

中国農業の家族経営と土地問題

座 間 紘 一

《目 次》

はじめに

- [I] 初期の「聯産承包制」の性格と土地
- [II] 「聯産承包制」の土地管理
- [III] 耕作請負から土地利用権設定へ
 - 1 土地分配形態
 - 2 経営の零細化と耕地の分散化
 - 3 問題と対応
 - 4 土地有償利用の承認
 - 5 土地利用権の商品化と土地価格の承認
 - 6 土地利用権譲渡の公式承認
- [IV] 土地の改廃，農外転用・利用と対応
 - 1 背景
 - 2 耕地面積の減少状況
 - 3 政策的対応
 - 4 耕地占用税の導入

まとめにかえて

はじめに

中国では1970年代末から農村経済体制改革が始まり、集団経営から家族経営への転換が、基本的には集団的土地所有の下での「聯産承包制」(生産量とリンクした請負制)の一種である「包乾到戸」(家族単位の経営請け負い制)という形態で行われ、人民公社は解体した。また流通統制が緩和され、農産物の商品化政策への転換が計られた。この間農業生産力は急速に上昇し、1984年には史上初めて食糧生産高4億トンを越え、衣食の基本的充足を達成した。農業生産の急上昇は、政府の農業重視政策、とりわけ、農産物価格買付け引き上げと家族単位の経営請負制の普及に負っている。しかし、1985年からは食糧生産は停滞に転じ、1988年度においても1984年の最高水準を回復していない。

この間、国民経済的には経済の急速な発展、膨張により、生産資材、エネルギー、交通運輸のネックが拡大し、又雇用や賃金の増大によって、消費の増大、消費構造の上昇がもたらされ、農産物需要は急速に増大し、需要不均衡が出現するに至っている。他方、農村への商品経済の浸透が急速に進み、農村経済の現物経済から商品経済への移行過程が進行しつつあり、商品貨幣関係の浸透と市場関係の未整備、市場価格と公定価格の乖離等、農村経済は現物経済、市場経済、公定経済の三層の織りなす諸矛盾の渦中に置かれている¹⁾。

1985年以後の食糧生産の停滞の原因を巡っては、この間活発な討論が繰り広げられている。そこでは家族経営の限界が言われ、適性規模経営なども提唱されている。家族経営のあり方について言えば、「聯産承包制」は整備過程にあるが、その内容の重要な部面が土地関係である。従って土地関係の面でもこの間さまざまな政策的措置がとられつつある。

本稿の課題は「聯産承包制」の下での家族経営と土地の関わりを検討する

1) 拙稿「中国の農村改革の現段階」(『季刊中国』第15号, 1988.12) 参照

ことである。家族経営において集団からの土地分配はどの様に行われ、土地がどの様に利用され、どの様な規制条件を受けているのか。この問題を「聯産承包制」の整備過程に即して検討する。

〔I〕 初期の「聯産承包制」の性格と土地

そもそも今日の生産責任制の普及過程は、50年代の協同組合化の時期の高級農業生産協同組合の管理、60年代の経済調整期の「三自一放」政策で一定の前史的経験があったとはいえ、直接的には「文革」破綻以後当初はヤミとして自然発生的に発生し、様々な形の「聯産承包制」をとり、ついには「包乾到戸」に収斂していき、これを国家が順次後追的に承認していったという経過をとっている。農民自身はこれが社会主義的改革であると意識しておこなったわけではなく、位置づけそのものは国家の側からのものである。従って、現実には様々な内容のものが発生しており、現実とその理論的整理とでは多くの乖離が見られる。しかし政策的対応には理論的根拠がなければならぬ。

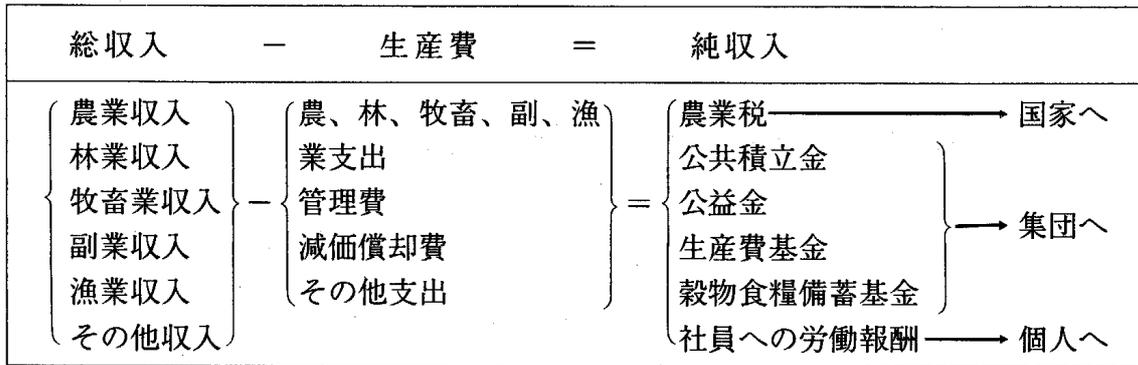
その理論付けは当初は集団経営の枠の中で、農業の特殊性に合致した分散的作業形態とそれに対応した新たな「労働に応じた分配」の一形態であり、ノルマを介在させず、生産量と直接結び付けた分配形態であるとされていた。従って、家族単位の労働は集団からの作業請負の一形態であった²⁾。

この点を人民公社の集団経営の末期の経営形態と対比させてやや詳しく論じよう。

2) この間の状況については拙稿「中国農業における『生産責任制』について」(『東亜経済研究』第48巻第1・2号, 1981. 4), 同「中国農業における『包干到戸』(経営請負制)について」(『東亜経済研究』第48巻第3・4号, 1982. 11), 同「中国における農業政策の転換と生産責任制」(葉山, 阿部, 中安編『伝統的経済社会の歴史的展開』(下巻)時潮社, 1983. 3), 同「中国農村における生産責任制の展開と『政社分設』について」(『近きに在りて』第8号, 1985. 11)等を参照。

先ず一般的に人民公社時期の基本採算単位である生産隊の収益分配の流れは次の図のようである。

第1図 生産隊における収益分配の流れ



(出所) 日中経済専門家共同編集『現代中国経済事典』東洋経済新報社、169ページ。

純収入から国家への農業税と集団への留保分を除いたものが社員個人に彼が提供した労働点数に応じて分配される。

純収入には現金と現物形態があるが、食糧、綿花、油料などについては現物分配形態がとられる。その方式は食糧についてみると次のようである。

$$\text{総生産量} = \text{国家への供出量} + \text{集団留保量} + \text{社員への分配量}$$

$$\text{ここで 国家への供出量} = \text{義務供出量} + \text{超過供出量} \rightarrow \text{現金会計へ}$$

$$\text{集団留保量} = \text{種子} + \text{飼料} + \text{備蓄}$$

$$\text{社員への分配量} = \text{基本口糧} + \text{労働点数に応じた分配量}$$

基本口糧とは家族人口1人当りの基準自家消費食糧であり、国家への供出と集団への留保を優先的に除いた分配量のうちでは優先的に控除される³⁾。

「包乾到戸」の場合は次のようである。

農、林、牧、副、漁などの経営諸部門は適性、資質なども考慮して各個人に適切に請け負わせる努力がなされるが、各々につき国家への税金納入と集団留保分が決められ、それを控除したものが請負人の取り分となる。

しかし一般の農村では社会的分業はそれほど発展してはならず、就労、及

3) 拙稿「中国農村人民公社の労働管理制度」(『東亜経済研究』第47巻第1・2号, 1980. 3)。

び収入の圧倒的部分は農業、とりわけ食糧生産部門である。

食糧の場合、基本的に地域自給政策がとられ、国家への供出を第一義とした上で集団内部では各単位で自家食糧に基本的補償が優先される。「包乾到戸」では耕地は一般に「口糧田」、「飼料田」、「責任田」、「機動田」等に分類され、各農家に分配されるが、ここには上の現物分配の方式が反映されている。即ち、従来は生産物が分配されたが、「包乾到戸」では分配されるのは、生産を規定する基本的生産手段としての土地に代った。ここでは基本口糧に代って生存の基礎である「口糧田」は家族人口に応じて分配される。残余が労働点数に応じた分配糧に代って労働力に応じた「責任田」と人口の変動に対応するための予備耕地として、当面労働力に余裕のある農家に耕作させておく「機動田」とされた。

従って、「包乾到戸」での家族請負は、一般の請負と同じく、集団がその土地を農民に貸し付けることなく、農民にその耕作を委託し、農民の提供した労力、諸資材に対して報酬または補償を支払うことであり、あくまで耕作の委託であり、農地に関しては何等の権限関係も発生していなかった。従って、土地は無償で分配され、土地投資は予定されていないし、請負期間も短期で、割り替えないしその更新によって豊度の差異の個人への影響を少なくしようと考えられていたと言える。

この様に「包乾到戸」は土地問題についての理論的準備を欠くものであった。

生産費にかかわる部分では集団経営時期には不変資本に当たる部分は集団所有で、集団が支給することになっていた。「包乾到戸」普及過程では、水利施設、大型農業機械等は集団が統一的に管理するが、種子、肥料、農薬などは個人が手当するようになり、役畜やトラクターなどの個人所有も次第に認められるようになった。もちろんこうしたことは各地同様ではない。不変資本相当部分を集団が負担し、農家は労働のみ提供するのであれば、「労働に応じた分配」の新たな形態として理解することも可能であるが、実際には固定・流動資本の多くの部分を農家自身が負担するようになっていったので、

「投下資本」の評価が問題にならざるを得なくなった。ここでは基幹的な生産資料を集団が管理し、「統一」的に利用する「統」と、日常的肥培管理などの農家の「分散」的経営の「分」の相互関係が「二層の経営，統分結合」としてこの生産関係の新たな特質を形成することになる。そこから土地改良投資とその成果の帰属なども問題になる⁴⁾。

〔Ⅱ〕 「聯産承包制」の土地管理⁵⁾

「聯産承包制」では土地請負はどの様に行われるだろうか。その段取りにしたがって整理する。

第一に土地の生産量が確定される。

一般に請負前3年の平均生産量を請負基数とする。集団は実地調査，大衆討議を経て，土地片毎に等級区分し，等級毎に生産量を確定し，生産量を各片に下し，しかる後，農家が請け負う全ての耕地片を総生産量或は総生産額に換算し，請負の生産量基数とする。請負生産量基数は請負土地面積の分配，国家の統一買付け（1985年以後は食糧定量買付け契約）の計算，集団留保の根拠となる。又土地経営の良否の基準にもなる。この工作は土地片を農家に配分する前に行われる。

第二は各農家の請負耕地片の確定である。

請負耕地片の配分がどの様な原理に基づいて行われるかが経営のあり方に決定的意味を持つ。先に述べたように当初は自給的農業下での農民の生存を第一義とした平均主義，平等主義的分配が行われ，それによって零細な土地経営と分散的耕地保有がもたらされた。この点は生産力の発展，効率的経営

4) 拙稿「最近の中国農業共同化理論についての一考察——林子力氏の所説によせて——」（『東亜経済研究』第49巻第1・2号，1984.1）。

5) 何茂文『農村土地管理与経営』（中国展望出版社，1988）35—41ページを参照し，若干の経過を付け加えた。

とは必ずしも整合的ではない。多角経営の発展、就業の場の拡大の中で、耕地の統合、適性規模経営への集中なども提起されて来るが、この点は後に検討する。

分配では一般には耕地を「人口田」、「飼料田」、「責任田」、「機動田」の4種に分ける。「人口田」は人口あるいは口糧基数にしたがって計算し、「飼料田」は家畜生産任務に応じて分け、「責任田」は労力の多少に応じてわけ。短期の人口あるいは労力に変化に対応するために、ところによっては5—10%の「機動田」を残し集団が管理し、耕種のベテランに臨時的に請け負わせる。ここでは「口糧田」の分配が優先されるので、一般に「責任田」は労働力を稼働させるのに十分ではない。したがって、就業の場の確保が問題になる。

第三は国家の統一買付けあるいは食糧の定量買付け任務と土地負担の確定である。

食糧の調達量は耕地面積あるいは請負総生産量に応じて計算され、食糧買付け基数は、一般に総生産量を基数とし、それから人口糧、飼料糧と種子糧を除いて、その一定割合を各農家に均等に分担させる。請負耕地は上述の負担以外に、又一定量の集団留保も負担しなければならない。国家買付け、集団留保分は一旦決められると義務的固定量となる。農業税、集団留保分の源泉は、収入源が多様であるか、少数であるかによって異なる。即ち、耕種に限られれば土地への負担は多くなり、収入源が多様であれば人口、土地、労働力の三者に分担させることもできる。

第四は請負期限の確定である。

一般に請け負い期間が長期であるほど耕作が安定し、農民の土地投資を引き出し易い。しかし耕作の安定と土地流動とは対極である。当初は3年と短期であったが、後に耕地、水面の請負期間は15年以上に延長され、荒れ地や荒れ山の造林の請負は50年以上で、相続も許されるようになり、更に利用権の譲渡も認められるようになった。この経過も後に検討する。

第五は請負双方の権利と義務の確定である。

「聯産承包制」の整備過程で、基本的には請負農家の権利の保護と、農地の農外利用・転用の規制強化と農地の保全、土地投資の奨励の方向で請負農家の権限が強化され、条件が整備されて行った。

1988年時点では、土地所有者としての集団は次の権利を持つ。1. 土地の利用状況を監督検査し、大安定の原則の下で、人口、労働力、経営状況の変化にしたがって適当な小調整を行う。2. 個別農家では行えない比較的大きな農地基本建設を統一按配する。3. 請負農家に国家の分配する各任務と集団留保を完成することを要求する。

義務としては、1. 農家を助けて生産飼料を供給する。2. 農家を助けて先進技術を学ばせる。3. 農家を助けて製品を販売させ、生産前（川上）、生産中、生産後（川下）のサービスを行う。

次に、請負農家が請負土地に行使できる権利は、1. 経営が比較的良好という条件の下で長期の請負利用権を持つ。2. 国家の指導性計画（行政指令的でなく、経済誘導又は教育指導的）の指導の下で、作物按配の自主権を持つ。3. 契約の規定する任務の完成の条件の下で生産物処理権を持つ。4. 土地投資を行って以後、地力が増加した成果の受取権を持つ。5. 土地利用権を譲渡できる。

請負農家の義務としては、1. 土地公有制の性質を維持し、請負土地を売り出したり、請け負った土地の上に家を建てたり、墓を作ったり、土地を採ったりしてはならない。2. 契約に規程された期間内に各項目の農産物、集団留保などの任務を完成する。3. 経営がうまくなく地力を低下させた場合は、賠償する。4. 合理的な小調整を受ける。

以上が1988年時点での家族請負制での土地契約の概要である。

〔Ⅲ〕 耕作請負から土地利用権設定へ

I, II章で「聯産承包制」導入当初と一応の到達点である1988年時点での

土地管理形態について整理した。前者から後者への整備過程では家族経営と土地問題を巡って様々な問題が顕在化し、整備とはそれへの対応であった。問題と対応を検討することによって家族経営における土地問題の性格に迫りたい。

1. 土地分配形態

まず、実際にどのような土地分配が行われ、如何なる問題が出現していたかを検討する。

先ず分配基準であるが、一般には次の形態がとられている。1. 家族人口数に応じた分配, 2. 家族人口数に応じた分配と家族労働力数に応じた分配を組み合わせる, 3. 家族人口数に応じた分配と耕種業農家への分配を組み合わせる。

その原則は、中国農村の自給的性格を反映して、まず均等原則 = 生存保障、ついで就業の場の提供である。従って、社会的分業が発展した地域で農民の就業 = 所得確保の場が開けている地域では耕種業重点農家への傾斜配分が行われている。

ここで実際にどんな形態の土地の請負方法が採用されているかを見ると、1984年冬から85年春にかけて行われた農業地区でのサンプル調査では次のようである。

第1表 土地分配形態別旧生産隊数比率

人口に応じた請負	70.1%
労働力数に応じた請負	7.7
人口と労働力数の一定割合に応じた分配	21.3
能力（技術水準と経営能力）に応じた分配	0.4

(注) この調査はチベットを除く28省、自治区、直轄市の中共党委員会が272カ村、37422戸に対して行った調査である。この表は農業地区の郷の10451の旧の生産隊の分類である。

(出所) 「全国農村社会経済典型調査状況総合報告(節録)」 『農業経済問題』1986.6

同じく、1988年1月に実施されたアンケート調査では以下のものである。

第2表 293農村固定観察点(村)10447戸中の請負形態別農家数比率

人口に応じた請負	71.6%
労働力に応じた請負	5.2
「両田制」	21.5
入札方式	1.7

(注) この調査は第1表の調査と同じ規模で行われている。
(出所)「農村改革と農民」『農業経済問題』1988.8

両者の調査対象は生産隊(前者)と農家(後者)で異なるが、いずれも70%以上が「包乾到戸」である。労働力数に応じた分配、あるいはそれに能力に応じた請負と入札方式の両方を加えた割合は7~8%ときわめて低い。又構成比は1984~85年と1988年の二つの時点ではほとんど変化がない。

中国全体では圧倒的多数の地域が農民の再生産=生活の保障を第一義においた請負い耕地の分配形態を採用している。農村は依然として自給的で、就業の場が限られていることを意味する。

2. 経営の零細化と耕地の分散化

このことは次の問題点を発生させる。即ち、第一に土地の平均分配と土地経営の細分化、零細化をもたらす。第二に請け負い耕地面積と農家労働力数の不整合をもたらす。

まず経営面積の零細性について状況を見よう。

先の1988年1月の調査では、請負地を持った農家に対する調査によると、平均1戸当り9.2畝(61.3アール)で、9区画に分けられ、「62.7%の農家は土地片の区画が零細すぎて耕作に不便がある」と考えている。耕地片が過度に零細なのに対応して、「68%の農家が調整が必要と考えている。調整方式では、78%の農家が集団の統一調整、22%が農家間での自主的協議による調整がよいと考えている⁶⁾。」と述べている。

さらにいくつか例をあげよう。

第3表 農村固定観察点のサンプル調査

その1 1984年と1986年のとの対比

	1984	1986	86/84
1戸当り平均耕地面積	8.9ム-(59アール)	9.2ム-(61アール)	+3.37%
筆数	10	9	-12.4%
1筆面積	0.89ム-(5.9アール)	1.02ム-(6.8アール)	

その2 1986年の1戸当り平均耕地面積

規模別区分	戸数割合	平均耕地面積
5ム-(33.3アール)未満	38.6%	2.76ム-(18.4アール)
5-10(66.7)	32	7.02 (46.8)
10-15(1ヘクタール)	13.1	11.99 (79.9)

(注) このサンプル調査は第1表での調査地点をやや拡大して293村(1984年の時に実施された村は168村)に対し、固定して、系統的に行われた。

(出所)「農村固定観察点1986年度調査彙総報告(三)」(『農民日報』1988.1.13)。

耕地片の分散性については、1戸当り9—10筆で、1筆あたり6—7アールときわめて小規模で、分散的である。

もともと中国農業の土地経営規模は零細であり、解放前でも多くの農民は農耕だけでは労働力を完全に稼働させることはできず、農業及び農村雑業(商業、手工業、運輸、農産物加工など)に従事して生計をたてていた。土地の平均分配は一層の経営面積の零細化をもたらし、それによって農村過剰人口を析出し、就業問題を一層大きくした。逆に経営の零細化、土地の細分化は経営の合理化にとってマイナスであった。即ち、集団耕作は規模経営とそれに対応する生産資料の導入を可能とし、水利施設や大型農業機械などが機能し得たが、「包乾到戸」の家族経営はそれらの有効な利用にとって不利であった。

6) 中央農村政策研究室農村調査弁公室「農村改革与農民」(『農業経済問題』1988.8)。

3. 問題と対応

先に述べたように耕作の安定のために請負期間は一般農地では15年以上に延長された。ここでの問題点は、1. 平等原則と安定原則の相互関係である。平等原則とは生存の基礎としての土地分配をできるだけ人口数に応じて平等に行うことである。とすると、出生、死亡、入籍、転出などの戸籍変動により、分配された土地を調整しなければならない⁷⁾。これは安定原則とは矛盾する。逆に土地を家族に長期に固定させようとする、人口変動による調節はしないほうがよい。家族人口の変動による調整は3—5年毎になされているようであるが、しかしところによっては家族経営の安定のため、土地そのものは使用権を移動せずに、家族内で「口糧田」から「責任田」への転換、又その逆を通じて、一旦分配した土地はその家族に長期間固定する方向がとられているようである。その理由は「責任田」は国家への食糧契約買付けによる食糧販売を担当する耕地であることによる。家族人口の変動による自家消費部分の調整を「口糧田」と「責任田」の変更によって行い、家族間の土地移動が発生しないようにすることができる。2. 安定原則と土地の効率的利用の問題である。土地利用の安定性とは、土地を家庭に固定させることであるが、このことと土地が生産的に有効に利用されることは同一ではない。生産力的にみると耕地を労働力に応じて配分した方が合理的である。そして生産力の発展にしたがって土地を集中するメカニズムがあったほうがよい。実際には当初から土地面積と家族労働力の不均衡の問題が発生していた。それを調整するのが「転包」即ち又請け負いであった。「転包」とは労働力がない、あるいはあっても農外就労で農業労働力がない農家が第三者に請負農地を請け負わせる形態である。

結局請負制とは一旦土地をある農家に請け負わせればそれで済むというこ

7) 土地分配と戸籍との関係については拙稿「中国における農村過剰人口の流失と戸籍管理」(『山口経済学雑誌』第37巻5・6号, 1988. 9)を参照。

とではなく、生産の効率性、安定的経営、平等性、農外の就業の場の展開具合いを考え合わせながら、調整（土地移動）を行って行かなければならないのである。とすればその調整のメカニズムはいかにあるべきかが問題になる。

以上の問題点への政策的対応過程を整理してみよう。

当初、生産責任制での請負は明らかに耕作の請負であった。その内容は契約に規定された用途にしたがっての耕作権であった。耕作権は短期の無償利用であり、農民自身の土地改良投資を予定してはいなかった。

例えば、1982年2月13日公布の国務院「村と町の建築用地管理条例」では、「農村人民公社、生産大隊、生産隊の土地はそれぞれ公社、大隊、生産隊のものであり、社員は宅地基地、自留地、自留山、飼料地と請け負った土地に対して、ただ規定された用途にしたがっての使用権を持つだけで、所有権はない。」⁸⁾と規定している。

ところが「聯産承包制」への移行がほぼ完了し、制度の整備段階にはいると、請負耕作の内容について整備の方向が出される。即ち、

1984年1月1日発布の中共中央「1984年の農業工作に関する通達」によると、以下のようなものである。

1. 土地請負期間が延長される。これまで3—5年とされていたものが、一般に15年以上とされ、生産周期が長く開発的性格のもの、例えば果樹、樹林、荒れ山、荒れ地等は更に長くされる。
2. 農民の投資の増加、地力増進、集約経営が奨励される。
3. 請負期間を延長する前に、大衆が土地の調整を求めた場合は、「大安定、小調整」の原則に基づき、十分な協議の下、集団で統一的に調整してよいとされる。
4. 土地を次第に耕作に長じた農家に集中するよう奨励する。
5. 公社員が請負期間中に、耕作能力を失うか、転業するために土地の耕作を止めるか、少なくした場合は、土地を集団に返して統一的配分に委ねてよい。又集団の同意を経て、公社員自ら相手を捜し、相談

8) 「村鎮建房用地管理条例」(『1977—1988重要經濟法規資料選編』中国統計出版社、1987)。

の上又請けさせてもよい。但し、集団との請負内容を勝手に変更してはならない。又請けの条件は当該地の条件に基づいて双方で決めてよい。食糧の統一買付け、統一販売制度を採っている現在の条件の下では、又請人が元請け人に対し一定量の飯米を公定価格で提供することを認めてよい。6. 土地投資に対しては合理的な補償をすべきである。公社員の民主的協議を経て具体的方法を定めてよい。例えば土地について等級を決めるか等級毎に評価して、土地使用権移転の時に投資補償を行う場合の参考とする。略奪経営により地力を低下させた場合にも、合理的な賠償方法を定めるべきである。荒蕪地、耕作放棄地は、集団が直ちに回収すべきである。7. 自留地、請負地はいずれも売買、貸付、宅地やその他非農業用地への転用を行ってはならない⁹⁾。

まず、短期の請負による土地肥沃度の向上を考えない地力略奪的生産が問題については、請負期間を15年以上へ延長し、請負を安定させ、農民の土地投資を奨励し、土地投資に対する正当な補償をすることが提起される。次に、経営の零細性、耕地の分散性の是正については、耕地の集中を誘導し、適性規模経営を作り出すために、集団への土地返還、又請負を承認し、後者の場合の条件として集団との請負契約の継承、又請人から元請け人への公定価格での口糧供給を唱っている。集団への耕地の返還、あるいは集団の承認を経ての又請負という一定の限定はあるが、集団との請負契約を継承する形での耕作権の流動が容認された。この場合、元請け人の権限は公定価格での口糧の購入権であり、これは都市人口に与えられた権限と同じであり、土地を分配されないものの口糧補償と言うべきものである。一般の農民には口糧の公定価格での配給はなく、彼らは食糧を市場価格で購入しなければならない。この時期、農村の非農業発展の面からも又請負が奨励されたが、その条件は土地を又請負に出したものは、本人が希望すれば土地の請負を復活できるというものであった。また実際に1984年から85年にかけて多くの地域で土地の耕種業のベテランへの集中が計られた。しかしこの農民の土地からの切り離

9) 「中共中央關於1984年農村工作的通知」(『農村実用法規手冊』法律出版社, 1987)。

しの強行はうまく行かず、再び各農家の請負に戻されている。

ここでは一方では土地請負権は口糧の公定価格での補償であり、その意味では土地の無償使用の建前は変わっていないが、他方で、請負期間中の土地改良投資を補償することによって、有償請負の第一歩が踏み出されている。集団が返却された土地を第三者に請負に出す場合、あるいは集団自身の土地改良投資によって土地の肥沃度が増大した場合、価値増殖部分を集団留保分に上乘せして請負に出すのか、更には一般に土地等級を再確定し、差額土地収益を考慮して請負に出すのかが問題になってくる。また農業税や集団留保負担にどの様に反映させるか、その場合理論付けはいかにあるべきかが問題になるが、ともかくこれによって土地有償化への道が開かれ、均等分配原則が希薄化されたことになる。

まとめると、請負権の譲渡にかかわっては又請け負いという道が開かれ、請負期間中の土地土地豊度の変更は金銭関係によって処理されるようになった。

ところで、請負経営は「契約に規定された用途にしたがって」¹⁰⁾とされるが、耕地が「口糧田」、「責任田」等に区分され、「責任田」には国家の食糧定量契約買付け任務が課せられる。とすれば、土地利用の具体的形態が制限されることになる。

請負経営権は請負期間中の土地管理権であって、土地利用権の設定ではないという考え方は、この時期の一般的考え方であった。例えば、ある農民への解説では次のように述べている。

「請負農家は請負期間には只管理使用权があるだけで所有権はない。それ故、ある請負戸がすでに農業戸籍から非農業戸籍に移り、職を替わった場合、請負地を合作経済組織に返し、合作経済は別に請負を組織し、転包手続きをとる。農業戸籍から非農業戸籍に移った家庭は、請負期間に行った土地投資（整地、有機肥料の大量施肥、水路建設、開墾など）により生産条件が改善

10) 例えば、前掲「村鎮建房用地管理条例」。

されたもの、及び請負期間に植えた樹木あるいは請負土地の旧の集団の樹木の価値増殖部分に対しては、合作経済組織が価格換算して補償する。当然略奪経営によって、生産条件が改善されないだけでなく、資源を破壊し、集団の樹木を切った請負農家は、価格換算し、資産減少分を集団に弁償する¹¹⁾」。

ここでは請負農家は土地管理権しか持たず、当該集団の農業戸籍を持つことによって所属する集団から無償で土地を配分され、非農業戸籍に移ることあるいは当該集団から戸籍を他に移すことによって土地を集団に返さなければならない。この考え方は当初からのものであった。

農業戸籍から非農業戸籍への変更がきわめて限られていることを考えるとこのケースはそれほど多くはない。多いのは農業戸籍のまま非農業に従事し、兼業形態をとる場合である。1987年の中共中央5号文件では「長期間別の職業に従事し、自分で土地を耕作しないものは、規定されたものを除いて、原則的には請け負った耕地を集団に返還するか、集団の同意を経て他人に又請け負いさせなければならない¹²⁾」とされた。これによって戸籍に関係なく、耕地は実際の耕作者に請け負わされることになる。

4 土地有償利用の承認

1987年には土地の無償請負から有償請負への転換が計られる。

4月に趙紫陽は土地利用権の有償譲渡構想を提起した。更に10月の中共第13回大会では建物土地資産市場設置が提起された。以後、深圳、済南、広州、上海で相次いで土地有償譲渡の方法が公布された。最初の土地利用権の公開のセリ市場が12月に深圳で開かれ、土地利用権は商品として市場に入り始めた¹³⁾。

この年、私営企業の地位が中共5号文件で正式に確認され、私営経済は、

11) 「農転非戸承包地的处理問題」(『農村工作通讯』1986. 6)。

12) 李文学「土地転讓問題刍議」(『農村未来』1988. 6, 複印報刊資料『農業経済』1988. 10より)。

13) 凌志軍「在改革深化的時……記憲法的修改」(『農村工作通讯』1988. 6)。

国営経済、集団経済と併称されるセクターになった。土地有償利用は私営企業の土地投資ともかかわっている。

農地の有償利用については公式の決定はない。しかしこれ以後この問題について要人の発言や様々な経験が報道されるようになる。

耕地有償利用は元請け人から又請人への請負権の移転の基準のあり方として出発する。考え方は土地を又請けに出す場合に孫請人は元請け人に対し、彼の土地投資を補償するというものである。

例えば、農牧漁業部長何康は「合理的土地政策を制定する。土地利用権の有償譲渡を許す。(豊度の差異が—引用者)土地の価格差に現れるようにし、農民の土地投資の積極性を促す¹⁴⁾」と述べている。

その考え方については次のようである。

「土地承包制を整備し、土地利用権の有償譲渡を行う。土地有償利用をするのは、土地を分級し、請負費を取り、これをその他の留保や割当と分離し、その金を専門的に利用し、主として土地建設と請負人の返還時の投資保障に使い、農民の土地投資を奨励するためである¹⁵⁾」。

ここでは更に進んで、元請けから孫請けへの譲渡ではなく、所有主体から請負人一般への譲渡が述べられている。土地を等級に分け、各々に請け負い価格を決め、請負費用をとるならば、平均分配の必要はなくなる。

ある地域の実例によると次のようである。

14) 何康「我国農業発展的戰略目標」(『瞭望』1987.33)。又例えば「特集 中国農村における第二段階の改革」(『北京週報』1987.6.9)では「農民の土地に対する請負期限の50年への延長と請負権の相続を認め」、「請負契約を他人に移す場合は新たな請負人は元の請負人の払った投資に補償金を支払う」と述べている。さらに「土地譲渡問題について」(同誌,1987.11.24)では「請け負った土地を他人に譲渡するのを許す政策の制定を考慮中」、「所有権と経営権の分離。経営権は譲渡できる。無料でも有料でもよい。自己の投資で土地条件を変えたときは資金補償を要求できる。譲渡の場合は双方の協議によって決定するが、結果を村民委員会に登録する」としている。ここでは譲渡においては土地所有主体の意図は介在せず、結果に登録すればよい、即ち、耕地利用権市場が想定されている。

15) 本刊特約評論員「理—理深化農村改革的思路」(『農村工作通訊』1988.10)。

ここでは請負地に対する経営権の法にしたがって譲渡、抵当、等一部の処分権を認められ、人口の増減による「機動地」の調整期限を2年から5年に延長されている。

土地管理方法は次のようである。

1. 集団留保は耕地面積に応じた平均負担から作物毎の経済収益の違いにしたがっての留保に改める。留保の割合は一般に当年の耕地総収益の3—5%にする。

2. 単一の留保を各業種毎の留保に改める。村営集団企業は入札請負にし、契約規定にしたがって請負費を取る。个体戸と私営企業に対しては経営総収入にしたがって1%の管理費と集団施設占有の消却費を取る¹⁶⁾。

要するに収益に応じた留保である。

5. 土地利用権の商品化と土地価格の承認

事態がここまで来ると、土地利用権の商品化と土地価格の設定の問題が顕在化する。

例えば『農村工作通迅』の評論員論文は

「土地には価格があり、価格にしたがって（土地を）流動させ、有償譲渡を実行する。現在土地は集団のもので、投資が少なく、留保項目も不合理である。留保は所有者の利益を適切に表現し、集団は留保を手に入れたからには土地生産に対するサービスを行わなければならない。この他、土地投資、労働投入を通じて、地形、地力が改められ、差額収入がもたらされるが、これは使用者の収入にし、この部分が有償譲渡される¹⁷⁾」という。ここでは有償譲渡制度により、集団の土地投資資金を捻出する考え方が出されている。

土地価格の客観性については「7期全人代の憲法で、土地に対し有償利用を実行を提起したが、これはきわめて時宜に適し、完全に正しい。」とした

16) 「要把能人凝聚其中—礼泉県完善村級合作組織」(同上, 1988. 9)。

17) 本刊特約評論員「創造制度条件讓農民自由選択」(同上, 1988. 7)。

上で、「長期の集団の統一経営と現物経済の条件のもとで、土地価格は埋もれていた。社会主義商品経済の発展にしたがって、土地価格問題が再び提起されるようになった。土地価格はどの様に現れるか。土地生産性を反映する。合作化以来農地水利建設に投資し、この蓄積は土地価格の要素に転化した。然るに、生産物経済の条件下では、人々の価値観念が弱く、特に商品生産を『資本主義』と見なした時代には、価格問題は禁区であった。」と土地の商品的性格を正当化する。更に土地価格が正当に評価されないことが土地投資を遅らせている原因であるとする。即ち、「改革以後農業生産で現れた問題のうち、老朽化水利施設の放置、農地建設や農業投資減少等の問題の発生は価値法則にしたがってことを行わなかったことと直接関係している。消費を保障するという原則を尊重せず、農産物価格を過度に低い評価による直接費用で計算するだけで、土地価格補償は製品のコストにはくみこまれない。これは不等価交換を形成する。その結果、水利建設と土地投資の消却部分は価値の補填を受けない。集団が多年にわたって蓄積した富を数千万の農家に価値移転したが、権限がはっきりしない。集団あるいは合作経済組織は正当な権利を持ってこれらの財産を回収し、再投入し、建設し、使用することが出来ない」としている¹⁸⁾。

土地投資が農産物価格に反映せず、それが一方では低農産物価格を規定し、他方では土地投資を遅滞させるというのである。

土地価格と「聯産承包制」の関係については、請負制が貸付制、あるいは抵当制に改変されたところが現れた。貸付制については、「多くの地方では留保が集まらないので、以前の請負制を貸し付け制に改めた。貸付金額は低く決め、過去の集団留保部分を引き継ぐだけである。」抵当請負については「集団の土地を請け負うにはまず抵当金を納め、もし各指標を完成できないときには、抵当金は集団の物になる。」さらに期限付きで土地使用権を競売する事態もでてきている。それに対しては不安もあるようで、「聯産承包制の初

18) 馬炳全 孫一丹「従土地有償使用看土地価格」(同上, 1988. 5)。

期には土地は福利として無償で分配され請け負わされていた。現在有償にすると動揺を生む。どう対処するか。土地価格問題を合理的に解決する。農産物価格問題と一体にして漸次的に解決する。地区の条件によって様々な方法で解決する。生活水準の低いところでは留保を地代とし、土地無償請負制を貸付制に改める。生産条件がよく、経済水準が高いところでは地価あるいは地代がやや高くてもよい。土地価格と地代の確定には大衆の収入分配と結び付けて、工、商、農の収入を均衡させる。地価と地代の確定には土地制度の強化と整備を一体として行う。土地使用権の期限付き譲渡と地代の受取は集団が掌握し、土地建設に再投入する。」としている¹⁹⁾。

以上のように耕地の有償使用は耕地の商品化＝土地価格と土地市場に道を開いた。

6. 土地利用権譲渡の公式承認

この公式的承認が1988年の憲法改正である。ここで初めて土地利用権という言葉が提起され、その譲渡が認められた。

即ち、第二条で、憲法第10条第4項で旧の「如何なる組織あるいは個人であれ、土地を略奪し、売買し、またその他の形式でこれを不法に譲渡してはならない。」が「土地の使用権（利用権）は法律の規定にしたがって、譲渡することが出来る。」に修正された²⁰⁾。

それをうけて「中華人民共和国土地管理法」もまた修正された²¹⁾。

ここでは土地利用権の譲渡を認めた場合具体的に生ずる諸問題については

19) 同上。

20) 「中華人民共和国憲法修正案」（1988年4月12日第7期全国人民代表大会第一回会議通過）（『人民日報』1988. 4. 13）。

21) 「中華人民共和国土地管理法」（1986年6月25日第6期全国人民代表大会常務委員会第16回会議通過を1988年12月29日第7期全国人民代表大会常務委員会の「中華人民共和国土地管理法の修正について」にもとづいて修正）。その内容は「国有土地と集体所有の土地の利用権は法律に従って譲渡することが出来る。土地利用権譲渡の具体的方法は、国務院が別に規定する」である。（『人民日報』1989. 1. 19）。

触れられていない。それらは、1. 所有主体の意図とはまったく無関係に請負主体が利用権を譲渡できるのか。2. 被譲渡人は当該集団の内部の人に限られるのか。3. 請負主体の人口変動に伴う「小調整」はどの様に処理されるのか。4. 利用権譲渡価格はどの様に設定されるのか。5. 又請負の経営権を設定し、強権的土地取り上げから保護しているが、所有主体から元請負が契約した条件はどの様に引き継がれるのか。請負期間は残余期間か。6. 土地利用権が又請負から孫請負へと流通することは認められるのか。7. 所有権移転については触れていない。などである。これらはいずれ整備されるであろう。

ここで重要なことは生産量と結びつけた請負契約の内容が基本法令において土地利用権に代わっていることである。論理としては差額地代の設定とその授受関係に代わった。これまで土地関係だけでなく、水利灌漑、機械作業など集団の統一的作業と個人の分散作業の「統」と「分」の結合関係が曖昧であったが、これによって個々の作業がそれぞれ経済関係として確定されるルールを敷かれたといえよう。

[IV] 土地の改廃，農外転用・利用と対応

1. 背景

この問題は生産責任制導入当初より深刻な問題であった。80年代を通じていっそう深刻化するこの問題の経済的背景について最初に大雑把に整理しておく。

人民公社体制は農村に地域自給を強制したものであったが、農村における商品経済の振興はその反動もあって急速に進んだ。郷鎮企業、農村集市の発展はその中心である。しかし、整合的価格体系や市場条件が未整備な状況の下で商品経済化が急がれたことが今日の矛盾を基本的に規定している。農業、特に食糧生産は割に合わない部門であることが顕在化し、農村においてもよ

り有利な非農業部門との収益性のギャップが大きくなった。農業生産を一層不利にしたのは「経済過熱」によるインフレと農業生産資材の供給不足、価格高騰、国家の農業投資の減少である。「シェーレ」は再び大きくなり、農業基本建設は停滞し、設備の老朽化による生産条件の悪化が進んだ。1985年以降農民は農業生産に興味を失ったといわれるが、その基本的原因はここにある。

農村の内部体制に絡めて言えば、国家への食糧の低価格安定供給と経済の地域自給を宗とする人民公社体制は都市からの影響を直接農民に反映させない役割を果たしていたが、農村への商品経済の浸透政策にとって人民公社体制は桎梏となり、解体された。それによって、農村は未整備な商品＝市場関係の影響を直接的に受けるようになった。

2. 耕地面積の減少状況

農村への商品経済の浸透によって、非農業の相対的高収益性、農業の低収益性が農民の前に明らかになり、そのことによって農地の農外利用・転用、農地の荒廃、荒し作り、農業労働力の農外流失（多くは兼業形態での）、農業従事労働力の弱体化がもたらされた。

この間の耕地面積の減少をみると、第4表の通りである。

第4表 耕地面積の減少状況

単位：万畝（万ha）

年次	減少面積	年平均
1970—80		274(18.3)
1881—85	3689 (246)	738(49.2)
1985	1512 (100)	
1986	960 (64)	
1987	511 (34)①	
	1226.2(81.7)②	

(注) ①は下の通知による数字、②は『中国統計年鑑』（1988年版）による数字。

(出所) 農牧漁業部、国家土地管理局關於在農業結構調整中嚴格控制占用耕地的連合通知（1987.6.1）

これによると1980年代に入って耕地の減少がひどく、特に85年以降が激しいことが分かる。ちなみに85年の減少面積は22の中規模の県の耕地面積に等しいという²²⁾。

又1986年の農村固定観察点のサンプル調査では1978年から1984年までに調査村平均で40.5畝（村の耕地面積の1.5%）減少し、1984年から1986年まででは65.6畝（同じく2.5%）減少した²³⁾。

次に耕地面積減少の中身であるが、統計的に初めて公表されたのは『中国統計年鑑』（1988年版）である。これによると、1987年の耕地の減少面積は1226.2万畝（81.7万ha）で、内国家建設によるものは156.9万畝（10.5万ha）、耕地を林地に戻したもの296.9万畝（19.8万ha）、耕地を牧草地に戻したもの252.4万畝（16.8万ha）である。残りの520万畝（34.7万ha）は記載がない。先のサンプル調査では転用先は基本建設、農民の住宅建設、林地や牧草地への転換をあげている²⁴⁾。

3. 政策的対応

1980年代に出された政策措置を拾ってみると以下のようなものである。

- 1981. 4. 17 「国務院の農村の建物建築がみだりに耕地を占有するのを制止することに関する緊急通知」
- 1982. 2. 13 「村と町の建築用地管理条例」
- 1982. 5. 14 「国家建設による土地徵用条例」
- 1983. 11. 19 国務院「土地の売買、賃貸を制止することに関する通知」

22) 「農牧漁業部、国家土地管理局關於在農業結構調整中嚴格控制占用耕地的連合通知」（1987. 6. 1）（『中華人民共和國國土法規選編1979—1987』中国統計出版社，1988）。なおここでは耕地減少の原因について、「耕地の大幅な減少は主として農村の産業構造調整による耕地の占用が多すぎ、それは耕地の減少の75%前後で、非農業建設による減少は25%前後である。」「耕地をつぶして養魚池、造林、果樹園にするのが多い。」としている。

23) 『農民日報』1988. 1. 16。

24) 「各地区耕地面積（1987年）」（『中国統計年鑑1988』中国統計出版社1988. 8）。

1986. 3. 21 中共中央, 国務院「土地管理を強化し, 耕地のでたらめな占用を制止することに関する通知」

1986. 6. 25 「中華人民共和国土地管理法」 1987. 1. 1 から施行

1987. 4. 1 「中華人民共和国耕地占用税暫行条例」

耕地の減少の原因とそれに対する国家の対応を時系列的に整理すると以下のようである。

既に1981年の春には問題は顕在化している。この時期国務院は「農村で建築のために農地不法占拠するのを制止することに関する通知」を出している。これによると、主なものは住宅や社隊企業建設, 煉瓦工場や石炭の採掘などによる耕地の不法占拠である。又この時点で既に請負耕地の私物化, 賃貸, 売買が発生している²⁵⁾。この「通知」は翌1982年に「町と村の建築用地管理条例」(1982. 2. 13)として条例化された。ここでは「農村人民公社, 生産大隊, 生産隊の土地はそれぞれ公社, 大隊, 生産隊のものであり, 社員は宅地基地, 自留地, 自留山, 飼料地と請け負った土地に対して, ただ規定された用地にしたがっての使用権を持つだけで, 所有権はない。自留地, 自留山, 飼料地, 請け負った土地に建物を建てたり, 墓を作ったり, 鉱山を作ったり, 泥煉瓦や煉瓦を取ったりしてはならない。」と社員は請負契約に規定された用地にしたがっての土地利用権を持つだけとされた²⁶⁾。

更にこの年, 「国家建設による土地徵用条例」が出され, 国営企業・事業による農地の転用に対する管理強化が打ち出された²⁷⁾。

25) 「国務院關於制止農村建房侵占耕地的緊急通知」(1981. 4. 17) ここでは「この数年来, 農村經濟情勢の好転にしたがって, 農村の建築は建国以来稀にみるブームを引き起こした。多くのところでは農村建築に全面的計画と必要な管理がなく, 農村の住宅建設と社隊企業の建設が耕地の出たらめな占用をもたらす現象が相当深刻である。すぐに有効な措置を取り, 制止しなければならない」としている。耕地減少の理由としてはこの外に墓地, 鉱山, 煉瓦焼き等もあげている。(前掲『中華人民共和国土地法規選編1979—1987』)。

26) 「村鎮建房用地管理条例」(同上)。

27) 「国家建設徵用土地条例」(前掲『1977—1986重要經濟法規資料選編』)。この条例は国営企業・事業体の土地徵用にあたって, その順序, 審査批准権限, 補償費の基

しかし、農地の改廃、転・利用は鎮静化していない。

1983年の国務院の「土地の売買、賃貸を制止することに関する通知」によれば、次のような深刻な事態が発生していた。即ち、「この数年、いくつかの農村社隊、国家の企業事業単位などは、国家の法律規定に違反し、集団所有と国家所有の土地を売買、賃貸する状況が絶えず発生している。いくつかの都市の郊区では、この問題が最も突出している。いくつかの農村社隊は土地を商品と見なし、売買、賃貸し、大量の金額と物資を取得している。ある土地の地代は数百元、数千元、万元以上で、ある売り出した土地は1畝当り数千元、数万元になっている。あるいは勝手に条件を決め、家屋を賃貸、売買の方法で良田の野菜地を賃貸、売買で、あるいは『連合で家を建て』、『連合で工場を経営し』等の方法で耕地の不法占拠の目的を達成する。」というものである²⁸⁾。

この時点では1982年憲法の「如何なる組織あるいは個人といえども売買、賃貸あるいはそのほかの形式の土地の不法譲渡を行うことはできない」の規定にしたがって処理されようとした。即ち土地管理の基本は無償使用であり、売買、賃貸の禁止であり、農民に認められるのは契約に規定された用途にしたがった利用であって、それ以外の利用は「不法」であった。しかし実際に発生している事態は国営の企業・事業、集団、土地を請け負った農民の土地に対する私物視、ないし法にとらわれない様々な利用が広くはびこっていることを意味した。

1984年の穀物の空前の大豊作によって「衣食の基本的安定」が達成され、食糧問題の楽観的見通しが出された。

準を規定している。この補償費の中に土地移動の経済的内容がこめられている。なお、この条例制定の目的は国家建設の土地徴用の執行、管理の基準を策定することであるが、1983年1月21日に出された国務院の「『国家建設土地徴用条例』を厳格に貫徹執行することに関する通知」(同上)によれば、農民の補償費のつり上げ、徴用に対する抵抗、妨害をなくし、国家建設のスムーズな遂行を促す点が強調されている。

28)「国務院關於制止、租賃土地的通知」(同上)。

1985年には従来の食糧の統一買付け政策が定量契約買付けに改められ、食糧の流通統制が緩められた。買付け価格も従来の超過買付け価格方式が改められ、引き下げられた。それによって食糧作付面積は減少し、1986年には先にみたように空前の耕地の農外転用が進んだ。

ところが一転して1985年の食糧生産量が大幅に低下したこと、都市での食糧需要が大幅に増大したことによって、土地管理の強化が一層焦眉の問題となった。

その内容は、1986年3月21日の中共中央、国務院「土地管理を強化し、耕地のでたらめな占用を制止することに関する通知」によると以下の通りである。

「耕地のみだりな占用、土地の乱用を速やかに制止するために、各級党委員会と人民政府は関連部門を組織して、今年中に、1982年5月の『国家建設超用途地条例』の公布施行以来の非農業用地に対し、この条例と国務院の発布した関連する都市計画、村鎮住宅建設用地などの各規定にしたがって、一度真剣に検査する。まず、着工占用と準備占用および専用したが未利用の非農業用地を検査する。およそ規定に違反して占用したものは、一律に利用を停止し、旧に戻す²⁹⁾。」

この年、これまで出された条例、指示などを体系化した「中華人民共和国土地管理法」が公布された。この法には、年との都市と農村の土地所有形態、土地の所有権及び利用権、土地利用及び保全、土地収用、法的責任等が網羅的に規定されている。これによって初めて土地管理の法的措置が取られた。それと共に国有地、集団所有地のマクロ的管理者としての国家土地管理局が設置され、1988年中には市、県級までの土地管理機構が設立されることになっている³⁰⁾。

こうして土地管理体系の整備に着手された。土地管理法公布以後の1年半

29) 中共中央、国務院「關於加強土地管理制止乱占耕地的通知」(同上)。

30) 「土地管理局長談土地有償使用」(『人民日報』1987.12.29)。

の進展状況は以下のようなものである。

「土地管理法成立以後、多くの地方では基本的に土地の出たら目な占用という悪い風潮を抑えた。1987年末までに、1年半の期間に、全国では560余万人を投入して、非農業建設用地を整理し、違法占拠地案件960余万、違法占拠地660万畝（44万ha）、内耕地250万畝（16.7万ha）を調査し、はっきりさせた。既に処理した土地違法占拠案件は585万余件、処理すべきものの60%以上である。耕地に戻したものの54万余畝、解決した土地紛争は50万余畝である。全国の13の県で土地監察工作試点を行った。

全国土地管理体系を初歩的に打ち立てた。1987年末までに、全国29省、自治区、直轄市、80%の地、市と70%の県で土地管理機構が成立し、一部の郷鎮では3.6万人の土地管理人員を配備した。

土地利用のマクロ管理を強化した。1987年から非農業建設が占用する耕地に対し計画指標管理を実行し、わが国有史以来初めて建設用地計画管理制度を実行した。これによってわが国の耕地占用無統制が初歩的に改善された。

土地法制建設が日増しに発展した。地方の土地管理実施弁法は既に20省の人代常任委員会の審査を経て公布された。

土地管理の基本工作がやや強化された。土地登記、証明書の発行、統計、等級評価などの地籍管理が漸次打ち立てられつつある。

土地開発を促進し、土地の総需要と総供給のバランスを保つよう努力している。

土地統計制度の確立、各種建設用地のノルマの制定、土地管理の新技术の導入、人員養成等土地管理部門自身の建設面での工作も大いに前進した³¹⁾。」

以上のように土地管理の近代化にとっての一応の体系的措置がとられるようになった。

31) 国家土地管理局副局長長王光希「管好用好土地是全社会的共同任務——写在『中華人民共和国土地管理法』頒布兩周年」（『中国環境報』1988. 6. 25, 『新華月報』1988. 6より）。

4. 耕地占用税の導入

土地の農外利用を規制するために採られたもうひとつの大きな政策措置は耕地占用税の導入である。

国務院は1987年4月に「中華人民共和国占用税暫行条例」を公布した。

この条例によると、「耕地占用税は、占用耕地に対し、非農業建設に従事する単位と個人から1回性の税を徴集する。ここで言う耕地とは、現有の農業生産用地をさし、農作物を栽培している土地、園地、菜地、養魚地とその他の農用地を含む。非耕地の占用は税収の範囲には属さない。この税の徴集開始の目的は非常に明確で、非農業建設で耕地を占用するのを制限し、水土保持に影響せず、生態バランスを破壊せずという前提の下で、出来る限り非農用土地を利用し、それによって貴重な農用土地資源を保護するためである³²⁾」とされる。

税額は第5表のようである。

第5表 土地占用税徴収基準

人口1人当り耕地面積(畝)	1 m ² 当り税額(元/m ²)	1 畝当り税額(元/畝)
1 以下	2-10	1333-6667
1 - 2	1.6-8	1067-5333
2 - 3	1.3-6.5	867-4333
3 以上	1-5	667-3335

(注) 1人当り平均耕地面積は県を単位として計算

(出所)「中華人民共和国耕地占用税暫行条例」『人民日報』1987.4.21

農村住民が耕地を占用して住宅を建てるときにはこの半額を徴集する³³⁾。

税額の基礎は何かははっきりしないが、1987年の農家人口1人当りの平均耕

32) 「中華人民共和国耕地占用税暫行条例」(『人民日報』1987.4.21)。

33) 同上。

地面積は2.07畝であるから、もしこの土地を転・利用した場合1人当たり約1800—9000元の占用税を支払うことになる。同年の農民人口1人当たりの平均所得は462.6元である。従って、税はその3.9—19倍である³⁴⁾。占用者は、非農民の場合は、土地利用件譲渡価格を支払った上にこの税を支払うことになる。土地占用税はきわめて高額である。

農用地保全を従来の規制、禁止措置から貨幣関係に変えたところに新しさがある。

まとめにかえて

以上をまとめると、「包乾到戸」の土地関係は公式的に経営請負から土地利用の貸借関係へと変化し、耕地は無償利用から有償利用へと変化し、利用権譲渡が承認され、地代、土地価格、土地市場という範疇が公のものとなった。従って、当初の「聯産承包制」は借地制と同様なものになった。しかし土地利用上の様々な制限は依然として残っている。他方、土地管理の体系的、統一的法的整備、制度組織の整備も緒についた。土地管理の基本は耕地の保全であり、耕地の農外転・利用の制限である。

これによって、「包乾到戸」への移行によってもたらされた経営の零細性、耕地の分散性、平均主義などの弊害が止揚され、土地改良投資の増加、適性規模経営への道が開けたであろうか。この場合適性規模なる概念が明確にされる必要があるが、今のところ明確になっていない。

詳細な検討は後に譲らなければならないが、最後にこの点について若干触れておこう。

第一に、マクロ的にみて農業のおかれた不利な条件の改善である。農民が農業生産、とりわけ食糧生産に興味を失ったと云々されることは、農民の他

34) これらの数字は前掲『中国統計年鑑1988』より。

産業への就業の機会の拡大と農村への商品生産の浸透の中で、農業の相対的不利性が深刻になってきたことを示す。農工間の価格不均衡、農業の低収益性の改善、水利灌漑、土地改良投資、農業生産資材生産面での国家投資の増大等による農工間の均衡条件の形成が必要な前提である。最近この面での政策措置が採られつつある。

第二に、農村における社会的分業の発展、商品化の浸透によってどの程度安定的就業の場が開かれたかである。農村経済の多角化の旗手とされる郷鎮企業は多くは零細、雑多で、低賃金、低労働条件を基礎にしている。しかも膨大な農村過剰人口を吸収しきれない。都市工商業の農村人口吸収力にも大きな限界がある。従って農民を土地から引き出す力は依然として大きくはない。

第三に、「包乾到戸」の家族経営は一方で土地という生存の基礎を得、他方で様々な就業の可能性を得た。もともと中国農業は零細で、多くの農民は耕種プラス農村雑業で生計をたてていた。こうした経営形態は家族経営としてはむしろ安定的である。即ち、口糧＝生存の基礎としての土地への執着はきわめて強固である。専門的経営が雑多な経営を経済的に圧倒し去る条件の形成はそれほど容易ではない。

以上からすると、土地条件を整備したからといって平均的、零細家族経営から適性規模経営への転換はきわめて困難であるといえよう。

他方、郷村単位の地域的共同経済組織の経済的役割、従って当初の「統一」と「分散」を結合した「二層経営」構造の積極的意義も深められなければならないだろう。

こうした諸側面の最近の動きをみると、一つは適性規模経営の早急な導入の戒めであり、二つは現行「聯産承包制」の重視であり、三つは適性規模経営は「聯産承包制」の基礎の上に行う方向の提示である。

この方向は1988年半ばごろより強くなっている。

例えば『農民日報』は農業部経営管理総站の次の3200農家のアンケート調査を発表し、現行の土地経営政策を擁護している³⁵⁾。

第6表 農業部経営管理総站のアンケート調査

対象：28省、自治区、直轄市の100の農経済情報県の3200農家

その1 請負土地規模

適 当	62.6 %
少なすぎる	33.7
多すぎる	3.7

その2 希望する請負方式

人口均分	50.5 %
両田制で口糧田は人口割、責任田は労働力割	29.2
口糧田を除き、公開で入札し請け負わせる	15.3
そ の 他	3.7

その3 土地調整

調整せず15年間一定がよい	50 %
土地が分散し過ぎるので適当に集中する	34.4
調整し、能力のあるものに集中する	15.6

その4 土地請負

現状維持	72.4 %
多く土地を請け負うことを希望	21.3
土地を又請けに出したい	6.2

(出所) 『農民日報』1988.6.28

即ち、土地経営規模は適当が63%、少なすぎるが1/3を占めているが、「口糧田」をなくすことを望んでいるのは3.7%に過ぎず、ほとんどの農民が生存の基礎としての「口糧田」の分配を擁護している。土地調整については能力のあるものに集中するが15.6%を占めるが、又請けに出したと考えるものは6.2%に過ぎない。全体としては経営規模を現状維持か拡大したいと考えているが、縮小しようとしているものはきわめて少ない。

さらに分散経営から適性規模経営に移行したが、再度分散経営に戻した例

等も紹介している³⁶⁾。

秋に入り、10月の中共中央政治局第13回会議では「聯産承包制」は農業発展の根本的道であることを再確認した³⁷⁾。

11月の農村工作会議でも田紀云は「家庭経営を種とする『聯産承包責任制』は当面のわが国の大多数の地区の農業生産の発展水準に適し、依然として旺盛な生命力を持ち、安定を保持している。これを一層整備し、その優越性を発揮させなければならない。この面で、条件があるところでは、適度な規模経営を実行する。家族経営を主とする『聯産承包責任制』を堅持すると同時に、多種成分、多種形式の農村経営組織の発展に注意し、異なる階層、異なる関節での連合と合作に注意する³⁸⁾」と述べている。政策的には「聯産

36) 李万道「土地規模経営需要因地制宜」(『農民日報』1988. 6. 28)。

37) 本刊評論員「完全聯産承包仍然是發展農業的根本途徑」(『農民日報』1988. 11. 2)。ここでは「この数年、食糧、綿花などの主な農産物に停滞の現象が現れた。ある人いわく、大包干は特効薬ではない。小生産は生産力を高めることは難しい。有るものは家庭経営の潜在力は使いきった、規模の経営に変えるべきだ。『聯産承包責任制』にどんな態度を採るべきかが、当面の農村改革の方向性を持った重大問題になった。判断の基準は生産力の発展に有利か否かである。理論的には『大包干』の無数の農家は過去の閉鎖的条件下での小生産とは異なる。家庭経営を基礎とする聯産承包制に固有の優位性は失われていない。生産単位として、農業生産の特徴に適応して政策を決定でき、農作物に対し、柔軟で、速やかで、周到的な管理ができる。分配単位として、家庭の成員の倫理関係と利益の一致性を利用し、比較的うまく労働と所得の矛盾を解決できる。実際からみても、『聯産承包制』を安定させ、整備した農村は一般に繁栄している。ある人は土地規模経営で家庭経営を取り替えようとしているが、ここで指摘すべきことは、1. 土地規模経営は行うことが出来るが、生産力発展水準、農業余剰労働力の移動状況、農業機械化の程度、社会化サービス体系の発展を条件とし、当面のわが国の大部分の地区はこれらの条件を持っていない。2. 仮に土地規模経営を行う条件があっても、家庭経営を基礎とし、或は家庭農場方式を採り、或は合作農場、農業專業隊内部で家庭請負を実行し、絶対に別の方式を採り家庭経営を一掃してはならない」と述べている。

38) 『農民日報』1988. 11. 3。なお全国農村工作会議閉幕での李鵬総理の重要講話(『農民日報』1988. 11. 8)でも「農村の改革深化は全国の多数の地区では、家庭『聯産承包制』の整備を主要内容とし、条件のあるところでは、特に郷鎮企業と農村サービス業が相当発達したところでは、各種の形式の農業生産の適性規模経営を提唱してよいが、必ず大衆の自主的選択を尊重しなければならない。開発性農業では出来る限り規模経営を実行しなければならない」としている。

承包制」堅持の下での規模拡大，経営の多角化が今後の方向となった。

土地管理の一定の近代化の下での「聯産承包責任制」の整備のあり方，そこでの家族経営のあり方についての検討は後に譲る。 (1989. 5. 7)

(付記) 本稿は1988年度文部省科学研究補助金による研究成果の一部である。