

# 中国における農地収用過程と土地所有権制度の欠陥

——上海市浦東新区の事例より——

てい ころ らん  
鄭 浩 瀾  
ほり ぐち ただし  
堀 口 正

はじめに

- I 浦東新区の農地収用過程
- II 農地収用過程での問題点——浦東新区花木鎮、合慶鎮での事例より——
- III 問題点発生の原因  
おわりに

## はじめに

中国政府による浦東開発の宣言以降、上海市浦東新区では大量の外資が導入され、それによって、中国経済発展の牽引役の一翼を担うと同時に、近郊農村においても都市的な景観の形成・進展が著しくなっている。

浦東新区開発計画によれば、1991～2000年の10年間に於いて、浦東新区の約400平方キロメートルの土地で、「都市化集中地域」<sup>(注1)</sup>を38～90平方キロメートルまでにすると定め、また2001～2020年の20年間に於いては、200平方キロメートルまで拡大するとしている[上海市城市規劃編纂委員会 1999, 121]。このことは、浦東新区の大量の農地が、上記の目的を達成するために比較的短期間に収用されることを意味している<sup>(注2)</sup>。

こうした近年における浦東新区の状況の下、筆者らは1999年7月から2001年3月までの間、浦東新区花木鎮と合慶鎮において、農地収用の

実地調査を行った。しかしながら、この調査から明らかになったことは、毎回の農地収用の過程が当事者間での複雑な利害関係のもつれや国家などの上級政府による強制的な介入など、各種の問題を引き起こしていることであった。

それでは、これらの問題発生の原因は、一体どこに求めることができるのであろうか。

人民公社体制から生産責任制への変化は確かに画期的であり、20年あまりの土地集団化を経て、何億もの中国の農民は農村において、再度自らの土地資源の分配を得た。しかしながら、農村における土地所有権制度は必ずしも質的な変化をもたらさなかった。なぜならば、生産責任制は主として生産経営システムに関する変革であり、具体的には、生産隊が集中的に土地を經營することから農民が分散して經營することによって変わったにすぎなかったからである。見方を換えれば、人民公社時期の「三級所有、以“隊”為基礎」(「三級所有は“隊”を基礎とする」といった土地所有権制度が逆に連綿と存在し続けてきたと言える。そして、ちょうどこのような土地所有権制度の下、農地収用過程における各種の問題が発生しているというのが筆者らの仮説である。

本稿では、このような仮説を検証するために、上海市浦東新区における農地収用過程をと

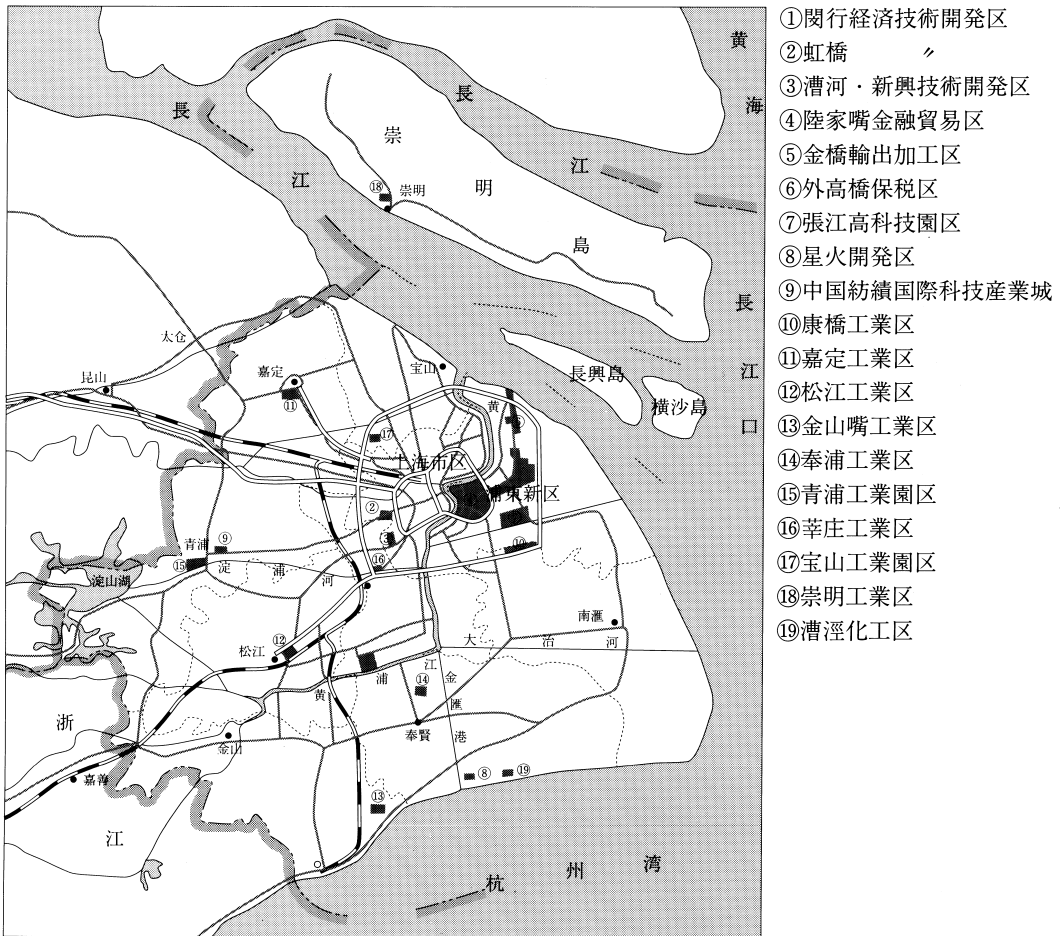
りあげる。以下では、第I節で浦東新区の農地収用の状況とその認可部署の変遷を説明し、第II節で主に花木鎮と合慶鎮の事例を通じて浦東新区の農地収用過程の問題点を指摘する。そして第III節で、そうした問題が発生した原因を、農村の土地所有権制度とそれが形成されてきた歴史的な側面から検討する。「おわりに」では、全体の要約と今後の展望を述べる。

## I 浦東新区の農地収用過程

### 1. 浦東新区の土地開発政策

浦東開発は、一連の国家優遇政策に導かれ開始された。具体的には、まず1990年9月10日に公布された「上海市鼓励外商投資浦東新区的若干規定」（「外国投資家による上海市浦東新区への投資を促進させる若干の規定」）および「上海市

図1 上海市の各開発区の分布



(出所) 上海對外經濟貿易年鑑編纂委員會『上海對外經濟貿易年鑑』  
 上海 上海社会科学院出版社 1999年より。

表1 浦東新区の開発区分

	機能	面積 (平方 km)	人口 (万人)
外高橋—高橋	保税區	75	26
慶寧寺—金橋	工業園區	21	34
陸家嘴—花木	金融貿易・行政區	28	35
周家渡—六里	工業園區	34	40
北蔡—張江	高科技園區	19	35

(出所) 上海市城市規劃編纂委員會 (1999, 119) より作成。

浦東新区土地管理若干規定」に基づき、国内外の投資家が不動産投資を行える環境が整えられた。その後、1991年9月16日、上海市政府は土地管理局の定めた「上海市浦東新区土地使用費標準」および「浦東新区土地等級的区分」を認可した。これによって、浦東新区の土地は10等級に分けられ、同時に用途別の土地有償使用も可能になった<sup>(註3)</sup>。さらに、上海市政府は1993年末までに、浦東新区の各種用地の使用権を1991年の価格基準にしたがって譲渡できるようにした。これを受けて、投資家の投資環境が大幅に改善され、土地の有償譲渡が早急に進展した [上海房地產志編纂委員會 1993, 293]。

一方、このような浦東開発の号令の下、1992年7月、上海市規劃院(都市計画部門)は「浦東新区総合計画」を完成させた。この計画によれば、浦東新区を合理的な開発区の分布、先進的な総合交通ネットワーク、都市のインフラ整備、現代的な情報、そして良好な生活環境を備えた空間にすることが目指されている(図1)。

また、浦東新区の範囲は長江河口、黄浦江、川楊河を結ぶ三角形の地帯、約350平方キロメートルと川楊河以南、外環状線以北の約50平方キロメートルの合計約400平方キロメートルとされ、さらに全体的な配置の点から、機能に基

づいた5つの総合的な地域区分を定めている。具体的には、陸家嘴—花木地区、外高橋—高橋地区、慶寧寺—金橋地区、周家渡—六里地区、そして北蔡—張江地区などである(表1)。

他方、陸家嘴、金橋、外高橋、張江には、国家レベルの開発公司、また華夏、王橋には浦東新区レベルの開発公司が設立され、さらにその他の各鎮には鎮レベルの工業区がそれぞれ設けられている。

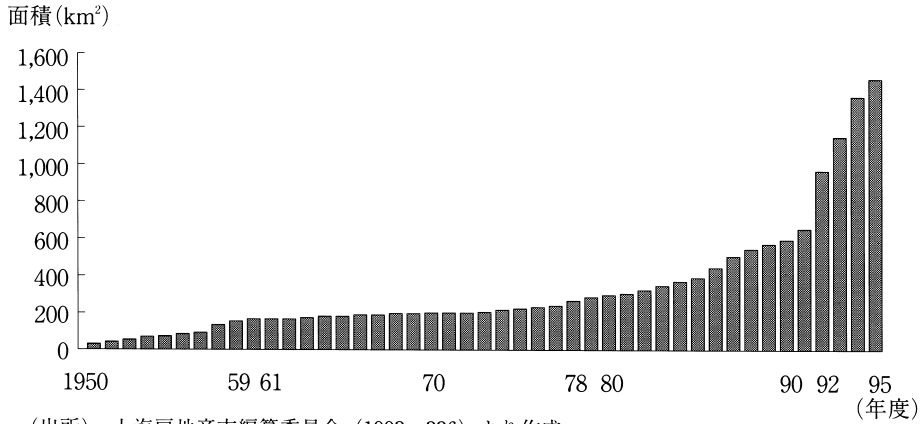
浦東開発は、このような国家レベルの開発公司、およびその他行政体レベルの開発公司を通じて、大量の開発可能な土地資源を配備するという特色を兼ね備えていると言える<sup>(註4)</sup>。

## 2. 浦東新区の農地収用過程とその認可部署

本節で言う「改革」とは必ずしも漠然とした意義上の1978年の改革・開放ではなく、83年1月に生産責任制を全面的に肯定した中共中央一号文件に始まる「改革」のことを指している。一方、これを基層政權変革の視点から言えば、1983年10月の國務院「關於实行政社分開、建立鄉政府的通知」(「政社分離の実施、鄉政府設置に関する通知」)がそれにあたる<sup>(註5)</sup>。

これらのことを踏まえ、改革前と改革後における農地収用の状況を見てみる。図2は1950年から95年までの上海市における建設用地の認可

図2 上海市における建設用地の認可状況（1950～95年）

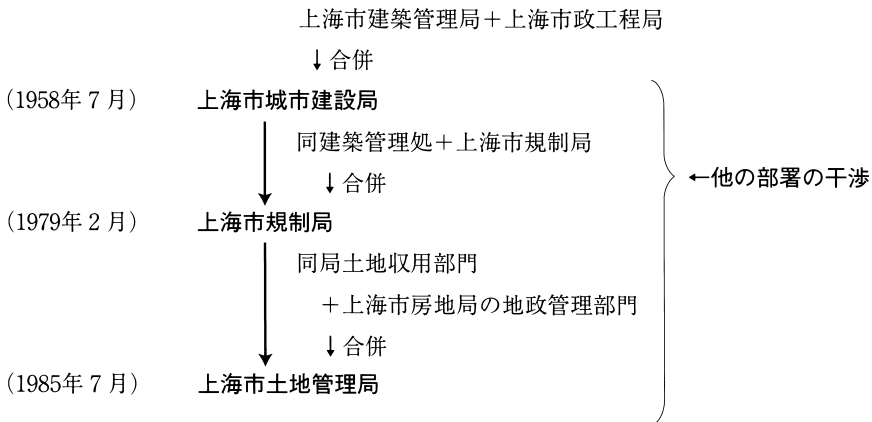


状況を表わしたものである。図2からわかるように、1950年から61年まで、改革・開放以降と比べて収用地面積は少なかったが、それでも増加傾向にあった<sup>(注6)</sup>。この時期は、いわゆる人民公社の「三級所有、以“隊”為基礎」という体制の下にあり、土地は生産隊の所有・経営に帰属していた<sup>(注7)</sup>。しかし、実際には、生産隊の土地所有はいくつかの制限も受けていた。たとえば、生産隊が土地の調整や地目変更などの問題に直面したとき、多くは人民公社の命令に

服従しなければならなかった。

一方、この時期の土地収用の認可は上海市城市建設局に一括されていた<sup>(注8)</sup>。しかし、その権限は限定的で、上海市城市建設局以外にもいくつかの行政機関や部門の関与を受けていた。たとえば1961年6月、上海市人民政府委員会（当時、上海市政府であり、以下「人民委員会」とする）は農地の収用には、上海市城市建設局の認可を必要とするものの、その他にも上海市農業委員会や下級行政機関である所轄県人民委員

図3 土地収用認可部署の変遷



(出所) 筆者作成。

(注) 矢印（太線）は認可部署の推移を示している。

会の同意を経て人民委員会の認可も必要であることを定めている。同時に場合によっては、各級政府レベルの党委員会の承認も必要であることを定めている（図3）。

このように、1950年から61年までの時期において、上海市城市建設局の土地収用についての実質的な認可は人民委員会によって制約されていただけでなく、各級行政体や党組織の審査・干渉によって、限定的かつ複雑さを有していたと判断できよう。

次に、1961年以降、文化大革命時期までの農地収用は比較的緩慢であった。しかし、改革・開放後の1978～79年の間、主に宝山製鉄所と上海石油化工会社の建設プロジェクトによって農地収用面積が増加した。また1980年に公布された「上海市基本建設、土地収用・管理弁法」（「上海市の基本建設に関する土地収用の管理弁法」）において、上海市規劃局が土地収用の主管部門であることが明確に示されたが<sup>(注9)</sup>、ここでは同時に収用権限の限界をも定めている。具体的には、生産隊の土地10畝（1畝＝約666.7平方メートル）以上を収用する場合、まず上海市規劃局が審査し、その後、上海市人民政府が認可しなければならなかった<sup>(注10)</sup>。

ところで、1982年、国務院「国家建設、土地収用条例」（「国家の建設に関する土地収用条例」）によって、収用単位は被収用単位に対して、土地補償費の支給以外に、就職斡旋費、作物補償費などの補償費も支払うことが義務付けられた。ちなみに、この時、収用単位が被収用単位と補償費に関する交渉をすることを禁止している。また、被収用地単位が本条例の定めている補償費の範囲以外で、法外な条件を要求することも禁止している。

1987年9月に公布された「上海市国家建設征用土地費包干使用弁法」（「上海市・国家建設に関する土地収用費および土地請負の使用弁法」）によれば、収用単位は上海市土地管理局に収用手続きの申請を行わなければならない、直接被収用単位と交渉を行ってはならないことになっている。

最後に、1992年以降の傾向を見てみると、92年に公布された「関于向区、県簡政放権的若干規定」（「区、県への権限委譲に関する若干の規定」）後、農地の収用面積は急速に増加し、これにより中央政府が示した上海市の建設用地に関する指標を超えてしまった。特に、区、県においての収用地の拡大は速く、近郊の野菜供給地は大量に減少することになった。そこで、1994年、「上海市実施〈中華人民共和国土地管理法〉弁法」の発動によって、市、区、県人民政府が認可した建設用地の土地使用権譲渡に対して、一定の制限を加えることになった。しかし、浦東新区は例外とされたため、浦東新区での収用面積は逆に激増することになった<sup>(注11)</sup>。

ここで、いくつかの注意すべき点を指摘しておく。たとえば、「中華人民共和国憲法」（第10条）によれば、「農村と都市郊外の土地は法律が規定した国家所有に属するもの以外は集団所有に属し、一方、国家は公共利益の必要性から法律の定めるところにしたがって土地を収用できる」としている。また、1986年に制定された「中華人民共和国土地管理法」（以下「旧土地管理法」とする）（第5章）によれば、「国家は公共の利益のために、法律の規定に基づき土地に対する収用が可能」としている。

これは事実上、法律が国家の農村集団の土地所有権に対する最終処分権を保障していること

を意味し、このため、国家が建設需要のために農村集団の土地を使用する場合、極端な話、ただ農地収用の意思を伝えるだけで事足りると言っても過言ではない。つまり、この点から言えば、国家による土地の収用は、一種行政的強制性の特徴を備えていると言える。

一方、行政機構内での権力・権限の関係について言えば、国家が土地の収用を行う場合、土地一級市場に対する垂直的コントロールを確立している<sup>(注12)</sup>。よって、このことから、いかなる収用単位も土地収用の際には、厳格な審査を経なければならない。その行政上の区分は、中央国務院—上海市政府—区・県政府—郷・鎮政府となり、行政レベルにおいて上から下への垂直構造が存在している。しかし、これらは静態的ではなく、逆に絶えず権限の委譲と集権という動態的な均衡上に置かれている。

つまり、中央政府は毎年一定の用地についての指標を下級政府に伝えることで、省、直轄市の収用地拡大をコントロールし、収用地総量のバランスを保持するという役割も担っているの

である。しかし、実際には、土地の収用は地方政府にとって利益が大きいことから、地方政府の収用する面積は中央政府の指標（上限）を大きく上回っている。

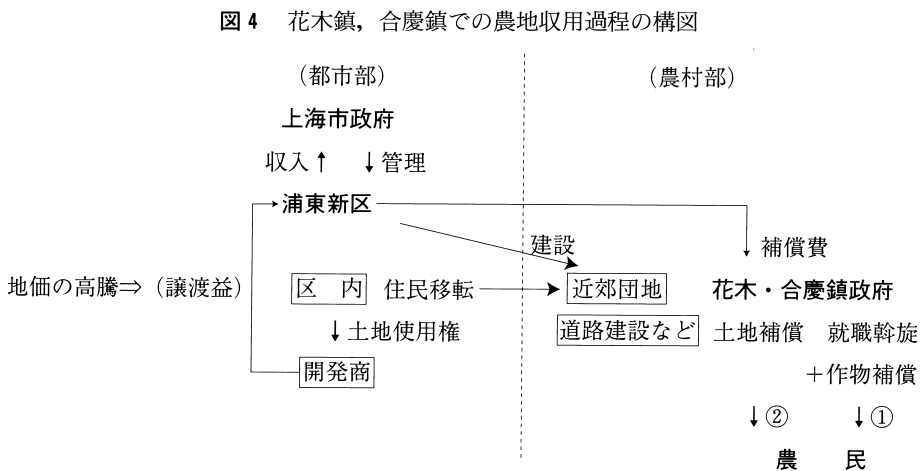
このように、改革前と改革後の上海市建設用地収用の変化と行政手続き上の状況を見てきたが、収用面積の点では、1990年代以降、急激な勢いで増加している。特に浦東新区では、1992年以降、上記でも述べた原因がきっかけでその勢いに拍車をかけることになった。一方、行政権力の点では、中央政府から下級政府へのヒエラルキーが存在し、これらのことを通じて、中央政府は農地収用の権限の委譲と集権をコントロールするという関係が存在していると言える。

## II 農地収用過程での問題点

—浦東新区花木鎮、合慶鎮での事例より—

### 1. 花木鎮、合慶鎮での農地収用過程

図4に従って説明すると、花木鎮、合慶鎮で



(出所) 上海經濟年鑑編集委員会編『上海經濟年鑑 1993年版』上海 上海社会科学院 1993年 65~73ページ、および花木・合慶鎮政府での聞き取りより作成。

(注) ①は農地収用後の補償、②は「村、隊『撤制』」後の補償経路を示す。

の農地収用は浦東開発の進展に伴って、急速に進んだ。具体的には、主に鎮レベルの工業区の設置に伴う外資企業の誘致や浦東国際空港へ通じる龍東大道の建設によって、多くの農地が収用された。また花木鎮では旧市街地からの住宅団地・商業施設建設のためにも多くの農地が収用された。1997年時点では、花木鎮、合慶鎮の農地はそれぞれ294.8ヘクタール、1124.9ヘクタールであったが、それが2000年時点でそれぞれ385.0ヘクタール、1059.6ヘクタール（5.8%減）にまで減少した<sup>(注13)</sup>。

こうした農地収用が可能であった背景には、第I節でも触れたように、浦東開発の宣言以来、国内外の投資家への土地使用権の有償譲渡が可能になり、それによって各レベルの政府が譲渡益並びに各種の収入を獲得できたことにあった。同時に旧市街地の地価が高騰したこともそうした政府のインセンティブ（誘因）をより一層支える要因にもなった。政府はこうした収入を利用して、近郊団地の建設、幹線道路の建設、そして公共施設の建設などを積極的に行えるようになった。

一方、住民の側からみると、これによって旧市街地の住民の住環境が改善され、農地収用先の農民へも各種の補償費が与えられるなどのメリットがあった。しかし、以下のような問題が現在、深刻になっていることも明らかである。

## 2. 農地収用過程での問題点

### (1) 利益分配の問題

たとえば、1998年に新たに公布された「中華人民共和国土地管理法」（第47条）（以下「新土地管理法」とする）によれば、「土地が収用される時、土地が収用されるもとの用途に基づいて補償を与える」としている。農地収用時の

補償費には、土地補償費、物件補償費、そして作物補償費などが含まれる。ただし、村の土地が集団所有に帰することから、土地補償費については直接個人に分配してはいけないことになっている。

浦東新区では土地収用の補償費は一定の比率に基づき、郷鎮集団組織、村集団組織、そして村民小組集団組織に分けられ、物件補償費と作物補償費は物件所有者と作物所有者が受け取ることになっている。また再就職を必要とする者は農村集団経済組織が斡旋し、その補償費は再就職先に支給される。その他の単位が再就職を引き受けた場合、その補償費はその当該単位に支給される。一方、このような斡旋を必要としない場合、その補償費は個人に支払う仕組みになっている。

このように、農民はただ物件補償費と作物補償費だけを得ることができ、村民小組と村の廃止を待って、やっとささやかながら集団資産の一部を受け取ることができるのである<sup>(注14)</sup>。

そしてこのこと以上に問題になっているのが、「新土地管理法」の規定している土地補償費用と作物補償費の上積みである。たとえば、「旧土地管理法」では土地補償費は農地収用前3年間の年平均生産額の3～6倍を基準としているが、「新土地管理法」ではこの基準を6～10倍に増加させた。同時にその他の補償費用の基準も農地収用前3年間の年平均生産額の2～4倍から4～6倍へと増加させた。「新土地管理法」では、土地補償費とその他の補償費の総和は土地収用前3年間の年平均生産額の20倍から30倍以内なら可能としている<sup>(注15)</sup>。

表2は花木鎮における土地補償費と作物補償費を時期別に示したものである。「新土地管理

表2 浦東新区花木鎮における農地収用時の各種補償費

(単位：元/畝)

	1990.1～'93.8	1993.8～'98.5	1998.5～'98.12	1998.12～現在
土地補償費	4,800	7,680	11,600	31,000
作物補償費	700～850	1,120～1,360	2,040	2,800

(出所) 浦東新区花木鎮での聞き取りより作成。

法」の制定を挟んで、それぞれ2～3倍以上の上昇が見られることは明らかである。こうした基準の上昇は「新土地管理法」制定後に補償を受けた農民とそれ以前に補償を受けた農民の利益享受の乖離をもたらし、ここから後者の農民が利益分配不公平に対する不満を訴えるようになった。

もうひとつの問題は、土地補償費が郷・鎮、村、村民小組集団経済組織の所有に帰属し、このことが農民と幹部との関係の緊張をも導いていることである<sup>(註16)</sup>。つまり、村民小組の一部分の土地が収用される一方で、まだ村・村民小組が廃止されない時点では、その補償費の分配が行われないのである。農民らは鎮や村などの幹部がその補償費を搾取し私腹を肥やしていると考えるのである。ここには情報公開の問題も立ちはだかっていると見えよう。

## (2) 再就職先確保の問題

浦東新区の開発過程に伴う農地の収用によって、短期間に大量の労働力再就職先確保の問題が出てくることになる。統計によると、1992～93年、浦東新区では13万畝の土地が収用された。そのために、8万人近い労働力の再就職先の確保が必要になった[見 1995参照]。

これについては、すでに以下のようないくつかの解決方法がとられている。第1に、外部の土地開発業者が収用単位である国家に代わって、直接農民の再就業先を確保する方法であ

る。第2に、政府の労働・民生部門が統一的に就業先を確保する方法である。この種の方法は上海市レベルのプロジェクトでよく見られる例である。あるいは土地開発業者が一定の補償金を郷鎮政府などに支払い、農民の今後の生活基盤確保を委託する方法である。そして第3に、農民自らに再就業先をさがさせる方法である。つまり、土地開発業者が個別に生産技能やそれに秀でた農民に対して一次的に補償費を支払い、自ら仕事をさがさせるといった方法である。しかし、実際には、多くの農民は高等教育を受けたことがないことから、待遇のよい仕事をさがすことは極めて困難になっている。

たとえば合慶鎮では、「集団資産経営公司」を設立し、その中で再就職の斡旋を行っている。しかし、近年の郷鎮企業の経営不振や合理化・縮小の方針により、再就職の斡旋はほとんどはかどっていない<sup>(註17)</sup>。

一方、国家が土地を収用する過程において、法人(農民)と代理人(政府)の問題も存在している。政府はただ国家という行政体の指導的立場か、あるいは強制的な権力を行使する合法的な代表(「代理人」)にすぎない。よって、政府は所有権制度を通じて、土地に対するコントロールを実現しようとするのである。政府は土地という稀少資源を補償費との交換を通じて、政府支配の公共財産に換えるのである。土地が一旦政府の公共財産に変化すれば、土地開発の



規制も政府が実施することになる。

しかし、同じ政府であっても、農地収用の過程では、集団は土地の法定所有者であり、土地管理部門あるいは政府政策立案当局は土地所有権の代理人になっている。法人は所有権益の最大化を希望するが、代理人は逆に一定の所有権を満足させる条件において、自らの収益の拡大を実現することを試みる〔南京地政研究所1998, 336参照〕。よって、そこではこれら両者の追及する目標は一致しない。政府高官が相対的に重視するのは土地の開発以降の収益およびその総量の増加である。土地供給の増大があれば、土地開発は投資を導くことができ、利益に対する総量を拡大できるからである。

以上のことから、農地の収用過程において、たとえ公共目的を実行するために集団所有の土地を国家に帰属させることが合理的な一種の行政行為であるとしても、土地収用自体にはその所有権置き換えと同時に、その転換に伴う経済的利益が発生することも事実である。しかし、この過程において、土地収用に対する補償であろうと、再就職斡旋であろうと、国家権力に対して、農民は常に受動的な立場に置かれていると言えよう。

### III 問題点発生の原因

#### 1. 制度的側面からの分析

第II節では浦東新区での農地収用の過程において発生している問題を述べてきたが、こうした問題が発生する原因は現在の土地所有権制度にあると考えられる。つまり、国家はその強制的な権力を通じて、集団の土地をコントロールしているが、土地集団所有権の主体は「曖昧」

なままである。具体的には、所有者と経営者、占有者と使用者の間の権利・義務などの関係が不明な点である<sup>(注18)</sup>。

「新土地管理法」(第10条)によれば、集団所有の土地は農民の集団所有に属し、集団経済組織あるいは村民委員会が経営し管理するとしている。この場合、集団経済組織とは2人以上の村民によって構成される。土地所有権に対する境界上、これは「旧土地管理法」とは実質的な変化はみられない。唯一異なるところは、この「新土地管理法」では村民小組の経営・管理権を明確にしたところであろう。

また、「新土地管理法」は實際上、郷・鎮、村、そして村民小組の各行政体の土地所有権の利益上の立場を規定している。しかし、各レベルの権利・義務の境界は極めて曖昧なままである。たとえば、農村の土地集団所有、集団の代表は、「土地管理法」上、郷・鎮集団経済組織、村集団経済組織あるいは村民委員会および村民小組と定めている。ところが、これらの集団経済組織はひとつの複雑な概念にすぎない。浦東新区の農村を例にとると、村経済組織はすべての村民小組、集団経済組織、独立経営の経済組織を含むだけでなく、村と村外の単位が共同で運営する合営企業も含んでいる<sup>(注19)</sup>。それでは、一体どこが所有権主体の代表となるのだろうか。

1997年8月27日、国務院「關於進一步穩定和完善農村土地承包關係的通知」(「農村の土地請負關係の更なる安定に関する通知」)においては、「もともとの請負地を無秩序に請け負ってはならず、また勝手にもともとの村民小組(生産隊)の土地所有権の範囲を逸脱して、村が請け負ってはならない」と規定している〔遲 2000、

230 参照]。これは村民小組が集団経済組織の土地所有権の主体であることを示していると言える。

一方、村民小組を基礎とする土地請負関係は党と政府の一貫した政策によっても貫かれている。しかし、実際には1980年代初めの農業経営体制改革（生産責任制の導入）の時、中央の政策決定が現実の生活との接点で相当の困難を招き、そのため村民小組の職能は弱体化し、所有者としての職能を行使できなくなった。実際には、村が村民委員会兼公有財産の財産権主体であり、特にこの種の状況は集団経済組織がなく、経済職能の弱体化した農村に多く見られる。

あるいは、村民小組が集団を代表し、形式上、土地の所有権を行使しているが、村あるいは村合作経済組織が土地の管理契約を交わすことが、一種普遍的なモデルとなっている場合もある。浦東新区の多くの農村では、まさにこのような状況にある。聞くところによると、花木鎮、合慶鎮では、多くの村が村民小組に替わって、土地の職能を行使し、分配していた。しかし、村民小組は相変わらず名義上の土地所有者になっている。

このように「新・旧の土地管理法」では、土地の集団所有を明記しているものの、その具体的な権利主体が曖昧なために、混乱を導いているというのが現状であろう。以下ではその混乱を導いた原因を歴史的な側面から分析する。

## 2. 歴史的側面からの分析

1949年の新中国成立以降、現在に至るまで農地制度は3度の主要な変革を経て来た。第1回目は1950年代初期の「土地改革」であり、改革の結果、大部分の土地が一部の地主によって所

有されるというものから、大部分の農民が均一に土地を所有するという形態に転換することを通じて、土地の私有私営を実現した。第2回目は高級合作社以降の土地の公有公営である。第3回目は人民公社解体以降の生産責任制である。土地改革後の私有私営―互助組―初級合作社―高級社―人民公社への過程は、農民の所有権が一步一步公有公営に帰属していく過程であり、よって、このような歴史的な過程が現在の土地所有権制度の欠陥を生んだ根本的な原因と考えられよう。

このことから、現在の農地収用過程中に発生した問題を理解するためには、農村の土地所有権制度の歴史的な変遷から議論しなければならないと言えよう。と同時に、議論の重点を土地所有権制度全体の変遷に置くのではなく、生産責任制と人民公社の「三級所有、以“隊”為基礎」体制の共通点の発掘にも置かねばならない。そうした視点から、以下ではまず「三級所有制」の実施過程を見てみよう。

最初、1958年11～12月、中共第8期六中全会で通過した「関于人民公社若干問題的決議」（「人民公社の若干の問題に関する決議」）のなかで、明確に現段階の人民公社は集団所有制であることが示された。また翌年の2月の第二次鄭州会議上で、初歩的に「三級所有、以“隊”為基礎」体制を確立した。この「三級所有、以“隊”為基礎」は、公社が直接所有する部分以外、生産隊が基本の採算単位であり、農業生産手段の土地を生産隊が所有・使用することを指している。

ところで、この「三級所有、以“隊”為基礎」の制度は、一方でいかなる明確な権利主体の存在をも否定し、そのことから相当曖昧な財

産権の範囲であることを示している。ここにおいて、歴史的意義をもつ文書は1962年9月27日、中共第8期中央委員会第10次全体会議で通過した「農村人民公社工作条例修正草案（農業60条）」（以下「農業60条」とする）である。ここからは当時の土地所有権に対する範囲を見通すことができる。この「農業60条」（第4章）には「生産隊内の土地はすべて生産隊所有に帰属する」、「生産隊所有の土地は県級以上の人民委員会の審査と認可を経ることなく、いかなる単位と個人も占有してはならない」と、明記されている。しかし、この文書は同時に「生産隊所有の土地には、社員の自留地、自留山、宅基などを含み、（これらは）一律貸借、売買できない」とも規定している。

實際上、生産隊には厳格な意味において土地使用権と収益権がなく、土地の調整、土地占有などの問題になると、いつも公社や生産大隊の行政命令に従わなければならなかった。一方、生産大隊も農地を占有するとき、無償で生産隊から拝借し、公社が必要な時は代価を支払わなければならなかったが、やはり強制的であった。これは事実上、三級所有者のうちいかなる一級所有者も土地に対する処置権が否定され、ここから法律の上で実際の土地所有者＝国家を保障していることとも言えよう。よって、いかなる一級組織あるいは個人も国家権力に対しては、財産権上、対抗の可能性はないとも言えよう。

一方、国家はこの政社合一の制度を通じて農民間の交易コストを減少させることも可能である。人民公社およびその生産組織は中央権力の末端機能を履行してきたが、この体制について言えば、集団所有制と全民所有制は一致してい

ると言えよう。集団所有制を国家によってコントロールすることが可能であるが、集団はそのコントロールの結果を追認するだけという一種中国特有の制度システムとなっているのである〔周 1994参照〕。

その後の生産責任制の実現は、村・鎮一級に大きな土地管理の権利を持たせた。これは国家が農業生産組織と具体的な所有権コントロールの程度を緩和したことを意味する。中国の農村改革は行政権力委譲の過程でもある。行政権力の農村行政体への委譲による農村集団利益の獲得は国家によるコントロールと比べて、さらに大きな利益獲得の可能性を示していると言える。

これによって、異なる地域において、生産責任制に対して異なる運用が可能になった<sup>(注20)</sup>。

たとえば、ある地域では責任田と口糧田の両田制をもち、また別の地域では適度の規模経営を行っている<sup>(注21)</sup>。浦東新区を例にとると、浦東新区の大部分の農地——花木鎮、合慶鎮など——は適度の規模経営形式である。それは、浦東新区の「人多地少」（「人が多くて、土地が少ない」）の事実に鑑みて、「確権不確地」（農民の請負権は確定するが、反面、土地は農民に分割しない）の分配原則を取っている。こうした状況のもとで、農民は土地請負権を保留している。また、口糧あるいはそれ相応の金銭的保証を享受できるという条件で土地を集団に再返還し、一方集団はさらにこれらの土地を出稼ぎ農民やその他の経営方式を採用している経営者に貸し出している。それはまた「逆請負」とも言う。この種の「逆請負」方式は灌漑やインフラ建設にも有利である。

ここで否定できないのは、生産責任制は大き

な意義を有していることである。そのことが農民に豊かな暮らしを保証していることも確かだからである。しかし、そうしたメリットを農民にもたらした反面、生産責任制の導入は単なる生産方式の変革にすぎないとも言える。全体の集団財産権について言えば、それは相変わらず「三級所有、以“隊”為基礎」の制度枠組みを出ていない。当然、現在の村民小組は人民公社制度下で履行された生産隊とは異なっている。しかし、農地収用過程で現われた問題はいくつかの点で人民公社体制と関係を有しているのである。

第1に、現在直面している問題は依然、所有権が曖昧で所有権の範囲が不明確なことである。たとえば、「中華人民共和国憲法」と「中華人民共和国土地管理法」（新・旧ともに）は必ずしも所有権について明確な範囲を規定していない。浦東新区花木鎮や合慶鎮での村、村民小組の廃止による集団資産分配の流れを見ると、土地補償費は村民小組、村、鎮の3者で分配され、そこに現われているのは相変わらず三級所有の利益分配状況である。このような「三級」が人民公社の「三級」と表面上は異なっているにもかかわらず、共通する部分も多く見られるのである。

第2に、人民公社の解体もまた一種国家の社会コントロール・システムに対する変革であることである。国家権力の農村基層政権組織への委譲は、農村行政体の自主選択権を増強させた。しかし、国家の土地に対するコントロールの点で見れば、国家は依然土地に対する最終的な支配権を掌握している。問題はもともとの採算と分配を主とする生産隊が現在の体制で機能を大きく弱体化させていることであり、生産隊

は一般に村民小組の形式で存在しているが、かえって、その機能の発揮を困難にしている。人民公社の解体後、国家権力の委譲が農村の自主選択権を増強させたにもかかわらず、国家の土地に対するコントロールの点から見れば、法律上の集団所有の村民小組や村民委員会は必ずしも土地に対する支配権や最終処分権を持っているわけではなく、反対にこれらの権利は国家が掌握していると言えないだろうか。

### おわりに

本稿では、中国の農地収用過程における各種問題の発生が土地所有権制度の欠陥に原因があるのではないかという仮説を、上海市浦東新区の事例を通じて検討してきた。

そこで明らかになったことは、第1に、農村における土地所有権が曖昧で所有権の範囲が不明確なことである。確かに「中華人民共和国憲法」や新・旧の「中華人民共和国土地管理法」には土地所有権に関する項目はあるが、必ずしも所有権について明確な範囲が規定されているわけではない。具体事例のなかで示したように、浦東新区花木鎮や合慶鎮での村、村民小組の廃止による集団資産分配の流れを見ると、土地補償費などの各種の補償費が村民小組、村、郷・鎮といった「集団組織」を通じて分配されているのはその現われであろう。この集団組織を隠れ蓑にして、補償費の不公正分配、就職斡旋の不全など、各種の問題が発生しているのである。

こうした問題の打開には土地所有権の私有化といったことも考えられよう。しかし私有権と完全なる市場があるからといって、経済的な効

率が改善されるとは考えにくい。国家の行政権力が依然、強制的に土地市場に介入するような条件下、土地の私有化を行うならば、その利益は迅速にある方向に向かい、そこから貧富の格差が加速されよう。そういうことから土地の私有化は中国においては慎重さが求められよう。

第2に、こうした土地所有権制度の欠陥は人民公社期から一種の制度的遺産となっているということである。しかし、人民公社の土地制度の出現はそれ自身、また独特な歴史的な原因をも伴っている。具体的には、初級社から高級社、そして人民公社への改造を通じて、中国の農村は国家の工業化のために巨大な犠牲を負った。人民公社システムはそのために完全に一種強制的な権力に服従し、矛盾の多い欠陥がもたらされたのである。

ところが、人民公社の出現は決して政府の身勝手あるいは政府の願望だけに帰するものではなく、歴史的には農業で工業を補い、重工業の発展に対する資本の不足を軽減させる組織として役割を發揮したのであった。誕生したばかりの国家について言えば、大規模な投資で工業地域の分布構造を変えることで、経済発展を加速しなければならなかった。建国当初の現実の状況は全面的な投資能力を發揮するには完全な税制の基礎が欠けていたので、そこで伝統農村に向けて現代化の資源を汲み取ることはかえって一種の確実な選択となったのである〔石 1999, 30参照〕。しかし、このような農業で工業を補うという構造は一方では、農民に対して多大な経済的負担と政治的負担を負わせたという事実も見逃がすわけにはいかない。

近年、国家の土地に対するコントロール・シ

ステムは変革が望まれている。たとえば、浦東新区の開発においては、いかなる商業的開発行為も「公共目的」を標榜している。しかし、このような「公共目的」をもった開発プロジェクトでも、その他の商業的開発行為と混同され、実際には真の「公共目的」を体現していない。ここから、各種の開発プロジェクトには具体的な「公共目的」を判定・審査できる機関の設置が不可欠になってこよう。そして、国家がいかにして有効的に地方政府の土地収用数量をコントロールし、経済的な利益を目的に盲目的な開発を避けることができるのかも今後の課題と言えよう。

また、農地を収用する際、単に所有権の転換さえ行えば、政府が土地の開発をコントロールできるといった措置はあまりにも村の集団組織や農民たちの利益を無視しすぎた行為ではなかろうか。そうではなくて、まず集団資産の所有者の代表や農民に土地収用に関する情報や過程を公開し、それから彼らに用地単位と具体的な補償費、就業斡旋などの交渉を行える権限を与え、その時にいろいろな問題が発生した場合、法律を通じて解決するといったことが講じられるべきである。困難は多いが、これらの課題が解決できるかどうか、今後21世紀以降、中国が順調に発展していくカギとなろう。

(注1)「都市化集中地域」とは、かつての農村が急速に都市的機能を有する地区に変化した地域のことを指している。1990年代、浦東開発計画の制定時、一部分の浦東新区はこの地域に定められた。花木鎮はそのうちのひとつである。

(注2)中国の改革・開放以降における土地制度、農地収用を扱った文献として、小野寺(1997)、何(1993)、韓(1999)、銭(1999)、遲(2000)、周(1994)な

どがあるが、多くはマクロ的な分析か制度論的な視点からの分析である。

(注3) 土地使用費については、1981年に公布された「城市土地使用管理条例」を受けて、深圳市が82年から徴収を始めたのが最初とされている [小野寺1997, 29]。

(注4) 浦東新区の土地開発は主に「預征」と「実征」の組み合わせによる方式が採用されている。「預征」とは、まず国家が集団の土地所有単位に30%の預征費を支払ってその土地を国有地に転換し(その時すでに所有権と管理権は転換を完成させているが、土地の用途と使用権はしばらくはそのままである)、その後、残り70%の補償費を集団に支払うことにより土地の転換を完成する方式のことを言う。これに対して、「実征」とは短期的に100%の補償費を支払う取用方式のことを言う。

(注5) 人民公社の解体以降、公社は郷・鎮になり、生産大隊と生産隊はそれぞれ村民委員会(村)と村民小組になった。この郷鎮一級は国家の最も下位の基層政権組織であり、その下に村民委員会、村民小組がそれぞれ設置されている。

(注6) 上海市区の開発と市区拡張の状況を述べているものとして、新家(1997, 189ff.)を参照。

(注7) 「農村人民公社工作条例修正草案」(農業60条, 第4章「生産隊: 二十一」)によれば生産隊の範囲内の土地は生産隊の所有に帰属するとし、その生産隊所有の土地には農民の自留地(家族が食べる分だけの野菜を作る菜園のこと)や宅基(建物の敷地)を含むとしている。

(注8) この上海市城市建设局は1958年7月に、上海市建築管理局と上海市政工程局の合併により誕生した。当時、土地取用の主な主管部門であった。しかし、その後、1979年2月上海市城市建设局の建築管理处が上海市規劃局の管理下に置かれ、上海市規劃局が土地取用の主管部門となった。

(注9) 1979年2月、上海市規劃局の再編を決定し、元の上海市城市建设局の建築管理处は上海市規劃局の管理下に置かれた。1985年、上海市土地管理局が設立された後、上海市土地管理局が土地取用の主管部門となった。

(注10) その後、1985年、土地管理部門の権限を明確にするために、上海市土地管理局を設立し、上海市規劃局の土地管理部門を上海市土地管理局の管理に帰属させた。建設用地の認可の順序は、まず上海市規劃局が場所を定め用地の範囲を確定した後、上海市土地管理局が認可を行う。

(注11) この後、構造改革の背景の下、上海市土地管理局、上海市房産管理局、そして上海市住房制度改革弁公室などが合併され、上海市房地局ができた。現在の土地取用認可権は主にこの上海市房地局に集中し、一方、浦東新区の所轄部門も一定の行政権限を備えている。

(注12) 土地一級市場とは主に国有土地使用権市場のことを指す。そして、この国有土地使用権市場は2つのレベルに分かれている。ひとつは第一級市場であり、そこでは国有の土地使用権が市場に譲渡される。もうひとつは第二級市場であり、そこでは国有の土地使用権が転讓(ある単位を通じて第三者に又貸しされること)される。

(注13) 花木鎮は2000年3月に嚴橋鎮と合併し、新花木鎮が成立した。よって、1997年時の農地には嚴橋鎮のものが含まれていない。また合慶鎮は2000年5月に蔡路鎮と合併し、新合慶鎮が成立した。1997年、2000年の農地には蔡路鎮のものも含まれる。

(注14) 村民小組、村の廃止は具体的には、1996年7月17日の「上海市撤制村・隊集体資産処置弁法」(滬府発[1996]34号)に基づいて行われた(ちなみに北京でも99年12月27日「北京市市撤制村・隊集体資産処置弁法」[京政発[1999]92号]が公布されている)。この法律によれば、(1)農地の取用地域に指定され、(2)村民小組の農地が全部取用されるか、あるいは取用後の耕地面積が農業人口1人当たり0.2畝に満たない場合、村民小組と村が廃止されることになっている。

(注15) 1986年「中華人民共和国土地管理法」と98年「中華人民共和国土地管理法」を参照。

(注16) 合慶鎮のいくつかの村では、農地取用の際、補償金が全く支払われないか、不公平に分配されたことから、当該農民たちが浦東新区政府や鎮政府・村民委員会への抗議行動を起こした。農民たちは最

初、鎮政府、次に浦東新区政府に抗議あるいは事情の説明を願い出たが、相手にされず、再度鎮政府に抗議に出た結果、やっと補償が行われることになった。

(注17) 再就職の斡旋先は主に縫製、製織などのキツイ仕事であり、またそこでは出稼ぎ労働者が多く働いているために、地元農民の再就職先としては敬遠された。そうしたことも再就職がはかどらない一因となっている。

(注18) 具体的には農村の財産権は当事者の農地に対する権利であり、そこには農地所有権、使用権、収益権、処分権、およびこれらの権利総合で構成される[南京地政研究所 1998, 210参照]。

(注19) 浦東新区における村民小組はほぼ人民公社時期の規模と同じである。人民公社解体以降、もともとの生産大隊と生産隊はそれぞれ村民委員会と村民小組に編成替えしたが、当然それらの性質は微妙に異なっている。

(注20) 生産責任制とは概括的な名詞にすぎず、そのため異なる地域ではその意味も微妙に違っている。

(注21) 「責任田」とは、国家に上納する食糧を生産する田を指し、一方「口糧田」とは農民自らが消費する食糧を生産する田を指す。1990年代以降、これまでの「均田制」にかわって、この「両田制」を導入する地域が増えてきている。しかし、所有権の明確化、請負権の安定化を目的としている「両田制」は今のところ大きな効果は現われていないようである。

### 文献リスト

〈日本語文献〉

- 小野寺淳 1997. 「中国における土地制度改革と都市形成」『アジア経済』第38巻第6号。  
 小島麗逸 1995. 「中国の都市化と都市化構造」『アジア経済』第36巻第5号。  
 小島麗逸・幡谷則子編 1996. 『発展途上国の都市政策と社会資本建設』研究双書 No.459 アジア経済研究所。

新増美 1997. 「II-4章 中国の居住環境形成と市場化」石原享一ほか編『途上国の経済発展と社会変動』緑蔭書房。

〈中国語文献〉

- 上海市城市規劃編纂委員会編 1999. 『上海市城市規劃志』上海 上海社会科学院出版社。  
 何道峰 1993. 「村級農地制度改革」中国農地制度課題組編『中国農村土地制度的変革——中国農村土地制度国際研討会論文集——』北京 北京大学出版社。  
 韓俊 1999. 「中国農村土地制度建設三題」遲福林主編『中国農民の期？——長期而有保障的土地使用権——』北京 外文出版社。  
 錢忠好 1999. 『中国農村土地制度変遷と創新研究』北京 中国農業出版社。  
 遲福林主編 2000. 『走入21世紀的中国農村土地制度改革』北京 中国経済出版社。  
 周其仁 1994. 「中国農村改革——国家和所有權の变化——」『中国社会科学』秋季卷 香港。  
 上海房地產志編纂委員会編 1993. 『上海房地產志』上海 上海社会科学院出版社。  
 見宏明 1995. 「城市化開發過程中農村剩餘勞動力資源配置方式研究及其實驗」『浦東開發開放論文選(1985~1995)』上海 上海『上海之窗』撰集編輯部編輯出版。  
 南京地政研究所編 1998. 『中国土地問題研究』北京 中国科学技術出版社。  
 石磊 1999. 『中国農業組織の結構型変遷』太原 山西經濟出版社。  
 張樂天 1998. 『告別理想：人民公社制度研究』上海 東方出版中心。
- (鄭・慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科博士課程／堀口・大阪市立大学大学院経済学研究科博士課程)