

土地改革の台湾の法発展史上における意味

松 陳
田 惠
惠 聰
美 子
子 富
(訳)

第一章 序

第二章 台湾の土地改革の原因

第三章 政府の威圧的統治

第四章 減租政策をめぐる紛争の解決

一 自主的な耕作放棄事件

二 小作契約の存続

三 耕地の譲渡

第五章 公地放領と耕者有其田政策

一 公地放領（公有耕地払い下げ）政策

二 耕者有其田（耕やす者に田を）政策

第六章 社会経済の変遷と農地政策の変化

一 社会の変遷と農地政策

二 減租條例の正当性の争い

第七章 結論

第一章 序

台湾の土地改革は一九四九年から始まり一九五三年に終了するが、三つの段階に分けて実施された。第一段階は小作関係を改善するために、一九四九年より耕地三七五減租政策を実施し、耕地の小作料を定めて、生産物の毎年の収穫量の三七・五%を超えてはならないとしたのである。第二段階は一九五一年に行なった「公有耕地放領」であり、国民政府が接収した日本政府の大量の土地を農民に放出し、公有耕地を受領した農民には政府との小作関係を終わらせ、耕地の所有権を取得させ、自作農とした。第三段階は一九五三年に実施された「耕者有其田（耕す者に田を）」政策であり、地主には一定限度内の土地を手下に残させ、政府は地主に対して手下に残す量以外の耕地を強制的に収用して、現在耕作している農民に与えることを定め、小作農に土地所有権を取得させた¹⁾。

台湾の政府は土地改革を実施するために、次々と三つの法律を制定して、土地改革の法的根拠とした。まず耕地三七五減租政策については、一九五一年に制定・施行された「耕地三七五減租條例」であり、現在も依然有効な法令である²⁾。公有耕地放領に関しては、一九五一年に制定された「台湾省放領公有耕地扶植自耕農實施辦法」であり、この法律は一九四四年に公布・施行された「國有耕地放領實施辦法」によって実質的に廃止された。第三段階は一九五三年に公布された「實施耕者有其田條例」であり、一九九三年七月に廃止となった。つまり、一九五〇年代の

台湾土地改革の重要法令に関しては、現在なお効力をもつのは「耕地三七五減租條例」のみである。

台湾の土地改革は台湾の戦後の社会の安定と経済発展に対して、重大な貢献をなした。種々の文献が、一九五〇年代の土地改革が農民の経済生活と政治社会の安定の改善に対し、成功を収めた改革の経験となっていることを示している。政府は土地改革を推行するために、法令を公布するとの方式を以て、徐々に推進し、政策の任務を完成したのである。本稿が論ずるつもりであるのは、台湾の土地改革の法発展上の意味である。まず本稿では台湾の一九五〇年代初期における土地改革推進の原因を検討する。次に土地改革の政策の推進に導いた要素を検討する。そして当事者間で紛争が発生した時に、法的に如何にそれを解決したかを考察する。最後に本稿では半世紀を経て、土地改革の法令が現在なお存在の正当性の基礎を具えているか否かについて考察するものとする。

第二章 台湾の土地改革の原因

国民政府が土地改革を推進した原因については、当時実際に土地改革を実行した台湾省主席の陳誠の言によれば、台湾には土地改革を行なう必要のある原因は四つあった。即ち、1、耕地が少ないこと、2、人口が多いこと、3、土地の分配が均衡を欠くこと、4、小作制度の悪化³⁾。

台湾は小さな島であり、耕地面積には限りがあるが、農業人口は多い。一九四九年の統計によれば、農業人口は総人口数の五五・五%であり、一農民あたりが耕作しうる耕地面積は少ない。それにもかかわらず小作農が農業人口の五七・五%を占めており、土地の分配に偏りがあることは明らかである。小作制度の悪化の点については、省全体での小作料の平均率が、一般的にみな収穫物の総量の五〇%を越えていた。土地が肥沃な地区では、小作料は七〇%まで達するものもあり、つまり地主が収穫物の七割を得、小作人は三割であった⁴⁾。特にさらに台湾ではいわ

ゆる「鉄租」の制度があった。つまり土地の性質の良し悪しにかかわらず、天災・人災や収種の豊凶にかかわらず、小作人は皆定められた小作料を全額納めなければならず、決して変わらないということである。小作料が高いのみならず、天災・人災によっても小作料軽減の可能性はないために、小作人は災害・凶作に遭った時には「一粒の収種もなくとも、救済の暇もない状況の下で、借金をして小作料を納めなければならなかった。」

このような官の側の言い方によれば、国民政府が土地改革を推進したのは、地主と小作人の間に経済的利益の衝突があり、小作人が地主の搾取にたいし、独立して生存することができなかったためのものである。地主と小作人の間の利益の衝突を緩和するために、土地改革の政策を進めたということになる。

ところが、学者による民間聞き取り調査の結果わかったのは、台湾の多くの小作人は、小作人と地主の関係は「父子関係」と同じと考え、小作人は地主を父親のように見做し、一方地主もまた家訓を残して、後の子孫に小作人を大切に扱わねばならないと求めているということである。小作人と地主の関係はかなり友好的なもので、且つ小作人の子は常にその父親の小作人の地位を継承するので、地主と小作人の間には数世代にわたる誼が続くことになる。土地改革を進める時に、地主と小作人の関係は劣悪であったとの言い方については、小作人は「それは国民政府が地主を打倒するためにもち出したスローガンだ。」²⁾と語っている。

実際上一九四七年と一九四八年の間に発生した農民の抗争事件は、小作人と個人地主の間で衝突を引き起こしたることによるのではなく、その原因は政府が所有する台湾製糖会社（「台糖公司」）の大量の小作地回収、自作開始が引き起こしたものであった。日本統治時代、日本製糖会社は大量に土地を買って、多くの耕地を所有しており、もとも小作人に耕地を貸して小作料を取っていた。国民政府が台湾を接収した後、台糖公司是国家的に外貨を生み出すことを理由に、その管轄地を回収し自作することを決定し、一方的に小作人との関係を終えようとした。³⁾その結果は、農民の生計のめどはたらず、そのためにあちこちで抗議・請願が起きた。埔里の砂糖工場が小作地を手

離すので小作をやめることを迫った事件で、九七名の農民が連名の嘆願書の中で以下のように言っている。

「我々は皆田を耕すことを生来の業としておりまして、他のことをやって生活を立てるのは難しく、また何の財産もありません。今耕やしている土地からの生産だけに頼って、一家の生活を支えております。たとえ生活が豊かでなくても、この土地を耕やせるなら、食糧は安定し、生計はおそらく確実で、一家は離散や風雪や飢餓にあうことを免れ、簡素で贅沢をしなければ安定した生活ができるのです。もしここですべて小作をやめさせられ、耕やしたくとも土地がなく、仕事をしたくとも方法がなくなれば、一家は大も小も必ずや生活の重大な脅威に遭遇することになり、地獄で生きるような苦境に陥ることになります。」⁴⁾

この農民の抗議と請願に対して、国民政府が全般的にとった姿勢は「強行占拠」であり、命令を求めることで禁止したのである。一九四七年七月には、台糖公司是行政院に次のように打電していた。

「自営の目的で残したものに到るまで、すべてを回収しなければ、思いもかけず狡猾なる者がその土地を、政府が会社に委託して小作に出したわづかの土地と見做し、無理矢理耕地としてしまい、多方面の方法をとるのに阻害となり、本工場業務の進行等に影響を与えることとなりますので、法を設けて制止していただきたいことこの通りであります。」⁵⁾

以上によれば、小作人と個人地主間の関係は激烈な抗争事件を引き起こしているわけではなく、双方が互いに平和な関係を保っていた。ところが政府所有の台糖会社が一方的に小作関係を打ち切ってしまったために、農民の抗議・請願事件を引き起こしたのである。したがって、国民政府の土地改革の原因を、個人地主の圧力と搾取に帰せしめるのは、全くもって真実ではない。少くとも台糖公司と小作人との間の争いについて言えば、土地改革はむしろ国民政府が民心を安定させ及び社会秩序を安定させるために行なった政治的な考量である。⁶⁾

実際上国民政府が土地改革を進めた原因は、その多くはそれ自体の政治と経済上の考量に基づくものである。経

済学者は、土地改革は国民政府が台湾に移転して、存亡の利害の考慮に基づいて行なった改革で、その目的は当時の農民との間の階級的な緊張関係を緩和することにあり、それによって台湾の安定を確保しようとしたと考えている。よって安定が改革において重要だった。その實際を追究すれば、土地改革は地主の土地の所有を取り除いたが、しかし貧しい農民はそのまま存在するというものである。政府が旧地主に取って替わり、新しい地主となり、農民の上に君臨し、新たな小作生産関係を作ったのである。¹⁴⁾

社会学者はこのように指摘している。国民政府は農民の強力な要求と圧力の下に土地改革を進めたのではなく、その土地改革の推進は、一つには大陸時代の経験に基づいて、農村が政権の脅威の源となることを恐れたことにある。二つ目としては農民が二・二八事件¹⁵⁾の主役と誤解し、農民が国民政府に反抗する活動に参加すると思込んだことである。¹⁶⁾

政治学者はこのように考える。国民政府が土地改革を進めた、その目的は当時の農村に対して一定の影響力をもち地主階級と社会エリート¹⁷⁾を弱体化し、地主が新政府の対抗勢力とならないようにすることにあつた。同時に土地改革にかこつけて、政府は直接当時の台湾の最も重要な経済活動を統制でき、それによって財務上の源を掌握できるのである。また農業組織の改変によって（例えば農会¹⁸⁾についての統制）、台湾社会に対して厳しい統制が行なえるのである。土地改革の後、地主階級は権力基盤を失ない、国民党は反対勢力の潜在的源を減少させた。そして農民はこの政策によって利を得、国民政府に対する支持の度合いを高めたのである。¹⁹⁾

第三章 政府の威圧的統治

政府が政治上と経済上の要素の考量に基づいて、土地改革を行なうことは、必然的に地主の利益に重大な影響を

与える。よって如何に地主勢力と対抗するかが、政府の第一の重要事項であつた。

立法形式を例にとると、耕地の三七五減租政策に関しては、当時の台湾省政府の最高民意機関は台湾省参議会であつたが、政府が一九四九年に三七五減租政策を実施した時に、依拠した法令は「台湾省政府私有耕地租用辦法」であつた。これは省政府の公布した行政命令にすぎず、且つ台湾省参議会の討論と議決は経ていないものであつた。法律の性質を具える「耕地三七五減租條例」に至っては、三七五減租政策を執行した三年後の一九五一年に、ようやく制定された。つまり一九四九年に実行した三七五減租政策は「一つの革命性をもつ作業ではあるが、実のところ合法的な作業ではないのである」²⁰⁾

当時のほぼすべての台湾省参議会議員は皆各地の名の通つた地主であり、土地改革政策に反対であつた可能性は極めて高い。ところが陳誠は省参議会議員と耕地三七五減租の法案について意志疎通を図つた時に、特にこのように指摘した。「私はすべて民意に従つものだが、ただこの『三七五』減租案及び関連法案は、ぜひ皆さんには採択していただかねばなりません。」当時の農村復興委員会主任委員の蔣夢麟はこの言い方を評してこう言っている。「もちろん軍の大権を握っておられる主席が、そのようにおっしゃるからには、幾分『先禮後兵』(ここで従わねば強硬手段にでる)との意味合をお持ちなのでしょうね。」²¹⁾陳誠について言えば当時の台湾省政府の主席であり、台湾省警備司令部総司令を兼任しており、軍政の大権を握つていた。省政府はそれぞれ一九四九年及び一九五〇年に二つの命令を地方政府に出して、このように言つた。「もし不良地主が本省の私有耕地租用辦法並びに関連法の規定に違反し、……その事情が重大なものは、警備司令部に送つて処罰する。」²²⁾三七五減租の実行については、その依頼者は議会議員或いは地主の指示が得られないなら、いつでも軍法の手を借りる準備をしていた高圧的で威圧的な統治であつたことがわかるのである。

この外、耕地の三七五減租の作業を進める時、まず第一に耕地の小作契約の再締結の作業を行なつた。つまりす

べての小作契約の形式を政府によって統一的に定めるものとした。また当時の郷・鎮・区の長の公証を経て、郷・鎮・区の役場の印を押さねばならないとした。¹⁹⁾台湾の土地改革以前をみると、小作契約は口頭で契約を結んだものが多数を占め、書面での契約は非常に少なく、総数の一〇％に及ばなかった。その結果、小作契約の双方は争いが生じた時に、書面で依拠できるものを欠いているため、契約内容を証明することは難しく、地主はその経済上、社会上の地位の優勢を以て、小作人に圧力をかけ、いつでも土地を回収し、農民の權益を侵害した。農民は小作關係を維持するために、地主による搾取に任せるしかなかった。²⁰⁾小作關係の安定を保障するために、減租條例の第六条は、耕地の小作契約は皆書面を以て行ない、登記を申請せねばならないと定めている。²¹⁾その目的は国家が介入する方式によって、小作契約の形式化と安定性を成し遂げようとするにあった。²²⁾

しかしながらこの作業を進める際、多くの地主は契約を結んで判を押したがらなかったため、陳誠主席は地方の首長と郷紳を招集してこのように言った。「三七五減租作業は必ず確実に実行せねばならない。困難があり、これを口実に騒ぎたて恥を知らない人もあるとは思ふ。しかし命がいらぬ人はあるまいと私は信じている。」²³⁾この言葉が地主の判を押す問題を解決した。省全体で小作契約の再締結作業は、一九四九年五月に始まり六月中旬に終了した。わずか一カ月半の時間をかけただけで、すべての小作契約はいずれも契約を再締結し登記することを完了したのである。²⁴⁾

さらに小作人と地主の小作契約の期間に関しては、一九五一年五月に「耕地三七五減租條例」を採択するまで、地主と小作人の契約再締結の時には、各県・市の定める小作契約期間は一致していなかった。北部の県・市は三年、高雄・屏東等の県は五年、台南・嘉義・雲林等の県は六年であった。²⁵⁾本條例施行後は、あらゆる小作契約はいずれも延長して六年となったために、省全体で地主の抗争を引き起こした。台湾省政府はこの年の八月二三日に代電の形式で各県・市の役所にこのように示した。「耕地三七五減租條例が、既に公布・施行されており、その中で

定める罰則は特別刑法である。戒嚴法第八条第二項の規定によれば、特別刑法に違反したものは、軍法によって処理するのであるから、およそ三七五減租條例に違反したものは、皆保安司令部に送られ法に基づいて処罰される。²⁶⁾このように国民政府が軍法裁判をもって命令に服従しない地主に備えたことが、三七五減租政策が順調に行ないえた主たる原因なのである。

歴史学者が指摘するように、台湾の戦後の土地改革の成功の一つの重要な政治的要素は、台湾の戦後の政權の移転が、「政策の制定者」と「土地の所有者」の二つを相重ならないものとしたことである。土地改革の「政策の制定者」は大陸から来たため、台湾には財産も仕事もなく、土地改革の政策を制定し推進する時には、各種の現実的利益に縛られることが比較的少なかった。もう一つの点は、台湾の地における「土地所有者」は、政權に加わったり、担当したことはないことである。このような「政策の制定者」と「土地の所有者」、即ち「改革者」と「被改革者」が二つに分れている状況は、当時の特殊な歴史の非常事態が作り出したもので、土地改革が順調に進められる政治的原因となった。²⁷⁾

第四章 減租政策をめぐる紛争の解決

一 自主的な耕作放棄事件

耕地三七五減租政策実施の後には、小作人が自主的に耕作から退く事件、つまり小作人の自主的耕作権放棄事件が相次いで発生した。王長璽及び張維光という、学者による研究に基づいて指摘すれば、自主的な耕作放棄の状況とは以下のようである。「民国四十年¹⁹⁵¹までは、各県のおちこちで発生した耕作放棄事件は一万七千件余りに達し、その様相はかなり厳しいものであった。加速せぬように有効に制止しようと三七五減租を推進した後は、かえつ

て多くの小作人が耕地を失い、生活に苦しみ感情的に動揺した。減租政策がなす破壊だけでなく、農村が混乱し、おそらく重大な社会問題を作り出したのであろう。実に大変な危機であった。⁽²⁸⁾ 他の陳誠の統計の記載によれば、一九五〇年の始めから一九五一年六月末まで、耕作放棄の事件は一万六三四九件であった。一九五二年六月末に至ると、三万五三一一三件にまで増え、「事態はかなり重大で、妥当に処理しなければならぬ。」⁽²⁹⁾ ことになった。もしその当初に小作契約の再締結を終えた件数を三九万三〇〇〇余りとして計算するならば、耕作放棄事件は省全体の契約再締結を完成した件数のほぼ九%となり、この数字にはかなり驚かされる。

この重大な耕作放棄事件に対しては、国民政府はこれは地主が小作人を脅しや利益で誘導した結果と考えた。台湾省政府は以下のように言っている。

「業主が小作人を脅しや利益で誘導し、耕作地を放棄するとの言葉に託けることを防止し、また減租の成果を保護するために、このような事件に対して、監督指導の検査人員は、一戸一戸事実を調べ、以下の状況で小作契約を終わらせねばならぬ外は、一律に地主には耕地をもとの小作人の耕作に交付し、小作契約を結ぶことを命ず。1、小作人が確かに一家全員が引越し、耕作ができないもの。2、小作人が確かに転業し、家族もまた耕作ができないもの。3、小作人が死亡し相続人がいない、或いは相続人はあるが確かに耕作できないもの。……今後小作人が耕作放棄を申請することは、一律に認めないものとする。小作人が擅いままに耕作放棄したり、或いは地主が擅いままに耕地を回収するものは、『三七五』小作料政策論に違反することに照らし、保安司令部に引き渡し厳しく処分する。」⁽³⁰⁾

国民政府は刑事責任を課す方式で、監督指導検査制度を成立させ、耕作放棄事件の発生を阻止しようと図った。一九五二年の六月末に至るまで、九五%の耕作放棄事件が、いずれも解決をみた。⁽³¹⁾ ところが耕作放棄事件は法院の紛争解決においては、かえって異なる司法機関の間で争いを引き起こしたのである。

耕作権は小作人の権利であるというに基づき、権利行使自由の原則によれば、小作人は本来自由に耕作権を放棄できる。当時有効だった土地法第一一四条は、期間の定めのない小作耕地の契約は、賃借人が耕作権を放棄した時は、小作契約を終えねばならないと定めていた。地主・小作の双方が耕作放棄事件のために争いを生じた時には、最高法院は一九五三年の判決で以下のように判断した。「耕作権は賃借人の権利であり、もし賃借人が暴行脅迫の方法で賃借人に耕作権の放棄を強いるなら、本條例の第二一条は刑事処罰の規定を設けており、且つ法に基づき脅迫された意思表示を取り消すことができる。耕地三七五減租條例の規定は、賃借人が任意に小作契約を終えることができるという事に限られており、賃借人が耕作権を放棄することには言及していない。よって賃借人が耕作を放棄する権利は、依然自由にこれをなすことができ、双方の同意に基づいて小作契約を終えることについては、この条文の制限は受けない。」⁽³²⁾ これにより最高法院は小作人が自主的に耕作権を放棄する形をとって、双方の合意を達成して小作契約を終了するということを肯定した。

この最高法院の見解は、明らかに国民政府の進めた耕地減租の政策とは一致しない。耕作放棄事件に対しては、行政院は以下のように考えた。小作人で自主的に耕作権を放棄するものは極めて少なく、その放棄者は、多くは地主の脅迫や利益誘導に惑わされ、わずかばかりの権利金或いは補償を受けて自主的に耕作権を放棄すると表明したのだ。しかし小作人はもともと耕作を生業としていたため、転業は困難で、耕作権を放棄した後、生活の糧はなく、地主に小作を続けることを要求するので、紛争が起きるのみならず、また重大な社会問題となっている。よって小作人が耕作権を放棄する権利は、憲法の第二三条の規定に基づいて、社会の秩序を維持し及び公共の利益を増進するために、法律でこれを制限すべきである。⁽³³⁾

この争いについては、行政院によって司法院の法官会議の解釈が申請された。⁽³⁴⁾ 法官会議の第七八号解釈（一九五七年）は行政機関の見解を採用し、以下のように判断している。「耕地の小作契約は小作期間が満了となるま

では、耕地三七五減租條例の第一七条で定める各項の状況になれば終了することはできない。もし賃借人が自主的に耕作権を放棄した時には、同条第二項の規定により、確かに移動或いは転業によるもの正当理由があることが必要である。「これによれば、もし移動或いは転業の事実を具えていなければ、小作人は耕作権を放棄できないのみならず、また地主と双方の同意で契約を終えることもできない。したがって小作契約は一旦締結すると、地主と小作人はいずれも契約を「解消」する権利はなく、小作料の滞納が二年分の額に達した時、地主は初めて小作契約を終えることができるのである。

二 小作契約の存続

小作契約の存続期間は、土地法第一一四条の規定によればこのようになっていて、期間の定めのない小作耕地の契約は、もし「賃借人が回収し自ら耕作する時」或いは「賃借人が耕地を他の人の小作に転ずる時」、賃借人は契約を終了することができる。また民法第四三八条によればこのように定めている。「賃借人が約定方法に違反して、賃借物の使用・収益をなしたるは」、賃借人は小作契約を終了することができる。賃借人が上記の法律の規定に基づいて、小作契約の満了前に、小作人に対して契約終止権を行使した時は、小作人は耕作権を失う。

この問題に対しては、大法官會議第一二五号解釈（一九六八年）は次のように判断した。「耕地三七五減租條例により締結した小作契約は、小作期間が未だ満了に至らざるまでは、終了しうる状況については、同条例第一七条に定めており、土地法第一一四条及び民法第四三八条の小作契約を終了することに關する規定の適用はしない。」この解釈は、明らかに小作人の利益を保護し、耕地三七五減租の政策を貫徹するものである。

小作契約の期間が満了した時、民法第四五〇条が定めるところによれば、賃借借の期間の定めがある場合は、その賃借借関係は期間満了の時に消滅する。土地法第一〇九条は、賃借人は小作契約の期間が満了した時は、土地を回収して自ら耕作しようと定めている。ただ耕地三七五減租條例の第一九条の定めるところによれば、賃借人が自ら耕作することができない⁽³⁶⁾、或いは賃借人のすべての収益が一家の生活を維持するに足りる、或いは賃借人が耕地を回収するなら賃借人がその家庭生活の依拠する所を失う場合、これらはいずれも回収して自ら耕作することはできないとなっている。同条例第二〇条によれば、賃借人が継続して賃借することを願うなら、地主は続けて小作契約を結ぶ義務があると定めている⁽³⁷⁾。これに基づき、最高法院は次のように判断した。小作契約の期間が満了した時に、賃借人がもし小作を継続することを求めている事実があるなら、たとえ賃借人が拒絶したとしても、小作関係は小作期間が満了したとの理由で当然に終了するものではない⁽³⁸⁾。つまり、賃借人は減租條例が回収して自ら耕作することはできないとする事情がない場合に初めて、回収して自ら耕作することができ、そして小作契約の継続を拒絶することができるのである。

実務上、地主は小作契約を継続する義務があり、耕地の小作契約の期間が満了した時については、県・市役所の審査・決定を経て小作契約を継続しなければならず、もとの小作契約に「續訂租約（小作契約を継続する）」との印を押しある場合は、当事者は相当の期間において異議を申し立てねば、小作契約の継続に同意したと考えられる⁽³⁹⁾。また行政機関は小作契約を継続するか否かに対して、審査・決定権を持っている。賃借人と賃借人との間で回収し自ら耕作すること或いは小作契約を継続することに関して争いが生じた時には、理論上から言えば、人民相互間の私権の争いであるので、行政機関が行政裁量権に基づいて決定することはできない。ゆえに最高法院は、県・市役所のなす「小作契約の継続」或いは「回収し自ら耕作する」ことの審査・決定は行政処分ではなく、当事者を拘束する効力はもたないと判断した⁽⁴⁰⁾。

この法院の見解は、政府の実行する土地改革の政策とは合致しない。よって行政院が大法官の解釈を申請した後、大法官會議第一二八号解釈（一九七〇年）は次のように判断した。「行政機関の耕地三七五減租條例第一九条のい

う耕地を回収し自ら耕作することを認めるかどうかの審査・決定と調停については、行政処分には属するものである。賃貸人或いは賃借人が不服であるなら、行政争訟の手続きによって救済を求めねばならない。」つまり行政機関は耕地の小作契約を継続するかどうかに対して、審査・決定権のある機関となるのである。その決定は当事者を拘束する効力をもつ。本件の大法官の解釈の結果は、行政機関は人民の権利義務関係の決定に積極的に介入し、小作契約の存否に対して、決定権をもつものとした。

三 耕地の譲渡

国民政府は耕やす者に田をの政策を貫徹するために、耕地三七五減租條例の第一五条でこう定めた。耕地を売りに出す時には、賃借人は買い取る権利を優先して持ち、賃貸人がこの規定に反して、第三者と売買契約を結んだ場合は、賃借人に対抗できない。この時賃借人は訴訟を起こして優先的に買い取る権利があることを主張でき、且つ賃貸人が第三者と売買を原因として成立させた物権の移転行為は、賃借人に対して効力を生じない⁽¹⁾。

疑問となるのは、賃借人の優先して買い取る権利は前もって放棄できるかどうかということである。最高法院はこれまで何年も前記の条文を適用して、いずれも賃借人の優先的に買い取る権利は放棄することを表明するなら、その段階で喪失するとした。そして賃貸人或いはその他の賃借人の間でそれをなしたかどうかを問わず、また賃貸人が売りに出す条件を書面で賃借人に通知したかどうかを問わず、いずれも優先的に買い取る権利を放棄することの効力が生ずると認めたのである。

この見解は、国民政府が推進する耕やす者に田をとの政策に相違するため、監察委員^(補)はそれは法と合致しないと考えて、大法官の解釈を申請した。大法官會議の第二二四号解釈（一九六八年）は以下のように判断している。「耕地三七五減租條例第一五条第一項の規定によれば、賃借人は耕地を売りに出す或いは典^(補)に出す時に、優先的に

それを譲り受ける権利をもつ。賃貸人は売りに出したり、典に出したりする条件を賃借人に書面で通知しなければならず、その後初めてこれを譲り受けるか或いは放棄するかを示すと言いつつ。この規定は、賃借人が事前に優先的に譲り受ける権利を放棄するとの意思表示をすることによりその適用が排除されるというものではない。これによれば、賃借人がもし賃貸人が土地を売りに出す前に、優先的に買い取る権利を放棄した場合、その放棄の意思表示は無効となる。この解釈は賃借人の優先的に譲り受ける権利を保護し、賃借人が地主の圧力を受けて、事前に優先的に譲り受ける権利を放棄することを避けるものである。もし賃借人が事前に優先的に譲り受ける権利を放棄しうるなら、地主は小作人の利益を顧慮することなく、土地を第三者に売ることができ、したがって小作人の搾取の機会を地主に与えることとなり、小作人保護の政策と合致しないことになるのである。

第五章 公地放領と耕者有其田政策

一 公地放領（公有耕地払い下げ）政策

国民政府は一九四八年に第一次の公有耕地払い下げを試みることを開始した。しかし一九四九年に三七五減租の推進に全力を注ぐことになってからは、暫時公有耕地払い下げの実施を延期した。一九五一年の三七五減租の実施が完了した後に、それに続けて公有耕地払い下げの大規模な実施を行なうことになった。一九五一年からは、政府は「台湾省放領公有耕地扶植自耕農實施辦法」を公布し、大規模な公有耕地払い下げを実施したのである。一九七六年に至るまで、次々と九回の払い下げを行なったが、一九五一年及び一九六一年の払い下げが面積が最大であった。この後政府は公共施設の建設を始めると、土地を取得することが難しいとの理由で、払い下げを行なうことを停止した。

一九四八年の公地放領を試みた時から、一九七六年の公地放領の停止に至るまで、二九年の長きにわたり、払い下げられた公有耕地の面積は、ほぼ耕地の総面積の一六%を占める。公有耕地を受け取った農家の数は、累計で二八万六二八七戸に達し、ほぼ総農家数の三分の一を占める。⁽⁴⁷⁾

国民政府が実施した公有耕地払い下げは、その土地改革の実施の一環に関わるもので、最終目的は耕やす者に田を政策の実現であり、それによって農民に土地を獲得させることである。しかし多くの農地が個人所有にかかるため、そこで耕やす者に田を政策の達成には、地主の協力が必要であった。国民政府は耕やす者に田を政策を実施する前に、先じて公有耕地払い下げを実施した。その目的は地主の良い手本となることにあり、身をもって範を示し、政府が将来耕やす者に田を政策を実施した時に、地主に反対する口実を失わせ、土地改革の障害を取り除いたのである。⁽⁴⁸⁾

政府により公有耕地払い下げを実施することは、このように地主の良き手本となるとの理由に基づいて行なわれた。また当時大量の農地は台湾製糖会社の所有であった。ところが国民政府は当時外貨が不足していたため、急ぎ米・砂糖を輸出して外貨を稼ぐ必要があった。そこで台湾製糖会社はこの理由をもって大量の公有耕地を握り、小作人に払い下げようとはしなかった。⁽⁴⁹⁾ よって払い下げられた公有耕地の面積は多かつたとはいえ、しかし各時期の実際の公有耕地払い下げの面積は、いずれも計画されていた払い下げの面積より少ないものであった。且つ政府が払い下げた公有耕地は地質が劣り、土壌が豊かでなく、水利施設が欠けている、或いは土地の塩分が強すぎたり、或いは山沿いや海沿いやまたは河川の縁の土地というものであった。農民にとっては経営の費用が高く、生産量は著しく低く、且つ土地は流失しやすく或いは崩落しやすく、農民が負う危険は甚だ高いので、農民が土地を手にしたという願望は低かつたのである。⁽⁵⁰⁾

公有耕地払い下げの土地はこのような欠陥があるとしても、払い下げた公有耕地の土地価格はわずか生産物の一年間の収穫量の二倍半であり、現物をもって一〇年に分けて返還するものなので、土地価格は明らかに市価より低かつた。よって農民と政府の間で、払い下げた公有耕地に対して、重大な争いが生ずるということはなかつた。司法実務においても、具体的事例はみつからない。

二 耕者有其田（耕やす者に田を）政策

台湾が実施した耕やす者に田をの政策は一九五三年に公布された「實施耕者有其田條例」に基づいて推進された。その基本原則はこうなっている。地主一人当り小作地中等の水田を三甲⁽⁵¹⁾、或いは中等の乾田を六甲は手下に残すことができるが、それを超えた部分は政府が地主から収用し、その後小作を請け負っている小作人に払い下げ。おおよその見積りでは、農民がこの政策によって払い下げを受けた耕地は小作地の約七〇%を占め、すべての私有の耕地で計算すると、ほぼ四分の一を占めることになる。よって耕やす者に田を政策は土地を生み出し再分配するとの効果をもつた。⁽⁵²⁾

公有耕地払い下げに基づいて政府は公有の土地を小作人に払い下げたが、公有耕地払い下げを実施したのは一九四八年から一九七六年までで、全体で計二九年間、払い下げた土地の面積は一二万八九五七ヘクタールである。ところが耕やす者に田を政策の実施においては私人の土地を収用し、小作人に売り渡すことは、一九五三年のわずか一年のうちに実施が完了し、その収用し売り渡した土地の面積は一三万九二六一ヘクタールに達した。⁽⁵³⁾ つまり公有耕地払い下げを実施した二九年間の払い下げ土地面積は、一年間の実施で耕やす者に田を政策の下で収用され売り渡された土地の面積よりな少ないのである。政府の公有耕地払い下げの土地をみると、いずれも価値のかなり低い土地であり、国民政府が実施した公有耕地の払い下げは、その目的は耕やす者に田を進めるための予備作業にあつたにすぎないことがわかる。実際の効果においては、耕やす者に田を政策は政府が地主の土地を奪い、その財

産を減ずるものであった。しかし公有耕地払い下げ政策は政府の土地の価値に対して、重大な損失を与えることはなかったのである。

注意すべきは、耕者有其田條例の実施は個人の土地を収用した後、小作人に売り渡すので、それは耕地三七五減租政策と同じもので、同様に地主の土地所有権を侵害し、小作人に利益を受けさせるものである。よって理論上は、耕地三七五減租の実施が、無数の地主と小作人の衝突を引き起こしたのであれば、耕やす者に田を政策を実施する時にも、同じような紛争を引き起こしたとしても、当然といふべきであろう。

ただ調べてみると、国民政府が耕やす者に田を政策を実施した時には、収用し転売するという手段をとることに ついては、政府は法に基づいて地主の法規定を超えた面積の土地を収用し、まず政府が土地の所有権を取得し、それから政府が販売者の地位に基づいて、小作人にさらに売り渡したのである。このシステムに基づいた耕やす者に 田を政策の執行過程は、政府は地主と小作人の間に介入することとなり、地主と小作人の法律関係を切断したので、両者の間には如何なる法律関係も生じなかった。よってたとえ地主と小作人が紛争を起したり、或いは政府の収用が誤りを引き起こしたとの状況でも、地主は法律上はやはり小作人に如何なる権利を主張することもできず、わずかに政府との間で争訟を進めうるのみとなった。よって大法官會議第一一五号解釈（一九六六年）は以下のように判断している。「政府が耕者有其田條例の実施によってなすところの耕地の収用と払い下げについては、人民は行政救済手続きにより救済を請求しうるのみであり、その権利が損害を受けたとの理由で、民事訴訟を起し、土地の返還を請求することはできない。普通法院がこの事件に対してなした相反する判決については、執行することはできない。」

大法官會議第一一五号解釈によれば、原告の主張は次のようなものである。その土地と被告は全く小作関係はなく、したがって争っている土地が政府に収用され、被告に売り渡されたことは、収用の誤りであるから、被告に土地の返還を請求する。最高法院は次のように判断していた。原告と被告の間には確かに小作関係は存在せず、法に基づけば政府は争いの対象になっている土地を収用することはできないのであるから、よって被告は原告に土地を返還すべきであると判決する。⁽⁴⁸⁾しかしながら大法官會議は上記の解釈の中で、地主は政府機関に対して誤りの訂正を申請すべきで、もし訂正に対して不服であるなら、行政訴訟によって地主と政府の間の紛争を解決しなければならぬと判断している。この解釈は、地主は法律上は全く小作人に対して土地の返還を請求して訴えることはできないものとしており、小作人を保護し及び耕やす者に田を政策を貫徹していることについては、固より疑問のないところである。しかし実際上政府が誤った収用してしまった時には、どのように処理するかは説明していない。⁽⁴⁹⁾

第六章 社会経済の変遷と農地政策の変化

一 社会の変遷と農地政策

台湾は一九五三年に土地改革を完成させた後に、同時に第一回目の四年間の経済建設計画の実施を開始し、経済構造は一九六〇年代に明らかに変化が生じた。概算で見ると国内生産額の中で、工業が一九六二年に農業を超えた。この年の工業は国内生産額の中で二八%を占め、農業は二五%を占めたので、工業に比べポイント少なくなっている。一九六六年に至ると、工業の中の製造業が国内生産額の中で、占める割合が二一・六%となった。農業は二・五%を占めるのであるから、産業中の製造業は、その地位が既に農業を超え、農業は国民経済の中の重要性では、既に製造業に次ぐものとなっていた。⁽⁵⁰⁾

労働力構造の面では、非農業労働力が一九六一年からは農業労働力を超え、この年の農業労働力は総労働力の四九・八%を占め、非農業労働力は五〇・二%を占めている。一九七二年には、非農業中のサービス業の労働力が三

五・二%を占め、農業労働力の三三%の先を行っている。一年後（一九七三年）、非農業中の工業の労働力は三三・七%を占め、また農業労働力の三〇・五%を抜いている。つまり非農業中のサービス業及び工業の労働力は、いずれも農業労働力よりさらに多く、よって国民の就業の立場については、農業は既に二度と主役を演ずることはなく、サービス業及び工業に取って代わられたのである。¹⁰⁾

伝統的には、台湾の農地政策の主たる目標は農地と農民を保護するというもので、その執行戦略は農地農有（農地は農民がもつ）及び農地農用（農地は農業に用いる）という二政策である。これを言い換えれば、農民の身分をもつ者のみが農地の所有権をもち、且つ農地は農業をするためにのみ使用を認めるということである。この政策は、農業社会時代には、人民の主要な経済的源は農地耕作に基づいていたので、正当性があった。よって土地法第三〇条にこのように定めている。私有耕地の所有権の移転は、譲受人は自ら耕作できる者に限る。農地農有政策としての明文規定である。この条文の規定の下では、自作農にあてはまる条件は非常に厳格であったため、農地の流通・売買は、大変難しいものとなっていた。また土地法第八二条もこのように定めている。「ある種の使用地として分類されている土地は、その他の用途の使用に供することはできない。」よっておよそ農地とされたものは、非農業使用とすることはできないのであるから、農地農用の目的は達成されるのである。

ところが台湾の経済発展にともない、農業は国民経済の中で的重要性が、生産高、輸出高及び労働人口等の点で、いずれも顕著に下降した。農地利用の点では、農業労働力の減少及び農業賃金の上昇のために、耕地利用が次第に不足し、八五万ヘクタールの耕地のうち、一三万ヘクタールが休耕とされるようになった。大多数の農家はいずれも兼業を主とし、その農業収入はわずかに一八%を占めるのみで、その他の八二%の収入は非農業生産によっている。¹¹⁾一九五〇年代に土地改革政策を実施した時には、農民は生活維持を農業生産に頼っていたが、台湾の経済発展の後は、農民については、もはや重要とされず、農民の利益は二度と全面的に保護する必要がなくなっていたとい

うことがわかるのである。

台湾が農業社会から商工業社会に入った後に、農業の発展を促進するために、台湾政府は一九七三年に「農業發展條例」を公布し、その第四条はこう定めた。「農民が自ら人力、家畜の力を用い、或いは農業用の機械の操作を行ない、農業生産を営むし或いは共同経営や協力経営を実施する場合を、自作という。委託代理耕作を行なう者も、自作と見做す。」本条の定めることは、実際上土地法第三〇条の自作農に関する意味を再定義し、農地を譲り受ける人の範囲を広げているのである。またその第五条はこう定める。「本條例によって定める委託経営は、耕地三七五減租條例の規定を適用しない。」本条が定めることの本質は「委託経営」の方式を、三七五減租條例の定める「租佃契約（小作契約）」に替え、期限のない小作関係を避け、地主が他人に農地の経営を委託することを奨励し、農地の休耕の状況を減少させることにあった。これのみならず、この条例はこうも定めた。山の傾斜地、山地の保留地及び河川の新生地等については、政府の統一計画によって、区域を画定した後に、農民或いは農業企業機構による投資開発を審査・許可し、また継続して経営し満五年たつなら、土地所有権を無償で取得する。¹²⁾この規定は土地法の農地の譲受人は自ら耕作できる者に限るとの制限を緩和し、農業企業機構に僻地の土地を開発する手段を利用させ、土地を取得させるものである。

この外、台湾政府が一九七六年に制定した「非都市土地使用管制（取締り）規則」は、農地使用の変更に関して、特定の農業地区は農牧、鉱業、交通等の使用に変更することを認めるが、建築や遊樂等の用地に変更することは認めないと定める。しかし一般の農業区の土地については建築用地に変更できない以外は、その他の用途に変更することは認めるとする。これによって農地の使用を変更する範囲は拡大し、農地を非農地使用に変更させることにより、農地はそこでさらに商品化に向かった。

台湾は一九八〇年代以降、経済が徐々に開放され、WTO加入の後には、台湾の農業は正式に自由化と国際化に

邁進した。農業発展條例はそれぞれ一九八三年及び二〇〇〇年との二度の改正が行なわれた。その中で最も重要であるのは、農地の自由売買を開放し、土地法第三〇条の耕地の売買に関しては自作農に限るとの規定を廃止したとである。耕やす者に田を及び農地は農民がもつとの政策に関しては正式に終わりを告げ、農地の譲受人は、もはや自作農に限らず、如何なる自然人も皆農地の所有権を譲り受けることができるのである。私的法人に至つては耕地を譲り受けることはできないとはいえず、農民団体・農業企業機構或いは農業試験研究機構が、耕地を譲り受けることができるのである。

この外、二〇〇〇年の農業発展條例は正式に耕地三七五減租條例の適用を停止し、本條例改正施行後に締結された耕地の小作契約は、耕地三七五減租條例の規定を適用しないと定めた。且つ小作期間或いは小作料を問わず、賃貸人と賃借人で自由に約定すると定めた。小作関係が終了する時には、賃貸人は耕地を回収し、賃貸人にならぬ補償金も給付する必要はない。¹⁰⁾

二 減租條例の正当性の争い

台湾における社会・経済の変遷と農地政策の変化の下で、三七五小作契約の地主と小作人との衝突は日ごとくに拡大していった。地主は時代の変化の下で農地の経済価値を有効に利用するために、小作人はすでに特別な保護の必要はなく、地主が小作に出している農地を回収することを許可すべきだと考えた。しかし小作人は、農地で耕作すること数十年であり、それは減租條例の定める權益に基づき、既得権保護の法理に基づくので、なお続けて法的保障を受けるべきだと主張した。双方が互いに争う中で、耕地三七五減租條例は改正が進められた。一九八三年に改正・採択された減租條例は、賃貸人の耕地回収条件を拡大した。その第一七条は賃借人が耕作権を放棄する場合を加え、また農地が法に基づいて非耕地使用へと分類されるか或いは変更される時、耕地の小作契約は終了しうる

が、但し地主は小作人に補償金を与えねばならないとしたのである。¹⁰⁾ この外、第一九条がこう定める。「賃貸人は家庭農場の経営規模を拡大するために、その自作耕地と同一或いは近隣地区内の耕地を回収して自ら耕作しうる」、但し小作人に補償金を給付しなければならない。また同条の規定によれば、賃貸人は耕地の回収により、賃借人がその家庭生活の基盤を失うに到るなら、賃貸人は耕地を回収できないとはいいが、もし賃貸人がその一家の生活を維持できないというのであれば、郷・鎮・市の役場の耕地小作委員会に調停を申請することができる。そこで耕地回収の可能性があることになる。

耕地三七五減租條例は、一九八三年の改正を経て地主の耕地回収の條例を緩和したとはいえ、法律上の耕地回収の条件はなお非常に厳格であったので、実際上は多くの地主は依然として耕地を回収できなかった。且つもちろん耕地の小作契約の締結・変更・終了或いは再締結については、一九五一年に定められた減租條例の規定とは大きな変更はなかったのである。立法・改正活動の面では減租條例を廃止するとの目的を達成する術はないので、地主は司法手段を以てその權益の保護を主張した。したがって一九九四年以降、六つの司法院法官會議の三七五減租條例についての解釈が現われた。¹⁰⁾ その中で最も重要なのは大法官會議五七九号及び第五八〇号解釈である。

1 小作契約終了時の小作人の補償金

台湾社会が徐々に工業化の発展に向かって以降は、工場が林立し工業用地の需用が徐々に増加したため、政府は一九六〇年に「奨励投資條例」を制定し、工業用地の取得について規範化した。この條例の定めるところに基づけば、政府は私有地（農地を含む）の使用を変更し、工業用地とすることができる。且つ国民の住宅建築への投資のために、農地を建築用地に変更し、工業化の発展に適合せしめる。

農地を工業用地に変更する時には、小作契約は必然的に終了となる。この時賃借人は耕作する土地を失い、損失

を受けるので、奨励投資條例はそこで民間の小作契約を終了させる慣習に基づいて、賃貸人が小作契約を終了させる時に、賃借人が土地を改良するために支払った費用及びいまだ收穫していない農作改良物を補償する以外に、売買土地価格より土地の価値増加税納付分を差し引いた後の残額の三分の一を以て、元の耕地賃借人を補償しなければならぬと定めた。

この外、一九七七年に「實施都市平均地權條例」を改正した時、政府は公共建設を実施することから、私有の小作耕地は収用する可能性があるもので、小作人の損失を補償するために、前述の奨励投資條例に基づいてこのように定めた。「法によって収用する土地が賃借耕地である時は、政府は賃借人が土地を改良するために支払ったところの費用、及び未だ收穫していない農作改良物の外に、土地所有権者が得たところの土地の補償価格から、土地の価値増加税を差し引いた後の残額の三分の一を以て、耕地賃借人を補償しなければならない。」第二項はまたこの定める。「前項の賃借人を補償する土地の価格につき、主管機關は補償を支給し或いは法に基づいて供託する時には、代わりに差し引いて交付すべきである。」第二項の定めるところは、政府が農地を収用する時に、もしすべての収用補償費を地主に交付するなら、地主が補償金を小作人に交付することを拒絶するかもしれぬことから、小作人に不利になるのを避けるために、そこで主管機關が代わりに補償金を差し引いたうえで支給し、差し引いた分を小作人に交付するとしたのである。

この規定が、大法官會議第五七九号解釈（二〇〇四年）において疑義を受けることになった。本案件の申請者は、上述の主管機關が収用補償費の三分の一を代わりに差し引いたうえで支給し、一方で賃借人に交付するとの規定は違憲であると主張した。大法官は以下のように判断した。「耕地賃借人の小作権は、他人の所有する耕地に対する耕作・収益の権利であって、憲法で保障される財産権に属し、耕地が収用される時に所有権とともに消滅する。耕地賃借人が公共の利益のために受けた財産権の特別の犠牲については、国家もまた耕地賃借人に合理的な補償をし

なければならない。また耕地についての小作料は、主要作物産品の一年の收穫總量の三七・五%を超えてはならない。耕地小作契約は小作期間が未だ満了となっていない時或いは満了の時は、法定の事情がないならば、賃貸人は小作契約を終了したり或いは耕地を回収して自ら耕作することはできない。且つ賃貸人は耕地の小作期間が満了するまでは、たとえその所有権を第三者に譲渡しても、その小作契約は譲受人に対してなお継続して効力をもち、譲受人は元の賃借人と小作契約変更の登記をなす申請をしなければならぬ（耕地三七五減租條例……参照）。耕地の小作権はよって物権化した結果、すでに耕地の負担を形成するものとなる。」

これにより大法官は以下のように宣告した。「平均地權條例第一一条第一項は、法により収用する土地が賃貸耕地である時は、土地所有権者が得るところの土地補償価格について、土地の価値増加税を差し引いた後の残額の三分の一で、耕地賃借人を補償しなければならないと定める。第二項は、前項の賃借人を補償するための土地価格につき、主管機關が補償を支払い或いは法に基づいて供託する時に、代わりに差し引いて交付すると定める。賃貸の耕地が公用徴収による時は、立法機關は憲法が財産権を保障し及び農民を保護するという趣旨に基づいて、耕地所有権の現存の価値及び耕地小作権の価値を調査・考量し、代わりに總計のうち各々分割して補償する方法を採用し、賃貸耕地が負う小作権の価値分を代わりに差し引いて耕地賃借人に交付して、補償を行なったとしても、土地所有権者の財産権の保障については、侵害問題は生じない。」

上述の奨励投資條例の小作契約の終了の時に、小作人補償金を給付する規定に関しては、減租條例の一九八三年の改正の時に、小作人補償金の規定を、減租條例中に増訂し、第一七条においてこのように定めた。耕地の小作契約が小作期間が満了する前は、耕地が法に基づいて分類或いは変更されて非耕地使用となった時には、賃貸人は小作契約を終えることができる。但し小作契約を終了したその時の土地の公示価格から、土地の価値増加税を差し引いた残額の三分の一で賃借人を補償する。この規定は、その後大法官會議第五八〇号解釈（二〇〇四年）により次

のように判断された。「耕地賃貸人が期間満了前に小作契約を終了させようとする時、減租條例第一七條第二項第三号が付与する賃借人を補償する義務は、双方の権利義務関係の均衡をはかるもので、賃貸人の耕地所有権のなす所に対して制限を加えるとしても、なお憲法第一五條が財産権を保障することの本旨に悖るものではない。」¹⁷⁾
この解釈は、法律上の小作人の利益を保護する立場を貫徹し、一九五〇年代の耕地三七五減租條例の定める目的と同じもので、変更はなされていないということになる。

2 契約の自由と制限

契約自由の原則が私的自治原則の最も重要な原則であることに基づけば、原則として契約の締結、契約の内容及び契約の終了に関して、いずれも当事者の意思が尊重され、それにより人格の尊厳が実現されることになる。ところが台湾では一九五一年に制定された減租條例は、小作人を保護する政策を貫徹し、小作契約の締結、小作契約の方式、小作契約の期間、小作契約の継続と終了のいずれであれ、皆法律によって規定し制限を設け、賃借人の利益を保障するものとした。

例えば小作料について言えば、減租條例は小作人の地主に対する小作料は、一律に主要作物生産の年収穫総量の三七・五%を基準とすると定める。小作期間について言えば、減租條例は、耕地の小作期間は六年より短くはならないと定める。地主の小作期間満了の後の、賃貸人の耕地を回収し自ら耕作する権利に対しては、減租條例は厳格な制限を設けており、小作契約は原則的に小作期間の満了の後も継続できるとし、ほぼ無制限の小作契約となっている。およそこれらいずれも減租條例は私人間の小作契約に対する干渉と統制となつていているということである。

減租條例は一九八三年に改正がなされたが、上述の小作契約の制限に対しては、如何なる改正もなされなかった。台湾では社会・経済に巨大な変化が生じた後、多くの地主は、減租條例が賃借人を保護するとの立法的背景はす

に変化し、賃借人に対する保護はすでに正当性をもたないと考えた。それで訴訟の方式を以て、小作地を回収しようとしたのだが、しかしいずれも減租條例の規定のために、勝訴することはできなかった。そこで地主は大法官の解釈を申請し、違憲審査の方式を借りて、減租條例の効力を廃止したいと考えたのである。

これに対して、大法官は第五八〇号解釈（二〇〇四年）において以下のように判断した。減租條例は「小作料を制限し、厳格に耕地の賃貸人が耕地の小作契約を終了させ及び耕地を回収する条件を制限するとの形をとって、耕地の賃借人と賃貸人の農業生産関係を再構築し、合理的に農業資源を分配させ、国家の経済発展の方向を定めるもので、立法の目的は正当といえる。未だ賃貸人の既にもつ契約の利益を保護する過渡期の条項を設けていないといえ、減租條例はもともと憲法が定める国家の土地に対する分配と整理並びに自作農を援助・育成するとの趣旨を実現することにある。且つ条例制定の前に、減租政策は既に数年間積極的に推進されていたのであるから、賃貸人は先行して過渡期において減租制度を熟知せねばならない。よつて減租條例の賃貸人の契約自由及び財産権に対する制限は、賃貸人の予期できないうちでない。もしすべての特殊な歴史的背景及び農業資源を合理的に分配するとの非常に重大な公共の利益を斟酌するなら、なお未だ憲法上の信頼保護の原則に違背しないのである。」

この理由に基づいて、大法官会議は解釈の中で、以下の三つの判断を示した。(1)小作の期間に関して。減租條例の小作期間は六年より短くしてはならないという規定、及び契約の締結方式と小作の譲渡の禁止に関する規定は、いずれも小作関係を安定するために設けられたものである。これは自作農を援助・育成し及び農民生活を改善するとの基本的国家政策を実現することに益がある。たとえ賃貸人の契約自由及び財産権を制限することがあつても、その手段はなお必要且つ適当なものである。(2)回収して自ら耕作することの制限に関して。減租條例は賃貸人はすべての収益が一家の生活を維持するに足りるなら、回収して自ら耕作してはならないと定め、小作契約を無制限に延長するものに変えている。しかし減租條例が一九八三年に家庭農場の経営規模を拡大するためにそ

の自作耕地と同一或いは近隣地区内の耕地を回収して自ら耕作しようと定めため、既に賃貸人の財産権の制限については緩和している。この外、減租條例は、もし賃貸人が耕地を回収し、賃借人がその家庭生活の基盤を失うなら、耕地を回収してはならないと定め、憲法が農民を保護する政策を貫徹するための必要手段となる。よって耕地賃貸人が耕地を回収することを制限する規定は、耕地所有権に対する制限ではあるが、やはり必要なものである。③小作契約の継続に関して。減租條例は小作契約の期間が満了した時、賃借人がもし契約を継続したいと願うなら、賃貸人は契約を継続する義務を有するのであり、賃貸人が法に基づいて耕地を回収してはならない時、賃借人の契約を継続する権利を保障する規定となる。また耕地を回収してはならない諸種の事由の外に、耕地の賃貸人の不必要な負担をこれ以外に増やさないのであれば、憲法の定める比例原則及び財産権を保障する規定とやはり合致する。

この大法官会議の解釈によれば、減租條例は施行五三年後に、なお法的な正当性を具えており、その締結方式、小作の期間、譲渡禁止、回収し自ら耕作しえないこと及び賃貸人の小作契約を継続する義務の規定は、いずれも憲法の規定と精神に違反しないことになる。

第七章 結論

台湾の一九五〇年代初期の土地改革は、国民政府がその政治上及び経済上の考量に基づいて、地主勢力を排除し、農民が新政府を支持するように引きつけるために、法令の公布と威圧的統治という高圧的手段を借りて進めようとしたところの土地改革の経験である。総合的に本稿で論じて、得ることのできた結論は以下のようなものである。

1、台湾の土地改革の成功は、国民政府が威圧的統治を用いることで、強力に法令を執行した結果である。この後、台湾の政府は社会・経済の変化にともない、農業の発展を改善することを試み次々と農業発展條例を制定し改正したが、いずれの場合も二度と土地改革時期のような速効的な法的効果が現われることはなかった。これについて言えば、威圧的統治は実に法の推行に有利なもので、政府が法の推行をどの程度堅持するのかということが、その法の実効性の大小を決定するということになる。

2、台湾の土地改革は三つの段階に分けて実施されたといえど、即ち減租政策、公地放領、耕者有其田政策を経たのではあるが、しかし公地放領で払い下げた土地の質はかなり劣っており、且つ払い下げの面積は耕す者に田を政策で収用して払い下げた土地より少なかった。公有耕地払い下げ政策は国家の財産に対して重大な損失となっていなかったこと、その主たる役割は耕す者に田を政策の手段となるにすぎなかったことがわかるのである。つまり台湾の土地改革の最も重要なものは、減租政策と耕す者に田を政策の二つとすべきである。

3、減租政策をめぐる紛争に関して、しばしば司法機関の間で異なる見解の論争が生じた。但し自ら耕地を手放すことを望む事件であろうと、小作契約の存続或いは耕地の譲渡であるに関わらず、最高法院が土地改革を進める政策に不利な判決をなした時には、行政機関はいずれも大法官会議の解釈を申請するとの方式を以て、最高法院の見解を変更し、土地改革の目的を達成した。これによれば、大法官会議は当時大体において執政者が進める土地改革政策の推進者であったといえる。

4、台湾において社会・経済に大きな変化が生じ、農業社会が大きく工業社会に変わって以降、農地政策は一九七〇年代より変化が始まり、農業発展政策には巨大な変化が生まれ、小作人の利益の保護は、農業発展及び農地の有効利用の政策と完全に相反するようになった。ところが地主が如何に争おうと、減租條例はなお廃止の術なく、部分的改正がなされるにすぎなかった。ここからわかるのは、小作人の既得利益の排除は、簡単なことではないということである。五十年来の地主と小作人の利益の衝突は、今に至っても依然解決をえる術はなく、今後立法にお

いてどのように地主と小作人の權益を調整するかは、これからの早急に解決が必要とされる問題となった。
 5、最後にこの点を挙げたい。減租條例については二〇〇四年に地主が法官會議の解釈を申請することで、違憲を宣告しその効力を廃止しようとした。しかしながら、小作契約の締結方式・小作期間・回収し自ら耕作し得ないとの制限、及び小作人に給付する補償金の規定に關してはいずれを問わず、法官は土地改革について半世紀を経た後も、やはり憲法の手定める精神と合致し、違憲ではないと考え、五十年前の土地改革の政策を貫徹し続けた。三七五減租條例が台湾の社会・経済の変化によって停止され、二〇〇〇年以降に締結された農地の小作契約にもはや適用されないことに鑑みると、法官が減租條例の規定は今に至ってもなお正当性を有すると判断したことは、妥当であったかどうか、考察が持たれるところである。

注

- (1) 陳誠『台湾土地改革紀要』一四・一八・四八・六三頁(台湾中華書局、一九六一年)。
- (2) 本稿で以下で述べるように、台湾の政府は一九五一年になって「三七五減租條例」を定めたといえど、一九四九年から行政命令に基づいて減租政策を実施している。
- (3) 陳誠・前掲書 注(1) 四 九頁。
- (4) 彭懷恩『台灣發展的政治經濟分析』二六〇 二六一頁(台北、風雲論壇出版社、一九九五年)。
- (5) 一九二七年と一九三七年の台湾各地の耕地の小作料率については、参照、殷章甫『中國之土地改革』六三・六四頁(台北、中央文物供應社、一九八四年)。
- (6) 熊夢祥等編著『台灣土地改革記實』二頁(台灣省文獻委員會編印、一九八九年)。
 また参照、陳誠・前掲書 注(1) 九頁、殷章甫・前掲書 注(5) 六五頁。
- (7) 徐世榮、蕭新煌「戦後初期台灣業佃關係之探討」兼論耕者有其田政策(『台灣史研究』第一〇卷第一期、四一 四四頁、二〇〇三年二月)。

- (8) 台湾農民と台糖公司の緊張対立關係及びその原因分析については、参照、黃俊傑「光復初期台灣土地改革過程中的幾個問題」(同氏著『戰後台灣的轉型及其展望』所収)一〇八 一一七頁(台北、正中書局、一九九五年)。
- (9) 侯坤宏『土地改革史料』四三一 四三三頁(台北、國史館、一九八八年)。
- (10) 侯坤宏・前掲書 注(9) 四三四頁。
- (11) 徐世榮・蕭新煌「台灣土地改革再審視 一個「内因說」的嘗試」(『台灣史研究』第八卷第一期、一一五頁、二〇〇一年一月)。徐世榮と蕭新煌は、台糖公司の小作地回収事件は、國民政府が公有耕地の払下げを進めた「内在的原因」と考えている(一一八頁)。しかし本稿は、台糖公司と小作人契約に関する争いは、多くは國民政府が二者間の小作契約關係を維持するとの理由となりうるが、必ずしも公有耕地を払い下げる理由とはならないと考える。蓋し小作人の求めるところは、これまで通りの小作關係の維持にすぎず、農地の所有権を取得することではないからである。
- (12) 劉進慶『戰後台灣經濟分析』七二頁(台北、人間出版社、一九九二年)。
- (13) 劉進慶・前掲書 注(12) 七九 八〇頁。
- (14) Hsin-Huang Michael Hsiao, Government Agricultural Strategies in Taiwan and South Korea: A Macro-sociological Assessment, 261-262 (Taipei: Academia Sinica, 1981).
- (15) 彭懷恩・前掲書 注(4) 一六〇 一六三頁。
- (16) 張勤可・張維一等『台灣實施土地改革五十週年口述歷史座談會記錄』(近代中國 第二三期 一一七頁、一九九九年)。
- (17) 李筱峰『台灣戰後初期的民意代表』一五二頁(台北、自立報社、一九九三年)。
- (18) 徐世榮、蕭新煌・前掲論文 注(11) 一〇二頁。
- (19) 陳誠・前掲書 注(1) 一四 一六頁。
- (20) 參照、熊夢祥等編著・前掲書 注(6) 二頁。
- (21) 同條例第七條は小作契約の内容事項を明確に定める。
- (22) この規定は、小作人を保護するために設けられた。書面で小作契約を結んでいない時も、最高法院はなお小作契約が有効であると認め、地主が書面で小作契約を結んでいないことを理由に、契約の無効を主張することを退けた(參照、最高法院五一台上字第二六一九号判決)。

- (23) 李筱峰、前掲書 注(17) 一五二頁による。
- (24) 陳誠、前掲書 注(1) 二六頁。「小作契約の再締結及び登記作業は、各県(市)が宣伝を展開した後に、積極的に行なわれた。省全体の各県(市)は一九四九年五月下旬から、六月中旬まで、ほんの一月の間に、小作契約は、極少数の紛争のため或いは地主の住所が不明であるとの特殊事情によるもの外は、すべて小作契約を再締結し登記することを終えた。その作業の進み方の迅速さたるや、実に三七五減租を進める全過程の中で最も時間的余裕のなかつた時のもので、省全体の統計では再契約を終えた農家は二九万九〇七〇戸、小作契約を改めたものは三六万八三三二件となっている。」殷章甫、前掲書 注(5) 六七頁。
- (25) 王長鑿・張維光『台湾土地改革』四四頁(台北、中國地政研究所)。
- (26) 林文益『台湾農村土地改革之政治經濟分析』(一九四九 一九五三) 四三 四四頁、(台灣大學政治學研究所修士論文、一九九四年六月)。
- (27) 黃俊傑「土地改革及其對台灣農村與農民的衝擊」同氏著、前掲書 注(8) 所収、六六頁。
- (28) 王長鑿等、前掲書 注(25) 一六一頁。
- (29) 陳誠、前掲書 注(1) 三〇頁。
- (30) 陳誠、前掲書 注(1) 二六頁。
- (31) 台灣省政府民政廳地政局編印『台灣省推行三七五地租手冊』五三 五四頁(年代不詳)。
- (32) 陳誠、前掲書 注(1) 三〇頁。
- (33) 耕地三七五條例第二二条はこう定める。「賃貸人が暴力、脅迫の方法で賃借人に耕作権を放棄することを迫った場合は、三年以下の懲役に処す。」
- (34) 最高法院四二年年台上字第一〇七五号・四三年台上字第四九九号判決。
- (35) 参照、楊與齡、耕地三七五減租條例實用(六版) 一八四頁(台北 三民書局、一九八〇年)。
- (36) 最高法院五二年年台上字第八三四号判決、「いわゆる自ら耕作ができないとは、耕作能力がなく耕作に人を雇わねばならぬ者を指して言うだけでなく、賃貸人の居住する所と耕地との距離があまりにも遠く、日常経験からすると自ら田を耕し収獲できない者も含むのである。」

- (37) 本條例第二〇条の定めるところに反して小作契約を継続することを拒絶するは、賃貸人に対して一年以下の懲役或いは拘留に処すことを得(同條例第二二条)。
- (38) 最高法院五一年台上字第一八五八号判決。
- (39) 楊與齡、前掲書 注(35) 一五八頁。
- (40) 最高法院四八年年台上字第七〇七号民事判例。行政法院もまた同じ見解をとる。行政法院四五年判字第一号・四六年台上字第一七号及び五三三号・五〇年裁字第三〇号判決。
- (41) 最高法院四七年台上字第一五一号・四九年台上字第二三八五号判決。
- (42) 于宗先・毛育剛・林卿『兩岸農地利用』二二六 二二七頁(喜瑪拉雅研究基金會、二〇〇四年)。
- (43) 于宗先等、前掲書 注(42) 一三三頁。
- (44) 黃俊傑「光復初期土地改革前後自耕農及其所面臨的問題」同氏著、前掲書 注(8) 所収、九二頁。
- (45) 于宗先等、前掲書 注(42) 一三六頁。
- (46) 林鐘雄『台灣經濟發展四〇年』四三 四四頁(自立晚報、一九八七年)。
- (47) 于宗先等、前掲書 注(42) 一四五頁。
- (48) 最高法院五三年度臺上字第二六九七号民事判決。
- (49) 本稿は、もし農地が収用すべきでないのに収用・転売されるとの事態が生ずれば、地主と小作人は如何なる法的関係もないのであるから、よって収用を行なう政府機関が損害賠償責任を負うべきであると考える。
- (50) 于宗先等、前掲書 注(42) 二八九頁。
- (51) 于宗先等、前掲書 注(42) 二八九頁。
- (52) 于宗先等、前掲書 注(42) 三〇三 三〇四頁。
- (53) 農業發展條例第一七条及び第一八条。
- (54) 農業發展條例第二〇 二二条。
- (55) 改正された耕地三七五の小作契約の第一七条の定めるところによれば、地主が耕地を回収し、小作人に給付すべき補償金は「小作契約を終了するその時期の公示土地価格から、土地の価値増加税を除いた後の残額の三分の一」とする。

- (56) この六つの大法官會議の解釈とは釋字第三四七号(一九九四年)、第四二二号解釋(一九九七年)、第五六一号(二〇〇三年)、第五七九号(二〇〇四年)、第五八〇号(二〇〇四年)及び第五八一号(二〇〇四年)である。
- (57) 但し減租條例第十九条は、「耕地の小作契約の期間が満了した時には、賃借人は家庭農場の経営規模を拡大するために、自作地と同一或いは近隣地区の耕地を回収して自ら耕作することができる」、ただ小作契約を終了するその時期の土地公示価格から土地の価値増加税を差し引いた残額の三分の一を以て賃借人を補償すべきである、と定めている。この規定については、大法官會議第五八〇号解釋が違憲を宣告した。それは以下のように判断している。「契約の期間が満了した後は、小作関係は既に消滅しており、もし別に賃借人に賃借人を補償する義務を課するならば、耕地所有権者の不必要な負担を増し、賃借人が耕地を回収することの障碍を設けることとなり、家庭農場の経営規模を拡大することを奨励し、以て農業の現代化を促進するとの立法目的と抵触する。いわんや耕地の小作契約の満了の後、賃借人は自ら耕作する能力を備えるべきで、且つ賃借人がその家庭生活の抛り所を失うに致らざる時は、家庭農場の経営規模を拡大して耕地を回収することができる。賃借人の家庭生活が抛り所がないわけではないなら、また賃借人に賃借人の生活を世話する義務を負うことを命ずるは、正当事由あるとは認め難い。」よって減租條例の賃借人を補償することに関する耕地回収の付加条件は、賃借人の財産権を不当に制限するため違憲であり、その効力は失われるべきである。

補注及び補記

- 補(1) 二・二八事件。一九四七年二月二七日、公売局台北分局員による闇煙草取締りに際して生じた煙草売りの女性への殴打がきっかけとなり、翌二八日から台北市民の抗議行動が破壊行動をとるもなうとともに、台湾各地に波及した。話し合いによる事態収拾が図られるかにみえたが、結局大陸から派遣された国民党の増援軍が武力行動を開始し、多数の犠牲者を出した。
- 補(2) 農会、郷・鎮、県・市、省の各段階に設けられ、農民の生活向上、農業の発展のために種々の活動をする組織。元来日本統治時代に設けられたものであったが、戦後新たな意味付けをなされて存続することになった。
- 補(3) 民国四十年。西曆一九五一年。一九二二年が中華民國元年である。
- 補(4) 司法院、大法官會議、最高法院。中華民國憲法の下では、政府は国務を担当するために、行政・立法・司法・考試・

- 監察の五つの権限を行使する五院を設ける。五院とは行政院・立法院・司法院・考試院・監察院を言うが、そのうちの司法院は、国家最高の司法機関とされる。一九四七年の憲法は、司法院は、民事・刑事・行政訴訟の裁判及び公務員の懲戒を掌り、また司法院は憲法の解释权、法律・命令の解釈を統一する権限を有するとする。そして司法院は民事・刑事訴訟の裁判機関として、普通法院(最高法院、高等法院、地方法院の原則三級・三審制)、行政訴訟の裁判機関として行政法院、公務院の懲戒のために公務員懲戒委員会を管轄下に置く。また司法院は、憲法解釈、法令の統一解釈をなすための大法官會議を設ける。法律・命令等の適用に際し違憲の疑いが生じた場合や、法律や命令の解釈に見解の相違が生じた場合などに、申請に基づいて大法官會議が解釈をなすのである。大法官については一九九二年の憲法改正により、さらに政党的違憲のための解散事項を審理する権限が与えられる等、変更がみられる。
- 補(5) 監察委員。監察院は中華民國憲法の定める五院の一つであり、国家最高の監察機関である。その権限については近年の改正により変更がみられるが、監察院が行政機関及び公務員に対する監察の役割を担う機関である点は変わらなない。監察院の構成員が監察委員である。一九四七年の憲法制定時には監察委員は選挙で選ばれとされていたが、一九九二年の憲法の改正により任命制がとられることになった。
- 補(6) 典。土地や家屋の所有者が、代価を受け取る代わりに、代価支払い者にその土地や家屋の使用・収益を認めるもの。代価は土地・家屋を売る場合より安い。また土地・家屋を引き渡す時に、使用・収益できる期間を決めておく。この期間が満了した後は、本来の所有者は代価分の金銭を支払うことで土地や家屋の使用・収益を止め、土地・家屋を請け戻すことができる。
- 補(7) 甲。一甲は約九七〇〇平方メートル。
- 補(8) 「土地の価値増加税」。原文は「土地増値税」。土地税の一種。「土地増価税」とも称す。個人の労力の投入や、資本による改良・利用がなく土地が価値を増した場合や、自然の価値増加があった場合に課される税。この税の徴収される基準及び時期は、土地所有権の移転があった時、或いは移転はなくとも所有開始後十年が過ぎた時である。

陳聰富氏は民法、特に不法行為を専門とされる台湾大学法律学院の教授である。
 科研究費研究「台湾総督府文書の研究」ではその一環として、二〇〇九年六月に研究会を開催することとした。この研究会で

は陳教授に、戦後台湾の土地問題に関する報告をお願いした。総督府文書が日本統治時代の土地問題に関わるものであることから、日本統治終了後の台湾の土地問題について知ることも、重要な意味をもつと考えたためである。ところが新型インフルエンザ問題が五月に発生したことから、その段階で研究会は急遽延期となった。しかし陳教授は既に報告のために論文を準備されていたので、研究会に先んじて論文を翻訳・掲載させていただくものとした。

訳者は、陳教授は民法が御専門であるが、法社会学的研究もされ、また法制史にも関心がありと考え、研究会での報告をお願いした。陳教授は訳者の希望を了解され、戦後台湾の土地に関わる司法的な動きがよく理解できる簡潔・明解な御論文を寄せて下さり、大変感謝している。

本稿は、平成二〇一三年度科学研究費補助金による基盤研究(B)「台湾総督府文書の研究」の研究成果の一部である。