

インドの農地改革

深沢 八郎

一八世紀末、かの有名な Permanent Settlement に始まる地租制度改革を中核とする英国植民政策を直接的契機とし、間接的には資本主義経済の浸潤に応じてインド農村はその社会組織の崩壊、農民経済の疲弊、自給農業への停滞を余儀なくされた。それは具体的には、村落自治制度の衰退、農村手工業の滅亡、農民負債の増大、土地売却、農業経営の零細化、非農業者（大地主、高利貸）への土地所有集中傾向、小作農・農業労働者の著増、農村の人口過剰、農業における資本形成の欠如、農業生産力の甚だし低い低位、自給目的の食糧作物生産の圧倒的地位、飢饉・疫病の頻発など一連の現象に明らかに見られる。しかしここにそれらの現象を個別に実証すべく、その資料は余りにも多くまた余りにも悲惨な事例を羅列・冗述するに止まるであらう。

インド農業問題の解決、さらにインド経済の発展のためには、個々の農業問題を独立的に処理しようとしても効果は少い。むしろ総合的な農業政策さらに広く経済発展計画の一環として対策が採られねばならないことはいうまでもない。

ここでは農業生産の基盤的條件をなす土地制度をめぐる諸問題が戦後インドにおいて如何に解決されようとしているか、また農業政策さらに経済発展計画の中でいかに扱われているかについて見よう。

二

インド諸政府の農地改革立法に準拠を与えることとなつた「国民会議派農業改革委員会」(Congress Agrarian Reforms Committee)の農地制度改革に関する勧告(一九四九年七月提出)は次の諸点を指摘している。

(1) まず農業政策の基本原則として――

(a) 農業は農民の個性の発展に充分な機会を与えるものでなければならぬ。

(b) 階級間の搾取の余地を残してはならない。

(c) 農業生産の能率を極大ならしめる。

(d) 改革は直ちに実施しうる範囲のものであること。

の四項を掲げている。「aおよびbはインド農民経済の悲惨な現実とそれを結果した土地制度の欠陥に基く搾取関係を想起するならば、余りにも当然ながら掲げざるを得ないことであらう。c及

びdの一つには農業増産の緊急な要請を反映するものであり、また一つにはラディカルな革命ではなく改良的實際的政策の採用を意図するものとも見られよう。]

(2) 農地改革については――

(a) 地主制の廃止（国家と耕作農民との間に介在する単なる小作料取得者へ intermediaries を排除する）、すなわち「ザミンダリー」制の廃止。

(b) 土地は耕作農民によつて保有・利用される。

(c) 土地を小作に付することは未成年者、未亡人、不具癡疾者以外には許されない。

(d) 過渡的な措置として、現在土地保有なき小作人は、彼が六年間その土地を引続き耕作しておる場合には占有権 (occupancy right) を取得する。その他の場合には、地主は自ら耕作することを条件として一定期限内に小作地を引きあげる権利 (option) をもつ。小作人もまた适当的価格で小作地を買い取り得る。尙小作人は不当な土地取上げに対して保護され、また高率小作料 (rack-rent) その他報酬強制に対しても保護される。

(e) 耕作農民は土地の永久的耕作、譲渡及び相続の権利を与えられるが、その場合小作に付さないこと、適当な管理をなし、また土地委員会の作付計画に服することを条件とする。(公共の利益のためには適当な補償を以て収用されることもあり)。

(f) 土地についての権利は耕作農民に無制限な私有権を与えるのではなく、種々の制限が付されその監理は村落パンチャット (panchayat) に委ねられる。パンチャットはまた村落の共同財産――荒蕪地、森林、貯水池、その他村有地――の管理、地租徴収、土地改革の最下部実施機関として強力なものとされる。

(g) 耕作農民の保有地には最高限度をおく。土地保有規模（或は経営規模）を次の三つに分ち、夫々に応じた農業経営方法を考える。(地方的諸事情の著しい相違により一率に規定し得ないが大體三〇―五〇エーカー)。

1 経済的保有 ("Economic holding")――耕作農民に相当な生活水準の維持を可能にし、また少くとも二頭の牛を持つ農家に完全雇傭を与えるに足る土地保有。

2 基底的保有 ("Basic holding")――経済的保有より小さく、農作業の能率の見地から明らかに非経済的 (un-economic) な土地保有。

3 最適保有 ("Optimum holding")――農業人口に比して土地が相対的に不足なインドでは一農家の土地保有に限度をおくことが正しい。さらに現在の一般農家の農業技術、経営能力、資本の見地からしても最適（或は適正）保有規模はさほど大きいとは考えられない。従つて最適保有の大きさは経済的保有の三倍とすべきである。これ以上の大土地保有(経営)は許されぬ(但し大家族 joint family

慈善団体の如き場合は例外。

以上三種の土地保有農家のうち、最適保有及び経済的保有農家の全て、さらに基底的保有農家の上層部のは夫々の保有地を家族農場 ("Family farm") として経営することとし、その他の小・零細保有農家——基底的保有農家の大部分——は相寄つて最適保有規模として「共同経営」 ("Cooperative joint farming") となる。

土地保有なき農業労働者に対しては、彼らを開墾地に集団的に入植させ、農機具その他を国家が準備して機械化農業による集団農場として実験的に経営させる ("Collective farming")。それによつて一部ではあるが農業労働者に土地を獲得させ雇傭を確保させることができる。

以上が農業改革委員会の報告に見られる土地制度改革に関する勧告の概要である。委員会の勧告は勿論、土地制度改革についてのそれが全てではない。農業金融、市場、農産物価格、作物保険、農業労働者、農業技術改良、農村工業、農村福祉・衛生に亘る広汎な問題の解決のために勧告を行っている。さらにそれら諸問題の解決のためには個々の政策が相互に密接な関連をもつて総合的に進められねば充分な効果をあげ得ないことも指摘されている。

しかし委員会がインド農業の改革乃至発展のための最も重要な基礎的條件の一つとして土地制度の改革を提案していることは確かである。それは経済的な根拠のみでなく、インドの現状におい

て土地改革がもつ政治的或いは社会的な意義からしても、地主・自作農層を相当にバックとする国民会議派によつて任命された「農業改革委員会」ですら尙好悪に拘らず掲げざるを得なかつた程に大きな課題であらう。

三

この五年間にインド二八州の殆んど全部において農地改革に関する法律が成立した。それらは各州の事情の相違によつて相当大きな差違のあることは勿論であるが、大綱においては前述の委員会の勧告が採り入れられていると見てよいであらう。従つて委員会の勧告の線に沿つて各州の土地改革の概要とその問題点を次に見よう。考察の中心は四つ、すなわち、(1)ザミンダリー制の廃止、(2)小作立法、(3)土地保有限度と経営、さらに、(4)農業政策乃至経済開発計画と土地改革の關係。

(1) ザミンダリー制の廃止 國家と耕作農民の間に介在して単に小作料收入に依存し何ら農業に関心をもちない所謂不在地主 (Absentees) の弊害はインド土地問題の核心である。不在地主の最も甚だしい地域がザミンダリー制 (Zamindari system) の行われる土地であることはいふまでもないが、ライオットワリー制 (Ryotwari system) の地方でも土地の五〇%が小作地であると言われしかもライオットそのものが不在地主化し耕作者との間に一、二の中間小作人を介在させるに至つてゐる。ザミンダリー制とライオットワリー制あるいはまたその他の土地制度の地域の何れ

を問わず農業に無関心な Intermediaries の成長は全インド的な事実である。それにも拘らず各州の法律はザミンダリー制の廃止のみを規定しライオットワリーその他の制度下における Intermediaries の廃止については何らふれていない。ザミンダリー制の廃止のみを規定する根拠は、Intermediaries の数が甚だしく多いこと（甚だしきは五〇人に上る例さえあり、ベンガル州ではザミンダールと耕作農民の間に十種以上の又小作人の介在が屢々である）、そのために Intermediaries の権利は法律的道徳的見地から根拠が薄弱であることに求められる。

ザミンダリー制度の行われる州は西ベンガル州（ザミンダリー制の最も多い州）を除いて全部、ザミンダリー制廃止法の成立を見た、全インドでザミンダリー制廃止の適用面積は一七二、四百万エーカー（地租課税地の半以上）と言われる（第一表参照）。補償総額は四〇億ルーピー——第一表に見る九州の一九四九—五〇年度歳入総額は僅かに二七億ルーピー——に達する。補償額の計算は土地の年間純収益を基準としてその二〇—三〇倍とされる（倍率は補償額の増加に反比例して低減する方法或いは一率に倍率を低くして、低額補償しかうけない者には転職資金を貸す方法もとられている）。補償金支払は一定額までは現金でそれをこえる分は三〇乃至四〇年償還の譲渡禁止債券を以てあてて。

ザミンダリー制廃止法に対してはザミンダールの側の反対が強く、憲法に規定する個人財産権の安全を侵害するものであるとして違憲訴訟が起り、このために憲法の一部改正を行い漸く一九五

1 土地制度別面積

州 名	ザミン ダリー 制 (1)	ライオ ットワ リー制	合 計
Assam	千エーカー 3,357	千エーカー 29,259	千エーカー 32,616
Bihar	44,327	...	44,327
Bombay	3,965	46,878	50,843
Madhya Pradesh ...	51,465	11,293 (2)	82,549
Madras	20,946	59,924	80,870
Orissa	16,212	3,930	20,142
Punjab	22,968	...	22,968
Uttar Pradesh	68,287	...	68,287
West Bengal	18,542	...	18,542
合 計	250,062	151,284	421,144
%	62	38	100

Indian Land Revenue Statistics 1947—48, p.1
による。

(1): Zamindari (Individual proprietors or village communities) settled, temporarily & permanently の合計である。

(2): Gov't forests 19,791,000 エーカーを含む。

二年に入つて法律実施の段階に入つた。

小作人は以前ザミンダールに納めた小作料と同額を州政府に納めることによつて耕作権を保証される。しかし占有権をうるためにはその土地に関してザミンダールに支払われるべき補償金額を州政府に納付せねばならない。小作人にとつてかかる條件は大きな負担となりザミンダリー制下における事態と大差ないとさへ見られよう。

州政府にとつては土地改革前の地租収入に代つてそれより遙か

に高い小作料が納付されることとなり、長期的に見れば財政的に相当恵まれることとなる。(ザミンダリー制下における小作農民の支払つた小作料は通常総生産物の五〇乃至六六%甚だしきは七五%に上つた。同じくザミンダールの政府に納付する地租は小作料の大体二〇%すなわち総生産物の一〇乃至一五%程度であつた。)しかしザミンダールに対する補償の大きなことは州財政にとつて長期的に相当な負担となる。

ライオットワリー制の地域における不在地主排除の問題を未解決に残している点に大きな疑問がある。

従つて一層ラディカルな改革を要求する声が強いことに注目されねばならない。極端な例はインド共産党指導下の解放地区における土地の無償没収・再分配であらう。それ程でなくとも尙、補償を低率にし転職資金の供与程度に止めよとする要望は強い。現在の程度の土地改革では一応利益をうけるであらう小作農民層でさえ尙相当な経済的負担を持続せねばならない。

まして農業労働者に至つては莫大な数に上るに拘らず殆んど何らの考慮もされていまいと言つてもよい。(第二表参照)——農業内部における階層分化、殊に農業労働者の多いことは注目すべきである。しかも後の第三表に見る零細経営の卓越現象とを対比する時、かれらの雇傭状態がいかなるものであるかは想像に難くないであらう。救われるべき者は正にかれらではなからうか。

(2) 小作立法 小作農民に対する保護立法も大部分の州で成立した。その適用範囲は地域的にはライオットワリー制地域にも及

2 階層別農業人口

州名	農業人口	農業人口中				工鉱業人口
		自作農	小作農	農業労働者	不在地主	
Uttar Pradesh.....	74.2	83.9	6.9	7.7	1.4	8.4
Bihar	86.0	64.3	9.6	25.4	0.7	3.9
Orissa.....	79.3	75.1	7.5	15.5	1.9	6.3
West Bengal	57.2	56.5	21.0	21.4	1.0	15.3
Assam	73.3	78.9	17.5	23.7	1.2	14.7
Madras	64.9	53.8	14.8	28.1	3.3	12.4
Bombay.....	61.5	66.3	15.8	14.7	3.2	13.8
Madhya pradesh.....	76.0	65.1	5.9	26.8	2.1	10.6
Hyderabad	68.2	60.5	10.8	25.2	3.5	13.5
Punjab	64.5	59.8	25.0	11.9	3.3	7.3
全 イ ン ド	69.8	67.2	12.7	18.0	2.1	10.6
(実 千人 数)	(249,122)	(167,347)	(31,640)	(44,812)	(5,324)	(37,660)

"The Easten Economist", Nov. 28, 1952. p. 897 により作成。

びザミンダリー制廃止立法より遙かに広汎である。小作法の内容は小作権の相続・譲渡を認めること、(一)定年数以上引續いて耕作している小作人には占有権を与える、土地取上げ禁止、公正小作料の決定等である。(従来、小作権はきわめて不安定——殆んど一年或いは一作契約、土地取上げは地主の意のまま——であり、高率小作料は言うに及ばず種々の貢納を強制された。)

小作料は灌漑地では生産物の $\frac{1}{3}$ 、その他の土地では $\frac{1}{2}$ を夫々最高限度とする(金納)。さらに二、三の州では小作農の希望により土地裁判所が地価を決定して地主からその小作地を強制買収して自作農たらしめる道を開くこと(Bombay Tenancy Act, Uttar Pradesh Zamindari Abolition and Land Reform Act 1951.)。

しかし小作法の如何に拘らず、尙土地取上げ、闇小作料は広く行われている。それらは単に小作保護立法のみの実施によつて解決される問題ではない。土地に対する農村人口の相対的過剰の対策が進められない限り効果を期待し得ないであらう。

(3) 土地保有限度と経営 農業改革委員会の勧告にも拘らずインドの第一次五カ年計画草案では、補償・管理に伴う財政的・行政的困難、再分配に伴う社会的軋轢、大保有地分解による生産低下を理由として、土地保有に最高限度をおくことに反対した。これに対しては厳しい批判が加えられた。すなわち、大土地保有自体が殆んど小区割に分けて小作されている実状からして、再分配といつてもそれは夫々の小区割の小作農の法的地位を安定させそ

の労働生産物の分前を大きくするのみで、現実には何ら土地保有を細分し生産を低下をさせることにはならない。また仮に生産低下が生ずるとしても、それはインドの如き農村人口過剰な国に於ては社会正義(分配の正義並びに政治的安定のために犠牲とされねばならない)。かくて一九五二年秋の五カ年計画最終案に於て

3 農家経営規模別分布

州 名	2エーカー以下	2～5エーカー	5～10エーカー	10エーカー以上
Assam	38.9%	27.4%	21.1%	12.6%
Bombay				
Gujarat	27.5	25.7	22.3	24.5
Deccan	19.8	16.7	18.8	44.7
Karnatak	12.2	19.2	21.7	46.9
West Bebgal	34.7	28.7	20.0	16.6
Central Provs	49.0	...	21.0	30.0
Orissa	50.0	27.0	13.0	10.0
Madras	51.0	31.0	7.0	11.0
United Provs	55.8	25.4	12.8	6.0

Report of the Congress Agrarian Reforms Committee, p. 14 による。

(Central provs. は現在の Madhya Pradesh; United Provs. は現在の Uttar Pradesh.)

は土地保有に最高限度をおくことを認め、その規模を「経済的保有」の三倍としている。しかしこれは別個にすでに若干の州ではザミンダリー制廃止法或いは小作立法の中で土地保有の最高限度を定めそれをこえる土地は小作農に分配することを規定した。(例えばアッサム州及びボンベイ州では五〇エーカー、ウタル・プラデシュ州では三〇エーカー)。

土地保有の最高限度の決定には前述した農業改革委員会の勧告が基準となつてゐることは明らかであるが、その目的は社会正義の見地から従来の土地保有の不平等を緩和するにあると同時に農業生産の能率向上を意図してゐる。このために一方では最高限度をおき、他方では一定限度以下の土地保有の細分を禁ずることを提案してゐる(五カ年計画最終案)。(この点もすでにウタル・プラデシュ州の土地改革法では六・二五エーカーと規定された。さらにボンベイ州では一九四七年に土地保有の細分禁止並に交換分合法が成立した。しかしこれらの法律の実施効果は未だきわめて遅々として進んでゐない。)

小・零細保有経営の圧倒的に多いインドでは土地改革によつて或程度まで土地保有の不平等が緩和され得たとしても尙、「経済的保有」に達しない「基底的保有」農家の経営をいかにして「経済的」ならしめるかという問題が残る。この対策として考えられている殆んど唯一のものが協同組合による協同経営(“cooperative joint farming”)であると見てよいであらう。各州政府は数年来かかる協同経営の奨励のために長期資金貸付、及び補助金

交付によつて農具・機械・種子・肥料の購入、倉庫建設、土地改良等を行わせて育成に努めているが未だ実験の域を出ない。

以上の如き土地改革によつて何を期待できるであらうか。相対的に最も利益をうける者は小作農上層部(五エーカー以上経営?)及び五エーカー以上を経営する自作農であらう。かれらは小作権の安定、小作料引下げ、による利益(小作農のみ)と一応の資力をもつことにより公正な地価を払つて経営を拡大しうるのであらうから。五エーカー以下の経営は灌漑その他特別な好條件がない限り「経済的保有」に達せず殆んど経営拡張の余裕はないであらうが小作農の場合には一応改革の利益には浴することとなる。農業労働者は改革によつて殆んど何らの利益も上げないと言えよう。かくて農民の大半を占める下層貧農が改革によつて獲る所最も少き者となるであらう。

州政府の財政は改革によつて長期的にはかなりの利益となる。かかる土地改革は、それを最も必要とする者に与えられる所最も少く、その結果は依然たる農村の窮乏、社会不安、一層ラディカルな土地革命を導きかねないであらう。

(4) 経済発展計画における農業計画と土地改革 インド経済発展のための五カ年計画最終案でも、農業計画が最も優先的な地位を与えられていることに変りはない。灌漑・発電計画を含めて農業計画部門の経費予算は総額中の略々四〇%を占める。農業計画の目標は食糧生産並に工業原料生産の向上にあるが、その方法としては灌漑、開墾、その他農業技術の改良普及等の言わば技術的

な側面に重点がおかれ、それを遂行する機関として村落及び協同組合の育成発展が重視される。これらの点は一九五〇年の五カ年計画草案と大差ない。しかし最終案に於てはそれらに加えて農業増産計画の支柱としての社会制度改革——殊に土地改革——の重要性が強調され詳細な勧告をしている点は一応注目されよう。

しかしその土地改革に対する勧告内容は先に見た農業改革委員会の勧告を殆んど出ないことは、前述の如き批判をまぬがれないし、また五カ年計画の目的として掲げられる「富と所得の不均衡を減少し、搾取をなくし、小作農及び農業労働者の生活を保証し、各階級の農業人口に平等の地位と機会とを約束する」ものとは考え難い。

膨大な規模に於て存在する農業労働者或いは零細農の不完全雇傭を解決すべく、インド農業の領域を以つては恐らく不可能ではなからうか。(とはいへ徹底的な土地改革の必要を些かも少くすることにはならない。)

その解決は一般にもまた五カ年計画最終案にも言われる如く工業化の急速な進展に求められよう。しかし五カ年計画最終案における工業計画の経費予算は、草案の時よりは重要性を認められながらも、なお総額中の僅か八%にすぎない。

このような工業計画では膨大な数に達する農業労働者を農業から工業に吸収することは到底期待できないことは勿論であるが、年々の増加人口をさえ吸収できないのではなからうか(農業労働者、零細農の農業からの離脱——Rural exodus——、他産業へ

の吸収は工業のみに限られないが、工業以外へのそれは多くを望みえない)。その結果は依然として農業に過剰人口を停滞させ、現在でさえ零細経営と窮乏に悩むインド農業・農民を一層苦境に陥れることになる。インド近代工業の発達に対するかつての英領の抑制政策、それに因る工業の未発達、インド農業における地租制度を中心とする一連の農業政策と相呼応して、インド農業の零細経営化・農民の窮乏・農村過剰人口を促進し農業の近代化を阻む重要な要因をなした。

土地改革を行わない限りインド農業経営における近代技術の採用、経営の合理化は極めて困難であり、緊急な要請である食糧増産も多くを期待できない。工業化を速に進めることなくしては農村過剰人口の吸収は行われず従つて農業経営の近代化は進みえない。また工業化の進展に伴う都市人口の増大なくしては農産物の国内市場の拡大はありえない。(国内市場の狭小はかつてのインド農業をして世界市向の原料農産物生産に走らせ、それらの大きな価格変動によつて農民経済の不安定性を大ならしめた。)また、農業の発展に生産力向上、食糧増産なくしては、現在でさえ相当な食糧輸入を必要とするインドでは年々の増加人口は勿論のこと工業化に伴う都市の食糧需要増大を到底まかないえない。輸入食糧の増加は工業化に必要な機械・資材の輸入を困難にし工業化の進度を遅らせざるをえない。

かくてインド経済発展のためには、土地改革を前提とする農業発展計画と工業化計画とが密接な関連の下に強力に推進されねばならないであろう。