

鄭黄燕著

『都市化の中国政治
——土地取引の展開と多元化する
社会——』

名古屋大学出版会 2023年 iv + 261ページ

たはら つかき
田原史起

はじめに

一国の経済が高度成長し、都市化が進展する際、土地という生産手段が莫大な価値を生み出す瞬間がある。巨額の富が動くとき、必然的に、誰かが（相対的に）得をして、誰かが損をする構図が生まれやすくなる。金銭に関する赤裸々な話題が飛び交うなかで、関係する政府機関も地域住民も、泰然自若、袖手傍観というわけにはいかない。なりふり構わず、自分たちの経済的利害に沿って自己主張し、「權益」を守る動機に駆られる。そこに、利害関係の異なるアクター間に「政治」（利益と負担の配分をめぐる交渉）が生まれる余地がある。

こうしてみれば、都市化過程の土地取引の分析は政治学者の取り組むべき最重要課題の一つであるはずだが、本書の著者の述べるとおり、数十年来、都市化の道を進んできた中国の土地をめぐるトータルな政治学的分析の試みは、これまで極めて少数であった。そうしたなか、各地の現場に飛び込んで都市化のプロセスにある村々で聞き取りを行い、中国の土地政治にアクター分析の視角をもち込んでミクロな接近を試みた点に、本書の真骨頂がある。

I 内容紹介

本書は序章と終章を除き、五つの章で構成される。第1章は制度的背景の理解、第2章、第3章、第4章が本書の核心となる3種類の土地（農業用地、事業用地、住宅用地）をめぐる政治の分析、そして第

5章が土地政治における「村民委員会」という重要アクターの分析に当てられている。

序章 変革期中国の都市農村関係

第1章 揺れる都市農村の境界

第2章 農業用地の収用をめぐる協調と葛藤

第3章 事業用地のゆくえ

第4章 住宅用地をめぐる攻防

第5章 都市化のなかの村民委員会

終章 多元化する中国社会

序章では、土地政治をめぐる本書のフォーカスが、拡大する都市のエリアとその近郊農村であることが表明される。その上で、都市農村関係をみる視点として、中国社会を特徴づけてきたとされる、いわゆる「二元構造」を再検討する必要があるとする。すなわち、改革開放以来の都市化による社会の変容により、二元構造には収まらない「郊外」がついに制度上、明記されるようになった。この点をふまえ、「中心＝周縁」の相対的構造が、「二元構造」→「農村工業化」→「農村の都市化」と移り変わってきた（変則パターンもある）とする興味深い分析モデルが提出される。

第1章では、中国の都市化の軌跡を決定づけた都市／農村区分に関する関連法規、いわゆるフォーマル制度を丹念にあとづけている。ときとして都市と農村の区分は曖昧で混沌としているが、都市とは何であるか、農村とは何であるかが制度的根拠にまで遡って明らかにされる。その上で、毛沢東時代には抑制されていた都市の行政区画は、改革後、周辺農村の土地と行政区画を取り込みつつ、拡大してきたことが示される。

第2章は、これまで比較的多くの土地政治をめぐる先行研究が注目してきた農業用地の収用問題につき、独自の時期区分に沿った時系列的分析を行う。改革後の40余年は三つの段階に分けられる：①1980年代初頭～92年；開発の利益をめぐる諸アクターが比較的、協調関係にあった時代、②1988～2004年；国有地使用权の商品化に伴う対立が生じ始め、都市部のアクターと村幹部が結託した結果、農民の利益が損なわれた時代、③2004年以降；上記の対立が調整され、同時に農村側の村民委員会と葛藤が生まれた段階である。ここでのポイントは、

1988年に始まり、1998年の「土地管理法」により決定づけられた、国有地使用权の商品化がもたらした波紋である。

第3章では、農村部の事業用地（中国語では「建設用地」、農地や宅地を除く、第二次、三次産業に使用される土地）の収用をめぐる都市＝農村間の諸アクターの交渉を分析している。これまではほとんど取り上げられてこなかったトピックであり、著者のオリジナリティが光る章である。まず、事業用地を取り巻く利害関係が制度的背景とともに整理され、農村の産業開発と都市化過程および農村の側の交渉力の源泉を探るべく、異なる地域の事例間の比較が行われる。その結果、早期から都市化の洗礼を受け、事業用地で自ら不動産事業を展開していた広州市近郊農村に代表される「都市を作った村」こそが、都市政府に相対した際、最も強い交渉力を示したことが明らかになる。

第4章は、農村住民の宅地をめぐる都市政府との駆け引き、住宅市場と村民の利益確保戦略が分析される。まず、例によって都市と農村の住宅市場をめぐる制度面の変化をきちんと押さえた上で、現地調査事例に基づきながら立ち退き補償をめぐる交渉過程が描かれる。その上で事例間比較に進み、ここでも農村側の地域的な条件が利害関係の集中＝分散に結びつき、地方政府との交渉力を左右した点が主たる発見として示される。

第5章では、ここまでの3種の土地をめぐる地方政府との交渉をふまえながら、農村側の村民委員会というアクターを改めて、議論の俎上に載せる。まず、ここでも都市と農村の住民組織である住民委員会（中国語では「居民委員会」）と村民委員会の成り立ちを対比しつつ、制度面から押さえる。その上で、都市化を経た事例村の住民組織の再編結果を、「会社と社区の併存（村民委員会を解消し、その経済的機能を会社に移譲）」、「会社、村民委員会と社区の鼎立」、「村民委員会と社区の併存」として見出し、事例間比較に進む。その結果、農村の土地が収用され、都市化が進んでも村民委員会が残存し続ける理由として、都市政府側アクターとしての区政府と市政府の間の利害関係の不一致や、都市財政の負担の問題があることを見出している。

終章は都市化の利益をめぐる対立と協調として全体の議論を振り返りつつ、都市農村関係のなかに、

社会構造として一定期間、残り続ける「中間地帯」の生成をみている。その上で、昨今の不動産不況の現状にも触れつつ「ポスト都市化」の新たな局面に入りつつあるとして、本書を結んでいる。

II 都市とは？ 農村とは？

評者自身も含め、社会学者、とくに中国社会に向き合おうとする研究者は一般に、制度と実態の乖離状況を注視する。ここから、ほぼ無意識に、制度より実態、フォーマルよりはインフォーマルに重きをおいて研究するのが正しい態度だと思いがちである。これに対し、法学政治学研究科の政治コースに提出された博士論文がもとなった本書はまず、政府によって制定されてきたフォーマル制度に密着することから、各章の考察をスタートしている。

フォーマル制度に立ち返って確認してみると、ときとしてわれわれが現地感覚から勝手な「思い込み」をしていることに気づかされる。その意味で、評者にとり、農村部の「鎮」の位置づけについて誤解してきたことを本書によって教えられた。本書を読むまで、一般的な「県」においては県政府所在地＝県城のみが「都市」であり、鎮政府所在地の集落は法規定的にも「農村」であると考えていた。しかし、たとえば1999年の「統計上の都市と農村の区分に関する規定」（《关于统计上划分城乡的规定》）によれば、「都市」は鎮政府所在地の集落をも含んでいる。したがって、人口センサスなどで統計される「城鎮人口」すなわち都市人口には、これら集落の常住人口が含まれているのである。他方、鎮とは異なり、「郷」の行政区画のなかにある行政村は郷政府所在地の村も含め、すべて「農村」とみなされる（48ページ）。

思うに、評者の上記の誤解を招いていた根本的な原因は、中国で都市と農村を区別する際に複数の基準が併存しており、それらが互いに少しずつズレている点にある。たとえば鎮政府所在地の集落は「都市」に含まれると規定されていても、そこには農村の住民組織である「村民委員会」がおかれている場合が多い。土地制度としても国有ではなく集団所有制をとっており、また政府幹部や学校関係者らを除く集落住民の大部分も都市戸籍ではなく農村戸籍の保持者であった。さらに付け加えるなら、多くの内

陸農村の現地を訪れた際の景観から受ける印象としても、鎮が醸し出す雰囲気は明らかに「農村」に近い。

以上をまとめると、複数の制度、すなわち①住民の戸籍でみた場合（都市戸籍と農村戸籍）、②土地制度でみた場合（国家所有と集団所有）、③住民組織でみた場合（社区住民委員会と村民委員会）に加え、④ロケーション（城・鎮とそれ以外）はオーバーラップしながらも少しずつズレていることになる。こうしたズレの発見は、終章における、二元構造に集約されない「中間地帯」概念の提起につながっている^(注1)。

Ⅲ 制度化と中央政府の「一人勝ち」

フォーマル制度を重視する著者の方法的態度の背景には、改革開放から時間を経るに従い、中国においても着実に「制度化」が進展しているという現状認識があると思われる。「制度化」とはすなわち、各種法制や条例を整備することによる国家＝中央政府の地方政府、および基層社会への規定力が強まること、と言い換えてもよい。

土地政治の領域に関して、制度化のメルクマールとなるのが、1998年の「中華人民共和国土地管理法」（以下、「管理法」と略記）の制定である。これを機に、それまでは実態として存在していた、農村の集団所有地を「都市的使用」、すなわち事業用地に随意に転換する措置は禁止された。事業用地への転換は必ず、いったん都市の県・区政府による収用手続きを経て国有化された上で、その使用権を取得して初めて、事業用地などとして土地を使用することが許された。

このような「管理法」の条文では、食糧安全保障的な観点から耕地を保護する明確な国家の意志が打ち出されている。耕地を保護するためには、地方政府と基層政権・基層幹部による過剰な農地の収用・開発区設置を制御する必要がある。「管理法」の背後にある中央政府の本音の部分にまで踏み込めば、県レベルや基層レベルでの小さな「地方主義」の萌芽を摘み取ることにあった、というのが評者の見立てである〔田原 2012, 207-230〕。

じつは、本書が見出している制度化の動きは、土地政治の領域にかぎられない。同時代を広く見渡せ

ば、同様の発想に基づく、地方や基層幹部を制御し、農民の権益を保護するスタンスに立った一連の措置とパラレルであることにも気づかされる。

たとえば1994年の分税制導入、1998年の「村民委員会組織法」、2002年の「農村土地請負法」、2000年前後の税費改革から2006年の農業諸税の全廃に至る農民優遇政策の全面展開などは、一見してバラバラにみえつつも、国家目標としての「制度化」＝中央政府の管理強化＝地方・基層幹部の制御＝農民権益の保護、というストーリーにおいて共通しており、相互に赤い糸で結びつけられた一連の出来事であった〔田原 2012, 185-206; 馮 2022, 43-61〕。

してみれば本書の功績の一つは、土地政治においても上記と同一の主旋律が流れており、今日に至る中央政府アクターの「一人勝ち」が導かれていた点を、法令や実地調査により具体的に示したことはないか。

Ⅳ 「村」アクターの交渉力

本書の土地政治をめぐるアクター分析のもう一つの貢献は、上述した中央政府による「制度化」潮流のもとにあって、それでも村民委員会・村幹部が土地取引で果たし得る役割の発見である。強大な中央政府がコントロールする都市化に伴う土地政治の過程で、「村」が自立したアクターとして立ち現れるのは、国際的に比較した際の中国の顕著な特質にも思え、地域研究としてみた際の本書の優れた点である^(注2)。

さらに、村がアクターとして実質的な役割を果たすための諸条件の発見も貴重である。第一に、土地の用途別にみれば、事業用地>農業用地>住宅用地の順に、政府との交渉の際に村がアクターとなりやすくなる（36ページ）。

第二に、土地取引発生タイミングである。端的には、1998年の「管理法」改正より前の方が、農村側の村民委員会・村幹部が都市アクターに対する交渉能力を発揮しやすかった。逆に、より遅いタイミングで都市化の影響にさらされた地域では、村の役割は不活発となる。これは、前述した国家の制度化の進展と反比例して村が役割を低下させることを意味していよう。

第三に、村アクターが都市政府に対して交渉力を

発揮するためには、村集団を挙げての不動産事業が展開されている必要があるとする。すなわち、「住宅賃貸業を主軸とする集団所有資産をもたない村では、村民が分散しており、村民委員会は都市政策の執行者にすぎず、村内部には結束力が欠けていた(長春市S村、T村)。それに対して住宅賃貸業を主軸とする集団所有資産がある村では、村民委員会が都市政府の実行者となると同時に、村民の利益共同体の代弁者にもなっていた(福州市W村、鄭州市Q村)(183ページ)」という。

これらはすべて、本書の重要な知見といえよう。

V その他のアクターの利害関係

上に評価したとおり、本書の土地をめぐる政治への着眼点として特徴的なのは、村民委員会アクターへの着眼である。他方で、その他のアクター、農民や各レベル政府の利害関係については、十分な掘り下げがなされているとはいえない。

第一に、村民アクターとは、どのような人々なのか。政治アクターの一つとしての村民に関していえば、村民アクターの利害をめぐる行動における「引き比べ」(176ページなど)心理が存在する点には強く同感する。ただ、本書ではなぜ、引き比べ心理が生まれるのか、その背景については踏み込んだ考察は行われない。

評者の私見では、平時は政治的に不活発な村民が、「アクター」として活発化するのには、もちろん現実的な利益が目前にちらついた際であるが、とりわけ、同じ「農民カテゴリー」の他者と平等に扱われていない、と彼らを感じた際である。そして、この感覚を理解するには、革命と社会主義を経てきた中国農民の独自の遍歴への理解が欠かせないと考える[Tahara 2023]。

第二に、本書の全体を通じて使用される「都市政府」という特徴的な用語には、著者なりのこだわりも感じられるのだが、アクター分析が課題である本書でこの用語を用いることはミスリーディングではないか、との思いを禁じ得ない。なぜなら、同じ「政府」といっても、①中央政府、②省政府、③市政府、④区・県政府の間には、それぞれ鋭い利害関係に裏づけられた差異があるからだ。「都市政府」という言い方を用いることで、複雑な土地をめぐるポリ

ティクスが、都市 vs 農村の形で単純化されてしまう危険が生ずる。それは従来の「二元構造」的認識を序論で批判している著者の本意でないのではないか。

たとえば①中央政府のアクターとしての最大の動機はいうまでもなく、前述のとおり、食糧安全保障の観点からの耕地保護を盾にとった地方や基層レベルアクターの制御である。その意図するところは、「管理法」を核心とする各種土地制度に結実している。

ところが、これは土地取引による収益を予算外収入の柱としてきた(=土地財政)全国の県・区級政府の動機とは異なるベクトルを示していることは当然である。さらに、第5章が重要な知見として指摘するとおり、村民委員会の存廃問題をめぐり、③市と④区は利害関係を異にする独立したアクターとして、異なる態度をとっている(214ページ)。以上から考えても、「都市政府」というアクターを想定してかかることは、分析の目を曇らせる効果しかなく、メリットは少ないと思われる。

VI 「場所」のもつ意味

土地は移動させることができない。それゆえ、都市化に伴う土地政治は、必然的に、政治が発生する「場所」の影響を受けるものとなる。都市から隔たった「構造の安定した」農村ではなく、「本書で考察する都市の近郊が最も不安定な地域となる(26ページ)」とすれば、場所の重要性はなおさらである。本書でも重要な先行研究として挙げられるHsing [2010]は、①地区級市の範囲を都市中核部(urban core)、②都市の周辺部(urban fringe)、③農村のなかの都市的地域(urban places in rural fringe)、④その他の農村に区別している。他方で、本書で取り上げられる事例村をみると、元来、かなり異なる地理的なロケーションにあった村々を一括して「都市近郊」として論じているようにもみえる。

たとえば、広州市の事例(Y村、P村)は、記述からみれば市中心部にかなり近接した村であろう。ところが、長春市の事例(T村、S村、U村)、とくにU村を管轄する九台区は、Google Mapでみれば、長春市の中心からはるかに離れ、都市近郊農村というよりは、広大な農村地域が県域を取り囲む、一般的な「県域社会」を形成していると判断さ

れる^(注3)。はたしてこのような村々を「近郊農村」として同列に並べて比較することが可能なのか、疑問が生ずる。

さらに本書では、調査地のプライバシーを考慮したためかも知れないが、事例村の具体的なロケーションに関する情報は、極めて曖昧にしか提供されない。最も効果的なのは、各地が徐々に都市化の波に吞まれていく過程を、地図を用いて具体的に示すことだろう。それが不可能な場合でも、少なくとも事例となった村々が四つの省城の中心地（たとえば建国前の旧城が位置していたエリア）から何キロメートルほど離れていたのかを、都市化に巻き込まれるタイミングを判断するための最低限の情報として示すことは可能であろう。当然ながら、広州市でも中心地から遠い村があり、長春市でも中心地に近い村もある。でなければ、本書の重要な知見（村民委員会の政治的交渉力の多寡）が、南方の広州と北方の長春などの単なる「地域的差異」として誤解されかねない。著者の主張はそうではなく、前述のとおり、①土地の用途、②都市化に巻き込まれたタイミング、③不動産事業の有無、にあったはずである。だとすれば、より有効な比較研究のデザインとして、①同等の人口規模の異なる省城で、中心地からの距離がほぼ同等の村々を比較する、②どれか一つの省城で、中心地からの距離が異なる複数の村を比較する、③上記①と②の比較を組み合わせる、などの方法が考えられる。

Ⅶ 事例記述の密度

上記にも関連するが、本書の提出する事例村の情報は、全体としてどこか「ざっくり」しすぎている印象を免れない。制度面の把握が非常に丁寧なのは対照的に、事例のデータは、のちの分析を支えるほどの情報密度をもっていないようにみえる。

一例を挙げれば、長春市S村の建設用地収用事例（122-125ページ）がある。鎮の収用による工業団地の形成について、村は「鎮は現実的な村の利益を考えていた」ことから「積極的な評価を行った」とされるのに対し、のちに開発区の一部に組み込まれてからは、村幹部や村民は「工業団地経営の収益が期待に見合っていない」ために、「区に対する村民委員会と村民の評価は低かった」とされる。しか

し、鎮の管轄下にあった時代と開発区のもとに入った時代で、状況がどのように変わったのか、農村住民側の「不満」の原因を知る手掛かりとなる事実（たとえば賃貸料が減少したなど）は本文では、提出されていない。また、同じページにあるS村村民の「陳情」に関する区の役人の証言（123-124ページ）をみても、工場設立の前後の経緯、村民の不満が何に／誰に向けられているのかなどは、記述が簡略化され過ぎていて、判然としない。

どのようなテーマであれ、社会科学の研究は、しっかりした一次データに依拠する必要がある。本書の著者が自分の足で複数箇所をめぐり、生のデータを収集して回ったこと自体は高く評価される。今後の粘り強い調査の継続を著者に期待したい。

おわりに

刺激的な議論を展開する本書に対し、ほかにもコメントしたいポイントは多々あるが、紙幅の関係上、ここで擱筆せざるを得ない。

ともかく、著者によればそろそろ「ポスト都市化時代」に足を踏み入れつつある今日、独特の土地制度をもつ中国の土地政治のこれまでの経験を総括した本書が必読の現代中国論であることは疑いない。『都市化の中国政治』が今後、幅広い読者を獲得できることを祈りつつ、書評を結ぶことにしたい。

（注1）評者の私見にもとづけば、こうした「中間地帯」は改革後に初めて出現したものというよりは、毛沢東時期の二元構造のもとで、すでにシステムを支える一環として存在していた。現代中国の作家、路遥の概念を援用し、評者はこれを「交叉地帯」と呼んでいる [田原 2023]。

（注2）インドとの比較の視点からの中国の土地政治を位置づけたものに、光 [2013] がある。そこでは、「不満や衝突、紛争などがインドのような形の政治化された農村社会によって生じているのではなく、特定の不平不満（たとえば、税金や報酬、汚職、土地収用など）や人物に基づくものであること、ほとんどの場合、それが発生した場所だけに限定されている [光 2013, 198]」などの点を見出しているが、アクターとしての「村」には焦点は当たっていない。

(注3)「県域社会」とその都市化の典型的なイメージとしては、安 [2019], Zhang, LeGates and Zhao [2016]などを参照。

Demographic, Spatial, Economic, and Social Transformation. Cheltenham (UK) and Northampton (USA): E. Elgar.

文献リスト

〈日本語文献〉

- 光磊 2013. 「土地紛争のメカニズムと地方政府の対応」
唐亮・松里公孝編著『ユーラシア地域大国の統治モデル』ミネルヴァ書房.
- 田原史起 2023. 「交叉地帯と基層幹部」小嶋華津子・磯部靖編『中国共産党の統治と基層幹部』慶應義塾大学出版会, 91-119.

〈英語文献〉

- Hsing, You-tien 2010. *The Great Urban Transformation: Politics of Land and Property in China*. New York: Oxford University Press.
- Tahara, Fumiki 2023. "Heteronomous Rationality and Rural Protests: Peasants' Perceived Egalitarianism in Post-taxation China." *China Information* 37(1): 3-23.
- Zhang, Li, Richard LeGates and Min Zhao 2016. *Understanding China's Urbanization: The Great*

〈中国語文献〉

- 安永军 2019. 「中西部县域的“去工业化”及其社会影响」『文化纵横』2019年第5期.
- 冯川 2022. 『“浑沌”之治：中国农村基层治理的基本逻辑（1980-2015）』北京：中国社会科学出版社.
- 田原史起 2012. 『日本視野中的中国农村精英：关系、团结、三农政治』济南：山东人民出版社.

〔付記〕本稿は、2024年度夏学期東京大学大学院総合文化研究科「アジア社会比較発展論Ⅰ」（通称「東大駒場農村社会学ゼミ」）での輪読と討論の結果をふまえ、授業担当者により執筆された。とりわけ本書の著者である鄭黄燕氏本人の討論への参加は、本書評の諸論点を深める上で、有益であった。当然ながら、本書評は評者独自の問題意識によって書かれたもので、その瑕疵についての責任は評者自身が負うべきものである。この場を借り、ゼミ参加者と鄭氏に謝意を表したい。

(東京大学大学院総合文化研究科教授)