

中国における土地制度改革と都市形成

—珠江デルタ地域、深圳市の事例から—

おのてら じゆん
小野寺 淳

- はじめに
I 土地制度改革
II 国有地における都市形成
III 集団所有地における都市形成
おわりに

はじめに

香港の後背地として広がる中国広東省の珠江デルタ地域では^(注1)(図1)、経済の対外開放が進むにつれて産業構造の変化と人口の増加が著しい。そしてそこでは、工場・住宅・商店・道路・その他のインフラなどが建設され、都市的な景観が急速に形成されつつある。そのパターンは、既存の少数の大・中都市に人口が集中し拡大するのではなく、多数の「小城镇」(農村部の中心地である町や小都市)が成長するというものである。さらに、それらの小城镇と大・中都市とを結ぶ幹線道路に沿って、広くりボン状に都市的な景観が連続している^(注2)。

このような景観の形成は、1980年代に、おもに香港に拠点を置いていた外資企業が、労働集約的な生産部門を珠江デルタ地域へ移転させたことに始まる。これによって、この地域の就業機会が大幅に増え、賃金水準が中国のほかの地域に比較して高くなり、大量の出稼ぎ労働者が流入した^(注3)。

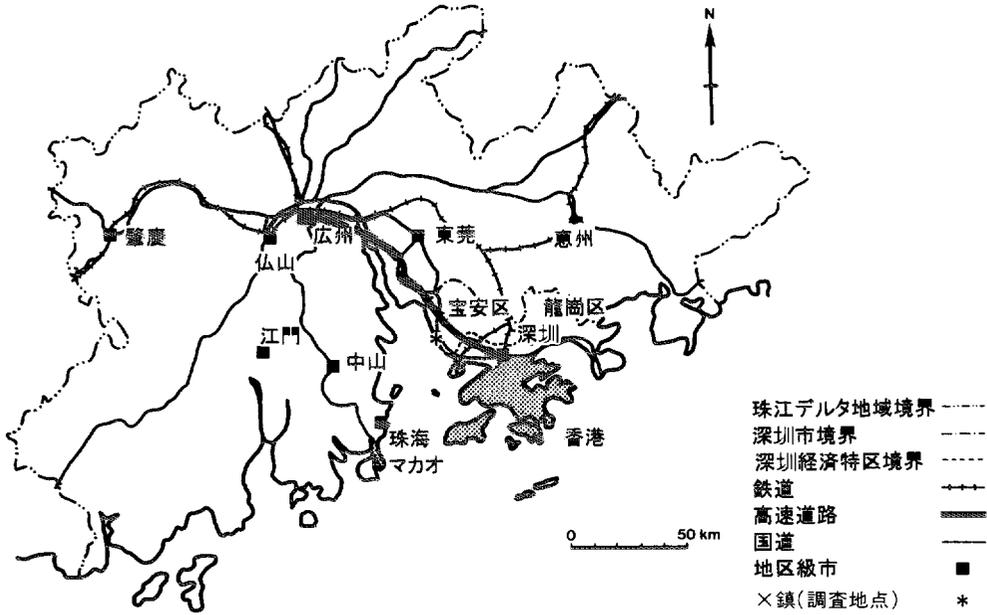
外資企業による生産機能のシフトは、この地

域の多額の外国投資導入として統計に表れている。中国全体に占める珠江デルタ地域への外国投資導入額の比率は、1985年の15.9%、90年の16.1%から、94年の19.2%へと増加しており、導入額のうち87%(1994年)が直接投資で占められている^(注4)。

外資企業の進出と人口の増加にともなって、工場の建物やインフラのほか、大量の出稼ぎ労働者を収容する宿舎や彼らの必要を満たす商店などが建設されたが、とくに1990年代に入ってそれらの建設が急速に進むようになった。このような活発な都市的景観の形成には、それらの建造物を建設する地域の経済主体に十分な資本の蓄積が行われていると考えられる。ただ単に、外資企業が委託加工のような生産活動に対して投資をし利潤を回収してゆくだけでなく、その外国投資の一部が何らかの形で地域にも蓄積され、それが都市を形成する固定資産投資に向かうようなメカニズムが働いているのではないだろうか。

そのような都市形成のメカニズムを明らかにするため、本稿では、地域の経済主体が資本蓄積を行うひとつの契機となった土地の有償化をおもな内容とする土地制度改革に注目する。以下、まず新旧の土地制度の特徴と制度改革の過程を整理した上で(第I節)、土地の有償化によって得られた土地収益がどのようにして都市形

図1 珠江デルタ地域



(出所) 筆者作成。

成に投下されてゆくのかを、都市の国有地の場合(第II節)と農村の集団所有地の場合(第III節)とに分けて、珠江デルタ地域、とくに深圳市の事例を引きながら検討してゆく。

(注1) 以下、珠江デルタ地域とは、便宜的に1994年10月に広東省委員会・省政府が定めた「珠江デルタ経済地域」の範囲を指すものとする。行政区画としては広州、深圳、珠海、東莞、中山、江門、佛山の各市、および惠州市の恵城区、恵陽、恵東、博羅、肇慶市の端州区、鼎湖区、高要、四会を含み、面積は4万1596平方キロメートルで全広東省の23.4%にあたる。

(注2) このような都市化パターンは、アジアの各地で観察される現象として注目されている。例えば、T. G. McGee, "The Emergence of Desakota Region in Asia: Expanding a Hypothesis," in *The Extended Metropolis: Settlement Transition in Asia*, ed. Norton Ginsburg, Bruce Koppel, and T. G. McGee (Honolulu: University of Hawaii Press, 1991) を参照。中国における類似的都市化パターンを指摘したものとしては、馬昂主 (Andrew M. Marton) 「区域経済発

展和城郷関係——亜州発展中地区空間経済転変の新理論 框架——」(『経済地理』1994年第14巻第1期)/鄭天祥・呉劍偉「珠江三角洲通向21世紀城市化策略」(『珠江三角洲經濟』1993年第3期)/Edward S. W. Woo, "Urban Development," in *Guangdong: Survey of a Province Undergoing Rapid Change*, ed. Y. M. Yeung and David K. Y. Chu (Hong Kong: The Chinese University Press, 1994) などがある。

(注3) 小野寺淳・大島一二「広東省における労働力流動の要因分析——県レベルの統計資料を中心に——」(『中国研究月報』1996年第575号)。

(注4) 国家統計局編『中国統計年鑑』1995年版 北京 中国統計出版社 55ページ、および中共広東省委 公庁総合処・広東省統計局総合処共編『珠江三角洲经济区統計資料 1980~1994』1995年 5ページより計算。

I 土地制度改革

1. 改革以前の土地制度

社会主義中国の土地には、都市の国家所有の

土地と、農村の集団組織所有の土地の2種類があり、個人所有の土地はない。都市の土地は1950年代に没収や買戻しによって国有地化をほぼ終えている。他方、農村の土地は、中華人民共和国成立後まもなく始まった土地改革において、地主や富農から没収されたものが貧農層に再分配され、この時点では農地は個人所有だった。その後農業合作化、人民公社化を経て、集団が土地を所有および使用することになった。

1980年代に土地制度の改革が始められるまで、都市の土地には次のような問題点があった。

企業が使用する土地は政府から行政的に割当てられ、つまり無償で取得でき、無期限に排他的に占有でき、地代の支払いや税金も課されないから、企業にとっては土地を効率的に利用しようというインセンティブが働かなかったのである。むしろ必要以上に広い土地を獲得し保有しようとするため、遊休地が増え建造物の多層化が進まず、土地利用の集約度は低位にあった^(注1)。また、必要に応じて割当てがなされ不要になったら政府に返還されるという原則から、その土地を売却したり担保にすることは認められず、土地利用は固定化してますます非効率になる。割り当てられる時に付設されるインフラは、その土地を使用する企業の特定の用途に合致したものになり、そのため、仮にその土地が新たな使用者に譲渡されることになっても、インフラの改造に時間とコストがかかってしまい、いっそう土地の交換性を低下させていた^(注2)。土地は法規上はあくまで国が所有権を有しているが、実質的には、使用する企業の半永久的な所有物と化していた。

新たな土地の取得が可能になるのは、基本建設プロジェクトについて当局の承認を得られた

時であり、そこではじめて土地取得の申請を提出して政府からの割当てを待つことになる。具体的な使用目的がないまま自由に土地を購入することはできず、この意味で土地市場は存在しなかった。地代の水準に対応した土地利用が行われるような土地市場の作用はまったく期待できず、それどころか、建築規制の手法による都市計画の実行さえも、土地を保有する企業の既得権益と厳しく対立して困難であったと思われる。ただ実際には、土地の都市全体からみた不足と、一部の企業による過剰保有が同時に存在するという状況のもとで、企業が抱え込んでいる土地や以下に言及する郊外農村の集団所有地をめぐる闇市場が存在していたという^(注3)。

農村の土地は、人民公社制度の下では生産隊が基本的な土地所有の主体であり、生産隊ごとに課せられた作物供出の義務を果たすために、その土地を集団で使用した。農業以外への土地利用の転換、たとえば農民個人の住宅用地や社隊企業用地への転換は、当該農村の地域コミュニティ（「社区」）の範囲内で行われるものであり、コミュニティ外への譲渡は、基本建設プロジェクトにともなった国による取用に限られていた。

1980年代になって人民公社が解体し生産請負制が導入されてからは、土地の所有権は多くの場合、それまでの生産大隊に相当する行政村レベルの地域コミュニティに移された。経済合作社などと呼ばれる行政村的経済組織を通じて、食糧の上納義務と農業税を保証することを条件に、農業用地の経営権が各農家に再分配された。また、集団積立金（「集体提留」）は、生産隊、生産大隊、公社の各レベルにあり、なかでも生産隊が主要な主体であったが、生産請負制の実施

以降は行政村（生産大隊レベル）が主要な主体になった^(注4)。このような集団積立金の主体の変化は、コミュニティーのもっとも重要な資産である土地がどのレベルで管理されているかにかかっていると考えられる。たとえば、「以工補農」（農村工業の余剰をもって農業を支援する）というやり方には、郷鎮企業が比較的発展した地域において「両田制」が行われた場合、食糧上納の負担が少数の責任田の耕作者に集中してしまうため、集団積立金を利用してコミュニティー内の公平を保とうとする側面がある^(注5)。

2. 改革の過程

改革以前に都市の土地が無償で無期限に割り当てられた背景には、それによって土地を使用する企業の生産コストを抑え、工業生産を強化しようとする政策があった。しかし、そのような土地制度のために都市の土地利用が非効率になり、同時に土地からの収益が得られず土地開発のための資金が確保できなかった。土地制度改革の目的は、土地使用の有償化を進めることによって土地市場を創出し、そこで土地使用権を流動させて効率的な土地利用を促し、さらに土地使用権の有償譲渡、賃貸、抵当などを通じて土地開発の資金を捻出することである。

土地有償化の過程では次の2つの費目に注目すべきであろう。ひとつは土地使用費（「場地使用費」のち「土地使用費」）であり、もうひとつは土地使用権譲渡金（「土地使用権出讓金」）である。

はじめに、土地使用費についてであるが、1979年7月の「中華人民共和国中外合資企業法」は、中国側の投資として合弁企業が経営期間に提供する土地の使用権を含めることができるとした上で、土地使用権が中国側の投資の一部とされない場合には、合弁企業は中国政府に

対して使用費を納めなければならない、と規定している。実際には、1981年11月に公布された「城市土地使用管理条例」を受けて、深圳市が1982年から徴収をはじめたのが最初である。まもなく徴収の対象は、外資系企業から公共部門以外のすべての土地使用者に拡大された^(注6)。その後各地で土地使用費が徴収されるようになり、1988年には全国100余りの都市に及んだ^(注7)。

そもそもこの土地使用費は国有地の地代を回収することをねらいとしていた。しかし、これまで土地を無償で使用してきた国内企業にはただちにそれを毎年負担するだけの能力がなく、結局、土地の所有権が国にあることを示す程度の象徴的な徴収額に落ち着いた^(注8)。それだけに、都市の土地開発資金のための収入としてはまったく不十分であった。

次に、土地使用費が収入規模として不十分であった点を解決するために考えられた土地有償化のもうひとつの方策が、土地使用権の有償譲渡であった。その法的根拠として、1988年に「中華人民共和国憲法」および「中華人民共和国土地管理法」が修正され、土地の所有権と使用権を分離して、使用権に限って有償で譲渡することができることと明記された。それに先立つ1987年に、深圳経済特区では全国で初めての土地使用権の有償譲渡が協議、入札および競売の方式で開始され、翌88年1月公布の「深圳経済特区土地管理条例」が、これらの方式によって決まった地価代金（「地価款」）を一括して一定期間内に支払うことを規定している。深圳市国土局の局長が述べているように、このような土地使用権の有償譲渡は、公開競売によってイギリス国王（イギリス政府）が所有する土地の賃借権を設定し、それによって得た収益を都市のイン

フラ整備などに振り向けた香港政庁のやり方に倣ったものであった(注9)。

その後、外国資本の直接投資が活発に行われている沿岸諸都市で、次々と土地譲渡条例が公布されている(注10)。1990年5月には、有償譲渡の具体的な方法を規定する「中華人民共和国都市国有土地使用権譲渡および再譲渡暫定条例」と、外資による総合的な土地開発と経営の促進を目的とする「中華人民共和国外国投資家による総合的土地開発経営についての暫定管理弁法」が公布され、90年代に入って土地使用権の有償譲渡がいよいよ本格化することになる。

深圳市では、すでに譲渡金などを支払って使用権を有償で取得した者に対しては比較的安い土地使用費(甲種)を、無償で割り当てられている者に対しては甲種の10倍以上の使用費(乙種)を課している。これには、無償割当地のまだ支払われていない地代分を徐々に回収しようとし、さらにその土地の使用者に有償譲渡の手続きをとるよう促す意図がある(注11)。土地使用権有償譲渡の目的が地代徴収であるのに対して、土地使用費は地代徴収が不完全な部分の調整という位置づけになっている。もし都市のインフラに対して投資をしたのが国家であるとすれば、都市の土地の絶対地代のみならず差額地代も国家に帰すべきであり、徴収すべき国有地の地代を徴収しないことが国有資産を流出させることになるという考え方が、このような制度の背景にある(注12)。

3. 改革の特徴

以上のような土地制度改革の過程から、いくつかの特徴を見出すことができる。

第1に、土地有償化の実施に関しては、中央よりも地方が主導していた。中央の決定よりも

先に各都市が積極的に制度改革を進めている。有償化から生まれた土地収益は、当初は40%が中央に行き地方の取り分は60%だったが、その後、実際に都市建設のために資金を必要とする地方からの反発が高まってしだいに中央の取り分が減少し、現在では土地収益の100%を地方が留保できることになった(注13)。

土地使用費や土地増値費の税への転換を地方政府が拒んでいるのも、これと同様の理由からである。1988年9月の「中華人民共和国城鎮土地使用税暫定条例」では、それまでの土地使用費が税制に組み込まれることになったが、税収入を中央と地方で半々に分けると規定しているため、中央の管轄によって地方の取り分が減ることを嫌う全国の約半数の地方政府がこれに従っておらず(注14)、深圳市でも土地使用費の徴収が継続されている。1993年12月には、土地投機を抑制するために、土地(使用権)を転売する際に購入時からの値上がり分に対して課す土地増値税について定めた「土地増値税暫定施行条例」が公布されたが、これも地方政府の反対でほとんど実施されていない。ただし、一部の都市はそれ以前から土地増値費を徴収している。

かつて国家中央の基本建設プロジェクトの一部として付随的に行われた都市建設は、今では地方政府(市・県)を中心に積極的に進められており、土地収益はその建設資金として地方に留保されるべきと考えられるようになってきたのである。

第2に、土地の有償化による収益の多くの部分を、実際には外国直接投資に依存している。はじめ土地使用費は外資系企業に徴収の対象を絞っており、そののち対象が国内の企業や個人に拡大されても、それらの費用負担能力が不十

分であるために、使用費の規準は低額にとどめざるを得ない。その一方で、土地使用権譲渡の際に政府が受け取る地価代金は、直接あるいは間接に外資系企業が負担するように期待されている。深圳市では1987年9月からすべての新規の土地が譲渡の手続きを経ているが、協議によって無償あるいは低価格で譲渡される面積が大きく、なかには公共性の強い用途の土地も含まれているものの、しばしば国内企業や機関に対する実質上の優遇措置になっている。ところが、外資企業などと合弁する場合には、市場価格に見合うように協議価格との差額を補って政府に支払わなくてはならない^(注15)。

そして、不動産市場においては、国内向けにのみ販売が許可される比較的低価格の物件と、国外向けにも販売することができる割高な物件とがあり、それぞれ人民元価格と香港ドル価格で区別されている^(注16)。このような土地の有償化は、外資企業からの土地に対する需要の高い沿岸部ではじめて可能であった。

第3に、以上のように整備されてきた法規は、都市の国有の土地を念頭においたものであり、農村の集団所有地の農外転用については長らくあいまいなままであった。1988年の「土地管理法」の中で郷(鎮)村建設用地について、転用に当たっては市ないしは県の批准が必要であるなどの大まかな方針が定められていたが、92年11月になってようやく「國務院不動産業の発展に関する若干の問題についての通知」が、「集団所有地は、あらかじめ収用によって国有地に転換してから譲渡できる。農村集団経済組織は、集団所有の土地資産を資本として株式を取得して外国投資企業や国内合弁郷鎮企業を設立する場合、県級の人民政府の承認を受けなければな

らない。ただし、集団所有地を資本とした株式は譲渡できない」と規定した。これに関連して深圳では、農村集団経済組織が外資企業などの地域コミュニティ外部の者と合弁で不動産を建設し、それを自分たちで使用したり他人に賃貸することもできるとされた^(注17)。

農村の集団所有地に対する潜在的な需要は以前からあったが、1980年代後半からの外資企業の生産拠点移転でその需要は一部地域で一気に顕在化した。そして1990年代には農村部の土地開発が本格化するにもかかわらず、農村の集団所有地に関する土地制度改革は後手に回り、無秩序な開発が政府・地域コミュニティ・外資企業間での摩擦を生むことにもなる。この点については、第III節でふたたび検討する。

(注1) Si-ming Li, "A Comparative Study of the Urban Land Use Patterns in Guangzhou and Hong Kong" (Hong Kong: Department of Economics, University of Hong Kong, Discussion Paper 79, 1986), p. 32.

(注2) Wing-shing Tang, *The Urban Land Development Process in China, 1949-76* (Hong Kong: Department of Geography, The Chinese University of Hong Kong, Occasional Paper 108, 1990), p. 7.

(注3) *Ibid.*, pp. 23-24.

(注4) 何道峰「村級農地制度的変革」(中国農地制度課題組編著『中国農村土地制度的変革——中国農村土地制度国際研究会論文集——』北京大学出版社 1993年) 53ページ。何によれば、集団積立金は本来、宗廟の管理費用など地域コミュニティの生活面の運営に用いられたものであった。1970年代になると、政府は財政支出の一部を農村に肩代わりさせ、農民が学校の教師や基層幹部の賃金および行政費用などを支払うことになり、これに集団積立金が用いられた。さらに、集団積立金は、郷鎮企業のようなコミュニティの生産活動の原資として、経済改革期に一部の農村地域で重要性を増し、第III節で述べるように農村において土地の有償化が進んでからは、地域コミュニティの土地収益の受け皿となった。

(注5) 同上論文 59ページ。

研究ノート

(注6) 中国社会科学院財貿経済研究所・美国紐約公共管理研究所『中国城市土地使用与管理(総報告)』北京 経済科学出版社 1992年 121ページ。

(注7) 小島麗逸「中国の都市政策史と公共財建設」(小島麗逸・幡谷則子編『発展途上国の都市政策と社会資本建設』アジア経済研究所 1996年) 34ページ。

(注8) 王育混「城市土地収入形成与分配」(『経済工作者学習資料』1992年 第29期) 26~28ページでは、上海市において土地使用費の徴収額の規準が切り下げられていった事例が述べられている。

(注9) 深圳房地產年鑑編集委員会編『深圳房地產年鑑』1991年版 深圳 海天出版社 6ページ。

(注10) 小島「中国の都市政策史と……」34ページ。

(注11) 施健・朱廷峰「深圳土地一級市場管理的実践」(『中外房地產導報』1996年第12期) 19ページ。

(注12) 羅演広「論建立科学的土地使用費体系」(『地産時刊』1996年第7期) 26ページ。

(注13) 蔣亜平「呼唤配套——広東經濟發展与土地的關係考察之二——」(『地産時刊』1995年第8期) 8ページ。

(注14) 王「城市土地収入……」29~30ページ。中央の一部を取られてしまう使用税では徴収のインセンティブが働かず、地方政府は税率を下げたり免除対象を拡大するなどしている。たとえば広州市では、8000万余元だった土地使用費収入が、使用税に切り替えた後は6300万元に落ち込んでいる。

(注15) 李伝芳「深圳房地産業改革促進了特区城市建設和經濟發展」(盧勝海主編『探索財富之源——深圳房地産市場改革紀実——』北京 紅旗出版社 1994年) 131ページ。

ージ。

(注16) 深圳房地產年鑑編集委員会編『深圳房地產年鑑』1995年版 北京 人民中国出版社。

(注17) 李「深圳房地産業改革……」131ページ。

II 国有地における都市形成

1. 既存の都市の拡大と変化

表1は、都市的景観の指標として、珠江デルタ地域の深圳市を含む地区級都市の市街地面積を示したものである。市街地(「建成区」とは一般に、「都市の建築物や公共施設が基本的に連続して広がっている地区」を指し^(注1)、商業地区や居住地区の他、工業地区も含まれると考えられる。建設部や統計局の資料ではそれ以上の厳密な定義が示されていないが、大まかな情況をつかむことはできよう。

首位都市の広州が1988年から翌89年にかけて大幅に市街地面積を減少させている理由は不明だが、その後ふたたび増加している。ただし近年進められている旧市街の再開発はここには含まれていない。経済改革・開放政策が始まる以前から中規模の都市になっていた仏山・江門・

表1 珠江デルタ地域における都市の市街地面積

(単位: km²)

	1978	1981	1982	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
広州	154	162	162	206	218	230	241	241	182	187	188	188	207
深圳		17		20	48	48	58	59	60	69	71	72	81
珠海		4	4	13	14	18	33	37	38	39	41	56	56
仏山	9	11	11	13	14	17	19	21	23	23	24	26	27
江門	7	8	8	10	10	10	13	14	15	15	16	16	18
肇慶	6	8	7	7	9	12	12	17	15	15	16	18	19
惠州	6	7	7	8	8	9	10	11	13	14	15	20	22
東莞					8	8	13	13	13	14	14	15	15
中山						9	12	14	14	14	15	17	15

(出所) 建設部総合計画財務司『城市建设統計年表』各年版より作成。

肇慶・惠州は、1978年から93年までの15年間にも着実に市街地面積を拡大させている。経済特区を中心にして一貫して都市建設が進められた深圳・珠海の拡大はさらに急速であり、それまで広州に一極集中していた地域都市システムを変化させている。また、東莞・中山は1980年代半ばから成長が著しい。しかしながら、土地制度改革の過程と比べてみると、土地使用権譲渡の開始によって土地有償化が本格化した1990年代よりも、むしろそれ以前の80年代後半頃に市街地は着々と拡大していた。既存の都市の市街地の平面的な拡大と土地有償化の進行が単純に一致しているわけではない。

次に、市街地の用途別の状況を知る手がかりとして、深圳経済特区における基本建設投資建築竣工面積の推移を見てみよう(図2)。1980年代を通じて、86、87年頃に一時停滞したものの、ほぼ一貫して工場・倉庫と住宅の竣工面積は増加した。この間、工業都市として成長し、工場

の従業員のための宿舍等の住宅建設も同時に進んだことがうかがわれる。ところが1990年代に入ると、住宅はますます活発に建設されるのに対して、工場・倉庫の竣工面積は下降傾向を見せ、加えて、絶対的な面積としては大きくはないが、商業・サービス業用およびオフィスの竣工面積は堅調に推移している。都市としての深圳経済特区が産業構造を変化させて、周辺地区での生産を支援するような流通や管理といった機能を充実させる段階に至っていると考えられる。

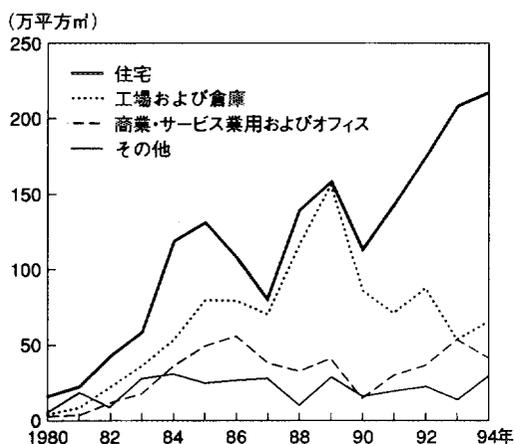
2. 政府主導による土地開発

不動産開発企業は、必要な資金を、自己資金のほか銀行融資、外資、国内投資、予約販売の前払金などによって調達し、建設を進める。しかしそれに先行する土地開発は、外資による総合開発を除いて、地方政府が主導的に行っており、政府の資金蓄積が都市建設の全体を規定することになる。

都市の国有地の使用権が譲渡されるにあたっては、政府がそれまでその土地を利用していた企業ないし住民の移転とそれにとまなう補償を完了させ、整地をして、基本的なインフラを整備した状態で不動産開発企業に引き渡す。深圳市ではいわゆる「七通一平」(道路、上・下水、電気、通信、ガス、蒸気、整地)の状態が標準である。そしてその際に、土地使用権譲渡金、土地開発費、公共施設付設費の3項目からなる地価代金が、土地使用者から政府に対して支払われる。

そのうち土地使用権譲渡金は、中心地に近いか遠いか、都市計画の範囲内か範囲外かなど市内の位置による等級と、商業用地、住宅用地、工業用地などの用途別の分類と、容積率による調整にしたがって基準金額が決められている。

図2 深圳経済特区基本建設建築物竣工面積



(出所) 深圳市統計局編『深圳統計年鑑』1993、1994、1995各年版 北京 中国統計出版社より作成。

研究ノート

ただし、そのように決められた基準に最高20%までの変動幅が認められており、政府の譲渡金額に対する裁量が大きい。土地の使用年限は一般に居住用地なら70年、工業用地なら50年などと定められているが、協議による譲渡の場合はそれよりも短い年限になり、他の都市ではまたそれぞれに年限を定めている。

このように土地使用権譲渡金の金額は、地域性を反映し、一定の年限の特定の用途による地代やその間に期待されるキャピタル・ゲインをある程度考慮したものになっており、一般的な地価の概念に近い。これに対して、土地開発費はインフラ整備費のほか再開発による立ち退きに対する補償費などを含み、公共施設付設費は都市の公共施設の建設費用について利用者の負担を求めたものである。このような費目も地価代金として徴収されるところが独特である。

深圳市では、土地使用権譲渡金などからなる地価代金、かつて無償あるいは低価格で譲渡された土地が再譲渡されるにあたり補充的に支払われる地価代金、土地使用費、それに土地増値

費といった土地から直接に得られるすべての収益が、政府の「土地開発基金」に組み込まれる。これは市政府の予算外資金であり、土地を収用された者へのさまざまな補償、インフラ整備を含む土地開発、公共施設の建設といった目的のための専用基金として利用されている。予算外資金の規模は明らかにされていないので、土地収益の規模を予算内財政収入総額との比較で表すと、1991年では38%に相当し、94年には地価代金だけで約93%に相当する額に達している(注2)。

表2と表3は1987年から始まった深圳経済特区における土地使用権譲渡の状況を示している。新規の国有地の使用にはこの譲渡の手続きが行われ、地価収入は毎年着実に増加してきた。これが上述の土地開発基金の増加に直接寄与している。表3で譲渡の方式と用途について見ると、まず、協議により地価の支払いを免除された譲渡、すなわち、かつての無償割当とほぼ同じとみなせる譲渡が、28%もあることに気がつく。そして全体の70%がいわゆる協議価格によって

表2 深圳経済特区における土地使用権譲渡の状況

	契約数			面積(万m ²)			地価収入		
	合計	協議	入札・競売	合計	協議	入札・競売	人民元(億元)	米ドル(万ドル)	香港ドル(億ドル)
1987	5	3	2	15.73	10.24	5.49	0.35		
1988	109	104	5	225.84	221.87	3.97	1.54	978	
1989	83	77	6	199.78	194.57	5.21	1.68	310	
1990	123			204.04	193.37	10.67	3.98	23	
1991							10.38		
1992	238	234	4	502.76			14.00		
1993	296	295	1	578.58	576.71	1.87	3.31	2,900	3.30
1994	228	188	40	266.26	206.24	60.02	36.99		7.28

(出所) 「中外房地產導報」1990年第3期/深圳房地產年鑑編集委員会編「深圳房地產年鑑」1991, 1992, 1993各年版 深圳 海天出版社; 1994, 1995各年版 北京 人民中国出版社より作成。

表3 深圳経済特区における土地権利譲渡の方式と用途（1987～93年）

（単位：1万m²）

	協議(免除)	協 議	入 札	競 売	総 計	用途別比率 (%)
住 宅	71.56	202.95	25.24	1.28	301.03	(12.9)
単 身 宿 舎	7.90	33.30	4.03		45.23	(1.9)
オ フ ィ ス	16.11	13.85	0.36		30.32	(1.3)
商 業	17.25	89.32	0.19		106.76	(4.6)
工 業	159.56	436.63	3.80		599.99	(25.8)
倉 庫	5.30	199.47			204.77	(8.8)
ホテル・旅行	3.12	3.25			6.37	(0.3)
総合ビル	10.54	168.83	3.67	0.47	183.51	(7.9)
公益事業	251.05	478.73			729.78	(31.4)
その他	113.38	5.21			118.59	(5.1)
合 計	655.77	1631.54	37.29	1.75	2326.35	(100.0)
譲渡方式別比率	28.2	70.1	1.6	0.1	100.0	

（出所） 深圳房地産年鑑編集委員会編『深圳房地産年鑑』1995年版 北京 人民中国出版社より作成。

譲渡を受けており、市場価格といえる入札や競売による譲渡はわずか1.7%である。商業、倉庫、総合ビルなどの用地では地価免除の比率がやや低いという特徴も見られるが、全般的には国有地譲渡価格は政府との協議によって決定されており、土地市場の価格決定に対する役割は部分的なものにとどまっている。

ここで注意すべき点がふたつある。ひとつは、政府機構の一部、たとえば国土局や建設委員会が直接に不動産開発企業を設立し、多くの収入を得ていることである。これらの政府系企業は非営利企業とみなされていて、不動産経営から得た収益に税金がかからない^(注3)。また、政府から最初に国有地の土地権利が譲渡される時は、ふつう協議による低い価格で譲渡され、そこに建設された不動産が、おもに外資系企業に市場価格で再譲渡ないしは賃貸されることにより、これらの不動産開発企業は確実に大きな収入を得ている。それに加えて、譲渡の前に政

府が行うインフラ整備についても、しばしばこれらの企業に優先的に委託されている。

もうひとつは、上述の土地開発基金には完全には計上されない現物地代（「実物地租」）による開発方式があることである。これは、政府が、土地権利の譲渡を受けて土地開発を行う企業に対して、周辺のインフラ整備や公共施設を付帯的に無償で建設することを要求する方式を指す^(注4)。開発企業が政府の職務を一部肩代わりして「現物」を納入する分の建設コストは、地価代金が協議によって割引きされて相殺されるか、あるいは不動産価格に上乘せられて外資系企業などの不動産購入者が負担することになる。政府の財政収支や、不動産開発企業の建設コストの計算が不透明になるといった問題をはらんでいる。

いずれにせよ、政府が土地の有償化を通じて資金を蓄積し、それを都市の土地開発に投入してゆく仕組みを作り上げていることがわかる。

研究ノート

(注1) 国家統計局城市社会経済調査総隊編『中国城市統計年鑑 1993~1994』北京 中国統計出版社 1995年 517ページ。

(注2) 深圳房地產年鑑編集委員会編『深圳房地產年鑑』1992年版 深圳 海天出版社 134ページ；1995年版 48ページ。

(注3) 王「城市土地收入……」46ページ。

(注4) 同上論文 45ページ。

III 集団所有地における都市形成

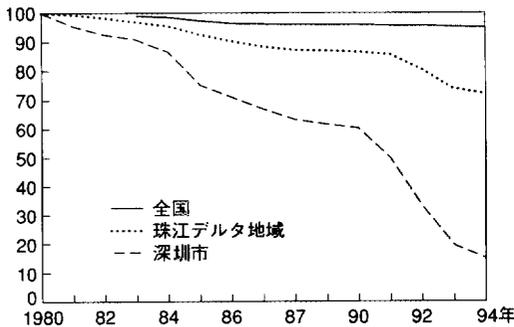
土地制度改革は、はじめ都市の国有地を対象にしたものであった。しかし、その改革による土地有償化の波は農村の集団所有地をも巻き込み、農村部の都市形成にも大きな影響を及ぼしている。

1. 非農業用地の拡大

農村部における景観の変化を表す指標として、まず耕地の減少の様子を見てみよう(図3)。

全国に比較して珠江デルタ地域では耕地の減少が急速に進行しており、1980年から94年の14

図3 耕地面積指数(1980年=100)



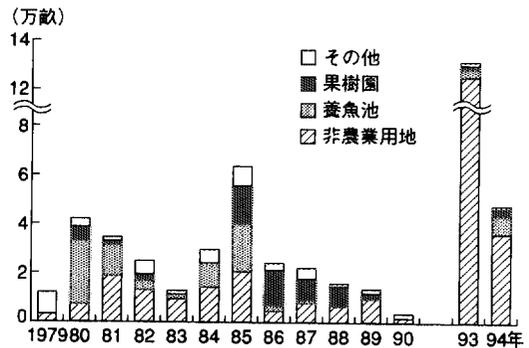
(出所) 広東省統計局編『広東省(県)区国民経済統計資料1980—1990』1991年／広東省統計局編『広東統計年鑑』1992, 1993, 1994, 1995各年版 北京 中国統計出版社／国家統計局編『中国統計年鑑』1995年版 北京 中国統計出版社より作成。

年間に27ポイントあまりも減少している。深圳市(そのほとんどの耕地は旧宝安区,つまり現在の宝安区と龍崗区に分布する)ではさらに激しく,同期間に耕地面積は約7分の1になった。深圳市における変化からすぐに分かるように耕地の減少が大きく進行した時期は2度あり,はじめは1980年代中盤,次は90年代前半であった。この傾向は珠江デルタ地域全体にも同様に見られる。

この減少の理由を知るために,深圳市における耕地転用の内訳を見ることにする(図4)。1980年代の耕地減少の原因は,耕地から養魚池や果樹園への転用であり,生産責任制導入を契機にしてより収益性の高い土地利用を広義の農業の中で追求したと考えられる。それに対して1990年代になってからは,非農業用地,すなわち住宅,工場,交通施設などへの転用がその大部分を占めていることがわかる。

1990年代の土地利用の変化については,深圳市でもその郊外農村部にあたる宝安区—宝安・

図4 深圳市における耕地転用の状況



(出所) 深圳統計局編『深圳市国民経済和社会統計資料1979—1985』1987年／深圳統計局編『深圳市“七五”時期国民経済和社会統計資料1986—1990』1991年／広東農村統計年鑑編纂委員会編『広東農村統計年鑑』1994, 1995各年版 北京 中国統計出版社より作成。

表4 宝安区—宝安・龍崗区の土地利用
(単位: km²)

	1990	1994
耕地	183.9	157.7
園地	147.9	147.8
林地	698.1	668.3
市街地	117.8	165.9
交通用地	55.9	50.2
水域	152.8	49.7
その他	336.6	444.5
計	1,693.0	1,692.5

(出所) 深圳房地產年鑑編集委員会編『深圳房地產年鑑』1992年版 深圳 海天出版社; 1995年版 北京 人民中国出版社より作成。

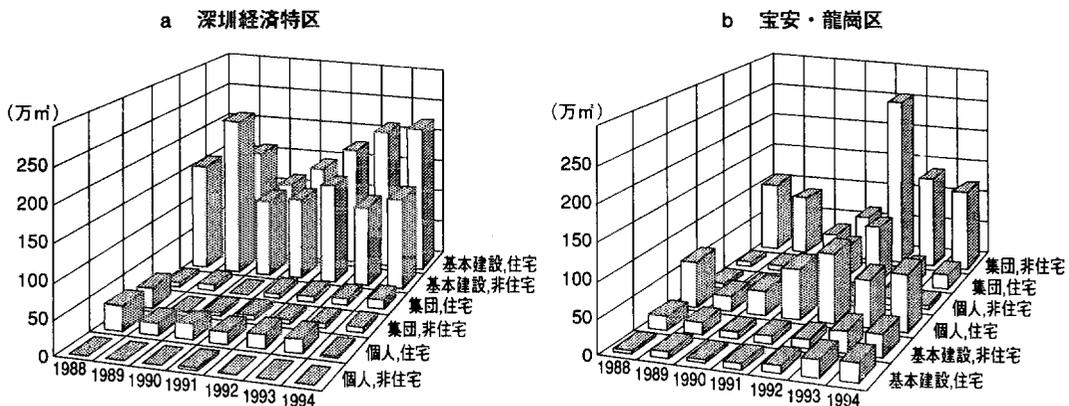
龍崗区の統計データが得られる(表4)。「耕地」と「水域」が減少する一方で、「市街地」が40%あまり増加し、「その他」も大きく増加している。「その他」の増加分には、整地後未建設の土地が多く含まれている(注1)。この時期に農村部においては、耕地を転用し養魚池などを埋め立てて土地開発が急激に進められた。そして市街地が拡大したと同時に、広大な面積の平らな土地が利用されることなくそのままにされている状態が見て取れる。

さらに市街地建設の状況を知るために、固定資産投資竣工面積の変化を投資主体の所有制別で見ると(図5a, 5b), 深圳経済特区ではほとんどすべてが国有単位による基本建設で占められ, 集団や個人による割合はわずかである。一方宝安・龍崗区では, 近年国家の基本建設投資による建設面積が増加傾向にあるものの, 集団経済組織と個人による建設面積が依然として大きいことがわかる。それぞれの面積は大きく変動しているが, 全体として1990年代の活発な建設が観察される。集団による建設に非住宅が多いのは, 工業団地造成にともなう工場用建物が数字に表れていると推察され, 個人による住宅建設が多いのとは対照的である。

2. 集団所有地の転用と土地収益

農外所得が増加するにつれ, 農民は土地を農業生産の手段や社会保障の手段としてだけでなく, 運用することができる資産とみなすようになった。そうした変化は, 珠江デルタ地域の集団所有地に対する非農業用途の需要増大と軌を一にしている。その土地はあくまで地域コミュニティによる集団所有であるから, 土地の

図5 固定資産投資竣工面積



(出所) 深圳統計局編『深圳統計年鑑』1995年版より作成。

経営権を分配するにしても、土地からの収益を分配するにしても、地域コミュニティの役割がいつそう重要になっている。

さて、農村の地域コミュニティの集団所有地が非農業用途に転用される局面は、大きく分けて以下の3つがあるだろう。

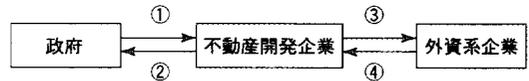
第1に、コミュニティ内で自分たちが利用する目的で転用する場合である。「土地管理法」によれば、転用面積は省が定める規準を超えてはならず、住宅用地や公共施設用地であれば郷・鎮政府の審査を経て県政府の承認、郷鎮企業用地であれば県政府の承認を必要とする。都市計画範囲内であれば、市政府の承認を得る必要がある。この場合、所有権は移転しない。

第2に、国家に収用される場合である。さらに分ければ、ひとつには政府自身の基本建設プロジェクトのために収用されるときであり、もうひとつは、コミュニティが外部の不動産開発企業などに土地所有権を譲渡するときである。後者の場合でも収用の手続きによって所有権を集団から国家に移転する。

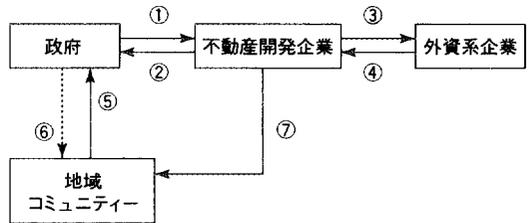
地域コミュニティの農地が収用されると、形式的には、政府からコミュニティに対して土地収用補償金、再就職補助金、地上物件補償金、農作物の苗等の補償金といった収用補償費が支払われることになっている。また、収用のうち譲渡を受けてその土地を使用することになっている企業から政府に対して支払われる地価代金の中の土地開発費に、これらの補償費は含まれている。そして実際には、新たな使用者とコミュニティとの間で直接に補償費の交渉が行われている。つまり、政府がこれらの補償費を負担するのではなく、新しい使用者である不動産開発業者が肩代わりするのであり、さらに

図6 土地所有権の移動と資金の流れ

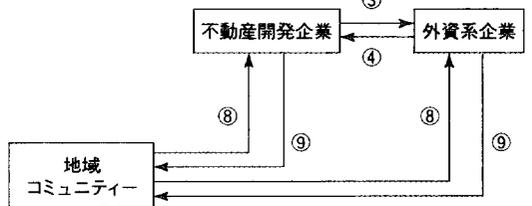
A. 国有地が外資系企業に使用される場合



B. 集団所有地が収用されて外資系企業に使用される場合



C. 集団所有地が収用されることなく外資系企業に使用される場合



- ①譲渡 ②地価代金 ③再譲渡 ④再譲渡金
- ⑤収用 ⑥収用補償費(形式上) ⑦収用補償費(実際上) ⑧使用権を出資して合弁/使用権を賃貸 ⑨合弁事業の利潤からの分配/賃貸料

(出所) 筆者作成。

(注) (1) B-②に含まれる収用補償費は、形式的には政府を通じて地域コミュニティに支払われるが(⑥)、実際には直接不動産開発企業から支払われている(⑦)。

(2) AやBでは、外資系企業が不動産開発企業として土地の総合開発を行うこともある。

その負担分は不動産価格に転嫁されて、結局は工業用地や高級住宅を購入する外資系企業などの投資として計上されるのである(注2)。

第3に、所有権は集団に残したまま、土地を賃貸したり、土地の使用権を資本として合弁に参加する場合である。この場合も県級以上の政府の承認を得なければならない。地域コミュニティが、資金を自己調達して建設した工業団

地に外資企業を誘致したり、土地使用权を資本として外資企業との合弁に参加して高級住宅などを建設するケースも多く見られる。それとは別に、農家に配分された住宅用地の一部をそれぞれの農家が建物とともに外部に賃貸することも多い。家を新築したときに、それまでの家を出稼ぎ労働者や工場管理のために香港から来て滞在するビジネスマンの宿舎にしたり、オフィスや工場として賃貸するケースもある。

外資系企業が土地を使用することを想定し、その際の土地使用权の移動とそれにもなう資金の流れを、国有地の場合と上記の第2と第3の場合について整理したものが図6である。国有地の場合は政府に、収用される場合は政府と地域コミュニティーに、収用されない場合は地域コミュニティーに資金が流入する様子を示している。

引き続き集団所有地の転用について、深圳市宝安区X鎮L村の例を具体的に見てみよう^(注3)。L村は人民公社制のもとでは生産隊、その後は自然村だったが、経済面では比較的独立した運営を行い、1993年に行政村に昇格している。広州と深圳市内を結ぶ幹線道路に近く(図1参照)、工業化とそれにもなう人口流入が著しい。

L村にはもともとあった5000畝(1畝=6.67アール)あまりの土地のうち、約80%が収用され、その10%が留用地として村に返還された。手元に残った土地のうち、一部は住宅用地などとして自分たちが使用し、その他は工業団地や商業施設などにあてられている。集団所有地の国家による収用にもなう補償費は、1988年の200万元から始まり、95年までの8年間に合計で4800万元になった。補償費の規準は、はじめ1畝当たり1万元だったのが、のち1万5000元に

調整された。

土地の賃貸については、賃貸料が月、1平方メートル当たり11ないし13元程度で、L村の2つの工業団地の土地面積をあわせて15万平方メートルであるから、年間およそ2200万元ということになる。よって土地収用に関連する補償費と工業用地賃貸料とを合わせた土地収益は年に3000万元に及ぶ。

このほかに村営企業(実質的には外資企業による経営)に払い込まれる委託加工の加工賃収入があり、総額で年に2000万香港ドルである。これも合算すると全部で5000万元程度の収入が毎年村にもたらされることになるが、これらの収入はすべて集団積立金に算入され、「深圳宝安L実業株式有限公司」というL村の経済組織が管理している。

3. 集団積立金の分配

上記のように、地域コミュニティーの土地収益は集団積立金の重要な収入源になっている。それでは、その積立金はどのように使用されるのだろうか。

一般に、集団積立金はコミュニティーの株式合作制のもとで管理されている。コミュニティーの株式合作制は、本来は農民それぞれの手元にある余剰資金を集めて郷鎮企業を興すなどコミュニティーの新たな経済活動の資本金を調達することや、コミュニティーの共有財産の所有関係を明確にすることが目的であった。しかし、近年の珠江デルタ地域では、それらに加えて、コミュニティーが得た多額の収益をコミュニティー内の村民の間で分配する際の根拠としての役割を持つようになってきている。集団積立金の一部はコミュニティーの社会資本の建設に充てられ、一部は持株に応じて村民に分配される。

1992年末の時点ですでに宝安区と龍崗区の121の行政村のうち98が、また378の自然村のうち356が株式合作制を実施していた(注4)。

X鎮L村の場合は、先述の「深圳宝安L実業株式会社」がそれにあたる。この会社の株式は、52%の集団株と48%の個人株から成る。個人株は戸籍が本村にある者にのみ与えられ、村内でのみ株の譲渡が認められている。利潤の配分は規定によれば、拡大再生産に用いられる「公積金」が30~35%、村の社会資本整備に用いられる「公益金」が10~20%、「福利奨励金」が3~8%、そして配当基金が35~55%となっている。

ただし、1993年までは村民個人への分配が3割、集団へが7割であったのに対して、94年以降は村民へが7割、集団へが3割というように分配比率は柔軟に変更され、最近は個人の配当にあてる割合を増やす方向にあるという。これは近年村の社会資本の建設が順調に進んで、コミュニティーが多額の資金を留保する必要がなくなったためである。

村の社会資本建設としては、これまで1650万元を投資して、耕地あるいは養魚池だったところを整地し、道路、上・下水道、電気、通信などの設備を整え、衛生、治安、消防、文化娯楽などの施設を建設してきた。またそれらとは別に、工業団地の建設が1987年に開始され、村自身の手で水道や電気などの基本的なインフラを整備し、標準設計の工場や宿舍などを建設した。委託加工契約や外資との合弁企業設立という形態を通じて、L村の「経済発展公司」が現在50余りの工場を2つの工業団地にて管理している。その他L村の「経済発展公司」は、集団積立金あるいは土地を資本として、X鎮と合弁の商業

センターの建設や、不動産開発企業と合弁の多層型高級住宅の建設に乗り出している。

1992年には、4000万元(集団積立金からが70%、各村民からが30%)を投資して、8万平方メートルの土地に一戸建てタイプ158棟の住宅を建設した。すべてが基本的に同じ間取りで、村民4人に1戸の割合で平等に与えられ、すべての村民が入居している。村民それぞれが自由に住宅を建設して限られた村の土地を浪費することがないようにすると同時に、村が地域コミュニティーとして村民の福利を重視していることがうかがわれる。その他、集団積立金は、村の教育基金、養老保険の購入、村内の医療保健サービスセンターにおける医療費用などにもあてられている。

ところで、個人への集団積立金の分配は、それぞれの村民の家計においてどのような比重を占めているのだろうか。村民の収入は大きく分けて4種類ある。第1は農業・漁業からの収入である。L村では1990年までに耕地がすべてなくなり、今はエビの養殖を小規模に行うのみである。第2は農業以外の仕事からの収入で、自分でビジネスを始める者もいれば、就職して賃金を得る者もいる。また、村民委員会や村営企業の管理、村の環境衛生、治安、消防など村の行政に関わる仕事からの収入を得る者も多い。そして、第3が村の株式合作制を通じての分配である。第4として実質的に個人で保有している不動産(旧宅など)の賃貸収入がある。

第1の農業収入が全収入に占める割合はいまやわずかである。第3の集団分配収入の比率は高く、1995年には、就業者のみならずすべての村民に対する平均で1人当たり1.3万元の純収入があった。この分配収入だけで1995年の宝安区の

職員平均賃金9886元を大きく上回っている^(注5)。第2の労働収入については個人差あるいは農家間の格差が大きいと思われるが、第3の分配収入が下支えをしていて、村内に経済的に困窮する家は今ではまったくないとのことであった。第4の個人不動産収入の規模については不明である。

集団積立金は、工業団地整備などの生産関連や村内の公共施設などの生活関連の社会資本に投資される。さらに一部は個人に分配され、農村の個人の非農業所得が増加し、その一部は住宅投資にも向けられている。

以上のことから、外資の流入と土地の有償化を契機にして地域コミュニティが資本を蓄積し、その結果、農村部でも都市形成が促されていることが理解できる。

4. 歴史用地遺留問題

「歴史用地」とは、深圳経済特区においては、1980年8月に特区が成立する以前から、行政・事業機関、企業、個人が占有していた土地のことである。これらの土地は、その後無償で政府から割り当てられた土地と同様、用途の変更を許されず、抵当権を設定したり、使用权を譲渡することも認められていない。ただし国土局分局の承認を得て賃貸する場合には、賃貸料の6%を市の土地開発基金に上納しなければならないとされ、土地使用費に関する扱いは無償割当用地と同様に処理されている^(注6)。

他方、特区外においては、1993年7月の「深圳市宝安、龍崗区計画、国土管理暫定弁法」によって初めて政府による統一的な土地管理が実施されるようになり、それ以前に農村の地域コミュニティが県以上の政府の承認を受けずに集団所有地を開発、譲渡、あるいは資本として

他者と合弁し、用途の変更をしていた場合に、それを「歴史用地遺留問題」と呼んでいる。龍崗区では1994年3月に、宝安区では同年9月に「歴史用地遺留問題処理弁法」が公布され、この問題に当局が取り組みはじめた。

「宝安区歴史用地遺留問題処理弁法」を例に見てみると、たとえば、当局の承認なく土地を開発して第三者に譲渡した場合、都市計画と新しい用途の間に食違いがあれば、建造物などは取り壊され、譲渡された者に対しても補償はされず、土地の所有は国家に帰する。都市計画との間に食違いが無い場合は、その土地の位置や用途によって決められた地価代金を譲渡された者が政府に対して支払い、国家から譲渡されたものとして手続きをする。また、当局の承認なく土地を資本として合弁に参加した場合、地域コミュニティの合弁の相手方（多くの場合、外資企業）が地価代金を支払うのに対して、地域コミュニティ側は免除されるか、面積がコミュニティに認められた非農業建設用地の規程を超えるときに限り、割安の地価代金を支払う。このような処理による地価代金や罰金はすべて土地開発基金に計上され、うち40%は各鎮に割り当てられてその公共施設の建設に充てられる。

この「弁法」に従って処理された土地の所有権は、収用の場合と同様に国家に移転するが、それにとまなう補償費は支払われない。そして、この処理によって生じる経済的利害については、当事者間、つまり、土地の譲渡や土地を資本とした合弁が行われた地域コミュニティと相手企業との間で調整しなければならない、とされている。しかしながら現地での聞き取りでは、この調整には困難がともなっているということ

であった。なぜならば、外資企業はすでに地域コミュニティとの間で土地をめぐる契約を交わしてコミュニティに相当の「譲渡金」を支払っており、にもかかわらず「弁法」に従ってさらに地価代金や罰金を政府に支払うことは、到底受け入れられないからである。その一方で地域コミュニティ側は、契約を通じて獲得した収益をすでにコミュニティの社会資本整備や村営の事業の拡大に投入したり、株式の配当として村民に分配してしまっており、ただちに肩代わりすることはできない。

この問題の背景には、農村部においても完全に土地利用・土地開発をコントロールし、そこから得られる土地収益を農村の地域コミュニティに独占させず、収益の一部を獲得しようという政府の意図が働いている。逆に言えば、これまで農村部においては十分に地代が徴収されておらず、外資企業が割安な価格で土地を使用することができたことをも意味し、今後はそのような農村部の魅力が少なくなる可能性がある。

(注1) 深圳市全体では、1994年の時点で「その他」546.9平方キロメートルのうち233.7平方キロメートルが整地後未建設の土地だった(深圳房地產年鑑編集委員会『深圳房地產年鑑』1995年版 46ページ)。

(注2) 特に大型プロジェクトが目白押しで政府自身の土地収用も多い広東省では、そこで農村の地域コミュニティに支払うべき補償費が政府にとって大きな負担になっている。そこで、収用面積の10%以内の土地が、補償を補うものとして地域コミュニティに返還されている。このような土地は「留用地」と呼ばれ、所有権は国家に属するものの、地域コミュニティは使用権を保持し、それを他者に再譲渡や賃貸することもできるし、企業を設立してその土地の開発や経営に参加することもできる。陳強・黎天宏・李美好・曾建英「春風化雨一從番禺市看広東省農村集体“留用地”政策」(『地産時刊』1994年第10期) 11ページ。

(注3) X鎮L村については、1995年6月および96年

7月に行った聞き取り調査に基づく。

(注4) 李大勝・劉業華・張岳恒「深圳農村股分合作制的研究」(李大勝・劉業華主編『深圳農村股分合作制的研究』広州 中山大学出版社 1994年) 7～8ページ。

(注5) 広東省統計局編『広東統計年鑑』1996年版 北京 中国統計出版社 514ページ。

(注6) 深圳房地產年鑑編集委員会編『深圳房地產年鑑』1995年版 61ページ。

おわりに

最後に、以上分析してきた土地制度改革と都市形成の内容を整理し、さらにこの地域に残された問題について若干指摘しておきたい。

まず、改革以前は土地は無償無期限で使用されており、土地利用は非効率で土地開発の資金も限られていた。それが1980年代になると、都市部を中心に土地の有償化をおもな内容とする土地制度改革が始められ、それによって、しだいに土地市場が形成されて土地の有効利用が図られるようになると同時に、地方政府は都市の土地開発のための資金を蓄積することができるようになった。農村部においては、地域コミュニティが主体となって土地開発が進められた。ここでも土地開発のための資金蓄積には土地収用補償費や不動産賃貸料などの土地収益が重要な役割を果たした。

外資企業が必要とする生産拠点の立地条件は、安価で豊富な労働力のほかに、やはり安価で豊富な土地と生産や交通面の一定水準のインフラが整っていることであるが、農村部のそれぞれの地域コミュニティは、より多くの外資企業を誘致するために、農地などの転用によって広い面積の土地を供給し、集団積立金として蓄積された資金を投資して競って土地開発を進めた。農村部での土地制度改革が都市部に比べて遅れ、

その結果、政府の地代徴収や都市計画による土地利用へのコントロールがなかなか及ばなかったことも、外資企業の生産拠点となるには有利に作用した。そして、外国投資が増加すれば、それにつれてさらに地域コミュニティに資金が蓄積されるという好循環が農村部に生まれた。

蓄積の一部は村の生産および生活関連の社会资本の建設に向けられ、また一部は合作株式会社を通じて村民に分配されて住宅投資にも向けられて、農村の景観を変化させていった。土地制度改革が、地方政府のみならず農村部の地域コミュニティの資本蓄積をも促進し、結果として広範な都市形成がこの地域において進行することになったのである。

ところが近年このような都市形成のメカニズムに変更が迫られている。

珠江デルタ地域では特に1992年頃から94年にかけて、香港企業を中心とした外資企業による活発な不動産投資が行われたが、94年後半からはその反動で不動産物件が供給過剰になっている。国有地の使用権譲渡の権限を委ねられた市(県)政府が、珠江デルタ地域の各都市間で外資企業の直接投資をめぐる激しい競争になり、市場の動向を把握することなく無計画に土地使用権を放出したことは想像に難くない。そのうえ、地方政府ばかりではなく、農村の多数の地

域コミュニティも土地使用権の供給者となったのである。それぞれのコミュニティが農地を我先に転用し、条件の整わないところでも工業団地や別荘を無計画に建設したが、こうした動きに対する当局のコントロールはあまり見られなかった。

最近になって、土地市場に対する政府のコントロールが強まる傾向にある。過剰物件の整理を促し沈滞した不動産市場を活性化するために、上海や広州では国有地使用権譲渡の一時停止という苦肉の策がとられている。また、既述の歴史用地遺留問題の処置は、集団所有地に対する当局のコントロール回復をねらったものであるともいえよう。

深圳市計画国土局によれば、土地使用権の譲渡面積は、都市計画、需給関係、財政収入の3点から決定されることになっているが、将来的には、土地供給量をより広い地域の視点からの確に調節できるシステムの構築が必要になると考えられる。そして土地に対する需要の方は、外資企業のグローバルな視野での企業行動という外的要因に大きく依存しており、都市形成の行方は、外資企業にとってこの地域が生産拠点として魅力的であり続けられるかどうかにかかっている。

(東北大学大学院理学研究科地学専攻助手)