



農村都市化の政治経済学

—農地の非農業転用をめぐる問題点—

梶谷 懐

現代中国の経済社会にとって「土地」は、農村の生活を保障する手段として、また都市開発を通じて地方政府の資金獲得の手段として、あるいは投機の対象となる「資産」として、近年ますます重要な意味を持つようになっていく。日本においても、近年の中国の不動産価格の高騰および金融引き締めによる「バブル崩壊」の可能性に対して、高い関心が寄せられるようになっていく。

しかしながら、中国の土地制度は日本などと異なり公有制を基本としているというだけではなく、都市と農村とは異なった制度が適用され、しかも関連する法律や税制がめまぐるしく変化しているため、たとえ専門家であっても把握するのが非常に困難だというのが実情である。こういった状況の中で、あくまで農業用地として土地の使用権が賃貸・転売されたりする動きについては、近年に現地

調査に基づいた実証研究が比較的に進んでいる。一方で、農村都市化にもなると地方政府が農地を収用し、業者を介して住宅地や工業用地としての開発が行われる農地の非農業転用が、どのように制度化され、また開発の利益がどのようにに分配されているのか、という点については、十分な分析がなされていないとはいえない。

本稿では、筆者が行った浙江省の農村における調査の結果、および省内のいくつかの都市における土地使用権の払い下げデータなどを手がかりに、非農業転用を通じて土地の利用方法や収益性の変化について整理すると共に、それが近年の「農村都市化」の動きの中でどのような意味を持っているのかを考察する。

●農地の非農業転用をめぐる制度的変化と「土地備蓄モデル」

まず、農地の非農業転用が行わ

れる際の基本的な制度的な枠組みについて、関連する法制面での整備を中心に近年の動きをまとめておこう。

ながらく社会主義体制の下で土地公有制を堅持してきた中国において、土地取引、およびそれに関する法律の整備が行われるようになったのはそれほど昔のことではない。まず、一九八六年に「中華人民共和国土地管理法（以下「土地管理法」）が施行され、公有制を前提とした土地管理の法体系が整えられた。そして翌一九八七年には、深圳市において、都市における国有地使用権の有償譲渡を通じて都市開発が初めて行われた。ここから、地方政府が土地の使用権を民間の開発業者に払い下げ、その資金をインフラなどの都市建設に投じる、という形を取った都市開発の手法が開始されたのである。

一方、都市以外において農地な

どの集団所有地を政府が収用し開発するための制度は、それよりかなり遅れて整備されていった。まず、一九九二年の「不動産業の発展に関する若干の問題についての通知」により、農村などの集団所有地についても政府がいったん収用し、国有地に転換してから譲渡可能になるということが明記された。そして一九九六年に深圳と上海で国立の土地投資会社が設立され、これらの機関（土地備蓄センター）が、地方政府から委嘱される形で開発用地を収用すると共に整地やインフラ整備などその管理も一括して行うという「土地備蓄制度」が導入され、次第に全国に広がっていった。

さらに、一九九八年に改訂された新しい「土地管理法」では、農村における集団所有地の非農業用地への開発にあたっては一旦政府が収用し「国有化」することを義務付けたほか、土地の全体的な利用計画（「土地利用総体規画」）の作成にあたっては国務院あるいは省級政府の認可が必要であることなどを明記するなど（第二十一条）、土地開発に対する政府の管理はむしろ強化された。

このような「土地備蓄制度」を中心とした一連の土地開発への管理強化の動きの背景には、本来、

破産したりリストラの対象となったりした国有企業の資産が不正に流出するのを防いだり、減少が懸念されつつあった耕地を乱脈開発から保護したりするという目的があったといわれる。

しかしながら、このような「土地備蓄制度」の広まりにより、以下のような必ずしも中央政府が意図していなかったような結果も同時にもたらされた。まず、政府から民間への土地の払い下げが、中央・省政府の認可を通じて一元化されたために、一種の独占による供給不足の状態が生じ、地価の上昇を招くようになった。次に、それまで都市の国有地を主な対象としていた土地の「有償使用制度」が、農地などの集団所有地に対して本格的に適用されるようになった。第三に、地方に備蓄された土地のうち市場価格で譲渡されるものの比率が増えた一方、農地などの収用に際して支払われる補償費は低く抑えられたため、その差額である地方政府の収入は大きく増加したのである。

地備蓄モデル」と呼んでおくことにしたい。

このような、「土地備蓄モデル」のメリットとしては、(1)都市開発資金がスムーズに入手できる、(2)工業用地については地域間で競争が働くため、低く抑えることができる、(3)農家間および村ごとの利害調整を行う必要がなく、トップダウンで開発事業を進められる、などの点があげられるだろう。一部の専門家も、地方政府が地域の経済発展において主導的な役割を發揮するにあたって、一九八〇年代においては、郷鎮企業の経営などに末端の深くコミットした「企業経営型」であったものが、九〇年代後半以降は土地開発とインフラ整備を中心とした「都市経営型」に変化しているとして、その役割を改めて肯定的に評価している。

な取引による価格の高騰(バブル)が生じやすい、(4)土地譲渡収益の分配に関するルールが形成されていないため地域内外での不満や争議が生じやすい、といった点である。

● 政府による土地使用権の払い下げと価格差別化

以下、このような地方政府を主体とした、農地の非農業転用に關する用途別、地域別の取引価格などの状況を概観するため、浙江省の主要都市(杭州、寧波、台州)における土地使用権の有償譲渡に關するデータを整理することで、初歩的な考察を行ってみたい。

表1は、杭州、寧波、台州の三都市における土地使用権の払い下げ用途別の平均単価を示したものである。いずれの都市においても住宅用地および商業用地の払い下げ単価は工業用地のそれを大幅に上回っていることがわかる。また、興味深いのは、各地方政府が定める国有地払い下げの際の基準価格では、いずれも商業用地の払い下げ価格が住宅用地のそれを上回っているにもかかわらず、実際の払い下げ価格を見るとむしろ住宅用地の価格水準の方が圧倒的に高くなっていることである。二〇一〇年末における商業用地、住宅用地、

工業用地の一平方メートル当たり平均払い下げ価格の全国平均が、それぞれ五一八五元、四二四五元、六二九元であることを考えても、表1に示された浙江省の状況からは、他の地域に比べ、住宅用地の高騰が目立っているといえよう。これは、同省が二〇〇八年のリーマンショック以降の政府の景気緩和策の影響を受け、全国の中でも住宅市場における投機的な動きが顕著な地域であったことを反映したものと考えられる。

さて、表1に示された用途別の払い下げ単価、特に住宅用地と工業用地の払い下げ単価の間の大きな格差は、土地の使用権払い下げの権利を独占的に所有する地方政府

表1 土地使用権払い下げ用途別平均単価 (大分類)

	(元/m ²)		
	杭州	寧波	台州
住宅用	8,019	4,996	4,211
工業用	338	385	369
商業用	4,962	2,970	2,109
その他	249	1,530	609
平均	3,667	2,753	2,435

(出所) 浙江省国土资源庁ウェブサイト <http://www.zjdlr.gov.cn/index.html> より。
 (注) 1) 期間は杭州が2007年1月から2011年8月まで、寧波、台州が2011年5月まで。
 2) 数字は、各都市における期間中の用途別払い下げ金額を、払い下げ面積で除したものの。

が、一種の価格差別化を行ったものとして理解できよう。価格差別化とは、市場において価格決定力を持つ独占企業が需要の価格弾力性が大きく異なる二種類の買い手に直面したとき、価格弾力性の大きな買い手に対して製品により低い価格をつけるというものである。

たとえば、工場立地は、ある特定の地域にこだわる必要は必ずしもなく、地価や人件費などのコストが少しでも安いところに立地する誘引が高いと考えられる。すなわち、工場建設用地に対する需要は、地価に対する弾力性が非常に高いといつてよいだろう。それに対し、住宅地・商業施設はもともと立地が地元の住民による需要に大きく制約されるため、他の地域との代替性が低いと考えられる。すなわち工場建設用地に比べ、住宅地などの需要の価格弾力性はかなり小さいのである。このようなとき、地方政府は、価格弾力性の大きな工業用地の供給価格を低く設定し、商業地や住宅地の価格を高く供給する。このとき、市場が競争的な場合よりも後者の供給は低く抑えられ、地方政府は独占レントを得るが、一方で市場には厚生

の損失が生じる。

格の、住宅地・商業地価格に対する目立った低さは、このような地方政府の土地使用権独占供給と価格差別化に根ざした「土地備蓄モデル」によってもたらされたものだと考えられる。

●非農業転用による収益の農民への分配

すでに確認したように、農地が収用されて非農業転用される際は、いったん地方政府がそれらの土地を収用した後に、国有地として払い下げが行われることとなる。特に住宅用地あるいは商業用地として払い下げられる場合には、農地としての地代に基づいた資産価値よりも、はるかに高い価格で払い下げられることになる。では、そのような農地の非農業転用が行われる際、土地売却の収益は、もともと土地請負権を保有していた農家にどの程度分配されるのだろうか。

まず、土地収用の際の補償費の基準額について確認しておきたい。一九九八年に改訂された「土地管理法」第四七条によつて、農地収用の際の補償費は、土地補償費、生活安定補助金、作物・青苗補償費のそれぞれの項目に分けて定められている。このうち、土地収用補償費の基準は、過去三年間

の平均産出額の六〜一〇倍、生活安定補助金は、収用される農地の過去三年間における一人当たり平均産出額の四〜六倍と定められている。このことから、あくまでも「農地」としての生産性が補償の基準となっており、土地使用権の売却による「レント」の分配が農民に支払われるというシステムにはなっていないことがうかがえる。

ここで、われわれが浙江省で行った農地の各利用方法と土地収益性についての調査結果⁽¹⁾を簡単に紹介しておこう。まず、調査地において穀物などを栽培した場合の平均的な地代はおよそ一ムー（一六・六七アール）当たり（以下同じ）三〇〇〜五〇〇元であった。一方、専業合作社などが果物などのブランド商品作物を栽培した場合の利益分配は一〜一・五万元、さらに農地のまま集合住宅建設を行った場合の家賃収入が三万元程度、というものであった。

このように、商品作物の栽培や住宅建設を行った際の平均収益性は穀物生産を行ったときの一般的な地代を大きく上回っている。一方、前述のように、政府による土地収用の補償費は、非農業転用のケースであっても農地としての地代から計算された資産価値に対応

したものでしかない。このように、「集約化」が必ずしも農民に直接の利益をもたらさないとこの現状は、農地集約化あるいは農村都市化の問題を考えると、それが多くの場合「政治的」「強制的」に進められざるをえない、ということの意味している。現在、さまざまな地域で土地収用をめぐるトラブルが生じている根本的な原因も、結局のところこの点に求めることができるように思われる。

●農村都市化に関する「制度間競争」

最後に、今後の農村都市化のあり方について、農地開発主体と開発利益の分配問題の観点から、それぞれの地域において行われている取り組みをいくつか取りあげてみよう。

まず、第一の類型は、従来の「土地備蓄モデル」である。このモデルは全国で広く採用されているが、近年には土地開発を通じて利益の分配を巡って農民―集団―地方政府間の矛盾が先鋭化するなどの問題が生じている。

第二の類型は、「事実上の土地私有化」である。これは、個別農家の土地に対する最終的な処分権、および利益権を認めることにより、現在政府・開発業者が取得

している土地開発のレントへの請求権を農民も取得することを通じて、土地使用権の供給が地方政府に独占されていることによる厚生損失を解消しようとするものだと見えるだろう。

しかし、このやり方は、土地の所有権を完全に私有化するのとは社会主義体制の根本的な見直しを必要とするものであり、そう簡単に実現するとは考えられないこと、さらに土地の集約・開発の際における農家間の意見集約が非常に困難だと考えられることから、さほど現実的なものとはいえない。

第三の類型としてあげられるのは、土地の集団所有という枠組みの中で、より市場メカニズムを活用した土地の使用と利益の分配を実現しようという、村レベル（集体）が主体になった土地経営を行うやり方である。これは、土地を村のレベルで合作社や株式会社形式を通じて管理し、非農業転用も含めて自主的な運用を行い、土地開発の利益は集体が管理するが、現地の農民に配当という形で分配される、というものである。このタイプのモデル地区としては、広東省南海県のケースが有名である。同県は、行政村（村民委員会）を単位として株式会社を作り、集団所有の土地の開発・レンタル・

経営などを村人達が自主的に設立した「土地株式会社」を通じて行っているケースとして知られている。

このほかにも、村ぐるみで专业合作社を設立し、ブランド作物の生産・流通を行うケースや、「城中村」のように、村が上級地方政府の許可を得ずに実質的な都市開発を行うのもこの第三の類型に分類される。これらのやり方は、土地の集団所有という枠組みの中で、農民の利益を保護し、土地の競争的な提供を通じて不動産価格の低下をもたらすことが期待されている。ただし、この方式では、集体—地方政府間の利害対立、あるいは開発の利益を巡る集体内の矛盾が生じる可能性がある。また、土地の収益性には大きな地域格差が存在するため、そのままではむしろ拡大する傾向がある農村間の経済格差の問題にどのように対応していくのか、ということが課題となっていくであろう。

最後に、強力な地方政府が土地改革と戸籍改革を一体になって進め、開発によって得られる利益を地方政府がコントロールしつつ、農民に対して住宅や社会保障の提供などを通じて一定の利益の分配を行うという第四の類型を挙げておきたい。なかでも近年注目を集

めているのが「重慶模式」である。これは、基本的には政府が主体になり土地収用と払い下げを行うという「土地備蓄モデル」を基本的に維持するものの、政府が土地開発にともなうレントを農民に還元することを通じ「農民と都市住民の平等化」を実現することを謳ったものである。例えば重慶市は、二〇一〇年までに一〇〇〇万人（二〇一一年までに三三三万人）の農家に都市戸籍を与えると共に、低所得者向けの集合住宅、都市住民なみの社会保障を土地提供者に付与すると公表している。

このようなやり方を通じた農村都市化は、基本的に「優れた指導者が率いる慈悲深い政府」という一種のパターナリズムを前提とするものである。その意味では重慶市が「打黒唱赤」（汚職告発と革命歌の斉唱運動）が実行されている都市として知られているのも偶然ではない。また、農民に対する社会保障と低価格の住宅の補償という分配に重きを置いた政策を実行する反面、その財源を地域の資産価格という市場要因に頼らざるを得ないという大きな矛盾が内在しているということには留意が必要であろう。

本稿で見たように、現在「農村都市化」あるいは「農村都市一体

化」を政府が取り組むべき重要な課題として位置づけている中国では、その際に不可欠な土地開発をめぐる問題点と、農民・土地・市民の待遇差に起因する戸籍改革という中国社会特有の問題点が重なることにより、各地域において多種多様な取り組みがなされている。しばらくは、このような土地改革と農村都市化に関する「制度間競争」ともいえるべき各地域の試みが続いていくとみてよいのではないだろうか。

（かじたに かい／神戸大学大学院経済学研究科准教授）

【注】

- (1) 二〇〇九年三月および二〇一〇年八月に浙江省の温嶺市（台州市）、ならびに奉化市（寧波市）内の農村で行われた農家および農村幹部などへの聞き取り調査の結果に基づく。

《参考文献》

梶谷懐「二〇一一」『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。