとれた経済発展、現在及び将来の世代のために環境を保護し、天然資源の適切な利用と修復を保障することにある(同法1条)。これらの目的を実現するため、①環境への悪影響の予防、②国民が生活し、働き、休息するための良好な環境の創出、③環境的に持続可能な経済の発展および生態学的な均衡の維持、④適切で科学的に健全な自然(天然)資源の利用、⑤情報の公開と公衆の参加、などを原則として掲げる(同法5条1項および2項1~4号)。同法の3条2項に短い定義規定をおいているが、いずれも非常に包括的な定義であり、その他の条文でも「悪影響」、「有害な影響」、「直接的・間接的損害」、「生態学的均衡・不均衡」、「環境の自然状態」、「科学的に健全な利用」、「環境の扶養力(収容力)」、「汚染」といった言葉が明確に定義づけられない(あるいは判断基準が示されない)まま用いられていて、互いに整合性を欠き、その解釈・適用に当たって困難と混乱をきたしやすいという問題がある。

自然環境および天然資源については、ここでも憲法および土地法、民法の規定にならない、

モンゴル国民の私的所有に属するものを除き、すべて国有とされる(同法6条)。同法第2章では、天然資源の賦存量およびその経済的価値の評価、環境影響評価(環境アセスメント)、環境モニタリングおよび調査研究を行うこと、環境情報のデータバンクを国および地方の各レベルで設置すること、などを規定している(同法7~12条)。

同法の執行体制としては、自然環境省が全般的な環境政策の企画立案、法施行のための規則制定・指導監督の権限と責務を有するほか、その具体的な実務、すなわち環境状況のモニタリング、工場・施設等への立入検査、違法行為の摘発、行政罰の適用、環境調査等を行うため、国家検査官およびレンジャーが置かれている(同法26条)。国家検査官の総長は自然環境大臣の推薦により政府が任命し、主任検査官その他の国家検査官は自然環境大臣が任命するが、ソム(郡)およびドゥーレグ(首都の区)レベルの検査官は国家検査官の推薦を受けて、各アイマグ(県)および首都の知事が任命する。レンジャーは国家検査官に準じた権限を行使できるとされている(同法28条)が、検査官とレンジャーの間で権限および職務の範囲と分担が不明確である。ちなみに、検査官とレンジャーは武器を携帯し、一定の状況下で使用してもよいことになっている(同法29条)。

法律に別の定めがある場合を除き、すべての自然資源利用料収入は地方の予算に組み入れられる。また、環境汚染に対する罰金や狩猟免許・観光許可料収入、その他一般からの寄付金を財源として「環境保護基金」が設置され、自然環境省が運営する。

5. 特別保護地域法

特別保護地域法は、上述の環境保護法より一年早く、土地法の制定と同じ1994年に（これまた同じくUNDP/GEFの「モンゴル生物多様性プロジェクト」による支援を受けて）制定されている。その後2005年までに計6回の改正が行われたが、その基本的骨格は変わっていない。

特別保護地域には4つのカテゴリーがある。「厳正保護地域（SPA）」、「国立公園」、「自然保護区」、および「国家史跡」である（同法3条1項各号）。

5.1 厳正保護地域（SPA）

厳正保護地域は、地域の自然特性や学術的に重要な自然環境を保護し環境の均衡を確保するために指定される（同法7条）。（ちなみに、「自然の特性」や「環境の（または生態学的な）均衡」は、モンゴルの環境法にしばしば登場する言葉であるが、それを明確に定義したものはどこにも見当たらない。）厳正保護地域は、保護レベルに応じてさらに「原生自然保護地区」、「保全地区」、および「制限的利用地区」に分けてゾーニングされる（同法8条）。

原生自然保護地区では、その区域の自然条件や特性を維持保全するための学術的調査研究以外の一切の行為が禁止される（同法9条）。保全地区では学術研究のほか、劣化した動植物の生息地の修復や自然災害による被害を除去するための活動が認められる（同法10条）。制限的利用地区では、森林の維持管理のための木材伐採や野生動物の間引き、観光、放牧、住民による家庭用林産物の収穫、鉱物の探査および採掘、土石の採取、道路建

設等が認められる（同法11条各号）。しかし、こうしたゾーニングのための線引きの基準や許認可の具体的な基準が定められていず、境界線も不明確である。いくつかの例外はあるが、多くの厳正保護地域で原生自然保護地区にゾーニングされているのは、平均して地域面積の1～2割以下であり、5割近くが規制の緩やかな制限的利用地区になっている¹⁴⁾。

5.2 国立公園

国立公園は、自然保護より利用の増進に重きをおいており、地域の自然の特性が比較的良好に保たれ、歴史・文化・教育的重要性をもった地域が指定される（同法13条）。国立公園の区域はさらに「特別地区」、「旅行・観光地区」、「制限的利用地区」の3つに区分される（同法14条）。

特別地区は、厳正保護地域内の保全地区に相当するが、然るべき当局の許可を得れば放牧もできる点が異なっている。（国立公園における禁止行為を掲げる18条の規定は、厳正保護地域における禁止行為を掲げた12条の規定を援用しているが、特別地区内では12条1項9号および10号の行為が禁止されるとしており、その12条1項9号では“適正な許可を得ないで冬・春・夏・秋営地を建設し、または放牧すること”が禁止されている。これを裏返すと、当局の許可を得れば特別地区内で放牧することも可能、ということになる。（実際にも、ゾド（雪害）などの際、国立公園の特別地区内で放牧するようとの大臣命令が出されたことがあるとのことである。）旅行・観光地区は厳正保護地域内の制限的利用地区に相当し、同地区におけると同様な活動のほか、その名が示すとおり旅行・観光に資する活動（たとえば魚釣りなど）が認められ

る。ここでも 18 条と 12 条の規定の反対解釈 (18 条は、特別地区以外の地区については 12 条 1 項の 9 号と 10 号をはずして準用している) により、当局の許可なしでも放牧できる、という解釈が成り立つ。制限的利用地区では、伝統的な遊牧やツーリスト・キャンプの設営など、厳正保護地域内の制限的利用地区よりさらに広範囲の活動が認められる。

5.3 自然保護区

自然保護区には、「生態系保護区」、「生物保護区」、「古生物学的保護区」、「地質学的保護区」などがある (同法 20 条) が、それほど詳細な規定はおかれていず、伝統的な遊牧や生活・文化活動も (それが保護区の自然条件に悪影響を及ぼさない限りにおいて) 認められている (同法 21 条 1 項)。ただし、建物の建築、土地の掘削、爆薬の使用、鉱物の探査・採掘、狩猟、樹木の伐採等の行為は禁止されている (同法 21 条 2 項)。

(史跡の保護については省略)。

5.4 小括——環境法に共通の問題点？

以上みてきたように、この法律も用語の定義が不十分で、ゾーニングの基準や境界線が不明確、ゾーニングの承認機関が不明確、といった問題をかかえている¹²⁾。特に、前述の土地法や後述する森林法や鉱物資源法の規定と重複したり整合性に欠けるところがあって、保護地域内で認められる薪など林産物の採取、家畜の放牧、鉱物の探査・採掘、土石の採取などといった行為に対する許可を与える権限が誰にあり、そうした許可を行政当局から取得し土地利用契約を結ばなくてはならない当事者としては、誰を相手にすればよいのが不明確で、現場の行政担当者間の権限争いや

汚職の温床になりかねない点が大きな問題である。これに関連して、この法律の運用・執行体制について、Wingard (2001) は、特別保護地域、国立公園等の管理者にこそ、一貫した権限を与えるべき、としている¹³⁾。

6. 森林法

森林法は、モンゴルの森林の保護、適正な利用および再生を目的として、1995 年に制定された。森林法には「森林」の定義がなく、各条文の中で「森林資源」と「林地」に言及しているのみである。前述のとおり、憲法および土地法の規定により、モンゴルの全国土は原則として国が所有する。したがって、すべての森林・林地は国有ということになり、森林法もその旨規定している (同法 3 条 1 項) が、木材その他の森林資源については、然るべき行政当局の許可を得て、「保有」または「利用」することができる (同法 3 条 2 項)。

6.1 森林管理とゾーニング

森林法により、すべての林地は「厳正保護区」、「保護区」および「利用区」に分けられる (同法 4 条 2 項各号)。法律の規定上、「厳正保護区」、「保護区」のいずれにも属さないのが「利用区」ということになる。「厳正保護区」内では自然生態系の保全とその経済的重要性の観点から最も厳しい規制が行われ、以下「保護区」、「利用区」の順に規制がゆるくなっていく (同法 8 条～17 条) が、すべての森林ゾーンにおいて森林火災と病虫害予防・対策のための事業を実施することとされる (同法 18 条～21 条) とともに、第 5 期 (80 年生) 以下の森林の伐採、若木の伐採、その他許可なしに特定種の樹木の伐採、皆伐

を行うこと、植林地で放牧することなどが禁止されている（同法 22 条）。なお、同法は森林火災と病虫害予防についても比較的详细な規定をおいている（同法 19 条、20 条）が、別途 1996 年に「森林火災防止法」が制定された。

「厳正保護区」と「保護区」は、さらに 4 つのサブ・ゾーンと樹木の種類や植生による 8 つのタイプ別の保護林に分けられる。それぞれの区域内でのサブ・ゾーニングに当たって、境界線の確定と保護・規制措置の内容は、森林法ではなく、前述の特別保護地域（SPA）法に定めるところによる。というのも、同法に基づいて設立された特別保護地域や国立公園には、およそ 150 万 ha、保護地域総面積の 28% に及ぶ森林が含まれているからである。

たとえば、厳正自然保護地域や自然保護地域、国立公園の特別地域にある森林は最も厳しい保護措置を受け、それに悪影響を与えるような一切の森林利用活動が禁止される。「制限的利用地区」、その他の保護区域および森林法上の「利用区」においては、一定の条件の下に地方行政当局の許可を得たうえで、使用料を支払って林業活動や住民による焼き木の採取等を行うことができる（同法 8 条～17 条）。

6.2 森林伐採・林業について

森林法上の「利用区」における森林伐採・林業活動の許可手続きは、トップダウン方式で行われる。まず、森林法の所管官庁でもあるモンゴル自然環境省が毎年の最大可能伐採量を決定し、各アイマグ（県）および首都ウランバートル市に割り当てる。その後、各アイマグおよび首都の議会が、自然環境省の勧告に基づいて、県全体での伐採許可量を決定

する。最後に、各ソム（郡）の議会が、所属するアイマグの決定に基づいて、各自の行政区域内での伐採許可量を決定する（同法 25 条）。

林業者は、ソムまたは首都の行政長に対して森林伐採の許可を申請しなければならない（同法 26 条 1 項）。申請を受けた各行政当局の長は、①伐採活動の経済的効率性、②伐採の方法、③木材の加工技術、④木材利用のレベル、⑤保護措置、再植林、認証機関による評価等に必要な資金の確保、⑥許容伐採量、等の要素を考慮して、許可するかないかを決定する（26 条 2 項）。行政長の許可を得た林業会社は、森林の現存蓄積量および計画伐採量、伐採対象の樹木の選定、伐採方法、実施期間等のさらに詳細な条件に関して、認証機関との間に契約を結ばなくてはならない（26 条 4 項各号）。

木材その他の林産物は、地域の住民がバグまたはホロー（ソム以下の、モンゴルにおける最小の行政単位）の長の許可を受けて、家庭内での利用目的で収穫することができる（同法 27 条 1 項前段）。ただし、焼き木を伐採・収穫する行為は、当該地域を担当する森林レンジャー（森林管理員）が許可するものとされている（同法 27 条 1 項後段）。（筆者には、この辺の権限と責任の分担がどうなっているか——法令上の規定としても、また、実態としても——よく理解できないところであるが。）伐採の許可に伴う料金の支払いについては、別途「木材および薪の収穫料金に関する法律」（1995 年）の定めるところによる。

6.3 林地および森林資源の私有化？

このほか、森林法の規定によれば、借料を払って国から土地をリースした者は、その土

地の上に生えている木材その他の林産物を所有することができる。また、そのような土地に植林した場合に、植林された樹木は植林者の所有財産となる（同法3条3項）が、現在までのところ、実際に木の生えている林地を個人または民間業者にリースしたり、民間業者が自らの負担で植林を行った例は皆無とのことである¹⁴⁾。ちなみに、この規定は民間人による植林をうながすことを直接の目的としたものであろうが、（1995年、森林法制定の時点で）近い将来に、土地を含めたあらゆる自然資源の一部私有化が行われることを想定して設けられたものと推測される。

この辺に、近年急展開を遂げつつある土地法制の改革ともあいまって、森林を含むさまざまな土地その他自然資源の私有化（憲法上一切の私有化を認めないとされている牧草地についても、その実質的な意味での私有化）が今後も継続して進展するであろうことをうかがわせるに足る理由があると言えよう。

7. 鉱物資源法

モンゴルでは、水資源・鉱水（ミネラルウォーター）、金属・石油・石炭その他の地下資源の開発・利用・管理に関する法も環境法の一部を成す、あるいは環境法の体系に属すると考えられている（末尾註の3を参照）が、中でも土地利用と環境保全、特に遊牧のための牧地の保全と重要な関わりを持つのが「鉱物資源法」である。また、近年、金、銅、鉄等の金属の国際価格が高騰したことにより、スコップと洗面器のようなたらいを背負ったその姿から「ニンジャ」と呼ばれる個人または小集団が、砂金を求めて金鉱山跡地や牧地を勝手に掘り返し、川の流れや地下水を減ら

し周辺の土地を破壊するという違法行為が横行して、大きな社会問題になっている。

鉱物資源法は1994年に「地下資源法」として出発したが、1988年に「鉱物資源法」と改称され、さらにその後の法改正により規制が大幅に緩和されて、モンゴル国民、外国人を問わず、鉱物の探査・採掘活動や外国からの投資が極めてやりやすくなった。

ここでは鉱物資源法について詳述せず、科研費研究（末尾註の2を参照）推進のため筆者らが組織した「モンゴル土地法制研究会」における鈴木由紀夫氏の報告¹⁵⁾に譲ることとするが、同法では鉱物の探査権、採掘権が非常に安い料金を容易に取得できること、その結果、探査権が設定されている面積比率を県別にみると、5%の首都ウランバートルから84%にも達するドルノゴビ県（ゴビ砂漠の東南部縁辺にある県）まであり、全国平均でもみても45%にもなること、探査権、採掘権ともに跡地の埋め戻し、植生の回復等の環境保全措置を講ずることが義務づけられているが、それが十分に履行されているとはとても言えない状況にあること、また、たとえ埋め戻しが行われた場合でも、裸地か家畜が食べない雑草が生えていて、牧草地には戻っていないケースが多いこと、を記しておきたい。

8. モンゴルにおける法整備の特徴と法整備支援の課題

モンゴルにおいては、1990年代に500本以上の新規立法または社会主義時代の旧法の改正が行われたという¹⁶⁾。政治・社会体制の変革と市場経済の導入を急ぐあまり、それだけ大あわてで法整備が行われたということの意味し、制定された法律に多くの不備な点や欠

陥があり、各法律間で重複したり整合のとれていない部分があるのも、けだし当然の結果とも言えよう。モンゴルの民主化後、比較的早い段階で制定された法律——これには1994年土地法や特別保護地域法、1995年環境保護法、森林法が含まれる——には、特にその傾向が強い。

モンゴルの法整備に当たっては、もう一つの要素が加わる。一般に発展途上国、中でも特に市場経済システムへの移行を目指す旧（または現）社会主義国においては、法整備が外国または国際機関の援助を受けて行われることが多い。モンゴルにおいても、アジア開発銀行（ADB）、世界銀行、国連開発計画（UNDP）、米国国際開発援助庁（USAID）、豪州国際開発援助庁（AusAID）、ドイツ技術協力庁（GTZ）、デンマーク国際開発庁（DANIDA）のほか、民間のコンラッド・アデナウアー財団（ドイツ）、ハンス・ザイデル財団（ドイツ）、アジア財団（米国：実質的には国務省の下請け機関ではあるが）、ソロス財団（米国）等が各種の法整備や司法制度改革を含めて法制面での援助を行ってきた。また、自然保護関係法令の執行や具体的な保護地域の指定、野生生物の保護管理計画の策定等に当たっては、世界自然保護基金（WWF）をはじめとする国際NGOの援助を受けることも多い。（というより、そもそも外国の援助がなければそのようなことができないというのが実態に近いであろう。）

これらの援助機関は、往々にして、自国の（国際機関については担当者の出身国の）法律専門家をアドバイザーやコンサルタントとして雇い、レポートやモデル法案を作成・提出して任務完了とする。したがって、できあがった法律は法の概念や法文化も異なる外国

の法制度をつぎはぎしており、その間に整合性がなく、接合の問題が起きることが多いのもうなずけよう。

ADBは1993年に、ときのモンゴル首相の要請を受けて、市場経済の効果的運営を促進するための法的枠組みのあり方について検討する「モンゴル法と開発プロジェクト」を1994年初頭からスタートさせ、1995年には「法的枠組み作りのためのニーズ分析」報告をまとめている¹⁷⁾。その中では、財産権の登記制度の確立や1993年民法の中の物権法関連の規定を整備するよう勧告するとともに、特に1994年土地法については、その実施・施行のための法令の早期整備の必要性を強調し、法施行状況の定期的点検と法改正に向けての提言を行っている^{18), 19)}。

また、モンゴル国会は1998年に「法改革プログラム」を採択し、その中で1994年制定のモンゴル民法の包括的改正をうたった。その結果2002年に大幅に改正された新民法は、ローマ法の基礎の上に立つ大陸法系のドイツ法、日本法およびロシア法の影響を受けているとされる²⁰⁾が、主として起草作業を支援したのはGTZであり、主たる範をとったのはドイツ法であると言うことができよう。

世界銀行もまた、世界中の発展途上国や経済移行国で展開される「法改革プログラム」の一環として、モンゴルの法制面でのニーズ評価を行い²¹⁾、2002年の土地法改正に当たっては、世界銀行が大きな役割を果たしたのである。その世界銀行自らが、この報告書の中で、「しばしば伝統も文化も異なる外国人アドバイザーの助けを借りながら1990年代に大急ぎで作られた多数の法律は、互いに整合性を欠き、矛盾していることが多い。こうした“スーツケース法律”は、モンゴルの伝統

や既存の法律を考慮に入れずに移入された結果である」²²⁾としている。また、言語に関する十分な知識や能力がないまま起草されたため、モンゴル語には全く存在しないような法律概念や用語がそのまま取り入れられており、法律条文の理解と解釈に曖昧さと混乱をもたらしている、とも指摘している。

環境法についてはすでに述べたとおり、UNDP/GEFによる生物多様性プロジェクトの枠内で国際機関の援助を受けて整備されたものが多いが、環境法の整備状況に関するレポートが世界銀行のコンサルタントの手でまとめられ公表されている²³⁾。また、法律の分野も含めてモンゴルの環境の状況に関する包括的な情報データ・プロファイルがUSAIDにより作成されている²⁴⁾。

モンゴル人の土地法・環境法学者P. Odgerelは、モンゴルで環境法が適切に施行・運用されず実効性を持たない理由を4つほど挙げているが、その一つに、外国の援助を受けて法整備、法案の起草過程にモンゴルの実情を良く知らない外国人法律家が携わり、外国法がそのまま移植されることが多い、というものがある²⁵⁾。

9. おわりに

こうして今日ではモンゴルの環境法はほぼ整備されたと評価されている。世界銀行のニーズ評価報告書(2000年)では、環境法の整備はすでに十分な水準に達しているが、当面最大かつ喫緊の課題は、その効果的な実施と遵守強制にあるとしている²⁶⁾。前述のP. Odgerelも、地球温暖化の進行や自然災害の頻発がモンゴルの環境保護を一層困難にしていることを認めつつ、主たる問題は環境法の

不十分な実施と執行・強制にあるとしている²⁷⁾。

このように、問題は法の施行、実施体制にあるとされ、その後モンゴル自然環境省のキャパシティー・ビルディングのため、数々の援助プロジェクトが行われることになった。ADBが行った「モンゴル自然環境省の環境管理能力の強化」プロジェクトにおいても、環境法の実施および遵守強制メカニズムの強化方策として、執行の指針の策定、罰金、没収、操業停止・差止め、被害の補償・原状回復措置、刑罰、賠償責任、上訴手続等の強化を挙げている²⁸⁾。

筆者も、モンゴル国の環境法・政策・行政の現段階における主な課題が既存法の効果的な実施と執行体制の強化、行政能力の向上にあるとすることには賛成であるが、果たしてそれだけで十分であろうか、疑問なしとしない。土地法も含めた資源・環境法の法体系全体を改めて見直し、その究極の目的・目標を再確認するとともに、各法律間で整合性と実効性のある法制度の構築を図っていくことも重要ではないかと思われる。

注

- 1) 農牧業の対GDPシェアは、鉱工業部門の不振を背景に、1990年の15.2%から1995年には38.0%へと増加した。しかし、2002年にはその前年、前々年の干ばつと雪害の影響もあって20.7%へと急落し、2003年のシェアは20.0%の水準にある。また、総就業人口92.7万人(2003年)の約42%に当たる39万人が農牧業に従事しており、その意味でも農牧業は基幹産業といえる。(出典)：JICA「対モンゴル国別援助計画」、2005年4月。
- 2) 筆者らは、平成17年度～平成20年度科研費補助を得て「モンゴル国の土地法制に関する法社会学的研究～環境保全と紛争予防の観点から

- ～」を、国内諸大学の研究者およびモンゴル国の法学者・行政官との共同研究により行っている（筆者が研究代表）。研究はまだ緒についたばかりであり、本稿はその研究成果の一部を踏まえたものではあるが、本稿中に述べるモンゴル法の評価や意見の表明にわたる部分は筆者の個人的見解であって、研究プロジェクトとしての結論や「モンゴル土地法制研究会」の意見を代表するものではないことを、予めお断りしておきたい。
- 3) 途上国では一般に、土地を含めた自然資源の管理法を環境法と一体のものとしてとらえる傾向が強く、学問的にも「資源・環境法」として論じられることが多い。先進国でも、行政的には天然資源の管理と環境保全を同一の省庁の所管とする国が少なからずあり、ニュージーランドのように土地を含めた自然資源の開発管理と環境保護を統合した（ただし、鉱物資源を除く）「資源管理法」（2001年）を持つ国もある。また、それは理にかなったことでもあり、むしろ、環境法を公害法と自然保護法の二本柱でとらえ、資源管理法とは切り離して環境法の体系を築いてきたわが国のほうが例外に属するとも言えよう。特にモンゴルのような国においては、本文中に前述のような意味でも、土地法は環境法の根幹を成すものであり、従来からモンゴルの大学法学部においては土地法学者が環境法の専門家でもあり、一部のモンゴル人法学者の間では、土地法は環境法の一分野であり環境法体系に属するものと考えられてきた。行政的にも、1994年土地法は「自然環境省（MNE）」の所管とされていた（その後の法改正により所管事項と権限の多くが「建設・都市計画省」に移ってしまった現在でも、その一部を所掌している）。
- 4) 1994年土地法はその後1997年、1999年、そして2005年にも改正されているが、以下で引用する条文はすべて2002年改正土地法の私訳に基づくものである。
- 5) D. Myagmarsuren, ed. (2000), *Special Protected Areas of Mongolia*, MNE/GTZ, p. 5.
- 6) Wingard, James R. (2001), *Compendium of Environmental Law and Practice in Mongolia*, MNE/GTZ, p. 104-5.
- 7) Sh. Batsukh (2004), 「モンゴル国の土地法制の諸問題」（モンゴル土地管理局・国立大学法学部・名古屋大学共催の国際シンポジウム「モンゴル国における土地法制の諸問題」における報告。2004年9月10～11日）
- 8) Sh. Batsukh (2005), 「モンゴル国における土地所有の現状と将来の展望」（名古屋大学主催国際シンポジウム「モンゴル遊牧社会と土地所有」における報告。2005年9月17～18日）
- 9) Sh. Batsukh (2004), op. cit.
- 10) 筆者らが中央政府の土地管理局でインタビューした際には、牧地については原則として保有を認めていないということであったが、ウランバートル近郊の牧民のゲルを訪ねて面接調査をしたところ、冬営地の保有権を得ることは可能であり、現に自分はこうして権利書を持っていると言って、ソム（郡）長の発行した保有権利書を見せられたことがある。（もっとも、権利書には保有者の名前と地名が記されているのみであり、その正確な位置や土地の区画を示す図面などは添付されていなかったため、実際にどのような土地登記がなされているかを確認することはできなかった。）
- 11) Wingard, James R. (2001), op. cit., p. 123-7.
- 12) (社) 海外環境協力センター、平成8年度環境庁委託「開発途上国環境保全企画推進調査報告書（モンゴル国）」1997年3月。
- 13) Wingard, James R. (2001), op. cit., p. 129.
- 14) モンゴル自然環境省で森林政策を所管する自然資源局の局長（当時）U. Khoroldavaa氏とのインタビューによる（2003年8月27日）。
- 15) 鈴木由紀夫「モンゴルの鉱山開発と牧地に関する調査」（モンゴル土地法制研究会における報告、2006年7月17日）
- 16) The World Bank/DANIDA (2000), *MONGOLIA: Legal Needs Assessment Report*, June 1999 - May 2000, p. 14.
- 17) See ADB (1995), *Developing Mongolia's Legal Framework: A Needs Analysis* (English Edition), October 1995.
- 18) ADB (1995), *ibid.*, p. 16.
- 19) この時期（1990年代初頭から半ばにかけて）のモンゴルに対する法整備支援の状況については、菱輪靖博「発展途上国に対する法整備支援について— ADBの対モンゴル支援を題材として（1）～（3）」、九州産業大学『商経論叢』第40巻第2号～第4号、1999年～2000年に詳しい。
- 20) The World Bank/DANIDA (2000), op. cit., p. 22.
- 21) See The World Bank/DANIDA (2000), op. cit.
- 22) The World Bank/DANIDA (2000), op. cit., p. 6.
- 23) See The World Bank (1996), *Report on the Mongolia's Environmental Laws*.

- 24) See Development Alternative Incorporated/ USAID(1998), *Environmental Profile of Mongolia*.
- 25) P. Odgerel (2005), "The Environmental Legislation of Mongolia: The Present Legal Regulation and Its Challenges", a paper presented at the International Symposium on Environmental Law in Asia: From Law-making to Enforcement and Compliance, 9 – 10 July 2005, Nagoya University, 2005. (See also the *Proceedings of the International Symposium on Environmental Law in Asia: From Law-making to Enforcement and Compliance*, 9 – 10 July 2005, Nagoya University, 2005.)
- 26) The World Bank/DANIDA (2000), op. cit., p. 21–22.
- 27) P. Odgerel (2005), op. cit.
- 28) ADB (1997), *Strengthening Environmental Management Capability in the Ministry of Nature and Environment*, Final Report, June 1997.