

# 中国の土地所有制度と問題点〔実践と展望〕

——龍と象：中国とインドの比較から——

姚 洋

## はじめに

一人当たりの土地面積がかるうじて一〇分の一ヘクタールを上回る中国は、世界で最も土地の乏しい国だと言えよう。中国の歴史を振り返ると、土地をめぐる争いは絶えることがなかった。土地所有制度は、過去の半世紀において中国でもっとも激しい変化を見せる分野となっている。一九五〇年代初頭に行われた徹底的な土地改革によって、中国の小土地所有システムの平等化が推し進められた。この改革は激しく、時には血塗られたものであったが、農業生産性を大幅に向上させた。しかし、一九五八年大躍進の中で推し進められた農業の集団化は結局中国を空前の大飢饉



に導き、三年間で二千万から四千万人の命を奪うこととなった。大飢饉を経験したあと、人民公社制度は調整されたものの、二〇年間も維持されていた。この期間中、中国農業の発展は世界の平均レベルに劣ることはなかったとは言え、人民公社制度は中国農民の生活レベルを向上させることはなく、逆に彼らの基本的な経済的、政治的権利を奪ったのである。それゆえ、一九七八年文化大革命終焉後、中国の経済改革が農村地域から始まったことに驚きはない。村集団は依然として土地の合法的な所有者であるが、改革によって、家族農業が復活し、農家が土地の余剰物に対する唯一の保有者だと定められた。改革は、一九八四年に史上初の穀物の余剰を生じ、大きな成功をもたらした。しかし、改革の遂行の影響力によって、一九八〇年代

ングの問題を引き起こし、結果的には農産物生産量の急激な減少に繋がったと結論付けた。クン [Kung 1993] とリュウ [Liu 1993] は、歴史上の事件として時間と本質の一致性がないという理由でこの論点に反対した。また、ドンとダウ [Dong and Dow 1993] も、脱退する権利の欠如は、人民公社内部の更なる団結を導く可能性もあると主張し、リンの論点に反対した。救命ボートに乗っているとき的情況と似て、人々は、自分だけの力で逃げるのが難しい場合、他の人と協力することを選ぶという考えである。一般的に、脱退する権利の欠如は短期間の間に数百万人も命を落とす大飢饉を引き起こす可能性はほとんどない。大飢饉の発生にはきつと多くの原因があったとした。

しかし、人民公社制度は長期的に効率の低下を引き起こしたことは紛れもない事実である。人民公社制度の失敗はその不明確な報酬制度にあると考える研究者もいる。プータマンは人民公社制度の労働点数制は労働者の本当の貢献度を反映できないと考えている [Puterman 1993]。また、多くの研究者は人民公社制度をその本質、つまり、機会主義的な行為を引き起こす可能性が大きいという視点から当制度を批判している。これらの論点をもっとも明白に証明できるのは「文革」以後の非集団化運動の代表的な村——小崗村での出来事である。一九七八年以前、小崗村のほとんどの住民は故郷から離れて、全国で乞食生活をしてい

た。一九七七年冬のある夜、多くの農民たちは村の生産隊長の家に集まり、集団農業を止めることを決意した。当時、集団農業を止めることは党の方針に著しく違反する行為であり、発覚すると首謀者は牢屋に入れられることになったが、農民たちは血判状を作成し、万が一生産隊長がつかまったなら、その子供を一八歳まで育てると約束した。一九七八年、つまり、小崗村は家庭農業に変えた一年目に、村全体の消費を十分満たす穀物の生産量を実現した。それまで農民たちは乞食生活をしていても集団農業に参加しなかったのは、集団農業制度の欠陥が多く、それに参加して得られるものは乞食生活をするよりも少ないというのが唯一の理由であった。報酬以外の事情から小崗村の人々が故郷を離れて乞食生活をしたとは到底考えられない。

ただし、人民公社制度を全否定するのも間違いである。このシステムでは、国家は多くの労働力と資源を大型灌漑施設やプロジェクトに投入する権力を与えられている。中国の多くの地域では、農民たちは今なお集団農業時代に建設された灌漑施設に頼っている。また、集団農業時代、中国農村の非識字者数の減少、そして平均寿命の伸びも注目すべき成果である。ほぼすべての農村人口をカバーできる基本的な医療保険制度も設立された。この制度の費用対効果については議論の余地はあるものの（この制度が成り立つには人民公社からの補助があったという意見がある）、

当制度の下で、中国農村地域の保健事情が改善されたことは否定できない。中国とインドを比較する中で、センは、より良い教育を受け、より健康的である労働者をもつことは、改革初期から経済成長の基礎となり、経済成長の準備条件を整えたという意味でインドをリードしたと主張した [Sen 1997]。

バランスの取れた考えでは、人民公社制度実施の成果とそれによって支払われた代価を比較する。成果は確かであるが、代価は莫大である。経済効率が著しく損なわれ、農民が受けた搾取も深刻なものであった。人民公社システムの下で、農民は戸籍制度によって束縛され、短期間でさえ都市に移住することが許されず、他の村に移住することもできない。農民たちは集団で労働することを強要され、何を植えるかも自分たちで決められず、余剰の穀物をすべて国家に売らなければならぬ。余剰穀物のほとんどは「鉄状価格差」がある中で、都市に流れたのである。センは集団制度時の成果を強調する時、人民公社制度そのものよりも、制度の実施を通じて得られた成果に潜む価値に注目している。これをよく理解することは現在中国の土地所有制を評価するうえできわめて重要である。

## 二 改革期の二重土地所有制

農業生産請負制 (household responsibility system) の設立は一夜で達成できたわけではない。一九七六年、「四人組」が倒されてまもなく、集団農業体制は内部から崩壊し始めた。当時の中国は経済破たん瀬戸際にあった。農村では、飢饉が長期的に続き、農民たちは集団農業に耐えきれず、故郷から離れて乞食となるみちを選んだ。乞食は当時深刻な社会問題とまでなっていた。小崗村に続き、安徽省 (小崗村の所在地) では、多くの村が家庭あるいはグループで農業を営む方式を取り入れた。当時の共産党安徽省書記王力氏は中央からの圧力に耐え、この試みを支持した。その後、当時の共産党四川省書記趙紫陽氏も安徽省につき、家庭とグループで農業を営む方式を取り入れた。四川省は最も人口の多い省 (当時で人口がすでに一億近くあった) であったため、四川省の動静は他の省に大きな影響を与えた。一方、中央政府はこのような動きは社会主義体制を危機に晒す危険性があると懸念し、慎重な態度で対応した。党内のもっとも開放的な人物である杜潤生氏さえもこの動きに対して疑いを隠さなかった [Ling 1997]。その結果、制度実施当初、グループ農業生産方式だけが奨励された。しかし、安徽省と四川省で成功を収めた家庭請負

農業制は、多くの省に取り入れられた。一九八四年には、西北地域と東北地域の国营農場を除いて、ほぼすべての村では家庭請負農業制が導入された。この年、人民公社制度が終止符を打った。ここに辿り着くには六年の歳月が費やされ、漸進性は中国改革の典型的な特徴であることがここでも証明された。

もし中国近代史上にパレットのような人物が制度改革を推進したとすれば、きつと家庭請負農業制を復活させたのであろう。農民は自らの土地に何を植えるかを決め、余剰農産物を所有できるため、明らかに改革の受益者となる。一方、生活のあらゆる面が配給制に束縛される状態から解放されることによって、都市住民も改革から利益を得られる。政府も最終的に、改革を推進することによって、農村の安定性維持と都市を養うプレッシャーが軽減されるということに気づくのであろう。

改革の影響力は驚くべきものであった。一九七九年から一九八四年の間、農業総生産の実質年成長率は七・六％であり、穀物生産量の年成長率は四・九％であった。農産物の価格の引き上げが農業の高度成長に大きく影響したという意見があるが、リンは一九八〇年代初期の成長は六〇％が家庭請負農業生産方式の導入によるものだと検証した [Lin 1992]。

一九八〇年代の後半に入ってから、郷鎮企業が活躍しは

じめたが、農業生産の成長が逆に急激に減速したのである。人々はこのような状況を新たな土地所有制度の不備に結び付けて考えた。この論点を理解するには、いわゆる農業生産請負制、つまりHRSをより詳しく知る必要がある。農家に村あるいは国家に何かを納めなければならぬ責任があるというような契約はまったくなかったため、この制度の名称自体が誤解を招きやすい。「憲法」では、農地の合法的な所有者は、個々の家庭から構成される村という集団であると定めている。そのために、村あるいは国家が農家に土地の世話をさせるのはあくまでも臨時的なものである。HRSは、ただ「家庭農業」のような非社会主義的な表現の使用を避けるために、使われた喜ばしい名称である。それゆえ、本文ではこれから「二重土地所有制度」という名称を使用する。この名称を使うのは、土地の所有権を村の集団と個々の農家が共に持つというシステムを示したいからである。その均衡点は完全な集団所有制と完全な個人所有制の間にあり、また地域によって著しく異なる。

## 二重土地所有制度の特徴

この制度の下で、村の組織は村内土地所有権の具体的な分配において最も重要な役を演じる。土地制度の研究によると、土地所有権の定義、権利の安定性、そして改定時の

手順などを含む中国の土地賃貸制度は村によって大きく異なる [Liu et al. 1998; Rozelle et al. 2002]。土地所有権の分配に関する相違は以下のようである。

第一点は土地の分配に関連する。集団土地所有制度は、個々の村住民が土地に対し同等に主張する権利を持つとする。土地が限られた村の中では、このような状況は土地の分配に重要な意味を持つ。村は出生と結婚で増えた新たな住民に土地を分配する必要がある。これは他の人々が自らの土地を返上しなければならぬことを意味する。この状況では、土地の相続は保障されない。長期にわたって村を離れた人も場合によっては自らの土地を村に返上しなければならぬ。このように土地が再分配される可能性があるということとは所有権の安定性に問題が起きるということである。このことは、関連文献により効率的でないと証明されている（詳しくは第三節を参照されたい）。

第二点は農家の使用权に関連する。個々の農家は一般的に土地に何を植えるかを決めることが認められ、また余剰農産物の唯一の所有者となった。国家は農家の生産物に対し、強制的な割当購入量を設けている。多くの場合、国家の購入価格は市場価格を下回る。一般農家の場合、割当購入量は穀物生産量の一〇%から二〇%を占める [Liu et al. 1998]。残りの穀物を農家は自由市場で売ることが許可されている。一九九三年に、都市部の食糧配給制度の廃止と

共に、農村の割当購入制度も廃止された。ただし、政府は依然として穀物の購入を続けている。近年、農民の所得を上向きさせるため、政府の購入価格は市場価格を上回ることもあった。

しかし、農民の土地使用権の地方政府からの侵害が完全になくなったとは言えない。農業特産物税を徴収するため、農民たちに特定の農作物の栽培を強要する地方政府もある。混和型の二重土地所有制度の下で、地方政府は農民に特定の農産物の栽培をある種の合法的な感覚で命じているのであろう。地方政府のこのようなやり方は法律の拡大解釈に基づいており、中央政府の政策と「憲法」のどちらにも反しており、違法である。

三つ目は土地の譲渡性である。二重土地所有制度は土地の譲渡を制約する働きをしている。もっとも重要な制約は土地売買の禁止である。土地の相続権も一部しか保障されない。村では再分配がなければ、農民は自らの土地を子孫に相続させられるのである。土地使用権の賃貸について、最初は制限されていたが、現在は許可されるようになった。土地使用権の賃貸はほぼ五%から一〇%までの土地と農民をカバリーしており、すでに世界平均レベルに達したのである。

最後は農民と国家の間に利益の不一致が生じる際の農民の権利問題である。政府主導の土地開発プロジェクトが農

民の土地を必要とする時、農民の土地に対する処分権の欠如は明らかである。法律上は、農民は土地を渡さなければならぬ。問題は土地を渡すと同時に農民は賠償を得るべきかどうかである。典型的な都市近郊の土地開発プロジェクトにおいて、農民は多くとも市場価格の二〇%の賠償金しか得られない。政府主導の土地開発プロジェクトが引き起こす衝突はすでに政府にとって大きな問題となっている。

総じて言えば、このような二重土地所有制度の下では、農民の土地に対する権利は不完全なものである。従来の考えでは、このような状態は経済効率に悪影響を及ぼすと考えられる。一方、学者の中で、市場の失敗は多重であるという状況のもとで、二重土地所有制度は改善の選択であると主張する人もいる。この二つの論点については後でまた検討する。この節の残りの部分では、それぞれの村が異なる所有制の形をもつ背景に、経済的条件と政治的条件がどのように影響してきたかを検討する。そして異なる経済的条件の組み合わせは、土地所有制に地域性を持たせたことがここで明らかとなる。

### 土地所有制度の形

二重土地所有制度の下で、土地所有の形は、集団農業型の土地所有から土地の私有までを含み、多種多様性を示し

ている。表1は一九八〇年代初期から一九九〇年代中ごろまでの面積の広いいくつかの省の土地再分配データを示しており、これらの省の状況が大きく異なっていることが読み取れる。以前からずっと関心が寄せられてきた学術的な問題は、村が一定の分配方法を実施するに至って、一体どのような力が機能しているのかという点である。仮にその力は政策の変更であれば、どのような力で具体的な政策が提示されたかが中心問題となる。すでにいくつかの理論が提起されている。

一つ目の理論は制度変換の研究から直接借用する既存の理論である。誘発的制度変換の仮説はノースとトーマスによって提起され [North and Thomas 1973]、ルターンとハヤミによって広められた [Rutan and Hayami 1985]。この仮説によると、要素の相対価格が上昇すると、私有化が促進される。これは技術選択を行う場合の状況と似ている。相対価格の上昇を避けるため、人々は制度によって取り決められる形を選ぶ。この理論を中国に適用すると、土地資源の乏しい村ほど（土地の相対価格が上昇する）、土地私有化の深化を求めると考えられる。しかし、ハヤミが一九九七年の著書で指摘しているように [Hayami 1997]、誘発的制度変換の仮説は制度変換の実施を引き起こす政治的プロセスを考慮していないため、考えは単純すぎるかもしれない。

表1 土地の再分配に関する数値

省名	村平均の 土地再分配数	最近の 土地再分配面積 (土地総面積に占める割合%)	最近土地が 再分配された農家数 (農家総戸数に占める割合%)
浙江*	0.8	na.	na.
浙江	1.2	60.8	91.8
江西*	2.1	na.	na.
四川	0.3	28.6	58.6
湖北	2.8	55.0	71.1
陝西	2.8	34.8	62.8
山東	1.9	74.5	71.2
河南*	1.7	na.	na.
雲南	0.4	31.3	61.4
河北	1.5	75.0	82.5
遼寧	3.4	91.1	93.1
吉林*	0.6	na.	na.
Rozelle などの 平均値	1.7	57.6	74.4

出所：Rezelle *et al.* [2002] の表2とヤオ [2002a] による。そのうち、\*のデータは Yao [2002a] による。その他のデータは Rezelle *et al.* [2002] による。Rezelle *et al.* [2002] では、1984年から1995年までのデータが使用されている。Yao [2002a] では、1981年から1993年までのデータが使用されている。

二つ目の理論は理性的な村と不完全な市場という組み合わせに基づくものであり、前述の誘発的制度改革の仮説は、理性的な政策立案者の存在と完全競争市場下の制度改革を想定しているため、市場が不完全である場合、この仮説は通用しないという考えによるものである。中国農村の土地賃貸市場が不完全であるという前提の下で、ターナーなど [Turner *et al.* 2000] は村は最大限に余剰農産物を所有できると想定し、理性的な村のモデルを作った。彼らは農村の中で、土地の賃貸市場の代わりに行政を通じての土地再分配は、個々の農家の土地限界生産力による収益を土地の賃貸価格により近づかせることができ、農家は静学的な利益を得られると主張した。

三つ目の理論はレント・シーキング理論であり、土地の再分配は村幹部が私利を獲得するための手段であると考える [Johnson 1995]。総合的に考えると、この理論は中国農村の実情にマッチしている。第五節で論じているように、村住民と村幹部の間に起さる衝突が原因で、村幹部の行動を制約するための新たな法律が導入された。しかし、農村政治の変遷は純粋なレント・シーキング理論の形とは完全に異なっており、一般農民の影響力は無視できない。多くの村幹部は土地の再分配はコストの高い改善であり、多くの村住民の

利益に影響を与えると考えている。制度的には、村レベルの草の根民主主義の活発化によって、一般農民は選挙を通じて腐敗した村幹部を辞めさせることが可能になった。したがって、村幹部のレント・シーキングは一般農民の政治参加によって大きく制限されるようになった。その意味では、レント・シーキングモデルを政治的プロセスの多様性を表せる一種の政治モデルに修正したほうがいいかもしれない。

経験上、三つの理論とも立証する根拠がある。表1のデータから、土地が痩せている省（浙江・四川・雲南）は土地が肥えている省（遼寧・陝西・湖北）より、土地の再分配が少ない。これは誘発的制度変換の仮説に有力な根拠を提示することとなる。ヤオは村が理性モデルと政治モデルのどちらにしたがって土地の再分配を行うかについて、検証の手法を開発した「Yao 2002a」。理性モデルでは、個々の農家は最大限に余剰農産物を所有できる。ここでは一種の誘発的制度変換が想定されている。政治モデルでは、決定は住民投票のような権力が分散された政治的手順を踏んで下される。このような民主的な決定の参加というやり方は、土地所有権を不安定にするため、一般的に農民の利益を損なう可能性があり、土地の再分配を阻害する。ヤオによれば、政治モデルの合理性がデータ上より強く示されているとは言え、二つのモデルとも完全に却下するこ

とはできない。不完全市場の理論について、カーターとヤオ「Carter and Yao 1999b」によれば、土地の再分配は確かに単位面積当たりの労働投入量の分布にこたえており、分布が分散的である村ほど土地の再分配をする傾向がある。ターナーなど「Turner et al. 2000」はこの論点の合理性を証明できる根拠を見つけた。つまり、理性的モデルを選んだ村は行政的な再分配によって、そのなから静学的な利益を得られる。

総じて言えば、中国の農村土地所有制は以下のパターンに分けられるであろう。

土地資源の乏しい村ほど、より安定で、より私有化の進んだ土地所有制度を選ぶ。

土地賃貸制度が良い村ほど、安定性のより高い土地所有制度が構築される。

民主化と人口の多様化が進んだ村ほど、土地所有制もより安定である。

### 三 土地所有制度と農業生産力

発展途上国の多くは従来土地所有制度を維持しており、私有化を進めず、同時に土地に対する権力も保障しない。世界銀行とその他の国際機構はさまざまな土地に関するプロジェクトを発動し、発展途上国の土地所有権の合理



化に努め、土地所有権の安定性を高めることによって農業生産力の向上を目指している。また、強制的な土地改革あるいは従来の土地分配方式の代わりに土地の市場化を推進している。本節では、中国の二重土地所有制度に関する三つの問題について検討する。すなわち、所有制度の安定性、土地市場、農業経営規模である。またこれらの問題に関連する生産力の問題について焦点を当てる。

### 所有制度の安定性、土地投資、農業産出

土地の所有権を保障しなければ、農民は将来土地を失うリスクを背負うこととなり、これは農民が土地投資をする際に一種の税金を課せようなものである。結局農民が投資を減らすことに導き [Feder 1985; Bealey 1995]、農業生産力の向上を阻害することとなる。したがって、理論上では他の発展途上国の土地所有制度と同じように、中国の二重土地所有制度も土地への投資を阻害してしまう。ここでは、それによるマイナス影響はどの程度のものかが重要である。現状は他の発展途上国に関する研究はまだ体系的な理論の形成までに至っていない。フェダーなどによれば、タイの場合、土地所有権は土地投資に直接的に影響しなかったが、農民がより多くの現金を借り入れることを可能にし、結局土地投資を促進した [Feder *et al.* 1998]。一方、アフリカの土地所有制度に関する研究は何の結論も得られ

ていない [Bruce 1995]。ブルースのガーナにおける研究 [Bruce 1995] も土地所有権による影響を検出できなかった。

中国における研究では、より安定的な土地所有制のプラ効果を検証された。ヤオ [Yao 1998] によると、浙江と江西の二つの米生産省では、より安定的な土地所有制——土地再分配頻度の総合指数と人口変化の予想値に基づく土地再分配の予想値によって説明される——は農民が冬により多くの緑肥を植えることに導く。しかし、より安定的な土地所有制は土地の生産力に及ぼす影響はわずかなものであり、十年に一回再分配を減らしても産出は5%しか増えない。リなど [Li *et al.* 1998] とジャロビーなど [Jacoby *et al.* 2002] も類似の結論を得た。これらの結論から、土地分配の影響は潜在的なものであることがうかがえる。具体的には、農民は投資を通じて実質的な土地所有権を獲得し、村に対して土地再分配の削減を求める。そのため、土地所有権の安定性がより強調されるようになったことも事実である。「二つの不」政策の実施によって、貴州省は安定的な土地所有権による影響を測定する実験場となった。残念なのは、最近の研究によると、地理的条件が似ている他の二つの省と比べ、貴州省の農民の投資は減っていないが、明らかに増加も見せている [Bauhoff and Yao 2002]。

土地投資を安定的にさせることは、わずかではあるがプラス効果をもたらす。それは、村によって再分配された末、土地がよりの確に分配されるようになった結果であるとも考えられる。まず、再分配する土地の種類を選択しなければならぬ。例えば、湖南省と雲南省では、毎回再分配されるのもっとも価値の低い乾燥地であり、価値の高い稲作用の水田について再分配されることはない [Bauthoff and Yao 2002]。そのほか、重要な投資が行われた土地、例えば井戸のある土地を再分配することも避けられている。

また、いくつかの地域では、土地の再分配が行われる際に、それまでの土地への投資に対し賠償することもある。それから、多くの村は人口の増加を想定しており、新たな住民に土地を分配する際に他の農民から土地を取り上げることを避けるため、その際に使用できる公共土地を設けている。これらのやり方によって、二重土地所有制度が簡素化され、場合によっては制度によるマイナス影響を取り除くことさえできる。

より安定的な土地所有制度は土地投資を促進できるが、農業産出量に対する影響は限られたものである。その他の投入、例えば、土壌改良、労働力、肥料と比べると、土地制度が農業生産に与える影響はわずかである。ただし、長期投資の欠如は中国農業の持続的発展を妨げることになるが、このような長期的なマイナス影響は直接的に検証でき

ない。土壌の質について、国際的また歴史的比較をするに、中国の土壌の質は過去半世紀にわたって改良されてきた。人口の圧力は国家に土地の改良を求めるからである。言い換えれば、要素改良は次第に土地投資に対して決定的な影響を及ぼすようになってきた。この理論が成立すれば、不安定な土地所有制度のマイナス影響は長期的な発展においては特に問題ではないと言える。

### 土地市場と効率

私有土地の売買を禁じる一方、政府は土地の賃貸を進めている。調査によると、一九九〇年代中ごろ、大多数の村では土地の賃貸が許可されていたが、実行されるケースは少なかった。表2はローレン・ブランド、ジクン・ホワン、グオ・リとスコット・ローゼルの研究に示されたいくつかのデータである [Roselle 2002]。一九九〇年代中頃、七一・六%の村ではすでに土地の賃貸が許可されていたが、実際に取引されていたのは、わずか二・九%に過ぎない。カータとヤオによると、およそ五%の農民が土地賃貸市場に入り、二・五%の土地が市場で取引されていた [Carter and Yao 1998]。一方、浙江省などの地域では、土地賃貸市場に参入した農民は一五%にもぼる。この数値を表2で示している数値と比較されたい。クンの研究 [Kung 2002] でも類似の結果が得られた。途上国の平均レ

表2 いくつかの省での土地賃貸の関連数値

省名	1995年に 土地の賃貸が許可さ れた村の割合(%)	1988年に 賃貸された土地面積 の割合(%)	1995年に 賃貸された土地面積 の割合(%)
浙江	93.8	1.6	6.9
四川	93.8	0.2	2.1
湖北	59.4	0.3	3.6
陝西	65.6	0.8	2.2
山東	46.5	na.	1.1
雲南	66.7	1.3	0.9
河北	80.0	0.3	2.1
遼寧	62.3	0.1	3.6
総数	71.6	0.6	2.9

出所：Rozelle *et al.* [2002] の表3による。

ベルの数値に近い。土地賃貸市場の参入率が低いという点自体は驚くべきことではない。中国のような私有地の規模が小さく、多くの地域では農業以外の産業がまだ少ないという状況では、このような参入率は相応である。村にとって、土地賃貸市場の発達は、農家経済活動方式の多様化によるものが大きい。これはヤオ [Yao 2000] によっても証明されている。

他の多くの途上国と同じように、中国においても取引に占める農業の割合が減ってきている。また、税負担と地方政府による各種費用の徴収は、農民収入の低減をもたらしている。その結果、土地の賃貸率が非常に低い数値に留まっている。沿海地域と中部地域では、土地の借り手が各種費用を納められないため、土地所有者（貸し手）が肩代わりするしかない。そのため、多くの地域では土地放棄の問題がすでに起きている。問題を解決するため、新たな賃貸方式が現れてきた。自らの土地を耕作しない農家は土地を村に貸し、村によって、その土地が他の農民に貸し出される。借り手の多くは近隣の貧しい農村から来ている。このような賃貸方式は契約締結時の費用を抑え、また灌漑など農業技術の遂行にもよい影響を及ぼす。新たな土地賃貸方式の下で、賃貸市場で取引されている土地はすでに農村土地総面積の三〇%までに上った。 [Tian and Chen 2003]。

国際共同研究によると、発展途上国では、土地の賃貸市場は土地売買市場よりも大きな役割を果たしている [Binswanger and Deininger 1998]。多くの場合、土地の売買は貧困、飢饉、自然災害と疫病などの特殊事項が発生する際に起きる。飢饉と自然災害のような突然の不幸が訪れた際に、土地の価格は通常より低くなる。その状況が終わり、売り飛ばした土地をまた買おうとする時、往々土地の価格が高くなっている。その結果、突然の不幸による土地の売買は、何れの状況においても、土地の売り手が損害を受けることとなる。彼らは土地の限界生産物の知識について教わっていないため、土地の売却で経済的な収益を得ることができない。それとは逆に、土地の賃貸は生活が苦しいなどとは無関係であるため、農民は単純に取引から利益を得ることができる。

先行研究によると、土地賃貸の取引を通じて二種類の利益が得られる。一種類は通常の生産要素価格均等化効果、すなわち、土地の限界生産物は農地ごとに均等化される。もう一種類はベスリーが提起した理論であり、簡単に賃貸できる土地ほど投資を得やすく、結果的には、その土地に対する投資は他の土地より多くなる [Besley 1995]。カータとヤオも類似の論点を提示した [Carter and Yao 1999]。農民は常に将来土地を手放すと、現在の投資が無駄になるという懸念を抱いている。土地の賃貸がより簡単

にできると、農民のこのような懸念は払拭される。カータとヤオは稲作が行われている二つの省のデータに基づいて検証し、このような土地の賃貸を阻害する効果を意識低下効果だと称している。カータとヤオが行ったシミュレーションによれば、土地の賃貸を阻害する要素を取り除ければ、総生産量は5%増加する。

### 農場規模と中国農業の競争力

先行研究によれば、途上国における農地規模と単位面積の生産量は負の相関関係をもっている。この理論はチャヤーノフの自己搾取理論にまでさかのぼることができる [Chayanov 1925]。家庭労働力が安価であるため、小規模農場の所有者はより多くの労働力を農場に投入する。彼らを搾取することによって、同じ条件では、小規模農場の所有者は単位面積でより多くの産出を得られる。この仮説が成立するには、市場が存在しない、もしくは不完全であることが重要である。フェダーは市場が存在しない、もしくは不完全であることは負の相関関係をもたらすと証明した [Feder 1985]。例えば、不完全な土地市場と労働力市場の組み合わせは負の相関関係をもたらす。ただし、市場が存在しない、もしくは不完全であることがすべて負の相関関係をもたらすわけではなく、組み合わせによっては、正の相関関係をもたらすこともある。例えば、金融市場が割当

制であれば、大農場主は小農場主よりも借り入れが容易であり、労働力市場が不完全であっても正の相関関係がもたらされる可能性もある。大農場主が借り入れた金額でより多くの設備を購入し、土地に対する投資も多いため、労働力投入の不足を補うことができるからである。正の相関関係であるのか、それとも負の相関関係であるのか、これは実証上の問題である。

大規模農場は小規模農場より収益性が高い。これを証明できる確かな証拠がないにもかかわらず、中国では、長い間農地の整理が行われ、大農場化が進められてきた。大規模農場を支持する理由は以下のようである。

第一、多くの人、特に非経済学者は農業の規模の経済を信じている。しかし、農業は投入が分割できるゆえに、その規模に対する効果も最も小さいので、労働生産性において、単純に中国の農場とアメリカの農場を比較するだけで得られたこの大農場支持論は簡単に却下できる。

第二、人々は近代化を進めていく上には、特に大型機械の導入においては、小農場よりも大農場のほうが有利であると信じている。この考え自体は間違っていないが、機械化は中国農業が目指すべき目標であるかどうかは問題である。一九七〇年代には、機械化は中国の農業近代化の重要な条件として挙げられていた。現在、農業の近代化は政策的な目標ではなくなったが、依然と中国の近代化のシンボ

ルとして認識されている。しかし、中国の労働力資源の現状を考慮すると、機械化はこれからの五〇年において、中国農業が達成できる状態ではないと言えよう。

第三、農地の統合は農業部門収益の向上に繋がるという考えもあるが、この考えでは、大規模農地の収益が向上する一方、土地を失う農民も必ず現れてくるということが考慮されていない。非農業部門が農村の余剰労働力を十分に吸収できなければ、農地規模の拡大で所得の向上を図れるのは一部のみにしかすぎず、他の人々は損失を負わせられることになる。中国の工業発展の現状では、速やかに農業の余剰労働力を吸収するのは極めて困難であると考えると、農地の統合によって農業部門の収益の向上を図ろうとするのは賢明な方法ではないかもしれない。

第四、WTO加盟後、中国の小規模農地では外国からの農産品の輸入増加による競争で勝ち残れないため、農地統合こそが中国農業が生き残るための絶対条件であるという考えが一般的となった。確かに、中国は土地資源の豊かな国と小麦やトウモロコシのような土地集約型の農作物で競争すると必ず負けるであろう。しかし、これは中国の農地が小型であるからではなく、これらの農作物の性質によるものであり、中国の土地資源と労働力資源を考えるとこれらの農作物において優位性を持っていないからである。これらの農産物を生産するには、労働力より土地が必要であ

るため、土地資源が乏しい中国でこのような農作物を生産する優位性はないと言える。外国との競争に向かつて、中国は土地集約型農産物の生産から、労働力集約型農産物の生産に転換しなければならぬ。後者を生産するには、小型農地では家族労働の価格が安いから、大型農地よりも有利である。

実際には、農地の統合は一部の地方ですでに実施されている。江蘇省南部の一部の村では、比較的規模の大きい非農業部門があり、農作業をしたがらない人も多く、農地は農民から回収され、農作業は賃金を支払うという形で専門の農業生産チームに任されている。しかし、このような一部商業化された農業生産の方式は今後も続けられるかどうかは疑問である。専門の農業生産チームはより多くの農業機械とその他の近代農業が求める投資を必要とし、コストが極めて高いから、多くの場合村から資金を投入しなければならぬ。

一九九〇年代初め、農地の統合は全国的に広く取り入れられた。一部の地方官僚はこれを期に、農民を搾取する行動に乗り出した。「双田制」(the two-field system)の実施はその一つであり、無償で農民に小さい土地、——いわゆる農家が自らの消費する糧食を作る「口糧田」(food land)を与える一方、有料方式で残りのいわゆる「責任田」(responsibility land)——である土地をすべて競売にか

ける。土地は農民にとって必須である生産資源であるため、「責任田」の競売では常に激しい競争が繰り広げられ、競売を通じて農民は少しも利益を得られないケースもある。この制度に対する農民の不満が高まり、結局中央から制度中止の政令が出された。

行政手段で農地を分けることは農民の利益、自由を損なう恐れがあると認識されてから、一部の学者は市場でその解決方法を求めるようになった。一つの論点は、農地は農業生産で優位性を持つ人に集中していくため、土地売買市場の存在はより合理的な農地の分配と収益の向上に繋がることを主張している [Liang 1998]。しかし、土地市場の形成は農地の統合に繋がるかどうかは実証上の問題であり、個別の土地における利益分配によって決められる。分配の高度な両極化が進んでから初めて農地の統合が可能となり、このような状況が起きるのは、まずは自然災害が起き、対応能力の異なる農民に異なる結果をもたらしている場合である。それからは大多数の農民が農業以外に従事できた場合である。しかし、台湾の経験によれば、人々は都市に移住した後、それまでに持っていた土地を手放さない。土地価格の上昇への期待が土地を売りたいくない理由である。このような状況は急速に発展している大陸の都市部近郊においても同様である。これらの地域では、非農業に従事する人が増え続けているが、土地価格の上昇への期待も高

まっております、このような状況では、農地の統合が急速に進むとは考えにくい。

#### 四 平等と福祉

一部の経済学者にとって、私有財産権は個人の自由の保証であり、個人の自由は究極な目標として追求すべきものである [Buchanan 1993]。もし、自由が他人の侵害から単に自らを守るといふものだけであれば、この考えは正しいといえる。しかし、多くの経済学者と一般の人々にとって、自由は受動的に侵害から守ることを意味するだけでなく、一種の能力を暗示しており、それは行動の自由である。このように理解される自由およびそれと発展との関係はアマルティア・センの最近の著書『自由と経済開発』にもっとも納得のいくように解釈されている [Sen 1998]。センは本の中で、能力をめぐる発展について総合的見解を示している。センの観点はわれわれに、二重土地所有制度の枠組みの中におかれている中国農民の福祉は多元的なものであると思わせてくれる。この制度は農業生産の効率を損なう一方、貧困層に配慮するメカニズムも組み込んでいゝる。本節では、福祉について、より広い領域で二重所有制度の枠組みの中の社会福祉問題を検討する。

基礎的なレベルにおいては、中国の土地所有制度が持つ

平等主義的な性質によって、貧困家庭の栄養不足問題が軽減されている。表3のようにパージェスはいくつかの福祉の指標について中国とインドを比較し、中国が良い数値を示している理由をより平等に土地を分配していることに帰結している [Burgess 2003]。氏の理論は土地自体の価格効果に基づいており、食料市場が完全な市場であれば、土地

表3 1990年の中国とインドにおける福祉の指標

	中国	インド
一人当たり GNP (USドル)	410	370
一日のカロリー消費量(カロリー)	2,630	2,238
0-5歳の子供のうち、年齢対体重比において、平均値-2標準偏差を下回る人数の割合	17.4	63.9
0-5歳の子供のうち、年齢対身長比において、平均値-2標準偏差を下回る人数の割合	31.4	62.1
乳児死亡率(1,000)	31	97

出所：Bergess [2003] の表1による。

は収入の増加という形で家庭の消費に影響するが、食料市場が不完全な市場であれば、土地はただ家庭で消費される食料を生産する安価な設備のようなものとなる。後者で見られる影響について、パージエスは土地自体の価格効果だと称している。土地は安価な設備となり、農民の労働力が安価であり、外部の食料市場が不完全である場合、大部分の労働力が土地に投入される。パージエスが四川省と江蘇省のデータで計量分析を行った結果、土地自体の価格効果の存在が検証された。

平均レベルの土地を所有している農家は相応的に栄養を取ることができるといふ点に限って言えば、平等な土地分配は貧困家庭の栄養不足問題を軽減したと言える。二重土地所有制度はその中に組み込まれているメカニズムで極度の貧困を緩和できる。中国内陸部においては、大多数の農民は最低生活水準で生活しており、ほとんどの収入を土地から得ているため、不平等な土地の分配は、少量の土地しか保有していない農民たちが最低生活水準さえ維持できない状態を引き起こす。これは中国の伝統的な集団文化が許さないことである。

さらに、平等の土地分配は家庭の経済事情により人的資本への投資が左右されるという状況を改善できる。教育は家庭が裕福かどうかによって決められるということは二つのマイナス影響をもっている。一つは家庭は自らの経済事

情に基づいて設計した道から離脱して行動する可能性があり、これは社会全体にとって不利益である。もう一つは「誤った人材の配分」であり、つまり、貧しい家庭の優秀な子供は十分に教育を受けることができず、一方、裕福な家庭のさほど優秀でない子供でさえ十分に教育を受けることができるという状況である。この状況では経済効率が損なわれる。

土地は家庭が子供の教育を決定する際に二通りの影響を及ぼす [Li, Lin and Yao 2003]。一つは自らの産出でより多くの収入を得ることによって、家庭が直面する借り入れの制限に左右される状態を改善できる。もう一つは家庭のリスク対応力を向上させることである。前者の影響は明確であるが、後者の影響については入念に考える必要がある。中国では子供の教育はリスクが伴う投資である。子供が大学に進学できず高等学校卒業だけでは限界収益は非常に限られたものである。中国の大学受験は世界でもっとも競争が激しく、失敗するリスクが非常に高い。そのため、貧困家庭にとって高校教育はリスクの高い投資である。リスク回避との関連性がある限り、より大きい土地を所有することは家庭により大きいリスクを負って子供の教育に力を注がせる。リなど [Li, Lin and Yao 2003] によれば、二つの影響はどの段階の教育においても見られるが、二つ目の影響は高等学校教育にしか現れない。



土地の平等な分配は都市部で出稼ぎをしている農民に保険をかけているような役割を果たしている。都市部での就職は外的要因に大きく左右されるため、農村からの出稼ぎ労働者は仕事を失うリスクを背負っている。そのため、平等に土地が分配されていけば、仕事を失っても彼らは故郷に戻り、自らの土地で農作業をすることができる。アジア金融危機の際に、多くの農村からの労働者は仕事を失い、故郷に帰らざるを得なくなつた。また、私有化の過程においても多くの農村からの出稼ぎ労働者は私有企業に解雇され、自らの土地に帰らざるを得ない状況があつた。その人たちが土地を持っていなければ、都市部の失業問題はより深刻であつたであろう。

しかし、一部の学者は移動を図る農民たちが自らの土地を売るという方法で移動資金を得ることができないため、二重土地所有制度では労働力の移動が妨げられると主張している [Yang 1997]。この主張は理論的には筋は通るが、現実的にはどれほど有効なのかまだ疑問である。現実的には農地の価格が非常に低く、多くの地域では土地の所有面積は平均一〇分の一ヘクタールしかないため、一人が所有する農地を売ることによって得られる金額は都市部では部屋一つすら買うことができない。上記の主張とは反対に、リとヤオ [Li and Yao 2002] によれば、平等な土地分配は農村の出稼ぎを促進する効果がある。この結果を導くメカニズム

として考えられるのは土地を財産として持つことは農家のリスク対応力を向上させることである。平等な土地分配は貧困地域の出稼ぎを促し、そのリスクを低減させることによって出稼ぎが裕福な地域にもたらすマイナス効果よりも、貧困地域にもたらすプラス効果のほうが大きい。土地が平等に分配される農村ほど出稼ぎ者が多いため、結果的にはプラス効果が大きい。

総じて言えば、二重の土地所有制度が持つ平等性は全体的には農村部に大きな利益をもたらしている。当制度に対して価値判断をする際には、農業生産力という意味での損失と他の面でもたらされる収益とを比較する必要がある。現在、農村部で受けられる社会保障はきわめて不足しており、大多数の農村人口は年金を受給できず、医療保険もない状態である。このような状況のなかで土地は現金ベースの社会保障の安価な代替物として考えられる。土地ベースの社会保障が安価である理由は、それが安価な家族労働によるものであり、所有する土地で家族の基本的な生活が維持できるからである。

## 五 土地所有制度、農村政治と新しい「農村土地承包法」

二重土地所有制度に関連する効率と福祉の議論がまだ続

いており、このような混和型の制度は農村の政治を複雑なものにしていることが明らかである。土地の所有権は村にあることは村幹部が自らの持つ権力で私利私欲に走ることを可能にしている。第二節で論じたように、周期的な土地の再分配を考える一つの視点からでは、村幹部はそれをレント・シーキングの方法として使う傾向があることが読み取れる。その上村幹部は村民の許可なしで、または村民に適切な補償を与えずに村以外の人と土地契約を結ぶという現象も頻繁に起きている。この状況では村幹部が契約によって私利を図ることが多い。それによる村幹部と一般村民の間の対立は度々抗議行動をもたらし、また政府に対する集団陳情を引き起こしている。社会安定の保持を重大な方針としている中央政府はこのような対立を解消するため力を尽くしている。

最近、草の根民主主義の一環として村でも選挙活動が進められており、それによって喜ばしい事象も起きているが [Liu et al. 2002; Brandt 2003]、村幹部のレント・シーキング行為は根絶されていないようである。中国では一九八八年に「村民委員会法」が公布され、実験的に村レベルでの選挙を始めた。一〇年にわたる実験の末、この法律は一九九八年に正式的に発行され、現在に至るまでほぼすべての村で少なくとも一回の選挙が行われた。しかし、選挙による村民委員会の形成によって農村の広い範囲で自動的によ

り良いガバナンスが築かれたわけではない。従来の集団行動の慣習に影響され、多くの村は手に入れたばかりの民主主義から受益することができない状態であり [He 2003]、さらに選挙活動が政府に操作されることも多く、選挙を通じて形成された村民委員会は村民による監督を受けないこともある。

二重土地所有制度で引き起こされた利益の対立が原因で、中央政府が推し進めようとしている土地の私有化は大きな政治的な圧力と直面することとなっている [Ye 2002b]。実際に一部の地域では対立の解消と農業生産効率の向上という二つの目的で、以前から土地の私有化に向かつて動いていた。中でももつとも先頭を走っていたのは貴州省である。当時の発展研究院と農業改革試験弁公室の研究グループの協力の下で、貴州省は一九八七年に梅潭県で「二つの不」、つまり新たに生まれてきた人には新たに土地を分配しないこと、そしてなくなった人がいればその分の土地を回収しないという実験を始めた [Zhou and Liu 1998]。この方法はたちまち全省に広められ、十年間にわたって実施した後、一九九八年に省の立法機関によって地方法法として正式的に承認された。これにより、貴州省ではすでに二〇年間にわたって土地の再分配がされてい

ない。  
長期的な議論の結果、中央政府はついに二〇〇二年八月

に新たな法律である「農村土地承包法」を公布し、二〇〇三年三月一日に施行した。この法律によれば、土地に関して農家と村集団の間は賃貸という関係であり、つまり農家は村集団から土地を借りるということである。賃貸期間について、耕地は三〇年、牧草地は三〇年から五〇年、森林は三〇年から七〇年までである。この法律の大部分の内容は過去二〇年の実践の内容に修正を加えたものに過ぎないが、飛躍的な進展は農家の使用権を実質的に財産権に変えた点にある。第一、この法律は「賃貸期間において、村は貸し出した土地に対して調整を行ってはならない」（第二六条）と定めた。第二、この法律は「『相続法』により、賃借人の得べき利益は相続できる」（第三一条）と定め、農民の相続権を認めた。第三、この法律は「村と契約して得られた土地の使用権は、委託、賃貸、交換、取引およびその他の方法で他の人に譲渡することができる」（第三二条）と定め、土地使用権の賃貸と売買を明確に認めた。これによって農民が得られる賃借権には財産権の三つの要素、つまり明確な境界と安定性、譲渡可能性と相続可能性が備えられている。賃貸期間について制約条件はあるが、中央政府は当面の三〇年の賃貸契約期間が満了後、延長することができるし、しばしば言及している。したがって、右記の文は土地に対する永久的な賃貸権の有効性を意味しており、この点から新たな法律は中国を事実上の土地

私有制の軌道に乗せたと理解できよう。ただし、この法律は特別な状況の下での土地再分配の可能性（例えば自然災害が起きた場合、または国家主導の土地開発プロジェクトによって一部の農家の土地が破壊され、あるいは国家に回収される場合）を保留している。この意味では、新しい法律は依然と二重土地所有制度のいくつかの特徴を受け継いでいる。

新しい法律がもたらす影響を総合的に評価するのはなお時期尚早であるが、既存の先行研究に基づいていくつかの点について分析することはできる。ここでは、以下の三つの点、すなわち経済への影響、政治への影響と農民の福祉について検討する。

### 経済への影響

新しい法律が経済効率に与える影響は限られたものであり、所有の安定性が強められたことによって浮揚効果が現れることはない。第三節の分析ですでに明らかになったように、農業生産力の役割で考えると土地所有制の安定性の向上がもたらす土地投資へのプラス効果は限られたものである。新しい法律は土地の賃貸を促進することによって大きな経済利益をもたらすこともない。同じく第三節の分析で明らかになったように、法律が導入される以前にすでに多くの村では土地の賃貸が認められていたからである。

また、この法律は土地の統合に大きく影響を及ぼすことも考えにくい。都市近郊地域においては土地の統合は投機心理に妨げられている。これは台湾で現れている状況と同様である。一方、農村では人口が少ないことは土地の統合を引き起こす条件として不十分である。それが実際に起きたからであろう。土地の統合が本当に起きるのであれば、土地の賃貸市場を通じての形がもっとも良い。この形では農民は将来多くの方法で自らの土地から収入を得られる一方、目前の現金収入も入手できる。より安定的な土地所有制は土地への投資の増加を導き、したがって賃借者の土地の価値が上昇する。これらの要素を取り入んだ新しい「農村土地承包法」の影響で土地の賃貸が進められるのであろう。ただし、いかなる効果が現れるのかは未解決の問題である。

新しい法律のデメリットとして、土地権利の私有化の推進は土地の統合と必要な集団行動の進行を遅らせてしまう可能性がある。現在中国では商業的農業は往々「会社、ブラス農民」という形となっている。会社は技術提供とマーケティング戦略を担うが、農民は生産活動に従事する。このような商業的農業が進められるにつれ、所有権の統合ではなく、市場の統合によって土地が統合されていく。会社は先進技術とマーケティング戦略の点で優位性を持ち、農民

の安価な労働力と設備という点で優位性を持つ。商業的農業を実施する利点として、このような会社と農民の双方の優位性を活かせることが挙げられる。また、会社と農民のいづれも短期間で契約を中止することが可能であるという点も柔軟性があるといえよう。多くの場合、会社は農民と個別に契約するのではなく、村と契約を結び、村の中の手配は村に任せている。村が持つ権力と権限で、契約の締結と執行時に取引費用を大幅に節約することができる。新しい法律が発効してから、村の土地に関して村は契約をすることができなくなり、会社側は事業に参加するすべての農民と個別に契約を結ばなければならない。村の緩衝材的な役割がなくなるにつれ、契約の締結と執行は困難になると予想できる。

新しい「農村土地承包法」のもう一つのデメリットは非農業産業の発展が大量の土地を必要とする時に生じる。例えば、これまでの一〇年から一五年の間、香港、台湾と先進国から資金が殺到し、珠江デルタ地域では多くの農村は工業団地に変身した。多くの場合、村は通常工業団地だと指定された場所でも標準的な工場を立てるが、土地権利の私有化が進められるにつれ、一部の農家は契約時に所有している土地をたてに交渉しうるため、工業団地の建設は難しくなると予想できる。少なくとも土地権利の私有化は集団決定が必要である際に取引費用の増加を引き起こす。

一方、森林と牧草地において新しい法律が及ぼす影響が大きいと予想できる。賃貸期間は正式には五〇年から七〇年までと定められているため、森林と牧草地を賃貸あるいは購入し、それに投資する人が増えるのであろう。特に、新しい法律の実施は会社法人が山や牧場を購入し、商業的農業を進めることに道を開けた。

### 政治への影響

経済と比較して、「農村土地承包法」は政治の領域でよりよい影響を及ぼしているようである。この法律は村幹部は侵害行為をした場合に法律上の責任が問われると定めている。したがって、農民は裁判所に訴え、自らの損失を法的な手段で賠償してもらうことができる。注目すべきことに、この法律は現存の法律と規定が農民の権益を十分保障できる上で全国人民代表大会によって制定されたものである。

全人代は極力農村の民主化を推進しているが、その進展に対して自信を持っていないようである。選挙は村民全体の権利として与えられているため、村幹部が犯した過ちを集団行為で正す必要のある際にフリーライディング問題が発生する。「村民委員会法」によれば、一〇%を超える村民が請願書にサインをすれば村民委員会の任期満了前でも再選挙を行うことができるが、現実的には、現存の権力構

造の下ではこれはきわめて厳しい要件である。「農村土地承包法」の実施によって、農民は自らの利益が侵害された時に裁判所に侵害を加えた幹部を訴えることができるようになった。その利点は農村民主主義を推進する際に起こりうるフリーライディングを避けることである。

全人代は党と政府機構の力だけで村と鎮の幹部の過ちを正すことに対して自信を持っていないようである。広大な中国では、党と政府は度々末端組織をコントロールできない状態に陥る。中央集権的な監査と罰則のシステムでは、地方の汚職と腐敗を根絶することができない。「農村土地承包法」は罰則を定めたことを通じて、検査と決定の権力は政府から個々の農民へと分散され、汚職と腐敗に対する監督が強められた。ただし、このような権力の分散がもたらす効果は個々の農民の意識レベルと裁判システムの有効性によって決められる。現在法律体制の不備が多いなかで、この方法の有効性が疑われる。

注意すべきことに、「農村土地承包法」は農民と政府の間により多くの衝突を引き起こす危険性があり、特に政府主導の土地開発プロジェクトにおいてである。中国の法律によれば、国家は市場価格より低い予定価格で農民から土地を確保することができる。このような国家による買収が行われる際に農民の立場は弱く、土地が商業目的で買収される場合に状況は特に深刻である。都市近郊の農村では、

都市の拡張が原因で農民は速いペースで土地を失っている。手放した土地を市場価格で弁償されたら、農民は一夜で富豪になるが、実際に手にした金額は土地価値の二〇％にも満たない。残りはすべて各レベルの政府と開発業者の手に入ってしまう。一方、新しい法律は農民に土地の所有権を認めたわけではないが、法律の実行によって、農民の土地に対する権利意識が確実に向上し、国家に土地を買収される際でも法的手段で自らの利益を守ることができるようになった。

## 農民の福祉

多くの人、特に中国の学者は土地の私有化は両極化を引き起こし、農民から土地を奪い取ることに等しいと考えている。中国の歴史もこの考えが正しいと証明しているようである。しかし、少なくとも短期的な影響に限って言うと、土地の売買が両極化に拍車をかけたとは少し言いすぎである。前述の原因があるように、短期的には土地の統合が起きる可能性はほとんどない。それよりも注意すべきことは、新しい法律の実施によって二重土地所有制度が持つ平等性によるリスク分散のメカニズムが取り除かれたことである。土地の売買がなくても、土地の分配は各家庭人口の変化にしたがって均等でなくなる。例えば、貴州省ではもともと土地を持っている家庭の一人当たり土地面積は土

地をあまり持っていない家庭の二〇倍にも上る [Barthoff 2002]。一人当たり土地面積の少ない家庭は、生活をかろうじて維持している状態であり、これは一部の家庭は栄養不足に陥っていることを意味する。当面の措置として農村の貧困人口向けの社会保障制度に選択可能なメカニズムを導入する必要がある。

新しい法律の実施によって、集団行動が難しくなり、農村の福祉プロジェクトの実施と公共投資も阻害されるであろう。二重土地所有制度の柔軟性を利点にして発展のはい地域の村は土地に対する処分権を発動し、工業団地に変身させることによって利益を得られたわけである。このような柔軟性が失われると、このプロセスが非常に複雑なものになりうる。また、中国の農村部では政府主導の社会保障プロジェクトがなく、福祉の大半は村から提供されており、高齢者の退職手当、医療保険と年金はすべて村の土地の収入に頼っている (例えば [Jiu et al. 2002])。これも土地権利の私有化によって余儀なく変えられてしまう。農民は個人の努力で得られた利益を個人で享受できるが、医療保険など全員で享受すべき福祉がなくなるのである。さらに、最近では郷鎮企業私有化の波で、用途が決められた行政補助金のほか土地からの収入は村民委員会の唯一の合法的な税源となった。土地権利の私有化は村の税収確保能力を大幅に弱め、その結果、個人からの寄付などを考えな

ければ、村の公共プロジェクトの運営が困難になる。

## 結 論

過去五〇年の間、中国の土地所有制は激しい変化を経験してきた。一九五〇年代の中国は演劇の舞台のようであり、土地改革で設立された小規模家庭農業はたちまち人民公社制度下の集団農業に取って代わられ、多くの農民の夢である富の貯蓄が実現されそうであった。その後、歴史的な大飢饉を機に全国的な共產主義への熱狂が終焉を迎えた。それからの中国農業は二〇年近くの停滞期を経験し、一九七〇年代末に農業改革でふたたび家庭農業制を導入した。ただし土地の法律上の所有権は村にある。このように形成された二重土地所有制度に対して評価は賛否両論である。肯定的な意見によれば、制度の実施によって極度の貧困が解消され、農村地域社会保障の欠如を補うことができた。否定的な意見によれば、この制度は農業生産力の動的損失を引き起こし、さらに注意すべきことは村幹部に私利を謀る機会を与えてしまい、すでに傾いた権力構造がより深刻な状況になった。「農村土地承包法」でもっとも考慮されているのもこの点である。

新しい法律は中国土地所有制度史上の画期的なものである。法律の実施によって、農家の間にあるランド・プリー

ングが根本から解消され、村と村民の間の土地賃貸関係および村民同士の土地の貸し借りが正規化された。もっとも重要なのはこれによって土地取引市場に類似したものが設立されたことである。この法律による農業生産力、土地市場、労働力の移転、農民の投資、蓄積と財産構成、村の格差問題、貧困問題、そして政治への影響は非常に興味深い問題であり、すぐに観察した結論を出すのは難しいが、新しい法律についていくつかの推測が立てられる。

第一、一九五〇年代の土地改革と一九七〇年代末の第二次土地改革のいずれにしても、農業産出の飛躍的な増加を期待するのは非現実的である。第三節の実証研究の結果によれば、新しい法律による土地への投資と農業の産出への影響は限られたものであろう。

第二、農地の統合はペースが緩み、土地賃貸市場での取引が活発になる。特に長期賃貸は増加するであろう。農地の統合が起きるのであれば、それは長期賃貸に基づくものであろう。

第三、内陸地域の農民は土地の所有において差が大きくなるであろう。特に土地所有量が少なく、人的資本もさほどない家庭は社会の低層部に落ちるであろう。活発化された土地の賃貸市場の存在はこれらの家庭の土地の賃借を可能にし、問題の軽減にはつながるであろうが、その効果はまだ検証されていない。



第四、農民の土地に対する権利がより尊重されるようになるが、村内部の集団行為の実施が難しくなり、特に政府主導の土地開発プロジェクトにおいて、個々の農民と政府間の不一致が増えるであろう。

「農村土地承包法」はすべての不一致を解決できるわけではなく、中国の農村における国家の責任を免除できるわけでもない。より適切な言い方をすれば、この法律は従来の法律の不足を補うために政府が行動し始めたしるしである。これらの行動を通して、セーフティネットの設立、そして政府が土地を買収する際に農民の権利を尊重することがもつとも重要である。

中国は都市部で早急に三段階の社会保険制度として、年金制度、医療保険制度、失業保険と低所得者助成を設立したが、農村部の大半にはこのような制度はない。最近、中央政府は農村部で基本的な医療保険制度を導入すると決定し、中央政府と地方政府は毎年一人に対してそれぞれ一〇元を出資し、残りの一五元は個人負担という内容である。

このような基本的な医療保険制度の価値について議論の余地はあるが、保険制度の正しいあり方に向かって確実に一歩前進したと理解できる。ただし、都市部と比べて農村部での社会保障制度設立の道のりはまだ長い。

セーフティネットの設立と比べ、政府が土地を買収する際に農民の権利を尊重することは比較的簡単である。それ

は単純な利益の再分配に過ぎないからである。現在の法律では国家は独占的に土地の改造と初期販売を行える。これは農民が土地の合法的な所有者であるという定義とは矛盾する。土地の改造を制限する必要があるが、それは社会全体が求めるものであれば、改造する際に村の合法的な所有者を完全に尊重しなければならぬ。現存の政治的力関係では、国家と開発業者の利益が重視され、農民の権益が軽視されている。「農村土地承包法」をスムーズに実施するため、政府はこのような傾いた政治構造を変えなければならぬ。

〔付記〕本論文はIFPRIプロジェクトのために準備したものである。

#### 注

〈1〉 *The Journal of Comparative Economics* と *China Economic Review* はそれぞれ大飢饉の要因について特別号を刊行した (JCE, 1993; CER, 1998)。

〈2〉一部の村では集団農業方式が保持されていた。例えば、北京順義のほとんどの村は集団農業方式を保持した。

〈3〉この名称はドン [Dong, 1996] (ドイツ) が提起した。

〈4〉同年の末頃に起きたインフレーションにしたがって、いくつかの都市で食糧配給制が再開された。ただし、イン



フレージョンが弱まるにつれ、食糧配給制はただちに廃止された。

〈5〉 土地の肥えた吉林省は例外である。

〈6〉 リュウほか [Liu *et al.* 2002] に以下のことが記録されている。浙江省の村民グループは前倒しに選挙を行うことを請願した。グループのリーダーは表に出ることがなく、請願書での署名はすべて内密に進められ、請願書は結局農村から弁護士を通じて市の人民代表大会に提出された。

## References

- Bauhoff, Sebastian, and Yang Yao [2002] "The Guizhou Experiment and Agricultural Investment." Working paper, China Center for Economic Research, Beijing University.
- Besley, Timothy [1995] "Property Rights and Investment Incentives: Theory and Evidence from Ghana." *Journal of Political Economy*, 103: 903–937.
- Brandt, Loren [2003] "The Usefulness of Corruptible Elections." Working paper, Department of Economics, University of Toronto.
- Binswanger, Hans, and Klaus Deininger [1995] "World Bank Land Policy: Evolution and Current Challenges." In D. Umali-Deininger and C. Maguire, eds., *Agriculture in Liberalizing Economies: Changing Roles for Governments: Proceedings of the Fourteenth Agricultural Sector Symposium*, Washington: The World Bank.
- Bo, Yibo [1992] *Reflections on Some Important Historical Events* (in Chinese), Beijing: Renmin Publishing House.
- Bruce, John, Migot-Adholla, J., and Atherton J. [1995] "When Should Land Rights be Formalized? Issues in the Phrasing of Property System Reforms." In D. Umali-Deininger and C. Maguire, eds., *Agriculture in Liberalizing Economies: Changing Roles for Governments: Proceedings of the Fourteenth Agricultural Sector Symposium*, Washington: The World Bank.
- Buchanan, James [1993] *Property as a Guarantor of Liberty*, Brookfield, VT: E. Elgar.
- Burgess, Robin [2003] "Access to Land and Hunger: Opening the Black Box in China." Working paper, Department of Economics, London School of Economics.
- Carter, Michael, and Yang Yao [1999a] "Specialization without Regret: Land Investment and Agricultural Productivity in an Industrializing Economy." World Bank Policy Research Working Paper 2202.
- Carter, Michael, and Yang Yao [1999b] "Market versus Administrative Reallocation of Agricultural Land in a Period of Rapid Industrialization." World Bank Policy Research Working Paper 2203.
- Chang, Gene, and James Wen [1998] "Food Availability versus Consumption Efficiency: Causes of the Chinese Famine." *China Economic Review*, 9 (2): 157–65.

- Chayanov, Alexander [1966 (1925)] *Peasant Farm Organization*, Homewood, Ill: Irwin.
- Dong, Xiao-yuan, and Gregory Dow [1993] "Does Free Exit Reduce Shirking in Production Teams?" *Journal of Comparative Economics*, 17 (2): 473–84.
- Dong, Xiao-yuan [1996] "Two-tier Land Tenure System and Sustained Economic Growth in Post-1978 Rural China." *World Development*, 24 (5): 915–928.
- Feder, Gershon [1985] "The Relation between Farm Size and Farm Productivity." *Journal of Development Economics*, 18 (2–3): 297–313.
- Feder, Gershon, Tongroj Onchan, Yongyuth Chalamwong, and Chiura Hongladarom [1988] *Land Policies and Farm Productivity in Thailand*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Hayami, Yujiri [1997] *Development Economics*, New York: Oxford University Press.
- He, Xuefeng [2003] *The New Rural China*, Nanning: Guangxi Normal University Press.
- Jacoby, Hannan, Guo Li, and Scott Rozelle [2002] "Hazards of Expropriation: Tenure Insecurity and Investment in Rural China." *American Economic Review*, 92 (5): 1420–47.
- Johnson, D. Gale [1995] "China's Rural and Agricultural Reforms in Perspective." Working paper, Department of Economics, University of Chicago.
- Kung, James [1993] "Transaction Costs and Peasants' Choice of Institutions: Did the Right to Exit Really Solve the Free Rider Problem in Chinese Collective Agriculture?" *Journal of Comparative Economics*, 17 (2): 485–503.
- Kung, James [1994] "Egalitarianism, Subsistence Provision, and Work Incentives in China's Agricultural Collectives." *World Development*, 22 (2): 175–87.
- Kung, James [2002] "Off-Farm Labor Markets and the Emergence of Land Rental Markets in Rural China." *Journal of Comparative Economics*, 30 (2): 395–414.
- Li, Guo, Scott Rozelle, and Loren Brandt [1998] "Tenure, Land Rights, and Farmer Investment Incentives in China." *Agricultural Economics*, 19: 63–71.
- Li, Jing, and Yang Yao [2002] "Egalitarian Land Distribution and Labor Migration in Rural China." *Land Settlement and Land Reform*, FAO.
- Li, Jing, Lin, Justin Y., and Yao, Yang [2003] "Credit Constraints, Land, and Children Education in China's Poor Rural Regions." *Journal Population Science*, 2003 (2).
- Liang, Huixin [1998] *A Study of the Property Law*, Beijing: The Legal Press.
- Lin, Justin Y. [1990] "Collectivization and China's Agricultural Crisis in 1959–1961." *Journal of Political Economy*, 98 (6): 1228–52.
- Lin, Justin Y. [1992] "Rural Reforms and Agricultural Growth in China." *American Economic Review*, 82 (1): 34–51.

- Ling, Zhijun [1997] *Farewell to the Ideal*, Beijing: China Zhanwang Press.
- Liu, Minquan [1993] "Exit-Right, Retaliatory Shirking, and the Agricultural Crisis in China." *Journal of Comparative Economics*, 17 (2): 540–59.
- Liu, Shouying, Michael Carter, and Yang Yao [1998] "Dimensions and Diversity of Property Rights in Rural China: Dilemmas on the Road to Further Reform." *World Development*, 26 (10): 1789–1806.
- Liu, Yigao, Xiaoyi Wang, and Yang Yao [2002] *The Chinese Village Inside and Out*. Shijiazhuang: Hebei Renmin Press, 2002.
- North, Douglas, and Robert Thomas [1973] *The Rise of the Western World*, New York: Springer.
- Putterman, Louis [1993] *Continuity and Change in China's Rural Development*, Oxford: Oxford University Press.
- Qin, Hui, and Wen Su [1996] *Land and Revolution in Central Shannxi*, Beijing: Zhongxin Press.
- Rozelle, Scot, Loren Brandt, Guo Li, and Jikun Huang [2002] "Land Rights in China: Facts, Fictions, and Issues." *China Journal*, 47: 67–97.
- Ruttan, Vernon, and Yujiro Hayami [1984] "Toward a Theory of Induced Institutional Innovation." *Journal of Development Studies*, 20 (4): 203–23.
- Sen, Amartya [1998] *Development As Freedom*, New York: Edgar Elgar.
- Tian, Chuanghao, and Hong Chen [2003] "The Impacts of Land Fragmentation on Agricultural Productivity in Jiangsu and Shangdong Provinces." Working papers, School of Economics, Zhejiang University.
- Turner, Mathew, Loren Brandt, and Scott Rozelle [2000] "Local Government Behavior and Property Right Formation in Rural China." Working papers, Department of Economics, University of Toronto.
- Wen, James [1993] "Total Factor Productivity Change in China's Farming Section: 1952–1989." *Economic Development and Cultural Change*, 42 (1): 1–41.
- Yang, Dennis [1997] "China's Land Arrangements and Rural Labor Mobility." *China Economic Review*, 8 (2): 101–15.
- Yao, Yang [1998] "Tenure Security and the Application of Green Manures in Zhejiang and Jiangxi Provinces." *China Rural Survey*, 1998 (2): 1–10.
- Yao, Yang [2000a] "The Development of the Land Lease Market in Rural China." *Land Economics*, 76 (2): 252–66.
- Yao, Yang [2000b] "Chinese Land Tenure and Rural Social Security." *Chinese Social Sciences Quarterly* (Hong Kong), fall 2000: 19–26.
- Yao, Yang [2002a] "The Rational versus the Political Model in Collective Decision: The Case of Land Tenure Choice in Chinese Villages." CCER Working Paper Series E2002003.
- Yao, Yang [2002b] "Efficiency or Political Impetus: A Comment on

the *New Land Contract Law*." *Nanfeng Chuang* (*The South Window*), September 2002.

Zhou, Qiren, and Shouying Liu [1998] "Meitan: A Case of Traditional Agricultural County with Incomplete Land Tenure." In *Practices of Rural Reforms*, Guiyang: Guizhou Government.

(邦訊 俞麟)