

中国における耕地減少と土地政策の新展開

沈 金 虎

Jinhu SHEN: Decline of Arable Land and New Development of Land Policy in China

In China, government and Mass Media usually praise the success of agricultural production using a word that more than 20 percent population are fed in China with only 7 percent of arable land of the world. This word, however, has also signified the situation of insufficiency of land resource in the country. Indeed, according to the State Statistical Bureau of China, the total arable land has decreased 12 percent from 108 million hectares in 1952 to 95 million hectares in 1996 now, and per-capital arable land did 58 percent in same period.

In this paper, we first review the quantitative decrease of arable land; and discuss the authenticity and background of this decrease; then survey the new development of land policy, such as policies of farmland protection from industrialization and urbanization and new systems for the paid use of state-owned land, after the economic reforms.

1. はじめに

中国では、よく「世界の7%の耕地で20%強の人口を養っている」と自国農業の成功を賛美しているが、裏を返せば、これは同国の耕地資源の不足を物語るものでもある。事実、中国国家统计局の数値によると、1995年に全国の耕地面積は9,500万ha、国民1人当たりは0.078ha、農業労働者1人当たりは0.291haとなっており、建国初期の1952年に比べて、それぞれ12%、58%、53%も減少している。

可墾地はあまり残されておらず、本格的な工業化、都市化がこれからの中国にとって、経済発展を続けながら、食料安保や農民生活の基盤となる耕地資源をどう守るかは、国内農政の基本課題の一つであるが、12億の人口を有する大国であるだけに、その動向は国際的にも関心が寄せられている。

2. 耕地統計面積の変化とその真偽

1) 中国における耕地面積の統計

中国では耕地面積に関して、いま3種類の統計データがある。そのうち、一つは従来から国家统计局が公表したもの、二つは国家土地管理局が1990年代以降発表したもの、そして三つ目は第1回農業センサス調査（時点指標は1996年年末、時期指標は同年1年間）の結果である。しかし、三者の数値をみると、表1に示すように、3者3通りで、特に国家统计局の面積データは他の二つを大きく下回っている。

表1 中国の耕地面積に関する3つの統計数値

(単位: 万 ha)

	1978	1985	1994	1996	1994/1978	1994-1978
統計局(A):	9939	9685	9491	9490	0.955	-448
土地管理局(B):	12740	12518	12290	-	0.965	-450
農業センサス(C):	-	-	-	13000	-	-
B / A:	1.282	1.293	1.295	-		
C / A:	-	-	-	1.370		

資料: 国家統計局『中国農村統計年鑑』1997年版、文献[9]のp.117と文献[2]のp.9による。

同じものを対象にしているのに、統計データがこれほどの差が出たのはなぜだろうか。まず調査方法の違いについてみてみよう。

周知のように、中国は清朝中期以降数百年間に人口・耕地が大きく変貌したが、全国的な土地調査を行ったことはなかった⁽¹⁾。新中国成立後、1951年に全国範囲で農業調査を実施し始めたが、その調査の中に耕地の年末面積や年内増減などの項目が含まれていた。それは、つまり、いまも続けられている統計局の耕地統計の始まりである。しかし、以降半世紀の間、耕地に関する同調査の内容には変化がなく、調査手法も基本的に自己申告による報表統計法を援用し続けてきた⁽²⁾。

年度、季節ごとに村や企業等の末端組織に統計表（以下、これを「報表」と呼ぶ）を配布し、記入してもらって回収・集計するというこの報表統計方法は、実は中国において、土地調査のみならず、国の統計システムの中心を成している。土地調査の場合、まず対象の末端組織において統計担当者が対前年の耕地面積増減を推計し、その増減と前年報告した年末面積から当該年の年末面積を算定して報表案を作る。次に当該組織の幹部、特に責任者の目を通し、承認を得た後、統計機関に提出されるのである。後者の承認段階では事実確認、整合性チェックもされるが、組織に課せられた政治的・行政的ノルマの達成手段として、面積データの調整・変更も屡々行われていたという⁽³⁾。

かくて、報表に載せられた耕地面積には、統計担当者による推計誤差があるうえ、幹部承認段階での恣意的な数値調整を経ると、大きくて、かつある種の方向性をもつ歪みが生じかねないのである。しかも、年末耕地面積＝前年末面積＋年内の増減面積という計算式から分かるように、その誤差や歪みは一旦発生すると、年々累積していくのである。

それに対して、国家土地管理局の発表した耕地面積データは、1980年代以降実施してきた「全国農業自然資源調査と農業地域計画プロジェクト」の成果である。同プロジェクトの発足は、1978年に開かれた「全国科学技術大会」において108個の重点科学技術研究計画の1つに選ばれたことに遡るが、1980年に実質的に調査を始めてから、まる10年目の1990年に土地など自然資源の調査とそれに基づく農業地域計画の作成はほぼ完了し

た。同調査は対象として耕地に限られず、樹園地、林地、水面など多くの農業自然資源をも含めたが、最大の特徴はやはり衛星・航空写真分析と地上測量の両方を結合した調査方法を採用したことにある。1985年に省レベルの土地面積調査が完了し、1990年には県レベルの面積調査もほぼ完了した。しかし、目下公表されているのは全国の耕地面積だけで、省・市・自治区別やその他詳細な地域別の面積データは未だ公表されていない。

そして、3つ目の農業センサス調査だが、その調査方法は国際的なセンサス調査の方法と同じである。ただ、注目に値するのは、同調査による全国の耕地面積は前記した土地管理局のものと非常に近い。両者の結果は一致しており、また調査方法も従来の報表統計方法より信憑性が高いので、これらの面積データは中国の耕地面積の実態をより正確に反映していると思われる。

2) 統計局のデータからみる耕地面積の変化とその地域特徴

ところが、土地管理局のデータと農業センサスのデータは、現時点で比較できる独自の時系列データを有していない。農業センサス調査はまだ1回しか行っていないし、土地管理局の耕地データも実際の測量・調査に基づいたものは一時点（1985年）のみ、他年度の面積データは公表があっても、それは国家統計局のデータに基づいて推計されたものである。

よって、全国の耕地面積の変化とその地域特徴をみるには、国家統計局の統計を使うしかないが、それによると、1949年に新中国が成立以降、全国の総耕地面積が増加したのは1957年までで、7年間に合計1,395万 ha 増えた（表2）。1957年以降、ほぼ減少する一方となり、1996年までの39年間に、同面積は合計1,690万 ha（15%）も減少した。また時期を分けて見ると、1957～96年間に減少した耕地面積の合計を100として、その50%（852万 ha）は1957～61年の4年間で、24%（406万 ha）は1961～77年の16年間で失い、残る26%（432万 ha）は1977～96年の19年間で減少した。言い換えれば、約3/4は改革以前の20年間で失い、残る1/4は改革後の19年間で減ったことになる。

もちろん、耕地面積の変化は全国のどこでも同じではない。その地域的な特徴をみるため、表3は全国29の省・市・自治区を、①直轄市、②東部沿海地域、③黄河中流地域、④長江中流地域、⑤北方辺境地域、⑥南方辺境地域、の6つに分類し、それぞれ地域の耕地面積の変化を示している。それによると、1957～96年間に耕地面積が最も速く減少したのは3大直轄市と東部沿海地域で、次に減少したのは黄河と長江の中流地域である。そして、耕地面積が最も大幅に増加したのは北方辺境地域（25.3%）で、南方辺境地域も僅かながら増加した。また省・市・自治区レベルでは、減少率が最も大きかったのは首都の北京（34.8%）で、減少面積が最大なのは山東省（252万 ha）である。逆に最大の増加率を見せたのは新疆ウイグル自治区（103%）で、最大の増加量を記録したのは黒竜江省（255万 ha）である。

表2 新中国以降の耕地面積の変化

(単位: 100ha)

年分	年末 耕地 面積	年内 純増 面積	年内 増加 面積	年内減少面積					桑園 茶園 面積	果樹 園 面積	年末 耕地面 積	年内 造林 面積	ウチ 防護林 面積
				国家 基準	郷村 基建	農家 住宅	其他	合計					
1949	97880	-		-	-	-	-		353	-	-	-	-
1952	107920	425		-	-	-	-		425	684	109029	1085	543
1953	108530	610		-	-	-	-		445	-	-	1113	417
1954	109350	826		-	-	-	-		467	-	-	1166	339
1955	110160	802		-	-	-	-		497	-	-	1711	393
1956	111830	1668		-	-	-	-		558	943	113331	5723	1352
1957	111830	5		-	-	-	-		641	1691	114162	4355	994
1958	106900	-4929		-	-	-	-		744	1748	109392	6099	849
1959	104580	-2322		-	-	-	-		883	-	-	5450	742
1960	104860	282		-	-	-	-		820	-	-	4144	511
1961	103310	-155	28986	-	-	-	-	27195	639	888	104837	1441	185
1962	102900	-408		-	-	-	-		428	776	104104	1199	126
1963	102730	-176		-	-	-	-		316	-	-	1530	175
1964	103310	585		-	-	-	-		377	-	-	2911	436
1965	103590	282		-	-	-	-		490	-	-	3426	416
1966	102960	-636		-	-	-	-		549	-	-	4533	434
1967	102560	-394		-	-	-	-		567	-	-	3904	321
1968	101550	-1011		-	-	-	-		626	-	-	3413	258
1969	101460	-93		-	-	-	-		666	-	-	3479	260
1970	101140	-325		-	-	-	-		705	-	-	3884	326
1971	100700	-436		-	-	-	-		739	-	-	4525	306
1972	100610	-84	681	157	191	-	-	765	828	1171	102609	4636	286
1973	100210	-402	670	150	189	-	-	1072	903	1295	102408	4983	354
1974	99910	-301	740	133	199	-	-	1041	1014	1406	102330	5002	385
1975	99710	-204	789	128	-	-	-	993	1128	1483	102321	4974	428
1976	99390	-320	733	155	-	-	-	1053	1235	1579	102204	4926	429
1977	99250	-141	670	133	-	-	-	811	1306	1673	102229	4793	476
1978	99390	142	943	145	-	-	-	801	1327	1657	102374	4496	420
1979	99500	109	1043	132	106	-	-	934	1323	1756	102579	4489	546
1980	99300	-193	748	98	-	-	-	941	1328	1783	102411	4552	513
1981	99040	-268	755	50	-	-	-	1023	1377	1797	102214	4110	637
1982	98610	-431	432	61	77	-	-	863	1464	1954	102028	4496	861
1983	98360	-247	522	71	87	-	-	769	1493	2015	101868	6324	1098
1984	97850	-505	1078	99	154	-	-	1583	1488	2212	101550	8254	-
1985	96850	-1008	590	134	92	97	1275	1598	1458	2736	101044	8337	1473
1986	96230	-616	492	110	59	85	854	1108	1385	3672	101287	5541	-
1987	95890	-341	477	105	52	58	603	818	1382	4508	101780	5733	752
1988	95720	-167	478	88	37	38	482	645	1401	5066	102187	5884	823
1989	95660	-66	452	70	35	27	386	518	1448	5372	102480	5023	-
1990	95670	17	484	66	30	37	334	467	1545	5179	102394	5209	1030
1991	95650	-20	468	72	33	21	362	488	1786	5318	102754	5595	1244
1992	95440	-217	522	132	64	24	519	739	1901	5818	103159	6030	1442
1993	95100	-335	397	161	86	24	461	732	1988	6432	103520	5903	1315
1994	94910	-194	515	133	80	33	463	709	1952	7264	104126	5993	1253
1995	94970	64	685	112	85	32	392	621	1932	8098	105000	4967	1243
1996	94900	-66	-	-	-	-	-	-	1920	8553	105373	4916	1375

資料: 中国科学院、国家計画委員会自然資源総合考察委員会編『中国国土資源数拠集』第4巻のp.12～13と、国家統計局『建国30年全国農業統計資料(1949～1979)』のp.190～191とp.203、『中国農村統計年鑑』各年版、及び賀笠著『農業が国民経済の基礎であることを論ずる』(经济管理出版社)1994年版のp.299による。

表3 地域別耕地面積の変化

(単位：千 ha)

地 域	年末耕地面積 (千 ha)				期間内変化率 (%)				土 地 生産性 (元/ha)
	1952	1957	1977	1996	1952-57	1957-77	1977-96	1957-96	
直 轄 市	1554.0	1490.0	1271.0	1105.0	-4.1	-14.7	-13.1	-25.8	2240
北 京	607.9	562.7	432.0	396.3	-7.4	-23.2	-8.3	-29.6	2216
天 津	559.0	544.8	475.7	424.7	-2.5	-12.7	-10.7	-22.1	1494
上 海	387.3	382.5	363.1	284.0	-1.2	-5.1	-21.8	-25.8	3246
沿 岸 地 域	31583.0	31946.0	26290.0	23967.0	1.1	-17.7	-8.8	-25.0	1822
吉 林	4662.0	4722.7	4046.3	3960.8	1.3	-14.3	-2.1	-16.1	830
遼 寧	4790.3	4829.3	3841.3	3369.6	0.8	-20.5	-12.3	-30.2	1204
山 東	9182.7	9152.6	7348.2	6664.5	-0.3	-19.7	-9.3	-27.2	1800
江 蘇	5808.5	5825.2	4672.8	4435.4	0.3	-19.8	-5.1	-23.9	2288
福 建	1468.0	1479.3	1302.5	1196.5	0.8	-11.9	-8.1	-19.1	2262
浙 江	2041.0	2079.9	1840.2	1615.2	1.9	-11.5	-12.2	-22.3	3295
広 東	3630.7	3857.3	3238.7	2725.3	6.2	-16.0	-15.9	-29.3	2163
黄 河 中 流	25732.5	25393.6	21645.3	20276.0	-1.3	-14.8	-6.3	-20.2	1124
陝 西	4537.0	4435.1	3865.3	3361.1	-2.2	-12.8	-13.0	-24.2	825
山 西	4623.1	4541.7	3921.1	3633.2	-1.8	-13.7	-7.3	-20.0	705
河 南	8956.0	8870.7	7172.7	6773.7	-1.0	-19.1	-5.6	-23.6	1515
河 北	7616.4	7546.0	6686.2	6508.0	-0.9	-11.4	-2.7	-13.8	1124
長 江 中 流	23692.0	24245.0	20803.0	19325.0	2.3	-14.2	-7.1	-20.3	1767
四 川	7468.0	7706.0	6686.7	6168.4	3.2	-13.2	-7.8	-20.0	1731
湖 北	4015.9	4172.3	3779.9	3340.5	3.9	-9.4	-11.6	-19.9	1731
湖 南	3678.8	3868.5	3448.5	3238.1	5.2	-10.9	-6.1	-16.3	2336
江 西	2747.7	2794.9	2407.2	2299.6	1.7	-13.9	-4.5	-17.7	1814
安 徽	5781.8	5703.4	4480.7	4278.2	-1.4	-21.4	-4.5	-25.0	1467
北 方 辺 境	18115.0	20529.3	21678.3	22706.3	13.3	5.6	4.7	10.6	624
新 疆	1543.1	1953.0	3161.9	3132.5	26.6	61.9	-0.9	60.4	674
青 海	464.6	502.0	604.0	594.4	8.0	20.3	-1.6	18.4	804
甘 肅	3684.0	3959.3	3569.3	3483.3	7.5	-9.9	-2.4	-12.0	597
寧 夏	763.5	896.2	887.1	808.8	17.4	-1.0	-8.8	-9.8	570
内モンゴル	5174.0	5715.0	5251.0	5651.1	10.5	-8.1	7.6	-1.1	345
黒 龍 江	6486.0	7503.3	8205.3	9036.5	15.7	9.4	10.1	20.4	778
南 方 辺 境	7049.0	7864.0	7456.0	7555.0	11.6	-5.2	1.3	-3.9	1300
チベット	163.3	167.3	227.6	221.7	2.4	36.0	-2.6	32.5	1010
雲 南	2428.2	2836.0	2695.3	2878.4	16.8	-5.0	6.8	1.5	1107
貴 州	1884.6	2090.7	1908.0	1837.5	10.9	-8.7	-3.7	-12.1	1261
広 西	2572.7	2769.9	2625.3	2617.8	7.7	-5.2	-0.3	-5.5	1536
全 国 計	107726	111468	99144	94934	3.5	-11.1	-4.2	-14.8	1356

資料：中国科学院、国家計画委員会自然資源総合考察委員会編『中国国土資源数拠集』第4巻、p.12～13と、国家統計局『中国農村統計年鑑』各年版による。

注：土地生産性は、1980年の数値である。

3) 改革以前の耕地減少の真偽と原因

このように、中国の耕地は主に経済発展の速い大都市圏、東部沿海地域と、巨大水系に近い黄河流域と長江流域で減少し、逆に未開発地が比較的残されている辺境地域で増

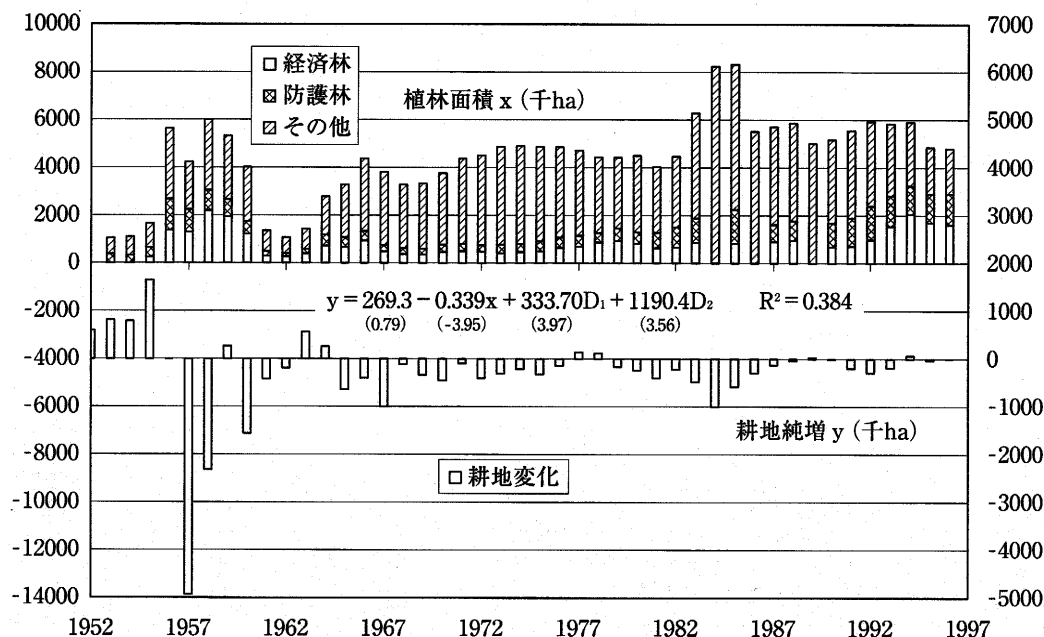
加している。3大直轄市と東部沿海地域では、経済発展が速く、耕地も速く減少したのが常識に通じており、理解しやすい。しかし、黄河中流と長江中流地域は、経済発展がそれほど進んでいないのに、耕地減少が相当進んだのはなぜだろうか。

この問題は、実は耕地減少の最大要因が何かの問題にも関連している。それらの問題を正確に答えるのに、耕地の開墾・復墾面積と目的別農地転用面積の正確な詳細データを知る必要があるが、残念ながら1972年以前に関して、このような統計数字は全く明らかにされていない。以下、主に状況分析を通じて、同問題について若干推測的な解釈を行ってみる。

その際、以下の2点はまずはっきりしている。①黄河、長江両流域は農耕の歴史が長く、可開墾地があまり残されていないこと、②工業化、都市化以外に耕地面積を減少させたもっと重要な要素が存在していることである。となると、問題の核心は経済発展以上に耕地を減らした要素が何かに帰するが、それに関して、以下の3つが考えられる。

第1に「大躍進」時期の乱開発の影響である。1957年後半から始まった「大躍進」は主に工業生産の大躍進を指しているが⁽⁴⁾、実は都市工業部門に限らず、当時農村地域においても、「大辦工業」、「大辦農業」、「大辦水利」、「大辦文教」など、なんでも「大辦」という建設ブームが沸き起こった⁽⁵⁾。その結果、「大躍進」の時期を経て経済発展、インフラ整備は急速に進んだが、建設プロジェクト自身は無計画のうえ、農地転用には

図1 1952～96年における植林面積と年内耕地面積の変化



資料：国家統計局『中国農村統計年鑑』各年版により作成。

注： D_1 は1956年を1、他の年を0、 D_2 は1963年以前を0、以降を1にしたダミー変数である。

() 内は t 値である。

何ら法的な制約がなかったため、大量かつ無駄な建設と農地転用が余儀なくされた。

第2に、農村水利建設用地や耕地の「還林」・「還牧」の増加である。特に黄河、長江の2大流域は近代数百年の間に過度な開墾のため、森林破壊、土壤流失は進んだが、灌漑のための水利施設はあまり整備されてこなかった。そのため、水の氾濫と干ばつは頻発し、それが農業生産や農民の生活を直撃してきた。こうした自然災害に対処するために、中国政府は1950年代以降、特に50年代後半から70年代前半にかけて、一方ではダム、堤防、排・灌漑水用河川、溝などの水利建設を大々的に進め、他方では植林運動を積極的に展開してきた。水利建設に関して、例えば、1949年に全国の大・中型ダムは20個、灌漑できる耕地は1,400万 ha（全耕地の14.3%）しかなかったが⁽⁶⁾、1973年には大型ダム283個、中型ダム1,833個、小型ダム7万個、貯水池529万個に増え、灌漑耕地面積も3,922万 ha（全耕地の39.1%）に拡大した⁽⁷⁾。しかも、農業水利建設の最大のピークは1950年代の「大躍進」前後と言われ、いくつかの統計データもそのことを裏付けている⁽⁸⁾。また、1953～77年間に延べ植林面積は9,332万 ha に達し、そのうち、用材林は5,261万 ha、経済林は1,836万 ha、防護林は1,124万 ha であった。植林は山、堤防などの非耕地で行うのが一般的であるが、条件の悪い耕地を転用して行うこともありうるので、耕地減少の原因の一つに数えられる。図1に示す耕地面積の増減と年内植林面積との間の逆相関関係はそのことを表している。

そして第3に、耕地面積に関する統計調査の正確さの問題である。冒頭調査方法の紹介で、従来の報表統計方法では耕地面積を正確に把握するのが難しいことを指摘したが、ここでは、その難しさを促した社会環境的な要因を挙げてみたい。その際、まず想起させられるのは、1950年代後半から1960年代前半までの「合作化」と「人民公社化」運動である。当時、生産・経営組織の変動に応じて、地籍の統合・配分は頻繁に行われ、また正常な土地調査・記録をとれる状況ではなかった。頻繁な地籍変動と土地記録の喪失は、耕地面積を人為的に操作できる温床を作ったと思われる。そして、次に挙げられるのは「大躍進」と文化大革命時期に実施された「12年農業発展要綱」である⁽⁹⁾。同要綱の主旨は農業、特に食糧生産の発展を目指すものであったが、実現手段には資本・技術投入のメドがなく、食糧単収の「跨黄河」、「過長江」を政治目標⁽¹⁰⁾、あるいはノルマとして人民公社組織や県、地区レベルの地方政府に課し、それでもって食糧生産の発展を図ろうとしていた。人民公社や県・区地方政府に課せられた単収目標を達成できるかは、地元農民の収益と生活に影響を与えるが、それ以上に、その「長」となる者の政績、従って彼らの出世を左右するから、実際の努力も払われた。しかし、目標があまりにも高いので、努力しても実現できるとは限らないから、まず一部の地域で耕地面積を過少申告して単収水準を上げようとするインセンティブが働き始めた⁽¹¹⁾。そして、上級政府にもこの種の統計の信憑性をチェックする組織もなければ、その意識もなかったため、土地面積を過少申告し、単収をいつわることは多くの地域で蔓延し始めた。因みに、「大躍

進」、「人民公社化」時期の数期間は食糧単収の「跨黄河」、「過長江」は特に盛んに叫ばれていた。

こうしてみると、前記した耕地減少面積1,690万 ha の内、半分は1957～61年の4年間で、1/4は1961～77年の16年間で失われたのも、なんとか説明が付く。特に、「大躍進」前後の1957～61年は、上に挙げた原因が全部重なったので、非農転用、農業水利建設、植樹造林などによる実質的な耕地減少は少なくなかった上、頻繁な組織変動と無理な単収追求による統計上の面積過小申告も相当含まれていたと推測される⁽¹²⁾。つまり、実際の耕地面積の純減は統計数字より遙かに少なく、しかもその大半は農業の生産性、安定性を高める上で必要な水利建設など農業内部での転用であった。これこそ、経済改革以前、中国の耕地変化の実状ではないだろうか。

4) 改革以降の耕地減少

一方、1970年代末以降、状況は大きく変化した。工業化と都市開発は加速し、農村内部にも人民公社の解体、農産物流通・価格統制の廃止により、農業・非農業とも飛躍的な発展を見せた。かかる状況下で、一方では住宅・企業建設など非農業への農地転用は確実に増え、しかも抑制しなければ、益々拡大していく勢いを見せていた。他方ではその勢いを見て、政府は従来の放任主義を改め、農地転用を抑制し、耕地を保護する政策を取り始めた。現場農村の強い転用要望と中央政府の転用抑制が対立する中、耕地統計に関する地方農村の姿勢も面積の過小報告から、面積の減少を隠す方向へと、180度大転換した。

耕地減少を隠す現象の実態と要因分析はほかの研究に譲ることにして、以下、同じ表2を使って、改革後中国の耕地減少の特徴をみよう。3点ほどの特徴が挙げられる。

第1に、経済改革以降耕地減少が減速したのは、農外転用と相殺できる新規開墾など年内増加面積の拡大によるものではない。毎年の年内増加面積は、1949～77年間は116.4万 haであったのに対して、1977～95年間は61.8万 ha、そして最近の1985～95年間は50.5万 ha しかなかった。従って、耕地減少速度の低下の要因は、農外転用など年内減少面積の縮小に求めるしかないが、表2によると、毎年の年内減少面積は、1949～71年間は118.2万 ha、1972～79年間は93.4万 ha、1980～89年間は98.7万 ha、1990～95年間は62.6万 ha と、縮小の方向に向かっている。

第2に、年内減少面積には、国家建設用地、鄉村建設用地⁽¹³⁾、農家住宅用地、その他用地⁽¹⁴⁾、の4項目が含まれているが、それぞれの割合は1985～95年間に14.1%、7.7%、5.6%、72.6%となっており、「還林」（林地に戻すこと）、「還牧」（牧草地に戻すこと）などによる「その他用地」が最大の割合を占めている。

第3に項目別の経時的変化について、国家建設用地は景気循環に大きく左右され、1990年代に入ってから好調な経済成長を反映して、その規模は縮小していない。鄉村建設用

地は、全体的に縮小傾向にあるが⁽¹⁵⁾、その中身は大きく変化したと思われる。つまり、1980年代初期頃までは水利建設用地が郷村建設用地の中に最大の割合を占めていたが、1984年に人民公社解体後は、農村水利建設の規模は縮小し、逆に農村工業、道路建設の規模は拡大し続けているので、後者の割合は益々増大した。従って、統計上は両者の数値を区別していないけれど、実態として郷村組織による工場、道路、商業・文化施設の建設用地はむしろ拡大傾向にあると見てよい。一方、農家住宅用地とその他用地は、1984年以前の数字は明らかにされていない。以降の状況をみると、両者の合計面積は1985年の137.2万 ha から、1995年には42.4万 ha へと大幅に縮小した。

3. 土地と農地保護政策の展開

かくて、面積の過小・過大申告があるから、実際の耕地減少速度は、経済改革以降が以前より緩やかになったということには疑いが残るが、経済改革後に限ってみれば、耕地減少は1985年前後に一つのピークに達し、それ以降は、変動はあるものの、減る傾向ははっきりしている。その変化をどうみるか、その答えの一つは政府の農地保護政策の展開に求められる。

1) 1980年代前半

「村鎮建設用地管理条例」の制定

1980年代前半、農地減少の最大問題は農村内部の住宅、企業用地の急増にあった。

周知のように、中国では宅地を含めて農村の土地は全部集団所有である。農家は住宅用地が必要な時、まず所属の集団組織に申請し、許可が下されれば、用地が配分されるという仕組みになっている。改革以前の農村では所得水準が低く、住宅新築の件数はそれほど多くなかった。また人民公社という集団組織において権利平等の雰囲気があるうえ、個人が使用权を有する土地は家族員数に応じて割り当てられた「宅地」と「自留地」のみ、その広さの制限と、できるだけ農作物生産に使うという農家の意識が宅地の拡大に抑制効果があった⁽¹⁶⁾。

しかし、生産責任制が導入し、人民公社が解散した後、状況は一変した。まず、農業発展と所得増加を反映して、住宅新築を希望する農家は急増し始めた。また、①集団組織に代わって、農家個人が農地経営の主体になったこと、②兼業が増加し、農家経済における農業生産の意義は低下したこと、③農村地域内での職場や住居の移動は比較的自由になり、有能の人はより良い職・住環境を求めて純農村から郷・県政府所在地に移住できるようになったこと、などを背景に、1戸当たりの宅地面積は拡大し、住宅の重複所有も増え始めた。国家統計局の推計によると、1978年に全国農村の新築住宅面積は1

億㎡しかなかったが、79年には4億㎡、86年には9.8億㎡へと急増したのは、その現れである（表4を参照）。

いずれにせよ、宅地需要を抑制する旧来の意識的・制度的な歯止めが効かなくなった以上、それに代わる新しい制度や政策的な歯止めを設ける必要がある。その必要性、また事態の急速な進行に追われて、中国政府はまず1981年4月に「農村建物建造による耕地占用を制止する緊急通知」を出し、また翌82年2月に「村鎮建設用地管理条例」を始めて公布、実施した（表5）。管理条例の内容は、以下の4点に要約できる。

①各地の農村は早急に村鎮土地利用計画を作り、土地利用計画に基づいて住宅や工場、道路、その他公共施設を建設する。②住宅用地、郷鎮企業建設用地について、各地省レベル政府（省、自治区、直轄市政府を指す。以下同様）は面積基準や用地上限を定める。特に宅地について、省レベル政府は中山間、平原、都市近郊別に1戸当たり宅地面積の上限を定め、その範囲内で県レベル政府は所管地域内の1人当たり耕地面積と住宅風習などを考慮して、具体的な面積基準を制定する。③上記土地利用計画と用地基準に基づいて、宅地や工場用地の申請と許認可を行わなければならない。具体的に、宅地が必要な場合、まず所属の生産隊に申請し、社員大会での認可を得てから、生産大隊が審査し、人民公社が批准する（但し、二軒目の住宅用地は許可してはならず、また耕地転用が必要な場合は更に県政府の批准を得なければならない）。また郷鎮企業や郷村公共施設の建設用地が必要な時にも、社員代表大会の討議・同意を経て、県レベル以上の政府に申請し、批准を得なければならない。その際、県、地区、省レベル政府、それぞれの批准できる面積範囲は、各地省レベル政府が定める。④農村土地の売買・租借は禁止する。

「国家建設用地収用条例」の改訂

一方、郷村以外の都市、或いは都市化が進んでいる県所在地等においても、住宅、工場、その他インフラ建設の規模は拡大し、事業主も多様化する勢いを見せていた。これらの地域の建設用地に関して、従来は1958年制定の「国家建設用地収用弁法」を適用してきたが、時代の変化に合わせて、1982年5月には新たな「国家建設用地収用条例」が

表4 中国農村における住宅建設と郷鎮企業の発展

年次	住宅建設			郷鎮企業 ¹⁾	
	新築住宅面積 (億㎡)	1人当たり		企業数 (万個)	就業労働者数 (万人)
		新築面積 (㎡)	居住面積 (㎡)		
1978	1.00	—	8.1	152	2827
1979	4.00	—	8.1	148	2909
1980	5.00	—	9.4	142	3000
1981	6.00	—	10.2	134	2970
1982	6.00	0.86(2.3)	10.7	136	3113
1983	7.00	1.00(6.0)	11.6	135	3235
1984	6.00	0.82(7.3)	13.6	607	5208
1985	7.22	1.08(8.3)	14.7	1222	6979
1990	6.91	0.82(28.0)	17.8	1850	9265
1995	6.99	0.78(42.3)	21.0	2203	12862
1996	8.28	0.96(47.9)	21.7	2336	13508
1997	8.06	0.94(53.2)	22.5	2015	13050
1998	7.99	0.83(54.2)	23.7	2004	12537

資料：前掲『中国農村統計年鑑』各年版より作成。

注：1). 1978～83年間は郷・村営企業だけ、1984年以降は個人企業、聯営企業などを含む全農村企業のデータである。

表5 経済改革以降における中国の土地政策の展開

公布年月日	制定者	土地関係法律・条例・通達	資料出所
1981. 4. 17	国務院	農村建房占地を制止せよの緊急通知	『中国農業年鑑』1982年、農業出版社、p.369
1982. 2. 13	国務院	村鎮住宅建設用地管理条例	前掲『中国農業年鑑』1983年、p.421-422
1982. 5. 14	全人大	国家建設土地徵用条例	〃 p.412-414
1983. 11. 19	国務院	土地売買・賃貸を禁止する通知	前掲『中国農業年鑑』1984年、p.517
1986. 3. 21	党中央 国務院	土地管理を強化し、耕地乱用を制止する通知	前掲『中国農業年鑑』1987年、p.411-412
1987. 1. 1	全人大	中華人民共和国土地管理法（初版）	〃 p.408-411
1987. 4. 1	国務院	中華人民共和国耕地占用税暫定条例	前掲『中国農業年鑑』1988年、p.464
1988. 4. 12	全人大	中華人民共和国憲法修正案	前掲『中国農業年鑑』1989年、p.538
1988. 11. 1	国務院	中華人民共和国城鎮土地使用税暫定条例	〃 p.558
1988. 12. 29	全人大	中華人民共和国土地管理法（第2版）	〃 p.543-547
1989. 1. 1	国務院	土地復耕規定	〃 p.565-566
1989. 2. 21	国務院	耕地占用税徵収を確実に行うことに関する通知	前掲『中国農業年鑑』1990年、p.481
1989. 12. 15	国土局	農村宅地管理を強化することに関する申請	前掲『中国農業年鑑』1991年、p.519
1990. 5. 19	国務院	中華人民共和国城鎮国有土地 使用権譲渡、転讓の暫定条例	〃 p.498-500
1991. 2. 1	国務院	中華人民共和国土地管理法实施条例（初版）	前掲『中国農業年鑑』1992年、p.535-537
1991. 5. 1	国務院	大中水利水電施設建設徵地補償と移民安置条例	〃 p.540-542
1991. 3. 8	建設部	村鎮建設仕事を強化することに関する申請	〃 p.542-544
1992. 12. 21	国土局	全国土地利用総合計画綱要	前掲『中国農業年鑑』1994年、p.556-562
1993. 11. 1	国務院	村莊と集鎮企画建設管理条例	〃 p.547-550
1993. 11. 26	国務院	中華人民共和国土地増値税暫定条例	文献〔9〕p.228-230
1994. 10. 1	国務院	基本農田保護条例（初版）	前掲『中国農業年鑑』1995年、p.529-532
1995. 3. 31	国土局	土地所有権と使用権の確定に関する若干規定	文献〔9〕p.211-221
1997. 4. 15	党中央 国務院	土地管理を強化し耕地を切実に保護する通知	前掲『中国農業年鑑』1998年、p.542-545
1997. 5. 20	国土局	非農建設の農地占用を凍結する規定。	〃 p.561
1998. 8. 29	全人大	中華人民共和国土地管理法（第3版）	前掲『中国農業年鑑』1999年、p.485-491
1999. 1. 1	国務院	中華人民共和国土地管理法实施条例（第2版）	〃 p.496-500
1999. 1. 1	国務院	基本農田保護条例（第2版）	〃 p.500-502

公布された。

同条例（第2条）では、「国が経済・文化・国防建設と他の公共事業を行うのに、農村集団所有地が必要な時、本条例に従って（土地の収用等を 筆者註）弁理しなければならない」と規定したが、その直後に「いかなる組織も農村集団から直接土地を購入・租借してはならない。また農村集団側も土地をもって他の企業・団体の経営に資本参加するのも禁止する」と明記しているから、その適用範囲は公益性の高い、純粹の国家建設に限らず、事実農村集団所有地を必要とする、農村外部のあらゆる組織・団体の建設事業をカバーしていたと理解してよい。言い換えれば、公益性のない普通の民間建設事業も、農村集団所有地を必要の時、全部本条例に基づき土地の収用手続きを行い、農村集団所有地を国有地に変えてから使用しなければならないのである。

収用条例の主な内容を要約すると、以下のようになる。

①建設用地の使用原則：経済的・合理的に利用し、できるだけ耕地、樹園地を占用し

ないこと。都市建設計画や環境・水資源保全法規を遵守すること。環境・水資源に害を与えたら、加害者の土地使用者が環境・水資源を修復・改善しなければならず、それにかかる費用と被害者への補償費用も負担しなければならない。

②国家・土地使用者・被収用農村集団の3者関係：国が本条例に基づいて集団所有地の収用を行う。その際、集団組織やそのメンバーは阻止・妨害してはならない。集団所有地は収用された後、所有権は国家に移り、建設事業を行う土地の使用者は使用権を有するのみ。土地の使用者は、本条例の定めた基準に基づいて、土地補償費、生活安置補助費、地上建築物と農作物補償費を集団組織に支払わなければならない。集団組織は本条例規定以上の補償費を求めたり、他の付加条件を付け加えてはならない。土地を失った農民の再就職問題には、農民所属の集団組織、収用地の新使用者と地元政府が協力して対処する。

③土地収用の批准権限：農村集団所有地を収用するのに、政府の批准を得なければならない。その際、収用面積の規模が耕地・樹園地67ha、その他土地667ha以上なら、國務院が批准する。以下なら、直轄市近郊の土地収用は直轄市政府が、50万人以上の都市近郊の土地収用は所在市政府の審査を経て、省や自治区政府が批准する。その他地域の土地収用は、耕地・樹園地0.2ha、林地・草地0.67ha、その他土地1.33ha以下なら、地元の県・市政府が批准し、以上なら、県・市政府の審査を経て省や自治区政府が批准する。因みに、一つの建設プロジェクトにつき、用地申請を分割して行ってはならない。

④土地補償費、生活安置補助費、地上建築物と農作物補償費の基準：a. 土地補償費について、耕地の場合は過去3年間当該土地の平均年粗収入の3～6倍、樹園地、養魚池、林地、牧草地、住宅地の場合は各地省レベル政府がその補償基準を定める。b. 生活安置補助費について、耕地の場合は安置すべき人数に1人当たり安置補助費をかけて計算する。その際、安置すべき人数は収用面積を収用対象集団の1人当たり耕地面積で割った商、1人当たり安置補助費は過去3年間対象地の畝(667m²)当たり年間粗収入の2～3倍の範囲内とする。但し、それで計算された生活安置補助費は、収用地面積で割って、1畝当たりの水準が当該耕地の平均年間粗収入の10倍を超えた場合は、10倍の額を限度とする。樹園地、養魚池、林地、牧草地など他の生産用土地の生活安置補助費の基準は、各地省レベル政府が定める。住宅地などの非生産用地に対しては生活安置補助費を支給しない。c. 地上建築物と植えている農作物への補償基準は、各地省レベル政府が定める。d. 以上の限度額が支払われても、被収用地農民の生活水準が以前のレベルを保たず、低下することが予想される場合は、上記の補償基準を引き上げることができる。但し、引き上げ後の土地補償費と生活安置補助費の合計は過去3年間の対象地平均年粗収入の20倍を超えてはならない。

さて、この時期は土地公有制に関する憲法規定と農村土地経営への生産責任制導入政策は別として、土地関係法令・法規は上記二つの条例しかなかった。土地関係法制度の

体系化も問題だが、両条例の政策効果をみても、経済メカニズムの利用は欠如しており、行政手段としての批准権限も末端に与えすぎたため、政府が意図した農地転用の抑制効果を期待するのは難しかった。

2) 1980年代後半から1990年代前半まで

実際、上記二つの条例が制定・実施されたにも関わらず、農地の農外転用の勢いは止まらなかった。1986年3月21日に配布された共産党中央委員会・国务院の「土地管理を強化し、耕地乱用を制止する通知」もこの問題を認め、こう説明した。「党中央、国务院は2度も3度も通知を出し、条例を作って、各地に土地管理を強化し、土地を節用し、耕地の乱占濫用を制止することを要求してきた。しかし、効果を上げたのは一部の地域だけである。全国的にみて、都市・農村とも非農建設による土地の乱占濫用は依然普遍的に存在し、一部の地域では猛烈な増勢さえ見せている。郷鎮企業と農村住宅建設のための耕地乱占濫用は特に問題が多い」と。その理解に基づいて、「通知」では、これまでの農地転用の合法性を総点検することを各レベルの地方政府に要求する一方、次のような方策を新たに講じていくことを宣言した。

①農地転用の申請・許可の手続きを厳格にし、許可権限の不当な緩めを早急に改め、越権許可などの違法行為を断じて取り締まる。違法な農地占用問題が発覚したら、当事者だけでなく、地元政府や農地転用の批准者の責任を追及する。②「土地管理法」など関連法規を整備する一方、土地税、土地使用費の徴収制度を確立し、経済的な手段を用いて土地の有効利用を促進し、無駄な耕地転用を抑制していく。③国家土地管理局を設置し、国务院の直属機構として全国の土地管理業務を統括する。その主な責務は、土地資源の調査・登記・統計、土地利用計画の作成、国务院の批准を要する土地収用案件の事前審査、地方や他の中央部門での土地利用状況と法律・法規の執行状況を検査・監督することなどである。また、県レベル以上の地方政府にも、地域内の土地管理業務を統括できるよう、土地管理機構を設置・充実しなければならない。

上記の宣言に従って、1986年に「土地管理法」が成立し、続く87年、88年には国家土地管理局が設立、他の土地税、土地使用費に関わる政府条令も相次いで制定された。

「土地管理法」とその関連法規

「土地管理法」の制定は新中国では初めてのことである。長い間、政府は行政条例或いは共産党の通達文をもって土地問題を管理してきたので、初めての土地立法は法制化への第一歩として、その意義は大きかった。それに、従来から国家収用を除いて如何なる形の土地売買・賃貸をも禁止し、また都市国有地につき無償配分、無償利用を実施してきたが、1988年12月に改訂版の「土地管理法」では⁽¹⁷⁾、土地使用権の転売・譲渡を許可し、国有地の有償使用制度を実施していくことに改められ、大きな制度転換がみられた。

ただ、初めての土地立法であり、また急いで制定した経緯もあって、法の理念、整合

性や規定の具体化など改善すべき点は多く残された。例えば、法の骨格となる第4章の「国家建設用地」と第5章の「郷（鎮）村建設用地」は、従来の城郷分治の考え方をそのまま受け継ぎ、内容的にも人民公社の解体に伴う集団組織の名称変更、その他部分的な変更・追加を除けば⁽¹⁸⁾、前記「村鎮建物用地管理条例」と「国家建設用地収用条例」の内容とほぼ同じであった。また、第1章の「総則」、第2章の「土地の所有権と使用权」と第3章の「土地の利用と保護」にも現状追認的な項目について比較的詳細な規定が盛り込まれたが、これから確立していく新制度、例えば、土地使用权の売買・賃貸、国有地の有償使用、土地利用計画、並びに土地の開墾・復墾などに関してはごく概略的な条項を示すのに止まった。

そのため、「土地管理法」に規定された新制度を、実行可能のように具体化していかなければならないが、その一環として、1989年年初には「耕地復墾規定」、1991年2月には「土地管理法实施条例」が公布され、耕地復墾及び土地利用計画の面に関する「土地管理法」の不足をかなり補った。

土地有償使用関係条例

一方、土地使用权売買と有償利用制度に関して、1987年4月には「耕地占用税暫定条例」、1988年11月には「城鎮土地使用税暫定条例」、そして1990年5月には「城鎮国有地使用权の卖出・転売（原文：出讓、轉讓）暫定条例」が相次いで制定・公布された。

そのうち、「耕地占用税」は、農地を占用し、非農建設を行うものに対し⁽¹⁹⁾、一回限り徴収する税金である。税率について、条例では中国の地域格差が大きいことを考慮して、県単位の1人当たり耕地面積が1畝（＝667㎡）以下なら2～10元/㎡、1～2畝なら1.6～8元/㎡、2～3畝なら1.3～6.5元/㎡、3畝以上なら1～5元/㎡と範囲だけを決め、具体的な適用税率は各地省レベル政府が地域経済の発展状況をみて定めることにした。1987年条例公布当初、耕地占用税の収入は中央・地方政府間に半分ずつに分け、地方政府に配分された部分は主に農業發展基金の財源に充てられたが、1989年初から中央・地方間の配分比率は30%対70%に改められた。

また、「城鎮土地使用税」は、城鎮土地の使用者に対して、毎年徴収する税種である。税率は大都市0.5～10元/㎡、中等都市0.4～8元/㎡、小都市0.3～6元/㎡とし、具体的な適用税率は各地方政府が地域内の経済發展状況、住民の負担能力等を見て、土地等級ごとに定めると規定された。但し、同税の性質について、国民所得を再配分するための資産税として理解することもできるが、多くの納税対象者は国有地を使用しているのに、対価としての地租を払っていない現状を鑑みると、資産税というより、地租の性格がもっと強いと思われる⁽²⁰⁾。

一方、「城鎮国有地使用权の卖出・転売暫定条例」は、城鎮国有地につき、使用权を所有権から分離させ、期限付けで一般利用者に売り出し、市場で流通させるという、新しい土地有償使用制度を定義、規定したものである。土地の有償使用方式として、一般の

賃貸方式もあるが、上記土地所有権の売却、その後の転売は借地住宅建設の際の土地所有権売買に準じ、但し、売買代金には定期借地権料だけでなく、全借地期間中の地代も含まれているのである。

ところが、中国は城鎮国有地につき、長い間無償配分・無償利用制度を実施してきた。旧制度下で土地の所有権を無償取得した企業・団体・個人は大量に存在し、それらの既得権益者に対して所有権の有償売却を実施するのは、現実性に欠けている。そのため、条例では新制度の確立に重点を置きつつ、旧制度の一部存続（既存の土地所有権だけでなく、公共性の高いものに対して旧制度を適用し続けること）を認めるという、改革後の中国でほかにもよくみられる「双軌制」を採用した。そのため、本条例では新しい制度に関する諸概念、行政手続き、取引ルールだけでなく、新・旧制度下（有償・無償）で得た土地所有権の間の処分権、抵当権、相続権などに関する権限の違いをも詳細に規定した。紙面の関係で、それらの内容の詳細な紹介を割愛し、以下、重要と思われる3点だけ、概略的に紹介しておく。

①土地所有権の売却は各地県・市政府が行い、売却価格は協議、入札、競売方式のどちらかで決定する。土地所有権の売却最大年限は、住居用地70年、商業・旅行・娯楽用地40年、工業・文教・衛生・体育・その他用地50年である。②売却された土地所有権は、上記の最大年限内に、転売、交換、賃貸、抵当、贈与、相続することができる。個々の転売・賃貸価格は当事者双方の交渉で決まるが、明らかに市場価格を下回った場合は政府が先買権を有し、また極端に高騰した場合は政府が干渉する。一方、無償で得た土地所有権は上記の権限を持たない。③国有地所有権の売却収入は、中央政府40%、地方政府60%の比率で配分し、両者とも財政予算に組み入れ、都市建設や農地開発の専用基金に供される。

かくて、1987年以降数多くの土地法規・条例は制定された。これらの法規・条例の制定は城鎮国有地利用の有償化と一回性耕地占用税の徴収という、二つの制度変化をもたらしたが、耕地保護とは関係が薄かった。なぜなら、前者は国有化された非農地に関するもので、農地転用の抑制とは直接関係ないし、後者の一回性税額も農工間の土地収益格差の長期累積額に比べて微々たるものであったため、その徴収によって、農地転用関係者に転用を諦めさせ、或いは規模を縮小させるにはあまり効力がないと思われるからである。耕地占用税に関しては、恐らく政府も当初から農地転用の抑制より、不足する農業開発基金の財源確保に期待していただろう。

3) 1994年以降

にもかかわらず、1989年天安門事件以降、都市、農村を問わず中国経済全体は低迷状態にあったため、上記の問題点は表面化しなかった。けれども、1992年にトウ小平氏の南方巡話の発表をきっかけに中国経済は再び好転し、都市・道路建設の拡大と開発区設

立ブームによる農地転用は再び拡大し始めた。折りにも、海外からの穀物輸入の増加が背景に中国の食料問題への国際的な関心は高まり、「誰が中国を養えるか」の議論まで発展した。

「基本農田保護条例」の制定

以上を背景に、中国政府は今まで以上に農業生産と農地保護問題を重視し始め、1993年に「農業基本法」、続く1994年には「基本農田保護条例」を公布・実施した。

「基本農田保護条例」によると、基本農田とは一定期間中の国内農産物需要と非農建設用地需要の双方の予測に基づいて、期間中は農外転用を禁じ、保護しなければならない農地を指す。そのうち、長期的に保護すべき農地は一級基本農田、計画期間中に保護する農地は二級基本農田に分類され、一級基本農田に対して特に厳しい保護措置が取られた。

保護は、まず基本農田の指定と基本農田保護区計画の制定から始まる。前者に関しては政府の指定を受けた食糧・綿花・油料作物の生産基地、都市近郊の野菜生産基地、農業試験用地、その他生産条件が優れ、単収が高く、かつ安定している農地を優先的に基本農田保護区に入れなければならない。また後者について、まず全国の基本農田保護区計画を作成し、国務院の批准を得て実施する。以下、地方政府の計画は上級政府の計画に基づいて作成し、同級政府の審査、かつ上級政府の批准を得て実施されるのである。

次に保護計画の実施であるが、その際、次のような措置が用意されている。①基本農田保護区計画は一旦批准されると、元の批准者の許可がなければ、変更することはできない。②基本農田に指定された農地は、エネルギー、交通、水利等の重点国家建設事業、かつ代替地が見つけられない場合を除いて、非農建設に転用してはならない。③どうしても基本農田を占用しなければならない時は、省レベル以上の土地管理部門と農業管理部門の意見書を附し、こと一級基本農田につき転用面積が33.3haを超えたら国務院の批准、以下なら省レベル政府の批准を得なければならない。④重点国家建設事業、かつ国務院の納入免除許可がある場合を除いて、基本農田を占用したものは、占用した土地と同量、同質の土地を開墾しなければならない。開墾のできない、或いは質的な要求を満たせない場合は、各地省レベル政府の定めた基本農田造地費基準に基づいて全額或いは不足部分を支払わなければならない。⑤その他、地力維持・改善と環境汚染防止措置をとる。

農地転用の一時凍結と新しい「土地管理法」の制定

以上のように、基本農田に対して政策保護は強化されたが、一般農地に対しては何の変化もなかった。そのため、1995年に耕地の農外転用は前年比17千ha減ったけれど、依然229千haに達し、1996年もその水準を維持した。しかも、実際の転用面積は統計数字よりもっと大きいと言われているから、一般農地を含むトータルの農地保護策が望まれていた。

そこで、政府はまず1997年4月15日に「土地管理を強化し、切実に耕地を保護することに関する通知」を出し、その中で今後の土地政策の指針を示す一方、臨時応急措置として一般建設のための農地転用を1年間凍結する決定を下した⁽²¹⁾。また1998年8月には第3版の「土地管理法」を成立させ、1999年年初にはさらに対応する新「土地管理法实施条例」と新「基本農田保護条例」を公布・実施した。

新版「土地管理法」とその関連条例は旧版と比べて主に次の点で変更・改善された。

①農村集団所有地の経営請負責任制に関する規定の追加。農地の経営請負責任制は1981年から全国に普及し始めたが、請負方法、期限、集団メンバー間の請負地調整などに関して、これまでは法的な規定はなく、共産党中央・國務院の「決定」や「通知」を通じて原則的なことが示されることに止まった。1997年に上記の「決定」と「通知」に規定された15年の請負期間は満期に近づくこともあって、新「土地管理法」では請負期間を更に30年間延長する一方、期間中の請負地調整、非メンバーへの土地経営請負いなどについても比較的詳細に規定した。

②土地利用計画のもつ農地保護管理機能の強化。従来、農地転用管理は建設プロジェクトごとの用地審査・許可を通じて行ってきたが、新制度では、第1に建設用地の区域指定と農地転用規模の上限を土地利用計画に盛り込み、土地利用計画の厳格な批准・実施によって一般の建設用地を規制する。第2に土地利用計画に沿わない例外的な建設事業は、別途プロジェクトごとに審査・許可する、という2段階の方式に変えられた。そのため、新制度では土地利用計画に関して次のような新概念、新規則を設けた。a. 土地を農用地、建設用地、未利用地に区分し、県・市土地利用計画では農用、建設用別に土地利用区を線引きし、郷・鎮土地利用計画では更に一筆ごとに土地の用途を指定する。b. 各地省レベル政府は域内の耕地転用と耕地開復墾の面積を均等化し、総耕地面積が減らないことに責任を負う。c. 下級政府の土地利用計画は、上級政府のそれに基づいて作成する。その際、建設用地総面積は上級土地利用計画が下した上限指標を超えてはならず、耕地総面積は逆に下限指標を下回ってはならない。d. 長期土地利用計画は批准を得て実施する。省レベル行政区のそれは國務院が批准する。省府所在地と人口100万以上の大都市のそれは所在地省レベル政府の審査・同意を経て國務院が批准する。その他行政区のそれは所在地省レベル政府が批准する。但し、郷村のそれは省政府の授權を受けた区をもつ市、自治州が批准できる。e. 年度土地利用計画の執行結果は、同レベル政府の人民代表者会議に報告しなければならない、また一旦批准された土地利用計画は、元の批准者の許可がなければ、土地利用計画も、その中に含まれた土地の用途も変更できない。

③土地収用申請のほか、農地転用の申請手続きを新設した。旧土地管理法では建設用地の申請手続きは国家建設と郷村建設に分けていたが、新土地管理法では国家・郷村建設の分類ではなく、農地転用、土地収用と係わる状況に応じてそれぞれの申請手続きと

批准権限を定めた。例えば、農地転用（土地用途の変更）が必要な際、国家・郷村に関わりなく、誰しも農地転用の申請手続きをしなければならない。具体的に、土地利用計画に基づく農地転用は同計画の制定者である市、県政府が、それ以外の農地転用は実際の建設者が申請手続きをする。前者の申請に対して土地利用計画の批准者が批准権を有し、後者の申請に対しては建設事業の属性（省政府、国務院が批准した重点建設事業か否か）によって国務院か省政府が批准する。一方、土地収用の申請手続きは、部外者が集団所有地を建設用地に使う場合にのみ必要である。その際、基本農田、35ha以上の耕地、70ha以上の非耕地を収用する場合は国務院の批准を要し、その他土地収用の場合も省レベル政府の批准を得、国務院にも通告しなければならない。但し、土地収用の申請手続き自身は、上記土地収用の批准権限を超えない範囲で、農地転用の申請手続きと同時に行うことができ、批准も同時に下される。

④土地収用に際して、土地補償費、生活安置補助費、地上建造物と農作物補償費の支払い基準が引き上げられた（詳細は省略）。

⑤新規建設事業に対して国有地の有償使用制度の実施を明記した。その際、有償使用の方法としては、租借、使用権の買取り、土地使用権の資本参加などが含まれる。但し、国家機関、軍事施設用地、国家重点エネルギー、交通、水利施設などの公共用地は例外とし、従来の無償使用を適用し続ける。

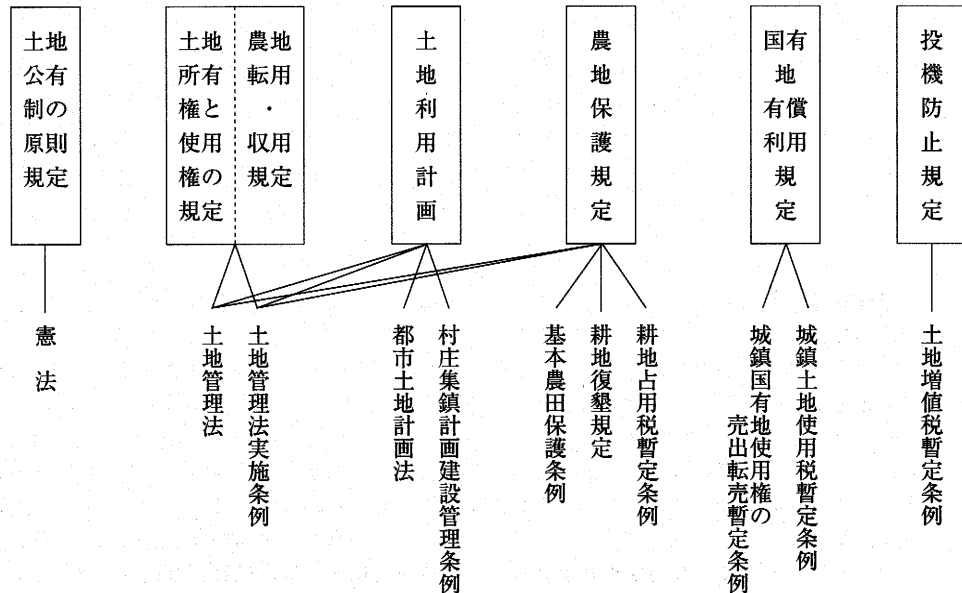
4. むすび

以上、経済改革以降、中国の土地政策の展開過程を概観したが、最後に、それらの成果と問題点を要約し、本稿の結びにする。

まず成果であるが、第1に図2に示すように、中国では土地公有制の規定をはじめ、土地利用計画、農地保護、都市国有地の有償利用などをテーマに多くの土地法律・法規が制定・実施されており、土地関係法体系の雛型は一応形作りあげられたと言える。特に経済改革以前、土地公有制を原則的に規定した「憲法」と農民所有地の収用方法を規定する「国家建設用地収用弁法」以外に、土地の所有・利用・管理に関わる正式の法律はほとんど存在しなかったから、その時代に比べて、いまの法体系を整備できたのは大きな進歩であり、高く評価すべきであると思う。

第2に、これまでの土地政策若しくは土地制度の整備は、貴重な耕地資源を工業化、都市化から如何に守るかのことと、社会主義の土地公有制を維持しながら、土地の利用権を所有権から分離独立させ、農村では生産責任制を通じて制限付きの土地使用権を農民個人に与え、また都市では国有地の利用制度を無償利用から有償利用に切り替えようとする、この二点を中心に展開してきたと言えるが、その目的に即して言えば、それ

図2 現行土地関係法律・法規の体系



資料：筆者作成。

なりの成果を上げていると思う。特に農地保護に関して、新土地管理法は、農地転用の批准権を省レベルの政府までに引き上げ、土地利用計画のもつ保護・管理機能を強化、また土地利用計画に用途別の線引き制度を導入するなど、従前の土地管理法に比べて、政策手段にも革新が見られ、大きな進歩であった。

けれども、問題点も山積している。特に経済情勢の急劇な変化に追われて、その場凌ぎのように土地制度を整備してきたという経緯もあって、土地制度の整備は進んではいるけれど、法学的・経済学的な理論に基づき、思慮深く、計画的・体系的に法制度の整備が進んできたとは、とても言えるものではなかった。そのため、技術的には法と法の間の機能分担や総合連携に問題を残し、内容的にも実務問題への対応を主軸にしており、法学的・経済学的な原理・原則に沿わない、行政指令に依存しすぎている、機能漏れがあるなど、多くの問題点が存在しているのである。

これらの問題点を整理・分析し、改革方向を検討するには、さらなる紙面が必要のため、稿を改めて、これらの分析・検討を進めていきたいと思う。

注

- 1) 清朝初期、全国範囲で耕地調査を行ったことはあったが、後半以降、新中国が成立するまで全面的な土地調査は一回も行われなかった。国民政府時期には、徴税用の田賦台帳はあったが、脱税のための面積ごまかしが広範に行われ、推定14億畝の実有面積に対して、台帳に登録され

- た面積は10億畝しかなく、正確さが欠けていた。文献〔4〕のp.38による。
- 2) 1951年当時、農民の教育水準が低く、農業生産を家族単位で行っていたから、統計報表による農業調査は全面調査ではなく、典型調査＋全面推計の方法を採った。つまり、①区、郷単位に地域分類を行う。②類別ごとに代表区、郷を選び、地元幹部に調査票を配布し、記入して貰う。③代表区、郷の調査結果に基づいて、同類地域のデータを推計し、1ランクずつ集計していくのであった。しかし、1957年末農業の社会主義改造が基本的に完了し、農業生産単位は農家から合作社に変化したので、統計年表調査はし易くなった。その時期から、食糧生産、耕地面積などに関する農業調査は、全面的な年表調査に切り替えられた。詳しく、文献〔5〕を参照。
 - 3) 例えば、「12年農業発展要綱」の実施期間中に、各地が食糧単収の「跨黄河」、「過長江」という目標を達成するため、耕地面積を過小報告することなどである。なお、「12年農業発展要綱」の内容については、注9)と注10)を参照して下さい。
 - 4) その典型は、国民総動員による「大練鋼」であった。中国の鉄鋼生産は1952～57年間にすでに35万tから535万tへと大幅に拡大した。翌1958年2月に同年の鉄鋼生産量を対前年16.8%増の624.8万tと計画していたが、6月には同生産計画は対前年2倍の1070万tに引き上げられた。しかし、6月末まで年度前半の実際生産量は312万tしかなかった。残る半年間で既存企業の生産拡大では後の計画生産量を達成するのが無理のため、政府は民衆を政治的に動員し、「小高炉」、「土高炉」による「土法鍊鋼」を大々的に促進した。小高炉、土高炉は7月には3万個、8月には14万個、9月には43万個が建造され、10月末までにその総数は数百万個にも達した。普通の企業や人民公社はともかく、学校、政府機関、軍隊などの非生産組織まで鍊鋼のための土高炉を作っていた。また、高炉建造など鉄鋼生産に動員された労働者数は7月末までは数十万人、8月末に数百万、9月末に5000万、10月末には6000万人に拡大したという。詳しくは、文献〔6〕を参照して下さい。
 - 5) 郷鎮企業など農村工業が最初に発展し始めたのもこの時期であった。
 - 6) 文献〔8〕による。なお、大・中・小ダムはそれぞれ1億立米以上、1千万～1億立米、10万～1千万立米の容積を有するものを指す。
 - 7) 中国科学院、国家計画委員会編『中国国土资源データ集』第1巻（1990年）、67頁による。
 - 8) 例えば、時期ごとの灌漑耕地面積の年平均増加量をみると、1952～57年、1957～60年、1960～70年と1970～73年、4つの時期にそれぞれ148万ha、256万ha、10万ha、107万haとなっており、1957～60年がが一番大きいことが分かる。
 - 9) 1956～67年間の農業発展計画である。その内容は多岐に渡り、農業合作化、食糧増産、畜産・漁業発展、造林緑化、農村教育と医療衛生等々が含まれていたが、中心は農業合作化と食糧増産であった。詳しくは、文献〔1〕を参照して下さい。
 - 10) 食糧単収の「跨黄河」、「過長江」とは1畝当たりの収量が250kg、400kg台に達することを指す。1955年当時、黄河以北では穀物の単収は75kg/畝、黄河以南、淮河以北では105kg/畝しかなかったため、これらの地域で単収を250kg/畝、400kg/畝に引き上げるのは如何に困難であったかが分かる。
 - 11) 同じことは、文献〔2〕にも指摘された。
 - 12) 事実、幾つか事例調査がそれを表明している。例えば、1957年に福建省政府の農業部門が把握した耕地面積の数字は1479.3万ha、財政部門が把握した農業税課税対象面積は1478.7万haで、両者間に差はなかった。しかし、1958年以降土地開墾等により耕地面積は増えるはずであったが、統計上の耕地面積は逆に年々減少していた。1962年に至って、統計耕地面積は1292万ha、課税耕地面積は1378万ha、両者の差は86万ha（6.6%）に達した。1963年に全省20個の県で耕地面積の整理調査が行われ、そのうち、永安县では調査前の申告統計面積は14.7万haに対して、調査後に実際の面積は17.6万haと申告面積より2割弱多かった。ほかの例は四川省にも見られた。詳しくは、文献〔7〕を参照。

- 13) 郷村建設、国家建設の分類法は計画経済時代の遺産である。当時、農村では集団経済、都市では国有経済が棲み分けており、建設事業体も前者が郷村集団組織、後者が国家であったため、そのような分類をしていた。しかし、今日都市、農村の経済主体は多様化し、建設事業体も複雑化している。にもかかわらず、旧来の分類法を援用しているから、特に国家建設の内含は大きく変わった。つまり、中央、地方政府の公営建設事業だけでなく、郷村以外の民間建設事業の全部を指しているのである。
- 14) 「還林」、「還牧」した耕地、災害で廃棄した耕地、その他の原因で減少した耕地を含む。
- 15) 具体的に、1年当たりの平均規模をみると、1972～79年間に17.1万 ha、1980～89年間に7.4万 ha、1990～95年間に6.3万 ha となっている。
- 16) なぜなら、当時もの不足の時代に、「自留地」での農作物生産が農家にとって重要な収入源の一つであった。家族員数に応じて農家に割り当てられた「宅地」と「自留地」をどう使うかは農家の自由であるが、宅地を広くすると、その分作物を作る面積が減ってしまうからである。
- 17) 「土地管理法」の初版は1986年6月の第6期全国人民代表大会常務委員会第16回会議にて通過・成立したが、88年の憲法改正に合わせて、同年12月29日の第7期全国人民代表大会常務委員会第6回会議にて若干の改訂が行われた。しかし改訂版は、初版と比べて、第1章第2条の最後に「国有地と集団所有地の使用権は法律に基づいて転売・譲渡することができる。土地使用権の転売・譲渡の具体的な方法は国務院が別途規定を定める。国は国有地の有償使用制度を実施する。国有地の有償使用の具体的な方法は国務院が別途規定を定める。」と追加したのみ、他の構成、文言は全く同じである。
- 18) 例えば、郷村公共施設、公共事業建設用地の批准権限（土地管理法第40条）、県・鎮非農戸籍者が住宅建設に集団所有地を必要な時の批准権限、面積基準、集団に対する補償方法など組織からの宅地の取得方法（同法第41条）を始めて明記したこと、などである。
- 19) 但し、軍事施設等の公共用地は耕地占用税が全額免除、農家住宅用地も半額減免である。
- 20) 現に、条例では個人に対して減免の為の面積控除はないが、軍事施設、道路等の公共用地、政府機関、学校、病院、その他政府が認めた公共団体の用地については全額免除すると規定している。
- 21) 但し、都市中低所得者向けの住宅建設と、国務院、各地省レベル政府が批准した重点建設事業は、凍結対象に含まれず、従来どおり農地転用を申請することができるとされた。

【参考文献】

- [1] 陳吉元、陳家駒、楊勛編『中国農村社会経済変遷1949～1989』山西経済出版社、1993年、p.242～247。
- [2] 全国農業センサス調査弁公室『農村基本国情国力和社区發展研究』中国統計出版社、1999年、p.9～10。
- [3] 孫陶生、王耀ら編『土地資産管理導論』经济管理出版社、1997年。
- [4] 李成瑞著、川村嘉夫訳『現代中国の農業税制度』アジア経済研究所、1968年、p.29～43。
- [5] 岳 巍主編『当代中国の統計事業』中国社会科学出版社、1989年、p.294～295。
- [6] 汪海波、呂政編『新中国工業経済史1958～65』经济管理出版社、1995年、p.11～17。
- [7] 財政部編『中国農民負担史 第4巻』財政出版社、1994年、p.264～265。
- [8] 中国農業科学院編『中国農業科学技術40年』農業出版社、1990年、p.83。
- [9] 梁鷹編『中国は自国民を養えるか』経済科学出版社、1996年、p.117。