

矛盾深まる中国の農地制度

——経済成長に取り残された農民——

主任研究員 阮蔚(Ruan Wei)

〔要 旨〕

- 1 中国は急速な工業化と都市化の最中にある。都市化の進展は都市面積の急速な拡大、すなわち農村の土地が大量に都市用地に転換されたことによる。これは耕地面積の急減に伴い土地を失った農家の急増とその生活水準の低下をもたらした。わずかな経済的補償で土地を失った農家の不満は強く、激しい抗議行動は中国で多発し、社会的な安定を脅かす要因になっている。
- 2 これらをもたらしたのは、都市と農村間の権利不平等な異なる所有制のもとでの土地収用制度にある。中国の土地は、都市の土地が国有、農村の土地が農民集団所有という二つの公有制に属している。この土地制度の根本的問題は、農民を差別的に扱う戸籍制度と同じように、農民集団所有の土地には、国有の都市の土地と同じ権利が保障されていないことである。
- 3 法律上、公共事業用地だけではなく、都市部の住宅や商工業などの用地もすべて国有の土地を使わなければならない。つまり、農民集団所有の土地は直接に建設用地市場に参加する資格がない。大量の農村の土地が都市用地となったが、これは土地収用制度によって国有化されたためである。
- 4 土地収用制度の最大の問題は、国家権力による強制的収用の色合いが強い上に、補償額が低すぎることである。今日でも農地収用への補償は土地の市場価格によるものではなく、計画経済時代の「土地の元の用途」に応じて行う方法を使っている。要するに収用する農地への最高補償額は土地収用前3年間の年平均生産額の30倍以下となり、被収用農地の収用後の用途や市場価値の増加などはまったく補償費の計算に反映されない。いわば、高度成長による土地上昇の利益を農家に配分しないことを意味している。
- 5 こうした農地に関する権利格差の温存により、農家を得るべき利益の大半は地方政府の財政基盤として確保されることになり、世界を驚かすほどの中国経済の高成長に大きな役割を果たした。だが、経済規模が実質的に世界第2位になった今でも、成長の利益を農民に還元しないような制度は持続性に問題があると言わざるを得ない。
- 6 土地制度の改革の方向性は、土地収用の範囲を公共目的に限定すると同時に、収用農地への補償額を大幅に引上げることである。つまり、農民集団所有の土地も国有の土地と同様の権利をもち、同等に地価上昇の利益を享受できるようにすることである。容易ではないのは言うまでもないが、土地制度に絡む利権構造の打破などの息の長い改革が求められている。

目 次

はじめに

1 耕地急減と土地を失った農家の急増

- (1) 厳しい農地転用規制の下での耕地急減
- (2) 厳しい農地転用規制
- (3) 土地を失った農家の窮状

2 土地収用制度と農民の土地権益

- (1) 異なる所有制に起因する権利不平等な土地収用制度
- (2) 低すぎる土地収用の補償
- (3) 地方政府の独占的土地供給と土地財政
おわりに

はじめに

中国は急速な工業化と都市化の最中にある。都市化の進展は都市面積の急速な拡大を伴っているが、これは農村の土地を大量に都市用地に転換することを意味している。この転換は、中国の土地収用制度が持つ根本的な欠陥によって、耕地の急速な減少を引き起こすとともに、農家に深刻な経済的打撃をもたらすことになった。多くの農家が土地を失う一方、大多数の農家はその代わりとなる安定した職業や社会保障も受けられていない。わずかな経済的補償で強制的に農地を収用される農家の不満は強く、不当性を訴える農家の陳情や直訴、激しい抗議事件が多発し、社会安定を脅かす要因になっている。

一方、最近中国へ行った際に会う人々との最大の話題は、都市の住宅価格の高騰である。中国の1人当たりGDPは日本の11分の1にすぎず、北京市の1人当たりGDPも東京都の8分の1程度だが、北京市内の住宅価格は東京の水準に近づいており、強い

不満を持つ市民が多い。

多くの農家が低い補償で強制的に土地を収用される一方、都市部では一般市民が購入をあきらめるほど住宅価格が高騰する。対極的で一見矛盾した現象が、今なぜ中国で起きているのか。

今後も人口がさらに増える中国では、耕地面積をいかに確保していくかが国家の存亡にかかわる重要事項であるが、果たして食糧の安定供給に必要な耕地面積総量は確保できるのか。さらに、農家の土地権利を強化し、農家に経済成長の成果と土地価格上昇の利益を享受させることができるのか。土地をめぐる深刻な矛盾の解決が建国60周年を超えた中国の社会安定と持続的成長にとって重要な問題となってきた。

本稿は、農地を巡る都市と農村、地方政府と農家、中央政府と地方政府の関係、利益相反を考察しながら、農地収用制度が内包する中国の土地制度の問題点を指摘する。ポイントとなるのは、農地転用において農家の利益が制度的に保護されていない点であり、厳しい転用規制の下で農家が被った不利益、結果的に発生した耕地面積の

急減などの状況を具体的に明らかにしたい。

なお，農民は集団所有である農地の使用权を請け負って農業生産を行うことになっており，これは農民の土地請負経営制と呼ばれている。この制度は中国の食糧安全保障と数億の農民の利益に直接にかかわる農村の基本的制度であるが，本稿では触れず，別途の機会に検討のこととしたい。

1 耕地急減と土地を失った農家の急増

(1) 厳しい農地転用規制の下での耕地急減

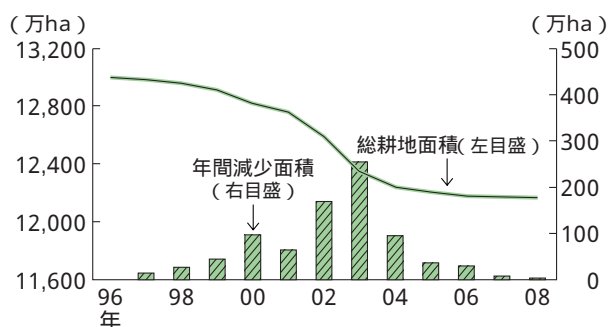
1978年に始まった改革開放政策は工業化と都市化の進展を促したが，必要な土地の大半は農地から転用されたため，耕地面積の大幅な減少をもたらした。まず耕地面積のデータを確認しよう。

中国政府の公表する耕地面積のデータは96年に大きく変更された。95年の耕地面積が9,497万haだったのに対し，96年は1億3,000万haと一気に36.9%も増加したのである。96年のデータは当時の国土管理局が初めて行った全国的土地利用状況調査によって算出された。面積が急に増大した要因は主として二つある。一つは，中国の土地面積単位である「ムー」の広さを全国で統一したためである。1ムーの広さは中国南部では667m²だが，東北地域では1,000m²など地域によって必ずしも同じではなかった。95年までは全国集計する際に1ムー667m²として換算するケースが多かったため，東

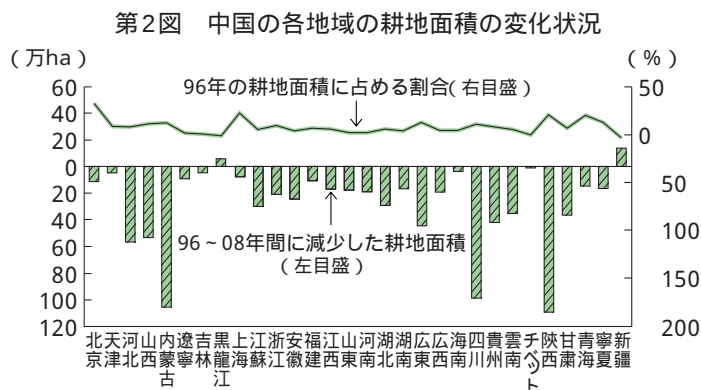
北などでは耕地面積が過小に集計されていた。もう一つの理由は，中国政府が06年まで農業税を農地面積に従って徴収していたため，農地面積を過小に報告する農家が少なくなかったからである。

ただ，95年までは同じ方法で面積を換算しているため，そのデータから耕地面積の増減の動きを把握することができる。78～95年までの18年間に耕地面積は9,939万haから9,497万haへと合計442万ha，年間平均24.5万ha減少した。また，96～08年の13年間に耕地面積は1億3,000万haから1億2,172万haへと合計832万ha，年間平均64万ha減少した（第1図）。96～08年の間に減少した耕地が当該地域の96年の耕地に占める割合を地域別に見ると，北京市が最も高く32.6%となり，この13年間に約3分の1の耕地が転用された（第2図）。次に上海市22.6%，広東省13.5%，浙江省9.6%，天津市9.2%など沿海地域は住宅，工業用地の需要が多かったことからいずれも高い転用率になっている。西部地域の陝西省や青海省，寧夏，内蒙古，山西省，四川省もいずれも10%以上の減少となっているが，その大半は「退耕還林（無理に開墾された耕

第1図 中国の耕地面積の変化



資料 2000, 2009年版『中国統計年鑑』



資料 第1図に同じ

(注) 四川省の08年のデータは四川省と重慶市の合計数になる。

地を森林に戻す)」と呼ばれる生態系改善のための減少(主として02年と03年)である。河川の運んだ肥沃な土砂が堆積する沿海地域とりわけ河川に沿ってできた多くの都市近辺は優良農地が集中する地域であり、沿海、都市近郊における耕地の激減は中国の食糧生産に大きな打撃となった。

(2) 厳しい耕地転用規制

こうした耕地の急激な減少は、厳しい耕地転用規制の下で発生したものである。

中国は86年に「土地管理法」が施行されて以降、耕地の保護を法律によって行うようになった。特に、土地管理法が99年に改正されて以降は、土地利用管理制度が法的に確立された。土地利用管理制度の主要な目的は、建設用地の総量規制と耕地総量の確保である。内容は、土地を農地、建設用地と未利用地の3種類に分類し、農地の建設用地への転換を厳格に制限するものであり、「各級人民政府は、土地利用計画管理を強化し、建設用地の総量規制を実行しなければならない」し、「当該行政区域内の

耕地の総量が減少しないよう耕地を確保する措置をとらなければならない」と土地管理法第24条と33条は定めている。

農地に関しては、「基本農地保護制度を実行」し、当該行政区域内の耕地の80%以上を基本農地保護区に編入して厳格に管理しなければならないと定められた(同法第34条)。日本の「農業振興地域の整備に関する法

律」に相当する。

農地の転用について、まず土地利用全体計画(長期)と年度ごとの土地利用計画が策定され、各地域で転用が許される農地の総量は計画で決められ、その計画を超えてはいけなるとされる。また、計画内で転用が認められた総量内であっても、実際に土地を転用する際には「基本農地、基本農地以外の耕地で35haを超えるもの、その他の土地で70haを超えるもの」については、国務院(中央)の許可が必要となる。それ以外の土地転用は、省、自治区、直轄市の人民政府が許可するが、国務院への報告義務がある。要するに基本農地の転用規制が最も厳しく、その転用を許可する権限は中央が握っているのである。他の土地の転用許可は国務院と省政府にあるが、市と県政府にはない。

同時に、耕地総量の確保を求め、そのために農外占用耕地の補償制度を実行し、「“ 占用した分だけ開墾する ”のを原則とし、耕地を占用する単位(者—著者注)が占用する耕地と同じ数量で質も同等の耕地を開

墾する責任を負う」(土地管理法第31条)。また、原則として省を超えて占用耕地の補償はしてはいけない。ただし「個別の省、直轄市で土地の予備資源の確たる欠乏により、新たに建設用地が増加したのち新たに開墾した耕地の数量が不足し、占用耕地の数量を補えないときは、必ず国务院に報告し、当該行政区域内での開墾耕地の数量の減免の許可を受けて、他の場所で開墾しなければならない」(同法第33条)。

要するに、中国は建設用地の総量規制、基本農地保護制度、占用耕地の補償制度などにより、耕地転用を厳しく規制し、耕地総量の確保を図っており、世界で最も厳しい耕地保護政策を採っていると言えよう。にもかかわらず、前述したように耕地面積は急速に減少した。また、衛星資料によると、既存の建設総用地の中で不法転用された土地は2～3割もあるといわれる。^(注1)07年には違法に、あるいは許可を待たずに転用された土地は約21万haもある。^(注2)

そこで、06年に中国は、国家土地監察制度をつくり、衛星追跡システムの導入など、耕地保護制度の実施と監督を強化した。さらに、国の方針として09年から「先に開墾・補償してから(耕地を)転用する」ように農地転用の規制をさらに厳しくした。これまでの経済成長により耕地が大量に減少した教訓があったためである。その成果もあって近年、耕地減少のスピードは緩和された。

中国政府はこうした厳しい耕地転用規制によって「2020年において1億2,000万ha

の耕地を確保する」国家目標を公表した。「全国土地利用全体計画綱要2006-2020年」である。これは、今後とも増加する人口や耕地の質などを考え、食糧安全保障を確立するために必要な国策と位置づけられている。しかし、08年の耕地面積から計算すると、20年時点で1億2,000万haの耕地を確保するにはそれまでの今後13年間にわたって耕地減少を年間13万ha以下に抑制しなければ目標は守りきれない。一方、同計画綱要は20年までに都市化率は58%になると予測しており、そのためには05年以降、585万haを建設用地に転用する必要がある。そのうち300万haは農地からの転用となり、開墾、復旧などによりほぼ同量の耕地を増やす必要があるものの、いずれも容易ではない。

(注1) 陳錫文、趙陽等(2009), p60

(注2) 国务院「全国土地利用全体計画綱要2006-2020年」

(3) 土地を失った農家の窮状

耕地の減少は、中国の食糧安保に影を落としているだけではなく、土地を失った農家の急増、多くの農家の生活水準の低下など複合的な打撃を中国農業に与えている。

中国の農業労働力は経済成長とともに減少してきたものの、戸籍制度を維持してきたため、その減少速度は経済成長に比べて遅い。96～08年の間における全国農業労働力1人当たりの耕地面積は約0.4haと10数年間ほとんど変わらなかった。一方、78～08年までの間に合計1,274万haの耕地が減少した。これをもって大まかに推計すると、

同期間に全国で3,185万人の農家が土地を失ったことになる。地域によって農家1人当たりの耕地面積が異なることなどの要因を考慮したうえでの中国の研究員の調査と推計によると、96～04年の間に全国で約1,108万人、年間約123万人の農民が農地を完全に失ったことになる。^(注3) また違法な農地転用分まで考慮に入れると、農地のすべてか一部を失った農民の数は4,000～5,000万人に達しているとの推計もある。^(注4)

工業化と都市化が急速に進んでいる時期には、農村の土地を工業や商業用地、住宅用地に転用するのはやむを得ない面がある。日本も高度成長期に農地は大量に転用された。しかし、日本では農地が建設用地への転用が許可された場合、土地は市場価格で売却され、その代金は農地所有者である農家に入り、農家の資産増につながり、農民の家計を安定させ、農業経営にも好影響を与えた。対照的に中国ではこれから述べる強制的な土地収用制度により、農家はわずかな補償金しか得ていないため、土地を失った農家が生活に困窮するケースが少なくないと相当数の調査結果が示している。

国家統計局は03年に28の省、自治区、直轄市において土地を失った農家及び1人当たり耕地面積が0.02ha(0.3ムー)しかない^(注5) 2,942戸の農家を対象に調査を行った。この2,942戸の農家の世帯員は全部で12,170人、そのうち労働力は7,187人いる。2,942戸のうち、43%の農家は収用により農地を完全に失い、残りの農家は一部か相当部分の農地を失った。この2,942戸のうち、農

地の収用後、それ以前に比べて収入が減少した農家は46%もある。農家が政府の強制的収用と低い補償額に強い不満を持っており、また今後の生活に対して強い不安感を持っていることを同調査は浮き彫りにしている。

06年に『第一財經日報』は、国土資源部などのサポートの下で土地収用制度の改革を行っている南京市、寧波市、武漢市、石家庄市等で土地が収用された後の生活水準の変化についてアンケート調査を行った。その結果によると、改革を行っても生活水準が低下した農家は43.5%、生活水準が大幅に低下した農家は23.9%もあるが、生活水準があまり変わらないか上昇した農家は10.9%にとどまった。四川省においても調査を行ったが、土地が収用された農家のうち、生活水準にあまり変化のない農家が36%あるのに対し64%の農家は生活水準が低下したと答えた。^(注6)

北京におけるある調査では、農地収用の補償費では通常6～7年間の基本的生活しか維持できない。経済発展が遅れている地域及び公益性プロジェクトの農地収用補償は、その額がさらに低く、通常3～5年の基本的生活しか維持できない。^(注7)

中国では、農家は現在でも医療や失業保険、年金など社会保障制度が整備されていない。農地は農家にとって生産手段だけではなく、社会保障の機能も備えている。土地がなくなったら安定した収入や将来の保障もすべて失うことになる。また、現実に農民は教育水準が低いため、転職も困難で

あり、農地を収用された農民で安定した職業についているケースは多くない。

(注3) 廖洪榮 (2008), p176

(注4) 韓俊「失地農民の就業和社会保障」『中国経済時報』2005年6月24日

(注5) 毛峰「政府は土地を失った農民たちに何をすべきか——国家統計局農村社会経済調査総隊の土地を失った2942戸農家に対する調査」『調研世界』2004年第1期

(注6) 「国土資源部征地制度改革 九大試点城市摸底調査」2006年6月02日『第一財經日報』

(注7) 陳錫文, 趙陽等 (2009), p.61

2 土地収用制度と農民の土地権益

(1) 異なる所有制に起因する権利 不平等な土地収用制度

上述したように、厳しい転用規制が90年代末からあっても農地は依然として急速に転用され、また農家の利益が大きく損なわれた。その要因は表面的には主として中国特有の土地収用制度にあるが、本質的には中国の特殊な土地所有形態、所有制度、税制、財政制度など政治構造、経済構造そのものにある。

日本では農地は農家の私有財産であり、都市の土地と同様にその私有権は法律によって完全に保護されている。それに比べて、中国の農地の所有権制度は複雑であり、しかも法的な保護はまだ弱い。

中国の土地はすべて公有だが、公有制には国家所有（全人民所有）と集団所有の2種類があることに注意する必要がある。都市の土地は国家所有に属し、農村と都市郊外区の土地は農民の集団所有に属すると憲

法で定めている。農地だけでなく、農家の宅地と自己保留地、自己保留山地も農民の集団所有に属する。

ここでいう農民の集団とは、自然に構築された村に近い村民小組、いくつかの村民小組の集合体である行政村（権益機関は村民委員会又は村集団経済組織）と郷鎮農村集団経済組織である。国土資源部の調査によると、現在、農村の土地の90%以上は村民小組の所有に属し、約9%は村民委員会、残りの1%弱が郷鎮農村集団経済組織の所有になっている。^(注8)

この農民集団の所有する土地の経営、管理は、村民小組、又は村民委員会、又は村集団経済組織、又は郷鎮農村集団経済組織によって行われる（土地管理法第10条）。

よく知られる通り、中国では土地の所有権と使用权は分離されている。現在、農家は農地の使用权を村民小組か村民委員会などから期限付き（93年に30年間と決めている）で請負うことになっており、農民の土地請負責任制と呼ばれ、農村の最も基本的な制度である。

土地制度が現在直面する問題の根底にある要因は、農民集団所有の土地には、国家所有の土地と同じ権利が保障されていないことである。つまり、農民の集団所有の土地は、売買や譲渡、贈与などの方法で土地所有権の主体を変えることはできず、農民は事実上、土地の処分権を持っていないことである。

憲法では、国家は公共の利益のために土地を収用することができると定めている

(第10条)。しかし、土地管理法では、農村の建設を除き、都市化、工業化の建設のため土地を使用する場合にはすべて「国有土地の使用を申請しなければならない」(第43条)と定めている。

これが意味するのは、道路や学校などの公共事業用地だけではなく、都市部で住宅や商業、工業などの商業的に利用される用地もすべて国有の土地を使わなければならないことである。もし国有の土地が足りなくて農村の土地を使うことになるなら、農民集団所有の土地をまず国有の土地に転換しなければならない。

農民集団所有の土地を都市建設用地にするための国有化は、中国の土地収用制度の中核である。というのは、新中国が建国されて以降、工業化と都市化が進められてきたが、その新たな建設用地はほとんど農村の土地を転用してきたものである。特に、78年の改革開放以降、高度経済成長と都市化の進展により農地の都市用地への転用も加速された。都市用地に転用された農村の土地は全部土地収用制度によってである。この土地収用制度は50年代からの計画経済時代に作られたが、今日まで維持されている。

農民の集団所有の土地に対する収用は国家権利であるため、土地収用に対する農家と農民集団組織の発言権が弱く、農家の意志と関係なく、強制的に収用される色合いが強い。

また、農民の集団所有の土地は農地以外に、集団建設用地がある。農家の宅地や郷

鎮企業の用地や農村の学校、人民公社時代の倉庫や飼育場の跡地などは農民集団の建設用地になる。05年に中国全国の建設用地3,192万haのうち、農家の宅地を含む農民集団の建設用地はその約半分の1,647万haを占めていた。^(注9) 農家の宅地は農地と同様に農家は農村集団経済組織からその使用权を受けるが、使用期限は定まっていない。

問題は、この農民の集団所有の建設用地に関する使用权の譲渡、レンタルなどに対しても差別的な制度が設けられていることだ。「土地使用权は、法律の規定に従って譲渡することができる」と土地管理法の第2条に定めているが、「農民の集団所有の土地の使用权は、譲渡、転売又は貸し出して非農業建設に使うことはできない」と第63条に定められている。宅地など農民の集団建設用地は、市場価格により都市建設用地として直接に譲渡、レンタルすることが許されず、農村集団内部での売買に限られる。これは農家宅地など農民集団の建設用地の価値がディスカウントされる仕組みである。つまり、農地だけではなく、農家の宅地等も都市部の建設用地として使う場合、まず先に国有化する必要があるのである。

こうして農民集団所有の土地がその使用权を建設用地として売買できないことは、農民集団所有の土地が国有の土地と同様の権利を持つてはいないことを示しているが、別の言い方をすれば、この強制的な土地収用制度により、また後述のように低い農地収用補償にもよって高度経済成長と急

速な都市化進展により土地価格が上昇している段階で農家は土地価格上昇の利益配分の枠組みから排除されていることを意味している。これは、戸籍制度と同様に、農民集団所有の土地を差別的に扱う二重基準である。こうした差別的な二重の制度は、農民と都市住民との格差拡大を助長することになった。

また、都市と農村の建設用地の市場が人為的に分断されていることは、公正な土地市場価格の形成を阻んでいる。

（注8）陳錫文（2008）

（注9）国務院「全国土地利用全体計画綱要2006-2020年」、陳錫文、趙陽等（2009）p.71

（2）低すぎる土地収用の補償

土地収用の最大の摩擦は補償額が低すぎることである。

中国では今日でも、耕地収用への補償は土地の市場価格によるものではなく、土地の元の用途に応じて行う方法を使っている。土地管理法第47条によると、「収用する耕地の補償費用には、土地補償費、生活安定補助費および地上の附着物と未収穫作物の補償費を含む」。そのうち、主な補償費用は土地補償費と生活安定補助費であるが、その基準はそれぞれ「当該耕地の被収用前3年間の平均年産額の6ないし10倍」「当該耕地の被収用前3年間の年平均生産額の4ないし6倍」となっている。また、「土地補償費と生活安定補助費を支払っても、なお、生活安定を必要とする農民が元の生活水準を保持することができない場合には、省、自治区、直轄市の人民政府の許

可を受けて、生活安定補助費を増額することができる。ただし、土地補償費と生活安定補助費の総和は土地収用前3年間の年平均生産額の30倍を超えることはできない」（同法第47条）。

要するに収用する耕地への最高補償額は土地収用前3年間の年平均生産額の30倍以下となり、これは50年代や80年代に比べて確かに高くなった。しかし、補償基準の考え方は50年代からの計画経済時代に使ったそのものであり、農地が転用されたときの価値増加分が全く反映されていない。つまり、被収用農地の位置や、土地需給状況及び経済社会発展水準などの要素、農地収用後の用途や市場価値の増加などはまったく補償費の計算に反映されない。これは高度成長による土地上昇の利益は農家に配分しないことを意味している。

農地や宅地などへの補償金がいかに低いかは下記の報道によっても垣間見ることができよう。

国土資源省が「北京—珠海」や「北京—福建」の高速道路など12の国家重点建設プロジェクトを調査したところ、収用する農地への補償と生活安定補助費は通常、当該プロジェクト総投資の3～5%しか占めない。最も低いのは0.8%、最も高いのも12.2%にすぎない。^{（注10）}

武漢市郊外の金銀湖という場所に居住している農民楊友徳氏は0.88ha（13.23ムー）の養殖の池を持っている。09年にムーあたり2,480元の補償額で強制的に収用されることになった。公表している同じ地域の土

地の収用補償額はムー当たり4.68万元となっている。補償額の低さに不満を述べても聞いてくれなかったため、農民楊友徳氏が
(注11)
大砲を自作し、武装して収用に抵抗していることは中国で大きな話題となった。

全国の農地収用への補償は、1ムー当たり2～3万元で、経済発達している地域でも3～5万元しかない。国の重点プロジェクトの補償費であればさらに低く、通常、
(注12)
1ムー当たり数千元にすぎない。

また、もともと高くない補償額が郷鎮や村、土地収用機関などに横領され、農地を手放した農家の手元に入る金額がさらに削られているケースが少なくない。

農地の所有権の経営と管理は、村民小組、村民委員会、村集団経済組織、郷鎮農村集団経済組織が経営・管理しているため（土地管理法第10条）、土地を収用するとき、市と県政府は直接農家から収用するのではなく、所有権を持つ村民委員会または村集団経済組織から収用している。補償金も直接農家に支払うのではなく、村民委員会または村集団経済組織に支払い、そこで一定の費用が差し引かれてから農家に支払われることになっている。「土地を収用される農村の集団経済組織は、収用される土地の補償費用の収支状況を当該集団経済組織の構成員に公表して、監督を受けなければならない」（同法第49条）と土地管理法には定められているが、現実には補償費の横領や流用の現象が多発している。

国家審計署が34のハイレベル道路工事を審査した結果では、湖北、湖南、四川、雲

南等14の省・自治区での21の工事で農家に支払うべき農地収用費は51.7億元であるが、うち31.7%にも達する16.39億元は地元政府に占用され、また土地収用機関により支払が長期的に延滞されていることがわかった。例えば、武漢市では環状高速道路の東北エリアの工事は1.03万ムーの土地を収用することになり、ムー当たりの補償基準を1.89万元と決めたが、実際は農家への補償額は1ムー当たり4,800元に過ぎず、土地を収用される農家にとって合計1.45億元の補償額損失となった。また、四川省大竹県から隣水県邱家河まで、広安から南充までの2本の高速道路工事の土地収用補償金は、地元政府及び関係の部署によって補償金の
(注13)
46%に当たる1.95億元が横流しされた。

また、04年12月9日に国土資源部の公表によると、99年から04年11月まで全国で収用した農民集団所有土地への補償額の支払延滞額は175.46億元にも上り、国土資源省の監督と指導により、04年11月までに支払延滞額のうちの91.4%が支払われた。これは農村土地収用補償費の占用や未払い問題の厳しさを物語っている。

(注10)「“新圈地運動”末路 失去家園」『財經』2003年8月27日号

(注11)「武漢農民土炮抗拆案和解謝幕」『南方都市報』2010年7月9日

(注12)陳錫文、趙陽等（2009）p.60

(注13)「審計署公布34个高等級公路項目審計結果 審計署2007年第2号（總第20号）審計結果公告」2007年03月26日

(3) 地方政府の独占的土地供給と 土地財政

一方、中国は80年代に都市の土地の無償、

無期限の使用という供給制度を改革し、土地の使用権を50～70年間の期限で協議による価格での譲渡、または競売などの方法で有償により供給する制度に変えた（公共目的の施設を除く）。しかも、この土地の供給は90年代末に土地の収用と同様、地方政府（市、県）による独占的供給制度に変更された。こうした制度変更は国有企業の改革や住宅制度の改革と密接に関連している。

98年に国有企業改革の進展と市場経済への転換の一環として、国による福祉的住宅配分制度を廃止し、市場による住宅の供給にゆだねる改革を実施した。安価な土地価格による安価な住宅の供給を図るために、また土地価格の安定による住宅市場の健全な発展を図るために、中央政府は土地の供給を地方政府に独占させた。実は、土地を収用してから、道路や電気、水などインフラを造成した後、土地を売却するという事業を地方政府に独占させたことは（実際には各地の土地備蓄センターが実施者となる）、国有資産の価値を高め、それによる収入で改革のコストと地方財政を補填する措置でもあった。当時、国有企業改革の進展に伴い、2000年までの3年間に約2千万人以上の国有企業のレイオフ者が発生し、これらレイオフ者に基本的な生活補償や、失業、医療、年金等社会保障制度を提供するのが緊急の課題となり、いずれも地方政府の大幅な財政支出が必要となった。

一方、省、市、県など地方政府の財政は94年の分税制改革により^{（注14）} 税収が乏しくなったため、財政収入も伸び悩むようになった。

中央と地方の財政バランス健全化などを図るこの分税制改革により中央政府の財政収入は急増し、全国財政収入に占めるその比率は、93年の22%から94年の55.7%に大幅に上昇し、現在までおよそ5割以上を保っている。逆に言えば、地方政府の税収は減り、財政能力は低下した。しかし、中央と地方政府の提供するサービスの区分、地方公務員制度、5段階行政から「国→省→市・県」の3段階行政への転換など、94年の分税制改革に伴って、セットで実行すべき改革はほとんど棚ざらしにされてきた。このため、地方政府の行うべき公共サービスや事業は減らず、当然財政支出も減らすことはできなかった。全国財政支出に占める地方財政の割合は94年以降も変わらず約7割となっており、地方財政の破綻がよく取りざたされた。ちょうどその時に、都市建設用地の供給にあたって地方政府が独占的に処理できる体制がつくられ、土地売却代金は地方政府にとってまたとない収入源となった。理論上、国有の土地は全人民の所有であるが、実際は94年の分税制改革のとき、土地売却代金は地方政府の財政収入に組み込まれることが決められたのである。

地方政府は土地売却益を極大化するために、まず土地収用コストをできる限り低く押さえようとしている。都市の既存の国有の土地を収用する場合、都市住民の権利意識が強いこともあり、その収用コストは農村の土地に比べ大幅に高い。したがって、地方政府は都市の用地ではなく、出来る限り農村の土地を収用するよう行動した。農

地収用の巨大な利益は上述した厳しい転用規制の下でも耕地面積が大量に転用され、しかも違法の転用が後を絶たない最大の要因である。

同時に、地方政府は土地供給量の制限や高値落札の競売などの方法で土地売却価格を高く吊り上げるように動いた。要するに、収用と供給に関する公的権限をフル活用した地方政府による地上げシステムといつてよい。地方政府は土地バブルの最大の受益者となった。

例えば、河南省鄭州市の鄭州市土地備蓄センターは07、08年に合計28件の土地を売却したが、うち農地を収用して売却した物件が19件あった。その土地収用コストと初期投資の費用は合計6.23億元であるが、売却収入の総額は19.72億元にのぼり、税前利益は13.49億元にも達した。鄭州市にとって農地収用案件19件の利益率は216.59%となる。これに対し、残りの9件は国有の既存土地であり、土地コストは5.19億元、売却額は9.3億元で、税引前利益は4.1億元にすぎなかった。利益率は79.11%となる。すなわち、直接農地を収用して初期投資した土地売却の利益率は国有の土地売却の3倍近くもあり、地方政府にとってはきわめ^(注15)て魅力的なのである。

09年の中国全国の土地使用権譲渡収入は1兆4,240億元であるが、そのうち都市と農村を含む移転や取り除き費用、土地補償など土地収用コストは合計5,180億元である。08年では、同様の収入とコストはそれぞれ1兆375億元と3,778億元である。大雑

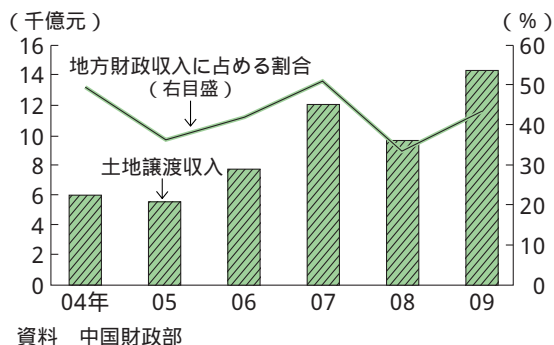
把に言えば、政府は1のコストで都市住民や農家から土地を収用して、3倍の値段でその土地を売却していることになる。政府をあげた土地錬金術ともいえる。ちなみに、都市住民への収用補償は農家向けより大きく、またこの2年間は都市部での再開発案件が急増していたことから上記の収用コストの5,180億元の大半は都市部での収用が占めるとみていい。農村の土地だけなら、1対5、1対10といった高い収益率になっているはずである。

中国のある資料によると、農村土地の用途転換により増加した土地収益の配分比率は、地方政府に60～70%、村民委員会など農民集団経済組織に25～30%、農家にはわずか5～10%にすぎない。78年の改革開放以来こうした方法で農地を収用して、地方政府は農家から2兆元以上の利益を得た。^(注16)

言い換えれば、中国は計画経済時代の制度に基づいて農地を収用し、市場経済に従って土地を売却している。社会主義市場経済の矛盾を利用した土地錬金術であり、地方政府による土地の収用と供給は今日の中国において最も利益率の高い事業となっている。結果的に農民が得べき利益は地方政府などに移転され、その犠牲において今日も急速な工業化と都市化が推進されているのである。社会主義建設の初期段階で農業部門の利益が重化学工業の育成に回されたのとまったく同じような農村からの収奪が続いていると言ってもいい。

土地収入が急増した結果、地方政府の財政の土地収入への依存度は急速に高まっ

第3図 土地譲渡収入と地方財政収入に占める割合



た。全体でみると、地方政府の土地供給収入は、04年には5,894億元に過ぎなかったが、09年に1兆4,240億元へと2.5倍近くに急拡大し、地方財政収入に占める割合は平均して4割に達している（第3図）。04年、07年など過半を占めている年もある。

ちなみに、地方財政支出のうち相当部分は、道路などのインフラや企業誘致などの優遇措置に使われている。地方政府が雇用の増加や当該地域のGDPの高い伸びを求めためである。そこには、中央政府がGDP伸び率などの指標を持って地方の行政トップの評価を実施しているという背景がある。

（注14）94年の分税制改革は、主として中央財政を強化するための税制改革であった。改革の前、比較的豊かな地方財政に対して中央財政は脆弱であった。この改革により、中央財政収入に属する税種と地方財政収入に属する税種が分けられ、より重要な税種が中央財政に入るようになり、中央政府の所得配分能力などが強化された。

（注15）「終結土地暴利」『財經』2010年4月12日号

（注16）「中央財政加強土地出讓收益監管的政策研究 山西專員弁周維成孫光奇 曹志傑、趙江平 穆曉東」2007年

おわりに

これまで見てきたように、中国では厳し

い土地転用規制があるにもかかわらず、耕地面積は大きく減少し、農家の土地に対する権利と利益は守られてこなかった。土地所有において農民と都市住民の権利に格差があったためであり、その格差は戸籍制度による農民と都市住民の社会保障や福祉における差別と相似関係にあるとってよい。土地に関する権利格差を温存することが地方政府の財政基盤を確保することにつながり、世界を驚かすほどの中国経済の高成長に大きな役割を果たした。とはいえ、十分な補償もないまま耕地を収用された農民の経済的困窮は目に余るものがある。対照的に経済発展の成果である土地価格上昇の利益は地方政府や企業、一部の都市住民のみが受け取り、農民に還元する仕組みはまったく用意されていなかった。それが、今日、中国の土地制度が抱える最大の矛盾である。

だが、表面的とはいえ経済規模が実質的に世界第2位になった今でも、経済成長の利益を農民に還元しないような制度は持続性に問題があると言わざるを得ない。ジニ係数などが示すように中国の所得格差は一部の独裁国家を除けば世界で最も深刻なレベルになった。今春から表面化している農民工を主体とする工場労働者の賃上げ要求のうねりは、格差が許容出来る範囲を超えつつあることを示している。

問題の厳しさを認識した中国指導部は、土地収用制度の修正に動き出している。08年10月に開かれた共産党第17期三中全会では「農村改革と発展を推進するためのいく

つか重大問題に関する決定」が採択され、「土地収用制度を改革し、公益性と経営的建設用地を厳格に区別し、土地収用の範囲を次第に縮小し、収用する土地の補償メカニズムを改善・整備する」こと、「都市と農村を統一した建設用地市場を次第に構築し、法律によって取得した農民集団の経営的建設用地は統一した有形の土地市場を通して、公開的かつ規範にのっとった方式で土地使用権を譲渡し、規定に従う前提の下で国有土地と平等の権益を享受する」こと、などの改革の方向性を明確に示した。

繰り返しになるが、具体的な改革の内容は以下のようにまとめられる。

まず、収用の範囲を大幅に縮小し、憲法に決めた公共目的のために限定する。次に、収用する場合、補償額の算定は現在の「土地の元の用途に従う」のではなく、用途変更による価値上昇分や農民への社会保障機能を考慮する。さらに、公益事業を除く経営的建設用地の場合、農民の集団所有の土地は国有化される必要はなく、その使用権を直接に建設市場に出し、建設用地として譲渡、レンタルできるようにする。換言すれば、都市と農村を統一した建設用地市場を構築することである。

こうした改革の方向性からうかがえるように中央政府の土地についての主な関心点は2つある。1つは耕地総量の確保であり、もう1つは経済成長に伴う地価上昇の利益を農家に享受させることである。これは明らかに地方政府が独占している建設用地の収用と供給の既得利権を崩すことになり、

地方政府の激しい反発を招いている。地方政府の反対を和らげるには、地方財政の収入源を増やすと同時に、地方の「省—市—県—郷鎮」という4段階の行政システムを「省—市・県」の2段階に転換し、地方公務員の削減、中央政府と地方政府の提供する公共サービスの再区分などで地方の財政負担を軽減する必要がある。

また地方政府はGDP伸び率優先から、農民の声を吸収するスタンスに変わる必要があるが、これは地方行政トップに対する中央政府の評価基準の変更や民主的政治制度の構築を求めることを意味する。いわば土地制度に絡んで利権構造の打破など各種の改革が求められる。それが容易ではないのは言うまでもない。改革の方向性は明確に打ち出されながら、具体的な措置がまだ少ないことがその困難さを示している。中国において土地をめぐる改革は弛まず、臆せず、息長く続ける必要があることは歴史が示している。

< 参考資料 > (中国語発音のローマ字順)

- ・陳錫文(2008)『陳錫文改革論集』中国發展出版社
- ・陳錫文, 趙陽, 陳劍波, 羅丹(2009)『中国農村制度変遷60年』人民出版社
- ・蔣省三, 劉守英, 李青(2010)『中国土地政策改革』上海三聯書店
- ・廖洪榮(2008)『中国農村土地制度60年—回顧与展望』中国財政經濟出版社
- ・王小映(2009)「第8章 農村土地制度的變遷」(張曉山, 李周『新中国農村60年の發展与變遷』人民出版社)
- ・張紅宇(2002)『中国農村的土地制度變遷』中国農業出版社
- ・趙陽(2007)『共有与私用—中国農地產權制度的經濟学分析』生活・讀書・新知三聯書店

(ルアン ウエイ)