

本論文は

世界経済評論 2020年1/2月号

(2020年1月発行)

掲載の記事です



世界経済評論

定期購読のご案内

年間購読料

1,320円×6冊=7,920円

6,600円

税込

17%

送料無料

OFF

富士山マガジンサービス限定特典

※通巻682号以降

定期購読
期間中

デジタル版バックナンバー読み放題!!



世界経済評論 定期購読



☎0120-223-223

[24時間・年中無休]

お支払い方法

Webでお申込みの場合はクレジットカード・銀行振込・コンビニ払いからお選びいただけます。
お電話でお申込みの場合は銀行振込・コンビニ払いのみとなります。

Fujisan.co.jp
雑誌のオンライン書店

中国農村の土地制度改革 ：土地流動化に向けた取組と課題



福井県立大学教授 河原 昌一郎

かわはら しょういちろう 1955年生まれ。1978年東京大学法学部卒業、農林水産省入省、在中国日本大使館参事官、農林水産政策研究所上席主任研究官等を経て現職。博士（農学および安全保障）、著書：『詳解中国の農業と農村』、『中国農村合作社制度の分析』ほか。

中国農村の土地制度は、計画経済時代は人民公社制度であったが、改革開放政策実施後は個々の農家が一定の土地の農業経営を請け負う農家請負経営が普及した。農家請負経営によって、農業生産高は大きく増加し、農村での商工業も飛躍的に発展したため、中国政府はこれまで、農家請負経営の法的整備を充実させる等、農家請負経営の安定化を農村政策の最優先課題としてきた。しかしながら、近年は、農村人口の都市流出が進み、一方で中国農業の生産性向上が求められるようになったことから、農村の土地流動化を進め、効率的で生産性の高い新型農業経営主体の育成が緊要の課題とされるようになった。こうした要請に応え、農村の土地流動化のための切り札的な措置として考えられたのが三権分置である。三権分置とは、農村土地に関する権利が所有権と請負経営権の二つであったものを、請負経営権をさらに請負権と経営権に分け、経営権だけを流動化させるというものである。2018年末の農村土地請負法の修正によって、このための土地制度改革が行われたが、農家請負経営に内在する制約も大きく、今後の課題は多い。

はじめに

改革開放政策開始後の中国経済のめざましい発展とともに、中国農村もまた大きな変貌を遂げた。都市近郊農村を中心に都市化が進展し、都市労働者との格差は依然として大きいものの農民収入は大きく増加し、教育水準の向上や生活面での改善が進んだ。ところが、その反面、農村労働力の都市流出が拡大し、土地耕作のための労働力が不足する農村が全国で広範に見られるようになった。また、農業経営においても、生産費の上昇等によって農業生産の効率化

が求められる、土地集約による経営規模の拡大が喫緊の課題とされるようになった。このように、中国農村では、人口の流出、都市化の進展の中で、農業生産を維持し、農業経営の発展を図るため、農村土地の流動化が不可避の要請とされることとなったのである。本稿では、まず、これまでの中国農村の土地制度または土地政策の概要を説明した上で、2018年末の農村土地請負法修正による農村土地制度改革の主な内容と今後の課題について述べる。

I 中国農村の土地制度

：土地請負制度

1. 土地請負制度の成立

中国で改革開放政策が実施されるようになった1978年当時の中国農村の土地制度は人民公社の三級所有制度であった。三級所有制度とは、公社、生産大隊、生産隊の各級がそれぞれ土地を所有する制度である。同制度においては、生産隊による土地所有が基礎とされ、農業生産に必要な農地を含めて農村土地は原則として生産隊が所有することとされていた。一般的に公社は概ね郷（または数郷）程度、生産大隊は行政村程度、そして生産隊は自然村程度の大きさの組織である。すなわち、人民公社制度の下では、自然村程度の大きさの生産隊が農村土地を所有・管理しており、農業経営は生産隊による統一経営が行われていたのである。

改革開放政策実施後、中国農村では試行錯誤的に各種方式の農業生産の請負が行われたが、最終的に、1983年末までに全国的に普及したのが農家請負経営という方式であった。農家請負経営は生産隊への上納義務等を果たせば残りの生産物は全て農家のものにすることができるという方式であり、土地所有権は生産隊にあるものの、実質的に個々の農家による農業経営を実現させるものであった。

一方で、農業の統一経営を行ってきた生産隊の業務がなくなり、生産隊はその存在意義を失うこととなった。人民公社は行政と生産活動とを一体として担う組織であったが、生産隊の機能の喪失は人民公社から生産活動の機能を失わせることとなり、人民公社に直接的な解体作用をもたらした。人民公社の解体は、その行政機

能だけを取り出して別組織を設置するという形で1983年から進められ、1985年末には人民公社に替えて全国で72,153の郷（鎮）政府が成立し、生産大隊レベルでは940,617の村（村民委員会）が置かれ、生産隊は原則として村民小組へと改組された。すなわち、農村土地の所有者は生産隊から村民小組となったのである。なお、この後、村民小組の合併が進められ、多くの村民小組が村に合併されている。

したがって、現在の中国農村では、村または村民小組の土地所有の下で個々の農家が土地経営を請け負うという土地請負制度が実施されているのである。なお、村または村民小組は農民集団による自治的組織であると考えられており、中国農村の土地所有は、法的には農民集団有とされている。

2. 土地請負制度の安定化

農家請負経営の実施は、農家の農業生産意欲を向上させ農業生産高を増大させるとともに、農家が自己労働力を自ら管理するようになった結果、労働力の商工業への投入も可能となり、農村経済を大きく発展させることとなった。このため、農家請負経営の安定化こそが農村発展の基礎という認識が深まり、これ以降の中国の農村政策は、農家請負経営の安定化を最重要の課題として進められることとなる。

ところが一方で、農家請負経営は、請負期間、請負農家の権利等の制度的枠組が確立していたわけではなく、地域によって現実の取組には様々なものがあつた。とりわけ、請負期間については1~3年のものや、具体的な定めのないものも多く、時間の経過とともに請負契約に関するトラブルが多発するようになっていた。こうした事態に対応して、中国政府は1984年

1号文件¹⁾で請負期間を一律に15年とすることを定めた。また、農家請負経営の法的安定性を図るため、1987年に施行された民法通則および土地管理法において、農村土地の請負経営権が法的保護を受けることを明記した。

請負期間を15年とするいわゆる第一期請負期は1990年代半ばから期間満了を迎えることから、中国政府は1993年11月にあらためて文書を発出して土地請負期間をさらに30年延長することとした。このいわゆる第二期請負期においても、農家請負経営の法的保護の強化のため、土地管理法等で土地請負経営権に関する規定の充実が図られ、2002年8月にその集大成とも言えるべき農村土地請負法が制定された。同法は、貸手方および請負方の権利義務、請負契約締結手続き、土地請負経営権移転等に関する規定を設けた総合的な内容となっている。

II 農村土地制度改革 ：農村土地の流動化

1. 農村土地流動化の要請：新型農業経営主体の育成

土地請負経営権の移転は、主として都市近郊地域では、耕作放棄地を防止し土地の有効利用を図るために必要なものであることは1990年代から認識されていた。しかしながら、請負農地の流動化を広範に認めると、村によっては流動化を口実として農民の意志に反して請負農地の回収、変更等を行い、農民の利益を害する恐れがあることが懸念された。たとえば、ある村では農民から請負農地を取り上げて広大な農地を長期にわたり企業にリースし、またある村では土地流動化を名目として土地の用途を変更してしまう等である。これでは中国政府が最重要

課題とする農家請負経営の安定化は図れない。

こうした事態に対処して、土地流動化について、中共中央は2001年12月30日に「農家請負地使用权の流動化作業を適正に実施することに関する通知」を発出し、「第二次、三次産業が発達し、大多数の農民が非農業に就業して安定した職場と収入源を実現した地域のみが比較的広範囲での土地流動化を行い、適度な規模の経営を発展させることができる。全体として見て、我が国の絶対多数の農村は、現在のところ、この条件を備えていない」と述べ、土地流動化の必要性は否定しないものの、まだ土地流動化を積極的に推進するような状況にはないという認識を示している。この当時においては、土地流動化による農業経営規模の拡大よりは、土地流動化に伴う弊害を防止し、農家請負経営の安定化を図ることのほうが重視されていたのである。

2002年8月の農村土地請負法も基本的にはこうした考えの下で制定されたものである。同法では、現実的な必要性から土地流動化の規定は設けられているものの、本来の目的は言うまでもなく農村土地請負制度の法制化を通じた農家請負経営の安定であった。

ところが、2010年代になると、土地流動化が農家請負経営の安定化と並ぶ重要な政策課題とされるようになり、積極的な土地流動化政策がとられるようになる。

その理由の一つが、農村労働力の都市への流出がさらに進み、都市近郊農村だけでなく、内陸部農村を含めて全国的に農村労働力が不足し、耕作放棄地が目立つようになったことである。たとえば、2013年に都市で働く農民労働者数は約2.7億人であり、農村労働力総数の約45パーセントを占めるまでになった²⁾。

もう一つは、中国の農業生産費が増加し、中国産穀物の国際競争力が失われたことである。たとえば、コメおよび小麦の生産費は、従来、中国のほうがアメリカよりもかなり低かったが、コメは2011年に、小麦は2010年に逆転して現在では中国の生産費がアメリカよりも高くなっている³⁾。

こうした事情を背景に、土地流動化を適切に進めて一定の規模を有する効率的な農業経営体を育成することが重要な目標とされることとなった。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、今後、中国農村で「新型経営主体を育成し、多様な形式の一定規模の経営を発展させる」方針が明確化された。

この新型農業経営主体については、現在、主として①家庭農場（家族経営の規模を拡大して5～10ヘクタール程度の農地を経営するもの）、②専業大戸（特定農作物についての専門的大規模農家）、③農民合作社（複数の農民が組織する組合）、④竜頭企業（農産物の加工・流通事業を行う先導的企業）の4種類が考えられている。

現在の中国の農村土地政策は、土地の有効利用と効率的で生産性の高い農業経営主体を確保するため、新型農業経営主体の育成を重要な課題とするようになったのである。

2. 旧法での農村土地流動化の制度

中国農村での土地流動化制度は2018年の農村土地請負法修正で大きく変化した。そこで、ここではまず旧法（2018年修正前の農村土地請負法）での土地流動化制度がどのようなものであったかを説明しておきたい。

農家請負経営は、農家が、土地所有者である農民集団（村または村民小組）と土地請負契約

を締結し、土地請負経営権を農家が取得することによって成立する。ところが、この土地請負経営権という権利の内容は必ずしも単純ではない。農村土地請負法では、土地請負経営権の定義規定を設けず、いきなり土地請負経営権という用語を用いている。このため、土地請負経営権の内容は同法の具体的な規定を通じて把握するほかはないが、同法の規定によれば、土地請負経営権は農民として「土地を請け負う権利」と農家が「請負土地の経営を行う権利」の二つの権利内容を含んでいる。

農民として「土地を請け負う権利」とは、農民が男女を問わず農民集団の成員として、農民集団に対して請負土地の分配を求めることができる権利のことである。この権利は農民の個人としての権利であり、このため、農家請負経営が成立した当初には、多くの村は各農家にそれぞれの家族人数に応じて土地を分配した。

一方、農家が「請負土地の経営を行う権利」とは、まさに農家が農民集団と土地請負契約を締結して、具体的な土地の経営を行う権利のことである。中国では、民法総則の規定によって農家も法的な権利主体となることが認められており、土地請負契約の契約当事者となり、実際に土地の経営を行う法的主体は農民個人ではなく農家とされているのである。

ここで、農民として「土地を請け負う権利」と農家が「請負土地の経営を行う権利」との関係を整理すれば、農民として「土地を請け負う権利」によって各家族員に分配された請負農地を農家がまとめ、農家が請負方として農民集団と土地請負契約を締結し、「請負土地の経営を行う権利」を行使することができるようになるものと理解しておいてよいであろう。

さて、このような権利を内包する土地請負経

営権の移転については、主として次のような二つの問題があった。

その一つは、農民として「土地を請け負う権利」は農民集団の成員であるという身分から生じる一種の身分権であり、農民集団外の第三者への譲渡が困難であるという性格を有していることである。すなわち、土地請負経営権の移転は、現実的には農民集団内にとどまらざるを得ないこととなる。

もう一つは、土地請負契約は、行政権限を有する農民集団（実質は村または村民小組）と農家との行政契約であり、農民集団の収入の多くを土地請負契約の請負料収入等に依存しているということである。このため、土地請負経営権の移転によって農民集団の収入が減少するような事態は避けられねばならなかった。

以上のような問題を抱えつつ、現実的な土地経営の移転の必要性から、旧法で認められていた土地請負経営権の移転方式には、「譲渡」、「交換」、「転貸」、「リース」等があった。

「譲渡」は土地請負経営権を全体として第三者に移転するものであり、請負方の変更を伴う。前述した問題もあって、譲渡には貸手方（農民集団）の同意が必要とされており、実態として譲渡先は同一の農民集団内の農家に限られる。「交換」は同一集団内の農家同士が耕作の利便性等の観点から請負地を変更するために行われるものであり、互いに相手の請負契約をそのまま引き継ぐ。同一の農民集団内でのみ認められ、貸手方には届出をするだけでよい。

「転貸」と「リース」は、譲渡または交換とは異なり、もとの土地請負契約の変更をせず、現実的に土地経営の当事者を変更するものである。土地請負経営権の権利の内容のうち、「請負土地の経営を行う権利」だけを移転するもの

としてよい。いずれも請負方の変更はないことから、貸手方には届出のみでよいこととされている。

このように、旧法においては、土地の流動化に対応した規定は設けられていたものの、当面の現実的な必要に対応しようとするものにとどまっていた。このため、土地流動化を積極的に推進するためには、土地請負経営権に関する新たな法的枠組が必要と考えられるようになったのである。

3. 土地流動化に向けた土地制度改革：三権分置

農村土地の流動化に向けた政策は、前述のとおり、2010年代になってから積極的にとられるようになるが、農村土地制度改革の具体的な方向性を示すこととなったのが2014年1号文件である。同文件では「農村土地の堅固な集団所有権という基礎の上に、土地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、土地経営権という概念を新たに提起しつつ、その土地経営権が有効に活用され、かつ金融機関の抵当、担保になるという方向性を明記した。土地請負経営権は権利内容として、これまで述べてきたとおり、「土地を請け負う権利」と「請負土地の経営を行う権利」との二つを含んでいるが、このうち、「土地を請け負う権利」の譲渡性には問題があるため、この両者を切り離し、原則として前者を土地請負権として請負農家のもとにとどめ、後者は土地経営権として流通させようというものである。

農村の土地に関する権利を所有権、請負権および経営権の三つの権利に分けて扱うことは

「三権分置」と呼ばれる。2014年11月に中共中央弁公庁から出された文件⁴⁾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、……新型経営主体を積極的に育成し、……農村の基本経営制度を強固にし、改善する」として、三権分置という用語を用いつつ、今後の土地制度改革についての考え方を示している。

この後、2015年初めに共産党中央、国務院等の関係者から成る農村土地請負法修改領導小組が設立され、共産党、政府を挙げて農村土地制度改革についての検討が進められた。農村土地請負法の修正案は、2017年7月24日に全国人民代表大会常務委員会に提示され、2回のパブリックコメント募集を経て、2018年12月29日に可決・成立し、2019年1月1日から施行されている。

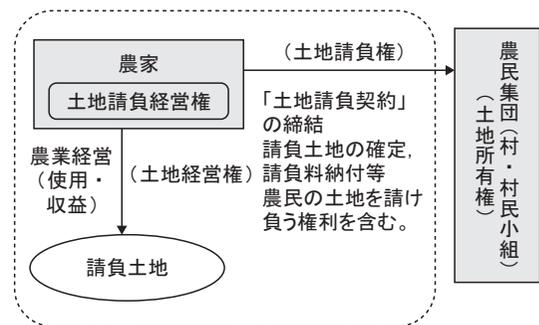
この2018年の農村土地請負法修正ではいくつかの重要な修正が行われているが、同法修正の最大の眼目は、やはり、三権分置の制度を法的に整備することであった。

図1は三権分置の概念をあらためて図示したものである。

同図のとおり、農家は農民集団と土地請負契約を締結することによって土地請負経営権を取得する。このことは旧法においても同様であるが、修正法では、農家は必要に応じて、土地請負経営権を土地請負権と土地経営権に分離し、土地経営権だけを移転することができることとなった。

それでは、具体的に、修正法では旧法と比較して土地経営の移転に関する権利はどのように強化されたのだろうか。表1はそのことを整理したものである。前述したとおり、旧法では土地経営の権利に関する方式には転貸とリースがあったが、これらは同表では転貸方式としてまとめている。

図1 土地請負経営権の内容



資料：筆者作成

表1 土地経営の移転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	物権
移転方式	土地の転貸 (32条)	土地経営権の移転 (9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	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)
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 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 対抗要件：当事者による登録機関への登録 (47条)

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。

資料：筆者作成

まず権利の性格について、旧法では債権であるが、修正法では土地経営権は担保物権の設定も可能な物権として扱われている。また、移転方式は旧法では転貸（またはリース）であるが、修正法では土地経営権の移転という形をとる。

移転には貸手方（農民集団）への届出が必要なのは、旧法も修正案も変わらない。対抗要件を備えることは転貸方式ではできないが、期間5年以上の土地経営権は可能である。

第三者への再移転について、旧法では規定がないが、修正法では明文の規定で一定の要件のもとに再移転が認められている。

また、修正法では、土地経営権に担保物権を設定することが可能とされた。担保に供することは、請負方（土地請負契約当事者の農家）または譲受人（土地経営権が譲渡されたとき）によってなされる。担保権者（金融機関）は担保物権を設定したことを登録することによって、対抗要件を備えることもできる。

ところで、土地経営権に担保物権を設定できるようにすることは、三権分置の制度化を図る過程で最重要視されてきた事項の一つであった。この問題は中国の低調な農村金融を背景としている。中国の農村では、日本の農業協同組合のような農家を対象とした金融機関が存在せず、また、土地も公有（集団有）であることから担保の対象とならない。このため、一般の農家は金融機関から融資を受けることができず、農家経営の安定や農業の発展にとっての大きな障害となっている。土地経営権を担保の対象とすることはこうした事態を打開するための切り札となるものであり、是非とも必要なものと考えられたのである。

また、土地経営権への担保物権設定は、前述

した新型農業経営主体を育成するためにも不可欠のものである。新型農業経営主体が経営規模を拡大していくためには相応の資金が必要である。土地経営権を担保にすることができれば、必要な資金の融通を受けることが可能となり、新型農業経営主体の育成に資することとなる。

IV 今後の課題

2018年土地制度改革の今後の課題として、ここでは、①土地経営権の担保物としての課題と②権利の重層化に伴う課題の二つを挙げておきたい。

1. 土地経営権の担保物としての課題

前述したとおり、土地経営権を金融機関から融資を受ける際の担保とすることは新型農業経営主体発展の隘路を打開するものとして期待が大きいが、今後解決すべき課題も多く残されている。

たとえば、土地経営権の担保物としての評価が難しいことである。実際のところの財産的価値がどれだけあるのかははっきりせず、また、農業経営の純収入を評価の基準にするならば大きな金額にはならない。融資がわずかな額にとどまるのであれば効果は限られる。もう一つは、貸付利率、貸付限度額、貸付期間等の貸付条件が具体的には決められておらず、各金融機関がそれぞれの事情を勘案して決定することとされていることである。このような貸付条件の不透明性は、計画的な農業経営の障害となることは言うまでもないだろう。

このように、制度的には土地経営権を担保に供することができるようになったものの、現実の運用には多くの困難が予想され、期待されて

いるような効果があるかどうかについては、疑問も多いのである。

2. 権利の重層化に伴う課題

中国の農村土地請負制度では、請負農家は農民集団と土地請負契約を締結することによって土地請負経営権という物権を取得する。そして、修正法では、この土地請負経営権を土地請負権と土地経営権に分離して、土地経営権だけを移転させることができる。この土地経営権は物権であるが、土地請負権は物権ではない。

それでは、土地請負経営権から土地経営権を除去した後は、土地請負経営権は消滅して土地請負権だけが残るのだろうか。たとえば、土地請負権だけを他者に譲渡することは可能なのだろうか。土地請負経営権という元の枠はやはり残っているのではないだろうか。

こうした疑問について、修正法では何ら答えるところがない。修正法では、そもそも、土地請負経営権等についての定義規定は設けられなかった。

土地請負経営権は権利が二重になっており、しかも権利主体には個人と農家の二つが存在してわかりにくいものとなっている。物権は、一般に、対世的効力を有するものとされるため、権利の内容は簡潔であることが望ましい。土地流動化の観点からも、今後はわかりやすい権利としていくことが求められよう。

おわりに

本稿では、以上のとおり、2018年農村土地請負法修正による土地制度改革の背景、内容、課題等について述べてきた。

中国農村の土地制度改革に困難な面があるのは、改革開放政策実施後に成立した農家請負経営を土地制度の基礎としているためである。農家請負経営は、あらためて言えば、土地所有主体である農民集団が土地経営を農家に請け負わせ、請負農家は農民集団に請負料納付等の義務を負うというものであった。農民は農民集団に対して土地を請け負う権利があり、請負料は農民集団の行政経費をまかなう重要な財源である。こうした農民と農民集団との関係は、今回の土地制度改革の前後においても変わることはない。土地経営権だけを取り出して物権化しても、その移転に旧法と変わらず農民集団への届出を要件として課しているのもそのためである。

その一方で土地流動化の要請はますます強まっており、現実的に土地流動化は大きく進展している。中国農村の土地流動化は、いわばこうした矛盾を内包しながら進んでいるのである。

農家請負経営と土地流動化が有する矛盾をいかに解決して土地制度の安定化を図るかは、今後とも中国農村土地政策の重要な課題であり続けるだろう。

[注]

- 1) 1号文件とは中共中央から発出されるその年の最初の政策的文件。政府のその年の基本的な政策姿勢を示すものとされる。
- 2) 2014年10月17日、農業部新聞弁公室（韓長賦農業部部長記者会見）
- 3) 全国農産物費用収益資料滙編各年
- 4) 中共中央弁公庁、國務院弁公庁「農村土地経営権の秩序ある移転を導き農業適正規模経営を發展させることに関する意見」。