

博士論文

渾沌の死と生

—中国農村基層ガバナンスの苦境とその対応（1980-2015）—

馮 川

南海之帝為儻、北海之帝為忽、中央之帝為渾沌。儻与忽、時相与遇於渾沌之地。渾沌待之甚善。儻与忽謀報渾沌之徳曰、「人皆有七竅、以視聽食息。此独無有。嘗試鑿之。」日鑿一竅、七日而渾沌死。

——莊子・応帝王篇第七

#### 書き下し文

南海の帝を<sup>しゆく</sup>儻<sup>な</sup>と為し、北海の帝を<sup>こつ</sup>忽と為し、中央の帝を渾沌と為す。儻と忽と、時に<sup>あいとも</sup>相与に渾沌の地<sup>あ</sup>に<sup>あ</sup>遇ふ。渾沌之を待<sup>じ</sup>すること<sup>はなは</sup>甚<sup>よ</sup>だ善し。儻と忽と渾沌の徳に<sup>むく</sup>報いん<sup>はか</sup>ことを謀りて曰はく、「人皆<sup>しちきよう</sup>七竅有<sup>しちようしよくそく</sup>りて、以て視聽食息す。此れ<sup>こ</sup>独り有ること無し。嘗試<sup>こころ</sup>みに之を<sup>うが</sup>鑿<sup>いちきよう</sup>たん。」と。日に一竅<sup>いちきよう</sup>を鑿ち、七日にして渾沌死す。<sup>1</sup>

#### 現代語訳（口語訳）

南海の帝王を儻と言い、北海の帝王を忽と言い、中央の帝王を渾沌と言いました。儻と忽とが、ある時渾沌の地で出会いました。渾沌は両者を大変厚くもてなしました。（そこで）儻と忽は渾沌の恩義に報いようと相談して言いました。「人は皆7つの穴（目2つ、鼻2つ、耳2つ、口1つ）が備わっていて、これらをもって見たり、聞いたり、食べたり、呼吸をしている。（しかし）渾沌には（7つの穴が）ない。ためしにこれ（穴）を開けてあげようではないか。」と。1日に1つ穴を開け、7日たつと渾沌は死んでしまいました。

<sup>1</sup>金谷治訳注『莊子』岩波書店 1983 年第 235 頁。

## 目次

第一章 序論.....	1
第一節 問題意識.....	1
第二節 国家と社会の関係に関する理論の文脈.....	6
一、国家中核論.....	6
二、社会中核論.....	8
三、国家戦略論.....	10
第三節 「区切り」の視点と「渾沌」の隠喩：一つの分析枠.....	15
一、ガバナンス.....	20
二、国家規則と社会規則.....	22
三、規範化（normalization）と区切り.....	23
第四節 研究方法とフィールドワーク.....	24
第五節 本論の構成.....	26
第二章 渾沌の様態と国家の目標.....	28
第一節 「渾沌」の様態.....	28
第二節 国家目標の内容.....	29
一、経済建設の確保.....	29
二、社会安定の確保.....	31
三、食糧安定多収穫の確保.....	33
四、経済格差の制御.....	35
第三節 国家の目標制御メカニズム.....	36
一、国家目標任務の細分化と指標化.....	36
二、上級機関に責任を負う目標責任管理.....	38
三、目標達成をめぐる競争激励メカニズム.....	39
第三章 農業税費の徴収：順調から難航へ.....	41
第一節 「中心業務」となった農業税費の徴収.....	41
第二節 農業税費徴収のメカニズム.....	46
一、機能の統合：村幹部・郷鎮政府部門とその事務員の姿.....	46
二、行為の意味の連帯：税費上納という行為をめぐる.....	51
三、行政事務の間にある一体性：税費徴収という行政事務をめぐる.....	52
第三節 税費徴収事務の難航とその原因.....	53
一、実施困難となった税費徴収.....	54
二、機能の区切り.....	55
（一）村幹部の機能の区切り.....	55
（二）郷鎮政府部門と事務員の役割の区切り.....	57
三、税費上納という行為の意味の区切り.....	59
四、行政事務の間にある一体性の区切り.....	60
第四節 税費徴収のための対応策.....	62
第四章 土地の利用：柔軟性から硬直化へ.....	67
第一節 村民の土地利用秩序.....	67
一、土地の機能的統合.....	67
二、土地とその付属物の価値の曖昧さ.....	69
（一）農村集団所有の土地.....	69
（二）土地の付属物.....	71

三、農作業空間の全体性.....	72
第二節 土地利用の諸要素の硬直化.....	75
一、土地機能の区切り.....	75
二、土地とその付属物の価値の区切り.....	76
三、農作業空間の区切り.....	77
第三節 土地をめぐる社会問題の発生.....	80
一、人口ー土地矛盾.....	80
二、経済格差の拡大.....	82
三、土地紛争.....	87
第四節 土地問題への対応策.....	92
一、違法建設の対応.....	93
二、土地収用補償と取壊し立退き補償をめぐる分配.....	98
三、土地空間をめぐる分配.....	104
第五章 紛争の解決：調停から裁判へ.....	107
第一節 村落の紛争解決メカニズム.....	107
一、「調停優先・調停重視」の顔馴染み社会.....	107
二、意味の連帯.....	110
三、他の出来事との一体性.....	113
第二節 近代法意識の浸透.....	115
一、意味の区切り.....	115
二、他の出来事との一体性の区切り.....	117
第三節 解決されない民事紛争.....	120
第四節 紛争解決への対応策.....	126
第六章 農田水利の供給：有機的から断片的へ.....	131
第一節 農田水利空間の構造.....	131
第二節 農田水利空間の区切り.....	137
第三節 断片的な農田水利.....	143
第四節 麻痺状態への対応策.....	145
第七章 農村最低生活保障：ニーズからウォンツへ.....	153
第一節 「ニーズ」を満たす資源から「ウォンツ」を満たす資源へ.....	153
第二節 村民の収入価値の曖昧さ.....	155
第三節 村民の収入価値の区切りとその結果.....	164
第四節 資源分配の対応策.....	168
第八章 結 論.....	178
第一節 渾沌の死と生：中国農村基層ガバナンスの苦境とその対応.....	178
第二節 渾沌が存在する理由.....	184
一、政治：制御システムと自由裁量.....	184
二、社会：顔馴染み社会の存続.....	186
三、経済：「公」と「共」.....	188
第三節 渾沌脱出？—中国農村基層ガバナンスの行方.....	190
参考文献一覧.....	195
農村基層ガバナンス年表（1980-2015）.....	203

# 第一章 序論

## 第一節 問題意識

20世紀初期、マックス・ヴェーバー（Max Weber）は「国家」に関して「国家は支配を実行する必要な組織である」<sup>2</sup>と定義した。それを踏まえて、国家の近代性（modernity）と近代化（modernization）は社会科学研究分野における中核テーマまたは問題域となっていた<sup>3</sup>。

ヴェーバーによると、世界で最初に建てられた近代国家は15-16世紀の西欧にある。これらの国家は民衆を誘導して専門的な組織構造を結成させ、国家の指導者により強大な軍隊を作らせ、より多くの税金を徴収し、他の複雑な仕事を成し遂げさせることができた。そのため戦争において、資源に対する強い動員能力と組織能力を発揮し、他の政治組織に脅威をもたらすようになった。常備軍、高度に発達した税関機関、影響力のある多元的な裁判所システム、という三大機関は、欧州における最初の近代国家が歴史の流れに設置した国家を支える三つの中核的要素といわれる。主権と領土と国民を持ち、しかも国民が一体性に目覚めて国民意識とナショナリズム（nationalism）を抱くようになった点は「近代国家の特質」とみなされて、20世紀には普遍的に認められた<sup>4</sup>。

こうした「近代国家の特質」は国家のあるべき姿に関する基準を示し、近代国家に対する固いイメージを国民に付与した。それらの準拠と期待は、国家が守るべき主権と明快な国境線を持ち、領土範囲内に生活している民衆を管理・統制すべきである、という20世紀に新しく生まれた国家の理想像を定めた。言い換えると、近代国家は国境内全域を均等に支配する強い国家能力（State Capacity）を備えなければならず、社会全域をカバーする国家機能をもつべきだと考えられる。義務教育を実施すること、環境保護、労働力市場の規範化など、百年前には少数の国家しか、或いはどの国家にもできなかった機能が、現在ではあらゆる国家が担うべき責務となった。「ある国家は義務教育や労働者の日常生活を改善する面ではめっちゃくちゃといえるものの、少なくとも名目上は膨大な政府機関が作られて専門的に教育事務や労働者関連事務を担当する。あらゆる国家は、国際規範の実施面における成否を問わずに、絶え間なく膨張していく国家官僚機関、恐るべき国家安全機関と普遍的な司法体制を設置した。」<sup>5</sup>

以上の議論から見ると、国家の地域社会に対する全面的監視、さらにその監視の上で作った明確な境界線と厳密な社会コントロールがあり、国家行政勢力が全面的に浸透した社会は、近代国家の成立基礎であるとわかる<sup>6</sup>。近代国家の要となる部分は、国家能力（State Capacity）<sup>7</sup>の、社会組織と社会関係に対する強大な影響力の浸透であるといえる。

20世紀に新たに生まれた国家とその政権の歴史は、まさにその「近代化」という背景と枠組みの下で展開された。近代国家の基準によると、近代化した国家政権は、まずは独

<sup>2</sup> Weber, Max, *Essays in Sociology*, translated by H. H. Gerth & C. Wright Mills, New York: Oxford University Press, 1958, p. 82.

<sup>3</sup> Isaac, Jeffrey C., "Modernization and Politics," *Perspectives on Politics*, Vol. 13, 2015.

<sup>4</sup> 矢野暢等『いま、国家を問う』大阪書籍、1984年、第58頁。

<sup>5</sup> Migdal, Joel S., *State in Society*, New York: Cambridge University Press, 2001, p.146.

<sup>6</sup> Giddens, Anthony, *The Nation-State and Violence*, New Jersey: Blackwell Publishers, 1987, pp.146-147.

<sup>7</sup> Joel S. Migdal の研究によれば、国家能力は「国家が種々の計画・政策・行動によって指導者が目指す社会変遷を実現する能力」と指す。国家能力の主要な表現は「社会組織に影響をもたらす、社会関係を規制し、搾取・配分または特定の方式によって資源を利用する」ということである。Migdal, Joel S., *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, New Jersey: Princeton University Press, 1988, pp. 14-51 を参照。

立した主権をもつのが当然である。それゆえ、20世紀の世界地図を見ると、第三世界における半植民地主義・民族独立運動が次から次へと発生し、それによって、新たに生まれた独立政権が誕生したことが歴然としている。にもかかわらず、国家政権の独立は、決して政権近代化の完了を意味することではない。

政権近代化の達成に必要な二つ目の条件は、国家能力の社会底辺への浸透、つまり、国家政治権力の村落と地域社会に対する統制である。国家能力は「専制支配型」と「基幹支配型」という二種類に分けられる。そのうち、「専制支配型」国家能力は、政治学者のマイケル・マン（Michael Mann）が提出した「専制型国家権力」（despotic power）<sup>8</sup>に対応し、国家の地方社会への介入領域の大きさは国家能力と国家権力の強さに対する評価基準と見做される。また、「基幹支配型」国家能力は、「基幹型国家権力」（infrastructural power）に対応し、国家が事実上その領土範囲内で有効にその政治方策を貫徹する能力、つまり、社会を通じて獲得する権力（power through society）<sup>9</sup>を指す。強制能力・吸収能力・文明化（enculturation）能力、及び認証・規制（regulate）・統率・再分配の能力はその表現である<sup>10</sup>。

近代中国においては、如何に有効に徴税するか、または如何に地方社会の治安を維持するか、という問題に直面した。清朝末期の地方行政管理システムは、官僚機関の末端に位置する知県が地方社会をコントロールできると同時に、地方社会である程度の信望をもつ現地住民を里長・甲長と任命する、という制度が実行された。ただし、宗族など地方社会の勢力が強い中国東南部においては、保甲制度が宗族と密着する姿がみられた<sup>11</sup>。中華民国期になると、国民政府は国家政権を地方社会に浸透させるために、「区村制度」「保甲制度」「新県制」などを相次いで実行した。

しかし、清朝末期と中華民国期における国家権力の地方社会への浸透は成功したわけではなかった。清朝末期、行政・司法・民政・公安・福祉・防衛・教育・文化・儀式にわたる多方面の事務において、知県の一人は平均10万人以上の県民に責任を取る必要があった。回避制・不久任制<sup>12</sup>などの制限の下で、その知県は赴任先の状況に詳しくなるのは全くできなかった。ひいては地元の方言もよく理解できなかった。そのため、地方官僚としての知県自身が中央権威の代理人となるのは不可能であった。政策の遂行は胥吏・郷紳など現地の行政事務官に委ねなければならなかった。郷紳は納税上の各優遇を受けていても、あらゆる徭役も免除でき、胥吏ももともと行政に投入すべき経費を大量に占有して自分のものにすることができた。それらの現象に対しては、国家政権も手に負えなかった<sup>13</sup>。民国期に入ると、軍閥混戦と搾取過多を原因として、村落の有力者は土地を売り払って村を逃げてまで、公職に就任することを忌避するようになるのであった。国家の村社会に対する統率能力が搾取能力よりはるかに低下したので、「国家政権内旋化」（State involution）

<sup>8</sup> 専制型国家権力（despotic power）は、国家エリートが市民社会における各団体との慣例化・制度化された駆け引きをする必要もない場合、独自に行動できる範囲（range）、つまり、社会に押し付ける権力である（power over society）。

<sup>9</sup> Mann, Michael, *The Sources of Social Power* vol. 1: *A History of Power from the Beginning to A. D. 1760*, New York: Cambridge University Press, 1986. 森本醇・君塚直隆訳『ソーシャル・パワー——社会的な<力>の世界歴史（1）先史からヨーロッパ文明の形成へ』NTT出版、2002年。

<sup>10</sup> 王紹光「国家治理与基礎性国家能力」『華中科技大学学報』、2014年第3期。

<sup>11</sup> Kuhn, Philip A., “Local Self-Government Under the Republic: Problems of Control, Autonomy and Mobilization.” Wakeman, Frederic & Grant, Carolyneds., *Conflict and Control in Late Imperial China*, Berkeley: University of California Press, 1975, pp. 258-261. 保甲制度とは、宋代あるいは秦代に起源を求めることができる、中国の行政機関の最末端組織のことである。10戸で「甲」を、10甲で「保」を編成した。

<sup>12</sup> 回避制とは、中国で官吏を任用するにあたり、当人と特殊な関係のある官庁または本籍地を避けさせた制度である。不久任制とは、任期が限定された制度である。

<sup>13</sup> 田原史起『現代中国農村における権力と支配——人民共和国建国初期の土地改革と基層政権（1949-1954）』現代中国研究叢書、アジア政経学会、2000年、第42-47頁。

14は引き起こされた。それがゆえに、地方社会における官僚化の試みは、農村エリートが「無知分子」と「土豪劣紳」に取って代わられる結果となった。

人民共和国の建国初期、農村社会に「工作隊」を派遣して駐在させること、さらに大衆運動を通じて、従来非政治階層に属する農民を基層またはより上級の政府機関の幹部職に取り入れる「大衆路線」のメカニズムによって、国家から派遣された「工作隊」と農村社会内部の「積極分子」の接触が増え、両者が同化していった。その結果、基層社会に国家の方策を厳格に実施させ、国家体制の確立においても行政末端にある農村社会まで徹底させるという目的は達成された。当然ながら、政策内容を具体的に現地化させるのも国家政権が積極的に承認されたものである。ただし、農村における末端権力が上級機関の権力に抵触してはいけないという限度は存在していた<sup>15</sup>。その状況は国家政権の統制下にある地方社会に、ある程度の自治空間を付与した「他律的自治・構成的自治」<sup>16</sup>を生み出した。1958年から始まった人民公社期に、中国の国家能力はさらに「政治機関の権力がいつでも制限なしにあらゆる階層とあらゆる領域まで及びうる」ほどに拡張した。これにより、「全体主義」(totalism)<sup>17</sup>とよばれる政治的社会が生じた。「総体性支配」<sup>18</sup>という用語によってこの時期における社会構造の特徴を要約する学者もいる。

近代国家の基準または国家政権近代化の基準から判断すれば、人民共和国の人民政権の確立はすでに近代国家または国家政権近代化の達成を意味している。

ところが、改革開放以降の80年代、中国共産党と中央政府は人民公社化運動や文化大革命運動など人民共和国の前半の三十年の歴史的経験に対する再検討と反省に基づき、国家のガバナンスシステムとガバナンス能力の近代化がまだ達成していないという判断を下した。「国家能力の近代化」が強調するのは国家の社会に対する統制という側面であるとするならば、「国家のガバナンスシステムとガバナンス能力の近代化」は国家のガバナンス方式を基とする近代化であり、ここで強調されるのは、国家が国内のガバナンス方式をコントロール出来ているという点である。「改革の全面的深化を図る上での全体目標は中国の特色ある社会主義制度を充実・発展し、国家のガバナンスシステムとガバナンス能力の近代化を推し進めること」という説明は中国共産党第十八回三中全会(2013年11月9日から12日まで開催)が公表した『決定』の中にあるとはいえ、「国家のガバナンス方式の近代化」の探求は、政権確立を模索する20世紀中国の歴史全体を貫通するものともいえる。

<sup>14</sup> Duara, Prasenjit, *Culture, Power, and the State: Rural North China, 1900-1942*, California: Stanford University Press, 1988, pp.74-77. デュアラが言う「国家政権内旋化」は、国家機関は既存或いは新規の機関の効率を高めるのではなく、旧来の国家と社会の関係—例えば中国旧来の利益型ブローカー体制—を複製或いは拡大することによって、その行政機能を高めることを指している。20世紀中国の政権はブローカー体制によって統治力を拡大することによって、古いブローカー層の拡大をもたらしただけでなく、ブローカー体制を社会の最底辺—村落まで浸透させた。

<sup>15</sup> 田原史起『現代中国農村における権力と支配——人民共和国建国初期の土地改革と基層政権(1949-1954)』現代中国研究叢書、アジア政経学会、2000年、第331-334頁。

<sup>16</sup> 清水盛光『支那社会の研究』岩波書店、1939年、第200頁。

<sup>17</sup> 鄒讜が提唱する用語。鄒讜によると、国家が直接的または間接的にコントロール・管理する領域ばかりでなく、全体主義的政治的社会はほかの三つの領域にも及んでいる。つまり、(1) 政治機関は社会発展の需要によって政策を制定し、国家部門・民衆組織・社会团体・個人としての公民に独立権と自由権を授けること、(2) 政治機関は戦略上の考えから、主動的・一時的にある種の社会行為をコントロールしないこと、(3) 政治機関が気かけない領域(例えば、麻雀をする)、という憲法・法律・民意・道徳の面では保障がない三つの領域である。鄒讜「中国二十世紀政治与西方政治学」、『二十世紀中国政治』香港：牛津大学出版社、1994年、第3頁。

<sup>18</sup> 「総体性支配」は、物的財産だけでなく、人々が生存して発展する機会や情報資源をも含めるあらゆる重要財産を国家がほとんど独占する、改革開放期以前の中国における社会構造の基本特徴の一つと指す。孫立平、王漢生、王思斌、林彬、楊善華「改革以来中国社会結構的変遷」(『中国社会科学』1994年第2期)を参照。

「国家のガバナンス方式の近代化」のキーポイントの一つは「規範化」<sup>19</sup>である。欧米学者、特にアメリカ学者の間で広く受け入れられている、政治的發展(political development)に関する倫理的仮説(ethical postulate)によると、政治組織の内部において絶えずに発生している分化(ethical postulate)に、それに似た社会組織の内部における分業化が伴う。個人的自由と多様性を強化する補足的特徴(complementary features)が示された。機能が高度に分業化されたうえでの統合、つまりデュルケム(Durkheim)の「有機的連帯」(organic solidarity)という概念に接近する状態は、政治的發展程度がさらに高まることの表れであると認められる<sup>20</sup>。ひいては、国家のガバナンス方式の「規範化」は、国家の統治目標が、内部階層構造と分業が明白な組織によって、各機能の境界線が厳格に限定された単一的、法定的かつマニュアル化した方式で達成されていくことと考えられる。

とはいえ、国家のガバナンス方式の「規範化」という目標の達成は必ずしも容易ではない。歴史的事実からみれば、今日少なからぬ中国人に「規範化の模範」とされる日本でさえも、かつて「規範化」が失敗した事例は多く存在する。例えば、明治政府は西洋諸国に倣って、用地所有権の明確化によって所有権の帰属を規範化する「地租改正」の案を頒布した。しかし、「地租改正」の実施過程において、江戸時代から受け継がれた「非規範的」状態はそのまま温存されたため、「地租改正」の政策意図との大きなズレが発生した<sup>21</sup>。戦後、政府は職業安定の「規範化」行政の一環として、公共職業安定所の拡充を図り、飯場と路上求人の排除を目指したものの、柔軟かつ迅速な労働力供給が保証できないために、求職者と求人者が直接に労働力売買を取引する「非規範的」形態の合理性を迫認し、飯場と手配師が介入した日雇労働市場の「非規範」構造を事実上是認せざるを得ないようになった<sup>22</sup>。

日本と同様に、後発国(late starter)としての中国も、言うまでもなく西洋工業強国の政治發展の方法とそのモデルを国家のガバナンス方式上の手本と認めた。中華民国期の国家政権は、官僚組織の拡張を通じて地方行政機構を「規範化」させるのが国家政権を固めるための有効な方法であると認めた。しかし、国家能力の近代化が失敗したため、ガバナンス方式の「規範化」という目標は言うまでもなく達成できなくなったのである。中華人民共和国成立後の人民公社期に、国家の官僚機関の設置も公社のレベルまでにとどまらなすぎない。毛沢東などの中央指導者は、社会主義革命が勝利を収め、共産党が国家政権を握った後に新たな特権階級が生まれる可能性を懸念した。戚本禹の見解によると、毛沢東は如何にパリ・コミューンの原則を実践するか、如何に人民が真の主体となるのを実現するか、労働者が如何に国家管理に関与するか、人民大衆がどのような民主的形式によって人民の公僕を監督し、彼らが人民の主人に変わる可能性を防ぐか、という問題に注目して探求しつづけた。文革運動で提唱された「四大」(「大鳴大放」=自由に発言し、大いに意見を述べる、「大字報」=批判および自己批判のための壁新聞、「大弁論」)が現れたのはまさに言論自由であり、紅衛兵組織と大衆組織が現れたのはまさに結社の自由である<sup>23</sup>。しかし、階級闘争の方式によって「反官僚制・反資本主義」をするガバナンス方式は、当時においても劉少奇・鄧小平ら党内にある一部の勢力に「非規範・反近代化」(近代官僚機関に反対)の形であると指摘され、「正道」から逸脱したものとされた。

<sup>19</sup> 本研究の中で、筆者は「国家のガバナンス方式の近代化」の内容としての「国家のガバナンス目標が内面の階層構造と分業が明確した組織を通じて、機能の境界線が厳格に限定された単一的・法定的・マニュアル化した行為基準にしたがって遂行することへの移行」過程を「規範化」と称する。この概念の検討については、重要概念の定義が集中している本章第三節に置いて詳しく説明しよう。

<sup>20</sup> Kumar, Sushil, "The Concept of Political Development," *Political Studies*, Vol. XXVI, No. 4, 1978, p. 428.

<sup>21</sup> 渡辺尚志『百姓たちの幕末維新』草思社、2012年、第310-314頁。

<sup>22</sup> 原口剛『叫びの都市：寄せ場、釜ヶ崎、流動的下層労働者』洛北出版、2016年。

<sup>23</sup> 戚本禹『戚本禹回憶録』香港：中国文革歴史出版社、2016年版。



80年代以降、文革期のガバナンス方式の「非規範」は社会的混乱の根源と視された。それゆえ、政権運営の規範化・制度化は政権づくりの議題となった。「規範化」がもたらす杓子定規が社会の安定と発展を保障できると期待された。上級機関が権力を持つ郷鎮体制の改革、推し進められた土地権利を確認する作業、税費改革（各種費用<sup>24</sup>を廃止または農業税に統合し、農民の負担を農業税に一本化する）、及び「依法治国」（近代法に基づき国を治める）や「送法下郷」（近代法を農村に普及させる）など政治方策の打ち出し、または近年以来「把権力関在籠子裡」（権力を制度のかごに入れる）というスローガンの下に、続々と県政府が打ち出した村幹部の権力を制限する措置<sup>25</sup>には、民衆利益に着目し法の支配・標準化など一連の「規範化」措置を行政体制と監督体制の中核に置くという共通点がある。

政権近代化が完成した国家は、そのガバナンス方式が反近代的である可能性もある。そのガバナンス方式をも近代化の方向に促進したら、近代化が整備した程度がさらに高まり、社会もさらに安定するようになり、すべてを解決するはずだ、という考え方はまだ非常に普遍的である。

しかし実際には、上述したあらゆる「規範化」と近代化の措置は、社会衝突を削減したわけではなく、逆に、農業税徴収の行政コストの増加、土地紛争の頻発、説得に応じない頑固な世帯（釘子戸）の続出、農家の利益追求型の陳情の激増、農田水利の麻痺をはじめとする公共インフラ・公共サービス提供の停滞などの結果をもたらした。国家は財政移転によって基層社会に大量の資源を投入したものの、基層政権の合法性はそれに伴って維持・獲得したわけではなく、かえって基層社会はさらに不安定になり、人々の不満は基層社会にますます広がった。

それなら、なぜ改革開放以降の中国基層社会は国家のガバナンス方式の「規範化」を目指す施策につれてますます安定化しないのだろうか？この謎を解くために、「国家のガバナンス方式の近代化」が基層社会に対する意味をより一層理解し、「規範化」という基準の本質に対する分析をさらに深める必要があるはずだと考えられる。

本研究は、国家と社会の結節点としての農村ガバナンスを研究対象にし、農業税費徴収・土地利用・農田水利供給・紛糾調停・農村最低生活保障など五つの代表的側面を取り上げ、1980年代以降の農村ガバナンスの基本形態と国家政権の「規範化」追求が農村ガバナンスに与えた影響を系統的に考察する。結論を先取りすれば、本研究は、中国の政策当局、規範化を崇拝する学者たちが一見「非規範・反近代化」のように見える「渾沌」の有用性を見逃しており、それを殺そうとばかりしているのに対し、戦略的に「渾沌」を活かすべきである、あるいは農村におけるガバナンスの「渾沌」に着眼して研究すべきであると主張する。それに基づき、目下の中国農村ガバナンスの苦境を分析・解釈する統括的な枠組みを示すことによって、本研究が国家と社会の相互関係に関する学術界の認識を深化し、豊かにすることに繋がるものと期待している。

<sup>24</sup> 「費用」は徴収される「三提五統」などの賦課金を指す。「三提」とは、農民が村民委員会に納める「公積金」（公共投資資金）、「公益金」（社会福祉資金）、「管理費」（村民委員会の幹部手当てと事務費）という3種類の賦課金の総称である。また、「五統」とは、農民が郷鎮政府に納める郷鎮および村レベルの学校運営費、計画出産経費、軍人家族や遺族に対する優待慰問経費、民兵訓練費、農村道路建設費という5種類の賦課金の総称である。

<sup>25</sup> 事例としては、浙江省寧波市寧海県が制定し実施した『寧海県村務工作権力清單36条』、甘肅省・陝西省をはじめとする地域が実施した『六化工作法』、福建省南平市延平区が実施した『七歩工作法』、江蘇省揚中市が実施した『432工作法』などが取り上げられる。

## 第二節 国家と社会の関係に関する理論の文脈

本節は、国家と社会の関係に関する影響がある主な理論を「国家中核論」「社会中核論」「国家戦略論」という三種類に分類する。

統合している全体を注目し、国家の全体性と「強い国家」というイメージを強調するのは「国家中核論」の主張である。「強い国家」というイメージは、「国家があたかも独立した積極的な出演者のように、高度集中方式によって明快な領土の上で統治術を展示する」という特徴が明らかに示される<sup>26</sup>。国家は社会工学の方式を通じ、工業化など理念的追求を頼みとして、社会を新たな形式に形づけることができるようである。ヴェーバー (Max Weber) は「国家中核論」の代表的な論者であるといえる。

また、社会の中にある国家、国家と他の社会勢力の相互作用、国家の有限性に注目するのは「社会中核論」を主張する学者である。Nora Hamilton、Merilee Serrill Grindle、Francine R. Frankel などの学者のメキシコ、インドなどの地域において実施した社会史研究は「社会中核論」の主張を明らかにした<sup>27</sup>。彼らは国家を一連のまとまりがない実践の破片の集まりと捉えるので、国家と他の組織の境界は容易に特定できない。そのうえ、他の組織はしばしば国家法と対立する規範を制定している。「規範」は改めて国家と社会の関係を理解する鍵となった。

さらに、国家が独自の目標追求を保ちながら、従来の社会規則を借用するうえで見られる規則コントロールの柔軟性に注目するのは「国家戦略論」の主張である。「集権的簡約治理」(黄宗智)、「実体治理」(李懷印)、「権力の文化的ネットワーク」(Prasenjit Duara)、「公式的権力の非公式的運営」(孫立平、郭于華)などの概念は「国家戦略論」に属するといえる。

以下は、三つの理論をそれぞれに述べて、それらに内在している文脈を明らかにしたい。

### 一、国家中核論

ヴェーバーの国家に関わる新しい古典派政治学の定義にあるように、国家は異なる目標を持って同じ手段(暴力使用)を利用する目標的組織であると認められている。国家は「人が人を支配する関係の一つ、合法的(すなわち合法的と認定された)暴力に支えられた関係」であり、「決められた領土の中で有効的に暴力の合法的使用权を独占した人間共同体」<sup>28</sup>であると考えられる。

しかも、国家が暴力的手段を独占する目的は、人々を国家だけが作るべき「規則」に屈させ、順守させることである。「中核一周縁モデル」によると、「中核」は主に、価値観・信仰、制度、エリートという三つの部分に構成される。中核部に位置するエリートと機関の統合は、中核部の能動性を形成し、中核部にある政治行動者に絶えず価値観・信仰を宣伝させる。価値観・信仰、制度、エリートという三者の共同作用の下に、「周縁」は「中核」に再構築される。ここでは、「中核」は活力と能動性をもつものに対して、「周縁」は受動的で何もかも受容すべき地位にある。中核にあるエリートは、一致した形で各種の大

<sup>26</sup> Migdal, Joel S., *State in Society*, New York: Cambridge University Press, 2001, p.23.

<sup>27</sup> Hamilton, Nora, *The Limits of State Autonomy: Post Revolutionary Mexico*. New Jersey: Princeton University Press, 1982. Grindle, Merilee Serrill, *Bureaucrats, Politicians, and Peasants in Mexico: A Case Study in Public Policy*, Berkeley: University of California Press, 1977. Frankel, Francine R., *India's Political Economy, 1947-1977: The Gradual Revolution*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1978.

<sup>28</sup> Weber, Max, *Essays in Sociology*, translated by H. H. Gerth & C. Wright Mills, New York: Oxford University Press, 1958, p. 78.

衆・規則・役割を同化することによって、「社会」を「中核」の中に取り入れる<sup>29</sup>。いずれにしても、国家は「中核」的機関であり、権威が集中する受け皿である。それゆえ、国家は独自に民衆を管理するパターンをもち、暴力を柱として有効的に日常生活の規則を規定し、推し進めることができる存在である。その中で、国家は独自の意志を社会全体に貫通させ、それによって、人々の自己認識を形作らせることもできるようになる。20世紀50-60年代の欧米社会科学の業績は、統合した「中核」が「周縁」を呑み込み<sup>30</sup>、「大伝統 (great tradition) 」が「小伝統 (little tradition) 」を同化する<sup>31</sup>など「近代国家」が「伝統社会」を再構築する過程を大量に記述した。

しかも、国家中核論は国家の「自主性」を強調する。国家は一部分の団体と階級を支持すると同時に、他の階級を圧迫する。また、国家は常にいずれの団体と階級とも距離感を保って、自主性を維持することができるようになる。国家は「議論の余地がない方式で社会から分離するよう」である<sup>32</sup>。社会は国家がコントロールする対象として、改造される役割だけを果たす。国家中核論の中での「社会」は国家規則に対する受動的引受手であり、ほとんど自主的に働きをかけることはできないのである。80年代、「国家を見つける」理論のうねりも、自主的国家が領土内における社会と経済の変革目標を実現するために、強大な社会団体から独立することができる、と認められる。20世紀後半の学術出版物や講座なども、政治が大衆に与える影響は政策決定者が新たな法律・段取り・機関を再構築するところに想定した効果に極めて近い、というような考え方を繰り返し証左している<sup>33</sup>。

「近代国家」を理念として革命を实践した20世紀の諸々新生政権の指導者らは、帝国制覇を実現した欧米諸国を植民地から主権国家へ移行するうえでの阻害要因として捉えるばかりでなく、国家中核論の経験的な現実世界での証左とも考えられる。そのため、欧米諸国は彼らが争って見習う模範ともなった。新生政権の指導者は彼らが指導する国家も社会を形作る能力をもつと信じている。アジア、アフリカ、ラテンアメリカにおいて広範囲に行われた民族解放運動と独立建国目標は、近代国家になった欧米諸国と19世紀に主導的地位を取得した欧州民族主義思想を手本とすることともいえる<sup>34</sup>。20世紀50年代にわたって多くの国家機関が極めて弱体化・腐敗したラテンアメリカにおいても、「できる (can-do) 」と信じる精神はやはり国家指導者になる志を立て、官僚国家機関を成立しようとする人々をコントロールした。ラテンアメリカにおいては、「その時代の発展に関する理念は政府にある種の「全能仮設」を付与した。政府が事務を遂行しようとし (would) たら、きっと適切に事務を遂行することができる (could) 」という考え方が流行っている<sup>35</sup>。

しかし、現実の人間社会では、理想的国家のように全能である国家は存在しない。ヴェーバーがすでにこの点について明言したが、ヴェーバー以降の多数の国家研究関連の学術

<sup>29</sup> Shils, Edwards, *Center and Periphery*, Chicago: University of Chicago Press, 1975.

<sup>30</sup> Lerner, Daniel, "Some Comments on Center-Periphery Relations," in Richard L. Merritt and Stein Rokkan (Eds.), *Comparing Nations*, New Haven: Yale University Press, 1966. Shils, Edwards, *Center and Periphery*, Chicago: University of Chicago Press, 1975.

<sup>31</sup> 大伝統は「エリートの宗教」ともいわれ、高度な知性を持った神学者や高僧たちが築き上げた、成文化され洗練された宗教体系である。それに対して小伝統は大多数の庶民の間に習慣的に伝わっている、成文化も体系化もされていない、素朴で、ときとして呪術的な宗教伝統である。Redfield, Robert, *Peasant Society and Culture* (Chicago: University of Chicago Press, 1960) を参照。

<sup>32</sup> Mitchell, Timothy, "The Limits of the State: Beyond Statist Approaches and Their Critics," *American Political Science Review* 85, March 1991, p. 82.

<sup>33</sup> Migdal, Joel S., *State in Society*, New York: Cambridge University Press, 2001, p. 44.

<sup>34</sup> Neuberger, Benjamin, "The Western Nation-State in African Perceptions of Nation-Building," *Asian and African Studies* 11, 1976, pp. 241-61. Neuberger, Benjamin, "State and Nation in African Thought," *Journal of African Studies* 4, Summer 1977, pp. 198-205.

<sup>35</sup> Anderson, Charles W., *Politics and Economic Change in Latin America: The Governing of Restless Nations*, New Jersey: D. Van Nostrand. 1967, p.5.

業績と政治的実践の目標からみれば、国家権力と国家の自主権は相変わらず過大評価されている。国家の高層にある指導部の意志はしばしば注目される焦点となっている。

20 政治 70 年代になってはじめて、西側国家中核論の神話は挑戦を受けた。なぜなら、研究者が欧米の歴史的経験を更なる細かい考察を始めたとき、欧米の近代化国家への移行過程そのものの真実が、これまでの「強い国家」という発展パターンとはほとんど合致できない、という点を見つげられたからである<sup>36</sup>。20 世紀 90 年代になって以来、「崩壊」「無政府的状態」「解体」など用語は国家に関わる著作の中で次第に見られるようになる。それは、国家を安定し独立した侵犯できない主体と視するのはますます困難になるようだということを意味する<sup>37</sup>。学者たちは、国家が国家エリートの意志と目標を再現した産物にとどまらない、と認識するようになる。すると、社会学者による新たな国家人類学研究的の必要が生じた。つまり、国家に関する研究は、国家の異なる構成要素を細かく考察することができる方法を求めるのである。社会の各構成要素が、如何にして不統一な利益と異なる方向からの牽引力に駆使されて、互いにつなげるようになるか、という問題を分析する方法も求められている<sup>38</sup>。

最終的に、「国家が社会の中にある」という観念は絶対的自治、主権による統治を内容とする国家観念に取り替えられるようになる<sup>39</sup>。その後、大量の理論的記述では、国家は社会に抵抗される対象、または社会に利用される対象となった。これにより、社会の能動性が強調された。このような特徴をもつ理論を「社会中核論」と名付けるのは適当であると筆者は主張したい。

## 二、社会中核論

国家が規範の制定権と執行力を独占するとする国家中核論をもつ学者たちに対して、社会中核論をもつ学者たちは普遍的な規則の存在を否認する。彼らは、あらゆる社会において人々の生活を誘導している普遍的基準の存立は全くありえないと信じる。ひいては、社会の異なる部分も各自に異なる公式的または非公式的な行為準拠を形成することができる。それらの行為準拠どうしの間は衝突が満ちている状態で、行為準拠と国家が制定した規則との競争関係は明らかになっている。社会における異なる団体は、異なる方式によって人々の行為パターンを形づける。それゆえ、各団体は規則実施の主導権をめぐって闘争を続けるようになる。国家の立場からみれば、国家が制定した法律と規範に合致しない行為は反則行為 (sanctioned behavior) として捉えるほかない。しかし、実は、「反則」そのものはまさに国家中核論の枠組みと知見によって生み出されたものともいえる。社会中核論の視点からみれば、「反則」はともすれば無効だと考えられる。

発展途上国に対する一連の経験的研究を通して、社会中核論の学者たちは二種類の社会規則と国家規則の関係を示した。一つは、国家規則に対する社会の抵抗である。不適切な政策デザイン、官僚の不適格、資源不足などが国家政策の失敗を引き起こす原因ではないということを説明する際に、このような対立関係が用いられる。規範を巡る国家と社会の対立関係は、国家政策の失敗が、必ずしも政策の不手際や官僚の不適格、資源不足によるものではないということを説明することができる。また、こうした対立関係は、国家政策

<sup>36</sup> Migdal, Joel S., *State in Society*, New York: Cambridge University Press, 2001, p. 206.

<sup>37</sup> Kaplan, Robert, *The Ends of the Earth: From Togo to Turkmenistan, from Iran to Cambodia, A journey to the Frontiers of Anarchy*, New York: Knopf, 1997.

<sup>38</sup> Migdal, Joel S., *State in Society*, New York: Cambridge University Press, 2001, p. 120.

<sup>39</sup> Migdal, Joel S., Atul Kohli and Vivienne Shue (Eds): *State Power and Social Forces: Domination and Transformation in the Third World*, New York: Cambridge University Press, 1994. Evans, Peter, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, New Jersey: Princeton University Press, 1995.

の効果がともすれば国家の政策意図とはまったく違うという現象を説明することができる。ここでは、国家指導者は国家に対し、単一的管轄権をもつ存在とされる。法律規則は国家の内部において、どこでも均等な効力をもつ。これらはまさに近代国家が求める成立条件である。これに対し、村落指導者、都市エリート、富農をはじめとする社会中の実力者（strongmen）は相反する方向に向かって努力し、はるかに小さい限界内で独自の規則を維持しようとする<sup>40</sup>。したがって、「社会」は「反対派」の同義語となり、国家政策に対し密かに反抗する、または、公然と対抗をする政治行為者となった。20世紀80年代に世界ではじめて東欧の研究者に使用された「市民社会」という術語は、まさにこのような勇気があふれる社会を記述するものである。「市民社会」は国家組織に反対することによって自主権を形成する<sup>41</sup>。

大量の経験的研究が絶えず地方社会と国家との対立関係を裏付け続けている。それは、社会・政治の大きな変革と政策制定者の計画または希望との隔たりが甚だしいという状況を表している。例えば、1967年のイスラエルがパレスチナの農村を占領した形勢とこれまでに注意深く制定した政策とのズレ、または、1973年の戦中期と戦後期に国家指導者の一方的な願望と実際の政策効果とのズレは、地方社会において日々自発的に組織された大規模なストライキ、一晩の内にヨルダン川西域で建てられた不法集住地、国家が実施する強制的な宗教的結婚式に対する反抗、ドイツ系ユダヤ人の統制に抵抗するブラックパンサー党（Black Panthers）のデモ、及びパレスチナ人の被占領地域での分散的反抗行動などの原因として指摘することができる<sup>42</sup>。南アメリカの原住民は、スペインの植民地統治に屈服あるいは臣服したにもかかわらず、常に統治者が強要する宗教儀式・象徴符号・法律規定を植民地統治者が予想できないほど大量に改ざんし、隠れた形で植民地統治に反抗する現象もみられるようになる<sup>43</sup>。メキシコにおいては、社会における権力の縦割り関係が形成されても、官僚集団が農村地域に推し進めようとする再分配政策は繰り返し失敗した。地方社会の抵抗勢力が効果的に国家指導者の目標達成を阻害したためである<sup>44</sup>。高度に集権したフランスにおいても、農民階層は「容易に国家の政治生活に溶け込むことができない」とされた。農民たちは「合作組織」によって家族財産に対する自己管理の権力と権威を守るため、集権国家からの統制を遮断して国家の軌道から逸脱しようとすることからである<sup>45</sup>。

もう一つの社会規則と国家規則の関係は、社会組織の国家各部分とのつながりから生じる。このようなつながりは、有力な規則制定者としての国家とそれらの規則受容者としての社会との間にある境界線をあいまいにした。国家が社会組織と連合する本来の目的は国家目標の達成を促すことである。しかし結果として、国家政府側が公布した法規とはるかに相違する規範が生じた。社会組織は国家と連合して、能動的に国家勢力の構成要素を捕まえる（capture）。それによって、社会組織は国家資源を利用して自己利益を追求する。

例えば、5000単位の土地を所有するインド土地部門の官僚は、自宅の一階を事務室とする。人々は「いつもこの事務室で彼に会うことができる。彼はいつもさまざまな得意先、ゴマすり野郎あるいは同僚たちに取り囲まれている」と考えている。国家官僚の私的空間は公務に用いられ、そのために、私的空間と公的空間、私的事務と公的事務、私的費用と

<sup>40</sup> Ibid.

<sup>41</sup> Arato, Andrew, "Civil Society against the State: Poland 1980-81," *Telos* 47, 1981. Arato, Andrew, "Empire vs. Civil Society: Poland 1981-82," *Telos* 50, 1982.

<sup>42</sup> Migdal, Joel S. et al., *Palestinian Society and Politics*, New Jersey: Princeton University Press, 1980.

<sup>43</sup> Certeau, Michel, *The Practice of Everyday Life*, Berkeley: University of California Press, 1984, p. xiii.

<sup>44</sup> Grindle, Merilee Serrill, *Bureaucrats, Politicians, and Peasants in Mexico: A Case Study in Public Policy*, Berkeley: University of California Press, 1977, p. 178.

<sup>45</sup> Berger, Suzanne, *Peasants Against Politics: Rural Organization in Brittany 1911-1967*, Cambridge, M. A.: Harvard University Press, 1972, pp. 2-9.

公的費用などの差異はほぼ消えてなくなった<sup>46</sup>。南アフリカ共和国の人種差別時期に、凶暴な犯罪団体と警備隊は密接な関係ができあがった。それゆえに、一部分の警備隊員は犯罪にあまいな態度を取るようになった。ゲリラ戦の最終段階になると、一部分の警察さらには軍隊官僚までも、自分で犯罪的企業を組織して、武器・宝石・象牙・大麻などの貿易を行った<sup>47</sup>。英国の植民当局は、部落首長に国家政府側の有給公務員を務めさせ、アフリカ植民地の地方社会に植民的国家の範囲を拡張しようとするこもあつた。多くの部落首長は欣然と賃金とボーナスをもらいながら、植民者の支配下にある国家官僚の指令を無視することも少なくなかつた。部落首長は地方官僚とはいえるものの、ただ国家機関とその資源を利用して首長としての地位を固める役割を果たしたにすぎない<sup>48</sup>。ポスト植民主義時期に、セネガル共和国は政治的能率が向上したわけではなかつた。なぜなら、「庇護—従属」関係に覆われた地方支配パターンは国家組織の行政能力と資源基盤を空洞化・弱体化させたからである<sup>49</sup>。

上述した事例から分かるように、社会中核論の視点によれば、国家に対する社会の反抗でも、社会の国家との連合でも、いずれにしても社会は国家の目標達成の阻害要因として捉えられる<sup>50</sup>。

### 三、国家戦略論

前述した国家中核論と社会中核論は、国家機関と社会勢力の結節点で見られる三つの国家—社会関係を示した。改めて簡単にまとめると、第一の種類は、国家が完全に社会移行を成立させてしまうという形である。国家統制力の拡張は地方社会の弱体化と従属化を生じらせ、国家統治の基盤を固めた。第二の種類は、社会が国家統制に抵抗して国家から離脱しようとするため、国家意志は地方社会にまったく浸透できない形である。第三の種類は、現存する社会勢力が国家を取り入れる（incorporation）形である。その場合に、国家構造の要素としての組織と象徴は社会勢力に利用されるようになる。

すると、「国家—社会の規則に対するコントロール」と「国家—社会の目標に対するコントロール」という二つの次元から国家中核論と社会中核論の観点を整理するのもできるかもしれない。それによって、中国をはじめとする開発主義国家の経験の特質が明らかになり、国家戦略論に対する検討を導入することができるようになると思う。

振り返ってみると、国家—社会の規則に対するコントロールの面では、国家中核論と社会中核論の共通点がある。つまり、国家規則と社会規則との関係を二元的・対立的にとらえ、国家規則は「法律と法規を通じて所与した領土に強制的に推し進められる単一的で法定した各国家機関に容認された有効な行為準拠である」<sup>51</sup>とされる。したがって、規則の定義をめぐる国家と社会の主張は対立関係にある。実践の面でも、その二つの主張はゼロサム競争関係に陥っている。

<sup>46</sup> Gupta, Akhil, “Blurred Boundaries: The Discourse of Corruption, the Culture of Politics, and the Imagined State,” *American Ethnologist* 22, May 1995, pp. 375-402.

<sup>47</sup> Bayart, Ellis, and Hibou, *The Criminalization of the State in Africa*, Indiana: Indiana University Press, 2009, pp. 61-62.

<sup>48</sup> Migdal, Joel S., *State in Society*, New York: Cambridge University Press, 2001, p. 132.

<sup>49</sup> Catherine Boone, “State and ruling class in postcolonial Africa: the enduring contradictions of power,” in Migdal, Joel S., Atul Kohli and Vivienne Shue (Eds): *State Power and Social Forces: Domination and Transformation in the Third World*, New York: Cambridge University Press, 1994.

<sup>50</sup> 近代主義の社会工学に関する研究については、意気込みに溢れている国家計画が災害を引き起こす行動に成り下がる可能性を検討する James C. Scott の業績も脚光を浴びる。Scott, James C., *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed* (New Haven: Yale University Press, 1998) を参照。

<sup>51</sup> Migdal, Joel S., *State in Society*, New York: Cambridge University Press, 2001, p. 51.

それと同様に、国家－社会の目標に対するコントロールの面でも、国家中核論と社会中核論はともに国家の目標追求と社会の目標追求<sup>52</sup>を二項対立の構図を想定して、議論を進めてしまう傾向がある。二項対立の枠組みで、国家の目標達成と社会の目標達成も言うまでもなく「ゼロサムの競争関係」を持つようになる。つまり、国家目標達成が社会目標を阻害するか、社会の目標追求が国家の目標達成を妨げる、という形態である。

ところが、国家中核論と社会中核論の国家－社会関係に対するこうした理解では、中国などの開発主義国家に存在するもう一つの政治の実践形態をよく解析できないと考えられる。この政治の実践形態からみると、国家目標は必ずしも社会目標と対立しない。かえって、国家目標がある程度社会目標を組み込め、社会発展の方向性を誘導する姿が見られる。また、国家政権が国家能力の地方社会への進出を求めると同時に、従来の社会規則を強制的にコントロールして単一的な法的規則を押し進めるわけではない。

1970年代以降、世界各地の開発主義国家は管理主体としての「コミュニティ」の存在の必要性を重視し、住民参加型の政策を提唱し始めた。これは、自生的なコミュニティを形成または強化することで、多様な地域問題を解決しようとするものである。例えば、騒音や悪臭、住宅地の乱開発や日照権などの「近隣公害」に直面していた日本政府は、崩壊状態に近い地域社会の役割を考え直し、コミュニティ形成を政策として掲げ、従来地域社会の中で解決できていた問題がコミュニティによって解決されることを求めた。また、フィリピンは住民参加型森林政策を開始し、森林回復や地域住民の生活向上を目指していた。ただし、フィリピンの場合は、政策の意図によって新たに形成されたコミュニティが、既存のそれと一致するとは限らず、新たなコミュニティに権利を付与することが、本来自生的な存在であるコミュニティとそれまでの地域慣習とのズレを生む<sup>53</sup>。

いずれにせよ、開発主義国家は住民参加という形を利用して、社会目標を誘導して国家目標に合致させようと目論んでいる。国家が独自の目標追求を保ちながら、従来の社会規則を借用するうえで見られる規則コントロールの柔軟性に注目する。そのため、国家と住民の対立構図は不可視化しているようになる。筆者はその第三の捉え方を「国家戦略論」と名付ることにしたい。

日本、フィリピンなどの国家の住民参加政策を研究して、はじめて「国家戦略論」の発想を形成した、というような他地域の先行研究より、中国研究領域の研究者は既に「国家戦略論」の理論構築を始め、地域の文脈に沿った形での制度生成として捉えた事例研究を蓄積した。例えば、「集権的簡約治理」（黄宗智）、「実体治理」（李懷印）、「権力の文化的ネットワーク」（Prasenjit Duara）、「公式的権力の非公式的運営」（孫立平、郭于華）などの用語は、国家中核論と社会中核論とは異なった国家－社会関係の捉え方を提示した。

土地・債務・相続・婚姻・高齢者扶養などから生じる民事紛争の面では、国家政権の目標追求と社会の目標追求が場合によっては一致する。紛争調停と紛争解決は国家と社会が一致している到達点である。しかし、中国の国家政権は、民事紛争の重要度が刑事事件ほど高くないと認められるため、民事紛争の当事者にほとんど処罰しない。また、法の支配を重んじる裁判所にも頼まない。例えば、清朝の政権は民事紛争を比較的重要ではない「細事」と分類して、準官僚が従事する司法体制と社会調停の併用から生じる「半公式的過程」に委ねていた。官僚体制の上層権力が「集権化」の特徴を表したものの、無給の準官僚と紛争調停の方式によって地方社会を治めるという清代の方法は、今日の官僚政府の公式監督職や形式化した文書による一般的な管理方法とは異なる。なぜなら、「世襲する（君主

<sup>52</sup>本研究は「社会が追求する目標」（社会目標）を「社会構成員のそれぞれの行動によって生じた全体的効果が及んでいる目標」と定義したい。社会目標それ自体は必ずしも統合的とは限らないが、機能のうえで統合される可能性をもつ。

<sup>53</sup>梶本歩美『森を守るのは誰か：フィリピンの参加型森林政策と地域社会』新泉社、2018年。

制)官僚制」(patrimonial bureaucracy)<sup>54</sup>は皇帝本人と地方官僚との間の意思伝達の阻害となる中間層を可能な限り削減することを要請する。そのため、政府機関の簡潔さを重視する一方で、官僚機関の統治力は19世紀において、県令レベルにしか及ばなかった。県令レベルでは、役人一人当たり50万人を管理しなければならなかったのである。その結果、「基幹型国家権力」(infrastructural power)<sup>55</sup>は低下した状態となった。「集権的簡約治理」という概念はまさに低下した「基幹型国家権力」と高度の「専制型国家権力」との矛盾した癒着状態を要約するものである<sup>56</sup>。この状態は少なくとも、国家政権が司法的・官僚的・マニュアル化した規則を基層社会に推し進めることの代わりに、公式的条例に規定されない民間有力者と準官僚を簡単に利用し、地方社会の在来の民間調停規則を借りて民事紛争を処理する、という場面を反映できる。

また、農村社会に対する日常的税収、糧銀推収(土地売買をしてからの田賦責任の引き渡し)、徴税帳簿の編集、不動産所有権移転の契約税徴収などの日常的な行政事務の面では、県衙門はほとんど地方社会の非公式役人(郷地、社書、郷紳など)に委ねて事務を取り扱う。李懷印の清朝末期と民国期の直隸(河北省)獲鹿県の基層行政管理に関する档案研究によると、国家権力を代表する県衙門から受け取る大部分の事務を、非公式役人は国家政権が予期したとおりに成し遂げることができるとみられる<sup>57</sup>。その実態からみると、以下の三点が分かる。まず、国家目標は地方社会の徴税など事務的で明確である。次に、20世紀の初めまでの国家政権はほとんど社会勢力の目標を機能的にコントロールすることができて、社会目標と想定された国家目標との合致が達成できるようになる。第三に、国家政権は高度に集権的で、公式化された官僚体制の規則を県レベル以下の領域に適用する代わりに、非中央集権的で非公式的な地方管理規則を利用し、「聽民自便」(民の慣行に従う)という「実体治理」(substantive government)の方式によって国家目標を達成する。

農村基層水利の管理に対しては、19世紀末の国家政権も民間信仰や祭祀行事の等級序列などの象徴的資源を活用して地方社会の水利秩序を維持していた。これらの象徴的資源はまた国家政権と地方社会が利益と目標の面で融合し、両者の一体化を促進した。Prasenjit Duaraは国家政権が水利組織の象徴的資源の活用について研究した。彼は象徴的資源と協働的商人団体・廟会組織・神話などの資源との相互関係を「権力の文化的ネットワーク」(culture nexus of power)と名付ける。「権力の文化的ネットワーク」は国家政権が農村社会に浸透する手段となり、国家政権に正当性を与える<sup>58</sup>と考えられる。Prasenjit Duaraの記述と分析からも、国家政権が「権力の文化的ネットワーク」を利用して社会目標を国家目標に取り入れることがわかる。ここでの「権力の文化的ネットワーク」は言うまでもなく地方社会の規範と分類されることができる。国家政権は、地方社会規則の枠外に国家規則を作るのではなく、国家の役割を巧みに地方社会規則の枠内に移植した。

そのほか、農村における地主・富農・中農の強大な反抗に対応するため、中国共産党政権(以下は「中共政権」と略称)はイデオロギーのままに反抗勢力を圧制する強硬な措置を講じることに代わりに、「減租減息運動」によって政策を柔軟化して政権の存立と発展を求

<sup>54</sup> Weber, Max, *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Ed. Guenther Roth and Claus Wittich, trans. Ephraim Fischhoff et al., vol. 2, Berkeley: Univ. of California Press, 1978, pp. 1047-1051.

<sup>55</sup> Mann, Michael, *The Sources of Social Power* vol. 1: *A History of Power from the Beginning to A. D. 1760*, New York: Cambridge University Press, 1986.

<sup>56</sup> 黄宗智「集権主義的簡約治理：中国以准官員和紛糾解決為主的半正式基層行政」黄宗智主編『中国鄉村研究』(第五輯)福州：福建教育出版社、2007年、第1-23頁。

<sup>57</sup> 李懷印『華北村治——晚清和民国時期的国家与鄉村』上海：中華書局、2008年。

<sup>58</sup> Duara, Prasenjit, *Culture, Power, and the State: Rural North China, 1900-1942*, California: Stanford University Press, 1988, pp.1-41.



める、と指摘する研究も見られる。革命時期にある中共政権と社会抵抗勢力の関係を考察し明らかになったのは、中共政権の社会抵抗勢力に対する政策は時に厳格、時に柔軟なものへと変化するという点である。中共政権は農民を動員して地主と闘って地主を打倒することがある一方で、農民の過激行為を制限することもある。実は、抗日戦争期の中共は地主と農民との相互交渉をして自己利益を求める三角関係にある。戦争局面の移り変わり、地方勢力と軍事・政治の情勢変化、農民運動の発展状況、地主の反抗勢力の勢いの変化に伴い、この三角関係もさまざまな形に変わった<sup>59</sup>。このような中共支配下にある地主反抗勢力の浮き沈みが反映しているのは、中共政権（当時は公式的な国家政権ではないにしても、割拠勢力の形に存在する潜在的な国家政権とみなしうる）は政権存立と発展目標を念頭において、地方社会における各階級の行為規則<sup>60</sup>を柔軟に活用し、階級闘争の激しさを左右することができるという点である。それによって、社会勢力の力関係から生じる客観的行為目標を中共政権がコントロールし、社会勢力の客観的行為目標と政権目標との合致へと誘導した。つまり、中共は硬直的なイデオロギーのままに、激しい階級闘争と農村における地主の打倒に専念したわけではなかったのである。中共は実際には、階級協調の政策をも実施した。それゆえに、中共は農民を動員できる一方で、在来の地主と完全に対抗するのではない関係を維持するようになった。「統一戦線」という発想はまさに階級連盟の存立する根拠であるといえる。

国共内戦期には、中共は冀魯豫区に土地改革と党の整風運動を展開するうえでも、権威序列と社会秩序に関する従来の民間社会の在来規則を大量に利用した。たとえば、中共の階級区分のうえで現れる可変性は、「発家致富」（財をなし富をもたらす）、「昇官発財」（官位を昇進し金を儲ける）という農民の伝統意識と高流動性の社会実態に適合していた。階級区分の恣意性は階級闘争対象の拡大化を引き起こしたものの、大量の農民積極分子、幹部、党員の出現を促した。宣誓者の徳行と過失を記録し、集会によって表彰または処罰を行う手法は、明・清以降の郷約の形を踏襲した。政治態度を基準とする評定方式は、礼儀と道徳にたいする内面的服従という原則を強調する儒家の秩序理念に合致するわけである。土地改革の中で行った「翻身群英大会」など各種の模範表彰活動は、「科挙及第」（科挙で進士の試験に合格する）の儀式に倣って、牌楼と「英雄榜」を設置した。「擁党運動」の中で党と群衆組織を拡大するための宣誓儀式も、「会門」などの民間信仰結社の誓い合う方式を参照した<sup>61</sup>。

生産合作化を推進する集団主義時代において、中共は一般の村民（すなわち「貧下中農」）を利用してボトムアップ型に生産隊幹部を監督する「大衆運動」の手法を運用した。それによって、幹部と社員の関係は集団組織内部の監督—被監督関係だけではなく、近隣関係、親戚・友人関係または仇敵関係においても成立していた。民間社会で従来存在している公平意識、および生産隊を単位とする顔馴染み社会で存在している団体のアイデンティティ、または団員の間での相互比較によって自分の社会地位を確認したりメンツを維持したりする文化的心理を利用して、出来高または作業時間に基づく労働点数制は広汎に採用された。労働点数制は、生産隊に所属する家族の生計を維持したり（利益極大化ではないにもかかわらず）公共財の生産を確保したりするばかりでなく、大衆の承認と監督、生産隊幹部が生産隊成員に対する監理と制限によって、集団生産の怠業現象と責任忌避問題がほとんど撲滅された。上述した村社会の在来規則に対する利用および社会目標と集団的行為に

<sup>59</sup> 鄒讜「後記：従伝統権威政治系統到現代全能主権政治系統」『二十世紀中国政治』香港：牛津大学出版社、1994年、第214-215頁。

<sup>60</sup> たとえば、地主階級・富農階級の行為規則は自益保護・差別維持であるに対し、貧農・小作農階級の行為規則は公平・均等である。

<sup>61</sup> 丸田孝志『革命の儀礼：中国共産党根拠地の政治動員と民俗』汲古書院、2013年。

対する誘導の結果、20世紀80年代までの集団主義時代に、中国農村においては必要な生産率がだいたい維持されるようになった。それによって、激増している人口の食糧需給が満足されたり予想寿命が延ばされたりするだけでなく、国家の農村生産余剰を獲得する目標も達成された<sup>62</sup>。

20世紀80年代以降のポスト集団主義時代はどうであろうか。1996年の鎮政府が行った「定購糧」の買い上げを観察することによって、孫立平と郭于華は、行政上の権力者が義理人情・メンツ・常識など村社会の日常生活原則と民間観念を導入し、それを暴力をはじめとする強制的な措置と組み合わせて利用し、「軟硬兼施」（硬軟両様の戦術をとる）の状態を現す現象に注目した<sup>63</sup>。食糧の契約発注は、「経済的契約であると同時に、国家と農民が果たすべき義務でもあるので、完成することを決意すべきである」<sup>64</sup>。この点から見れば、国家政権は強力に社会目標と国家目標との一致を保っていることがわかる。と同時に、国家政権を代表する基層政府の官僚は、硬直的に近代官僚制の公式的規則に従うわけではなく、公式的権力の外縁にある村社会の在来規則を巧みに利用するのである。つまり、国家が規則に対するコントロールは柔軟かつ機動的であるといえる。

中国の国家—社会関係に関する研究をまとめると、以下のことが言える。即ち、少なくとも清末から20世紀90年代末期にかけて、国家が社会の在来規則に対するコントロールの強化を図ったものの、かえって「国家政権の内旋化」を招いた<sup>65</sup>民国時期を除き、国家が単一的な不変の規則を以て社会の在来規則と取り換える試みはほとんどされなかった。国家は社会の在来規則を活用することに注目し、社会の在来規則によって社会発展の動向を国家目標の方向に誘導して、合致させることを重視した。言い換えれば、国家政権は目標コントロールを通して、中央権威を各レベルの政府の方策決定とその実行に反映させた。ただし、このようなトップダウンの政策基軸の外縁に各地方と各領域の基層政府の異なる方向へのズレがあることが判明した。そのため、政策は現地の状況に適応するようになり、現実問題を解決する柔軟性とその能力が向上した<sup>66</sup>。国家中核論と社会中核論のような行為規則と行為目標の面で国家—社会関係の二元的対立という図式に比べると、中国政治実態の特徴は国家政権が社会の在来規則を戦略資源として、民間社会の発展目標をコントロールしたり誘導したりして国家目標と合致させる、という点である。それはまさに筆者がこのような研究意思を「国家戦略論」と名付ける由縁である。

しかしながら、国家ガバナンス方式の近代化をより一層強調する1980年代以降の中国において、内面構造の枠組みが定められ、分業が明確化された組織が、厳格な規範にしたがって行動する「規範化」された規則が国家によって推し進められた。さらに、国家は社会在来規則に対するコントロールを強め、「非規則」的社会在来規則に対する国家規則の代替さえ図った。そこで、「規範化」が国家政権—基層社会関係にもたらした1980年代以降の中国におけるガバナンスの新たな変遷を分析するのに、国家規則を作るのではなく民間社会の在来規則を巧みに利用することを強調する「国家戦略論」を適用することは困難となった。また、「規範化」に引き起こされた農村の基層ガバナンスが直面すべきさまざまな苦境に対し、「国家戦略論」の解釈力も欠乏するといえるだろう。

<sup>62</sup> Li Huaiyin, *Village China under Socialism and Reform: A Micro-History, 1948-2008*, California: Stanford University Press, 2009.

<sup>63</sup> 孫立平、郭于華「軟硬兼施：正式権力非正式運作的過程分析」『清華社会学評論』福州：鷺江出版社、2000年。

<sup>64</sup> 王曉毅、朱成堡『中国郷村の民営企業と家族経済』太原：山西出版社、1996年。

<sup>65</sup> Duara, Prasenjit, *Culture, Power, and the State: Rural North China, 1900-1942*, California: Stanford University Press, 1988, pp.58-85.

<sup>66</sup> 周雪光「権威体制と有効治理：当代中国国家治理の制度邏輯」『開放時代』、2011年第10期。

### 第三節 「区切り」の視点と「渾沌」の隠喩：一つの分析枠

人民共和国史の前半にある30年の政治実態を「全体主義政治」(totalism)<sup>67</sup>という概念で捉える鄒讜が指摘したように、中共の第十一期三中全会が1978年に開催した後、国家は「中国の経済と社会にとって重要度の高い農村経済を含める社会の一部分の領域から」<sup>68</sup>手を引くことを始める。言い換えれば、国家はますます農村経済に対するコントロールを放棄するようになった。

しかし、80年代の初めに推し進められた「戸別生産請責任制」は、農業生産の組織単位を改めて小農世帯に回復させたにもかかわらず、農業税の徴収は相変わらず十年ほどにわたって「戸売村結」<sup>69</sup>という形で行われた。この時期、積極的に自らの功績をアピールする村幹部は国家幹部に昇進することができると同時に、郷鎮政府も消極的に仕事に対応する村幹部を直接に罷免する権力を持っていた。それゆえ、少なくとも税费徴収をはじめとする農業経済の面では、国家が社会目標と国家目標との合致を強力で維持することができた。言うまでもなく、上層機関が権力を収める郷鎮体制改革と税费改革、及び農業税の廃止につれて、農業経済資源を吸収する面では、国家が農村基層社会をコントロールする強度は絶えずに低下しつつある。しかし、新農村建設と都市化建設などのプロジェクト資源と建設企画の農村進出につれて、国家は改めて農村土地使用許可の面で支配力を高めることになった。そのほか、80年代以降、国家がガバナンス方式の近代化を急進的に追求する過程で、内面構造の枠組みが定められ、分業が明確化された組織が、厳格な規範にしたがって行動する「規範化」された規則が国家によって推し進められた。さらに、国家は社会在来規則に対するコントロールを強めたうえで、国家規則の「非規則」的社会在来規則に対する代替さえ図った。そのため、国家が社会在来規則を借用する空間とその合理性は大きく減少した。ここから見れば、80年代以降の国家—農村基層社会の関係を「国家が社会から徐々に手を引く」という歴史過程に単純化するのはありえない。

80年代以降の国家は確かに農村基層社会の一部分の領域から手を引いたが、そのコントロール力は他の社会領域に移転した。筆者が注目したのは、国家がガバナンス方式の近代化を追求している中で、国家コントロールは撤退であれ浸透であれ、「規範化」という言説誘導の下に行われる、という事実である。それなら、80年代以降の国家—社会関係の変遷と農村基層社会におけるガバナンスの苦境に関する観察を一つの分析枠に統合することができるのだろうか。この問題を究明するにあたり、国家規則が強調される実態と社会在来規則に衝撃を与える「規範化」は筆者にひとつの視座を提供した。

80年代以降、中国における「規範化」した国家規則が社会在来規則をコントロールするようになった結果、農村基層ガバナンスに苦境をもたらしたという事情に関し、多数の学者は近代法が村社会に浸透する過程とその結果を分析対象にして、重要な学術的成果を出した<sup>70</sup>。ただし、分析対象を選定する視野が近代法と紛争調停に対する関心を越えて、

<sup>67</sup> 通常は totalitarianism であるが、鄒讜が提唱する用語は totalism で、「全能主義」という中国語の定訳がある。

<sup>68</sup> 鄒讜「後記：従伝統権威政治系統到現代全体主義政治系統」『二十世紀中国政治』香港：牛津大学出版社、1994年、第233頁。

<sup>69</sup> 食糧センターは村を単位に農家が納付すべき各種の税费（食糧の形式でも）を引き落としてから、余剰の食糧を村集団は農家に還付する。

<sup>70</sup> たとえば、董磊明の『宋村的調解：巨変時代的権威与秩序』（北京：法律出版社、2008年）、蘇力の『法治及其本土資源』（北京：中国政法大学出版社、1996年）と『送法下郷——中国基層司法制度研究』（北京：中国政法大学出版社、2000年版）、丁衛の『秦窠法庭：基層司法的实践邏輯』（北京：生活·讀書·新知三聯書店、2014年）。

農村基層ガバナンスでの公共財供給、陳情など複数の側面を一つの解釈枠にまとめる研究は多く見られない。狄金華の研究書である『被困的治理：河鎮的複合治理与農戶策略（1980-2009）』はその総合的研究の領域で貴重な一冊といえる。本論で使用する「規範化」という概念は、狄金華の研究で検討されている「普遍的適用性がある公的規則」の制定と実施という部分に該当するであろう。その概念に関する詳細な弁別と分析は、第五節において説明したい。狄金華が提出した「複合ガバナンス」という概念は、「目下の郷鎮ガバナンスでの国家は村社会の自治と村社会の規範の正当性を認める一方で、普遍的適用性がある公的規則を制定して推し進め、内面的衝突がある二重規範を利用してガバナンスをする」<sup>71</sup>現象を指す。「郷村社会の内部に並存する多重の正当性言説が来した判断準拠の混乱は農民の村秩序を破る戦略的行為を増やし、郷村ガバナンスの苦境を引き起こす要因である」と狄金華は述べている<sup>72</sup>。

狄金華の研究は「地方的規範」と「公的規範」との関係問題、つまり筆者が言及した「在来的社会規則」と「規範化した国家規則」との関係問題に注目している。狄金華が焦点をあてる検討の内容は、地方社会における行為者（農家）が同時に二重規則に面した際の対応策に焦点を当て、郷村ガバナンスの苦境を引き起こす原因もこの点に帰結した。要するに、狄金華の研究が強調しているのは二重規則の「同時存在」である。

それに対して、本研究が注目したいのは「規範化した国家規則」の「在来的社会規則」に対する介入と衝撃で、さらにその介入と衝撃そのものの意味を究明することである。それゆえ、本研究は二つの規則が果たす役割を通時的に考察し、「時間的前後関係」に着目していきたい。国家中核論、社会中核論、国家戦略論など一連の論理的文脈に対する整理と分析を踏まえて、「規則」の次元だけではなく、「目標」の次元も筆者の分析枠に位置づけられる。筆者は農村基層ガバナンスの苦境が発生するメカニズムを時系列に沿って、以下の三つの項目にまとめる。

(1) 「在来的社会規則」は社会目標と国家目標との統合、国家目標の達成に役割を果たす。（国家戦略論からみられる結論の一つ）

(2) 「規範化した国家規則」は社会目標と国家目標との統合を阻害する（国家はガバナンス方式の近代化を強調していると同時に、地方社会の不安定さは増えていて、社会目標が国家目標から分断される、という事象からみられる結論）

(3) 社会目標と国家目標との合致を維持する国家のコントロールメカニズムは存在する。（経済発展、社会安定、食糧供出の安定、社会の経済的格差の解消など国家目標の策定、かつ、目標責任制・圧力型体制によって実現される国家目標の社会目標への押し付け、という二側面）

ここで本研究の中核をなす考え方を簡単にまとめておきたい。つまり、「在来的社会規則」が「規範化した国家規則」に制御されるため、社会目標は国家目標との合致が達成しにくい。それにもかかわらず、国家はやはり社会目標と国家目標との統合を維持しようとする。こうした状況は農村基層社会のガバナンスの苦境をもたらした。

それなら、「在来的社会規則」と「規範化した国家規則」それぞれの根本的性格は何だろうか？「規範化した国家規則」が「在来的社会規則」に介入し衝撃を与える過程に、どのようなメカニズムが内在しているのか？アメリカ政治学者 Akhil Gupta の「ぼやけた境界」（blurred boundaries）、中村則弘の「渾沌と社会変動——中国にみる担い手の生活指針から」<sup>73</sup>という研究から示唆を受け、筆者は「境界」（boundary）の視点と中国哲学

<sup>71</sup> 狄金華『被困的治理：河鎮的複合治理与農戶策略（1980-2009）』北京：生活・讀書・新知三聯書店、2015年、第15頁。

<sup>72</sup> 同上書、第48頁。

<sup>73</sup> 中村則弘編『脱オリエンタリズムと中国文化——新たな社会の構想を求めて』明石書店、2008年、第195-224頁。

書『莊子』の寓話で言及された「渾沌」のイメージを利用して、「在来的社会規則」、「規範化した国家規則」およびその相互関係に対する理解を一つの分析枠に統合することを試みたい。

Akhil Gupta が使用した「境界」という概念は、「中心」の対義語ではなく、主に領土範囲の限度を象徴する国家間境界線（領土境界）および公的領域と私的領域の境界線（社会境界）を指す。地方勢力が国家官僚と連合し、国家資源を利用して地方社会独自の目標を達成する過程を分析する際、Akhil Gupta は、それらの聯合と結盟は国家が図る明快な領土および社会の境界を曖昧にするばかりでなく、卓越した規則策定者としての国家とそれらの規則の受け手としての社会との明快な境界をも曖昧にした、と指摘した<sup>74</sup>。筆者は「境界」という概念を拡げ、さらに役割・機能・時空などの広い領域の「区切り状況」に適用させたい。筆者は文脈に応じて「境界」を「区切り」に書き換えることもある。国家ガバナンス方式の「規範化」は、組織内部の重層構造と機能分業を明確にし、各構成部分の機能限界を厳格に限定する要求、つまり組織構造と機能の面で境界線を引く要求を内在している。「区切り」という概念を使用する目的は、「渾沌」の性格と、「渾沌」を内包する農村基層ガバナンスの内的メカニズムを解明することである。

「渾沌」という単語を聞くと、多くの物が秩序なく入り乱れている、ごちゃごちゃとしている感じが生じて、「カオス」という単語をも連想したかもしれない。現代社会に暮らしている人々の用語とその用語に対する感覚からすれば、「渾沌」＝「ごちゃごちゃ」＝「カオス」という図式は当たり前だと言えよう。

『大辞林』を調べて見てみると、「カオス」という単語はもともとギリシャ神話に因んだことがわかる。カオスとは、ギリシャ神話の宇宙開闢（かいびやく）説における万物発生以前の秩序なき状態である。「カオス」の反対語は「コスモス」である。実は、「コスモス」もギリシャ語に因んだ単語である。「コスモス」は「秩序ある世界」、「万物を秩序立てて統一している世界」を意味している。

「カオス」と「コスモス」の意味に関する話から留意したいのは、その二つの概念は「秩序の有無」によって使い分けられたので、つまり、「秩序」が基準とされた、ということである。

「渾沌」という単語について、『大辞林』では、次のように定義されている。「一、天地創造の神話で、天と地がまだ分かれず、混じり合っている状態。二、入り混じって区別がつかず、はっきりしないさま。」その定義を読んでから、「渾沌」は「分かれぬ」「混じり合う」全体的、連続的、流動的、統合的な状態にある、という特徴は印象に残したかもしれない。

「渾沌」という単語はそもそも漢文の単語である。「渾沌」に関する当たり前だとよく考えられる印象は、「カオス」など「秩序」を基準とする概念体系の訳文に深く影響された結果かもしれない。しかし、神話にしても寓話にしても、「渾沌」と「カオス」は実はそれぞれ二つの異なっている文化、つまり東洋文化と西洋文化から起源している概念であると知っておく必要がある。

本研究が使用する「渾沌」という言葉は、『莊子』の「応帝王篇」にある寓話で使われる「渾沌」である。その寓話は以下のとおりである。

南海の帝王を儵と言ひ、北海の帝王を忽と言ひ、中央の帝王を渾沌と言ひました。儵と忽とが、ある時渾沌の地で出会ひました。渾沌は両者を大變厚くもてなしました。（そこで儵と忽は渾沌の恩義に報いようと相談して言ひました。「人は皆7つの穴（目2つ、

<sup>74</sup> Gupta, Akhil, "Blurred Boundaries: The Discourse of Corruption, the Culture of Politics, and the Imagined State," *American Ethnologist* 22, May 1995, pp. 375-402.

鼻2つ、耳2つ、口1つ)が備わっていて、これらをもって見たり、聞いたり、食べたり、呼吸をしている。(しかし)渾沌には(7つの穴が)ない。ためにしこれ(穴)を開けてあげようではないか。」と。1日に1つ穴を開け、7日たつと渾沌は死んでしまいました。

表 1-1 本研究が触れる「渾沌状態」の例

渾沌状態		内容
機能的統合	村幹部の機能的統合	懲罰者、説得者、動員者、贈答者など複数の役割は互いに支えられる
	郷鎮政府部門・事務員の機能的統合	「工作隊」の構成員は具体的業務が実施する環境に応じて、機能の潜在と顕在を臨時に調整したり組み合わせたりする
	土地の機能的統合	同じ土地においては農作業をしたり、家屋を建てたり、樹木を植えたりする多元的機能がある
行為意味の連帯	税費上納という行為をめぐる意味連帯	税費上納の行為意味は国家に対するアイデンティティー、集団所有制に対するアイデンティティー、民間社会における従来の公平観念、コミュニティからの評判と割り切れない
	紛争調停という行為をめぐる意味連帯	紛争調停の行為意味は当事者間の利益関係を調整することにとどまらず、当事者に忠告することを通して日常の感情的訴えに満足できる「仲直り」を目指す
行政措置・出来事の一体性	税費上納と他の行政措置の一体性	村民の税費上納という出来事と、村民が村民委員会で他の事務を遂行することができるかどうかと絡み合っている
	紛争事件と他の出来事の一体性	紛争事件は紛争が発生する以前の一連の日常生活事件と連続的である
価値づけの曖昧さ	土地とその付属物の価値の曖昧さ	当事者の人間関係の親しみと土地を納める側の人望などの要素は、土地価値の見積りに影響を与えるので、価値は明確に数値化しがたい
	村人の収入価値の曖昧さ	村落中間層の等質性、階層の流動性、収入見積りの曖昧さ、世代間の全体性に基づく「家族圏」の境界線の柔軟性などがあるので、価値は明確に数値化しがたい
空間の全体性	農作業空間の全体性	特定の地理的空間にある一枚の農地に対する農地耕作者の流動性は高く不特定性がある
	農田水利空間の全体性	水利施設の建設が必要とするヒト・カネ・モノを全体的に動員する能力を持ち、流動的な水資源と水利施設と結び付ける全体的な空間を保障する。同一の利益を持つ主体の範囲と水利の灌漑区域とを重ね合う状態を保障する。大型水利施設の利用・補修・管理など全体性がある作業は、これらに相応する資金の拠出と全体的な関係を結成する必要がある。

「区切り」の視点でこの寓話を読み直すと、『莊子』の「渾沌」はまず行動能力と目標志向を持つ「主体」として存在することが、「渾沌は儻と忽を大変厚くもてなす」というくだりから看取できる。「内在的連続性」というのはその主体の特徴であるといえる。次に、「渾沌」は内部における連続的な「状態」として捉えることもできる。「渾沌」が生きている状態は「渾沌状態」ともいわれる。第三に、「渾沌」は内部における連続的な状

態でしか存在できず、さもないと瓦解したり死亡したりするという性質がある。穴を開けるという作業はもともと連続的な「渾沌」の内部に様々な境界線を引き、機能・構造を区切ることを意味し、「渾沌」を瓦解したり裂いたりして窮地に追い込む要因である。

『莊子』の寓話にある「渾沌」を隠喩的概念として中国社会を分析し説明する手法は、筆者独自の発想ではない。中国農村基層ガバナンスを研究する途中でその寓話を思い浮かべる筆者は、中村則弘の「渾沌と社会変動」という論文から示唆を受けるのである。中村則弘は流動性と両義性の意味で『莊子』の「渾沌」を使用し、中国の社会変動をもたらす社会エリートの生活指針を解説している<sup>75</sup>。

「渾沌」が中国農村基層ガバナンスの内在的メカニズムに対する隠喩となり得る理由は、つなぐ論理に基づく「在来的社会規則」に対し、「規範化した国家規則」は区切り論理によって末端行政主体と住民の行動を規制し整序していく、という点である。国家ガバナンス方式の近代化は、まさに寓話で儻と忽が渾沌に穴を開ける過程に当てはまると言える。儻と忽の本意は決して渾沌を窮地に追い込むことではなく、渾沌の生きる状態を改善しようとする点と同様に、国家ガバナンス方式の近代化追求の本意は農村基層ガバナンスを窮地に追い込むことではなく、政権の合法性を向上することである。しかし、その結果は本意沿わないどころか、渾沌が瓦解されて死に瀕し、基層社会がいっそう不安定となり、人々の不満が募り、農村基層ガバナンスが窮地に陥ってしまったのである。

いずれにしても、「渾沌」を本研究の中核概念の隠喩になるのは妥当だと考えられる。「渾沌」の寓話は『莊子』の「応帝王」篇に載っている。この篇の題名からみると、「渾沌」の寓話は、行政・社会・経済などの事務に関わっている物語であるはずだと考えられる。『莊子』のテキストから借用する「渾沌」という概念は、同時に上述した三つの意味を持っている。この概念は表現が簡潔であり、含意に富み、かつ、農村基層ガバナンスで現れる経験的現象に容易に還元できるものである。

ただし、中村則弘の論説は「渾沌」の社会論といえ、ば、「渾沌」の行政論・経済論に関する先行研究はあまりない。にもかかわらず、中村則弘の論説が発表される前に、「渾沌」という寓話を社会論で解説する先行研究もなかった。また、寓話という文学形式は、重層的な解釈を惹き起こす多義性が可能であるため、寓意の読み方の多様化が許されるのである<sup>76</sup>。それに加えて、隠喩的概念は社会科学的研究上ではしばしば使用されることも看過すべきではない。いわゆる「中核—周縁」(center-periphery)<sup>77</sup>、「断裂」<sup>78</sup>などは実は隠喩的概念である。なぜなら、それらの概念は抽象的論理関係を具象化・空間化・可視化する論理的手段として、経験現象を把握したり理解したりすることに働きかけるからである。

以上から、本研究は「渾沌」を隠喩的概念として、そもそも別個の領域として研究されてきた20世紀80年代以降の国家政権—農村基層社会の関係の変遷と目下の農村基層社会におけるガバナンスの苦境の発生原因を、一貫した理論的文脈の下に位置づけ、究明を試みたい。

以下は、本研究の重要概念を明らかに説明しておきたい。

<sup>75</sup> 中村則弘「渾沌と社会変動——中国にみる担い手の生活指針から」、中村則弘編『脱オリエンタリズムと中国文化——新たな社会の構想を求めて』明石書店、2008年、第195-224頁。

<sup>76</sup> 亀井秀雄「寓話の位置：寓意と文学史補論『小説神髓』研究(四)」『北海道大学文学部紀要』1991年1991年39巻2号。

<sup>77</sup> Shils, Edwards, *Center and Periphery*, Chicago: University of Chicago Press, 1975.

<sup>78</sup> 孫立平『断裂：20世紀90年代以来的中国社会』社会科学文献出版社、2003年。「分断した社会」とは、同じ社会において幾つ時代の要素が共時的に存在し、相互に有機的なつながりが欠ける社会発展段階である。

## 一、ガバナンス

欧米政治学理論の文脈の中で、「政府」(government)という用語は国家(state)の公式機構とそれによる合法的強制権力の独占を指す。政府の役割は、政策を決定しそれを実施することである。governmentという単語は「統治」とも指し、国民国家(nation-state)の次元で公的秩序を維持したり、集団的行動に便宜を図ったりするなど、公式的かつ制度化した過程を現すことである。従来の使用法または辞典からみれば、「ガバナンス」という用語は「統治」の同義語と解釈される。しかし、20世紀80年代以降、「ガバナンス」を検討する研究が増加し、研究結果として、「ガバナンス」という用語の使い方と含意が変容したと論じられるようになった。「ガバナンス」は「統治という概念含意の変遷、新たな統治過程、前より異なる統治条件、または社会を統治する新たな手段」<sup>79</sup>を意味するようになり、現在では、政治学・経済学・社会学などの広い領域で用いられている。したがって、「ガバナンス」という概念は「多くのコンテキストで流行するようになって、どの物事をも指示できる、またはどんな意味もない「バズワード」となった」<sup>80</sup>と指摘する研究もみられる。

1995年、国際連合のグローバル・ガバナンス委員会(Commission on Global Governance)は「ガバナンス」(governance)について以下のような効力ある定義を作った。即ち、ガバナンスは各公的機構または私的個人が共同的事務を管理する諸方式の集合であり、互いに衝突する異なる利益を調和して協働させる持続的過程である。人々を公式的制度と規則に服従させる強制的権力を含めるばかりでなく、人々の合意が生じ、利益に合致すると認められる非公式的制度の配置をも含める。ガバナンスの四つの特徴は、(1)ガバナンスは完備した規則体系でもなく、ある種の活動でもなく、ダイナミックな過程である、(2)ガバナンス過程の基礎はコントロールではなく、協調である、(3)ガバナンスは公的機関に関連づけると同時に、個人にも関連づけると認められる、(4)ガバナンスは公的制度ではなく、持続的相互作用である<sup>81</sup>、とまとめることができる。以上から、ガバナンスの本質は「協働管理」<sup>82</sup>ともいえる。つまり、公的事務の管理は単に政府の職責だけではなく、公民社会も関与すべきであり、政府と密接に協働することが重要となる。

ガバナンスが発生する領域は「状態空間」(state space)と猪口孝が名付けた。「状態空間」は外来する要素に対応しながら、形を変化させることができる。しかし、猪口孝はガバナンスの「状態空間」が存在する背景を現代民主主義に限定した<sup>83</sup>。それによると、現代民主主義社会の「状態空間」においてこそ、国家と社会という二大主体は双方向的的意思疎通をしたり、各自の行為に説明責任を負ったり、国家が社会に一方的意志を押しつける可能性を抑制したりすることができ、真のガバナンスの過程を生み出すと認められる<sup>84</sup>。筆者は、猪口孝の定義が「状態空間」に内在する公的対話を強調すぎるのではないだろうかと考える。「ガバナンス」となる要は、公的施策の過程でみられる国家と社会の相互作

<sup>79</sup> Rhodes, R., "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies*, 44, 1996, pp. 652-67.

<sup>80</sup> Jessop, Bob, "The Rise of Governance and the Risk of Failure," *International Social Science Journal* 50 (15), 1998, pp. 29-45.

<sup>81</sup> 俞可平『治理与善治』北京：社会科学文献出版社、2000年、第4-5頁。

<sup>82</sup> 楊志軍「当代中国政府「運動式」治理模式的解釈与反思」『当代中国政治研究報告』、2012年、第226頁。

<sup>83</sup> John Keaneが民主主義三階段説を提出した。第一段階は「古代ギリシアの直接民主主義」であり、「集会制民主主義」(assembly democracy)とも呼び。第二段階は「古典的民主主義」であり、結果を重視する市民代表制度論(representative democracy)を基に、国民投票によって国民の代理人を選出する。第三段階は「現代民主主義」であり、過程と政府の説明義務(monitory democracy)を基に、透明性と説明責任を唱えるスローガンの下に政府と市民の相互監視を実現する。Keane, John, *The Life and Death of Democracy* (New York: W. W. Norton, 2009)を参照。

<sup>84</sup> 猪口孝『ガバナンス』現代政治学叢書2、東京大学出版会、2012年、第1-4頁。



用であるといえる。国家と社会の力関係が公的施策に影響力を与える現象は、現代民主主義社会だけにあることではない。

中国語圏の学者が政治学分野で用いる「治理」という用語は、二つの英文単語に対応できるといえる。一つは **government** であり、もう一つは **governance** である。語源からみると、**govern** という単語のルートには「舵をとる」(steering) という意味がある。ところが、90年代以前、日本学术界にせよ中国学术界にせよ、**government** と **governance** は使い分けずに「統治」と訳され、トップダウンの一方向的な権力浸透と制御を表現された。1990年以降、専門用語として頻繁に使用される近代的「**governance**」は徐々に「**government**」とは異なっている概念となっていく。その転向は語源の意味に基づく概念の再認識によって発生したともいえるだろう。日本語圏の学术界では、一般的にその二つの英文単語は「統治」という漢字単語の代わりに、「ガバナンス」(協治)と「ガバメント」というカタカナで表記された音訳とそれぞれに訳され、概念的区分を強調するようになった。それに対して、中国語圏の学术界では、表記法上の厳格な使い分けはまだみられなく、いずれも「治理」と表記されるのである。

中国の文脈においては、概念そのものを出発点としないで、単に中国行政体系と政治施策過程から「ガバナンス」の実態をとらえたという経緯を再認識した上で、中国語圏で使用される「治理」という用語の真意を追及する必要がある。「治理」の実態からみれば、「治理」は **government** と **governance** のどちらに傾向するのかということ、筆者はいわゆる近代的 **governance** の状態はむしろ中国の文脈でみられる「治理」過程の常態といえと主張する。英語文献で使用される **governance** という分析的概念は、実は常態に属する中国語の「治理」が指していることをさらに細分化して明確化したのである。広大な土地と多くの人口数を持っている中国の社会規模は、「集権的簡約」という行政施策のスタイルを生み出した。国家の行政施策は民間社会における文化的ネットワークとルールを利用して、県レベル以上にある「流官」(頻繁に交代される官僚)及び県レベル以下にある「守吏」(交代しがたい地元出身の役人)や郷紳の協力を得る必要がある。民間社会の協力を得て、社会目標を制御して民間社会を国家目標の方向に導くことが初めて可能になるのである。

伝統的中国社会には、皇権と官僚によるガバナンスと紳士または「地方エリート」によるガバナンスに分断された二元構造があるのではなく、分割や判明ができない共同ガバナンス領域がみられる。その共同ガバナンス領域においてこそ、トップダウンの力とボトムアップの力は競い合う<sup>85</sup>。その共同ガバナンス領域、つまり「ガバナンス」が行われる領域を、黄宗智は「第三領域」(third realm)と名付ける。黄宗智の定義によれば、「第三領域」は国家と社会または「公的領域」とも「私的領域」とも異なる領域で、国家と社会または「公的領域」と「私的領域」の間に介在し、国家と社会の両方とも関与する領域である。清朝末期、国家官吏と紳士をはじめとする地方指導者は「第三領域」で紛争調停などに協働していた。民国期になると、地方商会または自治的社団は国家とともに徴税・治水・災害救援・治安防犯などの面で現れる「第三領域」において、より広範囲に及ぶ、持続的な制度化を目指して協働していた<sup>86</sup>。目下の中国における鎮一村関係からみれば、行政制度の区切り(有賃金の官僚制度と無賃金の自治制度)や、同質性の強い政府内部利益と異質性が目覚ましい鎮村間利益の不一致は、鎮の統制に対する村の離脱傾向を引き起こした。その離脱傾向の存在は、村と鎮の協議する場を与え、両者の交渉力を醸成する結果となっ

<sup>85</sup> 狄金華、鍾漲宝「从主体到規則的轉向——中国伝統農村的基層治理研究」『社会学研究』、2014年第5期。

<sup>86</sup> 黄宗智『清代的法律、社会与文化：民法的表達与实践』上海：上海書店出版社、2001年、第107-130頁。「中国的公共領域与市民社会」黄宗智主編『中国研究的範式問題討論』程農訳、北京：社会科学文献出版社、2003年。

た。あらゆる責任関係の中にある村と鎮の双方は不平等な権威関係に位置づけられているものの、平等な関係を持つ潜在性を有する。直接的表現は、劣勢の側が優勢の側に対しても協議の場と対談する力を持つ、という場面である。根本的に、責任—利益連帯関係にある双方に対しては、両方とも互いに依存するしか自益を実現しないからである。国家と社会を代表するあらゆる行為者を同じ「責任の連鎖」に置いて検視すれば、すべての行為者は同時に行為の主動性と受動性を持っていることが分かる。例えば、郷鎮政府は村に「能動性」がみられる一方、区・県政府との関係で「受動」の傾向が強い。同様に、村は一般に行政過程の受動者とされる一方、区・県政府が責任制のメカニズムからの郷鎮政府にかけるプレッシャーと村の離脱傾向を利用して、より上位にある郷鎮に圧力をかけることができるようになる<sup>87</sup>。

したがって、中国社会構造に関する以上の分析から、本研究が用いる「ガバナンス」の含意は、上述の国際連合のグローバル・ガバナンス委員会による定義に対立するものではなく、大まかにその定義を直接に借用しても問題がないといえる。本研究が用いる「ガバナンス」という概念は、国家と社会の次元で存在する各行為者が共同利益の対象（税収・土地・不動産・公的施設・社会秩序など）を管理する多様な方式の集合であり、支配—被支配という絶対的な二項対立の構図で位置しない複数のアクターが互いに力の勝負を争う持続的過程であると定義することができる。

## 二、国家規則と社会規則

人間の相互関係を調整するために成員が従うことを期待されている取り決めは「規則」(rules)である。それに対して、社会や集団における成員の社会的行為に一定の拘束を加えて規整する一般的規則は「規範」(norm)と呼ばれる。規範は、行為において追求される目的選択の基準や、その実現のために採られるべき行為の様式に関する指示を含んでいる<sup>88</sup>。したがって、「規範」を一連の機能的志向を持つ「規則」から成っている集合と認めるのはほぼ妥当である。制度主義者の解釈によれば、「規則」は「必要な行為、禁止された行為、または許可された行為とその結果、および規則を無視する時に受ける制裁に関する規定」<sup>89</sup>と定義される。とはいえ、基層ガバナンスの研究の中で、「規則」は多くの場合に「人々の行為が服従するものを指す。承認したり認識したりしたかどうかにかかわらず、それらの規則は役割を果たしている (working) もの」であるに違いない。

規則と規範につながるもう一つ概念は「制度」(institution)である。人間のある特定の種類の行動様式（態度・観念に関する様式も含む）が「制度」と呼ばれるのは、通常次の四つの属性を備えている場合である。第一に、かなりの程度の規則性をもって事実的に繰り返される、定常的なパターンを示すこと（それゆえ制度的行動は高度の予測可能性を持つ）。第二に、行動をこの定常的なパターンに定位させることによって、人間の持つ日常欲求が有効に充足されること（それゆえ制度は特定の生活領域を中心に機能的に統合されている）。第三に、行動様式が行為者間で共有される価値によって正当化されていること（それゆえ制度は内的に保障された規範の様式である）。第四に、行動様式が外的に保障されていること（それゆえ制度からの逸脱行動には社会的に有効な制裁があたえられる）<sup>90</sup>。「制度」という概念を「規範」と対比にしたら、「制度」は「規範」を基に時間軸を取り入れて、「規範」を一定の時間帯に反映させる表現であり、生成し、持続し、インタラクティブ（双方向）で可変的なものである。「制度」にせよ「規範」にせよ、それらの概念を構成する「元概念」と呼

<sup>87</sup> 王漢生、王一鶴「目標管理責任制：農村基層政権の実践邏輯」『社会学研究』、2009年第2期。

<sup>88</sup> 濱嶋朗、竹内郁郎、石川晃弘編『社会学小辞典』有斐閣、2011年、第104、108頁。

<sup>89</sup> Ostrom, Elinor, *Rules, Games, and Common-Pool Resources*, Michigan: University of Michigan Press, 1994.

<sup>90</sup> 濱嶋朗、竹内郁郎、石川晃弘編『社会学小辞典』有斐閣、2011年、第364頁。

ばれる最小単位は「規則」である。簡潔かつ統一用語のために、本研究は一律に「規則」を基本概念として使用する。

本研究では、国家機関が制定する規則を「国家規則」と呼ぶ。区切り論理<sup>91</sup>に基づく「国家規則」は社会工学論のトップダウン設計という意味を含み、ローカルな事象を形式化、画一化できるため、国家にとっては扱いやすいものである。それは、特定の領土に有効な行動準拠である。さらにいえば、「国家規則」は、国家上層機関から、県レベルよりさらに下部にある社会領域へ浸透させることのできる各種の規範・制度・準拠などを意味する。これによって、地域社会の複雑さと住民の多様性や異質性は単純化され、国家統治の一構造として捉え直される。

それに対し、地方社会の歴史的変化の過程から生じる慣習・常識などは、日常的な生活感覚の中にある生活知・体験知に近い「暗黙知」から形成されたものである<sup>92</sup>。本研究はこうした規則を「社会規則」と呼ぶ。「社会規則」という概念の成立は Clifford Geertz が提出した「地方固有の知」(local knowledge)を前提とすることである。経験や価値観など非明示的なものの積み重ねのため、「社会規則」は定式化・体系化された方法でとらえられない地域性や多様性、また固有性を生み出していくのである。現場における「過去の知の累積」を確認し、抽象化し、さらに概括することによって、住民たちの経験が「暗黙知」に昇華され、また、「社会規則」も包括的な知となる。「社会規則」の発生とその実践の様態は特定の環境に規定されることである。そのため、「社会規則」は現地性を持ち、一連の具体的歴史条件と環境に依存する規則の集合体である。

### 三、規範化 (normalization) と区切り

「規範化」は、組織内部における重層構造と機能分業が明確で、各構成要素の機能が厳格に限定されたり、評価基準が限定されたり、行動様式がマニュアル化した行為規範に従ったりする実践的状态を指す。

規範化という概念の中核特徴は多様な「限定」と「区切り」であるといえる。「限定」と「区切り」という二つの特徴を一つの概念にまとめて把握すると、「境界線の画定」という用語に収斂することができると思われる。ここで使用した「区切り」という言葉は抽象的・概括的な概念で、時間・空間・機能・評価方式などの次元にしても適用できるのである。とにかく、「区切り論理」とは、人々が物事を分類して分析したり、物事を位置付けて判断を下したりする時に、いつも使われる認知方法である。

したがって、規範化する過程は一連の境界線を画定する過程に読み替えることができる。ヴェーバー (Max Weber) が検討した官僚制は行政組織を規範化した結果とも認められる。ヴェーバーによれば、典型的官僚制の第一の重要原則は「各部門が規則 (法律または行政規約) に定められた明快な権限を持つ」ということである。それに相応して、「職務行動、少なくとも専門化したすべての職務行動は、徹底的な専門化訓練を前提とし、「業務の遂行は一般的規則に従うべきである」<sup>93</sup>ということが分かる。ヴェーバーの「権限」と「専門化」に対する強調から、官僚制組織の内部に権力上および機能上の区切りがあると読み

<sup>91</sup> 藤田渡 (『森を使い、森を守る——タイの森林保護政策と人々の暮らし』京都大学学術出版会、2008) の論説によると、地域環境の保全が、本来は「つなぐ論理」によって経験的に蓄積されてきたのに対し、科学は「区切り論理」に基づく一つの解を提示して個別の対応を社会に求めるのである。本研究が分析する「渾沌」の原理と「国家規則」の原理は、地域環境の保全に関する「つなぐ論理」と科学の「区切り論理」と通底的であると考えられるため、藤田渡の用語を借用する。

<sup>92</sup> 相本歩美『森を守るのは誰か：フィリピンの参加型森林政策と地域社会』新泉社、2018年、第84—87頁。

<sup>93</sup> Weber, Max, *Essays in Sociology*, translated by H. H. Gerth & C. Wright Mills, New York: Oxford University Press, 1958.

取ることができる。ヴェーバーが言及した「法律」、「一般的規則」などの用語を分析すると、規範化の対象は現地の在来的社会規則を越える国家規則であるということがわかる。複数の経験的研究の成果が現れるのも、国家規則が代表している公式的権力の支配秩序は、必ず各種の境界画定という規範化の過程とその結果に反映されるということである。

それゆえ、本研究は「規範化」と「国家規則」、「現地性」と「社会規則」を結びつき、それぞれを「規範化した国家規則」と「現地的社会規則」と名付け、「区切り」というより本質に接近する概念に収斂して説明したい。「規範化した国家規則」には、対象をいくつかの要素に細分化し、要素ごと個別に分析を積み重ねるという特性がある。先述した「現地的社会規則」が、その時々個別の状況をつなぎ、総合的に判断する日常的な生活感覚に基づくこととは対照的である。「区切り」への傾向がある「国家規則」は、「渾沌」への傾向がある「社会規則」を方向づける作用がある。それに加えて、「渾沌」の生存と死亡は、「区切り」の状態によって明示できるのである。

#### 第四節 研究方法とフィールドワーク

本研究はケーススタディーを主な研究手段とする。具体的には、湖北省中部における荆門市沙洋県 M 鎮と所轄する稲村を研究基軸にして、1980 年代以降、中国の郷鎮—農村—農民関係の諸側面を論じる。それによって、90 年代以降中国農村基層ガバナンスの苦境が如何にして形成されたのか、基層行政組織が如何にしてその苦境に対応してきたのか、という問題を検討したい。本研究の問題意識は、基層社会のあちこちに危機が満ちているような情勢の下で、中国の基層ガバナンスが中央政府の「規範化」に対応しながら、国家目標との分裂あるいは国家目標への大規模な抵抗を避けることができるのはなぜか、ということである。



図 1-1 稲村の位置

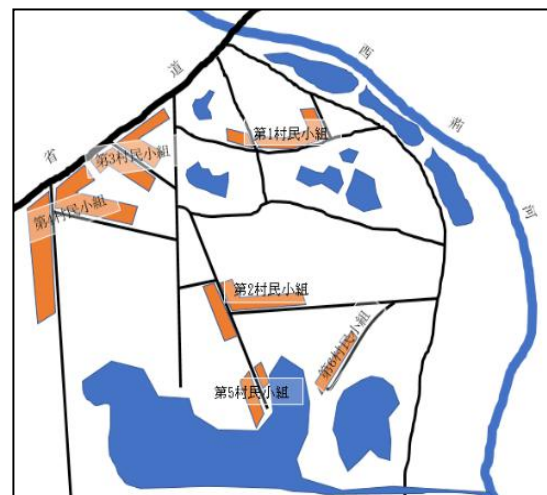


図 1-2 稲村における村民小組の空間配置

本研究では、現地におけるケーススタディーとして、主に農家を訪れてインタビューをする質的研究を実施する。農家の日常生活の実態および村幹部と一般農家の相互行為の方式を把握することから、村の歴史変遷および隣接する村や郷鎮など他の方面へと、ただし、調査過程で注目する領域も移り変わった。本研究が先に注目したのは、農家の農作業と田舎生活に対する考え方、たとえば、税費徴収・土地・価値・水利などに対する理解の仕方である。次に、本研究が注目したのは村幹部・郷鎮幹部と村民の相互作用の様態である。

この部分は、税費徴収・土地収用・住宅の取り壊し・紛争調停の過程に関わる歴史変遷の次元と深い関係がある。また、村幹部と郷鎮幹部の勤務動機に対する関心にに基づき、本研究は国家（中央政府）目標と地方（県・鎮）行政との関係にも注目し、具体的な事例については単一の村または郷鎮にこだわらない。研究資料の情報源としては、本研究の中核資料の情報源は主に2015年3-5月、筆者が湖北省荊門市沙洋県M鎮稲村において実施したインタビューの記録が中心となる。ただし、隣接する村・郷鎮と他の地点で実施した調査から得た説得力がある事例も取り上げられることがある。

沙洋県は漢江の下流における漢江平原と鄂西北にある山間地域との結合部に位置し、湖北省の中部にある。全域面積は2044平方キロメートルであり、耕地面積は8.2万ヘクタールである。13の鎮と1つの省級経済開発区は所轄される。県人民政府の所在地は沙洋鎮にあり、東は省都の武漢市より200キロメートル、西は宜昌市より175キロメートル、北は襄陽市より160キロメートル、南は荊州市より80キロメートルで離れている。

M鎮は湖北省中部の沙洋県が所轄する鎮であり、漢江平原西部の丘陵地帯に位置する。鎮政府所在地は沙洋県の南西部にあり、東側の沙洋県市街地から16キロ、西側のH鎮から20キロ、北側の荊門市から55キロ離れている。省道がM鎮を横断している。M鎮は25の行政村、1の居民委員会を管轄し、186平方キロの総面積と86816ムー（中国の土地面積単位=666.7平方メートル）に達する耕地面積を有する。全域にある総世帯数は13702世帯で、人口総数は46028人である。その中で、農村世帯数は10378世帯で、人口数は41458人である<sup>94</sup>。M鎮は肥沃な土壌と広く分布しているダム・貯水池を持っている。気候は湿潤であり、農作物の生長に適している。稲作を中心とするM鎮は中国における50の商品穀物基地の一つと指定された。稲作には大量の水資源を利用するため、江・河・湖などの水源に頼って建てた大規模な水利体系が必要になる。人民公社時期を経て、沙洋県は漳河水庫を中枢、複数の大・中型ポンプ場と貯水池を根幹とする水利体系を建てた。現在、沙洋県には24の大型ダム・堰があり、最大の予想灌漑面積は約6000ムーに達し、最小の予想灌漑面積も200ムー以上に達した。貯水池の面積は一般に3-4ムーである。村民小組ごとに幾つかの貯水池を持つ。貯水池は降水を溜め、旱魃期の用水を確保する。漳河水庫は中国における八つの大型ダムの一つである。

M鎮は20世紀90年代末期以前、年に200万斤余りの米を収穫する生産力を有していた。2000年以降、米の生産量はどんどん減少し、2014年には100万斤を下回ってしまった。もともと農民は一般的に二期作、三期作の水稻を作付けていたが、今は一毛の中生を作付けるようになった。水稻とアブラナの作付け面積は縮小しつつあっている。

稲村はM鎮政府所在地の東側から10キロほど離れているところにあり、省道にも隣接し、沙洋県市街地にも近いため、交通は便利である。稲村は265世帯1065人があり、2899ムーの耕地と900ムーの山林地を有する。農作業は水田を中心に行い、村民小組ごとに一人当たり約1.5-2.5ムーの耕地がある。247世帯は請負地を持っている。稲村全体は合わせて1041枚の土地がある。村においては少量の開墾地と土地請負契約に記入していない「黒地」も残っている。稲村の農作業は二毛作であり、一部分の耕地は水稻を中心に作付けられるほか、落花生とアブラナをはじめとする換金作物も作付けられる。灌漑用水は主にダム・用水路・貯水池を利用している。

稲村は多姓村であるので、宗族権威に欠ける。6つの村民小組がある。現地住民は「灣子」を単位に集住している。一つの村民小組はだいたい30世帯150人で、一つの「灣子」またはいくつかの「灣子」によって構成されている。90年代以来、出稼ぎをする村民は少なくない。その中で、大部分の村民は近所の沙洋県の市街地またはM鎮に、少数の村

<sup>94</sup> すべては2015年調査実施時のデータである。

民は他省、特に沿海部の経済的先進地域に出稼ぎをする。しかし、十分な技能を持たないため、低い賃金しかもらえない。そのため、大部分の出稼ぎに行く稲村の村民は都市部に定住できない。彼らのアイデンティティと感情的志向はやはり出身地としての村社会に向かう。

90年代末期になると、稲村の村民小組長という行政ポストは廃止された。村内部に家族共同体の権威的権力構造が欠けている状況の下で、世帯を単位とする利益主体が一つの利益共同体として統合するのは容易ではない。このような家族共同体の権威的権力構造が欠ける村は、「階層分解と集合的記憶 (collective memory) が欠ける村」<sup>95</sup>と捉えられる。稲村においては、世帯間の経済的階層分解は明らかではない。経済的優位とそれによって得られる社会上の優位にある村民もいなければ、劣位にある村民もほとんどいない。それに、公的利益のために目下の利益を放棄してもいいと思われる村民もいない。

2012年、省道の拡張工事が始まった。その前年の2011年から、稲村に対する新規宅地の審査認可が停止した。それに加えて、省道に隣接する耕地と第3・4村民小組の一部分の家屋は土地収用・取壊し立退き地帯と画定された。立ち退き地帯の確認作業段階において、耕地を転用して建てた家屋はM鎮国土資源所に違法建築と判定された。

筆者は2015年3月に稲村に入り、華中科技大学中国郷村ガバナンス研究センターの研究グループが稲村と築いてきた連携関係を頼りに、該当研究グループの2名のメンバーと、農家ででの住み込み調査を実施した。3月と4月は主に稲村の村民と村幹部に対して聞き取り調査を実施した。4月末と5月は、M鎮の行政部門の幹部に対して聞き取り調査を実施し、稲村の隣村とM鎮の隣鎮をめぐる情報を収集して事情を把握した。

稲村を調査地として選定するメリットはいくつか挙げられる。稲村は省道に隣接する村民小組があると同時に、省道を遠く離れる村民小組もある。平野部と丘陵地帯という多様な地形があり、水利体系も複雑である。M鎮と沙洋県との距離は遠くないので、鎮—村関係が現れる事例も豊富で観察しやすい。一連の基層ガバナンスの事例を通して、基層ガバナンスに関与する各主体と各要素の間にある相互関係を考察し、それを理解する可能性は生じる。

本研究が取り上げる農村基層ガバナンスの事例は、主に税费徴収・不法建造物の対処・民間紛争の調停・水利体系の整備・資源分配などの方面に及んでいる。選定されたこれらの事例は筆者が稲村で行った聞き取り調査によって収集された資料の内容の範囲内に留まる。したがって、これらの側面は中国農村基層ガバナンスのあらゆる事象を全くカバーできるとは考えられないが、本研究が焦点をあてて考察する諸側面は、稲村で目覚ましく現れる基層ガバナンスの主要内容であることに違いない。一方、それらの内容に内在しているガバナンスのメカニズムは稲村の隣村、M鎮の隣鎮、ないし他の省または地域の事例と互いに裏付けられる。それは本研究の結論がある程度の普遍性を持つのを示すことができる。本研究はM鎮と稲村のあたりにある事情を掘り下げると同時に、できる限りに他の地域の事例を参照したり比較したりして、中国農村基層ガバナンスの時代像を描き出したい。

## 第五節 本論の構成

最後に、次章以下の本研究の構成をごく簡単に示しておこう。

第二章では、「渾沌」の様態を概観し、中国農村基層ガバナンスの背後に潜在している

<sup>95</sup> 賀雪峰「缺乏分層与缺失記憶型村庄的権力結構——關於村庄性質的一項内部考察」、『社会学研究』、2001年第2期。

国家目標と国家の目標制御メカニズムを整理する。

第三章から七章までは、フィールドの稲村においてみられる「渾沌」の論理とその展開を具体的に考察する。まず第三章では、農業税費の徴収が稲村のガバナンスの「中心業務」となった経緯を説明したうえで、農業税費徴収のメカニズム、実施困難となった原因とその対応について追究する。次に、第四章では、村民の土地利用秩序について検討した上で、土地利用秩序が崩壊する原因、土地をめぐる社会問題の発生とその対応を考察する。続く第五章では、村落の紛争解決メカニズムに注目し、近代法意識の浸透とその影響、及び末端社会の対応策を分析する。第六章では、農田水利空間の構造とその区切りを解明し、有機的だった農田水利の運営の断片化とその問題の対応策を検討する。第七章では、農村最低生活保障が「ニーズ」を満たす資源から「ウォンツ」を満たす資源へ移行する過程を明らかにしたうえで、村民の収入価値の曖昧さ、収入価値の区切りとその結果に関する分析を踏まえて、資源分配の対応策を考察する。

第八章は暫定的な結論である。これまで議論した中国農村基層ガバナンスの各事象を「渾沌」の論理に結びつけて再整理することを通して、ガバナンスの苦境が発生するメカニズムと「渾沌」の役割をまとめる。また、政治・社会・経済という三つの次元から「渾沌」を生じる環境の特質に迫る。最後は、「社会が激しく変動する移行期」と「国家と社会の関係をめぐって」という二つの前提条件を設け、目標と規則という二つの次元で日本と中国の事情を比較し、中国農村基層ガバナンスの渾沌脱出の可能性と問題提起の意義について、可能な範囲において仮設的見解を提示するものである。

## 第二章 渾沌の様態と国家の目標

「渾沌」は、内在的な区切りがないことを意味し、線引きがされていないという状態を指す。「渾沌」の原理といえる「つなぐ論理」<sup>96</sup>は地元社会と密着する基層ガバナンスのところどころで現れていた。社会構成員の個々の行動志向がそろって作り上げた「社会目標」は、「つなぐ論理」に基づく基層ガバナンスが作用したからこそ、国家目標と合致するようになったのである。また、1980年代初期から、中国は「全体主義」(totalism)<sup>97</sup>政治の時代から徐々に脱出してきたが、国家目標の角度からみれば、国家目標と社会目標との合致を維持するために、国家が権力を行使する構造は変わっていない。

本章の構成について触れておけば、第一節で農村基層ガバナンスの過程で見られるつなぐ論理に基づく「渾沌」の様態を抽象化レベルで簡略に概観したのち、第二節では国家目標の内容について考察する。続く第三節では、中核としての指標体系、基盤とした責任体系、および動力としての激励体系、という三つの方面から、国家の目標制御メカニズムに対する分析を行うことにする。

### 第一節 「渾沌」の様態

「つなぐ論理」によって経験的に蓄積されてきたガバナンスの各側面を踏まえて、本研究では渾沌の様態を、(1) 機能的統合、(2) 行為の意味の連帯、(3) 行政事務・出来事の一体性、(4) 価値づけの曖昧さ、および(5) 空間の全体性、という5種類に分類する。

まずは、機能的統合について説明する。機能的渾沌とは、機能の間には明確な区切りが見られず、複数の機能が互いに重ね合わせて、一つの個人(村幹部など)・集団(工作隊など)・資源(土地、最低生活保障資源など)に統合する、という渾沌状態である。こうした状況下では、複数の機能が外部状況の変動に応じて自由に転換することが可能である。機能の複合状態がいったん消えてなくなると、絡み合っているすべての機能は効率的に働けないようになる。

つぎは、行為の意味の連帯、という渾沌状態である。人間が徹頭徹尾「意味の世界」に生きている点で、動物とは決定的に異なる。行為の理由は、人間独自の意味的現象に関わる。行為の意味の連帯とは、行為から生じる複数の意味が相互に関連する状態であり、渾沌の様態の一つである。

また、行政事務・出来事の一体性、という渾沌状態がある。当該状態は、紛争の解決をする際に考慮すべき要素としての一連に起こった日常的出来事のうち、直接的な因果関係があるわけではない出来事が、現在発生している出来事の近因と見做されるため、複数の出来事が一体化される場合もあれば、ある行政事務の遂行がその他の行政事務の遂行メカニズムの一環として組み入れられ、複数の行政事務が一体化がされる場合もある。

さらに、価値づけの曖昧さ、という渾沌状態が見られる。価値を明確に数値化すること

<sup>96</sup> 藤田渡(『森を使い、森を守る——タイの森林保護政策と人々の暮らし』京都大学学術出版会、2008年)の論説によると、地域環境の保全が、本来は「つなぐ論理」によって経験的に蓄積されてきたのに対して、科学は「区切り論理」に基づく一つの解を提示して個別の対応を社会に求めるのである。本研究が分析する「渾沌」の原理と「国家規則」の原理は、地域環境の保全に関する「つなぐ論理」と科学の「区切り論理」と通底的であると考えられるため、藤田渡の用語を借用する。

<sup>97</sup> 通常はtotalitarianismであるが、鄒讜が提唱する用語はtotalismで、「全能主義」という中国語の定訳がある。



ができず、範囲という形態で存在する場合に、価値づけの曖昧さが生じる。価値づけに関連する多くの要素が人間関係と感情的な表現に左右されるなら、価値は明確な数字に転化しかねる。また、価値が時間の流れにつれて変動するなら、特定の時点に焦点をしばって見積もる価値は、価値の真実を示すことができない。

最後は、空間の全体性、という渾沌状態である。空間の全体性は、つなぐ論理に基づく空間の開放性と空間に内在している諸要素の流動性と統合性を前提条件として形成する状態である。

以上に述べた渾沌の各様態は、本研究が取り上げる中国基層ガバナンスの各側面で具体的に現れる。これらの渾沌の現れは、実質的には国家目標の達成に役立っている。

## 第二節 国家目標の内容

中国農村基層ガバナンスの特徴として、地方社会の発展目標を、常に国家の発展目標と一致する状態に誘導しなければならないという点が挙げられる。言い換えれば、国家が地方社会の発展を国家目標に従わせる目標制御手段を行使しようということだ。中央政府が常に国家目標を掲げるのは、国家政権の正当性が「カリスマ的権威」<sup>98</sup>を基盤とするものであるという考えが伝統的な中国から受け継がれ、根本的に変わっていないからである。

中国の国家目標は、概ね(1)「経済建設の確保」、(2)「社会安定」、(3)食糧安定多収穫の確保、(3)「経済格差の制御」などの四つの方面に収斂される。「経済建設の確保」とはインフラ整備とGDP成長に関わり、農民の「発家致富」(家を興し財産を増やす)という念願と一致する。「社会安定」とは、経済建設に安定した社会環境を維持することであり、中国の大多数農民の「平穩無事に暮らすように」という念願と一致する。「食糧安定多収穫の確保」とは食糧安全を確保し、経済建設と社会安定を実現する基盤を築くことである。「経済格差の制御」は「均貧富」(家族収入の均等化)という中国民間社会において古い時代から受け継がれる観念と一致するのに加え、「社会主義」というイデオロギーの名目を装い、共産党政権の正当性を裏付ける要素となってきた。

要するに、「国家目標」を掲げることで、中央集権的体制のイメージが強いが、上記した「国家目標」はいずれも農村で既存する社会的要素を基盤とし、恣意的に定められるわけではない。目標の内容からみれば、むしろ国家と村社会は合意に達したともいえる。しかし、合意した目標を実現する手段や実施する過程は、様々な問題と苦境を生み出す。つまり、基層行政主体と村民との相互行為、利益調整と妥協の過程で問題が生じるのである。基層行政主体と村民との相互行為、利益調整と妥協は、まさに「ガバナンス」という概念の本質を現している。

### 一、経済建設の確保

あらゆる権力(power)にとって、暴力を基盤とすると永続することができない。権力存立を保障したうえでの正当性(legitimacy)が必要とされるので、あらゆる権力は自分自身の正当性のために言い訳をする必要がある。いかなる「支配」の持続的な働きも、正当性原理に訴えることを通して、自己弁解をする<sup>99</sup>。というまでもなく、権威(authority)

<sup>98</sup> マックス・ウェーバーの権威の理論に分類された権威類型の一つである。カリスマ的権威は使命や目的が他者に力を与えることができる指導者にみられる。それは個人の普通ではない特徴に依拠している。カリスマ的指導者は新しい社会運動の担い手であり、神聖で超自然的な力を持っている。

<sup>99</sup> Weber, Max, *Essays in Sociology*, translated by H. H. Gerth & C. Wright Mills, New York: Oxford University Press, 1958, p. 16.

とは正当性を基盤にして築かれる権力である。マックス・ヴェーバー (Max Weber) によると、権威は「伝統的権威」、「合法的権威」、「カリスマ的権威」という三つの「理想型」(ideal type) に分類できる。それぞれは特定した正当性を生み出す基盤と政治制度に対応することができるのである。一般的に、「伝統的権威」は歴史的に伝承された風習に基づいて正当性の持つ基盤を築き、家父長制の支配型を生み出したものである。「カリスマ的権威」は、日常的なものをこえた非凡な資質を持っている指導者に対する擁護者の畏敬の念に基礎をおく支配関係であり、カリスマ制の支配型を生み出したものである。「合法的権威」は、形式的に正しい手続で定められた法規に従って命令権が行使され、またその合法性のゆえに法規を遵守することが要請される支配と服従の関係である。命令者と服従者はともに形式的かつ抽象的な規範によって拘束されるので、個人的動機や感情的影響の作用を受けない。「合法的権威」から官僚制の支配型は生まれる。ただし、実際の政治的実践からみれば、異なる支配型、異なる正当性基盤の間には、特定した状況の下で相互に融合したり転化したりすることもある。

例えば、帝政時期の中国を例として挙げると、皇帝権力は、先祖から受け継がれるルールという伝統的権威と王権神授から現れるカリスマ的権威を兼ね備える正当性という基盤に築かれたものである。中国の官僚権力は独立した合法的権威に基づくことではなく、皇帝からトップダウン式に授けられることである。こうした「王権神授」はずっと人民共和国の誕生までに行き延びてきていたが、歴史的には従来の皇帝と官僚が「党と国家」と各行政レベルの役人に置き換えられることに過ぎない<sup>100</sup>。

20世紀の激動する革命運動の中で、中国政治の与党は近代法に基づく権威を政権正当性の基盤とするものではなかった。中国の実質的政治権力の拠り所はやはり歴史から受け継がれるカリスマ的権威である。したがって、人民共和国期によくみられる指導者崇拜、奇跡の形づくり(例えば、朝鮮戦争、大躍進)などに対して、その本意は不安定で持続しがたいカリスマ的権威をなるべく長く持続性を持たせ、政権正当性の基盤を固めることにすぎない。しかし、毛沢東時代の終焉後、カリスマ的権威を支える二大の重要な柱、つまり「高度に統合された観念と制度」と「厳密な組織制度」、は改革開放以降に弱体化されたため、共産党政権の正当性は深刻な危機に陥った。

それを背景に、改めてカリスマ的権威を強める措置が打ち出された。具体的にみれば、中央政府は政治思想の宣伝、教育方面における制御力を高めようと呼びかける一方、「発展才是硬道理」(発展こそが正しい道だ)というスローガンが唱えられ、経済建設を中国政治の最も大切な要素とした国家目標が定められた。経済建設を国家目標とした理由は、経済発展の業績、民衆生活水準の向上が、与党(執政党)としての共産党が「偉大、光荣、正確」(偉い、誇り高い、間違いない)とする非凡な資質(先進性)と国家制度(社会主義)の優越性を裏付けることができるところにある。新たな合法的権威に適応する社会的基盤が短期間に形成できない状況で、カリスマ的権威を維持し強化するのは、低リスクでうまく実施され得る政策である。

毛沢東時代の大躍進運動と同様、ポスト毛沢東時代の経済建設という国家目標は地方において、80年代の郷鎮企業、90年代のインフラ整備投資、2000年代の土地開発と地方都市建設規模の拡張などによって反映された。国家目標としての経済建設任務は、すべて郷鎮政府の役人が遂行すべき任務である。

郷鎮企業の製造技術の立ち遅れと投資不足のため、政策誘導の下で80年代には、郷鎮企業の設立ブームが起こったが、技術レベルと投資が追い付かず、結果的には、工業生産設備における低技術設備の割合が上昇し、不良品が優良品を駆逐し、資源が優先的に技術

<sup>100</sup> 周雪光「国家治理邏輯与中国官僚体制：一个韋伯理論視角」『開放時代』、2013年第3期。

が立ち遅れた地域に流れることになった<sup>101</sup>。市場経済が本格的に実施されたばかりの90年代に、郷鎮企業の市場競争力が弱くなってきたため、地方政府の経済建設の重心は大量のインフラ整備に移された。それは、橋、道路、学校、水利といった公共施設の建設という一連のトップダウン方式による「達標昇級任務」（目標達成とインフラ更新の任務）に反映されていた。

2005年、中国共産党第十六回五中全会は「第十一次五か年計画要綱」を可決し、「新農村建設」を推し進める方針を提案した。「新農村建設」事業は既存の村落を単位として、村道、街灯などインフラ施設、および公的サービス業界への大量な資金投入という形で現れた。しかしながら、「多極分散」に「点」から「面」へという形で展開された経済建設は、財政資源の限界と「面」の過大拡張などの問題に直面し継続が難しかった。

したがって、2012年に中共「第十八回党大会」は、県域社会を主軸に公的資源を配置する「多極集中」の経済建設方向を考案し、財政投入が県域および県域内にある郷鎮に集中する政策を提案した。「三農」問題を解決する中心となる道筋として打ち出された「都市・農村発展の一体化」の政策的な主眼は県域とその周囲の農村の「一体化」におかれるようになってきた<sup>102</sup>。

県域経済の発展と県内郷鎮の都市化開発に関する方針の定めは、土地開発事業、不動産建築事業、交通網の整備、外資企業誘致と外資導入作業の急増などを意味している。逆に、これはまさに県域での都市化を実現するために県域がけん引役とされ、小城鎮の経済建設という国家目標の地方行政にウェイトがおかれる形態である。県域の都市化により、最終的に県域内住民の生産、生活が同等のレベルに達成すると考えられる<sup>103</sup>。いずれにしても、改革開放以降の中国においては、経済の発展はまだまだ「固い道理」であり、「信仰の対象」と呼んでも差し支えない<sup>104</sup>。

## 二、社会安定の確保

人民共和国の歴史からみれば、社会安定が国家目標としての政治的任務であるとは言い難い。なぜかと言うと、これは、人民共和国の投書陳情制度（信訪制度）の成り立ちと変化の経緯によって説明できるからである。

投書陳情制度は1954年<sup>105</sup>に、中共の大衆路線を論理的根拠として設立された制度である。大衆路線によると、投書陳情の行政業務は主に社会衝突緩和、社会動員という二つの内容に収斂することができる。しかし、実践の際に、業務過程においては、社会衝突緩和あるいは社会動員のみが重要視される傾向が現れた。なぜなら、大多数の大衆の訴えに応

<sup>101</sup> 老田「政府主導的「資源配置転移」与「杜潤生—林毅夫仮説」」黄宗智主編『中国農村研究』Vol.5、福州：福建教育出版社、2007年。

<sup>102</sup> 田原史起「中国の都市化政策と県域社会—「多極集中」への道程—」『ODYSSEUS 東京大学大学院総合文化研究科地域文化研究専攻紀要』、2015年第19号。

<sup>103</sup> 王立勝『農村研究の中度視野:以県為中心的思考』（北京:人民出版社、2011年）第303、316-318頁を参照。

<sup>104</sup> 田原史起「農村ガバナンスと資源循環—「つながり」から「まとまり」へ—」『ODYSSEUS 東京大学大学院総合文化研究科地域文化研究専攻紀要』、2018年第22号。

<sup>105</sup> 1951年、政務院（1954年に国務院と改称）は『關於处理人民来信和接見人民工作的決定』（人民からの投書を扱い、人民を会見する作業に関する決定）を公表した。1957年、国務院は『關於加強处理人民来信和接待人民來訪工作的指示』（人民からの投書を扱い、人民を会見する作業の強化に関する指示）を公表した。これらによると、各レベルの国家機関は「少なくとも一人の指導者が自ら大衆投書を扱い、大衆陳情に接する業務に責任を負う」、「県レベル以上の人民委員会は必ず専門的職務職員または専門的機構を設置する」と規定した。これは、投書陳情制度が国家制度として本格的に確立されたと意味している。

えることを優先する社会衝突緩和の投書陳情業務と、大多数の大衆の訴えを改造することを優先する社会動員の投書陳情業務とは、相互対立しているからである。

毛沢東時代の反官僚主義、反命令主義など一連の政治運動の中で、投書陳情業務の主要内容は政治運動に関連する公的事務に参加する大衆の積極性を引き出すことである。大衆内部における利益紛争の調停は当時の投書陳情業務に含まれるわけではなかった。投書陳情は主に大衆政治参加の情熱と公的奉仕精神の表現として理解された。したがって、投書陳情事件数の増加は共産党政権—大衆関係の密接さ、大衆の共産党政権に対する信頼と擁護の立場、国家事業に対する熱心な支持を表すものと解された。国家は大衆投書陳情行為を喜んで受け入れ、それを激励する姿勢を示した。こうした「允許群衆通天」（上級政府の投書陳情機関に直訴することを許す）、「天下大乱達到天下大治」（社会全体の秩序の乱れを通して、政治が大いに安定している局面を形成する）が信じ込まれる政治的環境の中で、「維穩」（社会の安定維持）という観念は形成できなかつた。

文革が終わったところで、投書陳情事件は全国的に盛り上がっていた。1977年9月4日、『人民日報』は「必須重視人民来信來訪」（必ず大衆の投書陳情を重視すべき）を題目とする文章を発表した。この文章では、投書陳情は「大衆の切実な利益に関わっている」と認められたなどが書かれており、各地方政府に「投書陳情懸案を処置する「せん滅戰」をやろう」と呼びかけていた。この文章の発表は、国家の投書陳情業務が社会衝突を緩和する方向に向かって移行することを意味するともいえる。

1979年10月12日、『人民日報』はまた『正確对待上訪問題』（適当的に陳情問題を処置する）を題目とする文章を発表した。文面には、「安定團結」の維持を投書陳情業務の目標の一つとして規定したばかりでなく、「不僅无理不能取鬧、有理也不能取鬧」（理不尽でわざと騒ぎ立てるのはダメであるばかりでなく、理由があっても騒ぎ立てはいけないのである）という文で、投書陳情をする大衆にも、「「鬧事」（騒動を起こす）によって国家の現行政策の規定を打破することを余儀なくさせる計らいは誤ったやり方だ」と警告を発した。

1979年、全国人民代表大会常務委員会は「國務院关于労働教養的補充規定」（労働による再教育に関する國務院の補足規定）を可決した。1982年1月21日、國務院は公安部の「労働教養試行弁法」（労働による再教育の試行案）を公表した。これから、「労働教養」は強制的教育改造行政措置と「人民内部の矛盾を正しく処理する」方法の一つとして利用できると確認された。当時の社会治安状況に応じて、「労働教養」の実施対象は「再三労働参加を拒絶し、労働規律を違反し、理不尽でわざと騒ぎ立て、生産秩序、教育環境または研究環境、生活秩序を乱し、公務の処理に差し支え、勧告してもその行為を阻止できない」人だと定義した。1980年8月22日に公表された「关于維護信訪工作秩序的幾項規定」（苦情処理作業の秩序を維持することに関する規定）は、「陳情者に応対して事件を処置したが、説明したり勧告したりしても陳情者が帰らない場合、投書陳情部門は書類を作成して陳情者を民政部門が所管している收容送還所に移送することの協力を公安部門に要請することができる」と明記した。そのほか、中共中央弁公庁、國務院弁公庁信訪局も「关于認真處理上訪老戶問題的通知」（古參の陳情者に真剣に対応することに関する通知）を公表し、「陳情事件が解決されても、やはり北京に滞在してぶらぶら遊んで、まともな仕事をしていない人、また、過分な要求に執着して、送還と上京を繰り返し、解釈と勧告を受けないが、法的処置の枠にも入らない人に対して、強制的労働をさせる場所を建てて彼らを集め、彼らに対する管理を更に強化し、北京に滞在しないと意欲を表明してもらうまで労働を続けさせながら教育を施している」と発案した。

要するに、治安処罰、労働教養などの制度規定は、たびたび陳情に行つてわざと騒ぎ立てる地方社会の住民を暴力機関によって屈服させられることに、十分な制度と権力の振り

所を提供した。

毛沢東時代の階層闘争と改革開放初期の「姓資姓社」（政治制度の性質は社会主義かそれとも資本主義か）という論争は存在感を薄めた。代わりに、経済建設を国家目標とする改革開放が進むにつれ、社会治安と社会秩序が経済成長の保障における重要課題中のさらに重要な課題（重中之重）として位置付けられるようになった。80年代に入ると、国家は敵方と味方の境目を明確にした「人民信訪」（群衆投書陳情、「人民」は「敵」の対概念として使われる）という理念を放棄した。国家は経済建設のために、社会内部の対立関係を緩めようと、社会統合を促進する雰囲気を作り出すことにする方向性を示している。1987年6月29日、鄧小平は「安定団結した政治環境がなければ、どうにもならない」と指摘した。1989年2月、鄧小平はアメリカの元大統領ブッシュに会見した時、「中国の問題をいうと、一切のことを圧倒することができるほど重要なものは安定だ。安定した社会環境がなければ、何もできない。と同時に、既に取得した成果も失う可能性もある」と論じた。1990年12月24日、鄧小平はまた「私は、安定はすべての事柄より優先させるべき、人民民主独裁を変えるなんかしてはいけない、ということを一度ならず話した」と強調した。

以上の経緯からわかるように、「維穩」という概念は80年代に初めて形成したものである。社会安定の維持は国家目標の一つとされてから、投書陳情事件は社会不安定の実態を表明することが認められるようになった。したがって、社会安定の維持という国家目標は、地方社会のガバナンスにとって、投書陳情量をなるべく減らすことや、直属の行政機関を越えて上級行政機関に苦情を訴える行為を阻止することなどと業務目標が変わった。より近年に至っては、発展のための地域社会安定を保障しようとする一連の「維穩」活動が膨大なコストで実施される。なぜなら、ある地域において「維穩」が失敗すれば、自動的に「発展」も水泡に帰すと考えられているからである<sup>106</sup>。

### 三、食糧安定多収穫の確保

1994年、アメリカ世界観察研究所（World Watch Institute）の学者レスター・ブラウン（Lester Brown）が書いた『だれが中国を養うのか？』（Who Will Feed China?）と題した記事がワールドウォッチマガジンで掲載された。この記事は、中国の人口増加による消費増大のみを考慮しても2030年に2億700万トンの穀物不足という問題が生じ、中国の食糧安全問題は世界の食糧危機を引き起こすおそれがある、と指摘した。中国は食糧輸入大国になると、必ずアジア、アフリカ、南アメリカの食糧輸入国の間で競争を激しくし、世界食糧市場が買手市場から売手市場へ転換する結果をもたらす<sup>107</sup>。

中国政府の立場からみると、国家の食糧安全は国家安全と国内社会の安定に関わっている。古くより中国政府の食糧政策の出発点は、飢饉をなくし、乞食を減らすことにあった。国家安全と国際関係の戦略的考案に基づき、食糧の供給方式は自給自足を目指す方針を取った。国家食糧安全を確保するのに最も大切なのは、食糧安定多収穫の確保ということである。具体的にいえば、食糧安定多収穫の確保という国家目標は、（1）農用地面積の確保、（2）土地への長期的投入の確保、（3）営農者の確保、（4）日照りや冠水を心配せず豊作を確保すること、と四つの実践的国家目標に分類できる。政策策定者は、食糧生産量を左右する要因として、農用地面積、土地への投入期間、営農者などがあることを信じている、あるいは大衆に信じ込ませようとする意図があることがわかる。

<sup>106</sup> 樊紅敏『転型中的県域治理:結構、行為与変革——基於中部地区5個県の個案研究』北京:中国社会科学出版社、2013年。

<sup>107</sup> Brown, Lester R., *Who will Feed China? Wake-up Call for a Small Planet*, New York: W. W. Norton, 1995.

まずは国家目標としての「農用地面積の確保」について見てみたい。最近の研究では、農用地面積と食糧生産量との間に必然的な因果関係は存在しないと指摘された。ひいては、「土地収用が農用地面積を減らし、食糧危機を引き起こす」というような考え方は間違いであることを裏付けた。2006年以前、農用地減少の主な原因となった耕地を林に戻す「退耕還林」プロジェクトが実施された。状況の改善として、国の農地総面積が「食糧生命線」とされる「18億ムー」（約1.2億ha）に近づき、「退耕還林」プロジェクトの実施は2007年に中央政府に中止された。2007年以降、農用地減少の速度は大幅に緩んだ。また、この間に開墾された農用地の生産量は斜面が多い山間地より多いので、農用地の生産量は前よりかえって増えて来た<sup>108</sup>。ここからわかるようになるのは、食糧生産量は、実際、土地の肥沃度、傾斜度、海拔など複雑な要素と関わっているが、土地面積との間に直接的な因果関係は存在しない、ということである。にもかかわらず、農用地面積を確保するという目標は、やはり食糧安全政策上の「神話」として形づくられた。2009年6月23日、國務院新聞弁公室は記者会見を開いた。記者会見で、国土資源部は「経済増長を保ち、耕地面積のボトムライン（紅線）を保つ」を唱え、耕地保護制度を厳格に実行するという主張を明言した。変動できない確保すべき最低限の耕地総面積として、「18億ムー」（約1.2億ha）が定められた。中国では地方行政に対し、農地面積の縮小を厳しく禁じているが、他方で都市化や工業化の進展によって、土地需要は増加の一途をたどっている。そこでこうした現状を打開するため、建設用地の「増減掛鉤」<sup>109</sup>（農村建設用地と都市開発用地の交換）と農業用地の「占補平衡」<sup>110</sup>（減少した農地面積を他の農地をもって補填することで平衡を保つこと）政策を全国的に推進した。農村用地構造の再編に関わる一連の政策執行の過程において、大きな土地面積を占用した古い家屋を取壊し、農家を空間が集中的に利用できる高層住宅に転居させる（「趕農民上樓」）「農村の集住化」問題が生じた。

つぎは、国家目標としての「長期的土地投入」を見てみたい。土地投入の長期化と食糧生産量の増加との間には一定の因果関係が存在しない、と指摘する研究もみられる。農作物の生長条件のうち、人間に左右されるのはごく少ない一部分しかない。人間の労働作用の働きが主役を担うようになるのは、労働力の投入不足が深刻な場合でしかない。長期的な土地投入を重んじる中国の経済学者の杜潤生と林毅夫は、特定のある時期の食糧生産量の急増を、経済制度の変遷と村民のインセンティブ構造と関連づけたが、真の決め手としての資源投入という要素を軽視した。そのため、杜潤生と林毅夫は、農家が自己利益に関連するインセンティブを受け、営農労働投入を自発的に増加して農業生産のすべての問題を解決する、ということを望んでいた<sup>111</sup>。杜潤生は、「長期的投入がされていなければ、中国農業は世界貿易体系では競争力が欠けているに違いない。ほとんどすべての中国農産

<sup>108</sup> 田原史起『日本視野中的中国農村精英：関係、団結、三農政治』済南：山東人民出版社、2012年版、第222-223頁。

<sup>109</sup> このプロジェクトでは、まず農家の移転先を高層住宅化することで、住宅建設に必要な土地面積を旧来よりかなり小さくする。そのうえで生み出された余剰地を工業用地に転用することで、旧来の農地面積を維持しつつ新たに工業用地も生み出すことができるという仕組みなのである。地方政府は、余剰地から生み出される借地料や誘致企業からの税収入などによって、新農村建設にかかる費用を含めた財政問題を解決できるだけでなく、さらに新たに利益を見込むことができるようになるのである。閻美芳「新農村建設の土地権交換による農民主体の住居移転—山東省萊蕪市X村の取り組みを事例として—」（『日中社会学研究』2017年第25号）、小林一穂「中国農村における集住化」（小林一穂ほか編『中国農村の集住化』御茶の水書房、第30-45頁）を参照。

<sup>110</sup> 農業用地の「占補平衡」は、『土地管理法』に定められた国家が実施する耕地占用補填制度である。許可された非農業建設プロジェクトが耕地を占用する必要がある場合に、占用する面積を他の耕地によって補填すべきである。

<sup>111</sup> 老田「政府主導的「資源配置転移」与「杜潤生—林毅夫仮説」」黄宗智主編『中国農村研究』第五輯、福州：福建教育出版社2007年。

物との市場上の競争力が備えている国家は、土地調整を一度もしない。それらの国家の農民は、長期的で私有権に保障される土地権利を持っている。農民が土地権利に疑念を抱いていない限り、土地に長期的に投資することは可能であった<sup>112</sup>と主張した。実は、杜潤生が人民公社期でみられる過密化営農の限界報酬通減現象を無視し、中国農村土地への実質的投入量と農業生産量の比例関係を考慮せず、中国農業の国際的競争力を農民の長期的土地投入と短絡的につなげた。そのため、土地投入の長期化が食糧生産量の増加に直接的に影響を与える「神話」が作り出された。杜潤生は国家農業委員会副主任、中共中央書記処農村政策研究室主任、國務院農村發展研究中心主任を歴任したので、彼の考え方は戸別生産請負制の中国農村においての本格的実行、農村土地制度の「物権化」の方針決定に重要な役割を果たした。

また、営農者の確保は、食糧安定多収穫の確保という国家目標の実践の面での重要な一環である。大量の若者村民が出稼ぎに行くにつれて、「誰は営農の担い手になるか」という問題が、益々中国のマスコミの話題として注目を集めている。一方で、その問題を「偽問題」とする主張もあるのだ。なぜなら、将来の20-30年間に、中国都市においては大部分の出稼ぎ労働者が安定かつ賃金が高い就職機会をもらえることはできないと予想されているからである。出稼ぎ労働者の都市定住に対して、国家はまだ十分な教育資源、福祉資源を整備していないことも原因の一つとして考えられている。そのため、若年層の出稼ぎ労働者はしばらく帰農に望まないにもかかわらず、十分な資金を蓄積できなければ、中年者または高齢者でも、やはり帰農しなければならない。世帯あたりの請負地は平均的に10ムーに過ぎない場合は、必要な農業技術を利用して、中老年夫婦が独自に農作業に従事することは可能である<sup>113</sup>。ところが、国家は「営農担い手の不在」という問題を懸念するあまり、請負地を活用しようとする政策、例えば、土地経営権移転を提唱し、商業資本を農村に導入して経営の大規模化を図るといった提案を続々と打ち出した。

以上の三つの方面の目標達成は、いずれも土地財産権の明瞭化、つまり「財産権確定運動」に関係している。耕地面積を確保するために、村民の請負地と宅地をめぐって土地の置き換えを行うことが必要とされてきた。土地投入の長期化を確保するために、土地請負者と単位片の土地との対応関係を長期的に維持することや営農者確保のための土地使用権の移転も必要となった。「財産権確定」作業はそれらのことが実施される前にする必要があるのである準備作業である。

耕地面積、土地投入の長期化、営農者を確保する、という三つの目標は「偽命題」の指導の下に設けられたものである。しかし、事実上に食糧安定多収穫と直接的な因果関係がある目標は、干ばつや洪水に対応できるシステムの設定のみである。食糧生産の本場とする華北、華南と長江中下流地域は季節風の影響を顕著に受ける地域なので、年間降水量の分布は不均等である。そのため、洪水と旱魃はいつも食糧安定多収穫に悪影響を与える二大問題が生み出される。日照りにあっても洪水にあってもよい収穫が得られる上で、農田水利体系の完備は不可欠である。特に水路網が縦横に走っていて、湖が多く散在している長江中下流地域と華南の稲作地域に、「旱魃の場合は引水できるのに対し、洪水の場合は排水できる」（旱能澆、澇能排）ということは農田水利体系建設の基本目標となった。

#### 四、経済格差の制御

社会主義のイデオロギーを踏まえ、共産党の支配下にある中国は国家目標を経済格差の

<sup>112</sup> 杜潤生『杜潤生自述——中国農村体制変革重大決策紀実』北京：人民出版社、2005年、第286頁。

<sup>113</sup> 賀雪峰「担心没人種田是杞人憂天」『環球時報』、2014年4月15日。

解消を目指す平等主義に基づいて設定されるべきだと規定した。中共が革命時期に政治的正当性を得られる一つの要素は、階級闘争を手段として搾取階級を消滅し、社会における富を再分配する、ということである。農村地域の経済格差を縮小してそれをついに解消することを目指す土地改革の政策目標を掲げた。

人民公社時代に、労働者と農民、都市と農村、肉体労働と精神労働の間にある差別をそれぞれ縮小することは、経済格差の解消という国家目標より下位にある三つの具体的な目標となっていた。人民公社の設立と強化の中で、若者は農村発展の見通しに希望を抱いて、一生を農村地域の発展に捧げることを願い、農村建設の先導者となった<sup>114</sup>。

人民公社時代に、狭隘なセクト主義、利己主義が全面的に消滅されたといえるわけではなかった、と同時に、生産隊の間に大きな差が生じて来る。にもかかわらず、当時の政策決定者は、生産隊間の差を完全になくすために、高度な生産力の発展に伴って、「公社三級集団所有制→公社単一集団所有制→全民所有制」という発展過程を完成しなければならない、と考え始めた。以上の事例からみれば、いずれにしても、国家の全体的目標は、やはり経済格差の解消を狙っている。

人民公社が解体したとしても、経済格差を解消する国家目標は放棄されていなかった。1985年、鄧小平は全国科技工作会議で、「社会主義の目的は全国人民の共同富裕を実現することである。両極に分化するわけではない。もし打ち出された政策は社会を両極に分化させるなら、我らは失敗する。もし新しい資産階級が造成されたら、我らは邪道をたどったわけである」<sup>115</sup>と指摘した。また、1992年に中国南方の諸都市を視察した鄧小平が「社会主義の本質は生産力を解放し、それを発展させ、搾取と社会の両極に分化することを消滅し、ついに共同富裕を実現する、ということである」<sup>116</sup>と語った。

2005年10月、『中共中央關於制定国民經濟和社会發展第十一個五年規画的建議』（国民經濟と社会發展の第十一次五か年計画の制定に関する中共中央の提議）の提案によると、「第十一次五か年計画」は低収入層の収入水準の向上に取り組んで、次第に中等収入層の人口数を増加させ、富裕層に対する効果的な調節を通じて、個人的収入分配秩序を規制化し、地域間または社会階層間の収入分配の格差拡大を緩めるように努めるべきである。

要するに、社会主義のイデオロギーの下で、中国社会の経済格差は事実上に拡大したのか、縮小したのか、という問題をしばらくさておき、中共は革命時期から人民共和国を建国して以来のいずれの段階においても、国家目標として貧富の格差の解消が掲げられていたことは間違いない。

### 第三節 国家の目標制御メカニズム

社会目標を国家目標の方向に誘導する任務を地方社会の行政主体に割り当てるために、国家目標任務の細分化と指標化、上級機関に責任を負う目標責任管理、目標達成をめぐる競争激励システムなどの国家の目標制御システムは機能している。以下は国家の目標制御システムを考察してみよう。

#### 一、国家目標任務の細分化と指標化

<sup>114</sup> 福島裕『人民公社』勁草書房、1967年、第268-280頁。

<sup>115</sup> 鄧小平「改革科技体制是為了解放生産力——鄧小平在全国科技工作會議上的講話」『体育科学』、1985年第2号。

<sup>116</sup> 鄧小平「在武昌、深圳、珠海、上海等地的談話要点」『鄧小平文選 第3卷』1992年、第372-373頁。



「上下分治」<sup>117</sup>を特徴とする中国官僚体制の中で、「カスケード式行政請負制」（行政逐級発包制）とは国家目標任務を省―市（県）―鎮（郷）という行政レベルのルートによって上から下に伝達する安定した制度である。この制度によると、上級行政機関は定められた経済発展と政治的任務に関する各目標任務（例えば、税収、就職、治安、宣伝）を、県から郷鎮を経て村落に、行政レベルごとに「請負制」という形で下のレベルの行政機関に伝える。最後に、この目標任務は村レベルの行政組織によって一人ひとりの村民に具体化されるようになる。

国家の目標任務は常に方向を確認するマクロな説明にすぎない。そのため、国家目標が上級の党・政府機関から下級にある地方行政主体に伝わるのは、まさに行政の全体的目標が次第に細分化されたり具体化されたりする過程である。結果として、マニュアル化されて数値化された指標体系が形成される。

筆者のフィールドのM鎮を例に挙げてみると、国家目標は特定項目作業、通常作業、減点（マイナス）と付加点が適用される作業という三つの部分からなっているように細分化された。基本点数は100点で設置された。その中で、特定項目作業と通常作業はそれぞれ50点で設置され、基本点数は目標難易度係数に結び付けられて計算することになった。減点と付加点が適用される作業は、環境保護、違法建設管理、水利施設整備、最低生活保障資源の配分などを含めている。毎年のはじめ、沙洋県考核弁公室は検定作業に関する各責任部署を調整し、検定対象としての関連行政主体に統一的に検定細目を設定し、作成した文書のとおりを実施する。検定作業に関する各責任部署は常に監督検査を展開して各鎮の作業実施状況を把握し、合併された帳簿を作成する。これらは指標検定の重要な拠り所とされる。

以下はM鎮の通常作業検定細目と点数設置状況に関するリストから抜粋したものである。それによって、国家目標の細分化と指標化はより具体的でビジュアルなイメージで説明できるようになる。

表5-1 2015年度M鎮通常作業検定細目と点数設置<sup>118</sup>

番号	検定項目	検定点数	検定作業に関する各責任部署
5	応急管理作業	2	県政府応急弁公室
7	法律による行政作業	1	県政府法弁公室
18	貧困家庭援助作業	2	県農業弁公室
30	国土資源管理作業	7	県国土資源局
31	交通作業	3	県交通局
35	水利作業	3	県水利局

M鎮の『管理検定減点指針』は、以上の一つ一つの検定項目をさらに細分化した。以下は応急管理作業の例を挙げてみよう。

群衆が報告した事項について、責任の転嫁、責任回避、受理拒否、対応遅延などが、監督点検を通して発覚されたら、項目ごとに0.05点を減点することになる。処理または返答の水準が低く、群衆に「満足していない」と評価される場合、項目ごとに0.05点を減

<sup>117</sup> 中国ガバナンス体制の基本的特徴は「官僚を治める権力」（治官権）と「民衆を治める権力」（治民権）が分別に設置され、「上下分治のガバナンス体制」を形成することである。中央政府は主に官僚に対する選抜権・監督権・賞罰権を握るに対して、地方政府は各地域の民衆を管理する権力を握る。詳細は、曹正漢「中国上下分治的治理体制及其穩定機制」（『社会学研究』2011年1月）を参照。

<sup>118</sup> 沙洋県M鎮党政総合弁公室『2015年度目標管理考核内容彙編』2015年3月。

点することになる。粉飾・欺瞞、評価記録の改ざんなどの場合、項目ごとに0.1点を減点することになる。消極的な対応あるいは不誠実な対応のため、群衆が引き続き県レベルの信訪局または上級関連機関に報告する場合、項目ごとに0.05点を減点することになる<sup>119</sup>。

そのほか、沙洋県のM鎮の村幹部を管理する面でも相応する評定指標が定められた。

村幹部実績の評定措置が適切で、顕著な効果があると評価された場合、0.05－0.15点をプラスすることになる。実績評定管理不足、報酬と業績との連動制度の不整備のため、報酬支給停止、再評定と命じられた場合、0.1点を減点することになる。村幹部の全日制・専任的管理方式を積極的に探り、村幹部の坐班制度（定められた時間どおりに出勤して勤務する制度）を有効に実施し、窓口業務の効果が顕著であると判定された場合、0.05－0.2点をプラスすることになる。厳格に村幹部交替当番制度を実施した場合、0.05－0.15点をプラスすることになる。村幹部交替当番制度の実施が不適當で、県レベルおよびそれ以上の監督点検部門に通報された場合、0.05－0.1点を減点することになる<sup>120</sup>。

このこと分かるように、評定項目は基本的に国家目標の達成をめぐって設定され、国家目標をもう一步細分化させて指標化させるものである。それらの指標は懲罰的なものもあれば、奨励的なものもある。国家がガバナンス方式の規範化を強化する意図も現れている。M鎮の目標評定項目は79項目ほど多く定められ、合計点数は100点と設置された。末端行政レベルになればなるほど、最小点数が0.05点の少ない点数を配分された。それは、国家目標の細分化の深さを明らかに現している。

## 二、上級機関に責任を負う目標責任管理

単に行政レベルが低くなるにつれて細分化され指標化された国家目標の達成を目指す任務があるからといって、これらが地方行政作業の中でちゃんと実施されるという保証はない。したがって、地方社会の行政目標と国家目標との同調性を保つために、カリスマ的権威の果たす役割が必要となる。つまり、国家目標制御能力は、革命期の理想から幾度もの経済奇跡を生み出したカリスマ権威に由来する。カリスマ的権威はボトムアップ型の権力授与に依拠しているものではない。大衆はただカリスマ的権威を服従している追随者にすぎない。逆に、カリスマ的権威の下にある行政主体の権力は、ほとんどトップダウン型の権力授与という代理構造に組み込まれている。その権威の特質、および行政正当性の抛り所によって、国家目標達成を目指す任務は、上級機関に向かって責任を負う目標責任管理メカニズムを通して遂行され、地方社会の行政目標と国家目標との同調性を保証することができるのである。

マクロな視野で中国歴史をみると、帝政時代に、官僚体制の官僚陣は皇権意志に服従し、皇帝の代わりに各地の政権を握った。皇帝は絶対的権力を持って官僚の政策決定と昇進に決定的な影響を及ぼす。そのため、「上級機関に向かって責任を負う制度」（向上負責制）が現れるようになる。膨大な帝国官僚体制の各レベルでの権威的上下関係の中で、上級官僚は下級官僚の行政事務にその都度干涉・介入・評判をする独断的権力を持っている。したがって、中国の官僚組織はヴェーバーが定義した規則どおりに事を処理する官僚組織と違って、官僚の表われとして、賞罰、任命、昇進が主として上級官僚の個人的判断に決め

<sup>119</sup> 沙洋県目標管理考核委員会弁公室『2015年度郷鎮街道目標管理考核加扣分弁法』2015年3月。

<sup>120</sup> 同上。

られるのである。上級機関に向かって責任を負う組織の枠内で、中核的任務とされたのは上級機関から受けた任務を高効率的に遂行することであった。そのため、中核的任務を中心として作った組織構成と業務作業のアプローチは、下意上達の機能と乖離していた。なぜなら、もしこの組織が下意上達という機能を兼ね備えているなら、任務を遂行する途中で大衆の様々な意志が交錯し、即行動の決断力は弱体化される可能性があるからである<sup>121</sup>。

それと同様に、現代中国では、「又紅又專」（思想面でも社会主義的自覚に優れ、業務の面でも専門技術に精通し優れている）という中央政府が長年、用いてきた人事管理原則がある。組織構成からみれば、党務に務める幹部は「紅」（社会主義的な考え方を身に着けた）を、政府部門は「專」（専門的技術を身に着けた）を重んじるものである。そこで党の幹部は専門的技術能力を備える必要がない。その役割は日常的事務を処理することではなく、上から下に伝えられる動員命令を執行することなので、政治的忠誠は極めて重要である。同じ部門で、「党」と「政」は併置されたルートに沿って行われ、それぞれの機能を果たしているが、「以紅統專」（「紅」を以て「專」を統制する）はそれを前提にしようとしている。「又紅又專」は、実際、中国歴史上の「向上負責制」の現代政治における新しいレッテルとなった<sup>122</sup>。

「向上負責制」は、主に行政主体間で調印された「責任状」または「責任書」、および上から下に伝えられた指標任務が遂行されなかった場合に受けた「一票否決」（社会安定を乱す事例は一例が発生したら、幹部は他の方面でいかに優れたとしても、最低限の行政評価と最低限の手当しかもらえないようになる）などの懲罰措置で具体的に現れた。こうした「圧力型」の懲罰措置の存在は、県レベルと郷鎮レベルの間で行われる経済的請負制を「政治的請負制」に転化させ、県党委（県政府）－郷鎮党委（政府）－村党支書（村長）の「連帯責任制度」が実質的に形成し、郷鎮党政組織の運営を幾重もの圧力の下に置いた。「圧力型体制」という理論は、「（下位）政府間で調印した責任状の下で、郷鎮政府は余儀なく上級からの高圧指標を受ける」<sup>123</sup>という郷鎮政府の運営特徴と現状に対する理論的記述であり、「向上負責制」が生み出した結果の一つと理解してもかまわない。要するに、上級機関に向かって責任を負う目標責任管理が際立たせるのは地方社会の行政目標を国家目標との同調状態に達成させる受動的な側面である。

### 三、目標達成をめぐる競争激励メカニズム

上級機関に向かって責任を負う目標責任管理が強調しているのは「責任」という側面である。各行政主体は「責任」に強制されて国家が下に伝える指標任務を受動的に遂行する。ところが、国家の目標を制御する実践の中で、「責任」はただ行政主体が「生存倫理」に基づいて現れる「ベースライン的な考え方（底線思維）」（最低限必要な責任）を反映するにすぎない。ベースライン的な考え方に加えて、郷鎮政府役人または下級官僚は昇進競争をインセンティブとして、自主的に指標を高めることを要請した。言い換えれば、行政レベルが低いほど指標任務が高まるという現象は、下級行政組織の昇進機会を求める一部の役人が指標を自主的に高める結果を変える可能性もある<sup>124</sup>。複数レベルの行政組織でも同じ

<sup>121</sup> 周雪光「国家治理邏輯与中国官僚体制：一個韋伯理論視角」『開放時代』、2013年第3期。

<sup>122</sup> 周雪光「運動型治理機制：中国国家治理的制度邏輯再思考」『開放時代』、2012年第9期。

<sup>123</sup> 栄敬本、崔之元など『從圧力型体制向民主合作制的轉變：県郷兩級政治体制改革』北京：中央編訳出版社、1998年。

<sup>124</sup> Li Xing, Chong Liu, Xi Weng, and Li-An Zhou, "Political Competition at a Multilayer Hierarchy: Evidence from China." In *The Chinese Economy: A New Transition*, IEA Conference Volume No. 150-IV, edited by Masahiko Aoki and Jinglian Wu. Basing Stroke: Palgrave Macmillan, 2012.

枠組みに属する（多級同構性）中国の行政体制の下において、省レベル行政役人に対する昇進激励はレベルごとに、市・県、郷・鎮ないし行政村の行政的激励に転化することができるのである。

国家目標の指標化は、行政実績の評定に前提条件を供した。各行政主体の行政役人の昇進競争は目標達成度を判断する行政実績評定をめぐって繰り広げられる。そのような昇進競争は「昇進選手権大会」（晉昇錦標賽）と呼ばれる。「昇進選手権大会」という形はいずれの政治体制でも効力を発揮する、というわけではない。中国が備えている政治的、経済的条件は、「昇進選手権大会」を利用することに相応しい環境を作り出した。第一に、中国は中央集権の国家であり、中央または上級政府は下級政府役人を任命する権力を握っている。つまり、中央政府または上級政府は集中している人事権を握っているわけである。次に、省と省の間、および市、区、県、郷鎮の間で、作業している内容は似通っているため、互いに実績を比較しやすい。第三に、評定される指標と「選手権大会」に参加する「選手」の努力とは密接につながっているため、選手としての行政主体は最終評定実績を制御し影響することができる。第四に、地域間の行政主体が私的契約を結んで互いに激しい競争が繰り広げられている。昇進することと昇進しないことの間には、巨大な利益差がある。それは行政権力と地位の重大な差異だけでなく、比べものにならない政治的前途の面でも現れる。昇進しないなら、加齢のため、職業発展の機会を人生で二度と得ることができないおそれがある。それに対して、昇進するのは将来のさらに昇進することにつながっているのである<sup>125</sup>。

「昇進選手権大会」が激励メカニズムとして特徴づけられるのは「選手の試合結果の絶対的スコアだけでなく、相対的ランキングで最終の勝負を決める」ということなのである。相対的ランキングという基準によって比べる作業を実施するのは容易である。各選手は試合に勝ちを取るために、争い合って努力して他人より上位にあるランキングを取ろうとする。それはまさに昇進選手権大会の激励機能といえる<sup>126</sup>。組織の内部において、試合の優勝者をさらに高位にある職位に昇進させるのは、競争の主催者としての上級政府にとっては、業務効率化につながると同時に、選手どうしの間における効果的な事前承諾という性質もある<sup>127</sup>。つまり、このように役人の出世コースを利用した競争激励メカニズムは、各行政主体が地方社会の行政目標を積極的に誘導し、指標化された国家目標に達成させる側面を現しているといえよう。

<sup>125</sup> 中国行政官僚の選抜は、必ず官僚が所属する政府部門のレベルまたは該当官僚の職歴・編制身分を前提とするものである。詳細は、周黎安「中国地方官員の晉昇錦標賽模式研究」（『経済研究』2007年第7期）を参照。

<sup>126</sup> Lazear, Edward and Sherwin Rosen, “Rank-Ordered Tournaments as Optimal Labor Contracts”, *Journal of Political Economy* 89, 1981, pp. 841-864.

<sup>127</sup> Malcomson, James, “Work Incentives, Hierarchy, and Internal Labor Markets”, *Journal of Political Economy* 92, 1984, pp. 486-507.

### 第三章 農業税費の徴収：順調から難航へ

1990年代末、これまで順調に進められた農業税費の徴収が難航するようになった。農業税費の徴収は「中心業務」と見做されたが、どうしてこうした状態が発生したのか？本章は、農業税費の徴収が「中心業務」になる歴史の経緯を考察したうえで、M鎮稲村の現場を通して、当該事務の遂行難易度を定める要因を迫る。

#### 第一節 「中心業務」となった農業税費の徴収

農業税費の徴収方式の変遷について整理してみると、人民公社が解体した時点から1985年にかけて、稲村の村民小組は税費徴収のうえでは高い調達能力を持っていた。なぜなら、世帯を単位に食糧を集団経済組織に販売して得た収入は、村民小組を単位として再分配するからである。そのような税費徴収方式は「戸売組結」と呼ばれる。当時、人民公社の「三級所有、隊為基礎」（公社・大隊・生産隊という三級で所有し、生産隊を基礎とする）体制の影響力が残っていたため、村民小組は一つの独立採算単位となった。農家は食糧供給センター（糧站）に食糧を販売してから、その場で収入をもらうわけではなかった。その代わりに、食糧供給センターは農家から買い取った食糧の対価を直接に村民小組の会計に給付する。さらに、該当村民小組の会計は村に上納すべき税費、村民小組におけるインフラ整備の資金拠出のための「共同生産費」を控除して、余剰資金を農家に再分配することとなっていた。

1985年に、人民公社時期の生産小隊に当たる村民小組の公的財産の処分に伴い、村民小組の会計は撤廃された。それ以降、村民小組は独立採算単位ではなくなった。農家は食糧供給センターに食糧を販売すると、その場で「白紙手形」しかもらえなかった。そして、農家が販売した食糧の対価は食糧供給センターによって集団的経済組織としての村に給付され、さらに、村はもらった食糧の対価から集団的経済組織の運営支出に基づき税費を控除して、剰余部分を農家に再分配することとなっていた。つまり、村は集団的経済組織として、郷鎮行政組織に先立って農業税費の再分配を実施する。そのような税費徴収方式は「戸売村結」と呼ばれる。当時のM鎮は郷鎮企業が好景気であったので、財政の面においては農業税費より郷鎮企業に対する依存度が高かったのである。だからこそ、「三提五統」<sup>128</sup>の徴収量は多くなかった。また、農民からの税費徴収もさほどの困難にあったことはなかった。

農業税費の徴収方式の変遷というより、むしろ中央―地方の財政関係の変遷と地方政府に対する国家目標の押し付けは農業税費の徴収が「中心業務」に移行することに影響を及ぼした。

1983年10月12日、中国共産党中央委員会、国務院は『關於実行政社分開、建立郷政府的通知』（政治権力組織と集団経済組織の分離を実施し、郷政府を設立することに関する通知、以下『通知』と略称）を打ち出した。『通知』は、郷の管轄区域を旧来の人民公社の範囲と一致すると規定し、各地方政府が上級行政機関の意志に従って段階分けに農村の「政社分開」（政治権力組織と集団経済組織の分離）をうまく推し進め、1984年の年末までに郷政府設立の手続きを基本的に完了することを要請した。この『通知』の伝達は、「政社合一」（政治権力組織と集団経済組織の一体化）を原則とする人民公社体制から「郷政村治」（郷鎮政権と郷村自治の結合）モデルをはじめとするポスト人民公社体制への移行の始まりを意味する。

<sup>128</sup> 農家から村レベルの行政組織が徴収する3種の内部留保金（提留）と郷鎮政府が徴収する5種の計画準備金（統籌）を組み合わせ、<sup>128</sup>「三提五統」と名付けられる。

「郷政村治」の理想像はなにかということ、郷鎮政府は行政体系の末端組織と位置づけられ、所轄する郷鎮に対して上級行政機関から受け取った行政管理権力を実施するものの、民間社会に委託する事務処理については干渉しない。郷鎮の下位にある行政村ごとに、村民委員会が村民自治組織として設置され、民間社会に関連する事務に対して、郷鎮政府に代わり自治権を実行する。

郷鎮政府が独立した行政機関として官僚体系の「条塊関係」<sup>129</sup>に組み込まれるのは、その財政面であれ行政面であれ、郷鎮政府が上級機関の意志の受け皿に過ぎないことを意味する<sup>130</sup>。1980年代半ばから、新設したM鎮は、民政、文書、司法、武装、計画出産などM鎮政府が管理できる作業部門を設置した。と同時に、財政、農業税、文教、公安派出所などの機構は、上級（沙洋県）の専門業務部門の派遣機構としてM鎮政府に設置した。それらの派遣機構は「七站八所」と呼ばれ、表面的に沙洋県人民政府の専門業務部門とM鎮人民政府の「二重指導」を受けるといっても、行政業務、人事異動、給与体系、機構の新設・撤廃などの面からみれば、実はたんに沙洋県人民政府の専門業務部門の支配下にあるのである。集団主義を重視する人民公社時代から受け継いだ民営教育機構、農村の互助共済医療制度の実施機構なども、沙洋県人民政府の指導を受ける専門業務部門となった。人民公社時代に農業に従事しつつ医療事業にも従事する農村の「赤脚医生」（はだしの医者）が専門的な研修を経て県レベル以上の公立病院に配置された。また、農村における元の民営学校の教師が遅れまいと先を争って受験し、「事業編」（政府系事業組織の編制）に転入しようとする風景が見られる。

1984年に、山東省萊蕪県政府は行政機関の権力を制限するため、省政府と中央編制弁公室の支持の下、郷鎮レベルに設置された農業関連機構の管理権を一括して郷鎮政府に譲った。また、農業関連機構の事業経費も当時の県政府が規定した割当金を参照して郷鎮政府に支給された。それ以降、当該事業経費は年を追って削減され、それと同時に、郷鎮政府の請け負った財政目標の最低ラインが引き上げられた。1988年、中央政府は萊蕪県のやり方を手本として全国に普及させた。中央編制弁公室、国家体制改革委員会、財政部、農業部、林業部、水利部、人事部は連署した公文書を下級行政機関に発送した。その公文書は、郷鎮に設置した農技站、農機站、水利站、牧畜獸医站、農經站などの農業生産サービス機構においての人事管理権と財産管理権を郷鎮政府に委譲し、「塊塊」が主導する指導体制を実行すると規定した。

一連の官僚制化、専門化を目指す改革の結果、M鎮政府の行政運営のための財政支出が増加した。財政支出の増加から生じた財政負担に応じるために、M鎮政府が何よりも先に実施した方策は企業を誘致することである。1980年代、中国市場は売手市場であった。M鎮の郷鎮企業が生産した製品の品質は劣ったとしても、国有企業の生産品より安価であったため、かなりの郷村企業が大量に資金を儲けた。そのため、M鎮政府は政策・資金・土地などの面から郷鎮企業を強力に支持した。なぜなら、郷鎮企業および民営企業に対する経済的な支持が多いほど、また、それらの企業の発展が早いほど、該当鎮の経済発展は早くなり、M鎮政府の財政収入の成長率も更に向上できるからである。裏返してみると、もしM鎮政府の支持を欠いたら、郷鎮企業の発展には制度利用と資金調達

<sup>129</sup> 「条条」というのは中央級行政機関ないし事業単位の異なる階層の地方政府に垂直的に設置した縦割りの分支機構を指す。省から県級までの地方政府も同一構造。「塊塊」というのは地方政府によって統轄、管理される部門と機構を指す。「条条関係」は「条条」部門と「塊塊」部門間に存在する可能性がある各種関係の総称である。座間紘一『市場経済への移行過程における中国地方行政財政の変化』（ポスト冷戦研究会2010年）を参照。

<sup>130</sup> 真水康樹「郷鎮政治の現状に関する一考察—郷鎮首長選挙を題材として—」（『法政理論』2001年第33巻第4号）を参照。

で多くの困難に直面するに違いない<sup>131</sup>。郷鎮企業が高度成長を遂げた 1980 年代に、郷鎮や小城鎮の発展を通して村民の「離土不離郷」<sup>132</sup>という生計形態が成り立つ限りで、村民の地元での農外就労が可能になり、村民がそれによってお金を儲けることができる、という発想は、当時の学术界と政策部門が共通して持っていた。

1985 年から 1987 年にかけて「劃分税種、核定收支、分級包干」<sup>133</sup>という形で展開された財政制度改革を経て、中央—地方財政関係の全体的動向はやはり分権の方向に向かっていったと言える。1988 年から 1993 年にかけてすすめられた「包干」方式（「一括請負方式」）の財政制度改革も、やはり財政収支に対する中央と地方との役割分担に目を向けたのである。すなわち、上層機関に上納すべき定額を請け負い、定額を越える部分を一定の比率に基づいて地方レベルに留保する、ということである。そこで中央政府の予算収入は県・鎮政府の財政収入の増加に伴って増えるわけではないのである。にもかかわらず、上層機関は一方的に地方政府の上納定額を変動する裁量権をにぎった。1980 年代、地方政府の上納定額は少なくとも 3 回上方修正されたことがある。とはいえ、地方政府の財政状況に応じて地方レベルに留保する比率を上方修正したこともある。郷鎮企業は県・鎮政府に管轄されるので、郷鎮企業の税収はほとんど県・鎮政府の財政収入となった。税務機関も県・鎮政府に管轄されるので、県・鎮政府は郷鎮企業から徴収する税引前利益と隠ぺいの収入額を決めることができる。往々にしてみられるのは、県・鎮政府が郷鎮企業の利潤隠し、意図的な減税などの手段によって企業利益を郷鎮企業に留保することである。県・鎮政府のために支出する経費を郷鎮企業のコストに算入して、企業利潤と上納すべき税金を低減する手段も取られることがあった。したがって、郷鎮企業のおかげで、県・鎮政府は上層機関の財政を集中すぎることを制限した。

90 年代に入ると、中央—地方の財政関係については、「かまどを分けて飯を食う（分灶吃飯）」、すなわち中央と地方の収支が分けられ、各レベルの行政機関が各自に責任を負うという特徴が著しくなった。中央の収入額が予算収入総額に占める割合は 1980 年代半ばの 50% を超過するレベルから 2 割強へと推移した。中央財政の「放権讓利」（過度に集中する権限の分散化をはかり、財源の一部を行政体系の末端に分配すること）という政策は中国政府の経済調節統制と行政管理の機能が大幅に低下させた。1993 年に、財政収入が国内総生産を占める割合は 1979 年の 28.4% から 12.6% にまで下がった。一方、中央財政収入が財政総収入で占めた割合は 1979 年の 46.8% から 31.6% にまで下がった。中央財政は地方財政からの収入上納に頼んでこそバランスを保つことができる。そのほか、中央政府は 80 年代に「エネルギー交通基金」と「予算調節基金」の設立を通して地方政府から借金をした。

地方政府の財政権を制限するとともに、国家のマクロ的経済調節統制能力を伸ばし、アンバランスの状態が続いていた中央と地方の財政比重を改善するため、1994 年に「分税制」<sup>134</sup>が実施された。分税制改革によって、税目は中央税、地方税、共有税という三種類に分けられ、従来、県・鎮収入に属する部分の企業税収入は中央収入に再編された。すると、財政権が上級政府へ集中し、県・鎮財政は窮地に追い込まれた。「中央財政は喜びに

<sup>131</sup> 賀雪峰、王習明「論消極行政——兼論減輕農民負擔的治本之策」『浙江学刊』、2002 年第 6 期。

<sup>132</sup> 農民は耕地から離れて非農業生産に従事するが、依然として農村において生活圏を展開する、つまり、離農したが離村しない、という状態である。この政策には農民の都市定住を避ける意味もある。

<sup>133</sup> 「劃分税種、核定收支、分級包干」とは、税種を中央と地方とに分け、中央と地方の財政収支をそれぞれ算定し、その枠をそれぞれ請け負う方法である。1984 年までに、国税と地方税が導入された。

<sup>134</sup> 分税制によって、中国の財政制度に税制度が明快に取り入れられ、租税が国税・地方税・中央と地方の共有税に分類された。国税および中央と地方の共有税は国税局が管理するのに対して、地方税は地方税局が管理する。分税制が実施されてから、支出のうえでの中央と地方の役割分担がはじめて税収額によって割り当てられるようになった。

あふれ、省・市財政はどうかしぶしぶ、県財政はやりくりし、郷鎮財政は声を張り上げて泣きわめく」（中央財政喜気洋洋、省市財政勉強勉強、県級財政拆東牆補西牆、郷鎮財政哭爹喊娘）という俗語が民間社会で流行し、県・鎮地方政府の財政赤字が膨らみ続ける現状を現している<sup>135</sup>。

それ以降、農業税は本格的に県・鎮政府の財政収入の一部と規定された。M 鎮が所在する沙洋県においても、農業税は「分税制」が規定した通りに、県・鎮政府の収入となった。その時期、郷鎮政府の財政収入はだまかに以下のように三つの類型に分けられた<sup>136</sup>。

① 予算収入。税収収入、『中華人民共和国予算法』に規定される上納すべき国有資産の収益および特定の領域から得られる専項収入から成っている。

② 予算外収入。主に郷鎮政府が受け取る「郷統籌」を指す。比較的固定している項目には、教育付加費、出産制限費、優遇救済金、養老年金、民兵訓練費、新聞雑誌購読料などがある。それに対して、固定していない（設置されたかどうかは郷鎮によって異なる）項目には、ラジオ・テレビ修理費、会計指導費、公的事業建設費、映画放送料などがある。一般的に、それらの費用は管轄区域に在住している村民の人口数に基づいて割り当てられ、徴収することである。

③ 非予算収入。つまり、財政管理体制に組み込まれない財政収入である。非予算収入は公式的な財政項目ではないため、それに関する徴収機関・手続き・範囲を規定する法律は未整備である。なので、非予算収入は、各種の名目による共同出資<sup>137</sup>、割当、手数料徴収（林業、企業、および証書発行に関する手数料）、罰金<sup>138</sup>、県政府関連部門に要請する補助金<sup>139</sup>、売掛金などからもらえ、郷鎮政府の運営が必要とする経費の不足を補填することに活用することができるのである。

それに対して、郷鎮財政支出は主に以下の二方面から構成されている<sup>140</sup>。

① 予算内の人件費。賃金、福祉制度、機構運営のために設けられた経費が含まれる。

② 予算外の日常的機構運営経費。政府各部門の勤務支出、交通費、招待費、車両購入と事務用ビル建設をはじめとする施設整備関連の費用、公的事業関連の費用などが含まれる。

「分税制」改革は大まかにいうと、各行政レベルが保有する「財政権」を分割した。とはいえ、各行政レベルの行政機関の「職権」はまだ明確に制度化されて定着したとはいえなかった。その結果実際には、「分税制」改革は、税収資源をボトムアップで集中した一

<sup>135</sup> 周飛舟「分税制十年：制度及其影響」『中国社会科学』、2006年第6期。

<sup>136</sup> 周飛舟、趙陽「剖析農村公共財政：郷鎮財政的困境和成因——对中西部地区郷鎮財政的案例研究」（『中国農村觀察』2003年第4期）を参照。王賓、趙陽は「非予算収入」の構成を「郷鎮企業が上納する利潤と管理費」「政府部門が取るサービス料」「名目が多い共同出資と募金など費用を徴収する項目」という三つの部分に分類した。王賓、趙陽「農業税費改革对中西部郷鎮財力影響的实证研究——基于4省8県抽样調查数据的分析」（『管理世界』2006年第11期）を参照。

<sup>137</sup> 共同出資とは、政府または行政組織が管轄区域内に在住している村民に対する固定しない資金徴収である。共同出資を呼び掛ける組織者は主に県・鎮政府と村民委員会である。共同出資の主要名目は道路建設、水利施設整備、造林である。「以資代勞」と呼ばれる、勤勞奉仕をする代わりにお金を支払う方式は、共同出資の主な仕方である。

<sup>138</sup> 罰金の一部分は各レベルの財政収入に当てられ、行政部門の増収手段となる。法の執行部門が罰金を任務として下級機関に伝達するのはその一表現である。郷村幹部の完成すべき任務が指定した期間内に完成しない場合、罰金はリスク金と保証金などの形で郷村幹部に上納される。罰金の名目は以下の通り。①政府が指定したある活動に参加しないこと、②政府の指令にしたがってある農作物の作付面積に達成していないこと、③結婚したが結婚証書を受領していないこと、④出産制限政策を違反すること、⑤徴兵身体検査の不参加、⑥審査して指示を得ないままに樹木の伐採、または、審査して指示を得た量を超える伐採量、⑦林産物の販売手続きの不完全さ、⑧税収延納、⑨車両に関する証書の不完全さ、⑩戸籍登録の遅滞、など。

<sup>139</sup> 僧侶・道士が布施を請うことは「化縁」と呼ばれる。ここで資本を集めたり品物の寄付を求めたりする行為は「化縁」に喩えられる。

<sup>140</sup> 欧陽静「「維控型」政權：多重結構中的郷鎮政權特性」『社会』、2011年第3期。



方、職権を大量に下級行政機関に委譲した。具体的にいえば、目標審査制（行政的目標の達成度を検査する制度）という行政的制度の枠内において、「九年義務教育達標」（9年間の義務教育という教育普及目標に達成すること）、「農田水利体系建設」などの「一票否決」<sup>141</sup>と特徴づけられた達成すべき行政的任務が、個々に上級機関から下級機関へと押し付けられた。と同時に、中央政府は教師と公務員の賃金を上げた。しかし、賃金の増加分は国家の補助金から供出されるわけではなく、あくまでも県・鎮財政が負担するのである。その結果、「中央政府がご馳走する一方で、地方政府は勘定を支払う」（中央請客、地方埋單）という社会的認識が醸成された。官僚制の末端に位置する郷鎮政府は、上級機関から与えられるあらゆる財政的・事務的圧力の受け皿とならざるを得なかった。M鎮政府に勤務していた幹部は、「上級政府はどのような手段で目標に達成するかに関心を持っていない。政策を違反しない限り、任務の遂行が可能であれば、何の手段をとってもかまわない。任務は完成しなければならないものだ。任務が遂行されないと、リーダー職の幹部は必ずその責任を負い、罰を受けるに違いない」<sup>142</sup>と、当時の処遇を述懐した。

しかし、1990年代の市場状況からみれば、これまでM鎮政府の「積極的行政」（業績を積極的に創り出そうとする行政の姿勢）の下に発展してきた郷鎮企業もたらした、財政負担<sup>143</sup>の軽減へとつながる「売手市場」の条件はなくなった。それにもかかわらず、郷鎮企業が續々と不況に陥ったが、省・市・県レベルの行政機関は郷鎮の経済発展が必要とする前提条件と可能性に配慮せず、相変わらず郷鎮政府に目標達成任務を割り当て、「積極的行政」の継続を求め、郷鎮企業の復興も発案された。

その結果、全国にわたる多数の工業的企業は生産品が売れない、または売掛金が回収できない窮境に陥った<sup>144</sup>。分税制改革の効果がますます顕在化していくと、県・鎮の地方政府の財政負担もどんどん重くなった。圧力型体制<sup>145</sup>の下において、上級政府から押し付けられた「九年義務教育達標」をはじめとする多くの行政任務に直面したM鎮の行政機関は、地方財政の欠乏に遭遇した。

1993年になると、「三農」（農業・農村・農民）に関連するサービス機構を郷鎮政府の下位組織として再編成する郷鎮管理体制改革が、沙洋県をはじめとして、全国的に行われた。上級政府から受けた各々の目標達成任務を遂行すべきであったものの、十分な財政収入が保証されていなかったため、県・鎮政府は行政任務がもたらした財政負担を農業労働に従事する村民に転嫁するほかなかった。

結局、農業税費徴収は郷鎮政府の「中心業務」の一つとなった。「中心業務」（中心工作）は、人的資源と物的資源を全面的に調達する必要がある慣例的な行政業務であり、郷鎮幹部の行政業績に対する評判または郷村幹部の昇進と密接に関わっていた<sup>146</sup>。

<sup>141</sup> 「一票否決」とは、幹部の人事評価で、いくつか設定されている評価対象項目のうち1つでもダメだと、人事評価全体がダメとされる制度。

<sup>142</sup> 湖北省沙洋県 M 鎮稲村調査記録、2015 年 4 月 22 日。

<sup>143</sup> 教師賃金は郷鎮政府の財政支出の 70%以上、県政府の財政支出の 50%ほどを占めていた。

<sup>144</sup> 90 年代末、沙洋県の郷鎮企業はほとんど倒産したといわれる。農村地域の中で工商業が一定程度発達し、非農業人口が比較的集中している地域や行政の中心地となっている末端の行政区画は「建制鎮」と名づけられ、消費主導型の「城鎮化」を目指すことになった。李丹「自己実現のための帰郷——現代中国における帰郷女性農民工のライフコースと社会意識の変容——」（『日中社会学研究』2017 年第 25 号）の注 6 を参照。

<sup>145</sup> 分税制の下において、中央、省、市、県、郷鎮という多重的行政構造の中で、十分な財源を保有しない行政機関は責任をより下位にある行政機関に移転する傾向が顕著に見られた。特に県レベル以下の農村地方において、財源と負担のバランス上に大きな問題が生じ、財政破綻の危機に直面し続けた。甘長青「分税制と圧力型体制——重束縛下の中国農村財政——」（『九州情報大学研究論集』第 12 巻、2010 年 3 月）を参照。

<sup>146</sup> 歐陽静「論基層運動型治理——兼与周雪光等商榷」（『開放時代』2014 年第 6 期）を参照。呂徳文

## 第二節 農業税費徴収のメカニズム

前節では農業税費の徴収が「中心業務」となった経緯について述べた。ここでは、機能の統合、行為の意味の連帯、行政事務の間にある一体性という三つ側面から、農業税費徴収のメカニズムを考察してみよう。

### 一、機能の統合：村幹部・郷鎮政府部門とその事務員の姿

農業税費の徴収という「中心業務」の遂行をめぐる、1990年代半ばまで、村幹部、郷鎮政府部門と事務員がそれぞれの機能を統合して業務を展開する姿が見られる。

#### (一) 村幹部の機能的統合

稲村村民委員会の構成員（全員、党支部委員である）は日常的に「村幹部」と呼ばれる。現地調査のインタビューをする際に、話題を「村幹部」に変えると、「頭がいい」「口がうまい」「腕利き」「顔が広い」などの評価を村民から得ることができる。日常生活の中での付き合いを踏まえ、村民が思い浮かべるのは、うまい弁舌、鋭い思考力、即行動の能力、前向きな気性、丈夫そうにみえる体格を兼ね備えている幹部像である。地方行政機関の幹部とは異なり、村幹部は幹部といわれるものの、身近に暮らしている村民同士の一員でもある。

90年代に、稲村村民委員会は、村支書<sup>147</sup>（農村における共産党支部書記の略称）1人、村主任（村民委员会主任の略称）1人、会計1人、婦人主任1人、他の村民委員会委員3人、合計7人から結成された。村民委員会の構成員の中で、郷鎮が指示した任務の伝達とその遂行に関する責務を有する幹部は「村民委員会主職幹部」と呼ばれる。やがてこの呼称は単に村支書と村主任を指すようになった。

村落行政において、村幹部は、行政意志と生活意志を結び合わせる役割を果たす。具体的にいうと、村幹部の機能は、行政意志を村民に理解させ、生活意志を行政機関に伝えようとする意志疎通の機能、説得の機能、生産活動に必要な人員を行動へと促す動員の機能、行政意志の代表者として村民の冠婚葬祭に参加するといった方法による関係維持の機能などが含まれる。村幹部の事務遂行過程から見れば、それらの機能は絡み合っている状態にあるとわかる。例えば、意思疎通が効くことは論理的思考力と相手の感情的共鳴を喚起する能力、つまり説得の機能に関わっている。また、説得の機能は、村幹部の体格と関係網の広さと組み合わせて、村民を威服させる機能へと転化することができる。威服機能を

---

の研究は「中心業務」という概念を、基層政権組織が特定の時間帯に集中して処理する行政業務の中核的部分である、と定義した。呂徳文「中心工作与国家政策執行——基于F県農村税費改革過程的分析」（『中国行政管理』2012年第6期）を参照。毛沢東の「中心業務」に関する解説も参照に値する。毛沢東は、「どの地域にしても、同時に複数の中心業務がある状態はあり得ない。特定の時間帯に一つしか中心業務があり得ない。それに伴って、他の第二位、第三位にある業務が加えられる。（中略）指導者が具体的に地域ごとの歴史的条件と環境条件に依拠して、全体的視点からそれらを把握し、時期ごとに業務のポイントと業務執行の手続きを適切に決定したうえで、その決定を持続的に貫徹させていけば、必ず特定の効果が得られる。それは独創的な指導技術の一つである」、と指摘した。毛沢東「關於領導方法的若干問題」『毛沢東選集』（第3巻）人民出版社1991年、第897-902頁。

<sup>147</sup> 村書記は村民委员会主任・委員を兼任する場合もあるが、しない場合もある。稲村の場合、村書記は村民委员会主任・委員を兼任するのである。

効かせる村幹部はカリスマ的権威を有するため、動員の機能をもうまく活かすことができるようになるわけである。

村幹部の機能に対する以上の分析に基づき、村幹部の役割は説得者、動員者、贈答者、懲罰実施者、国家政策執行者などに収斂しておきたい。異なるガバナンスの事態に応じて、村幹部は異なる役割を演じる。それらの役割は独自に機能するというよりも、むしろ他の役割に依存した上で機能する。村幹部の多重的な役割とその機能は、互いに転換し合うことができる統合的な全体として存在し、内在的な区切りがない状態にある。

村幹部の機能統合状態は、1990年代の農家に対する農業税費徴収（農業税、「三提五統」など）の過程によって目立つようになった。農業税費の徴収は全国で同時に展開されたため、稲村のケーススタディーから得られる結論は他の地域にも適用できるのである。

村民の日常生活に溶け込んで村民と緊密な関係を築いた村幹部は、贈与と返答の「人情的やりとり」または助け合いを通して、贈答者として村民からの感謝の気持ちを受け取る側となった。「人情的債務」（人情債）を重視する村社会において、村幹部に対する村民の感謝は情感的ガバナンス資源に転化しうる。情感的ガバナンス資源は、村民の税費徴収業務に対する理解と協力をもらえる手段として活用されることができる。食糧センターへの食糧供出に協力の姿勢を示さない村民にとって、顔が広くて体が強健で気性が荒っぽい村幹部は潜在的な恐怖感を生み出し、精神的なストレスを感じさせることができる<sup>148</sup>。抵抗行為を取り締まる暴力動員能力の強さに加え、村幹部の体格と気性は、村民の圧迫感をさらに増大し、村幹部に畏服する気持ちを引き起こすことができる。したがって、郷鎮政府は体格が強健で気性が荒っぽい村民が村幹部に就任することを望む傾向がある<sup>149</sup>。

90年代、張天成という人物が稲村の村支部書記に就任したことがある。彼は多くの「兄弟」（親しい関係を示す擬制的血縁関係）がいる。村民の評価によると、張天成は幼少期から頭が良かったと見られる。それに加え、張天成は小柄でも丈夫そうに見え、意欲と自信に満ちた青年であるとして、よく知られた存在であった。農業税費徴収任務がある90年代に、張天成は常に村民の結婚式と披露宴に出席し、必ず送り物を用意して村民に贈呈していた。張天成の自白によると、「村民が披露宴を開いたら、党支部書記としての私は出席すべきだと思います。出席しないと、失格するおそれがあるでしょう」という出席の責任意識を読み取れる。また、村民の生活に溶け込む背後には、行政の意図が潜んでいた。なぜなら、張天成は「出席することも、それからの行政業務が順調に展開するのに役割を果たすはずでしょう。村民たちとの触れ合いがあってこそ、彼らの協力をもらえるでしょう。彼らの披露宴に出席したので、彼らが協力しないと、彼ら自身も心苦しいはずです。いずれにしても、人間は感情のある動物でしょう。我々農村において行政業務を遂行しようとしたら、感情を講じるのは重要です。さもないと、人間関係が不自然となり、「人情味」が欠けると評価されたら、彼らの協力はもらえないようになります」と表明したからである<sup>150</sup>。

また、村民の不満を募らせることなく税費徴収を実施するために、現場で村民の気持ち

<sup>148</sup> なぜかという、村民は村幹部がいったいどれほど顔が広いかについて必ずしも詳しく知っているとは限らないため、村幹部が村外のチンピラとも友人関係があるという噂は村内に広まっていたからである。

<sup>149</sup> 1990年代に、村民代表会議は普遍的に郷鎮政府と村レベルの行政組織から影響を受けがちであった。村民代表会議は村民委員会または党支部に召集されて開催された。村民代表会議の司会は村民委員会または党支部の成員であり、村の党支部書記は村民代表会議の会長と主席を兼任した。村民代表会議の決議は村の党支部の審査を受けなければ実施できなかった。選任された村の党支部書記が村民委員会の主任も兼任する、という現象は「一肩挑」と呼ばれる。党支部書記または村民委員会の候補者は一般的に郷鎮政府の意図にしたがって定められたのである。

<sup>150</sup> 湖北省沙洋県 M 鎮稲村調査記録、2015年4月13日。

の変動を確実に把握しコントロールするのは大事である。稲村の村幹部は家から家へと税費を徴収する際、必ず先に親しみやすい姿を見せるのである。村民と世間話をしたり子どもをあやしたりすることは定番であった。村幹部は村民を褒めたり励ましたりする必要がある。例えば、村民に「あなたは本当に道理のわかる人だ」などと話したり、村民の立場から様々な提案をしたりする村幹部は村民の協力を得やすい。農家が税費徴収に協力の姿勢をみせたら、税費徴収の業務は和やかな雰囲気の中で終了することができる。

一方、文句を言い不満を表わす農家に対して、村幹部は直ちに説得者という役割を担い、にこにこ愛想のよい顔を見せ、インフォーマルな言葉と現地の慣習にかなった論理で、税費を上納するように説得する。稲村における一般的な観念によると、「物分かりがわるい、何やかんやと不合理な事を言う」と評価されたら、人格に問題があると評価されるおそれがある。現地の慣習に従順するかどうかは村社会の評判に関っている。現地の慣習を踏まえる村幹部の説得に服さないと、自分は村八分にされる可能性がある。村民の一員として、村幹部は村民が配慮するところをよく知っているわけである。

また、何度説得しても税費上納を拒否する少数の村民だけに対して、村幹部の役割は説得者から懲罰者になる。懲罰者という村幹部の役割は税費徴収の強制遂行を意味し、権力の公式的な行使の表現と言える。その場合、村幹部は農家に押し入って財産と家畜を押収し、村民を拘束することがある。換言すると、懲罰者という役割は、説得者、動員者、贈答者など複数の役割を支えることが効かなくなるとはじめて登場することである。

村幹部は行政組織の幹部である以上、そもそも公式的権力を強制的に行使することができる。とはいえ、懲罰者という役割とその機能を潜在的な状態のままにし、説得者、動員者、贈答者という役割を果たす際に、村幹部は村民との平等関係の下で、村民の立場に立って業務を実施するからである。説得者など他の役割を優先的に登場させる場合、村民は「面子」が与えられる満足感を感じることができる。村社会の慣習によると、村幹部が与えようとする「面子」を断固に断る村民は、理不尽な奴だと評判され、仲間同士からの同情も失うおそれがある。一方、懲罰執行という公式的権力の強制性がなければ、村幹部が説得者と動員者など他の多重的な役割を果たす基盤や拠り所は欠如するおそれがある。懲罰者という役割は、説得者など他の村幹部の機能を支えることである。多重的な役割とその機能の複合はいったん消えてなくなると、説得者、動員者、贈答者など他の役割はどちらも独自に権力を行使することができなくなるのである。

村幹部の役割の重層さと機能の統合さがあればこそ、村幹部は村社会における威信と権力を維持しながらも、村民をいじめたりする極悪非道な印象から避けられるのである。

## (二) 郷鎮政府部門と事務員の機能的統合

郷鎮政府は、所在地が構成する村々の中で中心的位置を占める村や集鎮にある行政体系の末端組織である。郷鎮機構改革を実施する前に、個々の郷鎮政府は平均的に20余りの部門が設けられた。90年代のM鎮政府を例とすると、M鎮が直接的に管轄する部門は「事業站」または「事業所」と呼ばれ、房管所（不動産管理所）、農技站（農業技術站）、農機站（農業機械站）、水利站、城建站（都市建設站）、計生站（出産制限站）、文化站、広播站（ラジオ放送站）、経管站（経済管理站）、客運站（遠距離バス運営站）などから構成された。また、県政府の直轄部門・郷鎮政府が共管する「站」または「所」は、司法所、土地管理所、財政所、派出所、林業站、裁判所、衛生院（郷鎮地方に設置する病院）などを含めた。そのほか、「条条管理」と呼ばれる縦割りの上下関係を中心にする機構は、国税分局、郵政（電信）所、給電所、工商所（商工業を管理する部門）、信用合作社（信用協同組合）などがあつた。

これらの部門の名付けから、各々の部門は互いに明瞭な機能的境界線がみられる分業状態にあることがわかる。

まずは出産制限政策の実施を取り上げておきたい。部門機能の分業によれば、M 鎮の出産制限政策は、該当政策の遂行に責任を負う計生站だけで実施すべきである。計生站の役員は長期間にわたって上級政府からの行政的指示に対応する中で、毎年4月と10月が一般的に出産制限政策をより厳格的に実施すべき時期であると認識するようになった。計生站の事務は、子宮環放置手術・掻爬手術・分娩誘発手術・パイプカットなどの監督、および手術効果に関する追跡調査の実施から構成していた。規定された期限内に、稲村の生育年齢に当たる婦人は郷鎮の計生站到婦人科検査または手術を受ける必要があった。締切日までに検査を受けない婦人は、直ちに計生站の「政策実施対象」となった。

しかし、M 鎮における出産制限政策の施策方式からみると、その施策は実際に郷鎮部門が設置した分業内容の通りに、計生站という個別の行政部門によって行われるわけではなかった。それに対して、M 鎮政府におけるすべての事務職部門は3-7組に再編成された。複数の部門の郷鎮幹部たちは、それぞれの組に編入された。副郷長または副書記は、一人で新たに結成した組を引率し、「出産制限政策の実施対象」の点検、関連医学検査と手術の強制的実施を監督した。

計画出産数以上の子供を出産した夫婦は、4月、10月、または年末に罰金対象となった。それらの特定の時期に、罰金徴収はM 鎮政府の主な事務であった。M 鎮政府が出産制限罰金を徴収する方法も、複数の部門の中級幹部と事務員を「工作隊」に再編成することであった。一つの「工作隊」が数十人から構成されるのは普通であった。M 鎮の「出産制限工作隊」は稲村村民委員会の婦人主任から「政策実施対象」とされる村民に関する詳細な情報を聴取したうえで、該当村民の個別性に対応するグループ分けの方式を考案するのであった。

出産制限の施策戦略と同様に、90年代半ば、M 鎮政府は稲村から農業税費を徴収する際にも、「税費徴収工作隊」を結成する施策方法をも採用した。締切日になる直前に、郷鎮政府は税費上納を拒否する農家に狙いをつけて「税費徴収工作隊」を組織した。当直すべき弁公室の役人を除き、郷鎮政府の中級幹部と事務員はグループに編成され、割り当てられた村落に入った。行政部門の間にある機能の境界線は破られたので、部門内の中級幹部と事務員の役割も交錯するようになった。中級幹部と事務員の再編成によって結成された「工作隊」は、郷鎮政府部門の機能的統合を反映できるのであった。彼らは村幹部と協働し、グループリーダーを先陣にし、家々を廻り税費を徴収していった。

「出産制限工作隊」であれ「農業税費徴収工作隊」であれ、施策方法の面では大きな差がみられなかった。数十人の郷鎮幹部と村幹部はひとまず合流し、グループ分けの作業を始めた。村幹部は道案内を担当したが、農家との衝突を避けるために、彼らと顔を合わさないルートを選んだ。

例えば農家の中に若者がいる場合、工作隊は常に「勸告組」「執行組」「防衛組」に分かれた。その中で、「勸告組」は主に女性幹部と年上の幹部から構成し、訪問する意図（「政策を実施するため」など）、政策の性質（「農業税費の徴収は国策」または「生産制限は国策」など）、政策違反の結果（「国策を違反したら財産損失は必ず免れない」など）についての解説に専念した。

「執行組」は体が丈夫な若年層の幹部から構成され、「勸告組」が勸告をしているうちに、施策対象の家屋を部屋ごとに迅速に検査したり高額な財産を見分けたりすることに専念した。万が一「勸告組」が勸告に失敗した場合、「執行組」は高価のそうにみえる財産を運び去ろうとする姿を村民に見せる必要があった。

また、「防衛組」は入隊経験があり、臨機応変に対応できる郷鎮幹部から構成された。彼らは「勧告組」が勧告をしているうちに、家屋内の凶器となりうる生産用具（鋤、鍬、スコップ、かま、斧、包丁など）に警戒した。なぜなら、工作隊の施策に不満を抱いた村民による暴力的抵抗を防ぐためであった。

農業税費徴収と生産制限政策の厳格な実施が指示された90年代中期、M鎮に限らず、全国いずれの郷鎮でも、規定期限内に任務を完成するように数々の部門統合・再編成の手段を活用したことがある。

郷鎮政府部門の機能的統合が達成できる前提は、中級幹部または事務員その個人の役割が統合状態にある、ということである。その前提に対する分析は、前述した村幹部の役割の機能的統合を参照することができる。郷鎮政府の職員は、中級幹部にしても事務員にしても、そもそも機能的統合の状態にあり、異なる機能を持つ健全な個体であるといえる。彼らの体格、気性、言語表現能力、生活体験、職歴などは、それぞれ社会的機能がある。これらの機能的要素は、密接に重ね合わせ、内面的区切りがない全体のままに、各々の個体において存在する。それに対して、官僚制の下にある郷鎮政府部門の機能的分業は、もともと個体もっていた重層的な特徴から、一つまたは複数のポイントを特定した技能として選出し注意を払うものである。こうした焦点を当てる方法は、必ず個体もっている他の機能的特徴を無視する結果をもたらす。

出産制限政策の罰則と農業税費徴収の任務は、郷鎮政府の職員がそもそも重層的な機能をもっている健全な個体という機能統合状態の再認識を迫った。

「工作隊」は個別の農家に対応するために結成したことのため、専門的でもなく流動的、暫定的な形が見られるわけであった。分業の再編成は制度化されたり日常化されたりしないので、事務員は重層的機能の顕在と潜在との相互転化が予見できない状況にあった。言い換えれば、「工作隊」は構成員の機能的な区切りを限定するかわりに、具体的業務が実施する環境に応じて、機能の潜在と顕在を臨時に調整したり組み合わせたりすることである。したがって、機能の補い合いと個体間の協働が可能となる。

にもかかわらず、「工作隊」が実施した臨時的分業はいつでも税費徴収が必要とする機能をすべてカバーできるとはいえない。予見しえない事件が不意に発生することは免れない。特に華南の宗族的農村において、予見しえない事件は多発する傾向にある。なぜなら、村幹部は従来の宗族利益を優先し、郷鎮から受け取った業務に対し受動的な姿勢を取るからである。村幹部の協力がなければ、郷鎮幹部が村民を細かく分類して把握するのは不可能であった。ひいては、村民がどのような手段を通して施策に対抗する可能性があるのかについて、郷鎮幹部の推測能力も低下した。例えば、90年代の江西省S県橘鎮<sup>151</sup>において、「工作隊」が税費上納の勧告に失敗し、家具を運び去ったり瓦を取り壊したりする強制的措置を行っていたところ、放課後に帰った息子に包丁による襲撃に遭うという事件が勃発した。そのほか、高齢者が「工作隊」に糞便をかける事件、「工作隊」の後ろについて線香をあげてぬかずいたり呪ったりする事情も発生したことがある。その結果、郷鎮幹部は税費徴収の経験を再解析し、機能統合の形を何度も修正するほかならなかった。言い換えれば、安定した再編成規則は実際に経験に基づき試行錯誤を重ねざるを得ないのである。

それに対し、宗族組織が見られない江漢平原の稲村においては、郷鎮の「工作隊」に対抗姿勢を取る村幹部は存在しない。そのため、1990年代半ばまで、「工作隊」構成員の機能的再編成・再統合は、税費滞納の農家にアメとムチの役割を果たせるのであった。

<sup>151</sup> 欧陽静「運作于压力型科層制与郷土社会之間的郷鎮政權——以橘鎮為研究对象」『社会』、2009年第5期。

## 二、行為の意味の連帯：税費上納という行為をめぐる

生産責任制が実施されて以降、農業税費の上納は農家が世帯ごとに遂行すべき任務となった。農業税費の上納行為は単に農家が各自の上納任務を完成する行為だけを意味するようである。ところが、農家の農業税費上納行為を村社会の文脈に組み込み、掘り下げて分析したら、この行為の意味は単に農家の任務遂行だけでなく、更に村社会の意味構造につきまとい、意味成立の相互関連を形成した、ということがわかる。意味成立の相互関連は以下の四つの形があった。

第一に、税費上納という行為の意味は国家に対するアイデンティティーと密接に絡み合っていた。江漢平原に位置する稲村の歴史がただ 100 年余りしかないので、開発は遅れるといえる。村民は各地域から移住してきて、各自にコミュニティを形成した。したがって、稲村においては主姓集団がみられない。ひいては、核家族を越えて神秘的な色を帯びる系譜的な「家」が生み出す拘束力は存在しない。村民のあいだで、経済的及び社会的な優劣をつけることはできない。社会構造の分化と共有した歴史的記憶が欠如している社会基盤の下で、国家は現地の社会的権威を容易に代替することができる。「国家から出る一切の政策は権威的で正当である」という「国家政策正当論」を認める世論を醸成する環境は、稲村に備わっている。そのため、稲村の村民は村幹部の税費徴収に「多すぎるのではないか」という疑念を抱くことがあっても、「国家権力」の代表者としての郷鎮政府ないし中央政府に疑念を抱くわけではない。稲村のある村民が「M 鎮の税費負担は重い、他の鎮は軽い」と文句を言ったら、「お前はその鎮の負担が軽いと思ったら、さっさとそこへ移住しろ」という揶揄を受けることがあった<sup>152</sup>。

第二に、税費上納という行為の意味は集団所有制に対するアイデンティティーと切り離すことができなかった。1990 年代に、稲村の世論は「土地を集団から請け負った上は、納税が必須となる」という「請負—納税共生論」を支持した。人民共和国期の 30 年間にわたる集団主義時代を経て、稲村の村民は土地の集団所有という考え方を身に付けた。そのため、1980 年代に生産責任制が実施された後も、村民はやはり耕作している土地を集団所有の財産とみなし、自分が集団所有の土地を一時的に借用するに過ぎないと考えた。ひいては、土地の借金に相当する農業税費を上納するのは当たり前だと認識している（いた？）。一方、国家が農村の公共財整備に十分な資金を支給することができないので、稲村の公共財整備も農業税費に頼るしかなかった。したがって、集団所有の土地を借用して借金を支払うこと、村集団の公共財整備を支持することは、村民が尽くすべき義務であるとみなされた。

第三に、税費上納という行為の意味は民間社会における従来の公平観念と密接に結びついている。1990 年代に、稲村の世論は「誰も税費を上納すべき」という「税費上納平等論」を支持した。また、1990 年代初期の農業税費負担は重くなかったため、税費が上納できなかった農家もわずかであった。大多数の村民は請負地で農作業をしていたため、農業税費の上納は村民のだれにとっても平等であるといえる。

第四に、税費上納という行為の意味はコミュニティからの評判と深く関係している。稲村の不文法に相当するモラル規範によると、「税費滞納」という行為は、該当農家の完成すべき任務の完成不能を意味するだけでなく、世帯成員が「貧乏人」というコミュニティの評判を受けることも意味する。「貧乏人」というレッテルが貼られたら、世帯成員はお金を稼ぐ能力が低い、または無能などとみなされる可能性があった。村生活における農家

<sup>152</sup> 湖北省沙洋県 M 鎮稲村の調査記録、2015 年 4 月 24 日。

の名誉と地位の低下は損をするばかりでなく、未婚男子の婚姻も直接に影響を受けるようになるおそれがある。未婚男子の「成家」（結婚して世帯を持つ）を任務とする両親にとって、コミュニティの評判は人生的価値の自己実現（realize self-fulfilment）に直結しているものである。したがって、「税費滞納」は村民の象徴的レベルの目標達成に影響を及ぼすことがあった。

華北の一部分の農村においては、税費滞納農家の名簿を拡声器で放送し周知させるやり方があった<sup>153</sup>。それに対し、稲村においては、税費滞納農家が村民委員会の所在地としての建物の外壁または道端の掲示板に貼られる「白榜」（白い名簿）に記載された。拡声器の放送および「白榜」を通して、農家の税費上納の行為意味は更に早めに世論の非難を浴びるようになった。「当時は農業税費を不納すれば、身を処することはできないのではないか」（那時如果不交農業税費、還做不做人了）という村民の証言からみると、税費上納の行為意味は、各農家独自に存在するものではなく、コミュニティの評判と農家の日常生活に深く関わっていたことであるとわかる。村社会の世論の立場と農家の行為はどちらも「税費不納」のかわりに「税費上納」の方に近い、という点は看過すべきではない。

### 三、行政事務の間にある一体性：税費徴収という行政事務をめぐって

稲村において、村民の税費上納という行政事務と、村民が村民委員会で他の事務が扱われるかどうかとのつながりが見られた。税費上納は孤立的な行政事務として存在するわけではなく、他の行政事務とはっきりと区別できないことであった。なぜなら、村幹部は農家の生産活動と生活一般に関連する権力を握った一方、農家は何かと村幹部に依頼することがあるからであった。

稲村の例からみると、税費上納という出来事と一体になった行政措置は三種類に分けられる。一つは、村民に証明書を書いて署名したり捺印したりする村幹部の行政措置であった。進学、入隊、結婚、入党、戸籍更新などの面では、村幹部の書いた証明書が必要である。村民がいったん税費を滞納したら、村幹部は業務中止を通して、催告を行うことができるのである。もしある手続きに対して郷鎮政府の捺印が必要であるが、村書記が郷鎮政府へ連絡して税費滞納の村民の姓名を伝えたら、村民は郷鎮政府から捺印された文書を取得できなくなり、手続きが進められないおそれがある。

二つは、村落の公共財整備であった。例えば、税費徴収は村道整備に直接つながっていた。村民が税費を滞納すれば、意図的に該当村民の家屋の前に道路を舗装しないようにと、村幹部は工事請負人に命じることができる。すると、道路は該当村民のために分断されたので、他人の生産と生活にも妨げるようになるわけである。それは、該当農家が農業税費を滞納したことを間接的に他の村民に知らせる役割を果たすことができる。他の村民は該当農家の税費滞納と道路の区切りの状況との関連性をよく理解しているので、該当農家は多大な世論的プレッシャーを受けるわけである。

三つは、村落の土地調整と測量であった。生産責任制が実施された時点から 1990 年代にかけて、稲村をはじめとする複数の村落は「増人増地」（村民の出生、嫁入りを理由に該当村民に請負地を村集団組織が追加配分すること）と「減人減地」（村民の死亡、嫁ぎを理由に該当村民の請負地を村集団組織が回収すること）の原則に則って土地調整を行っていた。農家の人口数と請負地面積とのバランスを取る中で、村幹部は、村民の税費上納達成度を考慮して、対象農家の請負地の面積・肥沃度を定める権力を取得した。税費を滞納する農家に対して、村幹部は直ちに土地請負権を取り戻すことができる。と同時に、村幹部が増員した家族成

<sup>153</sup> 山東省濰坊市寒亭区朱里鎮北傅村調査記録、2010年7月。



員に請負地を分配しなかった場合、村民も行政事務の一体性を活用し、税費上納の拒否によって村幹部に請負地分配を求めることができた。孫が誕生したが土地が分配されなかった、ということを経由に、親世代と子世代を含む家族全員が税費上納を拒否するというケースもあった。稲村のような事件は、全国の多くの地域でも確認された。いずれの事件においても、税費徴収の任務を完成するために、村幹部は増加した村民に土地を配置せねばならなかったのは共通している。

そのほか、請負地に数えられない土地があった。当該種類の土地は、「黒地」と呼ばれる。「黒地」とは、「政府の税源とならない、合法性を証明しうる政府文書に記録されない土地、または、該当政府文書に記録されても、農業現物税・公金の上納で脱税または負担軽減をするために個別的か集団的に隠匿される土地」ということである。<sup>154</sup>生産責任制が実施されて以降、郷鎮政府は登録した面積によって農業現物税と税費徴収の任務を村ごとに割り当てていた。その任務が稲村に割り当ててから、村幹部は稲村の実況どおりの土地面積（登録した「白地」と登録しない「黒地」を含む）を参照し、農業現物税と税費徴収の任務を更に農家ごとに割り当てていく。1990年代以降、農家が経営している「黒地」の面積は、一般的に農業税費の上納という行政事務とも一体化された。稲村の村幹部は土地測量の過程で、税費上納した農家の計税土地面積を減少する、つまり、その「黒地」の面積を増加する傾向があった。したがって、村民の「税費上納」という行政事務は村幹部の「請負地測量」という行政事務とも密接に結びついていたに違いない。

### 第三節 税費徴収事務の難航とその原因

税費徴収事務の難航を分析する前、まず税費の分配について触れておく。税費がボトムアップで徴収され郷鎮政府に集められてから、農業税の部分は市・県・郷の各行政機関の間に3:3:4の比例に応じて分配され、「三提五統」の部分は郷鎮政府に統括的に支配されることになっていたのである。村民委員会に再分配すべき「提留」の部分はすべて村民委員会に給付するか、一部分だけ給付するか、というのは郷鎮政府の税費徴収任務の達成度によって決められる。また、郷鎮政府は財政需要に応じて税費徴収総額の中での郷鎮税費留保額を釣り上げることができる。

総額がますます増大していく農業税費の徴収指標が県・鎮レベルの行政機関から村レベルの行政組織に割り当てられる場合、村幹部は郷鎮政府の税収向上要求を満たすために、農家から指標より多くの税費を徴収する傾向がある。すると、1996年前後の稲村において、農民負担の増加幅は農家収入の増加幅を上回るようになった。1994年から1997年にかけて、全国範囲の農村が国家に上納した農業税や農業特産税などの税収額は433.2億元から696.3億元に、農家の一人当たりの上納税費金額は48.7元から76.3元（年間平均増加幅は16.1%）に上った。と同時に、農家が郷・村の行政組織に上納した「提留統籌」は一人当たり41.4元から70.1元に上がり、年間平均増加幅は19.5%となった。それに対して、1994年から1997年にかけての村民一人当たりの純収入の年間平均増加幅はただ6%にすぎな

<sup>154</sup> 中共冀魯豫辺区党史工作組財経組『財経工作資料選編（上册）』山東大学出版社1989年、第641頁。一部分の「黒地」は1990年代以前から残されたものである。その「黒地」は以下の状況から生じる土地である。①人民公社期以前に、荒地の開墾、湖沼地帯で開墾した水田の改良によって生じた土地。②国営の種育成試験場が解散されてから残され、計税面積に算入されない土地。③知識青年が農村で集団生活を過ごす宿舍（「知青居住点」）。④養魚池を掘るときに計税面積から除外されたが、それが埋め立てられて耕地になったときでも、計税面積に再び算入するわけではない土地。1980年代、M鎮政府は村民を動員して養魚池を作ったことがある。しかし、経済的効果と利益を収めたわけではないので、大部分の養魚池は村民に農耕地に再開墾されたのである。

かったのである<sup>155</sup>。

以上の状況を背景に、本節は機能の区切り、税費上納という行為の意味の区切り、行政事務の間にある一体性の区切りという前節のメカニズムに対応する三つの側面から、税費徴収事務が難航する原因を追究する。

## 一、実施困難となった税費徴収

1990年代前半、沙洋県政府は、税費徴収の任務を遂行しなければならないと規定した一方、悪質事件、群衆事件（群衆が集って繰り広げられる騒乱事件）ならびに市レベル以上のメディアに公開される事件を引き起こさない限り、どの手段で税費徴収目標を達成しても良いとしている。その結果、稲村村幹部とM鎮政府の役人はそれぞれ機能的統合によって、ガバナンス資源を十分に活用する空間を形成した。

郷鎮政府の役人が村幹部の案内に導かれて村落に入る場合、村民との暴力衝突が発生する確率は、全国レベルでみれば、せいぜい10%ないし1%にとどまっていた<sup>156</sup>。M鎮の役人と稲村村幹部は強制的措置を取る前に、必ず温情主義の原則を踏まえ、村民を納得させるために、辛抱強く多くの理屈を述べて説得しようとする。「通不通三分鐘、再不通竜卷風」（納得させる時間は3分間ほど短い時間帯に限定する。まだ納得できないなら、村民の意志を考慮せずに暴力で政府の意志を強制的に実施すること）という食糧と豚を運び去る暴力的なやり方は日常であるわけではない。温和な措置が役割を果たさない場合に、強制的措置を取ろうとしても、M鎮の役人と稲村の村幹部も当時の具体的事態を分析し利害をはかりにかけて、できるだけ適切な施策にして、後始末の計らいをしなければならなかった。

しかし、1990年代後半になると、状況は一変した。M鎮幹部と稲村の村幹部は税費徴収の行政任務完了期限日までに、約半年間の長い時間を使って、税費上納をしなかった農家に訪れ、繰り返し政策を納得させる説得作業を実施せざるをえなかった。

一部の農家は繰り返し実施されていた説得作業の圧力に屈して、税費徴収政策に従うようになることがあるものの、村幹部とM鎮の「工作隊」の連携関係は激減した。その結果、M鎮政府の行政能力が分散されて弱体化し、上級政府が規定した期間内に、M鎮政府は税費徴収の行政目標を達成することができなくなった。

財産税収の行政任務を担う郷鎮幹部だけに頼んだら、彼らは農業税費の上納をしない農家に個別に会う場合に、政策宣伝と勧告をおいてほかの対応策は見つけられない。もともと村幹部とM鎮幹部は、税費滞納の農家に暴力的強制手段で政策実施を押し付けることができるが、後ろ盾としての暴力的強制手段が使用されなくなったため、郷鎮幹部の作業に協力しない農家は、郷鎮幹部より優位に位置づけられるようになった。なぜなら、行政組織の暴力使用は控えになったが、農家の暴力使用可能に対しては何の制限もないからである。

郷鎮幹部は税費徴収の行政目標のために、所轄する村々に駆けずり回ることを余儀なくさせた。時間とバイクの燃料は大量に消耗され、鎮政府自体の日常的事務は常に放置されるようになった。しかし、大量に消耗された行政コストは、高い行政効率を得られるわけではなかった。かなりの農家は税費上納に消極的な姿勢を見せた場合に、行政執行のコストも高くなって効率が落ちた。行政組織の暴力を伴う強制力から生じる役割と他の役割が分断されてから、他の役割の機能は強制力の後ろ盾を失い、他の役割の機能の有効性も大幅に弱体化された。したがって、90年代末期になると、農業税徴収は、稲村村幹部とM

<sup>155</sup> 趙新社「農村税費制度為何要改」『中国経済時報』、1998年12月3日。

<sup>156</sup> 賀雪峰「行政体制中的責權利層級不对称問題」『雲南行政学院学報』、2015年第4期。

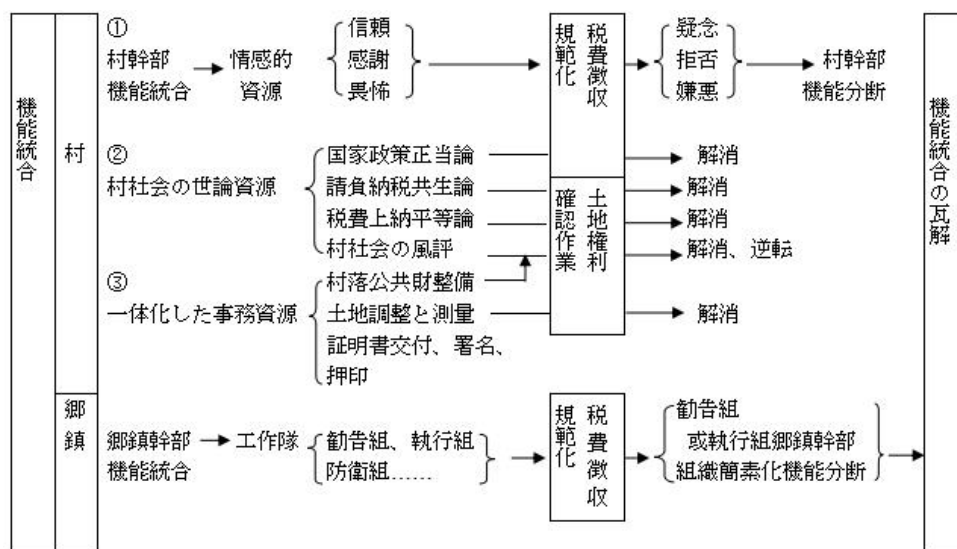
鎮の役人によれば「天下第一難事」（天下至難の作業）となった。

1990年代後半になって状況が一変した原因は、主に税費徴収作業を規範化しようとする国家意志とこれによって引き起こされた区切りに帰結することができる。

1990年代以降、中国の一部地域において、強制的な税費徴収作業が農民と村・鎮幹部との衝突事件を引き起こした。中央政府がこれら事件を「悪質事件」（悪性事件）と名付け、高い関心を示した<sup>157</sup>。中央政府にとって、「悪質事件」の同時多発が社会と行政機関との対立の先鋭化を現わしたので、社会の安定化が急務にしなければならなかった。

しかし実は、稲村をはじめとする全国の大部分の村落において、このような「悪質事件」は発生していない。にもかかわらず、有数の「悪質事件」に焦点をしばったマスメディアの報道により、中央政府は「悪質事件」を一般的な現象としてとらえる傾向があり、過剰反応した。いずれにしても、郷鎮と農村の行政組織に対する中央政府の不信感が募り、税費徴収作業に関する幹部の行政機能制限、農民負担の軽減に関わる一連の通達は打ち出され、農業税徴収に関わる区切りを生み出した。以下は、農業税徴収に関連する「規範化」が来した区切りについて考察する。

表 3-1 稲村の税費徴収からみる行政機能の統合と区切り



筆者作成

## 二、機能の区切り

### (一) 村幹部の機能の区切り

1993年1月、農業部は国務院からの命令を受けて、農民負担問題をめぐって「十個不

<sup>157</sup> 1990年代初め、農民負担が重すぎて発生した悪質事件は相次いでメディアに報道された。1992年3月、湖北省枝江県農民の樊哲富は負担が重すぎて省政府に陳情をしたとしても期待に添えないので、省委機関所在地の近くに服毒自殺した。同年5月、湖南省湘郷市農民の潘群英は教育集資金（教育事業のために調達する資金）を上納する能力がなかったために、一頭の豚が郷幹部に運び去られた後で、川に身を投げて自殺した。全国農民負担監督管理部門が提供するデータによると、1992年の一年中、吉林、湖北、四川、河北、華南、江蘇、安徽と甘肅省は農民負担が重すぎて農民の死に追いやられる17件の悪質事件が発生した。1993年、全国的に農民負担問題から引き起こされた死に追いやられる事件、殴り合って障害者になる事件、大規模な幹部—民衆衝突事件、など合計30件余りの悪質事件が発生した。1994年は、また農民負担問題が引き起こした自殺事件は9件で発生した。李茂嵐編『中国農民負担問題研究』（太原：山西経済出版社、1996年、第127頁）を参照。

准」<sup>158</sup>という規定を作り出した。それに基づき、同年3月19日、中共中央弁公庁、國務院弁公庁は全国に『關於切實減輕農民負擔的緊急通知』（切実に農民負担を軽減することに関する通知）を發布した。該当政府通達は農民稅費負擔の軽減施策に「緊急的政治任務」を特徴づけ、行政措置を以下のように詳しく規定した。

「重すぎる農民稅費負擔が引き起こした悪質事件を真剣に取り調べ、過激な行為をした幹部を嚴重に処分するべきである。一件の衝突事件があっても、これを取り調べ、当事者を処分する必要がある。一件の事件でも見逃すことはありえない。悪質事件に関わる当事者は、必ず法律に依って懲罰されるべきである。悪質事件の發生に責任を負う官僚主義者は、免職したうえで司法機關に移送し、処罰を受けるべきである。処罰の結果はラジオで放送し、新聞に載せて公示する必要がある。大衆に処罰の結果を納得させ、民主的・法制的教育を受けらせるべきである。」<sup>159</sup>

また、國家計畫生育（出産制限）委員會は1995年5月19日に『國家計畫生育委員會關於印發在計畫生育行政執法中堅持「七個不准」<sup>160</sup>的通知』（國家計畫生育委員會の出産制限行政と法の執行の上で「七個不准」という規定を守り抜くという通知を印刷配布することに関する通知）を公表した。1996年に実施した『中共中央國務院關於切實做好減輕農民負擔工作的決定』（中共中央國務院の切実に農民負担軽減業務の徹底に関する決定。以下、「負担軽減決定」と略称）を皮切りに、中央政府は毎年、農民稅費上納負担を点検することにしており、農民稅費上納負担から引き起こされた悪質事件を『新聞聯播』（全国ネットのニュース番組）などのマスメディアを通じて民衆に知らせた。中央政府は農民稅費負擔軽減に関する新たな措置を推し進めるたびに、大量な宣伝活動を展開した。その際、党に管理される新聞紙とテレビ局は、「中央政府が推し進めている惠民政策（全国民に国の發展による恩恵を享受させることを基軸とした一連の政策）」を繰り返し強調した。それとともに、悪質事件に焦点を当てて鎮・村幹部の汚職、貪欲、私益追求などの「悪」のイメージを批判する報道も盛り上がった。

この世論に流され、1990年代中後期から、「中央政策は素晴らしい。基層政府こそ、それを歪めた」（中央政策好、就是下面做歪了）という考え方が稻村村民の間に広がった<sup>161</sup>。一方、M鎮の基層幹部は「中央は善人になりたいので、農民と幹部との衝突を引き起こ

<sup>158</sup> 「十個不准」（十個の許さないこと）は以下の内容から構成される。①村に留保される三種の「村提留」と郷鎮政府に上納される五種の「郷統籌」などの集团的資金を郷鎮・村集団經濟組織以外のところに調達したり転用したりすること、②農民の勤勞奉仕をする代わりにお金を支払う行為を強制したり、その資金を調達すること、③農民に対する費用徴収、罰金、共同出資などを各レベルの幹部利益に関係づけること、④新聞紙と雑誌の購読料、保険料、有価証券、映画放送料などを農民に割り当てること、⑤農民から費用を徴収に関する目標達成の試合を行うこと、⑥サービスを名目にして農民から強制的に費用を徴収すること、⑦農民に農畜產品の手付金を先に支払うときに、強制的に資金を差し引くこと、または、何かを理由にして先立って提留と統籌を徴収すること、⑧非合法的な項目を農民の土地請負契約に付け加えること、⑨司法手段をみだれに用いて強制的に農民から財物を取ること、⑩農民に対するみだれな費用徴収・共同出資・罰金・割当を検挙・摘発・告訴・排斥する組織または個人に攻撃をかけて報復すること、という十種類の行為は許されない。

<sup>159</sup> 人民日報社『人民日報』1993年3月23日第4版を参照。

<sup>160</sup> 「七個不准」（七個の許さないこと）は以下の内容から構成される。①非合法的に出産制限政策を違反する当事者とその家族員を押収・毆打・侮辱すること、②出産制限政策を違反する当事者のお家にある財産・農作物・家屋を破壊すること、③法定の手続きを経ないで出産制限政策を違反する当事者が所有する財産を出産制限政策罰金の抵当物に当てること、④みだれに費用徴収項目と罰金を増設すること、⑤出産制限政策を違反する当事者のために、その親友・近隣・他の人が巻き添えとなること、または、その行為を摘発・検挙する民衆に攻撃をかけて報復すること、⑥出産計画を完成するために合法的な出産も禁止すること、⑦未婚女性に妊娠検査を行うこと、という七種類の行為は許されない。

<sup>161</sup> 湖北省沙洋県M鎮稻村調査記録、2015年5月13日。

した」（中央做好人、是中央惹得農民与干部吵嘴）と考えた<sup>162</sup>。

村幹部は村落で生活し、常に村民と直接かかわりを持つ基層行政の代表者である。したがって、稲村村民の村幹部に対する評価を通して、稲村村民の基層行政状況を窺うこともできる。

前章で触れたように、稲村村民からみれば、村幹部はそもそも説得者、動員者、贈答者、懲罰実施者、国家政策執行者など、複数の役割が交錯している有機的統合体である。村幹部の役割の統合状態はガバナンス資源として、村民の感謝・喜び・恐怖心などの気持ちを喚起することができる。また、「税費負担は重いが、出稼ぎをすれば、やはり耐えられた」という稲村村民の口述によると、1990年代初期、稲村の税費負担問題は中央政府の言う通りに緊迫しているわけではなかった。

しかし、前述の通り、中央政府は局地的な問題を過大視した。一部の鎮と村の幹部の状況を一般論化したうえで、中央政府は「悪質事件の発生」をめぐって基層行政組織に厳しい規定を出した。「悪」を摘発しながら「悪」の制限策を出すことで、村の幹部の税費徴収作業上の機能を分断した。

具体的にいえば、村幹部の「懲罰実施者」というイメージは中央政府の方針を違反して強引に税費を徴収する「悪人」に変わった。と同時に、村幹部の「贈答者」というイメージは私益を図る偽善者に一変した。村幹部の役割が単純の「悪」というイメージに帰結された結果、中央政府の「公」のイメージと村幹部の「私」のイメージとの対立関係が生じた。村民の村幹部に対する信頼感、畏怖感、謝意など人間関係の中で積み重ねられた感情的資源は、懐疑、拒否、嫌悪などマイナスの感情に単純化された。1990年代後期になると、稲村の村党支部書記が村民の結婚式に出席する回数も大幅に減少した。その結果、村幹部は感情的資源を税費徴収作業に活用することができなくなった。

要するに、懲罰実施の役割が制限され、贈答の役割が単に反感を買うようになったため、動員する機能も働かなくなった。有機的統合体に組み込まれた部分は機能障害があったら、負の影響が全体に広がるのはいうまでもない。懲罰実施者、贈答者、動員者という役割が機能できなくなったら、説得者のみの役割を通して税費徴収の国家政策を執行するのは至難になるわけである。村幹部が強硬策を後ろ盾に柔軟策をして税費を徴収する機能の統合的な仕組みは、徹底的に解体した。

## （二）郷鎮政府部門と事務員の役割の区切り

M鎮において、低い専門分化、弾力的で問題解決志向的な職務によって特徴づけられる「工作隊」の当初の目的は、限定された締切日が近づいた際、幹部が短時間で任務を迅速に完成できることである。

国家計画生育（出産制限）委員会は1995年5月19日に『国家計画生育委員会關於印發在計画生育行政執法中堅持「七個不准」的通知』（国家計画生育委員会の出産制限行政と法の執行の上で「七個不准」という規定を守り抜くという通知の印刷配布に関する通知）を發した。これから、郷鎮政府の役人が結成した「工作隊」の強制的な行政権力は制約された。「工作隊」が村民を強引に人工流産させるのは禁止された。そのかわりに、口頭勧告と罰金を課すことが出産制限行政上残された僅かな手段となった。計画外妊娠に該当する村民は、5000元以下の「終止妊娠料」を交付する必要がある。もし該当村民が非妊娠手術を受けた場合、納付金は本人に返還する。一方、該当村民が計画外出産をした場合、納付金が本人に返還

<sup>162</sup> 同上、2015年4月29日。

されないばかりでなく、「計画外出産料」を交付することも必要となる<sup>163</sup>。

強制的行政手段に対する禁止令は、出産制限政策のみならず、税費徴収も対象とした。「悪質事件の発生防止」に関する中央政府の規定に制約されたので、「工作隊」に統合された M 鎮政府の部門と役人の役割は、私的感情による説得作業という単一機能に変わった。悪質事件を引き起こす可能性のある「工作隊」の構成単位、例えば、糧食を強引に運び去る「執行組」は、「工作隊」の機能統合体から取り除かれた。そもそも「工作隊」は硬軟両様の戦術をとるために組み合わせられた臨時組織であった。強制的役割を働きかける手段に関わる臨機応変な機能が発揮しなくなると、強硬策と柔軟策との連続性・整合性は崩れた。

郷鎮政府の部門と役人の役割が分断され単一化された状況の中、1990 年代後期には、郷鎮機構改革が実施された。1996 年に実施された『中共中央國務院關於切實做好減輕農民負擔工作的決定』（切実に農民負担を軽減することに関する中共中央國務院の決定）の第十一条は以下の内容を指摘した。

「郷鎮機構と役人の支出を抑えるべきである。「九五」期間（九回目の五か年計画の実施期間）に、各地方における郷鎮政府の機構設置と役人編制は増設しない。編制数を超過した部門は役人の削減を断行すべきである。関連部門は社会主義市場経済体制に適した郷鎮機構改革をしっかりと研究する必要がある。」

1997 年に、中央政府は農民の税収負担を軽減するために、「戸売村結」という税費徴収方式をさらに「戸売戸結」<sup>164</sup>に変更し、鎮政府と村幹部の支配能力をさらに制限した。

1998 年から、中央政府は「撤並郷鎮、精簡機構、分流人員」（郷鎮合併、機構簡素化、事務員の分散派遣）を主要目標として郷鎮機構改革を実施し始めた。郷鎮機構改革を経て、M 鎮の部門は簡素化され、幹部は大幅に減少した。実は、県レベルの機構改革が郷鎮機構改革より早い、という事実も見落としてはいけない。M 鎮が所属する沙洋県を例としてみれば、1993 年の県レベル機構改革を経て、1357 人の党政機関役人の中で、622 人が配置転換された。党政機関の役人簡素化率は 45.8% に達した<sup>165</sup>。役人の簡素化は各部署における人手不足の問題を引き起こした。その結果、沙洋県政府は各郷鎮の政府から役人を調達するために、郷鎮の「七站八所」に関する編制を統合的に利用しはじめた。県の手不足は解決したが、鎮政府は行政組織の縮小によって行政能力が弱体化された。それに続いて実施された郷鎮機構改革によって、M 鎮政府の行政能力は更に弱体化された。

また、数多くの省政府が、「工作隊」が農家に侵入し、税費を強引に徴収したり、家具などの実物を運び去ったりすることは絶対に禁止されるべき行為であると規定する通達

<sup>163</sup> 「超生罰款」という呼び方は 1994 年に「計画外生育費」と変わった。1996 年に実施された「行政処罰法」によると、計画外出産をした村民に罰金を処することはしないが、「計画外生育費」の徴収は必要である。2000 年に財政部、国家計画生育（出産制限）委員会が連署した通達によると、各地方政府が徴収する「計画外生育費」はさらに「社会扶養費」と改称された。にもかかわらず、その料金は性質上に、なお行政的罰金に該当する。

<sup>164</sup> 食糧供給センターは世帯を単位として、農家が上納すべき各種の税費を差し引いて、余剰した部分を直接に農家に返還する税費徴収形式である。

<sup>165</sup> 当時の機構改革の規定によると、トップレベルの「一類県」、中レベルの「二類県」「三類県」、下レベルの「四類県」と定められたところにおける県レベルの行政機関にはそれぞれ、30、25、20 ぐらいの党政機構が設置されるべきである。簡素化改革によって生じた部門業務の問題をめぐって、県政府は郷鎮政府から事務員を動員して、郷鎮レベルの「七站八所」にある編制を統合的に利用し始めた。その結果、郷鎮政府は弱体化された。また、1996 年と 1998 年に続々と実施した改革は 1993 年改革の延長線上におかれた。中国地方政府機構改革編集組編「關於党政機構改革的方案」（『中国地方政府機構改革』新華出版社 1995 第 40 頁）を参照。

を出した。該当規定を違反した行政当事者には、法的責任を追及した。例えば、2003年に、M鎮が所属する湖北省が『湖北省人民政府關於積極穩妥化解村級債務的通知』を公布した。当該通達は、「農家の税費未納入分を処理することに、とにかく強制的な手段を取ることができない。小分隊を組織して村民の家に入って村民の私的財産を没収したり強引に徴税したりすることは厳禁である。違反すると、当事者の法的責任を必ず追及する」という文で、「工作隊」という行政手段の機能方式を厳しく制限した。

しかし、振り返ってみると、郷鎮機構改革の主な狙いは、そもそも郷鎮財政支出の削減であったが、それほど効果的とは言えなかった。なぜなら、郷鎮財政支出の大部分を占めていたのは、郷鎮政府の行政支出であるわけではなかったからである。郷鎮財政を圧迫した要素は、実は鎮レベルと村レベルでみられる小中学校の運営支出、および達標昇級（達標＝基準に達すること、昇級＝インフラ整備を向上すること）を目指す経済建設面での大量投入であった。とはいえ、郷鎮財政を圧迫した真の要素を追放するかわりに、鎮政府の行政能力を削減し、機能の統合を分断する郷鎮機構改革は繰り返して行われた。そもそも郷鎮幹部の簡素化改革のために行政効率が低下した「工作隊」は、行政手段がさらに制限されたために、農業税徴収の役に立たないようになった。

### 三、税費上納という行為の意味の区切り

村民の一員として、村幹部は村社会のルールとそれに基づく世論に詳しい。そのため、村幹部は税費上納という行為に対する世論資源を利用して、税費を滞納する農家にプレッシャーをかけることができる。稲村村民の考えからみれば、税費を滞納する農家は、村幹部または郷鎮が組織した「工作組」の警告の下で滞納金を返済せざるを得ないのである。さもないと、該当農家は土地請負経営権を喪失するはずである。このような当たり前だと考えられる因果関係を信じ込み、税費を上納した村民はある種の「公平感」を獲得することができる。確実に貧困世帯だと思われる税費滞納の農家に対しては、税費徴収をしても何もできないわけである。にもかかわらず、村幹部または郷鎮の強制的行為は意味がある。なぜなら、税費を上納した農家にとって、税費上納の状況に応じて異なる報いを受ける「公平感」は、満足感をもたらすからである、という。

しかし、1990年代後半になって以降、国家が基層行政組織の「私」と「悪」を過大視して社会に知らせるのは、税費上納の合理性を疑問視する稲村村民の増加を引き起こした。稲村の世論はもともと「国家政策正当論」（「国家から出る一切の政策は権威的で正当である」）および「請負—納税共生論」（「土地を集団から請け負った以上、納税は必須である」）を支持していた。しかし、村民たちはマスメディアまたは世間のうわさによって、郷鎮幹部と村幹部によって政策が歪められ、自分が中央政策の規定した税費負担より多くの税費を負担していることを知った村民たちは、郷鎮幹部と村幹部に対して抵抗する姿勢を一気に表明した。1990年代中期に増加しつつあった税費負担は、この傾向をさらに強化した。それに加えて、郷鎮企業が大量に倒産し、労働集約型企业は沿海地域に大量集中し、営農より高い収入が儲けられる就職機会を作り出した。その結果、富をもたらす夢（致富夢）を抱えている稲村の村民は続々と故郷を離れた。出稼ぎにいく農外就労人口数は増加し、農耕放棄地の面積も次第に拡大した。

そのほか、2000年代の初めから、各省が中央政府から受け取った土地財産権確定に関する一連の通達は、村社会の世論が支持していた「税費上納平等論」（「誰も税費を上納すべき」）との対立を生じるばかりでなく、「請負—納税共生論」にも衝撃を与えた。なぜなら、通達の規定によれば、「土地財産権確定」と「未納入分追徴」との連帯関係は認め

られないようになったため、納税納糧義務を果たしていない村民でも、なお土地請負権を保有できるからである。

税費を上納した村民からみれば、この前に税費負担を負担しないで土地請負権を放棄した村民は、当たり前だと考えられた懲罰を受けないばかりでなく、自分と同じような政策に保護された土地請負権をも獲得した。納税義務との連帯関係が認められない農民の「法定」権利を一方的に強調する中央政策は、権利と義務との対等的関係を主張する村社会の世論に衝撃を与えたうえで、大部分の村民がもつ「公平観」をも揺さぶった。ひいては、この前の「税費滞納は無能を示す行為とされる」村社会の世論は、次第に「税費上納は無能を示す行為とされる」ように変わった。

要するに、国家が基層政権の「私」と「悪」をめぐるの宣伝、および土地財産権確定策の実施は、税費上納という行為の意味と国家に対するアイデンティティ、村社会の倫理、人柄に対する村社会からの評価というもともと絡み合っていた要素の間に、境界線を画定した。その結果、従来稲村に根付いていた価値観は崩れた。

稲村の村民は筆者にこう述べた。

「騙された気がする。なんで税費上納の義務をぜんぜん履行しなくても土地を請け負い続けるのができるのだったのか。これを知ってから、村幹部はどんなに資金と労働力を出させてくれても、出さないことにする。強い憤りを感じた。どうしてそんなに不公平なのか？もし私は資金と労働力を出したら、私は無能だといえる。他人はそんなに多く税費を滞納することができたら、私もできるのではないだろうか。」<sup>166</sup>

明らかにみられるのは、「税費上納」という行為の意味と稲村の社会世論にあふれた価値傾向との絡み合いの深い区切りである。ひいては、「税費上納」の行為は村の社会世論の価値傾向の対極におかれるものとなった。

#### 四、行政事務の間にある一体性の区切り

税費徴収が順調に進められるかどうかは、そもそも他の行政措置の遂行状態と密接に関わっている。税費徴収という行政事務は、他の出来事と共生状態にあるといってもよい。税費徴収と他の出来事との連帯関係の下で、1980年代、郷村幹部が土地調整と土地測量を通して税費滞納の農家に圧力をかけることは可能であった。M鎮が管轄している大部分の村集団は「五年一大動、三年一小動」（五年おきに大規模な土地調整をし、三年おきに小規模な土地調整をする）という原則を踏まえて土地分配関係を調整していた。

しかし、1990年代以降、土地分配関係はほとんど調整されていなかった。土地分配関係の調整の代わりに、「増人必増地、減人必減地」（村民の出生、嫁入りを理由に、村集団組織が必ず該当村民に請負地を配分する。一方、村民の死亡、嫁ぎを理由に、村集団組織が該当村民の請負地を必ず取り戻す）という原則の下で、世帯ごとの人数の増減に応じて、請負地の提供及び回収が行われた<sup>167</sup>。農外就労者数はどんどん増えていても、大多数の村民にとって、土地はあくまで最低限の生活を保障する資源である。土地調整の範囲と頻度が減少したため、税費滞納という難局の打開を目指す土地調整ができなくなった。そのゆえに、土地調整を

<sup>166</sup> 湖北省沙洋県 M 鎮稲村調査記録、2015 年 5 月 4 日。

<sup>167</sup> 1981 年前後、戸別生産責任制は本格的に実施された。M 鎮における多数の村集団が所有している土地は請負地と調整地との二種類に設定された。調整地の面積は請負地よりはるかに小さいである。請負地は農家人口数によって分配される一方、調整地は一般的に集団経営の形態で利用され、請負地の不足に対応する予備地として役割を果たす。



村民の税費上納行為をコントロールする手段として活用するのは難しくなった。

2000年代に入ると、M鎮の各村落において、土地請負使用権と土地請負契約を確認する作業が実施され始めた。また、公布した土地財産権を確定する一連の通達によると、農村土地と村民との具体的な請負関係はさらに30年間まで延長すると規定した。土地請負権関係の長期化と規範化は、定期的に土地を調整する可能性を公式に否定した。と同時に、稲村の状況からみれば、従来村集団組織が支配していた調整地（機動地）もこれまで実施した「増人増地」（村民の出生、嫁入りを理由に該当村民に請負地を村集団組織が配分すること）の土地分配策によって縮小され、「減人減地」（村民の死亡、嫁ぎを理由に該当村民の請負地を村集団組織が回収すること）の実施はできなくなった。稲村の村集団組織が実際に支配できる土地は少なくなり、集团的土地所有権は形骸化した結果、税費上納と土地調整の間の連帯関係が分断されていった。それは農業税費の徴収にも絶大な影響を与えた。なぜかという、村幹部は土地請負関係の調整を通して農家の税費上納を催促する前提条件をすっかり喪失したからである。

2003年に、農村債権債務凍結という政策が実施された。当該政策の実施に伴って、M鎮の税費徴収作業は未納入分の追徴段階に移行した。しかし、全国各省が公布した文書の規定によると、土地財産権の確定作業と税費未納入分の追徴作業を関連づけることは禁止された。「組織及び個人が税費滞納および耕作放棄を理由に農家の請負地を取り戻すのは禁止される」「税費未納入分の追徴と権利確認を厳格に区別すべし」「いかなる理由によっても土地財産権の確定作業を税費未納入分の追徴と関連づけるのは禁止される」<sup>168</sup>などの文書の表現からみると、税費上納という行政措置は他の行政措置から本格的に切り離されたことがわかる。

その結果、稲村の村幹部と村民に対して、税費または税費未納入分の上納義務の履行と土地調整、土地財産権の確定など他の業務は、無関係な状態になった。税費上納と他の行政措置との一体性は解体した。

したがって、2006年の全国的な農業税廃止の直前にいたるまで、土地関連事務はすでに農業税<sup>169</sup>徴収業務との連携が切断された。農業税徴収業務との一体性が続いている主な行政事務は村民に証明書を作成したり、署名捺印したりすることなどしかなかった。

<sup>168</sup> 湖北省など複数の省人民政府の文書表現を統合してまとめたこと。2004年9月2日、湖北省人民政府が公布した『關於積極穩妥解決当前農村土地承包糾紛的意見』（積極的で穏やかに現時点の農村土地請負紛争を解決することに関する意見）は、「いずれの組織や個人も税費未納入と土地耕作放棄を理由として農家の請負地を回収する権力はない。これまでに回収した請負地は必ず農家に返還しなければならない」と明言した。2004年10月31日、中共湖北省委公庁、湖北省人民政府公庁が公表した『關於依法完善農村土地二輪延包工作的若干意見』（法律に依って農村土地の請負契約期間延長業務を整備することに関する若干の意見）は、「「脱税世帯」「歴年の税費未納入世帯」など民衆の不平不満が集中する対象にしても、「確権確証」作業と税費追徴作業とを厳密に区別する必要がある」と強調した。2005年3月5日、湖北省人民政府公庁が発表した『關於当前農村土地二輪延包工作中需要注意的幾個政策問題的緊急通知』（現時点の農村土地の請負契約期間延長業務に存在する注意を払う必要がある幾つかの政策的問題に関する緊急通知）は、「確権確証」作業が必ず請負契約期間延長業務を基に行わなければならない、と改めて明確的に規定した。「いかなる理由によっても「確権確証」作業を税費未納入分と関連づけるのは厳禁である。債務追徴作業は政策が規定した範囲内に限定され、必ず十分に根回しを行った上で、民衆が容認することができる方式で穏やかに推し進めるべきである。長時間に他の地域に就労する村民の合法的権益も必ず確保すべきである。つまり、彼らの請負権を確認すると同時に請負地をも確認すべきである」と明記した。『關於積極穩妥解決当前農村土地承包糾紛的意見』（2004）、『關於依法完善農村土地二輪延包工作的若干意見』（2004）、『關於当前農村土地二輪延包工作中需要注意的幾個政策問題的緊急通知』（2005）などを参照。

<sup>169</sup> 2002年から実施した税費改革は、主に郷統籌・村保留などの費用徴収と農村義務工などの割当項目の廃止に着目した。それらの代わりに、その前の税率よりやや高い農業税と農業付加税は村民から徴収することになる。

#### 第四節 税費徴収のための対応策

分税制改革が実施されて以来、国家財政財政移転額は増加した。ただし、増加分は主に西部地域に充当される。一方、稲村をはじめとする中部地域は、人口が密集し、大きな農作業面積を有し、公的サービスに支出する重い財政圧力にもかかわらず、最低水準の中央財政移転支払しか得られなかったのである。

したがって、沙洋県 M 鎮をはじめとする中部地域の地方行政主体に対して、国家の目標制御メカニズムの中で、「九年間義務教育標準達成」「農田水利建設」などの「一票否決」が適用する標準達成任務は押し付けられる形となっている。しかし一方で、「委託—代理」という下請け構造に組み込まれているこれらの地方行政主体は自分で経費を調達せねばならないことになる。しかも、県・郷は分税制の実施によって財政収入が窮地に追い込まれた一方、中央財政からわずかな移転支払しか得られなかった。その場合、標準達成任務の遂行を求めるために、農業税費の徴収は沙洋県と M 鎮政府の「中心業務」とされた。したがって、1990 年代前半、本章の第二節が触れた農業税費徴収のメカニズムは生じた。

ところが、1990 年代後半に入ると、村幹部の機能的統合、郷鎮政府部門と事務員の機能的統合、税費上納行為の意味連帯、税費上納と他の出来事の一体性、などの線引きがない様態は国家の基層ガバナンス方式の「規範化」により、続々と分断されて潰された。郷鎮企業が続々と倒産した 90 年代の中期以降、M 鎮の税費徴収面での区切りは、沙洋県と M 鎮政府の財政に対して「弱りめにたたりめ」という局面を醸成した。

行政圧力と財政苦境との緊張関係から生じた難局に対応するために、M 鎮政府と稲村は、機能的統合の回復を求めた。しかし、村幹部の機能的統合が分断されたので、村幹部が村民から財政資源を取得することがより一層難しくなった。

一方、従来の鎮—村関係で、稲村の村幹部はただ一つの行政責任主体として存在していた。現行の行政制度では、縦割りの行政体系の末端組織は郷鎮政府である。言い換えれば、村落は縦割りの行政体系から外れているので、郷鎮と村落の間には行政責任の連帯関係が分断した状態となった。そのため、郷鎮の行政作業が無断に村落に入ることは、制度的根拠が不足するとともに、組織基礎をも欠いている。その場合に、第二章で言及した目標管理責任制は「責任連帯の架け橋」として、鎮—村関係を「責任共同体」という関係に変えたのである。

こうした局面に応じて、財政資源を村民からの大量徴収に直接に頼るより、むしろ村幹部を行政利益主体と位置づけ、様々な間接手段で財政資源を獲得することは、M 鎮政府にとって現実味があるアプローチであると考えられる。それで、村幹部は単純な行政責任主体だけではなく、郷鎮政府と「利益共同体」を結成した。

村幹部と郷鎮政府が結成した「利益共同体」を考察する前に、時間を少し遡り、人民公社期における村幹部の報酬制度をめぐって簡略に整理しておきたい。

人民公社期に、生産大隊と生産隊の幹部が生産作業から離脱することはほとんどなかった。幹部の報酬は生産隊の主要労働力より高額とはいえ、10%を上回ることはなかった。言い換えると、その報酬は生産大隊と生産隊の幹部が負担する仕事の量を照らし合わせれば、実は多くないといえる。幹部に就任するインセンティブは何かというと、大まかに二つの点にまとめることができる。一つは、人民公社の政治的雰囲気において、当時の人々は穏やかな生活の未来像を予想するので、村幹部に就任すると近未来の生活で豊かな報酬が得られると考えられていた。将来に得られる報酬は高齢幹部がもらえる物質的な慰謝料

だけでなく、政治的な名誉という精神面の報酬も含まれる。もう一つは、生産大隊と生産隊の幹部は、生産の優先順位の調整、分配方式の決定といった事項において、比較的大きな権限を有し、加えて、自分の子女を優先的に進学させたり入隊させたり、更には自分も昇進する可能性がある、という点である。人民公社が解体したばかりの1980年代から1996年にかけて、人民公社の制度配置がある程度存続していたため、村幹部はやはり公務員に変身して国家の官僚体系に編入される可能性があった。つまり、一方では、1980年代と1990年代初期の税費徴収は相対的に単純な作業であり、他方では、村幹部が普通の村民より高い収入、強い政治的権力、高い昇進機会を併せ持つとされた。それがゆえに、村幹部は村民が憧れる役職となった。とはいえ、1995年以前、行政業務に怠惰する村幹部に対して、郷鎮政府は彼らを更迭する権力を握っていた。

しかし1996年になると、村幹部が国家幹部に昇進する道は途切れたので、村幹部に就任することによって得られる政治的利益は減少した<sup>170</sup>。名誉と昇進の可能性が期待できなくなった状況の中で、経済的利益は有力者を村幹部の就任に引き寄せ、村幹部の積極的な勤務意識を喚起し、村幹部が積極的に鎮の財政収入の増加に貢献するよう求める唯一のカギとなった。

したがって、90年代中期以降のM鎮政府にとって、税費徴収による財政利益を村民委員会と結びつけることは追求するに値することとなった。あくまでも村幹部の報酬はやはり郷鎮財政から拠出するがゆえに、村幹部にさらに多く報酬をもらえる可能性を付与するのは、郷鎮政府の税費徴収に役立てる。

M鎮政府が村幹部の報酬を高める方式は二つがある。一つは、M鎮政府が直接、村幹部の公開した手当を引き上げることである。

1990年代中末期、現地村民の収入が横ばい状態を続ける中、村幹部の手当は平均的に2倍あまりに増加した。稲村の村書記は、1990年の年間手当は1659元であるのに対して、1999年は5691元までに急増した。そのほか、沙洋県の小規模村営企業が運営していた稲村の隣村のP村の村書記は、1991年の年間手当は1900元であったが、1998年は8000元あまりまでに急増した。村幹部に支給する手当の主な資金源は村民から徴収してきた税費である。村幹部の税費徴収の積極性を引き出すために、M鎮の鎮党委書記は会議で、「村の主要幹部の手当を郷鎮の科級幹部の賃金水準まで引き上げる」という方針を表明した。

もともと村幹部の手当額は村民の収入を参照しながら定められたものである。国家公務員の賃金水準を参照して定めると、郷鎮政府の村幹部に返還すべき税費額は増額せねばならない。郷鎮政府が絶えず増加している財政支出に対応しなければならない状況の下、郷鎮政府は村幹部に更に多く手当を支給すると同時に、必ず村幹部がより多く税費を徴収することを要請する。村幹部の税費徴収の積極性を維持するために、郷鎮政府は村幹部の手当支給方を調整し始め、基本的手当の割合を縮小し、税費徴収に関する評定賃金を導入した上でその割合を拡大しようとした。

M鎮2000年度、2001年度の村幹部報酬支給方を例としてみれば、村幹部の報酬は基本的手当と業務評定賃金に分けられ、基本的手当が報酬総額の30%、業務評定賃金は70%を占めているとがわかる。業務評定賃金の中で、税費徴収達成度の重要性は大幅に高まった。具体的に言えば、以下のようになる。

業務評定賃金の計算項目は10項目、100点から成っている。その中で、

精神文明建設	5点	農業生産	10点
各種の税費徴収	40点	（「四費両金」 <sup>171</sup> 10点	農業税費 30点）

<sup>170</sup> 賀雪峰、王習明「村組干部的更替与報酬——湖北J市調査」『北京行政学院学報』、2002年第2期。

<sup>171</sup> 「四費両金」は工会経費、文化事業建設費、社会保険費、教育附加費、防洪保安資金、残保金から構

出産制限	10点	社会治安	10点
農民負担	5点	財務管理と経済契約の履行	5点
水利建設	5点	果樹林基地管理	5点
村営企業黒字	5点	産業構成調整	5点

財務管理と経済契約の履行を加えると、税費徴収任務は業務評定賃金（満点100点）の45%（45点）を占め、賃金総額の31.5%となった。それに対して、産業構成調整と村営企業黒字はわずか10点で10%を占めている。

また、村幹部の報酬を高める郷鎮政府のもう一つの方式は、村幹部が農業税費徴収指標を農家に伝達する際、郷鎮政府が税費徴収から正式な給与以外の手当（灰色収入）を得る村幹部の行為を黙認することである。農業税費徴収の指標を密かに釣り上げる村幹部は、郷鎮政府と暗黙の了解を成立した。ひいては、村幹部の税費徴収指標に対して増加可能な部分を算出した郷鎮もみられる。家畜屠殺税の徴収を例として挙げたい。当時の全国範囲において、事実どおりに家畜屠殺税を徴収する農村はほぼみられなかったのである。中央政府の規定によると、豚を殺さない農家に屠殺税を上納する義務は課されない。また屠殺税は殺された豚の頭数で計算すべきである。ところが、全国の大部分の農村はやはり世帯数または請負地面積に依拠して屠殺税を農家に割り当てた。しかも、徴収した屠殺税の税額は村幹部に無断に増額された。当時作成した湖北省農村の調査記録によると、豚を殺したことがあるかどうかを問わずに、世帯ごとに90元あまりの屠殺税が割り当てられるようになる農村もあった。江西省農村において、事実どおりに8-12元の屠殺税を上納する必要があるが、結局40元余り徴収された事例もみられる<sup>172</sup>。増額で徴収された屠殺税は、村幹部の正式な給与以外の手当（灰色収入）の一項目となった。

さらに、郷鎮政府はより多くの経済的利益をもらえる機会を村幹部に与えるために、自分の意志で農村集団所有の資産（山林、土地、養殖池など）を売却する村幹部の行為に対しても、見て見ぬ振りをする姿勢をとった。

村幹部は村集団の財産を競売にかけて現金化させ、経済利益を取得することができる。90年代中末期の稲村を例として挙げたい。荒地を競売にかけて現金化すると、村集団の債務を返済できるばかりでなく、公共財整備工事の着工から生じる資金の不足部分も補足できるようになる。

荒地競売を行うため、村幹部は大量な組織動員作業をする必要がある。例えば、M鎮に隣接するY鎮は産業構造の調整という名目を立てた。Y鎮が所轄している各村落の第一次産業構造調整は、村の主要幹部にさらに多くの自己利益を謀る契機を与えた。公務出張、荒地競売の主催などは、いずれも自己利益を謀ることができる機会となった。鎮政府から割り当てられた任務が遂行さえできれば、村幹部の自己利益を謀る行為は鎮政府に黙認してもらえた。ひいては、鎮政府の主要幹部が村集団の財産処分から生じる利益を享受することもできた。

にもかかわらず、集団所有の財産を売り切って、村幹部が高利息付きの債務を返済できなくなる場合に、村集団は経済的信用を失った。村幹部は巨額な村集団債務に直面した。1999年ごろ、全国各地の農村において、村集団の債務不履行問題が続出した。M鎮が所轄する村落において、税費上納を拒否する村民の代わりに村幹部が立替払いを通じて農業税費を完納するケースがみられた。このやり方はM鎮政府からの許可を得た。稲村の隣村であるL村の書記は、90年代末期、当村のハス池を無断で埋め立てて、彼の娘婿に贈与した。彼は当時「このハス池は娘と一緒に嫁に行った」と語った、と村民に噂された。

成している。

<sup>172</sup> 賀雪峰、王習明「論消極行政——兼論減輕農民負担的治本之策」『浙江学刊』、2002年第6期。

L村も県道に隣接し、M鎮政府所在地からわずか4キロの距離がある。村書記は当村の村営企業を自分の親戚に転売し、村集団所有の財産に属しているはずの映画館、県道沿いの建物はL村の村書記に友人に貸し出された。友人の中には共産黨員も含まれていた。M鎮政府はL村書記の行為を詳細に把握していたが、財政苦境から脱出するために、黙認せねばならない。

M鎮に隣接するP鎮の鎮政府は各村落に農業税費徴収指標を下達する際、特定された時間帯に立替金によって農業税費を完納することができる村集団に、10%に達する奨励的な資金の払戻しをする、と規定した。そのため、現地においては立替金のブームが盛り上がった。そのほか、税費徴収の任務をいち早く完成した村の村幹部たちの中から、一人を選んで郷鎮政府に就職させる、という誘導的方針を制定した郷鎮政府もみられる<sup>173</sup>。

1997年から、中央政府は農民の税費負担を軽減するために、「戸売村結」という税費徴収方式を「戸売戸結」に変えた。その結果、現地の農家が食糧供給センターに食糧を売る際に、食糧供給センターは世帯を単位として決算するようになってきた。そのため、村幹部は食糧を供出しない農家、または税費を延納する農家に行くだけでなく、村民小組長に依頼し各世帯を回り、税費を徴収する必要があった。そのほか、郷鎮幹部も常に村に入って税費徴収任務の進捗状況を監督した。税費徴収が難航した90年代の後半期に、農家は「戸売戸結」という税費徴収方式の転換によって食糧・税費を上納する真の主導権を獲得した。一方、村幹部にとっては、「戸売戸結」が税費徴収の難しさを増やし、より多くの時間と労力が必要となった。税費を延納する村民がますます増えている状況を踏まえ、多くの村幹部は郷鎮政府の利益保護を得るために、村集団の名義で村民から資金を借りて郷鎮財政を支えるようになった。M鎮が所轄する農村の中で、村集団の負債の月利息が5%ほどであったため、年の初めに1万元を借入すると、年末に元金と利息を合わせて1.6万元を返済するようになる村もみられる。月利息は通常2%であり、年利息は24%である。一部の村幹部は借金するために、自分で高い利息率を貸金者への「人情」として定める。それと同時に、それらの村幹部は自分の手当<sup>174</sup>を数年にわたっても取り出さず、貯金して利息を求めた。高い利息率付きの借金を通して、村幹部は郷鎮政府に財政収入を提供すると同時に、郷鎮政府の黙認の下に自分の経済的利益を取得することもできるようになった。

経済建設に投入する財政資金の確保と社会安定の確保を同時に考慮することは難しい。郷鎮幹部と村幹部ができるのは、財政資金の確保と社会安定の確保という両者のリスクを比較したうえで、優先的に達成すべき目標を臨機応変に調整することにした。それで、1990年代末になると、鎮一村の「利益共同体」の下で、村幹部の機能的統合、および郷鎮政府部門と事務員の機能的統合は、ある程度回復した。

経済建設に必要な財政支出には、時間上の制限があることが分かる。そのため、税費徴収作業に対しては任務完成の締切日が定められた。税費徴収が「天下第一の難事」となったものの、締切日までに税費徴収任務を完了できない場合、元来「私的感情を込めて説得作業をする」役割を果たしていた村幹部または「工作隊」も強制手段を取らざるを得ない。

<sup>173</sup> 赵晓峰「「行政消解自治」：理解税改前後郷村治理性危機的一个视角」『長白学刊』2011年第1期。

<sup>174</sup> 『中華人民共和国村民委员会組織法』は村幹部が得られる報酬を「誤工補貼」（村幹部が会議・出張などのために生産に参加できない場合に通例主催機関などが村幹部に交付する手当）と見做し、村幹部の生産の現場で働く「不脱産」という状態を前提とすることである。しかし、90年代の中末期になると、多くの地方において村幹部は基本生産の仕事から離れる状態に入り、郷鎮政府が支給する安定かつ高額な報酬を得るようになった。村幹部は官僚の特質を備えた一方、まだ官僚体系に組み込まれないのである。こうした状態は村幹部の「セミ官僚化」と名付けられる。郷鎮財政から支給される村幹部の報酬を「賃金」と呼ぶ学者もいる。羅興佐「体制精英的半官僚化与村庄选举」（『北京行政学院学报』2004年第3期）を参照。

農業税費の上納を拒否する農家に食糧または家畜を運び去るといった悪質事件を引き起こすリスクは上昇するのである。また、「工作隊」の存在や村幹部の懲罰的役割が公認されているわけではない。にもかかわらず、経済建設という目標制御の下、トップダウン型の「機能の区切り」を目指す規定でさえも「機能的統合」を完全に排除することはできないのである。

M 鎮政府は「機能的統合」に対し、「やるのは大丈夫だが、口頭で伝えるとか文書化するとかは一切禁止すべき」と黙認している。郷鎮幹部にとっては、強制手段を取るのとは社会安定という目標を阻み、処分を受けるおそれがあるので、出世の道の「死」（行き詰まり）を意味している。一方、強制的措置を取らなければ、絶対に税費を徴収することができず任務を完了することもできなくなるのである。そうすると、郷鎮幹部は免職される可能性があるほか、鎮一村の経済建設が停滞状態になる可能性もある。それは郷鎮幹部にとって、出世の道の「死」をも意味している。M 鎮幹部と村幹部は、後者のような「死」（即死）より前者のような「死」（悪質的治安事件が発生しないなら、仕事を続ける可能性はやはりある）という状態の方が好ましいと考える。沙洋県政府に対しては、悪質事件、群体性事件、または市レベル以上のマスコミに摘発される可能性がある事件を引き起こさない限り、つまり、県が市の範囲での行政ランキングに影響を及ぼさない限り、郷鎮がすべて考案できる手段を通して税費徴収の任務を遂行することは許されるべきだとされている。

2002 年以降、各種費用を廃止または農業税に統合し、農民の負担を農業税に一本化する「税費改革」を経ても、2006 年の農業税廃止まで M 鎮の農業税徴収が可能にさせる重要な理由は、鎮一村の「利益共同体」の下に回復した村幹部の機能的統合、および郷鎮政府部門と事務員の機能的統合の働きである、といってもよい。

## 第四章 土地の利用：柔軟性から硬直化へ

人民共和国建国以来の農村の土地利用を振り返ってみると、土地の機能、土地とその付属物の価値、農作業空間など土地利用秩序を形成する諸要素が、状況に応じて柔軟に変動するという特徴がみられる。しかし、2000年代以降、土地利用秩序を形成する諸要素の硬直化がみられるようになった。

本章は農村の土地利用をめぐって、柔軟性があつた村民の土地利用秩序、及び土地利用秩序の構成要素の硬直化によって引き起こされた秩序の崩壊と社会問題を解明する。最後には、末端行政主体が用いている土地問題への対応策について議論している。

### 第一節 村民の土地利用秩序

本節は、土地の機能的統合、土地とその付属物の価値の曖昧さ、農作業空間の全体性という三つの側面から、村民の土地利用秩序の柔軟性を考察する。

#### 一、土地の機能的統合

村民の土地に対する従来の認識からみれば、土地の機能は多元的かつ変動的である。機能状態を踏まえてみると、同じ土地においては農作業をしたり、家屋を建てたり、樹木を植えたりするなどの多元的機能がある。時系列に目を向けると、同じ土地の機能は、家族生活周期の段階の移り変わりによって複数の機能状態の間に転換することがあるので、流動的であることがわかる。こうした土地機能の多元性と変動性は、特定の機能的な区切りの不在を意味する。したがって、村民にとって土地の機能は連続的な状態にあるといえる。

村民の考え方を解明するために、ここでは稲村の状況を踏まえて土地機能の特徴が目立っていた平原地域の一般的状況を分析したい。

中国の長江流域、華南地域および西南地域において、農耕地は畑作土地と水田という二種類がある。水田には水稲が作付けられ、生産量が畑作土地より多いといわれる。稲村において、村民は常に畑作土地または農作業に適しない土地を屋敷地に転用することがある。1960年代から打ち出された「三級所有、隊為基礎」（土地を含む清算手段は公社、大隊と生産隊にそれぞれ所有され、独立採算単位は生産隊にされる）という制度は、今日すでに定着している。集団農作業向けの農耕地の範囲と機能は明確に規定されたが、集団農耕地以外の「自留地」<sup>175</sup>の機能に対して、村民はやはり統合的に理解して把握したのである。ここでは、「自留地」の規定及び活用実態について述べたい。

家屋の周りがある土地は「自留地」と規定された。法律によると、「自留地」をはじめとする集団所有の土地は農家が処分権を持っていない。生産隊は集団的に「機動地」（調整地）を事前に予備し、宅地の申請が必要とする農家に「機動地」を一部分に分配する。

「申請—可決」の手続きを取り扱わない農家にとって、宅地を拡張するのはできない。だが実際に、村民はその土地を「林盤地」と呼び、そこに樹木を植えて利用した。また、し

<sup>175</sup> 1955年に作り上げた『農業生産合作社示範章程草案』は初めて「自留地」の法的性質を規定した。自留地は、農村集団経済組織が村民に分配する長期的に利用できる土地である。その土地を通して家族副業を發展するのは、余剰労働力と余剰労働時間を十分に利用して、各種の農産物副食品を生産することからみれば、農村集団経済を補強する機能がある。一人当たりの自留地は、地元の一人当たりの農耕地面積の5%を超過できないと規定した。1956年の『高級農業生産合作社示範章程』第16条、1957年の『關於增加農業生産合作社社員自留地的決定』、1981年の『關於積極發展農村多種經營的報告』は自留地の面積を次第に増やし、最初の5%から15%までに上がった。2006年に、全国人民代表大会は『農業税条例』の廃止決定を可決してから、自留地と請負地の法律上の区分はなくなった。

ばらく利用しない宅地は村民に整理されて農地に戻せ、「自留地」となることがある。つまり、建設用地は農耕地に転用することがある。そのほか、村民は「自留地」に家屋を建てることもある。言い換えれば、「自留地」の役割はまた建設用地に転用する可能性がある。ただし、実際に「自留地」の役割を自由に変更する農家は広範的に存在した。「自留地」は家屋の新築、樹木の植え、菜園の作付、糧食作物の栽培、墓地の整備に利用されるにとどまらず、それらの機能の相互転化もみられたのである。

「自留地」の流動的な性質があったので、稲村の村民は「宅地」という規範的観念を把握できないようになっていった。しかも、彼らは宅地の空間領域を明瞭に指し出すこともできない。生産責任制が始まった 1980 年代から農業税費が廃止された 2006 年にかけて、「集团的農耕地」が急減し、農家の「農耕地の集团的所有」という実感弱まった。農家の土地機能に対する認識において、請負地もだんだんと「自留地」の特徴を帯びるようになった。したがって、請負地の機能は実に多元的に捉えられる結果となった。稲村においては、農耕地の転用が一般的に禁止されたのに、宅地、養殖池、林地、果樹園への転用がやはり多くみられた。「自留地」を自主的に経営する意識が広がったため、村民の土地機能に関する認識によると、家屋新築の宅地として機能している土地と農耕地として機能している土地の間に、土地の機能は連続的に存在する状態にあった。農家は土地の価値と家族発展段階のニーズに応じて土地の機能を調整することができた。

そのような状況は江漢平原に位置する稲村だけに存在するわけではない。華北平原においても、土地機能に対する農家の統合的な考え方が見られる。安徽省北部の S 村の事例を取り上げたい<sup>176</sup>。生産責任制が実施した初期、宅地の用地選定に供する土地はまだ広かった。

S 村は「均等主義」の観念に基づき、当時の未婚男子の人口数を踏まえて宅地用の調整地を計画的に整備したほか、村民小組の農耕地を宅地の面積と組み合わせて「宅地面積が大きい農家にやや少ない農耕地を分配する一方で、宅地面積が少ない農家にやや大きい農耕地を分配する」という原則にしたがって土地を分配した。この土地分配手法から、土地分配の発想原則は明らかである。つまり、機能別土地面積の「均等」の代わりに、住居機能がある土地と農業生産機能がある土地は全体として考慮され、総面積の「均等」が注目された。土地機能に対する統合的な認識の下に、農家は宅地と耕地の利用面積の割合を自主的に調整できたのである。村民間の宅地面積と耕地面積の総面積の均等状態を保障しさえすれば、村民の不公平に対する不満は解消できる。生産責任制が実施されて以来、家屋新築は村集団組織に申し込むことが必要となった。宅地拡張をめぐって個々の農家が話し合い土地を置き換える、という人民公社時代には見られなかった現象が、生産責任制の浸透に伴い増加した。

村集団経済組織は調整地を通して村民に宅地を再分配することができる時期に、調整地そのものの機能も複合的状态にあった。つまり、調整地は請負地または宅地として利用される可能性が併存する状態にあった。華北農村において、村民小組は成年未婚男子数に基づいて、集団所有の調整地を宅地として無償で当該農家に分配することがあった。それと同様に、江漢平原に位置する稲村において、農家は息子が 18 歳になるときに村組織に申し込んで、約 250 m<sup>2</sup> の宅地を無償で取得することができた。20 世紀 90 年代に盛んであった家屋新築によって、稲村の調整地は宅地として大量に使用された。と同時に、出産によって人口数が増えた農家は新たな請負地が必要とする場合、調整地は農耕地として農家に請け負わせることもあった。

<sup>176</sup> 馮小「宅基地権属観念的地方性建構——基于皖北 S 村宅基地制度実践的分析」（『西北農林科技大学学報』（社会科学版）2014 年第 5 期）を参照。



集団所有の調整地は重要な農耕地資源であるため、県・鎮政府は調整地の宅地転用を抑制しようとした。それに対し、稲村の家屋敷地、家屋四囲の道路、穀物干し場、溝などが占用した土地の機能はやはり相互転化できる連続的状态にあった。農民の考え方によると、宅地は家屋敷地、道路、穀物干し場、溝などを含める統合的な領域を指す。農作業に便利な土地が宅地として利用されるのはもったいないと考えられたので、宅地は最初の荒地、傾斜地、冠水しやすい田畑から改良されることが多い。稲村の村民に「宅地の範囲はどのくらいあるのか」と聞いたら、「家屋敷地、穀物干し場、菜園、庭に木がある土地、池」という様々なところの混在状態を表わす返答が得られる。村民は家屋を建てる土地を宅地と定義するばかりではなく、農機具の放置場、脱穀と穀物干しの作業場所、畜生と家禽を飼育場所、世間話と宴席をする場所などをも宅地と考えていたからである。宅地と農耕地の機能が連続的であるため、農耕地に頼る収益が上がったら、村民は使わずに放置する土地を自発的に農地に戻し、宅地の利用面積を減少することがあった。

以上のような稲村の状況は、湖の広さが大きくて、営農開発が遅れる長江中下流平原地域に多く見られた。農家の生産活動と日常生活において、土地の複数の状態が潜在的に存在しているため、宅地と耕地との空間はしばしば重なり合って見分けられないものであった。

## 二、土地とその付属物の価値の曖昧さ

### (一) 農村集団所有の土地

古典派経済学の祖とされているウィリアム・ペティは労働価値説を主張し、地価（地租）問題を研究した。彼の論説は地租を「土地の経営者が取得した収益の中でコストを除外してから残った余剰」と定義した。<sup>177</sup>その後、アダム・スミスは地租を「一種の独占価格」とし、土地所有者の土地所有権を独占すること地価を形成する前提であると論じた。また、アダム・スミスは土地の肥沃度、地理の位置、土地の用途ならびに土地の需給関係が地価に与える影響にも注目した<sup>178</sup>。マルクスは地価を「資本から生じる余剰価値の一部」とされた。余剰価値は労働者が創造したものであるため、地価は究極的に労働者の労働から生じることであるとマルクスは論じている<sup>179</sup>。アルフレッド・マーシャルも地租を「一種の余剰」と認められ、「土地経営者が得る報酬が投入した資本の総額を超えたら、その超過分は土地の余剰生産物であるといえる。余剰生産物は特定した条件の下に地租に変わるのである」と指摘した<sup>180</sup>。

以上の経済学者が触れた考え方に対し、村社会の生活実践からみると、地価の判断は数値で計算できる経済的要因に基づく理性的な行為とは言い切れない。判断材料には、社会的要因をも含まれている。

村民の間に発生した農用地流動の状況<sup>181</sup>を観察することによって、請負地の価値を見積もる村民の方式は明らかになる。「農用地流動」は土地請負経営権と請負地の価値を貨幣

<sup>177</sup> Petty, William, *A Treatise of Taxes and Contributions*, London, 1662. 大内兵衛、松川七郎訳『租税貢納論』岩波書店、1952年。

<sup>178</sup> Smith, Adam, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Vol. 1, Indiana: Liberty Fund, 1982.

<sup>179</sup> カール・マルクス『合本 資本論 全』大月書店、1982年。

<sup>180</sup> Marshall, Alfred, *Principles of Economics*, New York: Cosimo Inc, 2006.

<sup>181</sup> 『土地請負法』の規定によると、家庭請負という形で取得する土地請負経営権は、法律によって請負権移転・借地・互換などの方式で流動することができる。

数値の表現にして交換する、と理解することもできる。したがって、「農用地流動」は土地収用という「一過性の買い取り」とは異なる。なぜなら、請負地価値は、単に時間の次元において、市場価格とともに変動するばかりでなく、「差序格局」<sup>182</sup>という感情的空間の次元においても、人間関係の親しさによって変動するからである。請負地価値は流動的で、象徴的意味をもつ曖昧なものである。

稲村において、大部分の農用地流動は兄弟・親戚・近隣の間で発生する。農用地流動につながる農家の血縁・地縁が強いので、「口頭協議」のみの簡単な手続きで土地流動が行われる。たとえ「書面証拠」を書いても、これは友人や近隣の間に限って行われるのである。農用地流動は義理人情の媒介となっているため、請負地の価値表示の非貨幣的である特徴が明らかである。稲村の陳建立は合わせて 10 世帯の農家から個人契約に基づき土地を購入した。以下は流動した請負地の価値表示である。

表 4-1 稲村の陳建立が支払った土地流動の費用

元土地請負者の名前	陳某との関係	流動した土地面積 (ム一)	土地流動の費用	土地流動の時間
王長富	同村民小組の村民、近隣	3.2	380 斤モミ	2006
劉新安	同村民小組の村民、近隣	9	740 斤モミ	2008
陳友義	三叔	7.6	580 斤モミ	2008
陳其亮	おじ	4.8	430 斤コメ	2009
陳勇斌	いとこ	2.9	200 斤モミ	2010
張永貴	同村民小組の村民	1.6	170 元	2010
張楚沢	表哥 <sup>183</sup>	6.8	1.4 ム一の水田のすき 起こし作業を担う	2011
林学瀚	同村民小組の村民、近隣	2.5	余剰した水田の農 作業を担う	2013
江時堅	同村民小組の村民	4	230 元	2013
李一平	同村民小組の村民	10.7	800 斤モミ	2013

湖北省沙洋県 M 鎮稲村調査記録より。

表 4-1 が記したような稲村村民の地価見積り方式は、中国農村においてしばしば見られることである。上記した内容から見ると、請負地の価値表示は貨幣・実物・労務という三つの種類があることがわかる。貨幣を請負地の価値を判断する手段とする場合、毎回の土地流動に対して見積もられた価格は異なっており、土地面積と比例関係があるわけではない<sup>184</sup>。なぜなら、土地流動に関わっている当事者の人間関係や土地を納める側の人望などの要素は、土地価値の見積りにも影響を与えるからである。さらには、兄弟または親戚の間に土地は価値表示なしで、つまり無料で、土地を売買するというケースもある。土地流入

<sup>182</sup> 費孝通は、従来の社会関係に注目し、「差序格局」「礼俗秩序」「血縁・地縁関係」などの概念を作った。彼の研究によると、血縁や地縁が中国農村社会の中で中心的紐帯を形成し、人々にとって重要な価値を持つ資源となった。また、従来のネットワークから結成した社会関係は波のようにまわりに広がっていくとともに、人々の合理的行為にも影響を及ぼした、と費氏は指摘した。費孝通『郷土中国』（生活・読書・新知三聯書店 1985 年）を参照。

<sup>183</sup> 「表哥」とは、いとこの中で、父親の姉妹の息子あるいは母親の兄弟姉妹の息子（即ち自分とは通常、姓が違う）で自分より年上の人である。

<sup>184</sup> 根本的な要因としては、中国農村の土地が集団所有であり、資本主義国の私有地と違ってそもそも「地価」が存在していないことに起因しないだろうか、と田原史起が指摘した。市場によって決められる「地価」が存在していない、という田原史起のご意見に、筆者は賛成する。

側は、流入した土地の使用権によって営農収入を得ると同時に、土地流出側のかわりに、荒地になることを防ぐ土地善管義務を負い、農外就労をも放棄しなければならないわけである。そのため、土地流入側の土地請負に対する欲求を明確な数値で合理的に見積もることは容易ではない。地価見積の曖昧さが見られるばかりでなく、土地流出側は土地売買から利益を最大限に求める意図も存在するわけではない。したがって、「経済人」(Economic man) という経済学の専門用語は村民に当てはめられないわけである。

## (二) 土地の付属物

土地の付属物は、土地の上に建てる建物(平屋建ての家、二階建て以上の建物、物置小屋など)、構築物(給水塔、井戸、橋など)および地上付属物(植物、敷設したケーブルなど)の総称である。その中、村落の建物は主に法律が規定した村民が自己で建設する私有住宅、および村集団所有の工場建屋を指す。村民の間で行われる建物の私的売買に目を向けると、村民の建物価値に対する見積方法がわかるようになる。

建物自体の価値は土地価値と同様に、区切りがない時間的次元とまわりの地域経済に関わっている空間的次元があるという特徴を有する。建物価値の経済的コストを計算すると、建物の建築材料費用の以外に、宅地本体の価値と建築工事の人件費がある。しかし、村民の視点からみれば、宅地は土地市場から購入したものわけではなく、村集団組織に分配されたもの、または農家の耕地を占用して形成したもののなので、宅地を安価ないし無料とみなす村民が少なくない。また、村民の家屋は集団主義時期(建国から人民公社解体までの時期)に集団組織が労働力を調達して建てたもの、または同じ自然村の村民の助け合いによって建てたものなので、家屋建築の人件費をほとんど算入しない状態になった。したがって、数値上に反映できる家屋価値は単に建物の建築材料費用に過ぎない。

ただし、一部分の農家は家屋の価値を家屋の機能とつなげて考慮する場合もある。例えば、1990年代の沙洋県において、建物売買の現象が初めてみられるようになった。重い農業税負担なので、多くの農家は家族連れで出稼ぎ労働に従事した。その結果、部分の宅地は使わずに放置したままの状態となった。家屋の廃棄または毀損を防ぐため、それらの農家は2000-3000元である建築材料の値段で家屋を他人に売る際に、10ムー余りの農用地をも抱き合わせ販売することにした。家屋の購入者は主に四川省、湖北省西部をはじめとする交通が不便で農用地もかなり少ない山間地から移住してきた人々である。それらの移住民は家屋を購入してから、家屋を売った原住民の土地を作付し始めた。移住民にとって、耕地と組み合わせて販売しない家屋を購入する意欲はないので、売り手は土地を抱き合わせ家屋を販売する必要がある。2012年まで、稲村における家屋販売の値段は依然として建築材料費用を参照して換算され、平均的に6万—8万元であったのである。

稲村における売り手の村民にとって、家屋価値に対する判断基準は概ね二つある。第一は、家屋の建築材料の価値である。第二は、家屋販売に付随する農用地の価値である。最終の家屋購買価格は単に家屋本体の価値だけでなく、一定の面積がある農用地の価値も含まれるわけである。

農業税が廃止されてから、村落の家屋販売は近い親戚または顔馴染みの村民の間に発生することになった。村民の考えによると、家族内の近い親戚は「優先購買権」を持っている。稲村の村幹部は「優先購買権」の意味を「宅地を販売することは冠婚葬祭と同じように、先に自家の親戚と一人ひとりに相談する必要がある。買い手がいない場合に限り、初

めて他人に売ることにするようになる。さもないと、親戚に必ず許されない。」<sup>185</sup>と筆者に解説した。村民の家屋取引はすべて村内で発生し、安価な取引値段で行われた。2014年に、稲村に発生した4件の宅地取引はいずれも兄弟間で行われた。その中で、長兄が沙洋県に定住してから、家屋を自分の弟に譲渡したケースを見てみると、譲渡値段はわずか5万円で、約20万元に達する2階建ての建築コストよりかなり低いとみられる。家屋建築のコストは価値づけの準拠であるにもかかわらず、最後の販売価格は単に家屋建築の経済的コストを反映するわけではない。取引双方の人間関係などの社会的要素も溶け込まれるので、家屋の成約価格は建築コストより低いこともある。稲村に隣接する他の村落においても、元の家屋面積が狭すぎるので、村民が家屋改築をあきらめて家屋を低価で近い親戚または近隣に売って他のところに家屋を新築することにした事例もみられるのである。

M鎮の荊門市または沙洋県の県城に近い近郊村において、村集団が集団主義時期に建てた保管室、使用されない村民委員会のビル、集団企業の工場建屋などは、村幹部と親しい関係を持っている村民たちに賃貸されてから、さらに企業または都市・県城の住民に賃貸される場合がある。村民らは村幹部の親戚または村支書が育成しようとする党员であり、村集団は村民らから家賃を徴収しない。そのため、かれらは村集団が所有する工場建屋を貸し出すことを通して、純収入を年間得ることができた。そのほか、近郊地域は都市拡張の計画区域にカバーされたので、近郊村の村民は商工業の発展がもたらした生活の利便性と就職機会を得ると同時に、自宅を貸家・民宿に改築して生じた利益も得られるようになった<sup>186</sup>。

本文が主に考察する稲村と異なり、近郊村の村民が建物の価値を見積もる時に、建物貸出からもらえる経済的収益をも算入するのは一般的である。近郊村で発生した建物の売買において、都市・県城の国有建設用地の建物の価値は建物の価値づけの基準とされた。したがって、このような建物の価値づけは、未来における収益可能な収入額を事前に現金に換える性質を持っていることである。

要するに、村民にとって、建物の価値づけは建物の建築材料の経済的価値を計算するばかりでない、ということがわかる。最終に算定された建物売買の価値づけから見れば、建物の価値は農用地の価値、売り手個人にとっての社会的価値、未来における貸出収益の予想価値などの混在している状態にある。この曖昧な状態から、建築材料のコストに当たる部分、社会的関係の価値に当たる部分など価値の内訳を明確に見分けるのは不可能に近い。村社会において、生活は生産を中心として展開する一方で、生活は村社会の関係網に嵌め込んでいる。建物の価値づけの曖昧さは、まさに村社会の生産と生活とが融合した連続的な全体から生じるのである。

### 三、農作業空間の全体性

農作業の空間を歴史的に観察すると、稲村の各農家が経営している農耕地の空間的な区切りから生み出した「零細錯圃」の状況は実は当たり前のことではない。長期間的に全体

<sup>185</sup> 湖北省沙洋県 M 鎮稲村調査記録、2015 年 4 月 29 日。

<sup>186</sup> 農村宅地使用に関連する法律の規定によると、農村宅地の譲渡ならびに建物の売買は都市・県城の住民を対象としない。しかし、近郊村の村民は少なからず国家法律の監督管理の抜け目を利用し、農村の建物を都市・県城の不動産市場に参入させて取引をする。この種類に当たる建物は国家へ土地譲渡料、土地収用料、農用地占用税を上納する必要がないばかりでなく、不動産開発に関する営業税、都市・県城土地使用税、契約税などをも上納する必要もない。一般的に、このような建物の売価は都市・県城の国有建設用地の家賃より 1/3-1/2 ほど低いのである。

空間を捉えると、各農家が経営する土地の境界線が頻繁に変動し、その幅も大きい。その開放性と流動性こそが、全体性が目立っている空間を形成している。

土地改革以前の土地私有制の下では、所有地は先祖代々から受け継がれた「祖業」と見做されることがよくみられる<sup>187</sup>。旧来の社会において広範に存在する「祖業」に注目した社会史研究者の中に、D. Faure がいる。彼は、明代の珠江デルタにおける財産の宗族管理を可能にする前提条件が「祖先が財産管理の法人となった、つまり、宗教に類似している観念が法律的な観念に変わった」ということを指摘した<sup>188</sup>。

国共内戦時期に、中国共産党は華北地区（旧解放区）において『土地法大綱』（1947年10月10日公布、以下『大綱』と記す）に基づき土地改革を実施した。『大綱』の特徴は、土地分配について徹底した均分主義をとっているところにある。もっとも極端な方法は「打乱平分」（原耕作者を無視してすべての土地を人口に応じて均等に割り振る）という方法である。ただし、そのような方法は『大綱』そのものに規定されているわけではない。『大綱』の条文は、「多いものを削って少ないものを補い」、「肥えた土地を削って痩せた土地を補う」（抽多補少、抽肥補瘦）といった規定にとどまる。それは、原耕作者尊重を意味する方法と一般に解されていた。だが解放区における土地改革実践からみれば、「打乱平分」の方法はよく利用されたことがわかる<sup>189</sup>。

国共内戦の末期から建国後にかけて解放された華中・華南の大部分の地区での土地改革は、新中国成立の翌年の1950年に公布された『中華人民共和国土地改革法』（以下『土地改革法』と記す）に基づいて、同年の冬から二年間で遂行された。『土地改革法』の分配規定によると、土地分配においては、富農経済保存の原則に基づいて、原耕作地をできるだけ動かさないで、必要な調整だけを行うものとされた。具体的にいうと、「全郷の没収、徴収すべき土地と分配を受けるべき農家の原有地を加えて計算して、一人当たりの分配基準を求めたうえで、各戸の原耕作地を基礎として、多い土地を削って少ない土地を補い、肥えた土地を削って痩せた土地を補う原則によって、分配を行う（抽多補少、抽肥補瘦）」<sup>190</sup>という施策が行われた。

『大綱』と『土地改革法』の実施結果を対比すると、華北地区の土地改革は徹底的に原耕作地と経営者の対応関係を再配置することを通じて、農地経営者の土地所有関係の面での大規模な流動を生み出したとわかる。それに対し、稲村をはじめとする華中・華南の大部分の地域においては、それほどの流動はみられない。とはいえ、「多いものを削って少ないものを補い」、「肥えた土地を削って痩せた土地を補う」という手段は、土地を部分的に原農地所有者から離脱させ、「祖業」の耕作空間秩序を弱体化する役割を果たした。土地改革によって土地の耕作者はほとんど全て置き換えられた。

1950年代の農業合作化運動と人民公社化運動を経て、土地私有制は次第に集団所有制に移行した。合作社時代は、農地の筆の合併による畦畔の取りくずしと飛地の交換分合は実行可能であった。農地集団所有制の下、農業生産の基本採算単位は一家族から郷鎮の行政範囲に相当する人民公社までに拡大した。1958年12月の武昌決議は、平均主義と無償調達を引き起こした問題点を人民公社の欠点として指摘した。1959年3月に行われた鄭

<sup>187</sup> 中国の農村において、いわゆる「祖業」は「祖産」と指す。つまり、「祖業」は先祖から受け継がれる財産である。「祖業」という言葉は江西、福建など宗族的村落でよく耳にするが、湖北省中部農村の調査記録でもみられる。それに対し、日本農村の「家業」は先祖から受け継がれる職業を指すことに傾向するのである。

<sup>188</sup> 科大衛「国家与礼儀：宋至清中叶珠江三角洲地方社会的国家認同」『中山大学学报』、1999年第5期。

<sup>189</sup> 小林弘二『20世紀の農民革命と共産主義運動：中国における農業集団化政策の生成と瓦解』勁草書房1997年、第758頁。

<sup>190</sup> 同上書、第766頁。

州会議では、公社の単一所有制を公社、管理区、生産隊の「三級所有制」に改めるとともに、旧高級合作社に相当する生産隊（地区によっては生産大隊）が基本的な所有制単位とされた。<sup>191</sup>同年の8月に公表された盧山決議（『關於開展增產節約運動的決議』）では人民公社の「三級所有制」を固定化した。生産小隊はこの前の高級生産合作社の生産隊と同じような規模となった。1961年3月に人民公社の「三級所有制」は草案として黨員全員に知らせた。1962年9月、「三級所有制」は修正され、その最終案は『農村人民公社條例』（『農業六十條』と略称）を通して公表した。

それ以降、「公社—生産大隊—生産隊」の「三級所有制」は公式的に確立された。生産大隊の規模はかつての高級生産合作社に相当するようになった。生産隊（元の生産小隊、自然村（集落）の地理的範囲に当たる）の規模は20—30戸である<sup>192</sup>。言い換えれば、1962年から「戸別生産請負制」が推し進められる1980年代の初めにかけての20年間に、中国の農業生産は主に生産隊を単位として組織されたのである。生産隊の労働力はグループに分けて集団的に動員された。これまでの世帯を単位に錯綜していた水田の境界線は解消されたので、農地の使用権にしても所有権にしても、特定の農家に属さないこととなった。農地に対する耕作者は不特定多数となり、より流動的となった。

以上から、土地改革の進展とともに、耕作空間が土地の所有関係によって分断される状況はなくなっていったことがわかる。「戸別生産請負制」が全面的に実施される80年代の前、土地改革から、合作化運動、人民公社化運動を経て、「三級所有制」の最終確立に至るまでの過程で、特定の地理的空間にある農地に対する農地耕作者の流動性が増し、不特定性も次第に目立つようになった。

また、河原、荒地は80年代以前の人民公社、80年代以降の村営・郷営企業が収用し、村民に使用させていた。この種類の土地は、農家が経営していたといえるとともに、村集団が経営していたともいえる。なぜかという、荒地の経営権は、法律上村集団に帰属するとしても、農民の観点からみると、荒地を開墾し農耕地に変えるのは農民の労働力投入が生じた結果と解されるからである。「労働から得たものは自分で支配できるもの」という農民の観念からすると、荒地が開墾者としての農民に耕作されるのは当たり前だと考えられる。ここから、土地に対する農家の耕作空間と村集団の耕作空間の間には、明快な境界線が存在していないことが看取できる。

1984年1月1日、中共中央は『關於一九八四年農村工作的通知』（1984年農村事務に関する通知）という三つ目の「1号文件」<sup>193</sup>を発した。当文書は、「家族聯産承包責任制」（戸別生産請負制）の整備及び安定化を強調し、土地請負期を15年以上、長い生産周期が必要である項目または開發的項目に対して、更に長い土地請負期を容認する、と規定した。ただし、人口—土地関係のバランスを確保するために、5年に一度の大規模な土地調整は、やはり土地の集団的所有関係に基づき行われた。言い換えると、村集団はやはり村落の農作業空間を全体としてとらえ、「増人増地」（村民の出生、嫁入りを理由に該当村民に請負地を村集団組織が配分すること）と「減人減地」（村民の死亡、嫁ぎを理由に該当村民の請負地を村集団組織が回収すること）という原則に従って土地請負関係を調整していた。

1990年代、出稼ぎ経済が勃興した。稲村をはじめとする、零細農家の大量離農が進行している農村において、村幹部は耕作放棄地の経営権を耕作意欲がある農家に再分配することがある。経営権の移転を受けた農家は、農業税費の上納責任を負うと同時に、村民委員会と取り決めた土地請負契約書を所持している。土地経営権の一時移転がゆえに、土地

<sup>191</sup> 同上書、第413頁。

<sup>192</sup> 同上書、第413頁

<sup>193</sup> 中国共産党と國務院が出す重要通達のうち年初に出すもの。党・政府が最重要視しているテーマが取り上げられる。

の交換分合が発生し規模拡大が進行する。そのため、自立経営農家としての中核農家が登場しはじめ、放棄されればなしの大量発生は見られなかった。

## 第二節 土地利用の諸要素の硬直化

本節は前節の分析を踏まえて、土地機能の区切り、土地とその付属物の価値の区切り、農作業空間の区切りという三つの側面から、土地利用の諸要素の硬直化を考察する。

### 一、土地機能の区切り

稲村の第3、第4村民小組は省道に近接している。省道拡張工事が始動した2012年に、第3、第4村民小組は工事計画区域に組み込まれた。それに対し、他の村民小組は省道から遠いので、なお農業型地域のままにとどまっている。工事計画区域に組み込まれる可能性が少ない村民小組の地域において、土地機能はより流動的である。なぜなら、村民の考え方からみれば、土地機能はそもそも統合された状態にあるからである。例えば、第2村民小組の中で、2004年に県城に移住した農家は一世帯がいる。当該世帯が稲村に残している古い家屋は長年修理されていないので、倒壊した。他の農家は、家屋が倒壊したと見て、該当家屋の敷地に苗木または農作物を植えた。この事例によると、農業生産と農村生活に応じて宅地の機能が転換できる特徴は明らかである。家屋が倒壊すると、宅地の性質は未開墾の荒地とほぼ同一視されるようになる。このように、宅地と耕地を相互転換は比較的容易である。

しかし、省道に近い稲村の第3、第4村民小組をはじめ、地方都市の市街地に近い村、および沿海先進地域に位置している村に対しては、宅地が都市建設用地として価値を見積もるようになる。土地はなお集団的所有地であるとしても、都市建設用地の性質に近づいていた。その結果、宅地と耕地との機能転換はますます難しくなった。例えば、第3、第4村民小組に対して、土地が改めて審査を受け、宅地として利用されるのは認められなくなった。なぜかという、該当地域の土地は既に収用予備軍となり、土地の機能は限定されたからである。

都市拡張と道路敷設を必要とする地域計画のある地域において、農家の家屋新築はあらかじめ禁止された。言い換えると、建設用地と農耕地という二つの土地利用形態の間には、境界線が画定された。したがって、もともと役割が統合された土地の機能には、「合法」と「非合法」とのラベルが貼り付けられた。土地機能の区切りは、土地機能の私的調整をする権力を農家から奪った。ここからみれば、現行土地管理制度下で国家は農村土地の計画的利用を主導することがわかる。さらに、政府は農民の宅地を管理するために、農村の土地機能を建設用地、農耕地、山林地、牧草地、および未利用地などに細かく分けた。農村における土地機能の区分は、全体の計画にコントロールされる都市拡張と交通網の建設に制度的な基盤を用意した。土地機能の区切りと土地機能の統合性を認める村民の観念は明らかに一致しない。

国家の制定した総合都市交通網における土地用途にたいする規定に基づき、上層機関は家屋の取壊しと区画改造のコストを低減するために、地域ごとの異なる状況を見捨てて開発地域に「自主建設停止令」を出した。土地機能の区切りによって生じた違法建設の問題を厳格に管理することを要求した結果、郷鎮政府は村民の家屋新築許可手続きを取り扱わないようになった。

例えば、M鎮政府の政策によると、鎮の市街地の範囲内で村民が家屋を新築すること

は禁止された。村民は規定された優待価格で、分譲住宅を購入するしか仕方がない。しかし、農家の立場からみれば、この問題は居住権、生存権にすら関わる大きな問題である。収入に限りのある村民にとって、家族の増加、子世代の結婚、親世代との別居などの状況があれば、なおさら安価に家屋を新築する必要がある。いうまでもなく、分譲住宅の購入価格は自分で家屋を新築するより高い。村民の家屋新築への意欲は強い。

都市と交通網の建設計画が制定される前に、政府行政機関が村落行政組織または農家の集団的所有地の機能に対する私的転換の合法性を追究することはなかった。土地機能の統合状態の存続は、村社会の安定を保つ役割を果たしていた。

沙洋県と M 鎮政府が制定した土地総合利用計画の中で、稲村の第 3、第 4 小組の土地転用は制限された。言い換えると、稲村第 3、第 4 小組の農家の居住権ないし生存権が脅かされるようになった。2012 年を境に、M 鎮国土所は新築した家屋に宅地使用权証書を配布する手続きを終了し、稲村第 3、第 4 小組の村民の家屋新築は M 鎮国土所の許可を得られなくなった。

ただし、村民の政策提案と協議をしないで定められた「計画案」は国家の公的権力が一方的に制定したものであるが、「計画案」の実施には村民の納得と協力が避けられない。新築したとしても合法性が認定されない家屋の持ち主は、政府の施策に激しい抵抗し、過激な行為をするおそれもある。また、着工する前に行った土地財産権と土地機能の確定作業は、土地機能の区切りに基づいて行われるため、家屋の土地使用权証書の有無をめぐって、政府と村民の間に土地紛争が生じることがある。

## 二、土地とその付属物の価値の区切り

土地価値の区切りは、土地価値が時間特定化・数値化されて生じた結果である。時間特定化とは、特定の時間点にある価値に注目してそれを一般的に適用することである。これは、特定の時間点にある土地価値と他の時間点にある土地価値との間に境界線を画定することを意味する。また、数値化は、数値で計ることができる価値づけの方式と価値表示が数値化できない他の方式との間に境界線が画定することを意味する。

都市の拡張につれて、農村土地資源を活用し、ますます増加するが都市建設用地の需要に応えるために土地資本市場に参入することは必然的である。稲村の例からみれば、第 3、第 4 村民小組の土地資源は都市化建設が必要とする交通網建設計画に応じて土地資本市場に参入した。土地価値の時間特定化と数値化は、農村集団所有土地（農業用地と集団建設用地を含む）と地上付属物（農業用地の地上付属物と集団建設用地の地上付属物を含む）に対する補償金支給から読み取ることができる。

『中華人民共和国憲法』第十条は、「都市の土地は、国家の所有に属する。農村及び都市郊外地区の土地は、法律により国家の所有に属すると定められたものを除き、集団の所有に属する。宅地、自留地及び自留山も、集団的所有に属する」と規定した。また、『土地管理法』第四十三条は、「いかなる単位及び個人も建設を行い、土地を使用する必要があるときには、法によって国有地の使用を申請しなければならない。（中略）前項において法により使用を申請する国有地には、国家所有の土地及び農民の集団所有に属しており、国が徴収した土地が含まれる」と明記した。同法第六十三条は、「農民が集団で所有する土地の使用権を譲与、譲渡し又は賃貸して農業以外の建設に使用してはならない。ただし土地利用基本計画に適合しかつ法によって建設用地を取得した企業が、破産、合併などの事情のために、法によって土地使用权を移転させる場合を除く」と規定した。

以上の規定にしたがって、農村の土地資源を都市の建設用地に転換する場合、土地収用



を通して、土地の農村集団所有という属性を国有に変更する必要がある。

農村の土地は概ね、農業用地（＝農耕地）と集団建設用地（＝宅地）という二種類に分けられる。したがって、政府の土地収用という行為は、農民を農耕地経営から離脱させること、および、宅地使用から離脱させること、という二つの方面を含んでいる。その中で、宅地使用離脱という過程は、村民の私有不動産所有権の喪失も含んでいる。政府は各種の土地収用補償金を通じて、村民の農耕地経営・宅地使用および不動産所有権からの離脱を意図的に促進する。

2012年、稲村第3、第4小組に対する土地収用・不動産の取壊しを実施する前に、収用と取壊しの対象となった土地と不動産に価値を見積もるのは不可欠である。それらの補償対象に対して、明確な補償価格を算定するのが望ましい。土地使用権移譲とは違い、土地が収用される者および土地が取壊される者にとって、土地価値と地上付属物の価値は一時的である。つまり、補償金の価格はいったん決まったら、時間と市場変動によって調整する可能性がなくなる。

同様に、不動産の取壊しを実施する前に、M鎮政府部門によって不動産の価値を見積もるのは、農村不動産価値に対する区切りを意味している。なぜかといえば、不動産の取壊しに対する補償金の内訳からみれば、農耕地価値、数値化できない村民の社会的関係の価値、および未来の借家営利から発生可能な予想的価値などは一切除外されたからである。そのかわりに、不動産の取壊しの補償金算定は、ある時点の不動産建築の材料コストまたは居住面積だけに依拠することになる。

### 三、農作業空間の区切り

1984年、中央政府は『関于一九八四年農村工作的通知』（すなわち三番目の「一号文書」）を公表した。政府は文書のなかで、戸別生産請負制の制度整備と政策の安定性を強調し、15年以上の土地請負期を規定した。その中で、長期の生産周期を必要とする事業と開発的事業に対しては、請負期の延長が認められた。農耕地経営者と土地との対応関係の安定化は中央政府のねらいとなった一方、世帯人数と土地面積とのバランスを保つことは地方政府の重要な課題とされた。土地請負関係の安定化および人口と土地面積とのバランスを両立するために、稲村をはじめとする全国の多くの農村は、世帯人口数の変動実態を最重視して、人口と土地の分配関係の「大規模調整」（人口数の変動に応じて土地を全体的に再配分する）を5年に一回、実施することになっている。

しかし、中央政府はより安定した土地権力の関係構造を維持することを図っている。1987年、国务院の許可を得て、貴州省湄潭県は全国で最初の9つの農村改革実験区ののひとつに選ばれた。貴州省湄潭県は「増人不増地、減人不減地」（世帯人数の変動を問わずに配分した請負地が調整されない）を試行的措置とする「農村改革実験区」と指定された<sup>194</sup>。該当試行的措置は「土地請負期が20年未満なら、請負関係が変更されない」と初めて規定したほか、土地請負期内の土地請負権の合法的相続をも規定した。1993年、「増人不増地、減人不減地」という政策経験は湄潭県の土地試験の段階的成果として、中央農村工作会議の報告書に編入され、全国的な普及作業を推進するよう呼びかけられた。

その後、貴州省党委が1997年に公表した文書により、湄潭県農村の土地請負期は1994年1月1日から開始することになった。その中で、農用地の請負期間は2043年までの50

<sup>194</sup> 該当政策の意図は、土地の請負関係を固定する土地制度の実施を通して、農民の自発的出産制限意識を喚起し、国家が強制的に干渉しなくても出産制限政策も実施できる、という誘導的施策の発想である。劉燕舞「反思湄潭土地試驗經驗——基于貴州鳴村の个案研究」『學習与实践』、2009年第6期。

年間に延長する一方で、非農用地は 2053 年までの 60 年間に延長することとなった。

貴州の経験に基づき、中共中央弁公庁、国務院弁公庁は 1997 年に『關於進一步穩定和完善農村土地承包關係的通知』（農村の土地請負關係をさらに健全化し安定させる通知。以下は『通知』と略称）を公表した。この『通知』は以下の要項を指摘した。第一に、土地請負期がさらに 30 年間ほど延期するのは第一回の土地請負を基に行うことである。第二に、土地請負期の延期作業を展開する前提は、農家の従来土地請負關係を維持することである。第三に、現在の請負關係をリセットし、改めて請負關係を作り出してはいけない。また、元生産隊の土地所有權の境界線をみだらに破り、行政村の範囲内で均等に請け負うのも禁止されることである。その後、土地權力を安定化するやり方は制度化されて、厳格な実施が要請された。農業部が 1998 年に全国 6 省 824 世帯の農民を対象に実施した調査から得たデータによると、土地請負關係が調整されたことがあると答えたのは 751 世帯で、調査した総世帯数の 91% を占める。調整回数が最も多いところは、8 回ほど経験したとわかる<sup>195</sup>。しかし、1997 年の中央文書が公表されて以降、各地の農村は続々と土地請負關係の定期的な調整を停止した。

1997 年以前、中央政府が農村土地請負關係を安定化させようとする理由は、主に生産力を高めることであった。例えば、1984 年の中央「一号文書」によると、土地請負期延長のねらいは「農民の営農に対する投資の増加と土地肥沃度の向上」であった。また、1993 年の中央「一号文書」が、最初に規定された農用地請負期が満期到達後、30 年間延期することを強調するのは、「農民の営農に対する投入増加を奨励し、土地生産率を向上するため」である。

しかし、1997 年に公表した『通知』は、村集団が土地調整による農民負担の増加、過度な調整地の保留、強制命令の施行を一切禁止した。中央政府が安定した農村土地請負關係を求める理由は、生産上の問題から、村集団の侵害から農民の土地請負權を保護ことになった。

2000 年代初期から、農村土地利用の規範化を図るために、全国各地の地方政府は「土地財産權確定」作業を展開した。2002 年に可決された『中華人民共和國農村土地請負法』は、土地請負經營權に対する保護をより確実にするため、法律の形で 30 年間に及ぶ農用地請負期限を定めた。そのほか、同法第二十七条は、請負期限内に農用地の下請けをする側（発包方=村集団）は請負地を回収したり調整したりしてはいけないと明記した。2002 年まで、族長の下に村民を動員して組織することができるごく少数の村（湖南、江西、福建にある一部分の農村地域）は、引き続き土地請負關係を定期的に調整を行うとしたものの、全国の大部分の農村地域においては土地請負關係の調整は停止した<sup>196</sup>。

2004 年から実施した『物權法』は土地請負を出す側（「発包方」）と土地請負をする側（「承包方」）との相互關係を「所有權—用益物權關係」の枠内に規定した<sup>197</sup>。2008 年に、中国共産党第十七期中央委員会第三回全体會議は、既存の土地請負關係の安定を維持し長期間に変更させないと決議した。

中央政府が農村土地の請負關係を安定化しようとする意図は二つある。1997 年以前、

<sup>195</sup> 趙陽「對農地再分配制度的重新認識」『中国農村觀察』、2004 年第 4 期。

<sup>196</sup> 賀雪峰、劉金志「對農村土地承包期的思考」『廣東社会科学』、2009 年第 4 期。

<sup>197</sup> 日本では、用益物權は他人の土地利用を目的とする地上權、永小作權、地役權および入會權の 4 種類から構成している。用益物權は制限物權であっても物權という性質に変わりはないから、用益物權を取得した者は、その目的となった土地を排他的に使用することができ、その土地の所有者による使用も制限される。一方、用益物權を設定しても、その土地の売買自体は制限されず、所有者は、その土地を自由に売却することができる。『物權法』は私法の範疇に属するものである。それに対し、中国の実施した『物權法』は、村集団組織と農家との關係をも規定したので、実は公法の範疇に移るのである。そのほか、村集団組織が所有する土地は、原則的に売買することが禁止されるのである。

その意図は生産力に焦点を当てるのである。例えば、1984年の「中央1号文件」は、土地請負期間を延長するのは「農民の投資増加と地力の保存」を目指すためである、と強調した。1993年の「中央1号文件」は、当時の耕地請負期間が満了してから更に30年間、これまでの請負関係を延長することを、「農民の投入増加を励み、土地の生産率を伸ばす」ためであると解説した。

しかし、1997年に『關於進一步穩定和完善農村土地承包關係的通知』（農村土地請負關係を整備し更に安定化させるための通知）という文書が発表された後、村集団が土地調整を利用して農民の負担を増やしたり、調整用土地（「機動地」）を多く残したり、強制的な命令を出したりすることが許されない、という点が注目を集めた。土地請負關係の安定に対する中央政府の意図は、生産力の面から、村集団による農民の土地請負權の侵害に対する予防という面に移行した。

2002年に打ち出した『農村土地請負法』は、より徹底的に農村土地請負關係の安定を農民の土地請負權に対する保護として読み取り、生産力の面に関する考慮は生産關係の面に置き換えたといえる。地方政府は中央政府の政策を「増人不増地、減人不減地」と読み取るので、「無耕地村民」「家族員は多いが土地は足りない」および「家族員は少ないが土地は多すぎる」などの現象が発生した。李昌平などの学者らが行った調査によると、貴州農村において、全体の約25%を占める在村農民は土地使用權のある耕地を持っていないので、他の村民から土地使用權を借りて生計を維持する一方で、こちらも約25%を占める土地請負經營主体としての村民は都市部に移住したので、単に地租を徴収して生計する不在地主に当たるようになった、という状況がわかる<sup>198</sup>。

要するに、30年間にわたる農地制度変革は、農家を農地經營・農地使用の基本単位として繰り返し確認し、請負關係を請負期間の長期化と物權關係への接近という二つの方向に向けて収斂する過程であるといえよう<sup>199</sup>。

結果として、稲村における農地經營者と單位面積あたりの土地の対応關係はいよいよ固定化するようになった。1997年に請負關係を延長するための第二回の土地請負作業が実施されて以降、稲村は定期的な土地調整を中止した。M鎮における大多数の行政村は稲村と同様な状況にある。これは、耕作される土地空間は土地調整の中止から生まれた請負地の境界線によって割り切られ、制限されることを意味している。というわけで、30年間にわたる農地制度変革は、まさに土地の耕作空間が区切り状態に向かって進んでいる過程である。

<sup>198</sup> 賀雪峰、劉金志「對農村土地承包期的思考」『廣東社會科學』、2009年第4期。

<sup>199</sup> 呂德文「林權改革的歷史與現實」『調研世界』、2009年第1期。



図 4-1 稻村における農地経営者と土地請負の配置関係（局部）

2015 年現在、土地財産権確定作業によって確認された配置関係

出所：『M 鎮稻村 6 組地塊分布図』

### 第三節 土地をめぐる社会問題の発生

土地利用秩序の硬直化によって、多様な土地問題が引き起こされた。本節は、人口－土地矛盾、経済格差の拡大、土地紛争をめぐる、土地問題の発生を考察する。

#### 一、人口－土地矛盾

農作業空間の区切りによって、稻村における土地活用による経済利益と農地経営者との関係は、次第にパターン化され、融通のきかないものとなっていった。請負関係の延長を目的として実施した第二回の土地請負作業は、人口が減少した農家の土地を、人口が増加した農家に移譲することに、支障を来した。「増人不増地、減人不減地」（世帯人口の変動を問わずに配分した請負地を調整しない）という土地政策は、「無耕地村民」「家族は多いが土地は足りない」および「家族は少ないが土地は多すぎる」という現象を生み出した。稻村で、一部の村民が請負地の配給を受けることができず、他の土地請負者から土地の使用権を有償借用して生計を保障するという状況もみられる。一方、村内の 19 世帯の土地請負者が常時、県城または都会に出稼ぎをしており、小作料を徴収する不在地主となっていた<sup>200</sup>。

<sup>200</sup> この 19 世帯は親世代と別世帯の関係にある。

2006年、農業税の全国的な廃止に伴い、糧食手当<sup>201</sup>の支給など農民に実益をもたらす政策が実施され、糧食価格は穏やかに上昇した<sup>202</sup>。そのため、農耕地の値段も上がっていた。それに加えて、都市の周辺にある開発地域は都市拡張のために地価高騰した。土地に関する経済利益は増える一方である。税費負担が最も重い90年代末期に出稼ぎのために営農を一時放棄することにした農家は、土地請負から得られる収益を争奪するために続々と帰村した。また、2008年後半期から2009年前半期にかけては、リーマンショックが引き起こした金融危機の影響を受けて、失業して帰村する「農民工」は著しく増えていた。こうした様々な要素が積み重なった結果、生存権と請負権をめぐる人口-土地矛盾は稲村において、より一層激しくなる一方である。

家族が増えた農家にとって農作業空間の全体性が維持された時期の状態に回復することが望ましい。彼らには農作業空間の区切りと土地-利益関係の固定化を認めない傾向がみられる。出産人口と嫁入り人口を家族が減員した世帯の減少人口分の相応土地を請負者が手放すことを主張する。しかし、農作業空間が分断され、村幹部の土地調整作業がほとんど不可能になった。2005年以降、全国範囲からみれば、家族増員を理由とする土地請負権の要請をめぐる陳情は年を追って増えている<sup>203</sup>。

農作業空間全体に対する土地調整が一種の村落慣習となった場合、いきなり土地財産権確定作業によって農作業空間を分断するのは、土地調整を期待する農家の不満を招く。これらの農家からみれば、政策が明記した「30年間にわたって変わらない」という文言の真意は「戸別生産請負制度が30年間ほど変わらない」であり、「あるところにある特定した土地との請負関係が30年間にわたって変わらない」ということであるわけではない。そのほか、「30年間にわたって変わらない」を「特定した土地との請負関係が変わらない」と理解しても、文字通りにその請負関係はただ30年内が変わらないが、30年間満了してからまた変わる可能性があるとして捉える村民もいる。そこで「土地請負関係が30年間にわたって変わらない」という政策は土地調整を支持する農家の希望をまったく解消することができない。いったんそれが無期限延期となると、これまで土地調整を待っていた農家の失望は免れない<sup>204</sup>。

農作業空間の区切りは稲村において、家族世帯が減員したものの、土地の世帯減員分が村集団に回収されたり再分配されたりしない状況を大量に引き起こした。家族減員のために「家族は少ないが土地は多すぎる」という農家が現れたとしても、土地財産権確定作業からもたらした農作業空間の区切りは、彼らの土地利益を特定の土地に固定させた。既得利益を守るために、彼らが請負権を放棄しないという状況が看取できる。例えば、彼らは地上付属物（植えた樹木、掘った養魚池）を理由にして、世帯減員分の土地の「請負権放棄」を容認できないと主張することがある。経済収益をもたらす地上付属物は請負権の流

<sup>201</sup> 2004年以来、「糧食手当直接支給政策」が打ち出されるにつれて、農家は直接に土地請負者という身分によって土地収益の増加を享受することができるようになる。糧食手当は土地請負証明書に記載された名義人としての土地請負者に直接に支給するため、村民は私的に使用権を他の村民に貸し出しても、相変わらず糧食手当の収益を受けることができるのである。手当支給の方式については、世帯ごとの農家は「一卡通」と呼ばれる専用貯金カードを利用して現金を引き落とすことができる。郷鎮政府の財政部門は直接に手当を世帯ごとの銀行口座に支給する。それによって、村幹部の資金転用という問題は避けられた。土地の経営と収益について、村集団との関係は徹底的に断絶した。土地経営と収益は単純に村民個人が有する権利となった。

<sup>202</sup> 国家がどんどん糧食の買い上げ価格を上げている一方、糧食市場の価格も速めに増加している。

<sup>203</sup> 桂華、陶自祥「農民土地訪類型及其発生機制探析——基於豫東某县的調查」『南京農業大学学报』（社会科学版）、2011年第2期。例えば、河南省東県においては、2007年と2008年に土地問題をめぐり陳情事件が増えた。そのうち、増加した陳情事件は、家族増員を理由として政府に土地請負権を要請する事件に集中していた。

<sup>204</sup> 郭亮「被塑造的產權——兼論30年不變的土地承包政策」『學習與探索』、2010年第2期。

動を差し止め、結果として土地調整は難航した。

地上付属物を理由として土地請負権の調整を拒絶するような行為は、農耕地から宅地にもはびこっていた。戸別生産請負制が実施された後、村民の家屋新築の予定を踏まえ、稲村の村集団は集団所有地から一部分の土地を「調整用土地」（「機動地」）として留保した。一般的に、「調整用土地」は人民公社時代の穀物干し場から転用された土地である。20年余りの村民の家屋新築を経て、それらの「調整用土地」はほとんど配分され尽くした。1997年、土地請負期間の延長作業（第二輪土地承包期延長＝二輪延包）が実施しはじめる際、村落の未利用地は少なくなったので、新たに「調整用土地」を留保する村集団の作業は中止された。

従来、新居を用意するために、稲村において、子世代が結婚したとしても親世代と何年間にわたって同居するのは一般的であった。しかし、2000年以降、村民経済収入の増加につれて、結婚してからの半年以内に親世帯から別居する状況が多くなった。

「結婚しようとしたら家屋新築が必要」という暗黙ルールも形成された。親世帯と同居しながら新居購入に備えるという期間がなくなったため、宅地に対する農家の需要量は急上昇していく。土地一請負者関係の固定化という国家政策の意図に対し、農村宅地の法律規定によると、宅地は村民集団所有という土地性質が明記されたので、原則的に、村民委員会は村民の空き地状態の宅地を回収して、適格な農家に再分配する権力があるはずである。しかし、多くの農家が空き地状態の宅地に樹木をはじめとする経済的価値がある地上付属物を作った。その結果、これらの宅地を村民委員会が回収するのはほぼ不可能になった。すると、何か所もの宅地を同時に占有している農家がいる反面、家屋新築のための宅地が配分されない農家もいる、という現象が出てきた。家屋を新築しようとする村民は、繰り返し陳情の道をたどって、政府から困難解決の支援を求めることを余儀なくされた。

## 二、経済格差の拡大

2012年3月、省道の拡張工事が始まった。稲村の第3、第4の村民小組が省道に隣接するので、整理企画地域に組み込まれた。都市化の拡張によって、農村集団所有地の都市国有建設用地への転換が加速した。その土地利用の属性転換は、地方政府が推し進めた土地収用によって実現した。都市拡張計画における農家住宅新築禁止に関する規定のため、農村土地の建設用地と耕地との相互転換は非合法的なものとなった。

同年11月28日、国务院は『土地管理法修正案（草案）』を許可した。翌日、受信者が多いウェブサイトのホームページには「中国土地収用の補償基準は10倍に高まる可能性」というような見出しを使用するトップニュースが見られた。稲村におけるかなりの第3、第4村民小組の村民は、家屋を取り壊して立ち退くということに関する計画の情報を把握した。その結果、立ち退き補償を狙って、省道沿いに旅館のような建物を短時間に改築・増築し、家屋を取り壊して立ち退くということの補償問題をめぐって、村民とM鎮の国土所との間に激しい論争が発生した。

稲村の第3、第4村民小組に対する土地収用は、土地の性質が村集団所有地から国有建設用地へ変更することを意味している。土地収用のため、第3、第4村民小組の土地価値は明確な数値に固定化され、土地見積の曖昧さが解消された。ひいては、土地が収用対象と定められた農家が、地方政府と交渉し高価な土地収用補償金の獲得を目指す結果となった。

土地政策の下で、一区画の土地に対してつけられる価値からみると、農村集団所有地とする状態の価値水準は、都市国有建設用地のほうより低い。土地見積の明確化によって、

以下の結果が生み出された。

第一に、土地価値が「一過性土地収用補償金」によってはっきりと数値化され、数年後の土地価値を前倒して現金化した。そのため、農家は数年後の土地収益を放棄しなければならないようになった。農家が補償金を活用し、生計を維持するメカニズムを立ち上げることができるかどうか、という点は問題である。土地が収用されてから、農地を喪失した稲村の村民は出稼先に穏やかに就職することができなければ、受領した補償金を永久に利用して長期的に家族の生計を維持するのは無理である。村民の土地が収用される前、主に換金作物の作付に供するなら、収用された後、該当村民の生活水準はいうまでもなく急下降するおそれがある。

土地収用の面では、収用される前のある特定時点の農作物の収益価値が土地価値を見積もる準拠とされる。『土地管理法』第四十七条は、「農耕地収用に対する補償金は土地補償金、配属補助金<sup>205</sup>（安置補助費）、及び地上付属物（地面付着物）ならびに青田補償金（青苗補償費）を含む」と規定した。補償金を定めることに対して、『土地管理法』は土地が収用される直前の三年間に得られる年間平均生産収益を参照とする、と規定している<sup>206</sup>。例えば、同法は「土地補償金と配属補助金の総額は、該当土地が収用される直前の三年間の年間平均生産収益の30倍を超えてはならない」と規定した。そのほか、『土地管理法』は、「土地を収用する場合に、補償金は該当土地の元の用途によって定められるべきである」と規定した。「収用される前」「30倍」などの規定の背後には、人為的で恣意的に設置する傾向がみられる。これらの規定は、言い換えると、設定された時間帯内の平均的土地生産収益を基準とし、それを30倍までに拡大するということである。それは、未来の多くとも30年間の土地生産収益を前倒して現金化することと読み直しても構わない。

土地収用が引き起こす経営権の一時的移転によって、農家は急に前よりはるかに高い現金収入をもらえる可能性がある。これは一過性の収益にもかかわらず、一部分の農家は消費欲望に支配され土地を現金化させた。彼らは目下の物質充実感を享受することに望み、次世代の長期的利益を考えようとしめない。特に都市部に移住しようとする農家は、土地収用を待ち望むようになった。村民の一過性補償金の利用について、稲村の村委会支部書記は以下のように評価した。

「我が村のかなりの村民は、文化的知識の水準はそんなに高くないし、専門の技術も身に付けていない。当然ながら、一部分の村民はその資金を利用し投資をして、商売で成功を収めているが、我が村に対する私の認知からみれば、大部分の村民は資金を有効に利用する能力すら持っていないと明言できる。これらの村民の中では、誰も商売をやる能力を持っているわけではない。資金すべて一度に彼らに支給すると、何年間の消費を経た後、彼らは何も持っていない状態になるおそれがある。」<sup>207</sup>

「一過性補償金」のおかげで、もともと「政府は能動、農家は受動」という土地収用の

<sup>205</sup> ここでの「地上付属物」は宅地（集団建設用地）で建てた建物を含んでいない。

<sup>206</sup> 『土地管理法』第四十七条の土地収用補償金に関する規定によると、「土地を収用する場合、補償金は収用される土地の元の用途によって定められるべきである。（中略）農耕地を収用する場合の土地補償金は、該当土地が収用される前の三年間の平均年生産収益の6-10倍と定められるべきである。（中略）配属が必要とする営農人口の配属補助金の基準は、該当土地が収用される前の三年間の平均年生産収益の4-6倍と定められるべきである。ただし、1ヘクタール当たりの収用される農耕地に対する配属補助金は、多くとも収用される前の三年間の平均年生産収益の15倍を超えてはならない。（中略）土地補償金と配属補助金の総額は、該当土地が収用される前の三年間の平均年生産収益の30倍を超えてはならない」という基準がわかる。

<sup>207</sup> 湖北省沙洋県M鎮稲村調査記録、2015年4月11日。

力関係にある多くの村民は、残っている土地に対してさらに多くの欲望と実際にそぐわない幻想を抱くようになった。そのほか、土地収用と建物の取壊し立退き計画地域の対象となっていない村民小組の村民は計画地域の拡張を期待している。「土地が収用されたら大金を儲けるよ。子孫は土地がないけど、その資金を持って沙洋県または他の都市に家屋を購入することができるよ」と、村民は筆者に語った<sup>208</sup>。

土地収用は土地価値の固定化を生み出した。土地価値の時間的次元が排除された。こうした変動できない、数値化された土地の価値づけの状態の下に、いずれの固定した数値で定められた収用補償金は村民に支給しても、単純に消費されるおそれがある。

第二に、中国の土地収用施策は一般的に地方政府の工事計画によって行われるので、村落を全体として一気に土地を収用することはほとんどみられない。大部分の村落はかなり長い時間をかけ、数回にわたって土地の収用作業がおわるのである。土地収用中に見積もられる価値はその時点で定められたものだが、その流動性は考慮されない。そのため、各利益主体は時間的次元で流動的に利益を調整し合ってバランスを取る余地がない。土地価値それ自体の曖昧さのゆえに、「一過性土地収用補償金」をめぐる村民と行政当局との間に見解の相違が発生した。

土地価値をめぐる交渉効率を高めるために、M鎮政府はともすれば土地収用作業の交渉当事者としての「村集団」を「村幹部」に置き換え、できる限り村民大会または村民代表大会の開催を避け、村書記または村民委员会主任の署名のみによって土地収用の手続きを済ませる傾向にある。そうすると、政府が交渉する必要がある対象は一人または少数人に減少した。村民との交渉作業は地上付属物の補償に集中したので、村民全体からの詰問または村民との検討や協議は避けられるのである。逆にいうと、村民を動員して土地収用補償の金額を検討すれば、土地収用が難航し、予定工事のスケジュールが乱れるおそれがある。また、『土地管理法』は補償の最大限だけを規定したため、土地収用補償が迫った土地価値の明瞭化は、如何にして補償基準と補償金額を定めるかをめぐって土地経営者の間に激しい利益の攻防を展開することを意味している。十分な社会関係資本と資金を備えている農家は、村幹部との私的関係または利益のやりとり、土地収用作業者への賄賂、ないし政府への陳情、など様々な方式によって、より高い補償金を求める可能性がある。

最初に土地収用補償価格が定められてから、稲村第3村民小組の村民は、その土地収用補償価格が第4村民小組より1年ぐらい早く定められたと気づいた。それゆえ、10ムーの土地に対して、第3村民小組の村民は13万元ぐらいの補償金をもらえるに対し、第4村民小組の村民は20万元ぐらいの補償金を得ることができる。そのため、第3村民小組の村民は強い不平等感を感じた。と同時に、第4村民小組の村民の中では、同小組の何世帯の村民が村幹部との親戚関係に頼って、20万元をはるかに超える補償金をもらえた、と指摘した人もいる<sup>209</sup>。筆者はその情報の信憑性を証明できないが、土地収用補償基準が設定されるタイミングや一般村民と村幹部との私的関係は、村落における経済格差を拡大し、一部の村民の相対剥奪感を深める結果をもたらした、という結論は得られるものと考えられる。

第三に、土地収用補償金の金額は都市国有建設用地の価値レベルを基準に、以下の三種類の方式が採用される場合、交通の便のよいエリアにある農家が、都市拡張と交通網拡張からもたらした巨額な土地付加価値収益を取得することができる。三種類の方式は具体的にいえば、(1) 地方政府の「土地一級市場」<sup>210</sup>に対する独占を破って、村民に土地が集

<sup>208</sup> 同上、2015年4月19日。

<sup>209</sup> 湖北省沙洋県M鎮稲村調査記録、2015年4月28日。

<sup>210</sup> 「土地一級市場」とは、土地使用权を譲渡する市場である。つまり、国家は指定された政府部門を通



団所有地から国有建設用地に転じてから生じた土地付加価値を取得させる方式、(2) 土地集団所有の属性によって定められた価値を倍増させ、国有建設用地の価値レベルに接近させる方式、(3) 集団建設用地と国有建設用地とともに「都市—農村建設用地市場」に組み込み、農村集団建設用地の価値を国有建設用地の価値レベルに接近させる方式、ということである。その一方、地方政府は土地財政収入を喪失したので、都市におけるインフラの整備工事を遅らせるしかない。また、近郊村の村民および交通網の周辺にある村民と遠隔地の村民との経済格差はさらに拡大するに違いない<sup>211</sup>。

他方で、「開発計画」から生み出された土地機能の区切りにより、「違法建設」という問題が引き起こされた。「開発計画」は土地の価値づけが明確化された土地収用補償と取壊し立退き補償の誕生を意味しており、当該地域は経済先進地域または交通網に隣接する、ということをも意味している。稲村第3、第4村民小組の一部分の村民は、農村の家屋が開発計画対象地域にカバーされてから取得する見込みがあるとされる利益を念頭に入れて、違法建設になる可能性が知っていても意図的に建物を建てた。こうした違法建設の目的は、基本的生計を守るわけではない。村民の考え方は以下のとおりである。

まず、開発計画対象地域の中で建てられた建物を貸家とするのは、家賃収入を得るためである。現行法によると、農村集団所有土地に建てられた建物を都市戸籍者に販売するのは禁止されている。つまり、農村の建物は都市国有建設用地の不動産市場に参入禁止されたのである。なぜなら、法律は地方政府が「土地一級市場」を独占すると規定したので、土地付加価値収益を財政収入にして活用するために土地付加価値収益を取得する権利は地方政府のみが持っているからである。現行法の規定に異議を持っている論者は、農民が自主的に土地を活用したり開発したりする権利を持つべきであり、建物を建てるのも自由なはずであると主張して、村民はもっと多くの土地付加価値収益をもらえるはずであると唱えた。<sup>212</sup>実は、論者の主張に先立ち、第3、第4村民小組の一部の農家は、既に省道沿いに旅館に似通っているビルを建てて、短期的に都市戸籍者に貸し出した。

次に、開発計画対象地域で違法建設することによって、もっと多くの取壊し立退き補償をもらえる見込みがある。都市開発と交通網拡張が生み出した土地付加価値収益を取得するために、村民が短時間に違法建物を建てる現象は、城中村、近郊村、幹線道路沿いの農村でよくみられる。稲村の村民委员会主任は、「省道沿いの建物はほとんど第3、第4村民小組の村民が取壊し立退き計画という情報を得てから、急に建てられたものだ」<sup>213</sup>と筆者に述べた。

「開発計画」にカバーされるのは、土地の機能的統合を分断して、土地の機能を限界が画定された状態に固定すると意味している。取壊し立退きのコストを減らすために、地方政府が建物ができるだけ少ない農村地域に「開発計画」を定める傾向があるのに対して、土地付加価値収益に対する期待を基に、城中村、近郊村と幹線道路沿いの村民は「開発計画」に定められた地域に建築物を増やす傾向がある。

そのほか、最低限生活の訴えを基にした違法建設は、政府の「開発計画」で引き起こした土地の機能的統合の区切りに対する反抗であるといえる。稲村においては、家屋を新築しないなら、男性村民は結婚の相手を見つけない、というのは当たり前だと信じられている。したがって、稲村の村民委员会主任はこうした意見を表明した。

---

して都市国有土地、または農村集団所有土地を収用して転じた国有土地、を使用者に譲渡する市場である。

<sup>211</sup> 賀雪峰『城市化的中国道路』（東方出版社2014年）を参照。

<sup>212</sup> 周其仁『城郷中国』（下冊）中信出版社2014年版第160-165頁。

<sup>213</sup> 湖北省沙洋県M鎮稲村調査記録、2015年4月28日。

「省道沿いに違法建設と認められた建物は、すべて村民が取壊し立退き補償を求めるために建てたわけではない。結婚のために家屋の新築を焦る村民は確かにいる。しかし、省道拡張は新たに宅地を分配することを禁止したが、これから生じた問題に対応できる宅地分配案はまだ打ち出されない。その結果、そのような村民が先に家屋をそこに建てるという行為に、我ら村幹部はとりあえず黙認し、彼らが結婚してからはじめて処置案を考慮する、という方策を取るしかない。」<sup>214</sup>

にもかかわらず、農家の生計または結婚などを理由にして建てられた違法建物は、地方政府から利益を求める違法建物に変わりがちである。最初は結婚のために建てられた家屋は、後にはさらに多くの取壊し立退き補償を求めようとする重要な武器に変わるおそれがある。ところが、地方政府から利益獲得を謀るために建てた違法建物の存在理由を分析すると、村民が土地の機能的統合を想定して違法建設行為の正当性を成り立たせるといふ理屈の存在も否められない。言い換えれば、土地の個人支配が長期化されているところで、村民は土地機能の私的変更が認められたと考える傾向がある。それに加えて、土地の機能的統合は村民の基本的生存権とする居住権に直接に関わっている。「自己利益を追求する」というのは、農家が基本的生計を維持するために土地機能を調整する作業の予想外の結果である。「開発計画」がもたらす取壊し立退き補償（拆遷補償）は、農村土地の機能的統合が分断されて生じた代価ともいえる。

稲村の村民は早めに建物の取壊し立退きを予想した。建物貸出によって得られる収益が違法だと知っていても、彼らは取壊し立退きの補償額の中には、この収益が含まれることを予想した。しかし、現行の取壊し立退き補償は違法と判定される建物価値を外し、主に建物の再建コストだけを考慮する。取壊し立退き補償額は村民の予想から外れるようになるばかりでなく、市場価格の基準で補償される国有土地にある都市建物の取壊し立退きよりはるかに少ない補償金額であると村民に感じさせるおそれがある<sup>215</sup>。城中村、近郊村の建物は都市国有建設用地での建物と近隣し、交錯し合って建てられたので、その二種類の建物の間にみられる取壊し立退き補償額の大きな差に対して、村民にとって取壊し立退きの法定補償基準は納得しがたい。

取壊し立退きの補償額が定められるまえに、地方政府は専門業務者を派遣して建物の面積を測量し、建物の建造コストを見積もる。取壊し立退き補償は、単に建物の建造材料の購入価格または住居面積に依拠して計算されるようになった。そこで建物の価値づけの曖昧状態は、取壊し立退きの補償額の規定により消滅した。結果として、省道沿いに住んでいる稲村村民は、建物の取壊し立退き補償額を都市国有建設用地の建物に接近させるために、建物の建築面積を大幅に拡大することにした。

深圳、温州などにおける地方では独自の規定を設け、補償金は建築面積に比例して算定された。建物が取り壊される前に、村民は補償として商品房（普通住宅）または経済适用房（平價房）をもらえる。調査者はそれらの地域で調査する際、農家の家屋でレンガの上に塗ったばかりのセメントなどから、該当農家がさらに多くの取壊し立退き補償額を求めため、密かに建築面積を拡大したと正しく判断することができる。

それに対し、稲村の取壊し立退き補償額は一般に 2400 元/m<sup>2</sup>の基準にしたがい、建築面積の対価で都市国有建設用地の補償額より低いレベルで定められたのである。そのために、

<sup>214</sup> 同上。

<sup>215</sup> 『国有土地の建物収用と補償条例』第十九条は、「収用される建物の価値に対する補償は、建物収用が決定して公告した日に該当建物に相当する不動産の市場価格より低いレベルにしてはいけない。収用される建物の価値は、資格を持っている不動産価格見積機構に委託して、不動産収用見積方案にしたがって定められるべきである」と規定した。

「建物を植える」（種房子）<sup>216</sup>現象はよくみられる。

沙洋県国土局は法律執行権を持っていないので、増築者を逮捕することもできないし、取壊しをすることもできない。その結果、沙洋県国土局は増築しようとする農家に「増築停止通知」を出すしかないのである。でも「増築停止通知」は有効的に役割を果たすわけではない。稲村農家の増築行為はともすれば成功を収めることができる。「建物を植える」ことに間に合わない農家は、私的な物的利益交換によってさらに多くの取壊し立退き補償額を求めるしかない。例えば、稲村第4村民小组は、建築面積を測量する役人に百元左右に値するタバコを送って、データを登録する際に建築面積を増やして書き込み、建築コストを高めることを頼んだ村民がみられる<sup>217</sup>。

要するに、開発による土地収用が引き起こした土地の価値決定作業は、土地価値の曖昧さの区切りを生み出した。価値づけの曖昧さが解消された後、取壊し立退き事件に関与した村民と地方政府との土地価値の決定をめぐる攻防の中で、人脈を持ち、性格が強い村民とそうでない村民との経済格差は拡大した。大まかにみれば、土地価値の決定は村落内部の経済的階層分解を促進したばかりでなく、都市部、幹線道路沿いの地域と遠隔地にある農村との経済格差、および沿海部経済的先進地域と中西部農村との経済格差の拡大にも拍車をかけたのである。

### 三、土地紛争

1997年以來の農地経営者の不特定性が解消しつつあったが、90年代末の農業税費負担が重すぎるので、農地経営者の不特定性の解消は土地紛争を引き起こさなかった。農業税費を忌避することのうえに、農地経営は家族生計に対するマイナスの要因となったからである。

稲村において、村民の大規模な農外就労は農業税費の負担が重すぎるようになった20世紀90年代中期から初めて生じた状況である。その時期、稲村では村民が選択的に耕地放棄をする事例が出てきた。子世代が結婚すると、親世代とは別世帯であると法的に把握されるが、同居・共食の世代間関係が存続している、という状況はその事例が発生する条件を規定する。その状況の下に、子世代は上質な耕地を子世代夫婦の戸籍に登録しながら、劣等耕地（くぼ地、水源条件が悪い土地など）を親夫婦の戸籍に登録する。親夫婦の体力不足を理由として劣等耕地の耕作放棄は正当性があるようになる。ただし、実際には、子世代夫婦は出稼ぎに行き、親夫婦は上質な耕地の農作業を担うようになる。

選択的耕作放棄に対応するため、耕作放棄地の使用权は村幹部を含める在村村民の間に

---

<sup>216</sup> 植物を植えると同じように、「種房子」は建物を建てて貸家または取壊し立退きによって経済的利益を求める、ということである。この現象は近郊村でより多くみられる。例えば、湖北省E市の国土局局長は筆者に、2011年のE市近郊村のある農家に関する事例を述べた。「彼らの建物増築工事を阻止するために、大晦日の除夜、我々は夜11時半まで建築現場を封鎖していた。しかし、翌日の朝、我々が現場に行くと、彼らは一晩中、人を雇って何層かを増築したと見つけた。春節の一週間ぐらいを利用して、彼らは建築面積が3万㎡に達する建物を建てた。増築工事は建築業者に任せて有料で遂行されることである。彼らは普通、現場に不在である。現場に行っても、建築労働者しか見つけない。レンガで壁を作る労働者に「止める」と命じて、止めるのは不吉と考えられるので、ケンカだけを招くことだ。建築労働者は日雇いで、一日に4時間で500元をもらえる。除夜の仕事は合わせて1000元をもらえる。除夜の夜中、我々が現場に着くと、工事が着工中の状態にあるとわかった。我々が着いたばかりに、「いいよ、いけろ、建築を止める」と彼らに命じると、彼らはすぐに撤退した。どこに行ったの？近所の旅館にトランプをするようになったんだ。我々は現場から去ったら、彼らは労働者たちを電話で呼んできて、建物の増築工事を再開させた。結果、建物は急に増築されたんだ。」馮川『湖北省E市D村調査記録』の「国土局局長に対するインタビュー」（2012年10月15日）を参照。

<sup>217</sup> 湖北省沙洋県M鎮稲村調査記録、2015年4月28日。

再分配されるようになった。稲村における農業税費の徴収水準は、1995年前後に5400元/haに達した。それに対して、耕作放棄地になった劣等耕地の農業税費は2250元/haと定められた。農業税費負担の半減により、出稼ぎをしなかった農家は、劣等耕地における農作業の担い手となったのである。最後に、耕作意旨がある農家が見つけられない少量な耕作放棄地は村に統合され村集団用地になった。その部分の耕地は、村落集団に養殖池などの形で再開発されてから、経営意旨がある在村村民に請負権が付与された。

2002年の土地請負の使用権・契約確認作業と2004年に発効した『物権法』は農作業空間の区切りを引き起こした。これに加え、2004年に沙洋県は「種糧直補」（食料作物を植える農家を対象として直接支給する補助金）政策を実施しはじめた。最初、手当の支給は水稻にこだわり、畝ごとに32.6元と規定された。2005年、手当の支給対象は小麦とトウモロコシに広まり、畝ごとの支給額は28.85元に減った。2006年に農業税が廃止された後、中央政府は各地で「恵農政策」（全国農民に国の発展による恩恵を享受させることを基軸とした一連の優遇政策）を推し進め始めた。沙洋県の食料作物栽培者は政府から「種糧直補」（食糧作物付補助金）、「良種補貼」（優良な品種の栽培に支給する補助金）、「農業生産資料増支補貼」（農業生産資料の投入増加に支給する補助金）という3種類の手当を受領することができるようになった。土地に付着する利益の増加に着目した村民は土地利益を求めて続々と帰郷した。

この時期、食糧価格の増加に伴って、都市拡張がもたらした近郊農村の地価も増加し続けた。それに伴い、土地を耕作することで得られる経済的利益もますます上がっていた。これまで農業経営を放棄した農家は改めて農村の土地価値を認識し、農村における土地使用権の再確認を求めることにした。

2008年下半年から2009年上半年にかけて、リーマンショックがもたらした金融危機のために、無職になって帰郷した農民工<sup>218</sup>は大量に出てくるようになった。農民工は一時的に帰農し、一度に過小評価された土地請負経営権を取り戻そうとした。すると、土地の請負経営権をめぐる、村民の間では多くの土地紛争が発生した。

従来、税費上納をした稲村村民は土地の請負者と自認し、当該土地の請負権に対する公式認定を要請した。しかし、稲村が所在している湖北省政府の意志によって、一区画の土地という分断された農作業空間の請負者は、当該空間の耕作放棄をする前の農地経営者と明確に規定された。

図5-1が示したように、農外就労のために農地経営権を農家Bに譲渡した土地請負者（農家A）に対して、ずっと税費が当該土地の請負者に代わって上納していた当該土地の経営者（農家B）は、「農業税が廃止されない時期に、俺は土地を受け取って税費を上納しつつ経営していた。いまは農業税の上納が必要ではなくなったので、お前はそんなに容易に土地（の経営権）を取り戻そうとするのか？」<sup>219</sup>と文句を言い、大きな不公平感を抱いた。

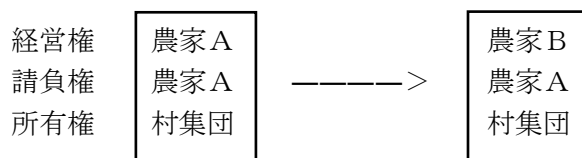


図4-2 農業税費負担の増加につれて発生した土地権利の変動

<sup>218</sup> 農民工とは、中華人民共和国において、農村から都市に出かけて就労する、農村に戸籍（戸口）を持つ者をいう。

<sup>219</sup> 湖北省沙洋県M鎮稲村調査記録、2015年4月7日。

具体的にいうと、2004年、湖北省人民政府弁公庁は『關於依法完善農村土地二輪延包工作的若干意見』（法律に依って農村土地の請負契約期間延長業務を整備することに関する若干の意見。以下は「意見一」と略称）を公表した。当該文書によると、農業税費負担が重すぎると感じた村民、または営農収益の低下に気づいて耕作権を自発的に放棄した村民に対しては、もし帰村して再び営農をしようとしたら、彼らが耕作放棄前に経営したことがある土地の面積相応の土地請負権を再確認すべきである。一家離村して都市（区が設置された市を除く）に戸籍を転入した人に対しては、本人の意志によって、土地請負地の権利を留保することが可能である。その場合、当事者の意見を根回し、土地経営権流動の秩序を保障する必要がある、と「意見一」が指摘した。また「意見一」は戸籍が都市に転入しないで通年離村している人に対して、耕作放棄をする前の請負面積のとおり土地請負権を再確認すべきだと規定した。

同年、湖北省人民政府が公表した『關於積極穩妥解決當前農村土地承包紛争的意見』（農村の土地請負をめぐる紛争を着実に解決することに関する意見。以下は「意見二」と略称）は以下のように指摘した：

(1) 出稼ぎをしてから帰農を目指す人に対しては、第二回の土地請負作業によって請負権が得られて、請負権の放棄を明言しない限り、請負権はその人に帰属すると承認されるべきである。

(2) 出稼ぎに行った土地の請負者の承認を経ないで、村集団が当該土地の経営権を別の農家に委譲する場合に、委譲契約が短期的な限り、土地経営権を一時的に取得した農家は、村集団に上納した委譲料金（発包収益）を取り戻して当該土地の請負者に支払うべきである。また、契約期满后、土地経営権を土地請負者に返還しなければならない。

(3) 委譲契約が長期的な場合、合意が達成したうえで、当該土地の請負者に適当な補償金を支給することによって、土地経営権の紛争を解決すべきである、と指摘した。

「意見一」はただ元の土地経営者の請負面積を回復することを規定したが、その面積に相応する所在地を明確に特定したわけではない。それに対し、「意見二」は「土地経営権を元の請負者に返還する」こと、および「村集団が取り戻した請負地を元の土地経営者に返還して、元の土地経営者を土地請負者として再確認する」ことを明言した。「意見二」のために、都市に移住した離農世帯は、相変わらず農地請負者と認められている。彼らは土地を耕作していない、農業税費の上納義務を負ったこともないにしても、やはり国家から「種糧直補」、土地経営権を新規取得した世帯から部分の土地収益をもらえる。在村村民からみれば、こうした人々は納税義務を逃げて税費負担を負わないために、土地経営権放棄者と認められるはずなのに、必要な懲罰を受けないだけでなく、逆に政策に保護されて土地経営権を再取得できる、というのは納得しがたい。

農作業空間が分断されて以降、「村落成員権」の有無も土地紛争に関わる要素となった。稲村において「本村の住民だと誰にも認められる」村民は、「村落成員権」を持っている人と考えられる。「村落成員権」は村民の垂直的な家族所属に関連する身分・資格である。村落で生まれ育ったという事実は、「村落成員権」を取得する必要条件とされている。90年代末に、耕作放棄地が大量に発生する多くの農村の状況に応じて、地方政府は耕作を放棄した農家の土地経営権を家屋売買を通して移住してくる外来農家に移転した。それに伴って、耕作を放棄して農外就労していた農家の戸籍は除籍され、村落に移入したばかりの外来農家が現地戸籍に登録された<sup>220</sup>。にもかかわらず、もし稲村で生まれ育つ経験がなければ、当該村民は稲村の戸籍を所持していても、他の村民に「村落成員権」の所有者と認めない。ひいては、当該村民の稲村で土地請負者として暮らしている正当性も認められな

<sup>220</sup> 趙曉峰「農村流転出現的問題」『改革内参』、2008年第32期。

い恐れがある。それに対して、稲村で生まれ育ち、都市戸籍を取得した人々の場合、都市戸籍を保留したまま帰農していても、彼らはやはり公認される「村落成員権」を持っており、堂々と村の土地請負者となることができるわけである<sup>221</sup>。

したがって、稲村の戸籍を持っているが稲村に生まれ育ったわけではない村民は、「村落成員権」を持っている農家と土地請負権をめぐる紛争を起こした。彼らが土地請負権を求める理由は以下である。『土地請負法』第十五条の規定によると、戸別生産請負制の請負側は「本集団経済組織に属する農家」であるべきである。つまり、戸籍を判断基準とすれば、稲村の戸籍を持っている人は、稲村の集団経済組織の成員と認められるはずである。当該規定は、成員身分の法権性質を強調することである。『土地請負法』によると、それらの外来農家は確かに土地紛争を起こす十分な理由を持っている。

また、村全体の農業税費の徴収任務を二つの部分に分けて、それぞれを在村営業世帯と農外就労世帯に分担させる農業税費徴収の形もみられる。例えば、湖南省南部の廖村は「人四地六」という割合によって徴収任務を分担させたのである。農業税費負担が大幅に上がっていて、土地経営を放棄して出稼ぎをし始める農家が続々と出てくる時期、「人四地六」によって、営農放棄して農外就労をしていた村民はやはり村全体の農業税費徴収任務の40%を完成する義務を負っていた。それに対し、耕作放棄地になりそうな土地の経営権を受け取っていた農家は村全体の農業税費徴収任務の60%を負担する義務を負っていた。農外就労者は「人四」を基準として分配された税費上納任務を遂行しなければ、土地請負期の更新をきっかけに、土地請負権が完全に失うことになるのである<sup>222</sup>。そのため、耕作放棄をした農家は完全に農業税費上納義務から逃げたとはいえない。結果として、農業税費の上納履歴によって土地の請負権帰属を判定すれば、耕作放棄される前の農地経営者とそれ以後の農地経営者はともに該当土地の請負者と認められ得る、という現象が生じる可能性がある。そうすると、元の農地経営者と実際の農地経営者の間に、必ず土地紛争が発生するのは疑いない。稲村は農業税費徴収負担を強制的に農外就労者に分担させる規定がなかったため、廖村のような土地紛争は発生しなかった。

そのほか、「祖業権」も村民が土地請負権を争奪するために利用される手段になる可能性がある。稲村の歴史は長くないため、「祖業」という観念が形成していないが、定住期間が100年を超える同族集団においては、「祖業」の概念がみられる<sup>223</sup>。「祖業」は亡くなった「祖先」、生きていた「わたし」、まだ生まれていない「子孫」など、時間軸で限りなく伸びている家族成員に共有される生産資材（土地、山林、家屋など）である。その裏にみられる農地請負権に対する「生まれ育った人限定」という判断基準は、一世帯限りを超えて、歴史的に何世代の前にさかのぼって適用する範囲を広げるようになった。土地改革、合作化運動、人民公社運動などの急進的な変革を経て、祖業としての土地は農家にとってコミュニティの記憶と想像にすぎないようになった。しかし、土地に付着する経済利益が大幅に増える際に、農家にとってのコミュニティの記憶と想像は再び活性化され、

<sup>221</sup> ただし、婚出した女性の場合、村落の伝統的観念によると、彼女らは稲村を出身地として生まれ育った人だったが、一般的に出身地の「村落成員権」が認められないので、出身地の土地請負者と確認されるべきではないと考えられる。

<sup>222</sup> 趙曉峰、劉濤「農民公平観念与鄉村治理性危机的關連」『調研世界』、2009年第7期。

<sup>223</sup> ここでは、湖北省五集鎮W村陳湾という「陳」を苗宇とする同族集団の自然村の例を取ろう。人民共和国期以前、約2ムーの水たまりが陳家の祖業といわれた。陳家家系図にはこの内容がある：「陳錫隆、生於嘉慶十四年九月十三日酉時、卒於同治二年九月十四日辰時、葬陳灣住基門首崗嘴新鋪後大塘右側、壬丙兼子午；妣夏氏生於嘉慶辛未年六月六日亥時、卒於光緒十年正月二十八日午時、葬夫墓右側同向。陳汝楷、生於道光乙亥年正月初六未時、卒於光緒三十年七月十九日未時、葬陳灣住基崗嘴、父塋下層葵山丁向；妣夏氏生於道光辛丑年正月三日亥時、卒於光緒丙壬年二月初六亥時、葬於夫處新鋪無後夫塋左側壬山丙向。」余練「産権的地方性形態及其表達邏輯——基於對W村土地糾紛的考察」『中国農業大学学報』（社会科学版）、2013年第1期。

土地請負権の正当性を裏付ける歴史的要素となった。厳密に言えば、旧来の土地所有権を踏まえて土地所有権の相続に関わる「祖業権」は、土地の集団所有を基にする土地請負権の主張に適用できない。だがそれでもなお、そもそも生産資材と意味する「祖業」の所有権は、集団所有を前提とする請負権と同一視され、土地請負権を争奪する武器とされた。

稲村において土地を最低生活保障として求める村民も、「生存権」を理由として、土地請負権を要求する。土地の最も基本的な機能は、村民の最低生活保障であるといえる。「食糧田」（各世帯が日常必要とする食糧を出産する田んぼ）の考え方は従来の生計形態から受け継がれた「耕者有其田」（耕す者は土地を持つ）という原則を体現するものである。農家生計の食糧を保証する「食糧田」は家族の人口数に比例して分配され、自給自足の生産形態を支えている。一人当たりの土地資源の使用量が少ない小農経済の下に、村民の生存欲求が強く現われ、行動のリスクの責任分担と上質な生存保障が求められる。村落の貧乏人が最低限生活を保障する「食糧田」の請負権を要求したら、彼らは土地請負権を争奪する別の理由にも対抗できる合理性を世論の場に表明したことになる。顔馴染み社会のモラルによれば、貧乏人の最低限生活を保障するのは何よりも重要であると認められる。そのため、貧乏人も土地請負権を争奪するうえの有力者である。

こうした当事者らの紛争に加え、農家と村集団の間に起こる土地紛争もみられる。例えば、農業税が廃止されて以降、稲村の村集団は数少ない荒地の請負状態を集団請負用地として登録したうえで、村民に開墾させる。開墾されて産出した食糧は村民に収穫され、所有される。しかし、新規開墾地は「種糧手当」の計算面積に算入されない。2004年から実施された土地財産権の確定作業などによって、農作業空間は長期間分断された。それをきっかけに、荒地開墾者は「荒地開墾」という事実を理由に開墾地の請負権確認を要請した。その時、村集団が荒地の請負権を持っていると堅く主張する村集団は荒地開墾者の農家と土地紛争を起こしたことがある。

要するに、農家は自己利益を重視する立場に立ち、税费義務の上納履歴、村社会での生活史、戸籍ならびに生存権から理由を選び出して、特定の農作業空間の長期的請負権を求めようとする。それらの理由は概ね以下の三種類によってまとめられる。

第一種類は、土地公有に帰結する理由である。土地公有は『中華人民共和国憲法』で明記した「農村集団土地制度は所有権性質上には一種の生産資料共有制である」という規定に合うものであり、理念上に大多数を占める民衆の平等的生存を保障する社会的資源としての特質を強調した。と同時に、『土地管理法』も、「農村と近郊の土地は、法律に国家所有と規定された一部分を除き、農民集団所有に属する」、「農村集団所有の土地は法律によって村民集団に所有され、村農業生産合作社、村農業集団経済組織または村民委員会によって経営し管理されるものである」と規定した。その規定は農地経営権のコミュニティ成員に共有される公共性を示したが、コミュニティ外部の人々が共有権利者から排除される排他的性格も有する。

第二種類は、土地私有に帰結する理由である。1980年代以来、中国の農村土地政策は、土地請負者と一区画の土地との対応関係をだんだん固定化させ、一区画の土地に対する土地請負者の流動状態を解消させてきた。戸別生産請負制を実施する農業経営体制改革は、根本的に農村集団土地の公有制性質を変えるわけではないものの、「共有と私用」を特徴づける「土地使用権私有化」の改革方向に一步を踏み出した<sup>224</sup>。近年来、国家が全力を挙げて推し進めている農村土地収用補償制度改革、および「土地請負関係が長期的に変わらない」「農民の土地使用権は一種の用益物権」など多くの新しい用語表現は、いずれも土地請負関係の固定化、明瞭化、長期化に向かっている漸進的土地制度改革の中で、村民に

<sup>224</sup> 趙陽『共有与私用：中国農地産権制度的経済学分析』上海：生活・読書・新知三聯書店、2007年。

もっと多く、もっと豊かな土地所有権の権能を付与することを強調した。<sup>225</sup>その結果、村民の土地経営権の「排他性」が形づけられた。「税費を上納したかどうか」を土地請負者の認定基準とするのは、すなわち「税費」を「土地請負関係」の象徴的契約と見做すということである。

第三種類は、土地相続に帰結する理由である。その理由は具体的に、土地経営活動の世代を超える歴史をさかのぼること、または村民の出身地、つまり、当該村落社会で生まれ育ったかどうか、という事実から探り出すことである。一区画の土地が家族代々に受け継がれる「祖産」、または当該村民は「村落成員権」を持っている人、と公認されることによって、当該土地の家族相続者または村民本人ははじめて土地請負者となる資格があるとされている。村社会で生まれ育った在来村民が土地請負権をうけるとされるのは、一世代の村落成員身分が上の世代から受け継がれるという事実があるからである。

表 4-2 土地請負権を要求する理由

理由の類型	要請
土地公有 (国家の政治的権力、 イデオロギー)	①減員した世帯員が経営した相応面積の土地の請負権は村集団に回収されて、増員した世帯に再分配すべき ②村戸籍を持っている村民は土地請負者と確認すべき ③最低生活保障を求めめるために土地が必要とする村民は土地請負者と認定すべき
土地私有 (経済的投入、契約)	①一区画の土地と農家と請負関係は固定化されたので、減員した世帯はいなくなった世帯員がこれまで経営していた土地に対する請負権を保有すべき ②税費を上納した農家は土地請負者と認定すべき ③耕作放棄または土地経営権が移転するまへの土地経営者は土地請負者と認定すべき ④荒地開墾者は開墾地の土地請負者と認定すべき
土地相続 (文化的イデオロギー)	①村落成員権を持っている現地で生まれ育った村民は土地請負者と確認すべき ②土地改革政策が実施する前の土地私有制度の下に単位片の土地を経営していた農家とその相続者は、該当土地の請負者と確認すべき

出所：黄鵬進「農村土地産権認知的三重維度及其内在冲突——理解当前農村地権衝突的一个中層視角」（『中国農村観察』2014年第6期）を参照して筆者作成。

以上の分析からみれば、農作業空間の長期的な区切りは、村社会の土地紛争事件を大量に引き起こすことに違いない。

#### 第四節 土地問題への対応策

前節で論じたように、土地利用の諸要素の硬直化は、従来の柔軟な土地利用秩序を乱したため、人口-土地矛盾、経済格差の拡大、土地紛争を引き起こした。多様な土地問題を押さえつけるために、違法建設の対応、補償金の分配、および土地空間のなどが重要視されるようになった。以下は、土地問題への末端行政主体が扱った対応策を考察する。

<sup>225</sup> 蔣省三、刘守英、李青『中国土地政策改革：政策演進与地方実施』上海：生活・読書・新知三聯書店2010年。



## 一、違法建設の対応

90年代中末期、国家と地方の経済建設と財政収入源はまだ土地開発と建築業に向けられていなかった。「違法建設」を引き起こしがちな土地機能の統合は、国家の経済建設に関する目標と対立関係にはなかった。それどころか、郷鎮財政収入の一部分は宅地に対する審査からもらえるため、郷鎮財政収入を増進する役割を果たしていた。税費徴収が鎮と村の主な財政収入源となった90年代中期以降、税費徴収は「天下第一の難事」となったが国家の経済建設目標は堅持されており、鎮一村の行政主体の間に「利益共同体」が形成された。鎮と村の違法建設行為に対する黙認の姿勢は、その「利益共同体」の団結によって有利に働いた。

M鎮において、県道沿いの数多くの村民は違法で家屋を立ち上げた。たとえ少数の村民は政府に違法建設の行為を告発するインセンティブを持っていたとしても、村社会で村八分になりたくないのも、法律を執行する者に公然と支持を表明する可能性もない。M鎮は財政収入に対する配慮に基づき、村民の土地機能の自発的な調整を長い間に黙認していたのである。一方、数多くの村民は「先批後建」（審査に合格したこそ建設はできる）というルールを理解しており、宅地の審査に合格する確率を高めるために、村幹部に個人的利益を与えて、郷鎮政府が融通を利かせるよう求めた。その結果、郷鎮政府は厳格に法律を執行せず、違法建設の行為は事実上、黙認されていた。一方、村幹部は「違法建設監視制御」という名目の下で、宅地審査の費用を徴収し、自己利益を求めようになった。さらに、村幹部本人が郷鎮政府に黙認された違法建設活動の引率者となって手本を示す役割を果たし、普通の村民が模倣するという対象となることもあった。法律執行の自由裁量権と暗黙の了承は、当事者に対する「人情の恩恵」となった。それに対し、当事者は村と鎮レベルの行政主体に利益を与えることを通して、彼が受けた「人情の恩恵」へ恩返しをするようになった<sup>226</sup>。そのほか、郷鎮政府に就職している知り合いまたは親戚がいるのであれば、堂々と違法で家屋を建てても構わないという状況も生まれた。一方、郷鎮政府に就職している知り合いがいない村民は村幹部を通して郷鎮部門の役人に「こっそりと賄賂を渡す」（偷偷塞点钱）ことによって、違法で家屋を建てるのが可能となる場合もある。

2003年に入ると、営業税が引き上げられ、地方財政収入の25%を占めるようになったものの、付加価値税は18%までに下がった。企業から徴収する付加価値税とは異なり、営業税は主に建築業と第三次産業から徴収する。とりわけ、建築業は営業税の一大税源である。2002年になると、中央政府は所得税配分改革を更に進め、従来地方税収に属した企業所得税と個人所得税を国家との共有収入に変更した。そのため、地方政府が企業から徴収できる税収収入は更に減少し、地方政府は営業税収入の依存度を高めた。したがって、2002年以降、地方政府は次第に建築業に力を入れ、土地開発、インフラ整備の投資、地方建設規模の拡大に関する建設活動などが活発となった<sup>227</sup>。

この頃から、「違法建設行為」は地方経済建設を阻害する一因として問題視されるようになった。「違法建設」という概念は、土地機能が分化されてから生まれたものである。違法建設と見做される行為を黙認すれば、つまり、土地機能の統合の正当性を許容すれば、それは国家の経済建設に関する目標との対立関係に追い込まれる可能性がある。一方、違法建設と見做される行為を厳密に禁止した場合、国家の社会安定に関する目標との間に対立が生じる可能性がある。つまり、違法建設の対応は苦境に陥ったのである。

かつて「違法建設」は郷鎮行政組織と村行政組織の「利益共同体」を結成することを促

<sup>226</sup> 于龍剛「郷村社会警察執法「合作与衝突」二元格局及其解釈」『環球法律評論』、2015年第5期。

<sup>227</sup> 周飛舟「分税制十年：制度及其影響」『中国社会科学』、2006年第6期。

進んでいた。しかし、ここに来て厳しい監視制御の対象となり、鎮一村関係の機能の統合により回復した村幹部の役割は再び消滅した。村幹部は都市建設計画に関する政策情報を事前に入手することができるため、違法建設を通して、土地収用と建物の取壊しがされる時に巨額な利益を求めるインセンティブが強い。したがって、県道沿いにある農村の村幹部は違法建設に対する法的措置を支持する力として期待できないどころか、法律執行に対する最大の阻害要因となるおそれがある。

建設工事は地方経済の発展に大きな影響を与えることができる。一方、地方政府の利益を実現しようとしたら、社会安定を前提としなければならない。詳しくいえば、湖北省の『荊門市控制和查处违法建设考核评分细则』（違法建設をコントロールし取り締まる作業の審査評価基準）第六条の規定によると、各行政レベルの党委・政府・主な管理部門が違法建築物を取り調べて処分する作業に消極である場合、責任が追及されるべきだという条例がある。しかし同時に、違法建設を取り調べて処分する作業によって社会安定に悪影響を及ぼす行政部門に、責任を追及する必要もある、と規定してある。

地方政府の「社会安定」と「経済発展」という二つの目標のバランスを取るため、土地管理部門と法律執行組織は違法建設を取締している。大衆の利益と要請は必ずしも法律上の正当性があるわけではないが、それをまったく無視することもできない。違法建設に対する取締は開発工事の建設進度を進めることができる場合、土地管理部門と法律執行組織は、管理と法律執行の強さを第一線で働いている法律執行者に強調する。にもかかわらず、管理と法律執行が厳しすぎると、村民との矛盾は生じて激化されるおそれがある。したがって、国家が意図している「規範化」というガバナンス方式は社会不穏に対する地方政府の懸念によって棚上げられた。

実は、違法建設に対する法律執行の面では、多方面にわたる重層的な法律・法規が既に打ち出されていた。その中で、『城郷規画法』、『土地管理法』が最も権威のある法的根拠である。各地方政府はさらに数多くの規則・規程を打ち立てた。例えば、荊門市は『控制和查处违法建设办法』（違法建設をコントロールし取り締まる作業のやり方）を打ち出した。それらの法律・法規・規程は、違法建設の取締作業を中心に、巡査処置、法律執行の手続き、管轄争議、評定規則、責任追及などについて詳しく規定している。それによると、違法建設の取締作業は法的根拠があることがわかる。ところが、経済建設と社会安定という二重の目標制御の下に、郷鎮行政主体による監視制御体制では、違法建設の蔓延を有効にコントロールすることが難しい。区切りがない状態の復活を模索するよりほかないものと思われる。

まずは、郷鎮土地管理部門または第一線で法律を執行する事務員が、農村の違法建設者への対応方法の面で、統合状態を取り戻すことに努めた。すなわち、「暴力行使者」「暴力行使を試みる者」と「非暴力者」として自らの役割を定めたのである。

従来の政策決定の発想によると、政策的な問題を解決する最善の方式は、一連のマニュアル化された手順によって前に進むことである。そのマニュアル化された過程は、ともすれば問題を理解し定義することから始まり、データと他の証拠の収集・分析、利益関連者との協議が必要とすることである。問題の内容が明確に定義され、証拠と利益関連者の考え方が分析されてからこそ、政策の選択肢と優先すべき選択肢ははじめて決定できるようになる。それに基づいて、実施計画の設計、執行目標の規定が行われる。通念によれば、問題が複雑になるほど、マニュアルにしたがって順番に手続きを進めることがより重要となってくる。ところが、土地機能の統合という観念の影響を受けて、建物の「違法建設」という性質そのものについて意見の不一致がある。そのため、違法建設を取り締まる過程は、実際、利益を調整する過程となった。農家の「生存権」の訴えに基づく違法建設に対

して、告発・陳情をする人がいない、社会安定に対する潜在的危険やその他深刻な事態が生じない限り、法律執行部門は一般的に黙認する姿勢を示し、ひいては、違法建設者に同情的な態度を取ることにする。主動的に干渉をすることはしない。とはいえ、告発があっても、違法建物はなかなか容易に取壊されるわけではない。法律執行者は異なる利益主体の間に利益的バランスを取る必要がある。違法建設者は収入水準が比較的低いため、違法建物の取壊しに対して強い「被略奪感」を抱く可能性がある。違法建物の強制的な取壊しは、ともすれば違法建設者の「道義を武器とする」抵抗を起こすのである。<sup>228</sup>農民が土地開発権を有することに賛成する意見は、土地機能の統合状態、農民の自発的に土地機能を調整する権利に対する保護の姿勢と見做される。つまり、農業的収益が増える時、農民は自発的に宅地を農耕地に再開墾することができ、不動産の収益が増える時、農民は自発的に農耕地の地面に建物を建てるわけである。

M鎮の法律執行者は堅苦しく法律・規定を実施するわけではない。実際はその逆で、できるだけ暴力衝突を避けた上で、当事者双方とも受け入れられる実施法案を形成することが必要とされる。社会安定という国家目標の下に、違法建物の取壊しによって暴力衝突が発生したら、地方党委・政府の政治的イメージは深刻な損害を受けるおそれがあるので、比較的高い政治的リスクが存在するのである。違法建設の取締作業は大衆との交渉・相談・衝突・妥協の上で、経済建設という国家目標を目指している。違法建設をした大衆の利益を阻止することで、社会の不安定を起こしてはいけない。基層行政主体は大衆が基本的に取り入れられる方針を制定する必要があるので、絶えず利益を調整し試行錯誤をすることが必要とされてきた。そのため、違法建設の取締作業に関する具体的方式は流動的となった。具体的方式の場面化とそれからもたらした柔軟性は、つなぐ論理を特徴づけるものであった。

法律執行者は違法建設の取締作業をする場合に、「非暴力者」としての役割を担う。例えば、建物取壊し補償額の引き上げを求める違法建設者に対して、法律執行者は違法建設者との価格交渉を行い、最終的に取壊し補償額を確定した。違法建設者に取壊し補償を支給するのは、法律執行のための交渉の中で、法律執行者がある程度違法建設者の非合法的利益を部分的に是認したことを意味している。「非暴力的」法律執行交渉は、実は法律執行者に対する保護となる。法的措置の過程で、暴力衝突のリスクを回避することができる。農村の違法建設者と補償額をめぐって合意に達成できない場合、M鎮の事例によると、法律執行者は断水したり停電したりする方式、または暴力的強制手段を使用すると声明することによって、違法建設者が交渉の場から自発的に退陣するよう求める。もし「暴力行使に関する言明」が違法建設者が法律執行者の提案を受け入れない場合、法律執行者は現地の暴力団だと思われ、強制的に違法建築を取り壊す「集中整治行動」に頼るほかない。違法建設者が妥協すれば、法律執行者はすぐに「非暴力者」の役割に立ち戻るのである。

しかも、郷鎮政府の機能的統合とその受け皿としての「工作隊」は、改めて「集中整治行動」の中での「拆遷隊」に再編され、復活した。ただし、「集中整治行動」に関わる行政組織が数多く存在し、利害関係も複雑である。そのため、「拆遷隊」は「工作隊」のような役割の機能的統合を果たすことができない。

「違法建設」は、地方政府の開発意志が土地の機能的統合を破壊して生じた現象と言ってもいい。違法建設に対する取締は地方政府が開発意志を遂行していく重要な項目であり、多数の部門と機構が関わっている。そこで、「集中整治行動」は地方政府が違法建設を取り締まる際によく採用する手段となった。「集中整治行動」は地方政府が城市管理執法局・

<sup>228</sup> 劉磊「謀利空間的形成：対城管違建執法困境的分析」『華中科技大学学報』（社会科学版）、2015年第4期。

公安局・消防署・公証処・郷鎮（街道）行政組織・村民委員会・病院・拆遷隊ないし武装警察部隊など多くの部門から大量の人的資源と物的資源を動員する必要がある。それは各行政部門の間の協働を意味する。異なる部門の協働には、国家が明確に決めようとする部門機能の境界線をあいまいにする必要がある。違法建設の取締に関与する各主体は、互いに相手の機能が果たせることを自分の機能が果たせる前提として、機能的統合という状態を形成しなければならない。ところが、「拆遷隊」の機能的統合の形成は難航した。

最初に、城市管理執法局と郷鎮党委政府の間には、直接的な関わりがない。城市管理執法局と郷鎮党委政府は、行政的レベルの上では同格の地位にある。上下関係が存在しないので、権威的な統合力は存在していない。県政府の文書からみると郷鎮政府が主な役割を果たすと要請されるが、実際は、城市管理執法局が主な役割を果たす局面が形成された。

現行の違法建設取締体系は城市管理執法局によって行われる。城市管理執法局は主に地方の内部で横に広まる「面」（「塊塊」）の行政系統に属する機関であり、市・区という二つのレベルにしか設置されない。つまり、国家を頂点とし、地方（省・市・自治区）を底辺とする上下関係がある「線」（「条条」）の行政系統が欠いたことである。違法建設取締の中で、「条条」に属する機関は城市管理執法局、国土局、規画局、城郷建設局、水務局、交通運輸局、園林局などが含まれていることに対して、「塊塊」に属するのは主に市・県（区）・郷鎮（街道）という三つのレベルが含まれている。一般的に、「条条」の管理は政策が伝えられる過程での一貫性と円滑性を強調する。政府部門とその下部組織の間で協働状態に達成するのは比較的容易である。なぜなら、上級部門は行政指令と評定などの方式によって、下級機関の協力を要請することができるからである。それに対し、「塊塊」の管理は政府行政組織の独立性と完全性を強調する。権力は必ず機能によって配置されるので、地方政府の内部には「煙突」が林立している構造を形成する。一個一個の「煙突」の形に喩えられる一つ一つの部門は自己完結できる「条条」の利益を持っているので、「塊塊」の共通利益を形成することはできないのである<sup>229</sup>。

次に、行政主体によって目標の重要度は異なっている。専門的な行政部門である城市管理執法局の業務の中で、違法建設を取り締まるための法律執行は重要である。郷鎮政府は行政法律執行の権限を有するわけではないが、目標は多岐にわたり、総合的な事務内容を有する。郷鎮政府が違法建築に対する措置を取り場合、建物が違法であるかどうかを考慮する必要があるだけでなく、建物の取壊しから生じ得る社会矛盾とその解決方式を念頭に入れることも必要である。郷鎮政府にとって、違法建設の取締りは数ある行政目標のうちのひとつにすぎず、全体業務の中での重要度は低い。

続いて、行政主体間の協同業務には、精力・時間・資金が必要となるが、必ずしも収益を得られるとは限らない。近郊村と城中村において、大衆の違法建築意欲は強い。ともすれば、一晩で一棟の建物が建てられることがある。ところが、郷鎮政府（または街道弁公室）が巡查を実施する人的資源などのコストがごく高いため、他機関との協働は難しい。また、強制的に違法建築を取壊して陳情・自殺など社会不安を引き起こす事件が発生したら、郷鎮は「属地管理」という原則の下で責任を負うことになってしまう。したがって、上級の党委・政府が郷鎮政府に行政的圧力をかけ、違法建設取締を「中核業務」と格上げすることをしなければ<sup>230</sup>、郷鎮政府は違法建設対策に多くの人的資源と物的資源を投入す

<sup>229</sup> Fukuyama, Francis, *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*, New York: Cornell University Press, 2004, pp. 53-54.

<sup>230</sup> 郷鎮政府の作業は中核業務と他の日常的業務に分けられる。中核業務は通常の行政メカニズムの一つであり（欧陽静「論基層運動型治理——兼与周雪光等商榷」『開放時代』2014年第6期）、郷鎮政府の人的資源と物的資源を大量に動員する必要がある。それは、郷鎮幹部の行政業績評定と政治的昇進と密接に関わっている。違法建設の取締作業はいったん中核業務となると、政治的任務に変わった。その過

るインセンティブを持たなくなるため、城市管理執法局との協働に対して消極的になってしまう。

さらに、制度規定の上で、ある行政主体が目指している資源・情報・行動に関する目標は、他の行政主体が従っている法規・制度・政策と一致しない可能性がある。例えば、城中村でよくみられる違法で建物を建てて店舗を開くことに対しては、商工業部門は店舗経営の合法性だけに注目し、経営場所が違法建築であるかどうかを問わないが、城市管理執法局は違法建築であるかどうかだけに注目し、店舗経営の合法性に関心を持っていない。それに対して、街道弁公室は住民再就職を促進するために、違法建設に見て見ぬふりをする。取締作業の第一線にある城市管理執法中隊の中には、城市管理執法局と街道（郷鎮）の二重指導を受ける地域もある。城市管理執法局と街道（郷鎮）の政策目標が不一致の場合、城市管理執法中隊は苦境に陥るおそれがある。人事と資金は街道（郷鎮）に調達されているので、城市管理執法中隊の法律方策は街道（郷鎮）の意志により大きな影響を受ける可能性がある。

そのほか、「塊」の部門間機能の区分が明確すぎるため、違法建設事件を処理する際の部門間の責任のなすり合いを引き起こす。具体的にいえば、河川周辺の違法建設は水務局の管轄業務範囲にあるので、城市管理執法局が当該違法建設事件を発見した場合、それを水務局に報告し処理を委ねる。ところが、水務局は市・区など複数の行政レベルに分類されると同時に、河川管理・流域管理・水務検査・水門管理・排水灌漑ステーションなど複数の下位の機能部門が設置されてしまう。明確しすぎた機能区分なので、部門ごとは「違法建設事件の処理は本部分の機能範囲内にあることではない」ということを理由として、取締責任の負担を拒否することにした。こうした部門間の責任のなすり合いは、城市管理執法局の移送案件への対応を遅らせる結果となった。

最後に、「塊」の部門には法律執行権と管理責任がマッチできない状況があるため、法律執行に関する手続きが遅れ、違法建物の取壊しが難航した。

M鎮政府の国土資源所を例として取り上げたい。M鎮国土資源所の上級機関は沙洋県人民政府と荊門市人民政府にある。国土資源所は国家および省の行政機関が打ち出した国土資源管理に関連する法律・法規・方針を徹底的に実行する必要があると同時に、農地保護・土地開発と整理・土地資源調査・農地転用・集団所有土地の収用・土地開発プロジェクトに土地資源を供給する機能を果たしている。

一方、土地管理制度は郷鎮の国土資源所に強制執行権を付与したわけではない。したがって、国土資源所は法律執行資格を持っている主体ではない。国土資源所が行使できる権力は、巡查、制止、報告、ということだけである。国土資源所の事務員は巡查をしている時、いったん国土部門の許可を得ないで農用地を宅地に転用する作業に気付いたら、ただちにその作業をしばらく中止させる。こうした制止権を行使した後、国土資源所の事務員は上級部門に報告し、法律執行機関（執法大隊または裁判所）と協力し、農用地転用行為をめぐって訴訟を起こす。手続き期間は長いので、一連の行政的手続きが終わる頃には、すでに転用地の違法建築が完成していたのである。M鎮の事例からみれば、こうした既成事実に対して、強制執行権を持っている機関は訴訟を起こすことができるとしても、法律執行コストおよび出稼ぎから貯まった資金を投入して家屋を新築した村民の経済的処遇を配慮し、結果は取り壊しをせず、集団所有の農用地から国有建設用地に変更する手続きを農民に請求することによって、村民が建てた家屋の合法性を追認するケースが多い。

---

程は「汎政治化」と呼ばれる。（楊雪冬「近30年中国地方政府的改革与变化：治理的視角」『社会科学』2008年第12期）中核業務にはともすれば「一票否決」という評定制度が付随する。それは政府の特定した時期の中核業務を目立つことに働きかけ、強い政治動員の手段である。（樊紅敏「政治行政化：县域治理的結構化邏輯——一把手日常行為的視角」『经济社会体制比較』2013年第1期）

したがって、「拆遷隊」が機能が統合される全体となるのは容易ではない。郷鎮土地管理部門や第一線にある法律執行者は、農村違法建設を取り締まる際、土地機能の自発的調整を一時に容認することにした。

## 二、土地収用補償と取壊し立退き補償をめぐる分配

土地の価値づけの区切りとは、変動する土地価値のある時点またはある時間帯を切り取り、それを基準として土地価値を見積もることである。ところが、どの時点またはどの時間帯を切り取るか、という問題について、土地価値そのものの曖昧さは二種類の異なる可能性を生じる。土地の性質が集団所有から建設用地としての国家所有に移行したら、土地価値はムーあたりに数十万元ないし数百万円に上がることになる。図 4-1 が示したように、T という時点では、土地性質が集団所有土地から国有建設用地への移行が発生したので、土地価値も急騰するとみられる。『土地管理法』の規定は、土地価値の質的な変化が発生する直前の時点または時間帯を切り取り、つまり、図 4-1 で示した時点 t または t から T にかけての時間帯を切り取って、元の土地用途から現れる土地価値 p を参照に、それを n 倍に増加させる、ということに読み替えられる。土地価値 p を n 倍に増加して計算するのは、T 時点以降の n 年間に土地価値を p にして総額を計算するのと同じ視される。つまり、元の土地性質に相応しい土地価値は土地性質が転換した後の時間軸の延長線上に保たれる（すなわち、図 4-1 で示した B'C'）とされて計算することである。土地収用補償または取壊し立退き補償は、線 B'C' での点に対応する土地価値軸での数値をまとめ、足し算をして得られる総和（シャドーズーン面積 S）である。

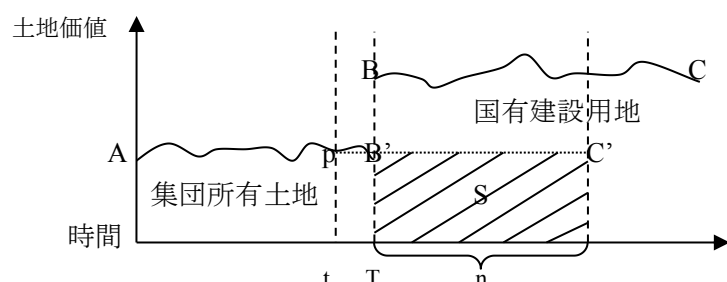


図 4-2：曖昧な土地価値

筆者作成。

農耕地の価値はその生産量から生まれる。食糧生産量に基づいて計算すると、稲村の場合、二毛作に対するムーあたりのそれは 2000 斤、おおよそ 3000 元に過ぎない。コストを差し引くと、稲村における食糧作物を作付けする農民の純所得は千元ほどにとどまり、土地使用権移転の小作料は毎月数百元に過ぎない。それは、まさしく当時の全国農用地使用権移転の小作料価格（200-800 元）である。5%の利息率によると、農用地の地価は多くともムーあたりに 2 万元である。農用地補償額が年間生産額の 30 倍を超えないという規準によると、農用地収用補償額の最大限はムーあたりに 6 万元である。

現行政策の限定によると、地価の質的な変化は地方政府主導の下で変動する。なぜなら、地方政府は都市国有建設用地の「一級市場」（土地使用権を譲渡する市場）を独占し、国有建設用地供給の唯一の適格者だからである<sup>231</sup>。地方政府が村民から収用する土地は、主に

<sup>231</sup> 『土地管理法』の規定によると、国家は土地一級市場を独占するのである。農用地が非農用地への転用については、政府による収用手続きは必要である。商業、不動産などの経営用土地は土地二級市場か

(1) インフラ整備などの公益的事業、(2) 工業、(3) 商業、サービス業、不動産業などの経営的業務、という三つの側面に使われる。公益事業に向ける建設用地は地方政府に何の収益をもたらさない。一方、地方政府は工業企業を誘致するために、低価で土地を工業会社に譲渡することがある。経営業務に使われる土地に対しては、地方政府がその土地の経営権を都市建設用地の市場値段で開発業者に譲渡して、土地財政収入(図5-1の線BCでの一つ一つの点に対応している土地価値軸の数値をまとめて足し算をして得た総和)を形成し、都市部のインフラ整備に投入する。

2011年1月7日に開かれた全国国土資源工作会議の中で、国土資源部部長の徐紹史はこのような情報を公開した。2006-2010年の5年間に、中国全土で許可されて増加した建設用地は約3300万ムー、土地譲渡収入は約7兆元である。2010年、全国土地譲渡取引が成立した総額は2009年同期より70.4%増加し、2.7兆元に達成した。全国の実質建設用地供給面積は642ムーで2009年を18%上回った<sup>232</sup>。土地収用と譲渡から巨額の利益を得るために、ともすれば地方政府は土地開発に没頭しがちである。2010年に中国国内で土地譲渡から生じた利益は地方財政収入総額の76.6%を占めた。このことは、地方政府の運営が土地財政に強く依存することを反映している<sup>233</sup>。

一般的に、土地価値がAB'のレベルからBCのレベルへ急騰するのは二つの原因があると考えられる。一つ目は、都市化、工業化の資本密集から生じる土地の値上がりである。二つ目は、建設用地供給面積が国家に制限されているため、供給が需要に追いつかない、という状況である。四線都市にあっても、都市国有建設用地の値段は少なくともムーあたり数十万元である<sup>234</sup>。土地価値の質的变化は国家発展戦略、都市計画、都市拡張、土地の非農業利用から引き起こされたもので、社会成員全体が協働で作出した結果であり、個人または単一の集団が作ったことではない。「投資者と受益者が同一であるべき」という原則によると、土地の値上がりから生じる利益は全社会に共有され分かち合われるはずなので、ある個人または団体に独占されるべきではない。アメリカ、フランス、日本をはじめとする私有制を主流とする先進国の民法でも、特定の計画区域における土地権力者は土地の値上がりから生じる利益を独占することができない、と規定されている<sup>235</sup>。国家が土地の値上がりから生じる利益を先に占有した上で、それを社会に再分配して「土地利益共有」を実現するのは世界中よくみられる形である<sup>236</sup>。

ところが、更に多い土地収用補償を求めようとする農家、および地方政府の土地一級市場を独占する規則を変えよう呼びかける学者は、土地価値のAB'からBCへの変動を農家に委ねることに賛成する。彼らは、商業経営と工業建設に使われる土地の収用補償基準は、農家と経営用地または工業用地の開発者との交渉によって決めるべきであり、土地の取引市場に直接携わる資格を農家に付与すべきだと主張する。また、公益事業に使われる土地に対しては、立地位置の土地市場価値をもとに補償基準を算出する必要があるとしている。国有建設用地の市場価値(BCのレベルの土地価値)に基づき、農家に補償すべき<sup>237</sup>理由は、農家が土地請負経営権から派生してきた土地発展権<sup>238</sup>を有している、ということ

---

ら取得する可能性がある。

<sup>232</sup> 吳鵬「去年全国売地2.7兆元」『新京報』2011-01-08(A04)。

<sup>233</sup> 南方周末編集部「2010年土地出讓金占地方財政收入的比例高達76.6%」、2011年1月14日。

<sup>234</sup> 賀雪峰「論土地資源与土地價值——当前土地制度改革的几个重大問題」『国家行政学院学报』、2015年第3期。

<sup>235</sup> 陳柏峰「土地發展權的理論基礎与制度前景」『法学研究』、2012年第4期。

<sup>236</sup> 賀雪峰「地利共享是中国土地制度的核心」『学习与实践』、2012年第6期。

<sup>237</sup> 劉俊「土地所有權權利結構重構」『現代法学』2006年第3期；胡蘭玲「土地發展權論」『河北法学』、2002年第2期。

<sup>238</sup> 陳柏峰「土地發展權的理論基礎与制度前景」『法学研究』、2012年第4期。

ある。

そのほか、地方政府が土地一級市場を独占するという現状を変えないアプローチとして、集団所有土地の補償額を更に高める、という方法も考案される。2012年11月28日、国務院は『土地管理法修正案（草案）』を可決した。それで、中国土地収用補償基準は10倍上がる見込みである、という判断に多くの村民が信じ込んでいる。マスコミの一般的な立場によると、土地収用補償が少なすぎるのは、農民に不利益であり、激しい土地収用衝突事件を引き起こす原因であるといえる。もし土地収用補償基準が10倍上がるなら、補償額はムーあたり40-60万元になる見込みである。湖北省武漢市における工業用地の土地価値がムーあたり40-110万元である、という土地価値基準を参照に、土地収用補償額が10倍上がった結果は、図4-1のB'C'のレベルの土地価値水準が都市国有建設用地価値水準に相当するBCのレベルに移行することになる。近郊村または幹線道路に接する農村をはじめとする特定地区に在住している村民は、土地の値上がりから生じる収益の全部または大部分を占有することができるわけである。つまり、社会全体の役割によって生じる成果は、特定地区にいる一部分の村民に占有される、ということである。言い換えれば、土地一級市場の独占を通して取得した地方政府の財政収入は、あくまでも土地収用補償の形で特定地区に在住している村民に集中しがちである。

地方政府の都市インフラ整備に使われる財政資金は、地方政府が農民の土地を安く収用し、その土地を高値で開発業者に譲渡することから生じる鉅状価格差に依存している。しかし、現行の土地政策を修正して、農家の土地の一級市場進出を受け入れるやり方であれ、現行制度の枠内で、都市国有建設用地の価値水準（BCのレベル）を参照に土地収用補償額を規定するやり方であれ、鉅状価格差をなくすという点には共通している。さらに、公益事業に転用する土地に対しても、高値で農民に補償しなければ収用できない状況が生じるおそれがある。都市インフラ整備には十分な資金源を欠く状況が発生すると、都市化は減速してしまい、国家経済建設の目標に背くようになるに違いない。

土地価値が集団所有土地に相当するAB'の価値レベルから都市国有建設用地に相当するBCの価値レベルに急上昇する、という質的变化は国家発展戦略、都市計画、都市開発、土地の非農業利用によって引き起こされる状況のため、一般的に近郊村に限って発生することが多い。土地財政配分方式からみれば、近郊村以外の村民は相対的な劣位性がある。

また、国家研究センター課題組の調査によると、現時点の都市分譲住宅の開発からもたらした土地の値上がり利益のうち、農民は5-10%を享受するにすぎないのに対し、地方政府は20-30%、開発業者は40-50%をそれぞれ享受している<sup>239</sup>。実際に、財政支出と都市開発から生じる巨大な圧力のために、地方政府はすべての土地収益を都市建設に投入したとしてもやはり鉅額な債務を負わなければならない。そのため、農業関連機関に投入すべき土地収益分は考慮されない状況になった。したがって、目下の中国土地制度での「値上がり分は公に使われるべき」（漲価帰公）という原則は、実践の状況を踏まえてもっと適切に言えば、「値上がり分は都市開発に使われるべき」（漲価帰城）となっているのである<sup>240</sup>。論理的に「すべて」の農民が土地性質の質的变化からもたらす土地の値上がり利益をもらえるといえるが、実際の土地収用過程からみれば、都市開発と関係がある近郊村の農民に限り、その利益を受ける可能性がある。

それに対して、土地収用補償額を10倍上げる考案は、近郊村の村民からみれば、人為的に土地価値を質的に変動させることと同様である。ところが、地方政府は必ずしも国有

<sup>239</sup> 齊介命「農地権属的交鋒」『財經文摘』、2008年第7期。

<sup>240</sup> 焦長権「土地財政不平等「漲価帰公」——從賀雪峰『地権的邏輯II』出發」『文化縱横』、2014年第5期。



建設用地に使われる土地の譲渡から土地収用補償基準より 10 倍高い土地財政を備えるとは限らない。そのため、この方案は近郊村と幹線道路沿線農村以外の農村に対して、適切であるとはいえない。

要するに、理論的にすべての農民に土地性質の質的变化からもたらす土地の値上がりの利益を共有させることができるはずの方案は、実際には、近郊村の農家だけに巨額な利益を与えることになってしまった。すると、近郊村農家と非近郊村農家の収入差は一層拡大され、地域間経済発展のアンバランスは深刻となった。それは経済格差を解消しようとする国家目標に背いている。

農村集団所有土地に属する集団建設用地を例として説明する。2008 年に開催された第十七回三中全会が可決した『中共中央關於推進農村發展若干重大問題的決定』は、「段階的に都市—農村が統合された同一的建設用地市場を形成する。法律によって取得した農村集団所有の經營的建設用地に対しては、統一された有形土地市場を通して、規範的な方式で公然と土地使用権を移転するのは必要である。都市計画の基準に該当する農村集団所有の經營的建設用地の權益は、国有土地と同一視されるべきである」と指摘した。その政策の内容を図 5-1 を借りて説明すると、中央政府は質的变化が発生する前の土地価値レベル (AB' のレベル) を都市国有建設用地の価値レベル (BC のレベル) に上げて、都市—農村建設用地の「同権同価」(權益と価値は同一化される) を実現しようと目論んでいる。ただし、中央政府はこうした増価の可能性がある土地に、「農村集団所有の經營的建設用地」が都市計画の基準に該当すべきだ、という政策条件を付けた。「農村集団所有の經營的建設用地」は、『土地管理法』が実施される前、または土地管理規範が整備される前に、地方政府の郷鎮企業を發展させるために、農耕地から転用されて形成した土地である。90 年代以降、全国的に郷鎮企業が次々と倒産し、郷鎮企業が占有していた土地の処分方式は論議すべき問題となってきた。上述の政策は、まさしく都市—農村間の統一的な建設用地市場の形成を通して、その土地を処分することを狙うのである。「農村集団所有の經營的建設用地」は主に沿海部の先進地域に集中し、合わせて約 2000 万ムーにすぎず、農村集団建設用地の 10% ほどにすぎない。後進地域である西部においては、わずか 2% ほどである<sup>241</sup>。沿海部の先進地域、特に長江デルタ地域と珠江デルタ地域においては、地域経済が急速に發展し、都市と農村も一体化が進み、都市圏を形成した。この地域の農村集団所有土地の価値レベル (AB' のレベル) は都市国有建設用地市場での土地価値レベル (BC のレベル) に近かった。都市圏に対しては、統一された建設用地市場の形成を通して、農村集団所有の經營的建設用地資源を有効に利用する必要があるといえる。

ところが、第十八回三中全会では、建設用地についての都市—農村間の「同権同価」(權益と値段は同一化される) の適用対象範囲を「農村集団所有の經營的建設用地」から「農村集団建設用地」へ広げること重点が置かれるようになった。適用対象範囲の拡大に賛成する政策部門や専門家は、「同権同価」が都市—農村間の統一した建設用地市場の形成に働きかけるので、都市開發事業に大量の建設用地を供給できる一方、農民にも土地収益が与えられる、と指摘した。しかし、実は、先進地域に近隣する近郊村の村民だけが都市国有建設用地に相当する土地収益をもらえる一方、非近郊村の農民は居住地付近の建設用地を利用しようとする開發業者がいないため、何の開發利益も取得できない。なぜなら、非近郊村の農業地域に対しては、集団建設用地としての土地資源は豊かであるが、立地条件に恵まれておらず、十分な投資潜在力が備わっていないからである。その地域にある集団建設用地と都市国有建設用地は統一的な建設用地市場の中で取引されるとしても、やはり

<sup>241</sup> 賀雪峰「論土地資源与土地價值——当前土地制度改革的幾箇重大問題」『国家行政学院学报』、2015 年第 3 期。

市場競争の周辺地帯に位置付けられるおそれがある。

したがって、土地収用のための地価評価によって、地価の明示、つまり、土地価値の線引き、が避けられなかった上は、農耕地の経営権を失った農民が土地の増価収益を独占する状況に警戒するのは必要である。なぜなら、経済格差の拡大を懸念するため、「漲価帰城」の代わりに土地の増価収益（開発利益）を政府の行政によって社会に還元する「漲価帰公」の理念が追求されているからである。ところが、開発利益の所有権を争奪する政府と村民の双方が、満足できる土地収用補償額と立退き取壊し補償額を決定するのは難しい。さらに、社会安定という条件を前提として、補償額の極大化を求める「釘子戸」（立ち退き拒否世帯）に対応することは、農村基層ガバナンスを苦境に陥らせたのである。

その苦境に対応するため、農耕地の価値決定の上では、多くの農村と郷鎮政府が「以租代徴」（借地を以って土地収用を代替する）という方法で土地経営権を移転するようになった。「以租代徴」という方式は土地価値の曖昧さの回復を意味している。なぜなら、借地料金は時間の流れにつれて変動するため、時間と金額の上では区切り状態に対抗する立場にあるからである。

例えば、2013年3月に、湖北省荊門市政府はM鎮の約5000ムーの土地を開発計画に入れた。そのため、市、鎮、村レベルの行政組織は土地収用の補償額をめぐる検討に取り組み始めた。市の主要指導者はM鎮を視察する時、次世代までの長期間発展を念頭に入れて、「以租代徴」の実施を決意した。2013年7月、市、鎮、村の三つの行政レベルの間の協議は結ばれ、土地収用地域を二つに分けた。A地区の3228.07ムーに対して、市の土地貯蓄センターは毎年ムーあたりに650斤の一等米に相当する市場価格を参照に補償をすることになった。一方、B地区の2789.45ムーは2011年にM鎮政府の開発事業に使われた。借地期間に、M鎮政府は元の借地料金を基に、毎年ムーあたりに50斤の一等米に相当する市場値段（100元）を増やすことになった。借地期間が終了した後、B地区に対する経済的補償はA地区と同一となった。こうした一連の協議によると、時間の流れにつれて、関連補償額は段階的に増加する見込みが見られるのである<sup>242</sup>。

もう一つの事例はM鎮に隣接するR鎮に関することである。R鎮は2009年に大規模な土地経営権移転を行なった。R鎮の多くの村レベルの行政組織は、農家利益を保護できる地価を考案することに、積極的な行政機能を果たした。R鎮F村の事例からわかるように、村民委員会は当時の食糧市場の価格レベルに基づき、農家の要請を念頭に入れて全般的に考案して、毎年ムーあたりに650元という地価を定めた。当村で農家と取り決めた土地経営権移転契約はまた、地価は食糧市場価格の値上がりにつれて上がる一方、食糧市場価格が値下がりとしても地価はそのまま変わらない、と規定した<sup>243</sup>。その規定は自由市場の経済的ルールに違反したといえども、土地経営権を移転しようとする農家の予想収益をかなり実現した。土地の福祉厚生機能を十分に生かせるので、その規定は土地経営権移転作業を順調に進める役割を果たしたのである。

2010年、F村の地価は毎年ムーあたりに850元までに、さらに2012年は毎年ムーあたりに1000元までに上り、一部分の地価は毎年ムーあたりに1100元ほど達した。調査によると、F村が位置する地域の立地条件は、優勢は目立っていない。それにしても、そのような地価水準は民間での自発的土地経営権移転市場をはるかに上回った。市場経済に浸透する行政的影響力を看取することができる。

そのほか、F村の地価は近隣地域の地価の影響を受け、地価に対する村民の心理的予期を反映すると言うこともできる。2009年に大規模な土地経営権移転が発生する直前の時

<sup>242</sup> 湖北省沙洋県 M 鎮稲村調査記録 2015 年 5 月 8 日。

<sup>243</sup> 同上、2015 年 5 月 23 日。

点で、F村の地価は毎年ムーあたりに650円で、2010年になると850元となった。最初に土地経営権を移転した村民は、後に土地経営権を移転する村民がより高い土地の価値収益を得られることに気づいたら、自分が移転した土地の価値を同等な価値レベルに上げることを要請する。F村の村書記は彼らの要請に応えるため、毎年ムーあたりに850元の土地価値を2年ほど維持していた。2012年になると、一部分の村民は、毎年ムーあたりに850元の土地価値がやはり低い、と考えはじめた。彼らは、地価が毎年ムーあたりに1000元ないし1400元と定めた近隣の村落があることに気付いたため、不満を抱くようになった。すると、彼らは改めてF村の村書記に地価レベルを上げる要請を提出した。その結果、村書記はもう一度彼らの要請に満足し、地価を毎年ムーあたりに1000元まで上げて定めた。

ところが、建物の価値と地面従属物（建物以外の施設）の価値は、地価とは異なる。「以租代徴」が適用されず、デジタル化された価値と時間軸を地価評価に導入するよりよい方法もまだ見つかっていないため、建物の価値と地面従属物の価値は曖昧な状態に回復することができないのである。

立退き取壊し補償によって建物価値の曖昧さは解消された。主に建物価値の決定は建築材料のコストと住居面積を基準とするので、近郊村と城中村または幹線道路周辺の村民は巨額な補償金を得るために、増築によって住居面積を拡大させたり、建物価値づけ責任者と利益交換をしたりする意欲は強い。その結果、近郊村と城中村または幹線道路周辺の村民は、居住条件と都市開発から生じた経済的利益を分かち合うの上で、それらの地域から遠い農業地域に居住している村民との格差がより一層拡大してしまった。

村民の増築によって一層高い補償金を求める現象を避けるために、沙洋県が規定する立退き取壊し方策は以下になる。すなわち、立退き取壊し対象となるすべての村民は一人当たり35㎡の立ち退き者用住宅（安置房）を無料で取得することができる。一方、村民の元の住居面積が一人当たり50㎡を超える部分に対しては、建築材料のコストに相当する補償金が与えられるのみである。そのような補償方式は、村民の居住権利と財産権利を保障したばかりでなく、近郊村、城中村、または幹線道路周辺の村民が立退き取壊しから巨額な利益を得られることを避けた。とはいえ、この規定は近郊村、城中村、または幹線道路周辺に居住している村民が自宅の補償金を都市国有建設用地と比べる時に生じる不正感を回避することができない。

立退き取壊しは、建物価値の曖昧さを解消するばかりではない。穀物干し場（晒穀場）は圃場の整理と平地化を経て、セメント化された空間である。穀物干し場は村落における近隣の助け合いによって建てられることがあるので、人件費は明瞭に計算されることができない。そのため、穀物干し場の価値決定は土地収用保障金の策定過程で村民と村鎮幹部が合意に達しがたい課題となった。すると、県道に隣接している稲村の第3、第4小組において、ほぼ世帯ごとに土地収用協議が作成する直前に5000元くらいを投資して、門の前にある穀物干し場をセメントで固定化することにする。村民の考えによれば、セメントで穀物干し場を固定化すると、土地収用補償金はそうしない場合より少なくとも2300元くらい上がるそうである。

そのほか、墓地の事例にもほぼ同じメカニズムが働く。墓地は田んぼの土を積み重ね、土の丘を作り出してから墓碑を立てて形成したものである。墓地に活用された土壌の価値は見積もることができない。それに加えて、墓地そのものはデジタル化されることができない精神的価値を持っている。そのため、墓地の価値も曖昧な状態にある。まさしくそのような状態は、墓地移転時の補償金をめぐる論争の土壌となった。

例えば、稲村においては特定の墓地地域は存在しない。土墳と石碑は各村民小组に通す

村道の辻に散在し、村民の居住空間との距離が近い。荊門市が公布した文書の規定により、墓地を移す補償金は地面従属物の補償金に含まれているとされたのである。つまり、地方政府は追加の墓地を移す補償金を給付することをしないことがわかる。にもかかわらず、墓地を移す作業を順調に進めるために、M鎮政府は土墳あたりに340元を基準として当事者に支給することにした。にもかかわらず、地方政府から8000元の補償金を受領しなければ、墓地を移転しない、という意見をあくまで押し通す村民もいるそうである。

以上の事例からみれば、先にふれた340元、8000元などの明快に定められた数字に対して、明白にその算出原理またはその構成要素を説明することはできない。いわゆる「規定」ということは、規定された補償額がそのような特定された数値に規定する理由をはっきり解釈していないわけで、村民から見れば、その規定の恣意性は明らかである。政府の補償額確定が一定の基準が定めたとしても恣意的に変動しうる以上、村民も恣意的に補償額を定めることができるかと捉えることもできる。村民の考えを変えるよう説得する十分な理由はなさそうである。なぜなら、墓地価値そのものの曖昧さは数値でそれを割り切れる補償額の確定と相容れないからである。その場合、地方政府は社会安定という国家目標のために自ら強制的措置を取ることはできない。したがって、一時的に村民の意志を尊重するほかならない。さもなければ、暴力団の力を借りて墓地の移転を拒否する村民に対応せざるを得なくなるおそれがある。

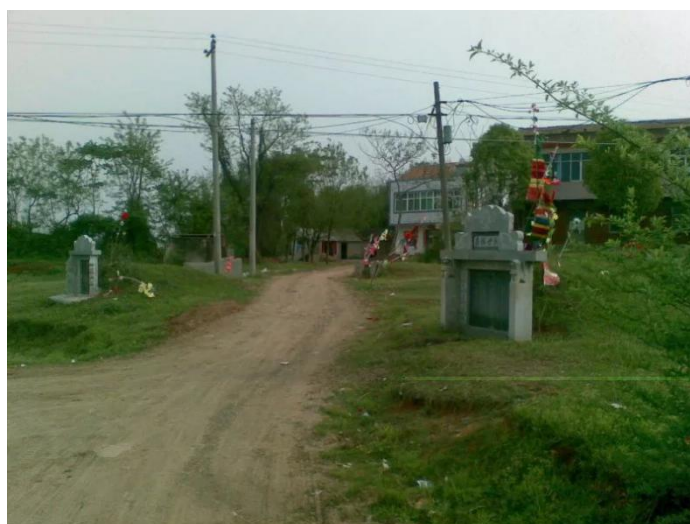


図 4-3 稲村の墓地

筆者撮影

### 三、土地空間をめぐる分配

村落の土地耕作空間はもともと全体として存在することである。ところが、戸別生産請負制が実施されて以来、特に2000年以降、国家は土地経営者と請負地との関係の安定化を追求しているため、土地経営者の固定が強調された。すると、土地経営者の固定は、世帯を単位とする土地利益範囲の固定化を生み出した。その固定状態は土地耕作空間の全体性に区切りを付けたので、そもそも存在していた土地経営者の流動性と土地利益範囲の流動性はなくなったのである。土地耕作空間の全体性の分解が進むにつれ、処理しがたい土地経営権をめぐる民間土地紛争が増加した。全国一律に制定された政策は地方によって異なる結果を生じる。それは農家土地請負経営権に対する保障を意図とする「土地確権確証」（土地請負使用権と土地請負契約を確認すること）政策が予想していなかったことである。

土地紛争は画一的な規則で解決することができない。最も適切な方策は、紛争勃発後、村民委員会に属する人民調停委員会が調停を担当し、当事者双方の利益の間になるべくバランスを取って、個別的に解決していくことである。

例えば、土地経営権を取り戻そうとする帰村農家に対して、調停委員会は、当該農家が離村期間中に、現土地経営者が上納を代行した農業税費を、現土地経営者に補償することを要請するケースがある。こうした方策は、個別的に土地紛争を調停する手段の一つである。現土地経営者が税費の全部補償を条件に、土地経営権を土地請負者（元土地経営者とは同一人物）へ返還することを認めた場合、紛争は解決する見込みがあるのである。しかし、現土地経営者が土地経営権の返還を承認しないばかりでなく、更に第二次土地請負期間延長作業が実施される際に村民委員会と取り決めた請負契約（元土地経営者が村に不在していたうちに、元土地経営者に知らせていないで取り決めた契約）を証拠として自分の主張を裏付けるなら、紛争調停は別の代替法案を考案するよりほかない。

また、出稼ぎのために一時離村した元土地経営者がやはり税費を上納し続け、土地経営権を現土地経営者に譲る。例えば、稲村の村民楊有原の家族は1996年に離村して商売に従事し始めた。楊有原を世帯主とする家族が戸別生産請負制が実施された時に取得した請負地面積は5ムー余りである。1996年以降、楊有原はそのうちの0.44ムーの土地経営権を村民の趙旭謙に移転したが、1998年まで、その0.44ムーの税費負担は引き続いて楊有原が担っていた。1998年に第二次土地請負期間延長作業が実施される際、楊有原の家族は留守であった。その際に、その0.44ムーの土地の請負権が楊有原の承認を得ていない状況で、土地請負者は村民委員会によって趙旭謙に変更した。2002年に、土地請負証書を更新する作業が実施された。稲村村民委員会は趙旭謙が実際に作付けしている土地面積に基づき、趙旭謙に『農村土地請負経営権証書』を授与するよう沙洋県人民政府に申請を提出した。趙旭謙が受け取った該当証書は、「請負地総面積は4.29ムーである」と明記した。その中に、楊有原から土地経営権を取得した0.44ムー土地も含まれた。2007年8月、楊有原は帰農志向を持って稲村村民委員会に、その0.44ムーの土地請負権を取り戻そうとする意思を表明した。その結果、楊有原と趙旭謙の間で0.44ムーの土地請負権をめぐる紛争が起こった。稲村紛争調停委員会は当事者双方を招集して、以下の調停意見を提出した：

趙旭謙が稲村村民委員会と農村土地請負契約を取り決めてから取得した土地請負経営権は合法的で有効である。ただし、趙旭謙は1996-1998年の国家税費徴収基準を参照して、調停意見書を受け取った後の30日間に、0.44ムーの土地に対して1996-1998年の間に上納すべき全部の税費を、現金で楊有原に一括払いしなければならない<sup>244</sup>。

しかし、楊有原は趙旭謙と交渉後、稲村紛争調停委員会の調停意見に合意しなかった。趙旭謙は元土地経営者が上納した税費を補償することに異議を持っていない。しかし、元土地請負者への通知もないまま、土地経営権ないし土地請負権が現土地経営者に移転された、ということに、元土地請負者の楊有原は納得できない。

いずれにしても、1998年と2002年に村民委員会は、土地所有権が最終的に村集団に帰属すると表明した。村集団は「土地請負権者と土地経営権者は同一的であるべき」という原則に基づいて、土地請負経営権の帰属を調整した。元土地請負者の楊有原はその原則に基づく調停結果に不満を抱いたので、何度もM鎮農村土地請負紛争仲裁委員会に仲裁を請求したほか、沙洋県人民裁判所に提訴した。しかし、仲裁委員会と人民裁判所は、楊有

<sup>244</sup> 湖北省沙洋県M鎮稲村調査記録、2015年3月28日。

原の申請が「不服な場合、15 日以内に申請または提訴をすべきである。さもないと、調停意見書の意見を同意したとみなす」の規定した 15 日間の申請期限を超えたことを理由にして、楊有原の申請と提訴を無視した。

ところが、法律手続き上で楊有原の提訴と申請が却下されたことは、楊有原の立場を変えることや不満をなくすことができない。楊有原と趙旭謙の紛争に類似している多くの土地紛争で、村民委員会は必ず紛争当事者の一方と対立する立場にある。民間調停は無効となり、法律手続きは利益被害者の情緒を緩和する能力を欠く場合、土地紛争事件は大量な陳情事件を育む土壌となった。

その他、世帯人口数の変動を問わずに土地の請負関係を調整しない「増人不増地、減人不減地」という政策から生じた土地—人口矛盾は如何にして解決できるかが M 鎮における多数の鎮・村幹部の共通課題となってきた。ところが、土地投入の長期化と土地経営者の固定化が想定された「土地確権確証」政策は、食糧の安定多収穫という目標達成に有効であるとはいえず、水系空間に必要な土地空間の利益統合を破壊した。それゆえ、大中型水利施設は細分化した土地利益構造に当てはまらないため、働くことができない状態になり、食糧の減産を招いたといわれている。

土地投入の長期化と土地経営者の固定化は食糧安定多収穫に有効であるとされたものの、社会安定と食糧安定多収穫の確保という国家目標の下に、日に日に土地—人口矛盾が激しくなった。物権化と私有化の道をたどっている土地の利益構造をめぐって、各行政主体は苦境脱出の良策をまだ見付けていない。

## 第五章 紛争の解決：調停から裁判へ

近代法に基づくガバナンスが主流になった現在、トップダウンとボトムアップの結節点の一つとしての農村社会における近代法の受容実態と政策実施の限度を考察することは、近代法の再認識に重要な役割を果たすと言える。

本章は、「調停」と「裁判」の関係を軸に、農村社会における紛争解決のメカニズムとその変遷を解明したい。

### 第一節 村落の紛争解決メカニズム

従来の濃厚な人間関係がみられる顔馴染み社会においては、「調停優先・調停重視」が紛争解決の原則といわれる。本節は、顔馴染み社会の成り立ちを踏まえて、紛争行為の意味の連帯、および他の出来事との一体性を論じる。

#### 一、「調停優先・調停重視」の顔馴染み社会

中国農村の社会構造は費孝通によって「郷土社会」という概念に収斂される。「郷土社会」は、たんに農業を生業とする社会の生産面の「土地密着」に注目するだけでなく、「郷土性」といわれる人間関係と社会構造の特徴にも焦点を当てるのである。

大まかにいえば、「郷土社会」は以下の三つの特徴がある。第一に、郷土社会に住んでいるのは生まれ故郷から離れようとし<sup>245</sup>ない、土地を重要視する人々である。郷土社会は人口流動がほとんど見られない閉鎖的な社会である。第二に、郷土社会における人々は自然村を単位として集住しているので、郷土社会の生活の「現地性」、すなわち、生活活動の地域空間的制限を受けて特質を生み出し、それぞれが分断され孤立した社会網を形成する。第三に、郷土社会の住民は互いに信頼感を持つ顔馴染み社会に住んでいる。見知らぬ人がいない社会なので、人間関係の信頼感と親しみの感情は長時間の日常的付き合いから生み出される。<sup>246</sup>とにかく、費孝通が『郷土中国』を著書した1940年代、全体的にみると、近代国家の農村社会に浸透する支配力はかなり弱かったため、郷土社会の特質は農村において生き残った。

人民共和国成立後の50年代以降も、人口の自由移住を制限する「戸籍制度」の存在と「都市－農村二元構造」の形成により、農村住民の人口流動はほとんど見られなかった。稲村の状況をいうと、90年代半ばまでも、90%くらいの村民の生計は主に世帯を単位とする農業収入に支えられた。郷土社会の流動性が欠如していたからこそ、村民は頻繁に付き合い合うことができたのである。しかも、そのような付き合いは村民一人ひとりの幼少期から始まって、一生の最後までずっと続いていた。日常的な付き合いは、必ず日常的な紛争を引き起こす。紛争の起因は何かというと、ともすれば一回だけのもめ事、単一で明確な事件から引き起こされるのではなく、重なっている因果関係、土着の人情やモラルと絡み合っている。そのため、郷土社会で発生したあらゆる紛争事件は自己完結的に分析すべきではない。一人ひとりの村民の「郷土的」生涯に溶け込んでいるのは、生活の中に浸透している倫理秩序、社会関係網、「われわれ意識」を踏まえる考え方と集団的行為である。したがって、血縁集団内部に発生する紛争、地縁集団内部に発生する紛争、原住民

<sup>245</sup> つまり、「安土重遷」と呼ばれることである。「安土」は故郷に満足すること。「重遷」は離れることを恐れるという意味。

<sup>246</sup> 費孝通『郷土中国』上海：生活・読書・新知三聯書店1985年、第2-3頁。

と移住民の紛争（主姓村はその代表）の紛争調停を同一視することはできないのである。

血縁集団内部に発生する紛争は、血縁的身分の倫理秩序から離れることができない。それゆえ、紛争調停者が当事者に向かって家族利益の統合性と共同体観念を強調して、尊卑長幼の序列を重視する家族倫理秩序を維持しようとするのである。

地縁集団内部に発生する紛争は、村民の社会関係網に絡み合っている。したがって、紛争調停者の調停目標は国家が制定した近代法の執行の代わりに、村民の社会関係網を維持したり、紛争当事者の損なった「人情」と「面子」を回復したり、当事者とその社会関係網の中で暮らしていくことを可能にしたりすることである。すると、「各打五十大板」（争っている当事者の双方にそれぞれ 50 回のむち打ちの刑を与える。つまり、喧嘩両成敗）という手段によって「面子」をめぐる競争を中止したり、折衷調和の勧告によって当事者の相互妥協を促成したりするのは、紛争調停の常套手段である。

原住民と移住民の間に発生した紛争、および村民と「地方固有の知」からの逸脱者の間に発生した紛争は、村社会の「地方固有の知」に絡み合っていることである。そのため、原住民に荷担する一方で移住民の利益を無視すること、または「地方固有の知」にしたがって行動する者に荷担する一方で「地方固有の知」からの逸脱者の利益を無視することによって、移住民あるいは「地方固有の知」の逸脱者が原住民あるいは「地方固有の知」の服従者に支配される、という支配関係を維持することが、紛争調停の目的とされた。その目的は、常に暴力的脅威または報復を手段として達成するものである。その種類の紛争は、第三者からの調停がなくても、自ずと鎮まることができるのである。

郷土社会の地方慣習と社会秩序に基づき、中華人民共和国が建国する前、中国共産党は陝甘寧辺区という根拠地において、「馬錫五審判方式」<sup>247</sup>（1937—1949 年）という紛争解決方式を採用し民間社会の紛争を処理していた。「馬錫五審判方式」の下で、司法活動は専門的な裁判官に限定されず、一般的な民衆にも関与する可能性を与えた。それゆえに、訴訟と調停の連携は形成した。調停は実践において法律の一部の原則から離れることができる一方、法律は調停を通じて、有効な手段として郷土社会の統治に浸透し、法律問題の解決だけでなく、社会問題も解決することができる<sup>248</sup>。

1963 年に公表された「最高人民法院の民事審判工作の若干問題についての意見」（第一回民事裁判工作会議）は民事裁判をめぐる「調査研究・調解為主・就地解決」という 12 文字の活動方針を打ち出した。翌年の「最高人民法院工作報告」はこの 12 文字の活動方針を「依靠群衆・調査研究・調解為主・就地解決」（大衆に依拠して、調査研究し、調停を主とし、現地で解決する）という 16 文字の方針に変えた。それ以降、1991 年の現行民事訴訟法が制定されるまで、「調停優先・調停重視」という民事裁判の状況が変わることはなかった<sup>249</sup>。

90 年代中期以前、「調停優先・調停重視」も稲村の村幹部が村民紛争を扱った際に利用されていた原則である。当時の村においては、紛争がほぼ毎日起こっていたのである。

<sup>247</sup> 「馬錫五審判方式」とは、裁判員が自ら現地へ出かけて行き、大衆の中に入って調査・研究し、裁判にあたっては大衆を集めて発言させ、その意見に耳を傾け、可能な限り説得と教育によって合意が得られるよう努力し、どうしても合意に達しないときにのみ判決を下す方式である。（田中信行「裁判制度」中国研究所編『中国基本法令集』日本評論社、1988 年、第 505 頁）馬錫五審判方式の特徴を以下のように総括する。①司法幹部が紛争について全面かつ客観的に深く調査しなければならない。②裁判と調停を結びつけて実行しなければならない。③案件の判断は、司法幹部と民衆が共同で行わなければならない。④訴訟手続は簡易かつ便利でなければならない。制度目的からみれば、馬錫五審判方式は以下のような特徴がある。第一、訴訟手続を簡略化すること、第二、当事者の訴訟を便利にすること、第三、法律を直接適用するのは避けること、第四、裁判官が積極的に関与することである。（徐文海「訴訟と調停の連携（1）—日中比較を通じて—」『立命館法学』2013 年 4 号）

<sup>248</sup> 徐文海「訴訟と調停の連携（1）—日中比較を通じて—」『立命館法学』2013 年 4 号、第 313 頁。

<sup>249</sup> 胡光輝「中国における裁判所調停」『比較法学』44 巻 2 号、2010 年第 84 頁。



姑嫁関係、近隣関係から起こった喧嘩または殴り合いなどもさることながら、農繁期に水資源を奪い合うために起こった紛争は多く見られる。村幹部ないし郷鎮政府の幹部が介入した紛争の多くは問題がエスカレートし矛盾に陥った。それに対し、解決した大部分の紛争は村民小組長によって調停されたのであった。紛争がいったん起きたとき、当事者が先に連絡する援助者は村民小組長である。村民小組長は紛争調停を重ねる中で、多くの人望を集めたので、彼らが退任しても、多くの村民はやはり彼らに連絡して紛争調停を求めた。

表 5-1 裁判所調停の統計 (1991-2003)

年次	受理件数及び増加率		終結した件数及び増加率		調停による終結件数及び割合		判決による終結件数及び割合	
	件数	増加率	件数	増加率	件数	割合	件数	割合
1991	1,880,635	1.55%	1,910,013	3.26%	1,128,456	59.1%	456,000	23.9%
1992	1,948,786	3.62%	1,948,949	2.04%	1,136,970	58.3%	490,932	23.7%
1993	2,089,257	7.21%	2,091,651	7.32%	1,124,060	58.52%	487,005	23.28%
1994	2,383,764	14.1%	2,382,174	13.89%	1,392,114	58.44%	547,878	22.99%
1995	2,718,533	14.04%	2,714,665	13.96%	1,544,261	56.89%	658,784	24.25%
1996	3,093,995	13.81%	3,084,464	13.62%	1,672,892	54.24%	815,741	26.45%
1997	3,277,572	5.93%	3,242,202	5.11%	1,651,996	50.95%	955,530	29.47%
1998	3,375,069	2.97%	3,360,028	3.63%	1,540,369	45.84%	1,115,849	33.21%
1999	3,519,244	4.27%	3,517,324	4.68%	1,500,269	42.65%	1,257,467	35.75%
2000	3,412,259	-3.04%	3,418,481	-2.81%	1,336,002	39.08%	1,328,510	38.86%
2001	3,459,025	1.37%	3,457,770	1.15%	1,270,556	36.74%	1,417,625	40.99%
2002	4,420,123	7.79%	4,393,306	7.06%	1,331,978	30.3%	1,909,284	43.46%
2003	4,410,236	-0.22%	4,416,168	0.52%	1,322,220	29.94%	1,876,871	42.49%

出所：『法律年鑑』及び『最高人民法院公報』より。『法律年鑑』の統計数字であるが、2001年までは、民事と経済関係の事案に分けて統計をとっていたので、ここで示している2001年までの数字は民事に限る。2002年からの統計では、民事事案に統一している。胡光輝「中国における裁判所調停」（『比較法学』44巻2号、2010年）を参照。

顔馴染み社会における紛争調停の特徴は、紛争調停者が村にある社会的資源を統合して利用できる、ということである。いわゆる社会的資源は、近代法が手を入れない社会関係網とそれにつながっている感情的資源、特に「人情」「面子」などの地元資源を含めている。紛争調停者としての村幹部と郷鎮幹部に対して、社会的資源と行政的権威を統合する

のは業務遂行の良策ともいえる。それに加えて、紛争当事者の身分と性格に対する把握は彼らの紛争調停が成功を収めるカギである。

紛争調停をする際、紛争当事者の双方に関する歴史的処遇、社会関係網、未来に可能である生活処遇など、できるだけ多くの側面を考慮する必要がある。その目的は、単に当事者双方の利益関係を調整するだけでなく、日常生活における不満を解消することによって当事者双方の「和解」に達成し、当事者の生活を既存した倫理秩序とアイデンティティーに再び溶け込ませることをめざす、ということである。村の紛争は血縁集団内部、地縁集団内部、原住民と移住民の間に起こることが多く、村民の意識からすると、紛争自体は家族の倫理秩序、社会関係網の「人情」「面子」、および内と外の差別的観念と絡み合っている。そのため、村社会の紛争に対する世論と評価は、他の事柄には触れないでその事柄だけを論じるように、単に事件の発展過程自体を判断の根拠とするよりも、むしろ当事者双方の身分と日常生活によって見られる性格を重要な根拠とするのである。それらの根拠は土着性がある個別性がある「地方固有の知」であるので、等質性がある標準化できる物事のように大量に生産されたりマニュアル化されたりする、ということは無理である<sup>250</sup>。したがって、外来の裁判官が短時間に十分な情報を把握するのは容易ではない。それに対し村民の一員としての村幹部は、それらの知識と情報を収集する上で有利である。

90年代以来、国家は近代法を農村社会に適用させる作業を強力に推し進めた。1991年に公布・実施された現行民事訴訟において、「人民法院は、民事事件を審理する場合には、当事者の自由意思および合法の原則に基づいて調停を行わなければならない。調停が不調に終わった場合には、速やかに判決」しなければならず、また、「人民法院が民事事件を審理する場合には、当事者の自由意思の原則に基づき、事実を明らかにした上で、是非を分明し、調停を行う。」（民事訴訟法第9条、第85条）と規定されたのである。すると、裁判所調停は調停前置・調停優先から、選択的調停すなわち当事者の自由意思を原則とする調停へと変化した<sup>251</sup>。また、「法制論」を主張する政策制定者と学者らは、郷鎮幹部と村幹部が地方慣習と社会秩序などの社会的資源を統合的に利用することの代わりに、近代法を紛争処理の至上原則として期待している。

法律年鑑に掲載されている統計数字（表5-1）からみられるように、1991年現行民事訴訟法が調停に自由意思原則を認めてから、裁判所調停は敬遠されるようになった。一方、近代法の判決に訴える当事者数は増えるばかりであった。

90年代中期から、稲村における少数の村民は村幹部の調停を経ないで、直接に裁判所に直訴し近代法による判決を求めることを試し始めた。にもかかわらず、村幹部の調停に頼って紛争を解決するのはやはり主流であった。

## 二、意味の連帯

2006年以前の稲村における紛争調停行為は、村社会の倫理秩序と社会関係網を維持したり、当事者に将来にわたって暮らし続けられる条件を作り出したりすることであった。このため、紛争調停はそれぞれの紛争の経緯に密着し、当事者の利害関係を調整するだけでなく、社会的な意味とつながり、行為意味の連帯が生じた。言い換えれば、紛争調停の行為意味は当事者間の利害関係を調整することにとどまらず、当事者が日常の感情的訴えに満足できる「和解」を目指すことであった。「仲直り」があればこそ、当事者の未来志向の生活が従来の倫理秩序またはアイデンティティーの意味構造に溶け込むことができ

<sup>250</sup> 蘇力『送法下郷』中国政法大学出版2000年、第44-45頁。

<sup>251</sup> 胡光輝「中国における裁判所調停」『比較法学』44巻2号、2010年第87-92頁。

るようになるわけである。

血縁集団の内部で発生する紛争に対して、紛争調停行為の意味は血縁関係に基づく倫理の意味と深く関わっていた。長幼の序を重んじる家族倫理によると、紛争の当事者は上下関係に位置付けられる。世代間または兄弟、従兄弟間で発生する紛争は、財産をはじめとする権利上の対立から生じるのではなく、日常的付き合いの中で感じられる不公平感などの要素の累積から起こったものが多かった。村幹部が紛争を調停する際に、調停行為の意味は必ず「父慈子孝」（父は子を慈しみ、子は父に孝養を尽す）と「兄友弟恭」（兄は弟に友愛の情を示し、弟は兄を恭敬する）をはじめとする倫理秩序と融合したわけであった。

例えば、高齢者扶養をめぐる責務分担の不均等から生じた兄弟間の紛争について、紛争の調停意味は子世代の高齢者扶養を要請するばかりでなく、兄弟間の感情的関係を回復させることであった。調停行為の意味のつながりは、調停の戦略を決める遠因であった。稲村の血縁集団の規模は大きくないので、その特徴は顕著ではないが、血縁集団の規模が大きい華北または華南の農村では、父親は必ず等級序列の高位に位置した。そのため、父子間の紛争が発生した際、父の側は紛争事件の発生経緯からみれば主要責任を負うべきであったとしても、村社会のモラル規範に照準を合わせる世論は父側の行為を許容し、倫理序列に相応しい父の尊厳を維持する傾向があった。ただし、華北と華南の農村もさることながら、稲村においても、「後輩または息子として、自分の親父の前に損をしても大したものではない。家庭内の問題にわざわざ黒白つけるのは必要か」という声も上がった。<sup>252</sup>こうした村社会の世論に応じて、紛争の調停者は、当事者の過失をはっきり見分けるわけではなかった。と同時に、「各打五十大板」（争っている当事者の双方にそれぞれ50回のむち打ちの刑を与える。喧嘩両成敗を意味する熟語）というような黒白を明らかにしないで父子ともに責任を分担させる方法も回避された。紛争調停者の意図は、家族利益の統合性と共同体観念を紛争当事者としての子世代の側に向かって強調し、子世代に譲歩を促して紛争事件の責任帰属をできる限り曖昧にする、ということであった。

地縁集団の内部で発生する紛争に対して、調停行為の意味は村民の日常的な社会関係網に嵌め込まれているのであった。日常的な付き合いまたは儀式的な付き合いを通して、村民が大事とする「人情」と「面子」は感情的なエネルギーのように、それぞれの社会関係網の中で動いていた。地縁集団の内部で発生する紛争に対応するため、民間紛争調停は、当事者間の相互妥協を目指した。調停行為の意味は、国家の制定した法律の執行にあつたわけではなく、当事者の「人情」と「面子」を回復し、当事者が社会関係網の中で暮らし続けることができるように応援をし、村民の社会関係網を維持することにあつた。言い換えると、紛争調停の意味は紛争事件の解決そのものにこだわらず、社会関係網と内在的秩序の長時間維持という意味に関連付けられた。したがって、「各打五十大板」を通して当事者らの「面子」をめぐる諍いをおさめたり、「仲直り」を目指す折衷調和の勧告によって当事者の相互妥協を促成することが、紛争調停者の手段であった。その紛争調停の手段は厳格に法律条文のまま行われる訳ではなかったが、新たな紛争の引き金とはならなかった。

例えば、稲村において、村民の楊初山と村民の張来順がケンカをしていたところ、張来順に推されたため楊初山は倒れてけがをした。病院での楊初山は、張来順が自分を殴って傷を付けたので医療費を賠償すべきだ、と主張した。しかし、張来順はケンカの起因を楊初山が自分に悪口を言ったということと帰結して、自分は楊初山を軽く押したと説明した。楊初山の意見によると、つまらないことのために張来順は自分を殴ったと言われた<sup>253</sup>。

紛争を引き起こす事件そのものの様子が確実に証明しがたい、しかも「面子」の勝負が

<sup>252</sup> 劉燕舞、桂華「論自己人糾紛与外人糾紛」『周口師範学院学報』、2011年第1期。

<sup>253</sup> 湖北省沙洋県M鎮稲村調査記録、2015年4月17日。

当事者の未来志向の生活に大きな影響を与える可能性がある場合、客観的事実が果たして何であるかということは重要視されなくなったのである。事件の事実追及よりも、むしろ「各打五十大板」によって当事者に責任を分担させる方がより公平で紛争解決に効く調停手段であると考えられた。

以上の紛争事件で、楊初山は軽傷で治療費は4元のみであったため、張来順はその治療費の全額を賠償するよう村幹部が要請した。ちなみに、村幹部の調停意見によると、もし楊初山が重傷を負ったのであれば、その責任は双方に分担させるべきであった。

90年代に稲村で発生したもう一つの紛争事件を取り上げたい。

村民の李偉が飼育する豚は村民の王建国の田んぼに入って苗を食い荒らした。王建国はそれを気づいたので、石を豚に投げた。豚は発狂し、隣の溝に転落した結果、鼻柱が折れて死んだ。その二人の村民は村幹部を訪ねた。村幹部は、「君は豚をちゃんと管理しなかった。一方で、王建国も故意に君の豚を殺したわけではない。君の豚が死んだのは彼の過失にすぎない。その豚の体重を見積もって価値を算出するがいい。生きていた豚と死んだ豚の価格差は二人の責任によって分担すればよい。君には管理の過失があるので、40%の責任を負うべきだ」と李偉に説明した。王建国に対しては、「彼の豚はわざとではないにせよ、死んでしまった。君の方がより多く賠償する必要がある。そうすれば、彼も納得するだろう。君は60%の責任を負うべきだ。君も彼もいつまでも根を持っていてダメだよ。今後もいつも顔を合わせる仲なのだから。」<sup>254</sup>と説得した。

当事者の双方に責任を分担させる紛争調停方式によって、「面子」の上で絶対の勝ちと絶対の負けがない状況を作り出すことは可能である。したがって、そのような調停方式は当事者の未来志向の生活での付き合い関係を維持することができるわけなのである。

また、原住民と移住民の間で発生する紛争に対して、調停の意味は村民の「原住民」と「移住民」のアイデンティティー上の差別感とつながっている。稲村の歴史は100年余りときほど長くなくともかかわらず、草分けの村民と20年前に移住した村民の間に、「原住民」と「移住民」という身分の差別意識は存在している。そのため、稲村の紛争調停は、村民の内部と外部に対する差別意識を利用せねばならない。「原住民」のアイデンティティーによると、「原住民」が「移住民」より優位に立つのは当たり前である。「移住民」は「原住民」に従うべきである。したがって、調停の意味は「原住民」の優位と「移住民」の従順さを保ち続けることにある。ひいては、暴力的脅威または復讐の許容を紛争調停の後ろ盾とするやり方は、人口の大多数を占めている「原住民」の気に入るように調子を合わせることである。「移住民」の世帯は移住先で安心して暮らしていきたいなら、社会関係を丁寧に営み、村落の世帯紛争または親族間のもめ事に巻き込まれることを回避して中立的な立場に立たなければならぬ。なぜかというところ、「移住民」は村落でまだ安定した社会関係を築かないので、「原住民」との付き合いの中では差別を受けるからである。紛争の調停方式もそのような合意に同調する必要がある。一般的に、本格的な調停がされなくても、紛争は「移住民」の譲歩または「原住民」の脅威によって、自然と解消するようになる。

要するに、血縁集団の内部で発生する紛争であろうと、地縁集団の内部、あるいは原住民と移住民の間で発生する紛争であろうと、紛争調停行為の意味は道徳感があふれる家族倫理、社会関係網の中で重要視される「人情」と「面子」、および原住民のアイデンティティーと密接に結びついていた。その調停行為の諸意味の連関があるからこそ、未来志向の生活に立ち向かう調停は最適なやり方とされた。紛争事件は村落における日常的な生活世界に溶け込まれてとらえれば、はじめて解決への糸口が見えてくる。

<sup>254</sup> 湖北省沙洋県M鎮稲村調査記録、2016年6月14日。

### 三、他の出来事との一体性

村の紛争事件は血縁集団の内部、地縁集団の内部、および「原住民」と「移住民」の間で発生する可能性があるため、稲村の村民の考え方からみると、紛争事件は家族倫理と社会関係網に関係している。言い換えると、紛争事件は孤立して存在するわけではない。紛争事件は一過性の矛盾衝突、あるいは単一の要素から引き起こされたことではなく、紛争事件が発生する以前の一連の日常生活事件と連続的に一体化している状態にある。

多くの場合、紛争事件は長時間の村生活の中で「人情」「面子」などの感情的要素を何度も損なう一連の事件の累積によって引き起こされる。紛争は「罵街」（人前で罵りわめき散らす）という方式によって表現されることがある。「罵街」は自分の不満を晴らし、相手の悪口を言うことなど相手の「面子」に損害を与える方式を通して、相手の過ちに対する村社会の共感を求め、自分の「面子」を取り戻す行為である。当然ながら、「罵街」によって「面子」の損を受けた側も、同じ手段で相手の「面子」に損害を与え、自分の「面子」を取り戻そうとするわけである。「罵街」の当事者のいずれの側にも、十分な理由で自己弁明をすることができると考えられる。ただし、紛争事件を引き起こす過程は、現実どおりに還元することができないので、当事者間の論争ないし「罵街」をする実際の目的は、紛争事件の原因を追求するわけではなく、「面子」の勝負を決めることである。論争を積極的に中止すると、「面子」を失った、と考えられる。相手の備えている物理的強制力の行使能力を見せることは、相手の「面子」を取り戻すことに役立つ。「面子」喪失のおそれを考慮しないで、相手の脅威の下に「沈黙」によって論争を積極的に止めるのはやむを得ないやり方に過ぎない。いずれにしても、事実そのものが求められない紛争事件の起因は実際に面子の勝者に決められることである。それに対し、面子の敗者は未来の生活の中で世論の不評から圧力を受けるおそれがある。この圧力は村民の未来志向の村生活における感情的障害に変わる可能性がある。

90年代の稲村においては以下のような紛争が発生した。

村民の張克成は横暴な人物である、という事実は誰でも知っていることである。隣人は「張克成がやさしく話しかけて、他の人と意見を交換することができない。彼はいつもケンカをしようとする姿を見せるよ」と評価する。村民の劉海濤は張克成の隣に住んでいる。長きにわたって、劉海濤と張克成はいつも生活上の些細なことをめぐって言い争い、互いに譲らない。ある豪雨の後、張克成は自分の家屋が被害に遭わないように、竹ぼうきで自分の庭に溜まった水を劉海濤の家屋に向けて掃いた。劉海濤はその行為を阻止しようとする時、張克成は「何をしてる？おまえも水を他のところに掃けばいいじゃないか」と返答した。ある日、劉海濤が飼育する水牛が張克成の果樹の樹皮を角で傷つけた。張克成はそれを気づき、劉海濤を訪ね、「俺が植えた果樹の樹皮は全部おまえの水牛に剥がされた。果樹はもう枯れてしまいそうだ。どうしてくれるんだ。謝ったって、いくら賠償したって、何も役に立たないよ」と話した。劉海濤も「理不尽なことを言うな」と言い返し、張克成にも火が付いた。劉海濤は張克成からの平手打ちをされ、侮辱を受けたとして、命を張ってでも張克成を殴ってやるぞ、と周囲に言いふらした。結果、二人は殴り合い、通りかかった村民に制止された。帰宅後、劉海濤は「我要跟他家拚了、我受不了這口氣（奴の家族ごとぶんどってやる。侮辱されたまま引き下がるか）」と妻に話した。

その紛争事件の中で、劉海濤は張克成からの平手打ちをされたので張の家族を殴りたいと言いふらした。法律上は、平手打ちは嚴重な事情とされないため、独立した法の立件要素となるのはほぼ不可能である。しかし、当事者が平手打ちされたことから、耐え難い侮

辱を受けたと考えられる。中国語の表現で、そのような状態は「気を受ける」（受気＝いじめられる）という言葉で、悔しさをこらえて憎しみが溢れ出そうな気持ちを、いっばいな空気がお腹に溜まったことに喩える。上述した事件で、「気」は果樹の樹皮が水牛に剥がされたという単一の事件によって引き起こされたわけではなく、劉と張が隣人関係となってから発生した一連の生活のもめ事から積み重ねて生じた結果であった。樹皮が水牛に磨き落とされたという事件は紛争の引き金となった。「気を受ける」のは、未来志向の村生活での「面子」と尊厳の喪失感を生み出すことである。「面子」のために、または村社会での尊厳を取り戻すために、当事者は命を張ってでも復讐を惜しまない、と思うようになる。

その紛争からみると、「水牛が樹皮を角で傷つける事件」と「劉が殴られる事件」は緊密に関連づけられるほか、張に関するそれ以前からの一連の「横暴事件」と互いにつながっていることがわかる。「面子」を失うことに気が済まない状況が起これば、劉は今後も諍いを続ける可能性が高い。ここでは、過去に発生した事件と現在発生している事件とが絡み合い、一体化されたわけである。

稲村の村幹部らは、当該の紛争に関する情報はもとより、最近の紛争事件に関する情報、当事者の過去で発生した付き合いのエピソード、当事者それぞれの気性、彼らに対する村社会の評価をすべて考慮して判断する必要がある。言い換えれば、紛争調停者は当事者の個人を単位にして、発生した他の事件を考察しなければならない。紛争事件と他の責務との一体性を基にすればこそ、当事者の長年にわたって積み重ねた「気」を解消し、一歩踏み込んで矛盾を解決することができるようになる。

上述した事例で、紛争調停者は張からの「気」を受けたことがある村民を集めて、劉と同行して張の自宅に着いた。そして、村民たちの積もり積もった恨みに関連がある事件はすべて包み隠さずに打ち明けられた。多くの村民の目の前に、張は自己弁明の意見があるとしても、意見を交換する余地もなくとんでもない口振りはなくなった。結局、張は劉に謝った。劉も張の果樹に経済的賠償をした。その後、劉と張の間に再び紛争が起こることはなかった。

調停の余地がある紛争事件と当事者の日常生活で発生した他の責務との連帯関係から、調停は標準化・マニュアル化することができない、ということがわかる。調停者は当事者の生活状況、気性、評判に基づき、紛争事件と一体となった村落生活の中で発生した他の責務に関する知識を判断材料として活用する必要がある。

2004年に稲村の張天文と王長水の間に紛争が発生した。調停者としての村民委员会主任（以下、村主任と略称）は、長期間の村生活で観察した王長水に関する他の責務に基づき、誉め言葉に弱い王の気性に鑑み判断を下した。紛争調停の過程は以下の通りである。

まず、村主任は張の自宅に行って、王は必ず謝る意志がある、という情報を張に伝えて、張の気持ちを安定させた。それに続いて、村主任は王の自宅に行って、表面的に関連性が見られない他の責務に着手して、王と相談し始めた。王は建築隊の親方であると村主任は知っているの、村主任は兄弟のように王と付き合い、「おい、最近の工事はどうなった？」と、王の最近の業務状況に対する関心を表した。王がその状況を紹介してから、村主任は、「いやあ、君は腕前がある人だよ！タバコがあれば、一緒に吸おうか？」と話した。村主任と王はタバコを吸いながら雑談するようになった。紛争と関係がない他の責務をめぐって雑談したり、村主任は耳を傾け、折を見て王を褒めたりすることを通して、十分な面子を王に与えた。思う存分に雑談した後で、王は「この夜、俺の家に晩ご飯を食べようか？我々はお酒を飲もう！」と自分から誘った。その話題に続いて村主任は「なあ、私はここに残って酒を飲むが、他の村幹部が来なかったら、それはよくないよ」と王に話

した。他の村幹部を誘うべき理由を王が尋ねた際、村主任は王の身元をはっきり知っている姿勢を見せ、「君は物分かりのよくて、立派な人物だよ。事情の理屈は、私が言わなくても了解したはずだ」と返答した。村主任の誘導により、王は張との紛争を思い出した。興に乗っている最中なので、王にとって紛争に関する責務はとんでもないこととなった。その結果、村幹部たちの前で、王は張にいかようにも謝る、と承諾した。

上述した紛争調停のように、紛争事件を他の責務との連続的關係の中に置き、他の責務を通して当事者に面子を与えたり、調停者と当事者との距離を縮めたりする方法を積み重ねることで、紛争調停時の生活史資源として活用し、紛争の調停を実施するのは、民間の紛争調停の戦略の一つとなった。村幹部の当事者の身分と気性に対する把握は調停のカギである。「タバコ」「お酒」が象徴している当事者の社会関係網、および「君は腕前がある人だ」「君は物分かりのよい人だ」「君は面子がある人だ」という他人からの当事者の他の生活事件に対する評価に関する誘導的言葉は、調停者が利用できる資源となり得る。そのためには、当事者に対する長期間の観察と理解が必要であり、具体的な調停方案は制度化・標準化・テキスト化・マニュアル化することができない。調停者は当事者の具体的反応と面会現場の雰囲気によって、絶えず臨機応変に会話手段を調整せざるを得ない。したがって、紛争調停の過程から見られる具体的な方式はすべて個別のケースに過ぎない。村幹部の言葉を借用すると、これは「1つの鍵は専らそれに合う錠前を開ける」（一把鑰匙開一把鎖）という喩えである。

村社会において発生した多くの紛争は、日常のこまごました事が積み重ねてから生じた感情的訴えの表現である。調停者と当事者との個人的関係、および「相手について知らないことがなにもない」感じがある言語表現は、他の責務を紛争事件と結び付けるとともに、当事者の不快感を解消するために活用されるカギとなった。それに対し、法律資源が中心となる資源ではない。その代わりに、法律を越える社会関係網、およびそれと密着する歴史的責務の履歴は、紛争調停の決め手となった。

## 第二節 近代法意識の浸透

1990年代以降、近代法意識の農村社会への浸透によって、紛争の意味の区切りと他の出来事との一体性の区切りが引き起こされた。本節は、近代法意識が農村社会へ浸透する経緯を検討したうえで、紛争の意味の区切りと他の出来事との一体性の区切りを考察する。

### 一、意味の区切り

1991年、中国の民事訴訟法が海外の訴訟制度を参考に改正された（表5-2）。民事訴訟法の改正によって、調停の原則は「調停を重視すること」から「自由意思と合法」に変更された。また、調停手続の主導権については、当事者の同意がなければ、裁判所が直接に調停を行うことができない。それ以降の10年間、中国の民事訴訟解決のアプローチは「裁判を重視し調停を軽視する段階」に入った<sup>255</sup>。

また、1991年民事訴訟法第64条で確立した「誰主張、誰挙証」という原則からみると、手続主義が次第に司法実務に影響し、手続の公正さおよび効率が強調されたとみられる。<sup>256</sup>加えて、高度な教育を受けた若い裁判官にとって、調停をするために、法律知識の以外

<sup>255</sup> 徐文海「訴訟と調停の連携（1）—日中比較を通じて—」『立命館法学』2013年4号、第318頁。

<sup>256</sup> 吳英姿「法院調停的「復興」与未来」『法制与社会發展』2007年3期、第36頁。

の社会的な能力を身に付ける必要性が強調された。調停に対して、たんに当事者が提供した証拠に基づき法律の規定によって判決を下すのはより容易である。したがって、改正前には調停を放棄する若い裁判官は多かったという<sup>257</sup>。

表 5-2 民事訴訟法の改正について

1982 年 民事訴訟法	第 97 条：人民法院は民事事件の審理にあたって、調停に適合する場合、事実を明白にさせたうえ、是非をはっきり区別し、調停を行う。これによって、当事者をお互いに理解させて、合意させる。
1991 年 民事訴訟法	第 9 条：人民法院は民事事件の審理にあたっては、自由意思と合法の原則に基づき調停を行わなければならない。調停が成立しないときは、すみやかに判決を下さなければならない。 第 64 条：当事者は自己が提出した主張について証拠を提供する責任を有する。（「誰主張、誰挙証」原則）
1992 年 「最高裁判所による『中華人民共和國民事訴訟法』の適用に関する若干の問題の意見」	第 91 条：人民法院は事件を受理した後に、審査の結果、事実が明らかであり、権利義務関係が明確であると認めるときには、当事者の同意を得て、ただちに調停をすることができる。 第 92 条：当事者の一方または双方が調停に同意しないときは、人民法院はすみやかに判決しなければならない。

出所：「民事訴訟法」「最高裁判所による『中華人民共和國民事訴訟法』の適用に関する若干の問題の意見」。筆者は関連項目を和訳して作成する。

他方、訴訟調停に対して、政府が国家強制能力によって、なるべく早く近代的な成文法の法律体系を作り出し、経済的先進国の法律制度を早めに移入することを主張する政策制定者と学者は多い。法学界は調停が法治の目標から外れていると指摘し、近代法の手続によって村社会の日常生活で発生した紛争を解決すべきであると主張する<sup>258</sup>。こうした考え方からみれば、近代法の紛争調停方式は、紛争調停行為を社会関係網から離脱した独自の存在になるべきだという立場を取っている。

ところが、民事訴訟解決は「裁判を重視し調停を軽視する段階」に入ったとしても、90年代の農村において、村幹部に依頼する紛争調停はやはり主流であった。なぜかという、法律知識より「地方固有の知」を利用して紛争を調停するのは村幹部にとって容易であったからである。しかも従来の村社会において、紛争解決と紛争当事者の将来の生活とは密接に関わっていた。言い換えると、紛争解決という行為の意味は、村の倫理秩序、村民の社会関係網またはアイデンティティーに嵌め込まれ、連帯的な関係を結成した。紛争解決が目指しているのは、村のカルチャーネットワークから離脱して孤立した事実証拠を追究・解明することではなく、当事者らのアイデンティティーが依存している倫理秩序と社会関係網の枠内での和解を求めることである。

近代法によって農村の紛争が解決されるのが主流になったのは、村民の大量の農外就労、

<sup>257</sup> 範愉「調解的重構（上）——以法院調解的改革為重点」『法制与社会發展』2004年2期、第117-118頁。

<sup>258</sup> 張晋紅「法院調解の立法價值探究——兼評法院調解的兩種改良觀點」（『法學研究』1998年5期第110-116頁）、姚玲「法院調解应予擯棄」（『中国司法』2000年4期第35-36頁）を参照。



村民小組長の廃止、および郷・村幹部の村民日常的生産活動と生活圏からの離脱などの状況が発生した 2000 年代半ばである。2006 年以降、村幹部の代わりに、M 鎮派出所または裁判所に紛争事件の解決を求める稲村の村民は急増した。

紛争調停に対し、近代法による紛争の解決は、紛争解決の意図と紛争当事者の将来の生活の間に、明確な境界を設ける必要がある。ゆえに、当事者らの紛争発生に負うべき責任を明瞭に認定し、目下の現実的利益を調和することが、紛争調停の最も重要な目標となった。紛争を未来の時間的次元がある村の生活全体に取り入れて理解することを避け、紛争は利益衝撃だけで引き起こされた事件と見做すようになった。したがって、証拠の連鎖を通して、事件それ自体の真実の復元を重視する。紛争調停の究極的な根拠は民間法ではなくて国家法とされる。村社会の紛争に関連する世論、紛争当事者の感情的要素は、いずれも考慮の範疇から排除される。紛争解決の過程は、個人的利益の最大化原則に基づく村民の利益表現と利益争奪の過程となっている。アイデンティティーや倫理秩序などの紛争制御要素が排除された紛争調停に対して、法律が扱える部分はただ当事者の「利益」という明確に数値化できる要素に限られるようになった。

そのほか、紛争解決という行為の意味の区切りは、村社会のネットワーク、歴史的に積み重ねられた感情、未来に対する期待が棚上げにされ、当事者が「個別具体的な個」となる、ということの意味する。そもそも村社会に暮らしている村民は、「個別具体的な個」という形で存在するわけではない。個々人には、重層的な社会関係が重ね合うほか、家族に対するアイデンティティーと村に対するアイデンティティーから発生する感情が累積しているからである。それに対し、「個別具体的な個」は、自分を取り囲んでいる諸々の関係と感情的要素、家族成員あるいは友達の役割が負担すべき責任とアイデンティティーが取り除かれた後に残る、ただ一人の利益争奪者または利益保護者という状態である。このような単一化・一元化されたアイデンティティーが引き起こした利益争奪または利益保護にとって、相互に妥協し合って和解を達成する紛争解決の可能性は低減した。その結果、紛争当事者双方の対立は続々と生み出され、紛争事件は増加した。近代法は、紛争双方の「現時点」での利益争奪または利益保護に奉仕する道具となった。

## 二、他の出来事との一体性の区切り

村社会の紛争を調停する際、常に利用される資源は「人情」と「道理」である。いわゆる「人情」と「道理」は、実は事件を含む村の日常生活で起こる他の出来事との関連性の中に現れる。紛争事件は倫理秩序と他の出来事から引き起こされた日常の感情的訴えとの統合体を形成した。「人情」と「道理」という地方固有の知を十分に活用できる調停者としてふさわしいのは、当事者の個性、品行、気性、家計などの状況に詳しい人である。当事者の個人情報マニュアル化するのは不可能であり、短時間に把握するのも容易ではない<sup>259</sup>。にもかかわらず、紛争事件の背景となる関連事件を十分に把握し、紛争事件を複雑な背景事情に組み込まれた一部分として理解できたからこそ、調停者の調停作業は的を射ることができるのである。

もともと、稲村で発生した紛争事件に対して、郷鎮幹部と村幹部は「情感」と「道理」を活用できる紛争調停者であった。出稼ぎ経済が 90 年代中期に盛んになって以来、稲村の人口流動は激しくなった。農民の日常の互助的・協力的な生産行為に基づいて自発的に形成した社会網は、人口流動と農業収入の低下につれて互酬原理が実現不能となり、解体

<sup>259</sup> 蘇力『送法下郷——中国基層司法制度研究』北京大学出版社、2015 年、第 44-45 頁。

し始めた。「人情」の互酬が実現できない原因は要約すると二つの点がある。一つは、農村の主要労働力は農外就労に力点をおいたので、営農に投入する時間が減少した、ということである。もう一つは、「抛秧」（苗を水田に放り投げる田植え法）などの技術の普及に伴い、労働節約的粗放営農が一般化した。その結果、互助的・協力的な営農をする必要はなくなった。出稼ぎ経済がもたらした経済収入の増加、生活リズムの変化、村社会の開放によって、小規模農家の協働生産の可能性と必要性は共になくなった。

2006年に全国的に農業税徴収が廃止されて以降、一部の地方政府は村民小組長の手助け不要を理由に、村民小組長というポストを廃止した。稲村において、村民小組長が廃止されてから、村民小組は農村の底辺にある行政組織として運営する基盤を失った。また、農村生活の基本単位である村民小組も、地元の指導者がいない状態になった。にもかかわらず、民間紛争は相変わらず主に村民小組の内部に発生したのである。地元の指導者の欠如は、民間紛争が村民小組という現場で解決されない結果をもたらした。

それに加えて、M鎮の幹部はたんに上級部門が要請した業務を遂行したり、村民委員会に業務・任務の割り当てをしたりするようになった。村に入って村民の気持ちと願いを聴取するM鎮の幹部は少なくなった。たとえM鎮の幹部は村に入っても、村幹部に直面するだけで、村民の日常生活との関係はほぼ途絶えた。稲村の村民にとって、農業税徴収時代に比べて、鎮幹部との距離は遠くなった。今となっては、面識のあるM鎮幹部は一人もいない、と調査中の筆者に述べた村民もいた。

そのほか、2000年前後から、「合村併組」（行政村の合併と村民小組の合併）という政策が全国的に推進された。「合村併組」政策は人数が多かった村幹部を3-5人程度に減らしたため、賃金制・年金保険制度を村幹部に適用できるようになった。この政策が引き起こした最も顕著な変化は、村あたりの行政範囲が数倍以上に拡張した、ということである。

例えば、稲村に隣接するある行政村はもともと人口900人余りであったが、その隣にある人口1800人余りの行政村と合併した。合併で形成した行政村は22の村民小組、2700人余りの住民から構成される。村の行政組織は簡素化されたのに対し、管轄区域内の住民数は大幅に増えた。結果として、村幹部の行政負担は大幅に増加した。村幹部が事務的行政業務に忙しくなるにつれ、新しい紛争の調停も難航するようになった。「合村併組」によって行政村の範囲は大きくなったが、村落に対するアイデンティティを形成するのは容易ではない。また、村幹部が村内の世論状況と各家庭の経済状況を把握することもますます困難になった。

したがって、紛争を調停する際、紛争事件を他の出来事との連帯関係に置いて考慮し、「情感」と「道理」を活用して紛争を調停するのは至難の業となった。村幹部は次第に紛争調停者の役割を放棄し、「法律」に依拠して紛争調停を当たる傾向になった。一方、出稼ぎ経済が盛んで村民のモラルが希薄化するようになったため、稲村の村民は紛争において利益の争奪と保護だけを目指し、自主的に近代法に訴えるようになった。

稲村の村幹部は2006年以降、希薄化された「幹部-村民関係」をこう述べる。

「農業税廃止以降、農民にとって用事があっても私たちが訪ねることをしなくてもいい。宅地がほしいなら、鎮の土地管理所に申し出る。戸籍がほしいなら、派出所に申し出る。紛争の解決がほしいなら、鎮の司法所に行く。喧嘩して殴り合うなら、ただちに派出所に行く。自分の利益が侵害されたら、ただちに裁判所に行く。今のところ、村民は村幹部を利用する可能性がなくなったので、村幹部に頼むこともなくなった。村幹部に出会ったら、取り合わなくてもいい。」<sup>260</sup>

<sup>260</sup> 湖北省沙洋県M鎮稲村調査記録、2015年4月4日。

以上に引用した村幹部の話から、近代法が村民にとってある種の信念になり、自分の利益を守る道具となった、という傾向が読み取れる。近代法に依拠して利益を争おうとする村民にとって、村幹部の調解にしたがえる可能性はない。近代法の基準が優位を取った村落において、近代法の用語が使いこなせる村民は圧倒的に優勢に立つ一方、村幹部は紛争交渉の場で弱体化されるようになった。

稲村における村民の大量の農外就労、村民小組長の廃止、および郷・村幹部の村民日常的生産と生活からの離脱によって、「情」と「理」を統合的に利用して紛争を調停する必要性と可能性は低下するようになった。その結果、2000年代半ば、村幹部の代わりに、M鎮の派出所または裁判所に紛争事件の解決を求める稲村の村民は急増した。

警察または裁判官が公式な手続きを通して紛争を処理する主要目標は、当事者双方の間で紛争事件に関する各自の責任を明確にしたり、実利益を当事者間で調整したりすることである。紛争処理の主な基準は民間法ではなく、国家法である。すると、紛争解消の過程は、個人利益の最大化を原則とする利益争奪の過程に変わった。

村社会において、派出所は外来勢力とみなされる。近代法の執行の面では、村幹部と村民小組長の補佐がなければ、警察の農村における業務執行は、暴力によって法の執行に抵抗する場面に遭う可能性が高い。そうすると、紛争は収められないばかりでなく、警察は村民の攻撃を受け窮地に陥る可能性もある。なぜなら、近代法の執行には、データの関連性を単純化して整理し、厳密に点検できる情報が必要であるからである。情報が十分に類別化されてこそ、警察はこれまでの経験を活用し、今回の紛争に対応策を作ることができるのである。情感など不合理的な要素の混入をできるだけ避け、紛争事件それ自体の経緯を示す証拠の連鎖を重視するのは、紛争を扱う近代法の原則である。したがって、近代法の執行は紛争当事者の性格、当事者に対する村社会の評判、当事者の感情的訴えや関連事件などを無視してもよい。警察や裁判官が求めるのは、ロジックが自己完結できる事実と紛争事件の経緯に関わる当事者行為の法的責任追及である。

しかし、類別化する作業ができる問題は、常に簡単で処理する可能性がある問題である、という状況に対して、村社会の紛争に関する情報は非常に混雑で、絶えず移り変わっているものである。そのような情報を、類別化したり整理したりするのは容易ではない。

それに、村社会にとって、派出所や裁判所など近代法の執行者はいずれも外来勢力といえる。警察は紛争当事者の性格、村社会の当事者に対する評価、当事者の欲求などの情報を把握できないので、それらの情報を更に紛争調停の資源として有効に利用するのは不可能である。そもそも、警察の実践状態が主に法の執行過程で発生する相互作用に基づくことであるため、警察は法の執行空間と外部環境に形づけられる「対象対応型権威」

(*situational authority*) と名付けるのが適当であろう<sup>261</sup>。警察の法の執行の成否は、当事者との協働と村幹部の協働によって決まるといえる。十分な「対象対応型権威」は法の執行の基盤を構成し、法の執行の効果を影響するカギとなった。しかし、村幹部と村民の関係は希薄になったので、村幹部も村社会における複雑な情報を把握する能力をどんどん失った。結果として、村幹部も紛争当事者の人間関係、家庭背景、気性など警察の紛争調停が必要とする情報を警察に提供することができなくなったのである。紛争調停の過程で「近代法」はたんに警察が利用できる資源である場合に、「近代法」は利益と責任の帰属しか裁判できないので、当事者の気性および紛争現場で表現した感情的訴えに対応できない。したがって、中国農村においては警察の「対象対応型権威」を形成することができないの

<sup>261</sup> Black, Donald, *Police Encounters and Social Organization: an Observation Study*. a dissertation for the degree of PHD in the University of Michigan, 1968, p.268.

である。結局、警察は農村において「近代法」を執行していくことができないようになった。事件は多いが警察官は足りない、という現状に加えて、村民の警察に対する紛争解決の要求と警察の執行能力の間に多くの差が生じた。

また、土地請負経営と山林経営も物権化の軌に乗って以来、新たに制定された関連法律は個人と家族の利益争奪をめぐって絶えず民事紛争を引き起こした。なぜなら、法律は村社会関係網の活性化と村民の利益公平化の回復に役立つよりも、むしろ村民間の利益分化を助長し、一部分の村民が個人の利益を追求する手段となったからである。近代法はともすれば「地方固有の知」を背景とする紛争の実情とかなりズレた判断を下すことがある。法律に承認される証拠を少量だけ持っている紛争当事者は、「不公平感」および法律と相手の当事者に対する憎しみなどの気持ちを抱くようになる。近代法はこうした否定的感情を呼び起こすが、村社会の資源を統合してそれを収めることができない。裏返してみると、その否定的感情が今度は近代法に基づく処分の執行を妨げることとなり、その結果、裁判上で勝ちを取った当事者も不満を抱えるようになった。その不満は、常に報復的懲罰を通してしか解消できない。しかし、その報復的懲罰は懲罰を受ける側に一層多くの不満の累積をもたらす。すると、懲罰を受ける側も自分の不満を晴らす手段を見つけようとする。もちろん地方慣習の下での村落社会も絶対に公平・平等な社会とはいえないが、誰でも少なくとも表向きに従来の規範に服従しなければならない。とはいえ、近代法は地方慣習のような抑圧的な権威構造を形成していない。

紛争への対処でみられる背景事情の軽視は、紛争事件と他の出来事との区切りといえる。こうした事象は2006年以降の稲村において顕著になってきた。近代法は村社会において絶えず新たな紛争を引き起こす要因となったのである。

### 第三節 解決されない民事紛争

そもそも近代法は、権力に限界を画し、人々の欲望に限界を画することを目的とする、いわば限界の表明である。裁判官はさまざまな価値観と欠陥をもった普通の人間にすぎないが、ルールの集積としての近代法の存在が裁判官の背後にあることによって、彼は裁きを下すことが可能になる。一方、近代法が民事紛争に対処するのは、案件の受理、結審などの法律的な手続きと証拠の連鎖の完全性であり、当事者自分の将来の生活、および紛争の前に発生した他の出来事を考慮しないことである。

紛争解決の対処意見からみれば、近代法は紛争当事者のどちらの一方に責任を負わせる傾向がみられる。行為意味の区切りと出来事の区切りが生じた結果、裁判官は紛争当事者らの背後にある社会関係網、彼らの性格、村社会の彼らに対する評価を考慮することに望ましくないとするようになった。村民が鎮の司法所に紛争解決を要請する際に、司法補佐は登記、記録作業をしっかりと行う。それから、司法所のスケジュールによって開廷期日はアレンジされる。調停の過程で、司法補佐は調書を丁寧に記録しなければならない。調停終了後、司法補佐は規範に合わせて県の司法局から配布される各種の統計用グラフに調査データを記入する必要がある。県の司法局が鎮の司法所に検査を実施する際、主に執務用具、案件文書の整理状態、記入した各種の統計用グラフの完成度に焦点を当てる。上級機関の検査に迫られるために、司法所の役人は案件文書の整理、統計用グラフの規範的記入に工夫しなければならないようになる<sup>262</sup>。

農外就労の増加に伴い、稲村村民が紛争の中ではますます自己利益の争奪と確保だけを

<sup>262</sup> 田先紅「郷鎮司法所紛争解決機制的変化及其原因探析」『当代法学』2010年第5期。

求めるようになった。紛争当事者は個人利益を重視している一方で、村民間関係と幹部—村民関係は自己利益の争奪と確保をめぐる再構成するようになった。こうした社会的な基盤があるため、近代法は村社会で絶対的正確とされるようになった。近代法はいったん紛争調停のうえでの絶対的な基準となると、個人的利益のために用いられる武器ともなるおそれがある。

紛争において、十分な証拠を提供でき、裁判で有利な位置を占める富裕な当事者は、個人的利益のために、地方固有の知に基づく紛争調停より3-4倍も高い経済的対価を払うことも惜しまない。これに対して、裕福でない農家にとっては、稲村での伝統的紛争調停者は近代法によって代替され、弱体化したために、彼らにとって有用なものではなくなった。と同時に、非富裕者は訴訟のための資金が欠乏しており、農外就労も忙しく、煩雑な法律的手続きに費やせる時間も限りがあるため、近代法を盾として自己利益を保護する能力はほとんどない。

「事件の真実をはっきりさせて、確実な証拠を把握する」というのは近代法による判決の原則である。どのような真実を認定するか、どの証拠は信ぴょう性があると推定するか、などの判断は、厳密な法律体系の枠内で行われることである。近代法は、証人の証言、物的証拠、および法的効力がある文書などを法律的依拠として利用されることができるといった原則を規定した。紛争事件を村社会の日常生活につながる歴史文脈に取り入れて考察し、感情的損害の可能性を熟慮することは、近代法の規則と相いれないものとされる。なぜなら、近代法は、法律体系に組み入れて案件の判断に利用することができる情報が明瞭に識別されるべきだ、としているからである。そのため、近代法が扱う情報の中では、理性的部分が厚く、感情的部分が薄い。近代法の規範体系によって、紛争事件につながるかなりの関連情報は「フィルタ」にかけられた。しかし、これらの「フィルタ」にかけられた情報は、村生活の文脈で、ある種の正統性を持っている。近代法に基づく裁判でそれらの情報が全体から切り離され、利用されないため、紛争の当事者と傍観者の実感とで大きな差がある判決は作り出されるおそれがある。

近代法の視角からみれば、当事者の感情的訴えは独立した準拠として認識されないため、訴訟の理由になることはできない。近代法を紛争調停の過程に取り入れると、法律が追求する明快な判決と繁雑な現実との距離は免れない。そのため、「面子」の上で、当事者の一方は全勝を納めるが、相手側は全敗となる場面が生じる。なぜなら、近代法の紛争解決の目標設定は、紛争処理を人々の日常生活とつなげて付き合う過程で見られる情報の曖昧さと微妙な個人体験を念頭に入れることをしないからである。と同時に、紛争調停を血縁・地縁集団の内部に発生する相互行為とつなげて、区切りのない一体として把握することをもしない。そのような「一体性」を無視するやり方は、当事者双方の衝突を個別の事件に還元した。歴史的に積み重ねた感情的要素と他の日常的なもめ事は、その紛争事件の裁判に影響を及ぼさない。結果として、実際、こうした紛争事件の解決はただ全体として存在する体系的問題の局部に対する補修にすぎない。紛争当事者双方の感情的アンバランスは、裁判上の勝敗がもたらした「面子」の勝敗によって深刻化されるおそれがある。近代法という規則体系（例えば『物権法』『土地請負法』など）はポスト税費時代の村社会紛争を引き起こした一方、紛争の背後にあふれる感情的情報を処理することができない。

したがって、近代法が紛争を根本から解決することは不可能である。かえって、近代法はマイナスの感情的要素の積み重ねを加速し、敗者側の不満を高め、法律による制御不能な紛争状態を引き起こす結果となった。以下は稲村第4村民小組の事例を挙げて説明する。

趙善徳は3人の息子がいるが、長男を偏愛し、「省道に隣接する土地を長男に受け継がせる」という意思を表明する遺書を残して亡くなった。2012年、第4村民小組の土地が

省道拡張の開発計画範囲に組み込まれた。次男と三男はもともとその土地の相続権に留意していなかったが、開発計画の事情を知ると、土地相続権を求めるようになった。なぜなら、その土地でビルを建て取壊し立退く補償を受領することによって大金を儲けることが可能だからである。次男は、長男に残された当該の土地の利用を妨害する意図で、わざとその土地に野菜を植えた。長男は父の遺書を頼みとして、村幹部の調停を経ることなく、2013年3月に約2万元をはらい、裁判所に直訴した。裁判所は調査のうえ、警察に命じて野菜を引き抜かせた。次男はこれに憤り、長男の請負地に立ち入り、苗木を斧で切り倒した。長男は警察に通報した。警察は、再び行為をすれば身柄を拘束する、と次男に警告した<sup>263</sup>。

本事例で着目すべき点は、遺書に現れる趙善徳の意志は子世代の間に均等に分割相続をする村社会の慣習を破った、という点である。趙善徳が平等に扱わなかったことが、子世代の利益争奪の引き金となった。利益争奪の中では、長幼秩序と兄弟倫理の代わりに、利益をめぐる攻防しか見られない。長男は再び近代法を利用した。最初は、警察が次男の植えた野菜を引き抜いたという結果をもたらした。それは、次男が長男の苗木を切り倒した、という次の衝突を直接に引き起こした。裁判所の紛争調停が目指すのは、長男利益の保護のみである。近代法の視野には、家族倫理と家族愛の訴えが見られない。紛争調停してから兄弟間の付き合い問題も考慮されることができない。紛争事件の当事者はただ孤立した個体とされる。

もう一つの例を挙げたい。

2014年秋、稲村第2村民小組の張春秋は村道をバイクで走行中、曲がり角を歩行中の李四平と接触した。李四平は大きな負傷はなかったものの、その場で、張春秋とつかみ合いになった。翌日、李四平は頭痛を覚えた。彼は友人を呼んで、一緒に張春秋の家に行って、200元の賠償金を請求する。張春秋はこれを拒絶した。すると、李四平は同村出身者で沙洋県刑事警察隊に務める友人に、法律によって賠償金請求の目的を達成しようとする訴えを伝えた。友人は李四平の状況を聴取しうえて、「法律は確実な証拠を重んじるので、まずは病院で身体検査をしたほうがいい」とアドバイスした。なぜなら、身体検査は李四平の医学的問題を検出してはじめて、法律に訴えるのは可能になるからである。身体検査の結果により、李四平は軽度脳震盪である、と証明された。そのため、法律により張春秋の民事責任を追及することができるようになった。賠償を拒否した張春秋は拘束された。しかし、入院した李四平は退院することを拒否した。彼の負傷程度からすれば入院する必要がなくなったが、張春秋からより多く利益を求めようとするので、あえて病床に寝ているからである<sup>264</sup>。

伝統的紛争調停の場合、その紛争はもともとあえて白黒を明確にせず、「けんか両成敗にする（各打五十大板）」という方式によって解決することが勧められる。当事者双方とも過失があるからである。つかみ合う事件を詳細に了解できない場合に、法律はただつかみ合いがもたらした結果によって責任帰属を判断するしかない。李四平は始めから終わりまで、将来の生活で張春秋とどのように付き合うか、ということをもまったく考えていなかった。李四平が法律に訴える狙いは、200元の賠償金とさらに多くしようとする入院料の賠償という経済的利益である。法律の手続きが重んじる証拠を、李四平以外の人々が、誰も提供できなかった。そのため、紛争事件の責任帰属判断の面では、張春秋は不利な立場にあった。李某が自称した「頭痛」と「軽度脳震盪」の検査結果も、偽装と偽造の可能性がある。紛争調停のやりがいと過去・未来の文脈を無視して、ただ自己利益のために利用さ

<sup>263</sup> 湖北省沙洋県 M 鎮稲村調査記録、2015年4月22日。

<sup>264</sup> 同上。

れる近代法は、村社会の関係網の活性化と村民間利益の公平を回復できないのみならず、逆に、村民間の利益の分化を助長し、村民が自己利益を図るための「道具」となった。

要するに、近代法という紛争調停方式の介入は、司法判決を形成することができる。しかし、上述した事例からみられるように、判決は根本的に紛争を調停することができるわけではない。近代法はむしろ新たな紛争を引き起こして矛盾を尖鋭化する引き金である。なぜなら、そもそも利益のレベルに限って裁判を下す法律は、どちらか一方の紛争当事者の利益を保護すると同時に、必ず相手側の既得利益を徹底的に損害することになるわけである。

民事紛争にとって、裁判所の判決は紛争当事者らの攻防から是の一方と非の一方を裁定する過程である。裁定した結果は、ともすればゼロサム的である。E・ボーデンハイマー (Edgar Bodenheimer) が指摘したように、法廷審判それ自体は「全勝が取られなければ、全敗になる」および「勝訴側はすべての利益を得られる」という思想を包含する。<sup>265</sup>そのため、法廷審判は権益保護の上でのマタイ効果 (Matthew effect) を引き起こしがちである。つまり、より多くの法律の資源を有する一方は法廷審判で圧勝の優勢を占めるが、逆に、より少ないその資源を有する一方は不服申立ができない状況が生じる。その結果、審判結果はただ紛争当事者間の関係を勝訴側と敗訴側の二項対立関係に転化する以外に、何もしていない。法的判決によって促された利益調整過程で、敗訴で利益が減損される一方は必ずネガティブな感情が生じる。近代法は、ただネガティブな感情の発生を引き起こしたが、村社会の資源を統合してその感情を解消することはできない。このマイナス的情緒はかえって法律の執行を差し支え、勝訴側もマイナス的情緒を生じらせることになる。そのマイナス的情緒はともすれば復讐的行為によってしか緩和できない。その復讐的行為は相手側がさらに多くのマイナス的情緒を積み重ねる結果をもたらすおそれがある。すると、相手側も新たなうっ憤を晴らす方式を見つけるようになる。

そして結果的に見れば、近代法は紛争を緩和することができないばかりか、さらに多くの紛争を引き起こした。近代法は紛争の発生をコントロールできないばかりか、紛争当事者のどちらか一方の不満を拡大し、紛争の再生産を助長した。近代法が引き起こした紛争解決という行為の意味の区切りは、結局、法制社会に移転する過程に支障を来した。

手続きを重んじる近代法が村社会の紛争を緩和できないばかりか、紛争を絶えずに再生産させる、という状況は、富裕階層に属する当事者が一審に不服を申し立てて改めて上訴し、二審が原審を維持すると判定すれば、続けて不服を申し立てて再審を要請する、という結果をもたらす。逆に、経済水準がよくない村民は法廷審判のコストが高いと考えられたので、「行政リーダーと相談して問題が解決しやすくなる」という観念の下で、訴訟費用を上納する必要がなく低コストで済む陳情によって、既成した権力と資源の配置構造を変えて問題解決に関連する政治的資源を求める。

稲村が所属している M 鎮と同様に湖北省にある橋鎮の陳情状況は、全国範囲からみても典型例といえる。橋鎮の村民陳情に関する時系列の推移状況は表 5-3 で示した。

「権益保護型陳情」とは、郷鎮幹部と村幹部の農民権益に対する侵害から引き起こされる農民陳情である。税費改革以降、幹部と大衆の触れ合いは少なくなり、相互関係も疎くなった。関係の希薄化は、郷鎮幹部と村幹部が農民権益を侵害する可能性を解消した。と同時に、近代的法整備が農民の個人的利益に対する強調、および世論の行政介入に対する警戒感、郷鎮幹部と村幹部の農民権益に対する侵害行為を制限する。したがって、税費改革が実施以降、権益保護を目指す陳情事件が陳情事件総数を占める割合は大幅に下がっ

<sup>265</sup> Bodenheimer, Edgar, *Jurisprudence: The Philosophy and Method of the Law*, Cambridge: Harvard University Press, 1974.

た。橋鎮の事例からみると、権益保護型陳情は 58.43%から 4.31%までに下がった。

「ガバナンス型陳情」とは、郷鎮幹部と村幹部が公的に奉仕するガバナンスの責任を果たさないことから発生する農民陳情である。こうした陳情の背後には陳情者の「イデオロギー的訴え」がみられる。陳情者が目指しているのは法的権益保護でもなく、法規と政策に対する不満を晴らすことでもない。彼らは、政府の「人民のために奉仕する」（為人民服務）というイデオロギーをきちんと実践して自分の問題を解決することを要請する。

表 5-3 税費改革前後橋鎮における農民陳情類型の推移

単位：%

時期	陳情類型別割合					その他
	権益保護型陳情	謀利型陳情	ガバナンス型陳情			
			民事紛争	水利灌漑	村債務	
税費改革以前 (1997-2002)	58.43	12.99	13.64	—	—	14.94
税費改革以降 (2003-2009)	4.31	29.50	51.15	7.04	3.65	4.35

出所：田先紅『治理基層中国——橋鎮信訪博奕的叙事 1995-2009』社会科学文献出版社 2012 年 5 月第 109 頁。

表 5-3 の中で増量が最も明らかなのは、謀利型陳情（利を図ること）と民事紛争が引き起こした陳情である。橋鎮に現れた傾向は全国基層社会の陳情様態の縮図ともいえる。

「謀利型陳情」とは、個人的利益の訴えに満足できない場合に発生した陳情である。出稼ぎ経済は経済的利益がもともと「差序格局」に特徴づけられる村の社会構造に浸透したので、ポスト税費時代になってから、民事紛争は一般的に個人的利益の争奪と保護をめぐる展開した。そのため、橋鎮調査の研究者が「謀利型陳情」と「ガバナンス型陳情」に属する「民事紛争」をそれぞれに統計したが、筆者はポスト税費時代の「民事紛争」を「謀利型陳情」に属する一種類とみなす分類方法に傾向する<sup>266</sup>。

稲村での調査は橋鎮と同じように明瞭な統計データを収集していなかったが、情報提供者が口述した質的材料からみると、2002 年以前、かなりの村民が村幹部の農業税費徴収額に不正の疑いがあると考えていた。そして、村幹部と郷村幹部の強制的徴収行為に抵抗する村民は陳情することにした。M 鎮苦情処理弁公室が保存している苦情処理記録によると、2002 年の税費改革が実施されて以降、とりわけ 2006 年農業税費が廃止されてからは、ますます多くの稲村村民が利益をめぐる紛争のために法律手段の調停を求めたが、紛争は根本的に解決されないばかりか、さらに陳情事件からエスカレートした事例が続々とみられるようになった。

例えば、上述した張春秋と李四平の紛争事件で、張春秋は直接に拘束の処罰を受けることではない。彼は拘束される直前に、および釈放した後も、繰り返して M 鎮苦情処理弁公室に陳情しに行き、M 鎮の役人から助けをいただきたいことを希望した。しかし、M 鎮苦情処理弁公室はただ事件を記録して、矛盾を緩和する計らいを何もしなかった。

<sup>266</sup> 言うまでもなく、民事紛争が引き起こしたことではない「謀利型陳情」も存在する。土地収用および建物の取壊し立退く補償、政府機関改革の人事配属、企業の制度転換、転職軍人の人事配属、民営学校教師の人事配属などの面で多発する、政策を自己利益に合わせる方向に向けて変えることを目指す陳情は、その例である。



もう一つの事例を挙げたい。

稲村において、王栄冠は近隣村民が公認する「怠け者」である。王栄冠の家計水準は富裕とはいえない。周新海と王栄冠は近隣である。2009年のある日、周新海は自分が飼育していたニワトリが1羽少なくなったと気づいた。すると、周新海は王栄冠の家を探して、王栄冠が新たに買ったニワトリはその行方不明になったニワトリだと確信した。さらに、周新海は王栄冠が自分の飼育していたニワトリを盗んだと主張する。王栄冠は不満に思ったが、誤解を晴らすことができなかった。周新海は、「承認しない？承認しなければ、お前を裁判所に告訴して窃盗したと申し立てよう。俺が罪を着せる？腕前があれば、俺を裁判所に告訴してみろ！」と大変なけんまくで王栄冠の鼻先を指してしかりだした。王栄冠は何もできないので、怒りをこらえてじっと我慢した。筆者が調査する際に、王栄冠は「この社会はかなり不公平だ」と筆者に文句を言った。彼は何回もM鎮苦情処理弁公室を訪れていた<sup>267</sup>。

それらの事例からみると、近代法が村社会の民間紛争を解決する「当たり前」の絶対に利用すべき資源とされる時、経済的、実務的に不利な立場にあり、村生活または紛争事件でネガティブな感情を抱く紛争当事者は、近代法の恩恵を受けることができない。近代法は、事件背後に隠れた事件や割り切れられない当事者間の感情を有効に扱うことができない。そのため、当事者の一方が陳情をしないこととするのは、相手側の陳情の始まりと意味するおそれがある。法律を通して得られる利益は想定した利益より少ない、または法律が利益獲得に支障を来す場合に、法律手続きが「公正」「公平」を標榜しているとしても、村民の「不公平感」や欲求不満から生じる恨みを買う可能性もある。司法手続きによって村落で緩和することができない民事紛争は、郷鎮政府が対応しなければならない陳情という重大事項に変わるおそれがある。

多くの紛争が基層司法に根本的に解決できないばかりか、法律手続きに絶えずに再生産され、さらに陳情行為に転化される場合、郷鎮政府自体も「纏訪」（しつこく絡む陳情）の紛争に巻き込まれることとなるのである。陳情者、特に鬧訪者<sup>268</sup>に対して、暴力を含めるガバナンスの資源を統合して利用することが困難となった。したがって、営利目的の民事紛争が目覚ましくなる2006年以降のポスト税費時代に、陳情者と郷鎮政府はともに日和見主義者となった。陳情者の利益請求は無限度に拡大しがちである一方、郷鎮政府も「奉仕型政府」のスローガンと「維穩」（安定さを維持する）のプレッシャーの下に無限度に譲歩しがちである。従来の郷土社会における紛争調停体系と郷鎮政府の陳情体系は、近代法の衝撃を受けて機能しなくなった。基層社会における紛争調停と陳情事件の対応に関する業務は同時に窮境に陥った。

「人民内部の矛盾は人民元を通して解決する」（人民内部矛盾用人民幣解決）という方策は郷鎮政府が繰り返し運用してまだ失策していないやり方である。鬧訪者の訴えは政治的ではなく、あくまで経済的なものである。郷鎮政府はそれをよく理解している。とはいえ、「人民元」という経済的手段のほか、郷鎮政府が利用できる合法的なガバナンス資源は近代法の規定によって厳しく制限された。鬧訪の現場で、鬧訪者の不満を解消するのは非常に重要である。しかし、そのガバナンスの過程は利益の譲歩と誘導を中心に展開することである。経済的利益に訴えの重点を置く鬧訪者に対しては、「人民元」という経済的手段は有効である。鬧訪者の一見非合理的な不満の背後にある「合理性」、つまり、鬧訪という行為が交渉での地位を高める極端な手段、という意図は、郷地政府もよく承知している。

<sup>267</sup> 湖北省沙洋県 M 鎮稲村調査記録、2015年4月17日。

<sup>268</sup> 鬧訪とは、しつこく言いがかりをつけて相手から離れようとしないうえに、繰り返して陳情をする行為を指す。

合法的な手段を通しても陳情が解決できない場合、郷鎮政府は暴力勢力<sup>269</sup>を有償で雇用して鬧訪事件に対応する苦境を打開することにした。

#### 第四節 紛争解決への対応策

90年代以来、国家は強力に「送法下郷」（近代法を農村に普及させる）という政策を推進にした。「法治論」を主張する政策制定者と学者は、近代法が郷鎮幹部と村幹部の民間的紛争調停に取り代わって、紛争解決の至高方式となることを期待している。近代的法整備を推し進めようとする論者は以下のように主張している。第一に、郷村司法権力の判断権を回復させ、根本的に紛争を鎮めることを目指す戦略的な姿勢を直す傾向がみられる。第二に、「司法特殊主義」から「司法普遍主義」への回復を実現し、当事者を平等に対応して規範による管理を行う。第三に、大衆の間に法律的手続きを通じての大衆のコンセンサスを形成し、ひいては、「地方固有の知」に基づく司法手段が引き起こした「構造的利益衝突」を解消する。第四に、民主的方式を通して、農民大衆が自己利益を確保するための制度化したアプローチを設置する。第五に、「地方固有の知」の受け皿である郷鎮幹部と村幹部は「行政が司法を干渉する」主体といえるので、民間的調停を徹底的に郷鎮司法過程から排除する<sup>270</sup>。

しかし、紛争調停の行為意味の連帯、および紛争事件と他の出来事との一体性に、近代法によって境界線が設けられたこそ、近代法は村の民事紛争を村レベルで収めることができなくなった。裁判所が受理する第一審民事案件の数からみれば、1990年は244万件、2002年は442万件、2011年は661万件まで達した<sup>271</sup>。一方、二審および再審の維持率は、案件累積率の増加に伴って急激に下落した<sup>272</sup>。裁判所による裁判の質の低下によって、訴訟結果に不満を持ち、陳情に訴えるケースが急速に伸びてきた。それゆえに、近代法は農村基層ガバナンスの実態が社会安定という国家目標からそれてしまった。

中央政府は「安定第一の方針を貫く」（堅持穩定压倒一切の方針）姿勢を強調し続け、紛争を解決する責任の明瞭化を要請した。「安定維持」（維穩）の中央政策は基層行政で紛争矛盾と社会安定に関する双方向的責任追及体制と「一票否決」（社会安定を乱す事例は一例が発生したら、幹部は他の方面でいかに優れたとしても、最低限の行政評価と最低限の手当しかもらえないようになる）の評価体制という形で実施されるようになった。双方向的責任追及体制とは、紛争事件の発生に関する責任は紛争当事者に追及するばかりでなく、基層政府にも追及することである。上級部門にとって、陳情事件は、下級部門の職責不履行による、という短絡的考え方が生じた。すると、すべての陳情事件は基層行政部門の陳情に対する制御不能と帰結された。したがって、基層行政部門も自己利益を守るためには、陳情事件を再調査する意味がないとされた。その結果、陳情者の行為を限度内に制御することが、基層行政部門が陳情を扱う主な目標となった。安定維持という国家目標に制御されたので、陳情の量を減少させ、民間の紛争をできるだけ村レベルで解決するのは必要となった。

<sup>269</sup> 農村の暴力勢力（ヤクザ）は、服役経験がある人から成る集団的勢力である。彼らは集団同士の力を借りて、合法と非合法の境界線で活動し、縄張り争いを通じて地方社会の経済活動に介入する。呉毅『小鎮喧囂』（北京：生活・読書・新知三聯書店2007年）第283頁を参照。

<sup>270</sup> 陳柏峰、董磊明「治理論還是法治論——当代中国鄉村司法的理論建築」『法學研究』、2010年第5期。

<sup>271</sup> 『中国法律年鑑』1991年版第885頁表5、2002年版第1320頁表6、2011年版第1066頁表6を参照。

<sup>272</sup> 1990年、2002年、2011年では、それぞれの二審維持率は47.51%、49.48%、47.24%であり、再審維持率は62.30%、33.76%、27.93%であった。『中国法律年鑑』1991年版第786頁表10、第936頁表9、2002年版第1322頁表10、11、2011年版第1067頁表11、12を参照。

2003 年末から最高人民法院は、紛争解決及び和諧社会の実現における調停の役割を重視する中央政府の意向を受け、23 項目の具体的な措置に関する指導意見を各人民法院に通知し、司法解釈の形で裁判所調停の規範化と機能拡大という新たな方向性を示した。2004 年 9 月 16 日に公表した「人民法院民事調停に関する若干の問題の規定」は裁判所について、「能調則調、当判則判、調判結合、案結事了」（調停可能ならば調停を行い、裁判すべき場合は裁判をし、調停と裁判を結合させ、事案を終結し紛争を終わらせる）という 16 文字の方針・原則を打ち出した。それ以降、各人民法院の判決による終結件数とその割合は次第に減っていくようになったが、減少率は低下した（表 5-4）。

表 5-4 裁判所調停の統計（2004-2009）

年次	受理件数及び増加率		終結した件数及び増加率		調停による終結件数及び割合		判決による終結件数及び割合	
	件数	増加率	件数	増加率	件数	割合	件数	割合
2004	4,332,727	-1.76%	4,303,744	-2.25%	1,334,792	31.0%	1,754,045	40.76%
2005	4,380,095	1.09%	4,360,184	1.31%	1,399,772	32.1%	1,732,302	39.73%
2006	4,385,732	0.13%	4,382,407	0.51%	1,426,245	32.5%	1,744,092	39.79%
2007	4,724,440	7.27%	4,682,737	6.85%	1,565,554	33.4%	1,804,780	38.54%
2008	5,412,591	14.57%	5,381,185	14.92%	1,893,340	35.2%	1,960,452	36.43%
2009	5,800,144	7.16%	5,797,150	7.73%	2,099,024	36.2%	1,959,772	33.80%

出典：『法律年鑑』及び『最高人民法院公報』。胡光輝「中国における裁判所調停」（『比較法学』44 巻 2 号、2010 年）を参照。

表 5-4 から、2006 年に農業税が廃止されて以降、裁判所の紛争受理件数は連続的に急増したことがわかる。2000 年代半ば以降、M 鎮派出所ないし裁判所に紛争事件の解決を求める稲村の村民は急増したが、近代法による手段は紛争を緩和することができないばかりか、さらに多くの紛争を引き起こした。

実はそれと同時進行しているのが、人民法院の「調停優先」という原則に対する再強調であった。2007 年 3 月 1 日、最高人民法院は、和諧社会の構築における訴訟調停の役割についての「意見」<sup>273</sup>を公表し、調停の社会化、調停範囲の拡大、調停の役割強化などを強調した。2007 年以降、裁判所の受理件数はなお増加し続けている。紛争当事者の動機からみれば、裁判所の受理件数の急増は、近代法による紛争解決の社会からの依頼増加を反映している。しかし、近代法による解決への依頼が増加したとは言え、する動機は必ずしも近代法で紛争が解決されるという事実を生み出すとは限らない。各人民法院の調停による紛争事案の終結件数の増加率は高くなると同時に、判決による終結件数は大幅に減少した。人民法院ができる限り調停によって紛争事案を終結しようとする傾向は明らかになった。

その結果、2006 年以降、派出所と裁判所に紛争調停を訴える稲村村民が急増した。手続きと証拠だけを重んじる近代法が根本的に解決できない村落紛争がみられる一方、近代法は稲村の紛争調停者にとって「調停優先」という原則の下、戦略的、技術的に利用される事例もある。大雑把に言えば、具体的な経済利益をめぐる紛争は近代法の裁判にかたよるのに対し、抽象的な倫理関係をめぐる紛争は裁量の範囲が非常に大きい裁判官の調停に頼ることが多い。

<sup>273</sup>「最高人民法院關於進一步發揮訴訟調解在建設社會主義和諧社會中積極作用的若干意見」法發〔2007〕9 号（2007 年 3 月 1 日）。

そもそも「東洋法における法は、適用に当たって用い手の裁量如何を予定しているために、法の全体が矛盾なく法の世界で体系化されることは要求されていない。(中略)裁判では、共同体の文化を熟知した人格者である上位の第三者が、柔軟な大岡裁きを行う」<sup>274</sup>、と学者が指摘した通りに、「調停優先」という原則の復権は、まさに東洋法の原点を取り戻すことといえる。ただし、人民法院の立場からみると、裁判所調停そのものは優れた紛争解決方法としてその有用性が強調されるのではなく、顔馴染み社会の必要状況に応じて柔軟に活用されることにすぎない<sup>275</sup>。各人民法院の要請の下で展開される紛争解決実態からみると、調停が優先されており、近代法はむしろ調停作業の道具であるといえよう。いずれにしても、近代法による判決と地方慣習による調停との関係は、道具論的な発想(政治的な機能)でとらえられた。近代法と地方慣習は対等な関係に置かれ、紛争調停のために統合的に利用されるようになった。近代法と地方慣習が統合的に利用されるという状態は、紛争解決行為についての意味連帯の回復姿勢を表している。

法社会学の紛争調停研究領域で、紛争に関する論理的解釈については、「紛争ピラミッド」(dispute pyramid)<sup>276</sup>という理論が注目に値する。その理論のうらには二つの基本仮設がみられる。第一に、生活での苦情(grievance)に対する人々の反応は、相互交渉(bilateral negotiation)から、立場の表明、第三者仲裁、訴訟請求に至るまでの異なるレベルに分類される。大多数の苦情はやや低いレベルで解決することができる。ごく一部の苦情は司法の手続きによって扱われるようになる。司法手段に訴える反応は、ピラミッドの頂上に位置づけられる。第二に、紛争ピラミッドの構造は各レベルの紛争調停状況によって決められる。低いレベルの紛争解決割合が下がると共に、高いレベルの紛争解決割合は上がるはずである。司法の手続きを訴えるという紛争ピラミッドの頂上に登った紛争が多くなると、それは低いレベルの紛争解決アプローチを利用する人が少なくなることを意味する。この論理的な発想によると、民間的紛争調停に頼る人は多いほど、本格的に近代法に頼る紛争事件数は減少傾向になるはずである<sup>277</sup>。言い換えれば、法律以外の調停手段が有効に紛争を解決することができる場合、法律手段はほとんど必要がないものである<sup>278</sup>。

要するに、「紛争ピラミッド」理論によれば、高いレベルの紛争解決方式と低いレベルの紛争解決方式とは互いに置き換えられる関係にある。ところが、「紛争ピラミッド」理論は単純にその置換関係に対する説明にすぎず、その置換が発生できるようになる原因はまだ究明されていない。本研究が強調したいのは、「紛争ピラミッド」にみられる置換関係は、近代法と地方慣習との統合状態があればこそ発生する、ということである。

ただし、2006年以降の紛争調停の担い手としての裁判官は、2006年以前の村幹部が担当した紛争調停のように、調停行為の意味のつながり、また、紛争事件と他の出来事との一体性を同時に考慮するのが不可能になった。なぜなら、農業税徴収の廃止、出稼ぎ経済の勃興、「合村併組」政策の実施などによって、紛争調停者が村民の生活状況を十分に把握するのが困難になったからである。それにより、一見無関係であっても、実際には紛争事件と絡み合っている他の出来事に関する情報を得るにはコストが高くつくようになった。とはいえ、従来の村落慣習と人間関係に対するイメージを踏まえて、未来に立ち向かう生活との意味のつながりを調停行為に取り戻すことは可能である。

<sup>274</sup> 水野紀子「比較法の視点から見た家族法」落合恵美子など編『親密圏と公共圏の再編成—アジア近代からの問い』京都大学学術出版会、2016年、第266頁。

<sup>275</sup> 胡光輝「中国における裁判所調停」『比較法学』44巻2号、2010年第107頁。

<sup>276</sup> Felstiner, William, R. Abel and A. Sarat., *The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming*. Law and Society Review, 1980(15).

<sup>277</sup> 陸益龍「糾紛解決的法社会学研究：問題及範式」『湖南社会科学』、2009年第1期。

<sup>278</sup> Black, Donald, *The Behavior of Law*, Cambridge: Academic Press, 1980.

2014年に発生した稲村の事例を挙げたい。

若い農婦王水華と夫趙延輝とは親しい夫婦である。ところが、夫が広州市に出稼いでいたうちに、舅は王水華に対し、性的暴行を働いた。その場合に、夫もどうすればいいのかわからなかった。王水華は裁判所に行って舅を告訴した。裁判官は王水華の夫と舅を裁判所に呼び寄せて、その事件は刑事事件であるので、立件して調査すると証拠が見つかったら、舅は必ず刑事責任を負う、と彼らに伝えた。王水華の夫と舅はともに裁判官が情状酌量を求めた。裁判官はその事件に関連する法律を彼らに教えたが、立件しなかった。裁判官は、道徳的義務を踏まえて家族倫理の重要性を三人に説教してから、舅に保証書を書かせた。と同時に、裁判官は、舅が再びわいせつな行為をしたら、すぐに警察に通報して保護を求めることができる、と王水華に話した<sup>279</sup>。

この事例では、原告が村幹部を経ずに、近代法を象徴する司法機関に行って裁判官に告訴した。しかし、裁判官は近代法の手続きと証拠だけに基づいて判断を下さなかった。その代わりに、裁判官は、紛争事件を彼らの未来生活とつなげて、紛争解決の方法を考案した。裁判官が農婦の舅と夫に関連する法律を紹介したとしても、それは法律に依拠して事件を処理したと言う訳ではない。法律は当事者に紛争調停の結果を受け取らせるように、当事者を驚かせる「道具」として扱われるにすぎない。「農婦の夫と舅はともに裁判官が寛大にとりあつかうよう求めた」という点からみれば、夫も舅もわいせつという行為の不道徳性を十分に認識したとわかる。農婦・夫・舅の関係を未来の生活に立ち向かって回復することを目指し、裁判官は法律的義務ではなく、道徳的義務に重点を置いた。その結果、民事紛争はさらに刑事事件にエスカレートし、家族内のせめぎ合いが激化する前に、未来の生活を目指す道徳的説教によって収めた。

法律による紛争対処の立場と村社会の世論が一致しない場合に、紛争当事者の村社会における将来の生活での社会関係網と「面子」を維持するよう、紛争調停者は調停の行為意味と他の行為意味との連帯を保ったうえで、当事者についての村社会の世論に「妥協」する。

農婦張子梅は稲村の住民である。彼女の夫は通年出稼ぎをしていた。同村の男、独身の陳開利に誘い出され、2013年、張子梅と陳開利は一年余りの姦通関係を保っていた。張子梅の夫が一時帰村して、その事実を知り、怒鳴って陳開利を殴って傷つけ、陳開利の家族全員を殺すと言いつらした。陳開利は裁判所に援助を求めた。裁判所はまず張子梅の夫を拘束し、張子梅夫婦に与えるべき賠償金を陳開利に要請した。三日後、陳開利が賠償金を完納した時、裁判所は張子梅の夫に陳開利とその家族の人身安全を威嚇しないよう保証書を書かせて、張子梅の夫を家に帰らせた。

妻も責任を負うべきであるが、村社会における世論の意見によると、張子梅の夫が妻の不倫を理由として陳開利を殴って傷つけるのは当然である。陳開利が罰を受けるのも当然である。それに対して、中国における現行の法制度によると、「姦通」という不倫は無罪であるが、殴って傷つける行為は逆に有罪である。近代法はもちろん他人を殴って傷つける行為を容認することができないわけである。にもかかわらず、もし近代法によって張子梅の夫を刑罰に処するが、姦夫に何も処罰しないなら、どうしても「法制的秩序の利益をまだ得ないが、礼教的秩序を破壊する弊害が予想される」<sup>280</sup>という状況は免れない。したがって、もし近代法によって張子梅の夫だけを処罰するが陳開利を処罰しないと、未来の生活で張子梅の夫と陳開利の矛盾を激しくし、その置きっ放しにしていくと人命にかかわることになるおそれがある、ということを村幹部と裁判所はよく知っている。それに、も

<sup>279</sup> 湖北省沙洋県 M 鎮稲村調査記録、2015年3月26日。

<sup>280</sup> 費孝通『郷土中国』上海：生活・読書・新知三聯書店、1985年、第58頁。

し陳開利が婦人を強姦することによって立件すれば、証拠不足のために難航する可能性があるばかりでなく、コストも高い。結局、いい加減に済ませるので、張子梅の夫の期待に添えないおそれがある。「司法調停」は近代法の「拘束」を審判手段から紛争調停戦略に格下げて活用した。「拘束」によって、陳開利の人身安全が守られた一方、陳開利が世論の主張した通りに罰を受けたという事実を村民と張子梅の夫に見せた。

というわけで、村幹部が行った「人民調停」はもちろん、裁判所が行った「司法調停」も紛争事件の刑事処罰問題の代わりに、当事者が村社会世論に妥協するよう仕向けることに重点を置いた。司法機関は村社会の倫理に従って、紛争事件を将来の村生活につなげて紛争を収めることがわかる。

要するに、司法機関の最も賢明の計らいは、村社会の世論に鑑み、法律を単に基層社会の紛争調停者が利用する社会的資源の一つとして格下げて、調停の方向を世論の立場と一致させる、ということである。近代法の使用は戦略的、技術的に行われるようになった。近代法は紛争当事者の紛争が調停された後に求められる村生活の安定性の維持に不都合をもたらす可能性がある場合、選択的に放棄されることが構わないようになった。また、代理弁護士と文書化できる材料など、紛争調停をマニュアル化する条件が欠乏するため、具体的な経済利益をめぐる紛争は近代法の裁判にかたよるのに対し、抽象的な倫理関係をめぐる紛争は裁判官の調停に頼ることが多い。紛争当事者の他の出来事と関連付けられない紛争調停者は、村社会の倫理資源と「面子」などの人間関係資源を活用し、紛争事件を未来の生活につなげるという戦略を頼りにした。

## 第六章 農田水利の供給：有機的から断片的へ

水は農業生産に不可欠な存在である。稲村が位置している長江中下流の平原地域、および華南の稲作地域において、大量の水資源が必要とされる。ただし、そもそも「水」がそのままの形で資源になることはない。水資源は「である」ものではなくて、人間が農作業の意図や目的をもって環境と接触する中で、水資源「になる」ものに他ならない。すなわち、「『になる』ということ、つまり資源の形成は、欲求と能力という人間の側の契機と、様々な『もの』からなる環境の側の契機の機能的な相関である」<sup>281</sup>。したがって、単純なる水を水資源に転化させるために、大水利建設が重要視された。

しかし、2000年代以降、有機的な大型水利体系は瓦解の道をひたすら進んでおり、井戸掘りをはじめとする断片的な小型水利建設が盛り上がった。本章は、こうした変遷が発生するメカニズムを解明し、末端行政主体の対応策を検討したい。

### 第一節 農田水利空間の構造

1958年の中共第8期中央政治局拡大会議（北戴河会議）が人民公社組織化という決定を打ち出した後、人民公社建設運動は前例のないほどの盛り上がりを見せた。同年9月、沙洋県全域にわたって13の人民公社が組織され政治組織と経済組織が統合した「政社合一」の体制が始まった。10月以降、組織軍事化・生産戦闘化・生活集団化という「三化」方針の下に、村民は生産隊を会計単位に組織され、農田のインフラ整備と水利体系の整備工事の任務を負うこととなった。

稲村は漳河人民公社に組み込まれた。1959年、漳河人民公社は7つの灌漑用ポンプステーションを建てた。稲村が所属する生産大隊（生産隊の上位組織）はまた800メートルの幹線用水路と1300メートルの支線用水路を合計37本建てた。1961年、該当生産大隊が配電線を架設し各自然村への配電がはじめて可能になった。水利灌漑施設は1962年から利用され、水車と風車を取り替えた。水利灌漑施設の整備がゆえに、1965年から、生産大隊の農作業より三毛作の作付方式に切り替えた。1961年に「園田化運動」<sup>282</sup>が行われた際、耕地面積を拡大するため、一部の用水路は埋め立てられ、耕地に改造した。1958年から1963年にかけて、該当生産大隊の北部に位置する東西に走る漳河用水路の幅は前の二倍となった。工事費用は各生産隊に負担され、村民は働きに出る義務とその責任意識を持っていた。工事の働きに出ないと、労働点数は一人当たり毎年70点減少するおそれがある。それに対して、工事の働きに出ると、魚などの肉食を食べることができるようになる。

また、沙洋県の新賀ポンプステーション（新賀泵站）は1975年末に着工し、9か月の工事期間を経て、1976年6月から本格的に運営を開始した。稲村第1、2、5、6村民小組の農田灌漑は新賀ポンプステーションに支えられている。新賀ポンプステーションにつなぐ用水路は幹線用水路と支線用水路に分けられる。そのうち、幹線用水路の長さは480mである。支線用水路は元の漳河用水路の三番幹線用水路につなぐ一番支線用水路の二番分用水路（三千渠一支干二分干）を改築して完成した。用水路全体の長さは2.8km、深さは35.5mであり、ダムの高さは41m、幅は5m、ダム本体の幅は2mである。ポンプステーション

<sup>281</sup> 内堀基光「序—資源をめぐる問題群の構成」内堀基光編『資源と人間』弘文堂、2007年、第21頁。

<sup>282</sup> 園田化運動とは、田んぼを四角形のように、山林を網状のようしたり、道路と用水路をそれぞれ互いにつなげたりして、水害を防ぐ排水機能と旱魃を防ぐ灌漑機能を同時に整備すること（田成方、林成網、路相通、渠相連、澇能排、旱能灌）を目指す政策である。

の灌漑面積は1.4万ムーで、基本的に稲村をはじめとする近くにある4村の農用地をカバーすることができる。

稲村が稲作地域なので、農業生産は大量の水供給を必要とする。灌漑が必要な水田面積が広く、ダムなどの水源地資源が豊富である場合、灌漑地域の農家を組織し、大型水利体系などの公共財を利用して灌漑作業をするのは、効率を最大化にする方法である。大型水利体系は、広い流域圏にわたり、大量の工事量が必要であるので、建造の総コストは個別の農家に負担されることができないものである。従って、人民公社時期の稲村における複数の生産隊は、共同生産費を拠出し、労働積累工（村民が無償に負担する労務）という形で労働力を調達することによって、村のカネ・ヒトを統合して活用した。

水利施設のおかげで、「水資源」は灌漑のために利用されたので「水利」と転化された。ただし、水資源の流れを制御する「水利施設」の整備には土地の所有が必要である。また、水資源が流れている途中で、蒸発したり土壤に漏れたりする場合もある。地形と距離によって、水資源が水田に流入する時間も異なり、流域内に分布する水量も均等ではない。

農業集団化運動と人民公社建設運動が行われなければ、流域範囲内には異なる利益を請求する利益関連者が存在するわけである。その場合、整備した水利体系に壊滅的な影響を与える可能性は二つある。第一に、水利施設は流域内における農家の集団的利益を確保できるのに対して、水利建設が占有する土地は農家の個別的利益に関わっているものである。山林の伐採と家屋の取壊しなどから生じた経済的損失は均等農家に割り当てることができなければ、農家の間に現れた不平等感は衝突を引き起こす。第二に、水源地に近い、灌漑序列の優位に位置する上流の水田の生産者は、用水料金を上納したり集団協働灌漑に参入したりする意欲は下流の生産者より低い。利益主体としての各農家間で合意を取得するコストはかなり高いのである。

農業集団化と人民公社建設運動によって、各農家が経営する土地の範囲は流域面積とほぼ重なった。その場合、土地占有、流量不均等などの問題は再編成されたひとつの利益主体、つまり公社という集団構造の内部に発生するようになったので、土地調整、または生産隊長（後の村民小組長）の灌漑の優先順位に対する調整によって、大型水利体系の運営は順調に維持されるようになった。

きめ細かく分析すると、農田水利システムは、①水資源の分配状態（水流の方向、水量）、②水利施設、③土地と④資金など複数の要素が密接に複合し、一体化することになってはじめて形成するのである。

まず、①水資源の分配状態と②水利施設の機能範囲は一体化していた。灌漑にしても田畑の冠水排出にしても、どちらも水資源の分配状態を調整する一形態である。水資源の分配を人為的に調整するために、水源地の貯水量に応じて異なるタイプの水利施設が造られる。ポンプ室付きの大中型ダムによって村落・郷（鎮）・県（市）の水資源の配分状態が調整される水利施設は「大型水利」と呼ばれる。それに対して、貯水池、ポンプ式の井戸、川堰を通して、散居する少数の農家の水資源の配分状態を調整する水利施設は「小水利」である。それぞれの水利施設は、灌漑用水路と物置小屋、排水溝、暗渠、排水門、および干ばつと闘うための施設などが含まれている。そのうち、灌漑水源地に接し、容水量が最大級である用水路は「幹線用水路」と呼ばれ、水利システムの全域をカバーする。「幹線用水路」から給水を受けるのは「支線用水路」であり、局地的に機能する。一般的に、灌漑区域の区域数が支線用水路の本数と一致する。さらに、「支線用水路」から給水を受ける「斗渠」と接する「農渠」は用水地に給水する末端用水路である。平原地域において、「農渠」は一般的に200-600ムーに達する作付面積をカバーする。要するに、系統的に要請される水資源の分配には、物的システム・管理システム・社会システムが機能的に関連



し合っている水利施設の造成が必要である。そのため、水利施設は区切りがなされない全体として一気に建設されたり維持されたりしなければならない。

また、①水資源の分配状態と③土地は一体化されざるをえない状態にある。つまり、水利システムは特定の土地（水田）の累積体に基づいて成立するので、土地との関連性を離脱する抽象的な存在ではない。土地（水田）の空間的配置は水流の方向を限定する一方で、水流の方向も用水路が占有すべき土地（水田）の空間を決める。こうした原理を踏まえて、同一水系に連なる村落に対し、土地の少ない村には月に二日間の用水権を与える一方で、土地の多い村に対しては一日しか用水権を与えない、という「水随地走」（用水権付きの土地の分配）の解決案は、水利権紛争の調停に有効である。そうすると、土地が多いものの水資源が不足である村と水には恵まれているものの土地が足りない村が一つの行政村として統合され、水地（灌漑地）と旱地（灌漑のおよばない土地）を組み合わせる平均的に配分することが可能になった<sup>283</sup>。

水の流量からみると、水資源の分配状態と土地との依存状態は、水資源を供給するうえでのアンバランスを引き起こす。水利システムが土地（水田）に組み込まれているため、水が土地空間を通過するなかで、蒸発、漏れ、または他の農家の秘密裏の取水行為によって、流量の消耗は避けられない。稲村の水田灌漑は散在しているので<sup>284</sup>、用水路はさらに細分化される必要がある。用水路の支線が増えるにつれて、用水路の長さも増し、引水所要時間も増やされ、水資源の消耗量も増加した。そのほか、末端用水路に接する水田は「上流の水田」と「下流の水田」に分けられる。上流に位置する水田の給水量は下流に位置する水田より多いので、用水路の末端に位置する土地は、灌漑用水が不足する問題に直面する。

さらに、②水利施設と③土地は相互依存の状態にある。M 鎮の状況からみると、農田水利施設は一般的に水田が集中する地域で配置される。なぜなら、水田の集中は用水路の支線の数<sup>285</sup>、畔道の農用地占有空間、および給水小屋の需要量の削減につながり、灌漑と排水の効率を高めることに役立つからである。水利施設の意味はあくまでも稲作農業の展開に依存する。土地（水田）は「水」に付加価値を付与し、「水」の「水資源」への転化を促成する存在である。ただし、水利施設の整備作業と維持管理、例えば、用水路の浚渫・拡張または水系改造などに対して、土地（水田）の占有が必要であるので、農作業に影響を与えることがある。

最後に、①水資源の分配状態と②水利施設は④資金と関連づけられ、水利システムの運営状況に影響を与える。いうまでもなく、大型水利施設の建設とメンテナンスには、個人で負担できないほど高額な資金が不可欠である。また、水量も資金を出す量と関わるのである。

国家財政が農村のインフラ整備をカバーできない状況において、村民個人の財産権が流動的な状態にある集団主義的制度の下では、上記した農田水利の集団性を維持することが

<sup>283</sup> 小林弘二『20世紀の農民革命と共産主義運動：中国における農業集団化政策の生成と瓦解』勁草書房1997年第761頁。中共中央晋綏分局社会部副部長（当時）の譚政文が1948年2月8日に著した『山西崞県是如何開展土地改革的』には関連事例が載っている。

<sup>284</sup> 1978年から戸別生産請負制が実施し始めてから、農用地は村集団内部に世帯成員数によって分配した。公平を念頭に入れたので、農用地の分配は土地の肥沃度と土地位置の差異に注目し、肥沃な土地とやせる土地、遠隔地にある土地と近所にある土地を組み合わせる分配が必要である。それゆえ、農用地の細分化と飛び地（插花地）が生じる。

<sup>285</sup> 例えば、アメリカのカリフォルニア州に位置するインペリアル峡谷灌漑区において、世帯当たりの作付面積は100ヘクタール以上に達し、標準化した田んぼ一枚の面積は16ヘクタールである。該当灌漑区の末端用水路は「支線用水路」であり、中国のような「斗渠」「農渠」「毛渠」などのレベルは一切ない。そのほか、大規模な機械化耕作、および灌漑の自動化または半自動化の状態にも達成した。趙楽詩など「对美国帝王谷灌区的考察及啓示」『中国水利』2001年第3期を参照。

できる。集団的・協同的結合を契機として、水利システムの給水主体と受水主体は未分化に結合された。農村社会は単一の意志主体のもとで管理される経営体となり、その空間内における水利施設の建設、利用、および管理が支えられていた。具体的にいえば、集団所有という土地制度の下で農田水利システムがうまく運営できる要因として、以下の三点を挙げることができる。

第一に、集団主義制度の下で、世帯を超えた生産隊の管轄範囲が水利システムの流域と一致しており、①水資源の分配状態（水流の方向）、②水利施設の機能範囲および③土地の結び合いが保障されるので、水利システムが成立した。

実は水利建設も人民公社化運動の諸契機の一つであった。なぜなら、合作社と合作社の間、郷と郷の間に存在する境界線は、水利施設の集団的建設にとって支障をきたすものだったからである<sup>286</sup>。大衆動員を通して展開された大規模な水利建設に対して、さらに広い地域範囲を統合する指導または全体的な協調は不可欠である。

漳河は稲村が所属する人民公社を經由して流れる重要水源地の一つである。漳河用水路の拡張は、水流経路沿いの自然村の農用地を占有する必要がある。すると、用水路沿いの自然村は、用水路建設のために自己利益を一部譲渡した。生産小隊ごとに、または自然村ごとにそれぞれ利益が異なる主体としてとらえる場合、水利施設建設のための農用地占有はそれぞれの利益主体に異なる損益をもたらすおそれがある。一部の利害関係者が水利施設の水田占有に不満を抱けば、大規模な農田水利システムの造成は進められなかったわけである。それに対し、人民公社期の収支決算単位は世帯ではなく、農作業も世帯の代わりに生産隊で行われた。その場合、土地経営面での利益の一元化と水利建設面での一体化とは親和的であった。なぜなら、水利システムの受益範囲に複数の意志主体が存在しない場合に、作付面積の占有からもたらされる損失と土地生産能力の向上からもたらされる収益は一つの利益単位の内部で計算されることになるからである。すると、水利建設が利益主体の間に占有する土地のアンバランスから生み出される相対的剥奪感と不公平感、とそれによって引き起こされやすい紛争を避けることができる。

言い換えれば、分断できない水の流域は利益の受け皿として、水利工事に土地空間を譲渡する利益主体（生産隊、戸別請負者など）と空間的な重なりを形成した。利益主体の範囲と水利システムの灌漑範囲とが重なり合うのは、全体的に計画し建設すべき水利工事に有利である。なぜなら、工事をめぐって小農世帯と交渉する時間と費用を削減するほか、生産隊の労働力を動員して集団的に水利工事に携わるのも効果的だからである。

したがって、全国的にみれば、村落における大型水利施設の大部分は人民公社期時代から残っている遺産である。山東省蓬萊県の丘陵地域においては、数十の村に及ぶ中型水利施設、幾つかの村に及ぶ小（一）型水利施設、300 ムーに達する平均灌漑面積に灌漑できる小（二）型水利施設、および 80 ムーの平均灌漑面積に灌漑できる貯水池がみられる。それらのほとんどすべては 20 世紀後半から 1970 年代にかけて建てられる工事である。<sup>287</sup>と同様に、M 鎮をはじめとする中部と南方の水田作地域において、ダム、または村落で随所に見られる用水路は、すべて人民公社時期に建てられたものである。水利施設の建設に携わったことがある稲村村民の曾凡其は以下の情報を筆者に伝えた（表 6-1 を参照）。

「水利工事はほとんど年間を通して着工状態にあった。私たちは当時、村外の工事現場に住んでいて、農繁期しか生産隊に戻って営農しなかった。春節を過ごすために村に戻って何日間に滞在することもあるし、3 年連続で村に戻らないこともあった。工事量が多か

<sup>286</sup> 小林弘二『20 世紀の農民革命と共産主義運動：中国における農業集団化政策の生成と瓦解』勁草書房、1997 年、第 334 頁。

<sup>287</sup> 田原史起「水利施設とコミュニティ——中国山東半島 C 村の農地灌漑システムをめぐって」『アジア経済』第 50 巻第 7 号、2009 年。

った場合、男女を問わず一緒に作業にかかる必要があったわけだ。だから、奥さんも水利建設に参加したことがある。」<sup>288</sup>

表 6-1 湖北省沙洋県 M 鎮水利施設の建設

1961 年	漳河ダム建設工事
1962 年	水門、幹線用水路、支線用水路の建設工事
1964-1967 年	漢江ダム建設工事
1968 冬-1969 春	大柴湖ダム建設工事
1969 冬-1970 春	黄蕩湖、鄧州天光湖ダムの建設工事
1970-1971 年	漢江ダムの拡張工事
1971 冬-1972 春	西荊河ダム建設工事
1972 年	花子湖建設工事

第二に、水利施設の利用形態からみれば、集団主義制度の下で、世帯を超える組織は①水資源の分配状態（水量）と②土地との結合から生じる一時的な用水需給の不均衡を内部調整することができるので、水利システムを全体的に維持することができた。集団的水利秩序は、基本的には用水利用主体が協同的原理に基づいて、地域資源としての用水を組織的に配分・管理することといってもよい。

人民公社時代、世帯を超え、水利施設の建設と利用の上で重要な役割を果たす組織は生産小隊であった。農繁期に、村民は農作業に忙しく、農閑期に入ると小隊長に引率され水利建設に努めた。「斗渠」と「農渠」は生産小隊の内部に敷設され、直接水田と結びつける。生産小隊の水田は空間的に集中していたので、灌漑水系の全体的構成は生産小隊を最小灌漑単位とした。同じ生産小隊の土地の中にも上流と下流の区分があった。すべての土地が平等に灌漑される機会を保障するために、生産小隊長（のちの村民小組長）は水量のアンバランスを考慮して、水門の開閉制御によって土地灌漑の優先順位を変える必要があった。生産小隊長のおかげで、生産小隊の内部において、上流の土地から下流の土地への順、または下流の土地から上流の土地への順にしたがって、順次引水することができるようになった。生産小隊の間でも、用水の優先順位が定期的に調整されることになった。

人民公社が解体した後、生産小隊・生産小隊長は村民小組・村民小組長として受け継がれ、村内の利益調整に働きかけていた。そのため、長期的視野の下に、公平・緻密な用水配分が行われていた。

しかし、2002年の農業税费改革により、稲村においては村民小組長というポストが廃止された。水資源のアンバランスが調整されなくなったので、利害関係が複雑化した村内の農家は、①水資源の分配状態（水量）と②土地との結びつきとは対立するようになった。<sup>289</sup>この対立は民間のトラブルを引き起こし、「タダ乗り」の勢いを助長し、大型水利体系

<sup>288</sup> 湖北省沙洋県 M 鎮稲村調査記録、2015 年 4 月 17 日。

<sup>289</sup> 流水依存的な稲作地域に対して、貯水依存の畑作地域の農作業用水量は少ないので、水争いは発生していない。そのほか、華北の「田畑輪換」地域の水利形態は、井戸（平地）、溜池または小型ダム（丘陵地）を水源地として、揚水ステーションによってそこから水を引き、パイプを通じて一つ一つの農地に送るのである。自分の請負地の周辺を経由する水（過路水）ということは見られない。例えば、山東省蓬萊県果村において、水利形態からみれば、一戸の農家が用水料を支払わなくても、他の農家に影響は及ばない。井戸水を使用した世帯は一度の灌漑ごとにその料金を井戸の請負人に支払う。溜池水またはダム水を使用した世帯は、自分の畑の現場で水入れに立ち会わねばならない。村民小組長は揚水ステーションから水を引いて、各世帯に通知する役割を果たし、高い場所にある畑から低い畑に向かって、一つ一つの畑に水を入れる。（田原史起「水利施設とコミュニティ——中国山東半島 C 村の農地灌漑システムをめぐって——」『アジア経済』2009 年第 7 号を参照）貯水依存の畑作地域の農家は個別的に水

の解体に拍車をかけた。

第三に、集団主義制度の下、①水資源の分配状態、②水利施設と④資金との結びつきが保障されたので、水利システムの運営とメンテナンスが可能となった。

人民公社時代、水源地管理への資金は生産隊により一括管理されていたので、①水資源の分配状態と④資金との結びつきを維持するのは相対的に容易であった。人民公社が解体したとしても、地元の権威者や血縁的結束力が存在する村落において、村社会の掟に違反して自己利益だけを求めたら村八分にされ、日常生活のなかで厄介な出来事に遭うおそれがある。資金を必要とする空間的水利秩序のメンテナンスは村落の集団的な責務となったため、自分の請負地の周辺を経由する水（過路水）を無断に自分の請負地に引水し、規則を破る村民は、他の村民に「泥棒」と視されるおそれがある。泥棒は村落の日常生活で周縁人として差別視され、他の村民からの援助が得られないのである。それに対して、稲村の歴史は比較的短いので、自生的な有力者は見られない。稲村をはじめとする稲作地域において、用水料を支払わないまま自分の請負地の周辺を経由する水（過路水）を自分の請負地に引水する「タダ乗り」の現象が起りがちである。このような水資源の利用行為は、全体的な水系空間の内部における水資源の分配状態を変えようとする行為と理解してもよい。ただし、人民公社の解体から税費改革の実施に至るまでの時期にかけて、村民小組は最小限の灌漑組織として灌漑用水の購入を行っており、①水資源の分配状態と④資金との結びつきを維持していた。

全体として役割を果たす水利施設のメンテナンスに対しては、集団組織によって労働力および資金を統合することが必要である。

人民公社時代、生産小隊は大型水利施設からの直接受益者であったため、大型水利施設のメンテナンスに最も積極的であった。生産小隊の隊員は日常生活でいつも顔を合わせ、集団的生産作業に従事する近隣同士であった。そのため、隊員のあいだには、互いに相手の家族状況までも詳しく知っている「顔馴染み関係」が作り上げられた。したがって、近隣同士の集団の中に暮らしている小隊長は明確な狙いを踏まえて「人情」または村社会の世論を利用し、水利施設の補修のために労働力と資金を調達することができたのである。2000年代の税費改革までに、水利施設の補修は人民公社の生産小隊に該当する村民小組が「義務工」、「労働積累工」（労働奉仕者）、または「以資代労」（労働奉仕の代わりに現金を支払う）などの形で担っていた。村民小組は労働力および資金の統合を担当する集団組織となった。

中国は公共財供給の面において、「自力更生」という特徴が顕著である。特に末端行政単位としての鎮、村にとって、財政面における「自力更生」の傾向は際立っている。<sup>290</sup>以上の分析からみれば、国家が村落水利施設の供給を十分に負担できない場合に、水利体系の全体性、特に「水資源—土地」の全体的な関係を包含する制度配置は、水利施設の建設・使用・管理・補修を保障する重要な環境づくりである。利益主体の範囲と水利の灌漑範囲との縛り合いは、そのような制度配置を成り立たせる前提条件ともいえる。

水資源を農業に有効活用するための条件は以下の三点に整理することができる。①水利施設の建設が必要とするヒト・カネ・モノを全体的に動員する能力を持ち、流動的な水資源と水利施設と結び付ける全体的な空間を保障する。②土地に付着している同質的利益の分布と水利の灌漑区域が重なり合う状態を保障する。つまり、流動的な水資源と水流・水量に影響を及ぼす土地空間、土地の利益構造とは、区切りがない全体として存在する必要

利を利用することができるので、稲作地域のような全体として存在する水資源の利用図式はない。本研究は稲作地域に着目して分析することである。

<sup>290</sup> 田原史起「中国農村政治の構図——村民自治・農民上訪・税費改革をどうみるか——」天兒慧・浅野亮編著『中国・台湾（世界政治叢書第8巻）』ミネルヴァ書房、2008年。

がある。③大型水利施設の利用・補修・管理など全体性を要する作業に必要な資金は利害関係者から平等に調達すべきである。

## 第二節 農田水利空間の区切り

1984年、人民公社が解体し、戸別生産責任制が実施されて以降、稲村においては、農家が個々に独立する経済採算単位に転化した。つまり、各農家は、自己完結的な利益主体となった。稲村の農用地経営は村集団に統合的に実施されなくなり、各農家の個別的請負経営に移行した。その結果として、村における利益主体は細分化され、数量が大幅に増加した。土地耕作空間の区切りに伴って、農田水利空間においても縦横に交錯する利益の境界線が生じた。同じ水利システムの範囲内の農作業の利益主体は多元化したので、村が用水路を新築しようとする、水利施設工事のために占用される可能性がある農用地の請負人との個別的相談することが必要となった。

にもかかわらず、80年代から90年代の初めにかけて、たとえ家族共同体意識が欠乏する稲村であっても、各利益主体の総意と協力が不可欠な大型水利建設の着工は可能であった。なぜなら、多くの行政村は多かれ少なかれ調整地を保有していて、3-5年おきに土地請負関係を小範囲に調整していたからである。つまり、人民公社が解体しても、土地の集団所有制はあくまで戸別生産責任制に受け継がれた。水利施設の全体性は維持・保全されていた。土地の集団所有制から生まれる土地請負関係の調整のおかげで、水利施設の農用地占用問題が解決されたばかりでなく、新たな用水路の建設が順調に着工できるのである。新しい大型水利施設が人民公社時代に引き続いて着工される制度条件は備えたのである。そのほか、村民小組長という役職が設置されたことにより、水利体系の内部に現れる不均等性も、村民小組長の各農家に対する利益的協調作業によって解決できるのである。

また、水利施設の建設・管理・整備にとって、労働力と資金は不可欠である。人民公社の解体後、村集団は労働点数によって労働力を動員する従来の方式をあきらめたとしても、90年代半ばまで、労働力と「共同生産費」はやはり農村労働力と資金を組み合わせる水利建設に投入する役割を果たしていた。村集団が農家から共同生産費を徴収し労働力を調達していたからこそ、こうした人民公社時期から受け継がれる集団主義的資源動員手段は、村内の各農家を引き続き統合することができた。

1985年に、国務院は農村労働出役制度<sup>291</sup>を実施する決議を可決し、全国各省・市・自治区は各自に『農民負担条例』を制定した。『農民負担条例』によると、農業税が廃止される2006年以前、農田水利のインフラ整備と植樹植林のために、農村労働力の一人当たりは毎年10-20日の労働を負担する必要がある。稲村の多くの村民は村落公共財としての水利施設を利用し、経済的利益を得ていたため、共同生産費（村民小組におけるインフラ整備のために拠出される資金）の上納と労働力の提供は当たり前だと考えていた。決まった期限内に「共同生産費」を上納することができない村民に対して、村集団は「掛帳」（掛け売りをする）という方式で対応することにした。それに、決まった期限内に労働の義務を履行することができない村民に対して、市場価格または市場価格よりやや低い基準に依拠し、労働出役の労働量を貨幣表示の金額に換算してから「掛帳」をするというやり方も村集団の常套手段であった。村集団の農家から共同生産費を徴収したり、労働積累工を調達したりする作業は引き続けているので、その人民公社時期から受け継がれた集団主義的資源動

<sup>291</sup> その中で、「農村義務工」（道路建設などの農村義務労働）と「労働積累工」（農地整備、植林などの蓄積作業労働）は含まれる。

員方式は、水利空間の全体性を維持する役割を果たした。

以上を前提条件として、1989年に実施した『国務院關於大力開展農田水利基本建設的決定』（全力で農田水利のインフラ整備を実施する国務院の決定）は、農田水利のインフラ整備の上での基層行政機関の責務を明確に規定した。したがって、90年代前期のM鎮が「早澇保収、早能澆、澇能排」（早魃や洪水などに関係なく一定の収穫を確保できる）というスローガンを掲げ、毎年用水路の浚渫作業を実施し、運河開削で用水路を互いに接続し漳河とつなげる、という工事の遂行は可能になった。

一方、「簡政放権」（行政機構を簡素化して、権限を地方行政部門等に委譲する）という目標を達成するため、1984年、山東省萊蕪市は先頭に立って水利体制改革を実施した。改革の中で、水利ステーション（水利站）のヒト・カネ・モノに対する管轄権はすべて、県から郷鎮政府に委譲された。1985年、国務院弁公庁は水利電力部が提出した『關於改革水利工程管理体制和開展綜合經營問題的報告』（水利工事の管理体制を改革し、総合的経営を行う問題に関する報告）を関連部門に転送した。その通達にしたがって、全国にわたる多数の県水利管理部門の機構所在地は賃貸されたり、請け負われたり、競売されたりするようになった。そのほか、一部分の県水利管理部門は企業という性質に定められ、損益の責任を自分で負わなければならないようになった。

90年代中期から、農民の税費負担が増加し、共同生産費の金額も年々増加した。重い税費負担は、稲村における農外就労の労働力流出に拍車をかけた。その結果、労働力の調達はますます難航し、地方政府は「以資代労」（一部の労働出役に替えて現金を支払う）という政策を打ち出して事態の打開を図った。しかし、この政策は農民の税費負担をさらに増やすこととなった<sup>292</sup>。

1998年以降、沙洋県の共同生産費は平均的に100元/ムーの最高値に達した<sup>293</sup>。中央政府はメディアを通して、村幹部が費用を不当徴収する現象を暴露したので、村幹部の税費徴収行為に不信感を抱き村民が増加し、共同生産費の不払と延納の状況が見られるようになった。税費徴収がより困難となり、M鎮財政の悪化を招いた。その結果、貯水ダムの放水回数は削減された。沙洋県の漳河ダムを例に挙げると、従来の放水頻度は田植えから稲刈りまでの日常生産用水を保障することに十分なものであった。が、中央政府が農業税費徴収を規範化しはじめて以降、放水頻度は年に二回まで減らされ、一回ごとの供給回数は7-8日のみとなった。共同生産費の滞納は、稲作地域の村集団の水利供給能力を全体的に弱体化する、という結果をもたらした<sup>294</sup>。

2000年代の初めから行われた税費改革によって、共同生産費は廃止された。そこで村落集団組織は村民の協働生産と無関係のようになった。沙洋県の稲作地域における大型水利施設の運営が必要とする資金は、単に水利施設利用者が用水需要に応じて上納する用水料金に依存するようになった。

ポンプステーションとダム管理所はそれぞれ揚水量と放水量に依拠して、水利施設の利用単位である村民小組から用水料金を徴収する。徴収価格の基準は省物価局に定められた。用水路沿いに請負地が分布する農家は大型水利施設の利用にかたよる。水資源供給が得ら

<sup>292</sup> 農家所得は現金収入が多くなく、また農村労働力の不完全就業が存在しており、農閑期の暇な時間がある現段階では、労働出役は負担であっても、現金負担より実際の労働出役の方が受け入れやすい。「以資代労」は労働出役に代わる現金徴収であり、現金収入が多くない農家の負担をさらに過重なものになっている。王建軍「中国・吉林省における農民負担問題の構造—農業地域での実態調査を踏まえて—」（『農業経済研究』第75巻第3号、2003年、第118-128頁）を参照。

<sup>293</sup> 林輝煌「「治理性缺水」与基層組織建設——基于湖北沙洋县的調查」『經濟与管理研究』、2011年第9期。

<sup>294</sup> それに対して、畑作物地域は大規模な水利施設が必要としないので、水利体系全体の維持は比較的容易であるといえる。

れるように、彼らは共同出資によって用水料金をダム管理所に上納することにしていった。しかし、出稼ぎ経済の勃興に伴い、大型水利施設の利用者数が農外就労のためにだんだん減少していった。それに、土地使用権の農家間移譲によって、土地の耕作（土地経営）と土地の請負は分離された。実のところ、土地使用権の部分的移譲は、さらに多くの利益主体（元土地経営者の親戚、隣人、親友など）を呼び寄せる役割を果たした。すると当然ながら、水利システムの全体的な灌漑区域において、水利施設を利用することにする複数の農家の達成した総意に支配される土地の面積は急減し、水利システムの受益可能面積との差がいつそう拡大していった。その結果、稲村の専業農家が負担すべき用水コストは絶えず増加していった。と同時に、水利施設全体の補修不良から生まれた用水路の浸出問題は頻発するようになった。

要するに、農田水利空間の区切りは、農家経営の異質化によってもたらされた結果である。稲村は用水路給水を主要な灌漑方式とする稲作地域に位置するために、集団的水利用秩序に基づく共同的水の維持管理労働が不可欠であった。そのため、農家を組織して集団的利益主体を形成する必要があった。水源地の経営者は個別の水資源利用者のために放水しなかった。なぜなら、用水の需要量の算定は困難である一方、用水供給主体が供給する用水は多くの場合、その大部分が費消されずに、自然水に還元して排出され、もう一度利水となることができるからである。一回の用水供給を通して複数の農家から料金をもらうより、ほぼ同じ水量の供給を通して個別の農家に限って料金をもらうことは不経済的である。

また、大型水利施設を利用する農家数が少なすぎる場合に、用水路浸水量が利水の水量を占める割合は高い。水資源の流動的空間で消耗した水量、または農家の請負地に流れ込むことができない水量は、ダムの請負者にとっての経済的損失とされる。もともと用水量のアンバランスによって、水利体系の上下流が形成された。それに加えて、土地利益の区切りによって、水利体系の上下流の統合性は崩れ、上下流の間に多数の利益境界線が引かれた。土地経営の異質化は水資源の空間的アンバランスと結び付き、一体化していた水利と資金との連関を断ち切った。

沙洋県が直轄した新賀ポンプステーションは1986年にY管理区に移管するようになった。1995年に、新賀ポンプステーションはさらにM鎮水利站到移管した。ポンプステーションを管理する業務部門のレベルが低くなるにつれて、ポンプステーションの財政資源もますます減少したその状況は20世紀90年代後半期、つまり郷鎮企業が続々と倒産し、郷鎮財政が不足対応に窮する時期に、更に顕著になった。多くのポンプステーションは十分な資源の支持を得られず窮境に陥った。新賀ポンプステーションは完全に利益追求の市場主体となり、ポンプステーションの補修料金、電気代、管理人賃金などに支払う資金は、水資源を提供するサービスを通してもらう<sup>295</sup>。

2005年以前、M鎮の水利部門に勤める事務員は20人がいたが、水利体制改革して以来、わずか2人に減少した。事務員の減少に伴って、M鎮水利部門の性質も「政府の職能別部署」から「社会新型組織」または「民営非企業」へと移行した。今のところ、M鎮水利站は「水利サービスセンター」（水利服務中心）と改名し、技術サービス、旱魃と闘い冠水を防ぐ技術的指導などのサービス提供に専務するようになった。

水源地の管理主体が市場化されて以降、管理者の利益追求姿はますます明らかとなった。個人経営者は他の方式によって請け負った水利資源を利用して、個人収入を求める。例えば、稲村に対しては、水源地の個人経営者は、稚魚を大量購入し、ダムを養魚池にした。

<sup>295</sup> 田先紅、陳玲「農田水利的三種模式比較及啓示——以湖北省荆門市新賀泵站為例」『南京農業大学学报』（社会科学版）、2012年第1期。



農家のポンプステーションまたはダムの水資源供給に対する需要量は天候と農業生産のスケジュールに大きな影響を受ける。農閑期、または洪水と早魃がない天候に、水源地の経営者は単に支出する状態にある。ダムと大型ポンプステーションの管理を個人経営者に請け負わせたなら、気候が順調で作物の成長によい場合に、個人経営者が水資源の提供によって得られる収入は政府に請負料金を支払うことにすら足りない。そのほか、大型水利は村民小組を単位として灌漑用水を供給するのである。水源地の管理者は水が流動しているところで発生した消耗量を算出することができない。そのため、水源地の管理者は水資源の供出量を正確に農家の需要量と一致する水準にコントロールすることはできないのである。特に大型水利施設を利用する農家数が少な過ぎる場合、用水路浸水量が放水量に占める割合は高いと同時に、ダムから遠くにある一部分の用水農家の請負地が十分に水資源を利用しないという状況がみられる。用水料金は土地灌漑面積によって計算されるが、農家にとっては水田に入った灌漑水量によって用水料金を支払うことが原則である。そのため、水資源が流動しているところで消耗した水量、つまり、農家の請負地に到達しなかった水量は、水源地の請負者にとっての経済的損失といえる。したがって、ダムと大型ポンプステーションの請負者は用水料金を支払った少数の農家のために放水することに望まない。

要するに、水源地の空間と水系の流域空間の連帯関係が分断されてから、水源地の請負者は水源地からもらえる自己利益を保護するために、放水をしづりがちである。乾季に一部の農家による大型水利のニーズがある場合にしても、そのような傾向がみられる。

そこで、いったん水利システムの受益可能範囲と総意をもつ利益主体の管轄する土地範囲と差が生じ、拡大していくと、個別の水資源利用者にとっては十分な用水量が提供されないおそれが生じた。稲作地域においての用水料金納付者は、支払った用水料金に相当する水資源の供給が得られないという状況に、不満を抱いた<sup>296</sup>。

稲村においては、水田と接続する末端用水路（毛渠）は土で構築される。圃場に放水する際に、村民は鋤で用水路外縁の土を削り取るだけで、引水はできるようになる。鋤で土を削り取るのはだれもできる作業なので、配水上の争い合いが生まれる可能性が高い。



図 6-1 稲村の末端用水路（毛渠）

筆者撮影（2015年）

M 鎮をはじめとする華中地域において、基層ガバナンス体制改革は税費改革と同時に、公に議論された。基層ガバナンス体制改革は、行政村・村民小組の合併（「合村併組」）と

<sup>296</sup> 羅興佐、賀雪峰「論鄉村水利的社會基礎——以荊門農田水利調查為例」『開放時代』、2004年第2期。



村民小組長の撤廃などが含まれる。M 鎮における大部分の行政村に対しては、村レベルの行政組織が簡素化された。一般的に、村民小組長が廃止され、わずか 3-4 人の村幹部が残り、日常の行政事務に務めている。それに対し、河南省 Z 県 Y 鎮<sup>297</sup>をはじめとする華北農村において、村民小組長はまだ撤廃されていない。とはいえ、村民小組長の設置は絶大な恣意性がみられる。Y 鎮の周村を例に挙げると、25 の村民小組の中で、村民小組長というポストが保留されたのはわずか 8 つの村民小組がある。税費改革以降、農家から税費と提留を徴収する作業が停止したので、村民小組長の給料は鎮政府の監督下にある村財務から支給されるようになった。村民小組長の給料は年間 1200 元程度にすぎない。ところが、農外就労が盛んになった 1990 年代半ば以降、村落の周辺で日雇いをする村民さえ少なくとも一日 80 元が稼げるようになった。農外就労と村民小組長就任との間にある経済的収益の差のために、若者にとって村民小組長として用水料金徴収、異なる利益主体の間に灌漑用水の優先順位の調整のために時間と労力を費やすのは割に合わないようにみえる。

村民小組長が消極的な Y 鎮の周村のような場合、または村民小組長が撤廃される稲村のような場合、村民小組内部における灌漑の優先順位を調整する権威者が不在の状態になり、灌漑の優先権をめぐる争い合いが頻発になった。

「天旱無人情」（旱魃時期に人情を講じない）という現地の俗語は、旱魃時期に、村民が灌漑優先権をめぐる争い合うため、日常での人情や面子を忘れ、ケンカや暴力も合理的であると認める、という状態を指す。灌漑秩序が維持されない場合に、排水秩序の崩壊はもう一つの水利紛争を生み出す引き金となった。

農田水利体系の空間的連帯関係が存在する場合に、水利と土地は互いに依存している状態にある。村民の立場からみれば、そもそも上流にある農用地からの排水が下流にある農用地を経由して排出するのは当たり前だとされた。それは、下流にある農用地の引水が必ず上流にある農用地を経由して引き込まれることと同じように、正当性があることである。上流にある農用地の排水を許さない、または下流にある農用地の引水を許さない、という行為は農用地請負者間に対立関係が生じ、一方的な挑発行為と解される。出稼ぎ経済によって村民間の付き合いの頻度は大幅に減少した。組織者としての村民小組長が廃止されたという要素に加えて、「土地—水利」の連帯関係内部にある稲村の各用水利益主体の協働関係は分断された。以下に取り上げる王貴祥と薛宝金の水利紛争はその典型例である。

王貴祥と薛宝金の水田は隣接している。王貴祥の水田は上流、薛宝金の水田は下流にある。水稻が実入り期に入ってから、農家は水を水田から排出しなければならない。さもないと、水稻が減産するおそれがある。ところが、排水順位は全体として調整されない場合、下流にある薛宝金は王貴祥に先立って水を排出した。その後、王貴祥が畔道の土に穴を開けて、水が王貴祥の水田から自分の水田に流れ込んでいた、と薛宝金は気づいて、頭に来た。すると、王貴祥が現場にいないうちに、薛宝金は鋤でその穴を塞いだ。その結果、王貴祥の水田は実入り期に水が多すぎるので、大量に減産した。

上流は排水が必要であるが、下流は固く許さない。それは上流の利益主体と下流の利益主体が水利空間と土地空間を分断させた。「土地—水利」の連帯関係が利益の区切りによって分断された。そのため、王貴祥と薛宝金は顔合わせる度にケンカとなっていた。薛宝金は普段、沙洋県に農外就労していて、怒りっぽいといわれる妻は村で水田を管理していた。2011 年のある日、薛宝金の妻は水田のあたりに通りかかって、ちょうど水田畔道のあたりで何事かしている王貴祥の姿を見た。薛宝金の妻は自分の気持ちをコントロールで

<sup>297</sup>郭亮「論農田水利的社會と組織基礎——豫南 Y 鎮農田水利調査」（『中共寧波市委党校学報』、2011 年第 2 期）」を参照。

きないほど、怒鳴って悪口を言い、水田から出てくると王貴祥に命じた。二人は激しくケンカをした後、薛宝金は王貴祥を地面に押し倒したので、王貴祥は骨折した。王貴祥は薛宝金に医療費の賠償を要請したが、薛宝金に拒絶された。すると、王貴祥は薛宝金を裁判所に訴えた。と同時に、薛宝金は繰り返して政府に陳情した<sup>298</sup>。

また、自分の請負地の周辺を經由する水（過路水）をタダ乗りで利用する行為が日常茶飯事となった。

稲村においては「水従門前過、不偷是我過」（水は目の前に流れていて、無断にそれを自分の田んぼに引き込まなければ、それは自分の過ちである）という俗語が誰も知っている。「無断引水」の行為は直接に水流量の不均等な空間的配置を変えて、水資源の分配秩序を乱れた。水田が用水路の上流にある農家の無断引水行為が多発するので、水田が下流にある農家または村民小组は用水量不足という問題に直面する一方で、上流の農家とともに灌漑用水料金を分担している。それで、村民は「怕餓死的餓死、不怕餓死的不会餓死」（餓死することを恐れる人は餓死した一方、恐れない人は餓死していない）という俗語を筆者に述べた。この言葉は、灌漑用水不足を心配する田んぼが下流にある農家は積極的に用水料金を完納したが、田んぼが上流にあるそれを心配しない農家は「タダ乗り」によって水資源を利用する状況を反映する。したがって、田んぼが下流にある農家の灌漑用水コストは、田んぼが上流にある農家と明確な対照をなしている。

「我々は用水料金を支払ったが、彼らはただで水資源を利用した。我々は彼らに現金支払を請求したが、いつも現金を持っていないと返答してくれて、誰もしかたがない。問い詰められたら、ケンカを買うほかならない。なので、いっそ各自に揚水井を掘ることにした。」<sup>299</sup>

結果として、下流の農家が用水料金を支払っても、その値段に相当する用水量が供給されない状況が続出した。用水料金の支払いと水流量の空間的分配との等価交換という経済秩序は崩れた。ひいては、大型水利施設を補修するための資金の拠出も難航することになった。水利と資金との整合性は分断した。

最後に、ポンプステーションなど施設を補修する経費が欠乏するため、農田水利の空間的全体性、ポンプステーション・用水路の運営は困難に陥った。水利施設の維持ができなため、水資源は水利施設を受け皿として灌漑区域の末端まで届かなくなった。言い換えると、用水の受け皿としての水利施設は流動している水系全域のどこでも機能できるわけではなかった。結局、密接に複合していた水資源と水利施設との関係も分断した。

<sup>298</sup> 湖北省沙洋県 M 鎮稲村調査記録、2015 年 4 月 13 日。

<sup>299</sup> 同上。



図 6-2 新賀ポンプステーション（新賀泵站）

筆者撮影（2015年）

### 第三節 断片的な農田水利

農田水利空間が分断された場合に、合意に達しがたい村落利益主体を有効に統合し利益を調整する権威者がいなければ、農家が自発的に組織して水利体系の水資源分配秩序を調整することは期待できないのである。結局、有機的な大型水利体系は麻痺状態に追い込まれ、断片的な小型水利施設の建設は盛り上がった。

稲村の第1、第2村民小組は用水路の上流にあり、第5、第6村民小組は用水路の下流にある。2006年、用水秩序を維持する村民小組長というポストは廃止された。その結果、上流にある村民小組は用水を浪費し、農用地が水源地から遠くにある第6村民小組の農家は灌漑用水不足という状況は生み出した。言い換えると、第6村民小組の農家は、用水量の対価より高い水料金を支払わなければいけない。不公平さに気づいた彼らは、水利体系の全体性の内部に存在する水流量の不均等性をめぐって異議を申し立て、集団灌漑体系から離脱することを決意した。すると、合意に達した利益主体の水利流域空間と全体の水利流域空間の区切りは深刻となった。大型水利施設利用者の利用コストは増加したあげく、さらに多くの農家が大型水利体系から離脱するという状況が引き起こされた。稲村の実態からすると、田んぼが下流にある第6村民小組の村民は全員で大型水利体系から離脱することにしたとわかる。彼らは、「上流の農家がただで水利の利益をもらえるのは許さない。彼らを懲罰する方法は、自分が大型水利体系から離脱するしかない」と考えたのだ。

すると、村民は私費で揚水井を開削する競争を繰り広げ、複数の小型農田水利施設への水利運営の断片化に拍車を掛けた。連関して全体として水利システムを形成している①水

資源の分配状態、②水利施設、③土地と④資金などの要素の統合関係がそれぞれ分断された結果、稲村における農業用水供給空間は個人的・分散的・孤立的・小規模な状態に陥ったわけである。



図 6-3 個別農家の井戸と揚水機

筆者撮影 (2015 年)

流域内における土地利益主体の分解に伴い、大型水利施設の必要性は大幅に低下していった。稲村のさらに多くの農家は大水利体系への依存状態から離脱した。統合されない各利益主体は各自に出費してポンプ式の深い井戸を掘り、揚水機で自分の請負地または請負地の周辺にある末端用水路に引水し、自己利益に関わる空間的範囲だけに専念するようになった。小型水利施設を利用して灌漑条件を一時的に改善した農家が増加している反面、公共財としての大型水利体系は廃棄状態に陥って、多様な問題にも直面することになった。第一に、水利施設は補修工事が欠けたので、用水路が塞がれたり、埋め立てられたり、壊されたりする状況は多発している。その結果、稲作地域の灌漑、排水体系は麻痺状態となり、旱魃と闘い冠水を防ぐ能力が弱体化した。これは農作物の生産量に影響を及ぼした。冬季の種まき作業がされた後、用水路の詰まり方はさらに深刻である。第二に、用水路の両側にあるダム本体の盛り土が農家に掘り去られ、家屋改築または農用地の土壌補足のために利用されることがある。その結果、用水路の深さは少なくなり、水容量も減少した。雨水は雨による増水で、用水路の両側のダムから溢れるおそれがある。第三に、ポンプステーションの補修が不十分なため、揚水パイプにさびがついて穴を形成することがみられる。揚水設備の盗難事件が頻発する一方、ポンプステーションは廃棄状態に近づいていく。第四に、水利施設の拡張または新築は、耕地占用問題のために、難航状態となった。

筆者が稲村で調査を実施した 2015 年、農作物に覆われて涸れた廃棄された大型水利体系の用水路が目についた。また、用水路が土によって埋め立てられ、農作物が植えられた景観もみられた。土地は水流量もなくなった用水路を浸食した。大型水利体系の流域内における利益主体の分解は全体として存在していた「水利－土地」の相利共生状態を打ち破り、個別の請負地の一方的拡張を助長した。村民は大量に用水量が少ない畑作物に転作した。一方、水田作物を作付ける農家はほとんど田んぼのそばに揚水井を開削した。

灌漑のために引水する時、村民はパイプを揚水ポンプにつなげて田んぼに置いたら、近隣の田んぼに影響をしないで灌漑を実現することができるようになった。稲村の農業生産は日増しに個人的行為となった。農家に対しては、揚水井の開削は数千元のコストがかかるものの、家族を単位とする灌漑方式は他の農家にも頼んでいないので、大変な手数をか



けることが免れられた。

農田水利供給空間の個人化、分散化、小型化によって、大型水利体系と小規模水利体系との関連が失われた。結果として、農家の水資源の利用コストが急増し、毎年、灌漑の最適期間に間に合わないので発生した食糧減産の事態が重大である。

#### 第四節 麻痺状態への対応策

農田水利空間の区切りは、稲村の公共水利体系を麻痺状態に追い込んだ。ところが、各農家が独自に建てた小水利施設は日照りや冠水から引き起こす災害に対応できないので、稲村の水稲作付面積が激減した。M 鎮における食糧の減産は、食糧安定多収獲の確保という国家目標に背くのである。

その苦境から離脱するために、多くの学者はアドバイスを考案し、各レベルの行政主体もいろいろな施策を打ち出した。その中で、一部分の学者は、水資源供給に関する財産権を明らかにしたら、農田水利体系の運営は苦境から離脱できる、と論じている。この考え方は水資源供給がもともと分断できない全体として存在している有機体である、という事実を看過したかもしれない。実際、水利体系が苦境に追い込まれた原因は、まさしく水資源供給体系の区切り、という点にある。アメリカの経済学者の Michael A Heller はその現象を「アンチコモنزの悲劇」<sup>300</sup> (tragedy of the anticommons) と名づけ、財産権が細分化されすぎたら、交渉コストが上昇し、全体工事は散在する農用地の「請負経営権」と、利益の細分化という問題に直面し、麻痺状態に陥るおそれがある、と指摘した。

と同時に、農田水利施設の建設と維持の中で発生しがちな資源不足の問題を解決するため、国家は農村への資源配分を増やして、農田水利施設の老朽化対策を打ち立てた。2011年、中央「一号文書」は今後十年間、大幅に水利のインフラ整備に対する投入を増加すると提案した。ところが、近年交換・修復・新築の用水路の使用期限はさほど長くない。しかも、泥づまりの有効な対処は容易ではない。つまり、水利施設と水利技術の導入は根本的に水田作物地域の水利施設運営状況を苦境から離脱させることができないのである。

水資源供給の財産権を明確に規定し、水利施設と水利技術の供給を改善する措置は、農田水利を苦境から離脱させることができるとは限らない。その原因として、それらの措置は農田水利空間の一体性を回復することに着目していないことが考えられる。農民の税費負担が重すぎた 1990 年代末期と 2000 年代初期に、中央政府は、村集団を単位として資金を統合し水利工事を建設することに疑問を抱いた。その場合、中央政府は資源輸入と民営化方式を結び付ける方式を通して、農田水利空間の一体性の回復に取り掛かった。そのため、政府は、税費時代の農業共同生産費、農村義務工、労働積累工などを通して農村公共財を整備するという手法に取り代わり、「一事一議（重要事案をすべて村民大会で決定する）」<sup>301</sup> という公益事業の財政奨励補助資金と労働力の調達政策と「先干後補、多干多補、少干少補、不干不補」（業務成績によって補助金を給付する）を原則とする「以奨代補」制度（補助金を奨励金にして給付する制度）を打ち出し、国家財政の農村公共財に対する投入の不足分を補おうとする。

<sup>300</sup> Heller, M.A., *The Tragedy of the Anticommons*, Harvard Law Review, 1998(3), pp. 621-688.

<sup>301</sup> 「一事一議」とは、村民たちが村における敷設必要がある道路、架設必要がある橋などについて話し合い、大多数の村民が賛成したら、それらの意見を行政機関に報告し補助金を請求する制度である。行政機関が報告を可決したら、プロジェクト資金の一部は行政機関に補助され、道路敷設と橋梁架設などの工事を助成する。2012年、全国の「一事一議」資金の予算は合わせて700億元ぐらいに達した。陳錫文「〈講演録〉中国農村政策と長期経済展望」（『農林金融』2013年2月）を参照。

農村税費改革による郷統籌と村提留<sup>302</sup>の廃止以降、村民によって公共事業プロジェクトに必要な資金を拠出する作業は停止した。各行政村の範囲において、税金以外に村民から資金と労働力を調達する必要がある場合、村民委員会を中心に、民主的な方策を決め、民主的な管理を行うことが求められるようになった。「一事一議」は、農業税費徴収時代に郷村基層組織が村民から農業共同生産費を徴収し、農村義務工と労働積累工などの手段を通して農村公共財を整備し、国家財政の農村公共財に対する資源投入の不足を補おうとするものであった。

「一事一議」は安徽省の税費改革から発祥したものである。『安徽省農村税費改革試点法案』によると、

(1) 農村税費改革をした後、村提留は廃止されたため、農村公共事業プロジェクトに供出する公共積立金が底をついた。改めて資金を調達する際には、「一事一議」を行わなければならない。

(2) 農村税費改革実施後、農村労働積累工と義務工は廃止する。公共事業プロジェクトのために農民から労働力を調達する場合、「一事一議」を行わなければならない。

ということが規定された。

「一事一議」を規範化するために、安徽省はまた『安徽省村内興弁集団公益事業筹资筹劳条例』（村内で集团的公益事業のために資金と労働力を調達する安徽省の条例。安徽省以下は、『条例』と略称）を制定し、2003年1月1日より実施した。『条例』は、資金と労働力の調達が、「村民の自由意志によるもので、村民が恩恵を受け、実情に合ったもので、限度が設定され、民主的に決定され、規範化された手続きに従い、利用状況が公開される」（村民自願、村民受益、量力而行、上限控制、民主決定、程序規範、使用公開）という原則に従うことなどと規定した。調達した資金と労働力は必ず「本村範囲においての農田水利インフラ整備、植樹造林、村道敷設と手入れなどの公共事業に投入し、村民会議または村民代表会議が決定した使用事項に合う」必要がある。しかも、『条例』は村民会議または村民代表会議が開催する時に実行する「一事一議」の手続き、調達した資金の管理と利用、郷鎮政府・関連部門とその役人、村民委員会の『条例』の規定を違反する行為に対する法務責任を規定した。安徽省の規定とやり方を大いに参照して、他の多くの省も、「一事一議」の資金と労働力を調達する政策を制定した。

2011年から、「一事一議」は全国の省（市・区）にわたって実施され始めた。「一事一議」制度によって、農村での公共事業に対し、各レベルの政府から補助金が支給されることとなり、村民が資金を拠出し労働力を統合する必要はなくなった。いわゆる補助金制度とは、各レベルの政府が村の公共財の整備にかかる費用を助成する制度で、その補助額は整備コストに比例するのである。公共財の整備を展開する限りに、地方によっても異なるが、一般的に整備プロジェクトの40 - 60%の補助金が支給される。それに対し、農田水利工事は「以獎代補」という制度に適用する。政府は「自分で建造、自分で所有、自分で管理、自分で使用」（自建、自有、自管、自用）という原則を提出し、単一世帯か世帯間連合で工事を実施することを唱え、直接補助の代わりに奨励金を与える「民営公助」という形の政策を打ち出した。

ところが、各地農村で実施された「一事一議制度」は、普遍的に「事難議、議難決、決難行」（出来事を検討するために村民を集めるのは難しい。検討したとしても、解決策を

<sup>302</sup> 生産請負制導入後の郷鎮、行政村の収入源は、村民からの税金、各種分担金、郷鎮企業からの上納金であった。農村住民は農地の請負面積に応じて国に農業税等を納め、さらに行政村と郷鎮政府にそれぞれ「村提留」、「統籌」と呼ばれるさまざまな名目の分担金を支払っていた。山田七絵「中国農村における集団所有型資源経営モデルの再検討——西北オアシス農業地域の事例」『アジア経済』、56巻1号、54-86頁。

策定するのは難しい。解決策を策定したとしても、それを実行するのは難しい」という「三つの難事」の苦境に陥った。

「事難議」ということは、主に「一事一議」の会議を招集するのが難しいと現れる。「一事一議」では、検討される事項について、村民大会または村民代表会議を招集すべきである、と規定した。村民大会を行う上で、行政村の過半数の村民が出席する必要がある。それに対して、村民代表会議の場合は、三分の二以上の村民代表が出席する必要がある、制定した方策は出席者人数の三分の二以上に可決される必要がある。しかし、出稼ぎ経済のため、村民会議または村民代表会議の開催に必要な法定人数に達成することができない。したがって、会議を招集するたびに、村民会議または村民代表会議の代わりに、村幹部会議を開催することは通常となった。しかし、それは手続きの面からみれば、合法的であるとは言えず、村民のボイコットに遭うおそれがある。

「議難決」は、水利—土地の全体性が破られ、農家の水資源供給に対するニーズの差異から生じた問題である。稲村の事例からみれば、村民は水資源利用をめぐる協働秩序を形成することが難しい。少数派に属している用水料金を支払う農家が負担する必要がある揚水ステーションの料金は高すぎ、しかも用水路の補修が長年行なわれていないために生じた浸水問題が深刻であるため、村民は各自に小水利施設を建て始めた。小水利施設の増加によって、村落水系が複雑化した。水系の複雑さのために、村民代表会議が村落においてどの公共工事を着工するかをめぐり、村民代表の間で激しい論争が生じていた。会議の途中で意地になって退席する村民もいる。

「決難行」は、主に資金・労働力の調達に難しい、という面からみられる。資金調達の上で、農業税费徴収の廃止は従来生産コストの上納を義務として捉えてきた農民に衝撃を与えた。それに加えて、村集団費用徴収の行為を批判する中央政府の宣伝は、農家が村幹部のすべての費用徴収作業を軽視する、という結果をもたらした。彼らは費用徴収行為の中から徴収者が、「村幹部としての村集団」か「村民自治組織としての村集団」かをはっきり区別することができないからである。ひいては、稲村の一部分の村民は村幹部の費用徴収作業に、「俺はどうせ費用を支払わない。だからおまえに何ができるんだ」（我就是不交、你能拿我怎么办）、「他の人は農業税费すら払ってない、どうして俺に支払わせるのか。俺もいじめるもんじゃない」（別人連農業税费都欠得、凭啥让我交钱啊、我也不是好欺负的）、と語って抵抗することがある<sup>303</sup>。

しかも、資金調達ができるとしても、「一事一議」は資金調達の制限を設定したので、調達した資金額は大規模かつ需要が差し迫っている事業に足りないおそれがある。例えば、湖北省においては「一事一議」の資金調達の最大限は一人あたり15元と設定されたとする。ところが、稲村において2003年に建てたダムは約4万元である。稲村の人口総数は1000人余りしかいないので、一人ひとりで資金を支払うとしても、一人あたり15元という標準によって、2万元の資金しか調達できない。実は、一部分の村民が集団的資金の上納を協力しない姿勢を取るため、2万元さえも調達しがたいようになるおそれがある。しかし、ダムは一気に最後まで建設することができなければ、水に押し潰されることになってしまう。したがって、上級政府から支給される資金的補助がなく、ただ「一事一議制度」だけに頼れば、水利工事を完成することは不可能である。

出稼ぎ経済が拡大するにつれて、稲村をはじめとする多くの農村においては「官動民不動」（行政役人は工事に携わるが、大衆はしない）の現象が増加し、行政側と村民が一丸となって水利工事を進めることはなくなった。水利工事だけではなく、道路補修、村落環境保護を含む公的建設に、村民を動員することが難しくなった。稲村においては、大部分の村民

<sup>303</sup> 湖北省沙洋県M鎮稲村調査記録、2015年4月5日。

が村落の衛生維持作業を完全に鎮または村の行政組織に委ねたので、衛生維持作業は鎮・村行政組織の任務となった。「お金がもらえないなら、やる人はまだいる？」（不給銭、誰幹呀？）という理由の通りに、公的施設を保護することを自分の責務とみなす村民はほとんどいない。村民からみれば、「それは幹部が責任を負うべきことである」<sup>304</sup>。

このことからわかるように、村落公共工事の労働力調達には出稼ぎ経済の労働力市場と競合関係を形成した。公共工事の遂行は政治手段による労働力動員の代わりに、労働力市場と同じように経済手段による労働力動員しか頼らなくなった。農業税費徴収が廃止されて以降、鎮政府と村レベルの行政組織の財政力が弱体化されたので、経済手段による村落資源の動員力も不足している。

「一事一議」という措置から生じた「三つの難事」に対応するために、国家は更に制度の改善を求めることにした。国家は『村民一事一議筹资筹劳管理弁法』を制定し、村民が自発的に資金と労働力を調達して村落集団生産・村落生活に関わる公共工事を進める場合、政府は「筹補結合」（自力調達と他力補助を組み合わせる）という原則の下に、助成金の支給または「以獎代補」などの方式で公共工事を支援すべきである、と呼びかけた。「以獎代補」とは、各レベルの行政機関が財政移転支払資金を奨励金として、村落において着工中の公共工事を対象に、支給する奨励的補助金である。公共工事が着工されれば、工事投資予算の40-60%（地方によって異なる）が財政奨励金として支給される<sup>305</sup>。農田水利に対する「以獎代補」とは、農家が個別に利用する小型水利工事を対象に、政府が「自分で建設し、自分で所有し、自分で管理し、自分で利用する」という原則を踏まえ、農家が単独あるいは連携して水利を起こすことを激励するよう、着工に対する奨励金を給付することである。民間による工事が始まった後で、行政機関が財政資金で応援する、という「民弁公助」の方策といえる。「一事一議」制度は村集団の内部で行われる単純な資金・労働力調達手段から「以獎代補」と組み合わせる方向へと移行させていく。

社会主義新農村建設が進む中、2008年に国家は『關於開展村級公益事業建設「一事一議」財政獎補試点工作的通知』を公表し、いくつかの省を「一事一議」財政獎補試点（「以獎代補」政策の実験地域）として選定した。2010年、国家は更に『做好2010年擴大村級公益事業建設一事一議財政獎補試点工作的通知』を公表し、「以獎代補」の実験地域を全国範囲での27省に広げた。2011年から、「一事一議」制度と連携する「以獎代補」の施策は全国のすべての省（市、区）で実施された。

措置の実施によって、水利工事は民営化が進み、民間資源を調達して自主的に建てられるようになった。とは言え、「以獎代補」は水利施設の全体的な保護に重点を置いているわけではないため、農田水利空間の全体性を回復することができないばかりでなく、かえって農田水利空間の解体を加速する役割を果たしている。なぜなら、「以獎代補」の財政資金は最終的に、直接個人用の貯水池またはポンプ井戸建設に対し、支給されるようになったからである。経済的状況が良い農家は資金を受けてから水資源利用の協働関係から脱退することが多い。その結果、利益主体の範囲と水利全体の灌漑地域とのズレは広まった。「水利—土地」の全体性は崩れ、公的水資源利用はより困難となった。公共水利施設を利用する農家が少なくなったため、中小型ダム、ポンプステーションの収益は減少した。「水利—資金」の全体性が分断されたので、公的用水路は補修できず、廃棄されてしまった。すると、「水資源—水利施設」の全体性は分断され、水資源の流動性は確保されなくなったので、大規模水利システムは麻痺状態に追い込まれた。

<sup>304</sup> 同上、2015年4月20日。

<sup>305</sup> 韓鵬雲、劉祖雲「農村「一事一議」制度変遷：理論内涵及路径創新」『山東農業大学学报』（社会科学版）、2012年第2期。



現地調査によると、ほとんどすべての農村公共財整備工事が行政村または村民小組を単位として繰り広げられる。言い換えれば、行政村や村民小組に内在する特殊な状況は工事設計の中で優先的に考慮されることではない。村民小組内の利益主体の多元化、および基層政府からの圧力強化のため、公共財整備は農家の多面的需要に応じて実施するのが難しくなった。一方、公共財整備工事の選定で自分の意見が採用されなかった農家は、公共財整備工事の実施過程において、抵抗または陳情という方式によって自己利益を保護するよりほかない。税費改革が実施されて以降、村民は農村公共財整備工事の実行主体を政府機関と考えるようになった。自主的に資金・労働力を調達できなくなった村民は、行政的資源に依存するようになった。そのほか、インプットされた工事（プロジェクト）資金を利用して建てた建造物の品質を保証できないという問題もある。会計監査機関は作業の中で必要な手続きを簡素化させ、作業コストを減らして規定外の収益を得ることがある。監督機関は不正利益を得るために、工事担当者と共に謀して、工事データの偽造を黙認ないし幫助することがある<sup>306</sup>。監督役が果たせない結果、公共財の品質は保証が難しく、農村が本当に必要としないプロジェクトが進行してしまいうケースも発生する。

したがって、「一事一議」「以獎代補」をはじめとする施策は「水資源—水利施設」の全体性の回復を通して、麻痺状態に陥った水田作物作付区の大規模水利体系を復活させようとしたものの、成功を収めることができなかった。政府の本意に添わない「以獎代補」は、大型水利体系の復活を促進するよりも、むしろ自家用の小型水利施設の大量新設に拍車をかけた。国家が農田水利の窮境を打開するために導入した「一事一議」「以獎代補」などの政策は、強制力に欠けるため、労働力と資金を再統合するのは容易ではない。補助金の多くが個別農家の小型水利施設の建設資金当てられた結果、大型水利体系の崩壊は一層加速された。

国家のプロジェクト資金によって助成される工事は、利益分化した村民の利益とニーズに合致し難いので、村民の反対に遭うようになる。一方、プロジェクト資金は村民の政府財政資金を頼る心理を助長しがちであるので、政府の財政負担を増加するおそれもある。したがって、M鎮の農村で見られるように、資源を統合して活用させることができる強力な集団組織が不在の場合、国家が積極的に新たな大型・中型水利施設の工事を推進したり既存の施設を点検したりしようとしても、水利施設と農家を結びつけることができない、という問題は依然として存在するわけである。

「水利—土地」と「水利—資金」の全体性を回復するため、中央政府が提案した政策は「水資源利用世帯協会」（用水戸協会）を設立することである。それは非行政的組織によって元の行政組織を置き換える政策である。早くも2002年に、國務院弁公室が公表した『水利工程管理体制改革實施意見』は「多様な農村水資源利用協働組織からなる管理体制の設立を目指す」という方針を明確に提出した。2005年、水利部、国家發展改革委員会、民政部は連署して『關於加強農民用戶協會建設的意見』（以下は『意見』と略称）を下位機関に通達した。該当『意見』は「水資源利用世帯協会」という組織の重要性を解明した。にもかかわらず、「水資源利用世帯協会」の入会は強制的ではなく、農家は自由に入会したり脱退したりすることができる。しかも、灌漑水の優先順位は交渉を通して初めて決定されるが、一人が既定した秩序に反対したら、協働状態は瓦解することになる。したがって、「水資源利用世帯協会」の組織コストは高すぎる上、タダ乗り行為によって破れた「水利—資金」と「水利—土地」の全体性を回復することができない。

しかし、こうした農田水利の麻痺状態は、畑作物作付区にみられない。地表水が少ない

<sup>306</sup> 周原「建設工程項目委託審計道德風險成因及防犯」『華中農業大学学报』（社会科学版）、2013年第6期。

華北畑作物作付区においては、水利施設の規模は小さく、用水路のスケールも少ない。村落はある程度の集団経済収益を保てば、農業税費が廃止されたとしても、やはり水利施設の補修に出費して、水利体系の全体性を維持することができるのである。なので、水利部門がいつも取り上げる水資源利用協働組織の手本は、ほとんど華北畑作農業地域の事例に集中するわけである<sup>307</sup>。

山東省蓬萊県果村を例として説明すると、「集団経済」は、村営企業の流動資産、設備などの動産を販売し、建物、土地などの不動産についてはリースの形式を採ることによって支えられるだけでなく、荒地の開発により新しく集団の農地を作り出す、または土地の再分配機会を利用して、既存の農地の中から集団の持ち分を留保する、という土地開発・経営の形で運営される。小規模な集団経済に対する再発見・再利用は水利施設の補修に工事資金を集めることに役立てることができる<sup>308</sup>。畑作物の用水量は水稻より少ないので、華北畑作物作付区の農家は井戸を深く掘って農田を灌漑することができる。ポンプ井戸を利用する灌漑手段はパイプまたは良質な末端用水路を通して、用水料金を滞納している農家を灌漑受益対象の範囲から排除することができるので、タダ乗りの現象を防止することも可能である。すると、水資源利用の中核問題は利益主体間の用水秩序を調整するのではなく、井戸掘りに使われる十分な資金の調達とポンプ井戸の補修と技術問題の解決となった。

中国西北部の関中平原西部にある陝西省武功県新莊村の事例をみると、その地域の主要農作物は畑作物なので、井戸灌漑は主要な灌漑方式である。畑作物の灌漑に使われるポンプ井戸は少なくとも一つの村民小組に所有される。行政村全体の灌漑に使われるポンプ井戸もみられる。なぜなら、井戸掘りは大量な資金が必要だからである。深い井戸を掘るのは十数万元が必要である。しかも、水稻に比べると、畑作物の用水量が少ないため、深い井戸を掘り下げることで、農田灌漑の問題が解決できる一方、家々にポンプ井戸を建てる必要がない<sup>309</sup>。畑作物作付地区の井戸灌漑も、ほとんど村民小組の資源統合を基にして行われる。ポンプ井戸の請負者と使用者は常に同じ村民小組の成員である。

畑作物作付地区では、極端に言えば、水源地経営者が技術施設を作り出して、都市水道業の運営体系に習って水量計と水門を世帯ごとの田んぼに取り付け、水量計の計数によって農家用水量を計算する場面を想定できるかもしれない。用水料金を滞納する農家に対しては、水門を閉じて用水停止をする措置を取ることができる。そのような技術体系に支えられると、閉鎖的引水路は一つ一つの利益主体に向けて水資源を細かく分配できるようになるのである。しかも、用水量は精確に計算させることができるので、農家組織化が形成されなくても、互いに何のもめ事もなく付き合っている用水秩序を自ずから形成することができる<sup>310</sup>。

ところが、稲村が位置している水田作物作付区にとって、農家の田んぼは散在し、形は不規則である。したがって、上述した用水体系を作り出すのは、巨額の建造支出を要する。

<sup>307</sup> 羅興佐、賀雪峰「取消農業税後農村水利供給的的制度設計及其困境」『中国農村水利水電』、2008年第4期。

<sup>308</sup> 田原史起「水利施設とコミュニティ——中国山東半島C村の農地灌漑システムをめぐって——」、『アジア経済』、2009年第7号。

<sup>309</sup> 例えば、関中平原西部に位置する陝西省武功県新莊村において、畑作物の井戸灌漑は主要な灌漑方式である。家々に井戸を建てるわけではなく、少なくとも一つの村民小組、ないし一つの行政村は一つの井戸を共有することである。なぜなら、井戸を掘るコストが高いからである。一般的に、一つの井戸を設置するには十数万元の出資が必要である。羅興佐、李育珍「区域、村庄与水利——関中与荊門的比較」（『社会主義研究』、2005年第3期）を参照。

<sup>310</sup> 田先紅、陳玲「農田水利的三種模式比較及啓示——以湖北省荊門市新賀泵站為例」『南京農業大学学报』（社会科学版）、2012年第1期。

そのコストは、どの水資源提供者または農家も負担できない。したがって、農田水利空間の全体性を回復させることによってのみ、公共水利体系ははじめて麻痺状態から離脱することができるようになるのである。農田水利空間の全体性を回復するために最も基本的な問題は、戸別請負経営体制が引き起こした細分化され分散化された土地利益の空間的配置、あるいは「水利—資金」と「水利—土地」の区切り状態を変えることである。

「水利—資金」の区切り状態を変える方法の一つとして、当村出身の村外就職者の故郷に対する経済的貢献を挙げることができる。村外就職者が故郷の発展に貢献することを願う、ということは故郷に対して保っている帰属感とアイデンティティの証である。それは、故郷に溢れている強い求心力を前提とする。畑作物作付区において、例えば関中平原西部にある陝西省武功県新莊村においては、多くの村民が村落公共事業に対する責任意識を抱いているので、井戸掘り、用水路敷設、道路敷設など公共財整備の上で、民間自発的で資金を調達するのは比較的容易である。そのような求心力の下で、行政村のある補修する必要があるポンプ井戸は電動機、ポンプ、変圧器、パイプを更新するために、少なくとも20万円あまりの資金が必要とする場合、村民小組が自発的に調達した資金は不足しているものの、発電所に勤めている当村の人は、廃品処分の価格でこれらの設備を行政村に提供した。結局、村民による調達資金は1万円ほどであったが、ポンプ井戸の補修工事を遂行した<sup>311</sup>。水田作物作付区において、例えば、江西省中部にある龍村において、一部の村民は離村したが、血縁のつながりのため、村落の公共事業に注目して村落発展のために更に多くの資源を外から調達することに工夫を凝らそうとするのである。村落公共事業に対する関心度と貢献度が高いほど、村社会における地位は高くなる。しかも、村社会における地位と名誉は当事者のみならず、親族一同および友人家族にも恩恵をもたらす<sup>312</sup>。

ところが、筆者が現地調査をした稲村の場合は、村社会の求心力はあまり強くないので、村民は村落公共事業への貢献には消極的である。そのため、当村出身の村外就職者に頼って公共工事を遂行するのは難しい。こうした状況の下で、「一区画の土地を単位として請け負う」（劃片承包）という方策が、大中型水利施設が農家の散在した用水利益に当てはまらない難局を打開する試みとなった。2014年に、沙洋県は「劃片承包」という連続した土地片を作り出して請け負う「試点工作」（特定の地域を選定して実験作業をすること）を展開し始めた。2015年、該当方策は県範囲に普及された。

「劃片承包」とは、村民小組それぞれが十分に論議の上、土地の肥沃度によってレベルをつけてから、水系によって一区画の土地の範囲を明確にし、農耕地請負意欲がある農家にくじで引き、一区画の請負土地を決めて請け負わせることである。土地片は一つの請負単位となると同時に、協働単位、集団責任単位ともなる。細分化された土地を一つの連続的空間に集中して、連続的土地片の上での農作業を実現するのは、農家の土地経営規模の拡大を促進するものとなる。土地片を一世帯に請け負わせるのは、機械使用効率を40%増加し、資金投入を25%、労働投入時間を75%減少し、総合生産能力を4倍増加することができる。

調査によると、一世帯が十数ムーの農用地を請け負う場合、請負地が二十数箇所に分散されたら、田植えから晒田（水稻の根っこを深くつけるため、田んぼの水をポンプで吸い上げ、田面が太陽に照らされること）にかけての2ヶ月間に、灌漑作業だけに投入される労働量はごく多い。土地片が作り出されて請け負わせた場合、海拔が最も高い土地片に引水し、自然の流れによる灌漑を実行した結果、他人の田んぼに水が流れ込むことにも、頻繁にパイプとポンプを移動することにも、農家は配慮しなくても構わないようになったの

<sup>311</sup> 羅興佐、李育珍「区域、村庄与水利——関中与荆門比較」『社会主義研究』、2005年第3期。

<sup>312</sup> 羅興佐「論村庄治理資源——江西龍村村治過程分析」『中国農村觀察』、2004年第3期。

で、農作業が気楽になったと感じた<sup>313</sup>。土地片の空間は灌漑区の空間と重なり合っているため、土地利益は改めて土地片を単位として統合されるようになる。「水利—土地」の全体性の回復を切り口として、農田水利空間の全体性が回復するものと期待される。

ところが、土地使用权が「物権化」の傾向にある規範の下、「劃片承包」を前提とする土地利益調整そのものは民間紛争を引き起こしがちであり、『土地請負法』の規則違反に繋がるおそれがある。政治上と法律上のリスクを回避する方法として、沙洋県での実践からみられる(1)各世帯の請負権を変えずに、農家間の交渉を通して経営権を交換する形、(2)農家間で交渉し請負権と経営権とともに交換する形、(3)土地を徹底的に再分配する形、という三つの形が考えられる。(1)の形は「劃片承包」を受けた農家の80%強、(2)の形は約10%を占めている。(3)の形が占めた割合は多くはない。その状況について、稲村の村書記は「徹底的に土地を再分配するには、行政作業が最も単純な形ですが、自然条件が良い農家がそれに反対するので、なかなか実施することはできません。統一的に土地を再分配する指令は上から通達したらいいと思います」とコメントを出した<sup>314</sup>。

いずれにしても、農田水利空間の全体性が回復できるかどうかは、(1)国家目標の下での土地空間配置の苦境を脱出することができるか否か、および(2)「物権」が重要視される法的制度の下での集団的財産権配置が有効に利用できるか否か、にかかっている。

---

<sup>313</sup> 王海娟、賀雪峰「農地細碎化的公共治理之道——沙洋県按戸連片耕種模式調査」華中科技大学出版社、2017年。

<sup>314</sup> 湖北省沙洋県M鎮稲村調査記録、2015年5月3日。

## 第七章 農村最低生活保障：ニーズからウォンツへ

農業に関連する優遇政策のような、「多極分散」的に補助金を与える政策と異なり、農村の最低生活保障制度は特定な基準に合う弱者を選択的に救済する「多極集中」的である。また、農村最低生活保障制度の保障対象は、家族成員の一人当たりの平均年収が現地の最低限生活基準より低い農家のはずである。資金分配策の面では、戸籍名簿に登録された成員から構成された「世帯」（戸）は分配の基本単位である。一人ひとりの家族成員は、資金分配の基本単位であるわけではない。

しかし、そもそも村民の収入価値の曖昧さと対立していなかった最低生活保障資源の救済的な性質は、分配指標の増加につれて変化した。その結果、最低生活保障制度に対する村民の不満が募った。社会不満を押さえつけるため、最低生活保障制度の政策規定とは異なる方式によって実施された。本章は、現場における制度生成という視点から、最低生活保障制度の変遷、および社会不満が起きた後、政策規定を回避するための新たな方法を生み出す末端行政主体の対応力を検討する。

### 第一節 「ニーズ」を満たす資源から「ウォンツ」を満たす資源へ

「ニーズ」が必要性を表す言葉であるのに対して、「ウォンツ」は欲求を表している言葉である。そもそも農村最低生活保障制度は、困窮者のニーズを満たすために設けられた「救済型」制度である。こうした制度は、そもそも客観的な根拠にしたがって、特定の条件に合致する弱者を村民全体から選別し、社会のセーフティーネットという役割を果たす。

1997年以降、広東省、浙江省をはじめとする経済先進地域は続々と『農村最低生活保障辦法』（農村最低生活保障の方法）を提案し、農村戸籍を持つ人々も社会保障の対象範囲に組み込まれた。稲村は経済先進地域より遅く、2005年から農村最低生活保障制度を導入した。農村最低生活保障制度のもとでは、最低生活保障金は村社会の貧困層を対象に、戸籍簿に記入された成員から構成する一世帯を基本単位として規定されている。

最低生活保障制度が導入された初期段階では、最低生活保障金は一人あたり毎月10元ほどの低い水準で分配された。加えて、最低生活保障金取得者数の指標は少なかった。例えば2006年、稲村の住民人口の1.8%は指標を受け取る可能性があった。稲村において、村民が考える貧弱層の農家はわずか農家総数の1-2%を占めるごく少数で、身体障害・重度疾病・老衰・労働能力喪失などの見分けやすい特徴が付く。各農家の特徴と実質生計状況に詳しい村幹部は、一般的に「世帯」を単位として、社会救済を「ニーズ」として切迫に求める農家に最低生活保障指標を割り当てることにした。こうした農家は、最低生活保障の受領資格者として認定するうえで、村社会の意見衝突と不満を起こすことがなかった。逆に、最低生活保障制度が実施され始めた頃、稲村における大部分の村民は貧困を家族全体の自己責任とされる従来 of 観念を持っていた。最低生活保障金の受領は生産能力が弱い状況を表明する行為とされ、常に家族に発生した思わぬ不祥事と関連づけて考えられた。ゆえに最低生活保障制度の申請は、「面子を失う」村落生活の恥となった。

だが一方で、生計が確実に困難状態に陥った村民にとって、村社会における自分の位置付けは明確に意識された。こうした村民は、面子を守ろうとする決意がなかなかなかった。そこで、最低生活保障金を受領する考慮は一般村民の方より少なかった。そこで、最低生活保障資源は自然に村社会の弱者に移動し、選別メカニズムは村社会においておのずから発生するようになった。そのため、最低生活保障資源の定員数とその分配をめぐる紛争と矛盾はなかなか見られなかった一方、受領資格者を選別する行政作業のコストもほとんどな

かったといってもよい。

こうした状況は稲村に見られるばかりでなく、中国東南部の宗族型村落にも多く見られた<sup>315</sup>。貧困層は一般村民との間に、経済面の収入差があるだけでなく、心理面の距離感も有していた。最低生活保障制度から受け取られる経済的利益はごく少ないという点に加え、最低生活保障金をめぐって稲村村民が争い合うことはなかった。村幹部は村社会に対する従来の観察と体験に依拠して受領資格者を選別した。選別過程の中で、村民代表会議が行われたことはなかった。また、受領者名簿も村社会に公表されなかった。にもかかわらず、だれにも認められた困窮者の「ニーズ」をめぐって、最低生活保障制度はスムーズに実施され、村民の不満を買うことはなかった。

だが2007年に、国務院は『关于在全国建立農村最低生活保障制度的通知』（農村最低生活保障制度を全国的に整備するための通知。以下、『低保通知』と略称。）を公表した。この通知は、農村最低生活保障制度の分配原則をこれまでの「選別主義」から「普遍主義」へと移行しようとする国家意志を示す象徴的文書と言われている。

その後、中央政府は農村最低生活保障制度を農村地域に全面的に導入しはじめた。最低生活保障金の受領者指標と金額は年々増加していった。2007年、指標が規定した指標は行政村総人口数の2.1%までに増加した。2008年、指標はさらに行政村総人口数の3.5%までに増加した。また物価水準の増加に伴って、4年間にわたり、稲村の最低生活保障金の支給額は5倍になった。民政部が2008年8月に公表した『民政事業統計月報』によると、農村最低限生活補償者数は3822.7万人に達したのである。国務院新聞弁公室が2010年に発表した『中国的人力資源状況』（中国の人的資源状況）というレポートによると、2009年末までに、4759.3万に達する農村住民は最低生活保障体制にカバーされた。

しかし、トップダウンの方法に分配される最低生活保障資金が末端の農村社会に輸入する途中で、数少なくない矛盾と問題が発生した。例えば、最低生活保障資金が深刻に不足する問題である。中国農村の最低生活保障資金はいままでも地方財政予算に取り入れられなかった。それに代わって、その資金は県、郷（鎮）、村が割合によって分担する。中央財政は農村の最低生活保障に大量に資金を投入したわけではない。しかし、2002年の農村税费改革がされた後、基層政府は自力で財政欠乏の窮地から脱出する能力も弱くなった。そのため、最低生活保障資金の不足は喫緊の問題となった。

とはいえ、各地農村の最低生活保障資金の金額と指標数は年々増加しており、村民の日常生活感覚で考えられる農村貧困層の世帯数を超えるようになった。貧困層以外の農家はほとんど経済的等質性が強い中間層に属する一方、最低生活保障の指標は中間層を全面的にカバーするほど多くはない。村民の合意に一致する貧困層の範囲を超える指標は如何にして割り当てるのか、というのは、厄介な問題となった。

結果として、国家は社会福祉の「普遍主義」を目指しているものの、「選別的普遍主義」という制度実施の歪みを招いた。格差がほとんどみられない中間層から新しい「貧困層」を分離し、増加した最低生活保障金をそれに割り当てることは、村社会における従来の平均主義に基づく公平観を揺さぶった。

平均主義の基準によると、同等条件の下で、他の村民より少ない資源しか受け取れないのは納得できないことである。最低生活保障の受領者が必ずしも貧困層に当たるわけではなく、しかも彼らの支給額が年々増加する状況の中で、最低生活保障資源分配に対する村民の従来の認識に変化が生じた。

税费が一切に廃止された時代、最低生活保障制度は稲村村民が世間話でいつも触れてい

<sup>315</sup>江漢平原に位置する稲村と類似している現象は贛州南部の山間部に位置する竹村でも見られた。郭亮『走出祖蔭：贛南村治模式研究』濟南：山東人民出版社、2009年、第96-97頁。

て文句を言っている話題の一つとなった。最低生活保障資源のカバーできる範囲が広げられた時、一部の村民が最低生活保障制度を当てにする考えが生まれた。彼らは家屋新築に現金が不足し、家族が大量に負債したということを経験として、生計の圧力を大げさに言い張って、最低生活保障資金を求めるようになった。したがって、最低生活保障資源は、怠惰に対する許容を助長し、村民の「ウォンツ」を満たすこととなった。

そのほか、最低生活保障制度は子世代に扶養される高齢者に、必須ともいえない資金を与えた一方、子世代がいない高齢者の精神的訴えに満足できないので、さらに多くの村民の最低生活保障制度に対する不満を招いた。「彼は何を根拠に最低生活保障をもらうのか？なぜ僕は得られない？」と最低生活保障資金分配の客観的な根拠の欠如に文句を言う時、村民たちは一般的に不公平の原因を村幹部または村民小組長の主観的な判断と計らいに帰結する。村民はいつも「上面的政策好、都是下面搞乱了」（上級政府の政策はよいが、下級政府に歪まれた）という言葉を用いて、最低生活保障制度の実施を悪評している。一方、末端行政を担当している村幹部と村民小組長は多大な世論圧力と民衆の「ウォンツ」に直面しながら、最低生活保障資金を分配せねばならない。「むしろ最低生活保障制度にカバーされなかったほうがよかった」<sup>316</sup>と憂鬱を晴らしたい村幹部がいる。

## 第二節 村民の収入価値の曖昧さ

村民の収入価値についての研究の多くは、村民の経済的階層分化に焦点を当てるものである。しかし、それらの研究の中で、親世代に対する明快な階層の位置づけはなかなかみられない。言い換えれば、村民の収入価値に基づく階層区分とその定義の中では、若年夫婦が常に主な研究対象である。これに対し、親世代の状況に関する記述は多くはない。さまざまな階層を定義するうえで、「世代間」という視野がいつも用いられるわけではない。もしそれらを定義する際に、一貫して「世代間」という視座を取り入れたら、区分された階層グループの相互排他的関係は大幅に曖昧化すると同時に、階層序列の整然とした縦の関係も崩れるおそれがある。なぜかという、ある階層の範囲が他の階層の範囲と重なるという状況が生じるからである。

例えば、「離農階層」の定義について、多くの先行研究は単に若年村民の生業が農作業から離脱するかどうかを基準として判断をくだしている。つまり、若年夫婦が「農業を経営せず、土地を全部他人に売った」という状態にある限り、彼らが所属する階層は「離農階層」と分類される<sup>317</sup>。研究者はさらに「離農階層」を「経済的エリート階層」「家族連れの都市商売業者階層・中高階層」<sup>318</sup>「村落での農外就労者階層」、および村民階層の最高レベルに位置する「村落富豪階層」「離村商売業者階層」<sup>319</sup>「富裕階層」<sup>320</sup>というグループに細分化した。こうした概念はあくまでも若年夫婦世帯の生計様態を考察対象としている。「家族連れ」といわれる「家族」に当たる世帯は、親世代が含まれる直系家族または複合家族ではなく、夫婦世代が主要構成員とする核家族を指す。若年夫婦の親世代の生計様態は研究の中では、単に背景として触れるにすぎないのである。例えば、高齢者は、若年夫婦が古い家屋を親世代に住ませる、という論述の中で出ることがある。高齢者の生

<sup>316</sup> 湖北省沙洋県 M 鎮稻村調査記録、2015 年 4 月 28 日。

<sup>317</sup> 賀雪峰「取消農業税後農村の階層及其分析」『社会科学』、2011 年第 3 期。

<sup>318</sup> 楊華「「中農」階層：当前農村社会的中間階層」『開放時代』、2012 年第 3 期。

<sup>319</sup> 陳柏峰「中国農村の市場化發展与中間階層：贛南車頭鎮調査」『開放時代』、2012 年第 3 期。

<sup>320</sup> 林輝煌「江漢平原の農民流動与階層分化：1981—2010——以湖北曙光村為考察対象」『開放時代』、2012 年第 3 期。

計様態は、階層の分類基準の周縁にある要素となった。また、高齢者の子世代の階層分類は、高齢者の階層位置と同じであるということの意味するわけではない。「世代間」のつながりを基にする考え方が欠如しているため、高齢者は村落に従属している貧弱階層であると定義され、孤立した階層とされた。

しかし、「半工半農階層」を論じる際には、その階層に該当する村民世帯の「農作業収入より農外収入の年収を占める割合が高い」という判断基準を踏まえて、「子世代が農外就労しながら、親世代が農作業に従事する」という世代間分業モデルも検討の視野に取り入れられている。先行研究からみれば、いわゆる「村民世帯」は子世代と親世代が一体視される直系家族または複合家族を指すことがわかる。この階層区分の作業は「世代間関係」の考察を階層という概念の成立前提として把握するものである。同一世代に焦点を当てた「世代内」の視角から分析すると、「農外就労する子世代」と「農作業に従事する親世代」はそれぞれ「離農階層」と「普通の農業経営階層」に当てはまる。つまり、「半工半農階層」という概念が「世代間」の視角に組み込まれると、その概念は同一研究の中で言及した他の幾つかの階層類型の組み合わせに還元することができる。また、「離農階層」に当たる子世代は、農村における古い家屋に居住している農作業に従事する親世代がいれば、子世代と親世代を全体として「半工半農階層」と定義する可能性もあるのである。そうすると、研究上の階層区分の重複と混乱はより一層深刻化するようになる。

したがって、「世代内」と「世代間」という視点の差異は、「異なる階層間の関係」と「同一階層の内部関係」という同一の研究対象に対する二つのアプローチを生み出した。この視点の差異は、一見、親世代の位置づけをめぐる分岐がもたらしたものかのようにみえる。しかし、根本的な問題は、ひとつの研究に「世帯」の構成員とその範囲についての首尾一貫した認識が存在するかどうか、ということである。子世代と親世代は二つの世帯とされるか、または同一世帯とされるか、という認識は一致していなければ、使用した「家族」または「世帯」の概念は矛盾が生じるに違いない。「世代内」と「世代間」の視点の混乱は、階層区分基準に関する研究の恣意性を明らかにした。

村民階層を適切で明確に分類しようとするなら、「世帯」または「家族」という概念の範囲基準を統一する必要があるほか、研究対象の活動を考察し分析する周期も一年間を単位とすることが望ましい。なぜなら、「一か月間」は「一年間」よりもっと細かい単位なので、階層を区分する意味を失わせるおそれがあるからである。例えば、「小農兼業階層」に当たる生計モデルは、夫婦が農閑期に都市・県城・鎮においての労働力市場に入って農外就労をしたり、農繁期に帰農したりする状況をも含める。該当研究は一年間の労働周期を「農閑期」と「農繁期」にわけて、二つの時期にある生計状況を全体として論じることではなければ、「兼業」が成立できない。もし「一か月間」を周期としたら、「小農兼業階層」という概念は脱構築されるおそれがある。具体的に言えば、「小農兼業階層」というグループは農閑期に「農外就労階層」になり、農繁期になったら「帰村営農階層」に転じる人々である。そのため、「一年間」を周期として定義されるある階層が、「一年間」よりもっと細かい周期で往復的に流動する、不特定の複数階層に当てはまってしまう。したがって、細かい時間周期を用いるのは、分析対象の階層変動が頻繁しすぎてバリエーションが多すぎるので、村社会の階層構造をとらえる上で有効とは言えない。

農村階層研究に存在する問題と生じがちな問題は村民の収入価値の曖昧さに対する解明と密接に関わっている。したがって、筆者は「一年間」を分析周期、「一世代に限る」核家族を階層分類の基準単位にして、稲村のケーススタディーと他の関連地域の調査データに基づき、各階層の相互排除性が強い農村階層分類体系を作りたい。その体系は主に「一世代に限る」村民の核家族生計の中で農業生産と農外生産の割合関係を階層分類の基準に



して、村落から離れる空間的距離を参照しながら作るものである。そのうえで、世代間関係を複数の階層の複合関係に転化して分析することによって、村民の収入価値の曖昧さを解明できるものとする。

### 離農階層

その階層に当たる農村出身者は概ね三つの種類に分けることができる。ひとつは、大学進学、幹部応募、入隊などの進路を通して農村戸籍を都市に転入して、農村から離脱する形である。『土地請負法』によると、都市戸籍に転入するならば、この前に使用していた土地は村集団組織に返還し、身分は農民から市民に変わる。彼らは農民階層に属さないにもかかわらず、村落の一勢力として村社会に温存する。「増人不増地、減人不減地」（世帯人口の変動を問わずに配分した請負地を調整しない）という政策を理由として土地の村集団組織への返還を拒否すること、都市部で出世してから出身地のインフラ整備などに意見を出して画策したり、積極的に寄付したりすることなどの村社会に対する影響力の大きさから考えれば、当該階層は看過できない。

もう一つは、夫婦核家族が家族連れで離村して本省または外省に起業し、大規模な商売を営む形である。彼らの戸籍は村落に残っているが、離農したので、請負地はすべて他の農家に譲渡された。離村しようとするのは「一か八かに賭ける」（碰運氣）という心理状態で、若いうちに将来の帰村生活に十分な資金を儲ける意図がある。彼らの平均年齢は50歳ぐらいで、80年代ないし70年代から続々と離農するようになった。その中で、1980年代から商売、鉱山労働、実業に投資することなどを取り組んだ村民は、「経済的エリート階層」と呼ばれる。それに対し、経済収入の上で「経済的エリート階層」よりやや低いグループは、1990年代に近隣の都市または沿海地域で商売をする村民たちである。当該グループは「家族連れの都市商売業者階層・中高階層」と呼ばれる。また、都市で起業するのではなく、雇われて農外就労をする村民は、就職機会と収入が不安定であるので、「通年離村農外就労被雇用者階層」と呼ばれる。「自営業者・雇用者」と「被雇用者」との区別は看過できない。

最後は、夫婦が最寄の郷鎮労働力市場で、林業労働者・水道電気修理工・内装工事労働者・果樹園労働者などとして働く「郷鎮農外就労被雇用者階層」、または小規模な取引をする商人、つまり「郷鎮商売業者」である。彼らはいつも商売市場や加工市場で多くの利益を得る。

以上の三つの種類に当たる農村出身者を、筆者は「離農階層」と名づける。該当階層の出身者は請負地を全部親戚・親友・隣人に譲渡して農作業から脱退した、という共通点を持っている。彼らの一部分は農村で古い家屋を持っているが、親世代に住ませるのが一般的である。古い家屋の老朽化により居住不能となった場合、その土地を第三者に商業用地として売却することもある。

「離農階層」に当たる一部分の人々は安定した職業と収入源を取得したので、都市・県城・鎮に定住して都市住民同様の十分に豊かな家族生活を続けることができる。都市で家屋を購入する人がいれば、県城で家屋を購入する人や、鎮域で家屋を購入・新築する人もいる。彼らは村社会の公的事務に全く関心を持たず、旧正月にのみ帰省していく。数年にわたって一回しか帰省しない人もいる。筆者の調査データによると、その階層の収入レベルは以下のようなものである。稲村において、年収は一般的に3万元以上で、通帳貯金は少なくとも10万元である。それに対し、江西省南部農村の場合、年収は数十万元であり、安徽省蕪湖農村の場合、年収は数十万から数百万にまで至る。そのグループの将来は、安定かつ永久離農の状態にあると推測する。

当然ながら、都市・県域で安定した職業と収入源を取得することに失敗する可能性もある。その場合、都市・県域で家屋を購入することも不可能になるおそれがある。若いうちに肉体労働のおかげで、都市・県域で最低の生活水準を維持するのができるものの、人間らしく生活することが必要とする職業と収入が得られない。該当グループは、就職も収入も不安定状態にある「通年離村農外就労被雇用者階層」に当たる。該当グループの人々の大部分が旧正月のみ帰省する。数年も帰省していない人もいる。彼らは一時離農しかできない。金融危機からきた不景気も、病気で入院することも、貯金を使い尽くす結果を生み出すおそれがある。中老年期になってから帰郷するのは、やむを得なくすることである。

いずれの状態にしても、家族の収入がすべて農外就労による、というのは「離農階層」の共通点である。先行研究は「通年離村農外就労被雇用者階層」という「離農階層」の一種類を、親世代と子世代とのつながりの様態と結び付き、更なる分類を実施した。筆者は「一世代に限る」核家族を階層分類の原則とする整合性を保つために、ここでは先行研究の細分化した「離農階層」をすべて二つの階層の組み合わせに還元する。

① 若年夫婦が離村して農外就労をし、農村に住んでいる親世代が孫世代の世話を見たり、営農し続ける、という「高齢者は内、若年層は外」の世代間分業が形成された。これは「出稼ぎを主とし、営農を補助とする」と特徴づける「半工半農階層」に当たる。「世代間分業」に基づく「半工半農階層」の特質は「子工父耕」（子世代が農外就労し、親世代が営農する）である。未来の生活に着目すると、高齢者は病気などのために営農を放棄する場合に、世代間の「半工半農階層」は「世代内兼業階層」（後述）または単純な「通年離村農外就労被雇用者階層」に移行する見込みである。

整合性を保つため、本研究は以上の階層分類を、「通年離村農外就労被雇用者階層」（年収2万円ぐらい）＋「普通営農階層」（一般的に、10 ムーを経営すると年収1万円を儲ける。親世代の営農規模が20 ムーを超えると、「大規模経営農家」となる。それを後述する）、という階層の組み合わせに還元する。

② 都市・県域に不動産を購入する能力がないものの、農外就労によって年収2万円を儲けてから、鎮域に不動産を購入するグループがいる。水道電気代、消耗品購入代、社交支出を引き落とすと、貯金になる収入はわずか5000－10000元である。貯金の一部は農村に在住している親世代に移転し、親世代に預ける子どもの扶養に供する。祖父・祖母の代親機能は孫の学齢期まで果たしている。学齢期になってから、子供は父母とともに離村することがある。将来的には、年を取っていくそのグループの成員は帰郷して老後を過ごす可能性がある。

### 世代内兼業階層

世代内兼業とは、一世代限りの家族成員が複合的経営で家計を維持する経営パターンである。当該階層に当たる農家の生計状態は以下の二種類に分けられる。

- (1) 若年夫婦は農閑期に農外就労をし、農繁期に帰農すること。
- (2) 若年夫婦の中で、夫が農外就労をし、妻が営農すること。

営農と農外就労から儲ける収入の割合を判断基準とする場合、当該階層はさらに二種類の状態に分類される。

(1) 「兼業Ⅰ」に相当する状態。この階層に当たる家族は農業を主業、県域と鎮においての短期農外就労を副業とする。家庭収入は主に農業に依存し、農外就労から儲ける資金は比較的少ない。当該階層を「普通営農階層」と呼ぶこともできる。ひいては、農用地の経営規模を判断基準にして、その階層はさらに三つの状態に分けられる。

- ①小規模営農。農家の世帯営農面積は5－8 ムーであり、一人当たりは2 ムーに満たな

い。非営農収入と合わせると、年収は1万円ぐらいになる。農外就労を主業とする家族の収入よりはるかに低い。世帯あたりの耕作能力は30-40 ムーであるので、営農面積からみると、当該状態にある農家は労働力過剰の問題が生じがちである。したがって、小規模営農の農家はいつも農外就労の機会を伺っている。

②中規模営農。当該状態の営農面積は一般的に10-20 ムーであり、小規模営農収入を合わせると、年収は1.2-1.5万円に達する<sup>321</sup>。当該状態の農家は、未来にさらに多くの農耕地を買い取って「大規模営農」に移行する、または農外就労時間を増やし農耕地を譲渡して「小規模営農」となる、という二つの可能性がある。

③大規模営農。若年夫婦は通年営農のほか、農外就労の農家から農耕地を買い取った状態である。大規模営農の農家は、20-50 ムーの糧食作物、または6 ムー以上の換金作物を営農しながら、養殖業などの農村副業から副収入を得られるので、一般的に都市農外就労被雇用者階層より高い年収を儲ける。二毛作地域において、20 ムー以上の農耕地を営農する農家は、稲刈り機の所有者を雇用して稲刈りを作業する以外、自立経営の状態で営農することができる。年収は1万円程度に達する。夫は隣接する鎮に季節的に出稼ぎに行き、2000-3000元を稼げる。専門化した大規模養殖、代理業者、農具店経営者、大工、村幹部、農具操縦者、アルバイトなど多様な業種による農外収入を加えて、農家の年収は1.5-3万円ないし5万円に達することができる<sup>322</sup>。「規模営農」の状態に該当する農家は、農作業に従事する以外、3種類以上の業務をするのが一般的である。このような農家は労働力雇用をなるべく避けるために、二人以上の若年労働力の農村滞在状態を保つ必要がある。農作業に従事するのは年間100日を超えないので、大量の農外時間が生じる。

都市の中産階級という概念と機能を参照して規定された村落の「中核農家」<sup>323</sup>は、「世代内兼業階層」の「大規模営農」という状態に該当する。「大規模営農」の「中核農家」に移行する状況は以下に分類される。

①年を取っていく親世代、または幼い子世代を介護するために、離村して農外就労をすることができない状況

②若年夫婦が社交に苦手で、出稼ぎに不安を抱えたり、都市に入るのに気が進まなかったりするので、離村して農外就労をする意欲はない状況

③若年夫婦は自由でのどかな田舎生活が好きな状況

④市場経済の時代になったのに、年齢の原因で在村のままにかたよる状況

1990年代半ば、最初の「中核農家」は他の農家から農耕地を購入して形成した。将来は、さらに多くの土地を買い取る必要がなくなる見込みである。加齢に伴い、労働能力が

<sup>321</sup> 湖北省荊門市京山県の農村において、准規模経営に当たる階層は46.4%を占める。該当階層の農家は一般的に10 ムー余りの土地を請け負っており、営農年収1万円ぐらい、農外就労年収1-2万円を儲ける。陳柏峰「土地流転対農民階層分化的影響——基于湖北省京山県調研的分析」（『中国農村観察』2009年第4期）を参照。また、安徽省蕪湖市の農村において、該当階層の農家は常に6-8 ムーの農耕地を請け負ったうえで、他人から3-4 ムーを流入し、合わせて8-12 ムーを営農するようになる。作付面積の増加につれて、肥料を与えたり農薬をまいたり灌漑をしたりする農作業も多くなる。婦人一人は忙しくて手が回らないので、夫は冬季の農閑期に4か月間の農外就労をするほか、妻とともに営農する必要がある。8-12 ムーの農耕地を作付けると、8000元ぐらいに達する収入が儲けられる。旧正月の一か月の休みと天候不順のための就労待機状態を除いて、夫の農外就労時間は2か月半に短縮する可能性もある。農外就労によって、夫は4500元ぐらいを儲ける。

<sup>322</sup> 換金作物の状況について、江西省贛州市南部における安遠県農村の事例を取り上げたい。5 ムー以下のネーブルオレンジの栽培には、労働力の雇用は必要ではなく、5万円以下の年収が儲けられる。と同時に、農家は余暇を活用し、ネーブルオレンジの商売をしたら、1-2万円が儲けられる。

<sup>323</sup> 「世代内兼業階層」の「規模営農」状態に該当する中国農村の「中核農家」は日本農村の「中核農家」の特徴と違うところがある。日本農村の「中核農家」は、60歳未満の男子で、年間150日以上自家農業に従事している農業専従者のいる農家をさす。佐々木毅ほか編『戦後史大事典』（増補新版）（三省堂2005年、第602頁）を参照。

不足する場合に、当該農家は段階的に手放し、最終的には農地を全く持たないという可能性がある

(2) 「兼業Ⅱ」に相当する状態。工場や運輸などの業種の農外就労が主業となり、農作業は副次的にされるようになる。こうした状態ある「世代内兼業階層」は、さらに「男工女耕」（夫は農外就労をし、妻は農作業をする）を主とする「半工半農階層」または「在村兼業者階層」に細分することもできる。当該階層の日常的関係網は村社会に残っているものの、主要収入は農作業に支えられるわけではない。そのため、彼らは村範囲を超え、鎮域の定期市で活躍する必要がある。当該階層の構成員の多くは、技能を有し農外就労ができる村民であり、郷鎮企業主、鎮幹部、行商人、職人、手工業者、運輸業者、鎮飲食業者、および農業技術員、教師、医療従事者、伝統儀式司会などの「知識エリート」を包含する。彼らは比較的少ない農耕地を作付けるものの、2万元以上の年収を稼ぐことができる。多くの労働力と労働時間を投入できないため、稲村が位置している江漢平原において、該当階層の村民は綿花など労働力密集型の換金作物を作付しない。実は、当該階層の核家族の分業様態は、夫が農外就労をし、妻が農作業に従事する、という形だけではなく、夫婦がともに農閑期に農外就労に専務したり、農繁期になったら帰農したりする形もみられる。妻は農作業の重労働ができないので、農繁期に帰村する夫の助けが必要とされる。そのため、夫は田植え後の一か月間、「双抢」（時を移さず刈り入れ、速やかに作付けすること）以降の一か月間、および冬季の4か月にわたる農閑期、農外就労に行くことができる。この期間は合わせて6か月間ある。ただし、旧正月や梅雨前線など天候不順のための待機期間を差し引くと、夫の農外就労時間は4か月半しか残っていない可能性もある。その結果、当該農家の年収が1.2万円を超えるのは容易ではない。

当該階層の農家は加齢、健康状態、家族発展段階、市場景気度などの多様な変動要因に応じて、農作業と農外就労に投入する労働力の割合を調整しつつあっている。一時的に農作業から離脱して「通年離村農外就労被雇用者階層」に移行する農家もあれば、農外就労時間を次第に短縮し、農耕地の作付面積を漸次に拡大して「在村営農階層」になる農家もみられる。

### 在村営農階層

在村営農階層に当たる家族の生計は全部農作業に支えられ、農外就労には少しも頼らない。農家を概ね以下の3種類に分けるといった場合、(1) 十分な規模に達する換金作物を作付ける農家、(2) 食糧作物作付の専従者として、20ムー未満の農耕地を作付ける農家<sup>324</sup>、(3) 病気と身体障害のある農家、と揃えるべきである。

(1) の場合に、例えば、江西省贛州市南部の農村において6ムー以上のネーブルオレンジを植える農家は、農繁期にも自立経営ができ、6万円ほどの年収を得ることができる。また、12ムー以上のネーブルオレンジを植える農家は、農繁期に労働力を雇用する必要があり、年収は10万元以上である。

(2) の場合に、農外就労に適する労働力がないので、出稼ぎ収入が得られない。と同時に、作付面積が足りないため、農作業から得られる収入も限られている。この状況に当たる農家は「人口数は多いものの労働者数は少ない」という家族発展の特定段階に位置している。親世代は労働不能になるとともに、子世代はまだ未成年である。労働できない年齢に達したものの、子世代は労働可能年齢に達していないため、若年夫婦は出稼ぎに行くことができない。こうした状況に、作付面積の不足という要素が加わった場合、経済的

<sup>324</sup> 安徽省蕪湖市の農村において、その状況にある農家はわずか1-5ムーを作付け、5000元に足りない年収が得られる。

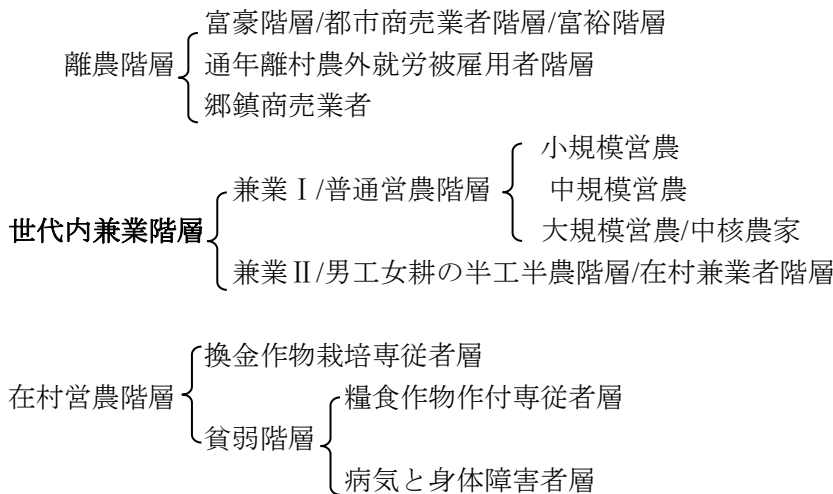
苦境に陥るおそれがある。

また(3)のように、夫婦の一人は病気または身体障害によって労働不能になった、ひいては亡くなった場合、残る一人は請負地を経営していても、経済的苦境に陥る可能性もある。この農家は、親戚または近隣からの救済は必要がある。もし夫婦二人とも病気または身体障害があり、または一人は亡くなったとともに残る一人は病気または身体障害があったら、該当家族の労働力は皆無となる。その結果、彼らの生計は子世代、親戚ないし社会からの救済に支えられるしかない。

「請負地営農専従者」と「病気と身体障害者」は「貧弱階層」と呼ばれる。

以上は農村出身者の「一世代に限る」核家族を単位として、経済面に焦点をしばって村社会の階層を分類した。それらの分類を整理すると、表7-1が示したような枠組みが得られる。稲村において、世代内兼業の階層に該当する農家は74%<sup>325</sup>に達したので、村民の大多数を占めるグループとなった。

表 7-1 農村出身者の経済的階層分類



筆者作成

生産活動の地域と雇用形態という二つの次元を踏まえて表7-2の情報を再整理すると、図7-1を得ることができる。

また、稲村の階層間の静的関係、および転換し合える動的関係をより明確に示すために、具体的な地域と雇用形態に対応する生計支持体系を解明できる表3-3をも作成した。

稲村をはじめとする全国各地の農村調査から得た結果によると、「離農階層」と「在村営農階層」が農村出身者の大多数を占めるわけではない。農村出身者の大多数を占めるのは「世代内兼業階層」である。言い換えれば、大部分の農村において、富裕階層と貧弱階層はごく少数を占める。これは大多数の村民が得られる収入水準の等質性を意味している。

<sup>325</sup> 筆者がインタビューをした3人の村幹部が提供してくれた推定数値の平均値である。

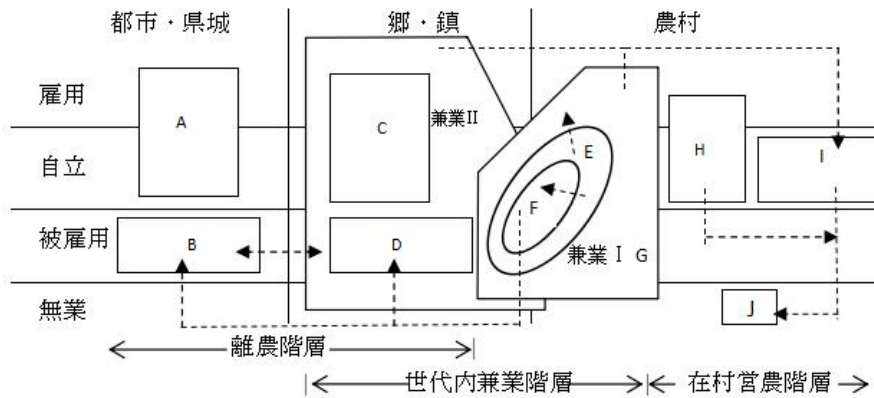


図 7-1 農村出身者の階層と階層間関係

注：-----▶ は階層流動の方向を示す

A-都市商売業者階層 B-通年離村農外就労被雇用者階層 C-郷鎮商売業者

D-在村兼業者階層 E-准規模営農層 F-非規模営農層 G-規模営農層

H-金作物栽培専従者層 I-糧食作物作付専従者層 J-病気と身体障害者層

筆者作成

「兼業」という生計様態は、多元的な収入源、または家族発展段階に相応する収入源の優先順位にしたがって生計支持体系を柔軟に調整する可能性を意味する。農家の家計が相対的に貧困状態に陥ったとしても、これを家族発展段階に組み込んで分析する必要がある。家族発展段階が「人口数は多いものの、労働力は少ない」という拡張期に位置する場合、または、家族が親世代が子世代の結婚式と家屋新築など一生に必ず成し遂げるとされた出来事のために多忙になる際に、家族の経済的レベルは一時的に低下していくことがある。その際、核家族の若年夫婦は営農規模を拡大する、または、農外就労にすることによって、家族収入を増やすことがある。短時間に、家族経済のレベルは回復することができる。

表 7-2 地域レベルと雇用形態に対応する職業

	都市・県城	郷・鎮	農村
雇用	企業家、工場長、ホテル経営者	企業家、工場長、ホテル経営者	営農、規模的養殖業起業家、手工業工場起業家
自立	自営業者、商売業者	自営業者、商売業者	営農、代理業者、農業用物資販売者
被雇用	従業員、社員	林業労働者、水道電気修理工、左官、内装工事実施者、果樹栽培者、仕入運搬業者、郷鎮幹部、農業技術員、教育業者、医療従事者	職人、農業用機械操縦者、伝統儀式司会、村幹部

筆者作成

したがって、村民の経済階層は流動的である。村民の収入は時間的要因を組み入れて見積もるこそ妥当であると考えられる。家族発展段階を歴史的に考察すると、一世帯の核家族は複数の階層に跨ってくる可能性がある。他の村民からみれば、ある農家は一時に経済的難局に陥ることがあるものの、日常的な状態なので、該当農家に対する公的な救済が必要ではないと考えられる。

また、村民の収入見積と都市職員の収入見積は、表示方式、安定性、情報化などの面で大きな差がみられる。都市職員の収入は、一般的に数値で計られる貨幣方式で表現できる。その資金が各部門または会社に配られているところに、資金に関連する情報は記録される。それに対し、たいていの農村出身者は、農産物、賃労働、家畜の売り上げ、農作業に必要な機材の貸し出しなどからの収入を組み合わせる複数の生業を複合的に営んでいる。その中で、営農のために農薬・肥料・灌漑などに投入する貨幣価値は、天候の影響によって変動する可能性がある。それに加え、農家にとって、有償で労働力を雇用する場合があるといえ、**「人情」**などの社会関係網を通して無償の手伝い人を雇い、ごちそうすることによってお礼を返す場合もある。したがって、農家の営農コストは確実に見積もることが容易ではない。農村出身者の生産コストと収入は比較的大きな隠蔽性と不安定性があるので、農村出身者の家族の実収入は明確な数値で見積もったり統計したりできないわけである。

上述した分類方式は、「世代間」と「世代内」を明快に使い分けないと階層分類の混乱が生じるということを念頭において、「一世代に限る」核家族の生計を基準に考案したものである。

核家族を分析単位とするのは、「世代間」のつながりを看過するとはいえない。漢民族の家族特徴からみると、異なる核家族の相互作用が重なって構成した「家族圏」<sup>326</sup>という特質の存在は明らかである。そのため、家族集団間の区切りははっきりしていない。貧困世帯を判断する基準も、「家族圏」を取り入れてこそ、農家の生計実態に接近することができる。親世代と子世代が仲良く、密接に付き合っている場合に、親世代が子世代からの物質的かつ感情的な支持を得ることは難しくはない。すると、「家族圏」の範囲は「感情的共同体」という相互に結び合う二つの核家族の範囲に広がる。それに対し、親世代と子世代が仲良くなければ、親世代は子世代の扶養も期待しないので、「家族圏」の境界線は親世代と子世代の間に画定するようになった。

「家族圏」の範囲は法律上の「世帯」の範囲とぴったり重ね合うわけではない。稲村を調査する際、筆者は村民の分家（独立して一家を構える）に対する考え方に重点をおいて考察した。世帯主の交替、食事分離、財産分割（土地を含める）、別居などは、いずれも「分家」が成立する基準に当たることがある。一方、ある農家にとって、世代間が別居、別食、財産分割を完成したとしても、料理する際は米と油を共用しているので、「分家した」と見做されるわけではない<sup>327</sup>。この状況からみれば、村民の「家」の区切りに対する考え方は曖昧である。つまり、「分家」は世代間の連帯感、生活上の付き合い、および資源交換などの中止を意味するわけではない。核家族の具体的状況に応じて、世代間関係の強さと核家族間の連帯感はそれぞれである。祖父母が孫世代をケアするという代親扶養から生じる隔世同居の現象はよくみられる。また、結婚してから、妻はやはり実家から生計上の支

<sup>326</sup> 家族圏は出生・養取または結婚を契機として出現する、各個人を中心とする関係の認知の複合体である。家族は一人一人の他者との社会関係の積み重ねられた二者関係累積態としてとらえる。圏とは、集団性を問う以前の二者関係累積態である。坪内良博、前田成文『核家族再考』（弘文堂、1977年、第4、22頁）を参照。

<sup>327</sup> 湖北省沙洋県M鎮稲村調査記録、2015年4月。

援が得られる<sup>328</sup>。と同様に、年を取った親世代の核家族は、経済生産からみれば「貧弱階層」に当たるといえるものの、世代間関係の視点からみれば、親世代の核家族と子世代の核家族が一体視される「家族圏」は村落中間層に当たる「兼業階層」に所属する可能性がある。当然ながら、世代間関係が悪化すれば、親世代が「貧弱階層」に入った場合、子世代からの資金支援すら得られず、困窮状態に陥りがちである。世代間関係が含まれる一世帯は、単一階層ではなく複数の階層に属していることが多く、それも数年で変動しうる特徴がある。

以上は村落中間層の等質性、階層の流動性、収入見積の曖昧さ、世代間の全体性に基づく「家族圏」の境界線の柔軟性などの側面から、農家の収入価値の曖昧さを分析した。大雑把にいうと、この曖昧さは、数値化の難しさ、時間上の連続性、つながりによる一体性などの要素に収斂できるのである。

### 第三節 村民の収入価値の区切りとその結果

中央政府が設定した最低生活保障の政策目標は以下の五つの項目からなっている。第一に、国家政策が規定した条件に相応しい最低生活保障農家を選別する。第二に、公正かつ公平な最低生活保障選別方法を作り出す。第三に、最低生活保障金を取得した農家に対して再検査を効果的に実施する。第四に、最低生活保障金の使用、分配、監督管理を標準化する。第五に、最低生活保障金取得者に対して動態管理を実施する。

こうした政策目標を達成するために、最低生活保障制度は一連の行政的手続きを設置し、申込者に資格審査を実施する。審査合格者に保障金を支給しながら、民政部門は該当合格者の生計状態にたいして追跡調査を実施する。こうした制度によると、農家の世帯収入は設定された最低生活保障金の受領基準を超えると、最低生活保障対象から除外されることになる。

また、最低生活保障世帯の世帯主が受領した保障金は、最低生活保障基準によって算出される現金の金額ではなく、「扶助・補助」を原則に計算されるものである。扶助分または補助分とは、最低生活保障基準が規定した金額から世帯内の一人当たりの収入を差し引いた金額を世帯員数に掛け算をして得た金額である<sup>329</sup>。その原則にしたがって、各地はそれぞれの状況に応じて、保障金基準の計算方法、家族収入統計項目、最低生活保障対象の選別方法、最低生活保障金の分配金額、および申請・審査・許認可に関する一連の手続きを具体的に設定した。

制度規定によると、最低生活保障にまつわる手続きの手順は次の通りである。まず、世帯主は村民委員会に申請書を提出する。そして、村民委員会は申請者の基本情報を調べ、村民代表の民主評議を通して初步意見を提案する。次に、郷鎮政府と県政府の民政部門は申請者の家族経済状況に対して再調査を行い、家族収入、家族財産、労働力の構成状況と生計形態を把握する。それを踏まえて、民政部門は村民代表による民主評議の総意に基づき、最終の審査意見を表明する。

ところが、前節で触れたように、稲村村民の収入価値はそもそも曖昧的な状態にある。「選別的普遍主義」という政策実践の下に、最低生活保障対象の選別過程は、区切りがない状態に境界線を画定し、いわゆる「貧困層」を見分ける過程となった。最低生活保障者の選別作業それ自体は、村民収入価値の区切りを引き起こした。なぜなら、行政機関が実

<sup>328</sup> 首藤明和など編著『分岐する現代中国家族——個人と家族の再編成』明石書店、2008年、第42頁。

<sup>329</sup> 唐鈞「城郷低保制度:歴史、現状と前瞻」『紅旗文稿』、2005年、第18期。



施する家族収入価値の判断基準と「貧困層」の選別は、家族収入を家族周期に、生計状態を「家族圏」の変動周期に結び付けて全体的に考察するわけではないからである。ゆえに最低生活保障対象の選別結果は、村民生活の実態、または階層に対する村民の実感からかけ離れて乖離していく。そこで以下、最低生活保障制度が引き起こす村民収入価値の区切りをさらに詳しく分析する。

まず、有限な資源としての最低生活保障対象が村社会の中間階層に拡がるとともに、階層選別作業は、元来等質的な中間階層の内部において境界線を人為的に画定した。

地方経済の発展水準は最低生活保障基準の制定を決める。最低生活保障金取得者数の指標は、民政部門が地方人口規模を踏まえて特定の割合基準を設定し算出するものである。先に県レベルの民政部門は、最低生活保障取得者数の指標を各郷鎮に割り当てる。そして、各郷鎮政府はまたその指標を各行政村に割り当てる。

表 7-3 湖北省沙洋県 M 鎮最低生活保障資源分配に関する統計

時間	受益農家（世帯）	受益人数（人）	基準（一人当たり・月）
2005（下）	12	28	10 元
2006（上）	18	30	10 元
2006（下）	22	32	12 元
2007（上）	10	32	25 元
2007（下）	9	37	28 元
2008（上）	17	39	35 元
2008（下）	19	43	40 元
2009（上）	24	45	50 元
2009（下）	26	50	70 元
2010（上）	29	53	94 元
2010（下）	30	53	94 元
2011（上）	34	59	100 元
2011（下）	38	64	100 元
2012（上）	40	64	136 元
2012（下）	46	70	136 元
2013（上）	46	70	155 元
2013（下）	54	78	155 元
2014（上）	54	78	178 元
2014（下）	57	80	178 元
2015（上）	59	80	212 元

出所：湖北省沙洋県 M 鎮稲村調査記録により作成。

第二に、最低生活保障基準の設定は、村民収入の数値化を迫った。その結果、元来変動的で曖昧な収入価値の見積基準は排除されなければならなくなった。収入の価値づけのうえでの数値化・特定時間化は、村民の収入を他の測量基準と参照対象から分断することを意味した。

しかし、農家収入を精密に見積もることができても、その算定した結果が必ずしも農家の経済水準を反映できるわけではない。なぜなら、農家の経済水準は統合的な指標体系であるべきである。稲村の農家が自家食用のために糧食作物と野菜を作付けするわけで、農

産品はほとんど市場流通に入らない。その結果、村民にとって市場経済原理によって農産品に貨幣価値を与え、数量的に見積もるわけにはいかないのである。また、農外就労の面から見ると、近所の県域に日雇いという形で農外就労をする村民にとって、毎月の農外就労日数が決められない。雇用関係の不安定さと農業生産の季節性のため、稲村の村民の多くは不定期的に転職しなければならず、彼らの農外就労収入には、大きな変動の幅がある。それに加え、村民の生産コストと収入は隠ぺいも可能なため、農家の実収入を精密に計算したり統計したりするのは厳格に言えばそもそも不可能である。したがって、村民の年間実収入を明確に算出するのは不可能である。

とはいえ、沙洋県政府が公表した文書によると、年間実収入が設定された収入数値より低い農村人口は貧困人口と定義することになった。こうした判断基準を適用するのは、世帯ごとの自家収入所得を過小評価するおそれがある。農家収支に対する精密な計算を踏まえる最低保障取得対象の選出結果は、農家の生活実感・生活実態と大きな差があるおそれがある。結果として、最低生活保障金受領対象の選別結果は村民の不満を募らせる結果をもたらすに違いない。生活実感・実態と指標測定とのズレのため、中間階層の等質性を無視する最低生活保障制度は、最低生活保障希望者の競い合いのないし陳情事件を招く結果となっている。

また、家族収入水準という項目を孤立的に考えると、たとえ家族年収が「最低生活保障対象とされる年収ライン」より高いとしても、難病に罹るなどの不可抗力によって、衣食住以外にも大量の医療費を出費する必要があるため、基本生計を維持することがなかなかできない家族を、保障金の支給対象と認められないおそれがある。上述した「貧困層」を選別する方法によって、こうした農家は最低生活保障制度に失望を抱くようになった。生活実感と見積結果の差があるため、村民収入の曖昧さを解消する最低生活保障者の選別方法は、最低生活保障金を申請する村民の資源をめぐる競争のないし陳情を引き起こした。

同様に、全体としての経済的水準は高いが村民間の収入差の大きい村において、貧困階層の平均収入は全体としての経済的水準がやや低い村社会の該当階層より高いにもかかわらず、階層間の収入差が大きいため、貧困階層の相対的剥奪感はより強く、最低生活保障金に対する訴えもいっそう強い。しかし、最低生活保障資源の分配は、村社会の全体としての経済的水準、個々の農家の村社会階層における地位とそれによって生まれる村社会の雰囲気をも十分に把握したうえで実施されるわけではない。それに、最低生活保障指標の分配と村民の物質的・心理的訴えとのズレも熟考されていない。

以上から、最低生活保障資源の分配基準の数値化は、村民の収入価値、または他の定量化できない感情的価値に人為的に区切りをつけ、分節化を迫ることといってもよい。

最低生活保障制度は農家の家計水準を明瞭に見積もるために、食べ物、衣服、水道料、電気代などの支出を数値的に集計し、携帯電話、家電の利用情報を明瞭に統計する必要があるとされる。したがって、農家の家計水準の判断基準は、一時的に「見えるもの」に単純化され、農家が所属する階層は、こうしたレッテル張りされた「見えるもの」から推定する年収金額によって「貧困層」と「非貧困層」という二元論の図式に位置づけられるようになった。特定した年収金額を超える農家は、最低限保障制度から除外するべきであると考えられる。

国務院が公表した『低保通知』<sup>330</sup>によると、「最低生活保障基準」とは、「地方人民政府が現地住民の年間基本生計を維持するために必要な衣食費用・水道電気料金を基準とし

<sup>330</sup> 国務院が公表した『低保通知』は農村最低生活保障対象の範囲を、「家庭における一人当たりの年間純収入が現地の最低生活保障基準より低い農村住民。主に廃疾者、高齢者、労働不能者、生計困難者を指す」と大まかに規定した。

て算定するもの」である。

各地の設定された最低生活保障の適格性を判断する基準をまとめると、以下の内容に整理することができる<sup>331</sup>。

- ①住民の最低限の生計を維持するために必要とする物品の種類と数量
- ②生活必需品の購入が必要とする費用
- ③市場総合物価指数、特に生活必需品に関する物価指数
- ④住民の平均収入と消費水準
- ⑤現地の経済発展水準と財政収支状況
- ⑥その他の判断基準

上記①②③に基づき、各レベルの行政機関は続々と『関于農村低保實施的辦法』を打ち出し、村民の家屋および家具その他の財産の種類に依拠して、該当農家の収支水準を間接的に推定する方法を説明した。その実施状況から、家屋、糧食貯蔵量、お皿、衣服、銀行貯金など農家の収支を判断する間接的な測定基準に加え、通話使用料金、電気代、および携帯電話、テレビ、冷蔵庫、エアコンなどの所持状況も「貧困層」を選別する重要な項目となった。M鎮と稲村幹部の例を挙げると、家計水準の判断基準は「進村上門看房子、進屋看穀子、吃飯看盤子、穿着看料子、銀行看折子」（村に入って農家を訪れると家屋の価値を見積もり、家屋に入ると食糧の貯蔵量を見積もり、食事をするとお皿の材料を、着る物の材料を、銀行通帳の取引照会を判断基準として家計状況を見積もる）という「順口溜」（民間でよく使われる語呂のよい俗語）にまとめられたように決められた。

しかし、稲村において、携帯電話と家電用品の使用はすでに普及し、二階建てまたは三階建ての家屋に住むのも一般的な状況である。その場合、「貧困層」の判断基準に適する農家はほとんど見られない。また、大きな差がみられないため、衣食費用、水道電気使用料金や携帯電話使用料金などの統計によって「貧困層」を識別するのは、説得的ではないとされる。以上に例挙げた「見えるもの」は一見、客観的な根拠にみえるが、村民たちにとっては根拠の妥当性がありえない。

第三に、最低生活保障基準の設定には「家族周期」(family cycle)の推移を把握する視点に欠け、一時的に経済的困難に陥るものの回復する可能性がある家計を静的にとらえ、社会病理として排除しようとする姿勢がみられる。

最低生活保障制度は、村民の生活実態を十分に了解し評判したうえで「動的追跡管理」と「分類して档案化すること」を原則とする。ところが、政府民政部門の役人が少ないので、郷鎮政府は「地方固有の知」に関わっている情報を確認することができない。「動的追跡管理」と「分類して档案化すること」の実施は村レベルの行政組織によって行われることが必要となった。一方、村民が大量に農外就労を開始する90年代以降、村レベルの行政組織と村民の関係は疎遠になった。最低生活保障者の実態情報を随時更新できないので、保障者档案の「動的管理」はほとんど実施されない状態となった。その結果、農家が家族発展周期のうちのある段階で最低生活保障者になって以降、当該農家その後、貧困な段階を乗り越えたとしても、保障者档案からみれば、当該農家はやはり家族発展の窮地に追い込まれた段階にとどまっている。

また、高齢者世帯を対象に最低限保障者を選定する場合、便宜上、政策実施者は高齢者を世代間関係に関わっている「家族圏」に取り入れて考察することの代わりに、法律上の「世帯」がカバーする成員の範囲に人為的に設定した。つまり、高齢者の生計状況については、子世代からの支援状況が無視され、単に高齢者夫婦の経済的生産能力と年齢によって判断されるようになった。

<sup>331</sup> 馬強、姜麗美「我国推行農村低保制度的障碍与对策」『農村經濟与科技』、2005年第11期。

最低生活保障制度によると、「世帯」は基本的な救済単位として規定されている。その結果、戸籍簿によると親世代と子世代はまだ未分家状態にある限り、労働能力が喪失した高齢夫婦が最低生活保障金受領者となるばかりでなく、健康かつ生計能力がある子世代家族も自動的に最低生活保障金受領者となるわけである。これは公平とはいえない現象である。

そして、稲村村民の戸籍簿で記載した親世代と子世代の分家状況からみれば、「分家」または戸籍分立は必ずしも世代間連帯、日常的付き合い、資源交換などの中止を意味するとは限らない。農家の「家族圏」の境界線は流動的で拡大したり縮小したりするため、その境界線と法律上の「世帯」との境界線は必ずしも重ね合うわけではない。だから、労働能力を持つ高齢者の生計実態は貧乏であるとは限らないが、労働能力を喪失し自力生活ができないとしても、子世代の支援によって家計が破綻になるわけではない高齢者の事例もみられる。一方、子世代から支援を受けることができないこともある。この場合、高齢者がいったん労働能力を喪失し独立生計ができなくなったら、生計が維持されない窮地に陥るおそれがある。

ところが、世代間関係と高齢者生活との関連性が見逃せないにもかかわらず、高齢夫婦がいる世代の中から最低生活保障金受領対象を選別する際に、政策執行者は操作の利便性だけにこだわり、高齢者の生計を実態が把握しがたい世代間関係の集積体としての「家族圏」に組み入れて判断することをしない。かわりに、政策執行者は「家族圏」の境界線を一律に法律上の「世帯間」に引き、高齢者の経済的生産能力または年齢だけに焦点をしばることとする。それゆえに、高齢者の生産能力だけに依拠して最低生活保障資源を分配すると、子世代の「不孝」のために生計を維持し難い高齢者にとっても資源が得られるようになる。稲村において、このような状況は「子世代の親世代に対する不孝を奨励する」役割を果たすおそれがあると考えられる。一方、単に特定の年齢を基準とし特定の年齢を超える「高齢者層」に保障金を給付すると、「何歳から高齢者に数えられるか」という問題をめぐって一致した意見が形成されにくいので、高齢者であると自認する村民の不満を招くおそれがある。

高齢者に対する最低生活保障資源の分配基準は経済的生産能力に設定しても、年齢に設定しても、いずれも断断した世代間関係、家族発展段階にこだわる基準にすぎない。言い換えれば、高齢者村民の日常生活が組み込まれる複雑な世代間家族関係網は看過されたのである。

要するに、最低生活保障制度の下で、そもそも変動している家族周期のある段階という「常態」は農家の「非常態」とみなされることが少なくない。最低生活保障者の選別によって、村民収入の価値づけの曖昧さは解消され、村社会における中間層の等質性、生計見積の曖昧性、「家族圏」の限界の変動性が現れる世代間の全体性、および階層流動から現れる種々の曖昧さも続々と解消された。その結果、村民の最低生活保障制度に対する不満が絶えずに積み重なり、さらに多くの陳情事件が引き起こされた。

#### 第四節 資源分配の対応策

前節に触れたように、最低生活保障制度に規定された保障対象の選別基準は、村社会における中間層の同質性に対応しがたいばかりでなく、流動性が強く、様々に変化する農家の生活実態をとらえることができない。そのため、最低生活保障資源の分配は容易ではない。単純化された最低生活保障対象選別基準を村社会に適用して、中間層、経済的レベルの評価、家族周期または「家族圏」など様々な面で、従来存在していた曖昧な状態を破つ

た結果、実態を正確に反映できない「選別的普遍主義」の基準は、最低生活保障資格を求め行為に正当性を付与した。最低生活保障の性質は実は「ニーズ」を満たす資源から「ウォンツ」を満たす資源に移行した。最低生活保障者の指標数が限定されると、村内ではその資格を求める激しい競合が起こった。本節は、こうした競合に面して打ち出された資源分配の対応策を分析する。

稲村の M 鎮または沙洋県に行って農外就労をしている村民は、基本的に自宅から通うことができる。そのため、村民の間には互いに家族の経済状態または生活状況を知っており、社会関係網が保たれている。最低生活保障者名簿に自分の名前が見つけられない村民が、名簿で書いてある村民の情報から、当該村民が最低生活保障者になる資格を有しないと主張することもある。彼らは、当該村民が村幹部との私的関係に頼って最低生活保障資格を取得したと思込んでいる。

村民の最低生活保障対象者の選別は、村幹部の業務執行の公正性をめぐる論議に発展しがちである。ところが、村幹部が最低生活保障対象者の選別過程を村落社会に任せ、民主的に選別させて、村落世論の疑念または非難から脱出することができたとしても、最低生活保障制度に対する村民の不満をやはり払拭することができないのである。

稲村は最低生活保障対象者を民主的に選別したことがないが、筆者が現地調査をしたことがある四川省蒲江県石村の事例によれば、民主的選別がどのような結果を招き得るかについて、十分に説明できることがわかる。

石村社会の経済的階層分解は明らかではない。大部分の村民は自宅から通える圏内で、農外就労をしている。各村落の間には長い距離があるので、それぞれの村落内で、ある村民の庭に集り、公共事務をめぐって検討する慣行が生じた。その慣行は「坝坝会」（現地の方言で、坝は庭という意味である）と呼ばれる。したがって、最低生活保障対象者の選別作業も「坝坝会」の形で行われた。

筆者は 2012 年 7 月に、石村において最低生活保障対象者を選別する「坝坝会」を観察した。最低生活保障対象者の名簿は最終的に投票数によって決められることになる。そのため、現場では最低生活保障資格申請者が何度も人混みを行ったり来たりして集票しようとする姿はみられる。それらの積極的に集票する村民が所属している家庭経済は、ともすれば比較的が良いといえる。と同時に、申請家庭と村コミュニティの人間関係、ネットワーク、利害関係は、投票結果を左右する。言い換えれば、最低生活保障対象者選別会は村民の社会関係網と経済的基盤を検証する集会となる。社会動員能力または経済的基盤が弱い農家は、集票活動の中では弱者となるに違いない。そのような農家は生活が苦境に追い込まれたとしても、集票力が弱いので、最低生活保障資源を得られないおそれがある。例えば、石村における 30 才以上の未婚者はしばしば民主的選別過程において最低生活保障制度から排斥されるのである。民主的選別過程での弱者は、こうした選別過程に対し、投票拒否という手段で不満を示すことがある。

「最低生活保障金をすべての申請者の間で分かち合おう。そのようにしなければ、俺が誰にも投票をしない！」

「最低生活保障金をもらう人は、毎年同じなんだぞ。かわるがわるに受け取るはずなのに。いつもそれらの人を最低生活保障対象者にしてやるのはダメだよ。」<sup>332</sup>

集票活動で優位に立てない申請者は文句を言わずにいられない。それは最低生活保障対象者の民主的選別過程が少数の農家に独占された事実を反映している。集票活動で優位に

<sup>332</sup> 四川省成都市蒲江県石村調査記録、2012 年 7 月 14 日。

立たない申請者は、最低生活保障制度を普遍的に恵みを受けられるはずの制度と読み替えているという点にも留意すべきである。

以上から、民主的な形で最低生活保障対象者を選別する作業が、必ずしも村幹部<sup>333</sup>が村社会における利益のバランスに基づいて最低生活保障資格を割り当てる作業より公平公正であるとは限らない。対象者と非対象者の間に、村幹部は最低生活保障資源の動的配置（流動化）を通して利益のバランスを保っている。それは、区切り状態と対立する村民収入価値の曖昧さに対する容認を回復することを意味している。

具体的に言えば、最低生活保障資源の動的配置（流動化）を形成する一歩は、「最低生活保障世帯」（低保戸）を「最低生活保障個人」（低保人）に転化することである。村幹部が利益配置のバランスを取る前提は、制度が規定した最低生活保障資源の配置単位としての「世帯」を「個人」に変える、ということである。そうすると、実際に最低生活保障資源の分配指標を取得する対象は、一冊の戸籍簿に記入した世帯全員ではなく、世帯の代表者の1人か何人かに変わった。同じ世帯に属すると戸籍に認定される他の成員の最低生活保障資源の分配指標は、他の世帯に譲ることが可能である。一つの世帯には、たとえ一人が分配指標を取得しても、当該世帯は最低生活保障制度にカバーされたと言ってもいい。したがって、最低生活保障資源の配置単位の転換は、最低生活保障制度がカバーできる対象の範囲を拡大した。それは、最低生活保障制度に対する村社会の世論の不満を解消することに役立つことである。村社会の階層構成からみると、「世帯」から「個人」への転換そのものは、村民収入の曖昧さと村民の大多数が属している中間層の同質性を容認した上で考案された方策といえるだろう。

M 鎮の稲村を例として説明する。2006 年、M 鎮から受けた稲村の最低生活保障資源の分配指標は 62 であった。「世帯」を単位として分配したら、最低生活保障資源は比較的少数の世帯に集中する傾向がある。一世帯は平均的に 2-3 人がいるということを基準として計算すると、最低生活保障資源はただ約 27 世帯をカバーすることができると推測できる。それに対して、62 の指標を「個人」という単位に分配したら、最低生活保障制度がカバーできる世帯数は指標に接近するようになる見込みである。生活が極めて貧困な状態に追い込まれた「特困戸」に対して、村幹部は最低生活保障資源を取得できる該当家族成員の人数を増やすことがある。

以下は 2006 年に稲村が受けた 62 の分配指標の配置状況である。調査によると、M 鎮が所轄するすべての行政村は「政策を誤解した」を口実にして、最低生活保障資源の配置政策に公然と違反し、「個人」を単位として最低生活保障資源の分配指標を分配していたとわかる。

表 7-4 2006 年に稲村の最低生活保障資源の分配指標の配置

世帯成員数	1 人	2 人	3 人	4 人	合計
保障世帯数	27 世帯	7 世帯	3 世帯	3 世帯	40 世帯 (62 人)

出典：湖北省沙洋県 M 鎮稲村調査記録 2015 年 4 月。表 7-3 を参照。

<sup>333</sup> 行政村と村民小組の合併作業（合村並組）が実施されない、村民小組長という職が撤廃されない村落で、最低生活保障対象者は村民小組を単位として選別されるのである。つまり、まずは、村民委員会が各村民小組の人数によって資格者数を割り当て、そして、村民小組長が当組の最低生活保障対象者を指定する。税费改革をしてから村民小組長という職を撤廃した村落においても、村幹部は最低生活保障対象者の選別範囲を村民小組に限定することにする。そうすると、選別作業は各村民小組内の事務となった上、選別された最低生活保障対象者は「絶対貧困層」の代わりに「相対的貧困層」に位置付ける者に過ぎない。

ところが、沙洋県民政局は M 鎮の行政村のこうしたやり方に対して批判の立場を表明し、2007 年の最低生活保障資格分配作業で「世帯」を分配単位とするやり方に回復するよう M 鎮に命じた。民政局からの圧力に迫られると同時に、村民の不満から生じる世論圧力に直面して最低生活保障資源がカバーできる範囲を広げようとする M 鎮は、県民政局に対応する方策を考案した。つまり、M 鎮の各行政村は県に提出最低生活保障対象者名簿だけを県の分配原則にしたがって作成したものの、実際の分配作業は変わらなかった。2007 年、稲村の最低生活保障対象者数は 69 に増えた。以下は県に提出した最低生活保障対象者名簿からみられる最低生活保障資源の分配指標の配置状況である。

表 7-5 県に提出する 2007 年稲村最低生活保障対象者の状況

世帯成員数	1 人	2 人	3 人	4 人	5 人	合計
保障世帯数	0 世帯	2 世帯	9 世帯	2 世帯	6 世帯	19 世帯 (69 人)

出所：湖北省沙洋県 M 鎮稲村調査記録 2015 年 4 月。表 7-3 を参照。

表 7-4 に比べると分かるように、最低生活保障制度が規定した「世帯」を単位とする最低生活保障資源の指標分配策によって、最低生活保障対象者数は増加したものの、最低生活保障制度がカバーした範囲は大幅に減少した。表 7-5 が表したのは村幹部の最低生活保障制度の規定に対する対応策である。調査記録によると、県に報告した 19 世帯の中で、6 世帯は幹部の親戚または親友だと分かる。いうまでもなく、それは村幹部が最低生活保障資源を独占したわけではない。県民政局に、稲村の最低生活保障資源分配はすでに「世帯」を単位とするようになったと表明するためである。実際の分配作業では、村幹部はやはり表 5-2 というような形で、大体「1 世帯一つの最低生活保障指標」を基準として最低生活保障資源を「個人」単位に分配している。

ところで、最低生活保障制度の規定に対する対応策は、稲村の事例が示したように村幹部の親戚または親友を名簿に入れる、というやり方ばかりでない。湖南省常德市鸚洲郷夏村における調査<sup>334</sup>によると、最低生活保障資格申請書が塗り替えられている痕跡がよくみられる。塗り替えられる内容はほぼ世帯人口数、年間収入、年間一人当たり収入、家族成員情報についてである。2011 年の最低生活保障資格申請書を例として、塗り替えられるところは以下のように示す。●は塗り替えられたところである。

表 7-6 2011 年 9 月湖南省常德市鸚洲郷夏村の最低生活保障資格申請書

申請者：夏徳祥	申請者：夏徳喜
家庭人口：●1 人	家庭人口：●1 人
家庭成員情況：	家庭成員情況：
夏徳祥、……	夏徳喜、……
●●● ●●	●●● ●●
●●● ●●	個人自述：
	……、妻子患有病。

出所：魏程琳「権力与関係ネットワーク中的農村低保」『青年研究』2014 年第 3 期。筆者作成。

「世帯」を単位とする最低生活保障資源分配の政策によると、世帯員が 3 人いるが、一つの最低生活保障資源分配指標しか得られないのは、政策に違反する表現である。政策の規定に当てはまるために、夏村の村幹部は一家族が一人しかいないように、申請書を塗り

<sup>334</sup> 魏程琳「権力与関係ネットワーク中的農村低保」『青年研究』、2014 年第 3 期。

替えて、「個人」を単位として資源を分配する結果が「世帯」を単位として資源を分配する結果とみなすことができるよう工夫を凝らした。申請書で塗り替え部分がみられることがある。例えば、表 7-4 右側の欄で示した「妻子患有病」（妻は病にかかった）という文は残っているため、家族成員情報の中で塗り替えられた内容を示唆した。

また、最低生活保障制度の「選定結果を公告すべき」という規定に対応するため、多くの行政村の村幹部は県政府からの入村検査通知を受ける当日の夜に、最低生活保障対象者名簿を村民委員会所在地の公表場に貼り、翌日に県政府の検査を受けたところでそれを外す、という方策を採る。できるだけ公表時間を短縮するやり方は、主に一時的に最低生活保障資格を受けていない村民がそれをきっかけに、村社会への不満や村幹部への無理な資格要請などを避けることである。そのほか、県政府役人が入村検査をする際に、村幹部は県政府役人に同行して、検査を協力する必要がある。なぜなら、県政府役人からの質問に対し、村民と村幹部が辻褄を合わせることができるからである。村幹部の随行により、実際の最低生活保障資源分配が制度規定から逸脱したという事実の発覚を防ぐことができるのである。

さらに、「世帯」から「個人」へ最低生活保障資源の分配単位を転換した上で、最低生活保障対象者の流動性を確保することは、各利益主体が動的次元で利益バランスを取る可能性が生じる。

県民政局の文書は、最低生活保障制度を考案する上で、村民の真の状況を十分に了解し評定した上で、動的管理と分類档案作りをすることが必要だ、と規定した。動的管理によれば、半年ごとに農村最低生活保障対象者を再審査し、一定の年間一人当たり収入水準より低い農家は最低生活保障資源をもらい続き、そうではない農家は当該制度の対象から外れる、ということである。動的管理の本意は、経済的救済を必要とする真の弱者を助けることにある。ところが、最低生活保障制度の実施は、行政体系全体の中では、末端に位置付けられ、郷鎮政府の協力に委ねられる。一方、郷鎮政府の主要な行政資源は、常に商業企業の誘致、土地開発、社会安定を維持する行政作業などの各審査評定に直結「中核業務」に投入される。郷鎮政府機関の構成からみれば、最低生活保障制度の執行機関だといわれる民政所は、「行政事業単位編制」に属しているが、極めて少ない行政管理権しか持っていない。と同時に、最低生活保障制度の実施実態には、上級機関の審査評定が重点をおくわけではないのである。

M 鎮が郷鎮機関改革を遂行した後、民政所の幹部編制に属する役員数は 4 人から 2 人へと減少した。行政権力も小さくて役員数も少ない民政所は、毎年二回の最低生活保障対象者選定作業に遂行の責任を負う。毎回到訪問調査を実施する「動的管理」の業務は多くて重い負担となった。一方、行政資源が不足し、行政業務の負担が重い上に、賃金が少ない場合に、民政所の役員は積極的に勤務をするインセンティブを持っていない。その結果、動的管理と分類档案作りの遂行は、すべて村レベルの行政組織に任せられた。

ところが、出稼ぎ経済の勃興により、村落人口の流動はますます多くなる。制度規定の通りに、一人ひとりの最低生活保障対象者と選定された村民の情報をリアルタイムに更新し、家計状況の変動によって最低生活保障資源の受給妥当性を判断するのは、厄介な作業となった。

最低生活保障対象者の流動性を確保するために、村幹部は、年に一回最低生活保障資格取得者を交代させる、という機械的な方法で、「動的管理」を実施した。

稲村を例としてみると、2007 年に M 鎮が稲村に配分した最低生活保障対象者数は世帯を単位として割り当てべきの 19 の指標である。村民委員会が第 2 村民小組に割り当てたのは 5 人の世帯員がいる 1 世帯である。もし最低生活保障制度の規範にしたがって厳格



に実施すれば、当該世帯の5人は全員指標を取得し、5の指標を占めるはずである。しかし、実施の上では、該当世帯は1人だけが指標取得者とされ、ほかの4の指標は別の4世帯に分配されるようになった。2008年に、村民委員会が第2村民小組に割り当てた指標はやはり一つである。制度で規定された規範によれば、最低生活保障の対象者は、その資格を停止するまで、最低生活保障資源を取得し続けることができる。ところが、実施状況からみれば、2007年に最低生活保障資源を取得した農家が、2008年に最低生活保障対象から外された。その代わりに、第2村民小組の唯一の身体障害者が最低生活保障対象となった。彼の受給妥当性は誰も認めているが、2007年には最低生活保障対象にならなかったため、村幹部は2008年に彼を最低生活保障対象にした<sup>335</sup>。ところが、鎮に報告した名簿では、やはり2007年のと同じような世帯が記入されてある。

最低生活保障制度の規範にしたがって実施すると、最低生活保障対象は固定化される傾向がある。すなわち村民委員会が郷鎮に提出する資格取得者名簿はそれを裏付けたのである。村幹部または村民小組長は、村社会の各利益主体の間に利益バランスを動的に取ろうとするために、「特困戸」（極端な貧困状況に陥った世帯）以外の大部分の最低生活保障の対象者が2年連続で最低生活保障対象とならない工夫を凝らした。

稲村第5村民小組は300人余りで、67世帯がある。毎年該当村民小組は5の資格者数が得られる。最低生活保障制度が設定した規範によれば、三年間のうちに最低生活保障対象は大きな変動が発生していないはずである。ところが、第5村民小組は2007-2009年の三年間で、最低生活保障資源の分配指標を取得したことがある農家は18世帯に達した。そのうち、3世帯は極端的貧困とされて最低生活保障資格が留保されていたが、残りの対象者に該当する世帯は絶えずに交替している。

ここからみればわかるように、最低生活保障対象の流動性と「個人」を単位とする分配方策との組み合わせを通して、村幹部は制度がカバーする範囲を大幅に拡大した。と同時に、制度規範で使用される政策用語の曖昧さのおかげで、「動的管理」という用語は村幹部または村民小組長に利用されて、翌年から最低生活保障資格が失ったことを納得できない農家への対応策となっており、年ごとに資格取得者を大幅に交代させる村幹部または村民小組長のやり方に正当性を付与した。

また、最低生活保障制度の下では、申請、審査評定、公表という手続きが厳密に規定されている。しかし、村幹部はやはり最低生活保障資格の配分に対して「裁量権」の掌握に努めているのが実状である。基層ガバナンスでの全体性、流動性、統合性が相次いで分断されたが、基層ガバナンスの一部分の領域では（例えば、土地空間の分配、立退き取壊し補償金の分配）その全体性、流動性、統合性を回復する方式が見つけられず苦境に陥った場合に、基層社会の安定を確保するため、郷鎮政府と村幹部は最低生活保障資源の機能をほかの機能に転用し、機能の統合化を通して、以下の二種類の中核人物を制御しようとする。一つは、基層ガバナンスの協力者、もう一つは、基層ガバナンスの阻害者である。最低生活保障資源の機能統合化とは、最低生活保障資源を貧困世帯救済事業以外の領域に活用して、救済機能と村社会における農家の利益バランス、基層ガバナンスの協力者と阻害者の利益バランスを取ろうとする機能と絡み合って統合することである。

まずは基層ガバナンスの協力者について説明する。最低生活保障資源は基層ガバナンスの協力者を制御する手段として利用されている。その目的は基層ガバナンスの協力者の基層ガバナンスを支持し協力することを求めることである。

村民小組長がまだ廃止されていない村落にとって、村民小組長は村幹部の村落事務を遂行することの情報提供者と協力者である。早魃との闘い、用水路の補修など村民の力を集

<sup>335</sup> 湖北省沙洋県M鎮稲村調査記録、2015年4月17日。

める必要がある時、または用水料金と電気料金の徴収を実施する時、村民小組長は重要な役割を果たした。公的秩序を維持することは、村民小組長の個人的社会関係に不利益をもたらすことがある。にもかかわらず、村民小組長がもらえる月給は極めて低い。例えば、河南省 F 県 C 鎮の農村において、村民小組長の月給は 50 元に過ぎない<sup>336</sup>。それに対して、村民小組長の作業支出は少なくない。電話通信料、郷鎮政府会場に行くバイクの燃油代などは精算することができないものである。そのため、村幹部は常に最低生活保障資源を村民小組長に分配し、それを通して村民小組長のやる気を引き出そうとする。

稲村をはじめとする村民小組長が廃止された村落において、村幹部が最低生活保障資格取得者を元の村民小組長に当てることがある。2013 年以來、稲村はそれによって、村民小組長を改めて回復した。村民小組長が廃止される前に比べて、2013 年以降、村幹部と元の村民小組長との関係は非公式制度の下での雇用関係に変わっていった。村民小組長の役割を果たし続ける村民からみれば、最低生活保障資格を取得することは当たり前である。稲村の第 5 村民小組の元の村民小組長は「護林員」（森林破壊行為を巡査する役）に就任するとともに、村社会の民事紛争調停にも村幹部を協力するようになった。

村民小組長が基層ガバナンスの協力者であるほか、村落で親戚が多く、顔が広い村民も村幹部の行政事業を行う協力者である。例えば、郷鎮政府から退職して帰村した村民は、年金に加え、稲村の村幹部によって分配された最低生活保障資源も受給する。なぜなら、彼が郷鎮政府で培った社会関係網は、村幹部が上から工事資金や専項転移支払資金を求める際に役立つ可能性があるからである。そのほか、最低生活保障資源を通して、親戚が多く、村社会で顔が広い、または黨員という政治的身分がある人をコントロールすることは、選挙の場で集票力、党支部への影響力をアップし、自分の選挙陣営を固めることができる。

そのほか、村幹部に物質的資源を提供した村民、例えば、電線改造、水道工事、道路補修に格安で建築材料を提供した村民は、村幹部から最低生活保障資源を得られる。なぜなら、こうした村民からの協力に、村幹部は感謝の意を表すと同時に、引き続き村幹部への協力を求める表現手段でもあるからだ。当該村民から物質的資源を取得する際に、村幹部は帳簿で記入した市場価格に相当する支出金額と該当村民が定めた格安な提供価格との価格差を着服することも可能である。

農村義務工の廃止以降は、村幹部の調達にしたがって公共施設整備に労働力を提供したり、村民小組の未来像に意見を出したりする村民も、村幹部から最低生活保障資源をもらえるのである。農村税費が廃止された後も、稲村村民小組内の公共施設を整備する需要はやはりある。ところが、整備工事を支える経済的資源はなくなった。2009 年に村道補修工事が着工した時、稲村の第 5 村民小組に属する 2 人の村民は M 鎮での農外就労を一時辞めて帰村し、村道補修工事に労働力を提供した。彼らは村落工事への労働力提供を遠慮しないばかりでなく、報酬をめぐって値引き交渉もしなかった。そのため、彼らも最低生活保障対象の候補者となった。それは、彼らの村落公共事業への貢献に対する感謝と、公共施設整備行政を協力し続けるよう依頼する村幹部の手段である。

法的規定が紛争調停で無効となり、陳情の勢いを村幹部が抑えられない場合に、暴力団と緊密に関わっている村民は最低生活保障資源の受給対象となる。暴力団は一般的に、威嚇を通して農家を妥協させることによって、目標を達成する。威嚇は往々にして有効な証拠を残さないのだから、農家は法的手段を通して暴力団組織を追跡しその指導者を見つけるのが困難である。逆に、農家の法律機関への告発は暴力団からの報復を招くおそれがある。したがって、農家にとっては、暴力団に威嚇された場合、法的手段に頼ることは賢明と言

<sup>336</sup> 郭亮「從「救済」到「治理手段」——当前農村低保政策的實踐分析：以河南 F 県 C 鎮為例」『中共寧波市委党校学报』、2009 年第 6 期。

えない。こうした事情から、暴力団関係者は村幹部の行政作業実行の協力者となった。

村幹部が郷鎮政府から必ず遂行すべき政治的任務を受け取る際に、村幹部と協力してその政治的任務を完成する村民は最低生活保障資格を取得する見込みがある。稲村の第3、第4村民小組は建設計画区域にカバーされた。県道拡張工事のための取壊し立退きを無事に遂行することは、M鎮政府の必ず完成すべき「政治的任務」となった。第3、第4村民小組のかなりの村民は取壊し立退き作業を拒否するばかりでなく、計画地域の建築禁止令を無視し、引き続き法律を違反して建物を建てることがある。政府との対立ムードが盛り上がっている場合、稲村の村幹部は、取壊し立退き作業を協力する村民に最低生活保障資格を与えることで、その協力ムードを村民の間に広めることに努めている。

次は、最低生活保障資源を活用することにより、基層ガバナンスの阻害者を制御することについて論じたい。

気性の激しい村民、中年未婚者は長い間、村社会の社会関係網から排斥されてきたため、社会への恨みが根強く、村幹部の行政作業の阻害者となりがちである。行政作業の阻害要因を減らすため、最低生活保障資源をこうした中年未婚者に割り当てるのも一つの戦略である。彼らは最低生活保障の分配指標を取得すると、感謝の気持ちが芽生え、村幹部の行政作業を阻害しなくなる可能性がある。

社会安定の維持が行政作業の最優先目標であるという状況の下に、村幹部は速やかに上級機関から通達された任務を完成すべきであると同時に、農民の陳情事件を極力未然に防ぐ必要がある。陳情者は村幹部の行政作業に対する最大の阻害者であり、村幹部が最低生活保障資源を通してコントロールしようとする最優先対象である。土地空間と取壊し立退き補償金の分配に関し、空間の全体性と価値の曖昧さを回復させる道がやはり見つからないので、上級機関からみれば社会安定を脅威する要因である陳情者は増加の一途をたどっている。

地方政府は陳情事件を収めるため、最低生活保障資源を転用して、陳情者の行動を利益で誘導することもいわない。すると、最低生活保障資源は社会安定を確保するよう機能が曖昧化されて再統合されたものとなった。言い換えれば、最低生活保障資源は社会救済資源となったばかりでなく、行政救済資源ともなったのである。

取壊し立退き作業から、かなりの陳情者が出できた。補償金に不満を抱いているので、村民は補償金の増加を要請した上で、土地を失ってから老後生活保障などの面で、政府に政策上の優遇を求める。その要求は満足されないと感じる限り、村民が絶えず陳情するようになるおそれがある。郷鎮幹部と村幹部は経済成長の建設任務と社会安定を維持する目標を同時に達成するために、最低生活保障資源を陳情者に分配して、取壊し立退き作業での阻害要因を解消することにするわけである。

農地調整作業からもかなりの陳情者が生み出された。国家政策が土地請負関係が30年ほど変動しないと規定したため、農地調整作業が自分の利益に損を与えるおそれがある農家はその国家政策を武器として、農地調整作業を行おうとする村民委員会と対抗することにした。例えば、2012年初頭から、稲村村民委員会はM鎮の指導下に連続的土地片を作り出す土地整理作業を実施し始めた。その作業の本意は、村民の農作業活動をより便利なものにし、水利システムの空間的配置にしたがって請負権配分作業の基盤を形成することである。しかし、土地整理作業を始める前に、土地調整を通して村落の土地利益を再配置することが必要である。具体的にいえば、村民委員会は離農した村民から土地経営権を借りるほか、土地経営権の貸出を希望しない村民に対しては、土地交換のサービスを提供する。それで「土地確権確証」（土地請負使用権と土地請負契約を確認すること）という作業と対立する作業は、土地整理区に入った村民の間に多くの衝突事件を引き起こした。土地調整

を反対する村民は国家政策を理由に陳情をするおそれがあるので、村幹部は最低生活保障資格をこうした村民に付与し、彼らの協力を求める。調査によると、そのやり方は沙洋県の土地調整作業を実施した複数の行政村でみられる。

要するに、取壊し立退き作業と土地調整作業から生じる紛争は利益をめぐって生じた争いと捉えることができる。農作業空間の一体性、及び土地とその従属物の価値の流動性を回復できでない状況の下では、利益をめぐって生じた争いを一時的であれ終息させるには、追加利益の投入という方法が必要である。いうまでもなく、利益輸入の具体的な方式は、最低生活保障資源の転用のほか、陳情者の接待や交遊、陳情者の黨員あるいは村幹部候補者への選出、被災地救援金の転用、陳情者の合作医療体制への無料参入といったものがあげられる。それらの対策は現地の村幹部に「人民内部にある矛盾は人民元で解決する」（人民内部矛盾用人民幣解決）とまとめられた。いわゆる「人民元で解決する」ことは直接に陳情者に現金を与えるとは限らず、陳情者優遇への措置に必要なすべての費用を一手に引き受けることをも指す。

纏訪（絶えずに訴えを高め、または完全に要請を満足することができない訴えをめぐって、長時間に陳情し続けること）、越級訪（行政レベルを飛ばして上級機関に陳情に行くこと）、省城訪（省都所在地に陳情）、進京訪（北京に陳情）は個人的「鬧訪」と分類される。「鬧訪」とは、陳情者が個人的な激しい言動によって政府に圧力をかけて政府の注意を喚起することである。

そのほか、個人的「鬧訪」の形には、演劇的自殺（例えば、ビルからの飛び降り自殺、橋からの飛び降り自殺、焼身自殺、手首切り、首吊り自殺威嚇など）、ネットでの文句をつける文章の発表もみられる。いずれも、マスコミと大衆の注意を惹いて政府に圧力をかける行為である。

個人的「鬧訪」のほかには、集団的「鬧訪」はもう一つの形として存在している。集団的「鬧訪」は、陳情者が陳情権を行使する形で提訴し、その訴えに関わる人々を動員し組織して鎮政府に集会、座り込み、包囲封鎖、デモ行進を行う、ということである。これらの手段によって、地方党委と地方政府を脅迫することで、自分の利益的な分配不均等に対する不満を晴らすことができると信じられる。極端な集団的「鬧訪」には、死体を政府機関に運搬して通路を塞ぐこと、公共交通機関の運営を乱し、公的施設を破壊すること、役人への暴力、党委政府機関の包囲攻撃などがある<sup>337</sup>。

個人的「鬧訪」にせよ集団的「鬧訪」にせよ、陳情者は鎮、村幹部の社会安定化を急ぐ目標選考を利用して、「鬧」と「利益獲得量」との関係性を「大鬧大解決、小鬧小解決、不鬧不解決」（激しく破壊的陳情をしたらすぐに訴えが満足されることができる。そんなに激しくなければ、訴えが満足される程度は低くなる。破壊的陳情をしないと、何も解決しない）とまとめ、成功を収めるまで何度も試みるのである。「大鬧大解決」という目的を達成するために、陳情者はたやすい事件を拡大化しようとするわけである。「鬧訪」によって陳情者は、法的制度と官僚制度の繁雑な手続きに比を見ない能率で、自分の利益的訴えを行政機関の権力者に現わすことができる。その結果、法的制度と官僚制度より「鬧訪」の方は、陳情者の訴えを満足するのが早いばかりではなく、陳情者が政策以外の利益を得る可能性もある。一方、郷鎮政府にとっては、「人民内部にある矛盾は人民元で解決する」という対応策も何回試しても有効な措置である。「鬧訪」の現場において、陳情者の気分を落ち着かせるのは大事である。その過程の中核は利益誘導とそれによる妥協である。なぜなら、陳情者の訴えは政治的ではなく経済的なものからである。

いうまでもなく、村幹部または村民小組長が最低生活保障資源分配の上で「裁量権」を握るのは、村民との贈収賄やコネの乱用へとつながる可能性がある。つまり、村幹部に

<sup>337</sup> 陳柏峰「群体性涉法鬧訪及其法治」『法制与社会發展』、2013年第4期。

工場立地を提供する村民、村幹部の親戚に宅地を供出する村民、または村幹部の親戚は、容易に最低生活保障対象者となる。

にもかかわらず、村民の収入価値を分断しないで、村幹部または村民小組長の主導の下に、最低生活保障機能の多角的統合は、少なくとも以下の効果が効いた。

第一に、村落内の各利益主体は利益獲得のバランスを取る。それによって、村民収入価値評価の区切りから生じた最低生活保障資源分配の苦境は解消された。

第二に、元の村民小組長、豊かな社会関係網を持っている村民、豊かな物的資源を持っている村民、村落公共整備事業の参加に拒否感を持っていない村民、暴力団と密接な関係を保っている村民、ならびに村幹部と協力して上級から通達した任務を完成する村民は、将来にも基層ガバナンスの協力者として働きかける見込みがあるようになった。最低生活保障機能の多角的統合は、税費改革以降、村幹部の動員能力・組織能力が低下するという問題を緩和する役割を果たすことができるようになった。

最後に、気性の激しい中年未婚者村民と各種の陳情者は、一時的にはあるが行政業務の阻害者にならないようになった。最低生活保障資源の活用とは機能の統合である。この機能の統合のおかげで、土地請負経営権と取壊し立退き作業によって引き起こされた陳情の態勢はしばらく緩和するようになった。

## 第八章 結 論

毛沢東時代の中国にとって、国家政権の独立と国家能力の近代化という二つの基準を参照して判断すれば、国家政権の近代化は既に達成したといえる。とはいえ、国家のガバナンスシステムとガバナンス方式の近代化も、国家政権の近代化とともに達成したとは限らない。「国家のガバナンスシステムとガバナンス方式の近代化」の基準は、「規範化」という概念に集約することができる。「規範化」のキーポイントは、明確な分業・限定された機能・単一的・法定的・マニュアル化、という要素である。「近代化」の価値観を信じ込む人々の予想によれば、「国家のガバナンスシステムとガバナンス方式の近代化」の達成は、社会の安定と発展を保障し、基層政権の合法性を獲得する、という目標の達成に役立つはずなのであるが、「規範化・制度化」を狙って策定した改革案は、基層政権の合法性獲得に役立つどころか、基層政権の合法性が削がれる、という結果を引き起こした。国家の財政移転に頼って大量の資源が基層社会へ投入されていたものの、農業税徴収の行政コストの増加、土地紛争の頻発、農家の利益追求型の陳情の激増、説得に応じない頑固な世帯の続出、公共インフラ・公共サービス提供の停滞などの状況が発生していて、社会が不安定となり、人々の不満がつのっている。

以上のパラドックスが発生する論理は、本研究の冒頭の第三節に示したとおり、社会目標と国家目標の統合、国家目標の達成に役割を果たす「在来的社会規則」が「国家規則」に規範化され、社会目標と国家目標との統合を阻害したわけである。また、こうしたパラドックスの存在に加えて、国家の社会目標と国家目標との合致を維持するコントロールメカニズムはやはり存続しているため、中国農村基層ガバナンスの苦境が生じる。

最後に「区切り」の視点と「渾沌」の隠喩から構成される分析枠に立ち戻って、本研究が取り上げた中国農村基層ガバナンスの苦境と対応策に関する議論を「渾沌」の論理につなげて再整理し、「渾沌」が存在する理由と中国農村基層ガバナンスの行方について検討したい。

### 第一節 渾沌の死と生：中国農村基層ガバナンスの苦境とその対応

中国農村基層ガバナンスの苦境の発生を分析するうえで、そもそも「在来的社会規則」と「規範化した国家規則」の根本的性格は何か、「規範化した国家規則」が「在来的社会規則」に介入し衝撃を与える過程に内在しているメカニズムは何か、という問題を解明するのは必要ではないかと考えられる。

そこで、「渾沌」という本研究の最も中心的な概念が導入された。序章に触れておいたように、本研究の「渾沌」という概念の意味付けは『莊子』「応帝王篇」の寓話に由来する。「渾沌」を「在来的社会規則」の隠喩として捉えたいため、「在来的社会規則」の特徴は「全体的、連続的、流動的、統合的」という渾沌の性格に当てはまると考えられる。言い換えると、「在来的社会規則」は線引きを排除する傾向がある。これに対して、「区切り」ということは、寓話の中での「穴を開ける」という記述に当たる。「穴を開ける」という作業によって、渾沌の機能と構造が分断されて、渾沌が解体されるようになった。「穴を開ける」という作業自体の性質は、「規範化した国家規則」の性格に当たる。儻と忽の本意は、渾沌を窮地に追い込むことではなく、渾沌の生きる状態を改善する、ということである。と同様に、国家ガバナンス方式の近代化追求の本意は、農村基層ガバナンスを窮地に追い込むことではなく、政権の合法性を獲得する、ということである。寓話の中の「渾沌の死」という悲劇的な結果は、「規範化」によって引き起こされた社会の不安定、

社会不満、国家目標との緊張関係などを隠喩する。

以下は中国農村基層ガバナンスの各行政項目を横断する「渾沌」の論理の共通性に注目し、中国農村基層ガバナンスの苦境の発生・離脱メカニズムの本質に迫る。

まずは、第二章で触れた「渾沌」の様態と国家の目標を中国農村基層ガバナンスの関連事象につなげて、表 8-1 が示したように再整理してみよう。

表 8-1 中国農村基層ガバナンスの渾沌様態

渾沌の様態（在来的社会規則）		国家目標
機能的統合	村幹部の機能的統合	農業税費徴収→経済建設
	郷鎮政府部門・事務員の機能的統合	
	土地の機能的統合	土地の有効的な利用→社会安定
行為の意味の連帯	税費上納という行為をめぐる意味連帯	農業税費徴収→経済建設
	紛糾調停という行為をめぐる意味連帯	社会安定
行政事務・出来事の一体性	行政事務の間にある一体性	農業税費徴収→経済建設
	紛争事件と他の出来事の一一体性	社会安定
価値づけの曖昧さ	土地とその付属物の価値の曖昧さ	農民は自分なりの基準で資源を活用する→社会安定、食糧安定多収穫の確保
	村人の収入価値の曖昧さ	貧困は家族全体の自己責任とされる→社会安定、経済格差の制御
空間の全体性	農作業空間の全体性	耕す者は土地を持つ→社会安定、食糧安定多収穫の確保
	農田水利空間の全体性	食糧安定多収穫の確保

(1) 機能的統合。機能の間には明確な区切りが見られず、複数の機能が互いに重ね合わせ、外部状況の変動に応じて自由に転換することが特徴である。具体的にいうと、第三章で示したように、農業税徴収の政策執行中で、村幹部と郷鎮政府部門・事務員の機能的統合がみられる。懲罰者、説得者、動員者、贈答者など複数の役割が互いに支えられる村幹部の機能の統合、また、具体的業務の実施環境に応じて、機能の潜在と顕在を臨時に調整したり組み合わせたりする郷鎮政府部門・事務員の機能的統合は、農業税徴収という行政事務の遂行に役立つ状態である。これによって、経済建設という国家目標の達成する可能性があるようになった。

そのほか、第四章で示した村民の土地利用と土地観念から、土地の機能的統合が見付け出せる。同じ土地においては農作業をしたり、家屋を建てたり、樹木を植えたりする多様な機能がある。こうした土地の機能的統合状態は、土地の効率的利用に役立ち、社会安定を保障することもできる。

(2) 行為の意味の連帯。行為から生じる複数の意味の相互関連性、というのが特徴である。具体的にいうと、第三章で示した税費上納という行為や第五章で示した紛争調停という行為から、こうした特徴がみられる。税費上納という行為の場合、当該行為の意味は、国家に対するアイデンティティ、集団所有制に対するアイデンティティ、民間社会における従来の公平観念、コミュニティからの評判と割り切れないのである。税費上納という行為の意味の連帯は、農業税徴収にも有用であるため、経済建設という国家目標の達成

にも役立つ。

そして、紛争調停という行為の場合、当該行為の意味は、当事者間の利益関係を調整することにとどまらず、当事者に忠告することを通して日常の感情的訴えに満足できる「仲直り」という志向にも関連づける。紛争調停という行為の意味の連帯は、人間関係の回復につながるため、社会安定を維持する役割を果たしているのである。

(3) 行政事務・出来事の一体性。直接に関係がない行政事務または出来事が、目下の行政事務の遂行または出来事が発生するメカニズムに組み入れて関連づけられる、というのは特徴である。第三章で示した村民の税费上納という出来事は、村民が村民委員会で他の事務を遂行することができるかどうかと絡み合っている。そのため、農業税徴収から、税费上納と他の行政措置との一体性がみられる。こうした一体性は農業税徴収の戦略として用いられ、経済建設という国家目標の達成に役立つ。

また、第五章で示した紛争事件は紛争が発生する以前の一連の日常生活事件と連続的である。そのため、紛争調停からは、紛争事件と他の出来事との一体性がみられる。こうした一体性が十分に理解されたうえで、紛争は根本的に解決する可能性が生じる。なので、紛争事件と他の出来事との一体性は、社会安定を維持する重要な一因である。

(4) 価値づけの曖昧さ。価値の見積もりに非理性的な意味世界の秩序と感情的な表現などの諸要素が混ぜ込まれ、時間の流れにつれて変動する、というのは価値づけの曖昧さの特徴である。例えば、第四章で示したように、当事者の人間関係の親しさと土地を納める側の人望などの要素は、土地価値の見積もりに影響を与えるので、土地とその付属物の価値は明確に数値化しがたい。価値づけの曖昧さの下で、農民は自分なりの基準で資源を活用することができる。したがって、社会安定、食糧安定多収獲の確保などの国家目標は達成しやすくなった。

また、第七章で述べたように、村落中間層の等質性、階層の流動性、収入見積の曖昧さ、世代間の全体性に基づく「家族圏」の境界線の柔軟性などがあるので、村人の収入価値は明確に数値化しがたい。こうした価値づけの曖昧さに対する認知に基づいて、貧困は家族全体の自己責任としてとらえられ、最低生活保障制度は社会福祉のセーフティーネットという役割を果たす。それによって、社会安定の維持、経済格差の制御は可能になるわけである。

(5) 空間の全体性。つなぐ論理に基づく空間の開放性と空間に内在している諸要素の流動性・統合性はその特徴である。第四章で述べたように、特定の地理的空間にある一区画の農地に対する農地耕作者の流動性が高くて不特定性があるから、農作業空間の全体性は生じる。こうした全体性を前提として、「耕す者は土地を持つ」という土地資源の配置状態は達成することができるようになり、社会安定、食糧安定多収獲の確保などの国家目標の達成に役立つ。

と同様に、第六章で述べたように、水利施設の建設が必要とするヒト・カネ・モノを全体的に動員する能力は、流動的な水資源と水利施設と結び付ける全体的な空間を維持し、同一の利益を持つ主体の範囲と水利の灌漑区域とを重ね合う状態を保障する。また、大型水利施設の利用・補修・管理など全体性がある作業によって、これらに相応する資金の拠出と全体的な関係は結成される。それらのつながりがあったからこそ、農田水利空間の全体性が生み出され、食糧安定多収獲という国家目標の達成が確保されるわけである。

以上の渾沌様態についての整理から、農村基層ガバナンスの渾沌状態の存続が国家目標の達成に有用である、という論理は読み取れる。在来的社会規則としての渾沌の様態をそれぞれ借用するならば、国家目標はスムーズに達成できるようになる。農村における生産・



生活を取り囲む渾沌の外部環境とガバナンス方式の渾沌とは互いに順応し合うことができるため、行政体系と社会の関係における大規模で深刻な官民対立、または地方社会における行政能力空洞化から生じがちな「自己統制的ガバナンス」と「無政府的ガバナンス」（伝統的宗族社会に近い状態）という局面がほとんど形成されないのである。

80年代から推し進められた基層ガバナンス方式に対する規範の整備について、本研究が触れたその形は以下の通りである。

表 8-2 基層ガバナンス方式に対する規範の整備

対象（在来的社会規則）	規範の形（規範化した国家規則）
村幹部の機能的統合	悪質事件発生防止の『七不准』等規定（1995年）。 財政権の上方集中（1998年）
郷鎮政府部門・事務員の機能的統合	
土地の機能的統合	土地使途制限（2011年）、土地開発計画（2012年）。土地請負関係延長（1997年）。共同生産費廃止（2000年代初）。土地請負の使用権・契約確認作業（2004年）
農作業空間の全体性	
農田水利空間の全体性	
税費上納という行為をめぐる意味連帯	悪質事件発生防止の『七不准』等規定（1995年）。 税費滞納金追徴手段制限（2004年、2005年）
税費上納と他の行政措置の一体性	
紛争調停という行為をめぐる意味連帯	手続きと証拠を重視する近代法（2006年）
紛争事件と他の出来事の一貫性	
土地とその付属物の価値の曖昧さ	土地収用・取壊し立退き補償金の設定（2012年）
村人の収入価値の曖昧さ	最低生活保障指標と基準の設定（2005年）

上記した規範の形は、基層ガバナンスを単に個々の村民との妥協へ向かわせ、可視化された数値に照らして財政資源の分配を実施させた。つまり、事件自体のみに依拠して行政事務と民間紛争を扱うことに向かわせた一方、ガバナンスの主体の単純化とガバナンス手段の専門化を図った。

規範化される基層ガバナンスは、すなわち機能と役割が線引きされる基層ガバナンスともいえよう。渾沌は規範によって線引きされた結果、死亡に向かった。その結果、制度や技術の選択肢が狭められ、多様な価値や方法を前提とする違ったあり方への想像力が遮断された<sup>338</sup>。複雑で不確実性の高い地域社会が、国家にとって操作しやすい対象に変えられたので、地方社会においては国家目標と対立する勢力が大量発生した。死亡した渾沌の様態を以下に整理してみよう。

(1) 機能的統合の区切り。複数の役割が交錯している有機的統合体としての村幹部の機能の単純化、統合された郷鎮政府部門と役人が実施する強硬策と柔軟策との連続性・整合性の解消、役割が統合された土地機能の調整不能は、機能の区切りに該当する表現である。

(2) 行政事務・出来事の区切り。税費未納入分の上納義務の履行と土地調整、土地財産権の確定など他の行政事務とは無関係な状態になること、または、紛争への対処でみられる背景事情が軽視されるのが、行政事務・出来事の区切りの具体例といえよう。

(3) 行為の意味の区切り。税費上納という行為の意味と国家に対するアイデンティテ

<sup>338</sup> 梶本歩美『森を守るのは誰か：フィリピンの参加型森林政策と地域社会』新泉社、2018年、第88-89頁。

ィー、村社会の倫理、人柄に対する村社会からの評価との間に、または、紛争解決という行為の意味と村民の社会関係網との間に、連帯的な関係が崩れるのが、行為の意味の区切りを表すことである。

(4) 価値づけの区切り。補償金の時間と市場変動による調整の不可能、または、元来変動的で曖昧な収入価値の時間特定化と数値化から、価値づけの区切りはみられる。価値を明確に見積もることができる対象は、その価値が確実な数字に転化できて、数字を基に推量・判断ができるものである。ただし、抽象的な記号である数値は、互いに如何に接近しても、等しくない限り、数値の間に埋め尽くすことができない隙間が必ず存在する。数学的に言えば、小数点以下の無限な数字はまさにその消えない隙間の存在を反映するものである。換言すると、等しくない数値の間には、必ず区切りがある。判断対象の価値を特定の数値に定めたら、それは該当対象の価値が特定の時点に限られると意味する。その結果、該当対象の価値は数値上、他の数値との間に境界線を引いたばかりでなく、時間的にも他の時点と明快な境界線を引いた。

(5) 空間の区切り。開放性と流動性がある耕地の空間が土地調整の中止によって割り切られること、または、複数の要素が相利共生状態にあった農田水利システムの個人化と小規模化が、空間の区切りを具現化することである。

渾沌の内部において発生した区切りとそこから引き起こされた渾沌の死によって、中国農村の基層ガバナンスの面では、農業税徴収が「天下第一の難事」となることに加え、土地紛争の多発、経済格差の拡大、民事紛争の急増、農田水利の麻痺状態、最低生活保障資源分配の難航、というさまざまな難局が続出してきた。そのようなガバナンスの状況は、経済建設、社会安定、食糧安定多収穫、経済格差の解消などの国家目標と明らかに相反している。言い換えれば、ガバナンス方式の規範化が、基層行政組織の社会目標を国家目標の一致を阻み、社会目標がコントロールできなくなる結果をもたらした。

しかし、①国家目標任務の細分化・指標化、②上級機関に責任を負う目標責任管理、③目標達成をめぐる競争激励システムから構成される国家の目標制御システムは、少しも緩んでいない。国家目標は、地方行政に強大なコントロール力を示しうるため、税費徴収・不法建造物の対処・民事紛争の調停・水利体系の整備・資源分配など農村基層ガバナンスにおいては、地方行政主体は「規範化」が「渾沌」の内面に境界線を引いてから生じる農村事務の難題に直面する一方、さまざまな方策を講じて国家目標を達成する必要もある。要するに、①国家のガバナンス手段について唱えられた規範の整備と、②経済建設の同時進行のため、地方行政主体はガバナンスの苦境に陥った。

表 8-3 規範化が農村基層ガバナンスに及ぼす影響とその対応

ガバナンスに及ぼす影響 ⇄	国家目標	地方政府の対応策
農業税徴収と計画出産政策の停滞	経済建設	鎮—村利益共同体の結成
土地—人口数関係の矛盾の激化	社会安定 食糧安定多収穫の確保 (耕地面積・農業投入・ 農作業担い手の確保)	最低限生活保障資源を行政救済資源に活用
土地紛争 収められない民事紛争	社会安定	最低限生活保障資源を行政救済資源に活用。調停と判決を統合に利用

表 8 - 3 の続き

ガバナンスに及ぼす影響 ⇄	国家目標	地方政府の対応策
経済格差の拡大 分配の難しい最低生活保障資源	経済格差の解消	最低限生活保障資源の分配単位を世帯から個人へ変更。最低限生活保障資格取得者の流動性を確保
違法建築	経済建設、社会安定	集中整治行動、拆遷隊
農田水利体系の崩壊	食糧安定多収穫の確保	集団化した土地を単位として請け負う

①ガバナンス手段に対する規範の整備は、基層行政主体の財政権と行政権が上級行政機関に収められ、村人が持っている各権力の内容と限界を明確化させ定着させることを意味している。それに対して、②経済建設の推進は、行政事務が下位行政機関にレベルに応じて割り当てられると意味している。前者は基層ガバナンスの各側面における区切りとみなしても構わないが、一方後者は区切りとは相容れない渾沌を育てる環境を作り出す。したがって、政権合法性の獲得を目指す規範の整備と社会不満・不安定との共生状態は、区切りと渾沌の対立に収斂してとらえることができる。

顔馴染み社会は存続しており、所有物の概念は国家の政治的イデオロギーである「公有制」と合致している、という環境の下で、「規範化」の境界設定を戦略的に忌避し、「渾沌」を復活させることを通してのみ、地方行政主体は地方社会のガバナンス状態を国家目標との合致状態に誘導し、窮境にあるガバナンスを苦境から脱出しえるのである。線引きのない「渾沌」の存在は、まさに中国農村基層ガバナンスが全体的に安定できる環境の下に持続させる要因であると認められる。

表 8-4 地方政府の対応策と基層ガバナンスの渾沌の復活

地方政府の対応策	渾沌の復活
鎮—村利益共同体の結成	村幹部の機能的統合の回復 郷鎮政府部門・事務員の機能的統合の回復
調停と判決は対等的に扱われる 調停と判決は統一的に利用	紛争調停行為をめぐる意味連帯の回復 紛争事件と他の出来事の一体性の回復
最低限生活保障資源の分配単位を世帯から個人へ変更 最低限生活保障資格取得者の流動性を確保	村人の収入価値の曖昧さの是認
集中整治行動、拆遷隊	郷鎮土地管理機関・第一線法律執行役人の機能的統合の回復
集団化した土地を単位として請け負う	農田水利空間の全体性の回復

上記の表は、対応策と渾沌の復活との関係を明示した。そこから、かつての渾沌が全て復活したとは限らない、ということがわかる。例えば、土地—人口矛盾、土地紛糾などの方面においては、かつて土地の機能的統合、農作業空間の全体性、土地とその従物の価値づけの曖昧さなどの形で現れた渾沌は、まだ復活策が見出せられないのである。したがって、経済建設と社会安定という国家目標の達成を確保するために、最低生活保障資源を行政的救済資源に活用すること、すなわち最低生活保障資源機能の渾沌化は、現代中国における基層ガバナンスの応急手段となった。

裏返してみれば、もともと渾沌を育てる政治的、社会的、経済的環境が根本的に変わっていない場合に、区切りをもたらず規範はしばらく渾沌を殺したとしても、渾沌は規範を

忌避するもっと強い免疫力を持っている形で復活することができるのである。渾沌の復活は一見、まさしく規範化を指針とするガバナンス方式の近代化に逆行することにみえるが、苦境に陥った農村基層ガバナンスを救い出す良薬である。ガバナンス方式の規範化という中央政府の政治的 pursuit の下に、その良薬は多少なりともある程度の政治的責任の上でのリスクがある。にもかかわらず、農村基層ガバナンスの外部環境、つまり国家目標と行政体制などの要素は渾沌を取り戻す必要性を生産している限り、基層ガバナンスに関与している各主体にとって、郷村ガバナンスがスムーズな展開されるために、渾沌がもたらした好ましい機能を活用するのが得策と政府によって判断されていることである。

## 第二節 渾沌が存在する理由

ガバナンス方式の渾沌は、中国農村における生産と農民生活の中で、些事をあげつらうことはせず、曖昧のままに問題を扱う、という全体保全を重視する伝統的な発想を反映している。また、ヴェーバーの「国家中心論」が主張した状態と異なり、労農革命から誕生した新政権は序論で触れた第三世界における新興国または植民地政権と同じように、単一的で抽象的な一方通行の国家規則を設定するわけではない。

中国共産党による政権建設の特徴は、政府が社会目標を国家目標と合致させる能力を持っている、ということである。その方法はトップダウン的な強制執行とは限らず、上から指導を受けてボトムアップ的に「自主的に」活動させる「動員」の形もみられる。末端幹部とエリートは、顔馴染み社会としての村社会の状態を十分に把握し、それに基づいて民間社会における渾沌の資源を最大限に利用して「公」の観念を培い、さらに優秀な働き手の能力を生かし、他の人々に模範を示して国家目標を目指す生産活動に貢献させる。国家目標の設定、基層幹部とエリートが村社会に溶け込むこと、顔馴染み社会の文化網、「共」と「公」の観念によって作り出した行政環境は、農村基層ガバナンスに渾沌という特質を形づくるのである。

『荘子』の寓話では、「渾沌」は生き物として存在する。「渾沌」の存在という事実の背後には、それを支える諸要因がある。本節は政治、社会、経済という三つの側面から、前節で整理した異なる渾沌の存在を支える外部環境を検討したい。外部環境とは、渾沌という生き物の外に存在している構造的な条件である。その構造的な条件は、渾沌の成立とその存立の姿を規定する要素となる。

### 一、政治：制御システムと自由裁量

本研究での「国家目標」は、特に中央政府が国家意思を代表して制定する目標を指している。それに対して、「社会目標」とは、社会構成員のそれぞれの行動によって生じた全体的効果が及んでいる目標である。社会目標は必ずしも統合的とは限らないが、制御によって統合される状態に接近する可能性がある。地方政府、農村行政組織などの行政主体は、国家目標と社会目標の間、架け橋として相互関係を調整する中間機関の役割を果たしている。ここでは、国家、地方行政組織、民間社会との間での支配関係を再確認する。

国家意思を代表する中国の中央政府は、政策項目の策定と方針の画定に取り組んで、公共政策の達成度を制御し管理する。本研究が取り上げた M 鎮稲村の事例からみると、中国の農村基層ガバナンスは協同的であるが、「自己統治的ガバナンス」または「無政府的ガバナンス」（伝統的宗族社会に近い状態）には及ばない。なぜなら、国家目標を達成するた

めの非常態に属する暴力的で強制的な行政手段は「自己統治的ガバナンス」ないし「無政府的ガバナンス」への移転を食い止めたからである。

一方、中央政府の行政は、目標を制定し、社会目標が国家目標と矛盾しないよう社会目標を制御する姿勢を取るだけで、具体的に政策項目を実施するわけではない。それで、政府が制定した目標と異なる予想外の結果が出てくる、という状況が少なくない。施策過程に焦点を当てると、国家がガバナンスの主導権を握っているというより、むしろ社会がそれを握っている、という状況が明らかになり、多くの研究者に注目された。県レベルとその以下にある地方行政組織と民間社会に着目すると、国家、地方政府、民間社会の「協治」状態はさらに明らかである。

国家と地方のガバナンス主体との関係は「委託—代理」という下請関係に属している。組織社会学の視角からみると、「委託—代理」という関係が強調しているのは組織の上下関係または契約の双方向的な特質である。「委託—代理」という上下関係においては、「委託側は所有権または最終決定権を持っていても、場合によって部分的に制御権を代理側に下請けたり移転したりして行使させねばならない」局面が生まれる<sup>339</sup>。いわゆる「下請け」とは、委託側が特定の政策目標を目指す作業をアウトソーシング事業者（例えば、下部の管理側）に請け負わせ、締切日を設定して契約した通りに荷渡しするよう、つまり契約が規定した政策目標に達成するよう要請することを意味している。と同時に、委託側は相応する余剰制御権（residual right of control）<sup>340</sup>を請負事業者に付与するので、請負事業者は組織作業、資源分配、激励設計などの決定権を持つようになった。これは請負事業者が契約で規定された項目以外に委託者の「資産」に対する余剰制御権を持っている、つまり、管轄区域の中で施策をする真の権威を持っていることを意味している<sup>341</sup>。

経済学上の「下請け」理論の考え方を行政体系内部の組織関係に対する分析に当てはめると、「行政下請制」という論理的にまとめることができる。要するに、「委託—代理」の「下請け」関係によって、下部にある請負者は大量な自由裁量権、つまり実質制御権、を有するようになる。ところが、官僚制における額面通りの財政予算および従業員に対する賃金支給とは対照的に、請負者は財政上納などの請負業務を遂行するために、全部または一部の資金を自分で算段せねばならない。しかも、請負者の行為を制限する規則と手続きは効果的であるとはいえない。規則を守るよりも、むしろ請負者の成し遂げた業績に基づいて評価や地位が獲得される過程は重視された<sup>342</sup>。

したがって、国家の強い目標制御力は地方行政主体を巨大な圧力に直面させ、高い行動効率と動員能力を保つことができる。にもかかわらず、途上国の行政は慢性的な予算・人員不足にあるため、現場における行政手段に対する低い制限は地方行政主体の行為方式上に自主的行動ができる裁量の余地を残した<sup>343</sup>。「渾沌を内面的に分断させる」という作業の意図はガバナンス方式を公式化、規範化の道に誘導するものである。とはいえ、マクロ

<sup>339</sup> Jensen, Michael C. & R. H. Meckling: "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs, and Ownership Structure," *Journal of Financial Economics* 3, 1976.

<sup>340</sup> 経済学の不完備契約理論（Incomplete Contract Theory）は経済的活動者の中で発生する財産権分配とその関連問題に着目し、以下の仮説を提出した。現実的に言えば、いずれの契約に対しても組織間または組織内部（例えば、雇い主と従業員）に存在する可能性があるあらゆる関係形態を考慮するのができないのである。完備な契約が制定できないために、資産の使用はあらかじめ完全に決定されることができない。したがって、交渉によって形成されるいずれの契約に対しても、一般的に資産所有者は余剰制御権を持っている。つまり、所有権者は契約規定以外の資産使用权を占有し、それを制御することができるのである。Sanford, Grossman & Oliver Hart: "The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Ownership." *Journal of Political Economy* 94, 1986.

<sup>341</sup> 周雪光、練宏「中国政府的治理模式：一個「控制權」理論」『社会学研究』2012年第5期。

<sup>342</sup> 周黎安「行政发包の組織境界——兼論「官吏分途」与「層級分流」現象」『社会』2016年第1期。

<sup>343</sup> 王漢生、王一鶴「目標管理責任制：農村基層政權的實踐邏輯」『社会学研究』2009年第2期。

な政策環境に許されることが前提で、無事に目標に達成しさえすれば、基層行政主体はどの方式で目標に達成しても、上級政府はそれを黙認し、許容し、ひいては奨励する可能性がある。「委託—代理」の「下請け」関係は、基層行政組織が「渾沌の死」が引き起こしたガバナンスの不調に対応するための巨大な空間ときっかけを作り出した。分断された状況から脱出しようとするため渾沌を復活させることに成功した基層行政主体は、ガバナンスの苦境から脱出する可能性が高くなる。

以上を総合して考えると、国家目標の末端行政業務に対する支配力、及び圧力型体制の下で国家意志と責任の下方移転によって、地域社会における現場の第一線にいる行政主体は、組織的権威からの自律性を持ちながら、状況に応じて強硬な対応と柔軟な対応を使い分け、住民の個別事情や自身を取り巻く状況に合わせて「協同」と「強制」を相互転換する。状況に応じた裁量には、科学的、客観的な知見よりも、倫理的な判断基準が優先されていることがある。現場レベルの行政主体は、国家と地域住民の間にかげられたカーテンのように曖昧な存在といわれている<sup>344</sup>。

## 二、社会：顔馴染み社会の存続

「顔馴染み社会」（熟人社会）は郷土社会の特徴を説明する際、常に用いられる概念である。その概念の提出者費孝通の研究によると、見知らぬ者がいない顔馴染み社会においては、人々が互いに信頼し合う。その信頼関係は、互いに相手の家計状況と家族関係を熟知する顔馴染みの関係から生じるものである。顔馴染み社会は「情報の非対称性」

(information asymmetry) の不在という特徴があるだけでなく、社会が合意を達成したルール（「地方的合意」と呼ばれる）をも持っている。そのために、言語でのコミュニケーションさえも必要がなくなったのである。人々は村落に集まって暮らしており、郷土生活の「地方性」を形成した。すなわち、人々の活動範囲は地域的に限定されるので、地域間の触れ合いが少なく、生活空間が互いに分断され、それぞれの独自性を保って孤立する社会圏を生み出した。90年代に勃興した出稼ぎ経済は、閉塞感があふれる村落を打開して、地域間の区切りもかなり解消した。出稼ぎ経済が勃興してからの農村社会は、社会学者の呉重慶に「無主体熟人社会」（主体なき顔馴染み社会）と名付けられた。その理由は主に二つがある。一つは、農村の若者が大量に農外就労に出たので、農業の担い手は不在になり、農村社会は空洞化されることである。もう一つは、農村社会は都市社会に従属するようになり、独自の意志を持つ主体性は失われるのである<sup>345</sup>。

ここでは「主体」という概念を検討するが、焦点を村人の若者だけに絞ることをしない。筆者が調査した稲村の状況からみると、村社会という空間における村人の社会関係と相互作用の面で、出稼ぎ経済から引き起こした若者の農外就労は村落人口の流動性を高めたものの、村社会は郷土色の顔馴染み社会ではなくなったとは限らない。全体的な状況の上で、中国家族の世代間関係はかなり緊密なので、世代間分業に基づく「半工半農」の家計モデルは、残されて農村に暮らしている中老年村人が親しみあい、情報の完全対称性がある顔馴染み社会にいる状態を維持しているといえる。

一方、若者は村落の近所にある郷鎮または県城で農外就労をする場合、生活圏はやはり村内に保留したままで、近隣他者との関係性は絶ち切ることなどできないのである。大都

<sup>344</sup> Blundo, Giorgio, "Dealing with the Local State: The Informal Privatization of Street-Level Bureaucracies in Senegal," *Development and Change*, 37(4), 2006, pp. 799-819.

<sup>345</sup> 呉重慶『無主体熟人社会及社会重建』社会科学文献出版社、2014年。

市、特に省外の都市に出稼ぎに出る場合、若者は一般的に毎年春節をきっかけに帰郷する。親世代からの紹介または情報共有の機能を果たす春節期間の麻雀遊びなどの娯楽活動を通して、それらの若者たちは互いに一年ぶりに会うとしても、村社会の空間に戻って共同的活動または行事に溶け込むことによって、心理的な隔たりは速やかに解消され、親しみあい、兄弟のように仲がよくなることができる。それに加えて、不動産価格が高すぎ、銀行が融資をしないために、上位都市で住宅を購入し定住することが実現できる村民は数少ない。北京や上海をはじめとする都市戸籍保有者は中国社会の中ですでに打ち壊しがたいほど特権的な集団を形成しているといわれる。出稼ぎ後の農民の住宅購入地点が、县城と郷鎮の中心地の場合がしばしば見られる。たとえ县城にマンションを買ったとしても、県内の農村にある家はそのまま保有して時々帰宅し、農村戸籍の保有者を対象とする政府の様々な補助金を求めるために、戸籍も農村戸籍のままにしてある。多くの地域のかかりの農民は、县城のマンションや、郷鎮政府所在地のマンションでさえ手が出ない状態にある。江西省余干県、甘肅省西和県・貴州省晴隆県などの農村での住宅購入・新築の中でも、集落内の旧宅地で建て替えというパターンは依然として圧倒的多数を占める<sup>346</sup>。言い換えると、農村出身の大部分の若者は、農村に残される中老年村人の予備軍である。なぜなら、中老年期に入って、体調等の理由で近場に戻って出稼ぎをし、または帰農をするほかない場合、若者も村落の顔馴染み社会を受け継ぐ担い手が変わるからである。

顔馴染み社会は、村人間の日常的相互作用が紡ぎ出した私的關係網に存在している。それはある程度の長い期間、頻繁な相互作用の経験があるからこそ生じる状態である。頻繁な相互作用は必ずいろいろな日常的出来事を引き出す。それらの出来事は互いに絡み合っていて、村人の記憶に積み重なって残っていく。どの出来事も他人に対する判断を形成したり修正したりする要因であり、それからの相互作用の形を限定する根拠である。それらの出来事が絡み合った結果、私的關係網での積極的あるいは消極的な気分が強化されるようになった。したがって、顔馴染み社会での紛糾は孤立的出来事として存在することはありえない。どの紛糾の発生にしても、私的關係網と密着している相互感情の積み重ね、またはこまごました日常的出来事と関わっていることである。言い換えれば、顔馴染み社会は紛糾事件とそのほかの出来事との連帯関係を形成している前提条件であるといえる。

顔馴染み社会では、村人の印象に残っている村幹部が抽象的個人であるわけではなく、日常化した個性的で完全な人間性を持ち実在する個人である。村人は村幹部の人柄と気性に詳しい。一方、村幹部は一人ひとりの村人の気性と所属している世帯の状況を熟知している。そのほか、村幹部または村民小組長は村社会において育成されるので、村人の気性、村社会の倫理秩序、村社会のある村人に対する村民感情に慣れ親しんでいるわけである。村幹部または村民小組長を除き、郷鎮幹部も村民と村社会の状況を詳しく捉えられるのである。2006年以前、郷鎮幹部は農業税費を徴収する責務を持っていた。農業生産状況を視察するために、度々農村に入って村人と触れ合う必要があったためである。農繁期になると、郷鎮幹部は毎週村に入って農業生産を組織することがある。互いによく知り合っていて、個人的情報を大量に捉えられる状況こそ、村幹部と郷鎮政府の役人の統合的役割を形成し得た。それによって、行政体系の末端組織と農村社会との接合部は柔軟性を保つことができたのである。また、村人の相手に対するイメージは抽象的のものではなく、個人的好き嫌い付き合いの傾向を持っている具体的な人間である。地縁を基にする感情的なつながりは、互いに協力し合う交換行為が必ずしもデジタル化できる市場的交換原則に基づかない、という状況を形成した。結果的に、顔馴染み社会は、価値づけの曖昧さを醸成する外部環

<sup>346</sup> 田原史起「中国の都市化政策と県域社会—「多極集中」への道程—」『ODYSSEUS 東京大学大学院総合文化研究科地域文化研究専攻紀要』、2015年第19号。

境となった。

顔馴染み社会のもう一つの特徴は、地元で生まれ、地元で育ち（生于斯長于斯）、ということである。一人ひとりの個人的ライフサイクルの始めと成長段階、ないし生命の大半は同じ空間で展開され、究極的生き甲斐もその空間とつながっているようになる。顔馴染み社会の一人ひとりの人生を包括的にカバーできる特質に基づき、人生の時間軸の視点から顔馴染み社会を捉えると、移り変わるファミリーサイクルと変わらない空間（同一の村落）が重なって生じる事象が見られる。顔馴染み社会の時間的次元では、同一空間にある土地の機能がファミリーサイクルの移り変わりに連れて変動し、土地機能の曖昧さを生む可能性がある。と同時に、時間的次元での土地価値も村人にとっては明瞭な数値とは限らなく、私的関係の距離感と市場価格の変動に連れて変わっていくものである。それゆえ、土地価値の曖昧さが生じる。

そのほか、時間的次元での村人の収入価値も確定した数値ではなく、市場需要の変動、ファミリーサイクルの段階推移、家族圏の伸縮に伴って変わり、価値の曖昧さを生み出すものである。

さらに、地元で生まれ、地元で育ち、という顔馴染み社会の時間的次元は、一人ひとりが人間関係の調整に未来志向をつける傾向を生み出す。「抬頭不見低頭見」（頭を上げていると見えないけれど頭を下げると顔が見える。お互いにしょっちゅう会っている）というのは、顔馴染み社会でよく耳にする言葉である。地縁関係はなかなか解消できないため、紛糾中の村人同士はいかにして未来の生活に立ち向かって現時点の人間関係を調整するのか、ということをちゃんと考慮せねばならない。前向きの時間的次元によって、紛糾調停行為の意味は村生活の価値世界という全体に取り入れてから初めて捉えられるのである。したがって、顔馴染み社会は、紛糾調停行為の意味連帯を規定する社会環境となった。

本研究の主な調査対象としての稲村の地域特徴は、出稼ぎ経済が勃興したとしても顔馴染み社会の特質が存続するという点にある。まさしく顔馴染み社会が継続しているゆえに、統合性、連帯性、曖昧さなど渾沌の形態は存立していく可能性があるようになる。

### 三、経済：「公」と「共」

中国の文脈における「公—私」という概念をめぐる、溝口雄三と費孝通の研究は、のちの中国社会研究の礎を築くことに貢献した。溝口雄三は、空間的領域上の日本の「公」と違い、中国の文脈において「公」は領域を指すことではなく、その範囲が伸びたり縮んだりすることができる「私」と「私」の共同関係を表す一定の集団に閉じた「つながりとしての公」である、と指摘した<sup>347</sup>。一方、費孝通は、中国の「公」と「私」は空間的領域ではなく、己を中心とした私的関係のネットワークから構成する序列構造のなかでの相対的で関係的な概念であり、両者の間には明快な限界がない、と強調した<sup>348</sup>。溝口雄三と費孝通の理論を踏まえて、田原史起は「公」と「私」を村社会のガバナンス資源<sup>349</sup>としてとらえ、そのうえに「共」という要素を加味し、中国民間社会における経済活動に注目した

<sup>347</sup> 溝口雄三『公私』三省堂、1996年、第73-89頁。

<sup>348</sup> 費孝通「郷土中国」上海：生活・読書・新知三聯書店、1985年。

<sup>349</sup> ここでいうガバナンスは、市民的な参加の有無にかかわらず、ある地域が様々な価値意識の下で結果的に「治まっている」状態、つまり統治、自治、政治といった諸側面を包括した広い概念である。より具体的な内容としては、(1) 公共建設（インフラ整備、公共資源の経営・管理など）、(2) 公共サービス（教育、医療、治安維持、消防、調停、文化、娯楽など）、(3) 弱者救済（貧困世代、高齢者、障害者など）のあり方、つまり「公共生活が組織化されているメカニズム」に目を向ける。



350。「公的所有の資源」は「再分配原理」に基づいて、国・地方公共団体によって所有され、管理される。それに対して、「共的所有の資源」はコミュニティの「互酬性原理」に基づいて、限られたメンバーシップによって共同所有や利用がなされている<sup>351</sup>。その考え方は、経済活動を出発点として連帯性、統合性、一体性などの渾沌を生み出す外部環境を理解することに示唆を与えた。

土地改革を遂行した共産党政権は全国的行政体系を形成したところで、社会主義公有制を経済体制として定めた。農村において、社会主義公有制は集団所有制という形で定着した。集団的所有制の下で、土地は村集団組織が所有しているものと定められた。稲村の村集団組織（生産隊）は生産を組織したり労働力を調達したり土地—人口の資源的バランスをとるのに重要な働きを果たした。注目したいのは、公有制の生産方式は農村において既実践されている労力交換の「換工」<sup>352</sup>支援的行為の「幫工」など「共」の慣行を基に定めたものである。80年代の戸別生産請負制が実施したとしても、稲村の村集団組織はやはり土地調整、農業税費徴収などの方式によって農村の土地—人口のバランスを維持しており、水利、道路、教育など農村における公共面での資源的供給を続けている。

稲村の村人は自分が土地所有者と認めるわけではない。土地が「公」に属する考え方によって、農業税費は「賃借料」とみなして、完納すべきものと考えられる。一方、中国社会の文脈において「公」という観念には「均」に対する訴えが隠されている。そのため、税費上納という行為そのものは村社会の世論が注目する対象となる。税費滞納ないし上納拒否などの行為は「均」という原則に背くこととみなされ、極端的貧困という家計状況と関連づけられ、マイナスな世論評価を生み出すおそれがある。つまり、税費上納行為は「地方共有の知」に支配されている。「公」についての考え方は税費上納の行為意味と世論評価、結婚、農業生産の助け合いなどとの連帯性の形成に経済的環境を備えたのである。

と同時に、「公」は村幹部が村人の生産・生活に重要な働きを果たせる状況を生み出した。土地、財政という二つの重要な資源は「公」に属し、それを再分配する上では村幹部が権力を持っている。行政任務を遂行する作業方法として、「公」の資源再分配の権力を持つ村幹部は、税費上納、義務工への参加などで村人の協力を求めるために、資源再分配に関する様々な出来事の中に連帯関係をつける。したがって、「公」は税費上納と他の資源再分配に関する出来事との連帯性の形成に経済的環境を備えたのである。

そのほか、人口の変動によって実施される土地調整についていえば、「公」の経済制度を基に、「共的所有の資源」に対する共同利用の背後にあるコモンズに類する共的管理システム、つまり、在地社会でコーディネーターという役割を果たす管理機構は、資源利用の持続可能性を保持している。共的資源は、「生活空間を共にする人々全員の生活維持に

350 田原史起「日本視野中的中国農村精英」（済南：山東人民出版社、2012年、第6-8頁）、田原史起・松里公孝「地方ガバナンスにみる公・共・私の交錯」（唐亮・松里公孝編著『ユーラシア地域大国の統治モデル』ミネルヴァ書房、2013年）を参照。

351 田原史起「農村ガバナンスと資源循環—「つながり」から「まとまり」へ—」（『ODYSSEUS 東京大学大学院総合文化研究科地域文化研究専攻紀要』2018年、第22号）、菅豊『川は誰のものか：人と環境の民俗学』（吉川弘文館、2006年、第6-7頁）を参照。また、田原史起の研究によると、「共」的資源は「生態資源」と「象徴資源」に分類することができる。前者の資源はコミュニティ共有財産と呼び、「収益型」財産と「基盤型」財産により細かく分類することが可能である。後者の資源は農村社会のある一定の空間範囲をベースにしなが、相互に重複し、折り重なっている「つながり＝関係資本」と「まとまり＝団結資本」から構成される。

352 田植えや稲刈り、屋根の葺き替えなどで労働力を交換する等量等質の互酬的行為として日本のユイに相当する中国の互助行為である。これは農家が自発的に労働力を交換して助け合う行為である。「換」は交換を、「工」は労働力を意味する。農業協同化の初期の形態とされるが、これは伝統的な互助慣行の一つとして捉えることができる。この労力交換には一時的なものと永続的なものがあり、「換工」は前者とされる。恩田守雄「中国農村社会の互助慣行」『社会学部論叢』2013年第24巻第1号を参照。

必要不可欠のものであったため、個別化されることは極力避けられ、複数、多数の人々によって共同に所有されたり、あるいは所有されないけれども共同で使用されたりしてきたのである」という特徴がみられる<sup>353</sup>。日本の村落は伝統的に共有地を持ち続けてきた。共有地の使用・用益権は各人にあるけれども、管理所有権は各人が共同に属する団体（共同体）にある。厳密にいうと、こうした状態は、数人が同一物の所有権を分有する現行の民法における「共有」より、むしろ共有者が持分権処分の自由や分割請求権を持たない「総有」である<sup>354</sup>。

人民共和国の建国以前、個人の土地については、村民の非常に明確な境界意識があるのに、村の土地については境界意識がない。一部の宗族地域を除き、中国の村落は一定の支配地域を持たずに成長してきた<sup>355</sup>。その場合、自生的な管理機関を備え、土地の総有状態にある「村落共同体」が存在するのはありえなかった。土地改革とのちの農業集団化を経て、中国農村においては日本村落の総有制に当たる「集団所有制」<sup>356</sup>がはじめて整った。したがって、中国の行政村は日本の惣村に相当する支配地域となり、村の土地は「共的所有の資源」としてとらえられ、耕作空間の渾沌が生じた。

村人之间的土地流動そのものは、周期が比較的長い「互酬現象」とみなすことができる。「互酬」に対する保障と「再分配」に対する保障は互いに強化し合うことは、土地耕作空間の渾沌の存立に経済制度の外部環境を備えた。それに、土地の空間的利益配置の再分配は、まさしく農田水利空間の渾沌が形成できる前提となった。大水利建設運動から始まった大躍進運動のなかで、水利工事に必要な労働力、資材、資金を統一に調達使用するために、いくつかの合作社が合併し、人民公社へと成長した<sup>357</sup>。そのプロセスは農業集団化と「共的所有の資源」の調達・再分配の延長線上に理解すべきである。

ひいては、互酬性原理に基づいて「共」的資源を使用することは、ともすれば顔馴染み社会での個人的関係と個人的情感と結び付けられる。互酬性原理に基づく労力交換と支援的行為によって創造され、得られる価値は数値化できないものである。したがって、「共」は「価値づけの曖昧さ」を生じさせる外部環境を経済的に規定しているのである。

### 第三節 渾沌脱出？—中国農村基層ガバナンスの行方

本研究は、中国農村基層ガバナンスからみられる渾沌の特質に集中して検討した。線引きされていない状態に対する隠喩的表現は『莊子』の寓話が提起した「渾沌」に当たる。1980年代以降、中央政府が提出した一連のガバナンス方式の規範化政策は、まさに中国農村基層ガバナンスを渾沌状態から脱出させる道を求めることともいえよう。いうまでもなく、結果からみれば、本質的にそれらの政策は、国家目標の地方社会目標に対する制御と圧力型体制から生じる行政的責務の下位移転によって、基層ガバナンスを深刻な苦境に追い込む結果をもたらした。結局、基層における末端行政主体は規範忌避と渾沌復活によって苦境から一時的に脱出することにした。ここで考え直そうとするのは、現在の中国農村の態勢からみれば、中国農村基層ガバナンスは渾沌から脱出する可能性が一体あるか、もしその可能性があるなら、どのような段階に入ってからこそ発生できるか、という問題である。

中国のガバナンス問題を再検討するにあたり、日本の状況を参照対象として比較を行う

<sup>353</sup> 菅豊『川は誰のものか：人と環境の民俗学』吉川弘文館、2006年、第8、10頁。

<sup>354</sup> 鳥越皓之『家と村の社会学』（増補版）世界思想社、2013年、第98-99頁。

<sup>355</sup> 旗田巍『中国村落と共同体理論』岩波書店、1995年、第57-120頁。

<sup>356</sup> 「村落集団対村人」という関係は、個人対個人という民法の適用範囲を超えたと考えられる。

<sup>357</sup> 小島麗逸『中国の都市化と農村建設』龍溪書舎、1978年、第235-236頁。

のは有意義な作業であろう。もっとも、バブル景気が終わってからの日本を都市化が急速に進行中の中国と比較するのは不適當である。中国の状況と比較する可能性がある歴史的段階は日本の幕末期、明治期、及び日本が「土建国家」と呼ばれた1950年代半ばから1973年の石油ショックまでの間での高度成長期であると考えられる。日本という、多くの中国人に対しては「定めた規則どおりに、杓子定規に事を処理する」というイメージを浮かべよう。しかし、社会が激しく変動する移行期には、実は日本も中国と同じように、基層ガバナンスの面では渾沌がみられたのである。

まずは、地方行政主体が地方社会目標を誘導して国家目標と一致させようとする事情について述べる。

明治維新以来、日本政府は西洋国家の政治組織原則を手本として日本の行政体制を改造しようとした。江戸時代の農村慣習によれば、百姓は領主に年貢を上納する義務があり、村役人と百姓は連帯責任関係にある「村請制」の下において、村役人（名主・庄屋）は村落住民の個別的な利益を代表しなければいけない。「大区小区制」期で設置した区長・戸長は、村請制期の村役人の役割を受け継いだ。一方、府県庁は戸長がその出身地との利益連帯を遮断し、さらに抽象的な「県下一般」の利益を代表することを望むため、「明治十七年改革」を実施し、連合町村制を推進した。一般的利益を代表する国民意志が一度確定すれば、具体的で個別的な「特殊利益」に損害を与えることは免れない。したがって、日本でも「社会全体の利益の立場」から、個別の利害に立つ現地住民の苦情や反対を無視して強制的に建設工事を着工する事件は相次いで発生した<sup>358</sup>。連合戸長は国家意志の下に、個別利益主体を説得し国家との対立関係を緩和する役割を果たした。説得に失敗した場合、連合戸長はやむをえず個別利益を無視して工事を強制的に実施することにする。それは「人民の長期的利益のために」を理由として住民に「しばらく近眼的利益を放棄しよう」と要請する中国政府と軌を一にしている。中央政府の意志は「国民目標」となり、「国家目標」ともなる。と同時に、中央政府の意志は具体的な各地方の意志を誘導し、それを中央政府の意志に同調させよう努めている。

また、戦後の『日本国憲法』は「議院内閣制」を定着させた。原則的にすべての公共政策の発案と公共事業の制定は地方議会によって行われるべきである。しかし、現実的に日本を「土建国家」の道へ誘導するのは官僚集団である。議会体系はただ「協力決議」を行う全員協議会となり、地方自治は形骸化された<sup>359</sup>。官僚行政が「土建国家」の国家意志を「機関委任事務」の形で地方社会に強制的に推進し、各種の大規模な公共事業を展開する場合、民衆は公共事業の構想と企画とは関係がない存在となった。議会体系は官僚体系の指令に制御される従属者となり、ただ民衆と協議をする機能を果たすにすぎない。協議が達成しなければ、公共事業は強制的に執行されるようになる。経済の面では、経済復興から高度成長への路線を整備したことが最大の貢献であった<sup>360</sup>。

明治期の連合戸長と明治政府との関係にせよ、戦後高度成長期の議会体系と行政官僚体系との関係にせよ、協議機能と強制的執行機能が統合されて活用されるという点において、中国基層ガバナンス主体である郷鎮幹部と村幹部との関係に通底しているところがみられる。ただ、中国では基層幹部の一人で完成できる役割の転換は、日本においては連合戸長と明治政府、または議会体系と行政官僚体系、という二つの主体の連携で完成することになるにすぎない。公共事業の推進といった具体的な作業に焦点を当てると、作業方

<sup>358</sup> 有泉貞夫『明治政治史の基礎過程』吉川弘文館、1980年。

<sup>359</sup> 五十嵐敬喜、小川明雄『公共事業のしくみ いっきにわかる「日本病」の本質と問題点』東洋経済新報社、1999年。

<sup>360</sup> 佐々木毅・鶴見俊輔・富永健一・中村政則・正村公宏・村上陽一郎『戦後史大事典（1945 - 2004）』増補新版、三省堂、2005年、第152 - 153頁、「官僚制」。

式での中国と日本との類似点は明らかになる。つまり、行政作業は国家目標による地方社会目標の誘導のもと、役割の機能を統合して民衆に硬軟両様の戦術を取り、迅速に公共事業を推進したり作業任務を遂行したりするための基盤を築いた。

次に、規範化した国家規則が最終的に村落共同体に生きている渾沌の社会規則に代わられた事情について述べる。

江戸時代の百姓に対して土地所有ということは流動的で相対的なものである。現れた農作業空間の全体性は、中国の土地集団所有に類似する。したがって、江戸時代の百姓に対しては、用水が利用できるかどうかは死活問題であったが、水路の地盤が誰のものかということとはあまり問題にされなかった。

江戸時代は、社会全体が安定しており、日本の農村も中国と同様に顔馴染み社会であった。村人は「公」と「共」という秩序感覚を持っていた。明治大合併、昭和大合併、平成大合併を経て形成した現在の地方自治体に比べると、「大字」と呼ばれる江戸時代の自然村はずっと小規模であった<sup>361</sup>。村は一面では個別の百姓の自由な土地の処分権を制限し、一面では特定の百姓の経営が破綻してしまわないよう保護する。再分配原則としての「公」及び互酬原則としての「共」という観念のもと、村はそれぞれの百姓が土地を日常的に支配する背後には、土地に対する潜在的支配権を握っている。それを外部環境にして、江戸時代の村落は初めて「割地制」<sup>362</sup>と「質地請戻慣行」<sup>363</sup>を実施し、渾沌状態を形成した。

しかし、明治維新以降の政府が実施した新政策も1980年代以降の中国においてトップダウンに実施された政策と同じように渾沌状態を分断したので、村内の亀裂は深まった。1873年に明治政府が実施した「地租改正」政策はその一例である。地租改正の過程で、用水路の地盤所有権を明確にする必要に迫られ、村内での対立が生じたのである。地租改正は村内対立の引き金になったといえる。ところが、村人の中から選ばれた地租改正の実務担当者としての地租改正掛らは、新政策を機械的に村人に押し付けるのではなく、ときには村人の不満を和らげる妥協策も求めた<sup>364</sup>。彼らは村内の和を重んじるという江戸時代以来の村人たちの思考法にしたがい、用水路の敷地を官有地とするほか、在来の施設の存続を許したが、以後新たな設置は行わない、水路の整備・補修の責任を在来施設の所有者に負わせる、というように規定した。その意見対立の落としどころは、水路の公有性と建物の私有性と融合した。建物の持ち主の行為には公的責務がつけられたので、持ち主の権利は制限されたものの、既存の私有状態はやはり承認された。

「質地請戻慣行」及び地租改正政策が実施されてからの紛争調停に関する事例の中では、

<sup>361</sup> 渡辺尚志『百姓たちの幕末維新』草思社、2012年、第23頁。

<sup>362</sup> 近世日本において、「割地制」とは籤などの手段で村内の土地を定期的ないし臨時に割り変えて、土地の所持者と耕地の関係をシャッフルする制度である。毎回実施されると、土地の所持者と耕地の関係は更新され、村人の中の土地の流動または農作業空間の流動が実現した。そのような土地調整は、それぞれの百姓の年貢負担を公平にしたり、何らかの自然災害で各耕地の条件が大きく異なってしまった場合に、それまでの土地所持をいったんリセットする役割を果たせたりする。1980年代初期から2000年代初期にかけての中国農村でよくみられる「土地調整」に似ている。

<sup>363</sup> 「質地請戻慣行」は、百姓が金を借りるために土地を質入れして、質流れした後に、土地の返還を求める際に発生する。近代的法律と契約拘束によると、一定の期限を超えても金が返せなかった場合、土地に限らず、物品を質入れする際には請け戻し期限が明確に設定され、期限内に請け戻せなければ質流れとなって、担保物権の所有権は他者の手に渡し、元の所有者が何らかの権利を主張するということがありえない。ところが、江戸時代の「無年季型質地請戻慣行」は、借金返済の期限を設定しないのである。「無年季型」ではなく一般的な「質地請戻慣行」は借金返済期限（年季）を設定したとしても、期限が来たが請け戻せずついたんは質流れになった土地でも、それから何年経とうが元金を返済しさえすれば請け戻せる、ということである。白川部達夫、『日本近世の村と百姓的世界』（校倉書房、1994年）を参照。

<sup>364</sup> 神奈川県大住郡上粕屋村（現伊勢原市）の事例を参照。渡辺尚志『百姓たちの幕末維新』草思社、2012年、第310-314頁。

共通点がみられる。それは、契約または政策規定の内容及び原則は、杓子定規に「質地」または「用水路敷地」の処理策に適用された訳ではない、ということである。「年季」が時間を分断することといえば、「地租改正」の用水路を官有地と設定することは空間を分断することである。それらの区切りを形成する要素は最終的に村落共同体に生きている渾沌に代わられた。

と同様に、明治初期の水産行政も旧慣の崩壊を来した「海面借区制」を実施した一年後、すぐにそれを廃止した。旧慣尊重という方針の下に、各地の旧慣を積極的に参照して行われた。サケ漁については地元で河口部の禁漁区や禁漁時間を定めた「コモンズ」のルールがそもそも存在していたが、それは上下流村、あるいは隣村間の漁獲のバランスを保つためのものであった。明治政府はコモンズの旧慣を活用して、従来の「人と人との軋轢や葛藤を防ぐ」という社会目標を「サケを増やす」という国益に関わる「資源保全」の国家目標に積極的に誘導し、大きな思想の転換を引き起こした<sup>365</sup>。

要するに、社会変動期にある日本の状況も筆者の主張に当てはまっている。すなわち、①国家目標の地方社会目標に対する有効な制御システムと自由裁量、②顔馴染み社会の温存、③村人の「公」と「共」という秩序感覚の存続は、ガバナンスの方式の渾沌が存立できる外部環境を整備した。その環境において、渾沌の存在を理解してそれを維持するやり方は得策といえよう。従来の環境要素と関係がない外来の人為的手段によって渾沌を厳格に分断してそれを規範化しようとするやり方は、取り囲まれる在来の環境的圧力にかけられて最終的に変えられるに違いない。その上、渾沌が純粋な「悪」であるわけではない。渾沌は飢饉行政や百姓騒動などに対応できるので、江戸時代の日本は200年余りに渡る社会の安定が持続していた。明治維新以降の急速的近代化建設、及び戦後高度成長期の地域開発も渾沌の存在と深く関わっている、ということは看過できないのである。

今日の日本は一見、緻密な法的体系が建てられ、議会制民主政治も政党優位の原則を有し、規範化したガバナンスの方式が社会に定着したように見える。2000年、地方自治法の修正後は、機関委任事務も廃止され、国家と地方との関係は次第に「上下・主従」から「対等・協力」に移行した。ただし、それらの状況は日本の都市開発過程、高度成長時期が終わり、顔馴染み社会がほとんど解体し、私有観念が深く人々の心に入り込んだ環境の中で発生したものである。その環境は社会が自ずから発展し変化した結果であり、行政命令または政策が促成したわけではない。その環境が形成されると、ガバナンス方式は自ずと渾沌状態からだんだんと離脱するようになる。

中国を顧みると、国家は行政優位の都市開発最盛期にあるが、顔馴染み社会は温存されており、公有制はまだ政治的イデオロギーと共産党の合法性に深く関わっているため、原則的制度とされる。したがって、少なくとも目下の段階で、中国農村基層ガバナンスが渾沌を脱出する可能性はないに等しく、将来的にもその可能性は低いであろう。むしろ国家目標と行政体制の下で、基層ガバナンスを円滑に進めるために、渾沌がもたらした好ましい機能を活用する必要性が生じる。渾沌に関わる内容の極めて重要な意味を、臨機応変の対応、複眼的視点で見直すのは、創造力を十分に発揮して新たな道筋を切り拓いてゆくためにも不可欠な一環である<sup>366</sup>。

当然ながら筆者は単に境界設置または「規範化」の機能を全面的に否定し、渾沌を漠然と「好ましい」資源として扱っているわけではない。いうまでもなく、渾沌のある村ガバナンスがすべての領域において望ましい結果をもたらすわけにはいかないのである。例え

<sup>365</sup> 菅豊『川は誰のものか：人と環境の民俗学』吉川弘文館、2006年、第103-104、120、131頁。

<sup>366</sup> 中村則弘「渾沌と社会変動——中国にみる担い手の生活指針から」、中村則弘編『脱オリエンタリズムと中国文化——新たな社会の構想を求めて』明石書店、2008年、第195-224頁。

ば、税費徴収のうえでの「硬軟両様の戦術」は結果的に村民の利益を犯すおそれがある。紛争調停の中で従来の地方規則に委ねる紛争の解決策は、有力な同族団にかたよるおそれがあるので、事実在即する公平性を帯びるとは限らない。渾沌の存在がそれらのマイナスの状態を引き起こす可能性があるからこそ、中央政府はガバナンス能力の近代化にウェイトをおき、ガバナンス方式の規範化を強調するわけである。だがそれでもなお、実態は逆説的な展開を見せた。行政目標、財政需要、第一線職員など渾沌の機能を必要とする行政主体が存在さえすれば、渾沌が徹底的に消え去るのはまだ現実的とはいえない。

端的に言えば、都市開発が終わり、顔馴染み社会がほとんど解体し、公有制が形骸化された段階に至った後に、中国のガバナンス方式が初めて渾沌から次第に脱出し、社会不満と不安定のおそれのないままに、近代化を達成する可能性を見込むことができるのではないかと考えられる。けれども人間関係の結合原理が日本社会と異なるため、顔馴染み社会がない中国社会は夢物語のようで現実味がない。なので、中国の顔馴染み社会の変遷と地域差をさらに観察する必要がある。いずれにせよ、如何に追求しようとしても、渾沌脱出とガバナンス方式の近代化は、ガバナンスのアクターとしての社会が熟成してから生じる結果であり、各種の行政手段によって人為的に造成する目的であるはずではない。

さらに、たとえ現代日本のガバナンス方式の「規範化」を検証してみても、ガバナンス方式が完全に渾沌状態から離脱した、という結論は出せない。なぜならば、性風俗店の運営をはじめとする面からみると、渾沌はやはり点的に残存しているとわかるからである<sup>367</sup>。こうした実態は、ガバナンス方式の規範化が如何に進んでも、規範の制定者が予期していなかった特殊な事態は起こり得る、ということを示している。規範の制定者が予期していなかった特殊な事態がいつでも発生するおそれがあるからこそ、臨機応変の措置を取ることがあり、中間調整機関としての渾沌は善悪に関わらず存在する。というわけで、性急に押し進めようとする「ガバナンス方式の近代化」の妥当性、つまり、徹底的な渾沌の追放を目標とすることの妥当性について、再考することが必要である。

最後に、現実存在している渾沌について中国と日本を比較すると、渾沌の役割と生活感覚での渾沌体験には差異がある。中国では民衆の政治参加は政権の悪化を招く不安定要因であるとみなされる一方、日本は民主政権であるため、民衆の政治参加による利益調整が当たり前のことと見做される。ただし、中国の末端行政者が社会不満を見えないようにしなければいけないものの、渾沌の存在はガバナンス方式に組み込まれて、明らかに見えるのである。それに対して、日本の民衆は国家規則に飼い慣らされたといわれるため、かえって渾沌は見えにくくなったともいわれている。文化と価値観による付度政治の雰囲気などの要因で、日本は民主国家といわれても、ガバナンス方式の渾沌は欧米のそれと同じではない。今後は、渾沌という分析視角を踏まえて、日本におけるガバナンスの実態と民主制の遅れを檢視することも可能である。

<sup>367</sup> 未成年者の就業を取り締まる法律を除くと、性風俗店の運営に関わる大きな法律は営業時間や営業可能地域、広告などを規制する風営法と、管理売春や斡旋、本番行為を取り締まる売春防止法の二つである。中味があまり変わらない売春防止法と異なり、風営法は1984年に制定されて、2012年までに35回の改正がなされ、規制の対象と範囲は時代に合わせてどんどんと変化している。中村淳彦は性風俗店と警察の贈収賄事件のメカニズム、性風俗店と警察との癒着関係について詳しく論じる。性風俗店の運営に関わる大きな法律が制定され、何回も改正されても、性風俗店をいくら規制や摘発しても、性欲を持つ男性が減るものでもなく、グレイゾーンの商売はなお生き残っている。税金の徴収という経済面での考慮、実態の把握という行政面からの理由などを出発点にしたので、当局と警察は徹底的に性風俗店の経営を違法行為として取り締まるというより、むしろそれを暫定的な営業として許すことにした。ひいては、店長と警察の担当刑事は情報交換をする密接な関係にあり、顔馴染み社会を彷彿する親密な関係を作った。したがって、警察の役割は曖昧化し、統合的に機能するようになった。経済と社会管理のうえで、警察行政の渾沌は必要性がある存在と判断される。中村淳彦『日本の風俗嬢』（新潮社、2014年、第51-52、97-102頁）を参照。

## 参考文献一覧

### 日本語（五十音順）

- [1]天兒慧・浅野亮編著『中国・台湾（世界政治叢書第8巻）』ミネルヴァ書房、2008年。
- [2]有泉貞夫『明治政治史の基礎過程』吉川弘文館、1980年。
- [3]五十嵐敬喜、小川明雄『公共事業のしくみ いっきにわかる「日本病」の本質と問題点』東洋経済新報社、1999年。
- [4]猪口孝『ガバナンス』現代政治学叢書2、東京大学出版会、2012年。
- [5]閻美芳「新農村建設の土地権交換による農民主体の住居移転—山東省萊蕪市X村の取り組みを事例として—」『日中社会学研究』、2017年第25号。
- [6]落合恵美子など編『親密圏と公共圏の再編成—アジア近代からの問い』京都大学学術出版会、2016年。
- [7]恩田守雄「中国農村社会の互助慣行」『社会学部論叢』、2013年第24巻第1号。
- [8]カール・マルクス『合本 資本論 全』大月書店、1982年。
- [9]亀井秀雄「寓話の位置：寓意と文学史補論『小説神髓』研究（四）」『北海道大学文学部紀要』、1991年39巻2号。
- [10]首藤明和など編著『分岐する現代中国家族——個人と家族の再編成』明石書店、2008年。
- [11]内堀基光編『資源と人間』弘文堂、2007年。
- [12]甘長青「分税制と圧力型体制——二重束縛下の中国農村財政——」『九州情報大学研究論集』第12巻、2010年3月。
- [13]清水盛光『支那社会の研究』岩波書店、1939年。
- [14]金谷治訳注『莊子』岩波書店、1983年。
- [15]胡光輝「中国における裁判所調停」『比較法学』、2010年44巻2号。
- [16]小島麗逸『中国の都市化と農村建設』龍溪書舎、1978年。
- [17]小林一穂ほか編『中国農村の集住化』御茶の水書房、2016年。
- [18]小林弘二『20世紀の農民革命と共産主義運動：中国における農業集団化政策の生成と瓦解』勁草書房、1997年。
- [19]佐々木毅ほか編『戦後史大事典（1945 - 2004）』（増補新版）三省堂、2005年。
- [20]座間紘一『市場経済への移行過程における中国地方行財政の変化』ポスト冷戦研究会、2010年。
- [21]白川部達夫『日本近世の村と百姓の世界』校倉書房、1994年。
- [22]徐文海「訴訟と調停の連携（1）—日中比較を通じて—」『立命館法学』、2013年4号。
- [23]菅豊『川は誰のものか：人と環境の民俗学』吉川弘文館、2006年。
- [24]梶本歩美『森を守るのは誰か：フィリピンの参加型森林政策と地域社会』新泉社、2018年。
- [25]田原史起『現代中国農村における権力と支配——人民共和国建国初期の土地改革と基層政権（1949-1954）』現代中国研究叢書、アジア政経学会、2000年。
- [26]田原史起「水利施設とコミュニティ——中国山東半島C村の農地灌漑システムをめぐって」『アジア経済』、2009年第50巻第7号。
- [27]田原史起「中国の都市化政策と地域社会—「多極集中」への道程—」『ODYSSEUS 東京大学大学院総合文化研究科地域文化研究専攻紀要』、2015年第19号。
- [28]田原史起「農村ガバナンスと資源循環—「つながり」から「まとまり」へ—」『ODYSSEUS

- 東京大学大学院総合文化研究科地域文化研究専攻紀要』、2018年第22号。
- [29]中国研究所編『中国基本法令集』日本評論社、1988年。
- [30]坪内良博、前田成文『核家族再考』弘文堂、1977年。
- [31]唐亮・松里公孝編著『ユーラシア地域大国の統治モデル』ミネルヴァ書房、2013年。
- [32]鳥越皓之『家と村の社会学』（増補版）世界思想社、2013年。
- [33]中村淳彦『日本の風俗嬢』新潮社、2014年。
- [34]中村則弘編『脱オリエンタリズムと中国文化——新たな社会の構想を求めて』明石書店、2008年。
- [35]旗田巍『中国村落と共同体理論』岩波書店、1995年。
- [36]原口剛『叫びの都市：寄せ場、釜ヶ崎、流動的下層労働者』洛北出版、2016年。
- [37]濱嶋朗、竹内郁郎、石川晃弘編『社会学小辞典』有斐閣、2011年。
- [38]福島裕『人民公社』勁草書房、1967年。
- [39]藤田渡『森を使い、森を守る——タイの森林保護政策と人々の暮らし』京都大学学術出版会、2008年。
- [40]真水康樹「郷鎮政治の現状に関する一考察—郷鎮首長選挙を題材として—」『法政理論』、2001年第33巻第4号。
- [41]丸田孝志『革命の儀礼：中国共産党根拠地の政治動員と民俗』汲古書院、2013年。
- [42]溝口雄三『公私』三省堂、1996年。
- [43]矢野暢等『いま、国家を問う』大阪書籍、1984年。
- [44]山田七絵「中国農村における集団所有型資源経営モデルの再検討——西北オアシス農業地域の事例」『アジア経済』、56巻1号。
- [45]李丹「自己実現のための帰郷へ—現代中国における帰郷女性農民工のライフコースと社会意識の変容—」『日中社会学研究』、2017年第25号。
- [46]渡辺尚志『百姓たちの幕末維新』草思社、2012年。

### 英語（アルファベット順）

- [1]Anderson, Charles W., *Politics and Economic Change in Latin America: The Governing of Restless Nations*, New Jersey: D. Van Nostrand, 1967.
- [2]Arato, Andrew, "Civil Society against the State: Poland 1980-81," *Telos* 47, 1981.
- [3]Arato, Andrew, "Empire vs. Civil Society: Poland 1981-82," *Telos* 50, 1982.
- [4]Bayart, Ellis, and Hibou, *The Criminalization of the State in Africa*, Indiana: Indiana University Press, 2009.
- [5]Berger, Suzanne, *Peasants Against Politics: Rural Organization in Brittany 1911-1967*, Cambridge, M. A.: Harvard University Press, 1972.
- [6]Black, Donald, *The Behavior of Law*, Cambridge: Academic Press, 1980.
- [7]Black, Donald, *Police Encounters and Social Organization: an Observation Study*. a dissertation for the degree of PHD in the University of Michigan, 1968.
- [8]Blundo, Giorgio, "Dealing with the Local State: The Informal Privatization of Street-Level Bureaucracies in Senegal," *Development and Change*, 37(4), 2006.
- [9]Bodenheimer, Edgar, *Jurisprudence: The Philosophy and Method of the Law*, Cambridge: Harvard University Press, 1974.
- [10]Brown, Lester R., *Who will Feed China? Wake-up Call for a Small Planet*, New York: W. W. Norton, 1995.
- [11]Certeau, Michel, *The Practice of Everyday Life*, Berkeley: University of California Press, 1984.
- [12]Duara, Prasenjit, *Culture, Power, and the State: Rural North China, 1900-1942*, California: Stanford University Press, 1988.
- [13]Evans, Peter, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, New Jersey: Princeton University Press, 1995.
- [14]Felstiner, William, R. Abel and A. Sarat., *The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming*. *Law and Society Review*, 1980(15).



- [15]Frankel, Francine R., *India's Political Economy, 1947-1977: The Gradual Revolution*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1978.
- [16]Fukuyama, Francis, *State-Building: Governance and World Order in the 21<sup>st</sup> Century*, New York: Cornell University Press, 2004.
- [17]Giddens, Anthony, *The Nation-State and Violence*, New Jersey: Blackwell Publishers, 1987.
- [18]Grindle, Merilee Serrill, *Bureaucrats, Politicians, and Peasants in Mexico: A Case Study in Public Policy*, Berkeley: University of California Press, 1977.
- [19]Gupta, Akhil, "Blurred Boundaries: The Discourse of Corruption, the Culture of Politics, and the Imagined State," *American Ethnologist* 22, May 1995.
- [20]Hamilton, Nora, *The Limits of State Autonomy: Post Revolutionary Mexico*. New Jersey: Princeton University Press, 1982.
- [21]Heller, M.A., *The Tragedy of the Anticommons*, Harverd Law Review, 1998(3).
- [22]Isaac, Jeffrey C., "Modernization and Politics," *Perspectives on Politics*, Vol. 13, 2015.
- [23]Jensen, Michael C. & R. H. Meckling: "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs, and Ownership Structure," *Journal of Financial Economics* 3, 1976.
- [24]Jessop, Bob, "The Rise of Governance and the Risk of Failure," *International Social Science Journal* 50 (15), 1998.
- [25]Kaplan, Robert, *The Ends of the Earth: From Togo to Turkmenistan, from Iran to Cambodia, A journey to the Frontiers of Anarchy*, New York: Knopf, 1997.
- [26]Keane, John, *The Life and Death of Democracy*, New York: W. W. Norton, 2009.
- [27]Kuhn, Philip A., "Local Self-Government Under the Republic: Problems of Control, Autonomy and Mobilization," Wakeman, Frederic & Grant, Carolyneds., *Conflict and Control in Late Imperial China*, Berkeley: University of California Press, 1975.
- [28]Kumar, Sushil, "The Concept of Political Development," *Political Studies*, Vol. XXVI, No. 4, 1978.
- [29]Lazear, Edward and Sherwin Rosen, "Rank-Ordered Tournaments as Optimal Labor Contracts", *Journal of Political Economy* 89, 1981.
- [30]Lerner, Daniel, "Some Comments on Center-Periphery Relations," in Richard L. Merritt and Stein Rokkan (Eds.), *Comparing Nations*, New Haven: Yale University Press, 1966.
- [31]Li Huaiyin, *Village China under Socialism and Reform: A Micro-History, 1948-2008*, California: Stanford University Press, 2009.
- [32]Li Xing, Chong Liu, Xi Weng, and Li-An Zhou, "Political Competition at a Multilayer Hierarchy: Evidence from China." In *The Chinese Economy: A New Transition*, IEA Conference Volue No. 150-IV, edited by Masahiko Aoki and Jinglian Wu. Basing Stroke: Palgrave Macmillan, 2012.
- [33]Malcomson, James, "Work Incentives, Hierarchy, and Internal Labor Markets", *Journal of Political Economy* 92, 1984.
- [34]Mann,Michael, *The Sources of Social Power* vol. 1: *A History of Power from the Beginning to A. D. 1760*, New York: Cambridge University Press, 1986.
- [35]Marshall, Alfred, *Principles of Economics*, New York: Cosimo Inc, 2006.
- [36]Migdal, Joel S. et al., *Palestinian Society and Politics*, New Jersey: Princeton University Press, 1980.
- [37]Migdal, Joel S., *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, New Jersey: Princeton University Press, 1988.
- [38]Migdal, Joel S., Atul Kohli and Vivienne Shue (Eds): *State Power and Social Forces: Domination and Transformation in the Third World*, New York: Cambridge University Press, 1994.
- [39]Migdal, Joel S., *State in Society*, New York: Cambridge University Press, 2001.
- [40]Mitchell, Timothy, "The Limits of the State: Beyond Statist Approaches and Their Critics," *American Political Science Review* 85, March 1991.
- [41]Neuberger, Benjamin, "The Western Nation-State in African Perceptions of Nation-Building," *Asian and African Studies* 11, 1976.
- [42]Neuberger, Benjamin, "State and Nation in African Thought," *Journal of African Studies* 4, Summer 1977.
- [43]Ostrom, Elinor, *Rules, Games, and Common-Pool Resources*, Michigan: University of Michigan Press, 1994.
- [44]Petty, William, *A Treatise of Taxes and Contributions*, London, 1662.

- [45]Rhodes, R., “The New Governance: Governing without Government”, *Political Studies*, 44, 1996.
- [46]Redfield, Robert, *Peasant Society and Culture*, Chicago: University of Chicago Press, 1960.
- [47]Sanford, Grossman & Oliver Hart: “The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Ownership.” *Journal of Political Economy* 94, 1986.
- [48]Scott, James C., *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, New Haven: Yale University Press, 1998.
- [49]Shils, Edwards, *Center and Periphery*, Chicago: University of Chicago Press, 1975.
- [50]Smith, Adam, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Vol. 1, Indiana: Liberty Fund, 1982.
- [51]Weber, Max, *Essays in Sociology*, translated by H. H. Gerth & C. Wright Mills, New York: Oxford University Press, 1958.
- [52]Weber, Max, *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Ed. Guenther Roth and Claus Wittch, trans. Ephraim Fischhoff et al., vol.2, Berkeley: Univ. of California Press, 1978.

### 中国語（ピンイン順）

- [1]陳柏峰「土地流轉对農民階層分化的影響——基于湖北省京山縣調研的分析」『中国農村觀察』、2009年第4期。
- [2]陳柏峰、董磊明「治理論還是法治論——当代中国鄉村司法的理論建築」『法學研究』、2010年第5期。
- [3]陳柏峰「中国農村的市場化發展与中間階層：贛南車頭鎮調查」『開放時代』、2012年第3期。
- [4]陳柏峰「土地發展權的理論基礎与制度前景」『法學研究』、2012年第4期。
- [5]陳柏峰「群体性涉法鬧訪及其法治」『法制与社会發展』、2013年第4期。
- [6]陳錫文「〈講演錄〉中国農村政策と長期經濟展望」『農林金融』、2013年第2期。
- [7]曹正漢「中国上下分治的治理体制及其穩定機制」『社會學研究』、2011年第1期。
- [8]董磊明『宋村的調解：巨變時代的權威与秩序』北京：法律出版社、2008年。
- [9]狄金華、鍾漲宝「从主体到規則的轉向——中国傳統農村的基層治理研究」『社會學研究』、2014年第5期。
- [10]狄金華『被困的治理：河鎮的複合治理与農戶策略（1980-2009）』北京：生活·讀書·新知三聯書店、2015年。
- [11]杜潤生『杜潤生自述——中国農村体制變革重大決策紀實』北京：人民出版社、2005年。
- [12]丁衛『秦憲法庭：基層司法的實踐邏輯』北京：生活·讀書·新知三聯書店、2014年。
- [13]鄧小平「改革科技体制是為了解放生產力——鄧小平在全国科技工作會議上的講話」『體育科學』、1985年第2号。
- [14]鄧小平『鄧小平文選 第3卷』北京：中共中央文獻編集委員會、1992年。
- [15]馮川『山東省濰坊市寒亭區朱里鎮北傅村調查記錄』、2010年。
- [16]馮川『四川省成都市蒲江縣石村調查記錄』、2012年。
- [17]馮川『湖北省E市D村調查記錄』、2012年。
- [18]馮川『湖北省沙洋縣M鎮稻村調查記錄』、2015年。
- [19]馮小「宅基地權屬觀念的地方性建構——基于皖北S村宅基地制度實踐的分析」『西北農林科技大學學報』（社會科學版）、2014年第5期。
- [20]費孝通『鄉土中国』上海：生活·讀書·新知三聯書店、1985年。
- [21]樊紅敏『轉型中的區域治理：結構、行為与變革——基於中部地區5個縣的個案研究』北京：中國社會科學出版社、2013年。
- [22]樊紅敏「政治行政化：區域治理的結構化邏輯——一把手日常行為的視角」『經濟社會體制比較』、2013年第1期。

- [23]範愉「調解的重構（上）——以法院調解的改革為重點」『法制与社会發展』、2004年2期。
- [24]郭亮「從「救濟」到「治理手段」——當前農村低保政策的實踐分析：以河南F縣C鎮為例」『中共寧波市委黨校學報』、2009年第6期。
- [25]郭亮『走出祖蔭：贛南村治模式研究』濟南：山東人民出版社、2009年。
- [26]郭亮「論農田水利的社會與組織基礎——豫南Y鎮農田水利調查」『中共寧波市委黨校學報』、2011年第2期。
- [27]郭亮「被塑造的產權——兼論30年不變的土地承包政策」『學習與探索』、2010年第2期。
- [28]桂華、陶自祥「農民土地上訪類型及其發生機制探析——基於豫東某縣的調查」『南京農業大學學報』（社會科學版）、2011年第2期
- [29]胡蘭玲「土地發展權論」『河北法學』、2002年第2期。
- [30]賀雪峰「缺乏分層與缺失記憶型村莊的權力結構——關於村莊性質的一項內部考察」『社會學研究』、2001年第2期。
- [31]賀雪峰、王習明「村組干部的更替與報酬——湖北J市調查」『北京行政學院學報』、2002年第2期。
- [32]賀雪峰、王習明「論消極行政——兼論減輕農民負擔的治本之策」『浙江學刊』、2002年第6期。
- [33]賀雪峰、劉金志「對農村土地承包期的思考」『廣東社會科學』、2009年第4期。
- [34]賀雪峰「取消農業稅後農村的階層及其分析」『社會科學』、2011年第3期。
- [35]賀雪峰「地利共享是中國土地制度的核心」『學習與實踐』、2012年第6期。
- [36]賀雪峰「擔心沒人種田是杞人憂天」『環球時報』、2014年4月15日。
- [37]賀雪峰『城市化的中國道路』上海：東方出版社、2014年。
- [38]賀雪峰「論土地資源與土地價值——當前土地制度改革的幾個重大問題」『國家行政學院學報』、2015年第3期。
- [39]賀雪峰「行政體制中的責權利層級不對稱問題」『雲南行政學院學報』、2015年第4期。
- [40]韓鵬雲、劉祖雲「農村「一事一議」制度變遷：理論內涵及路徑創新」『山東農業大學學報』（社會科學版）、2012年第2期。
- [41]黃鵬進「農村土地產權認知的三重維度及其內在衝突——理解當前農村地權衝突的一個中層視角」『中國農村觀察』、2014年第6期。
- [42]黃宗智『清代的法律、社會與文化：民法的表達與實踐』上海：上海書店出版社、2001年。
- [43]黃宗智主編『中國研究的範式問題討論』程農識、北京：社會科學文獻出版社、2003年
- [44]黃宗智主編『中國鄉村研究』（第五輯）福州：福建教育出版社、2007年。
- [45]焦長權「土地財政不等於「漲價歸公」——從賀雪峰『地權的邏輯II』出發」『文化縱橫』、2014年第5期。
- [46]蔣省三、劉守英、李青『中國土地政策改革：政策演進與地方實施』上海：生活·讀書·新知三聯書店、2010年。
- [47]科大衛「國家與禮儀：宋至清中葉珠江三角洲地方社會的國家認同」『中山大學學報』、1999年第5期。
- [48]呂德文「林權改革的歷史與現實」『調研世界』、2009年第1期。
- [49]呂德文「中心工作與國家政策執行——基於F縣農村稅費改革過程的分析」『中國行政管理』、2012年第6期。
- [50]李懷印『華北村治——晚清和民國時期的國家與鄉村』上海：中華書局、2008年。

- [51]李茂嵐編『中国農民負擔問題研究』太原：山西經濟出版社、1996年。
- [52]林輝煌「「治理性缺水」与基層組織建設——基于湖北沙洋县的調查」『經濟与管理研究』、2011年第9期。
- [53]林輝煌「江漢平原的農民流動与階層分化：1981—2010——以湖北曙光村為考察对象」『開放時代』、2012年第3期。
- [54]劉磊「謀利空間的形成：对城管違建執法困境的分析」『華中科技大学學報』（社会科学版）、2015年第4期。
- [55]羅興佐「論村庄治理資源——江西龍村村治過程分析」『中国農村觀察』、2004年第3期。
- [56]羅興佐「体制精英的半官僚化与村庄選舉」『北京行政学院學報』、2004年第3期。
- [57]羅興佐、李育珍「区域、村庄与水利——關中与荆門的比較」『社会主义研究』、2005年第3期。
- [58]羅興佐、賀雪峰「論鄉村水利的社会基礎——以荆門農田水利調查為例」『開放時代』、2004年第2期。
- [59]羅興佐、賀雪峰「取消農業稅後農村水利供給的制度設計及其困境」『中国農村水利水電』、2008年第4期。
- [60]劉俊「土地所有權權利結構重構」『現代法學』、2006年第3期。
- [61]劉燕舞「反思涇潭土地試驗經驗——基于貴州鳴村的个案研究」『學習与实践』、2009年第6期。
- [62]劉燕舞、桂華「論自己人糾紛与外人糾紛」『周口師範学院學報』、2011年第1期。
- [63]陸益龍「糾紛解決的法社会学研究：問題及範式」『湖南社会科学』、2009年第1期。
- [64]毛沢東『毛沢東選集』（第3卷）北京：人民出版社、1991年。
- [65]馬強、姜麗美「我国推行農村低保制度的障碍与对策」『農村經濟与科技』、2005年第11期。
- [66]南方周末編集部「2010年土地出讓金占地方財政收入的比例高達76.6%」、2011年1月14日。
- [67]歐陽靜「「維控型」政權：多重結構中的鄉鎮政權特性」『社会』、2011年第3期。
- [68]歐陽靜「運作于压力型科層制与鄉土社会之間的鄉鎮政權——以橘鎮為研究对象」『社会』、2009年第5期。
- [69]歐陽靜「論基層運動型治理——兼与周雪光等商榷」『開放時代』、2014年第6期。
- [70]戚本禹『戚本禹回憶錄』香港：中国文革歷史出版社、2016年。
- [71]齊介侖「農地權屬的交鋒」『財經文摘』、2008年第7期。
- [72]榮敬本、崔之元など『從压力型体制向民主合作制的轉變：县鄉兩級政治体制改革』北京：中央編譯出版社、1998年。
- [73]人民日報社『人民日報』、1993年3月23日第4版。
- [74]蘇力『法治及其本土資源』北京：中国政法大学出版社、1996年。
- [75]蘇力『送法下鄉——中国基層司法制度研究』北京：中国政法大学出版社、2000年。
- [76]孫立平など「改革以来中国社会結構的變遷」『中国社会科学』、1994年第2期。
- [77]孫立平、郭于華「軟硬兼施：正式權力非正式运作的過程分析」『清華社会学評論』福州：鷺江出版社、2000年。
- [78]沙洋县 M 鎮党政綜合弁公室『2015年度目標管理考核内容彙編』、2015年。
- [79]沙洋县目標管理考核委员会弁公室『2015年度鄉鎮街道目標管理考核加扣分弁法』、2015年3月。
- [80]田先紅「鄉鎮司法所紛争解決機制的变化及其原因探析」『当代法學』、2010年第5期。

- [81]田先紅、陳玲「農田水利的三種模式比較及啓示——以湖北省荊門市新賀泵站為例」『南京農業大學學報』（社會科學版）、2012年第1期。
- [82]田原史起『日本視野中的中國農村精英：關係、團結、三農政治』濟南：山東人民出版社、2012年。
- [83]唐鈞「城鄉低保制度：歷史、現狀與前瞻」『紅旗文稿』、2005年第18期。
- [84]王賓、趙陽「農業稅費改革對中西部鄉鎮財力影響的實證研究——基於4省8縣抽樣調查數據的分析」『管理世界』、2006年第11期。
- [85]王漢生、王一鵠「目標管理責任制：農村基層政權的實踐邏輯」『社會學研究』、2009年第2期。
- [86]王海娟、賀雪峰「農地細碎化的公共治理之道——沙洋縣按戶連片耕種模式調查」武漢：華中科技大學出版社、2017年。
- [87]王建軍「中國·吉林省における農民負擔問題の構造—農業地域での実態調査を踏まえて—」『農業經濟研究』第75卷第3号、2003年。
- [88]王立勝『農村研究的中度視野：以縣為中心的思考』北京：人民出版社、2011年。
- [89]王紹光「國家治理與基礎性國家能力」『華中科技大學學報』、2014年第3期。
- [90]王曉毅、朱成堡『中國鄉村的民營企業與家族經濟』太原：山西出版社、1996年。
- [91]魏程琳「權力與關係網絡中的農村低保」『青年研究』、2014年第3期。
- [92]吳重慶『無主體熟人社會及社會重建』北京：社會科學文獻出版社、2014年。
- [93]吳鵬「去年全國賣地2.7萬億元」『新京報』、2011年1月8日（A04）。
- [94]吳毅『小鎮喧囂』北京：生活·讀書·新知三聯書店、2007年。
- [95]吳英姿「法院調停的「復興」與未來」『法制與社會發展』、2007年3期。
- [96]姚玲「法院調解應予擯棄」『中國司法』、2000年4期。
- [97]俞可平『治理與善治』北京：社會科學文獻出版社、2000年。
- [98]余練「產權的地方性形態及其表達邏輯——基於對W村土地糾紛的考察」『中國農業大學學報』（社會科學版）、2013年第1期
- [99]于龍剛「鄉村社會警察執法「合作與衝突」二元格局及其解讀」『環球法律評論』、2015年第5期。
- [100]楊華「「中農」階層：當前農村社會的中間階層」『開放時代』、2012年第3期。
- [101]楊志軍「當代中國政府「運動式」治理模式的解讀與反思」『當代中國政治研究報告』、2012年。
- [102]楊雪冬「近30年中國地方政府的改革與變化：治理的視角」『社會科學』、2008年第12期。
- [103]鄒讜『二十世紀中國政治』香港：牛津大學出版社、1994年。
- [104]趙樂詩など「對美國帝王谷灌區的考察及啓示」『中國水利』、2001年第3期。
- [105]趙曉峰「農村流轉出現的問題」『改革內參』、2008年第32期。
- [106]趙曉峰「「行政消解自治」：理解稅改前後鄉村治理性危機的一個視角」『長白學刊』、2011年第1期。
- [107]趙曉峰、劉濤「農民公平觀念與鄉村治理性危機的關連」『調研世界』、2009年第7期。
- [108]趙新社「農村稅費制度為何要改」『中國經濟時報』、1998年12月3日。
- [109]趙陽「對農地再分配制度的重新認識」『中國農村觀察』、2004年第4期。
- [110]趙陽『共有與私用：中國農地產權制度的經濟學分析』上海：生活·讀書·新知三聯書店、2007年。
- [111]張晉紅「法院調解的立法價值探究——兼評法院調解的兩種改良觀點」『法學研究』、

1998年5期。

[112]周原「建設工程項目委託審計道德風險成因及防犯」『華中農業大學學報』（社會科學版）、2013年第6期。

[113]周飛舟、趙陽「剖析農村公共財政：鄉鎮財政的困境和成因——對中西部地區鄉鎮財政的案例研究」『中國農村觀察』、2003年第4期。

[114]周飛舟「分稅制十年：制度及其影響」『中國社會科學』、2006年第6期。

[115]周黎安「中國地方官員的晉昇錦標賽模式研究」『經濟研究』、2007年第7期。

[116]周黎安「行政發包的組織邊界——兼論「官吏分途」與「層級分流」現象」『社會』、2016年第1期。

[117]周其仁『城鄉中國』（下冊）北京：中信出版社、2014年版。

[118]周雪光「權威體制與有效治理：當代中國國家治理的制度邏輯」『開放時代』、2011年第10期。

[119]周雪光「運動型治理機制：中國國家治理的制度邏輯再思考」『開放時代』、2012年第9期。

[120]周雪光「國家治理邏輯與中國官僚體制：一個韋伯理論視角」『開放時代』、2013年第3期。

[121]周雪光、練宏「中國政府的治理模式：一個「控制權」理論」『社會學研究』、2012年第5期。

[122]中國地方政府機構改革編集組編「關於黨政機構改革的方案」『中國地方政府機構改革』北京：新華出版社、1995年。

[123]中國法律年鑑社『中國法律年鑑』1991年版、2002年版、2011年版。

[124]中共冀魯豫邊區黨史工作組財經組『財經工作資料選編（上冊）』濟南：山東大學出版社、1989年。

## 農村基層ガバナンス年表（1980-2015）

- 1983年10月12日、中共中央、国務院、『關於実行政社分開建立郷政府的通知』が發布。
- 1984年、山東省萊蕪県、権力制限を中心とする県政府行政機構改革、水利体制改革が実施。
- 1月1日、中共中央、『關於一九八四年農村工作的通知』が發布。
- 1980年代中期、M鎮、「七站八所」を設立。
- 1985年、国務院弁公庁、水利電力部『關於改革水利工程管理体制和開展綜合經營問題的報告』を転送。
- 同年、M鎮稻村村民小組會計撤廢。
- 1986年、新賀ポンプステーションが荊門県から沙洋区に移管。
- 1987年、貴州省湄潭県、土地制度改革試験開始。
- 1988年、中央政府、1984年山東省萊蕪県を典型例として全国的に押し広げる。
- 同年、財政包幹体制（「一括請負方式」）実施。
- 1993年、沙洋県、郷鎮管理体制改革完成。貴州省湄潭県の土地制度改革が経験として中央農村工作會議書類に収録される。当該土地制度改革のやり方は全国的に推し進められる。
- 1月、農業部、農民負担問題をめぐって「十個不准」を発案。
- 3月19日、中共中央弁公庁、国務院弁公庁、『關於切實減輕農民負担的緊急通知』を發布。
- 1994年、分税制改革が実施。
- 1990年代中期、M鎮稻村の出稼ぎ経済が勃発。
- 1995年、新賀ポンプステーションがM鎮水利站に移管。
- 5月19日、国家計画生育委員会、『国家計画生育委員会關於印發在計画生育行政執法中堅持「七個不准」的通知』を發布。
- 1996年、『中共中央国務院關於切實減輕農民負担工作的決定』が実施。
- 1990年代末期、沙洋県郷鎮企業の倒産が相次ぎ、稻村、近代司法機関によって紛争の解決を求める村民が出てくる。
- 1997年、中央政府、税費徴収方式を「戸売村結」から「戸売戸結」に変更。同年、中共中央弁公庁、国務院弁公庁、『關於進一步穩定和完善農村土地承包關係的通知』。
- 同年、広東省、浙江省、『農村最低生活保障弁法』が実施。
- 同年、M鎮、耕地請負期間の延長作業が実施。
- 1998年、中央政府、簡素化を中心とする郷鎮機構改革が実施。
- 1999年、村集団の債務が返済できない状況が全国的に現れる。
- 2000年代、沙洋県、土地確権確証作業が開始。
- 2000年代初、税費改革が実施。共同生産費が廃止。
- 2000年前後、「合村並組」政策が全国的に推し進められる。
- 2002年、『中華人民共和國農村土地承包法』が可決。
- 同年、最低生活保障制度が都市部において実施。
- 2002年、地方政府、税源が建築業界に移転。
- 2003年、『湖北省人民政府關於積極穩妥化解村級債務的通知』發布。
- 同年、農村債権債務固定化政策が実施。
- 2004年、『物権法』が実施。
- 同年、「農耕優遇政策」が実施。

9月2日、湖北省人民政府、『關於積極穩妥解決当前農村土地承包糾紛的意見』發布。

10月31日、中共湖北省委辦公廳、湖北省人民政府辦公廳、『關於依法完善農村土地二輪延包工作的若干意見』發布。

2005年、M鎮稻村、農村最低生活保障制度が実施。

同年、水利部、國家發展改革委員會、民政部、『關於加強農民用水戶協會建設的意見』發布。

3月5日、湖北省人民政府辦公廳、『關於当前農村土地二輪延包工作中需要注意的幾個政策性問題的緊急通知』發布。

2006年、農業稅廢止。

同年、M鎮稻村、村民小組長的撤廢。

同年、M鎮、最低生活保障資源の配分対象をめぐる裁量権が村幹部に移転。

2007年、國務院、『關於在全国建立農村最低生活保障制度的通知』發布。

2008年、中國共產黨十七屆三中全會、「現行的土地請負關係を安定にするために、長期的

に変更しないようにする」と指摘。

同年、『關於開展村級公益事業建設「一事一議」財政獎補試點工作的通知』發布。

2000年代後半、稻村、派出所と裁判所に依頼して紛争を解決する村民が増加。

2010年、『做好2010年擴大村級公益事業建設一事一議財政獎補試點工作的通知』發布。

2011年、「一事一議財政獎補試點工作」が全国的に実施。

2012年3月、M鎮、省道拓幅工事が開始。

11月28日、國務院『土地管理法修正案（草案）』が可決。

2013年3月、湖北省荊門市政府、M鎮5000ムー余りの土地開發を計画。

2014年、沙洋縣、「集團化した土地を單位として請け負う」という方式の試行。

2015年、沙洋縣、「集團化した土地を單位として請け負う」が押し広げられる。