

講演

中国農地法制変革と持続可能な発展<sup>(1)</sup>陳 小 君  
文 元春 (訳)

- 一、中国農地制度の歴史の変遷についての略述
- 二、中国農地制度改革の現実的苦境および「三権分置」
- 三、「三権分置」の下における中国農地法制改革の立法的枠組み構想

## 一、中国農地制度の歴史の変遷についての略述

中国は農業大国であり、農地問題は、中国当面の最も基礎的で最も広範に及ぶ最も複雑で厄介な経済的社会的問題の1つである一方、農地制度は、あらゆる土地問題の起源と根源をなす。そのため、異なる歴史段階における代表的特質を有する中国共産党中央委員会（以下、「中共中央」と略称——文補）と国務院による文書〔文件〕を再現し、法律法規の視角から中国農地制度の歴史の変遷過程を詳細に見ることにより、当面の中国農地制度と政策的選択の歴史の淵源をより良く理解することができ、よって、農地問題が直面している現実的苦境についてより深い認識をもつことができる。

---

(1) 本稿は、広東外語外貿大学科学研究課題「中国土地法制変革と持続可能な発展研究」（課題番号：231-X5216166）による研究成果である。また本稿は、日本国科学研究費基盤研究（B）（課題番号・26285026）「持続可能社会における所有権概念—農地所有権を中心として」（研究代表者・早稲田大学・榎澤能生）の一環として開催された「持続可能社会における所有権概念」研究会（2017年3月7日於：早稲田大学法学部、比較法研究所共催）における報告原稿に加筆したものである。

### 1. 農地についての集団的所有制が形成された政策的プロセス

新中国の土地制度は、最も古くて1947年に採択施行された「中国土地法大綱」にまで遡ることができ、これは、農村土地改革を指導する綱領的文書であり、その後の土地制度変遷の基調を打ち立てた。「大綱」は、均分化された農民の私有制を確立し<sup>(2)</sup>、人口に応じて土地を均分する分配形式を実現した。

1950年に公布施行された「土地改革法」は、さらに法律のうえで土地制度に対して規範化と細分化を行い、さらに農民の所有権を保障した<sup>(3)</sup>。土地改革運動により、3億人余りの土地がないかまたは土地が少ない農民たちに、土地が分け与えられ、これにより、中国農村の生産関係が改められた。

1950年以降、小農家と大規模生産間の矛盾に対応するために、農業合作化運動の推進が速められ、次第に土地の農民所有制から集団的所有制への転換を成し遂げるようになった。具体的には、以下の4つの段階に分かれる。

#### 1.1 農民所有制に基づく農業生産互助合作が樹立された段階

1951年12月に中共中央が公布した「農業生産互助合作についての決議（草案）」をメルクマールとして、全国各地では普遍的に互助組を發展させ初級生産合作社を試験的に經營するようになった。この種の互助合作には主に、3つの形式が存する。1つ目は、臨時的または季節的な簡単な労働互助である。2つ目は、通年互助組である。3つ目は、土地を以て出資することをその特徴とする土地合作社である。このような互助合作には依然として、土地の農民所有制が維持された。

#### 1.2 次第に所有制転換を成し遂げた農業生産合作社の段階

1953年に中共中央は、「農業生産合作社を發展させることについての決議」を公布し、初級合作社と互助合作から高級農業合作社へ「大股に邁進する」ようになった<sup>(4)</sup>。1956年に採択された「高級農業生産合作社モデル規則」をメル

(2) 同「大綱」3条は、土地「所有権は、農家の所有に帰属する」と規定し、同「大綱」6条は、「農村部におけるすべての地主の土地及び公有地は、農村部におけるその他すべての土地と一緒に、農村部の全人口に応じて老若男女を問わず、統一して平等に分配する」と規定する。

(3) 同法30条は、「土地改革を完遂した後、人民政府は土地所有権証を交付し、且つ、すべての土地所有者の自身の土地に対する自由經營、売買及び賃貸の権利を認める」と規定する。

(4) 同「決議」1条は、「臨時的互助組、通年互助組から、土地による出資、統一經營を実行する比較的多くの公共財産を有する農業生産合作社へ、さらには完全なる社会主義的集団的農民公有制を実行するより高級な農業生産合

クマールに、合作化運動は、初級形態から高級形態への徹底的な転換を実現し、これにより、土地の農民所有制から集団的所有制への転換を実現した。

### 1.3 「大集団」へ邁進する人民公社の段階

1958年3月に中共中央が採択した「小規模の農業合作社を適切に大規模の農業合作社へ統合させることに関する意見」では、「条件が整った地方では、小規模の農業合作社を計画的に適切に大規模の合作社へ統合させる」ことが奨励され、このことは、人民公社化の始まりとなった。また、同年8月、中共中央は、「農村において人民公社を樹立する問題についての決議」を採択した<sup>(5)</sup>。その本質的特徴は、規模の「巨大化」と「政社合一」の管理体制を実行することである。そして、同年12月、中共中央は、「人民公社の若干の問題についての決議」を採択し、人民公社に対して更なる規範化を行った<sup>(6)</sup>。

### 1.4 「三級所有」の集団的所有制が最終的に確立された段階

1959年～1961年の「3年困難期」<sup>(7)</sup>を経験した後、中共中央は、わっと人民

---

作社（集団農場）へ移行することは、農業に対して次第に社会主義的改造を実現させる道である」と、明示する。

- (5) 同「決議」2条は、次のように指摘する。すなわち、「合作社組織の規模は一般的に、1つの郷に1つの合作社、2,000戸ぐらいにすることが比較的適切である」、「一部の地方では、自然的地形条件と生産発展のニーズに基づき、幾つかの郷を1つの郷に統合して6,000～7,000戸ぐらいの1つの合作社を結成することもできる。1万戸又は2万戸以上に達した合作社についても、反対してはならない」、「政社合一を実行し、郷の党委員会はずなわち社の党委員会であり、郷人民委員会はすなわち社務委員会である」。
- (6) 同「決議」は、「人民公社は、わが国の社会主義的社会構造における労働者・農民・商人・学生・兵士が結合された基礎的単位であると同時に、社会主義的政権組織の基礎的単位でもある」と、指摘する。
- (7) 中国大陸地域において、1959年～1961年までの間、大躍進運動および農業を犠牲にして工業を發展させる政策によってもたらされた全国的な食糧不足と飢饉をいう。農村において、この時期を経験してきた農民たちは、これを「苦しい生活を送る」、「食糧の難関を乗り越える」、「凶作年」などと呼んでいる。これに対し、中華人民共和国政府当局は、1980年代以前は「3年自然災害」と呼ぶことが多かったが、その後、「3年困難期」と呼ぶようになった。また、海外の一部の学者は、「3年大飢饉」と呼ぶことがあり、西側学者の中では、「大躍進飢饉」とも呼ばれたりする (<http://baike.baidu.com/item/%E4%B8%89%E5%B9%B4%E8%87%AA%E7%84%B6%E7%81%BE%E5%AE%B3/603238?fromtitle=%E4%B8%89%E5%B9%B4%E5%9B%B0%E9%9A%BE%E6%97%B6%E6%9C%9F&fromid=10317322&fr=aladdin>)。

公社を立ち上げる向う見ずなやり方を是正しはじめるようになり、1962年9月、中共中央は正式に「農村人民公社工作条例（修正草案）」（俗にいう「農業60か条」である）を採択し、人民公社体制に対して適度な是正と調整を行った。その最も核心的な内容は、基本計算単位を下部組織へ権利委譲し、「生産隊を基礎とする」計算管理モデルを明確にしたことである<sup>(8)</sup>。このことにより、生産隊の土地「集団的所有制」における所有者としての政策的基礎を強化し打ち固めることになった。この規定は、中国農村土地所有制の基礎をも打ち固めており、同条例は、当面の農地の権利帰属を遡らせる重要な歴史文献的根拠でもある。

## 2. 家族請負経営制度の確立および進化の歴史的過程

伝統的な土地財産権制度がインセンティブに欠けるといふ弊害に対して、多くの国はいずれも、私有化という改革モデルを採用したのに対し、中国は、使用権のうえで方策を巡らすという遠回りの道を選択した。伝統的な「三級が所有し、生産隊を基礎とする」という所有制の基礎を維持することを通じて、土地の請負経営権を次第に農家にまで委譲することになった。

### 2.1 「家族生産請負制」の堅い障壁が打ち破られる

1962年以来、家族生産請負制はずっと批判に曝され禁止されてきたが、1979年9月になってようやく、中国共産党第11期中央委員会第4回全体会議で採択された「農業の発展を加速化させる若干の問題についての決定」により、山地では、単独で「家族生産請負制」を行うことが認められた<sup>(9)</sup>。1981年10月ま

(8) 同「条例」2条は、次のことを明確に述べる。すなわち、「人民公社の基本計算単位は、生産隊である。各地方の異なる状況に基づき、人民公社の組織は、公社と生産隊の2級にすることができ、公社、大隊及び生産隊にすることもできる」。また、同「条例」21条は、「生産隊の範囲内にある土地は、すべて生産隊の所有に属し」、「集団所有の山林、水面及び草原については、およそ生産隊の所有に帰属させることが比較の有利である場合は、すべて生産隊の所有に属する」と規定する。

(9) 同「決定」は未だ一般的に、家族生産請負制と家族経営請負制を認めなかったものの、次のように指摘する。すなわち、「三級が所有し、生産隊を基礎とする制度は、わが国現在の農業生産力の発展水準に適合しており、決して勝手に変えることを許さない」が、「生産隊が統一的に計算し分配する前提の下で、作業組に請け負わせ、生産高と結び付けて労働報酬を計算し、生産ノルマを超過達成したときは奨励を行うことができる」。

で、全国農村基本計算単位の中で各種形態の生産責任制を樹立したものは、既に97.8%を占めるようになり、そのうち、「家族生産請負制」、「家族経営請負制」が50%を占めるようになった。真に「家族生産請負制」のためにその名を正したのは、1982年1月に中共中央が公布した「全国農村工作會議紀要」（農村改革に関する初の1号文書〔文件〕）である。

## 2.2 家族経営請負制の正式な確立

1983年1月に中共中央が公布した「当面の農村経済政策についての若干の問題」は、正式に家族経営請負制を確立した<sup>(10)</sup>。1985年に入ると、人民公社における政社分離、郷（鎮）政府の設立活動はすべて終了しており、このことは、人民公社体制の正式な解体と終焉を意味する。

## 2.3 農民に長期かつ保障のある農地使用権を与える

1983年に正式に家族経営請負制を確立した後、中国の農地法制改革は、既存の国家体制と国情から出発して所有権と使用権という「両権分離」の軌道のうえで、「農民に長期かつ保障のある使用権を与える」方向に沿って長期にわたり努力してきた。それは主に、以下の2点に現れている。

1つ目は、政策的文書を通じて、土地の請負期間を延長し、土地の請負関係を安定させたことである。1984年～1997年まで、多くの文書を公布してこの問題に注目しかつそれについて規定を行った<sup>(11)</sup>。

(10) 同文書1条は政治的レベルから、「経営請負制は、統一的経営と分散的経営を結合させる原則を採用し、集団の優越性と個人の積極性を同時に発揮させており、それは、（中国共産）党の指導の下におけるわが国農民の偉大な創造であり、マルクス主義的農業合作化理論のわが国の実践における新たな発展である」と指摘する。また、同文書5条は、「人民公社の体制については、2つの側面から改革を行わなければならない。すなわち、1つは、生産責任制とりわけ経営請負制を実行すること、いま1つは、政社分離を実行することである」と指摘する。1983年末まで、全国では既に1.75億の農家が家族生産請負制を実行しており、農家全体の94.5%を占めた。上記文書は、家族経営請負制は長期的な発展方向であることを十分に肯定した。1985年には、もともとあった5.6万個余りの人民公社が9.1万個余りの郷（鎮）人民政府に転換され、その下で94万個余りの村民委員会（コミュニティ）を管轄するようになった。

(11) 1984年1月、中共中央は、「1984年の農村工作についての通知」を公布し、土地の請負期間を延長することを提起し、「土地の請負期間は通常、15年以上でなければならない」と指摘する。1993年11月、中共中央と國務院は、「当面の農業及び農村経済発展についての若干の政策と措置」を公布し、「既

2つ目は、立法による規制を通じて、土地請負経営権の物権的性質を確立したことである。1986年4月の民法通則、1986年6月の土地管理法、2002年8月の農村土地請負法から、2007年3月に採択された中華人民共和國物権法を経て、真に家族請負経営権の物権化が確立された。物権法第3編「用益物権」は、独立の第11章を設けて土地請負経営権について規定を行った<sup>(12)</sup>。

に定めた耕地の請負期間が満了した後、さらに30年間延長し改めない」と指摘すると同時に、「請け負わせた耕地が頻繁に変動することを防ぎ、耕地の経営規模が絶えず細分化されることを防止するため、請負期間内では、『人が増えても耕地は増やさず、人が減っても耕地は減らさない』という方法を実行することを提唱する」と規定した。1997年6月、中共中央弁公庁と國務院弁公庁は、「農村土地請負関係をさらに安定させ改善させることに関する通知」を公布し、「土地請負期間の延長活動を展開させ、圧倒的多数の農家がもともと有していた請負土地が、引き続き安定を維持するようにしなければならない。もとの請負地の配置を変えて新たに請負に出してはならず、なおさら勝手にもとの生産隊の土地所有権境界の秩序を乱してはならず、全村範囲内で平等に請け負わせなければならない」と、重点的に指摘する。それと同時に、同通知は、土地請負関係は「大なる安定、小なる調整」であり、且つ、「小規模の調整は、人と農地の矛盾が際立っている個別農家に限られるべきであり、すべての農家に対して一般的に調整を行ってはならない」、「小規模調整プランは、村民大会又は村民代表大会の3分の2以上の構成員の同意を得なければならない、且つ、郷（鎮）人民政府及び県（市、区）人民政府主管部門に報告しその審査承認を得なければならない」と規定する。

- (12) 1986年4月公布の民法通則は、財産権の角度から土地使用権についての規範化を行った。すなわち、同法80条2項は、「法により集団が所有し、または国家の所有で集団が使用する土地に対する市民〔公民〕、集団の請負経営権は、法による保護を受ける。請負双方の権利及び義務については、法律に従って請負契約で定める」と規定する。1986年6月に全国人民代表大会常務委員会が採択した「中華人民共和國土地管理法」は、建国以来最初の土地管理法である。同法は、立法形式を以て土地所有権と請負経営権について立法的保護を行い、その第2章12条は、「①集団的所有の土地及び全人民的所有制の組織、集団的所有の組織の使用する国家的所有の土地は、集団又は個人に経営を請け負わせ、農業・林業・牧畜業・漁業の生産に供することができる。②略③土地の請負経営権は、法律の保護を受ける」と規定する。2002年8月に採択された農村土地請負法は、土地請負経営権の長期的安定化をさらに強化させており、同法は、土地利用を中心とした用益物権制度の新たな段階を切り開いたといえよう。同法26条は、「請負期間内において、請負に出す側（集団経済組織をいう——文補）は、請負地を回収してはならない」と明確に規定しており、また、同法27条は、「請負期間内において、請負に

## 二、中国農地制度改革の現実的苦境および「三権分置」

### 1. 中国農地「三権分置」改革の動因

中国の農村改革が始まって30年以来、農地の財産権構造は、所有権と使用権の高度な統一から所有権と請負経営権の分離に至るといふ重大な変革を経験してきており、「兩権分離」といふ農地の権利構造は、既に堅実なものとなっており、請負経営権は既に物権化された。その変遷は、中国農村経済社会の急激な変化をもたらし、また、中国改革開放の注目すべき道程を切り開くことにもなった。しかし、制度の変遷は、多くの現実的苦境ももたらしており、その制度的欠陥もまた、日増しに顕著となった。

1.1 客観的には、請負経営権の主体が多様化してきている。都市化の過程が推進されたことにより、請負経営権の取得資格を有する農民と実際に農業を経営する主体が、次第に分離されるようになった<sup>(13)</sup>。農業部と経済学者たちは、いわば請負権と経営権を一緒くたにすることは、法理論上の困惑と政策上の混乱をもたらすことになることを主張する<sup>(14)</sup>。これに対し、「2014年中央1号文書が請負権と経営権の再度の分離を提起したことはまさに、異なる階層の農民たちに区別化された制度的保障を提供し、異なる農民集団の生存と発展のニーズを満足させるためである。農民の請負権を安定させることにより、出稼ぎ農民たちの農地移転という心配事を解消し、彼らはもはややむを得ずに請負地

---

出す側は、請負地について調整を行ってはならない」と規定する。2007年3月に採択された「中華人民共和国物権法」は、真に家族請負経営権の物権化を確立した。同法第3編「用益物権」は、独立の第11章を設けて土地請負経営権について規定を行っており、そのうち、同法125条は、「土地請負経営権者は、法により自身が請け負って経営する耕地、林地、牧草地等について占有、使用及び収益の権利を有し、農業、林業、牧畜業等の農業生産に従事することができる」と規定する。

(13) 2013年、全国の農民工は、2.69億人に達し、そのうち、故郷を離れた農民工は、1.66億人に達しており、故郷を離れた農民工のうち、一家総出で故郷を離れた者は3400万人余りいる。就業構造、就業場所の変化は、土地移転のための条件を作り上げた。農業部の統計によると、2014年6月末現在、全国農家の請負土地移転面積は、3.8億ムー（1ムー約667m<sup>2</sup>—文補）に達し、家族請負耕地総面積の28.8%を占めるようになった。

(14) 葉興慶（國務院發展研究センター農村經濟研究部部長、研究員）「農用地の産権重構」中国經濟時報2015年5月13日5面参照。

を荒れさせることがなくなり、逆に経営権の移転を通じてより多くの財産上の収益を獲得できるようになる。それと同時に、農業に従事する農民たちは、出稼ぎ農民たちが移転する農地により、農業の適切な規模経営を実現し、農業経営の効率を高め、自身の発展問題をより良く解決できるのである。」<sup>(15)</sup>

1.2 現実において、家族経営モデルは（農業の）現代化に不利である。家族を基本生産単位とする農業経営モデルにより、農地は終始零細化状態に置かれることになり、農家経営の耕地面積が小さすぎることは、労働要素の合理的配置に直接影響を与え、現代的技術を利用して現代的農業を発展させることに不利であり、現代的農業の規模化という経営のニーズを満足させることが難しく、農業の現代化という国家の発展目標との開きも比較的大きい。そのため、上記2つの事情はともに必然的に、農地移転の障害を取り除き、農地上の権利の財産的価値を活性化させ、農地の融資機能を解き放つという政策的考慮を生じさせることになる。現代的農業技術の凄まじい発展と都市化過程の急激な加速化に直面している現在、わが国既存の「兩權分置」という農地権利制度による恩恵は、既に解き放ち終えたといえよう。しかし、これに比べ、わが国の一部の地域において、1990年代末にすでに始まった「三權分置」の試験的改革の成果は、次のことを明らかにしている。すなわち、「『三權分置』体制は、1990年代の『第2ラウンド請負』以来定着していた土地の零細化および農民家族の自作モデルが農業の規模化経営を制限するという問題を解決しただけでなく、都合よくグリーン農業、科学技術農業を導入することができ、スケールメリットの面で農業経済の発展を効果的に促進し、農民家族または個人も、実益を得ることができた。」<sup>(16)</sup>

1.3 国情の下では、集団的土地所有権による公有、同時に農民間の公平と農業の効率に配慮するという2つの最低ラインを堅持することが求められる。政体および政権与党の在り方に関わる原則を含む中国の発展過程から見ると、農地の集団的所有制は、農業の社会化生産の内在的要求であり、社会的生産力発展の根本的趨勢に合致しており、農業生産力の発展を効果的に促進させることができる。農地制度は、農民の根本的利益（生産手段と経済収入）に関わっており、上記2つの最低ラインを捨て去ってはならない。したがって、集

(15) 張力=鄭志峰「推進農村土地承包權与經營權再分離的法制構造研究」農業經濟問題（月刊）2015年1期81頁。

(16) 孫憲忠「推進農地三權分置模式的立法研究」中国社会科学2016年7期145-146頁。



団的所有権という公有制を堅持するだけでなく、同時に公平と効率という問題にも配慮しそのバランスを図らなければならない。かくして、農地の「三権分置」という改革の意図と政策的構想が提起されたのである。

## 2. 農地の「三権分置」政策と法律の衝突

### 2.1 政策的文書の意味を有する

中国共産党第18期中央委員会第3回全体会議で採択された「全面的に改革を深化させる若干の重大な問題に関する中共中央の決定」（以下、「決定」と略称）では、「農民に請負地についての占有、使用、収益、移転および請負経営権の抵当・担保的権能を与え、農民が請負経営権を以て出資し、農業の産業化経営を発展させることを認める」ことが強調された。この改革要求の実行をめぐり、国务院部・委員会の政府役人と経済界は、移転、抵当による担保、出資等の客体は果たして、請負経営権かそれとも請負権または経営権であるかを明確にしなければならないと、主張する。他方、2014年1月の中央1号文書はこれに対し、「農村土地集団的所有権を実行したうえで、農家の請負権を安定させ、土地経営権を活性化させ、請負土地の経営権をもって金融機関の抵当に入れ融資を受けることを認める」と、明確に指摘する。かくして、農地の「三権分置」が正式に明確化されることになり、当時中央農村工作指導小組副組長であった陳錫文、国务院發展研究中心農村經濟研究部部長である葉興慶および農業部等の要人たちは、次のように主張する。すなわち、「このことは、土地請負経営権を請負権と経営権に分け、所有権・請負権・経営権の『三権分離』を実行することは、将来の農地財産権制度の変遷における大きな趨勢であることを予告しており、それは事実上、請負農家の権利利益の維持と請負地移転の促進との間で、均衡点を探し求めるためのものである。」<sup>(17)</sup>

事実、今回の「三権分置」改革は、以前の「両権分離」における農地占有の安全と利用の効率を統一して計画するという願望を踏襲しており、「家族経営請負制の推進と土地請負経営権制度の樹立は、農村集団土地（農用地）における所有権と使用権の分離を実現させ、土地請負経営権を土地所有権の中から分離させることにより、集団的土地所有制を堅持したうえで、個々の農家が土地請負経営権を享有することができた。これは一つの『両権分離』の過程であり、その主な目的は、農家の生産意欲を引き出すことにあった。他方、再び経

(17) 前掲注(14)。

営権を土地請負経営権の中から分離させ、所有権・請負権・経営権という『三権分置』の局面を形成することは主に、請負地の移転と農業の適切な規模経営という問題を解決し、請負地を耕作に長けている者に集中させることにある。」<sup>(18)</sup>

## 2.2 現行法による記述がない

農地「三権分置」政策の内容をめぐることは、極少数の学者が疑問視することを除き、学術界では、基本的にこれについて、農地が集团的土地所有権、農家の請負権、土地経営権に「三権分置」され、三権は並立するとのコンセンサスが得られた。しかし、われわれは、次のことに気付かされる。すなわち、農地「三権分置」政策によって「両権分離」制度に取って代われることは、既に中央の政策によって確立されたものであるが、当該政策は主に、経済学者が提起した理論に基づくものであり、法学的視角に基づく分析は未だ、多くの挑戦に直面している。早くも1990年代に、一部の経済学者は、農地上の権利について1種の「権利の束」という理解を示していた。すなわち、その理解によると、家族経営請負責任制の枠組の下で、農村集団土地の財産権構造は、土地所有権、請負権および経営権という3種類の権利に分解されることになる<sup>(19)</sup>が、このような3種類の権利を分置させる見解は、決して学界の賛同を得ておらず、且つ、2003年の農村土地請負法および2007年の物権法の中でも、その痕跡を見つけないことはできない。このことについて、ある学者は次のように指摘する。「農地の三権分離は、経済学が土地改革政策を主導してきた象徴的な表現であり、それには明確な法的論理矛盾が存在している。土地請負権と土地経営権は、典型的な経済学上の概念に属しており、それは土地の財産権構造を説明することにその重点を置くものであり、当然に法律上の権利に転化することはできず、また、それに基づいて相応の法的規範を創出することもできない。……土地法学は、自らの貢献をなすべきであり、立法を通じて改革の方向を導

(18) 宋志宏「農村土地『三権分置』改革：風険防範与法治保障」経済研究参考 2015年24期 6頁。

(19) 鄭鳳田「我国現行土地制度的產權残缺与新型農地制度構想」管理世界1995年4期、廖洪榮「農村改革試驗区的土地制度建設試驗」管理世界1998年2期、黃祖輝=陳欣欣「農地產權結構和我国的家庭農業」農業經濟問題1998年5期、張紅宇「中国農村土地產權政策：持續創新——对農地使用制度變革的重新評判」管理世界1998年8期、谷書堂「創建社会主义市場經濟的產權理論」經濟学家1999年1期など参照。

くべきである。土地改革は、法治の枠組の下で行われるべきであって、改革にその名を借りて、勝手に法律の強制性規定を乗り越えてはならない<sup>(20)</sup>。」そのため、農地「三権分置」政策の内容について分析を行うには、経済学、管理学等の学科における既存の成果を尊重するだけでなく、自分の頭で考えずに盲従してはならない。何故なら、現在に至るまで、農地「三権分置」は、未だ1種の政治的言説であるにすぎず、それが、法律制度に転化できるかどうかおよび如何に転化すべきかをめぐっては、さらに法学者たちが、中国農地上の権利の実際の運行状況と結び付けて真剣に検討し応答しなければならないからである。

### 3. 政界と学界による「三権分置」についての研究の現状

2013年から、農地「三権分置」に関する中共中央の関連政策は、合わせて10個出されており<sup>(21)</sup>、これらは、集中的に農地「三権分置」を肯定した。学术界は、上記文書をめぐり、様々な研究方法をもって農地「三権分置」および関

(20) 申惠文「法学視角中的農村土地三権分離改革」中国土地科学2015年3期43頁。

(21) それぞれ、以下の通りとなっている。①中共中央による「全面的に改革を深化させる若干の重大な問題に関する決定」(2013年11月15日)、②中共中央、国務院による「全面的に農村改革を深化させ、農業現代化の推進を加速化させることに関する若干の意見」(2014年中央1号文書)、③中共中央、国務院による「改革イノベーション力を増強させ、農業現代化建設を加速化させることに関する若干の意見」(2015年中央1号文書)、④中共中央、国務院による「発展をめぐる新理念を実行させ、農業現代化を加速化させて全面的なまずまずのゆとりある生活目標を実現させることに関する若干の意見」(2016年中央1号文書)、⑤中共中央、国務院による「農業供給側構造改革をさらに推進させ、農業農村発展のための新動力の育成を加速化させることに関する若干の意見」(2017年中央1号文書)、⑥中共中央弁公庁、国務院弁公庁による「農村土地経営権の秩序ある移転を導き、農業の適切な規模経営を発展させることに関する意見」(2014年11月20日)、⑦国務院弁公庁による「農村財産権移転取引市場の健全な発展を導くことに関する意見」(2015年1月22日)、⑧国務院による「農村請負土地経営権および農民住宅財産権による担保付融資の試験活動を展開させることに関する指導意見」(2015年8月10日)、⑨中共中央弁公庁、国務院弁公庁による「農村改革を深化させることについての総合的実施プラン」(2015年11月2日)、⑩中共中央、国務院による「農村土地所有権・請負権・経営権の分置方法を改善させることに関する意見」(2016年10月30日)。

連問題について検討を行った。

### 3.1 「三権分置」の研究方法について

これには、歴史文献法、定性分析法、比較的方法、法教義学的方法、社会的実証的研究方法、総合的方法などが用いられている。しかし、これらには体系的思考が足りておらず、さらに、社会的実証的研究方法と司法的実証的研究方法による「三権分置」についての研究を強化する必要がある。

### 3.2 「三権分置」政策が実現しようとする目標について

これをめぐっては、所有権の性質を変えないこと、同時に農家の利益と経営者の利益に配慮することという2つの目標に注目するものは比較的多いものの、法律制度の構築における上記目標の地位について、詳細に深く入り込んで解釈する点では不十分である。また、少なからずの学者たちはいずれも、当該政策を将来における農村土地法律制度を構築する際の前提として理解しているが、当該政策と法律制度の関連および当該政策が追い求めている法規範的機能についての研究に対しては、さほど重視されていない。そして、法的視角から政策的目標についての研究成果について整理し、法律制度に転化させる面でも不十分である。

### 3.3 「三権分置」制度における「三権」研究の理論的重点について

第1に、**集团的土地所有権問題についての研究について**。30余年以来、法律と政策において、集团的土地所有権の権能が全面的に収縮されてきたため（例えば、収益権）、同制度はずっと学术界から冷遇されており、「三権分置」政策後にあっても、学术界はこの制度についてあるべき関心を示しておらず、基本的には名義上の存続に止まり、決して具体的な問題解決については強調しておらず、制度のうえで如何に集团的所有権を堅持すべきかについても、似て非なる中身を伴わない表現に終始している<sup>(22)</sup>。研究および争いの重点はいずれも、以下の2つの問題に集中されている。

第2に、**土地請負権の性質と内容についての研究について**。これをめぐり、学界には多くの議論が存在しており、主に以下の学説がある。①構成員権説。

(22) 現段階において集团的所有権を着実なものにするには、その力の入れ所は、集団経済組織の占有、処分における権能を尊重し実行すること、集団経済組織の荒地問題の処理における監督的役割、地ならしと土地改良における主導的役割、耕作地の水利等のインフラ建設における組織的役割、土地の集約統合と適切な規模経営の促進における橋渡的役割を發揮させることに置かれるべきである。

請負権は、構成員権に属しており、集団経済組織の構成員のみが請負権をもつ資格を有するとされ、明確なコミュニティ的閉鎖性と取引不能性を有する。「構成員権は、身分上の資格により取得する（構成員資格取得の前後は問わず、構成員資格を取得したか否かのみに着目する）平等な権利である。構成員権は身分権であり、構成員資格により取得し、相続・譲渡することはできず、構成員資格を放棄または剥奪されると、構成員権を喪失することになる。構成員権の終局的目標は公平であり、構成員権の画定により、集団における各構成員が同等の権利を享有することを保証し、また、構成員間の従属性も減少させ、各構成員がその他の構成員に対して十分な独立性を有し、独立して自己の利益を判断し、社会に対する基本的見解を独立して表明することができる。請負権は、権利帰属の種類では構成員権に属しており、農家が集団の請負地を取得する拠り所は、集団の構成員資格である。」<sup>(23)</sup> ②構成員権と部分的財産権説。同説によると、請負権は構成員権であり、集団経済組織の構成員のみが自然的に請負権をもつべきであるが、法律が土地請負権を勝手に調整してはならないと規定したことは、新しい構成員の請負権を侵害し、請負権の構成員権的性質を改変させたため、請負権が部分的財産権的性質を有することになる。③物権説。その理由はこうである。何故なら、分離された後の土地請負権は、社会保障的機能を存続させることと農民に土地による収益をもたらすことをその権利の特徴としているため、それは独立した用益物権である。ある見解は、請負権を有益物権と認定することには主に、以下の理由が存在すると主張する。すなわち、「第1に、請負権はもともと請負経営権に由来するものであり、その性質は請負経営権と同じであって、これは権利の分離構造に合致する。第2に、請負権を独立した用益物権と画定することは、再分離という機能的目標に合致し、それによってはじめて、より良く農民たちの権利益を保護することができる。第3に、請負権の取得とその性質を混同してはならない。請負権の取得から見ると、当該集団経済組織の構成員のみが（農地を）請け負う資格を有するため、それは身分性を有する。しかし、このことは決して、請負権はすなわち、ある種の身分権（構成員権）であるということの意味しているわけではない。請負権の独立もまた、農民たちにより多くの権利益を創造するためのものであり、それが向けられる客体は、主に財産である。」<sup>(24)</sup> ④収益権説。同説

(23) 韋鴻＝王琦璋「農村集体土地『三権分置』的內涵、利益分割及其思考」農村經濟2016年3期40頁。

(24) 前掲注(15)83頁。

は、農地の「三権分置」の下における土地請負権は、1種の土地に対する収益権であり、ドイツ法上の「土地の負担」に類似していると考えられる。収益権につき、「その権利者は決して、土地を占有使用することによって農業の生産経営活動に従事するのではなく、土地経営権者から経営の代価を受け取ることに由り、その収益権を実現するのである。」<sup>(25)</sup>

〔評釈〕①一般的には、農地「三権」における土地請負権は、土地請負経営権から分離されてきたものであると考えられており、大多数の学者は、当該権利の性質は構成員権であると考えられる。しかし、既存の研究成果による土地請負権の性質と内容についての分析には、一定の食い違いが見られる。土地請負権は構成員権であると主張する少なからずの学者が、当該権利について言及する際に、その中には財産的内容が含まれていると強調するのに対し、請負権は非構成員権であると主張する学者は、土地請負権の財産的内容と土地請負経営権の財産的内容間の関係を適切に処理できていない。②土地請負権の内容は、土地請負経営権の内容においてどのような表現形態が存するかをめぐっては、研究上の食い違いが存する。

第3に、土地経営権の性質と意義についての研究について。これには、以下の学説が存する。①債権説。土地経営権は、移転の場合にはじめて請負権から独立してくる1つの権利であり、その性質は債権であって、物権ではない。また、「このことは、物権の『一物一権主義』すなわち、一物の上には同じ内容の1つの物権しか成立しないということに合致する。土地請負経営権が用益物権であるという状況の下では、さらに土地経営権を物権として設定できず、このことは、立法上でも実行可能である。しかし、今後、実際の耕作者に対する保護が重視されることに伴い、土地経営権の物権的属性は強化され得るもの、その債権という「下色」と本質が変わることはない。」<sup>(26)</sup>②物権説。わが国の現行立法は、決して農地の「三権分置」に対して有力な支援と制度的保障を提供できておらず、いま新たに物権的属性をもつ土地経営権を創設する必要があり、多層的権利客体の法理論によると、経営権は、土地請負経営権者が設定した、土地請負経営権をその目的物とする用益物権であり、それは、土地請負経営権とは異なるレベルの客体のうえに存在する用益物権であって、物権法における用益物権の中で土地経営権について相応の制度設計を行わなければなら

(25) 朱繼勝「論『三権分置』下的土地承包權」河北法学2016年3期46頁、44頁。

(26) 李偉偉「『三権分置』中土地經營權的權利性質」上海農村經濟2016年2期29頁。

らないとされる。言い換えれば、「現行の法律制度によると、土地請負経営権の移転により生ずる経営権は債権でなければならない。何故なら、下請、賃貸、代理耕作、出資のような債権の移転のみによって、請負権と経営権の分離併存という結果が生じるからである。しかし、「三権分置」の経済的目的は、「三権」について私権の範囲内で同じレベルにおいて一体的に保護することであり、すなわち、制度上で経営権を1種の物権として扱うことであり、且つ、経営権はその機能において、用益物権の性質に合致する。かくして、物権法5条に定める物権法定主義の要求によるならば、法律の改正を通じてのみ、このような経営権に用益物権の性質を与えることができる。法律の改正前においては、解釈論の視角から経営権の現実的属性を分析することもできる。」<sup>(27)</sup> ③二元説。経営権は、土地請負経営権を下請け、賃貸および出資方式によって移転する場合は、債権的属性を有し、譲渡と交換によって移転する場合は、物権的属性を有するとされる。④このほかに、土地経営権が土地請負経営権から分離されてきた後、どのような意義を有することになるかも、学者たちの注目を集めている。多くの学者は、農村土地による抵当担保を推進させる前提として、土地経営権を考えている。「請負権と経営権が分離する農地制度は、農地抵当の苦境を打破するために最も肝心の制度的基礎を作り出すことができる。請負権と経営権が分離した後、経営権者は、自身がもつ相対的に独立した経営権を客体として抵当権を設定でき、資産要素としての土地の本来の属性を蘇らせ、経営的価値をより良く発揮させることができる。経営権者が期日到来後に抵当債務を返済できないとしても、金融機関またはその他の債権者は、請負権者の地位を取得できず、土地の経営によって得られる農産物の収入または地代をもって、優先的に弁済を受けることになる。」<sup>(28)</sup>

〔評釈〕①土地経営権についての研究は主に、その性質はどのようなものかおよびどのように移転するかなどの問題に集中されている。わが国の物権法では、物権法定主義が明確に規定されたため、現在の土地経営権は物権に属するか否かをめぐる争いはさほどないが、少なからずの学者は、将来における農村土地移転の趨勢から出発して、土地経営権の移転を推進し、土地経営権を活性化させるためには、現行の法律の改正を通じて土地経営権を物権として設計し

(27) 李国強「論農地流転中『三権分置』的法律関係」法律科学2015年6期186頁。

(28) 呉興国「承包権と経営権分離枠下債権性流転経営権人權益保護研究」江淮論壇2014年5期124頁。

なければならないと主張する。②遺憾なことは、土地経営権を物権に改善させるよう建議し、且つ、その活性化（主に抵当が想定される）を議論するとき、その基礎となる現行の土地請負経営権に対しても同じく活性化できるか否かについては、一言も言及していないということである。もし、両者は同じく物権であるとするならば、極めて容易く、土地経営権と土地請負経営権は、同義反復または屋上屋を架すことではないかという疑問を惹起することになる。③経済学界は、経営権は、新しいタイプの農業経営主体を育成し、農地の移転を促進しかつ適切な規模経営を実現させるためのものであると主張しているが、現在、土地請負経営権を避けて土地経営権を活性化させるという考え方を採らなければならないかについても、法学理論が農村の実践と結び付けて証明することを待たなければならない。

### 三、「三権分置」の下における中国農地法制改革の立法的 枠組み構想

#### 1. 農地「三権分置」についての私見

##### 1.1 当該政策が出された背景を深く理解しなければならない

これには、次の内容が含まれる。すなわち、政治的背景における3つの不変（公有制という制度が変わらないこと、社会安定的要求が変わらないこと、末端の民生への注目が変わらないこと）、国情的背景における3つの比較的大きいこと（自然環境の格差が比較的大きいこと、人と土地の矛盾が比較的大きいこと、都市と農村の格差が比較的大きいこと）、発展的背景における3つの切迫（都市化の切迫、農業現代化の切迫、土地による融資のニーズの切迫）がそれである。

##### 1.2 政策的目標が向けられている問題を明らかにしなければならない

当該政策が出された一連の動因を分析した結果、本稿は次のように考える。既存の政体を維持することを主導とし、同時に農民の利益を守ることと、農地の移転と融資という財産的効果の最大化を発揮させることに配慮することすなわち、公平と効率においてその両翼の均衡を図ることは実に、「三角」形をなす安定した政策的志向である。

##### 1.3 上記の政策的目標は、現行法で実現できるか否か、それは何故か

その答えは、ノーである。現行法律制度の障害には、以下の3つが存する。第1に、集団的所有権を堅持するには、権能が不完全であること、財力が薄



弱であること、動力が足りないことという障害が存する。現行法の下では、その権能の行使には、極度な収縮化と深刻な空虚化という問題が存在しており、集団は、土地の管理、適切な規模経営、土地の改良および農業インフラ設備の改造に対して、積極性がないだけでなく、資金的支援もなく、安定と活性化に対する影響もまた否定的である。これについて、ある研究は次のように総括する。「『利用を強化し、所有の色合いを薄める』という制度的慣性の下で、集団土地所有権者の権利利益が日増しに目立たなくなったことは、農民の財産的収入の増加および農村における公共財の供給能力の向上を極めて大きく制約した。わが国の現行の集団土地所有権制度の枠組みの中において、関連の法律制度の供給不足と主な法律メカニズムの欠如は、集団土地所有権の実現が直面した主な苦境である。」<sup>(29)</sup>

第2に、請負権を安定させることは、権利主体制度という根本から問題を解決することにはならない。農民の財産（土地の社会保障的機能）等の権利利益を保護することには、その身分を確定し資格を賦与する効果的な法律制度が未だないという問題が存在しており、このことは、農村社会の不安定と（農地の）移転に消極的であるという障害要素になり得る。

第3に、請負経営権の移転と土地による融資において、現行法には、閉鎖性と拘束性が強すぎる（農地に対して、物権登記要件主義を採用しないこと、債権的な賃貸による移転に限られること、抵当が禁止されていることなど）という際立った問題が存在している。これについては、まず、「完全なる権利、主体と内容を包摂する物権の登記・届出制度を樹立し、権利確定証書を関連の権利主体が権利を享有し、市場取引、抵当担保、権利保護を行う際の効果的な権威ある証書にすべきである。」<sup>(30)</sup>次に、市場の改善に力を入れなければならない。「移転が順調で保護が厳格である土地経営権の市場取引体系を樹立する。移転市場の規範化された運行を促進し、情報公開、政策についての問い合わせ、契約の届出、価格評価、紛争の仲裁等のサービスマカニズムを強化させ、より多くの土地経営権の公開市場による移転を導くことにより、農地資源がより多くの範囲内で最適に配置されるようにしなければならない。」<sup>(31)</sup>

**結論は、既存の法制度は、上記の政策的目標をスムーズに達成できないとい**

(29) 楊青貴「集体土地所有権實現的困境与其出路」現代法学2015年5期79頁。

(30) 尹成傑「三權分置是農地制度的重大創新」農村工作通信2015年16期37頁。

(31) 韓長賦「土地『三權分置』是中国農村改革的又一次重大創新」光明日報2016年1月26日1面。

うことである。

1.4 現行制度を改善させるかまたは伝統的な民法理論体系の枠組を参照することにより、当該政策的目標を達成できるかどうか、それは何故か  
その答えは、イエスである。改善させる面においては、体系化された表現と  
ならなければならない。

第1に、財産法における所有権の基本的原理に従い、所有権から用益物権が派生してくる際に保留される一定の収益・処分権能は、農民集団に復帰させかつその権能を与えなければならない。このことは、いわゆる「堅持」における重要な基礎であり、農地の「統一と分散の結合」という憲法上の原則の実現にとって極めて重要であり、「三権分置」改革におけるその他2つの目標（農民の請負資格を安定化させることと土地の規模経営を活性化させること）の実現にとってもその意義は重大である。

第2に、請負経営権は用益物権に属しており、現行法において、これは2つの物権ではなく1つの物権であり、その性質は財産権であって、人格権的内容を有しない。その移転に関しては、賃貸、代理耕作のような債権の移転だけでなく、当該村以外の農民または農業企業への譲渡、抵当入れのような実行可能な物権的移転制度をも設立しなければならない（いずれの場合も、農業の用途を変えてはならない）。完備された用益物権があって初めて、譲受人が自信と比較的安定した予見可能性をもつことができ、適切な規模の移転経営を順調に実現させ、さらに進んで抵当の目的物にすることができる。従って、法律は、以下の3点を改善させなければならない。すなわち、1つ目は、用益物権としての請負経営権の完全性を維持し、請負経営権に対する不動産物権登記（単なる行政的意義における登記簿への記載ではない）を開放し、且つ、公示公信の原則を堅持し、登記要件主義を採用することである。2つ目は、農地請負経営権については、物権的移転を行うか否かにかかわらず、すべて抵当担保制度を解禁しなければならない。このことは、農民の権利利益（耕作の選択自由、収入が比較的安定すること）を保護する一歩であるだけでなく、適切な規模経営を励まし展開させること的前提でもある。「農業資金のニーズが日増しに増え、多様な農業融資方式が絶えず現れることにもともない、現在進行中の抵当に関する実践的試験活動もまた、これに基づいて次々と展開されているが、各種の試験モデルはいずれも、完全に徹底した土地請負経営権の抵当融資形態ではない。その根源はまさに、法的根拠がないことにある。そのため、土地請負経営権についての抵当の禁止を乗り越え、束縛された家族請負経営土地の抵当融資

機能を真に発揮させることは、どうしてもやらなければならない。」<sup>(32)</sup> 3つ目は、集団構成員権制度を樹立し、土地を頼りに生活する農民に適切な法的保障の予見可能性を与えることである。

第3に、土地請負経営権が譲渡により移転された後における3種類の権利主体の法律関係は、明確である。すなわち、1つ目は、譲渡人すなわち、もともと当該集団（経済組織）が請負に出すことにより土地を取得した農民は、集団における請負構成員権しか持たない。このことは、構成員の身分さえ失わなければ、次のラウンドで集団の土地を請け負うことを含む一連の資格をもつことを意味する（2015年に私が率いる研究チームが、全国7つの省で行った研究調査のデータが明らかにしているように、調査を受けた85%以上の農家は、当然こうあるべきだと考えており、彼らは、たとえ、請負経営権を譲渡したとしても、今回の請負期間が終了するとき、請負資格がなくなることについては、全く心配していなかった）。2つ目は、譲受人の1人である当該集団以外の者に関しては、移転期間が満了すると、土地は集団に戻され、その者は当該集団の構成員権を有しないため、土地に対する請負資格は自然的に終了することになる。3つ目は、譲受人の1人である当該村集団内で構成員権資格を有する農民に関しては、移転期間が満了すると、土地は集団に戻されるが、その者は、このことにより譲渡人としての構成員権を剥奪されないだけでなく、自身もつ構成員権を失うこともなく、譲渡人と譲受人はいずれも、次のラウンドにおける請負等の資格を取得することができる。また、これにより、政権与党と国家の懸念を解消できるため、構成員権制度は、できるだけ早く設立されなければならない。

請負人のために構成員権という資格の最低ラインを設定し、請負経営権に対して物権的譲渡を行う権利を直接請負人に与えることは、立法が払える最低コストの改革であって、新たな方法を創り出す必要はなく、大陸法系民法における物権の基本原則にも合致する。

第4に、移転によって取得される農業用地の経営権主体の土地経営規則を一体化させなければならない。すなわち、農地経営の法則に従って農業活動を行わなければならない。その者の経営期間は、残りの請負期間を超えてはならず、集団構成員権を有する土地請負経営権者と同じく、その経営する土地を抵当に

(32) 唐薇＝呉越「土地承包經營權抵押的『瓶頸』与制度創新」河北法学2012年2期63頁。

入れて融資を受けることができるが、これにより集団経済組織の構成員資格を取得することはない。市場における移転を通じて取得したいいわゆる経営権については、その本意は農業の生産経営に従事することにあるため、経営権には相対的に限られた処分権能のみを与えるべきであり、その者がさらに移転することを認めるべきでないとの見解もある。しかし、このような主張は理に適っていない。同じ私権の主体である以上、請負経営期間内に移転する際には、同じく自由意思の原則に従わなければならない、自らリスクを防止する権利も持たなければならない。請負経営期間が満了すると、土地が誰に移転されたとしても、すべて自動的に農民集団に戻され、用益物権を設定した使命も完結することになる。

結論は、次の通りである。請負権＋経営権については、制度のうえで、請負経営権の物権的移転と担保可能性を認めることを実現しさえすれば、いわゆる請負経営権から分離されてくる経営権の本質は、完全なる物権でしかあり得ず、農民の構成員身分と矛盾し抵触することはなく、まさしく市場経済の法則および財産法の原理とも接続することになり、農地の移転、土地による融資が農民の利益を損なわないという「三権分置」改革を設置する総目標に完全に達することができる。

## 2. 制度設計の立法的枠組みの基本的表現形態

2.1 集団的所有権を堅持する。農地の所有権権能は、合理的に集団に復帰させなければならない。農地経営権については、農民個人が経営するか、それとも、集団が経営するかまたは移転して経営させるかの選択権は、農民に与えなければならない。

2.2 農地請負権を安定させる。完備された集団経済組織構成員権制度を確立し、法により集団における農民の財産的権利利益を保護しなければならない。

2.3 農地経営権を活性化させる。完備された農地所有権とその用益物権の不動産登記制度を樹立し、登記を要件として、土地請負経営権に対して物権の譲渡により移転することを認め、新しいタイプの農業経営主体の育成を推進し奨励し、(農民、集団または農業会社等の)農地経営権による抵当担保制度を解禁し、農地経営権の自由な移転を促進させ、農地の適切な規模経営を実現させなければならない。