

中国の郷鎮政府は如何にして土地を掌握しているのか（分析レポート）

著者	張 丙宣, 任 哲
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
雑誌名	アジ研ワールド・トレンド
巻	239
ページ	35-43
発行年	2015-08
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://doi.org/10.20561/00039762

中国の郷鎮政府は如何にして土地を掌握しているのか

張 丙宣・任 哲

一九八〇年代から九〇年代初期にかけて、中国の郷鎮政府は郷鎮企業を直接的に経営・管理することで地域の経済発展を実現できた。しかし、この発展モデルは一九九〇年代半ば以後から大きく変化し、現在では主に政府が土地資源を管理する方法で経済発展を目指している。郷鎮政府はなぜ経済発展モデルを転換し、いかにしてその戦略転換を実現したのか。そして、その過程で政府はどのような役割を果たしたのか。本稿は浙江省杭州市の一鎮政府を事例に、基層における経済発展モデルの転換プロセスおよびその過程における政府の役割について分析した。

●はじめに

本稿は郷鎮政府が如何にして土地資源を利用して経済成長を目指したのかを観察した研究ノートである。中国では個人が土地を所有することは認められておらず、国家所有および集団所有の形態をとっている。ごく簡単に説明すると、集団所有の土地は村（あるいは集団所有企業）が、国家所有の土地は地方政府が、中央政府に代わって所有・管理するのである。土地を有効に活用し著しい経済成長を成し遂げた地域もあれば、土地の

利益配分をめぐって揉める事例も多い。地方政府は国有地の所有者であると同時に管理者でもある。それとともに、村が所有する集団所有土地の利用を指導・監督する責任もある。したがって、土地絡みの問題で最も重要な役割を果たしているのが地方政府であり、多くの研究者が地方政府の行動のロジックに注目している。本研究もこの地方政府研究の一部分として位置づけることができる。

中国の地方政府の行動を分析する際、先行研究では各行政レベルの財政問題を取り上げることが多い。特に、地方の財政が土地からの収益に依存するようになった制度的原因、およびその負の影響について議論することが多い（参考文献①②③④⑤⑭）。しかし、これらの研究は、地方政府のなかでも上層に属する市・県レベルが中心で、行政の末端である郷鎮レベルについてはあまり触れていない。そして、地方政府の独自の経済利益を分析する際、多くの研究は統計資料を用いて財政問題を分析しているが、その独自の経済利益を

如何に追求するのかについてはまだ十分に把握できていない。

本稿の目的は二つある。ひとつは郷鎮政府が如何にして土地をコントロールし、経済発展を目指したのかを解明することにある。もうひとつはこれまであまり注目されてこなかった郷鎮政府に焦点をあてることで、より重層的な地方政府像を提示することである。

本稿は次のように構成される。まず、郷鎮政府に注目する理由に触れたうえで、本研究の分析方法について述べる。次に、郷鎮政府が土地をコントロールする方法、すなわち、工業パークの設立、町の拡張と再開発、土地使用計画の修正、留用地の開発についてそれぞれ述べる。さらに、郷鎮政府が置かれている制度環境に触れ、なぜ郷鎮政府が積極的に土地市場に関与するのかを解釈する。最後に、事例分析を行った丁鎮の経済発展モデルの普遍性および本研究の課題について述べる。

●郷鎮政府の捉え方

中国では中央政府以下に四つの行政レベル、すなわち省（自治区）・市（自治州）・県・郷（鎮）（両者を合わせて郷鎮と呼ぶ）が

存在する。郷鎮政府は行政レベル中で末端に位置するもので、上級政府と比べ掌握している権力はそれほど大きくない。郷鎮政府は上級政府からのさまざまな政策を実行する当事者であると同時に、社会からの意見・要求を吸い上げる最小の行政単位でもある。したがって、郷鎮政府に対する理解は二つの側面、すなわち重層的な政府間関係のなかでの末端政府である側面と政府と村の関係のなかでの国家の側面、に注目しなければならぬ。ここでは、この二つの側面についてもう少し触れよう。

近年、中国研究ではプリンシパル・エージェント論を応用して重層的な政府間関係を分析することが主流となっている。同論は、下級政府の責任者（エージェント）が、上級政府（プリンシパル）から管轄区域内の政治、経済、社会といった全般の業務に関する目標達成を、全責任をもって請け負うことを指す。上級政府は下級政府の目標達成状況に基づいて報奨——賞状やボーナス、昇進など——を行う。実績を評価する基準は明確に細分化され、数字で表すようになってきている。また、官僚は厳しい競争環境の下にあり、高い

実績を上げた官僚は上級職へと昇進する可能性が大きい。例えば、実績の良い郷鎮長（郷政府、鎮政府のトップを合わせて郷鎮長とする。）は副県長へ、県長は副市長へと昇進するのである。したがって、多くの官僚は任期中に良い実績を出すことに熱心である（参考文献⑥⑦）。

郷鎮政府は末端の行政組織であるので、上級政府のエージェントにはなるものの、自身がプリンシパルにはなれない。これは郷鎮政府がほかのレベルの政府と最も異なる点である。多くの研究者は村を郷鎮政府のエージェントに捉え、郷鎮政府と村の関係を政府間関係の延長線上にあるものと理解する。確かに長い間、村は郷鎮政府の出先機関であり、現在もその側面が強い。しかし、厳密にいうと、郷鎮政府と村の関係は政府間関係の延長線とはいえない。以下ではその理由について簡単に述べる。

郷鎮長は、国家権力末端の行政組織のトップとして上級政府によって任命される。一方、村落は自治単位であり、村長は村人によって選ばれるのである。一九九八年に「村民委員会組織法」が全面的に実施されてから全国ほとんど

の地域において村長は選挙で選ばれる。このように、村長は郷鎮政府から一定の自立性を持っている。実際に、村長は郷鎮政府からさまざまな命令を受ける。しかし、村長が命令を実行しなかったとしても、郷鎮政府は村長を職務から外すことができない。そのため、プリンシパル・エージェント論で郷鎮政府と村の関係を理解するには限界がある。

一方、村長の責任体制は行政のトップのように細分化・デジタル化されていないので、客観的に評価することが難しい。そして、選挙によって選ばれるがゆえに、村長を評価するのは村民であり上級政府ではない。また、郷鎮政府のトップの任期（短期化）と村長の任期（長期化）のギャップを考慮すると問題はさらに複雑である。一般的に郷鎮政府のトップは任期満了を待たず次のポストへ昇進・移動するのに対し、村長は再選制限がないので在任期間が長期化する傾向がある。したがって、郷鎮長が短い任期内に何らかの業績を上げるには地元の状況に詳しい村長の協力が必要不可欠となるのである（参考文献⑮）。

実際に、村長の協力なしには郷

鎮政府は上級政府から与えられた目標を達成できない。そのために郷鎮政府はさまざまな方法で村長を動員している。しかし、選挙で選ばれた村長には郷鎮政府からの動員を拒否する権利がある。たとえば、村長が郷鎮政府に協力したとしても、村人がその動員に応じるとは限らない。烏坎事件（二〇一一年に広東省陸豊県烏坎村で、村民委員会の不明朗な土地取引に端を発した衝突事件）のように、時には村人が抗議デモを組織し、政府に大きな圧力をかけることもある。そこで生まれるのが、権力システムの末端に位置する郷鎮政府と自治単位である村との緊張関係である。

これらの特徴は郷鎮レベル以外の行政レベルではみられない郷鎮政府特有のものであり、郷鎮政府を分析する醍醐味である。本稿では、郷鎮政府に焦点をあて、政府が土地資源を掌握する方法とプロセスに関する考察を通じて、さまざまな制約が働くなかでの郷鎮政府の行動ロジックを提示したい。

本稿での情報分析はすべて現地（丁鎮）でのフィールドワークによるものである。二〇〇五年以後、筆者は丁鎮で土地収用問題、立ち

退き問題および農民の陳情に関するフィールドワークを行った。二〇〇八年(七、八月)、二〇〇九年(七、八月)、二〇一一年(七、八月)には、J鎮政府(J鎮党委員会、政府弁公室、経済発展弁公室、区政府がJ鎮に設置した国土資源管理所)で実習(インタビュー)することができ、鎮の状況を継続的に考察することができた。

この時期に、鎮党書記、経済発展(財政税収、投資の呼び込み、留用地^⑩管理、工業生産など)担当の副鎮長、経済発展弁公室科長にインタビューを行った。そして、筆者自ら一部の土地開発プロジェクトに参加することもできた。また、一九八四年以降のJ鎮政府の政府文書にアクセスすることができた。その文書のなかには、J鎮政府の工作报告、財政予算決算報告、工業生産、投資の呼び込み、土地計画、財政管理体制、幹部管理体制などが含まれる。さらに、土地収用と立ち退き、投資の呼び込みと土地利用などの問題をめぐり、J鎮の一四の村と社区で調査を行い、村党書記、社区書記、村民グループ長、一般の村人など五〇数人に対する聞き取り調査を行った。本稿ではこれらの調査のな

かで、郷鎮政府、村落と土地に限定した内容をまとめたものである。

J鎮は、浙江省杭州市H区に位置しており、都市と農村が隣接する地域でもある。一九八〇年代から九〇年代初期までは、郷鎮企業が著しい成長を遂げており、地元経済は郷鎮企業に大きく頼っていた。この時期、鎮政府の主な仕事は郷鎮企業を設立・運営することであり、政府と企業は密接な関係を保持していた。ところが、一九九〇年代半ば以後、企業の制度改革が始まり、郷鎮企業は相次いで民営化され、政府と企業の間も大きく変化した。鎮政府の主な仕事は郷鎮企業を運営することではなく、外部から投資を呼び込むことになった。一九九八年、杭州市政府は観光推進政策を打ち出し、観光を推進する地域において、J鎮も含まれていた。J鎮政府はこれを好機と捉え、郷鎮企業を中心とした経済発展モデルから、土地資源をコントロールする発展モデルへとシフトしたのである。

●郷鎮政府は如何にして土地を掌握したか

中国の郷鎮政府が行う積極的な

経済活動に関する研究は多い。郷鎮企業を設立し、企業経営に直接参加することがその典型例である(参考文献⑨⑩)。しかし、一九九〇年代半ば以後、郷鎮企業に対する制度改革が行われ、郷鎮政府はかつてのように企業の経営活動に直接関与できなくなった。一九九四年から始まった分税制改革は郷鎮政府の行動ロジックを変えたもうひとつの大きな出来事である。

企業からの税収に対し中央政府の取り分が大きくなる反面、地方の取り分は大幅に縮小した。その一方で、土地と関連する財政収入(土地譲渡金、土地使用税、不動産税など)は地方政府の取り分となっていた。これにより、地方政府は積極的に土地をコントロールするようになった(参考文献⑭⑮)。

J鎮の場合、政府は工業パーク(中国語では工業園)建設、町の拡張と再開発、土地計画の修正、留用地の開発といった方法で土地をコントロールしている。工業パークと町の建設は比較的観察しやすいが、土地計画の修正および留用地の開発は筆者が現地調査を継続的に行う過程で気づいた新しい発見である。以下ではJ鎮政府が土地をコントロールする方法につ

いて述べる。

(1)工業パークの設立

一九九〇年代半ば以後、企業誘致を名目とする大小さまざまな工業パークが全国各地で作られた。工業パークには中央省庁が主導した国家レベルのものもあれば、省政府、市政府が設置したものもある。工業パークの稼働率、経済成長における工業パークの貢献度合いについては別の議論が必要となる。

しかし、工業パークの建設は、政府が大量の土地を囲い込むのに有効な方法であることには間違いがない。二〇〇〇年以後、工業パークを設立する勢いはいっそう強くなり、県政府、郷鎮政府も積極的に工業パークを設立するようになった。

J鎮も例外ではない。鎮が手掛けた工業パークには二つの種類がある。ひとつは区政府(県レベル)と鎮政府が共同出資して設立したものである。二〇〇二年初めに、J鎮が六五〇〇万元、区政府が三五〇〇万元を出資し、株式の分配上はJ鎮が六五%、H区が三五%を占めて、A工業パークを設立した。その計画面積は一・七平方キロメートル、主にハイテク企業を誘致することが目的であった。

同じ年に、鎮政府は工業パークをさらに拡張し、その総面積は七・二九平方キロメートルとなった。それと同時に、鎮の財政システムに相応する工業パークの財政システムが作られ、その業務は鎮政府ではなく、区政府が審査するようになった。興味深いのは、この工業パークの株式配分は鎮政府が多いにもかかわらず、名義上は区政府に属するものとなっており、区の優遇政策を受けていた。

もうひとつは、鎮政府が単独で設置した工業パークである。二〇〇〇年、H区は各郷鎮政府に、それぞれひとつの工業パークを集中的に建設することで土地の利用率を高めることを要求した。二〇〇〇年から二〇〇四年にかけて、各郷鎮政府は一つまたは複数の工業パークを設立したが、その規模は相対的に小さく、五〇〇ムー（一ムー＝六・六六七アール）以下のものが多かった。J鎮およびS鎮の工業パークの面積は、それぞれ三二〇ムーと一〇四ムーで、土地資源が豊富なR鎮は四つの工業パーク地区を有し、面積はそれぞれ四五〇ムー、二〇〇ムー、二六〇ムー、六〇〇ムーであった。二種類の工業パークは、土地の

管理および経営の側面で共通する特徴がある。それは、鎮政府が、工業パークの開発を手掛ける管理会社を設立し、パークの区画および着工の前期工事（例えば土地収用の手続き、環境評価、ローンなどを組織することである。パークの道路、排水、電力供給などのインフラ整備、その他の各種サービスはすべて工業パークの管理会社を通じて行うのである。政府の意思が強く反映される意味でこれらの管理会社は郷鎮企業に似ている。しかし、鎮政府の仕事の内容は企業経営に参与するのではなく、管理会社を媒介とした環境整備である。

(2) 町の拡張と再開発

鎮政府が土地資源をコントロールするもうひとつの重要な方法が町の拡張と再開発である。町（中国語では「集鎮」とは、人口が集中して居住しているものの、都市よりは規模が小さいエリアを指す。中国語の表現でいう「集鎮開発建設（Ji zhen kai fa jian she）」とは、町の拡張と再開発の意味を含む。

二〇〇二年以後、J鎮政府は積極的に町の拡張と再開発を進めており、土地の収用と立ち退きは鎮

政府の主な仕事になった。二〇〇六年頃には、J鎮は農民世帯一五三九世帯、一四三の企業を立ち退かせ、建設需要に基づき、累計五四〇〇ムー余りの土地を収用していた。そのうち公共施設用に収用した土地が二三〇〇ムー余り、農民の居住用が一二〇〇ムー余り、譲渡用の土地が二九〇〇ムー余りであった。同じ年に、政府は有名な不動産開発業者を多く招き、四〇七ムーの土地を譲渡することができた。

二〇〇八年七月、杭州市政府は観光産業を一層促進させるため、J鎮の町再開発を観光目的のため的大型改造プロジェクトとして高く位置づけした。プロジェクトに携わるのは、観光開発を主に手がける会社であり、不動産会社（四〇％）、旅行会社（三一％）と投資管理会社（二九％）が共同投資して設立したものである。第一期の工程は一六〇五ムーの土地収用を必要とし、主にJ鎮付近の五つの村と九〇ムーの国有地に及ぶものであった。立ち退く農家は三〇五世帯、一一〇〇人余りで、建築面積は約九・一万平方米、立ち退きが必要な企業および組織は四三社にのぼり、建築面積は約

一三万平方米メートルであった。工業パーク、町の再開発を通じて土地資源を管理する以外に、J鎮政府は、個人または企業による違法の土地収用と違法建築（特に無許可の増改築）を厳しく取り締まることで、管轄地域内の土地資源の保護と管理に努めている。域内の土地および建物等の資源を整理することにより、無駄な土地利用を減らすだけでなく、土地の価値を高めることが目的である。

(3) 土地の使用計画を変更

工業パーク、町の再開発の話は比較的分かりやすい。しかし、鎮政府が土地をコントロールする方法はこれだけではない。鎮政府はより多くの土地をコントロールするために、土地の使用計画を頻繁に変更することがある。

郷鎮政府は毎年さまざまな計画（例えば産業計画、集鎮開発計画、村の発展計画、社会経済発展五カ年計画または三カ年行動など）を上級政府に提出する。どの計画を最優先するのか、どのような修正を行うのかは鎮政府の裁量権で決められる。土地に関していえば郷鎮政府の裁量権は、土地使用計画、産業発展計画、町の再開発、立ち退き農民の居住地建設、留用地の

選定などさまざまな側面で現れる。ここでは、J鎮政府がどのように裁量権を行使し、上級政府と交渉を行い、管轄地域の土地を管理するかについてより詳細に説明しよう。

第一の方法は、当初の計画を修正することで工業パークと町の面積を徐々に拡大することである。

J鎮およびH区が共同して組織した某工業パークは、二〇〇二年の計画面積を一・七平方キロメートルとし、ハイテク産業発展基地としていた。二〇〇五年になるとH区政府が、当該工業パークの大部分の土地を科学研究用と企業本部用に修正したうえ、さらに計画面積を六平方キロメートルに拡大した。町の建設においては、二〇〇〇年にJ鎮が市政府によって地域の中心地（中国語では中心城鎮）として位置づけられてから、鎮の建設計画は何度も修正され、修正段階において建設面積は徐々に拡大された。例えば、二〇〇〇年以前まで、町の建設計画は一・五平方キロメートルにとどまったが、二〇〇二年には八・七平方キロメートルに拡張され、二〇〇六年の計画では一三・五六平方キロメートルとなっていた。町の拡張にと

もない、多くの企業が場所を移転せざるを得なくなったが、その受け皿として、鎮政府は新たな工業パークを計画し、H区政府と交渉の末、三二〇ムー規模の新しい工業パークを新設することができた。

第二の方法は、農民の居住地の分布を変更し、留用地の空間および産業の配置を変えることである。

しかし、土地の使用計画を頻繁に修正することは、長期的な視点が乏しく、農民の居住地の建設と空間配置に大きな影響を与えた。例えば、もともとの計画で某地区のF区画に当該地区の一九六世帯を移住させることにしていたが、F区画の東側の土地が譲渡用の土地に、E区画が学校用地として修正されたために、農民の居住地の面積は大幅に縮小した。さらに、農民の居住地の場合、建物の質と規格を任意に変更することもしばしば発生した。ある農民の居住地は、七階建ての計画であったが、実際には一三階建てで建設され、居住地が占有する土地の面積も大幅に縮小した。

留用地の開発権限を村に与える

ことに対し、多くの郷鎮政府は消極的であった。せっかく収用した土地の一部を村に渡したくなく

たのである。しかし、これは杭州市レベルの政策であり、実行せざるを得ない。実際に、郷鎮政府は立地条件の良い土地を優先して譲渡し、条件の良い土地を村への留用地に充てている。留用地の計画過程における郷鎮政府の主な役割は、留用地プロジェクトの用地選定、各種指標（日本語では使用可能枠の意味に近い。適切な日本語表現がないので本稿では中国語表現をそのまま使用する）およびプロジェクトの立ち上げ等を調整・指導することである。しかし、

計画が十分に考慮されておらず、頻繁な修正によって、一部の村では指標があっても土地がないか、

または土地があっても指標がないか、あるいは土地も指標も持たない事態を招いた。それゆえに、郷鎮レベルにおける留用地の総面積も、村が有すべき留用地面積を満足させられなかった。そのため、郷鎮政府は、指標はあるが土地のない村と土地はあるが指標のない村をつなげ、留用地を共同開発するように働きかけた。K社区とQ社区がその一例である。二〇〇七年に、K社区は、鎮政府に対して留用地の指標の調整を依頼した。それを受け、J鎮はK社区に隣接

するQ社区の農民居住地（土地はあるが指標がない）で計画されていたオフィスビルの財産権をK社区が購入することに同意し、K社区の一〇%の留用地指標である六ムーを確保した。別の郷鎮では、郷鎮政府の協力の下で、土地はあるが指標のないT村、指標はあるが土地のないB村およびC村に、不動産会社も加わり、共同で留用地を開発していた。

ここで紹介した事例は分かりやすいものであり、実態はもっと複雑で政府の責任者ですら明確に説明できない事例もある。土地の使用計画を変更する過程で、規定に違反する部分、政策のグレーゾーンに当たる部分も少なくない。それにもかかわらず度重なる修正が可能であることは上級政府の監督に問題があるといわざるをえない。

また、新規プロジェクトに対する厳しい審査と違って、既存のプロジェクトへの修正に対して審査が比較的緩やかになる傾向があるとも考えられる。

(4)留用地の開発

一九九〇年代半ば以降、村が所有する集団企業の私有化改革にともない、村の経済は衰退し始め、村が支配できる資金も不足してき

た。多くの村は深刻な債務を抱えており、二〇〇三年前後まで村の経済が復興する兆しはみえなかった。経済の停滞が長期間続いたことで、農村地域における国家のガバナンス能力が最も弱かった時期でもあった。大多数の村は郷鎮政府に借金し、郷鎮政府も一部の村のために銀行の融資返済を立て替えた。J鎮の場合、工業生産額は一九九四年から二〇〇四年まで増えておらず、政府も村の債務問題に追われていた。転機が訪れたのは二〇〇〇年頃で、J鎮がハイテク産業基地および不動産開発基地に選ばれたことによる。J鎮政府は工業パークと不動産開発のために農村の土地を大量に収用するようになり、土地の価格も上昇し始めた。村では土地をJ鎮政府と企業に譲渡することで巨額の土地譲渡金を得るようになり、その資金の使い道が新たな課題となった。そこでJ鎮政府が目をつけたのが留用地の開発である。

本来、留用地は土地を失ったいわゆる失地農民の生活保障のためのものであり、留用地に第二次産業、第三次産業を育成させ、失地農民の就職問題を解決することが目的である。そこで、郷鎮政府は、

村の土地譲渡金を留用地の開発資金に充てるよう要求した。一部の村では土地譲渡金を政府が計画したプロジェクトに投資することもある。さらに、資金が不足した場合、村人から募金を集めるケースもある。もちろん、このような資金運用方式には大きなリスクがある。留用地の開発計画はどの村も似ており、その持続可能性が疑われる。そして、いくら政府主導のプロジェクトであっても何らかの問題が発生した場合、資金を回収できない可能性がある。しかし、郷鎮政府の立場からみると、村が土地譲渡金を留用地開発、政府プロジェクトに使うことは、投資リスクも分担することを意味する。さらに、村の資金運用を指導・監督する過程で、資金の流れを誘導することができる。このほか、郷鎮政府が村に資金を貸し出すケース、村に代わって土地譲渡金を保管するケースもある。いずれも農村の資金を管理する方法であるが、最も一般的な方法は、依然として村の留用地開発に資金を誘導することである。

それでは、留用地はどのように開発されたのか。J鎮の留用地プロジェクトの開発は主に三つの方

法、すなわち「自主開発」「借地開発」「共同開発」を採用している。

「自主開発」は、村が開発の収益を獲得するが、そのリスクも負担する開発モデルである。K地区の某ビルは、J鎮で初めての自主開発プロジェクトであった。村が開発資金を援助したこのプロジェクトに対し、鎮政府はプロジェクトの場所選定、土地収用、プロジェクトマネージャルの設計、資金調達および産業計画などさまざまな過程で影響力を行使していた。J鎮政府およびH区政府の支持の下、二〇〇五年に当該地区は一七・一七ムーの留用地開発の指標を優先的に獲得することができた。このプロジェクトには八〇〇〇万円の資金が必要であるが、当該地区の資金はわずか四五〇〇万円しかなかった。そこで、鎮政府の監督の下、当該地区では現金出資者を募り、最終的に三六四一万元を集め、資金難を乗りきった。

「借地開発」の方法とは、村と鎮または区が土地賃貸契約を締結し、村が提供する土地に、鎮政府または区政府（あるいは政府が紹介した開発業者）が、プロジェクトを仕掛けることを指す。プロジ

エクトの申請は、村と開発業者が立ち上げた会社名義で行うが、実質的には村と鎮または区政府間の賃貸関係である。村からすれば、投資が小さく開発リスクを負う必要もないが、毎年の利益率が低いのがデメリットである。特に立地の悪い区画ではリース収益はさらに低くなる。鎮政府からすれば、開発業者を媒介に土地使用を直接にコントロールすることができるうえ、誘致および建設開発等の面で影響力を発揮することができる。二〇〇八年末までにJ鎮の二つの村（それぞれ二五ムーと二六ムー）がこのような方法の開発モデルを実行し、それぞれ八〇〇〇万元と五〇〇〇万元を投資している。

「共同開発モデル」は、村が土地・資金も提供し、開発業者が出資・建設し、完成後は両者が出資比率で収益を分配することである。共同開発モデルにおいて、鎮政府は留用地の分布と調整、プロジェクトの立ち上げおよび審査、プロジェクト運営の監督を担う。二〇〇八年末まで、J鎮では五つの村がそれぞれ一五ムー、四〇ムー、七二ムー、一八ムー、五〇ムーの土地を共同開発し、投資金額はそ

それぞれ三二五〇万元、九〇〇〇万元、三億五〇〇〇万元、八七五〇万元、二億元であった。

三つの方法において、鎮政府の役割はそれぞれ異なる。しかし、留用地の指標、場所の選定、指標の審査および発行、計画の立ち上げ、規格のレッドライン、マニュアルの設計、およびプロジェクトの監督管理において、鎮政府は積極的に影響力を発揮することができ。そして、村が留用地に投資した資金総額はすべて鎮政府が投資誘致（中国語では招商引资）のために使った資金として計上されるのである。

●郷鎮政府が置かれる政治社会環境

J鎮の事例研究では、先行研究をサポートする内容もあれば、新たな発見もある。しかし、これはあくまでもひとつの事例研究に過ぎないので、過度に普遍化するとはできない。本節では郷鎮政府を理解する際の二つの側面（政府間関係の側面と国家・社会関係における国家の側面）がJ鎮ではどのように現れているのかについて述べる。

(1) 成果主義に基づく奨励メカニズム

政府間関係を理解するにあたって、官僚の目標管理責任制は重要な位置づけにある。目標管理責任制は実際の業務において、区政府が鎮政府の行動を制限および奨励する主な制度でもある。政府の年度審査制度のひとつであり、それは隣接する上級と下級の二つのレベルの政府の間に発生する。年の始めに上級政府は下級政府が当年内に完成すべき業務目標を制定し、年の半ばと年末に、上級政府が目標責任に基づいて下級政府の業務を審査し、審査結果に基づいて奨励および処罰をする。

中国では目標管理責任制が一九八〇年代半ばにすでに政府業務のなかに取り入れられていたが、二〇〇一年になり、政府部門の審査のなかに広く用いられるようになった。一九八〇年代と比べ、二〇〇一年以降の目標管理責任制はより規範化され、目標もより細分化、定量化されたため使いやすくなっている。これについてはさまざまに先行研究⁽²⁾があるので、ここではJ鎮で観察できたものに対して簡単に述べる。

J鎮に与えられた経済成長目標の内容をみると、財政収入、企

業・投資誘致、サービス業、都市型工業、農業農村業務、徴税能力などと細かく分類され、それぞれの項目に点数がつけられている。

各種項目のなかで、財政収入および企業・投資誘のウェイトが一番高くそれぞれ三〇点である。経済成長目標の満点が一一〇点であることを考えると、二つの項目の重要性は一目瞭然である。J鎮の財政収入の内訳をみると、企業からの税金収入もあるものの、最も比重が大きいのは土地譲渡金である。二〇〇八年の土地譲渡金は、J鎮が管理できる財政収入の四五%を占めていた。

目標管理責任制は官僚の人事と密接に関係する。上級政府の意向に基づいて地域の経済発展目標を達成した官僚は昇進・奨励の機会が大きくなる。J鎮も例外ではない。二〇〇一年から二〇一三年まで、J鎮の経済成長は絶対調で、全区の各郷鎮および街道を対象とした総合審査のなかで、常に上位にランクインしていた。二〇〇一年から二〇〇五年までは第二位、二〇〇六年から二〇一三年まではずっと一位であった。好成績をもとに鎮の主要なポストについた官僚は次々と昇進していった。二〇

〇一

〇一年から二〇一三年まで、鎮の党委員会書記のポストは六人が入れ替わり、そのうち四人が昇進（残り二人は、一人が定年退職、もう一人が異動）していた。鎮長のポストは五人が入れ替わり、そのうち四人が昇進（一人は異動）していた。副鎮長、各科室の主任で昇進または抜擢された人は二五人もいる。鎮の党委員会書記および鎮長の平均任期は、それぞれ二六カ月と三一カ月であり、通常の任期の半分程度に過ぎない。以上ことから、官僚の昇進と経済発展の水準には密接な関係があることが読み取れる。

(2) 上と下からの圧力

鎮政府の裁量権は、地域内の資源に対する支配に現れ、これらの資源には資金、人員、土地等が挙げられる。しかしながら、この裁量権には常に上（中央政府）と下（農村社会）からの制約がかかっている。

郷鎮企業に対する関与も、土地に対するコントロールも地方政府が積極的に市場に関与する方法である。国内における統一市場の確立と市場の成熟が進むにつれて、中央政府は各級政府に市場から徐々に撤退することを求めた。ま

た、各級政府に対して政府職能を公共サービスに転換させ、公共サービス型政府の確立を繰り返し求めている。J鎮政府は中央の要求に応えるために、住民サービスセンター、社会管理サービスセンターを設立し、また「先進性教育活動」「科学発展観を深く学習する活動」「大衆路線教育の実践活動」等の活動において、企業と大衆のために各種サービスを提供した。しかしながら、鎮政府のこれらのサービス行為は、基本的には市政府や区政府からの、トップダウンの命令および要求で展開しているものであり、鎮政府およびその役人の自発的な行為ではない。教育や実践活動が終われば、鎮政府のサービス活動も基本的には終了している。

鎮政府の行動に対するもうひとつの制約は農村社会から来るものである。J鎮の場合、鎮政府が主導する土地収用、町の再開発過程で、農民からの持続的な抗議活動が行われていた。家屋の立ち退き期限を意図的に引き延ばすことで不満を表すことがその典型例である。あるいは利害関係者同士が力を合わせて政府に直接対抗するケースもある。さらには、鎮政府、

区政府、市政府への陳情、暴力的な手段で立ち退きを阻止することもある。一部の地域では、官僚が農民と不動産開発企業から賄賂を受けとるだけではなく、その親戚も不動産開発に直接に参与し、特殊な利益集団の一部分となっている。こうした実態への不信から、農民は鎮政府に対し、立ち退き許可証や建設許可証を提示することを常に求めた。また、政府主導の建設プロジェクトに対し、農民が事前に分かるように透明なプロセスを進めることを要求していた。しかしながら、農民のこのような抵抗は、鎮政府による立ち退き作業の進捗を遅らせるだけであり、政府の行動を阻止できるほどの抑止力にはなっていないかった。

J鎮のケースでも、上級政府と農村社会からの圧力は、鎮政府の行動に何らかの制約をかけているものの、鎮政府の行動ロジックを変えることはできていない。国内で統一市場が形成されるにつれて、各レベルの政府は商品生産の領域から撤退したが、鍵になる生産要素の領域では、さまざまな制度作りを通じて引き続き中心的な役割をしている。したがって、市場メカニズムを強調するのは建前であ

り、政府は実質的には依然として市場のなかのリヴァイヤサン(怪物)(参考文献⑫)であるといえるよう。

繰り返しになるが、あらゆる方法で土地を管理し、経済の発展と財政収入の増加を実現し、昇進のために競争することこそ、改革開放以降の鎮政府とその官僚の主な仕事である。

●おわりに

J鎮のケースは経済が発達した地域での特殊な事例ではない。二世紀の中国政府の縮図でもある。「土地の確保」はJ鎮政府や各レベルの地方政府が経済を發展させる普遍的なやり方となった。

マイクロレベルにおいて、鎮政府は工業パーク、町の拡張と再開発などを通じて土地を直接に支配していた。そして、土地計画の制定と修正、土地の使用目的の変更、農民居住地の空間分布の変更、留用地の空間および産業分布への指導などを通じて間接的に土地を管理していた。さらに、鎮政府は留用地開発を指導し、土地譲渡金を特定のプロジェクトに投入させることを通じて村の資金も管理していた。土地を確保して地域全体を

経営統括する行為は、マクロ面の財政体制と人事管理制度およびミクロ面の目標管理責任制という二つの奨励メカニズムがもたらしたものである。この発展モデルが地方経済の繁栄を促進し、地方政府の役人の昇進のために比較的高い成果を生み出す以上、地方政府自ら新しい発展モデルに切り替えることは難しいであろう。

情報の制約により、本稿では土地をコントロールする過程で多発する不正問題について触れることができなかった。土地を譲渡するプロセスで不正問題が存在することは、多くの調査対象者も認めた。しかし、それ以上の核心的な資料を提示することはなかったため、満足のいかない結果となっている。また、本稿では政府が土地をコントロールする方法に重点を置いたので、農民の不満、抗議行動、村と鎮政府の関係などについて深く触れることができなかった。さらに将来の比較研究に向けて一鎮の事例研究がどのようなインプリケーションがあるかについても提示できていない。これらの問題は今後の課題としたい。

(Zhang Bingxuan / 浙江工商大学 準教授、Ren Zhe / アジア経済研

究所在パークレイ海外派遣員)

《参考文献》

(中国語)

《注》
 (1) 政府が村の集団所有土地を収用する際に、収用する土地から一定の割合(一般的には一〇%であるため、留用地は一〇%留用地とも呼ばれる)を村に返還する。この返還した土地を留用地という。村では留用地を使って、第二次、第三次産業を發展させ、土地を失った農民に仕事を提供するのである。留用地制度は、杭州市政府が初めて創出した地方性土地管理制度であり、まだ全国的に普及していない。杭州市のなかでも例外がある。例えば、観光地エリアでは留用地制度が適用されない。留用地は商業用地であることに對して、觀光地は保護がメインで商業開發には投入できないのが理由である。近年、杭州市で利用可能な土地面積が減少するにつれ、留用地の返還比例は一〇%に届かず、留用地の返還を受けていない村も存在する。
 (2) 地方レベルにおける官僚の目標設定、人事評価については参考文献⑪⑭⑰を参考にしてほしい。

支配到技術治理：基於中国二〇〇〇年改革經驗の社会学分析」(『中国社会科学』(六)二〇〇九年) 一〇四—一二七ページ。

trial of Local Elites in the Post-Mao Era, Cambridge: Cambridge University Press, 2012. (日本語)

① 孫秀林・周飛舟「土地財政与分税制：一個実証解釈」(『中国社会科学』(四)二〇一三年) 四〇—五九ページ。

(英語)
 ⑨ Oi, Jean, *State and Peasant in Contemporary China: The Political Economy of Village Government*, Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

⑭ 任哲「中国の土地政治——中央の政策と基層政府」勁草書房、二〇一二年。

② 趙合雲『土地財政』的生成機制：一個逆行軌序算約束理論的分析框架」(『財政研究』(一〇〇)二〇一一年) 三六—三九ページ。

⑩ Walder, Andrew, "Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China's Transitional Economy," *American Journal of Sociology*, 101(2): 1995, pp.263-301.

⑮ 任哲「烏坎事件からみる中国の基層政治」(『アジア研ワールド・トレンド』第二一〇号、二〇一三年) 五六—六四ページ。

③ 杜雪君・黃忠華・吳次芳「中国土地財政与經濟增長——基於省際面板数据的分析」(『財貿經濟』(一)二〇〇九年) 六〇—六四ページ。

⑪ Jin, H. Yingyi Qian, and Berry Weingast, "Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style," *Journal of Public Economics*, 89: 2005, pp.1719-1742.

⑯ 樞谷懐「中国の土地市場をめぐる諸問題と地方政府——「地方主導型經濟發展」の変容——」(『現代中国研究』第二三三号、二〇〇八年) 六四—八五ページ。

④ 周飛舟「大興土木：土地財政与地方政府行為」(『經濟社会体制比較』(三)二〇一〇年) 七七—八九ページ。

⑫ Yang, Dai, *Remaking the Chinese Leviathan: Market Transition and the Politics of Governance in China*, Stanford: Stanford University Press, 2004.

⑰ 鐘開斌「中国の都市化プロセスにおける飛び級陳情」(天児慧・任哲編「中国の都市化——擴張、不安定と管理メカニズム」アジア經濟研究所、二〇一五年) 六九—八八ページ。

⑤ 李郇・洪国志・黃亮雄「中国土地財政增長之謎——分税制改革、土地財政增長的策略性」(『經濟学』(四)二〇一三年) 一一四—一一六〇ページ。

⑬ Landry, Pierre, *Decentralized Authoritarianism in China: The Communist Party's Control of Local Elites in the Post-Mao Era*, Cambridge: Cambridge University Press, 2012. (日本語)

※本稿の一部は、中国浙江省自然科学基金研究助成(LQ13G030005)の成果である。

⑥ 馮興元『地方政府競争』南京：譯林出版社、二〇一〇年。

⑭ 周黎安『轉型中的地方政府：官員激励与治理』上海：上海人民出版社、二〇〇八年。

⑰ 渠敬東・周飛舟・応星「從總体

⑦ 周黎安『轉型中的地方政府：官員激励与治理』上海：上海人民出版社、二〇〇八年。

⑮ 渠敬東・周飛舟・応星「從總体

⑰ 渠敬東・周飛舟・応星「從總体