

査読付き投稿論文

中国西北部渇水地域における農業用水の再配分問題

－水利権調整問題をめぐる法政策学的実証研究

寇
KOU鑫
XIN

Problems of Agricultural Water Reallocation in a Drought Area of Northwestern China: Water Rights Adjustment Problem in Law-Policy Studies

ABSTRACT

In China water resource per capita is only one quarter of the world average level. Water shortage problems are especially serious in the semi-arid and arid regions of northwest China. This paper analyzes the agricultural irrigation system before and after the founding of new China, and the legal controversy over water rights in the Chinese academia. Through case studies of a drought area in northwestern China, the paper examines new trends in agricultural irrigation policy, focusing on the contents of agricultural irrigation water rights and the two types of agricultural irrigation water rights adjustment (between agricultural irrigation, and agricultural irrigation to industrial water), and analyzing the characteristics and problems from the point of law-policy.

Keyword

water shortage problems, agricultural irrigation, water rights adjustment

I 研究の背景と目的

中国は一人当たりの水資源量が世界平均の約四分の一であり、特に半乾燥・乾燥地域の西北地域における水不足問題はきわめて深刻である。

1949年の新中国成立以後、中国の人口増加、経済発展は著しい。現在は世界第2位の経済大国になった。しかし、人口の増加、経済発展、地域開発は環境に大きな負荷をかけている。重要な水資源もその影響で、巨大な圧力を受け、水不足が深刻な状況になっている。黄河の場合1972年～1996年の25年間、そのうち19年断流が発生し、1998年に100日間以上の断流が確認された（北川・2000, 56頁）。

中国の国土面積は広く、全国の気候条件はそれぞれ違う。水資源は空間と時間的な偏在が著しい。南部の水資源は豊かであるが、北部は水

不足の現象は顕著である。また、時間的には、水資源は夏の雨季に集中し、洪水になる場合が多く、利用面での困難が大きい。汪恕誠¹⁾によれば、長江以北水系の流域面積は全国国土面積の64%を占めるが、水資源量は全国の総量の19%にすぎず、乾燥、水不足は中国北部の主な自然環境面での課題となっている。全国の多くの地域では増水期の連続4ヶ月間の降水量は年間降水量の60%～80%を占め、春の干ばつと夏の冠水を引き起こしやすい。しかも、水資源量の約3分の2は利用不可能な余剰水であるため、増水期に洪水、非増水期に渇水の状況になる（汪・2009, 442頁）。

特に西北地域において渇水の被害は深刻である。例えば、甘粛省の張掖市では、2012年年初から2月までの渇水被害は約23万人に影響を与

えた。農産物被害面積は 55,350ha、芝生被害面積は 399,015ha、飲用水入手困難な人は 11,550 人、飲用困難な家畜の数は 4,440、経済損失は 1.041 億元に達した²⁾。

本稿の実証研究の対象地域は西北地域に属している黒河流域の甘粛省張掖市と黄河流域の寧夏回族自治区（以下「寧夏」）・内モンゴル自治区（以下「内モンゴル」）である。これらの渇水地域における灌漑農業に焦点を当てる。中央政府は農業発展を維持しながら、工業を発展させる指導方針を打ち出しており、「三農問題」³⁾の解決のために、政策上農民負担を削減、農業水利を重視する傾向がある。

具体的に述べれば、黒河流域は、上流は祁連山脈で、水源地、中流はオアシス、ゴビ⁴⁾砂漠で⁵⁾、農業中心地、下流はゴビである。上流地域では気候変動、植生破壊のため、雪線が上昇、氷山の面積が減少し、水の供給能力が下降しており、中流地域では人口増加、農業発展のため、水の需要量が増加し、下流への水の供給能力が下降している。下流地域では、中流からの水供給の減少と水需要量の増加で、河が枯渇、オアシスの面積や湖の水面面積が減少し、消失したものもある。下流地域の生態環境を改善するため、黒河本流の水量を調節し中流から下流への放水を強制的に規定した。中流地域では工業は発展していないため、農業用水内部の対立が顕在化し、再配分問題が顕在化している。

寧夏、内モンゴルは黄河流域上流地域に属する。寧夏は内モンゴルの上流に位置し、農業生産を中心とする。内モンゴルは鉱産、エネルギー開発の中心地である。経済発展（石炭開発による火力発電）のため、水の需要量が増加している。黄河流域全体は水資源が不足しているため、水供給量を増加させることは不可能であり、寧夏の農業用水から内モンゴルの工業用水への再配分が必要となる。

本稿の目的は新中国建国前後の農業水利制度、中国国内の学界での水利権をめぐる法的論争を分析し、農業水利政策の新動向を把握した上で、事例研究を通して農業用水の水利権の内容とその主体、客体と調整方法を検証し、西北部渇水地域における農業用水再配分（農業内部、農業

から工業）の法政策の適応性を検証することである。

まず、水利権をめぐる法理論の構成、水利権について所有権を含めるかどうかという学界での論争経緯を分析し、現段階の発展状況と課題を解明する。次に、中国における水利制度、政策の歴史的な展開を分析し、現行制度と政策の現状と問題点を明らかにする。さらに、中国における現実的な水問題について、農業用水水利権の調整を中心に、中国全体の問題点と西北部渇水地域の農業用水再配分の問題点について、中央と地方の関係を検討しながら考察する。

水利権は中国語で「水権」と表記する。2004 年に黄河水利委員会が制定した「黄河水権転換管理実施弁法（試行）」2 条では、水権は黄河の取水権を指すと表記している。2005 年に水利部が公布した「水権制度建設の枠組」（中国語：水権制度建設框架）では水権制度のメカニズムは水資源の所有権制度、使用権制度、水権の転換制度に分かれると規定したが、水権の転換は水資源使用権の転換を指し、現段階では主に取水権の転換である。同年の「水利部の水権の譲渡に関する若干の意見」（中国語：水利部関於水権転讓的若干意見）では水権の譲渡は水資源の使用権の譲渡を指すと明記した。本稿では、中国語の「水権」は水利権と表記する。

管見の限りでは中国国内の水利権の先行研究は主に水利権の概念（崔 2002、蔡ほか 2004、黄 2005、王 2005、裴 2008 など）、水資源の配分（潘ほか 2010 など）、水利権取引（王 2005、裴 2008、許 2011 など）がある。これらの研究は水利権制度の変遷、水資源配分、水利権取引の現状、水利権の概念について法学的、経済学的、社会学的分析を行い、中国における水利権の発展状況を明らかにした。しかし、理論研究が多く、実証研究は少ない。中国全体の研究が多く、地域状況に即した研究が少ない。農業用水水利権については、制度設定、水利権転換の価格設定を中心とする研究が多いという特徴がある。

本研究では、農業用水の確保、農業用水の利用者・受益者の立場から水利権の各主体と調整方法を分析し、西北部渇水地域の農業用水水利権調整の問題点を解明したい。研究方法として

は既存の先行研究による理論分析と現地調査による事例研究である。

Ⅱ 農業水利政策をめぐる新動向

水問題が深刻化している背景の下で、中央政府は節水、農田水利建設の促進のように、一連の政策を打ち出した。2011年から2015年までの第十二次五ヵ年計画の中で資源を節約、環境に優しい社会を建設することを重視する。なかでも水資源の節約、水利インフラの建設を強化することとしている。また供水能力を高めることを要求している。

2011年に中央一号文件「中共中央国務院の水利改革発展の促進に関する決定」（中国語：中共中央国務院關於加快水利改革發展的決定）が公布され、中央水利工作會議が開催された。「一号文件」の中で農村水利建設、水不足、食糧の保障、経済発展、生態系安全の基礎などのキーワードが挙げられた。農業水利建設を国家食糧安全というレベルにまで高めた。これを契機に、中国水利は加速発展期に入った。

「一号文件」の中では最も厳しい水資源管理制度の実施も要求した。これに対応して2012年「国務院は最も厳しい水資源管理制度の実行に関する意見」（中国語：国務院關於实行最嚴格水資源管理制度的意见）を公布し、水資源開発利用の拘束的目標を確立した。具体的には、2015年までに全国の用水総量を6,350億 m^3 以下、2020年までに6,700億 m^3 以下、2030年までに7,000億 m^3 以下にするという目標である。

また、流域、区域の取水量、用水量を制限し、水資源の有料化、水資源費の徴収を強化し、地下水取水総量と地下水位をコントロールし、効率的な水利用を目指し、中国を節水型社会に建設する。それを保障するために、水資源管理責任と審査に関する制度を実施し、水資源の管理を行政幹部の成績、昇進につなげた。

さらに2012年に「国家農業節水綱要(2012-2020年)」を公布し、農業用水が全国用水総量の62%を占めることを指摘した。現在の中国ではまだ効率的な農業用水の利用が達成されていないため、用水総量を制御する上で、灌漑面積を拡大することを目的としている。

これらの政策は節水、農業水利建設を重視し、流域・区域の取水量・用水量の制限、水の有効利用を中心とする。特に農村の水利インフラの建設と節水型社会の建設を重視している。政府は農業水利建設により主導的に役割を担当し、公共財政の水利への投入を拡大し、農業水利建設の新しいメカニズムを強化しようとする狙いがある。

Ⅲ 農業水利制度の歴史的な展開

1 新中国建国以前の農業水利制度

秦と漢は灌漑用水権の配分メカニズムの初期建設期であり、国家は大規模な水利プロジェクトの建設を主導した（王・2005, 328頁）。西漢時代の用水は、まず統治階級の用水需要を満足することが最優先され、次に農業灌漑用水の需要を満たすことが優先された（秦ほか・2005a, 4頁）。

唐時代には、現存の中国の歴史上初となる水に関する法律である『水部式』が制定された。唐時代の水量配分原則は「平均」（平均的に分配して、バランスを取って受益する考え）であった（王・2005, 183頁）。唐時代から農業用水は、統治階級の用水よりも優先されることとなった（秦ほか・2005a, 6頁）。これは水資源が生産の発展に果たす役割の重要性が一層向上した結果だと考えられる。

宋時代の「農田水利約束」、元時代の「用水則例」では水利権制度が国家法により主導され、水の配分、用水、量などの規則が完備された（裴・2008, 79-80頁）。

明、清時代には水利権の売買行為が行われた。従来、水利権は土地に付属した権利であり、水利権の譲渡は禁止されていた。明清時代には、関中地域で水利権は土地から分離した（秦ほか・2005b, 3頁）。

歴史上の中国は農業を主とする君主制の封建社会であった。その時代、水は最も重要な資源だと考えられた。農業生産、運輸など、農業社会の主な生産、生活は全て水と関係する。水は国家の命脈であった。水資源を合理的に利用しているかどうかは王朝の存亡、盛衰にかかわる問題であった。清時代までの中国の水利権制度

と水の配分状況を見ると、水資源は統治階級に支配されていたことが分かる。水の中央集権式の管理などは現代中国水利権制度の基礎になっている。また、水をめぐる紛争は現代中国だけの問題ではなく、新中国建国以前の各時代にすでに現れていた。

2 新中国建国以後の農業水利制度と水資源政策の変遷

王・胡 [2011]、山田 [2008]、張 [2000]、羅 [2011]、賀・郭 [2010]、蔡編 [2009] と関連法政策文書を参考にし、1949 年新中国建国以後の水利制度、水資源政策の変遷を整理する。当時の政治経済政策の変動に応じて中国水利建設の発展変化は四段階に分けられる。第一段階：大規模建設時代 (1949 年－1977 年)、第二段階：改革時代 (1978 年－1987 年)、第三段階：矛盾顕在化時代 (1988 年－1997 年)、第四段階：再改革時代 (1998 年－2010 年) である。

(1) 大規模建設時代 (1949 年－1977 年)

この段階は主に大規模な水利インフラ施設、特に洪水防止、灌漑の施設が集中的に建設され、災害防止、食糧安全、飲用水などの安全面での需要をある程度保障できた。しかし、建設集中のために、時間が緊迫し、効率的な計画を欠き、水利施設の質は一般的に高くない。また、建設を重視し、管理は軽視された (王、胡・2011, 105－110 頁)。

建国時、第二次世界大戦と内戦の影響を受け、当時の中国は非常に貧しかったため、食糧の維持、国民生活、経済の回復、社会建設が主な目的であった。

1949 年の当時の臨時憲法「中国人民政治協商会議共同綱領」の 34 条において「水利を建造し、洪水、干ばつを防止する」と規定された。同年の第一回水利工作会議で「水害を防止し、水利を建造する」(防止水患、興修水利) という水利建設の方針を提出し、洪水防水、灌漑、排水などを回復して発展させた。

1950 年に「土地改革法」が公布され、1955 年に「農業合作化問題に関する決議」(中国語：關於農業合作化問題的決議) が制定され、農民が大規模な農田水利建設に参加することを促進し

た。その後 1960 年に公布した「1956 年－1967 年全国農業發展綱要」の中で 1956 年から 12 年間で水害と干害を基本的になくすことを提起した。

1957 年に水と土地資源を保護するために「水土保持暫行綱要」を制定した。同年に国務院は「小型を主として、中型を補助的に、必要で可能な時に大型プロジェクトを建設する」(必須切実貫徹執行小型為主、中型為補、必要和可能的条件下興修大型工程) という水利建設方針を提出した。1958 年 8 月の「中共中央の水利事業に関する指示」(中国語：中共中央關於水利工作的指示) では各地域の水利計画以外に、全国範囲内の長期的な水利計画は南水北調を主要な目的とする と指摘している。

しかし、1958 年から 1960 年まで「大躍進運動」が発生し、経済・社会発展のスピードのみを重視したため、土砂堆積、冠水、塩害が発生し、1965 年 8 月に水電部が開催した全国水利工作会議以後状況は改善したが、その後、1966 年に文化大革命が始まり、三門峽ダムの土砂堆積問題を含め、問題点が多かった (張・2000, 1－4 頁)。

1972 年に中国北部では大範囲の干ばつが発生した。特に 1970 年代に北京などの大都市で水不足の問題が現れた。1973 年に北部の水不足を解決するために、国務院が北部 17 省 (自治区、直轄市) の干ばつ対策工作会議を開催した。この会議は北部地域では井戸を掘って地下水を開発し、農田灌漑を発展させる農田基本建設のブームを盛り上げることに寄与した (張・2000, 1－4 頁)。1970 年代末までに中国の農田水利システムはほぼ完成した。

この段階の水資源政策は中央政府の行政コントロールが中心で、経済的、法的なメカニズムは重視されなかった。この時期、歴史と政治の原因で中国の経済はまだ順調に発展していなかった。水資源の問題は主に自然条件の要因で北部に水不足が発生した。水害・干ばつ対策と食糧生産を主な目的として中国政府は水利建設を重視して推進した。政策は水資源の開発利用、特に農業水利インフラの建設を中心に展開した。農田水利事業は国家の日常的な仕事として管理された。農田水利建設と農業灌漑組織を結合し

て農田水利の建設と管理体制が形成された。

(2) 改革時代 (1978 年 - 1987 年)

1976 年に「文革大革命」が終わった。1978 年に中国共産党第十三期三中全会が開催され、経済・社会の建設発展は再び重視された。その後、水利への投資、浪費が大きすぎ、効果、利益は著しくないという意見が多かったため、1980 年代の国民経済の調整過程で水利資金が大幅に削減された (羅・2011, 43-46 頁)。この背景の下で、中国の水利政策の改革が行われ、水利部門の企業化改革、供水の有料化改革、農村末端管理組織の変化が始まった。

水利部門の企業化改革については、1981 年に「全国農地水利責任制の強化に関する報告」(中国語: 關於全国加強農田水利責任制的報告) が公布され、農田水利の管理上は請負責任制が要求され、1983 年に「経営管理を強化、経済利益を重視すること」を水利建設の方針とし、1984 年に水利は農業から社会経済全般に転換して、経済利益を高めることが中心となり、1985 年に「プロジェクト管理体制の改革と総合的な経営報告に関する通知」(中国語: 關於改革工程管理体制和開展綜合經營報告的通知) は水利部門を事業単位から企業に転換することを明確にした。これらの改革は水利部門が以前の国家負担から自主的に経営される経済組織になったことを意味する (羅・2011, 43-46 頁)。

供水の有料化改革については、1985 年に「水利プロジェクト水費の確定、徴収、管理弁法」(中国語: 水利工程水費核定、計收和管理弁法) が公布され、水利プロジェクトの供水は有料になり、水費は水利管理部門の主な収入源になり、農業灌漑水費は農民生産費用の一部となった (羅・2011, 43-46 頁)。

農村末端管理組織の変化については、人民公社時代は人民公社自体が大きな灌漑単位であり、大型、中型の水利施設はそれぞれ「公社、大隊、生産隊」のレベルによって管理して灌漑が行われ、1982 年の「分田」以後は村社⁶⁾ 集団が基本的な灌漑単位になった (賀、郭・2010, 87-89 頁)。

また、1979 年に「環境保護法 (試行)」が採択され、「汚染したものは処理する」という原則や、環境影響評価、「三同時」制度などが規定さ

れた。1983 年の第二次全国環境保護会議でこれらの制度は確定した。また、1984 年に「水污染防治法」が公布され、水汚染の問題が重視された。

従来は中国の水資源政策は農業水利建設が中心であったが、この段階になってはじめて、農業だけではなく社会経済全般における水資源の開発利用が重視された。また政府投資の圧力を軽減するために、従来水資源は無料であったがこの段階から全国範囲での水費徴収が始まり、水利にも経済利益を高めることが追求された。さらに、経済の発展に伴い、水汚染の問題が重視されるようになった。

しかし、第一段階の大規模建設時代で大規模な水利建設が行われ、第二段階の改革時代で水利投資が削減されたため、中国の水利インフラの建設は緩慢であり、農田水利建設の発展は停滞に近く、建設の重点は洪水防止、灌漑から供水に転換した。また、1980 年代初期に緊急会議で都市用水問題が議論されたが、十分に重視されなかった (張・2000, 1-4 頁)。節水と水資源の有効利用という政策の方向性はまだみられなかった。

(3) 矛盾顕在化時代 (1988 年 - 1997 年)

1988 年に「水法」が公布され、水行政管理部門の位置づけが確立された。1989 年に「環境保護法」が採択された。同年に「農業水利基本建設を強力に展開する決定」(中国語: 關於大力開展農田水利基本建設的決定) が制定され、水利建設をさらに強化した。

1988 年 11 月に「公衆に頼り協力して農村水利を建設することに関する通知」(中国語: 關於依靠群衆合作興修農村水利的通知) が公布され、「今後の水利建設は自力で建設することを主とし、国家支援は補助的手段とする」、「建設するものは経営して受益する」という原則が実行された。1989 年 10 月に「農業水利の基本建設を強力に展開する決定」(中国語: 關於大力開展農田水利基本建設的決定) が公布され、1 人あたりの農村労働力が毎年、農田水利インフラ建設に投入する労働日数は平均的に 10-20 日間と規定した。1996 年に「さらに農業水利の基本建設を強化する通知」(中国語: 關於進一步加強農田水利基本建設的通知) が公布され、「投資して建設するも

のは所有して受益する」という原則で部門と個人が農田水利施設を建設することを促進した。

しかし、1978年から農村の家庭請負経営を主とした農業生産責任制が実施され、分散的な農業経営管理メカニズムが導入された。1985年に人民公社時代が終わり、村レベルで生産大隊に代わり、村民自治組織の村民委員会、その下には村民小組が設立され、農村部の政治と経済組織はある程度分離した。これらの改革は人民公社の政治・経済一体の集権的な組織体制を終わらせることとなったが、一方で、集団からの大量の労働力の動員が困難となった。

また、1990年代の中期以後、農民は出稼ぎの現象が多くなり、農村水利への労働力の提供はさらに難しくなり、末端政府と村の組織は労働力の代わりに農民からお金を徴収するようになり、農民の負担は重く、徴収金を払わない場合が多いため、農業水利システムは衰微していた（羅・2011, 43-46頁）。その後、1995年の第十四期五中全会の「建議」において水利を国民経済インフラ建設の最優先にして、節水を資源節約の最優先とすることが決められた。

この段階では農業水利が再び重視された。水管理の法制度建設は進展し、節水が重視された。しかし、水利建設に問題点が現れ、村民と行政組織の矛盾、経済・社会の発展に応じた水資源開発への需要と労働力・資金不足の矛盾、地域の自主的な水利建設における資金・労働力の不足と国家投入減少の矛盾は顕在化した。また、1990年代後半から水問題が爆発的に発生した。長江の洪水、黄河の断流、淮河の水汚染が発生した。水利発展の後れは中国の持続可能な発展のボトルネックになった（王、胡・2011, 105-110頁）。

(4) 再改革時代（1998年-2010年）

1998年の長江・松花江大洪水をきっかけに、洪水防止、農業水利の建設が進み、水生態悪化の動向は緩和されることとなったが、水不足と水質悪化の影響で、水資源の需給矛盾が突出するようになり、水利発展の重点は開発、利用、管理から節約、配置、保護に転換した（王、胡・2011, 105-110頁）。

1998年に開催された第十五期三中全会の「決

定」の中で、節水の促進政策を制定し、節水農業を発展させ、節水灌漑を推進し、耕地の有効灌漑面積を拡大することを提起した。

「三農問題」を緩和し、農民の負担を軽減するために、2000年に「農村において税費改革の試行を展開する通知」（中国語：關於進行農村税費改革試点工作的通知）が公布された。2002年から全国で農村の税費改革が推進され、2007年に「村民に対する資金・労働力募集の一事一議管理方法」⁷⁾（中国語：村民一事一議筹资筹劳管理并法）を公布し、農民の負担を削減しようとした。

2003年に「小型の農村水利プロジェクトに対する管理体制の改革実施意見」（中国語：小型農村水利工程管理体制改革実施意見）が公布され、小型水利プロジェクトの所有権の明確化を通して、投資を誘致して小型の水利プロジェクトの経営が進められた。末端政府の投入不足を補うため、農業水利建設は農民から資金・労働力を徴収する方法から市場化と自治化に転換した（羅・2011, 43-46頁）。

2002年の税費改革以後、特に2006年に農業税が撤廃されてから、農家は独立の灌漑単位となり、水利部門は村社の代わりに、農民用水者協会を基本的な灌漑単位として位置づけた（賀、郭・2010, 87-89頁）。2002年の「水利プロジェクト管理体制の改革実施に関する意見」（中国語：水利工程管理体制改革実施意見）の中で農村用水合作組織を主とする管理体制を建設することを明確にした。2005年の「農業水利建設の新しいメカニズムの確立に関する意見」（中国語：關於建立農田水利建設新機制的意見）の中で農民用水者協会などの専門合作組織の発展を促進することを重視した。同年の「農民用水者協会の建設を強化することに関する意見」（中国語：關於加強農民用水戶協會建設的意見）が公布され、農民用水者協会の位置づけが重視された。

この段階は中国水利政策の第二次改革時代と考えられる。「農村税費改革」、「一事一議」制度の実施によって、農民の負担が削減された。水資源政策は開発利用から節約、保護へ転換した。また農村小型水利管理体制の改革、農民用水者制度の確立は農村の末端における水利管理の自治化につながった。しかし、農民用水者協会の

役割に限界があるため、農業水利は施設維持の不足の問題点が残されている（羅・2011, 43-46 頁）。また、農民の負担への減少に伴い、農業水利への資金と労働力も減少した。そのため、小型の水利プロジェクトの投資は誘致されたが、地方政府、中央政府の負担が増加した。

中国の水利建設は主に農業水利プロジェクトの建設と関連する政策の整備であるといえる。農業水利システムの投資主体は国家投資、農民負担、多様な主体の負担、国家投資の順に変更した。管理主体は上は行政部門が把握して、末端管理は農民用水者協会のような非行政部門が主となっている。水利建設の重点的な目的は洪水・干ばつ防止、灌漑から経済発展、社会生活、生態環境の維持を含めた総合的な供水に転換した。水資源政策は開発・利用、経済発展中心から、1990 年代後半の水資源の保護、効率的な利用、節約へと次第に転換する。主要な問題点は水資源開発、水利施設維持の費用が高く、政府の負担が重いことと、農村水利の管理システムの未整備である。

IV 水利権をめぐる法的論争

1 水資源の国家所有

1942 年、中華民国政府は「中華民国水利法」を公布した。2 条では、水は自然資源、国家に属し、土地所有権取得の影響を受けないと規定された。15 条では、「水利権は地表水あるいは地下水に対する使用あるいは収益の権利である」と規定した。しかし、現在の中国で通用している法律では水利権について明確な規定がない。

中国における水利権制度を理解するためには、まず、中国における水資源の国家所有をめぐる憲法と水法における規定について考察する必要がある。1949 年の臨時憲法「中国人民政治協商会議共同綱領」は水資源の国家所有を明言していなかったが、28 条において国家経済の命脈に関するもの、国家生計に関する事業は、すべて全体人民の公共財産であると規定した。1982 年に改正された「中華人民共和國憲法」9 条では、水流などの自然資源が国に属すると規定したが、水資源の範囲は明示されなかった。ここでの水流とは地表水と解釈される。1988 年に公布され

た「中華人民共和國水法」の 3 条では、水資源は国家所有であり、農業集団経済組織が所有する池やダムの水は集団所有と規定された。また 2002 年に改正した「水法」では水資源は地表水と地下水を含める（2 条）と記述され、水資源の範囲を明言した。さらに、水資源を国家所有と規定した上で、水資源の所有権は國務院（中央政府）が国家を代表して行使する（3 条）と明示された。これらの法律条文をみると、中華人民共和國建国以来、中国では水資源の所有、管理は中央政府が行うことが明らかである。

現在、水資源の国家所有は法律上で明確に規定されているが、水利権の概念は法律上や、政策では明記されていない。中国の学界では、水利権に関する理解について統一された見解はない。水利権に関する概念の解釈はさまざまであるが、主に水利権は水資源の所有権を含めるかどうかについて専門家による議論が行われてきた。

2 水所有権を含めない学説

裴麗萍は、水利権は水資源の非所有者が法律の規定あるいは契約の約束によって、水資源の使用権あるいは収益権を持つことであると指摘する。また、水利権は水資源の所有権を含める水資源に関する権利の総和という理論観点に対して、従来、水資源の帰属と利用は異なる二つの制度で実現され、水資源の帰属と利用を同じ制度で調整することは説得力がないと批判した。中国の水利権は行政水利権である。上級の管理者が持っている水利権は下級の管理者が持っている水利権より大きい。さらに、末端の用水者が持っている水利権は不安定性が大きく、いつか奪われる可能性がある。中国の水利権が西洋諸国の水利権と比べ明らかに異なるところは、国家の役割が水利権の配分のなかでより強力に位置づけられていることである。水資源は国有でも公有でも、事実上は各級の政府所有である。用水者の私的権益は長期的に軽視され、水利権取引の発展にも不利であったと指摘した（裴・2008, 90-91 頁）。

崔建遠は、水利権は権利者が法律によって地表水と地下水を使用、受益する権利であると解

積する。水利権は集合的な概念であり、取水権、引水権、貯水権、排水権、水上運輸権などの総称である。各種類の水利権の性質、効力、効能は異なり、主に取水権、引水権を含める用水権を対象とする（崔・2002, 37-62頁）。崔は水資源所有権、水利権、水所有権はそれぞれ独自の性質、内容、機能があるので混淆してはならないと指摘した（崔・2004, 18-20頁）。また、水資源所有権は国家所有であり、水資源及びその所有権は取引の対象にはならない。水所有権は、一般の民事主体に属し、企業の貯水施設、家庭の容器のなかの水は水資源所有権の客体ではなく、水所有権の客体である。水利権は水資源所有権から派生し、水資源所有権のなかの使用権と収益権から形成された用益物権であると解釈した（崔・2002, 37-62頁）。

崔建遠と裴麗萍は、水利権を水資源の所有権に含めないという点で見解が一致している。崔建遠は、もし水利権を水資源の所有権に含めると、一方で水利権の譲渡を認めているにもかかわらず、他方では「憲法」のなかで規定している水資源の所有権は国に属することが堅持されており、水資源所有権の譲渡を認めていないことと矛盾する。つまり、水利権の譲渡を否定することとなるため、水利権を水資源の所有権に含める観点を批判した（崔・2004, 18-20頁）。

この理論的観点は民法を基礎として、水利権は水資源の所有権に含まれず、水資源の使用権と受益権を中心とするとの解釈である。この理解は水資源の国家所有に束縛されず、水利権取引のような実際の運用に有利な理論的根拠を提供するものである。

中国では水資源の国家所有を強化しているが、水資源の所有権を外して理解する水利権は融通性があり、現行の中国の水利制度に適合していると考えられる。

3 水所有権を含める学説

蔡守秋ほかは、水利権は水資源財産権の略称であると指摘する。財産権の基本的な内容は資源の所有権、使用権、譲渡権、及び収益権である。したがって、水利権は水資源の所有権を含め、使用権、経営権、収益権、処分権の総合的な権

利だと解釈した（蔡ほか・2004, 21-26頁）。しかし、水資源の所有権を含めるべきだと主張したが、水資源の国家所有の下で、水資源の使用権、経営権、収益権、譲渡権などの権利を分離して分析している。蔡守秋の観点は、水利権が初期配分を完成してから、私的財産権となり、市場で自由に流通させることもできるということだと考えられる。彼は、国有財産権の不足を最大限に克服できること、初期配分が完成した水利権は完全な所有権ではないが、水資源の価値を最大限に実現できること、水利権は排他性と譲渡性も持つべきであることを指摘した。

この理論観点は水利権が水資源の所有権を含める点で強化されたが、使用権などと分離され、実際の運用中では、水利権の初期配分を通して、水資源の国家所有権を確保し、初期配分が完成した後の水利権は実は前述した崔建遠の水利権は使用権と収益権から形成した用益物権であるとする理論観点に似ているところがある。この2つの観点は崔建遠が横向きの分析を通して、水資源所有権、水利権、水所有権のように分けて、水利権取引のような実際の運用のために理論枠組を作ったのに対し、蔡守秋は縦向きの水配分の流れを通して、水利権初期配分以前、水利権初期配分完成後のように分けて、理論枠組を作ったところに特色がある。両者は水利権は水資源の所有権を含めるべきかどうかについて議論したが、実際の運用結果からみると、両方とも水資源の国家所有権の性格を薄れさせ、水資源の使用権と収益権を核心として強調した。

黄錫生は水利権の定義について、まず水の種類、水利権の客体を確定する必要があるとする。水利権の客体として、水を資源水と製品水のように分類し、それに対応して、水利権は国家、部門、個人の水物権と取水権に分かれるとした。そのうち、水物権は国家、部門、個人が資源水と製品水を占有、使用、収益し、処分する権利である。さらに、水の種類によって、水物権は資源水物権と製品水物権に分けられる。取水権は取水の主体を法律による地下、河川、湖沼などの水資源から取水する権利である（黄・2005, 70-96頁）。

黄錫生は崔建遠などの水利権に水資源の所有

権を含めないという観点に疑義があるとする。水利権は水資源に関する財産権であり、水資源の所有権を基礎とする権利であるので水資源の所有権を外して水利権を分析することは理論的根拠がないと指摘した。

前文に見た崔建遠と蔡守秋の分析では、水利権が水資源の所有権を含めるかどうかの点で議論があるが、横向き分析でも縦向き分析でも、対象は自然資源の資源水であり、製品水については言及していない。

王亜華は、水利権とは水資源の財産権であり、水資源の配分と利用に関する財産権利であるとする。水利権の主体は国家、団体、個人あるいはこれらの実体が共同で持つ。国家は水資源のマクロの配置権を持ち、団体は取水権と供水範囲以内の配置権があり、末端の用水者は使用権を持つ。現在注目されている水利権は一般的には社团や個人が持つ権利である。これらの権利は国家関与あるいは第三者の侵害により弱められる。もしこの権利が非常に弱められると、社团や個人が持つ水利権の質は低くなり、法律上は「行政許可権」とみなされ、行政を通して配分、再配分が行われる。反対に水利権の質が高く、権利がより強い排他性、永続性、移転性と分割性があるとする、このような水利権は純粹の私的財産権あるいは排他性の社团公共財産に接近し、法律上は行政許可権から「用益物権」に移行するとしている（王・2005, 316-327 頁）。

王亜華は水利権の主体を明らかにした。その上で国家関与の強さによって、水利権は質が低い水資源に関する「行政許可権」と質が高い水資源に関する「用益物権」に分類した。これらの観点からみると、前述した崔建遠ほかの核心の観点である「水利権が使用権と用益権などの用益物権に実現される前提条件」とは、つまり、水利権取引の理論枠組には、水の配分が国家制限の緩和、行政強制管理から市場調整管理に移行する必要があることである。それに、行政管理の安全性と市場調整の効率性の間にどのようにバランスを取るかが重要となる。

筆者は、実際に水資源を使用している間は私権性が突出するため、水利権に水所有権を含めない説に賛成するが、これらの水利権に水所有

権を含めるかどうかという論争は、両者とも実際の利用においては水資源の使用権が中心であることを認めている。したがって、所有権をめぐる論争の意義がどの程度あるのかとの疑問を抱かざるをえない。むしろ水資源の使用権の概念が現行の法制度にうまく適用しているのかどうかということがより重要な問題ではないのか。

また、2007 年から実施された「物権法」の 118 条で「国家所有の自然資源は機関、個人が占有、使用、収益できる」と規定した。法律上、自然資源がすべて国家所有の中国で水資源の所有権と使用権・収益権は分離して取り扱うことが可能となっている。同法 123 条では「取水権は法律上認められる」と規定したが、水利権の範囲は取水権より広いと考えられる。

中国では秦時代から水資源は統治階級が代表する行政の権力で管理された。明、清時代は資本主義の萌芽が現れ、水利権の譲渡ができるようになった。1949 年新中国建国以後から 1992 年に中国共産党第十四期全国代表大会の開催までの長い間、計画経済時期に置かれていた。計画経済体制の下で、資源は行政が計画的に使用し、水利権は完全に行政の命令を受けて調整していた。計画経済体制において、水利権の公権性が圧倒的に重視された。1992 年の共産党第十四期全国代表大会ではじめて社会主義の基本制度と市場経済と結合する社会主義市場経済体制を建設することを確立した。この体制の重点は計画と市場の関係を適切に把握することである。水資源の側面から見れば、社会主義市場経済体制を建設してから、水利権は公権性を重視することから次第に私権性を配慮することに転換している。中国においては資源に対して行政が絶対的な支配権を持つが、市場を重視する社会主義市場経済体制の下で、水利権の私権性の重要性が日に日に増していく。

この背景の下で、現在中国において水利権に関して最も重要な問題は私権性を持つ水利権の内容とその主体、客体、所属関係が明確にされていない。水利権を持つものの権益への保護も重視されていない。特に中国では水資源を流域から行政地域まで配分し、上の流域管理部門は末端の用水者より水利権の範囲と権限がきわめ

て大きい。末端用水者の水利権はいつ奪われるかわからない。用水者の長期で安定的な水利権を保護するため、実際に水資源を使用している間は水利権の私権性を重視する必要がある。それに応じて水利権の私権性の保護への不利な要素とその改善策の解明も重要であると考ええる。

中国の水問題は北部地域の量的不足と南部地域の水汚染による質的不足の特徴があるため、西北部の乾燥地域では南部の豊水地域より水の供給と需要の矛盾は特に突出している。西北部に位置している甘粛省と寧夏は灌漑農業の中心地であり、内モンゴルはエネルギー開発の重点地域である。これらの水の供給と需要の矛盾が突出している地域として、市場調整を取り入れている張掖市の事例と行政が圧倒的に主導する寧夏・内モンゴルの事例を取り上げ、市場調整と行政主導の二つの事例における農業用水水利権の内容とその主体、客体、所属関係を明確にし、現行の制度、政策が実際の水利用の実態と合致しているかどうか、農業用水の水利権を持つ用水者の権益を保護できるかどうかについて検証する。

V 西北部渇水地域における農業用水の水利権調整の事例研究

1 農業用水水利権の内容とその主体、客体と調整方法

日本における水利権の歴史的変遷を研究した土屋によれば、大和朝廷以後の国家による用水統制時代の灌漑水利権は施設及び用水の管理権と用水使用権が結合した複合的形態としての水利権であり、当時の水利権は田地に附随し、国有田の場合は公権的性質が強く、私田の場合は私権性が強い。用水の第一次的支配権の帰属主体は一般的には国家であったが、具体的な水利用は農民自身によるものであり、しかもその利用が農民個人の利益のみに基づくものではなく、国家の構成員としての人民として利用されたものであるとする。また、国有田に附随した水利権は譲渡性はなく、私有田に附随する水利権は譲渡は可能であり、譲渡される水利権は用水使用権のみであると指摘している（土屋・1966, 107-110 頁）。

前述したように中国の場合は、秦・漢時代から灌漑用水は国家統制であり、明・清時代から水利権は土地に附随しなくなった。現在の中国では、水資源、国土資源はすべて国家所有であるが、水利権と土地権は別々の権利である。したがって、物としての水利施設に対する権利は水利権に属しないのであろう。水利権の公権性と私権性について、現在の中国では水資源の第一次支配権は国家に属し、黄河水利委員会のような中国の7つの水系を管理する流域管理機関の権利行使を通して水資源を第一次的に配分する。この段階の水利権は公権性を持つ。実際の利用においては、機関・個人は占有、使用、収益できる（物権法 118 条）ため、私権性を持つ。公権性を持つ分水権は譲渡できず、私権性を持つ占有、使用、収益権は譲渡できる。

慣行水利権の内容について、土屋は用水施設設置権、施設管理使用権、分水権、通水権、水流変更権、用水使用収益権のように区分し、それぞれに対応する主体は用水組合、市町村、部落、農民があり、しかも単一的でなく、複合的的重量的であるとする（土屋・1955, 72 頁）。前述したように、中国では水利権は土地に附随していないため、物（水利施設）に対する権利は農業用水の水利権に入らないと考える。したがって、中国の農業用水の水利権は水資源に対する権利のみであろう。

森實は農業用水権の水利権の本体は取水・排水を正当化する権利であるとする（森實・1990, 8 頁）。水資源利用のプロセスを考えれば、取水、使用、排水は全部含めるが、中国では農業用水の排水はまだ規範されていないため、農業用水水利権の内容は分水権、取水権、占有・使用・収益権のように分類を試みた。中国の水資源の管理体制は流域管理と行政管理を結合した総合的な体制であり、水利部は全国の水資源の統一的管理と監督に責任を持っている（水法 12 条）。

行政主管部門の水利部は水資源を統一的に管理、監督するが、取水、利水の時に、建設部門、国土資源部門、環境部門にもかかわる。例えば、ダム、井戸、用水路などの水利施設の建設の時に、建設部門、国土資源部門の許可が必要である。建設する前に環境部門の環境影響評価も必要で

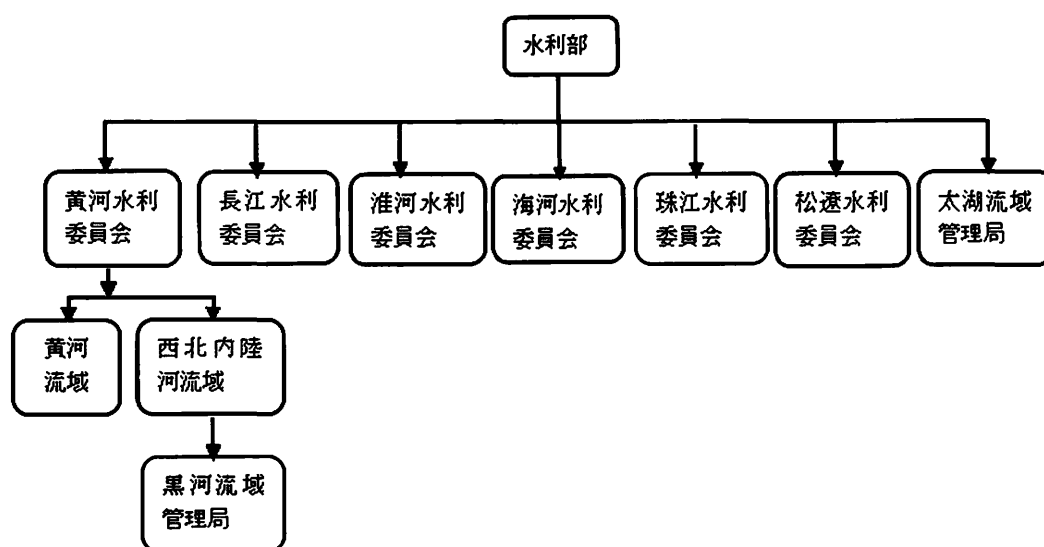


図 1. 流域管理体系図

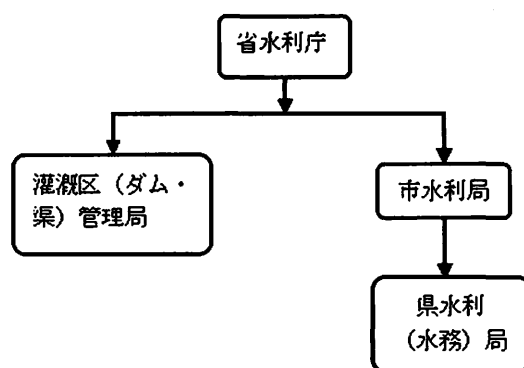


図 2. 行政管理体系図

ある。

農業用水（灌漑）の場合、灌漑区管理局は行政的管理組織であり、防水、水利施設管理、供水管理、用水（灌漑）管理、排水管理、水利費の徴収・管理などの灌漑区範囲内の総合的な農業用水管理を担当する。農民用水者協会は農民の自主的な非行政的農業用水管理組織であり、農民と水利部門の関係を調整し、管轄範囲内の水資源の管理を担当する。

日本の慣行水利権に関する研究、中国国内の水利権に関する先行研究、中国の法制度、行政規定、政府の解説、現地調査の結果を参考にして、中国の農業用水水利権の内容とその主体、客体について分類すると以下のとおりになる。

①農業用水水利権の内容と主体

農業用水水利権の内容は、

ア 分水権（水資源を配分する権利）。権利の主体は流域、省、市、県の水利部門、村の用水者協会・村の委員会である。

イ 取水権。権利の主体は機関、農民に属する。取水資格の許可・管理部門は流域、省、市、県の水利部門である。

ウ 占有、使用、収益権。権利の主体は機関、農民である。

本稿の研究対象は利水段階の取水権、占有・使用・収益権を中心とする。分水権は公権性があり譲渡できないが、取水権、占有・使用・収益権は私権性があり、譲渡できる。

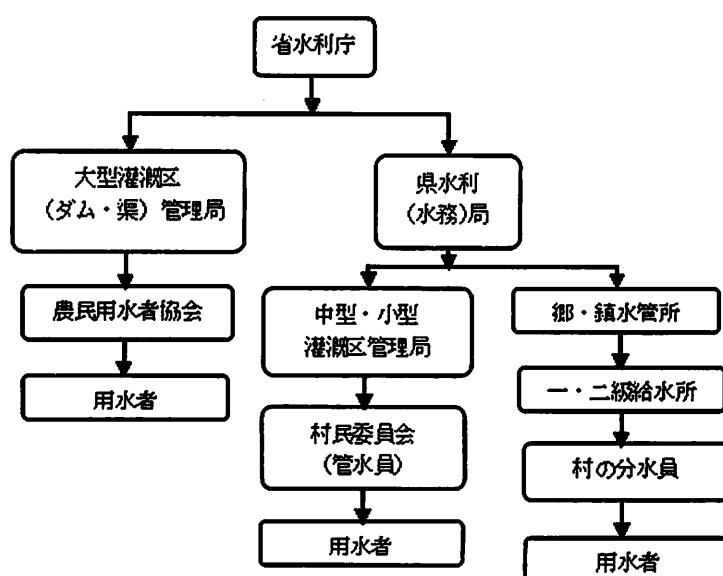


図3. 農業用水管理の体系図

②農業用水水利権の客体

ア 自然水（例えば雨水）は占有、使用、収益権と関連する。

イ 川などからの直接の取水（施設なしの小規模利水）は占有、使用、収益権と関連する。

ウ 施設からの取水は分水権、取水権、占有、使用、収益権と関連する。

本稿の研究対象は主にウの施設から取水した水資源である。

③水利権の調整方法

ア 行政主導

主に流域管理局における流域間調整と省・市、県の水利部門、灌漑区管理局での行政区域間の調整である。

イ 参加型管理

用水者協会は用水者（農民）と水利権管理部門の間を調整する。

ウ 市場調整

水供給価格と水利権取引で農業用水を再配分する。

2 農業用水水利権の調整

現在中国における農業用水水利権の調整は主に農業用水内部の調整と農業用水から工業用水への調整という二つの類型がある。

本稿の事例研究は2013年3月に甘粛省及び

2013年9月に寧夏で行った現地調査に基づく。

甘粛省張掖市と寧夏・内モンゴルの事例を取り上げた理由としては、西北部の乾燥地域では南部の豊水地域より水の供給と需要の矛盾は特に突出しており、干ばつによる渇水被害の影響が大きい。張掖市では工業が発達していないため、工業用水からの圧力は小さいが、灌漑農業の中心地であるため、農業用水内部の水利権調整問題が重要である。行政指導と市場調整の下で水票による水利権取引を通して農業用水内部の水利権調整が行われている。寧夏・内モンゴルの事例は内モンゴルのエネルギー開発のために、行政主導で農業用水から工業用水への転換が行われている。二つの類型で西北部の農業用水水利権調整の特性を説明することができるため、これらの調査地域を選んだ。

(1) 甘粛省張掖市の水票制度

ア 自然条件

「張掖市水利権転換の全体計画報告」（中国語：張掖市水権転換総体規画報告）によれば、張掖市は河西回廊の中部、黒河流域の中流に位置している。東は石羊河流域の武威市である。甘州、臨澤、高台、山丹、民楽、肅南を管轄し、総面積は4.2万k㎡、人口は120万人、耕地は390万ムー（畝、1/15ha）であり、西北部乾燥地域

のオアシスの一つである。張掖市に位置している黒河流域は西部、中部、東部と三つの水系に分かれている。上流は標高が高く、中流は平坦なオアシス、ゴビ、砂漠、下流がゴビである。上流の年間平均降水量は 350mm、中流の年間平均降水量は 140mm、蒸発量は 1,140mm、下流の年間平均降水量は 47mm、蒸発量は 2,250mm である。張掖市は黒河流域の中流地域に属する。

張掖市は地理的には、南部祁連山地区（海拔 2000 ～ 5500m、全市総面積の 52.2 % を占める）、回廊平原区（海拔 1300 ～ 2000m、全市総面積の 38.3 % を占める）、北部の荒山区（海拔 2100 ～ 3616m、全市総面積の 9.5 % を占める）からなる。

張掖市のここ数年の平均降水量はわずか 282.3mm であり、蒸発量は 1,400mm である。祁連山地は水源涵養地であり、回廊平原区の降水量はわずか 100 ～ 200mm であり、蒸発量は 1,000 ～ 2,000mm であるが、灌漑農業が発達しており、中国の重点的商品化食糧基地である。北部荒山区は主に砂漠牧草地帯とゴビである。

張掖市の水資源総量は 26.5 億 m^3 、1 人あたりの水資源量は 1,250 m^3 である。2000 年に張掖市の農業用水の割合は 87.7 % を占めた。

イ 水票制度の背景

従来黒河の中流では河川水を利用した灌漑が主体であったが、1990 年代以降地下水利用が増加し、地下水位の低下が生じ、黒河流域にも中流地域と下流地域間で水配分の問題が発生した（窪田ほか・2010, 285–286 頁）。

黒河流域はチベット、甘粛省、内モンゴルにまたがり、各地域の用水紛争が発生したため、1997 年に水利部は「黒河本流水量調度管理暫行弁法」を公布し、黒河の本流の水量に対して統一的に分配することとした。2001 年に国務院は水利部が策定した「黒河流域近期治理計画」を承認した。黒河は 2002 年に水利部による全国最初の節水型社会建設モデル地域と決定され、張掖市においてもモデル事業がはじまった。張掖市がモデル事業の最初の試験区に選ばれた背景の一つは、同じ時期の 2000 年から展開されていた西部大開発事業による（窪田ほか・2010, 287

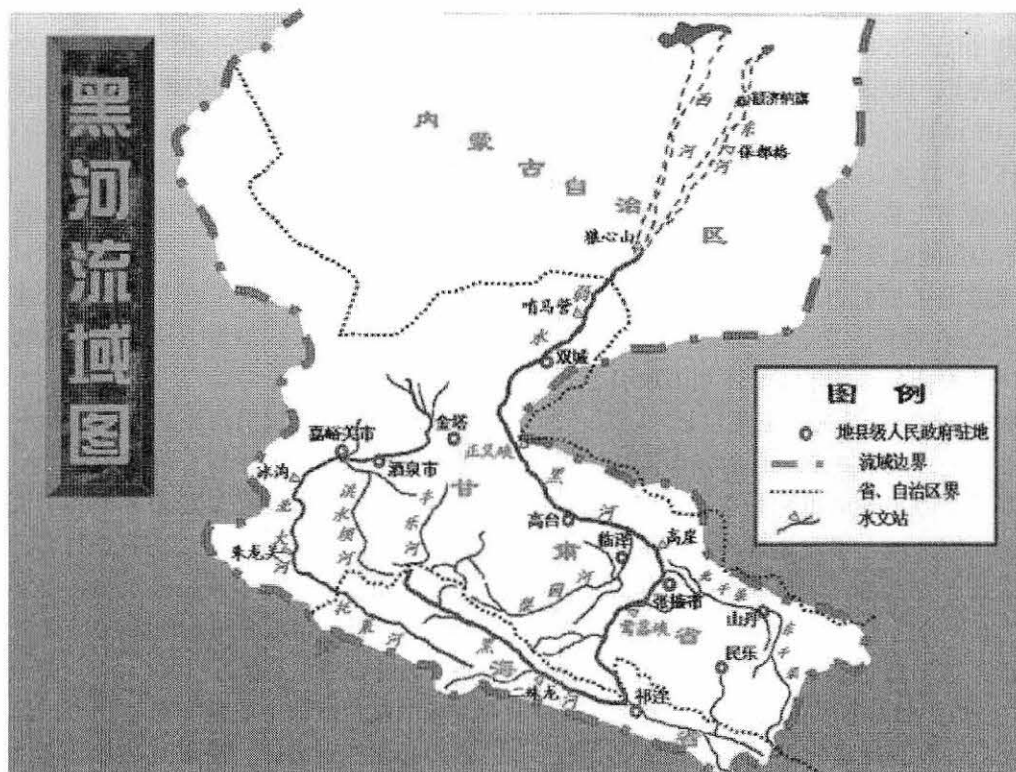


図 4. 黒河流域図

(出所：黒河流域管理局 <http://www.hhglj.org/category/zjhh.html>)

頁)。

2003年に張掖市水務局は「張掖市節約用水管理弁法(試行)」を公布し、水票制度を明言した。さらに、2009年に水利部は過去の経験を検討した上で「黒河本流水量調度管理弁法」を制定し、さらに管理の責任、水量調整のルールを具体化した。

要するに水票制度は、黒河流域上流の水供給能力が下降し、中流、下流の水資源に対する需要が増大し、下流の渇水被害が深刻化(湖の消失)したため、中流と下流の水をめぐる紛争を解決する目的で打ち出された政策である。

ウ 農業用水の水票取引の具体的な措置

2003年に張掖市水務局が公布した「張掖市節約用水管理弁法(試行)」(以下「弁法」)の22条によると配布された用水指標に基づき各取水者と用水者が節約した部分は節水者に属し、節水部分の水量の取引が認められる。24条において水票が水利権、水量、水価の総合的な体现であり、「統一的に調整、定額的に管理、計画的に供水、公開的に配水、規定により費用を徴収する原則」に従い、先に水票を販売、後に供水する原則により、水票が規定する水量を供水することを規定した。38条では、水利権を取引できるが、水利権取引は水の功能区画(農業用水、工業用水、生活用水のような用水用途)を変更してはいけないこと、39条は水利権の譲渡の対象は自分の使った後の残水量でしかないこと、譲られた水の用途は基本生活と生産であること、40条は農業水量の取引の価格は基準水価の2倍を超えてはならないこと、43条は、「水銀行」を建設し、基準水価の1.2倍で残りの取引されなかった水量を買収することを規定している。

弁法によると、水票制度の目的は中流地域の張掖市の農業灌漑用水の再配分を通して、節水を促進し、中流地域と下流地域の水の再配分を達成させることである。水票取引の具体的な方法として以下のとおり定められている。①200m³未満の取引は口頭の約束で行う。②200～1000m³の取引は書面で協議をまとめる。③1,000m³以上の取引は契約が必要である。④村と村の間の取引は灌漑区の監督、管理の下で行う。同じ渠のシステムの取引は渠の管理部門に

申請を提出して、渠の管理部門の承認の上で灌漑区に報告して記録に留めてから行う。同じ灌漑区の異なる渠システムの取引は、各自の渠管理部門に申請を提出し、両方の渠管理部門が承認して、灌漑区に報告する。灌漑区が審査して許可した上で取引を行う。⑤灌漑区の間取引は50万m³未満の場合、県の水務局が審査して承認の上で市の水務局に報告してその記録に留めてから取引を行う。50万m³以上の取引は県水務局が審査、承認して、市の水務局に報告する。市の水務局が審査して許可を与え、取引を行う。⑥県と県の間は節水措置を通して余剰水量取引が可能である。500万m³以上の取引は市の水務局が審査、承認して市政府に報告する。市政府が審査して許可を与えた上で取引を行う。⑦取引の方法としては入札募集、競売、協議のほか、水管理部門が残りの取引されない水量を買い取ることもある。

事例から、張掖市の農業用水水利権調整は張掖市域内の調整と黒河流域の調整との2つの視点で分析することができる。張掖市域内の調整は、農業灌漑用水内部の調整であり、水利権の内容は取水権、占有、使用、収益権であり、客体は施設から取水した水である。調整方法は行政主導(県、灌漑区間の調整)、参加型管理(農民は自主的に参加、用水者協会が調節)、市場調整(水供給価格・水利権取引)の3つがある。

黒河流域の調整は農業用水から工業用水・生活用水への調整である。水利権の内容は取水権、占有、使用、収益権であり、客体は施設から取水した水である。調整方法は行政規制を中心とする。

水票制度は実は黒河流域の中流と下流の水資源の供給と需要の矛盾を解決するための政策である。行政は強制的に2000年から下流への放水量を2.5億m³増加させる方針を打ち出した。この放水増加量には中流の節水が必要である。そのうち、農業用水の節水量は2013年3月の現地調査の時点で1.3億m³に達した。張掖市は黒河流域中流地域の中心地であるため、農業用水節水の必要性が高い。節水方法としては用水路の整備と管理の強化により水の無駄使いが改善され、技術的に、点滴灌漑、ハウス栽培により水

の効率的な利用を促進した。

水票制度の一番大きな受益者は下流地域の政府と用水者である。中流地域の行政は節水目標の達成と水利権取引と節水の先進的モデル地域になったことにより、中央政府からの補助と政治的利益の両方を受けられる。中流地域の実際の用水者（農民）は用水量を減少させることは不利益であるが、行政からの点滴灌漑とハウス栽培の補助金により、農作物の構成は食糧作物から経済作物へ転換し、農業収入が増加し、経済面で受益者といえる。水資源のみの利害関係を見れば、譲渡される水票を購入するものは元の水供給価格の2倍までのお金を払うこととなる。しかし、流域範囲を見ると、下流地域は2000年から2.5億 m^3 の水資源を受益したが、行政調整だけで中流地域と下流地域の間に水利権取引は実際は発生せず、節約者への補償金も出されなかった。

水票は水量だけが表記されているが、水量だけの取引ではなく、表記された一定水量の取水権、占有・使用・収益権を含めた水利権の取引である。水票で代表された水利権は水資源の所有権に触れていなかった。前述したように、水資源の実際の利用においては水資源の私権性が重視される。水資源は国家所有であっても、利用の中では公権性が弱化されるため、前述した水所有権を含める学説は現実には適していないものと考えられる。また、農業用水の取水権、占有・使用・収益権を中心に考えれば、実際の用水者である農民の利益を強化することができる。所有権を強調しすぎると、所有権を持つ行政はいつでも権利を撤回できる状態であるため、水の利用に対する国家関与あるいは第三者からの侵害を受けやすいこととなり、市場経済に適さないといえる。

(2) 寧夏と内モンゴルの水利権転換

2003年に黄河水利委員会は寧夏、内モンゴルを試験区として水利権転換を試みた（水利部黄河水利委員会・2008, 32頁）。2004年に水利部は「水利部内モンゴル、寧夏の黄河主流の水利権転換試行に関する指導意見」（中国語：水利部関於内蒙古寧夏黄河幹流水権転換試点工作的指導意見）を公布した。そのなかで水利権転換の

定義、範囲と条件において「この意見のなかで水利権は取水権を指し、水利権転換は取水権の転換を指す。取水する機関と個人は取水許可書を取り、水資源費を払い、取水権を得なければならない」と明記した。

同年、黄河水利委員会は「黄河水利権転換管理実施弁法（試行）」を制定した。これにより水利権の転換には、①取水許可証の写し、②水利権転換の両者の意向協議書、③建設プロジェクトの水資源論証報告書、④黄河水利権転換の実行可能性研究報告、⑤初期水利権を持つ地方政府が提出する水利権転換の承諾意見、⑥その他の水利権転換に関する文書と資料（8条）が必要となる。

寧夏の水利権転換は青銅峽灌漑区の水を寧夏靈武などの発電所に転換した（水利部黄河水利委員会・2008, 155-158頁）。内モンゴルの水利権転換も黄河南岸灌漑区の水を内モンゴル達拉特などの発電所に転換した（水利部黄河水利委員会・2008, 166-168頁）。

この事例は行政主導で節約した農業用水から工業用水への黄河水利権の転換である。調整方式は黄河内部の取水権の調整であるが、内モンゴルの発電所は寧夏の灌漑区に経済補助を出し、灌漑区の節水を促進した。

2004年「意見」では水利権は取水権を指すと規定しているが、取水の段階で終わるわけではない。調整された権利の主要部分は水の再配分を通して取水してからの水資源の占有・使用・収益権である。したがって、寧夏・内モンゴルの農業用水水利権調整の内容は取水権、占有、使用、収益権であり、その主体は流域管理部門の黄河水利委員会、行政部門の寧夏、内モンゴルの水利部門及び使用権の主体の青銅峽灌漑区、黄河南岸灌漑区の管理局、寧夏靈武、内モンゴル達拉特などの発電所であり、客体は施設から取水した水である。調整方法は行政主導を中心とする。

現在、中国では経済発展の必要性により、地方政府が土地開発を通して、地方経済を發展させようとしている傾向がある。土地開発により、農用地の面積も減少し、それによる灌漑用水需要量もある程度減少しつつある。また節水技術

の普及により、農民の節水意識も高まっている。配分された農業用の定額の水量から余剰分が出る可能性が高い。その水量を工業用水に使い、工業用水の不足を解決できる。また、水利権転換からの資金は灌漑区施設の改善にも役立つ。

寧夏・内モンゴルの農業用水水利権調整の受益者は寧夏と内モンゴルの発電所である。エネルギー開発の収益は水利権調整のための補償金より圧倒的に多い。灌漑区と発電所は両者の水不足の圧力を受けるが、エネルギー開発優先の指導方針の下で灌漑区を管轄する行政機関と灌漑区の用水者は譲歩しなければならない。しかし、中国全体の経済発展には有利であるが、用水者の自主的な意志ではなく、行政主導の水利権調整のため、水利権を譲渡した灌漑区の農民用水者の経済的利益には不利ではないのか。この事例では行政主導の調整プロセスのため強制的な傾向があり、水資源利用中の公平性の問題が存在している。2007年の「物権法」では「国家所有の自然資源は機関、個人が占有、使用、収益できる」と規定し、水資源の占有・使用・収益権を認めるが、行政権力により水利権の私的権益が依然として侵害されているのではないのか。

3 法政策面からの考察

本稿では甘肅省張掖市と寧夏・内モンゴルの事例を挙げ、農業用水内部の調整と農業用水から工業用水への調整という二つの類型を通して、農業用水の水利権の内容は取水権、占有・使用・収益権であることを検証した。現在、中国における水資源の管理と水利権の調整は行政主導の力が強すぎ、市場調整と自主的な参加型管理の発展は緩慢であり、私権性が軽視されている。用水者の長期の安定的な水利権を保護することは不十分であり、特に末端用水者の農民が持つ水利権は行政主導の水利権調整により必ずしも有効に機能していないと考えられる。

また、法政策の側面から見れば、前述のように、中国現行の法制度の中で、水利権の概念が明確に規定されていないという問題もある。「水法」12条では県レベル以上の地方政府の水行政管理部門は管轄行政区域の水資源を統一的に管理、

監督すると規定している。行政主導で水利権を調整することが確立されるが、寧夏・内モンゴルの事例のように、水利権の私権性への重視が足りず、既存の水利権を持つ用水者の権益の保護への配慮は不足している。また、同法22条で流域にまたがる水利調整の場合は譲渡側と受ける側の用水需要の両方に配慮を加え、生態環境の破壊を防止しなければならないと明記したが、同じ流域内での水利権調整の状況については記述されていない。生態環境への配慮は重要であるが、水利権の譲渡側への経済的な補償には言及されていない。

2005年に公布された「水利部の水権の譲渡に関する若干の意見」(中国語:水利部關於水権轉讓的若干意見)の中で水利権調整は政府制御と市場調整が結合する水資源の配分メカニズムを建設することであると規定したが、事例のように行政主導が主要な調整方法であり、市場調整は少なく、小規模小範囲に止まっている。同意見の中で公平と効率を重視し、農業用水から非農業用水への転換の場合は農業用水の基本的要求を保障させ、経済的利益だけを追求することを防止すべきであり、譲渡側と受ける側の両方の意志を尊重し、自由意志を前提として水利権譲渡を行うと明言したが、寧夏・内モンゴルの事例のように、経済的利益を優先し、既存の用水者の用水権益を侵害しており、公平性原則に従っていると言えない。農業用水の基本的な要求を達成する評価基準は不明確である。また、たとえ基本的な要求を達成しても、水利権を譲渡する地域の農業発展を保障できるのか、さらに農業発展の規模による農民の経済利益はどのように保障できるのか。上級行政管理部門の主導の下で、自由意志はどのくらい発揮できるのかというような問題が存在している。

また、水利権の有償譲渡は合理的な補償の原則に従うと規定しているが、張掖市の事例のように、水票による水利権の調整は有償で行われるが、黒河流域全体を見れば、下流地域は放水した中流地域に補償していない。

さらに、取水総量が所属する行政地域の利用可能な水量を超える場合は、所属している行政地域以外の用水者への水利権の譲渡が禁止され

ると規定しているが、寧夏・内モンゴルの事例では、寧夏地域の灌漑区域はそもそも黄河から配分された定額水量を超過して取水して使用している（姚ほか・2008, 155 頁）。寧夏は依然として内モンゴルへの水利権譲渡を行い、実際の水利権調整は法政策の規定に厳格に従っていない。

これらの事実から、現在中国の水利権の建設はまだ模索している段階であると考ええる。1993 年の「取水許可制度実施弁法」の 26 条では取水許可証の譲渡が禁止されていた。30 条は取水許可証を譲渡した場合は、取水許可証は水行政主管部门あるいは許可証を配布した部門から取り上げられることとなり、取水許可証の譲渡は規定により不可能であったが、2006 年に同弁法が撤回され、同年に新しい「取水許可と水資源費徴収管理条例」（中国語：取水許可和水資源費徴収管理条例）が実施され、取水許可証の譲渡禁止については規定が設けられなかった。このように、水利権制度の発展に応じて、関連の制度・政策も変化している。

現在、実際の取水権、使用权の譲渡も行われており、水利権の私権性が重視される傾向にある。しかし、寧夏・内モンゴルの事例のように、両者とも渇水の地域に位置し、経済発展優先の方針の下で、発電所の水利権益を確保するために、行政主導で灌漑区の農業用水の水利権が譲渡され、既存の水利権を持つ農民の水利権益の侵害と経済的不利益のような悪影響が生まれている。行政は西北部あるいは中国全体のエネルギー開発と経済発展に配慮したのであろうが、行政主導の方法で農民の自主的な意志を十分に配慮せず、強制的に水利権を調整し、既存の用水者の権益を重視していない。現在中国の水利権調整方法は行政調整以外に、市場調整がある程度機能しているが、行政重視は計画的に水利権を調整する中国の社会主義の特徴とも言える。

法政策の側面以外には、張掖市の事例から、村では村の小組あるいは用水者協会の管理、点滴灌漑の技術、農産物構成の変化により、節水メカニズムが形成されたが、節約した農業用水の農業内部再配分の実施が困難である。

水供給価格が高いため、農民の支払い能力の

限界により必要な分の水票しか購入していない。使い残した水票も少なく、農民の間の自主的な取引は成立しにくい。水が残る可能性があるから、行政で水利権の調整が行われることとなり、行政主導を前提にした参加型の管理調整となっており、農民たちの自主性が不足している。

技術的には、寧夏と内モンゴルのように、同じ水系では取引できるが、異なる水系の取引は水の送水が問題になるため、実際の自主的な取引は達成しにくいであろう。

但し、この二つの事例は、西北部の事例である。中国では北部と南部の水資源の実態は大きく異なり、中国全体の水利権の実態を反映したものでない。南部も含めた中国全体の水利権の考察は今後の研究課題としたい。

おわりに

本稿では新中国建国前後の農業水利制度に焦点を当て、中国国内の学界での水利権をめぐる法的論争を分析し、農業水利政策の新動向を把握した上で、事例研究を通じて農業用水の水利権の内容とその主体、客体と調整方法を検証し、西北部渇水地域における農業用水再配分（農業内部、農業から工業）の法政策の適応性を考察した。

I で、中国における水不足、水資源の空間・時間的な偏在性、西北部地域の渇水被害、調査地域の背景と中国語の「水権」の理解について概括した。

II で、農業水利政策の新動向を把握した。2011 年以後は農業水利のインフラ建設と節水型社会の建設を重視する傾向がある。節水型社会の建設、特に節水型農業の建設は農業用水の水利権調整の可能性に必要な水量を提供している。

III で、新中国建国前後の農業水利制度の歴史的な展開を整理した。歴史上の中国は水資源が統治階級に把握され、水の中央集権式の管理は現代中国の水利権制度の基礎になっている。新中国建国以後、1980 年代までに、洪水防止、灌漑施設を中心に大規模な水利インフラ建設を行った。農業水利建設は農業灌漑組織と結合し、公社、大隊、生産隊が水利施設を管理して灌漑が行われた。1980 年代には国家投資の不足で供

水の有料化改革、水利部門の企業化改革が始まった。農村の末端管理組織も村社に移転した。農業水利の建設は防水、灌漑から供水に移行した。1990年代は完全な計画経済時代が終了し、社会主義市場経済体制への移行が始まった。農業水利の建設は社会経済の発展に応じた水資源への需要と労働力・資金不足の矛盾、地方投入不足と国家投入減少の矛盾が顕在化した。2000年代以後、水資源の需給矛盾が突出する中で農民の負担を軽減するために、国家投資が再び増大していった。水資源の保護、節約、効率的な利用が重視された。

Ⅳでは、水資源の国家所有をめぐる憲法と水法における規定をもとに、水利権をめぐる先行研究を整理し、水資源に所有権を含めるかどうかについての学界論争を分析し、実際に水資源を使用している間のみ私権性が突出する水利権は所有権を含めないとの説を支持した。その上で、現在中国において水利権の最も重要な問題は私権性を持つ水利権の内容とその主体、客体、所属関係を明確にすること、水利権を持つものの権益を保護すること、それに応じて水利権の私権性の保護への不利な要素とその改善策を解明することを提起した。

Ⅴでは、農業用水の水利権の内容は分水権、取水権、占有・使用・収益権のように分類を試みた。その内容の主体は具体的にいえば、分水権の管理主体は流域、省、市、県の水利部門、村の用水者協会・村の委員会である。取水権の管理主体は機関、農民である。占有、使用、収益権の主体は機関、農民である。農業用水水利権の客体は自然水、川などから直接に取水した水、及び施設から取水した水の三つである。水利権の調整方法は行政主導、参加型管理、市場調整がある。本稿の研究対象は利水段階の農業用水水利権であり、甘粛省張掖市と寧夏・内モンゴルの二つの事例を通じ、利水段階の農業用水の水利権は取水権、占有・使用・収益権であることを検証した。

以上の分析から、本稿は次の4点を明らかにした。

第一に、中国現行の法制度の中で、水利権の概念は明確に規定されず、学界中にも水利権の

内容に関する理解が統一されていない。水利権の概念と性格に関する先行研究の成果を踏まえ、農業用水水利権の調整の実態（事例調査）と結合し、中国西北部渇水地域の農業用水水利権は取水権、占有・使用・収益権であるとし、利水段階の農業用水水利権の内容を定義した。

第二に、現行の法政策と事例研究から、実際の水利権調整は依然として行政主導を中心に行っているが、私権性、市場調整、参加型管理の調整方法を重視する必要があると考える。過分の行政権力は私権性の重視、既存用水者権益の保護に不利である。

第三に、張掖市の事例から、小範囲での水利権調整は末端用水者の自由意志への尊重を前提とし、市場調整と参加型管理の調整方法を導入しやすく、私権性を重視している。これに対して、張掖市が位置している黒河流域全体の水利権調整、および寧夏・内モンゴルの間の水利権調整の事例については、前者の目的は下流地域の環境改善であり、後者の目的は経済発展（エネルギー開発）である。目的は異なるが、両方とも広範囲、かつ行政区域をまたがる水利権調整であり、行政区間の協定に基づき、行政主導の調整方法を主要手段としており、私権性や既存用水者の権益保護への重視程度が不足している。

第四に、現時点では、張掖市の事例から、農業用水水利権の農業内部での大量調整を実施することは困難であり、寧夏・内モンゴルのように農業用水から工業用水への水利権調整はこれからの農業用水調整の主要な方向となっている。しかし、市場調整と参加型管理による非行政主導の水利権調整方法の運用は渇水地域の農業用水水利権調整の積極的なモデルと言え、導入に向けた条件整備が図られるべきである。

本稿では、①西北部渇水地域の農業用水水利権の内容、②農業内部と農業用水から工業用水への二つの類型の農業用水水利権の実態分析に着目し、問題点と特徴を分析した。市場調整、参加型管理の水利権調整方法を促進し、私権性を重視し、既存用水者の権益を保護することは今後その必要性が増すであろう。そのための有効な方法を解明するとともに、南部の非渇水地域の農業用水水利権の調整実態を調査し、中国

全土の望ましい水資源の配分とそのための政策制度、水利権概念の構築を図る必要がある。今後の研究課題としたい。

受付日：9月1日

受理日：10月8日

注

- 1) 1998年～2007年に中華人民共和国水利部部長に任用された。
- 2) chinanews ホームページ <http://www.chinanews.com/gn/2012/02-27/3702129.shtml> 2014年5月3日アクセス。
- 3) 農業、農村、農民の問題。
- 4) 硬い地層に小石で覆う砂漠地形。
- 5) 地面に流砂で覆う砂漠地形。
- 6) 中国農村における集団性の社会経済組織。
- 7) 郷・村から支出する農業水利建設、道路建設、植林、農業開発などの公益事業が行われる時に、強制的に農民から資金を徴収せず、事業草案を村民会議で逐一検討し、資金を徴収するかどうかを確定する。

参考文献

日本語

- 大塚健司編『流域ガバナンス—中国・日本の課題と国際協力の展望』アジア経済研究所，2008年。
- 北川秀樹『病める巨龍・中国』文芸社，2000年。
- 北川秀樹「中国環境法30年の成果と課題—環境保護法改正と紛争解決制度を中心に」北川秀樹，石塚迅，三村光弘，廣江倫子編『現代中国法の発展と変容 西村幸次郎先生古稀記念論文集』成文堂，2013年。
- 窪田順平，中村知子「中国の水問題と節水政策の行方—中国北西部・黒河流域を例として」秋道智彌，小松和彦，中村康夫編『人と水Ⅰ水と環境』勉誠出版，2010年。
- 小島敏郎『環境問題の展開』石坂匡身編著『環境政策学—環境問題と政策体系』太洋社，2000年。
- 小林善文『中国の環境政策「南水北調」水危機を克服できるのか』昭和堂，2014年。
- 国連開発計画「人間開発報告書2006—水危機神話を超えて：水資源をめぐる権力闘争と貧困、グローバルな課題」2006年。
- 清水裕之，檜山哲哉，河村則行編『水の環境学—一人との関わりから考える』名古屋大学出版社，2011年。
- 土屋生「水利権に関する法社会学的研究—農業水利権と農村経済構造について」『千葉大学教育学部研究紀要』1955年，4巻。
- 土屋生「灌漑水利権の史的構造」『千葉大学教育学部研究

紀要』1966年7月，15巻。

- 土地改良制度資料編纂委員会『土地改良制度資料集成第3巻』全国土地改良事業団体連合会，1981年。
- 野田浩二『緑の水利権—制度派環境経済学からみた水政策改革』武蔵野大学出版会，2011年。
- 村松弘一「近代陝西省における開発と森林資源」北川秀樹編『中国の環境法政策とガバナンス』見洋書房，2012年。
- 森實『水の法と社会—治水・利水から保水・親水へ』法政大学出版局，1990年。
- 山田七絵「中国農村における持続可能な流域管理：末端水管理体制の改革」大塚健司編『流域ガバナンス：中国・日本の課題と国際協力の展望』アジア経済研究所，2008年。

中国語

- 崔建遠「水権与民法理論及物権法典的制定」『法学研究』2002年，第3期。
- 崔建遠(2002a)「水権転讓的法律分析」『清華大学学报(哲学社会科学版)』2002年，第5期第17巻。
- 崔建遠「水権的法律定位及其理性解析」『鄭州大学学报(哲学社会科学版)』2004年，第37巻第3期。
- 蔡守秋，蔡文灿「水権制度再思考」『北方環境』2004年，第29巻第5期。
- 蔡守秋編『環境政策学』科学出版社，2009年。
- 陳志愷「中国水資源の持続利用」『中国水利』2000年8月。
- 裴麗萍『可交易水権研究』中国社会科学出版社，2008年。
- 賀雪峰，郭亮「農田水利的利益主体及其成本收益分析」『管理世界』2010年，第7期。
- 黃錫生『水権制度研究』科学出版社，2005年。
- 胡曉紅，王輝，範曉宇，劉雪蓮『我国跨区域水環境保護法律制度研究』法律出版社，2012年。
- 水利部黄河水利委員会編『黄河水権転換—制度構建及実践』黄河水利出版社，2008年。
- 羅興佐「論新中国農田水利政策的變遷」『探索与争鳴』2011年8月。
- 李新，常福宣，陳進「水権与初始水権分配研究綜述」『長江科学院院報』2011年2月，第28巻第2期。
- 秦泗陽，常雲昆「中国古代黄河流域水権制度變遷(上)」『水利經濟』2005年9月，第23巻第5期。
- 秦泗陽，常雲昆「中国古代黄河流域水権制度變遷(下)」『水利經濟』2005年11月，第23巻第6期。
- 潘大軍，孫雪濤『水量分配和調度：中国的实践和澳大利亞的經驗』中国水利水電出版社，2010年。
- 許長新『区域水権』中国水利水電出版社，2011年。
- 王国新編『水資源管理法律法規和規範性文件匯編』中国水利水電出版社，2012年。
- 汪恕誠「人与自然和諧相处—中国水資源問題及对策」『北京師範大学学报自然科学版』2009年10月，第45巻第5/6期。
- 王亞華『水権解釈』上海三聯書店、上海人民出版社，

2005 年。

王亞華, 胡鞍鋼「中国水利之路:回顧与展望 1949-2050」『清
華大学学報 (哲学社会科学版)』2011 年, 第 5 期。

姚傑宝, 董增川, 田凱『流域水権制度研究』黄河水利出
版社, 2008。

中国国家統計局編『中国統計年鑑 2013』中国統計出版社,

2013 年。

張岳「新中国水利 50 年」『水利經濟』2000 年, 第 3 期。

受付日: 9 月 1 日

採択日: 9 月 12 日