

## 集団所有林地の制度改革に関する政策的分析

劉 文静\*

**要 旨** 集団所有の農地における農家の経営請負制度が中国の農村改革を特徴づける重要な施策として、農村土地請負法や物権法などの法的整備とともに長期化・固定化する方向に展開されている。そのような手法を踏襲し、集団所有の林地にも適応させようとする試行錯誤が繰り返されてきた。しかし、林業の発展や林地に対する農家の投資と経営意欲のインセンティブに直結されえなかったことも指摘されている。農業・農村の近代化と生態環境の整備の両立および都市・農村間格差の縮小をめざす「新農村建設」の関連施策の一つとして、「集団林権制度改革」も2008年以降急速に進められている。太行山脈の一部を取り囲む河北省の現地では「均山」制を中心とする方式が実践されている。本稿は、農村土地の集団的所有と経営請負制の歴史的変遷とそれをめぐる法的土台づくりをふまえながら、現時点での集団林地制度改革に関する政策的分析を試みる。さらに農村社会の構造的特徴を通して、林地をふくめた農地の集団所有の性格とその方向性を検討する。

**キーワード** 集団所有、林地、経営請負制、生態環境の整備、均山制

### 一、はじめに

「三農」問題（＝農業・農村・農民の問題と総括されるが、より具体的には「農業」の低生産性、「農村」の荒廃、「農民」の貧困を指す）は中国社会のアキレス腱と呼ばれ、その解決が「小康」社会（＝安定してやや余裕のある社会）の実現の鍵となるほど重要視されている。2005年以降導入された「新農村建設」<sup>1)</sup>は、まさに「三農」問題の解消をめざす総合農政的指針として位置づけられている。そのために、工業をもって農業を補う、都市部をもって農村部を引き上げるという、農工間と都市農村間の一体的把握が課題となっており、また、関連施策が農業・農村・農民の収奪から補助・支援の方向へと転換されている（劉、2010）。

その後、多くの農業支援策が講じられてきたにもかかわらず、最近では、「小康」社会の実現の難しさが再認識されている。これまでの実践では、都市化・工業化を牽引役に、「三農」問題の解消

と農村社会の環境整備をめざす事例が多く見受けられる。しかし、農村の近代化について、単なる都市化や農村の生活環境の整備だけではなく、「農業大国」から「農業強国」をめざす重要な政策的視点が見落とされているのではないかという懸念が広がり、「新農村建設」政策遂行上の偏りなどがしばしば指摘されている。それらに対して、2006年以降「新農村建設」関連の補足的政策が毎年のように追加されている。

2007年には、「現代農業の発展」を主要内容とする1号文件（＝文書）が公布された。その背景には「新農村建設」政策への理解の偏りにより、「村庄」の建設（＝集落レベルの生活環境の総合整備事業のこと）が過剰に強調されて重視された反面、農村生産力の解放と発展が見落とされたという問題があった。また、農業の自然資源の減少や生態環境の悪化などの状況が一向に好転されていないという問題もあった。さらに農業の基盤が依然として薄弱である、という問題も指摘されて

\* 岩手県立大学共通教育センター 〒020-0193 岩手県岩手郡滝沢村滝沢字菓子152-52

いる。

2008年においては、中国の農業は新しい問題に直面している、と認識された。具体的には、①バランスのとれた農産物の供給。②優勢にある農産物輸出の促進および適時適度な農産物の輸入。③食糧の安定的発展と農民の持続的増収。④都市農村間格差の縮小。⑤各方面の利益に配慮しながらの社会管理、などが取り上げられている。

「三農」問題に関するこれらの新しい問題の打開策として、「農業の基盤整備を行ない、さらに農業を発展させ、農民の増収を図る」といった内容の改革開放以来10番目の1号文件が公布された(聶・李、2010)。

林業も農業の一部であり、農業の近代化は林業の近代化をも内包する。集団所有の農地における農家の経営請負制度が中国の農村改革を特徴づける重要な施策として、農村土地請負法や物権法などの法的整備とともに長期化・固定化する方向に展開されている。そのような手法を踏襲し、集団所有の林地にも適応させようとする試行錯誤が繰り返されてきた。しかし、林業の発展や林地に対する農家の投資と経営意欲のインセンティブに直接されえなかったことも指摘されている。農業・農村の近代化と生態環境の整備の両立および都市・農村間格差の縮小をめざす「新農村建設」の関連施策の一つとして、「集団林権制度改革」も2008年以降急速に進められている。太行山脈の一部を取り囲む河北省の現地では「均山」制を中心とする方式が実践されている。本稿は、農村土地の集団的所有と経営請負制の歴史的変遷とそれをめぐる法的土台づくりをふまえながら、現時点での集団林地制度改革に関する政策の分析を試みる。さらに農村社会の構造的特徴を通して、林地をふくめた農地の集団所有の性格とその方向性を検討する。

## 二. 農家経営請負制度の成立と法的整備

### 1. 農地の私的所有から集団所有へ

中国における土地所有権は、国有と集団所有という公的所有の二つの形態が存在する。新中国成

立後、都市部の土地は国有化されたが、農村部においては、農地改革によって農民の私的所有権が成立した。しかし、その後私的土地所有権は集団土地所有権に転換された。この項では、農地の所有権の転換過程について整理する。

少数の地主が集中的に所有している土地を、実際に耕作に従事する農民(多くは小作農)に分配し、自作農を創設する土地の所有制度の変革は、早くも孫文らの「平均地権」の国民革命の目標であった。それを一部継承し、土地改革を実践に移そうとしたのが、1927年以降の毛沢東を中心とする共産党の農村根拠地論に基づいた革命活動である。新中国成立直後、土地改革の運動が1950年6月に制定された土地改革法にしたがって急速に進められ、1952年の春に基本的に完了した。

土地制度改革によって自作農民が創設され、土地の所有権を手にした独立自営の農民が出現した。しかし、1人当たり平均分配地は華北では3～4畝(20～25a)、華南では2～3畝(13～20a)程度<sup>2)</sup>で、専業農家としては経営の苦しい零細な規模であるといった問題点も抱えた。これは農業集団化の理由の一つとして捉えられうる。

他方では、自作農が創設されたとはいえ、農家経営を進めていく上で生産資材が不十分だったので、農家が相互に結合しあう要求が高まり、1951年に互助合作(協同組合化)運動が展開された。この運動は、農業互助組、初級農業生産合作社、高級農業生産合作社という3段階をたどった。その後、1958年に人民公社が成立し、農業集団化が完結された。いわば農業の集団化は以上の4つの段階を経て実現されたものである。しかし、農業集団化は農家の自らの意思決定による自主的選択というより、国の強力な推進策によって私有制から集団所有制に移行させた農業の社会主義的改造としての性格が強い。その具体的な展開について、次にやや詳しく整理しておこう。

はじめに、互助組が「自由参加、平等互惠」を原則として、一般に数戸あるいは10数戸の農家によって自由意志で構成された。経営上の土地生産資材や農産物はすべて等しく私有であり、農家は



それぞれが独立して経営する。互助は、生産過程のなかで、労働力や耕作家畜、農具を使用する際の労力交換が主なものだった。

次に1953年末から55年にかけて、互助組から初級農業合作社（「初級社」と略称される）へと移行させようとする政策がとられ、農家の9割が参加するに至った。初級社は一般に1組あるいは数組の互助組から構成され、規模は20～30戸をなした。互助組と比べると、土地などの主な生産資材は農家の単独所有に帰せられているけれども、土地の持分にしたがって参加し、合作社によって統一的に経営するため、農民の単独経営には戻らなかった。耕作家畜や大型農具も価格を換算して、あるいは「工分（労働点数）」を計算して合作社で統一して使用する。合作社に参加する農民は社員となり、合作社の共同作業に参加するときは、それぞれの工分を計算する。一般に「四定一包」（一定の質、一定の量、一定の労働、一定の時間、労働作業の請負）が採用された。初級社はすでに「半社会主義的性格」をもっているとされ、その公有制の程度は互助組をはるかに超えていた。

1956年末には、高級農業合作社（「高級社」と略称される）が出現した。一般に一村（自然村）一社だが、数村で一社、あるいは一村に数社もあった。高級社のもとに一般的な30～50戸の規模の「生産隊」がおかれ、生産隊のもとに10～15戸の「生産組」がおかれた。入社する農民の私有地、耕作家畜、大型農具などの生産資材はすべて高級社の所有となり、残りのわずかな樹木、家禽、家畜、小さな家具、及び自留地などは相変わらず農家の所有であった。税金を納め、生産コストを差し引き、積立金と公益金を残しておくほか、余剰部分はすべて「按劳分配（労働に応じて分配する）」された。高級社は社会主義的な改造を徹底するものと位置づけられた。生産能力が比較的高く、生産条件が比較的良好である富裕な中間層の脱退騒動が生じたが、全国の不可逆的な高級社運動の情勢の下で、入社した農家の割合は8割以上に達した。集団的な生産経営活動に参加する時間が増加するにつれて、農民個人の生活時間や生活空間の

大部分が高級社の管理の範囲に含まれるようになり、分散的な独立経営は基本的に解体した。

最後に、1950年代末に「人民公社」が形成され、数ヶ月の間に全国のほとんどの農家が組み込まれた。人民公社の範囲は今日の「郷」あるいは「鎮」に匹敵している。人民公社の下には「生産大隊」がおかれ、さらにその下には「生産隊」がおかれた。集団生活を中心とする「一大二公（規模が大きく公有制が基本）」、行政組織と農村経済組織が一体して融合する「政社合一」、私有が完全に否定され土地所有が公社、生産大隊、生産隊の三層にまたがる「三級所有」といった仕組みのもとで、基本単位である生産隊において、統一経営、集団労働、生産隊長の単独指揮が実施された。分配面で採用されたのは労働日工分制で、これは社員の労働状況に応じて労働日工分を評価し、さらに工分によって報酬を定めるものである。

このように、新中国が成立した後の20数年の、土地の私的所有から「集団所有、集団経営」による人民公社制への転換を経ていたが、表面的には土地や経営の公有制の下で、貧富の格差や競争がなくなるとされたものの、現実には経済的停滞はまぬがれず、農村社会全体が困窮することとなった。

## 2. 農家経営請負制の成立

1978年12月に召集された中国共産党11回大会三中全会で、改革開放政策が決定され、中国農村は新たな展開をみせた。鄧小平が提起した「改革開放し、小康をめざす」というスローガンは、安定し多少の余裕があるという経済水準を目標とし、そのための政策を推進した。自主権を拡大した生産隊が農家をわけて数戸の作業組をつくり、生産量にもとづいて報酬を与える仕組みを「作業組承包制」という。しかし、この時、各地の農村はすでに自発的に各種の実践を開始しており、「包産到組」（農業生産を作業組が請け負う）や「定産到組」（作業組が定めた生産量を請け負って生産する）さらに「包産到戸」（農業生産を個別農家が請け負う）などの各種の試みがひそかに出現し

ていた。「包産到組」と「定産到組」の場合、農業生産の末端は作業組であり、個別農家ではない。しかし個別経営にまで拡張された「包産到戸」がすでに実際に試みられていた。

農業生産責任請負制とは、農家を農業生産の基本的な経営単位とし、集団所有の土地を人口によって農家に分配し、農家は集団に対して一定数量の現物あるいは現金を納める制度である。この請負制度は大きく「包産到戸」と「包幹到戸」に区分される。「包産到戸」は集団に対して生産物を納め、生産費用と生産工分はみな集団に対して請け負うという方式である。これは、土地と生産量を連結して請け負うので、家族生産高連結請負責任制ともいう。「包幹到戸」は、請負農家が国家公糧を売却し集団に一定数量の現物あるいは現金を納めるなどの義務を達成したほかは、剰余分はすべて個別農家の所有に帰する請負方式である。請負の進展のなかで、「包産到戸」は次第に「包幹到戸」に転換していき、「包幹到戸」の家庭請負が農業生産の主流となった。

家族生産請負責任制の安定をはかるために、中央政府は土地請負の期間を最初は3～5年の期間としていたが、1984年に15年と変更した。その後の1993年に修正を加え、もとの請負期間の後に、さらに30年継続延長するとした。他方で、今までは一般に農家の家族構成員の人数によって土地配分をしていたが、請負関係を安定させるために、出生、結婚、死亡などの家族人数の変化にもかかわらず、「増人不増地、減人不減地」(家族員数が増減しても請負地は増減しない)の原則を固定した。これと同時に全国の約3分の1近くの村が土地を「口糧田」と「責任田」に分け、それぞれ異なった原則によって分配した。これを「両田制」という。「口糧田」は人民公社の前の自留地と類似しており、この部分の耕地は各農家の人数によって分配される。農家はこの部分の農地を自由に支配できるため、自家用の穀物や野菜を生産できる。それに対して「責任田」は国家へ販売する「公糧」および市場へ出荷する農産物を生産するための土地であり、各農家の労働力人数に応じて

分配された。

さらに、「三農」問題の顕在化に対応するために、「新農村建設」の関連施策として、農業を支援し、農民の負担を軽減する多くの措置が講じられた。「公糧」の現物納税(現金納税も許された)としての農業税を含め、農民から徴収したさまざまな名目の費用が2006年以降完全に廃止された。「公糧」や金納といった農業税の廃止とともに、「包幹到戸」に内包された農民に課す義務と責任もなくなり、農家にとっては、請け負った土地をはじめて自由に経営できる権利を手に入れたことを意味する。農業生産請負制の用語も消滅した。このように、農村土地請負経営権の成立は生産高連結請負責任制としての「包産到戸」と国に売り渡す義務としての現物・現金納税制としての「包幹到戸」を経て、最終的に「集団所有、農家経営」に至っている。

### 3. 双層経営体制

家族生産請負責任制の実施とともに、人民公社は次第に集団経済の基礎組織としての機能を失い、1982年に廃止が決まり、1985年春には、人民公社が基本的に解体して、各地で相次いで郷(鎮)政府が設立され、「基層組織」として「村民委員会」が設立され、生産隊は「村民小組」に再編された。その間、1983年秋に行政と経済が分離された。行政部門としては農村に郷鎮政府を設立し、郷鎮政府の設立と同時に共産党の委員会を併設し、生産の必要性に基づいて順次に経済組織を整備する、という政策が打ち出された。しかし、経済部門としては、人民公社が解体された後も、農村社会では新組織を形成することがすぐにはできなかった。例えば、改革が実施されて、およそ5年が経過した後に、人民公社は基本的に解体したわけだが、けれども改革後の農村社会では人民公社の経済部門に相当する新組織をただちに形成することはできなかった。たとえば、農業水利施設の建設および維持管理、農産物の共同販売、化学肥料や農薬などの生産資材の共同購入、などを受け入れ実施する集団や共同組織はなお建設されて



おらず、個別農家が巨大市場に対応するきわめて不利な地位に置かれていた。

以上の問題に対して、集団の有利性と農民個人の積極性を同時に発揮するために、集団の統一経営と農家の分散経営との結合という「双層経営」政策が採用された。双層経営は二層からなり、集団の統一所有と等質経営（農業の基盤整備や機械利用サービスなどを担う集団経済）を一つの層として、個別農家の単独経営行為をもう一つの層として、農業経営を両方の層によって営む。けれども、集団経済が弱い農村地域はまだ相当多く存在し、農村経済および社会発展の中の新たな課題となっている。また集団経済組織は、個別農家のニーズや市場化の進展に対応しているものとはいえず、双層経営は必ずしも順調に進展しているわけではない<sup>3)</sup>。

近年急速に増えている新型農村経済合作組織の形成は、まさに、双層経営組織の機能が十分に発揮できなかったことを背景にした農村集団経済組織とは、別個に模索され成長しつつある協同組合的性格をもつものである（小林ら、2007）。

#### 4. 農家の経営請負制度をめぐる法的整備

「失地農民」の用語があるように、工業や不動産開発などによる農地の転用において、土地の請負経営権を失った農民の数が急増し、社会問題になっている。債権や財産権の不明確により、請負経営権に対して、村幹部が恣意専断的に介入し、農民の権利利益に損害を与えるケースが多発したことも、請負土地の債権と財産権にかかわるものであると指摘されている。これらの問題は農民の生産意欲を低下させ、農業・農村の安定に影響を及ぼす「三農」問題の一側面でもある。他方では、市場経済の進行にともない、農外就農または都市への移住にともなう離農農家も増えている。したがって、農業労働力不足や農業生産者の高齢化、農外就農、離農などさまざまな要因で土地の請負経営権の移転および相続手続きが行なわれる場合、依拠しうる法的整備の課題が残されていた。

1978年頃に経済体制改革の方針が決定された

が、方針は政策性が強く、法的規定は伴わなかった。農民の農村土地に対する経営請負権を法的に承認し、さらに物権として認め、保護することを明確にされたのが、農村土地請負法（2002年）と物権法（2007年）の成立である。以下では、農村土地の所有権や使用権にかかわるいくつかの法的整備の主な内容を簡略的に紹介する。

都市の土地は国有であり、農村及び都市郊外の土地は集団所有であるといった土地所有に関する一般的包括的規定は、1982年の憲法（第10条）ではじめて登場した。土地には林地、草地、山嶺、荒地、砂洲、その他が含まれる。

1980年代、土地（狭義）以外の自然資源をも含む広義の土地法も整備された。すなわち土地以外の自然資源に関しては、それぞれ森林法、草原法、鉱物資源法、水法などが制定され、土地の使用権について1986年に制定された土地管理法（1998年に耕地保護を強化するため大幅な改正）が規定した。しかし、これらはいずれも管理法規であって、使用権の実体的内容を規定するものではなかった。使用権を財産権として制定したのは、「民法通則」（1986年）である。それに基づく、「法により集団所有または国家所有で集団の使用する土地に対する市民・集団の請負経営権は、法的保護を受ける。請負当事者双方の権利及び義務は、法に従い請負契約で規定する」（第80条2項）と、農業地域における土地の利用のあり方を「請負経営権」として明確に示されたものの、法的規範性が欠けていた。

##### ①農村土地請負法

2002年の「民法草案」と、それに続く「物権法（草案）」の審議の中から、「農村土地請負法」が成立（2003年3月1日施行）した。これによって、「農村土地請負経営権」に関する規定がより具体的になってきた。一目瞭然に「村集団で所有し、個別農家が経営する」と表現される場合もある。本法の要点として、土地所有権は集団所有であるが、農民にその土地の占有、使用、収益の権利を土地請負経営権として認めるとともに、この請負経営権への保護が明確にされていることと、その

移転の原則的自由や相続可能について決められていることである。

より具体的な内容について見てみると、農村土地請負法制定の目的については、「家庭請負経営を基礎とする系統的に分かれた双層経営体制を安定かつ完全なものとし、長期的かつ保障を完備した土地所有権を農民に付与し、農村の土地の請負当事者の合法的利益を保護し、農業・農村経済の発展と農村社会の安定を促進するため」(第1条)としている。

「農村の土地」については、「農民の集団所有地と農民が法に基づいて集団で使用する国家所有の耕地、林地、草地、およびその他法に基づく農用地を指す」と規定している(第2条)。また、「農村の土地」の請負方式については、「農村集団経済組織内部の家庭請負方式を採用する」が、「家庭請負方式を採用すべきでない荒れ山・荒れ溝・荒れ斜面・荒れ干潟等の農村の土地は、入札・競売・公開協議等の方式を採用して請け負わせてよい」(第3条)としている。

土地請負経営権の期限について、「国家は、法に基づいて農村の土地請負関係の長期安定を保護する。農村の土地請負後、土地の所有権の性質は変わらない。請負地は、売買できない」(第4条)と決められており、請負地の売買が認められないのが大きな特徴である。

土地請負経営権者は、「農村の集団経済組織の構成員は、当該集団経済組織が請負に出した農村の土地を法に基づき請け負う権利を有する」(第5条)としている。しかも「女子は男子と平等の権利を有する」(第6条)としている。

土地請負経営権の移転については、「国家は、請負者が法に基づいて自由意思かつ有償で土地請負経営権の移転を進めることを保護する」(第10条)とされている。また、「家庭請負を通じて取得した土地請負経営権は、法に基づき下請け・賃貸・交換・譲渡あるいはその他の方式で移転できる」(第32条)とあるが、譲渡に関しては、次のような条件が付け加えられている。「請負受託方は、安定した農外職業あるいは安定した収入源を

もち、請負委託方の同意を得れば、全部あるいは一部の土地請負経営権をその他の農業経営に従事する農家に譲渡することができる」(第41条)。この条は、市場経済への対応として、戸籍を都市部に移した場合の譲渡は承認されるが、農村部に残ったままの農民にとって、簡単に土地を失わないように、譲渡を認めないことになっている。これは、土地の社会保障的役割を重視する内容としても読み取ることができる。ただし、入札・競売・公開協議等の方式を通じて農村の土地を請け負うときは、「法に基づいて登記して土地請負経営権証あるいは林権証等の証書を取得し、その土地請負経営権は、法に基づいて譲渡・賃貸・株化(個別農家の請負経営権を持分として共同経営などの組織に参加すること)・質入れ、あるいはその他の方式で移転できる」(第49条)というように、より穏やかである。

土地請負経営権の相続については、「請負受託方が得るべき請負利益は、相続法の規定に基づき相続する」(第31条)と定められている。また、入札・競売・公開協議等の方式を通じて取得した土地請負経営権は、「当該請負人が死亡したとき、その得るべきであった請負の利益は、相続法の規定に基づいて相続される。請負期限内であれば、相続人が請負を継続できる」(第50条)としている<sup>4)</sup>。

## ②物権法の成立

上述した土地の請負経営権は、物権として認めることを法的に明文化する起草作業が1993年に始まり、幾度の審議を経て2007年に「物権法」として(10月1日より施行)成立した。本法は、「国家、集団および私人の物権の平等保護」を目的に、「公有制を主体として、多様な所有制経済が共に発展していく基本的経済制度を堅持する」ことを前提にして制定されたものである。その「基本的経済制度」とは、「公有制経済を強化し発展させ、非公有制経済の発展を激励し指導する」ことと、「社会主义市场经济を実行し、一切の市場主体の平等な法的地位と発展の権利を保障する」こととしている。



集団所有の土地に関連する一部の内容として、集団財産の範囲については、「法律で集団所有に属すると規定する土地、森林、山嶺、草原、荒地、砂洲などである」(第58条)とされている。

これらの集団所有の土地については、以下の規定に基づいて所有権を行使する。①村の農民集団所有に属するものは、村の集団経済組織または村民委員会が集団を代表して所有権を行使する。②それぞれ村内の二つ以上の農民集団所有に属するものは、村内の各当該集団経済組織または村民小組が集団を代表して所有権を行使する(第60条)。

土地の経営請負権について、「農村集団経済組織は、家族請負経営を基礎として統一と分散を結合させた双層経営体制を実行する」。「農民集団所有および農民集団が使用する国家所有の耕地、林地、草地およびその他の農業に用いられる土地は、法により土地請負経営制度を実行する」(第124条)とされる。

土地請負経営権者が享受する基本的権利としては、「土地請負経営権者は、法によりその請負経営する耕地、林地、草地等について占有、使用および収益する権利を有し、耕種業、林業、牧畜業等の農業生産に従事する権利を有する」(第125条)とされる。

土地請負期間については、「耕地の請負期間は30年とする。草地の請負期間は30年ないし50年とする。林地の請負期間は30年ないし70年とするが、特殊な林木の林地の請負期間については、国务院の林業行政主管部門の許可を経て延長することができる」。さらに「前項に規定する請負期間が満了した場合、土地請負経営権者は、国家の関連規定にもとづいて請負を継続する」(第126条)。

「収用(所有権の収用)」については、「集団所有の土地を収用するときは、法により土地補償費、生活安定補助費、地上付着物と作物の補償費等の費用を十分に支払い、被収用地の農民の社会保障費用を手配し、その農民の生活を保障し、その農民の合法的權益を擁護しなければならない」(第42条)と決められている。

土地請負経営権の設定および登記については、

「土地請負経営権は、土地請負経営権契約が効力を生じた時に設定される」、「県級以上の地方人民政府は、土地請負経営権者に土地請負経営権証、林権証または草原使用権証を交付するとともに、あわせて登記簿を作成して登記し、土地請負経営権を確認しなければならない」(第127条)とある。さらに家族請負の土地請負経営権の移転については、「土地請負経営権者は、農村土地請負法の規定に基づき、土地請負経営権を下請、交換、譲渡等の方式で移転させる権利を有する。移転の期間は、請負期間の残りの期間を超過してはならない。法による許可を経ていない場合は、請負地を非農業建設に用いてはならない」(第128条)とある。入札等の方式で請け負った土地請負経営権の移転については、「入札、競売、公開協議等の方式を通じて荒地等の農村土地を請け負った場合は、農村土地請負法等の法律および国务院の関連規定に基づいて、その土地請負経営権を譲渡、出資、抵当またはその他の方式で移転させることができる」(第133条)が、抵当の禁止の項も設けられている。「土地所有権」および「耕地、宅地、自留地、自留山等の集団所有に属する土地使用権(但し法律で抵当権を設定できると規定するものは除く)」には抵当権を設定してはならない(第184条)としている<sup>5)</sup>。このように、抵当権に関しては、入札、競売、公開協議等の方式以外に、耕地、宅地、自留地、自留山等の集団所有に属する土地使用権については、認められていない。

### 三. 林業の構造的特徴

#### 1. 森林の運営体制

重複となるが、前述したように、中国の国土の所有制に関しては、基本的には社会主義公有制をとっている。具体的には国有としての全人民所有および集体所有(集団所有)と呼ばれる労働大衆所有の2つの形態に大別される。土地の使用は国が定めた「土地利用の総合計画」に基づいて区分されており、森林地の使用に関しても同計画にしたがって行なわれる。国有地の管理経営権限については、国务院が国を代表して行使し、県以上の

地方行政機関によって具体的に施行される。国有地の使用は、行政機関、企業または個人に経営を請け負わせることが可能であるが、法律によって、経営請負者は県政府以上の行政機関から、土地の「使用権」を認められるとともに「国有地使用権証明書」を発行されることが必要である。集団所有の土地の場合は、県政府以上の機関で登録し、「土地所有権の証明書」とともに「使用権」の確認が必要とされる。使用権については、村、郷鎮政府の人民委員会が行使し、土地の経営の集団構成員に請け負わせることができる。

森林地に関しては、土地に依存する自然資源であるため、その所有の形態は国有林と集体林（集団所有林）の2形態に分けられる。国有林と集団所有林（集体林）の分布については、国有林は主に東北地方（黒龍江省、吉林省）および内モンゴル自治区、西南地方（雲南省、四川省）と北西地方（陝西省、山西省、新疆ウイグル自治区）に分布されている。集体林の多くは南部から南西部の福建省、湖北省、湖南省、江西省、広東省、広西チワン自治区に位置する。役割分担からみれば、国有林は国土保全、生態系保全および木材の生産の役割を担っている。その経営については、計画経済体制のもとではすべて「国营林場」（林業を経営する国有企業）によって行なわれたが、市場経済体制の確立につれて、国营形態は所有と経営の分離、いわば国が所有、経営が企業化するという国有形態に転換されている。国有林の経営は、主に国有森林工業、林業集団（企業グループ）、国有林業局、国有林場の4つの部門によって管理されている。

森林の管理と経営については、1998年に改定された「中華人民共和国森林法」および関連法例である「森林法实施条例」、「森林伐採更新管理規定」などによって施行される。森林の主管部門は国務院で、国家林業局が国務院の直轄機関として全国の森林の行政管理を行なう。各省（自治区、直轄市）にはそれぞれ林業庁（局）、県政府には林業局が設置されており、郷鎮政府にはさらに林業行政の担当も配置されている<sup>6)</sup>。

## 2. 林業の産業的状況

中国において、農業・林業・牧畜業・漁業は総括して農業と呼ばれ、農業分野内の区分を明確にするために、「大農業」の呼称も用いられる。1978年から2007年まで30年間にわたる農業総生産の推移（表1）を見ると、食糧生産を中心とする耕種業は上昇してきているが、その比率が80%から50%に低下してきている。それに対して、牧畜業は生産高と比率が両方とも安定的に上昇し、倍増している。また、漁業も5～6倍の上昇率を示している（07年を除く）。このことから、林業は生産高が急速に上がっているとはいえ、農業全体での比率が3.4%から3.8%に、若干の上昇にとどまっている。

表1との関連で、林業の生産状況（表2）について、造林面積をカテゴリー別に分析すると、1965年からの40年間では、年次によって大きく変動するが、少なくとも300万ha以上の人工林が年々造成されている。用途わけで見れば、用材林、経済林（商品林とも呼ばれる）と防護林（生態林とも呼ばれる）のうち、特に防護林の造成が2000年以降急速に増えている。それに対して、用材林および経済林の造成面積が減少している。用材林の場合、WTO加盟にともない、国内森林資源の不足を緩和するねらいもあり、外材の輸入が増えたことが一つの要因であると推測しうる。

森林の保有状況については、7回にわたって行なわれてきた林業基本状況の調査データによると、国有林と集団所有林の面積と割合がそれぞれ約7,334万ha（42%）と9,944万ha（57%）であった。第6次森林調査時点では、防護林（生態林）の面積が5,475万ha、用材林の面積が7,863万ha、経済林（商品林）の面積が2,139万haであった。そのほかに、薪炭林と特殊用途林もあり、それぞれ303.44万ha、638.02万haほどである。表3に示されたように、森林の面積、蓄積量および被覆率の3つの指標はいずれも大幅に上昇してきており、成果が大きいともいえるが、世界諸国との比較では、森林の被覆率が依然として低い水準にあることは忘れてはならない事実でもある。



表 1 農業総生産の状況（単位：億元・%）

年	農林牧漁業の総生産	耕 種 業		林 業		牧 畜 業		漁 業	
	総 生 産	生産高	比率	生産高	比率	生産高	比率	生産高	比率
1978	1,397.0	1,117.5	80.0	48.1	3.4	209.3	15.0	22.1	1.6
1980	1,922.6	1,454.1	75.6	81.4	4.2	354.2	18.4	32.9	1.7
1985	3,619.5	2,506.4	69.2	188.7	5.2	798.3	22.1	126.1	3.5
1990	7,662.1	4,954.3	64.7	330.3	4.3	1,967.0	25.7	410.6	5.4
1995	20,340.9	11,884.6	58.4	709.9	3.5	6,045.0	29.7	1,701.3	8.4
2000	24,915.8	13,873.6	55.7	936.5	3.8	7,393.1	29.7	2,712.6	10.9
2005	39,450.9	19,613.4	49.7	1,425.5	3.6	13,310.8	33.7	4,016.1	10.0
2006	42,424.4	21,549.1	50.8	1,602.0	3.8	13,640.2	32.2	4,433.0	10.4
2007	48,893.0	24,658.0	50.4	1,861.6	3.8	16,124.9	33.0	4,457.5	9.1

出典：『中国統計年鑑2008』および宋洪遠主編『中国農村改革30年』209頁のデータに基づき作成、中国農業出版社、2008年。

表 2 林業の生産状況（単位：1,000ha）

年 次	造 林 面 積	用途分け		
		用 材 林	経 済 林	防 護 林
1965	3,426	1,661	741	不明
1970	3,884	1,980	524	326
1975	4,974	3,651	533	428
1980	4,552	2,927	823	513
1985	8,337	5,291	793	1,473
1990	5,208	3,156	645	1,030
1995	4,967	1,823	1,740	1,243
2000	5,105	1,219	1,350	2,431
2005	3,648	608	338	2,678
2007	3,908	610	478	2,790

出典：国家統計局農村社会経済調査司編『改革開放30年農業統計資料編』中国統計出版社、2009年。

表 3 森林の保有状況

調 査 時 期	面積（万ha）	蓄積量（万m <sup>3</sup> ）	被覆率（%）
第1次（1973～1976年）	12,186.0	865,579.0	12.7
第2次（1977～1981年）	11,527.7	902,795.3	12.0
第3次（1984～1988年）	12,465.3	914,107.6	13.0
第4次（1989～1993年）	13,370.4	1,013,700.0	13.9
第5次（1994～1998年）	15,894.1	1,126,659.1	16.6
第6次（1999～2003年）	17,490.9	1,245,584.6	18.2
第7次（2004～2008年）	19,500.0	1,372,100.0	20.4

出典：オリジナルのデータは歴年の『中国林業統計年鑑』と『中国林業発展報告』などに基づくものである。  
特定非営利活動法人国際環境NGO FoE Japan編『中国における合法性証明制度の実態調査報告書』を参照して作成。

表4 耕地面積の変化(単位:1,000ha)

年次	総耕地面積	増加した耕地面積	減少した耕地面積②					減少の状況
		①	建設用地	災害による破壊した耕地	退耕還林・草	農業構造調整	小計	①-②
1990	95,672.9	484.3					467.4	-16.9
1995	94,973.9	686.7					621.0	-65.7
2000	128,243.1	603.7	163.3	61.7	762.8	578.2	1,566.0	962.4
2001	127,615.8	265.9	163.7	30.6	590.7	108.3	893.3	627.3
2002	125,929.6	341.2	196.5	56.4	1,415.5	349.0	2,027.4	1,686.2
2003	123,392.2	3,433.5	229.1	50.4	2,237.3	364.1	2,880.9	2,537.4
2004	122,444.3	345.6	145.1	63.3	732.9	204.7	1,146.0	800.3
2005	122,066.7	306.7	138.7	53.5	390.4	12.3	594.9	377.6
2006	121,775.9	367.2	167.3	35.9	339.4	40.2	582.8	290.8
2007	121,735.2	195.8	188.3	17.9	25.4	4.9	236.5	40.7

出典：中華人民共和国農業部編『2008中国農業発展報告書』、133頁のデータに基づき作成。

林業の発展により、森林の被覆率を高め、国土全体の生態環境を改善するために、林業分野において、1978年から取り組まれてきた防護林プロジェクトが再編され、2001年から2010年までの期間中、つぎの6つの点が重要視された。その後さらに湿地保護プロジェクトも組み入れられた。6つのプログラムは具体的には、①天然林保護プロジェクト。②「三北防護林」および揚子江中下流域の重点保護プロジェクト：「三北」とは土地の砂漠化と水土流失の最も深刻な西北、華北、東北地域のことを指し、これらの地域は砂嵐の主な発源地でもある。③退耕還林・草プロジェクト。④北京、天津を取り巻く環首都地域の砂漠化防除プロジェクト。⑤野生動植物保護、自然保護区建設プロジェクト。⑥重点地域の短期成長、高収量木材基地建設プロジェクト、である。

「退耕還林・還草」政策については、耕地の一部を林地や草地に戻すことが目的である。その結果として、耕地面積は減少する(表4)が、大幅に減少するとは考えにくい。工業化に伴って、工業や不動産開発への土地の転用および自然災害によって破壊されることや食糧作物と商品作物(現地では「経済作物」と呼ばれ、換金作物のことを指す)との割合調整を中心とする農業構造調整政策、などの要因による耕地面積の減少割合の方がはる

かに大きいことを念頭においていただきたい。

林業経営の観点からみると、上記の6つのプロジェクトのうちの①から⑤までは、環境と生態保護に重点がおかれていることがわかる。また、森林の用途でいえば、防護林と特殊用途林に対しては、公的資金による整備の性格が強い。それに対して、用材林の生産や果実などの生産を目的とする経済的用途の森林の経営と管理については、企業的、林農の個別的経営が中心的である。このような経営体制は中国の森林の所有制に関連している。

### 3. 林業の経営制度にかかわる改革

林業の経営体制において、国有林の管理体制の改革および集団所有林の経営請負権と財産権に関する改革が同時に進められている。国有林の管理体制の改革については、国が所有する森林資源の経営を企業化する方向に進められ、企業経営と地方行政との分離が図られている。資本の投入においても、国有資本から民間企業の資金投入に転換されていくことが望まれている。このことから、民営企業としての経営体制の確立が課題となっている。

集団所有林の場合、経営請負権と財産権を明確にすることによって、林農の林業経営への意欲を



高めることと、林業以外の分野からの林業に対する投資と開発を誘致することの二重の目標をもっている。そのめざすところは林業の発展、生態環境の整備、林農の増収、などである。

次節は集団所有林地にかかわる制度改革に焦点を当てて、その歴史的経過と現時点での改革の内容を示すとともに若干の分析を加える。

#### 四. 集団所有林地の制度的改革

##### 1. 集団所有林にかかわる制度改革の歴史的経過

新中国成立後、林地を巡る体制調整が何度も繰り返された。農村改革後の30年間に於いても、2度にわたる林権改革が行われた。しかし、改革の不徹底さが問題とされ、林業の発展の遅れや、林農の経営意欲が十分に高められなかったことが、21世紀初頭の全面的な林権改革の背景となった。次はこれまでの歴史的経過について整理しておく<sup>7)</sup>。

###### ①第一次林権改革

集団所有林の経営請負にかかわる改革は1979年から1991年までの間に施行され、第一次林業改革とも呼ばれる。「均山到戸」(山を均等に分けて各農家に配分する)を特徴としており、耕地の「包幹到戸」に因んだ方式でもある。1981年3月に中央政府によって「森林を保護し林業を發展する若干の問題に関する決定」が公布された。「分田到戸」(水田や畑地を農家に配分する)といった手法を集団林業区域において、「均山到戸」(山を均等に分けて農家に配分する)として踏襲された。林業分野において、「林権を安定させる、自留山を画定し、林業生産の責任制を確定する」といった「3定」(3つの定め)によって林野や林地の請負経営改革が行なわれた。しかし、集団所有の林業区域の一部においては、農家の森林資源に対する乱伐採などの問題が多発し、行政管理部門から、「改革の初志に反している」と懸念された。

集団所有の林業区域における「均山制」と集団所有の農業区域における「均田制」の改革がほぼ同時に進行されたものとはいえ、「均山制」と「均田制」は異なった結果を生み出してしまった。

その原因について、林地は耕地と違って、短期的に収益を得ることが難しいことが挙げられる。林地経営には投資が必要だが、当時の農家は投資能力が弱いため、林地への経営意欲も低かった。林業農家の多くは、山間地に居住し、畑地と林地の両方を持っているが、畑地(水田も)だけに頼って生計を立てることが多い。

###### ②第二次林権改革

第二次林権改革は、1992年から1998年までと区分され、大幅な競売と株式合作制方式の導入が特徴的である。1995年に元国家体制改革委員会と林業部による「林業經濟体制改革總体綱要」が公布され、「多様な方式を導入し、有償による四荒地の使用権を移転させる」(四荒地＝荒れ山、荒れ溝、荒れ坂、荒れ灘)ことが明確化されたため、政策的に林権の市場化が導かれた。競売方式は主に「四荒地」などに用いられ、競売から林地の経営権を取得したのは大規模農家と村幹部が多かった。そのことから、「大戸林」や「幹部林」と呼ばれる大規模な林地経営形態が生まれた。第二次林権改革において、多くの集団林業地域では、「配分から統合」への傾向がみられる。その背景として、1988年頃のデフレにより、地方政府の財政難の問題が深刻化したことがある。さらに、1990年代中頃に実施された分税制の改革により、林業分野の税費が上がった。これらの要因により、林農の林業に対する経営意欲が低下した。黄土高原などの地域において、極めて低い価格による「四荒競売」のケースも見られた。このように、第二次林権改革の実施によって、林業生産に大きな進展は見られなかった。それどころか、木材およびその他の林産品の輸入が大幅に増えたため、集団所有林地域における林地管理放棄の現象も多発した。

###### ③第三次林権改革

2003年からの林権改革は、「均山制」への再帰ともいえる。2003年に中共中央国務院による「林業發展の加速に関する決定」が公布された後、集団林権制度改革と農村改革を深めることを内容とする政策が3年連続で国の最重要文書とされる

「一号文件」の形で公表されるなど、経営請負権制度をめぐる林業関連改革が行われてきた。また、2006年に中共中央国務院による「社会主義新農村建設の推進に関する若干の意見」において、「集団林権制度改革を加速し、林業の健全な発展を促進する」ことが提示された。さらに、「国民経済と社会発展の第11次5ヵ年計画綱要」において、「安定的に集団林権改革を推進する」ことが盛り込まれた。第三次林権制度改革に具体的に示された内容については、次項に移る。

## 2. 「集団林権制度改革」の主要内容

「中共中央国務院による集団林権制度改革の全面的推進に関する意見」は、2008年6月8日付で公布され、5節21条より構成される。「意見」とはいえ、実質上各地の集団林権制度改革の指針となっており、その主な内容を以下のように要約する。

まず、冒頭において、本改革に踏み切った理由としては、「新中国成立後、とくに改革開放以来、集団林業の建設が比較的大きな成果をあげ、経済社会の発展と生態建設に重要な貢献をしてきた」が、「集団林権制度は幾度の変革を経ながらも、財産権と経営の主体が明確にされておらず、経営のシステムに柔軟性が欠如し、利益の配分が不合理である、などの問題が依然として一般的に存在する。これらの問題により、林業の発展が制限されている」と述べられている。集団林権制度改革のねらいは、「林業の生産力を更に解放し発展させる」こと、「現代農業を発展し、農家の増収を図る」こと、「生態文明を建設する」こと、の3点に重点がおかれている。次は節ごとの要点を整理してみよう。

### ① 集団林権制度改革の意義

上記の3点にかかわる具体的な内容は、「集団林権制度改革の意義を十分に認識する」ことをタイトルに、第1節の第1条から第4条において示されている。

第1条では、「集団林権制度改革は、農村における基本的経営制度を安定化させ、改善させるために必然なことである。集団所有の林地は、国の

重要な土地資源であり、林業の重要な生産要素である。また、農民の重要な生活保障である。集団林権制度改革の実施は、集団所有の森林地の経営権と林木の所有権を確実に農家に与え、農民の経営主体としての地位を確立するためである。また、農村の家族経営請負制度を耕地から林地へ広げ、延長するためである。さらに、農地の経営制度を充実かつ完全なものにするためである」と述べられている。

続いて第2条では、「集団林権制度改革は、農民の就業と増収を促進するための戦略的措置である。林業産業は幅が広く、市場の需要も大きい。そして、就業の範囲も広い。集団林権制度改革を行うことによって、農民に重要な生産資料を与え、農民の林業生産と経営の意欲を刺激することができる。また、農民、特に山間地農民の貧困脱出を促進することができる。さらに「三農」問題の解決や社会主義新農村建設の推進にもつながる」と述べられている。

第3条では、「集団林権制度改革は生態文明建設の重要な内容である。生態文明の建設と生態安全の維持は林業を発展させる最も重要な任務である。集団林権制度改革の目的は、責任と権利と利益が明確な林業経営制度を確立することである。また、農民たちの造林・育林の意欲と森林を愛し守る自覚を高めることである。さらに、森林の量的拡大、質的向上、森林の生態的機能と気候変化への対応力を高め、生態文明を繁栄し、人間と自然の調和を促進し、経済社会の持続的発展を促すことである」と述べられている。

最後に第4条では、「集団林権制度改革は、現代農業の発展を推進する強大な原動力である。林業は国民経済と社会発展の重要な公益事業と共に基礎的産業でもある。集団林権制度改革を実行することは、林業発展の市場的主体を育成し、市場が林業生産要素の配置における基礎的役割を果たすことであり、林業の生態・経済・社会と文化など多様な機能を発揮することに有利である。さらに、社会の林業に対する多様な需要を満足させて、現代林業の発展を促進することである」と述



べられている。

## ②集団林権制度の方向性

「意見」の第2節では、「集団林権制度改革の指導理念、基本原則と総体的目標」についてそれぞれ第5条、第6条と第7条を以って述べられている。

第5条は、指導理念についてである。イデオロギ的には、共産党の第17回大会の精神、特色のある社会主義、鄧小平の理論と「三つの代表」の思想および「科学的発展観」の重要性が強調される。その前提のもとで、「生態建設を主とする林業発展の戦略について力を入れて実施する」と述べられている。そのために「集団所有の林業経営システムの構築に創意工夫を重ねる」必要がある。具体的には、「法律に基づいて経営請負権を明確にし、経営を活性化し、移転を規範化し、税費を軽減する」うえで、「林業の生産力の更なる解放と発展、および伝統的林業から現代的林業への転換の促進により、社会主義新農村建設と社会主義の調和社会の構築に貢献する」と述べられている。

第6条は、基本原則についてである。内容的には5つの「確保」に凝縮されている。1つ目は「農村の基本的経営制度を堅持する。平等に農民の集団林地の請負経営権を獲得することを確保すること」である。2つ目は、「各方面の利益を統一的に調整し、農民が実際の恩恵を得ることと、生態が保護されること」を確保する。さらに3つ目は、「農民の願望を尊重し、農民が（改革の）実情を知る権利、参加する権利、決策する権利を得ること」を確保する。4つ目は、「法律に基づいて、事業を進め、規範かつ秩序のある改革をすること」を確保する。5つ目は「類型ごとの指導を行い、実情に合う改革をすること」を確保することである。

第7条は、総体的目標である。それについては、まず、「5年くらいの時間をかけて、経営請負権を明確化し、農家への経営請負の改革の任務を終える」とある。さらに「これを基礎に、改革を深め、政策を充実し、健全なサービスを提供し、規範的管理を通して、逐次に集団所有林業の良好な

発展システムを形成する」と述べられている。これにより、最終的に「資源の増加、農民の増収、良好な生態状況、林業地域の調和的発展の目標を達成する」ことをめざす。

## ③集団林権制度改革の主な任務

第3節は、「集団林権制度改革の主な任務を明確にする」ことについて、第8条から第13条までにおいて述べられている。

第8条は、経営請負権の明確化についてである。まず、経営請負権の所与において、「集団林地の所有権が変わらないこと」が前提とされる。その前提のもとで、「法律に基づいて林地の請負経営権と林木の所有権を家族請負方式によって、集団経済組織に属する農家に着実に与える」ことによって、「農民の林地請負経営権者としての主体的地位を確立する」ことをめざす。このような方式は「均等に山を農家に分ける」方式として解釈され、「均山」と略称されている。むろん、すべての集団所有の林地が必ずしも農家への経営請負方式を一律にとることはなく、「家庭請負経営に適さない林地に対して」は、「その集団経済組織の構成員の同意によって持分を均等に持つことや利益を均等に配分するなどの方式によって財産権を着実にする」可能性も示唆されている。このような均等に持分や利益を分け合う方式はそれぞれ「均股」（股＝持分）と「均利」と略称される。さらに、村集団の所有の林地は「均山」や「均股」もしくは「均利」のいずれかの方式をとるほかに、「村の集団経済組織が少量の集団林地を保留すること」も政策的に許される。保留した林地に関しては、「その集団組織によって法律の下で民主的経営管理を実行する」ことも定められている。この「民主的な経営管理」がポイントであり、かつて一部の地域に見られた、農民の土地を強制的にまたは不合理な費用で収奪する村集団組織の恣意的な行為を牽制するものとして理解される。

請負経営の方式に加えて、請負経営権の取得の期間についても、「森林地の請負期間を70年とする」と述べられている。ここでは耕地や草地との違いが示されている。また、「請負期間が満了し

た後、国の関連規定に従って請負の継続ができる」ことも明確にされている。

今回の改革ははじめての施行ではないことを踏まえ、これまでに実施された部分について、次のような追認および補足措置がとられている。1点目は、「すでに農家に請け負わせた」、「もしくは(ほかの農家や組織に)移転された」集団林地に関しては、「法律の規定に合っており、請負と移転の契約が規範的なものである場合」は、手続きの更新が必要とされる。(そのまま)「維持されるべきである」とされる。2点目は、「請負と移転の契約が規範的ではない場合」は、(手続き上)「完全なものにすべきである」とされている。さらに、「法律の規定に合わないものの場合」は、「法律によって是正されるべきである」と定められている。3点目は、「権利の所属に異議のある」森林地や林木に対して、「法律に基づいて調整・処理し、トラブルが解決された後に経営主体を着実にすべきである」。4点目は、「自留山に関しては、農家が長期的に無償で使うことができる。強制的に回収してはならず、恣意に調整してもならない」とされている。この点について、耕地や草地に該当する「自留地」「自留草地」と同様な措置と理解されうる。さらに5点目は、「請負の法案」は、「法律に基づいてその集団経済組織の構成員の同意を得なければならない」とされる。要するに「均山」「均股」「均利」のいずれの選択においても、村集団の農家の同意が必要とされるということである。これは今回の改革においてとくに強調されており、村の集団的所有にかかわる意思決定の民主化が求められている動きへの対応とも捉えられよう。

第8条の最後の部分では、国有林と集団所有林との利害関係についても触れられている。「自然保護区、森林公園、景観の名勝地、河川、道路、湖泊などの管理機関と国有林(農)場、開墾した殖林場などの部門は、経営管理している集団林地や林木に関しては権利の所属関係を明確にした上で、法律によって経営管理区域の安定と林権権利者の合法的権益を維持しなければならない」と述

べられている。

第9条は、林権証の配布に関連する林地の画定についてである。具体的には、「請負関係を明確に」した後、「実地調査による境界画定」を行い、「全国统一様式の林権証」を発行する。林権証の登録と配布において、「林権の登録内容を完備させ、規範化」し、「データが正確でミスの無い登録」が要請される。

第10条は、「経営権の柔軟性」について、「商業林と公益林を分類し、それぞれの経営管理を行なう」と述べられている。商品林については、次のように定めている。「立地条件が良い、かつ、伐採と経営利用が生態のバランスと生物の多様性に影響を与えないという区域の森林と林木を商品林として定める。それに対して、生態的位置が重要である、または生態が脆弱の区域の森林と林木を公益林として定める」。商品林に関しては、「農民が法律に従って自主的に経営の方向と経営の形式を決めて、生産した木材を自主的に販売することができる」。公益林に関しては、「生態的機能を破壊しない前提のもとで、法律に基づき合理的に林地の資源を利用することができる」とある。例えば「森林地での畑作や養殖業の開発」、「森林の景観を活用した森林の旅行業」、などである。

第11条は、「林地の請負者の権利」についてである。林地の用途を変えない前提のもとで、林地の請負経営権を持つ者が、「所持する林地の請負経営権と林木の所有権を他に下請けしたり、賃貸したり、譲渡したり、持分として株主になったり、抵当もしくは出資・合作の条件として、請け負った林地・林木の開発・利用をしたりすること」ができる。

第12条は、収益権の保障についてである。農家の請負経営林地の収益は農家が所有する。集団所有の林地を徴用する場合、法律に従って、林地の補償費や適当な場所への移住などを含めた補助費、地上の付着物と林木の保障費などの費用を満額支払わなければならない。

第13条は、責任についてである。その主な内容は3点に整理できる。1点目は、「集団所有の林



地を請け負う場合、書面の請負契約を結ぶ」ことである。2点目は、森林資源の持続的経営を促進するために、「契約書に請負側と請負に出す側の双方の造林・育林、保護管理、森林防火、病虫害の防除、などの責任を明確化する」こと。3点目は、「林業行政管理の基層部門が請負契約の規範的管理を強化する」ことである。

#### ④集団林権制度改革の政策的措置

第4節は、第14条から第18条までで、「集団林権制度改革の政策的措置を充実すること」を内容としている。

まず、第14条は「林木伐採の管理システムの充実」についてである。商品林については、「森林経営の計画を制定し、商品林伐採の制限管理を改革し、林木の伐採に対して、審査・許可および公示の制度をとる」とある。さらに、「審査・許可の手続きを簡略化し、迅速なサービスを提供する」と述べられている。公益林については、「厳格に公益林の伐採を制限する」とされる。伐採が許される場合は、「法律に従って育成管理と更新のための伐採を行ない、伐採の方式と程度を合理的にコントロールする」ことが定められている。

第15条は、林地や林木の経営請負権の移転の規範化についてである。まず、移転は可能であるが、林地経営請負権者が農家個人の場合、「合法的に、自ら進んで」しかも「有償」であることが条件として提示されている。移転の方式については、「多様な方式によって林地の経営請負権と林木の所有権を移転することができる」とある。移転の期限については、「請負期の残った期限を超えてはならない」とされる。但し、移転後、「林地の用途を変えてはならない」と定められている。また、集団によって統一的に経営管理している林地の経営権と林木の所有権を移転する場合、「集団経済組織の内部で予め公示」し、また「その集団経済組織の構成員の同意を得る」ことを前提に、「収益は農村集団の財務管理に委ね、集団経済組織内の構成員への配分や公益事業に使う」ことも明記されている。

上記の目的として、「林地や林木の移転制度の

整備を加速し、財産権の健全な取引の土台を作り、移転管理を強化する」、「公平な交易を保障し、農民が山を失ったり、林地を失ったりすることを防止する」、「森林資源の資産の評価管理を強化し、森林資源資産の評価士と評価制度の設立を加速し、評価行為を規範化することによって、取引者同士の合法的な権益を維持させる」ことが述べられている。近年、度々指摘されてきた「失地農民」のことを念頭においた規定であると見受けられる。「失山」「失林」農家の出現への未然に防ぐ内容としても理解されうる。

第16条から第18条までの3条は、集団林業の発展を支持する公共財政制度の設立、林業の投資と融資の改革、林業の社会的サービスの機能の強化についての内容である。

#### ⑤集団林権制度改革への指導

最後の第5節は、第19条から第21条までにおいて、とくに「集団林権制度改革に対する指導の強化」が強調されている。

第19条は、集団林権制度改革への重視を呼びかける内容である。「適地適所の指導を行うために責任制をとる」ということや、「主な指導者が責任をとり、各層の責任者の責務を明確にする」とされている。また、行政的な連携関係として、「県（市）が直接に指導し、郷鎮が実施の主体として企画する」とある。官民の間に、行政部門がサービスを提供し、末端の協力組織としての村（村民委員会）組（生産小組）が具体的に改革を実施する。とくに農村の基層的組織が十分に役割を果たす、といった体制の構築が求められる。そのねらいは、「公開・公平かつ公正」な改革を確保することである<sup>8)</sup>。

## 五. 河北省現地での実践

### 1. 河北省林権改革の概況

河北省の林業用地は858万1,364ha（全面積の45.7%）、うち森林（有林地）面積が434万haである。森林の被覆率が23.25%（09年時点）しかなく、全体的に森林資源が不足している。森林の所有権から区分すると、個人所有の一部を除き、国

有林（林場）が10%ほど、集体林（集団所有林）が80%強の比率となっている。

1980年代の初期に行なわれた農村改革において、平地農村の「両田制」（「自留地」と「責任田」）と同様に、山地と林野のある村には、「両山制」と呼ばれる「責任山」や「自留山」も形成された。その後、「四荒地」（荒れ山、荒れ溝、荒れ坂、荒れ灘）と呼ばれた部分と自然条件のあまり良くない場所の一部は競売方式が取られたが、その他の場所は、家族経営請負方式がとられた。競売方式において、地域内外一般市民の場合もあるが、村集団が入札したケースが多い。

2003年以降の集団所有林地の制度改革について、河北省では「林権改革」と略して称される。その取り組みは早くも2005年からはじまり、一部の地域での試行を経て、2007年に全域に展開されている。

改革の指針となるものは、中央政府の方針を踏襲しながら河北省政府によって公布された林権改革の意見と呼ばれる文書である。農民が改革の主体であると定められつつ、村民委員会という自治組織を含め、各レベルの政府が連動する方針も盛り込まれている。それを具現する一つの例として、市、県、郷・鎮の各レベルの行政機関および村の自治組織に、それぞれ責任状の作成を要請したことが挙げられる。

改革のプロセスにおいて、農家（林農）の自主的選択と村民の民主的決裁および法律の規範に従って手続きを行なうことが重要視される。それを確保するために、「5つの公開」と「5つの権利」の原則が明示されている。具体的には、「政策・流れ・内容・方法・結果」といった5つの内容の公開のことで、法律によって守られる権利・知情権（状況を知る権利）・参与権・決定権・監督権のことである。不法投票や森林を破壊するなどの行為に対して、「村民委員会組織法」および「森林法」がその法的保障となる。

改革方式の選択について、多様な改革方式を認めるのが前提である。流れとしては、まず村レベルで改革案を作成し、村民代表の投票を経て決定

される。村によって、村民の同意のもとで、山地の配分を望まない場合、配分しないことも選択肢として認められる。その場合に、村集団所有の林地を「大戸」（＝大規模農家）や林業関係の合作社や協同組織に請け負わせることが可能である<sup>9)</sup>。

実践のなかで、「均山・均股・均利」といった3つの方式が形成され、それぞれ大抵3分の1程度の割合を占める。

「均股」や「均利」方式に「競売入札」も導入されている。改革全体のなかで、およそ12%の割合を占める。農家ではない、城鎮（都市部）の一般市民に対しても、競売に参加し請け負う権利を与えられているが、原則として該地域の村民が優先される。また、請負料金を多く出す側に請け負わせる。

## 2. 河北省の山間地域の特徴

河北省において、山地の大半は太行山地域と燕山地域に分布されている。太行山脈は南北方向に広がり、燕山は東西方向に横たわっており、2つの山脈が連結して弧形を呈する。北京と天津および河北平野の西部と北部をぐるりと取り囲んでおり、緑の障壁と水源地として、環首都圏生態整備の重点的地域でもある（図1）。したがって、太行山脈の総合的な開発と整備が華北地域全体の生態安全にとって重要な意義を持つものとされる。

省内の山間地域は9つの市の61の県に及び、農村地帯の35.5%（省全体172の県）を占める。山間地域の人口も農村総人口の35.2%（2,447万人）を占める。国家レベルの貧困県が39ヶ所あり、そのうち、山間地域の県が21の県と数えられ、貧困県の54%を占めており、北京と天津を取り囲む主な貧困地帯として、「新農村建設」の重点的かつ難度の高い地域でもある。

河北省内の太行山地域は保定、石家庄、邢台と邯鄲の4つの市に属する25の県を範囲とする。そのうち、9つの県が国家レベルの貧困県である。太行山脈地域の貧困人口の割合も相対的に高く、貧困脱出の課題が大きい<sup>10)</sup>。つぎは河北省内太行山脈地帯の3つの事例を取り上げて、林権改革に





図1 調査対象地の位置図

おける大まかな様相について、初歩的な考察を行う。

### 3. 太行山脉地帯の事例

#### (1) 邢台県前南峪村の事例

前南峪村<sup>11)</sup>は、太行山脉南部の東側の山間地に位置する。戸数は386戸、人口は1,342人であり、1990年代に前南峪経済試験区と指定され、鎮と並ぶ県直轄の機関に格上げされたが、村と同じレベルである。耕地は746畝、植樹可能な山地面積が8,300畝、一人当たりの面積は耕地が0.6畝、山地が7畝となっている。前南峪は「生態農業」によって貧困脱出し、そこからさらに工業や鉱山開発

に投資したことで、農業、林業、工業の3本柱によって豊かになった村として、河北省のみならず、全国的にも模範村として知られている。「生態農業」とは生態環境保護や生態環境の整備に配慮しながらの農業生産のことを指す。この村の「生態農業」としての成功は、主に禿山を整備し、山と山との間の谷を利用して開発を進めた「経済溝」にある。経済溝とは小さな流域の中で果樹栽培に重点を置いて、農業、林業、牧畜を一斉に発展させることで、栗やリンゴなどの果樹栽培によって経済的収益を得ることで林業の発展を遂げることができる。前南峪村一帯は山間地なので、基本的枠組みは、3つに区分される。第1区分として、

山の頂上には、用材林として赤松、クヌギなどを植林している。これにより、崩落防止、乾燥防止、水源保全などが可能である。第2区分は山の中腹に、リンゴ、梨、栗などの果樹を植林している。この区分でとられる栗を主体とした果樹により、村の林業が支えられている。第3区分として、山のふもとでは、農産物を栽培する棚畑を作っている。このように高度や地形条件などによって山地の使い分けが発達している。前南峪の村の後背山地には、栗、柿、リンゴ、桃などの果樹園が広がる。標高400mから約1,700mの片麻岩質の山地は標高に応じて、果樹園から、榎、クヌギなどの用材林、エンジュ林と標高が上がるにつれて利用形態および樹相が異なっているが、これによって集中的な降雨の際の表土流出を防ぐとともに、保水機能をも果たしているのである。前南峪の山地面積のうち、経済林が53.0% (4,400畝)、そのうち、果樹園の割合は90.1%である。村全体の植生率が94.7%となっている<sup>12)</sup>。

前南峪村の農業と林業生産においては、それぞれ林業専業隊と農業専業隊によって担われている。この村は、農村改革の当初は、耕地と林地は村集団所有であるが、その経営は個別農家に配分せず（不分）に、集団による共同経営の道を選択した。

林業や農業の経営請負制における選択をめぐることは、激しい村民投票によって合意された経緯がある。農業生産責任制が実施され、個別農家の土地請負を中心とする形式が多数形成されるといった全国的な流れの中で、前南峪も大きな選択を迫られていた。「土地を各農家に配分する」という「分」の潮流に圧倒されながらも、前南峪の山地と畑地は「農家に配分しない」という「不分」が適切であるとの結論が出された。しかし、反対者が多かったことで、1981年から1982年の間に3回にわけてアンケート調査が行なわれた。初めから「分ける」は338名のうち、たった37名だった。3回目のアンケートで、反対者は17名に減った。このように、最終回でやっと賛成者が圧倒的になり、反対者が減っていたという紆余曲折を経ていた<sup>13)</sup>。

調査研究の最終回の2003年頃には、果樹栽培からさらに生態林による観光業開発にもこぎ付けていた。今回の林権改革において、集団請負の形態が維持されるかどうかは、村民投票の結果次第になるが、今後の補充調査を通して明らかにしていきたい。

## (2) 賛皇県の事例

県総面積1,210km<sup>2</sup>のうち林地（山地）の面積が80%を占めており、森林の被覆率が46%に達している（2010年時点）。

省内では、林業大県としての位置づけにある。林地は、生態林と苗木を含めた経済林に大別される。経済的収益を得るための経済林は、胡桃、大棗（大粒の棗）などの果実栽培がメインである。胡桃の面積が16万畝、大棗の面積が45万畝であり、棗の産地として知られる。

賛皇県では、「均山・均股・均利」といった3つの改革方式の中で、「均山」が20%、「均股」と「均利」がそれぞれ40%の割合を占めている。「均山」の割合が低かった背景には、労務輸出や出稼ぎの農家が多く、個別農家による請負経営の形態を選択する村が少なかったことが指摘される。

出稼ぎや投資能力のない農家はいったん取得した請負経営権を他人に譲渡することができる。特に「均山」の場合、林地の「流転」と呼ばれる移転が提唱されている。地域内にとどまらず、地域外の投資能力のある者への移転も許される。観光開発などに生かされることもある。地域外からの投資誘致において、県の林業局がその仲介役を務める。これまでに林権証の発行数が1.8万冊に上るが、そのうち請負経営権が移転したケースについては、統計数字は把握されていないという。

土門郷寺峪村は県城（県政府の所在地）から西に11km離れたところの浅山（低山）地域に位置する。農家戸数は311戸、人口が972人である。耕地面積が700畝で、山地の総面積が7,200畝である。山地のうち、経済林として開発利用の面積が3,700畝である。リンゴと大棗と胡桃が植えられ、それぞれの面積が1,200畝、1,100畝、400畝である。



リンゴの年間生産量が1,500万kgで、販売価格が1kgあたり3元、年間の売り上げはおおよそ400万元である。大棗の生産量が75万kg、販売価格が1kgあたり1.2元、年間の売り上げが100万元弱である。果樹栽培により、農家の所得が上昇し、1人あたりの所得が5,000元あまりに上がっている(09年時点)。経済林のほかに生態林もあり、梧桐、ニセアカシアなどが植えられている。

村は林権改革案を検討するために、ワーキンググループを作った。主な作業は、村集団所有のすべての林地の評価、林地間境界の画定と見直しおよび境界内の樹木の本数とそれぞれの評価額を決めることである。1989年頃に一部の林地は個別農家への請負手続きが行なわれ、その手続きの見直しおよび境界の確定しなおしの作業も今回の改革内容に含まれる。

農家への請負のほかに、個別農家への請負に適さない山地に関して、競争入札の方式が取られた。入札を取得した側から5.6万元の請負費用を徴収し、その部分を342の「股」(持分)として均等に分けている。現実には「均股」部分の請負料は村集団の公益費として道路の修繕や水路の整備に使われている。

村にはほかに3,500畝の山地面積があり、主に海拔の高い部分に天然林や生態林を中心に植林している。この部分の山地に対して15万元の評価額がついている。村集団の所有のもとで、その使用と経営権については、「均股」という方式を取り入れ、村のすべての人口が均等に持分をもつ。収益を得た場合、その収益の40%を村集団が掌握し、主に公益事業に使う予定である。残りの60%は農家に配当を行なう。この3,500の山地の開発は難しく、その活用については、これから考えていくと村幹部が言う。今回の改革は2007年5月1日を有効期限として、その時点で戸籍が村集団の人口に限ってその権利を認められた。「股」(株)の持つ権利も同様である<sup>14)</sup>。

### (3) 平山県の事例

河北省の西部に位置し、山西省の陽泉と隣接す

る。総面積2,648km<sup>2</sup>のうち耕地面積が46万畝、山地面積が232.3万畝、うち森林(有林地)面積が190万畝である。有林地のうち、経済林(商品林)が26.27万畝、用材林が28.73万畝、防護林(生態林)が135万畝である。用材林のうち、ポプラの植林がメインである。一般的に8年ごとに1回植え替えるが、木材の価格は、金融危機の影響で下落している。防護林は、一般的に海拔500m以上のところに松、柏、エンジュやニセアカシアなどを中心に生態林として植えられる。経済林は、海拔が500mから200mの間で植林される。胡桃、棗、柿、山椒などの果実およびリンゴ、梨などの新鮮な果物が中心であるが、胡桃の大きな産地として知られる。

森林の被覆率が48.9%にも達しており、他地域より高く、国家生態示範県にもなっている。生態観光業も盛んである。しかし、総人口45万人のうち、農民1人あたりの所得が3,300元と依然として省平均を下回っている。

平山県の林権改革において、該当面積の89.3%が実施済みで、23,000戸の農家が林権証を取得している(2010年3月末時点)。県全体では、3つの方式がみられる。①合作組織や「大戸請負」(大規模農家の請負)などの請負面積が1万畝あまり、全体の30%ほどを占める。②「均股」(持分)方式として、村集団による統一請負、統一経営といったケースが10%ほどを占める。後述の温塘鎮北馬塚村がこの類に属する。③各農家に請け負わせる、いわば「均山」の形式が60%を占める。賛皇県と同様に3つの方式が確立されているが、「均山」の割合が高いのが特徴的である。

県内の温塘鎮は43の村を管轄する地域である。丘陵地帯に25,000畝の耕地があり、小麦、トウモロコシ、落花生、山芋などの耕種農業も行なわれている。しかし、鎮の第一産業の主役は畑作より林業である。山地面積の6万畝あまりは、放牧させず、植生を保護するための生態林として使用されている。林業分野の収益は主に果樹園などの経済林から得ている。鎮全体に1,000畝を超えた果樹園が12ヶ所ある。一部の果樹園は果狩りができ

る観光農園にもなっており、1kg当たり10～20元の価格で販売でき、普通の販売方法よりよい収益を得ている。棗の栽培面積は、以前は40万畝であったが、現時点では80万畝にまで規模拡大している。もう一つの目玉の果実は胡桃であり、栽培規模が2万畝にも達している。鎮が重点的に取り組んでおり、全国最大の産地に成長し、1kgで30元の高価格で販売でき、農家の所得増につながっている。

前述したように、温塘鎮北馬塚村は、村集団による経営請負権を獲得し、集団による統一経営のケースである。

農家520戸のこの村には、2万畝の山地（林野）がある（09年時点）。そのうち胡桃が3,000畝、酸棗（酸味の強い小粒の棗）が4,000畝、ほかに柿、栗などの栽培がある。山のほうには2万羽くらい放し飼いの養鶏もしている。価格的には1kg当たり30元、普通の卵の4～5元の価格と比べると高く売れている。丘陵よりやや高めの斜面は酸棗の観光農園も開かれている。収穫の時期になると、近隣の石家庄市などから毎日平均200人の来場者が訪れてくる。観光農園の入場料が15元で、1kgあたりは20元の価格で販売されている。観光農園のほかに、スキー場の開発も進んでいる。

村の山地と耕地は1980年代の農村改革とともに、個別農家に配分され、個別農家による個別経営だったが、2003年あたりに農家から林地を集め、集団による経営に切り替わった、いわば「個別経営から集団経営」への転換である。それと同時に農家の一部より構成される林業隊が形成され、村全体の山地の管理を行なっている。林地だけではなく、2,000畝の耕地の部分も2006年に農家の個別経営から村集団による共同経営として土地を統合した。平地などの作業を統一的に行い、一枚一枚の畑の区画の拡張やスプリンクラーの使用を含めて、機械化に合わせた基盤整備も行なわれている。耕地の集団経営にあわせて、農業隊も作られている。このような「配分から統合へ」の展開の背景には、村の鉱山開発による経済発展がある。平山県全体の経済発展は遅れているものの、この

村は鉱山開発によって潤い、村民一人当たりの所得が年間10,000元を超える高いレベルにある。鉱山で働く村の労働力が多いことも農業と林業の用地を村集団で経営する選択をおこなった理由である。農民には食糧の供給だけではなく、食油、卵などの食品も配布されている。また林業隊、農業隊で働く村民も給料制がとられている<sup>15)</sup>。

この事例は前述の前南峪との類似点が多いが、発展のプロセスが異なっている。前南峪は禿山の整備からスタートし、栗栽培の発展によって貧困脱出し、その後は工業や鉱山の開発へと展開されていたが、北馬塚村はその逆で、鉱山開発によって豊かになり、その後は村の農業と林業を個別から集団経営に切り替えている。

## 六. むすび

### 1. 林権改革の背景的要因

2003年に提唱され、2008年から全域に取り組まれている集団所有林地の林権制度改革の背景には次の4つの要因が考えられる。1つ目は、工業化にともなう環境問題の深刻化がしばしば指摘されるが、砂漠化面積の拡大など、生態環境の悪化に歯止めがかからないほど進行していることである。中国にとって、林業を発展し、生態環境を改善する課題が大きい。したがって、国有林に対する柔軟性のある経営体制の改革と同時に、森林地面積の半分以上を占める集団所有林地の経営体制改革も求められている。これまでに試行錯誤が繰り返されてきたが、改革の不徹底さなどで、農家の生産意欲の向上と林業の発展をもたらすことができなかった。2つ目は、「三農問題」の解消をめざす「新農村建設」の取り組みは、とくに山村地帯において、その難度が高いと指摘される。都市農村間の格差を論じるまでもなく、農村間の格差の問題も大きい。そのなかで、沿岸部と内陸地農村との比較より、平地農村と山間地農村との経済的格差にまず注目されるべきである。前述したように、河北省内において、貧困地域が主に太行山脈地帯の山村に集中していることがその一例であろう。したがって、山地の整備と経済的収益を



高めると同時に、林農の経営意欲を高め、林業および林業関連産業の発展によって増収を図ることが改革の目標の一つとなっている。さらに、保険や融資制度など林業をめぐる関連制度の整備を含めた林業の近代化目標も含まれている。3つ目は、急速な工業化に伴って、石油を含め、中国全体にとって資源の問題が浮上している。森林資源の場合もしかりである。森林資源不足の問題も大きい。資源そのものの価値の見直しという課題も存在する。経済成長に伴い、自然観光も産業として急成長している。これにより都市部での不動産開発とともに、農村地域のリゾート開発も進められている。国民とくに都市住民の余った資金の投資先は山の別荘など、しだいに山に目を向けられている傾向にある。また、林地内の林木の所有権や林地に付着している（生息している）野生植物の価値の見直しも含まれる。林地の所有と使用をめぐっては、林地の所有権は集団所有のままで変えられないが、林地の使用権、正確に言えば経営請負権および物権としての財産権を明確にする必要性が浮かび上がっている。4つ目は、市場経済への対応としての要因もある。そこには次のような要素がある。①工業化・都市化が進んでいるとはいえ、雇用の創設が長期的な課題として残されている。農外就労が増えているものの、都市部での農民工就職の不安定な要因も多い。失職した場合に備えて、耕地と同様に、林地の生活手段としての社会保障的機能の発揮が念頭におかれている。②林地の請負経営権を明確にすることによって、安定した経営権の取得にともなう、林業に対する投資助長の効果も期待されている。それが、林業分野での創業の機会を拡大することにつながる。③請負経営権の移転の自由や相続の可能性を明確にすることの意義も大きい。市場経済の進行にともなって、離農し都市への移住にともなう耕地や林地の経営請負権の移転が農村部に残る農民にとって規模拡大の機会提供にもなる。

## 2. 河北省の実践に関する考察

国の林権改革の指針に沿った形で、河北省では、

「均山」「均股」（持分の合有）「均利」などの方式が導入されている。

「均山」の場合、語彙上、山を均等に各農家に配分することである。その際は、村の戸籍を持つものを対象に、人数に応じて配分面積を決められる。

「均股」（持分）の場合、集団経済組織としての村民委員会もしくは村民小組がその担い手になる場合が多い。「股」の用語については、やや言語学的に解釈すると、「証券」としての意味もあるが、「持分」の意味としても使用される。ここでいう「股」（株）は証券市場に上場する株のことではなく、集団が総有であるが、村の村民（村の戸籍をもつもの）であれば、均等に各自一部の権利をもつといった意味合いとしての持分のことである。世帯（戸）を単位としてではなく、人口割りで村民個人を単位に、持分を持たせる。

「均利」の場合、山地や林野などの部分について、特に大規模農家や外部から出資する会社および地元の林業関係の経済合作組織などの個人や組織・組合が集団所有の山地の経営請負権を取得した場合、村集団に請負料金を払うことになる。その請負料金を村集団の利益として村民に均等に分けることになる。条件の厳しい山地の場合、大規模農家も積極的に請け負おうとしないため、林業関係の経済合作組織によって請け負われる場合が多い。

太行山脈地帯における現地調査では、邢台県前南峪村のような「均山」せず（山を分けないで）、村集団による統一経営（人民公社とは異なるが）の事例がある。この事例の特徴は、山の整備が個別農家ではできないということである。谷や溝の整備をしないかぎり、山地に植生を定着させることができず、山も緑になれない。分けるのは簡単だが、山を緑にするために、「分けない」という苦しい選択をしたわけである。そこから山の整備と栗をメインとする経済林の栽培による林業生産の方式が確立され、経済的収益の向上による貧困脱出の成功にもつながった。贊皇県寺峪村のように村集団所有の山の一部を「均山」によって農家

に配分し、大棗栽培によって産地形成をめざす事例もある。この事例の場合、伝統的な品目があって、販路も開拓されていた。しかし、残りの半分くらいの山地面積の開発に関しては、まだめどが立っていない。この事例から、山地によって、自然的条件が異なり、個別農家の経営に適さない部分は、耕地のように一律に配分できないことを示唆している。さらに平山県北馬塚村のように、一旦農家に配分した山を再び統合し、村集団による統一経営をした事例もみられる。村集団の集団経済組織の構成員の同意による選択であったため、3つの村の方式はいずれも改革の枠組の許容範囲のケースであった。前南峪村にしても、北馬塚村にしても、事例としては特殊性があり、代表性が薄いものの、典型性を持つ事例として意義深い。寺峪村の場合、「均山」の事例として特徴的であるが、大棗の産地形成ができてからこそその要因が大きいと推測する。農家の個別的取り組みで、市場の開拓になかなか成功できない場合は、果樹栽培の道は簡単に開かないだろう。賛皇県全体で「均山」の割合が2割しか占めていないことは、林地（山地）の個別経営の難しさを示唆している。

現地での調査研究はまだ取り組みの過程にあり、今後としては、林権改革の社会的効果と改革による山地の綜合利用のあり方や山村社会の変化について考察していきたい。また、各対象地における村民の合意形成のプロセスや農民個人の受け止め方と営林志向などに関する意識調査も重要である。さらに、集団所有林地の管理における公共性について探究する社会学的意義も大きいだろう。林地の公共性的性格として、日本の入会地のような村落共同体の性格をもつものであるが、そこにどのような違いがあるのかを、実証研究を深めながら明らかにしていきたい。

### 3. 農地の集団的所有の性格とその方向性

集団所有林地の林権制度の根底には、集団的所有の在り方にかかわる問題が存在する。そこには、集団的所有の性格についての議論と検証を避けて

通ることはできないであろう。封建的土地所有の歴史を含めて、農村土地の集団所有・集団的経営とする農業集団化・協同化は1950年代に成立した人民公社の産物であろう。改革・開放政策の実施とともに、人民公社が解体され、行政的な組織としての機能は郷・鎮とよばれる行政の末端機構に、経済組織としての機能は村の集団経済組織に移行されていった。農業生産における集団的経営は、ごく一部の例外を除き、1980年代以降、農家の個別経営による農業生産が中国農村における主要な経営形態として定着している。宅地を含めた農村土地の集団所有の性格は人民公社体制下の所有制をそのまま踏襲してきているともいえるが、政策性が強く、法的根拠が与えられなかったことが理由であろう。具体的には、民法通則（1986年）がはじめて土地の使用権を財産権として問題提起されたが、法的規定が欠けていた。その後、農村土地請負法（2003年）及び物権法（2007年）の制定によって、農村土地の集団的所有としての経営請負権に対する法的土台が基本的に構築されたともいえよう。しかし、基本的に、集団的所有の性格を変えないことと、経営請負地の売買と抵当権（入札・競売・協議方式を除く）とを認めないことが前提になっている。すなわち、他の資本主義国とは異なり、「公有制」を主とする制度の枠組みの中での物権として理解するのが重要であろう。

農村農民問題において、「失地農民」に象徴されたように、村幹部と村民とのトラブルの多くは土地の転用、土地の収用に関連していると指摘される。その基底には土地の集団所有の性格的曖昧さの問題でもあるように考えられる。つまり、共有なのか、総有なのか、合有なのかがわかりにくい。共同所有ならば、使用に関しては、本質的には共同所有者の意思決定ができるはずである。しかし、現実には、農村集団経済組織が農地の使用について一定の主体性を発揮できるが、自由にコントロールできているわけでもない。農地の使用に関する国の政策性・指導性、また使用権の獲得、移転に伴う手続きなど、国の指導・後見的側面が



なお強く残されている。このように、集団所有の性格および概念規定の明確化が現地にとっては、今後の課題となっている。

しかし、農村土地の私的所有に関しても、課題はある。現在、農村土地の私的所有への容認に関する議論も中国の研究領域でなされている。農業経済学者を中心とする私的所有論と農村社会学者を中心とする土地の社会保障としての社会保障論との間に論争に近い動きが存在する。しかし、まだ主流にはなっていないと思われる。その背景には、中国における都市社会と農村社会との構造的分断が指摘できる。一つは、戸籍制度が緩和されつつあるが、その障壁は依然として分厚いことがある。都市部への出稼ぎが1.5億人前後とも推計されているが、正規雇用者が少数にとどまっている。このように、金融危機の影響で1,700万人とも推計される「農民工」の「帰郷」が、農村出稼ぎ者の都市部での不安定的雇用問題の深刻さを物語っている。もう一つは都市農村間の社会保障制度の違いである。新型農村合作医療保険を含めて農村の社会保障制度が急速に整備されつつあるが、年金制度はまだ始まったばかりであり、多くの制度において、都市との間に大きな差が存在する。その意味では、土地の私有化は生産手段と生活手段を失う新たなプロレタリア群集が出現しかねないこととして懸念されているように受け止められる。農地に依存する膨大な人口の数、いざとなるときに農外就労をやめて農業にもどれる、いわば可能性を残しておくという意味では、現段階の経済的基盤と社会的条件から、農地の社会保障としての機能を重視する選択には傾けないこともないような気がする。その意味では、中国における農村土地の私有化が方向性として当面難しいだろうと読み取れよう。

だが、農村の近代化は中国社会全体の近代化にとっては不可欠である。独立した一戸一戸の農家、一人一人の農民として、まず「個」として確立する必要がある。しかし、農地の私有制が許されない限りでは、真の姿の「個」の確立もありえないであろう。市場経済、グローバリゼーションのな

かでも、なお農家間の共同、農業経営における協同組織の形成と健全たる運営がますますその重要性を増す中で、個別所有の農地、個別で自由に支配できる農地の獲得がないかぎりでは、自立した農家間の結集として、いわば本当の意味での農業協同組合の形成もありえないであろう。したがって、農家の農業生産者としての「個」の確立が農村の近代化の第一歩ではないかと思われる。さらに、そこから出発し、工業立国、都市化の論調が主導的地位にある今日、「新農村建設」政策と課題そのものを超越し、農村の近代化といった世紀の課題への取り組みの歴史的レビューと史的視点を通して、中国に必要とされる真の農村の近代化とは何か、を問わなければならない。そこではじめて中国の社会事情に見合う、歩くべき近代化の道が見えてくるのではなかろうか<sup>16)</sup>。

#### 【注】

- 1) 「新農村建設」政策の内容について、拙稿「農村の近代化と新農村建設—山東省鄒平県の事例を通して—」の90～94頁を参照されたい。
- 2) 土地制度改革後の一人当たりの平均分配地の面積については、田中恭子「土地改革」(『岩波 現代中国事典』1999) 961頁を参照した。
- 3) 農家経営請負制度の成立の部分については、拙稿「中国農村地域社会的構造変動—浅析農村経済組織与制度的変遷—」(原文中国語)に基づいて加筆修正している。また、一部は小林ら(2007)の15～20頁において引用し、日本語訳されている。
- 4) 農村土地請負法の訳文は柳澤和也(2003)「中華人民共和国農村土地請負法」の検討：土地利用の効率化と土地財産の保障の実現の視点から」附録の訳を参考しながら一部修正したものである。
- 5) 物権法の訳文は小口彦太・長友昭の訳を参考しながら一部修正したものである。
- 6) 特定非営利活動法人、国際環境NGO FoE Japan編「中国における合法性証明制度の実態調査報告書」(2010)の一部を参考にした。
- 7) 河北省社会科学院農村發展研究所の穆興増氏が2010年9月に岩手県立大学で開かれた日中農村研究シンポジウムにおける報告の一部を整理し、加筆修正したものである。
- 8) 2009年9月河北省林業局への聞き取り調査より入手した文書を筆者が翻訳したものである。
- 9) 集団所有林にかかわる制度改革の歴史的経過については、2009年9月および2010年3月河北省林業局への2

度にわたる聞き取り調査より整理したものである。

- 10) 河北省の山間地域の特徴については、河北省林業局および河北省科学技術庁への聞き取り調査の他に、河北省社会科学院農村發展研究所の彭建強氏が2010年9月に岩手県立大学で開かれた日中農村研究シンポジウムにおける報告一部を整理し、加筆修正したものである。
- 11) 前南峪の事例の詳細については、細谷ら(2004)『『生態農業』における個と集団—中国河北省邢台市邢台県前南峪経済試験区の事例—』を参照されたい。
- 12) 前南峪事例の林業隊については、前注論文の第3節第20頁(佐藤利明担当)『『生態農業』における個と集団—中国河北省邢台市邢台県前南峪経済試験区の事例—』に基づきながら、若干修正している。
- 13) 前南峪事例において、專業請負責任制における選択については、前述論文の第5節第30～31頁(筆者担当)『『生態農業』における個と集団—中国河北省邢台市邢台県前南峪経済試験区の事例—』に基づきながら、若干修正している。
- 14) 2010年3月30日賛皇県および土門郷寺峪村調査の聞き取りに基づいて整理したものである。
- 15) 2009年9月と2010年3月の平山県第1次調査と第2次調査において、平山県林業局および関連機関、温塘鎮北馬塚村の聞き取り調査を実施し、それに基づいて整理したものである。
- 16) 拙稿(小林・劉、2010年、189頁より)

## 【参考文献】

- 天児慧・石原享一・朱建榮・辻康吾・菱田雅晴・村田雄二郎編『岩波 現代中国事典』1999年、岩波書店  
 国家統計局農村社会経済調査司編『改革解放三十年 農業統計資料彙編』2009年、中国統計出版社  
 小田美佐子「中国における農村土地請負経営権の新たな展開—「農村土地請負法」制定を手がかりに—」2004年、『立命館法学』2004年6号(298号)、立命館大学法学会  
 小林一穂・劉文靜・秦慶武『中国農村の共同組織』2007年、御茶の水書房  
 小林一穂・劉文靜編著『中国華北農村の再構築—山東省鄒平県における「新農村建設」—』2010年、御茶の水書房  
 宋洪演主編『中国農村改革三十年』2008年、中国農業出版社  
 中華人民共和国農業部編『2008中国農業發展報告書』2008年、中国農業出版社  
 特定非営利活動法人、国際環境NGO FoE Japan編「中国における合法性証明制度の実態調査報告書」、2010年  
 聶華林・李泉等著『中国西部三農問題通論』2010年、中国社会科学出版社  
 細谷昂・米地文夫・平塚明・佐野嘉彦・小林一穂・佐藤利明・劉文靜・山田佳奈・吉野英岐・徳川直人『『生態農業』における個と集団—中国河北省邢台市邢台県前南峪経済試験区の事例—』2004年、『総合政策』第5巻第1号、岩手県立大学総合政策学会

態農業』における個と集団—中国河北省邢台市邢台県前南峪経済試験区の事例—」2004年、『総合政策』第5巻第1号、岩手県立大学総合政策学会

細谷昂・吉野英岐・佐藤利明・劉文靜・小林一穂・孫世芳・穆興増・劉増玉『再訪 沸騰する中国』2005年、御茶の水書房

細谷昂・菅野正・中島信博・小林一穂・藤山嘉夫・不破和彦・牛鳳瑞『沸騰する中国農村』1997年、御茶の水書房

柳澤和也「中華人民共和國農村土地請負法」の検討：土地利用の効率化と土地財産の保障の実現の視点から」2003年、『商経論叢』第39巻第1号、KANAGAWA University Repository

劉文靜「中国農村地域社会的構造変動—浅析農村經濟組織与制度的變遷—」、『言語と文化』第4号、2002年、岩手県立大学言語文化教育研究センター

劉文靜「農村の近代化と新農村建設—山東省鄒平県の事例を通して—」2010年、『総合政策』第11巻第2号、岩手県立大学総合政策学会

## 【謝辞】

本稿は、科研費「中国山村地域における貧困脱出と環境再生をめぐる調和的發展に関する実証研究」(2009～2012年、代表者：小林一穂)の研究成果の一部である。日本側の東北大学・岩手県立大学の多くの共同研究者並びに中国側の研究協力者である河北省社会科学院の先生方に御礼を申し上げるとともに、河北省林業局、河北省科学技術庁、河北省平山県政府の関連機関および温塘鎮北馬塚村、賛皇県政府の関連機関および土門郷寺峪村など、現地調査に協力してくださった方々から感謝を申し上げたい。

(2010年12月22日原稿提出)

(2011年2月10日受理)



## An Analysis of the Reforms around the Collective Ownership of Mountain Farmland

Wenjing Liu-Würz

### Abstract

In China, the agricultural contracting system governing the collective ownership of land is an important policy, and a special feature of rural reform. The agricultural contracting system law and real right laws will remain a permanent feature of the reform policy for the foreseeable future. In the past, there have been several attempts to apply the principle of collective ownership to mountain and forest areas, but it has been found that it was not possible to incentivize the commercial development of mountain and forest areas.

Since 2008, the implementation of the new collective mountain land policy reforms has made rapid progress. These reforms are part of the policy of “rural reconstruction” to modernize agriculture and rural infrastructure, and to develop and maintain the ecological infrastructure, while at the same time reducing the gap between rural society and the towns.

On the border of Hebei Province by the Taihang Mountain Range, a system of mountain land partition has been tried out. The aim of this paper is to attempt an analysis of the present reforms around the collective ownership of mountain farmland based on the historical changes in collective ownership, the system of agricultural contracting, and the creation of a legal framework. Reference will be made to the special structural features of rural society in order to investigate the nature and future direction of the collective ownership of land, which now includes mountain farmland.

### Key words

collective ownership, mountain and forest areas, agricultural contracting system, ecological infrastructure, system of mountain land partition