

動	向
解	析

中国の農業法制建設の動向

河原 昌一郎

1. はじめに

中国の農業法制に関しては、中国農村では法制度が存在しているといえるのだろうか。法制度というよりも共産党の通知や現地政府の指示で農業政策は成り立っているのではないかと、たとえ法制度はあっても、農村幹部はそれを守ろうとしないし、そもそも農民は法制度の存在も知らないのでは意味はないのではないかと、といった疑問がよく出される。これらの疑問は、中国農村の現実を踏まえた実感ともいうべきものであり、もちろん誤っているというわけではない。しかしながら、一方で、このような現状が中国農村の健全な発展を阻害し、多大の弊害をもたらしてきたという認識が中国政府、とりわけ中央の指導者の中で強まり、その改善に向けての努力が計画的かつ着実に進められるようになっていることも事実である。そして、この取り組みは、「農業法制建設」と銘打たれ、現在の中国農村政策のうちで重要な位置を占めている。

中国における農業法制建設の動向は、今後の中国農業生産体制のあり方や農村民主化に大きな影響を与えるものであり、その内容や意義をできるだけ正確に把握しておくことが、中国の農業農村に関する理解を深め、今後の研究を的確に進める上でも必要なことと考えられる。そこで、本稿では、

- 一 中国の農業法制の法源としてはどのようなものがあるのか
- 二 中国の農業法制建設はどのように進められ、現状はどうなっているのか
- 三 農業法の制定は農業法制建設の上でどのような意義があったのか

ということ等について整理、検討を行っておくこととしたい。

2. 中国の農業法制

(1) 中国の農業法制建設とは

中国では農業法制に限らず新中国成立後改革開放前までは法制度の整備が全般的に極めて不十分であった。これには様々な理由が考えられるが、その中で、法よりも「共産党の支配」という考え方が徹底し法形式はともかく共産党の指導が最も重視されていたこと、計画経済下においては中央からの行政指令に基づいて経済運営がなされていたこと等が主

要な理由として挙げられよう。実際、憲法は1954年に制定されていたものの、民法では土地改革法（1950年）や婚姻法（1950年）等が定められていたのみで民法通則、物権法、担保法、債権法、相続法等の法律はなく、行政に対する争訟制度も存在しなかった。刑法法では1980年1月に旧刑法¹⁾が施行されるまでは、そもそも刑法典²⁾がなかった。

中国で各種の法制度の整備が進められるようになったのは改革開放後のことである。相続法（1985年）、民法通則（1986年）、担保法（1995年）が定められ、契約法（1999年）も整備されて、民法典もようやく形を整えつつある。行政争訟制度では、1990年に行政訴訟法、1995年に国家賠償法、1999年には行政不服審査法が施行され、不当な行政行為に対する住民救済に関する制度も最近になって一定の改善を見ている。

改革開放後の市場経済化の進展とともに法制建設の重要性はより強く意識されるようになる。1992年初めの鄧小平南方巡話によって市場経済化を今後とも推進することについての方向性が固まり、それを受けた1992年10月の中国共産党第14回全国大会では社会主義市場経済の建設を国家目標とし、これとともに「法制建設を高度に重視する」として法制建設の重要性が強調されることとなった。これは、「市場経済は厳格な意味で法治経済であり、……市場の経済主体の地位、権利義務は法律によって確認、保証され、市場経済の秩序は法律によって規範化され維持される³⁾」との認識が高まってきたからであるといえよう。

そうした中で、農業法制の建設は、「わが国は農業大国であり、農業は国民経済の基礎であり、……農業および農村法制の建設は国家全体の法制建設の推進、社会主義市場経済発展の促進、保障に非常に重要な意義を有する⁴⁾」ものとして位置付けられている。

農業法制の範囲については特に明確な定義がなされているわけではないが、農村行政、農村組織、土地管理、農業生産、農産物流通、農業税制、農村金融等、およそ農業農村農民に関するものは全て含まれると考えられている。1999年6月11日に中共中央は「法律によって農村の改革、発展および安定を保障する」と題する座談会を開催したが、これは中共中央による初めての農業法制専門の座談会であったとされる。座談会には当時の江沢民総書記が出席し、「農村法制建設を大いに強化する」ことについての談話を行っているが、その中で次のように指摘している⁵⁾。

「社会主義現代化建設の過程において、我々は常に農村の改革、発展および安定を保障し促進することを重視しなければならない。農村改革と農村発展の現実をしっかりと結びつけ、法によって国を治めるとの方針に従い、引き続き農村の法制建設を推進しなければならない。併せて、社会主義法治国家の建設を強調し、広範な農村人民を積極的に参加させねばならない。さもなければ法による統治を決して全面的に実現することはできないだろう。各級党委員会および政府は常に“片手に建設、片手に法制”という考えを堅持し、中国の特色ある社会主義農業法律体系を打ち立て改善し、広範な農民および農村幹部に対する法制普及教育をさらに進め、資質の高い農業行政の法律執行グループをつくり、科学的合理的で運用効率の高い行政の法律執行体制を建設しなければならない。」

この中では、農村の法による統治を実現するためには広範な農村人民の意向に反し

たものであってはならないこと、現在の中国農村の法に対する意識はまだ希薄であるため、農業法制建設のためには農民および農村幹部に対する教育、すなわち農村における法に対する意識改革が必要とされること、法の適正な執行のためには現在の農村行政の体制や農村幹部の資質では不十分な面があるため、資質の高い法律執行体制が求められていること、等の認識が示されているものといえよう。

(2) 農業法制の法源

中国における農業法制の建設は、これまで、必ずしも法律の制定だけでなされてきたわけではない。かつては中共中央の通知や国務院の決定が法律以上に重視され、現実的な拘束力を持つことが多かったが、現在でもそのような傾向がなくなっているわけではない。このように、中国の農村で「法」として適用されているものには具体的にどのようなものがあるのかというのがここでの農業法制の法源の問題である。このためには、まず「法」の定義を行い、その定義に該当するものを法源として特定していく必要があるが、「法」の定義には各種の考え方⁽⁶⁾があり、定義の仕方によっては法源の範囲が大きく異なってしまう。そのため、ここでは、現実に中国においてはどのようなものが農業法制の法源として扱われているのかという現実の運用面から法源の整理を行っておくこととしたい。

中国では、1994年に、それまでの農業法制建設の全貌を明らかにし整理するために、農業部政策体改法規司によって農業法全書が編纂されている。同書は農業法規に関する全書としては中国で初めてのものであり、総合編、企業経営管理編、農業生産編、農産物流通編、収入分配編、財政金融編、農業科学技術および教育編、資源および環境保護編、その他編の9編に分けて総合的で体系的な編集がなされている。同書において採用されている法源は 憲法、法律、法規、規章、規範性文件（実体法的性質を有し、代替法規のない通知等）の5種類である⁽⁷⁾。また、中国農業部のホームページで最近約10年の農業関係法規が「政策法規」として収録されているが、ここで収録されている法源も上記に準じて分類することは可能⁽⁸⁾であり、中国の農業法制は基本的にはこの5種類の法源で成り立っているものとして良いであろう。なお、規範性文件は、法規や規章を含めて、およそ規範性のある文件の全てを指す広義の意味で用いられることもあるが、現実の運用では法規や規章を除いた狭義の意味で用いられているので、ここでの分類もそれに従っている。

ところで、これらの法源の相互の関係、特に規定内容が抵触している場合の扱い等については、従来、明確ではなかったが、中国立法法（2000年7月1日施行）の制定によって一応の整理がなされることとなった。この立法法の規定も踏まえながら、上記5種類の法源についての特徴ないし性格を以下に簡単に整理しておくこととしたい。

(i) 憲法

新中国成立後に最初に制定された憲法は1954年憲法であり、その後、75年憲法、78年憲法、そして現行憲法である82年憲法が制定された。現行憲法は政治経済情勢の変化に対応して88年、93年および99年に修正がなされている。憲法の修正には、全国人民代

表大会（全人代）常務委員会または全人代代表5分の1以上の提議によって、全人代代表の3分の2以上の賛成が必要（憲法64条）とされる。現行憲法では農村集団経済組織が農家請負経営を基礎とした双層経営⁹⁾を実施すること（同8条）、農村および都市郊外の土地は国有地のほかは集団有であること（同10条）等、農村体制の基本的枠組みが規定されている。

（ii）法律

最近では農業法制の最も重要な法源として認識されるようになっており、まだ必ずしも十分とはいえないものの、郷鎮企業法（1996年）、種子法（2000年）、農村土地請負法（2002年）、農業法（2002年）等の重要法律が相次いで定められている。中国で立法権を有しているのは全人代と全人代常務委員会である（立法法7条）。全人代は刑事、民事、国家機構およびその他の基本法律を定め、全人代常務委員会はそれ以外の法律を定める（同7条）こととされているが、基本法律が何かについて明確な定義がなされているわけではない。たとえば農業法や農村土地請負法も全人代常務委員会によって定められており、全人代常務委員会が幅広く立法活動を行っている。いずれにしても全人代常務委員会に立法権が付与されていることは中国の立法制度の一つの特徴であろう。また、日本では内閣が法律の公定解釈を行っているが、中国での法律解释权は全人代常務委員会に一元化されている（同42条）。

（iii）法規

立法法では、法規は行政法規と地方性法規¹⁰⁾の二つに分類されている。行政法規は国務院が憲法および¹¹⁾法律に基づいて制定する（同56条）ものであり、地方性法規は省、自治区、直轄市の人民代表大会およびその常務委員会が地方の実情に応じて憲法、法律、行政法規に抵触しないとの前提の下で制定する地方性法規（同63条）である。行政法規としては、森林法实施条例（2000年）のように、国務院から法律執行のために出される条例が典型的なものと考えられるが、例えばインターネット「人民網（<http://www.people.com.cn/>）・法律法規庫」では国務院から出された通知や意見も全て行政法規として扱われているようである。通知や意見は内容的に特定の法律の規定に基づかないものが多く、また、法律を実施するための通知であっても内容は法律制定の趣旨を説明するいわば日本での施行通達に該当するものがほとんどで、日本の政令のイメージとは大きく異なっている。こうした通知や意見の中には立法法56条の行政法規に関する規定に該当しないものが多く含まれているものと考えられ、これらは、本来、上記の規範性文件に分類すべきものと考えられるが、そのへんの中国側の考え方は明らかではない。また、地方性法規は日本の都道府県条例に相当するものであるが、行政法規の効力が地方性法規に優先する（同法79条）。したがって、上記の通知や意見が全て行政法規としての取扱がなされているのであれば、たとえ通知や意見であっても地方の人民代表大会の法規制定権を拘束していることとなる。

（iv）規章

国務院各部、委員会、中国人民銀行等の行政機関が法律および国務院の行政法規、決定、

命令に基づいて定める（立法法 71 条）もので、部門規章と呼ばれ（同条）、規定、弁法、通知等の様々の形式がある。これらが日本の省令のイメージと大きく異なることは行政法規の政令に対するイメージと同様である。また、省、自治区、直轄市および比較的大きい市の人民政府は、法律、行政法規および地方性法規に基づいて地方政府規章を定めることができる（同法 73 条）。部門規章と地方政府規章は同等の効力を有する（同法 82 条）とされるが、規定内容が一致しないときは国務院が裁決する（同法 86 条 3 号）。これらの規章は、農業法制の法源としては圧倒的多数を占めており、現実の農業法制の執行の上で重要な役割を果たしている。

（v）規範性文件

立法法が制定されて法令の整序がなされる以前に各行政機関から発出された多くの文書がこの規範性文件に該当すると考えられる。また、中共中央からの通知等も上記のいずれの法形式にも当たらず規範性文件に該当する。かつては中共中央・国務院の連名によって重要な通知や決定が数多く発出され、最も重視されていたが、最近では行政上の通知はできるだけ国務院の発出する行政法規に一元化しようということなのか、なくなっているわけではないが以前よりも比率が減少しているように見られる。さらに、国務院の通知や意見の中には実体的な性格を有しながら明確な法的根拠がはっきりしないものも多く⁽¹²⁾、これらは、本来、立法法上の行政法規等に該当せず規範性文件として整理されるべきものであることは前述のとおりである。いずれにしても規範性文件は、いわば正統的根拠⁽¹³⁾がなく法的効力を有する文書であり、このような文書が法律と同等、ときにはそれ以上の実効性を有してきたことが中国の法制を理解しにくくしている一つの要因となっている。

3．農業法制建設の状況

（1）最近の農業法制建設の状況

中国の農業法制の建設は、法の制定、法の執行、法の普及の 3 方面から進められているので、以下、それぞれについて述べることにする。

1）法の制定

法の制定の中では、やはり法律の制定が最も重要であり、徐々にその整備が進められてきたが、その数も少なく、まだ必ずしも十分というわけではない。1994 年に編纂された上記農業法全書では、約 270 本の農業関係法令が収録されているが、その中で法律は、憲法を除いて、農業法（旧）（1993 年）、農業技術普及法（1993 年）、土地管理法（旧）（1986 年）、水土保持法（1991 年）、水法（旧）（1988 年）、森林法（旧）（1984 年）、野生動物保護法（1988 年）、漁業法（旧）（1986 年）、草原法（旧）（1985 年）、環境保護法（1989 年）の 10 本のみである。1980 年代半ばごろからようやく農業関係法律の制定がなされてきているが、現実の農業行政は法規、規章あるいは規範性文件で行われていたことが窺い知れよう。1994 年以降に制定された農業関係法律は、食品衛生法（1995 年）、水汚

染防止法（1996年）、郷鎮企業法（1996年）、森林法（1998年）、経済水域および大陸棚法（1998年）、土地管理法（1998年）、村民委員会組織法（1998年）、海洋環境保護法（1999年）、種子法（2000年）、生産物品質法（2000年）、漁業法（2000年）、砂防法（2001年）、農村土地請負法（2002年）、水法（2002年）、草原法（2002年）、農業法（2002年）である⁽¹⁴⁾。農業の生産、流通、経営、金融等の各分野を網羅して体系的に法律が整備されるまでには至っていないが、この中で、農村土地請負法、草原法および農業法は農業経営の安定と農民の権利保護に大きな役割を果たすことが期待され、農業法制における基本法として考えられている。

ところで、中国の法制整備においては、法律で規定すべきところを国務院の行政法規でまず定めて実施し、その後正式に立法化するという手順をとることが少なくない。この考え方は立法法にも反映され、まだ法律が定められていない事項について、全人代またはその常務委員会が授権することによって国務院が先に行政法規を定めることができる（同法9条）ものとされている。たとえば、種子法（2000年）も1989年に定められていた種子管理条例が立法化されたものである。今後立法化されるかどうか定かではないが最近制定された条例としては実験動物管理条例（2003年）、漁業船舶検査条例（2003年）、有毒物品使用作業場所労働保護条例（2002年）、農業遺伝子組換え生物安全管理条例（2001年）等がある。

なお、WTO加入に伴い、2001年はWTOルールとの整合性をとることが農業法制建設の重点とされ、所要の法整備がなされた。国務院は、このため、農薬管理条例、獣薬管理条例、飼料および飼料添加剤管理条例を改正し、農業部では5件の部門規章を改正、26件の部門規章および規範性文件を廃止した。地方農業立法も一定の進展を見たとされる⁽¹⁵⁾。WTOルールとの整合性をとるための作業はその後も継続して進められているが、農業分野の法整備が、法律ではなく、法規、規章および規範性文件の修正および廃止で対応されていることから見ても、中国の農業法制においては法律以外の法令が現実的に大きな役割を果たしてきたことが確認できよう。

2) 法の執行

たとえば基本農田保護、郷鎮企業、農薬管理等に関する法令が定められても、農村現場でこれらの法令が適正に執行されなければ、農地の保全もできず郷鎮企業の利益は侵害され農民の権利も保護できないこととなる。法の適正な執行を確保するための体制を整備することは中国の農業法制建設の重要な課題の一つである。中国の農村では、法の執行主体が明確でなく、行政、事業、企業が未分離であること、法の執行組織が不健全で、分散しており、法の執行力が弱いこと、法執行人員の素質が低く、法執行の行為に規律がないこと、といった状況が広く見られ、“法に依って農を治める（依法治農）”という方針の貫徹を難しくしている⁽¹⁶⁾とされる。このような状況に対応して、農業部は1997年10月に「農業行政処罰手続規定」を定め、行政処罰を行う主体の明確化等を図っている。この規定で初めて農業分野で行政処罰を行うことができるのは原則として県級以上の人民政府の農業行政主管部門に限られる（同規定3条）ことが明確にされた。また、

農業部は引続いて1999年1月に「農業行政総合的法執行試行施策をさらに推進することに関する意見」を発出して法執行のモデル地域を全国的に広めていくことに力を入れている。これによって、2000年6月には20の省（自治区、直轄市）で400近い地区（市）、県に農業行政法執行支隊または大隊が成立した⁽¹⁷⁾。最近では、農薬、種子、肥料、農業機械等の生産資材に不良品や偽物が多く出回り、農家に多大の損害を与えるようになってきていることに鑑み、生産資材に関する法令の遵守が重視されるようになってきている。農業部からは「2002年全国農業生産資材偽物取締特別対策方法」が出されるなど、生産資材の不良品や偽物に対する取締りが大がかりになされている⁽¹⁸⁾が、一方で、この取組みは農薬や獣薬の流通・使用を厳しく規制することによって中国の農産物の安全性に対する外国からの批判をかわそうとする狙いもこめられるようになってきている⁽¹⁹⁾ことには留意を要する。

3) 法の普及

計画経済下の人民公社時代にあつては、人民公社によって農業生産および農村生活の全般に関する管理がなされてきたため、法律に基づいて行政を実施するという中国農村が経験することはなかった。また、中国農村社会には多くの不合理な因習や伝統が根強く残存しており、加えて、教育の普及が遅れていることもあつて、改革開放後に一定の進展は見ているものの、現在でも合理的な法意識が十分に育っているとはとてもいえるような状況ではない。遵法意識が希薄であれば、法をつくっても実効性を伴うものとはならないため、農業法制の健全な運用のためには、農村における法意識の涵養が極めて重要であることは論をまたないところであろう。このため、中国農村では法の普及教育が5カ年計画で進められてきており、1996年からは農業部によって定められた「農業法制宣伝教育系统的展開第3次5カ年計画」によって法の普及が推進されてきた。この第3次5カ年計画では、主として、法制講座の開催によって幹部の法学習を制度化すること、身分証明書帯同を制度化することによって法執行人員の素質を高めること、普及活動を記念日に行うことによって法の普及を強化し、宣伝効果を高めること、法を農村、農民におろし、農民の法を用いる能力を高めること、法普及と法執行を結びつけ、生き生きとした例で農民を教育し、法執行の実践の中で法普及の成果を拡大していくこと、といった手法がとられ、法律によって事務を処理する能力の向上や、農民の遵法意識の改善に役立ったとされる⁽²⁰⁾。2001年からは、この第3次5カ年計画の結果を踏まえて、第4次5カ年計画が策定されており、法の普及のための活動が引続き積極的に進められている。

(2) 農業法制定と農民権利保護

1) 農業法制定の背景

2002年12月に成立した農業法（2003年3月1日施行）は、中国農業法律体系の核心をなすものとして位置付けられ⁽²¹⁾、農業法制建設の観点から重要な意義を有するものとなっている。ところで、この農業法は、1993年から実施されてきた農業法（以下「旧農業法」という）を全面改正して制定されているので、旧農業法の制定時の情勢とも比較しながら、その制定の背景を説明しておくこととしたい⁽²²⁾。

旧農業法は 1992 年に開催された中国共産党第 14 回全国大会の考え方を色濃く反映している。同大会では、「改革開放および現代化建設の歩みを速め、中国の特色を有する社会主義事業の大なる勝利を勝ち取る」というスローガンが掲げられていたように、1989 年の天安門事件後の経済的混乱が残っていた中国経済を再び安定した改革開放路線に戻し、十数年来進められてきた改革開放および現代化建設路線の確実な定着とその推進が最大の目標とされていた。憲法にも明記されている（憲法 8 条）とおり、農業農村政策における改革開放政策の根幹は農家生産請負制であり、このため、旧農業法では請負農家の権利保護と農家生産請負制の安定化が重要な眼目とされ、このことについての比較的詳細な規定がなされている（旧農業法 11 条～ 15 条）。また、農産物流通については徐々に市場流通に移行し、重要農産物についても必要なときに市場状況を見てマクロコントロールを行う旨の規定がなされ、これまでの市場化の動きを確認するものとなっている（同法 35 条）。すなわち、旧農業法は、農家生産請負制をはじめとして、改革開放政策の一環として実施された農産物流通、価格等に関する施策にあらためて法的根拠を付与し、その定着化とより一層の推進を図ることが意図されたものである。これに加えて、前述したように、同大会では、「法制建設を高度に重視する」とされ、農業法制においても法的な整備が求められたことが旧農業法制定の重要な背景になっていたことは疑いを入れないところであろう。

旧農業法施行後 10 年を経過して、中国の農業農村をめぐる政治、経済、社会情勢は大きく変化した。この間に中国経済は大きな成長を遂げ、一部の経済的に遅れた地域を除けば食糧や生活必需品が不足する時代は過去のものとなり、小康社会⁽²³⁾の実現が現実性をもった目標とされるようになった。また、2000 年から江沢民が主唱している「三つの代表⁽²⁴⁾」という思想が鄧小平理論とともに社会主義現代化のための重要思想として掲げられるようになった。

農業法の制定に関して、旧農業法における中国共産党第 14 回全国大会に相当し、農業法の内容に直接的な影響を与えているものが 2002 年 11 月に開催された中国共産党第 16 回全国大会である。同大会では、中国経済の成長を踏まえて、小康社会の全面的な建設が会議の主題とされていた。同大会での江沢民報告によれば、農業農村分野においても「全面的に農村経済を繁栄させ、都市化の進展を速める。都市農村の経済社会発展を統一的に企画し、現代農業を建設し、農村経済を発展させ、農民収入を増加させることは、小康社会全面建設の重大な任務である」とされている。この考え方は、農業法 1 条に、同法の制定の目的として「小康社会の全面的建設の目標を実現する」と明記されることによって直接的に反映されている。また、旧農業法の基本的理念であった「農村社会主義市場経済の発展」という記述はなくなり、農村においても既に市場経済が一定程度浸透していることを前提として「農村改革の深化」という表現が用いられている。

このように、農業法は、中国経済が十数年前と比較して飛躍的に豊かになり、「三つの代表」思想の貫徹とともに、社会のあらゆる分野での小康社会の実現が政治的な目標とされる状況の中で、農業分野での今後の政策理念や基本的政策方向を示したものである。そ

して、こうした基本的考え方の下に、現在の中国農村で深刻な課題となっている農民収入の問題や農民権益保護の問題を含め、農業生産、流通、技術振興等の各分野にわたる規定が体系的に整備されたものとなっている。また、1999年の憲法修正で、「社会主義法治国家²⁵⁾」の建設が新たに国家目標とされ、各分野でさらに法制整備を推進することが求められることとなったが、農業法の制定はこの要求に応えたものでもある。

ところで、農業法には、WTO加入に対応して、国際的な農産物貿易の規定（同法30条）および国内支持政策に関する規定（同法37条）が盛り込まれているが、これらの規定内容は一般的なものとどまっておらず、また、同法1条の目的規定でWTO加入に関する規定が一切規定されていないことを見ても、WTO加入が農業法制定の主要な要因となったわけではなく、各種の農業農村をめぐる情勢変化の一つとして勘案されたにすぎないと見るべきであろう。WTOルールとの整合性のための法制整備は、実際には基本的に法律以外の法令でなされていることは前述のとおりである。

2) 農業法の構成と特色

農業法は、第一章「総則」、第二章「農業生産経営体制」、第三章「農業生産」、第四章「農産物流通および加工」、第五章「食糧安全」、第六章「農業投入および支援」、第七章「農業科学および農業教育」、第八章「農業資源および農業環境保護」、第九章「農民権益保護」、第十章「農村経済発展」、第十一章「法執行監督」、第十二章「法律責任」、第十三章「附則」の全13章によって構成され、99条から成っている²⁶⁾。各章の題名から明らかとなっており、農業法の内容は農業の各分野に及んで多彩なものとなっており、規定内容も国家の責務を定めたものや、実体法として直接に法的効力を有すると考えられるもの等が混在している。たとえば、「国家は……農業機械の安全管理を強化し、農業機械化の水準を高めるものとする」（同法20条）といったような規定は国家の責務を定めたものであり、基本的にはこの種の規定が最も多いが、一方で、「農民が保護価格制度に基づいて食糧を販売しようとするときは、国家が委託した買付組織は買付を拒むことができない」（同法33条）というような規定は実体法として直接に法的効力を有すると考えられるものであり、この種の規定も随所に見られる。ところで、このような実体法的効力を有する規定は農民の合法的な権利保護に関するものが多い。また、農業法では第九章として「農民権益保護」に関する章が新設されるなど、同法は全体として農民の権利保護を重視する姿勢が鮮明に表れたものとなっている。

従来、中国農村では、農民の権利を保護する法的システムがなく、加えて農民の法意識が低かったこともあって、農民の権利は容易に侵害され、多大の弊害をもたらしてきた。その代表的な事例が農民負担の問題であり、また、請負農地に関する権利保護の問題である。農民負担の問題は、郷鎮政府、村民委員会等から農民に明確な法的根拠がないまま過大な負担が課されるというものであり、他方、請負農地に関する権利保護の問題は、農民が請け負っていた農地が村民委員会等の一方的な都合で回収されたり変更させられたりするというものである。このうち、請負農地に関する問題は、農村土地請負法の制定によって一応の法的な整備がなされた。農業法では、この農村土地請負法の制定を受けて、「農

村の土地請負経営の方式，期限，貸手側および請負側の権利義務，土地請負経営権の保護および移転等については，中華人民共和国土地管理法 および 中華人民共和国農村土地請負法 を適用する。」(農業法 10 条)と規定し，旧農業法に数条あった請負農地に関する規定は削除されている。このため，農業法における農民の権利保護に関する規定は，農民負担の問題を念頭においたものが中心となっている。

このように，中国の農業法制建設の重要な眼目の一つとされてきた農民の法的な権利保護については，現行法制では，農業法と農村土地請負法の両者によって相補いながらなされるものとなっている⁽²⁷⁾。

3) 行政救済規定の整備

中国では，近年，行政事件訴訟法(1990年)，行政不服審査法(1999年)等の制定によって，行政救済制度の整備が進められているが，このような法制度整備の進展を背景として，農業法および農村土地請負法においても行政救済規定が整備されることとなった。中国農民が行政機関を相手取って訴訟を起すというようなことは，かつてはおよそ考えられなかったことであり，今後の運用の問題はあろうが，行政救済規定の整備は中国の農業法制建設の上で重要な意義を有するものと目されるべきものである。もちろん，旧農業法にはこの種の規定はない。農業法および農村土地請負法の行政救済に関する規定は表に示すとおりである。

表 農業法および農村土地請負法の行政救済規定

制度の種類	農業法	農村土地請負法
行政不服審査の申請 調停，仲裁の申請 行政訴訟の提起	農業法 78 条	行政不服審査法 6 条 5 号 農村土地請負法 51 条 農村土地請負法 51 条，52 条(仲裁裁決に不服な場合)

中国の行政不服審査法および行政事件訴訟法の適用範囲は，ともに制限列举主義がとられており，これらの法律の規定(行政不服審査法 6 条，行政事件訴訟法 11 条)で列举されているもの以外は，個別の法律で行政救済に関する規定がなされなければ行政救済制度を利用することができない。このため，農業法 78 条では，「法律⁽²⁸⁾の規定に違反して農民の權益を侵害するものについて，農民または農業生産経営組織は法に基づき行政不服審査の申請または人民法院に対して訴訟の提起をすることができる。関係人民政府およびその関係部局または人民法院は法に基づきこれを受理しなければならない。人民法院および司法行政主管部門は関係規定に照らして農民に法律の援助を提供しなければならない。」との規定がなされ，農民が行政救済制度を利用できることを明記している。また，同条では，人民法院および司法行政主管部門による農民への法律援助を義務付けており，農民の法知識の不足等に配慮した手厚いものとなっている。

農村土地請負については，既に行政不服審査法 6 条 5 号で「行政機関が農業請負契約を変更または廃止し，その合法的權益を侵害したと考えられるとき」は行政不服審査を請求できるものとされているので，農村土地請負法には行政不服審査に関する規定はない。一

方で、同法では、土地請負契約の性格に鑑み、村民委員会、郷（鎮）人民政府に調停を申請できることや、調停が不調であったとき等においては土地請負仲裁機構に仲裁を申請できることが規定されている（同法 51 条）。調停や仲裁を望まないときは直接人民法院に提訴することも可能である（同条）。

4．おわりに

中国の農業法制建設は、法の制定、法の執行、法の普及の 3 方面において鋭意進められ、最近では農業法の制定によって、農村土地請負法の整備と相まって、農民権利保護の面でも従来にない進展があることを見てきた。しかしながら、中国の農業法制建設には主として体制面での制約が大きく、当然のことながら、法制が整備されても直ちに中国農村の現実が変わるものではないということには十分な留意が必要である。体制面での制約として考えられるもののうち、ここでは次の 3 点を指摘しておくこととしたい。

第 1 は、立法法の規定にかかわらず、農業法制の法源としては依然として法律に基づかないものが重視されているという現実である。たとえば、農民負担に関する違法行為については農業法で行政救済規定が整備されたことを述べたが、過重な農民負担という問題は現実的にはほとんど解決されていない。このため、近年、農村税費改革が農村改革の中で最も重視されるようになってきているが、この改革は税制に関する問題でありながら、法律には基づかずに中共中央・国務院から出される規範性文件⁽²⁹⁾によって実施されており、しかもこれらの規範性文件が農村では大きな拘束力を有している。

第 2 は、中国農村の現実からすれば、農民が村民委員会や郷鎮政府を相手取って訴訟を起こすには、いろいろな面での困難が伴うということである。法知識の不足や費用負担の問題は別としても、中国の農民は、日本と異なり、必然的に村、郷鎮等の集団経済組織の一員であるため、現実の経営面等で農村幹部との関係が深く、農村幹部を相手に訴訟をすることはリスクが大きい。また、中国は「共産党の支配」という原則があるため、「裁判の独立」にも疑問があるとされる⁽³⁰⁾。すなわち、「共産党の支配」という原則があるところでは、法によって農民の権利が保護されることとなったといっても、司法制度による最終的な保障はないということになる。

第 3 は、中国政府は農民権利保護の法整備を進める一方で、依然として都市・農村の二元政策を継続しているということである。政治・経済・社会面での種々の要因もあろうが、戸籍制度等を通じて農民が差別的な扱いを受けていることは否定できない。人民代表大会の代表者について、農村代表者が代表すべき人口が都市の 4 倍とされている（選挙法 16 条）ことなどもその例である。

中国全体の政治経済情勢が大きく変化する中で、中国農村が抱えた矛盾や課題は依然として解決がなされていないものが多い。中国の農業法制建設は、もちろん、そのような矛盾や課題の解決に資することを目的として実施されているものである。ただし、この農業法制建設の意義は、単に法制が整備されるということではなく、中国農村が現実にとのよ

うに変わったかを十分に見た上で、その中で見出されるものでなければならないであろう。

注(1) 現行刑法は1997年10月1日に施行されている。

(2) 反革命処罰条例(1951年1月)等の条例,指示文書等が刑事実体法として用いられていた(西村幸次郎編2001年「現代中国法講義」(法律文化社)58ページ)。

(3) 中国農業部政策体改法規司編1994年「農業法全書」(中国農業出版社)前文。

(4)(3)に同じ。

(5) 中国農業部「中国農業発展報告2000」(中国農業出版社)68ページ。

(6) 法を社会規範の一種と見ることには異論はないが,例えば,「道徳は内面を,法を外面を規制するという外面性説」,「法を主権者の命令であるとする説」,「法を法的効果として強制をもつ規範とする強制説」等がある(「法律学小辞典・第3版」有斐閣)。

(7) 同書の凡例の記述による。

(8) 憲法は収録されていないが,憲法が法源であることに異存はないところであろう。一方で,外国法規に関する情報(「日本およびEUによる中国青梅輸入残留農薬検査基準」(2003年4月9日)等)や行政実績等を記述した公報も収録されているが,これらが農業法制に含まれるものではないことは明らかである。

(9) 集団による農地利用の統一的方針のもとに各農家が農地を借り受け農業生産を請け負う経営の方式をいう。農業経営が全体としての集団と個別の農家との2重になっているとの考えによってこのように呼ばれる。

(10) 立法法第4章第1節では,地方の発出する法規として,地方性法規のほか自治条例および単行条例に関する規定がなされているが,これらは民族自治地方の人民代表大会が当該民族の政治,経済および文化的特殊性に応じて定めることが認められているもの(同法66条)で,特殊なものである。

(11) 国務院は憲法で行政法規を制定する権限が与えられており(憲法89条1号),法律の規定を待たずに憲法を直接の根拠として行政法規を制定することが可能である。したがって,ここでの「および」の意味は英語の「and / or」に当たる。なお,日本の立法例では,このような場合には原則として「又は」を使うことになっている(林修三著1983年「法令用語の常識」(日本評論社)11ページ)が,中国では「および」を使っていることが多いようである。本稿では,中国の規定で「および」とされているところはそのまま「および」と訳している。

(12) たとえば,国務院「農村教育業務をさらに強化することについての決定」(2003年9月19日)では,共産党第16回大会の精神を貫徹するために定めるものとされ,法律の根拠規定はない。このような例が法規,規章とされているものには多い。

(13) 民主主義思想においては,「権力の正統性の根拠は民衆の支持に求められ,そこから民衆が権力に服従する理由を正統性」(「法律学小辞典・第3版」有斐閣)と呼んでいるが,法的効力の正統性は民主主義国家にあってはもちろん民衆の代表者が構成する国会での議決である。

(14) インターネット「中国農業信息网」(<http://www.agri.gov.cn>)・政策法規」2003年12月22日アクセス。この中には,行政不服審査法等の一般法も含まれているが,ここでは省略した。

(15) 中国農業部「中国農業発展報告2002」(中国農業出版社)89ページ。

(16) 中国農業部「中国農業発展報告1998」(中国農業出版社)66ページ。

(17) 中国農業部「中国農業発展報告2001」(中国農業出版社)71ページ。

(18) たとえば,2002年に農業生産資材の偽物取締に出勤した検査人員は延べ110万人以上,検査処理した資材は1,372万件余り,検査した農業生産資材市場は8.8万市場,検査した農業生産資材生産・経営企業は45万企業以上,とりつづいた偽物農業生産資材の生産販売拠点は3,000カ所以上,偽物農業生産資材の違法案件で処分した件数は10万件近く,違法案件資材価格は11億元以上になったという(中国農業部「中国農業発展報告2003」(中国農業出版社)84ページ)。

(19) たとえば,獣薬の流通・使用に関する取締の一環として,2002年初めにEUが中国の動物性生産物の輸入を禁止したことに対応して,同年4月に20,660件の動物性食品の残留獣薬検査を行うこととし,その検査計画をEUに提出している(中国農業部「中国農業発展報告2003」(中国農業出版社)85ページ)。

(20) 中国農業部「中国農業発展報告2001」(中国農業出版社)72ページ。

(21) 2002年12月30日人民日報(農業部部長談話)。

(22) ここでの記述の多くは,「拙著2003年6月「中国農業法の解説」(中国法制情報データベース所収,(社)食品流通システム協会)」によっている。

- (23) 中国では、「詩経」、「礼記」等の記述をもとに、国民全体がまずまずの生活を送ることができる社会を「小康社会」と呼んでいる。
- (24) 中国共産党は中国の先進生産力の発展要求を代表し、先進文化の前進方向を代表し、中国の最も広範な人民の根本利益を代表しなければならないとする思想。
- (25) 法治国家は、現在では、基本的人権尊重の精神に基礎付けられ、民主的に制定された法律によって統治される国家を意味するようになっている（「法律学小辞典・第3版」有斐閣）。したがって、共産党による一党独裁（共産党に反対する者の人権は否定される）が実施されている社会主義国家においては、法治国家の概念と社会主義国家の体制とは矛盾する。ここでの意味はいわゆる形式的法治国家（形式的には法律による支配がなされているが、法律が民主的に制定されたものかどうかは問わない）の意味で用いられているとするほかはないであろう。
- (26) 農業法の各章の内容を簡略に説明したものとしては、「白石和良『中国農業法の改正』（農林経済 2003年9月18日、22日、29日、10月2日、6日掲載、時事通信社）」がある。
- (27) 制定公布日は農村土地請負法（2002年8月29日）が農業法（2002年12月28日）より早いですが、実施日は両法とも2003年3月1日に統一されており、このことから両法が一体的で、かつ相補うものとしての取扱がなされていることが窺える。
- (28) ここでの「法律」の範囲については特段の制限がなされていないため、農業法以外の法律による行政行為で農民の権利が侵害されるようなことがあった場合でも、本条に基づいて行政救済手続きをとることが可能と解される。
- (29) 中共中央・国務院「農村税費改革試行事業の推進に関する通知」（2000年6月24日）、国務院弁公庁「2002年に農村税費改革試行事業を拡大実施することに関する通知」（2002年3月27日）等。
- (30) 木間正道、鈴木賢、高見澤磨著 2000年「現代中国法入門」（有斐閣）131ページ。