

中国における農村土地改革の問題

— 平羅県「土地退出」改革の試験を対象に —

尚 亜 龍

はじめに

1. 中国農村土地管理制度の歴史変遷(1949～現在)
 - (1) 農村土地の私的所有権を認める段階(1949～1955年)
 - (2) 農村土地の私的所有権を認めない段階(1956年～現在)
2. 都市に移転した農民の請負土地の処理規則
 - (1) 「土地承包法」の確立と改正
 - (2) 土地請負経営権の財産価値の強化
 - (3) 希薄となる集団土地の「公有制」特質
 - (4) 国策としての農村「土地退出」問題
3. 平羅県における「土地退出」改革試験
 - (1) 中国寧夏回族自治区と平羅県の概況
 - (2) 平羅県「土地退出」への取り組み

終わりに

はじめに

本稿では、中国農村の農村土地管理制度改革の歴史変遷を考察した上で、中国寧夏回族自治区平羅県に取り掛かった「土地退出」¹⁾改革の試験を取り上げて、整理、分析を行うものである。そしてこの分析を通じて、現行制度の下での離農農民の土地請負経営権の問題に注目し、農民の「土地退出」問題の解決に適切な方策を探るものとする。

中国では、「改革開放」以降、目覚ましい経済発展を遂げたとともに都市化も急速に進んでいる。そして1990年代からは、都市と農村という二重構造の障壁が徐々に打ち破られ、多くの農民が都市部で非農業分野に参入した。2018年末まで、中国における都市常住人口は既に総人口の60%²⁾に近づいており、しかも今後も増え続けると考えられる。しかし、通常なら人口の移動に伴って必ず財産の移動も行われるが、農民にとって最も重要な財産である土地の移動をすることはできない。加えて農民の非農業部門への参入度の高さと兼業化の深刻化により、農民の土地への依存度が弱まり、特に都市に進出した若い農民層は、一旦都市で就職を決めた後は農村へと戻らなくなる可能性が非常に高い。

このように、今後の中国農村では農業の後継者不足だけでなく、離農農民の土地を如何に取り扱うかが大きな焦点となっている。土地問題に関して、土地使用権の賃貸借契約を通じた土地の流動化が問題の解決策として期待されるが、契約期限が全般的に短く、しかも違約リスクもかなり高いため、農業経営の安定化に不利になる懸念がある。一方、農村土地の賃

貸ビジネスを通じて、都市に定着した農民の一部が現代の「不在地主」³⁾になったと言っても過言ではない。斯くして、彼らが「新市民」として、農村集団経済組織（以下「集団」という）⁴⁾の利益を得るようになったことは、実質的に農村資本が都市に消耗することに等しい。このように、相対的に立ち遅れた農村地域から吸収した富を都市住民の手当を充てることは、明らかに中央政府の謳った「農業農村優先発展」⁵⁾と言った目標から乖離している。

一方、「農業産業化」（農業インテグレーション）を成し遂げるため、生産の効率化と規模化が求められるようになってきている。そして、それを促すためには農地の集積が不可欠である。近年、中国各地で中央政府の農業「適度規模経営」の方針を貫くため、農地の集積が積極的に取り込まれているが、土地収用の面において依然として多くの課題が取り残されている。

これまで農村の土地転売行為には厳格な制限⁶⁾が設けられたにもかかわらず、水面下での土地転売行為は禁じられ得なかった。一方、都市に進出した農民が農業を辞めたにもかかわらず、請負土地を手放さないことも問題視されている。農地の集約利用と経営規模の拡大を図るという観点から、離農農民の土地を回収し、耕作意欲のある農業担い手に渡せ、農地資源の最適化配置の役に立たせるのが当然であるが、現状を見るとそう簡単には進んでいない。

当面、中国の農業生産形態は依然として小農経営が主流であると思われる⁷⁾。このような分散的、かつ零細な土地利用モデルは、農業の規模化経営を図るための「適度規模経営」の目標には程遠い。しかし、より深刻なことは、農民の土地財産権益に対する「未練」により、農村「土地退出」の進展が遅れたことも農地集積の不利な要因となっていることである。従って、2016年に、農業部の韓長賦部長は、現時点で「土地退出」する意欲を持っている農民の数は「少数」であると述べた上、都市に進出した農民の「土地退出」問題の解決には、「十分な忍耐力を持たなければならない」と強調した⁸⁾。

しかし、生産請負責任制は中国農村の基本経済制度であるが、土地集団所有制も揺るがないものである。このような前提の下で、農村人口の流失や、「農業産業化」（農業インテグレーション）の推進により、農村土地の集約化を求めると、土地流動の規範化も求められている。このように、離農農民の「土地退出」問題は、いずれ農村土地改革にとって避けては通れない課題になるといえよう。

本稿の構成は以下の通りである。第1節では、中国農村土地管理制度の歴史変遷を整理し、農村土地制度改革の進歩状況を解説する。第2節では、都市部に移転した農家の請負土地の処理規則の法理基礎に対して考察を行う。またそれに関わる制度の苦境と生成メカニズムを分析する。第3節では、中国農村の「土地退出」の実践状況について、関連資料や筆者の現地調査に基づき検討する。

1. 中国農村土地管理制度の歴史変遷（1949～現在）

中華人民共和国成立以来、農村土地管理制度は曲折な変化を経ている。その変遷について、財産権の変革を切り口とした時間軸で考えると、2つの段階に分かれているが、土地の経営形態の変化から見ると、さらに3つの期間に細分化される。

（1）農村土地の私的所有権を認める段階（1949～1955年）

中華人民共和国成立後、毛沢東政権は生産回復と政権強化のため、1950年6月に「中華

人民共産党土地改革法」を公布した。1952年まで、地主や、「富農」⁹⁾の手から没収した土地や、農機具など生産手段を農民の手に配分することにより、「土地改革」運動が遂行された。この運動の結果、地主土地所有制が廃止されたほか、約3億人の農民が、7億ムー（約4,670ヘクタール）の土地の所有権を獲得した¹⁰⁾。この段階では、土地は農民の私有財産として認められており、1954年の憲法でも、土地が農民の私有財産であるとしている。その一方で、毛沢東政権は新たな農民層の分解・分化を防ぐことや農業生産性を高めるため、「互助組」（相互扶助グループ）¹¹⁾と「初級合作社」¹²⁾といった後の農民の組織化の予兆ともいえる政策も行った。

（2）農村土地の私的所有権を認めない段階（1956年～現在）

1）国家統制下の土地集団所有制（1956～1981年）

毛沢東政権は中国の工業化の推進に切実な願望を抱いていた¹³⁾。彼らは現状の分散した小農経済が工業化に必要な農業の余剰を生み出すことができないことを鑑みて、農民を組織化することで資本蓄積を図ろうとした。中兼は中国農村の資本蓄積メカニズムについて、「労働蓄積」が広範囲に行われたことだと強調しながら、「低賃金→高い余剰→高蓄積→重工業への高い配分と蓄積メカニズムが完成したことになる」と論じた¹⁴⁾。

当時、土地配分の零細化が農業生産の大規模化を抑制しており、農業生産率の向上が難しいことが現実の状況であった¹⁵⁾。また、食糧の供給と都市部と工業化の巨大な需要とのミスマッチが際だっていたことや農村における「貧農・下層中農の没落と中農の上昇」¹⁶⁾という階層分化¹⁷⁾が、毛沢東政権にとって、私的土地所有制の「弊害」だと見なされていた。

こうした「弊害」を解消するため、中国は互助組⇒初級合作社⇒高級合作社⇒人民公社に至るまでの農業協業化の過程を経て、農業に対する社会主義的改造を行った。しかしその過程で、あらゆる生産手段を強制的に集団所有と全人民所有に移したため、多くの混乱と農民の生産意欲の減退を招いた。これを見直すため、1959年8月に、党中央は「人民公社」の基本採算単位を1級下の生産大隊（200～300戸）の二級所有制に移すという後退措置を断行した。さらに1962年に生産隊（30～50戸）の三級所有制に後退させた¹⁸⁾。この時期には、私的土地所有制が集団土地所有制へと移行したため、農村土地は国家統制下での集団所有の財産権形態を呈した。

2）「二権分離」¹⁹⁾型の土地集団所有制度（1982～2015年）

「人民公社」の下での土地集団所有制は、短期的には農業生産性の向上と工業化の推進に貢献したが、長期的に見れば、やはり農民の生産意欲を挫き、農業生産性の低下を招きかねなかった。

こうした危機的状況下で、安徽省の小岡村の農民は既存の農村土地管理制度の束縛を打ち破り、「包産到戸」²⁰⁾「包幹到戸」²¹⁾を発起した。このような、変化を求める一部の農民の行動は、ついに連鎖反応を生んだ。

その後、地方からの懸命な働きかけによって、党中央が「包産到戸」「包幹到戸」に対する態度も、断固反対から、妥協・譲歩、黙示の合意へと転じた。1978年の第11回三中全会の審議で採択された「中共中央關於加快農業發展若干問題的決定（草案）」では、明確に「不許分田單幹」「不許包産到戸」が規定された²²⁾。1979年の「農村工作座談會議紀要」では、

「特殊事情で県委員会の許可を得た者以外は、「包産到戸」を一斉許可しない」と記録された²³⁾。1979年の「中共中央關於加快農業發展若干問題的決定」では、「不許分田單幹、不許包産到戸」（分田單幹は許さず、包産到戸も許さない）を「不許分田單幹、不要包産到戸」（分田單幹は許さない）はそのままであるが、「包産到戸」は「してはならない」に変え、「包産到戸」に対する態度を微妙に変えた²⁴⁾。1980年、中央指導部は地方幹部を集めた会議にて、「包産到戸」の問題を巡って議論した。その直後に、「關於進一步加強和完善農業生產責任制的幾個問題」という議事録で、「包産到戸」は辺鄙山地と立ち遅れた地域にのみ実施することと記している²⁵⁾。1982年から1986年までの「一号文書」²⁶⁾は、五年連続「包産到戸」を正当化した。

以上のような過程を経て、生産請責任制の導入によって、農地の所有権を「集団」に、使用权を農家に与える「二権分離」型の土地財産権形態が現れた。その後、国は工業化・都市化・農業現代化を推進するため、「二権分離」という前提の下で、請負土地の請負期限、移転、収用、及び保護など土地管理制度の内容に対して、一連の調整を行った。

3) 「三権分置」型の土地集団所有制度（2016～現在）

2016年から、中国では農村土地の一層の流動化を図るため、「二権分離」から「三権分置」への改革が行われるようになった。「三権分置」とは、農村土地の所有権、請負権と經營権をそれぞれ区分させ、土地集団所有を堅持した上で、土地請負經營権を「請負権」と「經營権」に割り当てることである（図1を参照）。これを通じて、農村土地に関わる各権利主体の利益を確保し、請負権の安定化、經營権の活性化が期待できるとした。

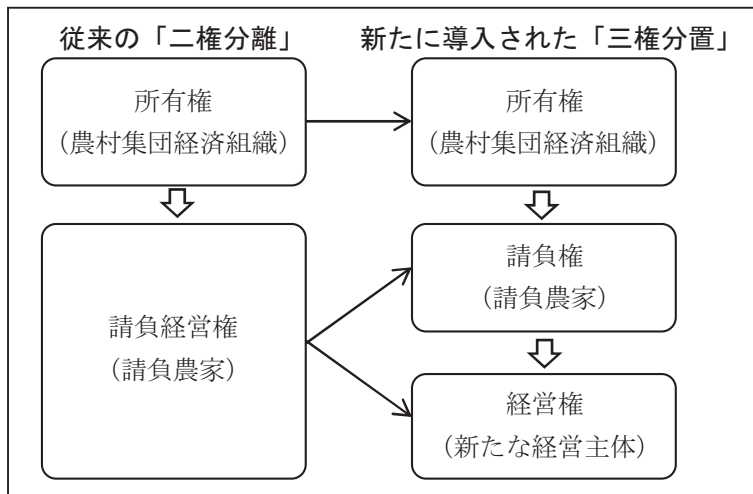


図1 農業用地の「二権分離」から「三権分置」へ

出所：中共中央弁公庁・國務院弁公庁「關於完善農村土地所有權承包經營權分置弁法的意見」より、筆者作成。

「三権分置」への改革は2016年から始まったが、実際にはそれよりも前から改革に備えるための環境づくりが始まった。2008年10月の「一号文書」「中共中央關於推進農村改革發展若干重大問題的決定」（「中国共産党中央國務院の農村改革發展の推進に関するいくつかの重大問題の決定」）には、「農村土地の権利の確定、登記、証書発行業務を遂行する」と提示

された²⁷⁾。それからの「一号文書」は、2011年の「中共中央国務院關於加速水利改革發展の決定」（「中国共産党中央国務院の水利改革發展の加速に関する決定」）を除き、すべてが農村土地権利確定登記事業に関わっているものである。このように、関連政策の実施とともに、農村土地権利確定登記事業が全国各地で相次いで始まった。

こうした農村土地権利確定登記事業の遂行が、農村土地「三権分置」改革の展開の基礎を打ち立てた。これを基に、2016年、「關於完善農村土地所有權承包經營權分置方法的意見」（「農村土地所有權、請負經營權の分離方法を改善させる意見」）が公布され、「三権分置」の具体的な方法を明確にした²⁸⁾。それから、2018年に改正された「農村土地承包法」では、「三権分置」の規則を法によって明確にした。

2. 都市に移転した農民の請負土地の処理規則

(1) 「土地承包法」の確立と改正

周知のように、中国の土地所有形態は、旧ソ連の土地所有制度を見習って作ってきたものである。土地の所有権は、国家所有（国家土地所有権）と集団所有（集体土地所有権）という二つの形態に分けられている。

1949年以降（中華人民共和国成立直後）、都市部の土地は国有化されたが、農村部の土地は私有地のままであった。要するに、農村土地の個人所有権は最初に認められたのである。しかしその後、農業集団化の推進により土地の集団所有制が確立され、土地の個人所有権が認められなくなった。

1978年の「改革・開放」政策の実施に伴って、人民公社制度の下での集団経営体制が瓦解したが、土地の集団所有制は残り、それを基にして、生産請負経営制度が確立された。1983年末まで、この制度は全国に普及し、農民は土地請負経営権を手に入れたが、土地所有権を持たないままである。

また、制度の安定化を図るため、中国政府は農村土地の請負契約期間を一律15年と定めた²⁹⁾。さらに、15年とする第1期請負期間の満了を迎える前（1993年）に、中共中央・国務院は「關於当前農業和農村經濟發展的若干政策措施」（「当面の農業及び農村經濟發展に関する幾つかの政策措置」）を發出し、第2期請負期間としてさらに30年を延長することを定めた。なお、この文書では、請負期間内に「増人不増地、減人不減地」³⁰⁾といった土地利用規則を確立したが、農地調整に関しては「土地の集団所有及び土地用途を変更しないという前提の下で、集団經濟組織の同意を得て、土地使用権の譲渡を認めること」と規定した³¹⁾。また、1997年8月27日、中共中央・国務院による「關於進一步穩定和完善農村土地承包關係的通知」（「農村土地請負關係の更なる安定と完備をさせることに関する通知」）に³²⁾、「請負農地の調整は村民大会または村民代表大会の三分の二以上メンバーの同意が必要とし、かつ、郷（鎮）人民政府及び県（市、区）人民政府相關部門の承認が要る」という、より詳細な規則を作った。このことから、政策の舵取りは総じて、請負農地の頻繁な変動と農地経営規模の細分化を防いだものであることがわかる。

その後、前述の施策と併せ、土地請負経営権に関する法的整備も進んだ。2002年に公布された「中華人民共和国農村土地承包法」³³⁾（以下、旧「承包法」という）は、土地の貸手方（村集団）と請負方（村民）の権利・義務、請負契約の手続き・内容、土地請負経営権の保護・移転まで、あらゆる方面のことを規範化しようとしている。ただし、都市へ転居した

農民の土地請負経営権を保留できるか否かについて、同法の規定は論争の余地を残した。

近年、農村人口が都市部への大量流入するにつれて、離農農民の土地を如何に取り扱われるのかが注目の焦点となった。こうした背景下で、2018年12月、13期全国人民代表大会常務委員会第7回会議は「中華人民共和国農村土地承包法修正案（草案）」（「中華人民共和国土地請負法の改正に関する決定」³⁴⁾）を可決し、「農村土地承包法」（以下、新「承包法」という）の改正がなされるようになった。

（2）土地請負経営権の財産価値の強化

旧「承包法」第26条は、初めて法律条例で都市に転居した農民（非農業戸籍に変更した農民）の請負土地の処理規則を確定した³⁵⁾。彼らが「小城鎮」³⁶⁾に転居するか、もしくは区のある都市に転居するかによって、取り扱い方がそれぞれ異なっている。前者では、移住者（請負方）の意向に従い、土地請負経営権を保留するか、「集団」（貸手方）に回収されるかを選ぶことができる。後者では、移住者の土地請負経営権を貸手方に返すか、貸手方である「集団」に回収されるかに関わらず、戸籍が非農業戸籍になってから、土地請負経営権を喪失することになる。

しかしなぜ移住先を区のある都市と「小城鎮」に区分せねばならないのか。その要因としてはおそらく、区のある都市には「一定の就職機会」があったことから、移住者の請負土地を一種の「社会保障」として提供させなくても良いと黙認した結果だと言える³⁷⁾。他方、「小城鎮」には、都市住民に最低水準の生活保護を確保するための社会保障制度が整備されていないため、一旦仕事を失って、収入源がなくなると、請負土地は依然として基本的な生活保障とすることが想定されただろう³⁸⁾。ところが農家が区のある都市に進出している、非正規雇用の状態に陥りやすいので「不徹底的な移住」をもたらしかねないと考えられる³⁹⁾。

このように、旧「承包法」第26条のこの規定がなされていることから「現実的に紛争を絶えず、農村社会の安定を脅かすものとなっていた」⁴⁰⁾ため、農村請負土地の社会保障機能を十分に生かしていないにも関わらず、その財産価値も無視された。なぜなら、土地請負経営権は一種の用益物権として、2007年まで、明確な法律規則がなされていないからである⁴¹⁾。また、請負期限の長さが土地請負経営権の財産価値の評価要素として、区のある都市

表1 新・旧「承包法」の条文比較

項目	旧「承包法」	新「承包法」
都市に転居した農民の土地請負経営権	第26条（略） 請負期間内に、請負方が全家族で「小城鎮」に転居した時は、請負方の意向に従い、土地請負経営権を保留するか、法によって土地請負経営権の移転を認める。 請負期間内に、請負方が全家族で区のある都市に転入し、非農業戸籍となった時は、請負耕地又は草地を貸手方に返還すべきである。請負方が返還しなければ、貸手方は請負耕地又は草地を回収することができる。	第27条（略） 国は都市に定住、戸籍を取った農家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してはならない。 請負期間内に、請負農家が都市に転居した場合は、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し、又は請負土地を貸手方に返還することを指導する。もしくは土地経営権の移転を奨励しても良い。

出所：「中華人民共和国農村土地承包法」2002年版と「中華人民共和国農村土地承包法修正案」2018年版より筆者作成。

に転入した農民は、貸手方に請負土地の回収を要請されても、請負契約に基づいて残った期間の損失を測定し、補償を求めるべきであるが、求められない。従って、この財産価値の法理が旧「承包法」においては、完全に無視された。

それを受け、新「承包法」第27条は旧「承包法」第26条の規定を基に、都市に転居した農家の請負土地の処理規則を再構築した。しかし、これに基づいて、「土地請負経営権の返還を都市転居の条件としてはならない」ことや、転居した農民の土地の請負経営権を認めつつ、「土地経営権の移転でも良い」という規定から、旧「承包法」の土地請負経営権の財産価値が反映されていないという欠陥を補完し、都市に転居した農家にとって「現実的に受け入れやすいものとなった」が⁴²⁾、集団土地の公有制の気配もまた希薄になったようである。

(3) 希薄となる集団土地の「公有制」特質

新「承包法」の都市に転居した農民の土地請負経営権を保護するような動きは、脱農化し、「新市民」となった「旧農民」の喝采を博したが、同法の規定が現行の土地集団所有制の内実と釣り合わせているかどうかは、疑問視せざるを得ない。

そもそも旧「承包法」第26条は、制度原理の一貫性を貫いていなかった。前述に、「都市へ転居した農民の土地請負経営権を保留できるか否かについて、同法の規定は論争の余地を残した」というのは、農民は、「小城镇」、あるいは区のある都市に転居することに関わらず、いったん戸籍が変わると、「集団」成員としての資格⁴³⁾を失ったはずであるが、「小城镇」に転居した農民のみに土地請負経営権の保留を認めることは、実質的に「集団」の義務を増やすことに他ならない。しかも、「集団」成員の資格も有しない者に土地請負経営権の保留を通じて基本的な生活保障を提供させることは、集団所有制を有名無実化したといえる⁴⁴⁾。

しかし上述のような問題は、新「承包法」の内容を見る限り、改善されないばかりか、かえって顕在化している。要するに、同法第27条は、一方的に都市に転居した農民の土地請負経営権の財産価値を強化したため、その財産価値を享受する「新市民」のものと「集団」成員の身分とのミスマッチを際立たせた。これによって、土地請負経営権が請負方の固有財産になったようなイメージが与えられ、集団土地の「公有制」の特質が薄れてしまったといえる。

なお、新旧「承包法」とも、転居した農民の土地請負経営権をいつまで保留できるかということを示しておらず、「制度の穴」が明らかであった。

(4) 国策としての農村「土地退出」問題

17期三中全会以降、中国政府は農業産業化を目指すため、「適度規模経営」の促進と「新型農業経営主体」⁴⁵⁾の育成に積極的に取り組んだ。しかしこのような集約的農業経営モデルの確立は、土地集積も含む安定した投資環境の整備が不可欠である。それを受けて、18期党大会以降、中国政府は農民の「土地退出」問題を巡って一連の政策を打ち出した。

2014年5月、国土資源部は「節約集約利用土地規定」（「節約、集約的に土地の利用規約」）を公表した。農村人口を「中心村」⁴⁶⁾、「中心町」⁴⁷⁾への集中と農地集積へと指針を定めた⁴⁸⁾。

2014年7月、農業部の「関于組織第二批農村改革試験区和試験项目的通知」（「第2期農村改革試験区と試験項目を組織することに関する通知」）⁴⁹⁾に、5つの分野に19の試験内容を

を追加した。農村における土地請負経営権、宅基地使用権の退出⁵⁰⁾を試験実施の内容に盛り込み、農村改革のさらなる深化を目指そうとしている。

2015年8月、国務院弁公庁に発出した「関于加快轉變農業發展方式的意見」（「農業發展方式を速やかに轉換させることに関する意見」）では、農村改革試験区に行う「土地退出」試験は、「農民の意思を尊重しなければならない」と明記した⁵¹⁾。同年11月に発出した「深化農村改革綜合性实施方案」（「農村改革の深化に向けた総合実施案」）に、「土地退出」の有効ルートを探索しようとアピールした⁵²⁾。

2016年8月、国務院は「関于実施支持農業轉移人口市民化的財政政策的通知」（「農業轉移人口の市民化を支持する幾つかの財政政策の実施についての通知」）を公布した⁵³⁾。「農民工」（農村出身の出稼ぎ労働者）の農村での関連権益を如何に退出させることについて、支援策を講じた。これをはじめ、「農民工」の「土地退出」問題も農村土地制度改革の最前線分野となった。

さて、上述のような「土地退出」を巡る農村改革の政策を見る限り、やはり農業の集約的發展から都市部に転居した農民利益の保護に至るまで、どちらも利害を勘案した上で改革を推進しようとする中央政府の思惑を窺った。

ただし、都市に転居した農村人口の増加につれ、彼らの土地請負経営権をいつまで保留できるかといった「制度の穴」が注目される中で、中国農村土地の公有制の特質を保たなければならないといった観点から、果たしてそれが「旧農民」＝「新市民」の手に残すことができるかが、問題の焦点となりかねない。

3. 平羅県における「土地退出」改革試験

平羅県は中国の農村改革試験区の一か所として全国に先駆けて試験を行い、農村土地流動のメカニズムを規範化した地域である。特に、農民の土地請負経営権、宅基地使用権、住宅所有権といった「三権」の退出を促すため、2011年から「插花式」移民⁵⁴⁾事業の推進、「以地養老」⁵⁵⁾モデルへの試み、「集団」内部での「三権」取引などを様々な取り組みが実践された。

(1) 中国寧夏回族自治区と平羅県の概況

寧夏回族自治区⁵⁶⁾（図2、左側）は、寧と略称され、中国の西北部に位置する自治区である。面積が約66,400km²である。中国の5つの少数民族自治区の1つであり、人口は688万人である。首府は銀川市、2018年の域内総生産は3,705.18億元であり、農村住民の1人あたり可処分所得は11,707.6元であり、全国平均値の14,617元より大幅に下回っている⁵⁷⁾。

平羅県（図2、右側）は、寧夏回族自治区の銀川平原の北部に位置しており、銀川市から50km離れた石咀山市の直轄県、面積は2,251.6km²である。平羅県の総人口は29万人で、都市常住人口は15.5万人で、農村人口は13.5万人で、都市人口が総人口に占める割合は53.39%である⁵⁸⁾。

2018年、平羅県の年間総生産額は182.4億元に達した。第1次・2次・3次産業の産業別構成比は12.8：55.4：31.8で、経済成長への寄与率はそれぞれ7.9%、68.2%、23.9%である。県内住民の1人当たり年間可処分所得について、都市住民は26,647元で、農村住民は14,491元である。農村住民の所得水準は都市住民の54.4%に過ぎないが、全国平均値とほぼ



図2 寧夏回族自治区と平羅県の位置

出所：中華人民共和国の地図と寧夏回族自治区の地図より筆者作成。

同じ。しかし、寧夏の平均水準より大幅に上回った。

平羅県は工業都市である石咀山市に隣接し、また距離的に首府の銀川市に近いという地理的な優位性を持つため、農民の兼業活動も活発であり、非農業産業へ参入するインセンティブも非常に高いと言われる。

そこで、非農業産業分野への参入度の高まるにつれて、一部農民の就農時間が確保できなくなったため、一層農業をやめ土地を第三者に移譲しようとする農民が多くなった。しかし土地の流通市場と収用制度の不備があったため、土地の流動は規範化されていない。それと同時に、常に都市での就職の不安定さから、多くの農民は農業をやめても、請負耕地を手放さずにいる。

こうした背景の下で、寧夏回族自治区平羅県は国の農村改革試験区の一つとして、農民「土地退出」試験のために、多様な取り組みを模索した。

(2) 平羅県「土地退出」への取り組み

1) 土地権利の確定登記事業

中国農村では、土地台帳の不備があったため、現実的にはどの範囲の土地が請負契約の対象となっているのかは不明確なことが多い。また「面積不準」（請負土地の面積が正しくない）、「四至不清」（周囲が四方ともはっきりしない）という問題に起因するトラブルも多い。こうした状況は、「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望ましいものでないこと」と河原（2019）に指摘された⁵⁹⁾。

従って、農業経営の安定化を図るために、土地請負経営権確定登記事業が必要である。なお、明確な土地権利は、「土地退出」する際に農民の土地財産権といった利益の確保がしやすくなる。

2011年5月、国土資源部、財政部と農業部に公布した「关于加快推進農村集体土地確權登記發証工作的通知」（「農村における集団土地権利の登記と証書の発行を加速させる通知」）に、農村土地請負経営権、集団土地所有権、宅基地使用権、集団建設用地使用権など、土地権利の確定事業を加速させる方針を示した。

それを受けて、平羅県は、土地権利の確定登記事業に取り掛かった。

県は、各種財産権の帰属を明確化し、「土地退出」の基礎固めのステップとして、「農村土地承包経営権確権登記発証工作実施方案」（「農村土地請負経営権の権利確定・登記・証明書発行作業についての実施案」）「農村産権確権登記領証工作実施方案」（「平羅県農村財産権の権利登録と証書交付についての実施案」）といった2つの実施案を作り出した。

まずは、農村における集団土地所有権、土地請負経営権の確定・登記・証書発行と、集団荒地請負経営権、土地流動経営権、施設農地使用権など各種権利の確定・証書発行を履行业務として定めた。

次に、第2期請負契約の実施と県内農地整備の状況を踏まえ、土地権利の確定登記事業について、以下の方策を立てた。

1つ目は、土地請負経営権の確定は、基本は第2期請負期の契約に基づき行うものとする。

2つ目は、土地の面積、位置、用途、種類及び請負関係をすべて明確されてから、証書の発行を行う。

3つ目は、実際に経営している土地面積が第2期請負契約に記入した面積と一致しない場合は、第2期請負契約に定めた面積に準じて確定する。余った分は、「集団」の開墾地として確定する。足りなかった分は、「集団」に開墾地があればそれで補う。ただ、補えない場合は以下の2つがある。

- ① 請負土地が収用され、補償済みの場合。
- ② 請負土地の用途が変更された場合。

4つ目は、請負方である本人が長期不在、請負土地を他人に譲渡されても、土地請負経営権を元の請負方に確定する。

5つ目は、県内耕地の51.1%が第2期請負期に開墾した荒地であったため（実際の耕地面積が第2期請負期の始まった時より増えたということである）、請負土地の面積を確定する時、第2期請負契約に定めた面積より20%多めに確定することにした。残った荒地を有償で開墾農家に譲って、第2期請負契約期間の締め切り日前までに経営することができる。

以下の5つの場合を踏まえ、土地請負経営権証書の交付を取り止めることになる。

- ① 「集団」の同意を得ず、無断で土地の経営権と使用権を他者に譲渡し、確定登記のお知らせが届いてから1カ月以内に、申込を出さなかった場合は、その土地の使用権を村委員会が回収し、当面の経営者と請負契約を結ぶこととなる。ただ権利証書の交付はしない。
- ② 土地請負経営権の放棄を申し込んだ者。
- ③ 請負土地が国に徴用された場合（補償がある）。
- ④ 家族全員が都市に移住し、非農業戸籍に変更した場合は、請負土地を「集団」に返還すべき。引き続き就農の意思があれば、「集団」との協議を行えばいい。ただ土地請負経営権の確定登記をしない。
- ⑤ 村民委員会又は上級部門の許可を得ず、勝手に請負土地の用途を変更した場合。

上述のように、土地請負経営権の確定・登記事業の展開を推し進めるとともに、宅基地、住宅など農村財産権の権利確定・登記事業にもスムーズに行われた。2014年に、平羅県では、集団土地所有権、荒地請負経営権の証書の交付率と住宅所有権の確定登記率は、いずれも100%に達した。さらに、農民土地請負経営権、宅基地使用権の証書の交付率もそれぞれ97.2%、96%に達した⁶⁰⁾。これによって、平羅県農村の集団土地所有権、土地請負経営権、

荒地請負経営権、宅基地使用权、住宅所有権といった「5つの権利」は概ね明確化され、土地の財産権を巡るトラブルの防止や、農村遊休地の活用に役割を果たすことが期待される。またそれらの権利証書は、銀行での借金の抵当や、土地財産権の証明に使える。

2) 「插花式」移民モデル

寧夏回族自治区では2011年から、生態移民プロジェクト⁶¹⁾を実施し始めた。その中、北部平原地帯にある平羅県は寧夏山間部からの移民を受け入れるため、「插花式」移民事業を県内で推し進めた⁶²⁾。

2013年初め、県は「農民宅基地、房屋、承包地收儲参考价格暫行弁法」（「農民宅基地、住宅、請負土地の取用の参考価格の設定に関する暫定方法」）⁶³⁾と「農民集体土地和房屋產權自願永久退出收儲暫行弁法」（「農民団体による土地と住宅財産権の自発的永久退出と取用に関する暫定措置」）⁶⁴⁾といった政策を作った。農民は宅基地、住宅、請負土地の取用にあたって、補償に値する価値の設定と、又はそれらの財産権に退出するメカニズムを明確にした。

さらに、それを押し進めるため、県政府は500万元の資金（その内宅基地と住宅の取用に使う金額は200万元、土地請負経営権放棄の補償として300万元）を工面し、「三権退出收儲基金」といった農村土地取用基金を儲けた。補助金として、農村「三権」を放棄した農民に前払いにするが、支出の算定方法は以下の通りである。

補償金額＝当年1人当りの分配額×第2期請負期間の残りの年数

原則として、支出の対象は世帯単位でなければならない。従って、「土地退出」を受け入れる農戸の家族全員が、請負農地、宅基地、住宅及び集団持分の収益権とともに、「集団」成員の資格まで、全て放棄するように求められる。

県政府は、当初から補償金の支払いにあたって、各村「集団」の財政上での緊張場面を考慮し、資金の捻出が困難な村「集団」に資金援助を行う構えだった。資金の源泉は、主に県の財政予算と土地移転の収益、もしくは取用した土地を銀行での担保によって獲得した担保貸付金でもあるから、資金援助を受けた村「集団」は、それを返済しなければならない。ところが後期には、返済遅延・滞納などによる資金不足の問題に鑑み、「土地退出」の対象は、家族全員でなくても、家族内の一部の成員でも良いということになった。

それにしても、「插花式」移民モデルが成功を取めたと言える。なぜなら、これによって、移民の生活を明らかに向上させたにもかかわらず、時間と資金を無駄なく使えるようになったからである。また、これまで寧夏回族自治区と甘肅省で行われた団体移住モデルと比べ、財政支出圧力も軽減されるし、移民もまた現地住民と同等の公共サービスと就業機会を受けられるため、評価に値すると言えよう（表2を参照）。

表2 団体移住と「插花式」移住モデルの比較

評価内容		団体移住	「插花式」移住
1世帯当たりの移住コスト	政府支出	25万元	16万元
	個人支出	5～10万元	2万元ぐらい
住所の用意		1年間	3か月
インフラ整備と公共サービス		財政投入要り	財政投入必要なし

出所：調査データをもとに筆者作成。

3) 「以地養老」モデル

平羅県は、農村高齢者の土地を有効に活用させるため、積極的に「以地養老」モデルを推し進めた。2014年6月、県は「老年農民自願退出転讓集体土地和房屋産権及社会保障暫行弁法」⁶⁵⁾（高齢農民の集団土地と住宅財産権の自発的脱退・讓渡及び社会保障に関する暫定措置）といった公文を公布し、「以地養老」を受け入れる農民に、土地請負經營権、宅基地使用権及び住宅所有権といった「三権」の脱退が養老サービス提供の前提条件として定めた。

平羅県の勝利村を例にとれば、この村は廃校となった小学校を老人ホームへと改造した。養老サービスに用いる資金は二つのルートで調達された。一つは「土地退出」の際にもらった補償金で、もう一つは県財政による支援年金である。2015年時点で、この施設には既に59人の高齢者が入居している。入居者が合計172ムーの土地から退出した。1ムー当たり0.9万円の補償金額を支給すれば、併せて154.8万円の金額を給付したことになる。また、県財政によって、1人当たり3万円の支援年金を交付したため、59人で177万円ある。両方兼ねて合計331.8万円が集まったが、すべて養老保険の購入に使われた。その後、1人ずつ月次1,200円の年金を受け取ることができるが、入居管理費、食費、普段の生活費（医薬品購入などの費用も含め）にそれぞれ150元、360元、690元が支出されている。⁶⁶⁾

上述の例に踏まえ、平羅県の「以地養老」モデルの評価できる点は2つある。

まず、空き地と遊休地の活用に役立てられる点である。平羅県は農村空洞化を緩和するため村の合併事業を実施した。それによって、各村では合計30校ぐらいの中小学校が撤去され、廃校となった。これら学校の土地は、すべて集団建設用地であるため、老人ホームに改造されれば、村「集団」の空き地、遊休地の有効活用だと言える。

次に、農業規模化經營を促進できる点である。平羅県農業は高齢者に支えられているが、いずれ農業の担い手がいなくなる恐れがある。こうした状況の下で、農業規模化經營が求められている。高齢者農民が「土地退出」すれば、「集団」はその土地を集積し、田畑の調整を経て一括に「新型農業經營主体」に委ね、規模化經營を実行される。そして、農業機械化の向上も図られる。

しかし、「以地養老」モデルを実施した結果を見る限り、「土地退出」に対する効果が限定的である。実は最初に平羅県の「以地養老」事業が順調に進められたのも、寧夏回族自治区の「生態移民」プロジェクトに対する膨大な支援に恵まれたからである⁶⁷⁾。特にこの「插花式」移民事業に、寧夏自治区は前もって移住者（1世帯当たり）に12万円の転居資金を用意した。のちほど県の取用基金を運用し始めたが、財政圧力を大いに緩和させた。そのため、2016年に「插花式」移民事業の終わり次第に、「以地養老」モデルの推進も直ちに資金不足の窮地に追い込まれた。

そもそも「以地養老」は、主として労働能力を欠く、或いは喪失し、かつ都市に移転しにくい農村の高齢者が対象となっているため、農村養老難題の打開策として評価される。ただし、資金面の問題は、政府の財政支援に頼る以外に、「集団」に頼るしかない。すなわち、集団經濟の發展を順調に進めば進むほど、高齢者を含む、「集団」成員により多くの社会保障サービスを提供される。従って、農村養老問題の解決は、結局集団經濟組織の財政能力に左右されることになる。

4) 政府の役割と思惑

農村の土地と住宅は、農民の生産、生活、生存など経済的、社会的な役割を担っているため、農民の「安身立命の所在」だと言える。農村「土地退出」改革は戸籍、住宅、養老、教育、財政など多くの面に関わっているため、農業部門だけではなく、各関連政府部門の緊密な連携も必要となる。これを受けて、平羅県は「土地退出」試験を県政府と各部門の連携の下で、実施してきた。

2011年、平羅県は国の農村土地改革の改革試験区として指定された。2012年、県は改革試験を巡って指導組を創立した。指導組には、県委員会書記、県長を組長として、また県政府の各部門、管轄している郷鎮及び県内における金融部門の担当者が組員として構成された。

2012年末に、「平羅県農村土地経営管理制度改革責任分工方案」⁶⁸⁾の発出によって、各部門、郷鎮の分担業務と事業の締め切りなどが規定された。2013年2月と3月、「農民宅基地、房屋、承包地收儲参考价格暫行弁法」(「農民宅基地、住宅、請負土地収用参考価格の暫定方法」)と「農村土地承包經營権自願退出補償和重新承包保障(暫行)弁法」(「農村土地請負經營権の自発的退出補償と再請負保証の暫定方法」)⁶⁹⁾が公布された。「土地退出」ルート、補償方法、保障体制などについて詳しく説明した。同年7月に、「推進農民向市民転変暫行弁法(修訂)」(「農民から市民への移転を推進するための暫定措置(改正版)」)⁷⁰⁾が発行され、都市に転居した農民の「土地退出」にあたって、住宅購入の補助金を支給した。

2013年、農村財産権取引の業務範囲、手続きなどに関して解釈するため、「農村産権流転交易管理暫行弁法」(「農村財産権取引を管理する暫定方法」)「農村産権交易規則(試行)」(「農村財産権取引の規則(試行版)」)を制定した⁷¹⁾。

同年12月、平羅県は寧夏域内に先立て、農村土地財産権取引のプラットフォーム、「農村土地産権交易中心」を設立した。これをもって、都市に転居した農民は、土地を荒廃せず、農村の家になくても、土地流転の利益を享受できるようになった。農民は、県に設置した「農村土地産権交易中心」と郷(鎮)に設置したサービスステーションを利用して、以下四つの段階を経て、土地流動のための取引を円滑に行えるようである(図3を参照)。

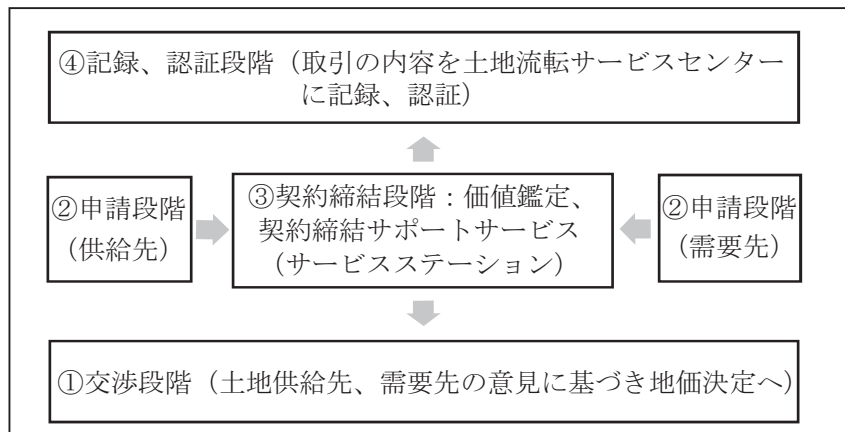


図3 農村土地財産権取引の流れ

出所：調査資料「農村土地承包經營権流転須知」と「農村土地承包經營権流転工作程序」により筆者作成。

さて、県は「土地退出」の対象者に対して、住宅購入補助金の支給や、土地財産権取引へのサポートなどを通じて、農民の「土地退出」に積極的に働きかけたが、すべての農民を対象者としてはならないことを留意しなければならない。土地請負経営権に退出した農民の状況を見る限り、やはり県は農民の各種状況を配慮した上で、「土地退出」を推進しているということが分かった。

以下、「土地退出」制度に関わる者を3種類に整理する。

1つ目は、都市生活に溶け込む、既に「新市民」への転換を遂げた者である。平羅県の「農村土地承包経営権自願退出補償和重新承包補償（暫行）弁法」（「農村土地請負経営権の自発的退出補償と再請負保証の（暫定）方法」）によると、都市に移住、安定した職業と住所を持つ、又は農村に長期不在、安定した所得を得られる者の「土地退出」を許可される。一方、所得は土地に頼る以外に、収入源がない者に、「土地退出」の申請は許可されない。

2つ目は、労働能力を失いかつ子供がいない、或いは子供に扶養されない農村高齢者である。2014年6月に、県によって、「老年農民自願退出転讓集体土地和房屋産権及社会保障暫行弁法」（高齢農民の自発的に集団土地と住宅財産権の退出、譲渡及び社会保障臨時措置）を発行された。そこで「定年年齢（男性60歳、女性55歳）になる農村戸籍の方が、農村土地と住宅財産権が脱退される」と規定されている。

3つ目は、農村に遊閑地や空き家を持っている農民のことである。2015年4月からの「三権」の集団内部での取引を許可する試験により、平羅県の改革はより普遍的な適応性を生み出した。この制度によって、理論的には、遊閑地と空き家を持つ者は、だれでも自発的に、しかも有補償で土地を放棄することができる。このため、農村土地と住宅の商品化を目指す重要な一歩を踏み出した。

上述より、平羅県で実施した農村「土地退出」試験は、明確なスケジュールと対象を挙げてから推進されたものと分かった。また、各部門が協力し合って、積極的に「土地退出」した農民にサービスを提供させたことが、間接的に農業の規模化経営を推進したといえる。

終わりに

本稿では、1949年に中華人民共和国が建国してから「三権分置」改革まで中国の農村土地制度改革過程を簡潔にまとめた。そして、都市部に移転した農家の請負土地の処理規則に目を向け、その法理基礎が現行制度とのギャップが見いだされた。また、中国農村の「土地退出」の実践地である平羅県の考察を踏まえ、「土地退出」改革の経験と問題点を明らかにした。

まず、土地「公有制」の特質を法律中に貫かないため、立法趣旨と制度趣旨との間には強いコントラストが形成されていることに留意しなければならない。周知のように、社会主義公有制下での中国の土地は、土地所有権の主体は国家と「集団」に限られている。集団土地所有権は、集団土地所有制の法律形態であって、社会保障機能と財産機能の両方が付いている。2007年から、「物権法」は農村土地請負経営権の用益物権の属性を明確にし、農民の財産権として法律的な保護を与えた。そのうえ、新「承包法」第27条は、都市に転居した農民の土地請負経営権の財産価値を一方的に強調しており、集団土地の「公有制」の特質を薄めてしまった。このように、「落實集体所有権」（集団所有権の実行）が「穩定農戶承包権、放活土地經營権」（農家請負権の安定化、土地経営権の活性化を招く）⁷²⁾との間に論理上の

衝突が生まれ、法律規則設計理念が中国農村土地制度の制度原理に一貫していることを懸念せざるを得ない。逆に言えば、現行の立法の中で集団土地所有権の表現さえも見つからないということは、集団土地所有権に関わる法律整備が停滞していることにほかならない。従って、土地「公有制」の特質、又は集団土地所有権を法律中に貫かない限りには、都市部に転居した農民の土地問題に関する議論が収まらないと考える。

次に、平羅県での「土地退出」改革の実践は、実施過程において政府の主導性と整合性と「集団」の役割を重視するような取り組みが評価に値する。農村土地改革は戸籍、養老、住宅、就業など様々な方面に影響を及ぼすため、農業部門だけでなく、政府部門の協力にも頼らなければならない。平羅県は、県級政府と各部門との共同実施によって、国に配布された任務だと言える「土地退出」改革試験を履行した。「土地退出」制度の設計に貴重な実践経験を積んだ。特に、貧困扶助と土地の有効活用を両方兼ねる「挿花式」移民モデルの導入、遊休地の有効活用と養老難題の解決に実行された「以地養老」、又は土地の流動化を支援するために設けた「農村土地産権取引中心」などは、いずれも改革が推進している中で模索されたものである。欠陥はあるものの刷新的な施策が多く出された。特に評価されるところは、以下の2つが挙げられる。

1つ目は、土地権利の確定・登記・証書交付の事業の展開が速やかであり、かつ成功を取めたということである。これを通じて、農村土地財産権の明確化によって、農村土地に関わる紛争の阻止の役割を果たすことができる。またそれらの権利証書も、土地経営権の担保可能化や、土地流動の円滑化に繋がるため、農民の所得向上に有利になる。

2つ目は、「土地退出」とは、本質的には農民の土地権益を改めて「集団」に取り込むため、その中の「集団」が重要な役割を果たしたことが明らかになった。平羅県における「挿花式」移民、「以地養老」、ないし土地財産権取引の流れを見たところ、「土地退出」改革の過程には、「集団」を介さなければならないようである。

具体的には、主に以下の3つの面において、「集団」の役割が果たされている。

1つ目は、農民の「土地退出」に審査する役割である。集団経済組織は、農地政策と「集団」成員の状況に最も詳しいため、農民の「土地退出」事業を推し進めるとき、農家の状況は「土地退出」の条件に当てはまるかどうかを審査することができる。そして、条件に相応しい農家のみに、「土地退出」する許可を出す。

2つ目は、再請負を許可する役割である。「集団」は農地を放棄した農家に、農地の再請負も受理する。これは農民の市民化への失敗を防ぐ有効措置であるにも関わらず、社会の安定に繋がる重要な一環だと言える。

3つ目は、土地流動を仲介する役割である。農村土地財産権の取引は、サービスステーションというものを介して行われるが、実際には主に「集団」がその役割を担っている。これ以外、農家が「三権」での担保貸付や、その他の土地の流動行為にも、「集団」を介さなければならない。例えば取引の調整、記録及び証明書の発行などである。

ところで、これまで平羅県における「土地退出」試験は非常にいい経験を積んだと言えるが、欠如しているところもある。以下、2つに纏める。

1つ目は、現行の戸籍改革政策に矛盾が生じたことである。

平羅「土地退出」の実践は、農民の農村における各種の財産権の脱退を求める。よって、農村土地に「退出」した農民は徹底的に、永久的に農村「三権」の脱退を示すこととなった。

このモデルは、「土地退出」した農民と村「集団」との利益関係を遮断されるため、両者の土地を巡る紛争を避けられる。この視点から見ると、より広範囲に押し広める価値がある。しかし、2013年初頭に平羅県政府は「農村土地承包經營権自願退出補償和重新承包保障（暫行）弁法」を公布して、上述の取り組みを取ったが、2014年7月、國務院に公布した「關於進一步推進戶籍制度改革の意見」（「戶籍制度改革の一層の推進に関する意見」）では、「現段階では、土地請負經營権、宅地使用権、集団収益分配権の退出を、農民が都市に定住する条件としてはならない」と明文化した⁷³⁾。こうして、平羅県の土地改革の施策は現行の戶籍改革の政策との間に矛盾が生じた。ところが平羅県のこの施策は、都市に転居した農民（「不在地主」、又は「新市民」だと言われても）の集団利益の侵食することを防ぐことができる。また、集団所有制の内包に合致し、中国農村土地制度の制度原理を貫徹したものだと言える。

2つ目は、改革の不徹底による農地資源の最適化配置を拒むことである。

まず、平羅県における「土地退出」の実践は、政府主導下で土地に「退出」した農民に補助金を与えたが、算定基準には問題があると考えられる。補助金の算定基準は、第2期請負期間に残った年数及びここ3年間の土地移転の平均価格（地代）で決定されるが、第2期請負期間に残った年数を算定基準とするのが問題である。その理由として、第2期請負期の期限（2027年頃まで）が近ければ近いほど、農民は利益の最大化を図るため、第3期請負契約の締結を狙う理由は十分ある。このように、今の算定基準で補助金を算定するならば、却って農民の「土地退出」する意欲を抑制することになるといえよう。

また、土地に「退出」した農民に土地請負經營権の再請負機会を提供することも問題である。土地に退出した離農農民が社会保障のない無職者にならないことを図るため、平羅県は、彼らに土地の再請負のチャンスを提供した。村「集団」は、取用した土地面積の20%を保留し、再請負の申請を申し込んだ方に土地を再分配する。このような政策は、農民の満足度を高め、改革の政治リスクも軽減されたが、欠陥もある。それは、地代の上昇と第3期請負期間の開始（収益期間が長くなる）に伴って、かつて農村土地を手放した農民が、「生活が困難となっており、農村に戻って農業に従事したい」という理由でこの政策を利用し、農村土地の再請負を要請する可能性がある。このように、離農農民は農村利益を求め、繰り返して土地の再請負を要請するならば、農地資源の最適化配置を拒むだけでなく、農業の規模化と効率化を図るための投資環境も悪化させるだろう。

なお、平羅県では土地「三権」の「集団」内部での取引を押し進めたが、対象となっている取引の関係者の範囲が限られているため、より広範な市場でより高い収益を求めることができない。もちろん、政府がアピールした「有償自願土地退出」メカニズム（有償でかつ自発的な土地に脱退する）の下で、如何なる取用価格で土地を取用しても双方の意向に合わせたものだと言えるが、市場原理を無視して、設定した価格が低すぎるのであれば、改革の足を引っ張ることになり兼ねない。こうした懸念下、これから、離農意欲と能力のある農家に、市場受給に見合った土地基準価格の設定が、「有償自願土地退出」メカニズムをより円滑に動かすカギだと言える。このように、土地の「三権」を巡って、取引の範囲の拡張と、「土地退出」することにあたって、補償基準としての地価決定の妥当性については、本稿に検討されていないため、今後の課題として取り上げる。

中央政府は、2018年までに土地所有権と使用権の確定・登記・権利証発行を完了することを求めている。平羅県はそれを含め、「土地退出」の実践を前もって推進してきたが、国

の戸籍改革の政策と協調されたものではなかった。他方、離農農家の土地請負経営権をいつまで保留できるかといった「制度の穴」も、将来の制度改革を制約する難題だと想定される。このような土地制度改革の基礎的な部分が完了するまでは、中国の土地制度改革は慎重に行わなければならないと考えている。

注

- 1) 「土地退出」とは、農村集団経済組織が集団成員の土地請負経営権の返還を求め、または回収し、又は農家の自発的な意向により、土地請負経営権を放棄し、請負土地を集団経済組織に返還することである。
- 2) 国家统计局サイト「城镇化水平不断提昇 城市发展阔步前进——新中国成立70周年经济社会发展成就系列报告之十七」http://www.stats.gov.cn/ztcj/zthd/sjtjr/d10j/70cj/201909/t20190906_1696326.html (2020年7月28日アクセス)。
- 3) 「不在地主」は「在外地主」とも呼ばれる。長期にわたり本郷に住まなかった地主。旧中国（中華人民共和国成立前）では、都市や外郷に住んでいた官吏や業者が、村の土地を購入してレンタルし、人に土地を貸してもらった。もとは本郷の地主であったが、そのために故郷を離れ、長期にわたり他郷に住んでいた人もいた。于光遠（1992）202頁により。
- 4) 農村集団経済組織は、1950年代社会主義公有制改造を施行した時、中国農村において、農民自ら構成してきた農業社会主義経済組織である。農村集団経済組織は人民公社が解体した後、生産隊レベルの組織は依然として存続しているが、名称が一部変更されており、各地の呼称は異なっている。1978年の「改革・開放」を経て、村民委員会（俗に村委員会と呼ばれている）や「村民小組」へと転じた。ここでいう「集団」とは、農民を代表して土地の所有権を持つ村民委員会や「村民小組」のことである。
- 5) 国务院「中共中央国务院关于坚持农业农村优先发展做好「三农」工作的若干意见」http://www.gov.cn/zhengce/2019-02/19/content_5366917.htm (2019年9月20日アクセス)。
- 6) 1998年に制定された「土地管理法」によって、農村集体所有の土地使用権の転売が制限されている。
- 7) 第三回農業センサスによると、小農戸は中国の農業経営体の98.1%を占め、小農戸による農業経営面積は農業経営総面積の70%以上を占めている。中華人民共和国農業農村部サイト http://www.moa.gov.cn/xw/zwdt/201903/t20190301_6173103.htm (2020年6月26日アクセス)。
- 8) 央視網「農業部：農民可以依法自願有償退出土地承包」<http://news.cctv.com/2016/11/03/ARTIj5p1Jf3uTXfuu3Q3m1LC161103.shtml> (2016年11月3日アクセス)。
- 9) 1950年6月30日から中国は全国的に農村の階級区分を行った。当時の土地改革の現状を踏まえ、農村階級を「地主、富農、中農、貧農、工人（労働者）」に区分した。各地の基準が異なっているが、富農は比較的小さな土地の所有者である。例えば、江西省の富農の基準とは、12ムー前後の耕地を有し、一人当たり約3ムー未満である。一般的に、所有している土地の約1/3を、人を雇って耕作していれば、富農と見なされる。よって、富農も中農と同様に自作農であると考えることができる。
- 10) 中国国家统计局（1960）『偉大な10年』12頁により。
- 11) 互助組は、基本的には個々の農家による単独経営であるが1954年から共同経営を基本とした初級合作社へと編成された。滕鑑（2016）48頁を参照されたい。
- 12) 初級合作社は土地の出資を加入条件としていたため「土地合作社」とも呼ばれる。初級合作社の所有制は土地、生産手段（家畜、農具など）の私有を前提とした合作社所有であり、所得配分では土地報酬（出資した土地に応じた配分）が実行されていた。滕鑑（2016）前掲注、48頁。

- 13) 「共産党は中国の工業化のために努力すべき。中国が遅れている主な原因は、新工業がないからである。」中共中央文献研究室（1996）『毛沢東文集』第3巻146-147頁。
- 14) 中兼和津次（1992）15頁-38頁。
- 15) 陳雲は「もし我々の農業生産が大きく改善されなければ、長期的に見れば、農産物の収用は避けられない」と言及した。中共中央文献編輯委員会『陳雲文選（1949-1956年）』第2巻203頁-217頁を参照されたい。
- 16) 小田美佐子（2004）85頁。
- 17) これについては、毛沢東らが1955年に『関于農業合作化問題』という報告の中で、農村では「新富農」が出現し、資本主義勢力が台頭し、両極分化が酷くなっていることを指摘した。
- 18) 劉守英（2018）157頁。
- 19) 農地の所有権が集団にあり、請負権（使用权）が個別農家に委ねられたという所有権と使用权が分離されている土地管理制度。
- 20) 「包産到戸」とは、個別農家が農地経営を請負、それぞれの農地に応じて生産量のノルマを決め、超過分は個人の所有とし、不足分は罰金を納める方式を指す。
- 21) 「包幹到戸」とは、集団が所有する農地を世帯員と労働力に応じて分割して請負、あらかじめ結ばれた請負契約に基づいて、国家への上納と集団への留保を除いた余剰をすべて農家が自分のものとすることができる制度である。
- 22) 中共中央（1979）「関于加快農業發展若干問題的決定（草案）」『新疆林業』増刊号1，1-11頁。
- 23) 中華人民共和国国家農業弁公庁（1981）『農業集体化重要文件匯編』下冊1010頁。
- 24) この修正は、1年前に四川省の趙紫陽が提案したが採用されなかったものであるが、1年たって採用されたわけである。中国網「中共中央関于加快農業發展若干問題的決定」http://www.china.com.cn/aboutchina/data/zgncggkf30n/2008-04/10/content_14814063.htm（2020年6月30日）を参照されたい。
- 25) 前掲書、『農業集体化重要文件匯編』，1051頁。
- 26) 中央「一号文書」とは、中国共産党中央が毎年発行している最初の文書を指す。1949年10月1日、中華人民共和国中央人民政府は「一号文書」を公布し始めた。現在、これが中国政府の農村問題を重視する意味での固有名詞となっている。1982年～1986年まで五年間連続「全国農村工作會議紀要」「当前農村經濟政策的若干問題」「関于1984年農村工作的通知」「関于進一步活躍農村經濟的十項政策」「関于1986年農村工作的部署」といった「一号文書」を発表し、農村改革と農業發展のために具体的な政策を講じた。
- 27) 中共中央（2008）「関于推進農村改革發展若干重大問題的決定」4-14頁。
- 28) 中共中央・國務院（2016）「関于完善農村土地所有權承包權經營權分置弁法的意見」27-30頁。
- 29) 中国網「1984年1号文件：関于1984年農村工作的通知」http://www.china.com.cn/aboutchina/data/zgncggkf30n/2008-04/09/content_14685167_2.htm（2020年6月26日アクセス）。
- 30) すなわち請負期間内に、人口の増減に関わらず、土地調整をしないこと。請負方である農家の人口が増やしても、減らしても、請負土地面積の増減をさせない。
- 31) 王仕元（1994）57-62頁。
- 32) 中共中央・國務院（1997）「関于進一步穩定和完善農村土地承包關係的通知」『河北政報』第10期，14-17頁により。
- 33) 2002年8月，第九期全国人民代表大会常務委員會第29回會議で可決された「農村土地請負法」は、

- 都市に進出した農民の請負土地の処理規則を定めた。
- 34) 胡可明 (2019) 「全国人民代表大会憲法和法律委員会關於「中華人民共和國農村土地承包法修正案(草案)」修改情況的報告——2018年10月22日,第十三屆全國人民代表大會常務委員會第六回會議上」19-21頁。
- 35) 旧「農村土地承包法」第26条には、「請負期間内に請負者が全家族あげて小都市に移転し、戸籍を移した場合、請負者の希望により、その土地請負経営権を保留するか、または法により土地請負経営権の移転を許さなければならない」と記している。また、「請負期間内に請負者が全家族あげて区を設けている市に移転し、非農業戸籍に変更した場合、請負耕地や草地を発注者に返還しなければならない」という規定を定めた。
- 36) この「小城鎮」の定義について現時点で明確なコンセンサスはないが、学者の間では人口が20万人以下の「県級市」と「建制鎮」を指すことが多い。劉家敏 (2020) 「中国が目指す「都市化」とは何か「新型城鎮化」に政府が込めた思いと今後の課題」みずほ総合研究 <https://www.mizuho-ri.co.jp/publication/research/pdf/insight/as130930.pdf>。
- 37) 王利明 (2018) 94-95頁。
- 38) 胡康生 (2002) 59頁。
- 39) 李聶は中国の都市化の進展の中での農民の都市部での就業問題を研究した。結論としては、中国農民の都市部での就業は主に肉体労働、しかも非正規雇用の状態であるため、土地と断ち切らない関係となったことを挙げた。また、都市戸籍に転入せず移動したことに「不徹底な移住」だと評価した。詳細は李聶 (2004) 「城市化過程中農民進城就業問題研究」を参照されたい。
- 40) 河原昌一郎 (2019) 21頁。
- 41) 土地請負経営権は一種の用益物権として、2007年以前まで法律に明確に反映されていなかった。2007年に「中華人民共和國物権法」が制定されてから、土地請負経営権が法的意味での用益物権であることが初めて確認され、より強力な保護を受けている。
- 42) 河原昌一郎 (2019) 前掲注22頁。
- 43) 農村集団経済組織にとって、集団成員の戸籍を都市戸籍に変更したことは、集団成員の資格を自発的に放棄することに等しい。
- 44) 集団所有制は「社会主義労働者集団所有制」の略称であり、いわゆる社会主義社会において、生産資料と労働成果を一部の労働者集団に共有する一種の公有制形態である。
- 45) 「新型農業経営主体」とは、「新」がキーポイントとなる。それは、農村で新たに現れた生産方式であるが、主に家庭生産請負制を完備する上で、技術に精通し、近代的農業経営ができる職業農民と集約度の高い規模化農業経営組織を指している。
- 46) 中心村とは、若干の行政村から構成され、一定の人口規模を有し、公共施設が比較的完備している農村コミュニティであり、それは郷鎮と行政村の間に介在し、都市と農村の住宅基地の計画単位である。つまり、中心村は都市計画の概念であり、都市で空間を企画するとき、最も基本的な生活サービス施設を支えるために必要な最小規模のコミュニティを指す。
- 47) 中心町とは、インフラ整備が整っていて、比較的強い経済力を持つ、かつ周辺地区に対して一定の影響力を持つ町(鎮)のことである。
- 48) 国土資源部「節約集約利用土地規定」『中華人民共和國國務院公報』2014年第23期。
- 49) 中国農業部 (2014) 「關於組織第二批農村改革試驗区和試驗項目的通知」『中華人民共和國農業部公報』第8期, 28-31頁。

- 50) 農村土地請負経営権、宅基地使用権の脱退というのは、土地集団所有制の下で、農家が持つそれらの権限を放棄するということである。
- 51) 國務院（2015）關於加快轉變農業發展方式的意見『中華人民共和國農業部公報』第8期，4-9頁。
- 52) 中共中央・國務院（2015）「深化農村改革綜合性實施方案」『中華人民共和國國務院公報』第31期，6-14頁。
- 53) 國務院（2016）「關於實施支持農業轉移人口市民化的財政政策的通知」『中華人民共和國國務院公報』第24期，53-55頁。
- 54) 「插花式」移民は、混合形態の定住方式であるが、移民を何処かに集中的に移住せず、農民の財産権の離脱によって土地、住宅などの農村資源を空いたどこかの村に移住させる取り組みである。
- 55) 「以地養老」とは、農村高齢者は補償金を得る前提で、農村土地請負経営権、宅基地使用権と住宅財産権を放棄する。老人ホームサービスを補償金で置き換えるパターンです。放棄した土地の権利は貸手方である村集団の一括管理の下で流動させる。
- 56) 中国の行政区分は、1997年以降、省級（第一級行政区）、地級（第二級行政区）、県級（第三級行政区）、郷級（第四級行政区）の4段階制度である。寧夏回族自治区の場合、5つの市が置かれ、市には市轄区・県級市・県が置かれ、市轄区には、街道・郷・鎮が置かれている。
- 57) 中国国家统计局『中国統計年鑑』（2019年版）中国統計出版社。
- 58) 寧夏回族自治区統計局『寧夏統計年鑑』（2019年版）中国統計出版社。
- 59) 河原昌一郎（2019）前掲注，23頁。
- 60) 張国鳳（2014）「平羅県土地確權實現經營主体多元化」中国網 <http://finance.china.com.cn/roll/20140220/2200174.shtml>（2020年6月20日アクセス）。
- 61) 生態移民とは、生態系を保全するために行われる移住行為やその行為に参加した人々（移民）のことを指す。寧夏回族自治区政府の主導の下での、南部の農村住民を高く自然環境が悪化しつつある山間地帯から、黄河揚水灌漑事業が進展する北部平原地帯へ移住させるプロジェクトを指している。
- 62) 「插花式」移民事業を始める前に、平羅県1044村の平均空き家率は40%、最高50%に達した。龍生平（2018）「用「插花移民」推進精準脱貧——以寧夏平羅県为例」90-95頁。
- 63) 平羅県政府サイト http://www.pingluo.gov.cn/xxgk/zfxxgkml/qnhn/201808/t20180822_1007602.html（2020年6月27日アクセス）。
- 64) 平羅県政府サイト http://www.pingluo.gov.cn/xxgk/zfxxgkml/qnhn/201808/t20180822_1007548.html（2020年6月27日アクセス）。
- 65) 高強・宋洪遠（2017）74-84頁。
- 66) 張国鳳（2017）「平羅県探索「以地養老，以權養老」新模式」『農民日報』1月27日掲載。
- 67) 寧夏では、2011年から生態移民という貧困救済プロジェクトを実施するため、5年間をかけて105億元の投資を通じて、生存条件が極めて劣位な地域の35万人の貧困層を、水源地に隣接し、交通便利、都市部に近い地域に移住させることを企てた。李春雷・鄒欣媛「告别苦甲天下地 移民拔除窮困根——寧夏实施35万生態移民扶貧工程紀実」人民網 <http://politics.people.com.cn/n/2013/0619/c70731-21894988.html>（2020年6月29日アクセス）。
- 68) 平羅県人民政府サイト http://www.pingluo.gov.cn/xxgk/zfxxgkml/qnhn/201808/t20180822_1007598.html（2020年6月26日アクセス）。
- 69) 平羅県人民政府サイト http://www.pingluo.gov.cn/xxgk/zfxxgkml/qnhn/201808/t20180822_1007600.html（2020年6月26日アクセス）。

- 70) 平羅県人民政府サイト http://www.pingluo.gov.cn/xxgk/zfxxgkml/qnhn/201808/t20180822_1007585.html (2020年6月26日アクセス)。
- 71) 平羅県人民政府サイト「平羅県規範農村産権交易激発農村發展活力」http://www.pingluo.gov.cn/xwzx/zwdt/201806/t20180615_822583.html (2020年6月26日)。
- 72) 中共中央・国務院「关于完善農村土地所有權承包權經營權分置并法的意見」『中華人民共和國國務院公報』2016年32期。
- 73) 国務院(2014)「关于進一步推進戶籍制度改革の意見」『中華人民共和國國務院公報』第22期。

参考文献

(日本語文献)

- 小田美佐子「中国における農村土地請負經營權の新たな展開—「承包法」制定を手がかりに—」『立命館法学』第6号, 2004年。
- 河原昌一郎「中国の土地政策—土地請負の安定化から土地の流動化—」農林水産政策研究所[主要国農業戦略横断・総合]プロ研資料 第9号, 2019年。
- 藤 鑑「中国の計画經濟時代における体制改革」『岡山大学經濟学会雑誌』48(1), 2016年。
- 劉家敏「中国が目指す「都市化」とは何か「新型城鎮化」に政府が込めた思いと今後の課題」みずほ総合研究 <https://www.mizuho-ri.co.jp/publication/research/pdf/insight/as130930.pdf> (2020年5月5日アクセス)。
- 中兼和津次『中国經濟論：農工間の政治經濟学』財団法人東京大学出版会, 1992年。

(中国語文献)

- 杜潤生『中国農村体制變革重大決策紀実』人民出版社, 2005年。
- 高 強・宋洪遠「農村土地承包經營權退出機制研究」『南京農業大學學報：社会科学版』2017年第4期。
- 国家統計局サイト「城鎮化水平不斷提昇 城市發展闊步前進——新中国成立70周年經濟社会發展成就系列報告之十七」http://www.stats.gov.cn/ztc/zthd/sjtr/d10j/70cj/201909/t20190906_1696326.html (2020年7月28日アクセス)。
- 国土資源部「節約集約利用土地規定」『中華人民共和國國務院公報』2014年23期。
- 国務院「关于實施支持農業轉移人口市民化的財政政策的通知」『中華人民共和國國務院公報』2016年24期。
- 国務院「中共中央國務院关于堅持農業農村優先發展做好「三農」工作的若干意見」http://www.gov.cn/zhengce/2019-02/19/content_5366917.htm (2019年9月20日アクセス)。
- 国務院弁公庁「国務院弁公庁关于加快轉變農業發展方式的意見」『中華人民共和國農業部公報』2015年第8期。
- 国務院「关于進一步推進戶籍制度改革の意見」『中華人民共和國國務院公報』2014年第22期。
- 胡康生『中華人民共和國農村土地承包法通俗讀本』法律出版社, 2002年。
- 胡可明「全国人民代表大会憲法和法律委員會关于「中華人民共和國農村土地承包法修正案(草案)」修改情况的報告——2018年10月22日, 第十三期全國人民代表大會常務委員會第六回會議上」『中華人民共和國全國人民代表大會常務委員會公報』2019年1期。
- 李春雷・鄒欣媛「告別苦甲天下地 移民拔除窮困根—寧夏實施35萬生態移民扶貧工程紀実」人民網 <http://politics.people.com.cn/n/2013/0619/c70731-21894988.html> (2020年6月29日アクセス)。
- 李 甌「城市化過程中農民進城就業問題研究」中国農業大學, 2004年を参照されたい。

- 劉 守英『土地制度与中国發展』北京：中国人民大学出版社，2018年。
- 龍 生平「用「插花移民」推進精準脱貧——以寧夏平羅縣為例」『中共天津市委党校校學報』2018年第3期。
- 寧夏回族自治区統計局『寧夏統計年鑑』（2019年版）中国統計出版社。
- 農業部「關於組織第二批農村改革試驗區和試驗項目的通知」『中華人民共和國農業部公報』2014年8期。
- 平羅縣人民政府サイト「平羅縣規範農村產權交易激發農村發展活力」http://www.pingluo.gov.cn/xwzx/zwdt/201806/t20180615_822583.html：（2020年6月26日）。
- 平羅縣人民政府サイト「平羅縣農村土地經營管理制度改革責任分工方案」http://www.pingluo.gov.cn/xxgk/zfxxgkml/qnhn/201808/t20180822_1007598.html：（2020年6月26日アクセス）。
- 平羅縣政府サイト「農村土地承包經營權自願退出補償和重新承包保障（暫行）弁法」http://www.pingluo.gov.cn/xxgk/zfxxgkml/qnhn/201808/t20180822_1007600.html：（2020年6月26日アクセス）。
- 平羅縣政府サイト「平羅縣農民集休土地和房屋產權自願永久退出收儲暫行弁法」http://www.pingluo.gov.cn/xxgk/zfxxgkml/qnhn/201808/t20180822_1007548.html：（2020年6月27日アクセス）。
- 平羅縣政府サイト「平羅縣農民宅基地，房屋，承包地收儲參考價格暫行方法」http://www.pingluo.gov.cn/xxgk/zfxxgkml/qnhn/201808/t20180822_1007602.html：（2020年6月27日アクセス）。
- 平羅縣政府サイト「推進農民向市民轉變暫行弁法（修訂）」http://www.pingluo.gov.cn/xxgk/zfxxgkml/qnhn/201808/t20180822_1007585.html：（2020年6月26日アクセス）。
- 王利明「物權法研究（下卷）」（第四版）中国人民大学出版社，2018年。
- 王仕元「中共中央國務院關於當前農業和農村經濟發展的若干政策措施」『中國經濟體制改革年鑑』1994年，57-62頁。
- 央視網「農業部：農民可以依法自願有償退出土地承包」<http://news.cctv.com/2016/11/03/ARTIj5p1Jf3uTXfuu3Q3m1LC161103.shtml>（2020年6月30日アクセス）。
- 于光遠『經濟大辭典』下冊，上海辭書出版社，1992年12月第1版。
- 張國鳳「平羅縣探索「以地養老，以權養老」新模式」『農民日報』2017年1月27日。
- 張國鳳「平羅縣土地確權實現經營主體多元化」<http://finance.china.com.cn/roll/20140220/2200174.shtml>（2020年6月20日アクセス）。
- 中共中央「關於加快農業發展若干問題的決定（草案）」『新疆林業』增刊号1，1979年。
- 中共中央「關於加快農業發展若干問題的決定」『人民日報』1979年10月6日第1版。
- 中共中央「關於全面深化改革若干重大問題的決定」『天津政協』第11期，2013年。
- 中共中央「關於實施國務院鄉村振興戰略的意見」『中華人民共和國國務院公報』2018年第5期。
- 中共中央「關於推進農村改革發展若干重大問題的決定」『中華人民共和國農業部公報』2008年第11期。
- 中共中央・國務院「關於進一步穩定和完善農村土地承包關係的通知」河北政報第10期，1997年。
- 中共中央・國務院「關於深入推進農業供給側結構性改革，加速培育農業農村發展新運動的若干意見」『中華人民共和國國務院公報』2017年第6期。
- 中共中央・國務院「關於完善農村土地所有權承包經營權分置弁法的意見」『中華人民共和國國務院公報』2016年第32期。
- 中共中央・國務院「深化農村改革綜合性實施方案」『中華人民共和國國務院公報』2015年第31期。
- 中共中央文獻編輯委員會『陳雲文選（1949-1956年）』第2卷人民出版社，1995年。
- 中共中央文獻研究室「毛澤東文集」第3卷，人民出版社，1996年。
- 中国國家統計局『中国統計年鑑』（2019年版）中国統計出版社。
- 中国國家統計局編『偉大な10年』（日本國際貿易促進協會翻譯發行）1960年。

中国網「1984年1号文件：關於1984年農村工作的通知」, http://www.china.com.cn/aboutchina/data/zgncgk30n/2008-04/09/content_14685167_2.htm (2020年6月26日アクセス).

中国網「中共中央關於加快農業發展若干問題的決定」http://www.china.com.cn/aboutchina/data/zgncgk30n/2008-04/10/content_14814063.htm (2020年6月30日).

中華人民共和國國家農業行政公署『農業集體化重要文件匯編』下冊, 中共中央黨校出版社, 1981年版.

中華人民共和國農業農村部サイト「把小農戶引入現代農業發展大格局 中央農業事務局副主任, 農業農村部の韓俊副部長解讀「關於促進小農戶和現代農業有機結合的意見」並答記者問」http://www.moa.gov.cn/xw/zwdt/201903/t20190301_6173103.htm (2020年6月26日アクセス).

キーワード：平羅県、集團經濟組織、土地退出、請負經營權

(SHANG Yalong)

