

中国の農業問題 -農村土地所有制度の一考察-

メタデータ	言語: jpn 出版者: 明治大学大学院 公開日: 2018-11-29 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 高橋, 文紀 メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/10291/19773

中国の農業問題

——農村土地所有制度の一考察——

The Agricultural Problem in China:

On the Rural Land Ownership System in China

博士後期課程 商学専攻 2016年度入学

高 橋 文 紀

TAKAHASHI Fuminori

【論文要旨】

中国も他の新興国と同様に、これまでは工業成長を優先させ、農業を搾取対象に、凄まじい経済成長を遂げてきた。しかし、近年いわゆる三農問題「農民、農村、農業」が政府の頭を悩ませている。とりわけ3.1億世帯の国民が従事している農業をどう発展させるかが今後の三農問題解決の鍵になると考える。

今回は農業投資と生産規模拡大を阻害している要因の一つ、土地所有制度について考えていく。そのため、まず現在農地集団所有制度に至る歴史的経緯を整理し、中国国内の土地所有に関する諸論議を分析した上で、農村土地私有制度の可能性と当該制度を導入するに当たって直面する問題をまとめ、中国での農地私有制度導入について検討する。

本稿の構成は以下となる。第一章では私有化を導入する理由、農村土地私有制の歴史的流れ、具体的な私有化の提案について検討する。第二章では中国国内における農村土地所有に関する諸論議、農村土地所有を反対する見解、農村土地国有制度、農村土地集団所有制について議論する。最後に第三章では土地私有制の問題点、今後の課題である地方政府の負担と農民の就業について論じる。

【キーワード】 中国農業，土地制度，土地国有化，農村土地私有化，中国土地問題

【目次】

はじめに

1. 農村土地の私有化
 - 1.1 農村土地私有制導入理由
 - 1.2 土地所有制度の歴史的流れ
 - 1.3 具体的な私有化の提案
2. 中国国内における土地所有に関する論議
 - 2.1 農村土地私有化に反対する見解
 - 2.2 農村土地集団所有制
 - 2.3 農村土地国有制度
3. 私有化の問題点と今後の課題
 - 3.1 私有化の問題点
 - 3.2 今後の課題

まとめ

はじめに

中国の農業には生態環境の悪化、農業収益の低下、人件費の高騰など多くの問題を抱えている。その中でも農業への投資不足が中国農業発展を制約している。投資を阻害している要因は何だろうか。その一つ大きな要因は農村土地の所有制度、すなわち土地の不安定化をもたらす集団所有制¹にあると考える。そこで、農村土地の私有化を導入することで、投資を呼び込めるではないかと考える

中国の土地私有制度は封建時代から認められていたが、支配的な所有者はほとんど農業開発に関心がなかった。農民による所有を実現させたのは共産党であった。その時代は労働意欲を向上させることによって、農業増産が実現した。しかし、工業発展を優先的発展させるため、その原資を農業から調達するために、土地の集団所有制と集団生産を導入し農業から搾取をせざるを得なかった。

現在は中国の工業がある程度発展したが、それに対して農業の発展が遅れている。筆者は再び農村土地私有化を導入することで、農業に安定性をもたらし、投資を通じて農業を発展させられるのではないかと考えている。今回は農業を発展させる視点土地私有制度を導入することにあたって、現在の土地集団所有制に至った経緯、農地私有制度がもたらす利点、問題点、中国国内の諸論議を整理し検討していきたい。

¹ 中国においては、都市部の土地は国が所有し、その以外の土地は集団（村）が所有することとなっている。

本稿の構成は以下となる。第一章では私有化を導入する理由、農村土地私有制の歴史的流れ、具体的な私有化の提案について検討する。第二章では中国国内における農村土地所有に関する諸論議、農村土地所有を反対する見解、農村土地国有制度、農村土地集団所有制について議論する。最後に第三章では土地私有制の問題点、今後の課題である地方政府の負担と農民の就業について論じる。

1. 農村土地の私有化

1.1 農村土地私有制導入理由

農村土地私有制度の導入を通じて農業経営を安定させることで、農業への投資が増加し、更なる成長ができるのではないかと考える。農村土地私有制度を導入し、農業生産と投資を拡大できた例もある。

中国と同じく農業集団化政策をとっていた旧ソ連（ロシア）は土地の私有化を通じて、農業生産・投資を増加させている。ロシアの土地私有はソ連崩壊の1991年からロシア初代大統領エリツィンの推進の下で認められるようになったが、土地の売買について論議がまとまらなかった。「ショック療法」を受け入れたロシアの経済は急激な体制変換をはかり、ロシア農業は他の産業と同様に大打撃を受けていた。

プーチン政権が登場すると政策が大きく動いた。2001年に頒布した「ロシア連邦土地法典」は個人・法人による農地を含む土地所有が可能となり²、2002年（2003年から執行）「土地流通法」が可決され、売買に一定の制限がある³ものの、土地の売買が自由となった。土地の所有権が確定することで、所有者は土地をもって農業会社、合作組合などに出資する、家庭農場を自営するなど、自由な経営ができる。

張（2008）が評価しているように、「急速な土地政策転換は当初、農業生産を低下させたが、1999年以降、その農業成長率はソ連時代の水準に回復し、それ以降は安定的な成長を維持し、理想的な経済効果をもたらした⁴」政府による農業支援もあるが、土地財産権の明確さが農民の生産意欲を促進し、ロシア2017年の穀物生産は13410万トンに達し、過去最高を更新した⁵。

農業に対する固定投資の推移を見てみると（図1を参照）、2000年は34.8億ルーブルであるが、土地の私有化が法律化されたことによって、更に2005年その約4倍の142.3億ルーブルまでに急成長した。その後も高い成長率を維持している。この急成長は国内外市場の需要増加によるものでもあると考えられるが、土地私有化との関連も否定できない。

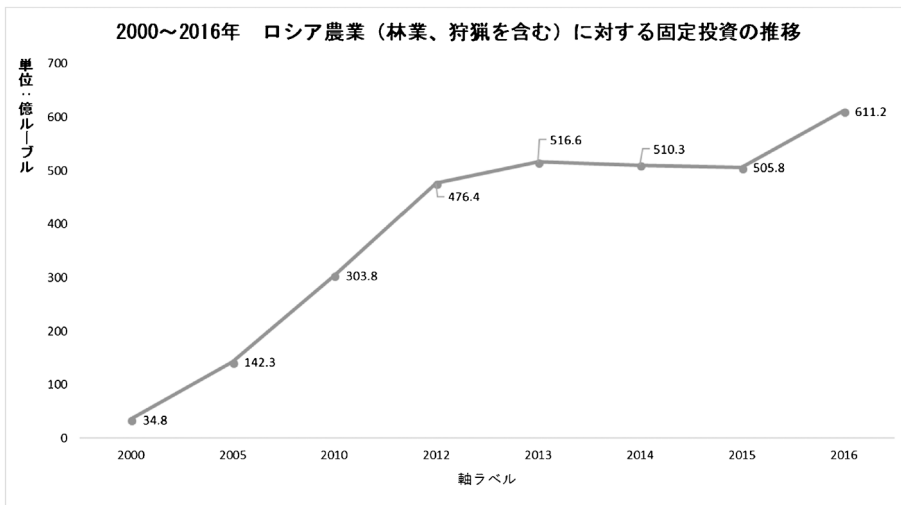
² 詳細は同法15条を参照されたい。

³ 政府は土地の過度集中を警戒し、土地売買を監視している。例えば、土地を売却する際に、政府は同じ条件で優先購入権をもつ。

⁴ 張躍進「俄羅斯農地制度変革及其績效」『経済社会体制比較』2008年第6期、109頁。

⁵ データの出所、「ロシア穀物生産、過去最高 輸出拡大狙うも、インフラ整備が足かせに」『日本経済新聞』2017年12月26日。

図1 ロシア農業に対する固定投資の推移



出所：ロシア連邦統計局「Fixed capital investments by economic activity」〈<http://www.gks.ru/>〉より筆者作成

ロシアの成功例を見ながら中国を振り返ってみると、現在同じく国内外市場の需要が増加している中国も農地私有制度を導入することによって農業投資を呼び込めるのではないかと考える。しかし、かつて私有制度をとっていた中国がなぜ私有制度をやめたのか、次節では中国の土地私有の流れを踏まえ、私有制度の検討してみる。

1.2 土地所有制度の歴史的流れ

土地の私有制度は中国封建時代、共産党時代には存在していたが、農業投資にはつながらなかった。その理由は土地所有において支配的な地主階級のほとんどが農業に関心がなく、地代と貸付により得られた利益は再び土地購入、貸付に投入され、農業投資には回らなかったからである。

実は中国の土地私有制度は過去に実践されたことが幾度かある。すでに、封建王朝時代から存在していた。中国の封建的土地制度と欧州・日本の封建的土地制度には一つ大きな違いがある。それは中国の封建的土地制度では個人による土地所有と売買が認められていたことである。中国の封建的土地制度について、国家が主導する考えと私的所有が主導する考えはある⁶が、個人による土地私有が存在したことは紛れもない事実である。封建的土地制度の下で支配階級（官僚、貴族）、地主による土地兼併の結果、失地農民が社会不安を招き、王朝崩壊のひとつの大きな要因にもなっている。近代中国の土地所有制度は大きな変化がなく、1911年に起きた封建王朝を打倒した辛亥革命も地主階級による封建的支配構造を変えられなかった。

⁶ この議論について、詳しくは侯（1954）、林（1963）などを参照されたい。

共産党による土地改革は土地の所有構造を農民所有へと変えたが、労働意欲の上昇により農業増産に一定の効果をもたらしたものの、農民は資本不足により、農業投資に回す余裕はなかった。

趙（1990）⁷が評価しているように、旧中国⁸の土地所有制度は封建土地所有制度の下で、地主土地所有制、地主階級官有公有制、富農土地所有制、農民小土地所有制、帝国主義土地所有制の5類型によって構成され、地主土地所有制が支配的な地位にあり、国民党がほぼ全国的支配をしていた1930年代においては、農村人口の1割程度を占める地主、富農が7割弱の土地を所有していたこととなっている。

中国革命の父である孫文が提唱「耕者有其田」（耕す者がその土地をもつ）が実現しないまま死去し、後を継いだ地主・資本家を支持基盤とする国民党の蒋介石は地主による支配体制の構造を変えようとしなかった⁹。

一方、その封建的支配を打破した共産党の土地改革を見てみよう。共産党による土地革命（土地改革）は、1920年代からそのわずかの支配地域¹⁰で始まった。土地改革は試行錯誤を経て、貧農・中農を立ち上げらせ、富農を団結し、地主を打撃するという路線に至った。具体的変化は所有制度が公有制から農民所有制、土地収奪対象が全員から地主へと変化している。その背景には、改革初期収奪対象を広めたことで反発を受け、現実路線に転じて、とりわけ富農階級を取り込む必要があったからである。

1928年末、毛沢東を中心に制定した「井冈山土地法」はすべての土地を没収し、政府のものとしたものである。土地は政府所有のもとで、性別・年齢を問わず人口に応じて分配した。また、老人、子供、病人など以外はすべて強制的に労働に参加させ、個人経営が中心¹¹で、土地の売買は禁止されていた。しかし、土地の公有化は土地を所有する農民、とりわけ富農¹²の利益を侵害したため、富農は共産党に反旗を翻した¹³。更なる支持を拡大するために、翌年の29年、井冈山土地法をもとに改善した「興国土地法」が頒布され、土地の没収対象を「公共土地と地主階級の土地」と「貧農が必要と認定した富農土地の一部」に縮小した。

地主から土地を没収して農民に分け与えることは農民との利益を共有することで、農民の労働や

⁷ 趙効民編『中国土地改革史（1921-1949）』人民出版社，1990年，1～6頁。

⁸ 一般的に旧中国は1949年前の中国，あるいは1840年のアヘン戦争から1949年中華人民共和国が成立するまでの期間を指す。

⁹ 加藤（1972）は蒋介石がむしろその構造を強化したと評価している。詳細は加藤祐三『中国土地改革と農村社会』アジア研究所，1972年，11～13頁を参照されたい。

¹⁰ 当時共産党の支配地域は江西省と福建省の一部である。また、井冈山と興国はいずれも地名である。

¹¹ 農業生産は個人が中心となっているが、条件が許せば農民の共同経営，政府農場も導入する予定であった。また，労働力を基準に2倍の土地を分配することもある。

¹² 当時の農村階級は1933年に発表された毛沢東「怎樣分析農村階級」によって地主，富農，中農，貧農，工人（労働者）の5階級に分けられる。富農とは，雇用労働者を労働から搾取，農民を地代・貸付金利から搾取を行う者のことを指す。

¹³ 例えば，1928年8月の戦闘において，富農は共産党と対立し国民党側に付いている。詳細は毛沢東「井冈山の闘争」『毛沢東選集第一巻』人民出版社，1991年，第2版を参照されたい。

土地改良の意欲が向上した。その結果、1933年の農業生産は前年比、15%（江西省）、20%（福建省）増となっている¹⁴。土地私有化は個人の生産意欲を向上させたのである。前出のロシアの例を見ても、土地私有化が個人々の労働意欲を高めていることが言えるだろう。

しかし、その後頻繁に起きた土地再分配、即ち「査田（検地）運動」¹⁵は土地所有を不安定化し、中・富農民の生産意欲を低下させた。このことは土地私有化が人々の労働意欲を促進することの証左となっているのではないだろうか。

その後、国民党軍の攻勢により戦局が悪くなり、日中が全面戦争（1937年）に突入するに伴い、地主階級も抗日統一戦線に取り込むため、共産党は占領区で一旦土地改革を停止し、「減租減息政策」（地代と貸金金率の削減）を導入した。この政策は終戦後の1946年まで実施する予定であった¹⁶が、「解放区」で展開する「反奸精算運動（以下は運動）」（日本軍に協力した者、悪徳地主の財産を没収する）の拡大で、1946年5月に発表された「関与土地問題的指示」（以下は指示）は、それを追認するような形で、急遽政策転換をしたのである。指示は中農を保護、富農を原則上保護、地主に一定の配慮をすることで農業生産の安定をはかった。また、運動中で分配した土地についてはその所有権を強固なものとしている。その翌年、全国での実行を見据えて制定した「中国土地法大綱」は、人民（国民）による土地所有を踏襲し、地主の土地所有を一切排除した。また、経営権の自由と売買及び貸付の自由（労働力が確保できない場合などに限り）も明記されている。続いて、1950年6月、ほぼ中国大陆を支配下におさめた共産党政権は、土地改革に関する法律、「中華人民共和国土地改革法」（以下は土改法）を議決した。土改法に基づき全国（東北を中心とする解放区はほぼ土地改革が終わっている）で土地改革が行われた。同年8月に公布された「政務院関与劃分農村階級成分的決定」に基づき国民を地主、富農、中農、貧農、工人5つの「社会階級」に分け、地主から土地を没収し、郷あるいは郷に相当する行政村を単位に、人口に応じて（地主も含む）土地が分けられ、自作農による農業経営体系が形成されたのである。

共産党の土地改革に対する評価については、概ね封建的な搾取制度の消滅や農民に土地を与えることで農業に対する積極性を刺激したなどの肯定的見解が多くある。たとえば、杜（1996）¹⁷、何（2001）¹⁸、李（2004）¹⁹がその代表である。

一方で、董時進²⁰を代表とする学者らが土地改革を批判している。その主張は主に以下の3点で

¹⁴ データの出所は毛沢東（1991）前掲書「我們的經濟政策（一九三四年一月）」。

¹⁵ 査田運動は隠れ地主を見つけ出すことを目的としているが、「収奪」対象を拡大することで軍費を調達する側面もある。王明1933年の經濟報告「中国蘇維埃政權底經濟政策」で収奪に依存した赤軍の軍費調達が行き詰まっていることが伺える。

¹⁶ 1945年末公布した「一九四六年解放区工作的方針」は現時点の土地政策方針は没収でなく、減租であると示している。

¹⁷ 杜潤生『中国的土地改革』当代中国出版社、1996年。

¹⁸ 何健「土地改革運動是一场深刻的偉大的社会大变革」『毛沢東思想研究』2001年4月。

¹⁹ 李良玉「建国初期的土地改革運動」『江蘇大学学报社会科学版』第1期、2004年1月。

ある。第一に、近代中国土地制度は自由に売買、租借することが可能であり、帝政ロシアなどと違い、封建的搾取制度は存在しないと認識している。第二に、農民に対する無償の土地分配に反対であり、国家が一回土地を買い上げてから分配すべきであると主張している。第三に地主、富農階級の実像は共産党が宣伝しているようなイメージとはかなりかけ離れている。

たしかに、共産党が宣伝しているような悪徳地主はわずか一部であり、地主から無償で土地を取り上げるのは不公平である。しかし、共産党は漸進的に発展戦略を推進する余裕がなく、いち早く農業生産の回復と拡大に取り組み、工業とりわけ国防工業を発展させる必要があった。また、地主階級は農業生産に寄与しないことが地主を排除する最も大きな要因と考える。

毛1930年の調査²¹でも見られるように、地主は多くの土地を所持しているが、農業による増益よりも地代収入を目的としており、農業への投資や大規模経営に対しては消極的で、農業発展にあまり寄与していない。土地改革は地主支配による封建的土地支配を崩壊させ、農民が土地の所有者になることで、農業に対する資本・労働投入が増加し、農業増産に繋がった。

土地私有を保障するもとで、政府は「互助合作運動」を通じて、農業の集団化を促した²²。それ以前にも、農村部においては農民の自発的農業互助もあるが、1951年末第1次全国農業互助合作会議で制定した「関与農業生産互助合作的決議（草案）」²³においては、地方政府に農民の土地所有権の保護や個人経済に対する積極性を理解した上で、「自願と互利（任意と互惠）」原則のもとに、農民を互助組に加入させるとなっている。また、草案は農民たちに互助と合作の優位性を理解させるとともに個人経済から集団経済へと啓発するよう指示し、互助組から初級合作社へ、そして高級合作社へと段階的に発展させるべきとしている。

次は互助組、初級合作社、高級合作社の特徴をみってみる。まず、互助組は「臨時互助組」と「常年互助組」の2形態があり、主にお互いに労働力と畜力を提供し合うことで農業生産を助け合うものであり、生産資材の共有を行わない。そして、初級合作社は生産資材が私有制のまま、土地と生産資材を原資として出資し、費用（公益費や公共積立金など）を除いた収益は労働と出資によって分配される。最後に高級合作社は農民が所有する土地や生産資材を集団所有とし、税金、公益費（社会保障）や公共積立金（農業インフラ建設などに用いる）を除いた収益は労働に基づき分配される。

それを更に整理してみると、以下の特徴がみられる。

労働については、互助組は単なる労働を共有することであるのに対して、初級・高級合作社は生

²⁰ 1949年董時進が中国を離れる時に毛沢東に出した手紙である。「董時進上毛沢東書」『炎黄春秋』2011年4月号に掲載。

²¹ 毛沢東「尋烏調査」『毛沢東文集』人民出版社、1993年、第1版。

²² 党内における路線闘争があり、劉少奇は毛の早期な農業社会主義化改造路線については反対であり、空想的農業社会主義思想だと批判している。詳しく拙稿「国交回復前の日中貿易一戦後日中貿易の歩み(1)一」『商学研究論集』明治大学大学院、第47号、2017年9月8日を参照されたい。

²³ 同年12月に一部修正を経て党内にだけ公開したものである。

表1 互助組、初級合作社、高級合作社参加世帯の変化（単位：万世帯）

	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957
互助組	1131.30	2100.00	4536.40	4563.70	6847.80	6038.90	104.20	—
初級合作社	0.02	0.16	5.70	27.30	228.50	1688.10	1040.70	160.20
高級合作社	—	—	0.20	0.20	1.20	4.00	10742.20	11945.00

注1. 「—」は100世帯以下あるいはデータはないことを示す。
出所：中国農業年鑑1980年版より筆者作成

産手段も共有している。利益分配についてみると、初級合作社は出資と労働によって決まるのに対して、高級合作社は労働によって決まる。

資材については、初級合作社は私有であるのに対して、高級合作社は集団所有となっている。また、こういった組織への加入と脱退も比較的自由であった。

互助組、初級合作社、高級合作社の参加世帯数の変化（表1を参照）から土地所有の実質変化、つまり私有化から集団所有への変化が読み取れる。私有制をもとに展開した互助組の加入は順調にその数を延ばし、1954年をピークに、1950年の約6倍に成長し、その一部が初級合作社となり、1954年から初級合作社の加入世帯が急増した。

一方、高級合作社の参加世帯は1955年まで4万世帯であったが、毛沢東は農業を所管する副総理の鄧子恢の反対を押し切り、同年の報告で農業合作化の重要性を訴え、高級合作社への加入は事実上強制となり、その翌年の高級合作社の参加世帯数が急激に1.07億世帯に上った。つまり、1956年以前は実質上私的所有であり、それ以降は集団所有制と見るのが妥当である。以下、ここでの私有化の優位性を説明していく。

この区分で食糧生産と作付面積の変化を見ると（表2を参照）、作付面積があまり変化していないにもかかわらず、私有制時代（1950～1955年）の年間食糧生産平均増加率は8.5%を超えている。これに対して、集団所有制時代（1956～1958年）の年間平均増加率は2.8%である。私有制時代における農民生産意欲の上昇による食糧成長率の高さが伺える。

しかし、急速に進められた高級合作社化は任意と互惠原則に反していた。それに加え任命された社幹部の杜撰な管理による減益や、1956年末には浙江省、広東省の退社が多く見られた。また、政府の食糧調達も順調に行かなかった。都市部への供給や輸入する機械などの支払いとして、食糧は農業税として納められた公糧（農産品の現物）では賄えきれず、政府が提示した価格で市場から満足に調達できなかった。

政府が互助合作運動展開を推進する理由については農業の生産拡大以外に、工業化を進展するための農産品商品化の向上、農業機械化の進展および農業生産基盤整備、社会主義体制の建設という政治思想面3点の思惑が挙げられる²⁴。1958年、高級合作社は急遽小型合作社の合併を通じて「政社合一」の人民公社移行をしたのである。

表2 1949～1958年食糧生産と作付面積の推移（単位：万トン，万畝）

	食糧生産	前年比	作付面積	前年比
1949	11318	—	164938	—
1950	13212.5	116.7%	171690	104.1%
1951	14367.5	108.7%	176653	102.9%
1952	16391.5	114.1%	185968	105.3%
1953	16683	101.8%	189955	102.1%
1954	16951.5	101.6%	193492	101.9%
1955	18393.5	108.5%	194759	100.7%
1956	19274.5	104.8%	204509	105.0%
1957	19504.5	101.2%	200450	98.0%
1958	20000	102.5%	191420	95.5%

注：1畝=1/15ヘクタールである。

出所：表1に同じ

高級合作社の急速な人民公社化が進められた背景の一つに、スターリンの死去により中ソ関係が悪化することで、中国指導部は自力更生路線へ転換し、大躍進運動を推進したことがあげられる。大躍進運動は市場原理を無視して、国民を動員・大量投入による生産量の拡大を目的とするキャンペーンであり、工業においては鉄（鋼）、農業においては食糧の増産に高いノルマが課されている中、生産管理の観点から人民公社という大きな組織は政府にとっては好都合である。

また、朝鮮戦争後、西側諸国の脅威に直面する中、国力増強、つまり重化学工業化を実現するために、農業の集団化を通じて、その資本の原始的蓄積を農民から調達せざるをえなかった側面もある。農業の機械化の成果も凄まじいものであった。たとえば、農機の総動力は1958年の342万馬力から1979年18191万馬力に、約53倍も成長していた（表3を参照）。しかし、こういった機械化が農業生産に反映しておらず、食糧生産でみると、1978年と1954年の比較では、食糧生産は1.5倍しか成長しておらず、年平均成長率はわずか2%である。農業成長の停滞は人民公社による報酬の均等分配による生産意欲の低下が一つの大きな要因であった。

転機が訪れたのは1978年改革開放であった。停滞する農業生産を回復するために導入されたのは家庭連産承包責任制度（生産責任請負制）である。1978年11月、安徽省鳳陽県小崗村を皮切りに、生産責任請負制が次第に全国に広がった。この制度の仕組みは、農民が集団経済体（以下は集団）から農地を請負、所有が集団のまま、農民が農地の請負経営権を得る。請負費は発生しない²⁵が、所定の生産物を政府に納める義務があり、残り分は自由に処分できる。請負期間については、

²⁴ 王朝才「中華人民共和国成立後における互助合作運動および人民公社運動」『神戸大学農業経済』神戸大学、1987年12月、第22号、19-39頁。

²⁵ 農地は請負費用が発生しないが、草原、森などは発生する。

表3 農業機械化の推移（1958～1979）

	農業機械	コンバイン	農業用車
1958	342	3452	4818
1959	547	4908	5931
1960	801	5857	6675
1961	911	6245	7200
1962	1029	5906	8239
1963	1148	6001	9535
1964	—	6176	10822
1965	1494	6704	11063
1970	2944	8002	15593
1971	—	8685	18180
1972	—	9399	21467
1973	6503	9164	24742
1974	8063	10901	30561
1975	10168	12551	39585
1976	11733	14233	48739
1977	13952	15732	59867
1978	15975	18987	73770
1979	18191	23026	97105

注：農業機械の単位は万馬力，その他は台である。
出所：表1と同じ

開始当初はおおよそ2～3年であったが、その後は15年、30年と長くなっていった。また、土地請負制度について、政府は「長久不変」、「永久不変」と保証しているが、この不安定な制度の下では農業投資を拡大するのが非常に困難であった。

1.3 具体的な私有化の提案

現状の問題点を踏まえると、具体的な農地私有制度導入に関する私の提案は以下3点になる。

第1に、農地私有化は部分的に導入する。中国は広く、地域によっては経済条件や地理環境、産業構造が大きく違い、全面的導入は妥当ではない。例えば、集団経営で利益を得ている集団（村、社など）は現体制を維持する可能性が高く、反対に土地私有化を受け入れる可能性が高い。また、私有化を導入するかどうかを決める一つ有効な方法としては、それぞれの集団の農民による投票で決定する方法がある。直接の利害関係者である農民はそれぞれの状況に応じて、最善の決定をするはずである。中国農業の現状に鑑みると、多くの農民は私有制度を選択するのではないかと推測された。

第2に、農村土地私有化と同時にその用途などを制限する必要がある。農地の私有化は農民に土地所有権を与えるが、農業生産を守るため土地の用途、地力の維持について厳しく制限する必要がある。まずは土地の用途について、農業用地を商業用地に用途を変えれば、莫大な利益が発生する。そのため土地の本来の用途以外の転用を厳しく管理する。そして、地力の維持である。土地の肥沃度を一定にする義務を課し、化学肥料や農薬の濫用、そして耕作しないことで農地が荒れることを予防する。悪質な違反に対しては、政府による罰則や土地買取をするようなルールを設ける。以上の2点は食料安全保障戦略においてはきわめて重要である。

第3に、流通市場の整備である。土地を流通させなければ、私有化の意味も半減する。土地の流通を促進するには、市場へのアクセスをやすくすることが重要である。例えば、モバイルアプリケーションを利用する方法である。現在、ほとんどの農村ではスマートフォンなどを利用して、簡単にインターネットにアクセスできる。アプリケーションでは簡単に売り手と買い手の情報を入手することができる。また、中国は一人当たりの耕地面積が狭く、農地は食料安全にかかわるため、外資の進出を禁止する必要がある。

2. 中国国内における土地所有に関する論議

2.1 農村土地私有化に反対する見解

中国国内における土地制度論議は大きく農村土地集団所有制の維持、農村土地国有制度の導入、農村土地私有制導入の3つに分けられ、とりわけ私有化に対して慎重な立場をとる論者が多く見られる。

農地私有化に関する重要な議論としては温 (2009)²⁶ と簡 (2013)²⁷ が挙げられ、その論点の中心は以下の2点にある。

第1に、失地農民が社会問題になる。まず、温は中国人口の大多数を占める農民は都市進出と退出時の自由の保障として土地が必要であり、もし土地私有化になれば、地方権力者と資本家の結託で農地が奪われる恐れもあり、それによって都市スラム化や農村社会の衝突が激しくなり、大きな社会不安になりかねない²⁸。そして、簡は都市農村が統一の社会保障制度が出来上がる前に、土地は農民にとっては最後の保障なる。農地が私有化をすれば病気、ビジネスの失敗などにより、農民は土地を売却することになる。2008年の世界金融危機で多くの農民が農村に還流したにもかかわらず、大きな混乱が起きなかったことも土地という最後の保障があったことを論拠としている²⁹。

しかし、筆者はそのようには考えない。農民が土地を所有することで、土地が資本家の収奪に遭

²⁶ 温鉄軍「我国為什麼不能實行農村土地私有化」『赤旗文稿』, 2009第2期, 15-16頁。

²⁷ 簡新華「中国農地制度和經營方式創新研究 兼評中国土地私有化」『政治經濟学評論』, 2013年第1期, 46-74頁。

²⁸ 温鉄軍前掲書, 15-16頁。

²⁹ 簡新華前掲書, 58頁。

う可能性は否定できないが、土地の私有化は農民の所有権が認められることで、その権利を強固なものにできると考える。そして、2015年「農村承包土地的經營權抵押貸款試点暫行弁法」には実験的に全国の農村で農業經營權の抵当が認められるようになった。農業經營權の抵当が広く認められれば、温、簡が主張しているような保障機能の意味がなくなる。また、現制度は農民の利益を保護しているとはいえ、村幹部による犯罪が多発している。中国検察院反汚職部門の統計によると、2013年1月～9月まで農業関連の職務犯罪は22億元（約370億円）となっており、事件数の3割を占めるのは土地関連犯罪である³⁰。その主な要因は村幹部の権力乱用と政府の監督不足にあると考えられ、農民の所有が認められれば、幹部の不正による被害に遭うリスクも軽減できると考える。

第2に、土地私有制度は農業大規模經營につながるという立場である。まず温は、土地私有化と市場化は必ず土地の規模經濟を達成できるというロジックは途上国や東アジア諸国からは客観的な經驗（前例）がないとしている³¹。そして、簡は零細農家による小規模經營の中国農業の現状を考えると、むしろ公有制は集団内部による大規模經營、または灌漑施設などの農業インフラ建設にとって有利であり、反対に私有制での実施は困難としている³²。

たしかに、土地私有化と市場化を通じて、土地の集積に成功した東アジア諸国と途上国の前例はない。しかし、土地所有の不安定は中国で農地の集積を阻害していることも事実である。現在、事実上最長15年の經營權は農業にとっては安定的な經營ができるとはいえない。土地流転による土地經營權が取得可能となったのは2002年であり、契約できる期間は請負期間内となっている³³。政府は農地の請負権について、永久不変としているが、具体的な政策は未だ不明である。私有制の下では、安定的な所有は農業投資をよび、さらに經營規模の拡大につながる可能性も高い。先の土地私有化の提案の肉づけのために諸説を検討しよう。

2.2 農村土地集団所有制

集団所有制を維持する立場の主な立場としては、黄・王（2008）³⁴と韓（2005）³⁵がその代表である。農村土地の所有は集団所有制のもとで土地流転制度³⁶の整備を通じて、土地集積を図り、請負制度の完備で農民の權益保護を強化する。

黄・王（2008）は、工業化と都市化が進んでいる現在、分散經營を特徴とする家庭承包責任制

³⁰ 人民網「2013年以来涉案超千万村干部案共12起 総額達22億」〈<http://politics.people.com.cn/n/2014/1106/c70731-25986147.html>〉。

³¹ 温鉄軍前掲書、15～16頁。

³² 簡前掲書、59～60頁。

³³ 第二回農村土地請負は1997年を基準としており、請負期間は30年間で、2027年に請負が終了する。

³⁴ 黄祖輝・王朋「農村土地流転：現状、問題及対策—兼論土地流転对現代農業發展的影响」浙江大学学报（人文社会科学版）2008年3月、第38卷第2期。

³⁵ 韓洪今「我国農村土地承包經營權の欠陥と完善」黒竜江社会科学、2005年第1期、55～57頁。

³⁶ 請負権を残ったままでの使用権譲渡制度である。

は市場化、大規模化、情報化などの現代農業に対応できておらず、その打開策である土地流転制度を整備する必要があると主張している。黄・王は比較的経済発展が進んでいる沿海部浙江省の農村を調査対象に、農村土地流転の新問題として、第一に、農村土地所有が非常に曖昧で、現在の農業市場化に対応できていない。農村土地は集団所有であるが、その主体は上部組織である村なのか、それとも下部組織生産小組にあるか明確になっておらず、それによって利益の分配を巡る紛争が起き、結果として土地流転を妨害することになる。第二に、現在主流である小口の土地流転つまり分散的な土地流転は現代農業の大規模化に対応できない。第三に、土地流転仲介組織は現代農業の情報化に対応していない。第四に、遅れている社会保障は土地流転主体の積極性を妨害している4つの問題を取り上げ、解決策として以下の4点を提示した。

第一に、集団所有、農民請負、土地経営権の流転（流通）、つまり所有権、請負権、経営権の三権分離を農村土地所有制制度改革の基本とし、農民の長期さらに永久請負権を確保する。第二に、三権分離をもとに、「政府-仲介組織-集団（村など）-農民」四位一体の農村土地管理構造を設立する。第三に、土地流通システムを完備し、土地集積を促進することである。第四に中央財政による農村社会保障制度を構築することで、土地の社会保障機能を消滅させ、土地流転の自由化を進める、という4点を提案した。

また、韓（2005）は現在の土地請負経営権の欠陥は期間設定と処分権（所有権以外の）の制限が長期経営と土地流転を阻害しているとし、農民に永久請負権を与えることで土地の調整を行政よりも、市場メカニズムに任せたほうが効率的だとしている。また、それによって生じる土地集中による農村部の格差拡大対策には、農村に社会保障制度を導入することで対処できるとしている。

たしかに、以上の主張は土地権利の確定及び請負権の永久化によって農業経営と土地の流通を安定させるだろう。また土地流転仲介機構の整備を通じて地租価格のギャップを埋めることで、農村土地流転が円滑になり、農業生産規模拡大に一定の効果が期待できる。しかし、財産として考える際に永久請負権にはいくつかの問題が存在する。

第1に、抵当物としての価値判断が難しい。例えば、農業を拡大しようとして、銀行から融資を受けようとする。現在では、請負権から分離した経営権の抵当は実験的に始まってはいるが、請負権は抵当として認められていない。仮に、政府の政策変更により、銀行は永久請負権を受け入れるとしても、性質上抵当物としての評価は非常に難しい。

つまり、永久請負権の換金性が低く、銀行としては換金性の低いものを担保にしたくないはずである。所有権の場合は法的にも問題がなく、抵当物として比較的に高い評価も得られ、農業への投資も増える。

第2に、離農する際に財産として処分できない。現在では離農する際に、請負権が消滅する。従って、同じような性質をもつ永久請負権も消滅する可能性が高い。所有権の場合は、売却によって都市での生活資金に充てることができる。農民の立場から見ると当然農地の私有化を支持するであろう。

2.3 農村土地国有制度

次に、農村土地をすべて国有化にするという立場である。これらの見解は主に所有権と使用権を分離し、国が土地の所有権を持ち、農民に永小作権を与えるものである。

黄（2005）³⁷は二重土地所有制度、即ち国家が田底権（所有権）、農民が田面権（耕作権）を所有する制度の設立を主張する。農村土地の所有権を国に帰し、農民に永小作権を与えることで、土地の請負、調整、流転過程における農民の財産権が集体（村など）に侵害されることによって生じる対立や紛争を緩和できると論じている。

馬・薛（2005）³⁸は現在の農村土地制度は政府が農民に一定（均分）の土地使用を保証することを通じて、就業と生活保障、つまり一種の社会保障を提供していることが農村経済の発展を阻害しているとしており、解決法として国が土地を買い上げ、農民に永小作権を与え、それを社会保障の引き換え案として提示した。

しかし、以上の論では、国有化の財源を明示しておらず、具体的な案も示していない。少なくとも、以下3つの問題を解決できないまま、農村土地の国有化を導入すると、農民の大きな反発を招くことになる。

第1に、農村土地の国有化には莫大な資金が必要となり、その財源の確保も大きな問題となる。

第2に、国による土地の買収は適正価格で取引されることが大変困難である。政府による土地徴収の補償は土地補償費、安置補助費、付着物と青苗（未成熟の農産物）の補償費の3部分によって構成されるが、その金額は低く、農民が期待している金額とはほど遠いものである。

第3に、村幹部による補償金横領も多発しており、それを防止する有効な対策が提示されていない。

3. 私有化の問題点と今後の課題

3.1 私有化の問題点

これまで、農地私有制度導入について述べてきた。その利点を整理してみると、以下になる。

第1、農村土地私有制度の導入は農業に安定性をもたらし、投資が見込まれ、農業発展につながる。

第2、土地が可処分財産になることで、農民が生活や経済活動において選択肢が増える。しかし、中国で土地私有制度を導入することにあたって、多くの問題が存在するのも事実である。

まずは、失地農民の問題である。農民が最善の選択をすることで、大量の失地農民が都市に流入することは考えにくい。一部そうではない例えばギャンブルやビジネスが失敗する農民が出てくる可能性も高い。また、債務を持つ農民が土地は可処分財産になることで、土地を返却に回さなけ

³⁷ 黄海「論賦予農民双重地權下的土地永佃權」『求索』2005年第1号、42～43頁。

³⁸ 馬小勇・薛新姪「中国農村社会保障制度改革：一種“土地換保障”的方案」『寧夏社会科学』2004年5月第3期、59～63頁。

ればならない問題が発生する。それをうまく処理しないと、社会不安の材料となる。

そして、集団の精算問題である。集団は土地だけではなく、その他の資産もある。たとえば、集団所有企業、農機械などが挙げられる。元来、集団は農民の土地出資をもって構成されるもので、それによってつくった企業に利益が出れば、当然利益分配を受ける。したがって、それによって生じる債務、例えば銀行からの融資なども共同で負担することになる。しかし、土地だけを私有化したら、その他の資産と負債の処理が問題となるだろう。

最後に、戸籍問題である。戸籍制度は本来、計画経済システムの産物で、都市と農村の人口を分断するために作られた制度である。改革開放以降、労働力需要の急増により移動を制限する機能が有名無実になった。近年、両者間最大の違いは、都市戸籍は都市の社会サービスを楽しむことができることに対して、農村戸籍は集団所有を通して、農地所有することができるにある。もし、農地の私有化が進めば、農地の取引が可能となり、農業戸籍がもつ意味もなくなる。

現在、中国政府は積極的に都市化を勧めている。国務院は2014年7月30日に公布した「国務院关于進一步推進戸籍制度改革の意見」では、2020年までに1億人の農村戸籍を都市戸籍にすることを目指している。農地私有化の導入は都市化をさらに加速させるものとなり、政府が急速な都市化に追われることになる。

3.2 今後の課題

土地私有化に関する課題として、地方政府の財政と農民就業が問題となる。

一つ目の課題は地方政府の財政である。農地私有制度の導入によって地方政府の財政負担が重くなる。現在、土地譲渡金は地方政府の主な財源となっている。土地譲渡金とは政府が農村から徴収した土地（集体所有）を公売にかける時に得られる収益である。そのうち政府の利益になるのは土地譲渡金の5割ほどといわれている。地方による差はあるが、中国東部地域においては、土地譲渡金が占める財政収入の割合は5割を超えている³⁹。しかし、農地私有化の導入でその収益が減少すると予想できる。それは、農村土地を私有化することで、土地徴収のコストが上昇するからである。

一方、地方政府は都市化するにあたって莫大な資金が必要となる。徐（2014）によれば先進国において都市開発資金を調達するとき、主に新たな地方税の創設、市場調達、上級政府からの援助の3つの方法がとられるが、以上の方法は中国では実現困難である⁴⁰。地方政府の財源が限られている以上、都市化するに当たって、土地譲渡金に頼らざるを得ない。都市は更なる発展を求めて、都市化を通じて都市を拡大しなければならない。

農地私有化自体は現在政府が推進している都市化と矛盾せず、むしろ都市化を加速させるもので

³⁹ その割合は西に行けば行くほど、低くなる。

⁴⁰ 徐一睿「中国の経済成長と土地・債務問題」慶応義塾大学出版会、2014年、111～112頁。

ある。また、地方政府はいままで農村の土地を転売によって、莫大な利益を得ているにもかかわらず、農民に対してはほとんど還元していないのも事実である。したがって、地方政府は農村土地私有化と負担捉えるだけではなく、都市の農村土地依存ともいえる財政構造から脱却するチャンスと捉え、新たな活路を見出す契機とするべきである。

もう一つは農民の就業である。土地私有化により、農業は大規模化、現代化が進むことにつれ、労働に対する需要も減少により、離農する者が増加し、その再就職が問題となる。この就職問題は私有化が反対されている最も大きな理由でもある。しかし、離農者増加の要因は農地私有化よりも、むしろ農業の現代化や大規模化にあると考えるのが妥当であり、政府が責任をもって対処すべき問題である。

しかしながら、離農者のほとんどは中卒以下であり、農業以外の技術を持たない。都市で仕事探しをする際に、考えられるのは都市のインフォーマルセクターである。政府が取るべき対策としては職をつくり出すことにある。例えば、無償の職業訓練を提供することや離農者を吸収できる産業を育成、支援することが有効と考える。いずれにせよ、離農者をそのまま放置すると、社会の大きな不安要素になりかねず、慎重に対処すべき課題である。

まとめ

中国農業は生産性の低さ、投資不足に悩まされている。それを阻害する一つ大きな要因は現在の農村集団土地所有制にあると考える。中国は戦後しばらく農地の私有を認めて、農民の労働意欲を向上させることで、農業の増産を実現した。しかし、工業を優先的に発展させるために導入された集団土地所有制は現在に至るまで農業を制約し、その発展の障害となっている。

本稿は、農業に安定性をもたらす農地私有制度の再導入が農業発展につながると主張している。中国国内で論議となっている3制度、つまり農村土地私制、農村土地集団所有制、農村土地国有制を分析した結果、いくつかの問題は存在するが、農地私有制度の導入は農業発展につながるの結論に至った。

ただ、農地私有制度を導入することにあたって、生じる農民の都市住民化の費用と農業現代化・大規模化による離農する者の就業の両問題については今後の課題にしたい。

参考文献

中国語

蔡継明・方草「対農地制度改革方案的比較分析」『社会科学研究』2005年4月、28～32頁

馬小勇・薛新姪「中国農村社会保障制度改革：一種“土地換保障”的方案」『寧夏社会科学』2004年5月第3期、59～63頁

李再揚「土地制度变迁的比較研究」当代經濟科学、1999年第5期、83～89頁

張徳元「実行土地国有化、賦予農民永佃権」香港中文大学中国研究中心討論稿、2004年

黄祖輝・王朋「農村土地流転：現状、問題及对策——兼論土地流転对現代農業發展的影响」浙江大学学報（人文社会科学版）2008年3月、第38卷第2期、38～47頁

- 安体富・竇欣「我国土地出讓金：現状，問題及政策建議」『南京大學學報』南京大學，2011年第1期，21～29頁
- 龔春明「小規模持續農業：論争与展望—“以未来看待發展”的分析視角」蘭州學刊，2015年第7期，199～203頁
- 黃宗智，彭玉生「三大歷史性變遷的交匯与中国小規模農業的前景」『中國社會科學』，2007年第4期，74～88頁
- 李良玉「建国初期的土地改革運動」『江蘇大學學報社會科學版』第1期，2004年1月，39～41頁
- 何健「土地改革運動是一場深刻的偉大的社會大變革」『毛澤東思想研究』2001年第4期，47～50頁
- 韓洪今「我国農村土地承包經營權的欠陥と完善」黑龍江社會科學，2005年第1期，55～57頁
- 黃海「論賦予農民双重地權下的土地永佃權」『求索』2005年第1号，42～43頁
- 李昌平「慎言農村土地私有化」『農業經濟と科技』2003年2月号，13～15頁
- 李昌平「反对農村土地私有化 把土地還給農村集体」『經濟研究信息』2006年第7期，40～41頁
- 辛逸「試論人民公社的歷史地位」『当代中國史研究』2001年5月，第8卷第3期，27～29頁
- 侯外廬「中国封建社會土地所有制形式的問題—中国封建社會發展規律商兌之一」『歷史研究』1954年第1期，17～32頁
- 林甘泉「中国封建土地所有制的形成」『歷史研究』1963年第1期，95～116頁
- 張躍進「俄羅斯農地制度變革及其績效」『經濟社會體制比較』2008年第6期，107～111頁
- 溫鐵軍「21世紀的中國仍然是小農經濟？」『新西部』，2001年第12期，38～39頁
- 溫鐵軍「我国為什麼不能实行農村土地私有化」『赤旗文稿』，2009年第2期，15～17頁
- 簡新華「中国農地制度和經營方式創新研究 兼評中国土地私有化」『政治經濟學評論』，2013年第1期，46～74頁

日本語

- 池上彰栄・竇劍久俊『中国農村改革と農業産業化』アジア經濟研究所，2009年
- 溫鐵軍『中国にとって，農業・農村問題とは何か？—〈三農問題〉と中国の經濟・社會構造—』作品社，2010年
- 加藤祐三『中国土地改革と農村社會』アジア研究所，1972年
- 敵善平『農民國家の課題』名古屋大學出版會，2002年
- 蔡鋒「中国における農村土地制度の変遷の原因とその成果に関する歴史的研究建国期から改革開放期までを中心として」關西大學，2015年9月20日
- 徐一睿「中国の經濟成長と土地・債務問題」慶應義塾大學出版會，2014年
- T.W. シュルツ（川野重任監訳）『經濟成長と農業』農政調査委員會，1971年