

秦大忠 著

中国農地制度に関する研究

——農地流動化政策の基礎的条件整備の視角から

中国农地制度研究

——从完善农地流转的基础性条件的视角出发

山东大学出版社

秦大忠 著

中国農地制度に関する研究

——農地流動化政策の基礎的条件整備の視角から

中国農地制度研究

——从完善农地流转的基础性条件的视角出发

秦大忠 著

山东大学出版社出版 北京 2010 年 10 月第 1 版第 1 次印刷

山东大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国农地制度研究:从完善农地流转的基础性条件的
视角出发/秦大忠著. —济南:山东大学出版社,2010.6
ISBN 978-7-5607-4029-4

I. 中…

II. 秦…

III. 农业用地—土地制度—研究—中国

IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 243937 号

山东大学出版社出版发行

(山东省济南市山大南路 27 号 邮政编码:250100)

山东省新华书店经销

山东省恒兴实业有限公司印刷

787×1092 毫米 1/32 7 印张 150 千字

2010 年 6 月第 1 版 2010 年 6 月第 1 次印刷

定价:22.00 元

版权所有,盗印必究

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页,由本社营销部负责调换

序

農地の合理的・効率的な利用を巡る問題は古くて新しい課題である。たとえば、戦後日本において、農地改革により地主的土地所有が解体され、ほぼ平均的に農地を持つ過小農が大量に創り出された。過小農の経済的自立は、その後の高度経済成長の下で、いわゆる「米と兼業の経済構造」により実現されたものの、日本農業の著しい荒廃現象——農業生産主体の崩壊、資産化した土地の利用効率の低下と農地価格の高騰、機械・施設の過剰投資とそれに付随した石油エネルギー多消費型農業、農産物の過剰と不足が共存しながら進んだ食料自給率の著しい低下、などが現れてきた^①。なかでも、小規模兼業農家の滞留が農地流動化や規模拡大の阻害要因となっており、農業の長期的発展に不利な影響を与えている。これに対

① 工藤昭彦〔25〕44～57頁。

して、日本政府や農業団体は、農地の所有権より利用権を重視すべきだとし、農地の利用権設定事業の展開や認定農業者制度の導入などにより、農地の集約的・効率的利用を促進し、大規模農業経営の育成に力を注いでいる。

一方、欧米諸国では、人口と土地との矛盾が緩和しており、大規模経営層の増加と小規模経営層の減少という農民層の両極分化傾向が進展した。背景には、日増しに激化する国際競争に勝ち残るために、経営規模の不断なる拡大を求めざるを得ない、という事情がある。

中国においても、農地の利用問題は重要な政策課題である。1980年初頭、中国では人民公社制度が廃止され、「集団所有・農家請負経営」という世界的に見ても独特な農地制度が確立した。この制度は農産物の増産や農民の所得向上に貢献したものの、制度の内包する問題も次第に顕在化してきた。例えば、農地の請負権を農家人口に比例して平等に配分した結果、極端な零細分散経営がもたらされ、農業所得の低迷や国際競争力の低下、農地の荒廃など多種多様な限界が露呈し、農業の衰退が懸念されている。なんらかの形で経営の大規模化・効率化を促進していかなければならない。しかし、中国は膨大な過剰人口を農村に抱えており、急速な経済発展にもかかわらず未だ多数の農民が農村に滞留せざるを得ない状況に置かれている。また、農村部では社会保障システムの整備も立ち遅れ、社会全体の安定を維持するためには、当面「集団所有・農家請負経営」制度を維持せざるを得ない。このため、中国政府の農村土地政策は一貫して請負関係を安定させようとして

きた。

しかし、一方では零細分散経営問題を放置するにもいかない。そこで、1980年代半ば以降、中国政府は「集団所有・農家請負経営」という基本原則を維持し、農地請負関係の安定を強調しながらも、農地の利用効率を向上させようとし、農地流動化促進政策を展開してきた。具体的には、農地請負経営権の全部又は一部の移転の促進に関する政策が次第に打ち出されるようになり、農地請負経営権移転に関する法律・政策面の推移は、「原則禁止—規制緩和—積極的推進」という過程をたどった。

こうした中で、農地流動化の多様な取り組みが各地で展開されている。しかし、農地流動化の基礎的条件である農地制度が未整備で権利関係が錯綜している。その結果、国や地方行政府による一方的農地収用の増大など農民の権利に対する不当な侵害行為が蔓延している。このことがまた農地移動の権利の設定、移転の不透明さとも相まって数多くの問題を惹起し、農地流動化を阻害している。

中国の農地制度については、国内外の研究者が、様々な角度から数多くの分析を行っている。例えば、中国農地制度の変遷に関する研究^①(董国礼等)、農地の集団所有権、請負耕作権の法的性格に関する研究^②(銭忠好、河原昌一郎、小田美佐子

① 董国礼[86]。

② 銭忠好[55]77頁。河原昌一郎[20]7頁～13頁。小田美佐子[6]を参照。陳甦[82]88頁。王洪友[11]を参照。

等)。農地の零細分散経営の限界や農民の組織化を通して小規模零細経営を再編成する必要性に関する研究^①、請負経営権移転の閉鎖性、不安定性などにより市場的移転を阻むメカニズムに関する研究^②、今後農地制度改革の方向と手法に関する研究^③、などが挙げられる。

本研究では、以上の先行研究の成果を踏まえながら、農地流動化政策の基礎的條件整備の視角から中国における農地制度改革について具体的に検討することを目的として博士学位請求論文を執筆するに至った。

本研究の課題は、以下の4点である。

第1は、中国における農地制度の変遷を整理し、現行の「集団所有・農家請負経営」制度が確立するに至った歴史的、政治・経済的背景について分析することである。

第2は、「集団所有・農家請負経営」制度下における、農地所有権、請負経営権の権利内容、権利主体、法的位置づけについて整理・分析し、農民権利の侵害や農地流動化の阻害状況を誘発するに至った法制度上の問題を明らかにすることである。

第3は、請負経営権の多様な移転方式について検討し、農地制度上の阻害要因を具体的に分析し、新しい試みとして注目されている株式合作方式による農地移転の有効性、可能性、問

① 工藤昭彦〔26〕。

② 例えば、張紅宇〔70〕を参照。

③ 蔡继明〔38〕、蔡继明〔37〕、周天勇〔51〕、韓俊〔21〕を参照。

題点を広東省南海市の事例に基づき明らかにすることである。

第4は、以上の課題に対する検討を総括し、中国の学会における主要な農地制度改革案を比較検討しながら、農地の所有主体を明確化した上で農地利用権を物権化することが必要であるとの結論を導いてみることである。

本研究の意義は、以下の3点に纏められる。

第1は、集団所有権、請負経営権の権利内容、権利主体、法的位置づけを西欧近代法との対比で検討し、農民の権利に対する侵害や農地流動化の阻害状況を誘発している農地制度上の問題を体系的に明らかにしたことである。

第2は、農地流動化の多様な形態とその限界を農地制度上の問題との関連で分析し、新たな試みとして注目されている株式合作方式による農地流動化の可能性および問題点を明らかにしたことである。

第3は、農地制度改革を巡る議論を整理分析し、制度改革の方向および農地流動化を推進する上での課題を提示したことである。

本書は5章で構成されている。各章のタイトル及び要旨は以下のとおりである。

第1章 中国における農地制度の変遷

本章では、中国における農地制度の歴史的展開過程を振り返り、現行の農地の「集団所有・農家請負経営」制度が確立するに至った経緯を概観した。

第1節では、中国古代社会とりわけ2000年以上に渡った封

建中央集権社会における土地制度の変化を概観し、国家の農地への絶大なる支配や「田底権」(最終的所有権)と「田面権」(耕作権、永小作権と近似)の分離などの特徴を明らかにした。

第2節では、近代になって日本を介して西洋の物権法が中国に伝来し、農地制度近代化の契機となったことを明らかにした。

第3節では、中華人民共和国建国前共産党政権が、法律に依拠せず、強力な政権の下で強制的な土地革命を行い、その手法が建国後も引き継がれるようになったことを指摘した。

第4節では、建国から1970年代末までの農地の所有と利用方式が、1950年代初頭の土地改革による「私有私用」(農家所有・農家利用)から合作化・集団化後の「公有公用」(集団所有・集団利用)、生産請負責任制改革による「公有私用」(集団所有・農家利用)へと移り変わってきたことを明らかにした。

第2章 農地の「集団所有・農家請負経営」制度の特徴

本章では、「集団所有・農家請負経営」制度の特徴、とりわけこの制度下におかれた農地を巡る各種権利関係を明らかにした。

第1節では、農地所有権の特徴を分析した。その結果、①農地の集団所有は、所有主体を確定することが困難であり空洞化していること、②農村集団(団体)に土地の処分権がなく、形態としては「総有」、実態としては「国家所有」という性格を有していること、③このような集団所有に起因して社会問題が多発し、農地流動化も阻害されていること、などを明らかにした。

第2節では、「農村土地請負法」を照らして農地請負経営権の特徴を分析した。その結果、①請負経営権は所有主体が空洞化した農地に設定された国家、集団等への負担義務や頻繁な割替えを排除できない特殊な使用権であること、②請負方が請負権を残したまま転貸等により経営権のみ第三者に移転することで、集団所有農地の権利は、事実上所有権、請負権、経営権の三権に分離されていること、③このような特徴が末端行政組織への過大な負担や権利関係が錯綜した多様な農地流動化を誘発していること、などを明らかにした。

さらに、請負経営権の法的性格について、中国学会における「物権説」、「債権説」、「債権→物権説」などを諸説を評価し、①明確な「所有主体」が存在しない集団所有を前提として「物権」、「債権」を設定すること自体が矛盾であること、②集団所有地の所有主体、所有方式を明確化した上で、請負経営権を各種負担行為と切り離した純粋な使用権として法的に保護すべきであること、などを指摘した。

第3節では、「集団所有・農家請負経営」制度下の農地を巡る各種の権利関係は極めて曖昧であり、更なる制度改革が迫られているものの、所有主体の空洞化傾向を前提として排他的使用権を構築できるかについては議論の余地があることを指摘した。

第3章 「集団所有・農家請負経営」制度の限界と農地流動化

本章では、「集団所有・農家請負経営」制度の限界を分析し、農地流動化の意義と手法について検討した。

第1節では、零細分散経営の増大による農業所得の低迷、国際競争力の低下、農地の荒廃などの限界を分析した。

第2節では、農地の社会保障機能や既得権者の改革に対する抵抗などから「集団所有・農家請負制度」は当面維持されざるを得ないことを明らかにした。

第3節では、請負経営権の移転が農地流動化促進の最も重要な手段であり、これにより農地利用の効率性が向上し、耕作放棄地の拡大が防止されるなどの意義があることを指摘した。

第4章 「集団所有・農家請負経営」制度下における農地流動化の実態と制約要因

本章では、農地請負経営権移転の促進に関する国の法律や政策面の変化を概観し、農地流動化の方式や特徴を分析した上で、現段階における農地流動化の制約要因を明らかにした。また、株式合作制改革による農地流動化の意義と限界について、広東省南海市の事例に基づいて検討した。

第1節では、農地請負経営権移転に関する法律・政策面の推移が、「原則禁止—規制緩和—積極的推進」という過程をたどったことを明らかにした。

第2節では、農地流動化促進の主な手段である請負経営権移転の現状や特徴を既存資料によりながらまとめた。

第3節では、請負経営権移転の制約要因を分析し、農家主体型移転に現れる共通の問題として、末端行政組織による一方的農地収用等により又請、賃貸借が解消されやすく、農地の流動化を阻害することを指摘した。また、一部の経済発展地域

では集団主導型移転の成功例が現われているものの、いずれも試験的取り組みであり、法的裏付けもないまま、関係者の思惑が混在し、末端行政組織等による権利侵害行為の防御措置も不透明であるため、両田制同様に禁止されるリスクが内包されていることを指摘した。

第4節では、注目されている株式合作化方式の具体的な事例に基づき検討した。その結果、現制度の枠内で請負経営権の債権化により農地移転を促進し、農地の集積的・効率的利用を実現し、農業構造を改善したものの、地方政府の政策的支持、農外産業の発展や農民の第二次、第三次産業への大量転出、農民の農業への依存度の低下など多数の条件が必要不可欠であり、幅広い適用が不可能であることを指摘した。

第5章 中国における農地制度改革の行方と農地流動化政策の基礎的条件の整備

本章では、今後農地の効率的利用を目標とした農地流動化政策の基礎的条件が整備されるか否かは、農地制度改革に密接に関わっているため、中国における農地制度改革の方向性と具体的な手法について検討してみた。

第1節では、農地制度改革の方向を巡る中国学界の3つの改革案—「私有化案」、「国有化・永小作案」、「現行制度の改善案」を紹介・評価した。

第2節では、中国政府が農地制度改革の必要性を認識し、所有権には触れずに、「使用権を一層強化する」方向で農地請負経営権を「用益物権」化しようとしていることを指摘した。

第3節では、近代民法の物権という概念に基づいて中国の

農地所有を再検討し、中国における典型的な農地所有権が存在せず、請負権を中心とした農地用益物権体系を構築することが不可能であることを明らかにした。

第4節では、農地を国有化することで、所有主体を明確化し、国有地の使用権を物権化する方向で、一定の移行措置を講じながら農地制度改革を推進していくことが必要であるとの結論を導いた。これにより農地の権利関係を明確化していくならば、農地流動化の阻害要因を取り払い、農地流動化を推進する基礎的条件整備が可能になるものと考えられた。

目 次

序	(1)
第 1 章 中国における農地制度の変遷	(1)
1. 古代における土地制度	(3)
2. 近代における土地制度	(8)
3. 共産党による土地改革	(10)
4. 建国から1970 年代末までの土地制度の変遷	(13)
1) 土地改革と「農家所有・農家経営」制度の成立	(15)
2) 農業合作化・集団化運動と「集団所有・集団経営」制度へ の転換	(16)
3) 農家生産請負責任制改革と「集団所有・農家請負経営」制度 の確立	(26)

第2章 「集団所有・農家請負経営」制度の特徴 …… (32)

1. 農地所有権の特徴 …… (32)
 - 1) 所有主体の空洞化 …… (34)
 - 2) 集団所有の性格 …… (36)
 - 3) 集団所有に起因する社会問題の発生と農地流動化の
阻害要因 …… (40)
2. 農地請負経営権の特徴 …… (41)
 - 1) 請負経営権の形成過程 …… (41)
 - 2) 請負経営権の内容 …… (48)
 - 3) 請負経営権の法的性格 …… (63)
3. 「集団所有・農家請負経営」制度下の権利関係 …… (70)

第3章 「集団所有・農家請負経営」制度の限界 …… (77)

1. 零細分散経営の限界 …… (78)
 - 1) 農家所得向上の低迷 …… (79)
 - 2) 投資意欲の抑制 …… (83)
 - 3) 国際競争力の低下 …… (86)
 - 4) 農地の荒廃 …… (88)
2. 「集団所有・農家請負経営」制度改正の阻害要因 …… (90)
 - 1) 「集団所有・家族請負経営」制度の社会保障機能 …… (91)
 - 2) 「集団所有・農家請負経営」制度改正の阻害要因 …… (95)
3. 農地流動化の条件 …… (105)

第4章 農地流動化政策の展開と株式合作制による

移転手法	(112)
1. 農地流動化に関する政策・制度の変遷	(113)
1) 原則禁止段階	(114)
2) 規制緩和段階	(114)
3) 促進段階	(117)
2. 請負経営権の移転方式	(118)
1) 個別農家主体型移転方式	(119)
2) 集団組織主導型移転方式	(124)
3. 現段階における農地請負経営権移転の特徴	(137)
1) 請負権の移転動向	(137)
2) 主な移転方式と移転動機	(138)
3) 移転方式の特徴	(141)
4) 移転の地域間差異	(142)
5) 移転の規範性	(146)
6) 集団組織による権利の侵害	(148)
7) 小括	(150)
4. 請負経営権移転の制約要因	(151)
1) 農産物価格	(152)
2) 非生産的収益	(152)
3) 生産コスト	(152)
4) 非生産的コスト	(153)
5) 取引価格	(154)
6) 取引費用	(155)

5. 株式合作制による農地移転の手法

—— 広東省南海市を事例に	(159)
1) 背景	(159)
2) 手法	(160)
3) 効果	(161)
4) 農地集積の要因と実現条件	(164)
5) 株式合作制の問題	(166)

第5章 農地制度改革の方向と農地流動化の基礎的

条件整備	(171)
------------	-------

1. 中国学界における農地制度改革を巡る3つの

改革案	(172)
1) 農地の完全なる私有化案	(172)
2) 国家所有・農民永小作案	(175)
3) 集団所有・請負経営制度の改善案	(177)

2. 中国における農地制度改革と農地流動化との

関連性	(179)
-----------	-------

3. 請負権中心の農地用益物権体系の構築の

可能性	(183)
-----------	-------

4. 結 論 (190) |

引用・参考文献	(193)
---------------	-------

謝 辞	(205)
-----------	-------