

【書評】

山田七絵著

『現代中国の農村発展と資源管理
村による集団所有と経営』

(東京大学出版会, 2020年3月, 204ページ)

本書は、中国農村における「資源管理」をテーマに、その現状と制度的な問題点、今後の可能性について、主として著者自身による現地調査をもとに論じた著作である。日本における「地域農業」や「農業・農村の多面的機能」の議論から明らかなように、農村地域の資源管理は洋の東西を問わず難問であり、優れて今日的かつ世界的な問題である。

本書では以下の順序で議論が展開される¹。

序章：中国の村—歴史の遺物か、独自の開発モデルか

第1章：中国の村とはなにか—共有資源と組織化の原理

第2章：農村改革と基層社会の変化—「自力更生」から「城郷発展一体化」へ

第3章：地域社会の特徴と資源管理の仕組み—華北平原と長江デルタの比較

第4章：利益分配をめぐる制度革新—土地株式合作制の導入と所有制改革

第5章：新しい農業経営モデルの発展と村の役割—効率性と公共性のはざままで

第6章：条件不利地における村の発展戦略—西北オアシス灌漑農業地域の事例

終章：村はどこへ行くのか—悲観論を超えて内容の紹介に入る前に、中国の農村をめぐる状況を確認しておく。

計画経済期の中国農村には「政社合一」の農村人民公社が設けられ、人民公社—生産大隊—生産隊の「三級所有」の下、生産隊の集団農業

を基礎に「工農商学兵」に及ぶ地域の生産および再生産が組織された。1982年の憲法改正により、農村部の土地は「集団所有」、経済活動の担い手は「農村集団経済組織」とされた(第10、17条)。しかし前後して集団農業は個別農家による「請負経営」に取って代わり、請負期間は1984年段階で15年、93年には満了後の30年間の延長が中共中央から通達された(後者は国務院と連名)²。請負の方法は当初の世帯員・労働力割りから、「増人、不増田、減人、不減田」つまり世帯ごとに固定化されることとなった³。農村人民公社は1983年以降、行政組織としての「郷鎮政府」、生産大隊は「末端の大衆的自治組織」である行政村(村民委員会)、「基本採算単位」である生産隊は村民小組に移行し、村長および村民委員は公選となった⁴。「赤脚医生」「民弁教師」などの「新生事物」のうち、「農電工」⁵は残り、「社隊企業」は「郷鎮企業」を経て民営化されるなど、人民公社の「多面的機能」の多くは年金・福祉を含め、分離・再編されてきた。

まず序章において、「中国農村の土地、水利施設、森林などの地域資源およびそれを利用して蓄積してきた資産は集団所有であり、村のメンバーによる総有である」とし、「どのような条件下で資源管理や組織化がスムーズに行われるのだろうか」と問題意識が示される(3ページ)。つぎに対象時期は「ポスト税費改革期」とされる(2ページ)。21世紀に入り、「農民負

2 中共中央「關於一九八四年農村工作的通知」『人民日報』1984年6月12日、中共中央・国務院「關於当前農業和農村經濟發展的若干政策措」1993年11月5日。

3 中華人民共和國農村土地承包法(2003年3月1日施行)および劉守英『中国土地問題調査—土地權利的底層視角』北京大學出版社、2017年、第二章を参照。

4 中共中央・国務院「關於实行政社分開建立郷政府的通知」(1983年10月12日)、中華人民共和國村民委員会組織法(試行)(1987年11月24日)。

5 人民公社期に形成された「農村電網」を担当する「亦工亦農」の兼業農民を指し、1998年以降の「農電改革」において待遇改善が懸案となっている(門闕「農村部の電気事業」田島俊雄編著『現代中国の電力産業「不足の経済」と産業組織』昭和堂、2008年)。

1 本書に先行する田原史起『草の根の中国 村落ガバナンスと資源循環』(東京大学出版会、2019年8月刊)では、一面で重複する問題意識にもとづき、全国4カ所の定点的フィールド調査から、非物質的資源の利用も含めたミクロレベルの分析を行っており、本書の議論とは対照的かつ補完的である。

担」の軽減・規範化を目的に税費改革（公租公課改革）が実施され⁶、食糧管理の自由化（2004年）、農業税の廃止（2006年）と続く。前後して各種補助金の創設・拡大による受益が加わり、中国は「農業・農村保護政策へと大きく転換」する（同）。他方で主たる考察の対象は「村」、すなわち「行政村とその補助組織の村民小組」で、共産党支部も含め「政府と農村基層」の接点にあたり、政府や市場のみでは解決できない末端の開発問題への対処が期待されているとし（4ページ）、こうした役割を「多面的かつ客観的に評価する」ことが本書の目的とされる（8ページ）。調査対象は、気候条件や立地条件、作目・農法、地域労働市場の状況などを踏まえ、北京市大興区、同昌平区、山東省昌樂県、江蘇省宜興市、浙江省慈溪市、同紹興県、四川省崇州市、甘肅省張掖市甘州区、同高台県、同臨澤県、同民樂県、同山丹県と多様な地域が選ばれている。

第1章では、中国において強固な地縁の共同体は歴史的に存在せず、「村」はむしろ集団化や人民公社化の過程で形成された集団所有資源を核として結びつき、地域開発を担う経済主体にして住民自治組織になったとする。村の成功は、農地などの共有資源の多少、集積・団地化の程度、リーダーによる村内外の資源に対するアクセスの巧拙によるとする。

第2章では、都市・農村の二元構造の解消に向けた取り組みがすすむ一方、農地流動化を促すべく、2003年以降「農地使用権」の物権的保護などの制度整備が行われてきたとする。

第3章では、行政村と自然村が一致し、村民小組が有名無実化している華北の畑作地域、稲作地域にして宗族集団たる自然村（旧生産隊）ごとに村民小組が設置され、分散的な資源管理が行われている江南農村の状況が対比される。村（リーダー）が「專業合作社」を組織し村民の農地を「株式合作」の形で利用するケース、村の農地を企業に貸し出すケース、また村民小

組内のため池（養魚池）を個人（村民）に対して経営委託するケースが紹介される。補論では、「農民專業合作社」や「建設隊」、「治安隊」の活動、冠婚葬祭や伝統芸能、レクリエーションなどの取り組みについて紹介される。

第4章では、農村において「ボトムアップ式」に登場した「土地株式合作制」に着目し、その機能と効率性について論じる。「株式合作制」は、郷鎮企業改革の一環として1980年代に始まり、今日的にはむしろ「土地株式合作制」の形で、集団資産の管理手段として推進されてきた。「請負経営」農家から提供された農地を有効活用し、提供された農地に見合う配当を定期的に構成員農家に対して支払うという制度である。北京の事例では、行政村長のリーダーシップのもと、耕作放棄地の回収を通じ村と一体化した「土地株式合作社」が設立・経営され、参加農家に対しては定期的に配当が支払われている。江蘇省の事例では、村の全農地が農外収用されており、この補償金を原資に、旧請負経営農家に持分を与える形で土地株式合作社が設立され、資産の運用を通じ、各種公共サービスや福利厚生の実現が図られている。

第5章では、農地流動化・団地化に焦点を当て、2009年以降の状況を考察する。農地（耕地）流動化面積は2009年の1000万haから2017年には3414.1万haと、同年の全請負農地面積の37.0%に達し、貸出先としては「村内の個人間の相対が中心であるが、近年貸出の範囲が広域化し」、「貸出先も農家だけではなく專業合作社や企業などへと多様化している」という（113ページ）。專業合作社とともに新たな貸出先と目されてきたのは「大規模專業農家」であり、2013年には「家庭農場」による規模拡大が加わる。事例分析では1)專業合作社による野菜・果菜、2)專業合作社・企業による果樹・観光、3)專業合作社によるスイカ・野菜、4)企業への作業委託のケースを取り上げる。個人または村が中心となり土地株式合作社を組織し、一部または村内すべての農地を集約し、出資分に応じた利益配当、また就業機会の提供を行っているケースであり、経営主体としての專業合作社の役割に着目し、村のリーダーや参加メンバーの重複関係、相互の補完関係を指摘している。

第6章では、甘肅省のオアシス地域における

6 「三提五統」と呼ばれる農村部の公課を農業税の付加税として規範化する試みであったが、農業税自体の廃止にともない、各種公課も事項ごとの受益者負担（一事一議）を残して実質的に廃止された。

水資源管理と農家の就業戦略を考察する。ここでは省を跨がる広域的な「流域管理委員会」を頂点に、行政村、村民小組レベルに水利施設の管理にあたる「農民用水者協会」、末端の用水分配を担う水利組織が設けられている。調査地11村で農業の発展状況は異なるが、村外の経済機会や補助金の有無が地域の発展にとっての重要要素であるとする。そして発展のみられる9村では農地の組織的流動化は確認されず、担い手不足の条件不利地2村において、村民小組により余剰農地が大規模農家に移転され、農地提供者に対しては地代が支払われているという。

終章では村に対する評価として、政府、農家、市場を結びつける中間組織体として、また地域資源管理の担い手として機能しており、上級政府よりの業績評価、住民からの選挙を通じた評価をうけることで、ガバナンスも有効であるとする。「土地株式合作制」については、社会保障制度を補完し、かつ村メンバーの利益配分を平等に実現できるならば「長期的に持続する可能性がある」とする(170ページ)。「專業合作社」についても、所有と経営の分離により、近代的な企業としての運営が可能であるとする。

本書で主に考察されたのは「土地株式合作社」や「專業合作社」、水利組織などの役割であり、水利組織の場合は農業生産に不可欠な水資源の維持管理を担うという意味で、水田地帯や河川灌漑地域においては人民公社のみならず王朝期以来の歴史的な存在とみることも可能であろう。一方で行政村、村民小組自体の分析はむしろ間接的で、成功例なるが故の繁栄した村との印象は否めない。キャピタル・ゲインの見込まれる都市近郊、農業立地論的に成長機会に恵まれる地域、歴史的に地縁的な資源管理が必要であった地域はともかく、離農・離村が進む中山間地域や一般農村では、地域資源の管理はどのように行われているのだろうか。「空心村」や「空殻村」、大衆騒乱となった烏坎村、直近ではないが無錫・保定の22村を対象とするパネル調査の事例⁷、各地で頻発する土地利用をめぐる民事紛争の判例⁸などは、比較検討が可能

であろう。

つぎに中国的な枠組みや制度についてどう理解するか。著者の問題関心は第4章「利益分配をめぐる制度改革 土地株式合作制の導入と所有制改革」の表題に端的に示されている。「所有制改革」は、出典的には「土地制度改革」または「産権制度改革」、つまり広義の「財産権制度改革」⁹であり、その試みとして「土地株式合作制」に注目すると理解される。

法律の順序でいえば2003年施行の「農村土地承包法」において、「土地請負経営権」は、「農村集団経済組織」の構成員である「農家」(農戸)に与えられるとし(第3条)、用途地域規制を前提に(第17条)、その流動化が法認された。本書では「同法では、農地を請け負う権利である農地請負権、請け負った農地で農業を行う権利である農地請負経営権が定められた」としつつ、「煩雑さを避けるため「農地使用権」で統一する」としている(56ページ注13)。しかし評者の理解では、農地の流動が常態化し民事紛争が多発するとともに、各地の取り組みも「ボトムアップ式」に多様化したことから、法的な再整理が必要になり、近年では「土地所有権」「土地請負経営権」に「土地経営権」を加える「三権分置」の形で、政策の枠組みと法律の整備があわただしく行われている。すなわち2017年の「民法総則」において、1982年憲法以来の「土地所有」主体たる「農村集団経済組織」を「特別法人」と定義する(第3章第4節)。ついで2018年12月の「農村土地承包法」の改正にあたり、「土地請負経営権」の貸借にかかわる第三者の権利として新たに「土地経営権」を法認し(第2章第5節)、あわせて耕地については請負期間の30年間の再延長が盛り込まれた(第21条)。

大陸法的な「一物一権」の物権法概念からすると、「三権分置」は想像を絶する。民法の常識では、借地人は大家の許諾なしに第三者に対し借地権の譲渡や賃借物の転貸はできない。第

7 中国社会科学院経済研究所「無保」調査課題組『中国村庄經濟 無錫、保定22村調査報告(1987-1998)』中国財政經濟出版社、1999年。

8 中華人民共和國最高人民法院「中国裁判文書」<http://www.court.gov.cn/wenshu.html> から検索可能である。

9 農業部「關於穩步推進農村集体經濟組織産権制度改革試点的指導意見」(2007年10月20日)。

三者による「土地経営権」を担保とする資金調達が容認されるような事態も想定され¹⁰、土地をめぐる民事紛争のさらなる激化が危惧される。そもそも「土地請負経営権」は村の構成員たる「農家」に限定された権利であり、分割相続は想定されず、この間に調整が行われなかったとすれば請負期間は計75年となる。政策当局は世帯員の変動や均分相続による農地の「分散零細錯圃」化、さらには定期的な割換えにともなう社会的緊張や土地改良投資などの「有益費」の補償問題を、回避・先送りしたかったのであろう。「請負経営」の「永小作」化がすすみ、他方で公租公課は軽減され請負経営地は家産と化した。

前後して土地所有主体（「農村集団経済組織」と「土地請負経営農家」）を当事者とする請負契約の登記が始まっている。つまり条件次第で「土地所有権」のもとに「土地請負経営権」の回収・調整（「反租倒包」、「土地株式合作」）を図るとともに、物権としての「土地請負経営権」から「土地経営権」を分離・流動化することで農業の構造調整を図る、というのが政策当局の基本的なスタンスである。そうだとした場合、食糧輸入大国である中国にとって、耕地面積の確保、有効利用と集積を通じた「農地の団地化」、すなわち「集団化の経済」¹¹の実現は至上命令であり（28ページ）、用途地域規制は「土地経営権」においても順守されねばならない義務となろう。

さらに土地制度改革の「ロールモデル」（95ページ）とされる「土地株式合作制」（中国語で「土地股份合作制」）についての理解である。伝統的な「合股」「合夥」をルーツとし、日本の藩政期に観察される「百姓株」、相撲の「年寄株」に通じるとあらばわかりやすい。「土地請負経営権」の流通・継承は、「股份」化したとしても法的には村内限定である。「土地の出資」とともに発行される「株式」は、出資証券

ではあっても市場で流通する近代的な意味での「株式」とは明らかに異なる¹²。

2017年の段階で、郷鎮政府3万5818、行政村58万5834、村民小組493万114、これらが有する集団所有耕地面積の内訳は、村有3956万ha（39.0%）、村民小組有5224万ha（51.4%）、その他977万ha（9.6%）である（『中国農村経営管理統計年報（2017年）』）。ただし所有主体としての「農村集団経済組織」を有する村民小組は、小組全体の15.2%にとどまり、他方で行政村レベルでも「農村集団経済組織」を持たず、村民委員会によって代行される村は全体の60.2%に達する（同）。つまり集団的土地所有といっても、多くは村民委員会または村民小組によって代行されている。一方で同年の「家庭請負経営」農家は2億2688万世帯（行政村あたり387世帯）、請負経営耕地面積は9233万ha（同158ha）である（『中国農業統計資料2017』）。

行政村あたり平均387世帯、耕地面積158haという資源状況の下、村長や「村会計」など常勤幹部の手当を負担し、これに党员の場合は党支部、女性の場合は婦女聯、青年の場合は共青团の幹部を抱える事態が想定される。これとは別に行政村や村民小組ごとに「特別法人」としての「農村集団経済組織」、さらには「土地株式合作社」を設け管理者を置くという事態は、よほどの経済規模を有する富裕村でない限り、現実的ではない。共産党支部を中心とした兼任・重任は不可避で、そのことによる権力の集中も同様であろう。つまり村の資源管理を論じる前提として、行政村レベルの両委（党支部および村民委員会）、および村民小組の担う機能と分担について、それ自体として検討する必要がある。

「家庭請負耕地」流動化の方式は、2017年段階の面積比で「譲渡（転讓）」2.8%、「交換（互換）」5.8%、「株式合作（股份合作）」5.8%、「貸借（転包）+村外への貸出（出租）」80.9%、一方で受け手の側は農家57.5%、專業合作社22.7%、企業9.8%という内訳である（本書表

10 中国人民銀行、中国銀行業管理監督委員会、中国保険監督管理委員会、財政部、農業部印發「農村承包土地的經營權抵押貸款試点暫行弁法」（銀發〔2016〕79号）。

11 一種の「地上げ」であるが、詳細については生源寺真一『現代農業政策の経済分析』東京大学出版会、1998年、第2章を参照。

12 たとえば日本の農協の場合、組合員、准組合員の出資金をもとに運営されており、出資証券の質入は可能であるが、譲渡が規制されていることから、質権の対象とはならない。

5-1. 括弧内は中国語原文。出所は『中国農業統計資料2017』)。このうち「株式合作(股份合作)」は、2014年の180.8万ha(6.7%)から2017年の198.8万ha(5.8%)へと、絶対数では増えているものの、比率ではむしろ低下している。「土地の出資」を通じた組織的な農地の流動化は、政策当局の思惑通りには進んでいないと判断すべきではないか。本書第6章の西北地域11村の調査では、議論されているのは村民小組による直接的な調整であり、「土地の出資」による流動化ではない。また第3章では「株式合作制が先進的な集団所有資源の管理方法として喧伝されていたため」、「経営実態の存在しない、書類上のみ存在するダミー株式合作社が多数設立」されたとも指摘されている(76ページ)¹³。

それはある意味で当然であろう。農村地域では農地の流動化が常態化し、多くは個別の相対で決まり、各地の小作料水準もネット上に掲載される状況にある¹⁴。公的な農産物生産費調査においても、機会費用的な自家労賃評価のみならず、近傍類地の小作料をもって「自作地地代」を評価する方式が定着して久しい。農家は成立している実勢地代と農業経営にかかわる各種補助金、あるとして農民專業合作社や土地株式合作社に出資した場合の「団地化加算」を含む期待収益を勘案し、農業・非農業の就業選択、自作、借り足し、貸出、持分化といった選択をする。逆にいえば、地域で成立している実勢地代が「土地株式合作社」や「專業合作社」の利益

配当にかかわる下限となる¹⁵。かつ期待収益が高くとも、実際に利益還元されるまでにはリスクと時間がかかり、自己都合で帰農を希望しても短期間に自作に戻るのが困難とあれば、「土地の出資」による農地の集積と移転はハードルが高くなろう。本書では受け手としての「大規模專業農家」や「家庭農場」、すなわち担い手としての「あたらしい上層農」¹⁶の分析はマクロな概説にとどまる。農地流動化の選択肢として、これらは土地株式合作社、各種專業合作社や竜頭企業との間に、いかなる優劣や補完関係があるのだろうか。

日本の場合、結果は明らかである。1961年の農業基本法以来、畜産や施設園芸などの個別分野で規模拡大は実現されたが、担い手は基本的に農地改革以来の家族経営であった。そして戦後の農業発展を担った「昭和1桁生れ」のリタイヤ¹⁷に前後し、日本農業は自給率も含めて絶対的に縮小し、農村では農地や水利施設のみならず、入会地や里山などの社会的共通資本の維持管理が困難になりつつある。この間に、企業的な農業経営の育成と並んで「地域営農集団」、「集落営農組織」、「営農団地」、「集团的土地利用」、「農地中間管理機構」などのアイデアが出され、多額の構造改善資金や交付金・補助金、低利資金が投入されてきた。しかし少子高齢化の時代を迎え、少なからぬ農地が相続されず「負動産化」するとともに、中山間地域のみならず農村地域全般の「地域創生」が深刻な課題となっている。

ただし評者の判断では、経済の発展段階、および農業・農村の人口・就業構造に鑑み、中国にはまだ20年ほどの時間的余裕がある。日本的な「自作農体制」ならぬ「請負経営」体制を中国が採り続けるならば、「昭和1桁」ならぬ「六零后」(1960年代出生)の担い手世代が農業か

13 「專業合作社」にしても免税などの優遇措置がある一方、登録されても経営実態のない組織も多く(寶劍久俊「農民專業合作組織の変遷とその経済的機能」池上彰英・寶劍久俊編『中国農村改革と農業産業化』アジア経済研究所、2009年)、2019年2月には、中共中央農村工作領導小組弁公室をトップとする政策方針として、「空殼社」(もぬけの殼の合作社)の整理・清算政策が登場している(中央農弁、農業農村部、市場監督総局、發展改革委、財政部、水利部、稅務総局、銀保監会、林草局、供銷合作總社、國務院扶貧弁「開展農民專業合作社“空殼社”專項清理工作方案」(2019年2月19日))。

14 土流網に掲載されている「農業用地」の流転価格(<https://www.tuliu.com/gongying/nongcun/>を参照。2020年8月19日アクセス)。

15 この問題に対する立ち入った分析として、池上彰英「新型農業経営体系の構築」(田島俊雄・池上彰英編著『WTO体制下の中国農業・農村問題』東京大学出版会、2017年)がある。

16 伊藤喜雄「中農の消滅とあたらしい上層農」『農業協同組合』1973年5月号。

17 中安定子「低成長下の兼業農家-80年センサス分析を中心として」『農業経済研究』第54巻2号、1982年。

らりタイヤするまでには、まだ時間が残されている¹⁸。

また中国と日本の間には基本的な違いあり、中国にはやはり「奥の手」があるというべきであろう。著者も指摘しているように農地をはじめとする中国の農村「資源」は「集団所有」であること、さらに末端に至るまで共産党の組織と「村民委員会」が張り巡らされていることである。「資源」が「負動産」として放置されるか、それとも経営資源または社会的共通資本として維持管理されるかは、最終的に所有主体であるところの「農村集団経済組織」の在りようによる。現状ではこれらの多くが空洞化していても、行政村の「两会」が存続する限りは、「農村集団経済組織」の機能は何らかの形で代行されることになろう。

本書を手がかりに、20年後の中国農村を見てみたい。

田島 俊雄（たじま としお・
東京大学名誉教授）

18 田島俊雄「中国農業をとりまく経済環境と本書の課題」（田島・池上編著、前掲書）。