

中国農村の土地制度と 土地流動化

河原昌一郎
農林水産政策研究所

平成28年10月18日研究成果報告会

報告の内容

- 1 中国農村の土地制度の沿革
- 2 農村土地請負制度
- 3 農村土地流動化の制度と推進施策
- 4 農村土地流動化と新型経営主体

おわりに

1 中国農村の土地制度の沿革

(1) 土地改革

・土地改革は、新中国成立以前から、各地の革命根拠地(解放区)で実施。

→地主制度を廃止して「耕者有其田」の土地制度を実現。

→中国共産党の結党以来の最重要の政策目標の一つ。

・1947年10月10日に「**土地法大綱**」を公布。

→地主の土地所有を一切否定、土地改革以前のあらゆる債務を廃棄等。

→東北、華北等の人口の3分の1を有する地域で実施。

・1950年6月30日に「**土地改革法**」を公布施行。

→地主制度は廃止するが、中農は保護。農村経済の安定、維持に配慮。



中国農村の土地は、全ての農民にほぼ均等に配分。小土地所有制へ。

(2-1) 農業合作化

○互助組

・不足する労働力、畜力等を補う。

「季節組」・・・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。

「常年組」・・・1年を通じて農作業の互助を行う。年間の生産計画を作成。統一的な作業が増加し、一定の**労働評価制度**が求められる。

→労働の組織化、労働に応じた分配という社会主義的要素を含む。

→社会主義改造のための政治的運動として進められる。

○初級合作社

・1954年ごろから設立が促進されるようになる。

・初級合作社が**統一的な農業経営の主体**。

→組織化された労働の投入。

・土地は出資。出資に応じて利益の中から配当。退社時には土地の払い戻し。→土地の私有制は維持。

(2-2) 農業合作化

○高級合作社

・1955年12月21日、「**農業17条**」を発出。

→初級合作社から高級合作社への移行方針を明確化。

* 高級合作社の制度

農業経営は統一経営。

土地は**集団有**(構成員である農民全員の総有)。

一部の小農具を除く役畜、大農具も集団有。

分配は土地分配はなく労働分配のみ。

「社会主義的」な合作社↔「半社会主義的」な合作社(初級社)

行政村または郷を範囲にして設立。

* 高級合作社の急速な設立(合作組織への組織率)

1955年:64.9%(互助組50.7%、初級合作社14.2%)

1956年:91.9%(初級合作社28.7%、高級合作社63.2%)

(2-3) 農業合作化

初級・高級合作社とアルテリの制度比較

項目	初級合作社	高級合作社	アルテリ
所有制	私有財産制	集団所有制	集団所有制
社員資格	16歳以上労働農民	16歳以上労働農民	16歳以上勤労者
最高意思決定機関	社員大会または社員代表大会	社員大会または社員代表大会	総会
執行機関	管理委員会	管理委員会	理事会
土地	農民出資	集団有	国有地の無期限使用
自留地	各社員所有地の20%以内	5%以内（人数割で分配）	原則として1/2～1/4ヘクタール
生産手段	原則として個人所有による統一使用	主要生産手段は集団有	宅地付属地の作業に必要なもの以外は全て集団有
雇用労働	原則として不可	（規定なし）	原則として不可
労働組織	必要に応じて生産隊を形成	生産隊	作業隊（耕作作業隊、畜産作業隊等）
機械作業	（規定なし）	（規定なし）	機械トラクター配給所との契約
労働評価	定額管理	生産隊による作業・生産請負、定額管理	出来高払
分配	労働力報酬（主）および土地報酬（従）。公共積立金および公益金は控除	公共積立金、公益金等を控除した上で、労働力報酬	諸税納付、不分割ファンド補填等を行った上で労働力報酬

資料：合作社簡章、高級合作社章程およびアルテリ定款の規定から筆者作成

(3-1) 人民公社

○初期人民公社

・1958年8月29日、「北戴河会議の決議」(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」)。

高級合作社の合併による大型化(「一大二公」)。工農商学兵を一体化(「政社合一」)。

* 1958年10月上旬現在の人民公社設立状況

人民公社数:2万6425社 参加農家戸数:農家総戸数の98.2%

1公社平均戸数:4614戸

約74万あった高級合作社を約2万6千の人民公社に再編。

* 初期人民公社の制度

大型化した公社による統一的な経営管理。

土地を含め、原則として全ての生産手段が公社有。

→自留地の回収。家庭副業は禁止。

分配制度は「供給制」と「賃金制」の併用。

→食糧供給は生産隊を単位とする公共食堂の設置。

⇒生産効率の低下による農業生産の激減。多数の餓死者の発生。

(3-2) 人民公社

○安定期人民公社

・人民公社制度の調整

1960年11月「十二条」、1961年3月「農業六十条」、1962年9月「農業六十条(修正)」の採択。

* 安定期人民公社の制度

人民公社規模の縮小。

所有制は、公社、生産大隊、生産隊の3級所有制をとり、生産隊を基礎とすること。

生産隊は基本採算単位。農業経営の単位は実質的に生産隊。独立採算制を実施し、損益の危険を負担する。生産隊の区域内的の労働力は生産隊が支配。

分配制度は「労働に応じた分配」。「賃金制」および公共食堂は廃止。

公社の主たる機能は行政機能、生産隊の主たる機能は農業経営と分化。

(3-3) 人民公社

○人民公社の解体

・改革開放政策の開始→農家請負経営の普及
経営単位が生産隊から個々の農家に。

土地とともに、農具、役畜等の農業生産資材も農家に分配。
人民公社の経済的基盤の喪失。人民公社は解体へ。

・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。

1983年、12,702の人民公社解体

1984年、39,838 //

1985年、249 // (人民公社解体作業の終了)

1985年に72,153(うち鎮は7,956)の郷鎮、940,617の村民委員会の設立。

○土地の農民集団有

生産隊は村民小組に改組。土地は原則として村民小組の構成員である農民の集団有。

現在は、農村土地は、**村レベルまたは村民小組レベルの農民集団有。**

2 農村土地請負制度

(1) 農家請負経営形成期 (1978～1983年)

- ・**作業組生産請負**・1978年から1981年ごろまで
労働報酬を作業組の**生産量とリンク**
それまでの労働報酬は労働点数制(労働に応じた報酬)
生産隊による統一経営という原則は変えない。
- ・**農家生産請負**・1979年ごろから徐々に普及
農家が一定量の生産を請け負う。生産量請負部分は統一計算、分配。超過部分は農家のもの。
- ・**農家経営請負**・1982年から急速に普及
農家が経営を請け負う。国家・集団への売渡・上納義務等を果たせば、残りの生産物は農家のもの。
→「責任明確、方法簡便、利益直接」
→1983年末には全国の生産隊の98.3%が実施。

(2) 第一期請負期 (1984～1992年)

・第一期請負期: 請負期間が15年とされていた時期。

当初、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く、請負農地に関するトラブルが多発。

→1984年1号文件で請負期間を15年と規定。**農家請負経営権の安定化を最重視。**

→1985年1号文件、1986年1号文件等においても農家請負期の長期安定化を最重視。統分結合または双層経営を強調。

→1986年4月14日最高人民法院「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」

・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で農村土地の請負について初めて規定。

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。請負双方の権利及び義務は、法律に照らして請負契約が定めるところによる。」

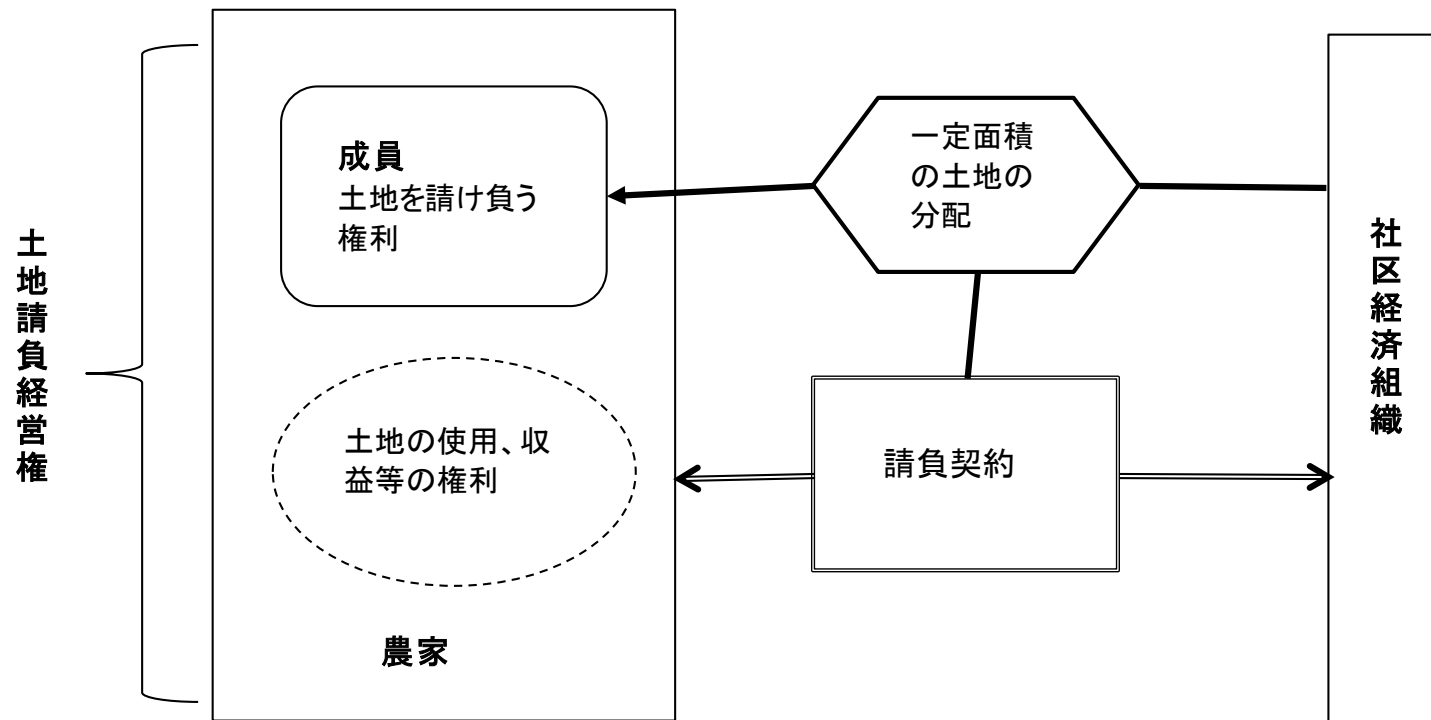
→土地請負経営権の内容についての規定はない。

(3) 第二期請負期 (1993年～現在)

- ・第二期請負期:もとの請負期間満了後、請負期間を30年延長。
1993年11月5日、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」
請負農地の安定化のため、「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」という方式を推奨。
- ・1993年農業法(旧農業法)
第13条1項で請負方は「生産経営の決定権、生産物の処分権及び収益権を享有する」ことを規定。
- ・1998年土地管理法
土地請負期間が30年であることを明記。
- ・2002年8月29日「農村土地請負法」の成立(2003年3月1日施行)
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、土地請負経営権の移転等を定めた総合的な内容。
同法は現在まで実質的に改正されていない(2009年の技術的改正のみ)。
→現在、土地請負経営権の流動化等を内容とする改正案の検討。

(4) 土地請負経営権の概念

(農村土地請負法では、土地請負経営権の定義規定が置かれていない。)



土地請負経営権概念図

資料: 筆者作成(農村土地請負法の規定から整理)

3 農村土地流動化の制度と推進施策

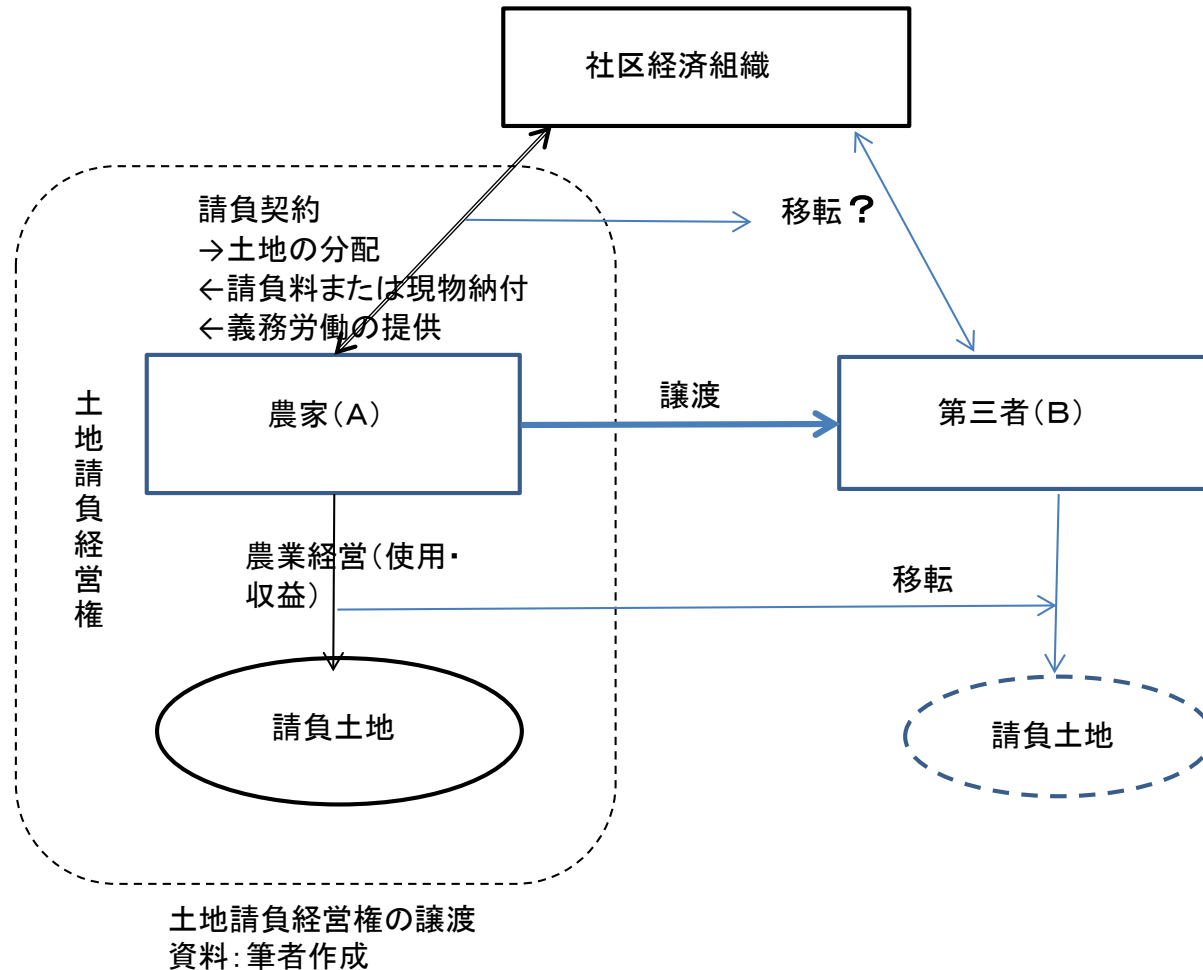
(1) 土地請負経営権の移転方式

土地請負経営権の移転方式

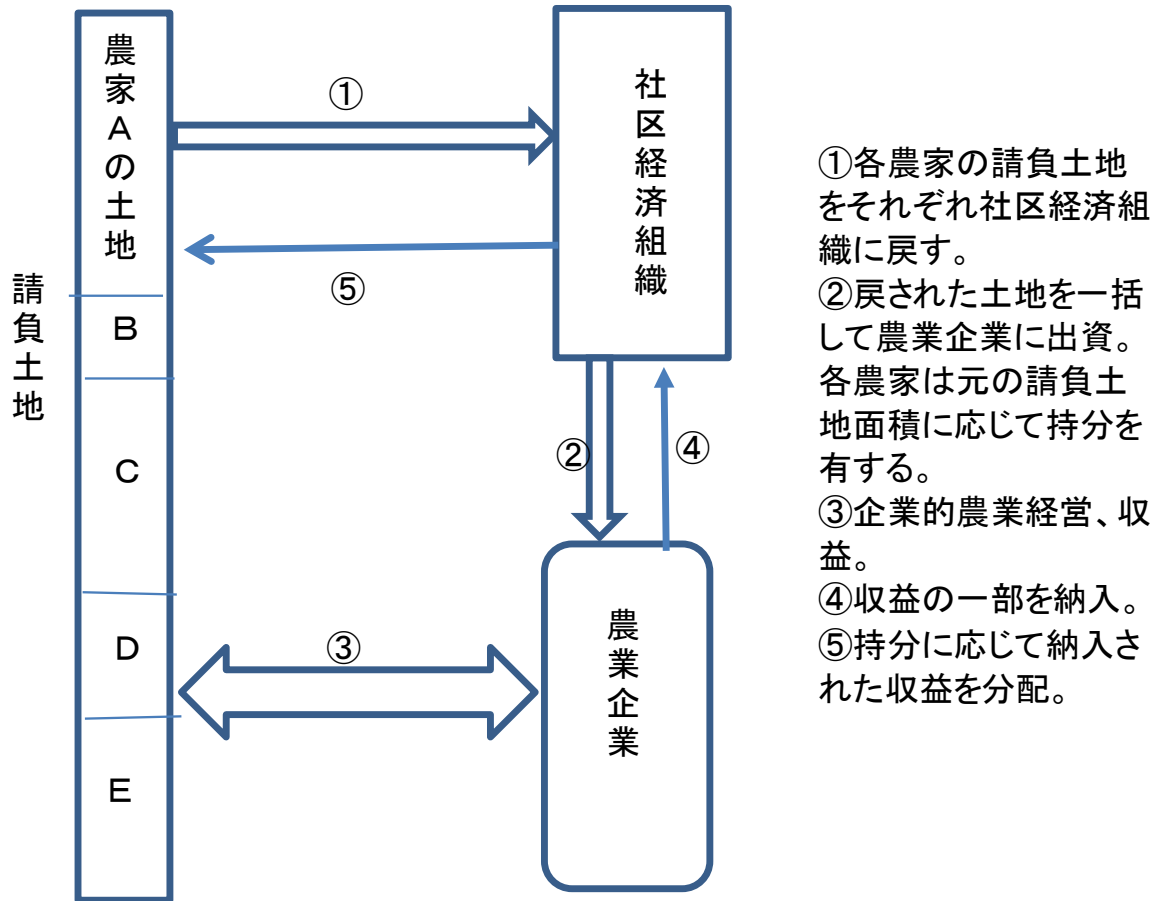
移転方式グループ名	移転方式	請負契約当事者の変更	移転の要件	対抗要件
譲渡等方式	譲渡	有	貸手方(農民集団)の同意	県級以上人民政府への登録
	交換	有	貸手方への届出	県級以上人民政府への登録
	土地出資	有	(貸手方の実質的な同意)	無
転貸等方式	転貸	無	貸手方への届出	無
	リース	無	貸手方への届出	無
	代耕	無	(貸手方への届出)	無

資料:筆者作成(農村土地請負法の規定から整理)

(2) 土地請負経営権の譲渡



(3) 土地出資の方式



- ①各農家の請負土地をそれぞれ社区経済組織に戻す。
- ②戻された土地を一括して農業企業に出資。各農家は元の請負土地面積に応じて持分を有する。
- ③企業的農業経営、収益。
- ④収益の一部を納入。
- ⑤持分に応じて納入された収益を分配。

土地出資〔反租倒包〕の方式
資料: 筆者作成

(4) 三権分置

・「三権分置」・・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。

従来は所有権と土地請負経営権の「両権分置」。

・2014年1号文件

「集団所有権という基礎の上に、農家請負権の安定化とともに土地経営権を活性化させ、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。」

*「経営権」の課題

経営権の定義や**具体的権利内容をどうするのか。**

→経営権に抵当権の設定等を認める場合、たとえば金融機関が経営権を取得したときに農民集団への義務履行をどのように調整するのか等。

(5-1) 土地流動化推進施策

① 土地請負経営権確定登録事業

土地請負契約の契約内容が不明確なことに起因する紛争多発。

- ・請負土地の面積が不正確〔面積不准〕
土地の周囲が四方とも不明確〔四至不清〕
- ・契約内容も農家毎に異なる。

→土地請負経営権の登録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。

2018年末に同事業を基本的に完成させることが目標。

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

経営権の市場化。流動化可能な経営権情報の市場への提供、入手。

2016年6月29日付け農業部「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」

- ・全国の登録、証書交付等のデータ整備。
- ・土地移転、紛争仲裁等に関する管理サービスの提供。
- ・新型農業経営主体育成等に関するデータ提供。
- ・経営権に関する調査需要への対応。

2016年8月現在、県級以上の経営権取引市場数1324箇所、郷鎮経営移転サービスセンター17,268箇所。

(5-2) 土地流動化推進施策

③ 紛争解決のための調停仲裁制度の改善

→土地請負経営権に関する紛争のうち移転に関する紛争が約半数。紛争の妥当な解決が移転促進には重要。

* 移転に関する紛争の類型

第1類型：政府の農業農村政策等の変更（農業税廃止、補助金交付の実施等）に起因するもの。

第2類型：移転契約当事者の一方の事情が変化（出稼ぎ者の帰郷、婚姻、相続等）したことに起因するもの。

第3類型：土地請負契約の歴史的経緯（土地境界の争い等）に起因するもの。

第4類型：土地収用補償費の受け取り（転貸方、転借方双方が主張）をめぐるもの。

2010年1月1日から「農村土地請負経営紛争調停仲裁法」の施行。

現実に多く利用されているのは**村民委員会での調停**。

仲裁制度の利用のためには**契約書の整備、調停・仲裁委員の資質向上等**が必要。

(5-3) 土地流動化推進施策

④ 土地請負経営権有償退出施策

農村土地請負法第26条「請負方が家族全員で区が設置されている市に転居し、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。」

→現実には有効に機能していない。

- ・都市の社会保障制度の不備等により、**失業した場合の生活保障**が必要。
- ・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が不明。

2015年8月7日付け国務院弁公庁「農業発展方式を速やかに転換させることに関する意見」

- ・農村改革試験区で**退出農家への有償補償**等を実施。

2015年8月現在で、28省で58区を設定。

2020年までに都市に移転した**約1億戸の農家の問題**を解決。

制度的解決のために、農村土地請負法の改正が必要。

4 農村土地流動化と新型経営主体

(1) 農村土地流動化の現状

・2015年末

土地を流動化させた農家6600万戸(全国2億3千万農家)。

農家請負耕地の流動化面積は4.43億ム²(約2950万ヘクタール)。全国請負耕地の33.3パーセント。

・2013年末の請負耕地の流動化比率(上位10省)

上海60パーセント、北京48パーセント、江蘇43パーセント、浙江42.3パーセント、重慶40.2パーセント、黒竜江32パーセント、広東27.8パーセント、湖南24パーセント、河南23パーセント、福建21.2パーセント。

* 流動化の背景(農村労働力の都市への流出)

2013年の全国の農民労働者数 約2.7億人。農村労働力総数の約45パーセント。うち、6か月以上村外に滞在している農民労働者数 約1.7億人。同3分の1。

* 土地流動化のための地方の取組例

寧波市・・・10年以上の期間での委託、村土地股分合作社への参加等を行った農家に一定の補助。同市はこのために3000万元を用意。

(2) 家庭農場、専業大戸

家庭農場: 2013年1号文件で初めて提起された概念。

「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」

望ましい経営規模・**土地の経営規模が平均請負土地面積の10～15倍**。農業収入が同地域の二、三次産業従事者の収入に相当。

2016年8月現在の家庭農場数 87.8万戸。

専業大戸:

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。

専業大戸には「家族構成員を主要な労働力とする」という限定はない。

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：農民を主体として組織された組合。

・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。

* 一定区画の土地での大規模農業経営

土地股分合作社を設立・・当該区画内にある請負土地を関係農民が出資。各農民は出資した土地面積等に応じて股分(持分)を有する。

農民專業合作社を設立・・当該区画内にある関係農民は請負土地を転貸。

* 農民專業合作社

2016年8月現在、法に基づき登記した農民專業合作社は150万社以上。入社農家を1億戸超。農家総数の41.9パーセント。

ただし、販売や加工だけを行っているものが多いことには留意。

(4) 竜頭企業

竜頭企業：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。

農業産業化の進展、農村経済発展等のために必要という観点から従来あった概念。

竜頭企業による農産物の大規模、効率的生産を実現させるためには土地流動化が不可欠。

→一定区画での農産物生産、農業用施設・加工場等の設置。

2016年8月現在、**竜頭企業数は12.6万企業**。2014年6月末までに**企業に流入した請負土地面積は3846.7万ムー（256万ヘクタール）**

(補論) 農村土地収用の問題

土地収用の要因・・経済発展に伴い土地の収益性が増加する一方で、土地収用費は低く抑えられていることから、土地収用(転用)による巨大な利益が見込まれるため。

→適正な地価形成のメカニズムが未形成

→収用のための土地提供は農民の国家に対する義務の一種

○土地収用主体・・・国〔県級以上の人民政府〕(土地管理法46条)

被収用主体は土地所有者たる農民集団経済組織(または村、村民小組)

○土地収用の補償(土地管理法47条)

原則・・被収用地のもとの用途に応じて補償

* 土地補償費・・収用耕地の過去三年の平均生産高の6~10倍

* 再配置補助費・・収用耕地面積を当該農民集団の1人当り平均耕作面積で除して再配置必要人数を算出。1人当り補助費は過去三年の平均生産高の4~6倍。

* 地上付着物および青苗補償費

おわりに

現在の中国農村土地の基本的な権利制度
集団所有権、請負権、経営権の三権分置



改革開放政策後の農家請負経営を基礎とするものであり、その枠組を超えるものではない。

農家請負経営にあっては、土地経営を農家に請け負わせる一方で、農家は農民集団に請負料納付、義務労働提供等の義務を負う。

→農民集団の行政的経費をまかなう重要な財源。確実な履行の確保が求められる。



経営権の流通にとっての大きな制約。経営権に担保価値を認めても、農民集団の関与等の制限がつけば市場価値は大きく下落。

農村土地の権利制度の法的整備が進まないのはこうした事情が背景。
一方で、土地流動化の要請は強まり、現実的に大きく進行。



こうした矛盾を制度的にどう解決するかが大きな課題。

ご静聴ありがとうございました。