

論 説

## 中国における集団土地所有権に関する一考察

胡 光 輝

- 一 はじめに
- 二 集団土地所有制度の変遷
- 三 集団土地所有権の主体・性質
- 四 結びにかえて

### 一 はじめに

中国は、典型的な二元的社会・経済構造の国である<sup>(1)</sup>。二元的社会・経済構造は、戸籍などを通じて農民の移動の自由を制限し、都市部を集中的に発展させると同時に、農村から土地や安い労働力の調達を容易にし、中国における市場経済の発展に多大な「貢献」をしてきた。しかし一方で、二元的社会・経済構造によって農村部にもたらされた問題は深刻である。都市と農村間の経済格差の問題や、農村部における「三農」（農業・農村・農民）問題がクローズアップされており、都市・農村経済一体化の発展の阻害要因<sup>(2)</sup>・国の統治そのものを揺るがしかねない不安定要素となっているのである。これらの問題をいかに解決・是正するかが、転換期の中国における最も重要な課題であると言わなければならない。

土地制度は、戸籍に並ぶ二元的社会・経済構造の典型である。憲法10条

---

(1) 嚴軍興・程維曄・管曉峰主編『社会転型与農村糾紛解決机制研究』（中国方正出版社、2010年）3～34頁参照。

(2) 李昌麒主編『中国農村法治発展研究』（人民出版社、2006年）76～80頁。

は、「都市部の土地は国家所有に属する。農村及び都市郊外区域の土地は、法律により国家所有に属すると定めるものを除いて、集団所有に属する」と明記している。つまり、都市の土地は「国家所有」であり、農村の土地は「集団所有」という二元的構造となっている。

農村の土地では、集団所有制をベースとする農家による「家族請負経営制」が実施されている。憲法は、「農村集団経済組織は、家族請負経営を基礎とし、統一と分散を結合させた二重経営体制<sup>(3)</sup>を実行する」(8条1項, 1999年憲法修正案)としている。また、2007年の物権法は、現実に存在している所有形態に基づき、国家所有権・集団所有権及び私人所有権の3種類の所有権を規定し、それらを平等に保護するとし、農民集団所有の不動産及び動産は、本集団構成員の集団所有に属する(59条1項)と規定する。

このように、法制度は土地制度の二元的構造を強化してきたといえよう。また同時に、集団所有は憲法や物権法によって認められ、所有権者たる集団が所有する農村土地に対して、「法により占有・使用・収益及び処分の権利」(物権法39条)を有することになっている。今日では、所有権の「絶対性」の原則はあまり言われなくなったが、近代法の大原則としてよく挙げられる。しかし、これは「封建的な諸負担を廃止した、フランス革命その他近代革命の時代のスローガンにすぎない。当時から、実際上も所有権は絶対ではなく、……公用徴収も認められていた」<sup>(4)</sup>と指摘される。この指摘は、まるで中国における集団土地所有権を表しているかのようである。憲法や物権法によって認められているはずの集団所有権は、「絶対性」があるものの、いわゆる「公共の利益」や「商業の目的」での土地収用の前では、まったくと言えるほど脆弱なものになってしまう。

集団土地所有権は、はたして近代的所有権といえるのか、あるいは「道

(3) 「二重経営体制」について、白石和良「中国の農業・農村の再組織化と双層経営体制」農業総合研究48巻4号、1頁以下を参照されたい。

(4) 星野英一『民法概論Ⅱ(物権・担保物権)』(良書普及会, 1976年), 112頁。

具」にすぎないのか。「所有権の現実の問題はつねにその歴史的形態をめぐって存在したということ、またその問題が歴史的な問題、すなわち人間対人間の問題であった」<sup>(5)</sup>という出発点に立って、この問題を考える必要がある。

そこで本稿は、まず中華人民共和国における土地所有制の変遷を概観し、集団土地所有権の主体・性質について考察したうえで、集団土地所有権の問題を析出し、3種類の所有権の平等保護の虚像を描き出すことにしたい。

## 二 集団土地所有制度の変遷

1949年の「中国政治協商会議共同綱領」3条において、封建土地所有制を、農民土地所有制に変え、国家の公共財産及び合作社の財産及び私有財産を保護すると定めていた。その変遷は、およそ以下のように分けることができる<sup>(6)</sup>。

### 1 1950年から1952年の土地改革

1950年6月に土地改革法が実施され、「短期間内に、広大な大衆運動をまきおこして、いっぺんに封建的な土地制度をなくしてしま」う<sup>(7)</sup>という方法を以て、地主所有制から農民土地所有制への移行が行われた。移行というより、農村革命であったといったほうが適当であろう<sup>(8)</sup>。農民にと

(5) 川島武宜『所有権法の理論』（岩波書店、1949年）5～6頁。

(6) 李昌麒主編・前掲注2・93頁以下、張英洪『農民権利論』（中国経済出版社、2007年）198頁以下、全人代常務委員会法制耕作委員会民法室編著『物権法（草案）参考』（中国民主法制出版社、2005年）319頁以下など参照。

(7) 劉少奇『中華人民共和国憲法草案に関する報告 中華人民共和国憲法』（外文出版社（北京）、1956年）34頁。

(8) 無理矢理に地主から土地を奪い、残酷な階級闘争及び大衆運動によって土地制度の転換が行われ、100万から200万の地主が処刑されたとも言われている（張英洪・前掲注6・202～203頁など参照）。

って「耕者有其田」(耕す者は土地を持つ)<sup>(9)</sup> という「理想的な制度」が実現したのであろう。

## 2 1953年から1978年の合作化及び人民公社化運動

農業生産合作社及び人民公社化運動により、農民土地私有制から集団所有制への移行が行われた。

1954年憲法<sup>(10)</sup> は、「生産手段の所有制には、現在主としてつぎの各種のものがある。国家的所有制すなわち全人民的所有制、協同組合的所有制すなわち勤労大衆による集団的所有制、単独経営の勤労者による所有制、資本家的所有制」(5条)であるとし、国家は法律により、「農民の土地その他の生産手段の所有権」(8条1項)、「公民の私有財産の相続権を保護」し(12条)、「国家は、公共の利益のために、法律の定める条件にもとづいて、都市農村の土地その他の生産手段を買上げ、徴用し、または国有に移すことができる」<sup>(11)</sup>と規定する。しかし1956年、生産手段所有制の社会主義的改造の達成に伴い、社会主義公有制が構築され、私有財産の概念は、公共の領域からほとんど消えてしまい、私人の土地所有権はもはや存在しなくなった<sup>(12)</sup>。

1956年末までに、全国の農村は、ほとんど高級農業生産合作社化<sup>(13)</sup>さ

---

(9) この言葉は、最初孫文が1924年1月、中国国民党第1回全国代表大会において用いたが、1927年8月7日の共産党の八七会議において、「没収大地主土地」・「耕者有其田」の基本原則を明確にし、「土地国有」への転換を図った(高海燕「20世紀中国土地制度百年変遷の歴史考察」浙江大学学报(人文社会科学版)37卷,126頁)。

(10) 1954年9月20日、第1次全国人民代表大会第1回会議で採択。1975年憲法及び1978年憲法は、財産または私有財産の概念を用いることがなかった。「社会主義の公共財を侵害してはならない」との文言しか設けていなかった。

(11) 劉少奇・前掲注7・88～90頁。

(12) 李由義＝李志敏＝銭明星「論建立我が国民法物権体系の必要性及其意義」中国法学1987年第1期,51頁。

(13) 高級農業生産合作社は、土地などの生産資料を公有、集団労働及び労働に応じて分配することの特徴とする。1955年春夏、『右傾機會主義』への批判によ

れた。高級農業生産合作社の普及によって、土地は農民個人所有から高級農業生産合作社が所有・経営するように転換し、農村土地所有制の根本的な変化をもたらした<sup>(14)</sup>。この頃、「個体小農経済を改造する」と称して、農民に土地所有権の放棄を迫ったのである。農民は、土地の所有権を失っただけではなく、所有者身分として共有していた土地の割合に応じた利益分配を受ける権利も失い、農民の土地に対する直接所有から農民と集団経済組織との間にある構成員関係によって土地に対する間接かつ限定的な権利しか有しなくなった<sup>(15)</sup>。

1958年8月の「関于在農村建立人民公社問題的決議」、及び同年12月の「関于人民公社若干問題的決議」の党中央の両「決議」では、人民公社の建設・発展の現状と意義を強調し、人民公社は、①農村が「集団所有制」から「全人民所有制」へ転換する、②社会主義から共産主義へ転換するもっともよい方法である、と位置付けられた。同年年末までに、全国の74万の農業合作社が2.6万の人民公社に転換され、99%の農家が人民公社に参加したという<sup>(16)</sup>。

1961年6月、中共中央工作会議において採択された「農村人民公社工作条例（修正草案）」<sup>(17)</sup>は、「農村人民公社は、政社合一の組織である」とし、「人民公社は、一般に公社、生産大隊及び生産隊の3級に分かれる。生産大隊の集団所有制を基礎とする3級集団所有制は、現段階の人民公社の根

---

ってもたらされた政治的な圧力のもと、多くの農民が強制的合作社に入社させられた。1956年末まで、合作社に加入する農家は、全国の農家総数の96.3%に達し、そのうち、高級社に参加する農家は総数の87.8%を占めるようになった。この頃、農民が生産隊に離れることができず、農民の土地所有権及び自由労働の権利が剥奪された、と指摘され（王珏・孔偉艶「重建農村土地集体所有制」経済論壇467期（2009年10月）26頁）。

(14) 李昌麒主編・前掲注2・94頁（劉水林執筆）。

(15) 張新民・蒲俊丞「論我国農村集体土地物權主体的基礎性」西南大学学报（社会科学版）34卷2期（2008年3月）77頁。

(16) 王珏・孔偉艶・前掲注13・26頁。

(17) 1962年、共産党第8期10回会議において、「人民公社工作条例修正案」（人民公社六十条と称されている）が採択された。

本制度である」とした。この3級は、今日の集団土地所有権の「3主体」の雛形であるといえる。

人民公社、生産大隊及び生産隊は、行政上の従属関係を有し、人民公社は集団経済の指導機関だけではなく、国の基層行政組織としての職能も有するため、集団所有制も公権的な色彩の強い制度であったといえる<sup>(18)</sup>。また、農村人民公社は、私有財産権の価値を否定し、農民の私有財産権・農民の選択の自由を奪い、強制的に公有制を行い、旧ソ連の集団化運動及び集団化の悲劇の轍を踏み、旧ソ連以上の悲惨な結果となってしまったと指摘される<sup>(19)</sup>。

### 3 1978年以後の集団所有権と家族請負経営制

#### (1) 1978年～1984年：集団所有権を基礎とする家族請負経営制の確立

1976年、文化大革命の終焉とともに、人民公社＝集団農業体制が内部から崩壊し始めた。1978年末の中国共産党第11期3中全会において、「農業・工業・国防・科学技術」の4つの現代化を目指すことを決めた。農村の土地制度改革について、「農村人民公社工作条例（試行草案）」及び「關於加快農業發展若干問題的決定（草案）」が採択され、人民公社の崩壊に拍車がかかり、農業生産・土地経営制度改革がスタートした。

1979年4月の共産党中央の「關於農村工作問題座談會紀要」において、生産隊は組に分けて生産を行うことができるとしながら、人民公社体制の安定を確保しなければならず、「包産到戸」（家族請負生産）<sup>(20)</sup> をしてはな

(18) 高飛「集団土地所有権制度研究：從実証到理論」陳小君等著『後農業税時代農地法制運行実証研究』（中国政法大学出版社、2009年）65頁。

(19) たとえば、1959年から1961年までの農業危機及び大飢饉によって、3000万人以上の命を失ったという（張英洪・前掲注6・205頁）。

(20) 1982年の共産党中央の「全國農村工作會議紀要」（いわゆる「1号文件」）において、「包産到戸」等は、「社会主義生産責任制」であるとした。1983年から1986年、2004年から2008年において、それぞれ農村に関する党の政策方針を示す「1号文件」が發布されている。「中央1号文件」は、農村改革史上の専用名詞であるという（王景新「中国農村土地制度変遷30年：回眸与瞻望」現代経

らず、[分田单干]（農地を分けて独自に耕作する）を行ってはならないとした。

1982年憲法は、現行の集団土地所有権制度を確立した。都市の土地は国家所有に属し、農村及び都市の郊外の土地について、国家所有に属すると法律が定めるほか、集団所有に属すると規定する（10条）。また、社会主義の公共財産は、神聖不可侵であり（12条）、国家は、法律の規定により、公民の私有財産の相続権を保護する（13条）。なお、「私有財産権」という文言が、はじめて憲法に明記されたのである。

## （2） 1986年～1999年：民法通則の制定・家族請負経営制度の入憲

1986年に民法通則が制定され、集団所有の土地は、法律によって村の農民集団の所有に属し、農業生産合作社などの農業集団経済組織または村民委員会が経営・管理する（74条2項）こととなった。集団土地所有制と土地請負経営権が初めて、民事基本法によって認められるようになった意義は大きいといえる。同年の土地管理法第6条・第9条・第12条は、上記1982年憲法の規定を踏襲した。

1988年の憲法改正は、「土地の使用権は、法律の規定によって譲渡することができる」と規定し、1993年憲法改正は、農村で行われている家族請負経営を中心とする責任制度は、社会主義労働大衆集団所有制経済である（8条）とした。

1998年の土地管理法改正では、農村と都市郊外の土地は、法律の規定によって国家所有に属するもの以外は、農民集団所有に属し、宅地と[自留地]・[自留山]は、農民集団所有に属する（8条2項）と定める。土地の経営・管理の主体について、村集団経済組織または村民委員会・村内の各農村集団経済組織または村民小組・郷（鎮）農村集団経済組織は、それぞれ集団所有の土地の経営と管理の権利を有する（10条）と定める。

1999年憲法修正案において、家族請負経営制度が盛り込まれることになった。

### (3) 2000年以後：農村土地請負法と物権法

2002年8月29日に農村土地請負法<sup>(21)</sup>が採択された。この法律に言う土地とは、農民集団所有及び法により国家所有で農民集団が使用する耕地・林地・草地及びその他の法により農業に使用されている土地のことを指す(2条)。農村土地の集団所有制を肯定し、農村土地の発注側と請負側の権利・義務、請負権の流通などについて詳細な規定を設けている。

2007年の物権法<sup>(22)</sup>は、国家所有権・集団所有権・私人所有権という3種類の所有権を認め、それを平等に保護するとしている<sup>(23)</sup>。所有権者は、自己所有の不動産または動産について、法律により占有・使用・収益及び処分の権利を有する(39条)。

集団所有の不動産及び動産は、本集団の構成員の集団所有に属する(59条)とし、具体的内容については、58条によって列挙されている。集団所有権の行使について、①村の農民集団所有に属するものは、村の集団経済組織または村民委員会が集団を代表して、その所有権を行使する、②それぞれ村内の2つ以上の農民集団所有に属するものは、村内の各当該集団経済組織または村民小組が集団を代表して、その所有権を行使する、③郷鎮の農民集団所有に属するものは、郷鎮の集団経済組織が集団を代表して、その所有権を行使する(60条)。

(21) 「この法律のもっとも注目すべき特徴は、基本的に土地の再分配を禁止し、土地の使用権の相続と売買を認めるようになった点である。これによって中国の土地所有制度は実質的に私有制に一步近づいた」と評されている(姚洋「中国の土地所有制度と問題点——龍と象：中国とインドの比較から——」中国21, 26巻(2007年1月)216頁)。

(22) 2007年3月16日、第10期全国人民代表大会第5回会議で採択され、同年10月1日に施行された。

(23) 胡光輝「中国物権法における物権法定主義の意義と取引の安全」中国研究月報2007年11月号, 24頁。

物権法は、集団土地所有権を所有権の章において規定しているが、実際には抵当することもできず、その主体も実体の伴わないものであり、所有権も通常の所有権として理解することができないなど、さまざまな問題があると思われる。

#### 4 小結

このように、中国における農村土地の集団所有権制度は、一連の政治運動の産物であり、それをベースとする家族請負経営制度の生成も当初は政策によって承認されるに止まり、決して法律制度・理論によって支えられてきたものではなかったことがわかる。

1950年代初頭、旧ソ連に倣って国民経済計画管理制度を実施したが、土地改革によって土地が農民の所有になってしまい、国家は農地の集団所有制を行わなければ、計画経済を実施することができなかつたのであろう<sup>(24)</sup>、と指摘されている。つまり、初期の農業の集団化は、経済や生産効率の向上という動機があったとしても、結果的に官僚集団の権力を強化するという政治的な目的（集団化管理＝全体主義）に利用されることになったといえよう。

1978年から改革開放政策が実施され、農業を含む4つの現代化を実現することを目指す国家の目標を示すと同時に、農業生産・土地制度の改革に着手し、1983年、家族請負経営制が確立され、土地の集団所有権と農民の請負経営権との分離を実現した。しかし、農民集団による請負土地の取り上げ、変更などが容易に行われていたため、請負者としての農民の地位は決して安定したものではなかった。

1986年に民法通则が作られ、集団土地所有権や請負経営権が民法の基本法によって確認されるようになった。しかし、計画経済の体制下で、公法も私法も区別がなく、経済領域ではすべて公法の範疇に属し、民法<sup>(25)</sup>も

(24) 高飛・前掲18・35～36頁。

(25) 佟柔教授は、「民法は、公民の間の相互関係しか調整しない『私法』であると

公法であるとの考えすらあった。行政手段による民事活動への干渉が当然のように行われ、民事主体の意思自治の範囲がきわめて狭く、所有権者も十分な自由を享有することができず、高級社集団土地所有権も人民公社集団土地所有権も例外ではなかった<sup>(26)</sup>。

この点について、中国民法の父と称される佟柔教授は、「我が国は、公有制の上で計画経済を実行している国家であって、国家は国民経済を組織・管理する職能を有する。したがって、我が国の民法は、決して『私人意思自治』の領域ではなく、国家権力の作用も滲透している。この種の権力作用は、①国家計画の民法に与える影響、②行政権力の民事活動への干渉、を通じて表れる。この種の権力は、民法において、土地の徵用・法人の登記登録・物の流通制限……特許の実施強制・商標の登録強制などにおいて体现する。したがって、民法規範を論じるとき、……ひたすらその平等と等価を強調してはならない」<sup>(27)</sup>と述べる。この考え方は、1980年代の中国では、支配的だったといえよう。

その後1992年には、中国は社会主義市場経済体制への移行を明確にしたと同時に、WTO（当時はGATT）への加盟に向けて、民事法整備・改正が大きな課題として突きつけられたのである。2001年12月、中国は念願のWTOへの加盟を実現し、その約束を果たすため、その前後における民事法の整備が急ピッチに進められた。現実とのギャップの大きいものもあるが、法制度のグローバル化が大きく前進した。2002年の農村土地請負法及び2007年の物権法もその流れの一環であろう。とはいえ、農地請負法も物権法も、転換期にある社会主義国—中国における政治的な要請と経済的な要請の両方に応えなければならず、極めて政治性の強いものであるといわざるを得ない。中国における集団所有制は、「上から、強制的、暴力的方

---

いう観点について、私は絶対反対である」と述べた（佟柔「我国民法科学在新时期的歷史任務」佟柔民商法發展基金HP、2012年11月24日アクセス。  
<http://www.law.ruc.edu.cn/tongrou/01.htm>）。

(26) 高飛・前掲注18・37頁。

(27) 佟柔・同前掲注25。

法で作られた実態のないもの」であり、「物権法ではこの人民公社化の遺産をそのまま追認」<sup>(28)</sup>したのであろう。

### 三 集団土地所有権の主体・性質

#### 1 集団土地所有権の虚像と集団土地所有権主体の虚位

1982年憲法は、現行の集団土地所有権制度を確立したが、制度上も多くの問題があると指摘される。学説として、①集団所有の土地の財産権利を農民に属させ、農民の不動産として抵当、相続、贈与、譲渡などを行うことができるようにする完全私有化説<sup>(29)</sup>、②農村土地の国有化説<sup>(30)</sup>、③集団所有制の現状を維持し、合作社を発展させ、農村の自治を高める考え<sup>(31)</sup>、及び④部分私有化の折衷説<sup>(32)</sup>などがある。

「集団」は、政治経済学上の概念であって、法律用語ではない。そもそも「集団」という概念が用いられるようになった頃、中国では、私法の概念がなく、公権力が社会の隅々まで入り込み、農村集団土地制度に多くの機能を持たせ、たとえば農村における公有制の実現、農民の就業・生活保

(28) 小口彦太・長友昭「中華人民共和國物権法」の「訳者による一、二のコメント」（小口彦太執筆）早稲田法学82巻4号、98頁。

(29) 郭華甫「浅談農村土地所有制改革」特区経済、2005年第1期、118頁、張莉「中国土地制度變遷与農村經濟發展新的方向—土地流轉即農地私有化」中国経貿2010年10期、167～168頁。私有化を主張しているのは、楊小凱・陳志武・蔡繼明、賀衛方などの学者である（孟勤国「揭開中国土地私有化論的面紗」北方法学2010年1期、155頁注②③）。

(30) たとえば、李鳳章「通過『空權利』来『反權利』：集体土地所有權的本質及其变革」法制与社会發展2010年第5期、25頁以下。

(31) 温鉄軍「我国為什麼不能实行農村土地私有化」紅旗2009年2月号15～17頁、同「新農村建設的重点与土地私有化的論理邏輯」綠葉2008年11期、54頁以下。温教授は、1980年代では、新古典派や制度学派の考えを参考にして、土地の全面的な私有化を強く主張していた。現在では私有化を強く反対している。

(32) 宋磊・董捷「浅談中国農村土地制度變遷」南方農村2005年第1期、14頁。

障などのすべてが、この「集団」という曖昧な概念に託されたのである<sup>(33)</sup>。また「農民集団」とは何か、法律上明らかでないため、その性質については理解しがたい。集団土地所有権の主体については、広く議論されているが、未だ統一の見解をみない状況である。集団土地所有権の主体は、上記の民法通則74条2項、土地管理法10条、農村土地請負法12条1項及び物権法60条によると、「農民集団」すなわち「郷鎮農民集団」・「村の農民集団」及び「村民小組農民集団」であるとしている。また、法律は集団土地所有権の行使主体を「集団経済組織」または「村民委員会」・「村民小組」とする規定を設けている。だが、その所有権を行使する方法及び手続を明確に示していないため、集団土地所有権主体の「虚位」及び「錯位」問題をもたらしていると指摘されている<sup>(34)</sup>。

これに対して、現行法では集団土地所有権の主体は集団であり、集団経済組織が集団の権利を行使し、集団経済組織は法人資格を有するから、いわゆる集団土地所有権の「主体虚位」問題は存在しないという見解<sup>(35)</sup>もある。そもそも社会主義公有制は全人民所有制及び労働者大衆の集団所有制を含み、全人民所有制の所有権者は国家であるが、国家を代表した所有権の行使主体は國務院及び國務院が授權した地方各級人民政府である。同様の理屈で、集団所有制の所有権者は集団であり、集団所有権を行使する主体は集団経済組織または村民委員会（居民委員会）、村民小組であるという。

## 2 「集団経済組織」と「集団」

「集団経済組織」と「集団」とは異なる概念である。集団経済組織は、1つの組織であって、法人格があるか否かにかかわらず、一定の財産・組

(33) 張新民・蒲俊丞・前掲注15・80頁参照。

(34) 高飛「論集体土地所有權主体之民法構造」民商法学2009年11月号、69頁、張新民・蒲俊丞・前掲注15・77頁。

(35) 崔文星「關於完善農村集体土地所有權主体制度的思考」河南省政法管理幹部学院学報2007年3期、100頁。

組織機関及び管理者を有するが、集団は、いわゆる郷鎮・村・村民小組の構成員の集合体であり、法人格を有しないとされる<sup>(36)</sup>。

かつて人民公社時代、農民が人民公社に組織化され、集合体も経済組織体も一体となり、政治組織体も経済組織体も一体となっていたから、集団所有権の主体は集団であり、集団経済組織であるということができた<sup>(37)</sup>。

しかし、人民公社が廃止され、人民公社に代わって郷（鎮）政府が行政の職能を担い、生産大隊及び生産隊も村及び村民小組に取って代われ、政治組織と経済組織は一体ではなくなり、資源を直接コントロールし、生産を組織する職能も奪われた<sup>(38)</sup>。村がその下級組織として扱われ、行政化傾向が非常に強く、集団土地所有権と集団土地行政管理権が渾然一体となり、集団土地所有権の行使が常に国家公権力の干渉を受け、結果として、農民集団の意思だけではその主体として集団土地所有権を行使することができなくなってしまう<sup>(39)</sup>。このように、村民委員会及び郷鎮人民政府は、集団の行政管理機関として、明らかに集団とは違うため、集団土地の所有権者となることができず、土地所有の主体が欠けている状況下で、村民員会と郷鎮人民政府が代わって経営・管理権を行使することになったに過ぎないといえよう<sup>(40)</sup>。

### 3 集団土地所有権の主体——農民集団と 「非法人団体」・「集団土地株式合作社法人」

民法通則の規定によると、民事主体は、自然人・法人及び組合〔合伙〕の3種類を有し、国家も特別な民事主体となることができる。ここでは、

(36) 李鳳章・前掲注30・16頁。

(37) 李鳳章・前掲注30・16頁。

(38) 李鳳章・前掲注30・22頁。また、理論上、元来の経済組織体及び合作社が存在しなくなったから、元の集団土地所有権も帰属主体を失い、集団の土地を集団以前の所有権者に返さなければならない、と指摘する（同頁）。

(39) 高飛・前掲注18・70頁。

(40) 李鳳章・前掲注30・17頁。

明らかに農民集団が含まれていない。多くの学者は、民事主体は、自然人・法人及び非法人団体（組合などを含む）<sup>(41)</sup>の3種類であると主張し、農民集団を非法人団体に改めるべきであり、新しい形の総有・合有及び集合共有という3つのモデルを示している。

しかし、非法人団体が財産について完全な独立性を有しないのに対して、農民集団はその財産について独立性を有する。確かに農民集団は民事主体としての性質について法律によって明らかになっていないが、実務では、村レベルの債務負担主体は一貫して農民集団であり、構成員ではないため、農民集団を非法人団体とする考えは集団土地所有権主体制度の現状に合わない<sup>(42)</sup>。また、非法人団体の主張に対して、農民集団を「集団土地株式合作社法人」に改めるべきだという考えもある<sup>(43)</sup>。

#### 4 集団所有権の主体——集団構成員説と共同共有<sup>(44)</sup>

物権法59条は、農民集団所有の不動産及び動産は、本集団構成員の集団所有に属すると規定する。つまり、集団所有権の主体は、本集団構成員の集団であるという。集団所有権主体が不明確であるとの指摘は明らかに私人所有権を基準にしており、集団所有権の特徴から判断しているわけではない。集団所有権は公平価値を追い求めており、つまり農村土地などの財

(41) 王利明主編『民法学』（復旦大学出版社，2004年）65頁以下（施洋執筆），この概念は、ドイツの学説が主張する権利能力なき社團（民法上の組合）という概念を参考にしたものであるが、ドイツの概念より広いという。「非法人団体の概念は、必ずしも正確ではなく、この概念を採用する場合、立法技術上も多くの問題が存在」と指摘される（王利明等著『我国民法典体系問題研究』（経済科学出版社，2009年）223頁以下（王利明執筆））。

(42) 高飛・前掲注34・71頁。

(43) 高飛・前掲注34・74頁以下。

(44) 韓松「農民集体所有権主体の明確性探析」政法論壇29卷1期（2010年11月）104頁以下。また、「集団所有権の主体は集団構成員であるか集団（組織）であるかについて争う必要がなく、両者は実質上一致しており、われわれは集団所有権の主体は本集団構成員の集団であるとしかいうことができない」（同112頁）と述べる。

産を集団構成員の集団に属させ、何人も集団範囲においてその他の構成員の集団における所有を排除することはできない。

また、集団所有権の主体は、民事主体として権利能力を有し、独立の意思及び利益を有しなければならないが、集団内部において、集団構成員とその集団の関係は、集団所有権が財産及び利益の最終帰属を完成する目的意義からみると、完全に独立することができず、すなわち集団構成員がいなければ存在しえない。集団所有権の目的を実現し、最終的に集団所有権の利益を集団構成員個人に帰属する。したがって、集団所有権の主体は集団構成員である。なお、集団構成員の集団所有は、多数者の共同所有であり、「集団共有」と称すべきであると主張する。

この説は、現行法の集団所有制の公有制を強化するという立法趣旨に反するため、支持する学者は少ないと思われる。現に、集団の構成員が自ら享有している集団所有土地に対する処分権を有するわけではなく、集団から離れる際、集団財産に対して分割を請求することもできない。集団経済組織の構成員は一定の地域制限を有するのに対して、共有の場合は地域制限がない<sup>(45)</sup>。集団構成員説をとる場合、「所有権者が農地の請負経営権という用益物権者でもあるという奇妙な関係を構成することになる」<sup>(46)</sup>などと指摘されている。

## 5 集団土地所有権の主体——土地請負経営権者の認識

それでは、農村集団の構成員が自らの請負経営権を有する「土地の帰属」についてどう考えているのか。ここでは、上記の集団所有権主体の「虚位」を指摘する論者らによる2005年の調査データ（下記の表）<sup>(47)</sup>がある。

下表に示すように、6割の農民が集団土地の所有権者は国であると認識

(45) 崔文星・前掲注51・101頁、小口彦太「中国の農地所有制度についての歴史的考察」早稲田大学法学研究科編『法学研究の基礎』（成文堂、2010年3月）124頁。

(46) 小口彦太・前掲注45・124頁。

(47) 高飛・前掲注18・44頁。

| 類別         | 湖北省    | 貴州省    | 平均値    |
|------------|--------|--------|--------|
| A：国        | 59.51% | 64.91% | 60.88% |
| B：郷（鎮）集団   | 0.67%  | 0.53%  | 0.64%  |
| C：村集団      | 14.83% | 24.27% | 21.95% |
| D：村小組（生産隊） | 6.59%  | 1.58%  | 5.24%  |
| E：個人       | 17.05% | 6.60%  | 14.25% |

していることが、集団所有の虚像の証であろう。訪問調査を受けた多くの農民が、村集団（あるいは村小組）は国家を代表し、国＝集団であるとの誤った認識を持っており、村民委員会は集団土地所有権の行使主体として、一貫して国家に付属し、集団土地所有権は村が負っている公法上の義務によって私権性が薄くなっており、「目下農業税が廃止され、村集団の役割も変化しているが、農民の認識の中では、国家の代理人である村集団のイメージが根本的に変わっていない」と指摘される<sup>(48)</sup>。

## 6 小結

このように、集団土地所有制が多くの問題を抱えており、集団土地所有権について、法律の理論をもって説明するだけでは、十分に説明することができず、政治的及び経済的な視点から集団土地所有権を見る必要もあろう。集団土地所有権の枠組みを維持することは、引き続き郷鎮政府及び村民委員会の農村土地に対する支配権力が維持されることになり、都市化の進展に伴い、国・地方政府による土地を中心とする農村の資源の吸い上げが制度によって確保されることになろう。

土地に関する2種の所有権は、純粹の法律（民法）上の所有権ではなく、取引することもできないため、土地使用権を設定する形で土地の分散利用や流通を行うしかない<sup>(49)</sup>。国家所有と農村集団所有の二元制度の下

(48) 高飛・前掲注18・44～45頁。

で、集団土地所有権は物権としての「独立性」や「排他的」効力に欠陥があるため、公権力による干渉・侵害を排除することができず、紛争が生じるとき、権利者が救済方法も選択することができなくなってしまう、結局、行政権力が介入しやすい行政手続あるいは行政訴訟による解決を強いられる（50）。

#### 四 結びにかえて

中国における土地用途を管理・統制するロジックは、「地方壟断市場，中央調控地方」（地方が市場を独占し，中央は地方を調整しコントロールをする）である。つまり，「中央は地方に対する調整・コントロールを通じて間接的に市場に影響を及ぼす。土地の収用が、『地方壟断市場』の主な権力形式であるといえるのならば，土地の用途に対する管理・統制は、『中央調控地方』の主な権力形式である」（51）といえる。また，都市の土地は国家所有となっており，政府が統一して土地の払下げの権利を行使するため，「土地一級市場の国家独占」と呼ばれており，土地とりわけ集団の土地が市場に入るため，まず国家所有の土地に変えてから，国家が土地の払下げ権を統一に行行使するが，ディベロッパーと地方政府の利益共同体が形成され，社会主義土地公有制の理想から完全に離れてしまった，と指摘される（52）。

（49） 高富平「平等保護原則和私人物権制度検討」法学2007年第5期，37頁参照。

（50） 郭潔「現行土地所有権確權手續的變革」法学2008年第10期，83頁参照。なお，2010年1月1日に「農村土地經營請負紛争調停仲裁法」が施行された（長友昭「中華人民共和國農村土地請負經營紛争調停仲裁法」拓殖大学論集（281）『政治・経済・法律研究』第13巻第2号（2011年3月）91頁以下参照された）。また，2011年5月6日に国土資源部・財政部・農業部の「關於加快推進農村集体土地確權登記發証工作的通知」が公表されている。

（51） 楊惠『土地用途管制法律制度研究』（法律出版社，2010年）237頁。

（52） 孫憲忠「城市房屋拆遷中的八個問題」王利明主編『中国民法年刊』（法律出版社，2011年）422～423頁。

国は法律を通じて土地の用途についてコントロールを図るが、実状は、農地の減少に歯止めがかかっていない状況である。多くの場合は、いわゆる「公共の利益」<sup>(53)</sup>の名目で収用され、郷鎮政府・村民委員会が共謀して半ば半強制的に請負地を回収して売ってしまい、土地収用をめぐる紛争が多発してきた。農民の土地収用に対する態度は、収用目的によって異なっており、完全に公益事業を目的とする収用については、支持するが、商業目的の収用については、得べき権利・利益を得られるか否かで態度が分かれるなど、複雑である<sup>(54)</sup>。結局、犠牲になるのは、いつも農民の家族請負経営権であり、物権としての「用益物権」たる請負経営権の脆弱さが浮き彫りになっているといえよう。

また、土地収用による生活の保障や補償金の分配などに関して、土地を失った農民の不満が募っている。ある論者によると、改革開放以来、都市及び交通施設用地に転用された農村土地の価値は約4兆人民元、農民に支払われたのは5000億元にも満たないという<sup>(55)</sup>。つまり、郷鎮政府・村民委員会が集団土地所有権を利用して、土地を販売しているが、その補償費の大半を農民に支払わなかったということになる<sup>(56)</sup>。本来であれば、「等価交換の実現をめざす意思こそが、法律上の保護に値するリーズナブルなものである」<sup>(57)</sup>はずだが、中国における集団所有土地の売買の多く

(53) 物権法42条1項の「公共の利益」の原則は、土地用途の管理・統制の角度からいえば、一種の保障であると同時に、制約でもあるといえる（楊恵・前掲注51・200頁）。公共の利益の内容・類型・基準についていかに理解するか、問題である（詳細について、王利明「論徵収制度中の公共利益」政法論壇27卷2期（2009年3月）22頁以下などを参照されたい）。なお、劉少奇・前掲注7・51頁は、「公共の利益こそは、まさに、人民大衆個人の利益を満足させるための基礎なので」と述べた。

(54) 陳小君「農村土地法律制度運行的現実考察——対我国10個省調査の総報告」法商研究2010年1期，124頁。

(55) 周天勇「増加農民収入，關鍵在哪里——讀中央一号文件」學習時報，2011年11月29日アクセス，[http://www.china.com.cn/xsbs/txt/2004-04/15/content\\_5545585.htm](http://www.china.com.cn/xsbs/txt/2004-04/15/content_5545585.htm)。

(56) 李鳳章・前掲注30・23頁。

は、「錯誤、詐欺、強迫（時には暴力的）」などの「等価交換を実現しえないような意思」<sup>〔58〕</sup>によって実現されることになっているといえる。

中国では、憲法や物権法などによって、国家所有・集団所有・私人所有という3種類の所有権を平等に保護することが認められ、所有関係は、一応明確化したといえる。この点に限っていえば、中国法も近代法の特徴を有することになる。近代的所有権は、「人の主体的自由の・物的世界における客観化としてあらわれる。……所有権は、決してただの物質的な世界そのものではなく、それは同時に『自由』の精神的な世界を媒介し且つそれによって媒介されており、所有権をととして主体者の『自由』が実現されている」<sup>〔59〕</sup>とされる。中国における「集団土地所有権」の場合、集団所有の土地を管理する権限しか有しない地方幹部「集団」や地方政府が、集団土地所有権を通して主体者でない「主体者」の「使用、収益、とりわけ処分」の自由」を最大限に「実現」している点は、最も大きな問題であろう。また、本来、所有権が侵害されたとき、「主体者としての権威を維持し回復する」<sup>〔60〕</sup>ための「権利のための闘争」を行わなければならないが、中国では、常に集団土地所有権の上で生計を営んでいる請負経営権者と成りすましの「主体者」との「闘争」になっている。

このように、集団土地所有権は、決して近代法にいう「所有権」ではないと言わなければならない。「もし人々がかような主体性＝『権利』の強い意思乃至感情が缺けているときには、法は踏みにじられ、正義は地に落ちてしまう」<sup>〔61〕</sup>のである。中国における数々の集団土地所有権への侵害・濫用の例は、まさにこのことを物語っているといえよう。

現行の集団土地所有制度やそれを基礎とする家族請負経営制は、経済や生産効率の向上が大きな目的であったが、それによって二元的構造が強化

〔57〕 渡辺洋三『現代法の構造』（岩波書店、1975年）20頁。

〔58〕 同上。

〔59〕 川島武宜・前掲注5・65頁。

〔60〕 同上。

〔61〕 川島武宜・前掲注5・67頁。

され、多くの社会問題を引き起こした。「権利のための闘争」を行う農村土地集団所有の主体の不在によって、大量の農村土地は安い価格で収用され、国（地方政府）が公共の利益に基づく土地の収用を通じて集団土地所有権を容易に「排除」し、国家資本主義の発展（官僚とりわけ地方官僚の功績や利益集団の利益を含む）に寄与してきたといえる。

集団土地所有権は、単なる政治的な道具になってしまい、3種類の所有権の平等保護も虚像にすぎないといえよう。