

## 研究ノート

# 中国土地政策の現状と課題 ——「土地管理法」以降を中心にして——

田 村 安 興

### 目 次

はじめに

#### 1. 中国土地政策の現段階

- ① 中国土地政策の動向
- ② 「土地管理法」執行過程

#### 2. 農地問題の所在とその課題

- ① 農地政策をめぐる議論と政策
- ② 農地利用の事例分析

おわりに

### はじめに

厳密な意味でいえば、如何なる先進国においても正確に土地を把握することは困難である。我が国でも、土地の実測面積と届出面積とは若干の相違がある事はめずらしくない。また現状の正確な面積を表示する土地台帳を見る事はほとんどあり得ず、数字は近似値である場合が多い。歴史的に複雑な所有関係がある場合や共有地の場合には、土地所有と利用が不明確な事例が多く、その事が我が国では、しばしば、法律上も問題化して来た。

しかし中国の場合、有史以来、全国レベルで土地調査、測量、作図、登記をなされた事がなかった。従って土地面積を帳簿にもとづいて、近似値でも国家機関が把握する事はできず、これまで推計値としてしか公表できなかった。また、農地に関して、1980年以前は人民公社、及びそれ以下の生産大隊、生産隊が建て前上は管理

する事になっていたが、農地以外の土地に関しては、全く無管理の状態であった。そして宅地、工場用地へ、農地を転用する場合に関しても、法律、管理機構が未整備であった。

この様な無管理、放任の土地政策の中で、80年代に入り、都市労働者化と人口流動化が進み、郷鎮企業が数多く創設される事によって、“毎年オーストラリアの耕地が一つ消える”と言われるほど、耕地の人為的、自然的破壊が進んで来た。国務院は、ようやく1986年、農地転用を規制、管理するはじめての体系的な法令「土地管理法」を公布し、同法令の精神を全国に徹底させつつある。他方、農地政策に関しては、未だ全国的法令は制定されておらず、現在は研究段階である。全中国における農地問題は土地管理問題、農地転用問題と異なり、はるかに複雑な要素を含んでいる。

本稿は、法体系がようやく成立しつつある時期にあたる、中国土地政策の現段階を紹介する事を第一の課題とする。特に80年代の土地政策、党通達、条例と「土地管理法」を検討する。第二に「土地管理法」執行過程を紹介し、第三に、法令制定直前と言われる農地政策に関する主要な論点を整理し、第四に、農地利用に関する二つの事例（北部と南部）を検討する。以上を通して、転換点にある中国土地政策の課題を探る事が本稿の目的である。

- 1) 中国の「土地管理」の概念は、土地調査、記帳、登記、転用規制、農地開発指導、等を含む。

## 1. 中国土地政策の現段階

### ① 中国土地政策の動向

中華人民共和国憲法では、「いかなる組織または個人も、土地を不法占拠、売買または賃貸し、あるいはその他の形式で不法に譲渡することはできない」としている。但し、以下に述べる如く、近年まで中国の土地は、統一して、国家によって、調査、管理されていなかったのが実態である。

1979年11大会 3中全会まで、中国は動乱、無政府状態の下にあり、土地政策に関しても、政府は何ら指導的政策を提起し得なかった。ようやく国務院は1981年4月

17日、「農村の住宅建築による耕地占用の制止に関する緊急通達」を出した。同通達では、土地所有、使用に関して、次の様に述べている。「農村の公社、隊の土地は、すべて集団所有に属するものであることを重ねて表明しなければならない。公社員に配分した宅地、自留地（自留山）および請負耕作の耕地について、公社員は使用权を持つだけである。貸出し、売買あるいは勝手に譲渡してもいけないし、請負耕地や自留地において住宅を建築したり、墓をたてたり、鉱産物を採掘したり、れんが・瓦を焼いたりしてもいけない。一部の人は責任農地（責任田）や請負農地を誤って個人所有だと考え、勝手に占用しているがこれは間違っている。」と述べ、土地利用に関して厳しい規制を行なう事を明らかにしている。さらに農地転用に関して、「各級の政府は、農民の住宅建築および公社・隊企業の耕地占用状況について、一度調査を進めなければならない。（田村）勝手に耕地を占拠して住宅を建てたり、認可を経ずに土地占用を強行したり、また住宅建築の土地占用が多すぎるものに対しては厳しく処理しなければならない。公社・隊企業で土地を占用しながら使用していないものに対しては責任をもって退去させる。」と述べた。しかし以上の通達は単なる「緊急通達」にすぎず、同通達末尾で「農村の住宅建築用地にかかわる政策および管理問題について全力をあげて調査研究を進めている。」そして、本通達への意見をあげ、これを総括研究した上で法律を制定する、としている。同時に同通達では、中国全土の土地利用に関して一度も調査された事がない事も明らかにしている。

1982年2月13日、國務院は町村の「住宅建築用地管理条例」を出した。同条例では第1条で「町村の住宅建築によるむやみな耕地占用を防止し、農業生産の発展を保証し、そして農村建設の要求に適応」させる事を目的とした上で、第5条では、町村内で個人及び公社・隊企業、事業単位の建設用地（郷鎮企業—田村）は、申請、審査、認可の手続きを経ること、また、全人民所有制の企業、単位の建設用地、非農民による集団所有制企業の建設用地は、以下に述べる「国家建設土地収用条例」を参照して処理せよ、としている。第4条では土地の所有権に関して前記通達と同様に、公社、大隊、生産隊の集団所有制であるとしている。

1982年5月14日に「国家建設土地収用条例」が制定された。同条例第2条において国家のみならず、いかなる単位も直接に土地を収用してはならず、集団所有の土

地を取用する際には本条例に従う様に規定している。第5条では取用した土地の所有権は国に属し、土地を占用する単位は使用権を持つだけとされている。第7条、第8条では、土地取用の方法が規定されている。耕地、園地1000畝以上、その他の土地1万畝以上の取用は国务院が認可する。その他の地区における土地の取用は県、市人民政府が審査し、省・自治区人民政府が認可する。第九条、土地の補償費に関して、当該耕地の年生産額の3ないし6倍とされた。本条例は33条に及んでゐる。これより先1958年「国家建設徵用土地弁法」があったが、これは本条例制定とともに廃止された。

しかし、これらの条例・制定によっても土地管理の無政府状態が改善されなかった事は、1983年11月19日、「土地の売買・賃貸を制止することに関する通達」、1986年3月21日「土地管理を強め、耕地の不法占拠を制止することに関する通達」を国务院が出さざるを得なかった事が証明している。1983年の上記通達では次の様に述べている。「最近、若干の農村の公社・隊の企業・事業体等において、国の法律・規定に違反し、集団所有および国家所有の土地を売買・貸借するという事態が相ついで発生している。若干の都市近郊地区では、この問題がとりわけ際立っている。幾つかの農村の公社・隊では、商品として土地を売買・賃貸したうえ、大量に金銭や物資を手に入れている。土地の賃貸料が1畝当り年間数百元、数千元、1万元に達するものがあり、土地を売って1畝当り数千元、ひいては数万元も得ているものさえある。さらにはひそかに条件を話し合い、家屋を賃貸・売買する方式で、優良農地や野菜畑を賃貸・売買したり、あるいは『家屋の共同建築』、『工場の共同経営』、『倉庫の共同建造』などの方式をとって、土地を不法に占拠する目的を達しているものもある。これは、きわめて重大な憲法に違反する行為である。」と述べている。従来農民が土地(耕地)に住宅を建築する場合ほとんど無償であった。地方によって土地を占用する際の税則や、転用規制に関する地方条例があったが、実態としてそれらは無視されて来た。

80年代前半における土地政策における一連の通達、条例が十分に徹底しなかった要因は、第一に条例そのものが完備したものでないこと、第二に、条例の位置づけが低いこと、第三に、法を徹底させる方策をとらなかつたこと、以上である。1986年6月25日「土地管理法」が制定された。「土地管理法」は従来からの上記通達、条

例に比べて完備した法令であるだけでなく、法そのものを執行させる方策を徹底させ、また各級土地管理局の権限を強化させた点で、それまでの土地政策とは趣を異にするものであった。但し同法令は、農外への農地転用、土地一般管理に関する法令であり、農地利用そのものを管理する法令ではない。以下「土地管理法」の内容を検討しよう。

「土地管理法」は全七章五十七条より成る。第一章総則第二条では中国土地所有制に関して次の様に規定している。「中国の土地制度は社会主義公有制である。すなわち、全民所有制と集団所有制である。如何なる単位と個人もこれを占居、売買、貸借その他の形式で違法に譲渡する事は許されない。但し、国家が公共の利益、需要の為、法によって集団所有の土地を収用することができる。」この条項に関して、1988年12月29日改正では、同条項に現実的な次の二項がつけ加わった。これは大きな改正であった。「国有地及び集団所有地の使用権は、法に基づいて譲渡することができる。土地使用権譲渡の具体的規制は國務院が別に定める。」「国は法に基づき、国有地の有償使用制度を実施する。国有地有償使用の具体的規則は國務院が別に定める。」これは先に定めた、使用権移転を原則的に禁止する、という建て前を否定するものであった。第三、第四条では、土地を大切に、合理的、科学的に土地を利用する事、計画的に土地を保護し、新たに耕地を開発するとともに、耕地を乱開発する事をいませしている。そして、この面で優秀な成績をあげた単位と個人を奨励するとしている。第五条では、國務院、省、県、郷人民政府の土地管理部門の機構を実情に応じて設置し、各区域内の土地を統一して管理する事が謳われている。

第二章では土地所有権と使用権に関して規定されている。第六条、「都市市区の土地は全民所有即ち国家所有に属する。農村と都市郊区の土地は法律で規定した国家所有以外は集団所有である。宅地と自留地、自留山は集団所有である。」以上が中国土地所有の原則とされた。以下土地利用に関して、第七条、「国有土地と集団所有の土地は法によって個人も使える場合もある。…土地を使用した単位と個人は土地を保護、管理し、合理的土地利用を行なう義務がある。」としている。主として農地である集団所有の土地に関して、次の様に管理原則が規定されている。第八条、「集団所有の土地は法によって村農民集団所有に属する。それは村農業生産合作社等農業集団経済組織、あるいは村民委員会によって経営管理される。すでに郷鎮農民集団

経済組織の所有となっているものは郷鎮農民集団所有に属する。」、第九条、「集団所有の土地は、県級人民政府に登録する事によって、証明書を発行して、所有権が確認される。全民所有制は……県級以上の地方人民政府に登録する事によって、証明書を発行して、使用権が確認される。」、第十条、「法によって土地所有権、あるいは使用権を変える時は土地登記手続をし、証書を変換しなければいけない。」以上の条項の中で、中国で初めて土地を登記し、台帳によって管理する事が定められている。以下、同法では厳しい罰則規定が設けられた。法律責任に関して、第四十三条、「違反に土地を占用した場合は、期限が来れば土地建物を没収、罰金を課し」さらに単位の責任者へも行政処分が及ぶとしている。第四十七条、「土地を売買し、又はその他の形式で不法に譲渡した場合には、不法所得を没収するとともに、売買し又はその形式で不法に譲渡した土地に新しく建てられた建築物その他の施設を、期間を定めて撤去させ又は没収する。…」、第五十一条、「法律の規定に違反し、耕地で土砂を掘り、採石、採鉱をして耕種条件を著しく破壊した場合、又は土地開発によって土地の砂漠化、土壤流失を招いた場合には期間を定めて改善を命じ、罰金を課す事ができる。」そして行政処罰に関して、県級以上の土地管理部門が決定し、もしこれを拒絶、阻害するものがあれば「治安管理处罰条例」の規定によって処罰されることとなった。以上の様に「土地管理法」は土地への実務的管理と統制、処罰が定められた事によってそれまでの法令とは異なる位置を持っているといえよう。

「土地管理法」以降、これを補強する次の条例が出された。1987年4月1日、「耕地占用税暫行条例」である。同条例では、耕地占用税額を以下の様に定めた。県1人（農民）当1畝以下の面積の地区では、1平方米当り2～10元、同様に1～2畝の地区では1.6～8元、2～3畝の地区1.3～6.5元、3畝以上の地区では1～5元と定められた。さらに農民が占用する耕地に住宅を建てる時は上記税額は半額となること、経済特区、経済技術開発区、1人当耕地の特に少ない地区では上記基準の50%を限度としてアップすることができるとした。

## ②「土地管理法」執行過程

「土地管理法」が制定されて以降、土地への管理がやっと緒に着いた。「土地管理法」を徹底させる為に政府は二つの点を重視した。第一に、省土地管理局を設け、

その下に各級土地管理局（所）を設置して、その権限を強化した。第二に、党組織を全面的に動員して、“耕地を大切にす運動”を展開した。第三に、初めて国土の測量、作図、登記を行なう事を決定した。

土地管理局の機構は、省—市・県—郷—村の各行政段階における人民政府に対応して設置された。1987～1988年の間に省、市、県・区段階には土地管理局が、郷には土地管理所が設置され、村には土地管理員が配置された。市には約100名程度、県・区には数十名程度のスタッフが置かれた。農家が耕地を宅地化する場合、農地以外に転用する場合には土地管理員に報告、土地管理員が上級土地管理所（局）の許可を得なければ転用できなくなった。さらに、それまで転用されていた土地への審査が行なわれた。違法とされると罰金、撤去処分がされる。「土地管理法」制定以前の農地転用に関しては、省・県ごとにある独自の法規にもとづいて審査された。

土地管理局の職務は、河川、山、宅地、工業用地、耕地を管理する事であるが、特に地目を変更する時に土地管理局の許可が必要である。農民間の耕作目的による使用権の移動は土地管理局の権限下にはない。従来、原則として、中国の土地所有制は、国家所有（全民所有制）と集団所有制（集体所有制）に分れる。国家所有の土地の中には、農地をのぞく都市市街地、工業用地、山林、鉄道用地等であり、国家所有の土地を管理する主体は各級土地管理局である。集団所有制の名目上の代表は村民委員会や、農村経済組織体である。集団所有制の内容は名目上も実態上も、さまざまな形態がある。集団所有のあり方に関しても従来は放任されて来たと言つてよい。次の山西省の事例は比較的土壌管理が組織的に行なわれている事例である。

### 山西省の事例

山西省土地管理局は1988年3月に設置された。1990年3月段階まで2年間の間に、以下に述べる様に、比較的順調に「土地管理法」の内容を徹底させている省機関であり、国務院からも高く評価されている。山西省の事例を紹介しよう。

山西省土地管理局の発表によると1954年、省耕地面積7032万畝（推計）1人当耕地面積、4.8畝、であったものが1988年、5597万畝、1人当耕地面積、2.07畝となった。毎年耕土流出、農地転用などで、44万畝の耕地が減少しており、その内違法な

土地占用が、35%あったとしている。土地管理局の職務は、法に基づいて違法占居を摘発するとともに、農地を除く土地利用システムを確立する事にある。国家にそれを迫ったものは食糧問題であり、同時にそれは、国家にとって最大の財源である食糧を、安定的に確保する事にある。

土地管理局の職務である土地管理の内容は以下の点である。土地の調査、測量、作図、登記、監査、許可、教育宣伝、農地開発指導、以上である。我が国の国土庁、法務局、農業委員会(農地委員会)、教育委員会の仕事に該当する職務をこなしている。

省では、解放後、一度だけ、土地利用状況と土地面積に関して、部分的に調査した事があった。しかし、省全体の土地利用と土地面積を把握しようとする試みは、1984年以前には全く試みられた事が無かった。従って土地面積は“推定”で報告されているにすぎなかった。1984年以降国務院からの指導によって、全省の土地調査が初めて行なわれる事となった。山西省では1989年、省レベルでは2500人、県、郷レベルでは1800人、地元の案内人26000人が土地調査の仕事に係わった。そして測量、調査、作図をする事によって1万分の1の地図を作成しつつある。1990年末で土地利用の全面的な調査が完了する予定である。作図された1万分の1の地図は省土地管理局に保管される。土地利用者ごとに登記された土地台帳は、県レベルの土地管理局に保管される。台帳に記載された情報は、今のところ手書きであるが、コンピューターに入れられつつある。

土地管理局の仕事の中で国民との衝突が最も多い職務が、農地転用の許可、不許可と、違法建築物の撤去である。農地以外の土地として登記される為には、土地管理局に於て監査、許可されなければいけない。農地転用が各級地方政府の承認を得ているか否かが監査、許可の基準となる。法令制定以前には、制度が未確立であり、歴史的経過が多様であることなどから、その監査は微妙となる場合も少なくない。しかし一度不許可となると建築物は撤去されなければいけない。省土地管理局が設置されて以降2ケ年の間で、省内違法建築物を撤去させて、35000畝余りの耕地を回復した。農地転用が無管理状態であった時期、すなわち、省土地管理局が設置される以前には、3万件近くの土地問題をめぐる紛争があり、うち425件が罰金刑を受けていた。90年初頭の時点において、農地問題をめぐる紛争は土地管理局という機関



が設置されたためにいちじるしく減少したと言われる。

省土地管理局は新たな農地を造成する事を普及させる為に、新たに耕地を拓いた人は、5年間農民税をゼロにするとともに、50年間使用する権利を与えた。その為に資産を有する企業家や、農民による農地造成が活発化した。この他、さまざまな運動をしている。例えば、1. 新たに農地を造成した人を表彰すること。2. 結婚すると新婚田と称する耕地をつくること。(結婚すると土地を開墾しなければいけない) 3. 2人以上子供をつくると1人当たり2畝～3畝の耕地を造成する事を義務づける。

山西省の土地はやせており、塩害も少なくない。水利施設も未整備である。新たに耕地を開発する為には特別の努力が必要である。2ヶ年で9700畝の土地が再開墾されたものの、耕地の減少を抑えるまでに至っていない。耕地の減少を抑えることと、新しい耕地を拓く事は幹部の評価に直結する。従って幹部は可能な限り厳しく転用規制をすると同時に、統計公表数字にも敏感となる。

「土地管理法」がこれまでの土地関係法規と異なり、国民の中に徹底されつつある要因の一つは、土地管理局に権限を与え、農地転用規制、土地台帳・登記を実行した事と、「土地を大切にする」大運動を展開したことに依っている。この国では、凡そ大運動を展開しなければ末端まで法令は浸透しない。その要因は、これまで為政者自ら法令を無視、軽視して、党の独裁と大衆の運動によって政治を行なってきた事と、末端に至る行政機構が未確立である事に基づいている。

「土地を大切にする」大運動のスローガン「珍惜土地人人有责」（土地をおしむ事は人々に責任あり）は、今日中国全土至るところにはりめぐらされている。このスローガンの下でさまざまな教育活動が行なわれている。山西省で行なわれている教育活動は以下の様なものである。「我が国は人口が多く国土が狭い」という意識を国民に徹底させ、それまで国民の中にあつた、「中国は国土が広い」という観念を批判した。これを「国土意識教育」と称し、あらゆる集会、集まりでこの事を宣伝した。160台の宣伝カー、多くの看板掲示、大量の宣伝物を配布するとともに、劇、スライドや音楽隊を動員して村の末端にまで普及させた。スライド上映には一度に500～1000名参加した。特に学校教育には力を入れ、副読本を作るとともに小学生の宣伝隊をつくり、子供が学校で勉強した「国土意識教育」の成果を父兄に宣伝させた。

山西省省都大原市郊外農村部にある、南郊区の土地管理の事例を見よう。南郊区は、大原市に副食品を供給する副食品基地であり、同時に郷鎮企業が多い都市近郊農村である。区内の人口27万人の内、農村人口は24万人を占め、13の郷鎮、236の行政村を持ち、土地面積は103万畝、その内、約54%が平野である。解放直後の耕地は44.8万畝であったが、1986年には32.8万畝に減少した。1年間に平均すると3329畝ずつ減少している。この間の人口は12万5千人から23万4千人に増加した。毎年3386人増加している事となる。逆に1人当り耕地面積は3.9畝から1.35畝にまで減少している。同期間における食糧生産は350万斤増加しているが、1人当りに換算すると6.5斤しか増加していない事となる。以上が土地管理を徹底していく上でのたてまえとなる。耕地面積の減少スピードを抑え、新たな農地を開発し、同時に土地をしっかりと管理する。この任務を果たす為に、1987年2月國務院75文獻によって区土地管理局が設置され、3年後に市土地局が設立された。区土地管理局が設置されて以降土地調査を開始した。この土地調査事業には、2760名が参加した。土地調査にもとづき土地地図、土地台帳を作成した。同時に各級人民政府の許可を経ない違法建築物を摘発した。違法建築物の中には110ヶ所に及ぶ“れんが工場”敷地3258畝の内1277畝を閉鎖収用し、耕地とした。1987年には136の郷鎮企業17畝余りを収用した。農家に対しては宅地を建築する際に高層建築を建てる事を奨励している。以上の様に農地の減少を抑える事とともに、1988年より農地開発事業を開始した。井戸の建設の為に70万元を投資し、5万畝の土地を耕地とした。寺庄村では宅地が167畝占めていたが、その内87畝が農業不適地に移転したため87畝の新しい耕地が確保された。それらの結果1989年には6700畝の新しい耕地を生んだ。これは、市が区に対して行なった開発目標3000畝を大幅に上まわった。大原市南郊区土地管理局では以上の事業をすすめる上で“国土教育班”を結成して“全民国土意識教育”をすすめた。それまでの国民の意識の中にあつた、「中国は土地が広く資源が豊富」という考え方を批判し、「中国は人口が多く耕地が狭い」という意識を広める為に、小中学校教育、TV、展覧会、家庭訪問などで宣伝した。

#### 南部沿岸地区の事例

「土地管理法」の受け止め方も南部沿岸地区における経済特区、経済技術開発区で

は趣を異にしている。これらの地域では郷鎮企業設立による農用地の転用は無論のこと、外国資本、及び、外国資本との合併企業による農地転用が急速に進行している。深圳経済特区は、中国で経済成長のトップを走る広東省の中でも、その先端に行く。深圳経済特区ではすでに、1981年11月17日「深圳経済特区土地管理暫定規定」を出した。土地の使用年限は工業用地で30年、商業用地で20年とされた。使用料は工業用地の場合10～30元、商業用地で70～200元であり、これを3年に1回調整するとされた。しかしこの時点において合併企業、海外資本への優遇規定はなかった。しかしこれ以後、経済特区・技術開発区への土地利用費に関する規定が次々と出されている。例えば経済技術開発区に指定されている福州市連江県の場合、県独自で海外企業への優遇規定を定めている。土地使用費に関しても5年間土地使用費を取らない優遇措置を取っている。<sup>2)</sup>またほとんど毎年規定が変更され、より手厚い優遇規定に変っている。

福建省の場合も山西省の場合と同様、「土地管理法」制定後土地管理局ができた。福州市土地管理局は1986年に設置された。土地の測量、登記は現在進められつつあるが、山西省の様に、大量宣伝、教育活動も含め、党、行政一体化した大運動として行なわれている訳ではない。一つの行政事業として執行されているにすぎない。一筆ごとの土地使用の登記、農地転用の管理も、省の一部で開始されたばかりである。農地転用面積は、事業主体別にみると郷鎮企業が最も多く、次いで台湾資本、香港資本の順である。郷鎮企業が農地を占有する場合、「土地管理法」制定以降、その審査が厳しくなっている。土地管理局は経営者に対して、農地を使用せず非農地を使用する事、既に建築されている建築物を工場として使用する事をすすめる。その上で、農地を占有する必要がある場合には、計画書を村の計画委員会に提出、そこで許可がおりれば土地管理局へ申請する。許可が下りなければ農地を転用する事はできない。しかし農民が転用する場合は厳しいが、海外資本への適用はゆるやかである。海外資本に対しては、むしろ積極的に省、市、県の海外経済活動の窓口機関が、用地取得の世話を行なう。農地転用も積極的に地方政府が斡旋する。海外資本に対してだけは土地政策は別枠の政策として考慮されている。これは地方政府の政治判断に基づく裁量でもあるが同時に、純経済的にみても海外資本には高価格で販売でき、見返りも期待できるという思惑の為であろう。以上の様に、農地転用に

関して、南部沿岸経済開発区と北京市周辺部には大きな相違が見られる。

2) 『連江投資指南』福建省連江県対外経済貿易委員会

2. 農地問題の所在とその課題

① 農地政策をめぐる議論と政策

「土地管理法」が制定されて以降、農地以外の土地利用に関する制度が一応確立しつつある。それまで国土を管理する制度は無かったに等しかっただけに、「土地管理法」は土地問題に関する中国近代化の出発点と言えるであろう。しかし、農地の利用を管理する法令、制度、機構は未確立である。国务院では現在この問題について包括的な法令をつくるべく準備していると伝えられている。本節では、今日までの中国農地問題をめぐる政策、議論を追う中で土地問題の所在と課題に接近する。

解放以前、中国では田底権（所有権）、田面権（占有権）があった。しかし土地所有の形態は多様であり、解放前土地所有に関する総合的な研究は、管見では知る事ができない。解放後の土地所有の主体は建てまえ上、集団所有の下にある。土地の集団化は1950年代の半ばに一応終わり、1962年には土地問題をめぐる紛議は少なくなったと言われている。1962年「農村人民公社工作条例」が出され、人民公社による生産流通管理、労働力分配が支配的となった。この時期のスローガンは生産材所有に関して「三究所有」であった。人民公社、生産大隊、生産隊の三つのレベルに於いて、生産材を所有、経営管理しようとしたものである。しかし、実際に行なわれた農業政策は、人民公社経営の行きづまりを糊塗する為にしくまれた「大寨に学べ」運動にすぎなかった。人民公社による集団労働経営管理が如何に行なわれていたのか、その実証を全国的に行なうことは困難である。しかし、南部沿岸地区の多くの地方において、人民公社の名称は名目のみであり、早くから個人経営が支配的であった事が確認されている。

1979年11大会3中全会以降、人民公社解体、生産請負制が奨励される。しかし10年以上を経た今日においても農地政策は議論されている段階である。政策担当者の間では、土地（農地）所有制度に関して今日三つの見解があると言われている。一、国家所有とする、二、集団的土地所有とする、三、私的土地所有とする、以上の三

つの見解である。これら三つのうちいずれを選択するかは、国家の体制を選択するほど大きな見解の相違を含んでいる。三つの意見がある背景には、今日、これら三つの土地所有意識が中国農民の中にある事に基づいており、また同時にそれは土地所有の実態を反映したものである。しかし土地所有の実態に関する全国的レベルはもとより、省レベルの統計、調査報告すら出されていない。現段階では省別農地面積の近似値も不明であり、土地台帳の作成作業はやっと着手されたばかりである。

これら三つの土地所有制は、現段階における中国経済と中国社会にとって、それぞれ長所と短所を持っている。先ず(a)国家所有とする場合であるが、この場合の問題点は、第一に、農民の勤労欲が低下する事が予想される。第二に、国家が全国の国有地を管理する体制を構築する事は容易でない。(b)私的土地所有とする場合の問題点は、農地の占有権と利用権が分離し、土地の耕作目的の為の利用権移転が、より困難となる事が予想される。そして兼業化、土地持ち労働者化が進む可能性が大きい。(c)集团的土地所有とする場合の問題点は、集团的土地所有の土地を管理する機構と権限が未確立であり、その事を先行させねば集团的土地所有を確立できない、と言う点にある。

現瞬間にも、農地に対して、私的土地所有という意識・実態が農民の間で急速に拡大しつつある。すなわち、すでに利用権と占有権が分離し、耕作目的による土地の利用権の流動化は進みにくい状況にある。中国農政、労働政策最大の課題は、雇用を確保して農村の過剰労働力を安定的賃労働者として流動化させ、零細規模の農業経営を如何に規模拡大させるかである。しかし政策の歩みは現実の進行に対して大きく立ち遅れている。李鵬首相は90年3月中央委員会報告において、「条件の整っているところは規模拡大しても良い」という報告をしているにすぎない。土地（耕地）利用権の移転、占有権への規制に関して、何ら基準がなく、管理する機構が未整備である。それらに関しては末端行政村である村民委員会に任せているのが実態である。従って地域ごとの村民委員会の性格、役割が異なることによって、農地を管理するシステムも違っている。

村民委員会（都市では居民委員会）は「行政村」の指導機関であり、これが中国行政の末端組織である。この他に、村の末端組織として「自然村」がある。「自然村」

は必ずしも「行政村」と対応せず、歴史的、地理的に形成されたものであり、昔から村の地名を有する。必ずしも生産、生活上の共同体及びその延長上に存在する「村落」を意味しない。「自然村」とは慣用的にその地方の村を意味する名称にすぎない。「自然村」と「行政村」の規模は地方によってまちまちである。非常に大きな数万の戸数を持つ「自然村」があるかと思えば、数百戸の「自然村」もある。「自然村」より大きな「行政村」もあれば、「行政村」より小さな「自然村」もある。中国に現存する「村」は、解放後解体、変質した「自然村」の上部に、異質な官僚的機構「行政村」が移植され、両者は融合、統一せず異質な村を構成して成立した。村民委員会職員は非常勤者も含めて、書記以下数名の職員しかおらず、この職員が数万から数千の「行政村」事務一切を取りしきる。従って「行政村」の事務は必要最小限の共同事務しか執行できない。それでも村民委員会の仕事の範囲は、治安、福祉、結婚、葬式、戸籍、農村工業経営、徴税、土地利用の調節、住宅の建築、学校経営等々に関する広汎な共同事務を行なう。農地利用を合理的に管理する為には村民委員会の権限と体制が強化されなければいけない。しかし現状ではその為の法的、体制的、組織的保障はない。村民委員会が、指導的に農地利用管理を行なっている村は多くないと見られている。

現段階における中国農地管理の形態の代表的なものをごく大まかに分類すれば以下の通りである。一、集団（生産隊）から下請した農地を農家が占有している。<sup>3)</sup> 機械耕作、農薬散布、かんがい等一部労働を集団で行なう場合もあるが、個人経営に拠って農業生産が行なわれ、集団は農家が生産した供出食糧の管理を行なう事がほとんど唯一の業務であり、土地利用、貸借に関して全くコミットしていない。二、集団が土地利用、貸借に関与する。例えば労働力、生産意欲のある人に対して土地を多く利用させ規模拡大をはかる一方、未利用地を集団が回収する。農業労働力の少ない農家には自給用程度の農地を貸与する。その他の点は一と同様である。三、村が経営する郷鎮企業の下に多くの部局を設け、この中に工場の他、農業部門を位置づけ、一つの農場を郷鎮企業として経営する。農民は農業労働者として企業労働者と同じ賃金を受けとる。四、農工商連合体公司 (Agribusiness) をつくり、この下に農業部門が位置づけられる。農工商連合体公司のレベルは県、郷レベルのものがあるが、郷レベルの公司が多い。五、農地が村、生産隊によって生産手段として統

一的に管理される。人民公社時代の典型的人民公社と異なる点は、農作物の個別管理は農家が行ない、農家は生産隊に一定量の食糧を供出する事である。以上、農地利用における集団と個人の関係を大まかに区分した。しかし、無論、現実はいずれの中間的なものも多く、全中国では多様な農地利用がある。それらについての類型化や、統計も困難なほど実態把握がなされていない。

1979年11大会3中全会以降、中国のそれまでの農業生産の支配的な経営形態である人民公社が解体され、下請制度が多くなった事は周知のところである。しかし下請制度といってもその形態はさまざまである。この下請制度は、人民公社時代の土地制度と区別する為に、「連産承包」制と総称されている。生産量と関連した下請制度という意味であるが実際は、一、生産隊にとって生産量の多少に関係なく「定額管理」「定額労働」（一定量定めた労働力あるいは農民数—農民とは農村居住人口—に対し一定量の供出量を定める）による下請制度である。この場合、特に生産隊とそれ以上の機関、及び生産隊と農家との間、いずれに対しても「定額管理」「定額労働」である場合をいう。この形態は、近年少なくなって来ている。二、農家と生産隊の間でのみ生産量と関連のある下請制度、三、農家と集団の間では「定額管理」「定額労働」であるが、集団と上部機関との間では生産量と関連する。以上の下請形態の中で第三のタイプが多くなっているが、この中にも二つの形態がある。①包産到戸—生産した食糧すべてを生産隊に供出し、生産隊から農民数、労働力に応じて農家に再配分される。②包幹到戸—農家が生産した食糧の一部分を生産隊に供出し、残余を自らの元に残す。現在の下請制度の大部分はこの後者の形態であると言われている。

3) この様な農家を「下請大戸」,「家族経営」と呼んでいる。

## ② 農地利用の事例分析

### 北京市順義県

北京市順義県は、1万7千平方キロメートル（四国の面積に匹敵する）という広い面積を持つ北京市10区、9県の中の1県である。同県面積は1016平方キロメートル（日本の平均的な郡の面積程度）であり、耕地面積は86.7万畝である。うち70万

畝に食糧を生産している。行政組織としての順義県の下には29の郷・鎮、434の自然村がある。人口約50万人の内、農村戸籍を有する者43万人、郷鎮企業労働者17万人、農業労働者5万人である。同県では郷鎮企業の増加に伴い、農民の労働者化が進んでいるが、同時に北京市最大の食糧生産基地でもある。(北京市食糧生産量の4分の1が同県で生産される。) 県農民1人当り収入1394元(1989年)は、全国平均、北京市平均を大きく上回る。<sup>4)</sup>この増加の要因は郷鎮企業が増加し、農外収入が増大した事に拠るところが大きい。1978年、郷鎮企業労働者は2万3千人で、総労働力の10パーセントにすぎなかったが、1986年には16万人となり、総労働力人口に占める郷鎮企業労働者は70パーセントにまで上昇した。1980年における農民1人当年間収入は200元にすぎず、うち60パーセントまでが農業収入であった。<sup>5)</sup>1986年にはこれが16パーセントまで低下して来た。1989年には、県内郷鎮企業数は1900ヶ所に及んでいる。郷鎮企業に勤務する労働者が増加するにともない、土地利用への影響も多くなった。同県は土地利用を、集団の規制によって、有効に行なっている県として知られている。同県の土地利用と政策の変化を概観しよう。

順義県において人民公社が解体されたのは、1980年より1981年にかけてであった。この時期において最初に行なわれた土地利用方式は、「連産到組」と呼ばれた形態であった。この形態は、生産量と関連させ、組を単位に下請するものである。すなわち、生産隊の下にいくつかの組をおき、組は労働力に応じて土地を下請させる。収穫された食糧は、組を単位として集め、国へ供出し、残余は組から労働力に応じて配分される。続いて「連産到労」制が行なわれた。この形態が「連産到組」と異なる点は、組が介在しなくなった事である。すなわち、生産隊の下に、直接労働力を置く形態であり、土地配分、収穫物の配分を直接労働力一人当りに配分される。1984年、以上の方法による土地利用形態は「包幹分配」という形態に変わる。「包幹分配」がこれまでの農地下請制度と異なる点は、農民1人当1.5畝と定め、家族単位に土地を分けた事である。農民戸籍を有する者は、この年43万人であり、この43万人に対して土地を分配した。うち農業労働力は22万人であったが、労働力に対して分配せず、農民家族数に対して分配した点が、これまでの形態と異なる。

順義県においてこれまで行なわれた下請制度によって、次の様な問題点が顕在化した。第一に、経営規模が小さい為に農業機械が有効に利用できないこと、第二に、



兼業化が進んだ為に、農地の耕作放棄、荒し作りが顕著となった。県指導部は、農地の有効利用をはかり、併せて従来の請負制の問題点を解決する為に、新しい農地利用、農業経営形態を普及させた。それが「規模経営」と言われる方式である。

「規模経営」は1986年8月より、試行的に一部地域において導入された。「規模経営」は農地利用を生産意欲の高い農民に集中させる方法である。1986年には、78農場において314の専業生産隊を組織された。これは全県の約40パーセントに当たる182の村に及び、耕地面積は22万畝、37パーセントを占めた。1986年の実績において、「規模経営」が行なわれたところでは農業機械が有効に利用され、良好な実績を上げていると評価されたため、1987年にはこの方式が全面的に取り入れられる事となった。1987年には613農場、594生産隊で行なわれた。これは94パーセントの村、93パーセントの耕地に当たる。残りは山岳地域、僻地のみとなった。1988年には小規模農場を合併させ、大農場をつくる方向を取った。そのため、従来は一村に一農場しかない場合が多かったが、小さい村の場合には、いくつかの村をまたがる農場も形成された。これは「連村農場」と呼ばれており、「連村農場」の規模は3000畝から5000畝の農場に及ぶものがある。

「規模経営」の形態は次の様な二つのタイプがある。第一のタイプの農場は「実態型農場」と呼ばれるものである。この形態において農民は農業労働者となり、農場は企業化される。農場の役割は、費用負担と生産統一である。すなわち、生産計画、農具、肥料、農薬、かんがい等の作業、方法の統一と生産資材の供給を行ない、農民の役割は管理労働を行なう事だけである。1989年の場合、農民は農場に対して1人当り30畝から40畝の面積の管理契約を結んだ。この契約書には農民が、農場に対して供出すべき食糧が明記されている。例えば、1畝当り1200斤の契約をしており、生産高が1500斤あったとすれば、残余300斤は現物で、農場と請負った農民との間で、均等に配分される。農民に対しては剰余以外に賃金が支払われる。89年の場合、1畝当り60元から90元がキャッシュで（年給）支払われた。

第二のタイプの農場は「半実半虚」と言われるものである。このタイプの農場は381ヶ所であり、県内農場の四分之三を超えるものが「半実半虚」型である。この方式は、農家に対して、1人当家族数に応じて土地を配分するもので、ここまでは「包幹分配」と同様の形態であるが、農地の利用権を集団的に移転させた事が、従来の

方式と異なる点である。「半実半虚」型下請制度における、集団、耕作者、元占有者の間の権利、義務関係は次の様なものである。1. 農具、種子、水利、電機、肥料等の幹旋は集団が行ない、個人は利用料を支払う、2. 生産された食糧は個人のものになるが、国への供出義務を有する。供出義務の量は1畝当り140斤であり、これを平価で供給しなければならない。89年、小麦1斤当平価で2角7分(議価は5角6分)、とうもろこし1斤当1角7分(議価3角)であった。3. 集団より土地を借り、個人は使用料金を支払う。1985年、86年両年は無料であったが、1987年、県平均1畝25元、1988年38元、1989年56元となった。地代は郷、村によって異なっている。4. 耕作者は農業税を1畝当3元支払う。5. 土地利用権を譲渡した人が負担義務を有する食糧供出を、耕作者が代行して行なう。県下農民の中で土地利用権を譲渡した人は60パーセントにのぼる。残る40パーセントの農民は現在ではほとんど「農業専業戸」となった。6. 議価で食糧を供出する事も、県の規定により義務となっている。

「規模経営」のメリットとして次の様な点が確認されている。1. 農業機械が有効に利用され、「郷ステーション」の機能が充分発揮される様になった。2. 農業機械が有効に利用され、農繁期、作業を短縮する事によって、土地利用率を向上させる事ができた。3. 「兼業戸」が減少、「専業戸」が増加した事により、耕作放棄、荒れづくりが減少した。

「郷ステーション」とは郷レベルで大型機械を管理・利用するシステムである。村レベルも小型農具を管理しているが、郷レベルのものは規模が大きいものがある。同県南彩郷ステーションの場合、管轄区内に21000畝の耕地と15の農場がある。同ステーションはトラック790台、大型コンバイン22台、中型コンバイン23台、除草機6台を保有する。同郷夏季小麦収穫はすべて同ステーションの農業機械によって行なわれる。そのため省力化され、1970年代南彩郷の農業労働力は6000人であったものが、今日では470人となった。農民(農業労働者)1人当耕作地は、同郷の場合45畝である。郷ステーションが機能する事によって、作付体系にも次の様な影響を与えた。従来の作付体系では小麦栽培期と、とうもろこし播種期、及びとうもろこし収穫期と小麦播種期が重なった。その要因はこれまでの収穫作業が手作業であったため、それぞれ一ヶ月近くかかり、小麦と、とうもろこしの圃場を別にしなければならなかった。しかし「規模経営」が普及し、大型コンバインを使用する様になり、

図1. 北京市順義県の作付体系の変化

	1 年 目	2 年 目	3 年 目
かつての作付体系 「規模経営」導入前	圃場 A 播種 9月下旬 小麦 収穫 6月中旬～7月上旬 (約1ヶ月) 播種 9月下旬 小麦 収穫 6月中旬～7月上旬	圃場 B 播種 5月上旬～中旬 とうもろこし 収穫 9月下旬～10月下旬 (約1ヶ月) 播種 5月上旬～中旬 とうもろこし	圃場 A・B 播種 9月下旬 小麦 収穫 6月下旬 播種 9月下旬 小麦 収穫 6月下旬
	圃場 A・B 播種 9月下旬 とうもろこし 収穫 6月下旬 播種 9月下旬 とうもろこし 収穫 6月下旬	圃場 A・B 播種 6月下旬 小麦 収穫 9月下旬 播種 6月下旬 小麦 収穫 9月下旬	圃場 A・B 播種 9月下旬 とうもろこし 収穫 6月下旬 播種 9月下旬 とうもろこし 収穫 6月下旬
今日の作付体系 「規模経営」導入後	圃場 A・B 播種 9月下旬 小麦 収穫 6月下旬 播種 9月下旬 とうもろこし 収穫 6月下旬	圃場 A・B 播種 6月下旬 小麦 収穫 9月下旬 播種 6月下旬 小麦 収穫 9月下旬	圃場 A・B 播種 9月下旬 とうもろこし 収穫 6月下旬 播種 9月下旬 とうもろこし 収穫 6月下旬

収穫期間が短縮されると、小麦ととうもろこしを同一圃場で連作する事が可能となった。従って、土地利用率は2倍となった。(図1参照)

- 4) 全国平均農民1人当収入は、1988年『中国農村統計年鑑』によると1987年462元である。北京市は916元で上海市1059元に次いで第2位である。省別の最低は甘肅省296元、次いで貴州省341元、チベット348元と西部山岳地域の省が低い。「収入」という概念は農産物販売額から費用を除き、賃金、利潤を含む。
- 5) 郷鎮企業からの税収は、県財政収入の56パーセントを占めている。(1989年) 県財政収入は1978年—1989年の間にほぼ5倍、1億3千円となった。郷鎮企業の総生産額は27億元(1989年) 利潤3億3千万元、うち税は7千3百万元である。

#### 福建省福州市洋里村

洋里村は福州市郊外に位置し、近年、村内に郷鎮企業が多く設立され、兼業農家が多い村である。村内には四つの自然村、上崎村、洋里村、中下村、牛山村がある。1986年時点における洋里村の概況は以下の通りである。総人口3118名、農村労働力人口1738名うち郷鎮企業労働者1352名、農家戸数871戸、耕地面積56ヘクタール(1戸当6.4アール)、うち水田面積39ヘクタールである。

洋里村の下請制度は前後二回の時期に、土地分配が同じ方式によって行われた。すなわち、年齢、性別に関係なく、農民戸籍を有する人に0.3畝ずつの面積を世帯ごとに配分した。その際、行政村の幹部も立ち会った。1982年に次の様なやり方で第一回目の配分が行なわれた。1. 自然村の農地に番号を附し、目じるしに杭を立てた。2. 村の人を一堂に集め、農地を意味する番号札を入れたくじをつくり、くじ引きをした。3. 決った番号順に対応する農地の境の杭に番号をつけた。この際、くじを引いた周辺の農民も含めて確認しながら農地を決定した。4. 水利条件、肥沃度に差がある場合は、各農地の面積に差をつけた。この際、Aの場所の良い土地a畝は、Bの場所の悪い土地何畝に相当するか自然村の役員の話し合いによって決められた。5. それでも話し合いがまとまらない場合は、番号を附した農地を細分し、Aの場所とBの場所の農地に分けて1人が所有する事とした。洋里村の場合、農地の分散事例は多くて二ヶ所である。

1989年第二回目の配分を行なった。すなわち、村の農地をすべて回収し、第一回

目と同じ要領で再配分した。再配分を行なった要因は、村外への就職による移動、転出、死亡、宅地、企業用地への農地転用によって、担い手と農地に変化が生じ、これを調整、見直しをするためである。

農地転用規制、許可に関する機関は郷土地管理委員会である。しかし実際の職務、権限は同村、同郷の場合村民委員会が行なっている。洋里村では兼業化が進行したために、農業専業戸は一戸もない。すべて兼業農家であり、農家は休日に農業をしているにすぎない。

同村郷鎮企業生産額は757万元であり、これに対して農業と副業生産額は151万元である。<sup>6)</sup> 村経済は郷鎮企業に依存するところが大きい。1989年村財政収入30万元、自然村財政収入28万元はすべて郷鎮企業からの売上げ利潤によっている。農民が負担すべき農地税（同村の場合1畝当り24元）は村財政から支出されるのみならず、1畝当り60元の耕作費が村から農民に支払われる。財政収入が少ない村に対して支出される国庫優遇措置がない（肥料、ビニールなどの農業経済費補助、水利等の基盤建設）代りに、同村では豊かな財政を背景にして、村独自で前記優遇措置を行なっている。

張潔氏が1986年に行なった洋里村アンケート調査<sup>7)</sup>によれば、土地を集中して篤農家に請負わせるのは良い、と回答した人は郷鎮企業に勤めている人が37パーセント、勤めていない人は83パーセントであり、立場によって意識が異なる事を示している。また1986より88年の間に農地請負面積が増加したと回答した人は1人であり、変らない47人、減少40人であった。この様な農地減少に対し75パーセントの人が心配していると回答している。しかし同村郷鎮企業の発展によって農民の所得は向上した。同アンケートによれば83年から86年まで所得が2倍～3倍化したと回答した人38パーセント、3倍以上増加したと回答した人は33パーセントいた。そして、1983年以降、70パーセントの人が家を新築したという。しかし農業からの収入は29パーセント以下と回答した人は70パーセントであった。

洋里村の例は兼業化が高度に進行した村における土地利用の事例であった。請負規模は全国平均と比べても小さい（1戸当平均6.4アール）。村は郷鎮企業をつくり、あるいは誘致する事により雇用を確保し、村内労働市場を自ら創出している。農家は自家消費分の食糧を生産し、大部分の家計費収入は賃労働収入に依っている。集

团的に農地の利用権を調整しようとする試みはなされていない。農家の所得は急増し、北京市周辺農村より高い所得を、今や実現するに到っている。

- 6) 洋里村を含む鼓山郷の郷鎮企業は1986年、郷営30、村営287、協同と個別経営278ヶ所である。一社当たり平均生産額は郷営のもの110万元、村営15.6万元、協同と個別経営3.96元である。(張潔「郷鎮企業発達地域の経済実態及びその問題点」『神戸大学農業経済』第23号 1988年12月より)
- 7) 同アンケートは93人に対して行なった。(張氏前掲論文より)

### 両事例の比較

北京市義順県の事例と福州市洋里村の事例は単純に比較する事はできない。一方は県レベルの事例であり、他方は郷、村レベルの事例である。また、一方は北京市という大消費市場を抱えた地域に位置しているが、他方は地方中都市(といっても人口100万人近いが)の近郊農村である。一方は麦作地帯であるが他方は米作地帯である。この様な背景、条件の相違を考慮しても、両地域には社会、経済的背景の相違に基づくと考えられる差異を比較する事が可能である。すなわち、北京市周辺農村には従来國務院の農業政策が直接入り、國務院担当者が直接関与した。従って党、行政からの指導がストレートに入りやすく、集団化の経験が豊かな地域である。しかも近年、郷鎮企業が多数設立される事によって、農民の農外所得が増加し、その反面生まれた未利用農地、利用率の低下した農地を、团的に利用する主体的条件が備わっていたと言える。また、郷ステーションの麦作大型機械を有効利用する事と、土地の集団利用とがうまく結合された。機械利用が進んだ背景は麦作故に可能であった側面と、大型機械を導入、更新できる地方政府の財政事情による側面とがある。

他方、福州市洋里村の場合はどうか、同村の場合、北京市近郊を上まわるスピードで郷鎮企業化、農民の質労働者化が進んでいる。農民は総兼業化の状態にある。いわば土地持ち労働者化である。その点では、中国の豊かな都市近郊農村の一つの典型事例とも言える。農民は土地占有権を保持しつづけている。耕作目的での土地利用権移転を進める為には、村の土地管理統制機能を強化する事が必要である。しかし、現状では、村民委員会、郷の土地管理、統制機能を強化する手だては取られ

ていない。村財政は、郷鎮企業が建設されて、そこからの収益を得られる事によって充分豊かであり、同時に農民には充分な雇用が確保されている。農地利用を集団化し、食糧を少しでも増産させる事は国家の利益ではあっても、郷、村、農民の意思とは距離がある。穀物生産は現在の経営規模では高所得を保障するものではない。

中国農村土地問題は、この二つの事例の中にも固有の問題を含んでいるが、むしろ純農村、あるいは郷鎮企業の進出がこの両事例よりも遅れている村、土地持ち労働者と農民とがそれぞれ一定の割合を占める村においては、また違った土地問題があるであろう。

### おわりに

本稿では、成立過程にある中国土地政策の現状と問題点を明らかにした。「土地管理法」が施行され、既に4年が経過したが、全国に渡って「土地管理法」が執行されるには、まだ数年の時間を要する。今世紀中には完了しないかもしれない。時間を要する要因は、全中国は奥行が広い社会である事とともに、末端行政機構が貧弱である事を挙げなければいけない。「土地管理法」を実行する為には、法令を執行するにとどまらず、全土地を管理する機構を確立しなければいけない。その事を完成させる事は、現在の中国にとって簡単な事ではないが、土地も管理できない国家は“近代国家”と呼べない事だけは確かである。

土地管理体制を確立する事以上に困難な課題は農地管理体制を如何に確立するかである。「土地管理法」には農地の利用、占有、管理に関する立ち入った規定は無い。如何に利用、占有するかは各郷、村によって異なっている。政策当局による意見の相違も大きい。農地利用の形態は、1. 一次産業以外の産業の状態、2. 村の雇用環境、3. 経営規模、4. 経営形態、5. 県・郷・村の指導体制とその力量、6. 過去の集团的土地利用の経験度合、等々によって相違している。さらに北京周辺と南部、ことに沿岸解放区、経済技術開発区内農村部との差異は少なくない。南部沿岸地区においては、省、県当局自体による海外資本の誘置が活発であり、今後さらに激増するであろう。これらの開発事業による農地の減少はさらに増加する事が予想される。多くの地方で、土地に対して私有に近い意識がある。農業集団化の経験も、南

部では北部に比して少ない。これらの差異を無視して、法令で土地所有権を一律に規定する事は、もはや不可能になりつつある。一度私有意識とその実態が顕在化した場合、後戻りする事には大きな障碍をとまなう。土地を国有化とする事はさらに困難である。国家が全中国の農地を管理する能力を持ち得なかった事は解放後の歴史によって証明済みであり、さらに農業生産力を低下させるであろう。最も現実的、かつ中国の実情に適していると考えられるものは集団的所有である。しかし、これを実体のあるものとする為には、集団の機能と能力を高める事が緊要である。具体的に言えば、農地を管理すべき末端行政単位であるはずの村民委員会を質、量ともに強化する事が、集団的土地所有制を確立する為に必要である。それとともに、現在、「行政村」とは距離のある「自然村」の機能を活用する必要がある。「下請農民」=小農を末端で組織する単位が、「行政村」だとすると、「行政村」は余りに大きすぎ、また機構が弱体である。土地利用の調査、管理を担う、末端組織体を確立し、それを経済組織体に高める事が、如何なる土地政策を中国が行なうにしても、その前提条件となろう。その前提条件が確立されなければ、私的土地所有の実質は増大し、集団的土地所有制という建て前と実体との差はますます拡大するであろう。