

## 第5章 中国農業政策の新展開

### 1 土地政策

#### 中国農村土地制度の直面する課題 — 社会主義的土地制度の変容と矛盾 —

公益財団法人日本農業研究所 研究員

河原 昌一郎

#### 1 はじめに

現在の中国の土地所有は国有か農民集団<sup>1)</sup>所有かのいずれかであり、耕地を含む農村の土地は農民集団所有とされている。

中国では、1949年に共産党中国が成立した後、ただちに土地改革と農業合作化が進められ、1955年には農民集団（高級農業合作社）の土地所有を内容とする社会主義的土地制度が成立した。

この後、人民公社（生産隊）が農村土地を管理し、統一農業経営を行っていたが、1978年から始まった改革開放政策の実施によって人民公社（生産隊）は解体され、農村土地については村または村民小組を単位とする農民集団が所有することとなり、現在に至っている。

また、農業経営は、生産隊の統一経営という方式から、各農家が農民集団から一定の土地を請け負って農業経営を行う農家請負経営という方式に移行した。

この農家請負経営は、農業生産量の増加等、経済的に大きな効果があったことから、中国政府は、従来、農家請負経営の安定を図ることを最も重要な政策目標としてきた。

ただし、農家請負経営は、中国全土の約1億3千万ヘクタールの農地を約2億5千万戸の農家に原則として平等に配分したことから、一戸当たりの経営面積は零細で生産効率は高くない。

こうした状況の中で、最近、農村労働力の減少、中国食糧の国際競争力の低下等の問題が顕著に見られるようになり、農村土地の流動化を通じて農業経営規模の拡大、効率的農業経営の育成が強く求められるようになった。

2018年の農村土地請負法の修正は、こうした課題に対応しようとしたもので

あるが、もともとの制度の枠組が社会主義的土地制度を前提としたものであるため、残された制度的課題も少なくない。

そこで、本稿では、こうした現状を踏まえつつ、

①中国の社会主義的土地制度成立の経緯と農家請負経営の制度的位置付け、

②2002年の農村土地請負法制定の意義と農家請負経営権の内容、

③2018年の農村土地請負法修正の背景と内容

を整理し、その上で、中国の社会主義的土地制度に生じている変容と矛盾を分析し、中国農村の土地制度が現在直面している課題の明確化に資することとしたい。

## 2. 社会主義的土地制度と農家請負経営

### 1) 中国農村の社会主義的土地制度の成立

中国では、1955年12月に中共中央から発出された「農業17条」<sup>2</sup>により、全国に高級農業合作社（以下「高級合作社」という。）が設立された。高級合作社の土地は農民集団所有とされ、このときに中国での社会主義的土地制度が実現したとされる。高級合作社では、土地の私有制が否定され、農民集団所有の土地で、統一経営が実施された。農民集団所有とは、高級合作社の構成員である農民全員の所有ということであるが、農民個人への土地に対する個別の権利は認められない。実質的な村有または集落有に等しい公有の一形態ということが可能である。

ところで、この高級合作社の設立は、当時の中国で進められていた農業合作化政策<sup>3</sup>の一つの段階として推進されるようになったものなので、この農業合作化政策について、振り返っておきたい。

中国共産党は、旧来の地主制度を廃止して全ての農民に土地を分配する土地改革を結党以来の最重要政策の一つとしており、新中国<sup>4</sup>成立以前から自身が支配するようになったいわゆる革命根拠地（解放区）で土地改革を実施してきた。国共内戦が共産党に有利に傾いた1947年10月10日には「土地法大綱」を公布して、東北、華北地区を中心とする全中国の概ね3分の1の人口を有する地域で土地改革を実施した。続いて、新中国成立後の1950年6月30日には土地改革法を施行し、残りの約3分の2の人口を有する地域で土地改革を実施し、全

国的な土地改革を完了させた。

こうした土地改革によって、地主は一掃され、中国農村の土地は全ての農民にほぼ均等に配分されることとなった。中国農村は、極めて多数のほぼ均等な小土地所有農家で埋め尽くされることとなったのである。

こうして農地は各農家に分配されたものの、各農家に必要な農機具が行き渡っているわけでもなく、農業技術や労働力に不足する農家も少なくなかった。こうした状況に対応し、また、農村の社会主義化という目標を達成するために土地改革後すぐに始められたのが農業合作化に向けた取組であった。

農業合作化は、互助組から始まり、初級農業合作社（以下「初級合作社」という。）へ、そして高級合作社へと変遷するのである。

このうち、互助組には季節組と常年組とがあった。

季節組は、農繁期等、特定の時期に労働等の等価交換によって共同作業を行うだけのものである。

これに対し、常年組は、何戸かの農家が共同であらかじめ年間の生産計画を作成し、一年を通じて農作業を共同で実施するものである。投入労働について、等価交換で清算するようなことはできなくなり、一定の労働評価制度が必要とされる。土地の経営は各農家に分かれているものの、労働の共同化によって、収益については「労働に応じた分配」という社会主義的要素を含むものとなっている。

初級合作社は常年組の延長上にあるものであり、1954年頃から設立されるようになった。常年組では労働の共同化は実現していたものの、経営は各農家に分かっていたが、初級合作社ではその経営が統合され、合作社による統一経営が行われた。初級合作社の経営する土地は当該合作社に加入する農民の出資によるものである。初級合作社の収入は労働と土地に対して分配されたが、労働への報酬がほとんどであり、土地への配当は低く抑えられ、実際には収入の一角にも満たなかった。なお、社員が退社するときは出資した土地の払い戻しを受けられるとされており、初級合作社の土地所有制度は依然として私有制が維持されていたのである。初級合作社は、一般的には自然村程度を範囲として形成された。

この後、高級合作社が設立されるようになるが、高級合作社は自然村をいく

つか含めた行政村程度の範囲を区域として設立された。高級合作社の土地は農民集団所有とされ、これによって中国農村の社会主義的土地制度が実現したとされていることは前述のとおりである。

中国の農業合作化政策の経過をごく簡単にたどれば以上のとおりである。これ以降、高級合作社の設立で実現した土地の農民集団所有は、農民集団の組織形態（人民公社、生産隊、農民小組等）は変化するものの、土地を農民集団が所有しているという面では変わることなく、現在まで維持されている。

なお、集団所有には、もとより各種の形態があり、必ずしも全ての集団所有が社会主義的所有であるとは限らないが、中国の高級合作社の土地所有制度が社会主義的土地所有とされているのは、旧ソ連のコルホーズを模倣し、その理念を受け入れているためである。

旧ソ連法では協同組合・コルホーズ所有が社会主義的所有であるとされる根拠として、

①勤労階級の指導と国家経済計画の下に社会主義団体が土地を使用していること、

②個人財産の社会化の結果として所有していること、

③他人を雇用することなく組合員が自ら利用していること、

の三つが考えられていた<sup>5</sup>。

中国の高級合作社は、コルホーズと同様、上記の三つの要件を満たしているものと考えられたのである。

ところで、中国の農業合作化は高級合作社の設立でとどまらなかった。1958年からは社会主義化のレベルを大きく引き上げた人民公社の設立が進められるのである。

人民公社の設立を正式に決定したのが1958年8月29日・中共中央「農村で人民公社を設立する問題についての決議」（いわゆる「北戴河会議の決議」）であった。この後、人民公社の設立が急速に進められ、わずか2か月足らずで全国に約74万社あった高級合作社が約2万6千の人民公社として再編された。

人民公社は、工農商学兵の権能を一体化させ、経済機能とともに行政機能を有するいわば「政社合一」<sup>6</sup>の組織である。初期の人民公社（以下「初期人民公社」という。）では、土地をはじめ、農機具を含めたすべての生産手段を人民公

社が所有した。高級合作社の農民集団が所有していた土地は人民公社の農民集団所有とされたのである。

初期人民公社では、農業生産等については、公社が所有する農地を全体として統一的に経営管理を行い、供給制と賃金制<sup>7</sup>を併用した分配制度がとられた。こうした初期人民公社の運営は現実の農業生産にそぐわない非現実的なところが多く、労働生産性は著しく低下した。当時実施されていた大躍進政策で農村労働力が工業分野等に調達されたこともあって、農業生産は激減し、多数の餓死者の出る地域も生じる等、その弊害は極めて大きかった。

このため、1960年から1962年にかけて人民公社規模や生産体制等についての大幅な見直しが順次進められ、1962年9月の8期10中全会で「農村人民公社工作条例（修正草案）」（いわゆる「農業六十条（修正草案）」）が採択されて今後の人民公社体制のあり方が示されることとなった。この新しい体制の下での人民公社は運営が比較的安定し、改革開放政策の開始後に解散するまで継続するので、この時期の人民公社を「安定期人民公社」ということとする。

安定期人民公社は、生産隊を基礎とする三級所有制をとった。三級所有制とは、人民公社、生産大隊、生産隊の三級の組織がそれぞれ所要の土地を所有するというものであるが、生産隊の区域内の農地は生産隊の所有とされた。生産隊の区域内の労働力も全て生産隊が支配することとされ、農業生産の経営管理および収益の分配は生産隊が自主的に行うこととなった。賃金制度は平均主義の弊害をもたらしたとの観点から採用されなかった。

安定期人民公社における経営単位は実質的に生産隊であり、初期人民公社において公社全体が統一経営の単位とされていたこととは異なっている。この後、生産隊は基本採算単位として独立採算制を実施し、損益の危険を負担したのである。

こうして安定期人民公社では、土地は生産隊の農民集団所有とされ、中国農村はこの安定期人民公社の体制のままで、1978年の改革開放を迎えるのである。

## 2) 農家請負経営の普及と双層経営

改革開放政策の開始後、中国農村ではいろいろな形態の農業生産請負制が試みられたが、1978年から1981年ごろまで全国的に比較的広く採用されたのは、

生産作業を生産隊の中の作業組に請け負わせる作業組生産請負という方式であった。この方式は、労働報酬をその生産組の生産量と関係づけるというものであった。すなわち、生産量が予定の量よりも多くなれば、その分だけ労働報酬が多くなるのである。それまでは生産隊の統一計算の下で、各作業組の生産量とは関係なく、労働点数制に基づいて労働に応じて報酬を受けるという方式が採用されていた。作業組生産請負では、現実的にはいろいろな方法が実施されていたものと考えられるが、そのうち、一定の予定量までは生産隊の統一計算に組み込まれるものとし、予定量を超えた超過部分は作業組構成員の労働報酬とするという方式が多かったのではないかと考えられる。いずれにしても、この方式は、従来の統一経営、統一計算という考えを突き崩す画期的なものであった。

この作業組が請け負った生産を、農家が請け負うようにしたのが、農家請負生産と言われる方式である。農家請負生産では、農家が生産隊から一定の生産量を請け負う。請け負った生産量については生産隊の統一計算に組み込まれるが、請け負った生産量を超えた部分は農家のものにできる。一方で、請け負った生産量に足らなければ当該農家が生産隊に賠償しなければならない。それぞれの農家が個別に生産に従事する形となるが、各農家の経営は完全には分離しておらず、作業組生産請負と同様、生産隊による統一経営、統一計算の部分は依然として残されている。

こうした農家請負生産に前後して行われるようになったのが農家請負経営である。農家請負経営は、土地経営を請け負った農家が、国家への売渡義務と農民集団（村または村民小組）への現物または現金での上納義務を果たせば、残りの生産物は全て当該農家のものとするができるというものである。この方式は、「責任明確、方法簡便、利益直接」と表現され、農民から広く歓迎されることとなった。

農家請負経営は、土地所有権は依然として農民集団にあるものの、生産隊の統一経営、統一計算といった部分はなくなり、実質的に個別の農家経営を実現させるものである。したがって、この方式は、まさに統一経営を廃して資本主義的な個別経営を実践するものであり、社会主義体制と矛盾するのではないかと懸念を抱き、実施を躊躇する地域も少なくなかった。この当時は、まだ文

革（文化大革命）時代の記憶が強く残り、当局が資本主義的ものだと規制に乗り出すことを恐れたのである。

このため、中共中央は、1982年1号文件<sup>8</sup>において農家請負経営が社会主義的土地所有制度の下での社会主義体制と矛盾しないことを明記し、そうした懸念の払拭に努めた。

続けて1983年1号文件では、農家請負経営が社会主義体制と矛盾しない説明として、双層経営の考え方が打ち出された。双層経営とは、農家請負経営での農業経営は農民集団の統合経営と請負農家の分散経営の二つの層から成っているとするものであり、その概念を図で示せば図1のとおりとなる。

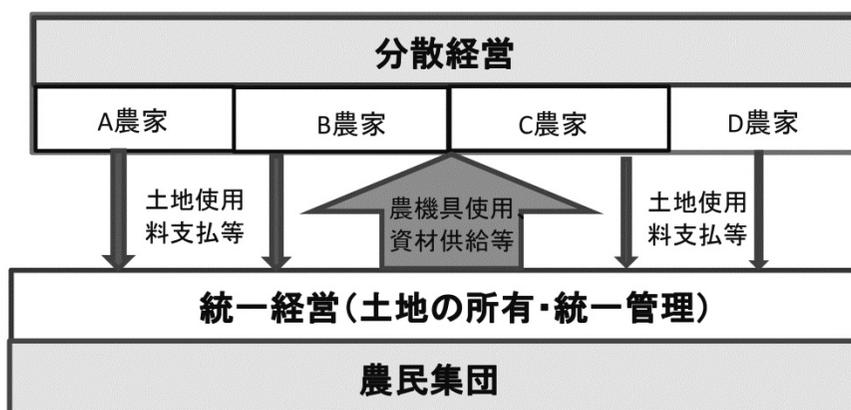


図1 双層経営の概念

資料：筆者作成

同図のとおり、双層経営では、土地所有者である農民集団が、土地所有者としての土地の管理のほか、各農家への農機具の管理・提供等によって、農家請負経営において一定の経営的役割を果たすことが期待されている。こうした農民集団の経営的機能は「統合経営」、一方で個別の各請負農家の経営は「分散経営」と言われ、双層経営は統合経営と分散経営が結合した「統分結合」とも呼ばれる。

ただし、双層経営で農民集団の果たすべき機能とされた統合経営は、現実には十分に実施されたわけではない。農家請負経営では、各農家は実質的に農民集団の関与を受けることはなく、個別に農業を営んでおり、双層経営の考え方

は多分に理念的なものであった。

しかしながら、双層経営は、その後も中国農村において社会主義的土地所有制を実践するための基本的考え方とされ、現行の農村土地請負法第1条にもそのことが明記されている。中国の農村土地制度は、生産隊による統一経営から農家請負経営へと移行したが、農家請負経営は双層経営という考え方の下に、社会主義的土地制度の一形態とされたのである。

### 3) 人民公社の解体と農村の土地所有

農民から広く歓迎された農家請負経営は、社会主義的土地制度と矛盾しないという政府のお墨付きもあって、1983年末には農家請負経営に移行した生産隊が98.3%に及んだ<sup>9</sup>。すなわち、農家請負経営の全国的な普及によって、人民公社体制の経済的基礎をなしてきた生産隊による統一経営が実質的に崩壊、消失したのである。

人民公社は、行政機能とともに経済機能等を併せ持つ政社合一の組織であったが、その経済的基礎が事実上消失したため、従前の体制のままでは存続が不可能となり、人民公社の解体は避けられない状況となった。

こうした状況に対応して、1983年10月12日中共中央・国務院「政社分離を実施して郷政府を樹立することに関する通知」が発出され、人民公社の解体の方針が明確にされるとともに、行政事務については郷政府を樹立して郷政府が引き継ぐこととされ、経済部門については条件の整ったところから徐々に経済組織<sup>10</sup>の設立が進められることとなった。

これによって、1983年末までに12,702の人民公社が、1984年末までにさらに39,838の人民公社が解体され、1985年には残りの249の人民公社も解体されて人民公社解体作業は終了する。その一方で、72,153（うち鎮は7,956）の郷鎮政府が成立し、生産大隊に替えて村レベルでは940,617の村民委員会が設置された<sup>11</sup>。生産隊は村レベルとされるものもあったものの、一般的に村民委員会の下部組織の村民小組に改組された。

この結果、農村での土地所有は、それまでの生産隊所有に代わり、多くは村民小組の農民集団所有とされることとなった。農村土地の所有主体の状況は表1のとおりである。

表 1 農村土地の所有主体

	村民小組	行政村	村民小組・行政 村の共有	その他
1987 年	65%	34%	—	1%
1997 年	44.9%	39.6%	14.7%	0.8%

資料：楊一介『中国農地権基本問題－中国集体農地権利体系的形成与拡張』（2003、中国海関出版社）44 頁。

注. 1987 年は、農業部による 1200 カ村に対する調査。1997 年は、全国農村固定観察点 317 カ村に対する調査。

同表のとおり、現在の農村での土地所有主体は、原則として、村民小組または行政村である。もともとは村民小組が多かったが、村民小組の行政村への統合が進められた結果、行政村の比率が増えている。

いずれにしても、人民公社は解体されたものの、農村土地の所有制度は、高級合作社成立によって始まった農民集団所有という社会主義的土地制度は維持され、その理念も放棄されたわけではない。双層経営の考え方も、この農民集団所有という社会主義的土地制度の理念を基礎としていることは言うまでもないだろう。社会主義的土地制度の枠の中で、農家請負経営の実践が進められていくのである。

### 3 農家請負経営の安定化と 2002 年農村土地請負法

#### 1) 農家請負経営の安定化

農家請負経営の普及は、農業生産量の増加だけではなく、中国農村に劇的な変化をもたらすこととなった。農家請負経営の効果については、農業面の効果と経済面の効果との両面を指摘することができるであろう。

農業面の効果は実質的個別経営が容認されたことに伴うものである。農家請負経営は双層経営体制の下にあるとされたものの、現実的に農民集団からの干渉はなく、実質的な個別経営が容認されていた。これによって、農業生産で得られた収益は基本的に農家が取得することができることとなったため、農業生産意欲が向上し、農業生産量が増加した。

また、この農業面での効果では、農民集団が農家経営に干渉しなくなり、作物選択の自由が容認されたことによる効果も大きかった。このことによって、意欲ある農家によって収益性の高い新規作物の導入が進められ、農家所得の増加にも大きく寄与することとなった。農村での農業生産は多様化し、野菜を始めとして多様な品種が市場に出回るようになった。

一方、経済面の効果は、主として労働の自由の容認に伴うものである。生産隊による統一経営が行われていたときは、労働の管理も生産隊によって一元的に行われ、労働の自由は認められていなかったが、農家請負経営によってそうした束縛はなくなり、農家は自由に自己の労働力を使用するようになった。自由になった自己の労働力によって、ある人は郷鎮企業設立に動き、ある人は農村商工業に従事し、ある人は都市に出稼ぎに出かけた。こうして、農村労働力の解放は、農村経済の発展をもたらすとともに、都市での工場労働者の重要な供給源となり、国民経済発展にも重要な役割を果たすこととなったのである。

こうしたことから、中国政府は、農家請負経営が改革開放政策開始後の農村経済、そして国民経済発展の基礎であるという認識を持つようになっていたが、その一方で現実の農村では、当初、貸手である農民集団による請負土地の取上げ、変更といったことが容易に行われ、請負土地に関する紛争が絶えず、農家の地位は極めて不安定なものであった。また、農家請負経営に関する法的制度が全く未整備であったことから、農家の権利内容も不明確であった。前述の農家請負経営の効果を恒久化させるためにも、全国的に普及した農家請負経営を安定化させなければならない。農家請負経営の安定化は、この後、中国農政の緊要の課題として最重要視されることとなるのである。

農家請負経営を安定化させるためには、請負期間がある程度長期で、また明確なものであることが望ましい。ところが、農家請負経営の普及の当初は請負期間が一定せず、一般的には3～5年、地方によっては請負期間の定めのないところも少なくなかった。また、そもそも請負契約が締結されていないことも多く、このため請負の内容が不明確で、時間の経過とともに請負農地に関するトラブルが多発するようになった。

こうした状況に対応して、請負期間を請負契約の有無にかかわらず一律に15年と定め、請負契約の長期安定化を図ろうとしたものが1984年1号文件である。

続けて、中共中央から 1985 年 1 号文件、1986 年 1 号文件が発出されるが、これらはいずれも農家請負経営の長期安定化を最重視するものである。同時に、社会主義的土地制度の枠の中で農民集団と農家との関係を調整したものとして双層経営または統分結合の考えを強調したものとなっている。

ところが、こうした対応にもかかわらず、依然として請負契約の内容に不明確なことも多かったことから、請負契約に関するトラブルは全国的に多発した。このため、最高人民法院は 1986 年 4 月 14 日に「農村請負契約紛争事件の審理に関する若干の問題についての意見」（以下「法院 1986 年意見」という。）を発出して、こうした現実が発生したトラブルのなるべく円滑な解決に努めた。法院 1986 年意見は、紛争解決のための調停方法、請負契約の無効事由等、紛争に関する最高人民法院の処理方針を示したものであり、この時期の請負契約に関するトラブルの処理と請負契約の安定化に大きな役割を果たした。

1984 年 1 号文件で 15 年とされた請負期間は、この後、1990 年代半ば頃から期間満了を迎えることとなったが、このことについては、農家請負経営のさらなる長期安定化のため、1993 年 11 月 5 日に中共中央・国務院「当面の農業および農村経済発展に関する若干の政策措置」が発出され、請負期間は、もとの請負期間が終了した後、そのまま 30 年延長することとされた。

## 2) 法的制度の整備と 2002 年農村土地請負法

農村土地請負制度の法的根拠の明確化と法的安定に資するため、農村土地の請負経営の保護に関することが初めて法定されたのは 1987 年 1 月 1 日に同時施行された民法通則および土地管理法においてであった。両法の農村土地の請負経営に関する規定は次のとおりであった。

### ○民法通則第 80 条第 2 項

集団所有の土地または国家所有で集団が使用している土地に対する公民、集団の請負経営権は法律の保護を受ける。請負双方の権利および義務は、法律に照らして請負契約が定めるところによる。

土地は、売買、貸出、担保またはその他の形式で不法に譲渡することはできない。

## ○土地管理法第 12 条

集団所有の土地並びに全人民所有制単位および集団所有制単位が使用する国有の土地は、集団または個人が経営を請け負い、農、林、牧、漁業の生産に従事することができる。

土地の経営を請け負った集団または個人は、土地を保護し、請負契約に規定する用途に基づき土地を利用する義務を有する。

土地の請負経営権は法律の保護を受ける。

両法の農村土地の請負経営に関する規定は簡単なものであるが、両法とも請負経営権が法的保護を受けることを規定している。このことは農家の請負経営権が法律上の保護を受けることを始めて明定したものであり、重要な意義を有するものである。ただし、その一方で請負契約に関する当事者の権利義務については全て請負契約の内容に委ねられており、法的に規定するところはない。これでは、請負契約に農家に不利な規定が含まれていても、農家には救済措置がないこととなろう。両法の規定は、もとより、農家の請負経営に関する権利を保護するための規定としては、まだまだ不十分なものであり、さらなる制度的整備が必要であった。

1993年に成立した農業法（旧農業法）では、その第 13 条に請負経営に関する規定が置かれた。その第 1 項では請負方（請負農家）は「生産経営の決定権、生産物の処分権および収益権を享有する」とされ、その第 2 項では同じく請負方は貸手方（農民集団）の同意を得て請負経営権を譲渡できることとされた。これらの規定は、請負経営権の権利内容の法的明確性を一歩進めたものとして評価される。

また、1998年の土地管理法（旧土地管理法の全面改正）第 14 条第 1 項では土地請負期間が 30 年であることを法定するとともに、同条第 2 項では土地請負関係の調整には村民大会等で 3 分の 2 以上の同意を必要とすることが規定された。これらは請負関係の安定についての請負農家の不安の払拭が意図されたものである。

そして、2002年 8 月 29 日に制定され、2003年 3 月 1 日から施行された農村

土地請負法(以下「2002年農村土地請負法」という。)は、これまでの政策、法律規定、紛争内容、経験等を総括するとともに、土地請負経営権に関する法的な制度整備の集大成という意味が込められたものであった。

同法は、貸手方および請負方の権利義務を明記するとともに、請負契約の締結手続き、請負期間、契約内容、土地請負経営権の保護、土地請負経営権の移転等に関する具体的な規定を設け、農村土地請負制度に関する総合的な内容を有するものとなっている。農家請負経営は、2002年農村土地請負法の制定によって、請負農家の権利内容をはじめ、その法的枠組みが一通り整備されることとなったのである。

### 3) 土地請負経営権の内容

土地請負経営権の用語は、農家請負経営における農家の権利を示すものとして一般的に用いられているが、この用語は、民法通則や土地管理法での規定を含め、これまで定義なく用いられており、2002年農村土地請負法でも定義規定は置かれていない。このため、土地請負経営権の内容については、具体的な法規定を見て、その全体像を構築または考察していくほかはない。

そこで、2002年農村土地請負法の規定内容から、土地請負経営権の内容を整理して図示すれば図2のとおりとなる。

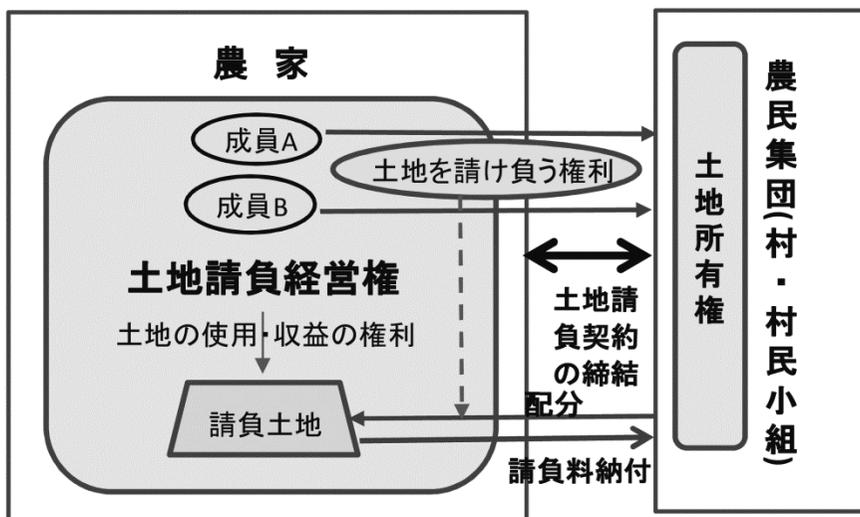


図2 土地請負経営権の構造 (2002年農村土地請負法)

資料：筆者作成

同図では、「土地を請け負う権利」と「土地の使用・収益の権利」の二つの権利を図中に示しているが、土地請負経営権はこれら二つの権利を包含する権利である。そして、同図では明示できなかったが、このうち「土地を請け負う権利」は個人の、「土地の使用・収益の権利」は農家の権利とされている。中国の民事制度では、個人とともに、農家も「農村経営請負戸」として法的な権利主体として認められている<sup>12</sup>。すなわち、土地請負経営権は、個人としての権利と、農家（農村経営請負戸）としての権利という権利主体の異なる二つの権利内容を含むのである。このことは、土地請負経営権の本質的性格に関わることなので、以下で詳しく説明しておきたい。

土地請負経営権に関する規定として、2002年農村土地請負法ではまず第5条および第6条で次のとおり規定している。

#### ○第5条

農村集団経済組織の成員は、当該集団経済組織が貸し出す農村土地を法に則って請け負う権利を有する。

いかなる組織または個人も農村集団経済組織の成員が土地を請け負う権利を剥奪し、または不法に制限することはできない。

#### ○第6条

農村土地請負について、女子は男子と平等の権利を有する。請負においては女子の合法的権益を保護するものとし、いかなる組織および個人も女子が享有すべき土地請負経営権を剥奪し侵害することはできない。

第5条中の「農村集団経済組織」とは、土地所有者である農民集団（村または村民小組）の経済担当部門のことであり、実質的に村または村民小組と同義である。したがって、同条の農村集団経済組織の成員とは、村または村民小組の成員である農民個人のことである。すなわち、農民個人は、その属する村または村民小組に対して、土地を請け負う権利を有するのであり、その権利は不可侵的なものとされる（同条第2項）。

第6条は、この土地を請け負う権利が女子にも平等に与えられていることを規定する。同条では、土地請負経営権という用語が本法では初めて用いられる

が、ここでの土地請負経営権は、同条が女子としての個人の権利を規定したものであることから、村または村民小組に対して土地を請け負うことのできる農民個人の権利を指していることは明らかであろう。

そして、ここで留意しなければならないことは、この個人の権利は、村または村民小組の成員であるという事実から生じている一種の身分権であり、この権利の譲渡には大きな制約があるということである。すなわち、譲渡の相手方が同じ村または村民小組の成員であれば、その相手方も当該村または村民小組の土地を請け負う権利があるので譲渡が可能かもしれないが、当該村または村民小組の外部の者（非成員）の場合は、その者には当該村または村民小組の土地を請け負う資格がなく、譲渡はできないということとなる。土地請負経営権には、こうした社会主義的土地制度から生じる本質的制約が内在するのである。

一方で、同法では、その第 15 条で「家庭請負の請負方は本集団経済組織の農家である」として請負契約の当事者である請負方が個人ではなく農家であることを明記し、続く第 16 条では請負方すなわち農家が「請負土地の使用、収益、土地請負経営権の移転、自主的な生産経営および生産物の処分等」の権利を享受するとする。そして同法第 22 条では、「請負契約は成立の日から効力を生ずる。請負方は請負契約が効力を生じたときから土地請負経営権を取得する」と規定し、請負方すなわち農家が土地請負経営権を取得するものとしている。

このように、同法第 15 条、第 16 条および第 22 条の規定によれば、土地請負契約を締結するのは農家であり、請負土地を利用して「農業経営を行う権利」を有するのも農家である。

以上のとおり、2002 年農村土地請負法において、土地請負経営権の用語は、個人としての権利（農民集団の成員として土地を請け負う権利）と農家としての権利（土地請負契約を締結して農業経営を行う権利）の両方に用いられている。繰り返しになるが、土地請負経営権は、この個人としての権利と農家としての権利の両方を含む概念なのである。

#### 4) 土地請負経営権の移転に関する規定

農家が土地請負経営権を取得した後に、出稼ぎ等で労働力が不足し、土地経営を他者に譲渡または委託する必要が生じることは通常予想されることである。

また、そうした事態が生じたときに、土地請負経営権の移転を円滑に進めるために、法規定の整備が必要なことは早くから認識されていることであった。このため、早くも1993年の農業法（旧農業法）第13条第2項に土地請負経営権の移転が可能であることを明記する規定が設けられていたことは前述のとおりであるが、2002年農村土地請負法においては移転に関する具体的な規定が整備されることとなった。

同法第32条の規定によれば、土地請負経営権の移転方式は「転貸、リース、交換、譲渡またはその他の方式」とされ、移転の主要な方式として転貸、リース、交換、譲渡の4つの方式が明記されている。

これらの移転方式を、請負契約の当事者である請負方の変更が必要かどうかという観点から分類すれば、譲渡等方式（譲渡、交換）と転貸等方式（転貸、リース）に分類される。

ここで譲渡と転貸の違いを図で示せば、図3と図4のとおりとなる。

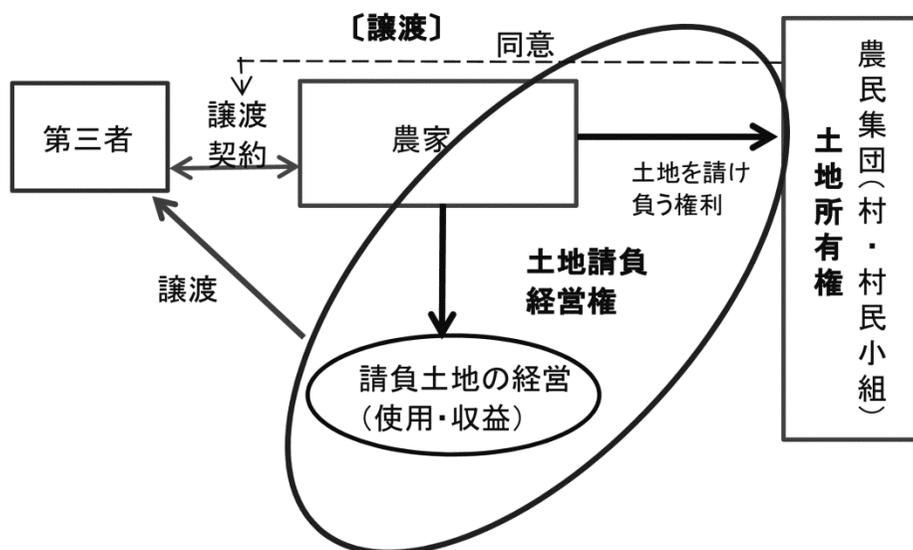


図3 土地請負経営権の移転（譲渡）

資料：筆者作成

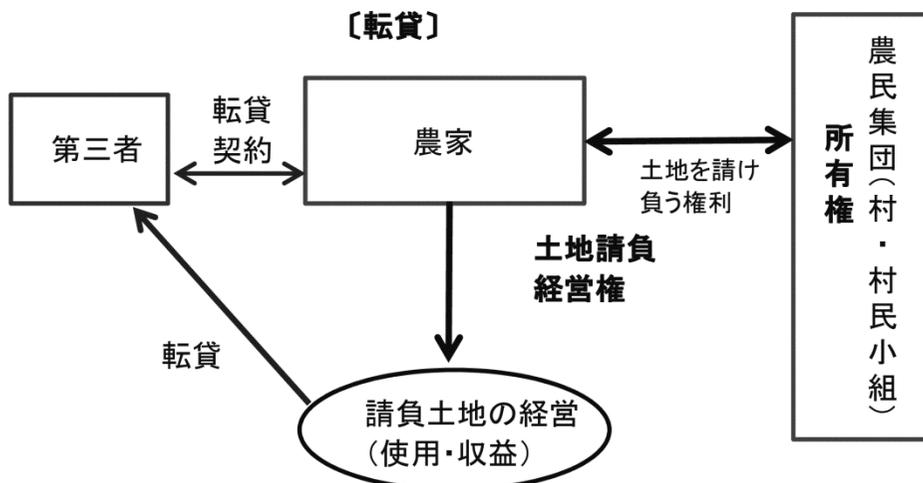


図4 土地請負経営権の移転（転貸）

資料：筆者作成

譲渡は、図3のとおり、土地を請け負う権利を含めて土地請負経営権をそっくり第三者に移転するものである。この譲渡契約が成立するためには土地所有権者である農民集団の同意が要件とされるが、土地を請け負う権利の移転を含むため、移転の対象は同じ農民集団の成員に限定されることとなることは前述のとおりである。

これに対して転貸は図4のとおり請負土地を第三者に転貸するだけのものであり、土地を請け負う権利は変化しない。このため請負土地を転貸する第三者の範囲に特段の限定はなく、他村の農家や企業にも転貸することが可能である。

譲渡と転貸の本質的な違いは以上のとおりであるが、譲渡等方式と転貸等方式における土地請負経営権の移転の要件および対抗要件をまとめて整理すれば表2のとおりである。

譲渡等方式のうち、譲渡の移転の要件は前述のとおり貸手方（農民集団）の同意であり、対抗要件は県級以上の人民政府への登録である。交換は、同じ村（村民小組）内の成員同士が請負土地を交換するだけのものであり、村外の者が相手方となることはないことから、移転の要件は貸手方への届出で良いこととされている。

転貸等方式のうち、転貸とリースの違いは必ずしも明確ではないが、転貸は請負契約の請負方の義務を転借人が代わって（そのためには転借人が同じ村内

の成員であることが望ましい。) 履行するようなニュアンスがあり、リースはリース料のみの支払いで比較的長期に土地を賃借するというイメージがある。いずれにしても請負契約の当事者の変更はないので、移転の要件は貸手方への届出だけで済むこととされている。ただし、対抗要件はなく、名実ともに賃借契約であって、必ずしも強い権利であるとは言えない。

以上のとおり、2002年農村土地請負法では、土地請負経営権の移転に関する規定がひととおり整備されることとなったものの、移転に不都合のないように整備されたという内容にとどまり、必ずしも積極的に土地の流動化を図ろうとするものではなかった。このため、土地の流動化が強く要請されるようになれば、必然的に土地請負経営権の移転に関する規定の改正が求められることとなるのである。

表2 土地請負経営権の移転方式

移転方式 グループ名	移転方式	請負契約当 事者の変更	移転の要件	対抗要件
譲渡等方式	譲渡	有	貸手方（農民集団） の同意	県級以上人民政府 への登録
	交換	有	貸手方への届出	県級以上人民政府 への登録
転貸等方式	転貸	無	貸手方への届出	無
	リース	無	貸手方への届出	無

資料：2002年農村土地請負法の規定から筆者作成

#### 4 農村土地流動化の要請と2018年農村土地請負法修正

##### 1) 農村土地流動化の要請

###### (1) 農村土地流動化の必要性

農村土地の流動化は、中国経済が成長して都市化が進展する一方で、農村土地請負制度の下で極めて多数の請負農家が全国に残存するという状況の中で生じた必然的な要請というべきものである。

農村土地の流動化については、すでに2013年1号文件でそのための政策を進

めることが記されているが、その要因としては、次の三つを挙げることができるであろう。

その一つは、農村労働力の減少による耕作放棄地の増加である。農村から都市への大量の労働力の移転によって、農村では農業経営を行うための労働力が不足するようになった。このため、農地を請け負ってはいるが、実際には当該農地での農業経営ができず、耕作が放棄されたままとなる農地が全国的に急速に増加したのである。このことについて、2014年10月17日に、農業部部長（当時）韓長賦は、記者の取材に対する回答<sup>13</sup>の中で、「現在、工業化、都市化が急速に進んでいることを背景として、大量の人口および労働力が農村を離れている。もともと各戸それぞれで耕作していた農家が分化を始め、請負農家が自己の請負地を経営しないという状況がますます多くなって」いるとして、土地流動化の必要性を強調している。

その二つは、中国食糧の国際競争力が低下したことである。中国食糧は、2000年代半ばごろまでは一定の国際競争力を有し、価格面で外国の食糧の強い輸入圧力にさらされることはそれまでなかった。中国の統計<sup>14</sup>によれば、生産費について中国とアメリカを比較した場合、コメと小麦の単位生産量当たりの生産費は、2000年代半ばまで中国はアメリカの6～7割程度であり、中国のコメと小麦は十分な国際競争力を有していた。トウモロコシはこの当時から中国の生産費のほうがアメリカより高かったが、その差はわずかであり、輸送費等を考えれば輸入圧力を生じさせるほどのものではなかった。

ところが、中国の経済成長によって労働賃金や原材料費が上昇し、これとともに、中国の食糧生産費は2000年代後半から急速に増加した。中国のコメおよび小麦の生産費は、2010～2011年ごろにアメリカよりも高くなり、2014年にはいずれもアメリカの1.5倍程度にまで増加し、現在に至っている。トウモロコシの中国の生産費はアメリカの2倍程度となった。

こうした中国食糧の国際競争力の低下は、中国への食糧輸入の圧力となり、食糧自給率の低下につながるものが懸念される。食糧自給率の維持のためにも、土地流動化を進め、効率的な農業生産を行い、国際競争力の回復に資するような農業経営が求められることとなったのである。

その三つは農業保護に要する財政負担の増大である。中国は2004年から農家

への補助金交付を本格的に始め、食糧増産を図るために補助金額を毎年増加させてきた。農業生産補助金の予算額は、2008年に744億円であったものが、2012年には1668億円で2倍以上に膨らんだ<sup>15</sup>。また、これとともに、コメおよび小麦については、一定の価格支持を行うための施策が実施され、その支持価格も毎年のように引き上げられてきた。こうした農業保護のための財政負担の増大は、経済が成長して財政規模が大きく拡大しているときは許容もされようが、経済が低成長となって財政収入が伸び悩むようになると、農業保護のための財政負担についても従来のように増加させていくことができなくなる。このため、農業補助金交付や価格支持政策の見直し等、農業保護政策の大幅な再編が行われることとなった。こうした中で、農業経営については、土地流動化を活発化させて経営規模の拡大を図り、自立して農業生産を継続できるような、効率的な農業経営体の育成が目標とされることとなったのである。

## (2) 土地請負経営権確定登記事業

上述のような農村土地流動化の要請に基づいて、土地請負経営権を移転させようとした場合、その円滑な移転を図るために、現実的に予め解決しておかなければならない重要な問題があった。それは土地請負経営権の具体的な内容(請負地の範囲、請負方の権利義務等)は請負契約によって定められるが、現実的にはその契約内容に不明瞭なことが多く、したがって、移転すべき権利の内容が明確には確定し得ないということである。

貸手方(農民集団)と請負方とで土地請負契約が締結されていても、土地台帳が不備なこと等から、具体的にどの範囲の土地が請負地なのか判然としないことが多く、請負土地の面積が正確でない、周囲が四方ともはっきりしないという問題が頻繁に発生した。

また、そもそも、請負方の権利義務を含め、請負契約の内容が農家ごとにそれぞれ異なっているため、第三者があらかじめその内容を知ることは難しい。このことも土地請負経営権の権利としての特殊性を示すものであり、流動性を阻害するものであった。

土地請負経営権の流動化を推進し、しかもその法的安定性を確保するためには、現実の土地請負経営権の内容が明確であり、かつ、第三者でもその内容を

あらかじめ了知できることが不可欠である。

このために考えられたことが、土地請負経営権の登記制度の整備を図り、登記を通じて権利内容を確定し、権利内容を記載した証書を交付することであった。

このため、2013年1号文件で、「5年の期間を用いて農村土地請負経営権の権利の確定、登記、証書交付の事業を基本的に完成させる」と規定され、土地請負経営権確定登記事業が実施されることとなったのである。

土地請負経営権登記確定事業の具体的な任務は、農経発〔2015〕2号「農村土地請負経営権の権利の確定、登記、証書交付の事業を成し遂げることに関する意見」（農業部、財政部、国土資源部等、2015年1月27日）によれば、①土地請負関係保存資料の精査を行うこと、②土地請負経営権の内容を調査すること、③土地請負契約を整備すること、④土地請負経営権登記簿を改善すること、⑤土地請負経営権証書を交付すること、⑥土地請負経営権の情報プラットフォームを建設すること、⑦土地請負契約保存資料の管理制度を改善することの七つである。

端的に言えば、土地請負経営権の内容を資料等の精査により確定し、その内容を登記して土地請負経営権証書を交付し、関係資料を保存しておくということとなる。

同事業による経営権確定面積は2017年11月時点において11.1億ムー(0.74億ヘクタール)で、請負地面積の82パーセントとなり<sup>16</sup>、2019年3月9日の全人代農業農村委員会の記者会見の場で、2019年末には基本的に完成の見込みとなったことが報告されている<sup>17</sup>。

### (3) 新型農業経営主体の育成

農村土地の流動化に際しては、農村土地の経営を維持するだけでなく、国際競争力の回復等のためにも、土地の集約化を進めて一定の規模を有する効率的で生産性の高い農業経営主体の育成が重要な目標となる。このため、2012年11月に開催された中国共産党第18回大会の報告では、中国農村においては「新型経営主体を育成し、多様な形式の規模経営を発展させる」ことが明記された。同大会報告は新型経営主体の具体的な内容には触れていないが、現在では①家

庭農場、②農民合作社、③竜頭企業の三つが今後育成すべき主要な新型経営主体とされている。

それぞれについて簡単に説明を加えれば次のとおりである。

まず、家庭農場は、2013年1号文件で初めて提起された概念であり、「家族構成員を主要な労働力とし、大規模化、集約化、商品化した農業生産経営に従事し、農業収入が家庭の主要な収入源である新型農業経営主体」<sup>18</sup>として定義される。土地の経営規模が平均請負土地面積の10～15倍である経営体が望ましいものとして考えられている。2018年末の家庭農場の数は全国で約60万戸、経営土地面積は合計で1067万ヘクタールである<sup>19</sup>。

次に、農民合作社とは農民を主体として組織された組合のことであり、農民專業合作社法に基づく合作社のほかにも各種形態の合作社が想定されている。農民合作社を作る場合には、合作社構成員が共同で新規作目の栽培を始めることや、一定の区域内にある請負土地を関係農民が拋出して、当該区域で企業的農業経営を行うようなことが考えられよう。

竜頭企業とは、農村で農産物の加工、流通等の事業を行い、原料農産物の確保等のために農民や農民合作社を組織化し、農村の経済発展のために主導的な役割を果たし得る企業をいう。こうした竜頭企業に請負土地を集積することにより、企業的農業経営を通じて土地の効率的利用が可能となる。

土地流動化の受け皿として現在育成が進められている主要な新型農業経営主体は以上の三つであるが、新型農業経営主体の形態には特に限定があるわけではない。適切な土地流動化のために、各地でそれぞれの事情に適した新型農業経営主体の育成が模索されているのである。

2018年末の全国の農地流動化の状況は、流動農地面積が3,593万ヘクタール、転貸農家数が7,235万戸であり<sup>20</sup>、いずれも全農地面積、全農家数の3分の1程度である。

## 2) 2018年農村土地請負法修正

### (1) 三権分置

農村土地の流動化が求められるようになった状況の中で、今後の農村土地制度の改革の方向を示したのが2014年1号文件である。同文件では、「農村土地

請負政策を改善する。農村土地請負関係を安定させて長期不変を保持し、最も厳格な耕地保護制度を堅持、改善し、農民に請負地の占有、使用、収益、移転および請負経営権の抵当、担保の権利を付与する。農村土地のしっかりした集団所有権という基礎の上に、農家請負権の安定化と土地経営権の活性化を行い、請負土地の経営権を金融機関に抵当に出して融資を受けることを認める。」と規定し、経営権の概念を新たに提起した。そして、その経営権は、金融機関の融資の抵当、担保の対象物件になるとする。

先に、土地請負経営権には、農民個人の「土地を請け負う権利」と農家が「土地の使用・収益の権利」の二つの内容を含んでいることを説明したが、土地流動化のために、「土地を請け負う権利」が請負権として、「土地の使用・収益を行う権利」が経営権として別々に扱われるようになったのである。

農村土地に関する権利を、このように、所有権、請負権および経営権の三つに分けて扱うことは、三権分置と言われる。これに対して、所有権と請負経営権の二つに分けることは両権分置と言われることがある。

2014年11月の中共中央弁公庁・国務院弁公庁「農村土地請負経営権の秩序ある移転を導き農業適正規模経営を発展させることに関する意見」では、「農村の土地集団所有を堅持し、所有権、請負権、経営権の三権分置を実現し、土地経営権の秩序ある移転を導き、家庭経営の基礎的地位を堅持し、新型経営主体を積極的に育成し、多様な形式の適正規模経営を発展させ、農村の基本経営制度を強固にし、改善する。」として、経営権の移転により土地流動化を進める考えを明らかにしている。

## (2) 2018年農村土地請負法修正の経緯

2018年の農村土地請負法の修正は、2014年1号文件で提起された土地経営権または三権分置に関する規定の整備を図ることを主な目的としている。ただし、同法修正に当たっては、言うまでもないことであるが、土地経営権に関するだけでなく、近年の農村土地請負制度に生じている課題についても、所要の修正が行われている。

農村土地請負法の修正が、中国政府内で具体的な検討が行われるようになったのは2015年初めであるが、それ以後の同法修正の主な経緯は表3に整理した

とおりである。

表3 中国農村土地請負法修正の経緯

時期	内容
2015年初め	全人代、党中央、国务院等の農業担当者から成る農村土地請負法修改領導小組および工作小組の設立
2015年3月	全人代第12期第3回会議で農村土地請負法修正案が提出される。
2017年7月24日	農村土地請負法修正案が全人代農業・農村委員会から同常務委員会に提示される。
2017年11月7日から 同12月6日まで	第一次修正案についてのパブリックコメント募集。主要な検討内容についての説明を付す。
2018年11月2日から 同12月1日まで	第二次修正案についてのパブリックコメント募集
2018年12月29日	農村土地請負法修正案の可決、成立。

資料：2015年11月7日法制日報、全人代HP等。

修正案は2018年12月29日に可決、成立した後、2019年1月1日から施行されている。

### (3) 2018年農村土地請負法修正の内容

2018年農村土地請負法の修正内容は多岐にわたるが、ここでは土地流動化と土地請負関係の安定に関するものを取り上げる。

まず、土地流動化に関する具体的な内容と関係条項は表4のとおりである。

表4 土地流動化

項目	内容	関係条項	
		旧法	修正法
三権分置に関する規定	土地請負経営権を土地請負権と土地経営権に分離することが可能なものとする。	第39条	第9条、第44条
土地経営権の移転、担保	土地経営権は貸手方に届け出て、移転させることができる。土地経営権者は、請負方の書面同意と貸手方への届出を要件として再移転させることができる。土地経営権は、移転と同じ手続きを経て、融資の担保とすることができる。	第32条、第34条	第36条、第43条、第45条、第46条、第47条
土地経営権の出資	共同生産のためだけに認められていた土地出資を土地経営権の移転の一つの方式として認める。	第42条	第36条、第43条、第45条、第46条、第47条

注. 新旧農村土地請負法の規定から筆者作成

表中「旧法」とあるのは、2018年修正前の農村土地請負法のことであり、「修正法」とあるのは2018年修正後の農村土地請負法のことである（以下同じ）。また、ここで「貸手方」とは土地請負契約の貸手方すなわち農民集団のことであり、「請負方」とは土地請負契約の請負方すなわち請負農家のことである。

同表のとおり、三権分置については、土地経営権を土地請負経営権から分離して譲渡することが可能とされた。この土地経営権は、一定の条件の下で、移転、再移転することが可能であり、また、融資の担保とすることができる。土地経営権の出資も、土地経営権の移転の一つの形態として認められた。

次に土地請負関係の安定に関する規定は表5のとおりである。

表5 請負関係の安定

項目	内容	関係条項	
		旧法	修正法
請負関係の長期不変	耕地請負期間は、現在の請負期間が満了した後、再度30年延長する。	第20条	第21条第2項
請負地の個別調整	個別の農家の請負地の変更は原則として行わない。	第27条	第28条

注：新旧農村土地請負法の規定から筆者作成

同表のとおり、農村での土地請負関係の安定を図るため、請負期間は、現在の請負期間が満了した後、再度30年延長することとされた。また、農家の請負土地の変更は、引き続き原則として行わないこととされた。

#### (4) 土地経営に関する権利の比較

2018年農村土地請負法修正では、農家の土地経営に関する権利の強化と、その流動性の促進が重要な課題とされたが、新旧両法の農家の土地経営に関する規定を比較すれば表6のとおりである。

表6 土地経営に関する権利の比較

	転貸方式（旧法）	土地経営権（修正法）
権利の性格	債権	<b>物権</b>
移転方式	土地の転貸（32条）	<b>土地経営権の移転</b> （9条）
契約の要式	書面による契約（37条）	書面による契約（40条）
移転の要件	貸手方への届出（37条）	貸手方への届出（36条）
対抗要件	（規定なし）	期間5年以上の土地経営権は登録機関に登録（41条）
第三者への再移転	（規定なし）	請負方の書面同意と貸手方への届出を要件として可能（46条）
出資	請負方同士で共同生産を行う場合は可能（42条）	貸手方への届出を要件として可能（36条）
担保物権の設定	不可	請負方：貸手方への届出を要件として可能 <b>譲受人：請負方の書面同意と貸手方への届出を要件として可能</b> 対抗要件：当事者による登録機関への登録（47条）

資料：筆者作成

注．条番号は転貸方式は旧法の、土地経営権は修正法のもの。

土地経営に関する権利の移転は、旧法では転借人は転貸人（請負方、請負農家）と転貸契約を締結して土地経営に関する権利を取得していた。この権利は言うまでもなく転貸人に対する債権である。修正法では、これに対して、土地経営に関する権利は土地経営権という物権とされ、土地経営に関する権利の移転はこの物権の譲渡という形で行われることとなった。

また、旧法の転貸方式では転借人は対抗要件を備えることができなかったが、修正法では期間5年以上の土地経営権は登録機関に登録すれば対抗要件を備えることができる。土地経営権の第三者への再移転も、一定の要件を満たせば可能である。さらに、土地経営権が物権とされたことによって、土地経営権に担保物権を設定することも可能とされた。

修正法での土地経営権の譲渡の構造を図示すれば図5のとおりとなる。

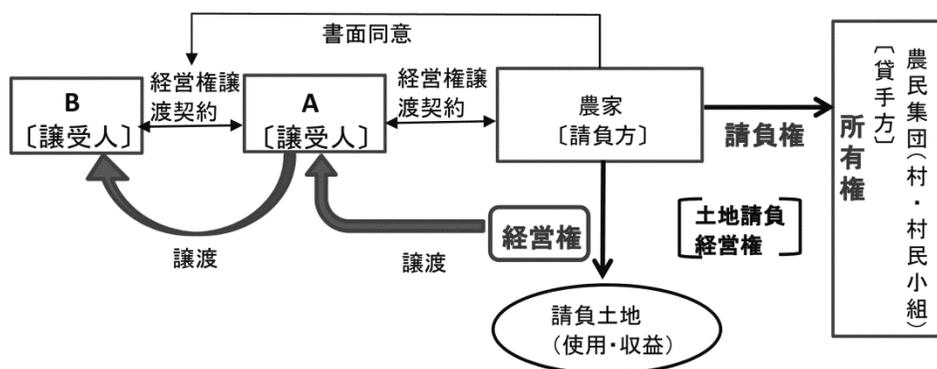


図5 経営権の流通

資料：2018年農村土地請負法の関係規定から筆者作成

注：経営権譲渡契約には農民集団への届出が必要であるが、ここでは省略した。

同図のとおり、修正法では、請負土地の経営に関する権利は、経営権として転々流通することが可能となる。ただし、経営権の譲渡を受けた譲受人Aが第三者の譲受人Bに譲渡する場合には、当該譲渡について、農家（請負方）の書面同意が必要とされており、農家（請負方）の意向に反して経営権が流通することがないよう配慮されている。

## 5 社会主義的土地制度の変容と矛盾

### 1) 社会主義的土地制度の変容

#### (1) 社会主義的土地制度の形骸化

これまで述べてきたとおり、農村土地請負法2018年修正は、農村の土地流動化が重要な政策的課題になる中で、そうした要請に応えるべくなされたものであるが、この2018年修正によって、中国農村の社会主義的土地制度は、その本質に関わる重要な変容を受けることとなった。

その一つが中国農村土地請負制度の社会主義的性格の形骸化である。

2002年の農村土地請負法で定められた農村土地制度は、社会主義的性格を基本的に堅持したものであった。同法では、農民個人が農民集団の成員として集団所有の土地を請け負う権利は誰にも奪われないものとし（同法第5条）、土地を請け負う権利を土地請負経営権の本質的な権利として位置づけたが、このこ

とはまさに土地の集団所有と言う社会主義的性格を反映させたものであったとしてよいであろう。土地を請け負う権利は、農民集団という社会主義的集団の成員であるという身分によるのである。

そして、この土地を請け負う権利に基づいて農民集団から一定量の土地が請負土地として各人に配分される。農家と農民集団との請負契約の締結によって農家は請負土地を現実に使用・収益する権利（経営する権利）を有することとなるが、この請負土地を経営する権利は、もともとは土地を請け負う権利に由来するものであることは明らかであろう。あくまで土地を請け負う権利が本質なのである。

ところが、農村土地請負法の2018年修正によって、この社会主義的性格が大きく薄められることとなった。

2018年修正法の規定では、請負土地の請負期間をさらに30年延長し、請負土地は現状のままで固定化して変更しないこととされた。このため、各人は、土地を請け負う権利を形式的には持っているはずであるが、その権利を行使する機会を実質的にはないということとなる。例えば、かつて3人家族で3人分の土地の配分を受けた農家が、家族数が増えて5人になっていても、請負土地は変更されないため、増えた2人については土地を請け負う権利を行使する機会とは与えられない。逆に5人家族が3人に減った場合は、3人で5人分の土地を引き続き請け負うこととなる。

このように、請負土地の固定化によって、請負土地に対する請負農家の権利が既得権化する一方で、土地を請け負う権利は実際には行使されない形だけのものとなった。社会主義的性格を反映した本質的な権利が凍結され、中国農村の社会主義的土地制度は形骸化することとなったのである。

## (2) 土地請負契約の私的契約化

2002年農村土地請負法制定当時の土地請負契約の性格は、社会主義的性格を伴う行政契約であったとしてよいであろう。土地請負は、公開、公平、公正の原則を堅持することが明記され（同法第7条）、現実的に平等原則が強く適用された。請負土地の配分が、個人的要素を交えず、基本的に人数割で行われたことはこの表れであろう。

また、契約内容の現実履行が強く求められたのも行政契約としての性格を示すものである。すなわち、農家は契約で、農民集団（村または村民小組）に対して請負料納付等の義務を履行することとされているが、これらの義務は農民集団の財政に直接影響することから契約不履行は許されず、現実に行うことが不可欠とされるのである。契約の現実履行の原則は、社会主義経済の一つの特色であるが、当初の請負契約もこうした性格を有するものであった。

ところが、2018年農村土地請負法では土地請負契約はそのまま延長し、固定化することとされたことから、公開、公平、公正の原則は問われないこととなった。前述のとおり、家族人数の変動等によって現実的にかかなりの不公平が生じていても、そのことは問われず、現状の維持、固定化が優先される。

また、農民集団は、最近では、経済発展とともに各種収入が増加し、請負農家の義務履行に多くを負わなくなったため、現実履行の原則も後退することとなった。

このように、土地請負契約は、現在では、社会主義的性格を有する行政契約としての性格が薄れ、請負農家の現在の地位または権益を保証するための、いわば既得権を保護するための私的契約としての性格が強まっているのである。

### (3) 土地請負経営権の安定化から流動化のための制度的変容

2002年農村土地請負法は、土地請負経営権の内容の明確化を図り、土地請負経営権の権利の内容を強化し、土地請負経営権を安定化させることを主な目的としていた。土地請負経営権に物権的性格を与えたのも請負農家の権利を強化して請負農家の地位を保護するためであった。農家請負経営は社会主義的土地制度の理念と矛盾しないという理解の下で、農家請負経営を安定化させようとするものであった。

2002年農村土地請負法においても、土地流動化のための一通りの規定が設けられ、流動化についても一定の配慮がなされているが、特に流動化を積極的に進めようとするものではなかった。

これに対して、農村土地請負法の2018年修正では、土地請負経営権の安定化が軽視されたわけではないが、土地の流動化が最も重要な課題とされ、そのための規定の整備がなされることとなった。

この2018年修正の核心は、土地請負経営権から経営権を分離することを可能とした三権分置制度である。移転すべき権利の内容を経営権として明確化し、しかもその経営権を担保権の設定も可能な物権として権利の性格を強化した。

こうして、この2018年修正によって、中国農村土地制度は、土地請負経営権の安定化のための制度から、全体として土地流動化を積極的に推進するための制度へと変容したのである。

ところで、土地流動化に適した土地制度は、決して社会主義的土地制度の理念に即したものではありません。社会主義的土地制度の核心は、集団が所有する土地を集団またはその構成員が自ら利用することにある。したがって、土地請負経営権の安定化はともかく、土地請負経営権の流動化へと制度の内容が変化したことは、言うまでもなく中国の農村土地制度が社会主義的土地制度の理念から遠ざかることとなったことを意味するものであろう。

## 2) 社会主義的土地制度の矛盾

### (1) 双層経営の理念との乖離

2018年修正法は、前述のとおり、社会主義的土地制度の変容をもたらすものであったが、これとともに、中国農村土地制度における社会主義的土地所有の矛盾を深めるものであった。その一つとして、まず、双層経営の理念との乖離を指摘することができるだろう。

前述のとおり、双層経営では、単に請負農家が請負土地を個別に経営するだけでなく、土地所有者である農民集団が土地を統一的に管理するとともに、統一経営の主体として一定の経営的役割を果たすことが期待されていた。そして、こうした統一経営主体が存在することによって、農家請負経営は社会主義的土地制度の一形態と見なし得ることとされていたのである。

ところが、これまで、農民集団は、現実には土地の所有主体というだけで経営的役割をほとんど果たすことはなかった。しかも、2018年修正法では土地の経営主体に集団外の者が加わることが想定されている。集団外の者の経営に対して、農民集団が統一経営主体としての役割を果たすことは現実的に困難であろう。今後、土地の流動化が進めば集団外の者がさらに増加することとなる。

このように、2018年修正法は、これまで、農家請負経営が社会主義的土地利

用であることの根拠としてきた双層経営の理念と矛盾しており、それとの乖離を進めるものとなっているのである。

## (2) 集団成員以外の者の土地利用とその矛盾

当該土地を所有する農民集団の成員以外の者に土地を利用させることは、社会主義的土地制度の理念と、土地請負経営権の法的制度との二つの観点から矛盾を生じさせるものとなっている。

まず、社会主義的土地制度の理念との矛盾から説明していきたい。社会主義的土地所有であるために、「他人を雇用することなく組合員が自ら利用していること」が要件の一つとされていることは前述した。すなわち、社会主義的土地所有には搾取があってはならず、他人の労働で利益を得るようなことがあってはならないのである。

ところが、2018年修正法では、土地の流動化を進めて、集団成員以外の者に土地を経営させ、その経営から得た収入の一部を取得することをおもって推奨している。すなわち、生産手段は公有であって集団成員が自ら当該生産手段を用いて生産に従事するという社会主義的原則は全く無視されているのである。

土地の流動化によって、他者に自ら所有する生産手段（土地）を利用させることは、社会主義の本来の趣旨と矛盾したものである。

次に、土地請負経営権の法的制度の観点からの矛盾についてである。土地請負経営権は前述したとおり、「土地を請け負う権利」（請負権）と「土地を経営する権利」（経営権）の二つを含むが、このうち「土地を請け負う権利」は農民集団の成員としての個人の身分権であり、これを集団の成員以外の者に譲渡することはできない。

三権分置によって、土地請負経営権を請負権と経営権に分けることができることとし、経営権だけを移転できる法的制度としたのは、まさにこうした制度的矛盾を回避するためであった。請負権は譲渡に制度的制約があるため、これには手をつけないこととしたのである。

こうした制度的矛盾が生じているのも、中国農村の土地制度が社会主義的な農民集団所有制度を維持しているためである。土地の流動化等、土地の私的権利の強化が進めば、こうした制度的矛盾はますます深刻なものとなる。

### (3) 経営権の擬制土地化

2018年修正法では、土地の流動化を促進するために、経営権を担保として融資を受けることを可能にした。

経営権を担保とすることができるようにしたのは、中国の農村金融が不振で、経営規模拡大等のための資金の確保に困難が生じているためである。農村金融が不振の理由としては、中国農村では日本の農業協同組合のような農業金融のための協同組織が存在しないことや、土地が集団所有とされていることもあって融資担保の対象となる物件がないこと等が挙げられる。

2018年修正法で、経営権を融資担保の対象となし得ることとしたのは、こうした事情に対応したものである<sup>21</sup>。

融資担保の対象となし得る最も一般的な物件は土地であるが、前述のとおり中国農村では土地は担保の対象物件とならない。そこで、経営権を事実上土地の代替物として担保の対象物件とし得ることとし、経営規模を拡大しようとする経営主体が融資を受けやすいようにしたものと考えることができよう。

このことは、実質的に経営権を土地として擬制したものである。経営権を物権として強化し、経営権を土地の評価額を参考として評価するようにする等、経営権の現実の扱いは土地に近いものとなっている。

経営権の擬制土地化は、請負土地に対する請負農家の私的所有的性格を強めるものである。そして、このことは、農村土地の集団所有制度と矛盾し、社会主義的土地制度の理念から乖離するものであることは言うまでもないだろう。

経営権の担保物件化は、社会主義的土地制度の枠組を維持しようとするところから生じた現実との矛盾の象徴とも言えるものである。

## 6 おわりに（中国農村土地制度の直面する課題）

本稿で以上述べてきたことから、中国農村土地制度の直面する課題は、社会主義的土地制度の理念からの乖離の進行と矛盾の顕在化とすることができるであろう。

土地を請け負う権利の行使が凍結されていることや、双層経営で統一経営の役割が事実上放棄されることとなったことは、現在の中国農村土地制度が社会

主義的土地制度の理念からの乖離の幅を広げつつあることを示すものである。

また、農家請負経営権から経営権だけを切り出して移転させることを可能としたことや、経営権の擬制土地化は、現在の中国農村土地制度が社会主義的土地制度であることによって生じている矛盾を顕在化させたものである。

土地を請け負う権利は社会主義的土地制度に由来するものであるが、土地の流動化のためにこの権利を切り離して経営権だけを切り出すことができるようにせざるを得なかったのはまさに社会主義的土地制度を維持しているためである。経営権の擬制土地化も、本来は土地の所有権を担保の対象とすべきところであるが、土地は集団所有とされ、土地私有が認められていないという制度的制約から生じているものである。

中国の現実の経済では市場経済が浸透し、資本主義的な経済制度のもとで各種経済活動が行われるようになっており、中国の農村土地を取り巻く情勢も例外ではない。

中国農村では社会主義的土地制度が維持されているが、現実の経済情勢に合わせて土地私有を認めたことに近い対応をとらざるを得なくなっているのである。中国農村土地制度の社会主義的土地制度の理念からの乖離や矛盾は、こうした対応の結果として生じたものでもある。

今後、中国での経済活動の拡大や都市化の進展等により、中国農村土地制度における土地私有的要素はますます増加していくものと考えられるが、そうした状況の中で、農村経済発展との調和を図りつつ社会主義的土地制度をどのような形で維持していくのかは、中国農村土地制度が直面している最大の課題だと言えるであろう。

土地私有的性格をさらに強めて土地私有を認める方向に進むのか、それとも社会主義的土地制度を堅持して土地利用のあり方を再編するのか。どちらの方向も難しい問題があり、中国政府がどのような選択をするかは現在では全く未知数というほかはない。いずれにしても中国農村土地制度そして中国農村の安定は中国の政権基盤に関わる重要な問題である。今後の中国政府の動向を注視していくこととしたい。

## 注

- 1 ここで農民集団とは、村住民または村民小組全員から成る集団のことを言うが、実質的には村または村民小組のことと見なしてよい。
- 2 正確には「農業 17 条に対する意見を求める〔征詢対農業 17 条の意見〕」。同文書では、高級合作社の設立は早くて 1959 年中に完成することが目標とされていたが、合作化運動の高潮で現実には大きく早められた
- 3 農村では、農業合作化運動として、農民の自主的な運動として進められた。
- 4 中華人民共和国
- 5 胡麻本篤一『ソヴェト民法および労働法』法律文化社、1949 年、26 頁。
- 6 政社合一の「政」は行政の政であり、「社」は合作社の社である。すなわち、政社合一は、行政組織と経済組織が一体となっていることを言う。
- 7 賃金制は全人民所有企業（国有企業）等で採用される分配制度であり、一方で、供給制は集団所有の下での労働に応じた分配という理念に即した分配制度である。初期人民公社では、集団所有が原則であるものの、一部で全人民所有の要素があってもよいとされていた。
- 8 中共中央から毎年最初に出される政策性文書。その年の施策の重点事項が示されるものとされた。
- 9 方向新『農村変遷論—当代中国農村変革与発展研究』湖南人民出版社、1998 年、38 頁。
- 10 「〇〇村経済合作社」といった名称を用いることが多い。村の経済部門として、各種の経済事業や郷鎮企業経営等を行う。
- 11 中国統計年鑑 2005、445 頁。
- 12 農村土地請負法で規定されている「農家」は、民法通則（当時）では「農村請負経営戸」として規定される（同法第 27 条）。民法通則では、農村請負経営戸に請負契約の当事者としての法的地位を認め、農家財産で債務を負担できることを規定している（同法第 27 条～第 29 条）。
- 13 2014 年 10 月 17 日、農業部新聞弁公室発表。  
[http://news.xinhuanet.com/politics/2014-10/17/c\\_127111746.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2014-10/17/c_127111746.htm)
- 14 『全国農産品収益資料滙編』各年
- 15 各年の全人代における「中央・地方予算執行状況および中央・地方予算案に関する報告」等による。
- 16 2017 年 11 月 30 日、人民日報第 1 面。
- 17 2019 年 3 月 9 日、中国青年網。  
<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1627490856699409510&wfr=spider&for=pc>
- 18 2013 年 2 月 14 日、新華網。
- 19 『中国農業発展報告』2019。
- 20 同上。
- 21 ただし、担保権の設定には請負農家の書面同意が必要であること、当該土地での農業所得を担保物としての評価額の基準にするのであれば評価額は比較的小さなものとどまること、貸付利率等の貸付条件は金融機関によって異なることといった問題があり、十分な効果を上げることができるかどうかについては疑問もある。

## 引用・参考文献

### 【日本語文献】

- 1 河原昌一郎 (2005) 「中国の土地請負経営権の法的内容と適用法理」『農林水産政策研究』10号。
- 2 河原昌一郎 (2008) 『中国農村合作社制度の分析』農林水産政策研究所。
- 3 河原昌一郎 (2020) 「中国農村土地請負経営権の法的内容の変化と制度的課題－農村土地請負法 2018 年修正内容から－」『北東アジア地域研究』第 26 号。
- 4 胡麻本葛一 (1949) 『ソヴェト民法及び労働法』法律文化社。

### 【中国語文献】

- 5 方向新 (1998) 『農村変遷論－当代中国農村変革与発展研究』湖南人民出版社。
- 6 関長坤, 黄美钧 (2011) 「農地承包経営権紛糾の類型、特点、原因及解決策略－基于江蘇省 D 市の実地調査」『安徽農学通報』17 (17) 号。
- 7 楊一介 (2003) 『中国農地基本問題－中国集体農地權利体系的形成与擴展』中国海関出版社。
- 8 鐘漲宝, 汪萍 (2003) 「農地流転過程中的農戸行為分析－湖北、浙江等地的農戸問卷調査」『中国農村觀察』(2003. 6)。