

中国の農村土地制度

——農民の権利保護と経営効率化、持続的な発展のはざまで——

昨年度からの米の高騰は、生産供給のみならず需要や流通の問題など、改めて米を中心とした日本農政の在り方について議論を呼んでいる。生産から流通・加工、消費者に至るまでのサプライチェーンの重要性も再認識されたことだろう。議論は減反政策にまで及び、7年前に廃止されたにも関わらず、なぜ米不足が起こるのかといった議論や、農家の高齢化と担い手不足、耕作放棄地の問題や、若手農家や大規模経営農家への農地集約にまで議論が及んでいる。米という主食の価格高騰に直面し、食糧安全保障についても関心が高まり、日本農業の厳しい側面が改めて浮き彫りとなった。

筆者は中国の農村の問題について、財政制度や農業改革の側面から研究を行っている。中国農業も、日本と同様に高齢化や労働力の流出、担い手不足の問題に直面しており、小規模分散経営から脱却し、一定規模以上の経営主体を育成する、或いは農民專業合作社と呼ばれる農家組織を形成するなど、生産性向上や経営効率化の取組みが実施されてきた。しかし、農地は集団（農村集団組織）所有であり、それぞれの農家に対しては請負経営権が配分される（「兩権分置」）。農民にとってこの配分される請負経営権は重要な権利であり、農地の流動化や集約は想定されたほど進まなかった。

一時期、中国では農地収用が問題となり、日本のメディアでも盛んに取り上げられた。都市近郊農村を中心に、都市化の進展に伴い、農地が収用され転用されたが、その際の補償が不十分であったり、農家への丁寧な説明と合意といったプロセスを経ないなど、紛争が頻発した。土地を失った所謂「失地農民」の問題や、急激な耕地の減少に対し、中国政府は収用の際の補償の引き上げとともに、耕作地の減少を食い止めるべく、その維持について省長責任制のもと厳しい管理を行っている。

2010年代に、筆者が黒竜江省ハルビン市のある郊外農村を通りかかった際目にしたのは、農地に鉄骨がぼつりぼつりと立っている状況だった。同行してくれた黒竜江省農業科学院の研究者に尋ねたところ、その周辺の農地は幹線道路に面しており、農地収用が予定されているとのことで、補償額を引き上げるために農家が農地に様々投入を行ってきたことをアピールするものであるとの説明であった。問答無用の収用ではなく、補償額引き上げの交渉の余地があるという点で、以前の状況から大きく改善がされたのであらうと感じつつも、何も植わっていない農地に、鉄骨が突き立つ異様な風景が印象的であった。

1978年の改革開放以降、農家ごとに農地の経営を請負わせる農家経営請負制が導入された。当初は、農地の割り振り方や請負期間など制度が未整備な部分も多く、度々実施される収用や農地の割り替えは農民にとって死活問題であり、紛争が絶えず、長期的な視点での農業投資や土地の肥培管理意欲を阻害した。そのため、農村集団組織との請負関係や農業経営の安定化に向け、請負期間をまずは15年、その後30年に延長し、2019年には30年満期を迎えた後も更に30年延長するとともに、請負経営権の規定整備や保護が進められた。2003年には「農村土地請負法」が施行され、農家の請負経営権を保護するとともに、その移転による経営効率化が図られた。農家経営請負制導入により農家の生産意欲が刺激され農業生産は増加したが、一方で農家ごとの小規模経営は市場の変動、輸入作物との競合、農業資材の価格上昇によるコスト増といった課題に直面し、生産性の向上に向け農地集約などによる効率化が求められるようになっていた。2010年代半ば以降になると、流動化促進を目指して、請負権から経営権を分離し（「三権分置」）、経営権の流動化が更に促進されるようになった。

「農村土地請負法」は2018年に改正され、農地流動化へとさらに舵が切られた。また、経営権を担保として金融機関より融資を受けられることが規定されたことにも注目が集まった。土地の集団所有制とその土地を集団内の農家に請負わせるという枠組みは堅持しつつ、経営権を分離し流動化を促進する（しかもその経営権は融資の担保にできる）というわかりにくさや複雑さをはらみつつも、農民の権利保護、生産性向上や経営効率化という難題に取り組んでいる。経営権の流動化（担保化）が進めば、その権利関係はより複雑になることが予想される。土地の流動化が進められるなかで、長期的視野で農地やその周辺の環境を育んだり、地域特有の栽培や文化・風習をいかに維持するのか、といった課題も顕在化している。農村土地制度は、当然ながら農業経営の根幹であるとともに、農村の社会文化の様相や環境にも影響する。これらの側面からの農村土地制度の在り方の検討も必要であろう。

<参考文献>

- ・河原昌一郎（2022）「中国農村土地制度」長友謙治・河原昌一郎・岡江恭史著『改革30年農業と土地制度——ロシア・中国・ベトナム——』筑波書房、第3章、77～136頁
- ・高屋和子（2019）「中国の農村土地制度の改革—農業生産の効率化と農地集約」『関西大学経済論集』68（4）、219～238頁 など

（立命館大学経済学部 教授 高屋和子・たかや かずこ）