

任哲著

『中国の土地政治——中央の政
策と地方政府——』

勁草書房 2012年 x+193ページ

梶 谷 懐

I 本書の概要

中国政治研究の次代を担う若手の研究者が、土地問題という視点から中国政治のひとつの焦点ともいえるべき中央-地方関係に切り込んだ力作である。中国の中央-地方関係に関してはこれまでも趙宏偉、三宅康之、磯部靖などによる優れた先行研究がある。本書は、これらの先行研究と同じく、行財政構造から中央-地方関係にメスを入れる、という中国政治研究の伝統を踏襲しながら、あくまでも土地（使用权）の取引が生み出すレントや税金とその配分、という点に焦点を当てて分析を行っているのが大きな特徴である。

著者も指摘しているように、1994年の分税制の導入後、財源の分配をめぐる中央-地方間の政治経済力学は大きく変化した。正規の税金について、中央政府のグリップが強化される一方で、1990年代後半より本格化してきた国有地使用权の有償譲渡が、地方政府にとってより大きな利益を生み出すようになる。そういった、土地開発を通じた中央-地方関係の変容の過程を、丹念な統計資料と行政文書の分析、ならびに政府・民間の主要なアクターの行動分析を通じて明らかにしたのが、本書の最大の貢献であるといつてよい。

まず、既存研究の整理である序章を除く各章の内容を簡単に要約しよう。

第1章「1994年以後の中央・地方関係と土地」では、中国の中央-地方関係が「政府集権」と「行政分権」という概念から整理される。中国では地方幹部の任命権はあくまでも中央政府にあり、その意味では厳密な地方分権ではない。しかし、実際の行政

の実行の権限はかなりの程度まで下級の地方政府に一任されている。つまり、中国においてみられるのは、政治的な権限は中央に集中しつつも、行政の裁量権は地方に分権されている、という状況である。そのような行政権の分権化の下で、各地方政府の官僚は、昇進をめぐる激しい競争をくりひろげる。現在の中国の地方レベルで「土地政治」が顕在してきた背景には、このような基層レベルにおける「官僚競争システム」の存在があることを著者は指摘している。

第2章「中央・地方の財政関係における土地と不動産」では、分税制以降の地方政府が財政収入の土地関連収入への傾斜を進めていく過程を、地方財政の資料を整理しながら丹念に追いかけている。特に、不動産関連の税金について、項目別に地方政府間の配分の比率を整理し、不動産税収入については地区級以下の政府（著者の整理に従えば「基層政府」）への配分比率が最も大きいことを示した記述は、評者にとっても参考になった。もうひとつの重要な収入である土地使用権の有償譲渡収入についても、県政府など下級の政府への集中がみられる。その背景には、財政の権限は上級政府に集中し、行政負担は基層政府に「下放」されるという、地方財政をめぐる財源と業務のアンバランスな状況がある、という著者の指摘は重要である。

第3章「土地市場化過程における基層政府の役割分析」は、農地の非農業転用についての豊富な事例をまな板に載せ、政府の介入、合法性、利益の分配といった点に注目しながら分類を試みている。ただ、本章で取り上げられる「基層政府」はもっぱら郷鎮レベルの政府であり、第1,2章における記述との整合性が気になるところである。特に第2章の記述からは、土地開発の権限はほとんど県レベルの政府に握られており、郷鎮レベルにはほとんど権限が残されていないような印象を受けるからである。また、著者はこれらの農地の非農業転用のケースについて、土地を「商品」としてみるか、「資本金」としてみるか、という観点からの分類を試みているが、この区分はややわかりにくいという印象を受ける。

第4章「経済発展手段としての国有不動産企業」では、土地開発のもうひとつの主役ともいえるべき不動産開発企業についてその経営実態や地方政府との

密接な関係に焦点が当てられる。タイトルでは「国有」と銘打っているが、本文の記述からは、特に所有制による経営方針の違いのようなものが論じられているわけではないので、やや肩すかしを食らったような感じを受ける。ただし、上海における不動産企業と土地備蓄センターが同じ企業の表と裏の顔を表しており、看板の掛け替えにすぎない、という指摘は非常に興味深い。

第5章「土地の政治経済学と中国政治」では、地方官僚の業績評価をめぐる競争を通じた「土地政治」の広範な広がりが、中国社会にどのような歪みをもたらしたか、という点が考察される。著者によれば、「土地政治」の蔓延は、①配分の危機、②参加の危機、③浸透と正当性の危機、といったさまざまな問題を生じさせた。すなわち、不動産企業が地方政治における重要なアクターとして地方政府と結びつき、中央政府が立案する政策の浸透を妨害し、農民層の政治参加と配分の拡大を妨害する、という構図が、土地問題を切り口にすることで初めて浮かび上がってくるのである。

終章「土地と不動産からみる中央・地方関係」では、中央-地方関係の分析に関する二元的な枠組みが批判され、「地方政治」をより多面的にとらえる必要が強調される。土地をめぐる政治経済学は「中央と地方(省)」の二元構造では十分に理解できない、というのは、本書を貫くメッセージでもある。

II 本書の評価と課題

本書は、冒頭に述べたように、土地問題という視点から中国政治のひとつの焦点ともいべき中央-地方関係に切り込んだ研究書である。なかでも、きちんとした制度化、情報公開が進んでおらず、外側から非常に見えにくい部分であった土地譲渡金などの資産収入に関する各地方政府間の分配構造や、国有不動産企業の経営実態や人事面での政府との結びつきについて、豊富な資料やケーススタディを通じてかなりの程度明らかにした点は、高く評価できよう。

また、それに飽き足らず、中国の現実を分析するのに有効な政治経済モデルを、土地問題を切り口にして構築しようというスケールの大きな野心を本書からは感じ取ることができる。その点で著者に寄せ

られる期待は大きいといえるが、今後におけるより一層の研究の深化を行うためには、以下のようないくつかの課題に正面から取り組む必要があると思われる。

課題のひとつめは、中国の地方政治の複雑性を生み出している、各地方政府の性格や権限についての「あいまいさ」をどのようにとらえていくのか、という点である。たとえば本書では、政府が管理する土地使用権の業者に対する払い下げについて、県政府に開発の権限および利益の分配が集中するような仕組みになっていることが強調されている。土地行政を規定する法律においても、県政府の権限については明記されているが、郷鎮レベルにおいてはそうではない。ただし、実際の農地収用の過程においては郷鎮政府が重要な役割を果たすケースが少なからず存在することは、本書第3章で指摘されておりである。また一方で、農地の収用に重要な役割を果たす「土地備蓄センター」は、「ほとんどの市レベルにおいて設置されている」、という記述もある(第4章)。これらの土地収用をめぐる権限のあり方を、どう統合的に理解すればよいのだろうか。

評者自身は、土地開発に関しての権限をどのレベルの政府が行使するか、ということは一義的に決まるものではなく、むしろ地域や状況によって変化しうる、極めてあいまいなものではないかと考えている。土地のレント収入という、税収でもなく私的な利益権でもない、まさに「あいまいな」性質をもつ収入は、中国の地方政治独特の「権限のあいまいさ」と一種の相互補完的な関係にあるのではないだろうか。このような中国の地方政治について回る「あいまいさ」について著者が今後どのように切り込んでいくのか、興味深いところである。

課題の2つめは、銀行による土地を担保とした貸付など、土地問題の金融的な側面をどのように分析に載せていくのか、という点である。

すでに述べたように、著者は、1994年の分税制改革によって地級以下の地方政府が財源を奪われたことが、これらの地方政府をして土地政治に邁進させる直接の契機になった、と分析している。しかし、地方政府の自主財源拡大という点に関しては、地元企業に対して低金利での融資を誘導し、そこから生じるレントの分け前を管理費などの名目で徴収する、というルートも重要であったと評者は考えてい

る〔梶谷 2011〕。また、本書で述べられた農地開発に伴うレント分配の問題と、地方政府にとってもうひとつの開発資金の捻出手段となっている「融資プラットフォーム」の問題は、土地を媒介にして複雑に絡み合っている。このような状況のなかで、中央政府としてはマクロ経済政策のかじ取りをどのようにするのが望ましいか、という点が、今後の研究課題として残されている。

3つめの課題は、中国の中央-地方関係という一筋縄ではいかない問題をどのように抽象化し、モデル化していくのか、という点に関するものである。

本書第5章で、著者はアフリカ政治研究者であるロバート・ベイツの学説を引きながら、政府が市場に対して利益誘導的な介入を行うという点において、中国とアフリカの「収奪国家」との間に類似性を見出しているが、これは結論としてはやや短絡的ではないだろうか。中国の場合、1980年代から地方政府の市場に対する利益誘導的な介入はみられたものの、一方で地方政府がお互いに競い合うことを通じて比較的良好なガバナンスを実現してきたことがジーン・オイなどによって指摘されてきた。この地域間の競い合いによる政府行動の規律付け、という要素が、ベイツ等が指摘した政府による収奪性の強い国家と中国との大きな違いではないかと評者は考えている。そのような必ずしも一面的ではない政府と市場の関係のなかで、土地をめぐるレントシーキングをどのように位置づけるか、という議論が必要なのではないだろうか。

そして最後に、農村都市化に伴う「土地政治」について、各地で行われている「モデル」をどう分析し評価するのか、という課題をあげておきたい。

第3章で著者が述べているように、地方政府による農地の取用とその開発業者への払い下げは、これ

まで地方政府にとって莫大なレントを生み出す資金源になってきた。また、その配分をめぐる農民争議などの社会問題が各地起きていることも周知のとおりである。同時に、それまで地方政府が独占してきた土地開発のレントを、いかに農民層に分配していくか、という政策課題をめぐる、さまざまな地域で独自の政策「モデル」が試みられているのも事実である。たとえば、広東省などを中心に村単位で土地の管理を自主的に行うという試みが行われる一方で、地方政府が農地開発のレントを都市住民並みの社会保障や、集合住宅への居住権などの形で農民層に還元するという「モデル」も、重慶市や成都市などで試みられている〔梶谷 2012〕。これらの農村の土地開発に伴う制度改革をめぐるの地域間競争の帰結も、中国を対象とした政治経済学分析にとっては目を離せない論点のひとつになってくるのではないだろうか。

評者としては、今後著者が上記のような困難な課題にも果敢に取り組み、中国の政治経済に関しての、よりスケールの大きな分析モデルを提起されることを大いに期待したい。

文献リスト

- 梶谷懐 2011.『現代中国の財政金融システム——グローバル化と中央-地方関係の経済学——』名古屋大学出版会。
 —— 2012.『農村都市化の政治経済学——農地流動化、非農業転用の観点から——』加藤弘之編『中国長江デルタの都市化と産業集積』勁草書房。

(神戸大学大学院経済学研究科准教授)