

3. 中国の農村土地政策

—土地請負の安定化から土地の流動化へ—

河原 昌一郎

1. はじめに

1978年の改革開放政策開始時において中国が採用していた農村土地政策は人民公社による土地所有体制であった。人民公社は、生産隊、生産大隊、公社の3級から成り、実質的には自然村程度の規模の生産隊が耕地を管理して統一農業経営を行っていた。ところが改革開放政策の実施によって、農家が実質的な農業経営主体となる農家請負経営という方式が全国に普及した。農家請負経営は農村土地を各農家に分配して農業経営を請け負わせるというものであり、農業経営はそれぞれの農家によって担われる。このため、生産隊による統一農業経営を行ってきた人民公社体制は、その基礎を喪失することとなり、人民公社は1985年には完全に消滅することとなった。その後は、人民公社に代わり、行政機関としては郷鎮が置かれ、土地は生産隊に代わって農民集団（村、村民小組）の所有とされた。

この後、中国農村では農家請負経営を基本とする農村土地制度が実施されたが、中国政府が最も重視したのはこの農家請負経営を安定化させることであった。農家請負経営が実施されるようになったといっても中国で初めて採用される制度であり、現実には貸手方と請負方との間で契約内容等に関して全国的にトラブルが多発した。土地請負関係が安定しなければ健全な農業生産の発展は望めず、また、農村労働力の有効な活用にも支障を来すこととなる。土地請負関係の安定化は全ての農村政策の基本として考えられるべきものであった。このため、中国政府は、まず土地請負の安定化に努力を傾注することとなるのである。

その一方で、改革開放政策実施後は中国経済がめざましく発展し、1人当たり国民所得も大きく増加するとともに、土地開発が活発に行われるようになって都市化が急速に進んだ。これとともに、農村労働力の都市流出が拡大し、農村労働力が不足する農村も見られるようになった。また、農業においても生産経営の効率化が求められるようになり、新たな農業経営主体の育成のために経営規模の拡大が必要とされるようになった。経済の発展、都市化の進展のもとで、農村土地流動化は不可避の要請とされることとなったのである。

本稿は、以上のような中国の農村土地をめぐる事情を踏まえ、農家請負経営の安定化を図るための制度的整備の経緯やその変化を整理・分析するとともに、現在中国で進められている土地流動化推進施策を整理する。

なお、農家請負経営の制度を規定している農村土地請負法は2018年12月29日に全人

代常務委員会の議決を経て修正されたが、本稿での法的制度の検討は、本稿執筆時期との関係もあって、修正前のもので行っている。修正後の法については、従来の制度にはどのような課題があり、それらが今回の修正でどのように変化したかという観点からとらえていくこととした。したがって、本稿での検討において、農村土地請負法とは修正前の法（修正後の法に対して「旧法」と言うこともある。）のことを言い、修正後の法は修正法と称する。修正法の内容は、3の（3）で詳しく検討する。

2. 農村土地請負の安定化

（1）人民公社の解体と農民集団有

改革開放政策の開始後、中国農村では、各種の農業生産の請負制度が導入されるようになり、人民公社体制の下で実施されてきた生産隊による統一経営から、紆余曲折を経て、農家の自主的な農業生産が可能な農家請負経営へと移行する。

農家請負経営は、実質的に人民公社（生産隊）による統一経営を否定して農業の経営単位を個々の農家とするものである。したがって、農家請負経営と人民公社（生産隊）による統一経営とは両立せず、農家請負経営の普及は必然的に人民公社（生産隊）の経済的基礎を弱体化ないし消失させることとなる。また、人民公社（生産隊）内の土地が農家に分配されただけでなく、従来は統一経営を行うために人民公社（生産隊）で管理使用していた農具、役畜等の生産資材も人民公社（生産隊）で保有する必要がなくなり、分配が困難な一部の大型機械等を除き、原則として農家に分配されることとなった。

人民公社は政社合一⁽¹⁾の組織であったが、その経済的基礎が喪失したことから、人民公社機能が事実上麻痺し、行政事務の処理にも支障が生じるという状況が見られるようになった。また、農家請負経営は、農業の統一経営を基本業務としていた生産隊に対して、直接的な解体作用を持つこととなった。

こうした状況に対応して、人民公社を解体して政社を分離し、郷政府を樹立して行政事務を担当させ、経済部門については別に経済組織の設立が進められることとなった。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」は、そうした方針を明確にしたものである。

この結果、1983年末までに全国でまず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の解体作業は終了する。これに替えて、1985年に72,153（うち鎮は7,956）の郷鎮が成立し、生産大隊すなわち村レベルでは940,617の村民委員会が設置された。生産隊は一般的に村民小組に改組された。このため、土地所有は、それまでの人民公社（生産隊）有に代わり、村民小組の構成員である農民の集団有とされることとなった。なお、その後、村民小組の解消等により、土地が村レベルの農民集団有とされたところも少なくない。したがって、現在の中国農村の土地所有は、原則として、村レベルまたは村民小組レベルの農民集団有である。

(2) 農村土地請負制度の確立と安定化

中国農村の土地請負制度は、改革開放政策開始後の農業農村発展の基礎として重要な役割を果たしてきた。しかしながら、農家請負経営における農家の地位は、現実には極めて不安定であり、貸手である社区経済組織^②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なかった。このため、改革開放政策開始後の中国の農業農村政策は、農家請負経営の安定化を図ることを第一の目標として展開してきたのである。農家請負経営の確立と安定化のための施策の変遷は、①形成期(1978～1983年)、②15年請負期(1984～1992年)、③第1次30年請負期(1993年～現在)に区分して整理することができる。なお、第1次30年請負期としたのは、現在、農村土地請負法の修正案で現行の30年の請負期間を再度30年延長することが予定され、延長後の請負期が第2次請負期と呼ばれているためである。

1) 形成期(1978～1983年)

改革開放政策の始まった1978年から農家請負経営がほぼ全国的に普及する1983年までを農家請負経営の形成期とする。この時期は、生産隊による統一経営から、いろいろな農業生産請負制が試みられた後、最終的に農家請負経営へと移行する過程である。

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、労働報酬を作業組の生産量とリンク付けたものである。それまでの生産隊の中での労働点数制に基づいた労働に応じた報酬という考えを変革する画期的なものであったが、集団(生産隊)による統一経営という原則を崩すものでなく、個々の農家による経営とは依然として距離があった。

これに対して、農家請負経営は、土地の耕作を請け負った農家が、国家への売渡義務と集団(村または村民小組)への一定数量の現物または現金の上納義務を果たせば残りの生産物はすべて農家のものにすることができるという方式であり、土地所有権は集団にあるものの、実質的に個々の農家経営を実現させるものである。農家請負経営の利点は、「責任明確、方法簡便、利益直接」と表現され、農家から広く歓迎されることとなった。しかしながら、統一経営に代えてまさに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の懸念から、実施を躊躇する地域も多かった。このため、中共中央は、1982年1号文件で農家請負経営が社会主義体制と矛盾しないことを確認し、農家請負経営を容認する姿勢を明確にした。これによって農家請負経営は全国的に急速に拡大していき、農家請負経営に移行した生産隊は1983年末には98.3パーセントを占めることとなる。すなわち、中国農村は、1978年の改革開放政策の開始後、1983年には人民公社(生産隊)による統一経営に代え、農家請負経営によって個々の農家を実質的な経営単位とする新しい時代を迎えることとなったのである。

しかしながら、この時点での農家請負経営は、各種の農業生産請負の試行と改善の中から最も現実的で受け入れられやすいものとして、ようやく全国の農村に普及したという段階のものであり、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った。もちろん法律の規定による整備は全くなされていない。これらは、15年請負期以降、徐々に整備が図られていくこととなる。

2) 15年請負期（1984～1992年）

中共中央1984年1号文件によって、請負期間が15年とされた1984年から、請負期間をさらに30年延長することが公表された1993年の前年の1992年までを15年請負期とする。

請負期間については、1984年1号文件が発出されるまでは中央政府から明確な方針が示されておらず、請負期間は一般的には3～5年、請負期間の定めのないところも少なくなかった。請負農地が短期間で一気に分配されたため、請負契約が締結されていないことも多く、あっても不完全で、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ていたのである。

1984年1号文件はこうした事態に対応して、請負期間を15年と定め、農家請負経営権の安定化を図ろうとしたものであった。1984年1号文件の後、中共中央から1985年1号文件、1986年1号文件が引き続いて発出されるが、これらはいずれも農家請負制の長期安定化を最重視し、これとともに、農家と集団の関係の再調整のために、統分結合または双層経営^⑨を強調したものとなっている。

しかしながら、請負契約に関するトラブルは相変わらず多かったため、1986年4月14日には最高人民法院から「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。）が出されている。法院1986年意見は、紛争解決のための調停方法、請負契約の無効時由等、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、この時期の紛争事件の現実の処理において大きな役割を果たした。

農村土地の請負経営が初めて法で規定されるのは、1987年1月1日に同時に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る。

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。

以上のとおり、農村土地の請負経営に関する規定はごく簡単なものであるが、両法とも土地の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、農村土地の請負関係が当事者間の事実上の関係というだけでなく、法的関係であることを改めて明確にしたという点で重要な意義を有するものである。

ただし、農村土地の請負に関する当事者の権利義務は請負契約に委ねられており、法的保護を受けるべき請負経営権の内容について具体的に規定するところがない。これは、この当時において、農村土地請負の方式はまだ地域による差異があり、中央で統一的に規定することは時期尚早ととらえられていたためと考えられる。

このように、15年請負期においては、農家請負経営の安定化が重視されるようになり、土地の請負経営権が法的保護を受けることが法律上も明確化されるが、土地請負経営権の具体的な内容等についての規定はなく、制度的整備としては不十分なところがあった。これらは第1次30年請負期を待つ必要があったのである。

3) 第1次30年請負期(1993年～現在)

農家請負経営は中国農村経済の基本的制度であり、その長期安定化と改善が農村政策の最重要課題であると認識されるようになっており、また、15年請負期は90年代半ば頃から期間満了を迎えることから、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」(1993年11月5日)において、土地請負期間は、もとの土地請負期間が終了した後、さらにそのまま30年延長することとされた。

なお、この文件では、請負農地の頻繁な変動や農地の細分化を防止するため、請負期間内は「人が増えても土地は増やさず、人が減っても土地は減らさない〔増人不増地、減人不減地〕。」という方式を実行することが提唱された。また、土地の集団有および土地用途を改変しないという前提で、貸手方の同意を経て、土地使用権の有償譲渡を認めること、第二・三次産業の比較的発達した地域では、請負土地について必要な調整を行い、適度の規模経営を実施することができることという農地の流動化に関する規定も併せてなされている。

また、1997年8月27日、中共中央弁公庁・国務院弁公庁「農村土地請負関係をさらに安定させ改善することに関する通知」では、①土地の請負期間30年の延長は、もとの土地請負関係の安定を図るために15年請負期を基礎にして行うこと、②請負地の調整は「大

3. 中国の農村土地政策—土地請負の安定化から土地の流動化へ—（河原）

安定、小調整」⁽⁴⁾を前提として行い、「小調整」の方法は村民大会または村民代表大会の成員の3分の2以上の同意を必要とし、かつ、郷（鎮）人民政府および県（市、区）人民政府主管部門の承認が必要であること、③両田制⁽⁵⁾は請負関係の安定性の観点からは弊害が多いことから今後は整理すること等が規定された。

第1次30年請負期においては、以上のような政策の実施と併せて、土地請負経営権に関する法的な整備が図られ、最終的に農村土地請負法が制定される。

まず、1993年に成立した農業法（旧農業法）は、その第13条第1項で請負方は「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」ことを規定した。これとともに、請負方は貸手方の同意を得て請負経営権を譲渡できること（同法第13条第2項）等を法規定上初めて明確にした。これらは、民法通則第80条第2項の規定から土地請負経営権の権利内容の明確化を一步進めたものとして評価できるものである。

1998年に成立した土地管理法（旧土地管理法の全面改正）では、土地請負期間が30年であることが明記される（同法第14条第1項）とともに、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（同条第2項）等の規定が盛り込まれた。これらは、言うまでもなく、前述の中共中央から発出された文件での政策方針を法規定として明文化したものである。

また、土地請負経営権に関する現実の紛争処理の適正化を図るため、前述の法院1986年意見に代え、土地管理法等の規定を受けて法院1999年規定が定められた。

農村土地請負法は、こうした農村の土地請負に関するこれまでの政策、法律規定、経験等を総括し、土地請負経営権に関する法的な制度的整備を図るため、2002年8月29日に成立し、2003年3月1日から施行されたものである。

同法は、貸手方および請負方の権利義務、請負契約の締結手続き、請負期間と契約内容、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規定を設けた総合的な内容を有するものとなっている。

第1次30年請負期では、以上のとおり、30年の請負期間を基礎として、請負経営権の権利内容もひとつとおり法規定で整備されることとなった。同法は、その後、2009年にごく一部の技術的改正⁽⁶⁾が行われたほか、実質的な修正は行われてこなかった。

しかしながら、最近になって、農村の経済事情の変化等に対応して、同法の修正が議論されるようになった。2015年全人代第3回会議では、土地請負経営権への抵当権設定の許可、請負方が非農業戸籍となった場合の請負地の回収、耕作放棄地の回収、土地請負経営権の流動化等を修正内容とする修正法案が提出された⁽⁷⁾。また、2015年初めには、同法修正に向けて、全人代、党中央、国務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が設立された⁽⁸⁾。その後、2017年11月7日から同12月6日まで同法修正案（第一次修正案）についてのパブリックコメントの募集が行われ、さらに2018年11月2日から同12月1日まで第二次修正案の募集が行われた後、2018年12月19日の全人代常務委員会で同修正案は可決成立している。

(3) 土地請負経営権の権利内容

中国における農村土地請負は、土地請負経営権が農家に与えられることによって成立する。しかしながら、土地請負経営権という用語は、これまで民法通則、土地管理法等において特に定義されることなく用いられてきており、農村土地請負法でも土地請負経営権についての定義規定は設けられていない。このため、土地請負経営権の内容は、農村土地請負法における具体的な規定を通じて把握するほかはない。

結論から先に言えば、同法の規定によれば、土地請負経営権には、「個人としての土地を請け負う権利」と「農家が請負土地の使用、収益、土地請負経営権の移転等を行う権利」の二つの内容が含まれている。すなわち、土地請負経営権は、「個人」としての権利（土地を請け負う権利）と「農家」としての権利（土地経営を行う権利）という権利主体の異なる二つの権利内容を含む概念なのである。

農村土地請負法は、まず、第5条に次のとおりの規定を置く。

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。

ここで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じと考えてよい。したがって、農村集団経済組織の成員とは、村または村民小組を構成する農民個人のことである。

引き続き、第6条では次のように規定する。

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。

農村土地請負法では、この第6条で初めて土地請負経営権という用語が用いられるが、ここでの土地請負経営権の内容が第5条の規定を受けたものであり、個人としての「土地を請け負う権利」を示しているものであることは、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明らかだろう。第5条および第6条の規定から、農村集団経済組織（村または村民小組）の成員として出生した農民は、男女を問わず、土地請負経営権の一つの内容として、その村または村民小組から「土地を請け負う権利」を有するのである。

一方、同法第15条では、「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、

農家が土地請負契約の当事者であることを明記している。農家が農村経営請負戸として法律行為の主体となり得ることは民法第 27 条に規定されており、中国の法制度上、農家が土地請負契約の当事者となることは問題がない。

続く同法第 16 条では、請負方すなわち農家として享受する権利として「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」を掲げている。

そして、同法第 22 条において「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」と規定する。

同法第 15 条、第 16 条および第 22 条の規定に係る土地請負経営権は明らかに農家として有する権利だけを指しており、個人としての「土地を請け負う権利」は含まれていない。このように同法では、土地請負経営権という一つの用語を二つの意味に使い分けているのである。

それでは、個人としての「土地を請け負う権利」と農家として「土地経営を行う権利」とはどのような関係になるのだろうか。同法ではこのことについては特に規定はしていないが、農家が、家族員の「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まとめ、請負方として農村集団経済組織と請負契約を締結し、農家としての「土地経営を行う権利」を行使することができるようになるものと常識的に理解しておいてよいものと考えられる。

土地請負経営権の内容で留意すべきことは、個人としての「土地を請け負う権利」は、農村集団経済組織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、他に譲渡できないものであるということである。また、この権利は農村土地請負法第 5 条で「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」ものとしてその不可侵性が強調されているように、土地請負経営権の本質的内容をなすものと考えられている。

その一方で、「農家が土地経営を行う権利」を他者に譲渡することは可能であろう。自分では事情があって農業経営を行えないような場合に、他者に農業経営を依頼するということは一般的にあり得ることである。

しかしながら、第 1 次 30 年請負期ないし現行の農村土地請負法では、この「土地を請け負う権利」と「農家が土地経営を行う権利」とが分離されずに土地請負経営権として両者が一体として扱われてきた。すなわち、土地請負経営権には、本来譲渡ができない「土地を請け負う権利」が含まれるため、農村土地請負法では一定の要件の下に土地請負経営権の譲渡は可能とされていたものの、土地請負経営権を全体として移転することには矛盾が内包されていたのである。

最近になって、三権分置による土地流動化が進められるようになったが、これはこの「土地を請け負う権利」と「農家が土地経営を行う権利」を分離させ、「農家が土地経営を行う権利」だけを移転させようとする試みである。

3. 農村土地の流動化

(1) 農村土地請負法における土地請負経営権の移転方式

第1次30年請負期においても、土地請負経営権の移転は、農村労働力の多くが他産業に転出した都市近郊地域では不可避のものであり、一戸当たりの経営規模が極めて零細な中国の農業経営にあって、適正規模の経営を実現するためにも必要なものとして早くから認識されていた。1993年中共中央・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」において、農地流動化の規定が置かれていたことは前述のとおりである。

しかしながら、請負農地の流動化は、これを口実として農民の意向に反して請負農地の変更等を行う地区もあり、その弊害も少なからず指摘されていた。例えば、ある村では村収入増加のために土地流動化を利用して請負先を変更したり、ある村では広大な農地を長期にわたり企業にリースして農民の利益を害し、またある村では土地流動化を名目として土地の用途を宅地に変更してしまう等である。

こうした事態に対処して土地流動化の適正化を図るために中共中央は2001年12月30日付けで「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」を发出している。同通知は、①土地流動化は農家請負経営を基礎とする双層経営体制の安定を図ることを基本とし、必要な検査監督等を強化すること、②農家請負地の使用权の移転は、法に従い、自発的なものであり、有償であるという原則のもとに行うこと、③農家請負地の企業や都市住民へのリースは抑制的に行うこと等を内容とするものである。

同通知では、「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」と規定しており、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すものとなっている。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。

農村土地請負法における土地請負経営権の移転に関する規定は、こうした流れの中にあるものであり、土地請負経営権の移転に関する規定を整備して土地請負経営権の移転を規範化しようとするものであった。

同法で規定されている土地請負経営権移転の方式は、転貸、リース〔租賃〕、交換、譲渡またはその他の方式である（同法第32条）。その他の方式には、例えば代耕、土地出資等が考えられる。

これらの移転方式は、請負契約の当事者の変更（貸手方は村または村民小組で変わらないので実質的に請負方の変更）を伴うかどうかという観点から、第1表に掲げるとおり、譲渡等方式と転貸等方式に分類することができる。譲渡等方式には、譲渡、交換、土地出資という方式が含まれ、転貸等方式には転貸、リース、代耕が含まれる。

第1表 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
	土地出資	有	（貸手方の実質的な同意）	無
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
	代耕	無	（貸手方への届出）	無

資料：筆者作成。

このうち、譲渡は土地請負経営権を全体として一括して被譲渡人に譲渡する方式である。農民集団（村または村民小組）と農家との請負契約においては、通常、請負農家の農民集団への義務（請負料または収穫物の納付、義務労働等）が具体的に定められているが、譲渡にあつては、これらの義務が被譲渡人に移転する。農民集団は、これらの義務が履行されることによって、財政を維持し、各種事業を実施している。このため、請負契約の義務が着実に履行されるかどうかは、農民集団にとっての重要な関心事である。譲渡にあつては貸手方（農民集団）の同意が必要とされているのはこのためである。交換は、同じ農民集団内の者が互いの合意のもとに相手の請負契約の内容をそのまま引き継いで土地請負経営権を交換するものである。交換の理由としては、例えば、請負地が何か所かに分散している場合に、請負地の隣の土地の請負農家と土地の交換を行い、農作業の効率化を図ること等が考えられよう。交換は、同じ農民集団の構成員間で行われることから、請負方の義務遂行能力等のチェックも特に必要とされないため、貸手方には届出だけでいいものとされているものと考えられる。

この譲渡と交換は、県級以上の人民政府に登録すれば第三者への対抗要件を有するものとされている（農村土地請負法第38条）。譲渡と交換は請負契約の当事者の変更を伴うものであり、請負方を保護するとともに請負契約の安定性という観点からも契約当事者を確定させることが必要である。譲渡と交換に第三者への対抗要件を備える方法が規定されることとなったのはこうした要請に応えるためであろう。

土地出資〔入股〕に関しては、農村土地請負法第42条に次のように規定されている。

第42条

請負方の中で農業経済の発展のために、自発的に連携して土地請負経営権を出資し、農業共同生産に従事することができる。

これは、一定面積の土地請負経営権をまとめて農家に共同で農業生産を行わせ、効率的な農業経営の育成に資するというものであり、労働力に余裕がある農家が高齢化等で労働力が不足する農家と農業経営を共同化するような場合には効果があろう。しかしながら、互いに労働力に余裕がある農家同士が共同化することは難しい。

土地出資については、現実的には、一定面積の請負土地をいったん農民集団に戻し、農民集団がそれらをまとめて農業企業等に出資するという方法がとられている。農民集団にいったん戻すことによって請負料の支払い等の請負契約が白紙に戻されるのであり、農民集団以外の組織に請負土地を集めても請負契約は残ったままとなって不都合である。したがって、土地出資は、実際には農民集団が主体的役割を果たしている。こうした請負土地を農民集団に戻し、改めて農業企業等に出資または貸し出すという方法は「反租倒包」と言われ、農業労働力が不足している都市近郊地域で比較的多く採用された方式である。ただし、この方式は、農民集団によって強引に請負土地を農家から回収することにもつながるため、必ずしも積極的に推奨された方法ではない。

一方、転貸は、請負契約の当事者を変更せずに、その土地の経営を転借人に移転させる方法である。実際には農民集団への義務も転借人が転貸人（請負方）に代わって履行することも多いようであるが、義務履行の最終責任は転貸人（請負方）が負っており、貸手方との権利関係は変わらない。

リースは、転借人が転貸人にリース料を払って当該土地で農業経営を行うというものであり、当該土地を所有する農民集団との関係は通常は想定されていない。転貸人（請負方）がリース料を受け取り、農民集団への義務は転貸人が履行するのである。

代耕は、すなわち請負耕作のことである。代耕者は請負方から耕作料を受け取り、請負方が農業経営の危険を負担する。農村土地請負法第 39 条では、代耕期間が 1 年を超えない場合は代耕契約書も必要ないものとされている。代耕は、事実として耕作作業が行われればよく、土地をめぐる法的な権利関係にはほとんど影響を及ぼさないことからそうした取扱いがなされているものであろう。

農村土地請負法で規定する土地請負経営権の移転の方式は以上のとおりであるが、これらの方式のうち、現実にはどの方式が多く採用されているかは地域によって異なる。

浙江省は中国でも経済発達地区に属するが、浙江省紹興市における 2001 年の調査によれば、同市での土地請負経営権の移転方式は、代耕 23.5 パーセント、リース 38.2 パーセント、転貸 17.6 パーセント、その他 20.7 パーセントとなっている⁽⁹⁾。また、土地請負経営権の移転先は、同じ農民集団内の者が 31.3 パーセント、集団外が 68.7 パーセントである⁽¹⁰⁾。

浙江省紹興市では、この当時において既に、経済の発展とともに農村労働力の流出や他産業への転換が進んでおり、同一農民集団内では農地の借手が不足する状況となっていた。農地を同一農民集団内に貸している農家の割合が 3 割余りとどまり、7 割近くの農家が集団外の者に貸し出す状況となっているのはこのためである。同一農民集団内の者でなければ借手が貸手（土地請負契約の請負方）に代わって農民集団への義務を果たすことは難しい。同市における移転方式では、農民集団への義務履行とは直接の関係のない代耕、リースが両者を合わせて 6 割以上を占めているのは、こうした事情を背景にしたものであろう。

一方、経済中等発達地区の湖北省宜城市の同じく 2001 年の調査によれば、移転方式は

3. 中国の農村土地政策—土地請負の安定化から土地の流動化へ—（河原）

代耕 9.7 パーセント、転貸 83.8 パーセント、その他 6.5 パーセントの比率であり、移転先は同一農民集団内の者が 100 パーセントである⁽¹¹⁾。このように、湖北省宜城市の土地請負経営権の移転の状況は、浙江省紹興市の状況とは大きく異なるが、これは、①宜城市では紹興市に比較して他産業からの収入が少ないことから、各農民集団（村または村民小組）の収入のうちで土地請負契約による収入の比率が大きく、請負農家から農民集団への確実な義務履行が重視されること、②宜城市では労働力の流出や他産業への転換がまだ少なく、同一農民集団内に労働力が比較的多く滞留しており、集団内で借手をみつけることが可能であることといった事情があることによるものであろう。農民集団からすれば、借手が集団内の者であれば、義務労働の提供を含め、集団への義務履行に基本的に問題はなく、しかも、転貸方式は、現実には借手が集団への義務を履行することが多いものの最終的な法的責任は貸手（その土地の請負方）が負っており、農民集団にとって不安の少ないものである。主として転貸方式により同一農民集団内の者に貸し出すという宜城市の状況は、農民集団からの請負契約の義務履行の要請と、現実的に集団内に借手が存在するという事情とが相まってもたらされているのである。

以上のように、第1次30年請負期において、土地請負経営権の移転は各地で徐々に進んだが、その進展状況や、事情、背景は各地でまちまちであり、何らかの特定の方向性が示されるということもなかった。土地請負経営権の移転は、農業経営規模の拡大という観点から重視されるようにはなっていたが、具体的に何らかの新しい政策が国家的に実施されるというようなことはなかった。農村土地請負契約の内容は実際には地域差がかなり大きく、また紛争も多発していたことから、国家として一律の施策を進めるには時期尚早の憾があったためと考えられる。農村土地の流動化が、今後の農業経営のあり方とともに取り上げられ、「経営権」という新しい法的概念が提示され、積極的にその推進方策が検討されるようになるのはごく最近になってからのことである。

（2）三権分置

近年の中国経済の大きな成長は多数の農民労働者を必要とし、全国で3～4億人の農民労働者を都市に滞留させることとなった。このため、農村労働力が不足する地域が全国的に増加するとともに、生産費・労働費の増高等から農産物価格が上昇し、中国農産物の国際競争力が減退するという現象が見られるようになった。こうした状況に対応して、農村土地を有効に活用し、一定規模を有する効率的な農業経営を成立させるため、農村土地の一層の流動化を図ることが、農村土地請負の安定化とともに、中国農村土地政策における優先的な課題とされることとなったのである。

2013年1号文件において、今後の土地流動化政策を積極的に推進するため、個々の土地請負経営権の内容を確定し、登録、証書交付に関する事業を実施することが明記され、翌年の2014年1号文件では、さらに農村土地制度の改革に関して、「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つつ、その経営権が金融機関の抵当、担保⁽¹²⁾になることを明記した。

前述のとおり、土地請負経営権は「農家が農民集団と契約を締結して土地を請け負う権利」と「農家が請負土地で農業経営を行う権利」の二つの内容を含んでいる。このうち前者が請負権として、そして後者が経営権として、それぞれが政策的に別に扱われるようになったのである。

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月の中共中央弁公庁、国務院弁公庁「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発展させることに関する意見」(以下「2014経営権意見」という。)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。」と規定し、三権分置を通じて秩序ある土地流動化を図ろうとする考え方を明らかにしている。

また、2014年10月17日に、農業部部長韓長賦は、2014経営権意見に関する記者の取材に対する回答⁽¹³⁾の中で、三権分置について次のように述べている。

「皆が知っているように我が国の農村土地は集団所有であり、これは憲法に明記されている。ただし、各時期で異なる経営形式がとられた。人民公社期は集団経営が行われたが効果は良くなかった。11期3中全会の後、我々は農家請負経営を実行した。事実上、土地を集団所有権と農家請負経営権とに分ける“両権分置”であったが効果は良かった。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おり、大多数の地区で請負権と経営権を分置する条件がすでに熟することとなった。土地について集団所有権、請負権、経営権の三権分置を実現することは、土地の流動化を秩序あるものに導く重要な基礎である。習総書記が中央農村工作会議で指摘したとおり、農民の土地請負経営権を請負権と経営権に分け、請負権と経営権との分置併行を実現することは、我が国農村改革の新たな重大革新である。」

このように、経営権の概念は、農村土地の流動化が必須と見られる社会的情勢の中で、流動化を積極的に進めると同時に秩序あるものとするための基礎的な要素と考えられ、それへの期待も大きい。このため、三権分置に関する規定を含めた農村土地請負法の修正作業が行われ、2017年7月24日に同法の修正案が全人代農業・農村委員会から同常務委員

3. 中国の農村土地政策—土地請負の安定化から土地の流動化へ—（河原）

会に提示された。その後、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の募集が行われ、さらに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募集が行われた後、前述のとおり、同12月29日に可決成立した。同修正案における主要な検討内容は第一次修正案におけるパブリックコメント募集の際に付された説明で示されている。

そこで、以下では、その説明を参考としつつ、今回可決成立した法修正の主要な事項について、関係規定の規定ぶりとともに、その内容、課題を整理、検討する。

（3）農村土地請負法の主な修正内容

農村土地請負法修正における主要な検討項目は、上記パブリックコメント募集の説明によれば、①三権分置に関する規定、②請負関係の長期不変、③請負地の個別調整、④土地経営権の移転、担保、⑤土地経営権の出資、⑥都市に転居した農民の土地請負権益、⑦農村女子の土地請負権益保護の七つである。以下、これら項目について、それぞれ、農村土地請負法（旧法）、第一次修正案、修正法の規定を並列して、その修正内容、課題等を見ていきたい。ところで、第一次修正案から第二次修正案の提示までおよそ1年を要し、第二次修正案は修正法とほとんど変わらないものとなっている。また、第二次修正案のパブリックコメントの募集時には修正趣旨の説明は付されなかった。このため、以下の比較表では煩雑を避けるためもあって、第二次修正案は省略した。なお、旧法、第一次修正案、修正法の条番号は、修正の際に条文の追加、削除等があることから、必ずしも一致するとは限らない。

1) 三権分置に関する規定

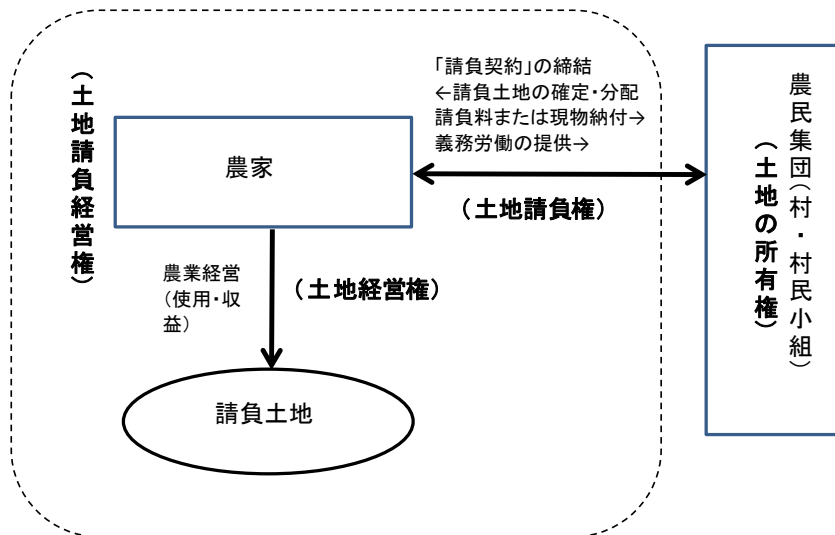
〔関係条文〕

条文規定比較①

項目	旧法	第一次修正案	修正法
三権分置	(権利の定義規定なし)	第6条 農家請負方式で取得した土地請負経営権は、移転している間、土地請負権と土地経営権とに分かれる。 ② 土地請負権は、農村集団経済組織の成員が法によって享有する土地請負の権利である。 ③ 土地経営権は、一定期間請負地を占有し、自ら生産・耕作と産品処理を行い、相応の収益を取得する権利である。	第9条 請負方は土地を請け負って後、土地請負経営権を享有する。自ら経営してもよく、土地請負権を保留してその請負地の土地経営権を移転させ、他人に経営させてもよい。
	第39条 請負方は、一定期間、一部又は全部の土地請負経営権を第三者に転貸または賃貸しすることができる。請負方と貸手方との請負関係は変わらない。	第40条 請負方が、一定期間、請負土地の一部又は全部の経営権を第三者に移転させた後、請負方と貸手方との請負関係は変わらず、請負方の土地請負権は変わらない。	第44条 請負方が土地経営権を移転させても貸出方との請負関係は変わらない。

[内容, 課題等]

三権分置に関する概念を改めて図示すれば第1図のとおりとなろう。



第1図 土地請負経営権の内容

資料：筆者作成。

三権分置は今回の農村土地請負法修正の最大の眼目であり、このことを目的として法修正が行われることとなったと言っても過言ではない。

このため、第一次修正案では、その第6条で三権分置を規定するとともに、それぞれの権利の定義規定を置いている。同条では、農家が農民集団から取得する権利は土地請負経営権であり、これが移転する場合は土地請負権と土地経営権とに分かれるという言い方で三権分置を規定した。そして、同条第2項および第3項で土地請負権および土地経営権をそれぞれ定義している。その内容は2(3)で述べた旧法における土地請負経営権の解釈を踏まえたものとなっていた。

ところが、修正法では、第一次修正案ではあった土地請負権と土地経営権の定義規定が削除され、請負方の土地請負経営権について土地請負権を留保して土地経営権を移転させることができるという言い方で三権分離を規定するだけのものとなっている。これは、土地請負権および土地経営権は、ともに定義することが難しい概念であり、実際、第一次修正案の定義に実質的な意味があるものとも思えず、また、どのように定義しても疑義は免れないため、現実の運用に任せることが適当と判断したものであろう。

なお、土地請負権については、第一次修正案第40条(修正法第44条)で、請負方が土地経営権を移転させた後も土地請負権は変わらないことが明記されている。すなわち、請負方が貸手方に負っている請負料納付等の義務(債務)はそのまま請負方に残される。土地経営権の移転に当たっては、もとの請負方と貸手方との関係は変わらず、土地経営権だ

3. 中国の農村土地政策—土地請負の安定化から土地の流動化へ—（河原）

けが移転していくことを改めて規定したものである。しかしながら、土地経営権を手放した請負方が、土地請負契約で負っている請負料納付等の義務の確実な履行をどのように担保するのかは難しい課題である。もちろん、請負方が土地経営権を譲渡する場合に、譲受する側から十分な対価を得ておくことが考えられるが、請負方の経済事情もあり、これで貸手方に対する確実な義務履行が確保されるというものでもない。この問題は、今後の課題として残されている。

2) 請負関係の長期不変

〔関係条文〕

条文規定比較②

項目	旧法	第一次修正案	修正法
請負関係の長期不変	第4条 国家は法によって農村土地請負関係を長期に安定させる。 ② 農村土地請負後、土地の所有権の性質は変わらない。請負地は売買できない。	第4条 農村土地請負後、土地の所有権の性質は変わらない。請負地は売買できない。 ② 国家は法によって農村土地請負関係を安定させ、かつ、長久不変なものとする。	第4条 農村土地請負後、土地の所有権の性質は変わらない。請負地は売買できない。
	第20条 耕地の請負期間は30年とする。草地の請負期間は30年から50年までとする。林地の請負期間は30年から70年までとする。特殊林木の林地請負期間は、国务院林業行政部門の許可を得て延長することができる。	第20条 耕地の請負期間は30年とする。草地の請負期間は30年から50年までとする。林地の請負期間は30年から70年までとする。 ② 前項に規定する耕地請負期間が満了した後は、再度30年延長するものとする。	第21条 耕地の請負期間は30年とする。草地の請負期間は30年から50年までとする。林地の請負期間は30年から70年までとする。 ② 前項に規定する耕地請負期間が満了した後は、再度30年延長するものとする。草地、林地請負期間が満了した後は、前項の規定に従って相応の延長を行う。

〔内容、課題等〕

耕地の請負期間をさらに30年延長して長期不変的なものとすることも、今回の法修正の必須の内容である。

現在の耕地の請負期間は30年であり、例えば1995年に請負契約を締結した農家は2025年には請負期間の満了を迎える。このため、第一次修正案第20条第2項、修正法では第21条第2項で、現在の耕地請負期間が満了した後は、再度30年延長されることが明記された。同規定は、言うまでもなく、請負期間満了が近づくことによる現場での混乱を避け、安定した請負関係に動揺をきたすことがないように期待したものである。なお、第一次修正案では草地および林地の再延長の規定がなかったが、修正法では整備されている。

ところで、農村土地請負関係の長期安定は、現在の中国農村土地政策の根幹であるという考えから、第一次修正案では、その第4条第2項に農村土地請負関係を「長久不変なものとする」という記述が追加されていたが、この規定は修正法では削除されている。これは、請負期間の30年延長は修正法第21条に明記するところであり、実質的にはこれで不都合はなく、第一次修正案第4条第2項のような訓示規定をあえて置く必要性はないと考えられたことによるものであろう。

3) 請負地の個別調整

[関係条文]

条文規定比較③

項目	旧法	第一次修正案	修正法
請負地の個別調整	<p>第 27 条 (略)</p> <p>② 請負期間内に、自然災害で請負地を著しく毀損したとき等の特殊事情によって、個別農家の請負耕地または草地で調整が必要なときは、本集団経済組織の成員で構成する村民会議の 3 分の 2 以上の成員または 3 分の 2 以上の村民代表の同意がなければならず、併せて郷(鎮)人民政府及び県人民政府農業等行政主管部門の承認を経なければならない。請負契約中に調整不調のときの規定があるときは、その規定に従う。</p>	<p>第 27 条 (略)</p> <p>② 請負期間内に、特殊な事情で著しい不都合があり、個別農家の請負耕地または草地で調整が必要なときは、土地請負関係を安定させ、みだりに再調整しないという原則を堅持し、本集団経済組織の成員で構成する村民会議の 3 分の 2 以上の成員または 3 分の 2 以上の村民代表の同意がなければならず、併せて郷(鎮)人民政府及び県人民政府農業等行政主管部門の承認を経なければならない。請負契約中に調整不調のときの規定があるときは、その規定に従う。</p> <p>③ 具体的には省、自治区、直轄市が制定した地方性法規の規定による。</p>	<p>第 28 条 (略)</p> <p>② 請負期間内に、自然災害で請負地を著しく毀損したとき等の特殊事情によって、個別農家の請負耕地または草地で調整が必要なときは、本集団経済組織の成員で構成する村民会議の 3 分の 2 以上の成員または 3 分の 2 以上の村民代表の同意がなければならず、併せて郷(鎮)人民政府及び県人民政府農業農村、林業、草原等行政主管部門の承認を経なければならない。請負契約中に調整不調のときの規定があるときは、その規定に従う。</p>

[内容、課題等]

中国農村では、村共産党委員会書記、村民委员会主任といった農村幹部の力が強く、ややもすれば村民の意向を無視した独善的な対応を行うことがある。このため、土地請負契約の内容や、農村土地の利用状況等についての一般村民とのトラブルが多発しており、こうした事態を放置することは土地請負関係の安定を図る上でも好ましいことではない。請負地の個別調整は、農村幹部が関与するトラブルの中で、比較的一般的に生じているものであり、これへの適切な対応が求められているものである。

請負地の個別調整とは、すでにその村の統一的な方法で請負地の分配が終わった後、農村幹部が何らかの理由で、個別の農家の請負地についてその一部または全部の取上げや場所の変更を行おうとする問題のことである。

この請負地の個別調整を行うことができる場合として、旧法第 27 条第 2 項では「自然災害で請負地を著しく毀損したとき等の特殊事情」がある場合とされているが、第一次修正案第 27 条第 2 項では、「特殊な事情で著しい不都合があり」と規定して規定ぶりをさらに厳格化するとともに、「土地請負関係を安定させ、みだりに再調整しないという原則を堅持し」として原則を改めて明記していた。しかも、第一次修正案では、「特殊事情」については地方での差異も大きいことから、第 27 条に第 3 項を追加し、請負地の個別調整の扱いについては、具体的には省、自治区、直轄市が制定した地方性法規の規定によることとされていた。

ところが、修正法では第一次修正案で示されていたような改正は一切行われず、旧法の規定に戻されている。これについては、第一次修正案のように規定ぶりをいくらか厳格化し

3. 中国の農村土地政策—土地請負の安定化から土地の流動化へ—（河原）

でも解釈はいかようにでもすることができ、そもそも現行の規定が遵守されているかどうかも疑問であって、結局のところは、現実の運用を改善していくほかはないということであろう。

修正法では規定の改正はなされなかったものの、この問題が解決されたわけでは決してなく、現場では依然として深刻な問題である。第一次修正案のパブリックコメント募集の説明で主要な論点として挙げられたのもそのことによるのは言うまでもない。ただし、この問題は法の規定ぶりで解決できるというような性格のものではなく、現場での農村幹部のモラルの向上こそが求められているということである。

4) 土地経営権の移転・担保

[関係条文]

条文規定比較④

項目	旧法	第一次修正案	修正法
土地経営権の移転	<p>第32条 家庭請負によって取得した土地請負経営権は、法によって、転貸、貸出、互換、譲渡その他の方法で移転することができる。</p> <p>第34条 土地請負経営権移転の主体は請負方である。請負方は、法によって、土地請負経営権の移転の可否及び移転方式を自主的に決定する。</p>	<p>第37条 請負方は、法によって、土地経営権の移転の可否及び移転方式を自主的に決定する。</p> <p>② 農業生産の効果を高めるため、第三者は請負方またはその代理人の書面同意を得て、併せて本集団経済組織に届出して、請負土地の経営権を再移転することができる。</p> <p>③ 請負方の同意を得て、第三者は法によって土壤改良に投資し、農業生産に必要な附属・補助施設を建設し、併せて契約の規定に従ってその投資部分について合理的な補償を得ることができる。</p> <p>④ 県以上の地方人民政府は、工商企業等の社会資本による土地経営権移転の資格審査、プロジェクト審査及びリスク予防の制度を確立する。工商企業等の社会資本が土地経営権を移転取得したときは、本集団経済組織は適当な管理費を受け取ることができる。具体的には、国務院農業、林業行政主管部門の規定による。</p>	<p>第36条 請負方は法によって自主的に貸出（転貸）、出資又はその他の方法で、貸出方に届けて、他人に土地経営権を移転させることができる。</p> <p>第43条 請負方の同意を得て、第三者は法によって土壤改良に投資し、農業生産に必要な附属・補助施設を建設し、併せて契約の規定に従ってその投資部分について合理的な補償を得ることができる。</p> <p>第45条 県以上の地方人民政府は、工商企業等の社会資本による土地経営権移転の資格審査、プロジェクト審査及びリスク予防の制度を確立する。工商企業等の社会資本が土地経営権を移転取得したときは、本集団経済組織は適当な管理費を受け取ることができる。具体的には、国務院農業農村、林業及び草原行政主管部門の規定による。</p> <p>第46条 請負方の書面同意を得て、併せて本集団経済組織に届出して、譲受人は土地経営権を再移転することができる。</p>

条文規定比較⑤

項目	旧法	第一次修正案	修正法
土地経営権の担保化	(担保の規定なし)	第 42 条 請負方は、土地請負経営権を金融機関への担保にすることができる。第三者は移転で取得した土地経営権を、請負方又はその代理人の書面同意を得て、金融機関への担保とすることができる。具体的には国務院の関係部門の規定による。	第 47 条 請負方は請負地の土地経営権を金融機関融資の担保とすることができ、貸出方に届け出る。譲受人は移転取得した土地経営権を、請負方の書面の同意および貸出方への届出を経て、金融機関融資の担保とすることができる。 ② 担保物権は融資担保契約発効のときに設定される。当事者は登記機関に登記を申請することができる。登記がなければ善意の第三者に対抗できない。 ③ 担保物権を行使するとき、担保物権者は土地経営権から優先償還を受ける。 ④ 土地経営権融資担保方法は、国務院の関係機関が定める。

[内容、課題等]

土地経営権の移転の円滑化と担保可能化は今回の法修正の主要目的の一つであり、とりわけ土地経営権の担保可能化は以前から検討が進められ、その実現が期待されていたものであった。

土地経営権の移転の要件について、請負方が移転（土地経営権の譲渡）させるときは貸出方への届出が必要とされ、移転を受けた第三者（土地経営権の譲受人）が再移転するときには請負方の書面同意とともに本集団経済組織（貸出方）への届出が必要である（修正法第 36 条、第 46 条）。なお、第一次修正案第 37 条第 2 項では、第三者による再移転について、「農業生産の効果を高めるため」という目的が付されていたが、修正法では削除されており、移転目的はあえて問わないものとなっている。

土地経営権の移転要件が比較的厳格であることからわかるとおり、土地経営権は一般の物権のように転々と自在に流通することが想定されているのではなく、請負方の同意する範囲に移転は限定される。しかも当該土地の所有者である農村集団経済組織への届出が必要である。このことは、土地経営権が移転されていても当該土地はもともと請負方が管理すべき土地であり、請負方と貸手方との関係には変化がない（請負方は請負料納付等の義務を負う）とされていることもあって、当該土地の利用のあり方が請負方の利害に直接的な影響を及ぼし得ることが考慮されたのであろう。

土地経営権が移転されていても当該土地の生産性の向上が図られるよう、第一次修正案第 37 条第 3 項では第三者が土壤改良等を行うことができるとともに、その費用の一部の償還を求めることができる旨が規定されたが、この規定はそのまま修正法第 43 条として成立している。

また、土地経営権を工商企業等が取得すると農業以外の用途に利用されることもあり得ることから、第一次修正案第 37 条第 4 項で資格審査等を行うことを規定していたが、この規定は修正法第 45 条となっている。

3. 中国の農村土地政策—土地請負の安定化から土地の流動化へ—（河原）

さて、土地請負経営権の担保可能化は、中国農村では、土地が公有であること等から金融機関から融資を受けようとしても担保に供するものがなく、農村金融が不振なままになっていることを背景としている。第一次修正案では、単に担保にすることができる旨の規定でしかなかったが、修正法では対抗要件、優先償還等の規定も整備されることとなった。

土地経営権を担保とすることができる要件は、請負方の場合には貸出方への届出であり、土地経営権の譲受人の場合には請負方の書面同意および貸出方への届出である。この要件は、いずれも請負経営権の移転の場合と同じである。担保物権の設定は、担保物権が実行されれば他者に請負経営権が移転することが想定されるため、同じ要件とされたものと考えられる。

担保物権は、登記機関に登記をして対抗要件を備えることができる。また、担保物権者は、当該土地経営権から優先償還を受けることができる。

このように、土地経営権の担保可能化については、一応の規定が整備されることとなったものの、現実に有効に機能するかについては疑問も多い。まず、担保価値をどのように見積もるかであるが、当該土地をすぐにでも使用したいという者がいるときはともかく、現実的に適正な価格を設定することが困難な場合が多いであろう。あまり安い価格であれば担保物権設定の意味をなさない。また、土地経営権を競売に付したときに、落札者と請負方との関係については明文の規定がない。請負方は担保物権設定に書面同意しているため、誰が落札しても、請負方が同意していることになるのだろうか。いずれにしても、この土地経営権の担保可能化によって、不振が続く中国農村金融の状況がすぐに改善していくようなことは考えにくいのである。

5) 土地経営権の出資

〔関係条文〕

条文規定比較⑥

項目	旧法	第一次修正案	修正法
土地請負経営権の出資	第42条 請負方の中で、農業経済の発展のために、共同で土地請負経営権を出資し、農業共同生産に従事することができる。	第41条 請負方の中で、農業経済の発展のために、共同で土地経営権を出資し、農業共同生産及び農業産業化経営に従事することができる。	第36条 請負方は法によって自主的に貸出（転貸）、出資またはその他の方法で他人に土地経営権を移転させることができ、貸出方に届け出る。

〔内容、課題等〕

旧法では、請負方が共同で土地請負経営権を出資して農業の共同生産を行うことができた旨が規定されていたが、実際には請負土地を農村集団経済組織に一度戻し、農村集団経済組織から改めて農業企業等に出資するという前述した「反租倒包」という方式をとることが多かった。

第一次修正案では、旧法の規定を引き継ぎつつ、請負方が共同で土地経営権を出資して、共同生産だけでなく農業産業化経営に従事すること、すなわち農業企業等への出資、設立

が認められることとされたが、第一次修正案においても土地経営権の出資が認められているのは請負方だけであり、土地経営権の移転を受けた第三者が出資できるかどうかについての規定がなかった。このことについて、パブリックコメント募集の説明では、土地経営権の出資による農業産業化経営はまだ検討段階にあり、現実のあり方には様々なものが考えられることから、修正案では原則的な規定にとどめ、実践の結果を待ってさらに具体的な行政法規を定めるとしていた。土地経営権の出資は、農村集団による農民からの請負土地の回収につながり、弊害も見られたためである。

結局、修正法では、土地請負経営権の出資を促すような積極的な規定は設けられず、修正法第36条で出資が土地経営権移転の一つの方法となることが規定されたにとどまった。土地出資については、当面、慎重な態度がとられたのである。

6) 都市に転居した農民の土地請負権益

[関係条文]

条文規定比較⑦

項目	旧法	第一次修正案	修正法
都市に転居した農民の土地請負権益	<p>第26条 (略)</p> <p>② 請負期間内に、請負方が全家族で小都市に転居したときは、請負方の意向に従い、土地請負経営権を保留できるか、法によって土地請負経営権の移転を許可する。</p> <p>③ 請負期間内に、請負方が全家族で区のある都市に転居し、非農業戸となったときは、請負耕地又は草地を貸手方に返さなければならない。請負方が返そうとしないときは、貸手方は請負耕地または草地を回収できる。</p> <p>④ (略)</p>	<p>第26条 (略)</p> <p>② 都市に転居した労働農民の土地請負経営権を保護するため、土地請負経営権の放棄を農民の都市転居の条件とすることはできない。土地請負経営権を保留するか否かは、農民の選択によるものとし、農民に代わって選択することはできない。</p> <p>③ 請負方が全家族で都市に転居し、都市の住宅及び社会保障体系に入り、農村集団経済組織の身分を喪失したときは、国家の関係規定に照らして土地請負権益を譲渡するよう促し導く。</p> <p>④ (略)</p>	<p>第27条 (略)</p> <p>② 国家は都市に入った農民労働者の土地請負経営権を保護する。土地請負経営権の返還を農民の都市転居の条件とすることはできない。</p> <p>③ 請負期間内に、請負農家が都市に転居したときは、自主的かつ有補償の原則に従い、法によって、本集団経済組織内で土地請負経営権を譲渡するか、又は請負地を貸出方に返還することを指導する。若しくは土地経営権の移転を奨励してもよい。</p> <p>④ (略)</p>

[内容、課題等]

都市に居住する農民労働者の雇用環境は劣悪であり、単に賃金が都市労働者と差別的に扱われて低く抑えられているだけでなく、企業の経営が悪化すると直ちに農民労働者が退職させられるため、失職の恐れに常に直面している。出身農村にある土地請負経営権はこうした農民労働者の最後の生活の拠り所であり、このため、農民労働者は都市にいても土地請負経営権を手放そうとはしない。ところが、旧法第26条第3項では、農家が区のある都市（すなわち大都市）に転居した時は耕地を農村集団に返さなければならない等の規定がなされていることから現実的に紛争が絶えず、農村社会の安定をも脅かすものとなっていた。

こうした事情に鑑み、第一次修正案第26条第2項では、農村集団が農民労働者に土地

3. 中国の農村土地政策—土地請負の安定化から土地の流動化へ—（河原）

請負経営権を強制的に放棄させることを防止するため、土地請負経営権の放棄を都市転居の条件としてはならないことを規定した。

また、同第26条第3項では、農民が都市に転居して都市の住居と社会保障を得られるようになって農村集団経済組織の成員資格を喪失したときでも、自動的に土地請負経営権が回収されるというのではなく、農民に土地請負権益の譲渡を促すという対応をとることとされている。

修正法においても、この第一次修正案の考え方は基本的に修正法第27条第2項および第3項の規定で踏襲されている。なお、修正法第27条第3項では、請負農家の土地請負経営権の返還についての自主的かつ有補償の原則を規定するとともに、請負地を返還せずに土地経営権の移転でもよい旨を規定している。都市に転居した請負農家が現実的に受け入れやすいものとなったとしてよいであろう。

7) 農村女子の土地請負権益保護

[関係条文]

条文規定比較⑧

項目	旧法	第一次修正案	修正法
農村女子の土地請負権益保護	<p>第23条 県以上の地方人民政府は、請負方に土地請負経営権証又は林権証等の証書を交付し、併せて登記簿を作って土地請負経営権の確認を行う。</p> <p>② 土地請負経営権証又は林権証等の証書の交付は、規定により証書作成費を徴取するほか、その他の費用を徴取できない。</p>	<p>第23条 国家は耕地、林地及び草地等に統一登記を実施するものとし、具体的には行政法規の規定による。</p> <p>② 土地請負経営権証又は林権証等の証書は、土地請負経営権を有する全部の家庭成員を記入しなければならない。</p>	<p>第24条 国家は耕地、林地及び草地に統一登記を実施する。登記機構は請負方に土地請負経営権証又は林権証等の証書を交付し、登記簿に登記して土地請負経営権を確認する。</p> <p>② 土地請負経営権証又は林権証等の証書は、土地請負経営権を有する全部の家庭成員を記入しなければならない。</p> <p>③ 登記機構は規定により証書作成費を徴取するほか、その他の費用を徴取できない。</p>

[内容、課題等]

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、権利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とし、権利内容についての争いを極力少なくすることが前提となる。そのために考えられたのが、土地請負経営権の登記制度の整備であり、また、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。

土地請負経営権は、従来から県以上の地方政府で登記することが可能であったものの、登記の要件、内容等は各地方政府にまかされ統一されていなかったため、修正案では今後は国家が統一的に登記制度を運用するものとされている。

ところで、農村で土地を請け負う権利は農村集団経済組織の成員に与えられることとされているが、ここで農村集団経済組織の成員とは具体的には同経済組織を構成する農家の

一員のことである。したがって、農家の一員であるかどうか、土地請負権を有するかどうかの分かれ目となるのであり、家族構成員が誰であるかを確定することはこの観点から大変重要である。

農村土地請負法第6条は、農村での土地請負に関して女子も男子と同等の権利を有することを規定しているが、女子は結婚によって村外に転出することもあることから、現実的には農家の成員ではないという扱いを受け、女子の土地請負権益が十分に保護されないということがあった。こうしたことから、第一次修正案第23条第2項では、女子が土地請負権を有することを明確にするため、土地請負経営権証に女子を含めた全部の家庭成員を記入することとしている。修正法も第24条第2項で、この規定をそのまま引き継いでいる。

また、従来から、女子に限らず、農家の成員が誰であるかは必ずしも常に明確というわけではなく、したがって、土地請負権者の範囲がはっきりしていないという問題があったが、土地請負経営権証に全部の家庭成員を記入することによってこうした問題も解決されることとなった。

(4) 農村土地流動化の推進施策

1) 土地請負経営権確定登記事業

中国政府が現在進めている農村土地流動化施策の中で、最も重視され、かつ、これらの施策の要とされているのが土地請負経営権確定登記事業である。

中国農村では、土地請負契約が貸手方(農民集団)と請負方とで締結されたといっても、現実には土地台帳が不備なことから、具体的にどの範囲の土地が契約の対象となっているのかは不明確が多かった。請負土地の面積が正確でなく〔面積不准〕、周囲が四方ともはっきりしない〔四至不清〕という問題が頻繁に発生した。このため、当事者間において、また他者との間においても請負土地をめぐるトラブルが絶えなかった。こうした状況は、一方で、請負農家に土地請負経営権に関する不安を抱かせることとなり、農業経営の安定化という観点からも望ましいものでないことは言うまでもないだろう。また、請負契約の内容についても農家ごとにそれぞれ異なっていたため、第三者がそれを知ることは難しく、このことも土地請負経営権の流動化には障害となるものであった。

このような情勢に対応して、農村土地の流動化のための基礎的条件の整備を図るため、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」という目標が示され、この土地請負経営権確定登記事業の実施費用は地方財政で負担するが、中央財政がこれに補助を与えるものとされた。続いて、2014年1号文件では、同趣旨の内容が繰り返されるが、現実の権利確定、登記事業の難航を反映し、「作業中に直面した矛盾や問題は、農民群衆に十分依拠して、自主的に協議して解決する」という規定が盛り込まれた。また、確定する権利の内容について、必ずしも具体的な土地に関する権利だけでなく、「権利を確定し、持分を確定し、土地は確定し

ない〔確権確股不確地〕という方式もあり得ることとされた。この方式は、例えば10ヘクタールの土地がある場合に、1ヘクタール分の持分、すなわちその土地の10分の1の持分を権利として与え、具体的な土地は確定しないというものであり、一定面積の土地をまとめて農業企業等に利用させる場合にとられる方式である。これはまさに前述の「反租倒包」を想定したものであり、現実には「反租倒包」その他の土地出資を実施している地区が多いという事情を反映したものであろう。

土地請負経営権確定登記事業の内容を中央政府が具体的に整理して公表したものが農経発〔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する意見」（農業部、財政部、国土資源部等、2015年1月27日付け。以下「2015確定登記事業意見」という。）である。同意見では、同事業の具体的な任務として、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を規定しており、土地請負経営権の内容を確定するために現実的には保存資料と実態の両面を十分に調査する必要があることを強調している。

また、同意見では、2015年の同事業実施の計画として、2014年における3省全体および27県全体での試験実施を基礎として、江蘇、江西、湖北、湖南、甘肅、寧夏、吉林、貴州、河南の9省（自治区）全体での試験実施を行うことを規定している。なお、この9省については中央財政から、試験実施1ムー（0.0667ヘクタール）当たり10元の補助金が支出されることとなった⁽¹⁴⁾。

土地請負経営権確定登記事業については、2016年4月18日付けで農経発〔2016〕4号「農村土地請負経営権の権利の確定、登記、証書交付に関する事業をさらに的確に成し遂げることにする通知」（農業部、財政部、国土資源部、国家測量地理情報局）が出され、2013年1号文件で示された方針どおりに、2018年末には、一部の少数民族または辺境地区を除き、権利確定、登記、証書交付事業を基本的に完成することとされている。

2017年11月の段階で、省全体で土地請負経営権確定登記事業に取り組んでいるところは28省となり、2718県（区、市）、3.3万郷（鎮）、53.9万行政村に試験実施の範囲は拡大した。このうち、山東、寧夏、安徽、四川、江西、河南、陝西の7省（自治区）は同事業が基本的に完成したことを国務院に報告している⁽¹⁵⁾。

また、同じく2017年11月現在、全国で実測請負地面積は15.2億ムー（1.01億ヘクタール）で第1次30年請負期の請負地面積を超え、経営権確定面積は11.1億ムー（0.74億ヘクタール）で同請負期面積の82パーセントとなっている⁽¹⁶⁾。

2) 農村土地請負経営権情報利用プラットフォーム建設事業

農村土地の流動化を図るために、中国政府が近年発達の著しい情報技術（IT）等を駆使して構築しようとしているのが農村土地請負経営権情報利用プラットフォームである。

言うまでもなく、農村土地の流動化のためには、土地請負経営権の確定の後、経営権の市場化が図られなければならない。すなわち、流動化が可能な経営権に関する情報が市場に的確に提供されており、必要な情報を需要側が市場で要領よく入手できるようにしなければならない。また、そのためには経営権に関する情報を公的機関が適正に管理・監督し、情報の正確性についての信頼性を確保するとともに、経営権の移転に係る紛争を極力防止し、併せて農家の権利保護が図られなければならない。そのために進められている事業が、先進的 IT 等を利用して土地請負経営権の情報をデータベース化し、ネットで必要な情報のやりとりを可能とする「土地請負経営権情報利用プラットフォーム建設事業」である。

情報プラットフォームを建設する方針は 2014 経営権意見（13 頁参照）に規定され、2015 確定登記事業意見では、情報プラットフォームの建設は土地請負経営権確定登記事業の一部として実施されることとなった。

これらの方針を受け、情報プラットフォームの建設については、2016 年 6 月 29 日付けで農業部によって「農村土地請負経営権情報利用プラットフォーム建設総体方案」（以下「総体方案」という。）が策定され、同事業の目標任務、プラットフォームの構成内容等が示されている。総体方案によれば、情報プラットフォームの持つ機能は、①全国の権利確定、登記、証書交付のデータを備え、集中管理すること、②請負契約、土地移転、紛争仲裁等に関する管理サービスをネット上で行うこと、③現代農業建設、新型農業経営主体の育成、土地経営権担保化等に関して必要なデータを提供すること、④関係機関に必要なデータを提供するとともに、多数の農民の経営権に関する調査需要に応え、農民の合法的権利を保障することである。情報プラットフォームは、国、省、市、県の 4 級で建設され、それぞれ連結されることとなっている。

農村土地請負経営権情報利用プラットフォーム建設事業は、現実には民間の情報会社に委託して進められており、例えば、2018 年 5 月時点で、「神州情報農業プレート〔神州信息農業板塊〕」という情報会社は、甘肅、山東、天津、陝西、寧夏、吉林、重慶および雲南の 8 省（市）の事業を受注している⁽¹⁷⁾。

3) 紛争解決のための調停仲裁制度の改善

中国農村の土地請負は、もともと制度的準備がなかったところに導入されたことから、請負地の範囲、請負契約の内容等において不明確なところも多く、制度導入以来、請負地または請負経営権に関する紛争が現在に至るまで頻発している。そうした紛争についていかにして妥当な解決を図るかは、土地請負制度の安定または土地請負経営権の流動化を進める上で極めて重要であることは言うまでもないだろう。

とりわけ、土地請負経営権の移転を原因とした紛争は、土地請負経営権に関する全紛争中の半数以上を占めており、農村土地の流動化を図る上で紛争の多発が一つの大きな障害となっている。その他の紛争は、主として、土地請負経営権の契約内容がそもそも不明確だったことに起因するものである⁽¹⁸⁾。

土地請負経営権の移転に関して発生する紛争の要因は、主として次の 4 類型に整理できる。

第1類型：政府の農業農村政策等の変更起因するもの。農業税の廃止、補助金交付の実施等により土地請負に関する状況が変化し、転貸方が転借方に土地の返還を求めると等によって生じる紛争。

第2類型：移転契約当事者の一方の事情が変化したこと起因するもの。出稼ぎ者の帰郷、婚姻、相続等の事情によって、当事者の一方が契約の変更を求めると等によって生じる紛争。

第3類型：土地請負契約の歴史的経緯に起因するもの。請負土地の境界等に争いがあるため、隣接土地の請負者等との間で生じる紛争。

第4類型：土地収用補償費の受取りをめぐるもの。土地が収用されて補償費が支払われる場合に、転貸方および転借方の双方が補償費を受け取る権利を主張すること等によって生じる紛争。

このうち、現実の紛争の発生原因として最も多いのは第2類型に属するものである。第1類型は、食糧生産補助金が本格的に支出されるようになった2004年以降や農業税が廃止された2006年ごろには増加したが、最近では減少している。また、第3類型は件数としてはそれほど多くない。第4類型は農村での土地開発が活発に行われた2010年前後に多かったとされる。いずれにしても、類型毎にはこうした特徴が見られるものの、紛争件数は全体として増加する趨勢にあり、何らかの対策が不可避の要請となっている。

土地請負経営権に関する紛争の解決に資するために、2010年1月1日から「農村土地請負経営紛争調停仲裁法」（以下「仲裁法」という。）が施行されており、同法に基づく仲裁制度の活用が期待されている。

ただ、現在、紛争解決のために当事者に最も多く利用されているものは村民委員会での調停であるとされる。

村民委員会に調停を求めるのは、簡便で時間や費用が節約できるからであり、また、村民委員会は村内の事情によく精通しているということもあろう。村民委員会による調停を当事者双方が受け入れて一応の解決を見るというケースが多いものと考えられるが、村民委員会の調停には、①村民委員会担当者の影響が大きく規範性に欠けること、②村民委員会は村民である当該農民に一定の行政権力を持っていることから、当該権力を背景に何らかの措置を強制しようとすることがあること、③当該事件に村民委員会の利害がからんでいる場合には農民の利益を侵害することがあること、という弊害が指摘されている⁽¹⁹⁾。

したがって、法的に公正な解決を求めようとする場合には仲裁制度等を利用することが必要とされるが、そのためには契約書や一定の証拠書類がそろっていなければならない。しかしながら、現状では土地請負経営権の移転等に関する契約は口頭だけで行われていることが多く、契約書等はほとんど作成されていないというのが実情である。

一方で、仲裁法では、原則として県級の政府に必要な応じて仲裁委員会を設置することができるが、仲裁委員会を設置していない県も多く、専門的な法的知識を有

する仲裁委員の養成も不十分だった。

中国政府はこうした状況を踏まえ、2014 経営権意見では、「農村土地請負経営紛争調停仲裁システムの建設を強化」することを謳い、2016 年 3 月に農業部弁公庁から発出された「2016 年農村経営管理工作要点」では、農村土地請負経営紛争調停仲裁事業を実施し、その一環として「郷鎮農村土地請負調停委員会の建設」等を進めることとした。

2016 年末までに全国で設立された仲裁委員会は 2,476 委員会、任用仲裁員は 5.2 万人で基本的にはほとんどの農業県をカバーしている。また郷鎮農村土地請負調停委員会は 31,716 委員会、村レベル調停小組は 59 万組で、全国での調停仲裁制度の体制は整いつつあるとされる⁽²⁰⁾。

また、2017 年 5 月までに、仲裁法に基づき提訴された農村土地請負に関する紛争は 147.13 万件、そのうち和解は 121.6 万件、仲裁は 11.22 万件であったという⁽²¹⁾。

4) 土地請負経営権有償退出施策

都市に転居した農民の請負土地の回収の法的問題については、農村土地請負法修正案の内容の説明でも述べたところである。同修正案においては、農村土地請負法の旧第 26 条の規定よりもより明確に農村集団経済組織が農民労働者に土地請負経営権を強制的に放棄させることはできないこと等が謳われ、その趣旨は修正法第 27 条においても踏襲されている。

農村土地請負法の旧第 26 条では、「請負方が家族全員で区が設置されている市⁽²²⁾に転居し、非農業戸となったときは、請負耕地および草地を貸出方に返還するものとする。請負方が返還しないときは、貸出方は請負耕地および草地を回収することができる。」と規定しているが、この規定は現実には有効に機能していなかった。

これは、言うまでもなく、家族全員が都市に移転したとしても、都市の社会保障制度の不備等から農村出身者は都市での社会保障が受けられず、万一失業した場合には生活の保障がなくなるため、農村での請負土地の返還に応じないことが多いためである。また、農民は、農民集団の一員として、土地を請け負うことができる権利だけでなく、農民集団の有する一定の財産（例えば村内の土地を運用して得られた利益等）について持分権的な請求権を有している等、農民集団とその構成員である農民との間の財産をめぐる権利関係には不分明なところがある。農民集団が都市転出農家から請負土地の返還を求める場合には、当該農家の生活の保障とともに、農民集団と農民との間の権利関係の解決が図られなければならない。

このため、中国政府は、2015 年 8 月 7 日に国務院弁公庁「農業発展方式を速やかに転換させることに関する意見」を発出し、その中で、農民の意思を尊重しつつ農家の請負土地からの退出を進めるため、農村改革試験区においてそのための試験実施を行うことを明記した。試験実施では、非農業収入の安定化を図り、都市に長期に居住している農家が自発的に土地請負経営権を手放すことができる方策をとっている。

2015 年 8 月において、農村改革試験区は 58 区設定されており、28 省（自治区、市）に

広がっている。今後、2020年までには都市に転出した約1億戸の農家の土地請負経営権等の問題を解決し、都市での居住定着化が図られねばならないとされる⁽²³⁾。

ところで、それでは農村改革試験区ではどのような退出施策がとられているのだろうか。退出施策では、現実的に土地流動化を促進するという観点から、多くは永久退出土地請負権と長期退出土地請負権の2種類に分けて農家に補償金を支出している。永久退出の場合は、まさに土地請負権を永久放棄したもので、その後は農家が当該土地請負権を取り戻すことはない。一方の長期退出は一定の年数にわたり土地請負権を譲渡しているが、一定の年数が経過すれば土地請負経営権が戻るというものである。

四川省の竜門村を例にとれば、永久退出の場合は1年1ムー当たり1000元、補償期間は30年で計算され、1ムー当たり3万円の補償がなされた。また長期退出の場合は1年1ムー当たり850元、補償期間は14年、1ムー当たり11,900元であった⁽²⁴⁾。この補償金額はそれぞれの地域の経済事情等によって異なっており、2018年の調査では、永久退出では多くの農村改革試験区で1ムー当たり5万元以上、一部の農村改革試験区では1ムー当たり8万円にもなっているという⁽²⁵⁾。

ただし、この有償退出施策は現在では農村改革試験区での実施にとどまっており、全国で一律に実施されているというものではない。また、補償金を支出している農村改革試験区でも、長期退出という方式をあえて作らなければならなかったように、農家は永久退出には依然として躊躇している。この問題の解決のためには、もとより、農民労働者の工場等での労働条件の改善を含め、都市での農民労働者の受入体制を十分に整備するほかはないが、最近の中国経済をめぐる厳しい事情を踏まえれば、この問題の解決に向けての環境は決して好ましいものではない。

（5）農村土地流動化と新型農業経営主体

1）新型農業経営主体の種類

農村土地の流動化は、農村労働力の不足への対処を直接の要因としているが、併せて、土地の集約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を重要な目標としている。育成すべき農業経営体について、中国では、2012年11月に開催された中国共産党第18回大会の報告で、中国農村では、「農民專業合作および株式合作を發展させ、新型経営主体を育成し、多様な形式の規模經營を發展させる」ことが明記された。

この新型農業経営主体について、特に定義や限定がなされているわけではないが、現在では主として次の4種類が今後育成すべき新型農業経営主体として考えられている。

- ① 「家庭農場」：家庭農場は、2013年1号文件で初めて提起された農業経営主体の概念であり、家庭農場とは「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經營に従事し、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」⁽²⁶⁾とされる。望ましい経営規模として、土地の経営規模が平均請負土地面積の10～15倍

あり、農業収入が同地域の二、三次産業従事者の収入に相当するといったものが考えられている。中国の農家の平均的請負土地面積は8ムー足らずなので、およそ経営耕地面積100ムー（6.7ヘクタール）程度の農家が想定されていることとなる。

- ② 「專業大戸」：家庭農場とともに、農家の経営規模が拡大した経営主体の概念として、「專業大戸」がある。これは、ある特定の農作物について専門的大規模経営を行う農家のことである。したがって、家庭農場がある作物に特化した経営を行えば、專業大戸の概念と重複すると考えられるが、專業大戸には「家族構成員を主要な労働力とする」という限定がなく、一般的には家族農場よりも大規模な経営が考えられている。
- ③ 「農民合作社」：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る。農民合作社は、必ずしも農民專業合作社法に基づく合作社に限らず、各種の形態の合作社が想定されている。例えば、相応の面積がある一定区画の土地で大規模農業経営を行うこととし、当該区画内にある請負土地を関係農民が拋出（各農民は拋出した土地面積等に応じて持分〔股分〕を有する。大規模農業経営によって得られた利益は持分に応じて分配する。）して土地股分合作社を設立したような場合、そうした合作社もここでの農民合作社ということとなろう。
- ④ 「竜頭企業」：竜頭企業とは、農村で農産物加工、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のことである。竜頭企業が自ら一定区画の請負土地の提供を受けて種苗生産等に従事することもあれば、農家を組織して求める農産物の生産を指導するというものもある。また、農業用施設、工場等の設置のためには、当該用地の関係農家から請負土地の拋出を受けることが必要である。いずれにしても、竜頭企業が農産物の大規模、効率的生産を実現させ、企業として発展するためには土地流動化が必要とされる。

2) 新型農業経営主体に関する施策

新型農業経営主体の育成は、政府の積極的な指導の下に、各地で多様な取組が見られるようになっており、新型農業経営主体の数も徐々に増加しつつあるとされる。2017年6月現在、全国で家庭農場は87万戸超、登録農民合作社は188.8万社、農業産業化経営組織は38.6万企業（うち、竜頭企業は12.9万企業）に及んでおり、農業社会化サービス組織は115万を超えている⁽²⁷⁾

こうした中で、2017年5月31日、中共中央弁公庁・国務院弁公庁から、「新型農業経営主体を育成する政策体系の構築を加速させることに関する意見」が発出され、新型農業経営主体の育成のさらなる加速がめざされることとなった。

同意見で今後とるべき施策として考えられているのは次の6点である。

- ① 財政税制施策の改善：新型経営主体への直接補助、農産物加工企業への減税等を実施する。
- ② 基礎施設建設の強化：新型経営主体の行う施設建設等に対する財政補助等について優

先的に配慮する。

- ③ 金融貸付サービスの改善：新しい金融商品の開発等により新型農業経営主体への金融を支援する。
- ④ 保険の範囲の拡大：規模経営を行う農家への災害保険の試験実施等を進め、保険のカバー率を高める。
- ⑤ 販売市場の拡大奨励：新型農業経営主体の都市部での直営店設置、ブランド化等を支援する。
- ⑥ 人材の養成・導入：農業に詳しく、技術を理解し、経営に優れた新型職業農民を育成する。

このように、新型農業経営主体の育成は中国農業農村政策の重要政策の一つとされ、今後とも積極的な展開が見込まれるが、前述したとおり、新型農業経営主体については必ずしも決まったタイプのものに限定されているわけではなく、各地の創意工夫にまかされている面がある。したがって、例えば、竜等企业と家庭農場が連携した方式や、村内農民の全員が持分を有する農民合作社の大規模展開等、今後とも多様な地域性を見せながら新型農業経営主体の設立が進んでいくこととなろう。

4. おわりに

人民公社解体後の中国政府の農村政策の基本は農村土地請負制度を安定化させることであつた。農村での農業生産の発展、郷鎮企業の設立、農民労働力の活用等は、すべて土地請負制度によって形成された農家の個別経営を基礎とし、農家が自己の労働力を自分の判断で自由に使えるようになって初めて実現可能になったものであることは中国政府の認めるところであつた。改革開放政策の下で経済成長をめざす中国にとって、農村のこうした動きは動揺させてはならず、安定を堅持すべきものと考えられたのである。

このため、当初は定めなかった請負期間が1984年1号文件で15年と定められ、1993年にはさらにそのまま30年延長することとされた。また、1987年の民法通則または土地管理法の改正によって、土地請負経営権は法律の規定に基づく保護を受けることとなった。

2002年8月に成立した農村土地請負法は、こうした土地請負制度安定化のための施策を集大成したものと言うべきものである。同法は、土地の貸手方・請負方の権利義務、請負契約の手続き、請負期間等、土地請負経営権に関して総合的な規定を設け、また土地請負経営権を物権として位置付け、その保護を強化した。

しかしながら、その一方で中国経済の成長・発展とともに農民労働力の都市流出が進み、農業労働力が顕著に不足して大量の耕地が放置される農村も目立つようになった。また、諸物価の上昇とともに生産費が増加し、中国農産物の国際競争力が失われ、効率的な農業経営が求められるようになった。こうした中で、農村土地の有効利用を図り、適正な経営規模の農業経営等の実現を図るために、農村土地の流動化が中国農村土地政策の新たな重

要課題として位置付けられることとなったのである。

ところで、農村土地に関する権利の内容が徐々に整備され、現在では、集団所有権、請負権および経営権の三権分置が農村土地の基本的な権利制度とされているものの、本来、これらは改革開放政策実施後に全国に広まった農家請負経営を基礎とするものであり、現在でもその枠組を超えるものではない。改めて述べれば、農家請負経営は、もともと、土地所有主体である農民集団（村、村民小組）が土地経営を農家に請け負わせ、一方で請負農家はその農民集団に請負料納付、義務労働の提供等の一定の義務を負うというものであった。農民集団にとって、請負農家から納付、提供を受ける金銭や労働は、農民集団を維持し、必要な行政的経費をまかなう重要な財源であり、確実な履行が確保されなければならない。こうした農民集団と請負農家との基本的な関係は、土地請負経営権が請負権と経営権に分離されて考えられるようになった現在でも変わってはいない。

こうした事情は、経営権は、通常のもの権のように完全に排他的独占的な権利とすることは難しいということを示している。経営権の譲渡を受けた者が誰かによって、請負農家の農民集団への義務履行が確保されるかどうかは左右されるのであり、このことは農民集団にとっても重要な関心事である。2018 年末に成立した農村土地請負法の修正法においては、経営権の譲渡があった場合、当該経営権譲受者は農民集団に届出だけすればよく、農民集団への義務履行は、経営権譲渡後も請負農家が一律に責任を負うこととされている。ただし、経営権譲受者が経営権をさらに第三者に譲渡しようとする場合は請負農家の書面による同意が必要とされる。

このように、経営権を物権化して市場で流通するようにし、担保価値まで認めるとしても、経営権の移転等に現実的に何らかの制限がつけば経営権の市場価値または担保価値は大きく下がることとなろう。

農村土地の権利制度の整備が難航するのは、農家請負経営の本質に由来するこうした事情が背景にあるためである。しかしながら、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行している。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。

農村土地請負制度については、今後さらなる改善が図られるとしても、農村土地請負の本質と物権性とを何らかの形で妥協させたものでしかあり得ない。制度改正と併せて土地流動化を円滑に推進するための各種施策が進められていることを紹介したが、中国農村土地については制度的矛盾の内包とともに関係者（農民集団、請負農家、農家成員、経営権譲受人等）も多い。制度の整備が進み、精緻なものとなっても、請負土地に関する紛争や混乱の発生は避けられず、それらをいかに解決または防止す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であろう。

3. 中国の農村土地政策—土地請負の安定化から土地の流動化へ—（河原）

- 注(1) 行政と経済組織が一体となっていること。
- (2) 村または村民小組レベルで、経済業務の実施のために、必要に応じて設けられた公的組織。
- (3) 農家請負経営においては、土地所有者である農民集団（村、村民小組）が、農機具の管理・提供、栽培技術の指導等で一定の役割を果たすことが期待されており、そうした農民集団が行う経営的機能は「統合経営」と呼ばれた。一方で個別の請負農家の経営は「分散経営」とされた。「統分結合」とは、この統合経営と分散経営が結合したものであるという意味であり、統合経営と分散経営とが2層になっているという意味で「双層経営」とも言われる。
- (4) 請負関係の安定を重視し、請負地の変更等の調整は必要最小限にとどめること。
- (5) 請負農地の配分に際して、農地を農家の自給用食糧等を栽培するための「口糧田」と、国家に売り渡す食糧や市場向けの作物などを栽培する「責任田」に分けて配分する方式のこと。「責任田」の分配は能力ある農家への土地集中を図るため競争的要素が導入されることが多かったが、集団の裁量の余地が大きく、その弊害が指摘されていた。
- (6) 「徴用」を「徴収、徴用」とする改正（第16条、第59条関係）が行われた。これは用語の意味の明確化を図るためのものである。
- (7) 2015年11月7日、法制網—法制日報。
- (8) 同上。
- (9) 鐘漲宝、汪萍「農地流転過程中的農戸行為分析」『中国農業觀察 2003-6』。
- (10) 同上。
- (11) 同上。
- (12) 物権法第133条では、すでに、荒地等に関する請負経営権が担保の対象になり得るとの規定がある。
- (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
- (14) 2015年3月2日、網易財經。<http://money.163.com/15/0302/19/AJNOEJB400252G50.html>
- (15) 2017年11月30日、人民日報第1面。
- (16) 同上。第1次30年請負期（原資料では単に「第2期」としているが、第1次30年請負期のことを指すと考えられるので、本文ではそのように記述した）の請負地面積よりも実測請負地面積の方が多くなるのは、通常、各村では請負に出さずに村で留保している農地（村農地面積の5～10パーセント）があり、これらも計測されるためであると考えられる。
- (17) 2018年5月10日、神州信息、<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1600001978983094439&wfr=spider&for=pc>
- (18) 関長坤、黄美鈞「農地承包經營權糾紛的類型、特点、原因及解決策略—基于江蘇省D市的地地調查」『安徽農學通報』2011年、17（17）号、5頁。
- (19) 同上、6頁。
- (20) 2017年5月9日、法制日報。
- (21) 同上。
- (22) 中国で各省にある市は地区級の市と県級の市とに分かれ、地区級の市には区が設置されているが県級の市には区が設置されていない。
- (23) 「国家新型城鎮化規画（2014-2020年）」による。
- (24) 2018年5月25日、百度百家号、<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1601405172981550707&wfr=spider&for=pc>
- (25) 同上。
- (26) 2013年2月14日、新華網。
- (27) 2017年6月1日、新華社。