

現代中国における土地使用権制度

蔡 柱 國

- I. はじめに
- II. 中国土地制度の沿革
- III. 都市部における国有土地使用権
- IV. 農村部における土地使用権（請負経営権）
- V. おわりに——土地使用権の展望

I. はじめに

中国は、総面積約960万km²という広大な領土を有しているものの、山間地が多いために耕作可能面積は総面積の半分に満たず、農業人口が七割以上を占めているので農民一人あたりの農地面積も狭い。そのうえ、古くから不公平・不合理な土地分配のしかた、あるいは暴力的な土地争奪・土地併合の歴史を重ね、しばしば土地問題が社会動乱や政権存亡の引き金にもなった。そのたびに、経済的弱者である農民は不利な扱いを受ける立場に置かれた。したがって、中国歴代王朝にとって、国民の大多数を占める農民の生計に関わる土地立法を、いかに公平かつ合理的に策定するかということが、国家社会全体の安定につながる重要な政治的課題であった。

事実、中国では、歴史的に多様な土地制度が繰り返し試みられてきた。古代の「井田制」や「均田制」などは良く知られているが、近代社会になってからの孫文の民主革命や毛沢東の社会主義革命でも、土地改革が主要な政策として掲げられた。孫文は「耕者有其田」、「平均地権」の制度を提唱した、また、毛沢東は短い期間であったが、「農民所有制」の導入を試み

た。その後、農地公有の「人民公社」制（1958年～1982年）を経て、今日の「土地公有」制のもとで、一種独特な「土地使用権」制度を創出するに至ったのである。

中国は、80年代の改革開放政策において、市場経済原理の導入に合わせて、土地公有制を維持しながらも、社会主義的土地公有制理念と異なる原理を受け入れ、都市部国有地に土地使用権を創出し、農村部では集団所有の農地に、請負耕作経営制の使用方式を受け入れた。この柔軟な手法によって創出された都市部の「土地使用権」は、利用期間の制限はあるものの、きわめて所有権に近い権能を備えているため、企業や個人投資家の経済活動にとって大きなインパクトをもたらした。この制度の選択は、古代中国の「一地二主制」またはイギリスや、香港のホールド制からヒントを得たものと見る者もあるが、ともかくも社会主義国家の中では稀な立法例である⁽¹⁾。中国が経済開放政策に踏み出してから、民事法に限らず、土地立法に極めて柔軟な制度を採り入れたことは、内外の法学界、経済界の注目の的にもなっている。

そこで、本稿では、まず、中国の土地制度の歴史を紹介し、つぎに問題の核心である「国有土地使用権」と「集団所有土地使用権」の内容を紹介し、さらに土地使用権制度に内在する課題を指摘し、最後に立法論の観点から若干の私見を論じて見たい。

II. 中国土地制度の沿革

中国の歴代王朝は人民の生活、社会の安定のために、その時々为社会背景、政治状況に合わせて、様々な土地政策、土地立法を試行してきた。以下に、中国の古代から近代までの代表的な土地制度を紹介してみたい。

(1) 渠涛 「中国における土地所有と利用をめぐる法の変容」比較法研究63号184頁
小島麗逸 「現代中国経済」岩波新書140頁

1. 古代中国の土地制度

(1) 井田制

井田制は、早くから、中国の古代王朝で採用された土地制度である。この制度は、丁年（成年）に達した妻帯者男子に対して平等に土地を分け与える制度であり、具体的にいえば、900畝（1畝は6.66アールに相当）の正方形の田地を「井」の字で作られた畔で9等分にし、周囲の8つの田地を8家が私田として耕し、中央の100畝を公田として8家の農民が共同で耕し、その収穫を地租として上納する制度である。この制度は夏、商、周時代に施行されたといわれている。詳しくは知る由がないが、そのしくみから見るかぎり、8家の農民が均しい土地を与えられ、地租の代りに共同で公田を耕すことは、平等性、妥当性の理にかなった制度と思われる。

この「井田制」では、土地は王の所有（すなわち国宥）であり、王が土地を平民または諸侯等に分け与える。平民・諸侯は、土地の使用権を有するが、所有権は有しない。当然土地を売買することも許されなかった。西周の半ばから、生産力と商品経済の発展とともに、土地権利の売買または転貸が認められ、さらに王権の弱体化につれて、領主間で土地の争奪や、有力領主による小領主の併合が相次いで起こり、既存の制度が崩壊する方向に向かった⁽²⁾。こうした「井田制」の史実については、従来は「春秋左氏伝」により説話で伝わっているにすぎなかったが、近年では出土品の銘文の記録から、その真実性が明らかにされている⁽³⁾。

秦王朝になると、法家の「商鞅の変法」によって中央集権に切り替えられ、世襲の封建特権と井田制は廃止された。なお、その後の漢王朝の土地制度は、皇室の「官田」、および権門、豪族と地主が持つ「民田」などがある。官田の売買は厳しく禁じられていたが、民田は自由に売買ができて、

(2) 戴 炎輝 「中国法制史」 三民書局287頁以下
 陳 顧遠 「中国法制史概要」 三民書局306頁
 伊藤道治 「中国社会の成立」 講談社 現代新書142頁
 (3) 伊藤道治 前掲書 110頁

相続も許されていた。実際は、地主が農民の土地の奪取することを放任し、農地併合の風潮も大いに盛んであったといわれている。

(2)均田制

均田制もまた、古代中国土地公有制の一つの形態である。すなわち、朝廷が耕作者に耕地を均しく与え、その生活を維持保障する制度である。朝廷から配られた土地には、公有的な「口分田」と私有的な「永業田」があった。まず口分田として、一般男子一人につき田地80畝、女性一人につき40畝、奴隷も一般人と同数、牛は一頭につき60畝（ただし、一家につき牛四頭分の上限があった）が与えられた。さらに永業田として、男子一人につき20畝が与えられ、桑榆、棗または麻などの作物をつくらせた。この均田制は、北魏孝文帝に創設され、隋、唐まで踏襲された土地制度である。中国では永い期間にわたってこの均田制が続き、土地の面積等は王朝によって若干異なるものの、そのしくみと趣旨はそれほど変わらなかった。

唐の始祖・高祖（李淵）も、政権樹立後、疲弊した経済の立て直し、軍備の強化、税源の開拓の必要から、従来王朝の均田制をもとに、同様の「班田」制を実施した。18才以上の男子一人につき100畝（一畝は6.66アールに相当）の田地を与えられ、そのうちの10分の2（20畝）は「永業田」で、10分の8は「口分田」であった。また、老男、障害者には田地40畝、寡、妾には30畝、家長には20余畝が余分に与えられた。旧来の均田制と同じく、永業田は私有的農地であり、持主の死後は相続人（遺族）が承継し、また一定の条件下（辺僻地域へ移住等）で永業田を譲渡することもできた。しかし、口分田は国有であるため売買が禁じられ、受給者の死亡後は朝廷がそれを回収し改めて分配した⁽⁴⁾。

このように、唐の均田制（班田制）は、原則として農民に田地の使用権

(4) 陳 顧遠 前掲書309頁
李 用兵 「中国古代法制史」 台湾商務印書館110頁

のみを認め、その売買・併合と田地を等閑にすることを禁じるものであったが、他方で小規模な土地の私有制を認めたことは、農民の基本生活を保障し、さらに、民間地主による収入の搾取を防止することにも役立ったと賞賛されている。日本の大化革新時の「班田収授法」は、この時期の中国の土地制度に由来するものである。しかし、残念なことに、この均田制（班田制）は、唐の半ば以後、政情の不安と共に崩壊してしまった。

2. 中世中国の土地制度

(1) 一地二主の私有制

宋は、地主・自作農民の土地私有権を認め、さらに地主の支持を得るため、唐まで守られてきた土地の併合禁止政策を改め、地主による土地の売買を認めた。こうして、土地私有権を保護し、土地の併合制限を解体したことによって、大地主が登場することになり、土地を持たない小作人に民有地を貸し与える「永佃制」が登場するようになった。

この「永佃制」は日本民法典の永小作権に相当する制度で、土地の権利関係からいえば、私的所有権と私的使用権（佃権、小作権）とが分離することとなった。地主は、所有権者として官庁に地租を支払う義務があり、小作人からは佃権（小作権）の地代（穀物）を徴収する。しかし、小作人の土地使用状況に干渉することはできない。小作人は、地主に地代を払って農地を耕作し、地代をきちんと支払う限り土地を取り上げられることはない。佃権（耕作権）自体を自由に売買することができた。地主は土地の利用について干渉をせず、地代の収納の権利に留まるものの、土地を譲渡することができることから、実質的には「一地二主」の現象を招き、土地の権利関係は極めて複雑になった⁽⁵⁾。この制度は、その後長く、元、明を経て、清の時代まで続くことになる。

(5) 李 用兵 前掲書128頁
陳 顧遠 前掲書311頁

(2)清朝時代の土地制度

元と清は、いずれも異族統治による王朝であり、支配者民族に有利な特権的な土地法制が制定された。まず、元朝は、統治権の基礎を強化するため、モンゴル貴族地主の利益保護と、漢族の地主階級の育成に力を注いだ。元律の規定によると、農民は地主に5から8割の収穫を上納するほか、土地面積によりシルク、鳥、鴨などの実物を納めなければならなかった。さらに、地主は、一方的に、小作人から耕作権を取り上げることもできた⁽⁶⁾。

清も支配層である「満州族」が土地の経済的利権をにぎっていた。「圈地」⁽⁷⁾を通じて土地所有権を取得し、「旗人自首私墾餘地」(満州族自ら剰余地を無断で開墾する)の規則を制定し、満州族支配層が土地を横取りする特権に法的根拠を与えた。こうして、支配民族優位の差別的な土地立法が次々と登場したのである⁽⁸⁾。農地の権利関係については、宋以来の「一地二主制」が原則として継続的に踏襲され、清朝末期まで長く続いた。

なお、この点、当時清朝に支配されていた台湾も例外ではなかった。台湾でも、当時の土地制度に関する詳細な記録が残されている。清朝時代における台湾の土地制度は極めて封建的で、「覇耕侵占者」(有力者、豪族である私墾者)が横行し、彼らはその土地を開墾経営者に貸与し、経営者はさらにこれを小作人に委ねる。そして、実際耕佃人(小作人)は「小租」と呼ぶ租穀(地代)を開墾経営者(小租戸)に納める。小租戸は、さらに「大租」と呼ぶ租穀(地代)を覇耕侵占者(大租戸)に納める。大租戸は現実の土地利用とは関係なく、ただ大租を収納し、官庁に「地租」を納めればよかった⁽⁹⁾。土地支配の重層性が顕著であり、典型的な封建的土地支配関係といえよう。

以上述べてきたように、古代中国の井田制や均田制の理想は農民の平等

(6) 李 用兵 前掲書134頁

(7) 清朝時代の貴族、功臣が朝廷から賜った所有土地を指示す

(8) 李 用兵 前掲書151頁

(9) 矢内原忠雄 「帝国主義下の台湾」精読 若林正文編 岩波現代文庫38頁以下

性・公平性を目指していたが、中世の宋以後の中国は私有地の売買を許して大地主を登場させ、所有権と小作権を分離をまねき、民間大地主と小作人の対立関係や「一地二主」のような土地権利関係など、複雑な社会関係を醸成してしまっただのである。こうした、清朝時代の長く続いた封建的な土地支配関係も、清朝の崩壊と中国の近代化という歴史の流れのなかで、終焉の時期を迎えることになる。

3. 近代中国における土地改革（孫文の耕者有其田と平均地権制度）

清朝は、19世紀中葉以降の西洋列強諸国の中国進出に伴い、アヘン戦争や義和団事件などの抗争に対処しきれず、内政混乱のうちに崩壊した。その後、中国の近代化を目指した民主革命の先駆者が「孫文」である。孫文は、封建的土地制度の改革を重要な政治課題として掲げ、農地における「耕者有其田」（耕作者にその田地をもたらす）、都市部における「平均地権」（土地所有権の平均化）の原則を唱えた。すなわち、農民に耕す農地を分け与え、都市市民も土地を公平に所有することを目指したのだが、結局この遠大な政治理想は、国民政府によって中国の大地では実現できずに終息した⁽¹⁰⁾。しかし、この孫文の掲げた土地制度は、その後台湾地域で着実に実施され定着している。そこで以下、中国大陸の土地制度ではないが、土地制度の推移の一環としてその概況を紹介しておきたい。

(1)「耕者有其田」制度（農民所有制）

第二次大戦後、中国の内戦で敗北を喫した国民政府は台湾に政権を移し、政治的課題の一環である土地問題について、中国大陸で実現できなかった土地政策を優先的課題とし、台湾で実施に踏み切った⁽¹¹⁾。農地について、

(10) 蕭 錚 「中華民国的土地改革」（中華民国建国史論集所収）8頁以下

(11) 蕭 錚 前掲書 9頁

蘇 振民 「中華民国立法史」1162頁及び1164頁

農民の収入を高め、経済振興を実現するために、「耕地三七五減租条例」(小作料軽減条例)を皮切りに、「公地放領」(公用地の払下げ)、「耕作者田地所有条例」(農地の私有)を次々と実施した。

①小作料の軽減(耕地三七五減租条例)

従来、中国の国民政府は、中国大陸支配時代に、限られた地域において、小作料軽減政策を試行したことがあったが、地主の猛烈な抵抗を受け、途中で断念せざるを得ないという経緯があった⁽¹²⁾。台湾へ政権を移す前の1948年4月、小作料軽減条例を制定し、それを台湾で本格的に実施することにした。その内容は、小作料の上限を年間総収穫量の1000分の357と定め、副産物はすべて農民の所有とし、さらに地主が一方的に小作人から農地を取り戻すことができない措置がとられた⁽¹³⁾。この条例により、農民が安心して耕作に励むことができ、生産効果が増加し、農村生活も改善された。その恩恵を受けた農民は実に30万世帯にも及んだ。この改革は、直接的な土地所有の問題ではないが、農地利用の調整、農民の利益保護の観点から、農地改革の一環とみなされている。

②公有地の払下げ(公地放領)

1951年に閑却の「公有土地」と戦後「日本人から接收した土地」を農民に耕作地として売却し、農民が政府に支払う土地の対価は主要作物の全年間収穫量の2倍半を基準に計算され、10年間の割賦で政府に支払えばよいという方法が採られた。この公有地の払下げ政策により、14万戸の農民がその政策の恩恵を受け、生活が改善された。

(12) 1927年南京に国民政府が正式に成立し、浙江省が農会を発足し、小作料軽減政策を企画し、翌年省党政合同会義において「小作料支払規定」を可決し、小作契約より小作料25%を軽減する政策を実施され、(これがその後正式に立法化された、「三七五減租条例」に当たるものである)、農地局を設け、全省で実施したところ、地主側から頑強な抵抗に出会い、一部の局員が地主の差し金によって、暗殺された事態を起こし、社会の混乱に拡大、間もなく減租条例の続行を中止と決定したのである。

(13) 耕地三七五減租条例2条1項：「耕地の地租租額は、主要作物の正生産品の全年総収穫量1000分の375を超えてはならない、元約束した地租が1000分の375を超えたり者は、1000分の375に減らす、1000分の375に満たない者は、増やしてはならない」。

③耕作者の農地所有（耕者有其田）

上記の二つの施策に続いて、土地改革の核心である「耕作者田地所有条例」が実施された。これは、日本の戦後期における「農地改革」に相当するものであり、農民に土地を所有させるための立法措置である。地主が保留できる農地を一人当たり田畑3ヘクタールまでに制限し、これを越えた農地を政府がすべて強制的に収用し、現に耕作している小作人に譲渡する制度である。小作人が支払うべき地価は、公有地払下げ時と同様に、全年の主要作物の収穫量の2倍半を基準として計算され、10年年賦で政府に支払うという方式が採用された⁽¹⁴⁾。一方、政府が地主に補償すべき地価は、小作人が支払う地価と同額であるが、支払い内容と方法が異なり、農産物実物債券が7割で、4大公営企業の株券が3割の比率によって支払うという方式がとられた⁽¹⁵⁾。

この政策の実施により、およそ143,357ヘクタールの農地が195,000戸の農家に払い下げられた。この「農地改革」は、地主サイドからすれば厳しく批判される点もあるが、自作農を大幅に増加させたばかりでなく、農民の生活意欲を高め、農家生活の改善、農業の発展を促進するとともに、一部の旧地主を商工業へと転向することを促し、台湾の経済発展の基礎づくりに貢献した点で、高く評価されている⁽¹⁶⁾。

(14) 実施耕者有其田条例14条：「耕地収用の地価は、各耕地主要作物、正生産品の全年総収穫量の二倍半で、計算する。前項の収穫総量は、各県（市）が耕地三七五減租を実施した際に、評価した基準により計算する。

(15) 地主が公営の四大会社の株券を受け、企業へ進出するようになった。四大会社とは「台湾セメント」、「台湾製紙」、「台湾農林」、「台湾工礦」等四大企業であり、これらの企業はその後完全に民間に払下げ、私営企業として、台湾の経済発展に寄与をもたらしている。

(16) 一連の土地改革が、台湾に於いて予定通り実現できた要因は、主に次の2点と理解されている。(1) 独裁政権の支配下にあり、一般大衆は支配者の威圧を恐れて、地主、有識者から批判や反対的意見が出せなかった。(2) 関連法規を制定した国会議員、政策企画した政府高官はすべて大陸出身者であり、台湾の土地との利害関係がなければ、地主との縁故関係も薄いので、大陸統治時期のような反対や抵抗もなく、思いきって土地問題にメスをいれ、政策と法規を制定することができた。

台湾の土地改革が、台湾の経済発展に対する貢献は、正面から肯定できるものもあるが、しかし法の制定の過程、政策の実施が極めて独裁的、かつ強権的であったという批判があり、それが一部の地主の脳裏に残され、後日、官民の対立の種になった。このような見解を唱えたのは伊藤 潔、「台湾」、中公新書（190頁以下）と戴国輝「台湾」、岩波新書（120頁以下）等がある。

(2)「平均地権」制度

1954年に農地改革につづいて、都市部土地の「平均地権条例」が実施に移された。これもまた孫文が唱えた土地政策理念の一環である。ここでいう「平均地権」とは、土地から生じる利益の平均的分配を意味するのであって、土地そのものの平均的分配を意味するわけではない。すなわち、都市部の土地から生じる利益は、公平に国民が享受すべきであるという趣旨である。この「平均地権」の理論によると、土地の価値の上昇は、社会大衆の環境の改善、経営協力によるものであり、地主ひとりの力によるものではない。したがって、社会大衆の力によって獲得した利益であるから、地主ひとりに独占させるべきものではなく、社会の人々が共に公平に享有すべきである。こうして、土地の収益が平均・公平に享受されるという目標が達成できるのであると唱えている。

「平均地権」制度の具体的な実施方法としては、まずは政府が公告した地価により「地価税」を徴収する。それ以外に、土地の所有者が自分の土地の価格申告を行ない、将来土地を譲渡する際に地価が元値より値上がりしていた場合、その増額分について「累進税」を徴収する。要するに、一種のキャピタル・ゲイン税、累進的保有税の採用である。規定により、最高70%までの累進税を徴収できることになっている。さらに、土地の所有者が地価を極端に低く申告した場合、政府は申告地価により土地を買い取ることができるようになっている。この「平均地権」条例の実施によって、台湾の都市部における土地問題に一定の成果をあげることができたが、80年代後半に台湾の土地市場もバブルの襲撃にみまわれ、「平均地権」制度の運用面で課題が生じているといわれている⁽¹⁷⁾。

(17) 佐藤幸人 「台湾の不動産」(現代中国事典)所収 740頁

4. 社会主義革命下の土地制

社会主義革命の指導者である「毛沢東」も、早くから農地問題を中国社会の病源と認識し、常に土地問題を念頭に置きながら、試行錯誤的に、いくつかの政策が繰り返してきた。社会主義中国の土地政策の変遷を一言すれば、まず40年代後半から、解放地域において地主から土地を収奪し貧農に分配した。政権樹立後の1951年、本格的にこの土地改革政策を実施し、徹底的に農民所有に切り替えていった。これは8年間ほどでつまずき、その後農業集団化である人民公社制に転換した。これも20年間ほど（その後半の10年間は文化大革命）の苦い経験を経て、結局のところ失敗に終わった。そして、文革終息後、開放政策の導入に併せて、土地政策でも軌道修正を施し、土地公有制の下での「土地使用権」の概念を受け入れ、今日に至っているということになる。

以下、社会主義体制下50余年の間における近代中国の土地改革である、「農民土地所有制—人民公社制—集団所有制」の推移を紹介し、「土地公有制下の土地使用権」制度に論をつなげたい。

(1)地主所有制から農民所有制へ

この改革は、従来の封建的少数地主に独占、集中されている土地を取り上げ、事実上耕作に従事している多数無産階級の農民に、それを分配する土地制度である。言い換えると、自作農民を無産階級から、有産階級に転換するひとつの土地改革である。

中国共産党は、早くから農民問題について、「減租減息」（農民の小作料の軽減と利息の引き下げ）を目標の一つにしていたが、1946年政策に大きな転換を図り、すなわち「減租減息」政策を保ちながら、農民の土地所有制を導入しようと目論み、1947年に解放区、「中共全国土地会議」で「中国土地法大綱」を採択し、これを少数民族以外の各解放地域で施行した。すなわち、封建的土地制度を廃止し、地主の土地、寺廟、学校と団体の土

地所有権を取り上げ、土地を農民に平均的に分配した。間もなく政権が樹立され、翌(1950)年「土地改革法」が制定され、この改革が本格的に法制化され、全国的に実施されたのである。

この空前の大改革は、地主にとっては突然に襲ってきた災いであり、一瞬に有産階級から無産階級に変わってしまった。一方、農民は逆に無産階級から有産階級に格上げされ、土地を自由に経営、売買、賃貸する権利を持つようになり、望外の喜びであったことは言うまでもない。この大変革により、普通ならば農民の生活意欲、農業収穫も期待できるはずであるが、しかし事實は、農民の人口と土地面積の不均衡のため、土地改革完了時、一人当たりの平均分配農地面積は、13から26アール程度にすぎず、専業農民としては極めて狭く、しかも小規模経営のため大変苦しい上に非効率的であった。そこで、間もなく、一部の経済的困窮の農民は、生活のため土地を売却したり借金したり、ほかの農家に雇ってもらったりするようになった。経済に比較的余裕がある農民は、逆に他人の土地を買い上げたり他人を雇ったりして経営形態を拡大化したため、農村に両極化の現象が発生した。しかも、中規模農民の激増によって、やがて貧富の格差の現象を招き、あらたに深刻な社会問題を形成した⁽¹⁸⁾。

一方、家庭による小規模経営の中での労働力問題を解決するため、49年頃から農民間に「互助合作」(互いに協力し合う)の風潮が形成された。すなわち、個人経営の原則による労働力の互換(名称は搭庄稼、併地種、伙種等がある)から、次第に統一経営による生産合作社ができてきた。1953年にはついに「合作化」が激増し、しかも月日と共に加速する勢いで進み、1956年にはついに全国農民の90%が加入することとなった。これは、毛沢東が早くから考えていた「人民公社」制構想と期せずして一致するものであり、やがて国を挙げて、一斉に農業集団化の人民公社制に切り替え

(18) 田中恭子 「土地改革」(現代中国事典)所収961頁
王 景新 「中国農村土地制度的世紀変革」中国出版社 6頁

られて行くこととなった。

(2)人民公社制（農地の集団所有）

「人民公社」は、コンミュン（COMMUNE）の訳語であり（1871年パリ・コンミュンはパリ公社と訳されている）、1958年に成立した。これは農業合作社と地方機関を一体化した社会基層組織である。すなわち、行政、農業以外の工業、教育、軍事の分野をも扱う、「工、農、商、学、兵」の組織である。毛沢東は人民公社制を、古代中国文人が憧れていたユートピアである「大同思想」と「異曲同工」の妙があると描いていたそうである。

1958年の「北戴河会議」において、正式に人民公社設立の決議が採択され、わずか1ヶ月のうちに一郷に一社が成立し、全国で24,000社が発足した。同会議によると、人民公社制は、共産主義へ移行するのに最も相応しい形態であると解され、公社の主旨により、農地の私的所有、経済的分業はすべて否定された。その結果、農民が土地改革によって手に入れた土地は再び奪われる結果となり、すべて公社の集団所有に編入されることとなった。さらに、公社制の下では、生活必需品は必要に応じて分配され、食事まで社員（村民）がすべて村の公共食堂でとることになった。家で食事をつくらなくて済むので、炊事用の鍋までが国策の一環である「土法煉鋼」（在来の技法により鋼鉄を煉る）運動の原料に供出されてしまったほどである⁽¹⁹⁾。

そもそもこの「人民公社」制は事前に十分な準備もなく、短期間のうちに全国的に普及したものであり、全国各地で混乱を引き起こした。公社制の平等・平均原則の下では、競争原理が欠如し、生産意欲も望めなかった。こうして、この制度は、紆余曲折を経て、20年間ほどで幕を閉じることと

(19) 矢吹 晋 「文化大革命」講談社、現代新書 56頁
毛利和子 「現代中国政治」 53頁以下

なった。具体的には、1982年の憲法改正でその機能が停止され、1993年憲法の一部改正によって関連条文も削除された⁽²⁰⁾。

しかし、人民公社の廃止後、公社の名残である公有の土地は、そのまま農村集団所有の形態として存在している。現在、農村部における集団所有制の土地は、主に「請負契約」の方式によって耕作利用されている。この点に、現代中国における農地問題の複雑さをみてとることができ、今後の政治的、制度的課題を残している。加えて、その後の開放政策と市場経済の導入によって、都市部の土地は企業体に「国有土地使用権」が創設され、その運用と保護のために諸々の法規が整備され、柔軟かつ効率的に制度を運用されているが、他方、農村部の「集団所有土地」は請負による利用方式にとどまり、しかも食糧確保と農業保護の建前のもと、用途制限等が厳しく、都市部の「土地国有地使用権」と比べると、制度上大きな差異が生じている。この点も、現代中国における土地制度の重要な課題であるといえよう。

5、香港の土地制度

香港の土地制度についても一言しておく。香港は、1997年7月に中国に返還されるまで、150年間にわたり英国の植民地統治下であり、イギリス法文化の影響を受けてきた。土地所有権も、旧宗主国イギリスと同様、すべて国王（または女王）の所有であり、香港総督が女王の代理として、香港の土地に関する権利を行使してきた。したがって、香港の個人や団体が土地の使用を必要とする時は、香港政庁により、無償（地方団体や軍事施設の場合）、または有償の貸借契約の形で（実際は売買契約に等しいが）払下げしてもらう方法が採られていた。事実、香港政庁の財政収入は、こうした土地払い下げ（買却）に頼るところがきわめて大きかったといわれ

(20) 1993年憲法一部改正第6条により、本来憲法第8条にあった人民公社制度の規定が、削除された。

ている⁽²¹⁾。

香港の土地所有制は、次の諸点で、資本主義圏の中では一つの特別な形態と解されている。すなわち、土地はすべて政庁（女王）のもので、私人が土地所有権を手に入れることはできない。土地利用者は、英国のリースホールド（土地保有権）に類似した使用権を政庁から賃貸契約の形で払い下げをうける。土地の所有権と土地使用権は互いに分離独立している。その使用権の内容は、権利の有効期間内、使用権者が土地を占有、使用、収益、処分する権能を有する。要するに、この土地賃貸制度は、英国の保有権制度を踏襲したものであると考えられる。中国返還後も、香港特別行政区基本法の規定により、中国と異なった制度が継続的に適用されているので、土地制度も例外ではなく、今までのイギリスの制度が残されているのである⁽²²⁾。

香港の土地賃貸契約の期間は、150年から999年まで様々であるが、前世紀末頃から、基本的には契約期間は次の2種類しか適用されなくなった。すなわち、一つは75年で更新できるものと（更新型保有権）、一つは75年を期限で更新できないもの（定期型保有権）である。新界（New Territories）は中国からの租借地であり、1997年の租借期限を見越して、香港政庁は新界地域に関する賃貸契約を一律返還の3日前、すなわち1997年6月27日までにしていたのである⁽²³⁾。

なお、香港の土地制度に関する法律は、官地条例、官地租賃条例、土地登記条例、競売契約に関するもの、およそ30種類があるが、しかし香港は土地使用賃貸に関する条例を制定したことがない。なぜならば、政庁が香港を領有した当初、本国（英国）の土地定期賃貸制度をそのまま採用し、

(21) 香港が中国に返還するまで、その土地使用権（賃貸）の収入は、香港政庁歳入の35%から36%を占めている、政庁の大きな財源になっていると言われている。

岡田 晃「香港—過去、現在、将来」岩波新書、168頁

(22) 王 叔文「香港特別行政区基本法導論」、中共中央党校出版117頁

蔡 柱國「香港特別行政区基本法」白鷗法学 第六号345頁

(23) 王 叔文 前掲書292頁

それが不文法として継続適用されていたからである。香港のこの独特な土地賃貸制度が、香港の投資家などを通じて、現代中国の土地所有権制度に大きな影響をもたらしたといわれている。

Ⅲ. 都市部における国有土地所有権

1. 開放政策と土地所有権制度

70年代後半の文革終息後、中国社会は安定方向へ歩み出し、改革開放と市場経済の導入に合わせて、法律の整備事業に手掛け、憲法の改正、民法の制定に力を注いだ⁽²⁴⁾。憲法10条に土地所有制度について、都市の土地は国家の所有で、農村と都市郊外地域の土地は集団所有であることが明文化された。言い換えると、中国は土地の所有制度はすべて国有、または集団所有であることを宣言したのである。

土地所有権制度は、その後の経済発展に伴い、土地公有制の原則を保ちつつ、開放政策の進展に合わせて、制度と現実を段階的に調整しながら整備されてきものである。土地所有権の内容と運用の推移は、次の三つの階段に分けて考察することができる。

(1) 計画経済下の土地所有権

従来、中国の経済は計画経済の原則によって推進されてきた。私的自由経済のシステムが存在しないため、この段階では政府が分配する住宅用地以外、原則として私人が主体となって、土地を使用することはほとんどなかった。国営事業団体や公共団体等が、公共事業を起すために土地を必要とするときは、国に土地を申請し、国から無償かつ無期限の形で所有権の割り当てを受け、それを占有し、使用することが認められていた。しか

(24) 1978年9月毛沢東死亡、四人組の逮捕によって、政治が正常化に戻り、同年12月中共11期三中全会で経済発展を優先とする方針を決定し、関係法規の整備に取りかかった。

し、その割り当てを受けた土地使用権は、譲渡処分することができず、当然に抵当権の設定もできなかった。さらに土地は公有のままであるので、当然、固定資産税の徴収もなかったのである。

(2) 過渡期の土地使用権

1979年の改革・開放政策により、外資の導入と経済改革の必要から、「中外合資経営法」が制定され、外国資本と合弁企業を営むことが認められた。その場合、中国側企業は、合弁存続期間内に限り、割り当てを受けた土地使用権を金銭に評価して、現物として出資することが認められた。この段階の土地使用権は有償に変わったが、土地使用権は、なお非譲渡性の原則が取られていた。当時地理的に近い香港資本の投入が多い深圳や、廈門経済特区の企業家は、特区における土地使用権が、居住地香港法の土地保有権と、同一なものにとり間違い、もしくは心の中でそう期待していた者も多かったようである。

投資家の期待と現実の需要に合わせて、1982年深圳に「深圳特区土地管理暫定条例」が制定され、内容は非譲渡性の使用権であるが、使用権の設定を法律の明文でもって定めることになった。この立法例は他の地域に対するインパクトが非常に大きく、やがて1984年廈門にできた「廈門経済特区土地管理規則」は、現実の需要に合わせて、その第9条に「許可を経て土地を使用する特区の企業または個人は、使用権を有するのみで、所有権を有しない。確定した土地使用権は許可を経て譲渡することができる」と定め、こうして土地使用権の譲渡を認めるところまで踏み込んだ。しかも1987年「上海市土地使用権有償譲渡弁法」が制定されると、ただちに経済活動活発な広州、海南等地に波及し、開放政策の波に乗って、この新しい土地使用権のパターンは逆戻りのできない勢いで進んだ⁽²⁵⁾。

(25) 小島麗逸「現代中国経済」岩波新書138頁
小島美佐子「中国土地使用権と所有権」法律文化社42頁

(3)今日の土地使用権

以上に述べてきたように、土地使用権立法については、地方条例などの地域的法規範が全国的な統一的規程に先がけて導入され、その後相次いで各地に採用され、しかも譲渡できる規定まで踏み込んだものであった。このように、前段階の土地使用権は有償・有期であるが、譲渡性をもたない賃貸権を内容とする債権であるが、その後多くの地区の規程は、譲渡可能な土地使用権を導入し、土地使用権を物権化してしまった。そこで、憲法は翌（1988年）改正時に10条4項に「土地使用権は法律の規定により、有償で譲渡することができる」と追加規定し、同事項を追認する結果になり、土地管理法も同年に改正され、第2条に同趣旨を規定している。1990年の都市、鎮、国有土地使用権譲渡、再譲渡暫定条例を制定し、土地使用権の譲渡、国内外の個人、企業の土地使用権の取得、開発、利用経営を認めることになった。

本来、社会主義土地公有制の理念からすれば、土地使用権を所有権から切り離して、私人の直接支配を許すことは、理論上二律背反の関係にあり、考えられないことである。しかし、経済市場の需要、経営者の利益追求、経済活動の活性化、国際化と国家財政収入、ならびに外貨獲得等、国家の長期的利益の観点、柔軟的に工夫された画期的な決断が、この土地使用権を生み出したといえよう⁽²⁶⁾。

2. 国有土地使用権の概要

社会主義体制下の中国土地は、すべて公的所有（国有または集団の所有）であり、私的所有が存在しないため、従来、国家機関や団体等が土地を使用する場合は、公有地を無償、無期限の方式によって、国から割り当てを

(26) 公有地の使用権（または保有権）の有償譲渡によって、政府が新しい財源の創出が可能になり、大きな財政的収入を得たと、具体的に挙げているのは、次の論文がある：渠 涛「中国における土地所有と利用をめぐる法の変容」「比較法研究」63号181頁、並びに前出「注21」岡田 晃の文献を参照。

受けてきたが、当然譲渡することは許されなかった。改革開放後、経済活動の需要から、個人や企業に有償、有期限の方式で、土地使用権を設定することが許されるようになったのである（現在、この有償土地使用権は、再譲渡、賃貸、抵当、ならびに贈与と相続も可能になっている。）

(1) 土地使用権の法的性質

「土地使用権」は、「民法通則」、「土地管理法」等によって、創設されたひとつの財産権である。土地使用権とは個人、企業（または団体）が、法律の許容する範囲内で、国有土地（または集団所有土地）に設定した占有、使用、収益できる権利である。土地使用権者である個人または企業（団体）は、その土地に対し、排他的な直接支配権を有し、権利存続期間内、法律の保護を受ける、また土地所有権者の意思にかかわらず、土地使用権を譲渡することができる。具体的に挙げると、次のような法的特性を有すると考えられる。

- ① 土地使用権の従属性。土地使用権は土地所有権者の権利の存在を前提とし、その存続は所有権の制約を受ける。したがって土地使用権の発生は、所有権者の設定行為が必要である。さらに権利の存続中、土地の利用、再譲渡、賃貸、抵当権の設定に開発、利用の義務、使用目的の制限を受ける。このように土地使用権はその設定に、所有権者の制約を受ける、さらにその開発利用、使用目的も法の制限を、受けなければならない従属性を有する。
- ② 土地使用権の相対的独立性。土地使用権は土地所有権から派生した、ひとつの独立した財産権である。所有権者が所有権中の処分権を保留し、それ以外の所有権の権能を分離、独立させた制度である。したがって土地使用権は、その存続期間内、法の許容する範囲において、土地使用権を持つ土地を自主的に占有、使用、収益の権能を有する。
- ③ 土地使用権の排他性。土地使用権は、占有を前提とする直接支配権を

有する、法により取得した土地所有権は、法によって保護され、何人も所有権の権利行使に対し、妨害してはならない、土地所有権者の権利の行使に対し、第三者による妨害があれば、権利を守るため、法律を以ってそれを排除することができる。

- ④土地所有権の譲渡性。土地所有権は、所有権から分離した独立財産権であり、譲渡性を有する。したがって、土地所有権者は権利の存続期間内、土地所有権者の意思にかかわらず、法律の許容する範囲内、土地所有権を第三者に再譲渡することができる。
- ⑤土地所有権の時限性。存続期間が設けられている財産権である。土地の所有権者は、権利保有している限り、永続に所有権を行使することができるが、土地所有権者は所有権期間の終了より権利がなくなる。所有権の期間は使用目的により、様々な期間が設定されているが、原則として、期間更新がある場合を除き、期間の満了によって権利が終了することになる。

(2)土地所有権の期間

中国都市部の土地はすべて国有であり、所有権の設定は使用目的により、様々な期間の制限がある。使用期間はそれぞれの目的とリンクされている。使用期間は、地域の条例の違いによって、若干異なることがあるが、「都市、鎮国有土地所有権譲渡と再譲渡暫定条例」第12条によると、それぞれの最高年限は、居住用地70年、工業用地50年、教育、科学技術、文化衛生、体育用地は50年、商業、観光、娯楽用地40年、総合或はその他の用地は50年になっている⁽²⁷⁾。期間の設定はそれぞれの使用目的の最高年限範囲内、

(27) 都市、鎮、国有土地所有権譲渡、再譲渡暫定条例12条、土地所有権譲渡の最高期間は次の各号に掲げる用途に従い確定する

(1) 居住用地70年 (2) 工業用地50年
(3) 教育、科学技術、文化、衛生、体育用地50年
(4) 商業、観光、娯楽用地40年 (5) 総合的またはその他の用地50年
その他の地方条例により、さまざまな異なった使用期間の規定がある

当事者の合意によって決められるのである。使用期間の長さについては、使用目的により40年、50年または、70年のように様々であるが、これは使用の性質により、収益性が高い（例えば観光、商業）ものを短く、収益性が比較的低いが公益性が高い（例えば工業、文化、教育等）ものを最高50年としている。住宅地の70年という年数は、使用権のなかでは期間がもっとも長いものである。

(3) 使用権設定（譲渡）契約の当事者と対象土地

土地所有権の設定契約は、公有土地所有権を国が土地所有権者に一定期間に設定し、土地所有権者が国に使用権譲渡金（使用の対価）を支払う行為によって成立する（暫定条例第8条）。契約当事者の一方は土地所有者である国である。実際には、個人や企業が事実上契約を締結する時、契約行為の当事者となるのは土地所在地の「市、県人民政府の土地管理部」であり、個人や企業との間で、土地所有権設定契約を締結する⁽²⁸⁾。

土地所有権の設定に関する計画・段取りは、市・県人民政府が、省人民政府の指標、國務院の規定に従って作成し、またそれぞれの上級機関に報告しなければならないことになっている。なお、土地所有権者が、土地所有権設定契約に定められた条件と期間に従って、土地の開発・利用をしない場合、罰金または無償回収等の処分をうけることがある⁽²⁹⁾。これは、本来の立法主旨に反する土地投機を防止し、土地の積極的開発と利用を促すための措置である。

(28) 「都市、鎮国有土地所有権譲渡、再譲渡暫定条例」9条：「土地所有権の譲渡は市、県人民政府が責任をもって計画、段取りを立てる」。同10条：「土地所有権、区画、用途、期間その他の条件は、市、鎮人民政府土地管理部内が都市計画及び建設管理部門及び家屋不動産管理部門が共同で案を立て、國務院の定める許可権限に従い許可を受けた後、土地管理部門が実施する。」

(29) 「都市不動産管理法」(1994年公布)、25条：「…土地所有権契約に約束された、土地用途及び着工、開発の期限に従い土地を開発しなければならない。設定契約に約束された着工、開発を1年超えてない場合は、土地所有権金の20%以下に相当する土地放置費を徴収することができる。2年間着工、開発しない場合は土地所有権を無償で回収することができる。」

(4) 使用権設定（譲渡）の方式と譲渡金

契約の方式は、協議、入札、競売等いずれかの方式を採ることができるが、公平、公正を期し、商業、観光、娯楽および豪華な住宅地については、使用条件がある場合には、必ず競売、入札の方式を採らなければならない。条件がないもので、競売、入札の方法を採ることができない場合に、始めて協議の方式を採ることができる。協議の方式を採る場合は、地価の妥当性と公平性を計り、譲渡金の価格は、国が定めた最低価格を下回ってはならないことになっている⁽³⁰⁾。

法律の規定は以上の通りであるが、事実上、使用権設定の決定は、協議によることがかなり多いようである。このような現象の背景には、古い社会の強い人情、縁故や、同族意識に影響されやすい現実が存在している。そこで、前述の国家最低価格の基準は、不公平な譲渡金の決定や、不法な取引の発生を防ぐ措置であると思われる。しかし公平性を保つため、極力競売、入札の方式を、優先的に採ることに努めるべきである。

(5) 使用条件と条件変更の制限

土地使用権設定契約を締結する際に、用途別により、譲渡金と使用期間が異なるので、使用目的を無断に変更することを厳しく禁じている。土地使用権者が契約において約束した土地用途を変更する必要があるときは、必ず市、県人民政府の主管部所の同意を経て、契約変更の取決めを締結するか、もしくは契約をあらたに締結するかを選ぶことができる。この場合、土地使用権の譲渡金も、当然、用途に合わせて、新たに変更、調整しなければならない。

(30) 「都市不動産管理法」12条：「土地使用権の譲渡は競売、入札または双方の合意による方式をとることができる。商業、旅行、娯楽及び豪華住宅用地は条件がある場合、競売または入札の方式を採用しなければならない。条件がなく、競売または入札の方式を採用することができない場合、双方の合意の方式を採ることができる。双方合意による方式を採用し、土地使用権の譲渡を設定する時の譲渡金は、国の規定により確定した最低価格を下回ってはならない」。

(6) 使用権の再設定（転讓）とその条件

土地使用権は、国から讓渡を受けた（設定された）後、さらに第三者に再讓渡することができるが、増値税の支払い義務が課せられる。この場合、原則として、同じ期間と条件に従うとの制約があり、土地使用権設定契約に定めた期間と条件に従って、投資・開発・利用行為を行わなければならない。これは、政策との乖離ならびに土地の投機や土地使用権の価格のつり上げ等を防ぐものである。したがって、使用権の期間についての変更がある場合、主務機関の同意・了承がなければならない。なお、再讓渡（転讓）の際、もし使用権の土地の上に建築物その他の定着物があった場合は、その地上建築物は、土地使用権の讓渡（転讓）とともに、讓渡（転讓）しなければならないことになっている。

(7) 土地使用権期間の終了

土地使用権は所有権から分離されたもので、期間の設定がある。期間の更新手続をすることもできるが、更新手続をしなければ、原則として、期限の到来により終了する⁽³¹⁾。（使用目的と期限は上述(2)のとおりである。）さらに、契約違反や公共利益のために繰上げ回収される場合、また土地の滅失によって終了する場合がある。

契約違反とは、約定の使用目的を守らない、勝手に用途を変更する、または約定期限までに開発しない場合などをいう。開発着工日から満一年過ぎても開発しない場合は、遊休費が徴収される。満2年で無償回収される。これらの規定は、開発を促し、使用権の名目の悪用をさけるための措置である。

なお讓渡条例40条の規定により、土地使用権終了により土地を国に返還

(31) 都市、鎮国有土地使用権讓渡、再讓渡条例39条：「土地使用権は土地使用権讓渡契約に定めた使用期間の満了、繰上げ回収及び土地の滅失等の原因によって終了する」

する時は、土地を返還するばかりではなく、土地使用権の当該地上建築物
 その他定着物も、そのまま無償で国に引き渡すことになっている⁽³²⁾。この
 趣旨は、建築物の継続的な利用を図ろうとするものであり、資源利用の観
 点からいえば合理的な規定であるといえる。しかし、土地使用権の期間更
 新の場合を除き、期間満了により建築物が無償で土地とともに国に引き渡
 されることになる点については、確かな法的根拠があるものの、法理上、
 にわかには納得できない部分が残る。建築物の所有権の帰属については、
 さらに議論する余地があるように思われる。たとえば、使用権者の経済的
 利益の観点からいえば、土地を返還する際に地上建築物の買取請求権また
 は収去請求権を認めるべきとの法理（日本の民法典、借地借家法制参照）
 も検討に値する。

3. 土地使用権の登記

(1) 登記制度の整備

登記制度については、1995年「都市不動産管理弁法」が制定され、土地
 使用権及び建築物所有権の登記制度と、その証明書の発給制度が実施され、
 登記手続の制度化が方向づけられた⁽³³⁾。さらに翌年、「土地登記規則」、
 「登記実施細則」が相次いでに制定され、土地使用権の利益保護に関する
 措置が比較的整えられてきている。

一方、建築物の登記制度は、建築物に関する所有権が早くから法律によつ
 て保護され、その登記制度についても、1987年に「建築物所有権登記暫定
 規則」、1991年には「都市建築物所有権管理暫定規則」がそれぞれ制定、
 実施されている。

(32) 同上条文40条前段：「土地使用権の期間満了した時、土地使用権及び当該地上建
 物、その他の定着物の所有権は国が無償で取得する。」

(33) 土地登記規則（95年発布）1条：「中華人民共和国土地管理法、中華人民共和國
 不動産管理法の規定により土地登記制度を建立し、土地社会主義公有制を維持し、
 土地権利者の合法的利益を保障するため、特に本法を制定する」。都市不動産管理法
 59条は：「国は、土地使用権及び建物所有権登記の証明発給制度を執行する」。

(2)登記申請義務

土地所有権の登記は、その権利を初めて取得した時に初期登記しなければならない。登記しないものは、法律の保護を受けられない（第三者に対抗できない）⁽³⁴⁾。また、状況によっては、人民政府の承認を得て、土地登記の取消し、土地所有権証明の取り上げという罰則が設けられている（土地登記規則69条）。

土地所有権の登記を扱う土地管理部門は、登記申請がなされた時に地籍を調査し、権利の帰属、面積、用途、土地の等級、所在地等の必要事項を登記簿に記載して、証明書を発行する。その後、不動産の権利者の移転・変更（譲渡、賃貸、抵当と相続等）があるごとに、すべて変更登記をしなければならない。建築物の登記も、権利の取得、変更、権利の設定があるごとに、建築物管理部門に登記、または変更登記を申請し、権利内容の審査、確認を受けなければならない。土地と建物の登記は、別々になされ、別部門で管理されている。

(3)登記の閲覧

公示原則と関連性がある不動産登記簿の閲覧については、「土地登記規則」の規定によると、土地管理部門の許可を得ないで、第三者に提供または公表することができないが、取引のために調査する必要がある時は、文書で請求することになる。申請が規定に合致すれば、土地管理部門は文書で回答または資料の提供をすることになっている⁽³⁵⁾。さらに建築物の登記簿閲覧については、「都市建築物所有権管理暫定規則」によると、土地登

(34) 通常不動産は登記でもって第三者に対抗する手段とされているが、中国も1995年に施行した「都市不動産管理法」の第五章に、「不動産権利帰属登記管理」規定をさだめ、さらにこの趣旨に沿って、「土地登記業務円滑化に関する国家土地管理局の通知」により、登記は第三者に対抗する要件であることを強調した。

(35) 土地登記規則62条：「土地登記書類の閲覧、土地管理部門の規定により処理する、許可を経ないで第三者に提供、または公開してはならない。土地所有権の再譲渡、抵当と賃貸は土地登記書類の資料を基準とする。土地登記の書類の資料を調べる賃貸者は書面で請求を提出しなければならない。」

記簿閲覧の規定と同様、一般公開閲覧はできないが、建築物管理部門に申請し、その許可を得て始めて閲覧することができることになっている。このように登記簿の閲覧について、両方の規定ともに行政管理部署の許可が必要であり、いずれも完全な公示原則が採られたものではないと考えられる。

(4)登記の公示力

登記制度は、不動産の登記と公示によって、不動産の公正、安全な取引を確保し、当事者利益の保護を図ろうとするものである。しかし、現行登記制度下における公示の原則が完全でない点に疑問を持たざるを得ない⁽³⁶⁾。さらに、現代中国では、建築物の所有権と土地使用権の創設に時期的なギャップがあったことから、両者の登記に適用する法規や、管理、登記の部所が異なるという極めて異様な現象が生じている。この点については、中国の学者や専門家も、権利者の経済負担、市場の規範秩序の混乱、不動産管理部門間の確執等を軽減または除去するために、統一された法律、一本化された登記制度の実現、および公示原則の重要性を強く主張している⁽³⁷⁾。

ところで、この改革提案の一部にあたる登記事務の一本化の問題について、いち早く反応し取り入れた地域がある。それは上海および経済活動が活潑である一部の地域である。上海ではすでに不動産登記所が土地と建築物両方の業務を統一的に扱うようになり、北京、深圳もそれに追随したといわれている⁽³⁸⁾。

(36) 従来の社会主義制度下では、登記によって権利の存在を証明することができれば十分であるが、その後事情の変化により、使用権の移転、変更ができたため、取引の安全性から、登記制度の公示原則も、極めて重要になったと思われる。中国にもこのような見解を強く主張する学者がいる。例えば梁慧星編「中国物権法草案建議稿」143頁以下と、山下賢一 王麗華、著「現代中国法の基礎と実務」142頁等にある。

(37) 梁 慧星 前掲書143頁以下、山上賢一、王麗華 前掲書140頁
王 衛國 王廣華「中国土地權利的法制建設」、中国法政大学出版18頁以下

(38) 山上賢一、王麗華 前掲書141頁

4. 土地使用権の担保性

土地使用権の有償譲渡（設定）を認めたことは、土地使用権に独立した経済価値の地位を付与したということである。さらに、この土地使用権を有効に活用するため、抵当権を設定することができるようになっている。土地使用権に抵当権を設定する場合は、その地上建築物その他の定着物にも同時に抵当権が設定される。地上建築物その他の定着物に抵当権を設定する場合も同じく、当該範囲の土地使用権を同時に設定することになっている⁽³⁹⁾。言い換えると、土地および事業（土地の上に進行している事業）は一体になっているので、切り離して利用することができないのである。

抵当権は、いうまでもなく、債務者または第三者が債権者に一定の不動産の占有を移さずして、債務履行の担保として提供し、他の債権者より優先的に債権の弁済を受ける権利である。要するに、抵当権の設定によれば、抵当権設定者（債務者）は、担保物を債権者に占有を移転しないまま、引き続きその土地を利用することができ、他方、抵当権者（債権者）は、債務者が債務不履行の際、債務者または第三者の協力を受けないで、他の債権者より優先的に担保権を設定した不動産から、弁済を受ける権利が保証されるのである。抵当権制度は、このような制度上の利点を備えているため、現代中国では、土地使用権制度とリンクさせて抵当権制度を導入している。これもまた、土地公有制と経済開放政策間における、ひとつの柔軟な措置であるといえよう。

さらに、抵当権を設定するにあたり、当然、抵当権の登記手続きをしなければ、第三者に対抗できない。土地使用権の抵当権設定登記は現地の地政部門で手続きをおこなう⁽⁴⁰⁾。また、土地の上に地上建築物その他定着物に関

(39) 都市、鎮土地使用権譲渡と再譲渡暫定条例32条：「土地使用権は抵当を設定することができる」、23条：「土地使用権に抵当を設定する時はその地上の建物、その他定着物がこれに伴って抵当権が設定される」。

(40) 担保法第43条：「当事者がその他の財産で抵当した者は、自分の意思で抵当権登記をすることができる。抵当契約は締結の日から効力が生ずる。当事者が抵当権登記をしていないものは第三者に対抗できない。当事者抵当物登記手続きをする者の登記部門は、抵当権利所在地の公証部署である」。

する抵当権の設定がある場合は、建築物管理部門で地上物の抵当権設定登記をおこなう⁽⁴¹⁾。使用权と所有権はそれぞれの管理部門が異なるので、登記手続もそれぞれの所で行うことになるのである。この点、登記手続きの煩雑さが残されており、今後の課題といえよう。

なお、公証は法律上の必要な法定手続ではないが、しかし公証は国家機関が法律文書の事実の真实性を認証する行為であり、一部の地方法規では、公証を抵当権効力発生の必要条件にしているものがある。公示の原則が不完全である現状から見た場合、理解できないではない。公正証書の作成を抵当権設定の必要な手続にすれば、権利関係上の思がけないトラブルの発生を避けることができ、当事者間の権利保護に役立つであることは言うまでもない⁽⁴²⁾。検討に値する実務的法理である。

IV. 農村集団所有土地の使用权（請負経営権）

中国の社会主義革命は、いくつかの試行錯誤と紆余曲折を経験したものの、終始農地改革がその中心的課題の一つであった。しかし、開放政策と市場経済の導入を契機に、土地問題の焦点が「農地中心から都市部土地中心に」傾斜し始めた。現在の都市部の土地は、経済開発の促進に伴って、すでに政策の決定から法規の整備まで、すべてにおいて周到な企画と配慮が施されている。

一方、農村部の集団所有の土地については、請負経営権に関する使用权の規定はあるが、その規定内容は極めて簡約的、原則的な文言に過ぎず、その上、用途についても制限が定められているのが現状である。こうして、

(41) 都市、鎮土地使用権譲渡と再譲渡条例33条：「土地使用権に抵当権を設定する時、当該地上建造物、その他の定着物、これに伴い抵当権が設定される。地上建造物その他の定着物に抵当権を設定する時、当該使用範囲内の土地使用権はこれに伴い、抵当権が設定される」。

(42) 劉 光遠 新編土地法教程182頁以下

農地の使用権については、さしあたりまだ詳細かつ明確な規定を欠いているのだが、しかし用途制限の条項を除けば、譲渡・移転に関する禁止規定が存在しているわけではないので、現在でも一部、すでに請負、譲渡、賃貸などの手段を通じて、集団土地の使用権や移転が行われている農村もある⁽⁴³⁾。

1. 農村集団所有土地と請負権

(1) 農地請負制の誕生

70年後半中国の政治情況が安定方向に変わった頃、一部の農民は従来人民公社制下で、財産権の欠如と剰余利益享有の否定等から、生産意欲を促進することが困難であることを体験、認識し、この困境を抜け出すために、農業地域である安徽省鳳陽県の農民が、初めて集団所有土地に請負権（承包権）を試みた。この試みが徐々に成果を表わしたところ、幸いに改革派の指導者「万里」の庇護と支援を受け、次第にこの制度は安徽省の各地に拡大し、さらに全国に広く認められ、ついに正式に中国政府によっても認められるようになった⁽⁴⁴⁾。これが「請負経営権」による土地使用者である。1982年憲法改正により人民公社の機能が停止したことにより（1993年に憲法の一部改正によってその文言が完全削除された）、従来の人民公社制のもとでの農地が集団所有（村民集団、郷（鎮）民集団と農民経済組織など）

(43) 理論上農村部の土地は農村集団の所有であり、所有権は占有、使用、収益等権利を包摂しているが、地域によって若干異なるが、原則として、農村集団は政策と現実の範囲内（ここで言う「政策」は行政と政党の政策を含む）農村土地使用者を幅広く活用されている。

王景新 前掲書36頁及び64頁。

劉光遠 前掲書123頁及び197頁

(44) 人民公社制度失敗の原因を、王景新は（前掲書16頁に）次の3点であると挙げている：①、財産権の欠如により、農民に剰余価値の享有と激励がなかったと、同時に農民は土地の経営権に関与できず、農村集団も然りである。すべて上級の指令性計画に従うのみで、土地の収益と措置も完全に、農村集団に帰属していない他、財産権もあいまいであった。②、生産隊（人民公社の基本組織）の代理人（責任者）は、政府による任命によるもので、任務を完遂する責任と、公社福利の増進の期待によるプレッシャーを受ける。③、人民公社制から農民に対する労働意欲を、刺激するものがないため、必然的に、高い労働監督の原価と、低すぎる労働激励等問題を生ずる。

になり、請負制はそのまま継続して適用されている。

以上のように、請負経営権による土地使用という制度は、政府の主導による企画、指導ではなく、完全に地域農民の中から自然発生的に形成され、その後指導者の支持をえて、さらに政策、法律によって追認される形を辿って発展してきた、中国特有の制度である。

(2)農地使用権の法制化

憲法（1982年制定、1988年改正10条4項）によると、土地使用権は法律の規定により譲渡することができるものと定めていた。その後、土地管理法にもそれと類似する規定が定められている。1987年施行の民法通則は国有土地使用権に使用収益する権利を有し法律の保護を受けると定め、集団所有の土地、森林、山地などは農民集団所用であり、農民集団によって経営し、法律によって保護されると定められている。1988年土地管理法改正時、農村部の土地に関する規定は都市部の土地と同じく、その使用権は法により譲渡できると定められ、さらにその譲渡の具体的規則は、別に定めると規定されていたので、この条文の表現から観察する限り、少なくともその時点まで、集団所有の土地は都市部国有土地と同様、譲渡性があるものとする方針であったことは確かであろう⁽⁴⁵⁾。

しかし、1998年改正された土地管理法は、国有土地使用権だけが法により譲渡できるという文言を存続させているが、集団所用の土地の譲渡に関する規定文言が削除され、しかも代わりに、用途について、農業用のみと制限が付け加えられている。農村土地は、性格上、国家の食糧生産の源であり、農業政策の立場から、集団所有農地は都市部国有地と、異なる政策的理由が存在していたために、異なった法規範が定められたと思われる。

(45) 土地管理法（88年改正）、2条4項：「国有土地と集団所有の土地の使用権は法により、譲渡することができる。土地使用権譲渡の具体的規則は、國務院が別に定める」。

2. 農地請負権の概要

(1) 農地請負権の設定

請負契約の対象というべき農地の所有型態は農村の集団所有なので、特定の農民が農地の請負権を得るためには、集団の同意が必要である。集団とは郷（鎮）民集団、村民集団と経済組織農民集団であり、土地を使用する当事者は、いずれかの集団と請負契約を結ぶことになる。

請負契約の締結によって、請負権設定者（発注者）である農村集団は、請負人から請負金、公益費、管理費の支払いを受ける権利が生じ、一方請負権者（農民）は農村集団に請負金等費用を納める義務を負担する。

請負契約によって得た農地の用途は、原則として、農用に限られる。しかし、法によりその土地を国有土地に収用した場合に限り、国有土地使用権を設定することができる⁽⁴⁶⁾。また、法の規定により特別の状況下に限り、非農業建設に用いることができる。すなわち、土地利用の総体企画に合致し、かつ法により非農用建設用地を取得した企業が破産・合併などの事情により、土地使用権に移転の事情をきたした時は、農村経済組織と新しい土地使用権と譲渡契約を締結し、その土地を非農業建設に使用することができる。

請負契約の締結に際しては、当事者の合意により、請負期間を定めることになるが、土地管理法によると、土地の請負の最長期間は30年である（土地管理法第14条）。現在のところ、農地請負権は、農業政策本来の趣旨から、請負権の期間を国有土地使用権の期間ほど長く認めていない。しかし地域により、明確な法的根拠があるものではないが、様々な期間延長の試みがある。

(46) 不動産管理法（95年施行）第8条：「都市計画区内の集団所有の土地は、法により収用し、国有地にした後に限り、当該国有土地の使用権を有償で設定することができる」。

(2) 請負農地の国家による収用

農地の国家収用並びにその補償について、「土地管理法」の46条と47条に周到な規定がある。すなわち、国は公共利益の必要に応じて、請負権が設定されている農耕地を農民から収用することができるが、ただしその際、被収用農民に対して適切な補償措置を取らなければならない。法律上、農民に対する土地の収用の条項を設けており、農民の損害に対して、必ず法の規定により適切な補償措置を取らなければならない。法律は農民の耕地が収用されても、公平的、合理的に対応できるようにしている。

国家は請負農地を収用することができるが、耕作地を収用する場合、補償費として土地補償費、移転保助費、及び地上定着物と育苗補償費を支給される。耕地補償費は、当該耕作地が収用する前3年間の平均生産値の6から10倍までを計算基準にしている。移転補償費は移転を必要とする農業人口数で計算する。移転を必要とする農業人口数は、被収用耕地面積を、収用前の被収用単位における一人の平均耕作面積で割って計算する。移転補償費を必要とする農業人口の一人当たりの移転補償費の基準は、当該耕作地被収用前三年間の年平均生産額の高から六倍までを基準とされる。ただし、1ヘクタールあたり被収用耕作地の補償費は、最高で被収用前3年間の平均生産値の十五倍を超えてはならないことになっている。その他の被収用土地の定着物と育苗の補償基準は、省、自治区、直轄市により規定することになっている。

このように、法規上、農耕地の収用について、細かな補償規定が設けられているので、農民の生計の拠り所である農耕地が国に収用されても、十分な補償を受けられるはずであるが、農村の実情はそれとはほど遠い。多くの農民の耕地が、都市建設や空港等の公共事業に収用され、工事が完成しても補償金がなかなか支払われてもらえない、または約束した補償金の半額しか払ってもらってない、という事案が続出している。しかも、地域によって、支払いを受けた補償金が法定基準の10%程度に過ぎないという

ケースも報告されている。2002年の上半期に、中国国土資源省が受理した陳情のなかで、耕地収用等土地に関するトラブルが73%にも及んでいると伝えられている⁽⁴⁷⁾。

3. 農地請負権の問題点

農民が農村集団所有の土地を使用する時は、まず集団の同意を経なければ、請負契約を締結することはできない。さらに、用途については農用に限るという制限がある上、存続期間も原則として30年の制限がある。都市部国有土地の使用権と比べ、集団所有土地の使用権（請負権）は法律上使用範囲が農用に局限され、しかも制度上国有土地の使用権のように、幅広く再譲渡、賃貸、抵当権設定等に関する規定が存在しない。憲法の関係規定を除くと、土地管理法は「国有土地と農民集団所有の土地は、法により単位（団体）または個人に使用させることができる。」（同9条）とされ、さらに「農民の土地請負権は、法律により保護を受ける」（同14条）と定められ、民法通則も類似の規定が制定されている（同80・81条）。また用途制限については「非農業建設に譲渡、移転または賃貸を禁止する」（土地管理法63条）とゆう規定が存在しているので、活用できる範囲が局限されている。

このように、立法において、集団所有の土地使用者は、国有土地使用者と比べ周到なメカニズムを欠く上に、さらに様々な制限が加えられている。しかし、周到な法規が存在しない中で、各地の農村において、一部の農民は置かれている困境を打破するため、現実と政策を模索しながら、種々の試みを経て、請負権を相当広く活用してきている。その範囲は譲渡、再譲渡、賃貸、抵当と相続にまで及んでいる⁽⁴⁸⁾。

(47) 「読売新聞」2003年7月31日の報道による

(48) 王 景新 前掲書36頁

劉 光遠 前掲書55頁以下及び122頁

都市と農村貧富の格差がますます大きくなりつつある現状にあつて、農村部の農民がより安定した生活を求めるため、政策の配慮をしながら、法規不完備の下で、請負権を種々な試みをしている様子は、理解できないではない。

しかし、上に挙げた一部農村が、農地請負権に対する広範な活用と試みは、あくまでも行政や党組織の便宜的処置によるもので、法によって根本から解決されたものではない。社会主義政権が樹立した当初、農地改革が国家の至上課題であり、農民生活要素ある土地問題を政策の中核にした点から見ると、現在農村部の集団所有土地に対する対応は、都市部の国有土地の法的措置と比べ、極めて大きな差がある。この点、中国の学者、専門家からも、公平性と妥当性に欠けているという指摘がなされている⁽⁴⁹⁾。

V. おわりに～土地使用权の展望

現代中国では、本稿で論じてきたとおり、様々な試みを繰り返した末、ようやく開放政策と市場経済に合わせて、土地公有制の下に、所有権から分離した「土地使用权と請負経営権」という新しい制度が創設されている。このうち、都市部における土地使用权制度は、極めて柔軟な考えに基づき、市場経済に合わせて運用され、企業界や個人ならびに外国の投資家と在外華僑の需要に応じて、事業に有利な土地を提供し、中国経済発展の一翼を担っている。

この「土地使用权」は、使用目的により様々な使用期間が設けられているが、原則として再譲渡、賃貸、抵当、相続なども可能である。社会主義体制下の中国が、土地法にこのような柔軟な法理を採り入れたことは、法理論に極めて弾力的思考を用いた結果であり、これらの変化・調整は中国

(49) 劉 光遠 前掲書122頁以下
王 景新 前掲書139頁以下

の経済活動にとって非常にインパクトが大きい。ことに土地使用権に抵当権制度を受け入れたことは、企業や個人にとって、経済活動を展開する時、入手した土地を使用しながら、同時にその土地の担保権を設定し、金融機関や債権者などから、資金の調達をすることができることは、一石二鳥の効果があり、社会全体から見ても経済活動の活性化、社会繁栄に催化作用をもたらし、高く評価されている。

他に国家が土地所有権を設定・譲渡するごとに、個人や企業等から使用権の譲渡金を受け取ることができる上に、さらに定期的に使用料を徴収することができるので、これらの財政的収入は国家全体にとっても、極めて大きなウェイトを占め、国益にもプラスになるものである⁽⁵⁰⁾。近年は海域使用権の条例も制定され、運用されるようになったが、同じ主旨によるものであると思われる。このような意味で、土地使用権概念導入の選択は、極めて時宜を得た決断であり、その仕組の構築、運用も賢明であると考えられる。

一方、農村部の農地問題については、都市部の土地と異なった取扱い方法が採られている。人民公社は八十二年にその機能を失っていたが、その名残として、農村部の土地は集団所有の原則として残存している。個人が集団所有土地を使用する時の手段は、請負経営方式を採らなければならない。しかも用途が農用しか許されていない制限規定が、存在している。この点農業大国であるため、農業保護の大義名分がある上、農業用地を確保する至上命題があるので理解できないではないが、しかし農地請負経営権と都市部の土地使用権を比べると、制度上農地に対する制限や不都合な所を多く見かける。

都市部の土地使用権は使用権の設定（譲渡）、再譲渡、賃貸、抵当と相続などの仕組が導入され、いずれも周到的法規が整備され、それらに基づ

(50) 前注(26)を参照

いて運用や保障されている他、ことに土地所有権の存続期間では、最長のものが70年に及ぶため、土地所有権者が長期的な開発、投資の企画を立てることが可能である。都市部の土地所有権はこのようなメカニズムを持ち、市場経済に合わせて、長期的に賢く経済開発を展開し、都市部全体の繁栄を促し、市民の平均収入を高め、生活レベルの向上を達成することができたと思われる。

農村の請負経営は、用途が農用のみに限定されているばかりでなく、非農用の経営が認められない上に、抵当権の設定も許されていないので、都市部における国有土地所有権のように幅広く投資・開発を展開することが望めない。さらに、農地の使用期間（請負期間）がわずか30年であり、制度上一代限りの設定である。すなわち、次世代に相続させることを前提とするしくみではない上に、保有期間が短いため、農民は安心して長期的経営計画を立て、積極的に農地経営に取り組む誘因にはならない。結果として、現状の請負経営権のもとでは、中国農業の発展や農村社会の繁栄も期待し難い。

近代中国の政治革命は、農地改革を第一の課題として挙げてきたが、しかし開放政策の段階に入ってから、市場経済の導入、経済開発に合わせて打ち出した土地政策、法規は、都市部の土地経営利用に片寄りがちで、農村の土地問題を見過ごす嫌いがある。現在農村部と都市部の所得格差が、ますます大きくなりつつある現状から見ると、その背後にある、法的メカニズムの違いが、主要な原因であるように思われる。農業保護の至上命題があるとはいえ、農村部と都市部が同様に繁栄、発展を実現するため、農地確保を配慮しながら可能な範囲内で、農村部にある土地所有権（請負権）にも、都市部土地所有権と同レベルの法規が制定され、妥当な取扱いができることが期待されている。人口の七割を占める農民の生活を規律する法に充分気を配ることは、一刻の遅れも許さない問題である。最近、政治指導者が、相次ぎに一定の対応策を講じているようであるが、その後の動向

と変化を続けて見守る必要がある⁽⁵¹⁾。

最後に、中国では、土地所有権の取引の安全を確保するために、不動産登記制度が存在しているものの、制度上土地と建物を規範する法規が異なり、両者の管理機関も異なる。さらに公示原則にあたる登記簿の閲覧も、さまざまな制限規定があるため、完全な公示原則であるとは言い難い。健全な登記制度を確保するために、土地と建物の登記には、統一した法規の制定、登記管理機関の一本化、ならびに登記の公示原則の完全化などが期待されている。登記制度の改善と整備も中国における今後の課題といえよう。

（本稿の完成にあたり、本学法学部石川 信教授から多大なご助言、ご協力を賜りました、厚く御礼申し上げます、また資料校正には本学修士課程卒業生沈 衛東君の手助けを受けた、併せて謝意を表します）。

（本学法学部教授）

(51) 2002年、全国人民代表大会における中国政府の政治報告の中で、貧富の差の拡大等社会不安定要因に対応し、9億人口を超える農村部の安定の為、農民収入の増加を重点に打ち出し、具体的に流通体制の改革、加工業の発展、サービス業の育成等が提起されている（「朝日新聞」2002年3月5日報道による）。さらに、本（2003）年の同大会における報告にも、都市、農村の格差、貧富の差が深刻であり、農民生活向上の為、様々な方策を採る必要があるが、取りあえず、農民の公的負担金の軽減を図ると唱えていた。すなわち本大会は終始農民の収入を増すことを経済活動の重点にし、「農業」と「農民」を今次大会のキーワードにしている。（「朝日新聞」2003年3月3日報道による）。

以上2年間に亘る「全国人民代表大会」政治報告の中から、中国政府は農民の収入、農民の生活に対し、十分格別な配慮をしてきたことが分かる、しかし農民にとって最も身近な農地問題について、一向にふられていない、大多数の人口を、占める農民の死活にかかわる問題が、置き去りされている感を、持たざるを得ない。今後のさらなる検討、と抜本的な決断が下されることが期待されている。