

【 寄 稿 】

中国の直面する土地問題 —農地転用による地方開発の狭間に立つ農民—

中国大使館
専門調査員 斎藤 淳子

はじめに

制度面の基礎は社会主義時代の旧土地制度にありながらも、実態においては待ったなしで市場経済化と都市化が進行する中国。その狭間で犠牲となる農民。農民にとって土地問題は三農問題¹の核心をなすものだ。過去7年間の耕地減少規模は664.7万ヘクタール（約1億畝²）に達し、既に4000万人が失地農民となったと言われている。

2004年は土地制度の矛盾に端を発した経済、社会問題に中国社会と政府が共に注目した年であった。土地に関する多くの問題が各方面で取り上げられ、昨年10月には新しい政策が打ち出された。本レポートでは中国の土地制度の概要、耕地減少に関する現状、開発による農地転用の問題点及びその背後にある構造、更にこれらに対処すべく発表された新政策について紹介するとともに、今後の課題について整理した。

1. 中国土地政策の骨組み

中国においては、すべての土地が公式には「公有」である。しかしながら、「使用権」は市場で売買されており（い

わゆる「所有の二重構造」)、さらに都市と農村で土地の属性が異なる（政策の二元構造）という特色を持つ。これらの中国の土地政策の枠組みについて2つの法律を中心に簡単に触れたい。

(1) 土地管理法

現行の土地政策は「憲法」を基礎にした《土地管理法》（1998年³）と関連条例を中心にした法体系からなる。土地の所有権は都市部においては「国有」、農村部においては中国特有の「集体所有」になっている。集体所有とは国有と私有の中間にある第三の所有形態で、農村部の場合は村の住民からなる村組織の集団所有を指している。（後述するが、この「集体所有」概念自体の不明確性が現土地制度の盲点となっている。）

(2) 土地請負法

《農村土地請負法》（2002年⁴）は農民が政府に対し賃借料と交換で30年～70年間⁵の期限付きで土地の請負（使用）権を得ることを保障した法だ。これにより土地の使用権と所有権を分離させ、前者を農民に貸与することで安定した土地使用が可能となった。また土地使用権を（農民間で）売買する市場が形成されると同時に、地方政府は土地から賃借料の名目で収益を得るシステムも誕生した（後述の地方政府財政の「土地売り財政」参照）。

¹ 「三農」問題とは、単なる「農業」（停滞の）問題を超えて、農村・農民全体に関わる構造的な問題として概念化されたもの。具体的には①農民問題：農民の収入増加（非農業分野での就職機会拡大や、負担軽減）、②農村問題：農村近代化（行政の合理化や教育、医療などの農村の社会事業の発展）、③農業問題：農業近代化（農業の構造改革、農地の流動化）等を指す。中国社会科学院農村發展研究所の張曉山所長は三農問題の解決のための課題を①農民収入の増加と食糧安全の確保、②農村労働力の都市へのシフトと郷鎮都市化、③市場に対応した農民組織化の促進、④土地制度改革の深化と整理している（中国青年報 04/2/22）。

² 畝は中国で使われる面積単位。1畝は約1/15ヘクタール、1000畝＝約67ヘクタール

³ 最も初期の土地管理法が成立したのは1986年。その後1988年、1998年と2回の修正が加えられた。建設部HPで全文が見られる www.cin.gov.cn/law/other/2000111612-00.htm

⁴ 「中華人民共和國農村土地承包法」 www.people.com.cn/bike/viewnews_no.html?id=70532

⁵ 第一次請負では15年、第2次請負では更に30年延長された。

1. 土地の二重構造：土地は全て公有（「所有権」は国）だが「使用权」は市場で流通している。
2. 都市と農村の2元構造：（所有に関しては）都市部 = 国有、農村部 = 「集体」所有
（用途限定）国有 = 特になし、「集体」所有 = 農業に限定
3. 独特で曖昧な「集体」の概念：正式には農村集体経済組織。農民はそのメンバーであるが、「集体」=「農民」でない。
→ 農民の土地は誰のもの？

ここまでが、農村部における（農地が農業目的で流通することを前提としてできた）基本的な枠組みだ。しかし実際には近年の急速な経済発展に伴い農地は農業以外の目的、即ち開発区や不動産の為に転用されている。農地が非農業目的で流通する際、現実と制度のミスマッチから後述3.

(3) ①にあるように農民の土地は、以下のプロセスをとおして住民である農民不在で不動産業者に渡るケースが一般化している。

農民 - 集体代表 → (収用・国有化)
→ 地方政府 - (実質上の売却) → 不動産業者

これが土地に関する社会問題を引き起こしているプロセスである。急激に変化する社会経済の実態に制度が追いついていないために起きたねじれ現象とも言えるだろう。これらの農地の「困り込み」現象に触れる前に、農地転用による耕地削減の概況を紹介する。

2. 耕地減少の現状

664. 7万ヘクタールの耕地減少

2003年中国国土資源公報（2004年4月8日発表）によれば、1996年には13,003.92万ヘクタール（19.49億畝）だった耕地総面積は、2003年には12,339.22万ヘクタール（18.51億畝）に減少している（図1を参照）。経済誌「財経」⁶は「2003年の減少率（3806万畝の減少、前年比-2.01%）が続くと、中国はまもなく需要を満たすだけの食糧供給ができなくなる臨界点に達する」と報道した⁷。その主な原因は①（傾斜度25度以上の耕地を林地に戻す）退耕還林・還草⁸の実施、②農業構造調整の実施、③建設用地の

増加、④耕作放棄地の増加が挙げられる。2003年の公式統計によれば、耕地面積縮小の内訳は①が78%、②が12%、③が8%となっており、量的には退耕還林が大きな割合を占めている（図2を参照）。しかしながら、ここでは社会的影響が大きい都市化の発展に伴う建設用地の急増と、地方政府の経済開発区等の盲目的な建設について紹介する。先ずは以下耕地転用の規模について整理したい。

図1

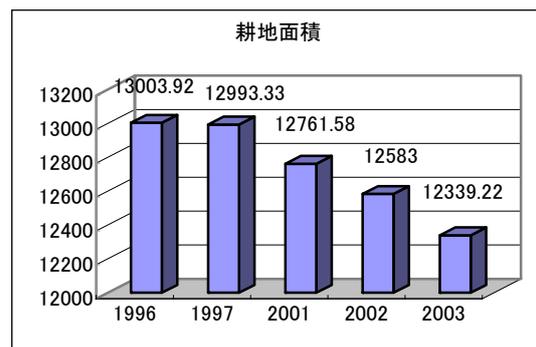
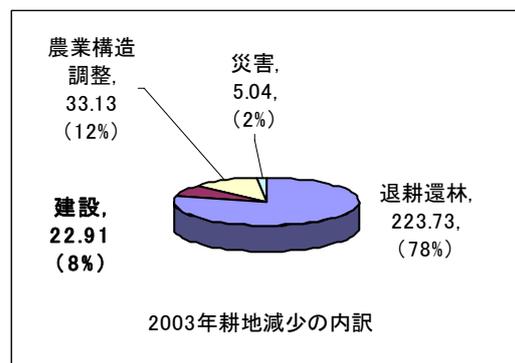


図2



単位：万ヘクタール

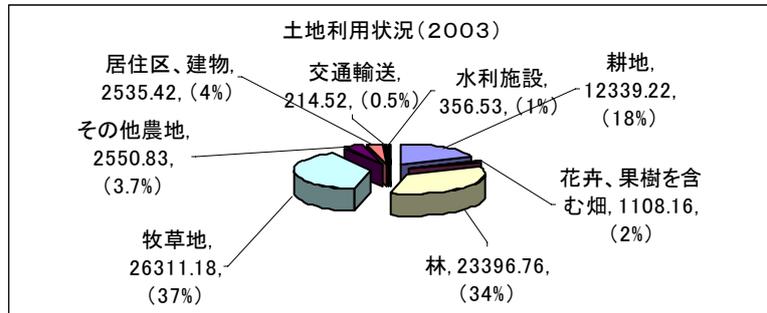
出典：2003年中国国土資源公報（2004年4月8日発表）

⁶ 英語名 Caijing Magazine, www.caijing.com.cn 中国有識者並びにビジネスマンに広く購読されている経済誌

⁷ 財経 2004年4月20日「中国耕地流失の憂患」p.74-p.76

⁸ 25度以上の傾斜地の耕地を森林及び草原に戻すことで山間部を緑化する国家級環境プロジェクト。1998年の長江大洪水を教訓に翌年1999年から実施されている。2003年からは牧畜地区を草原に戻す「退耕還草」も実施されている。

図3



単位：万ヘクタール， 出典：同上

- ・ 国土資源部土地調査統計によれば、96年から2003年までの間に減少した耕地（664.7万ヘクタール（約1億畝）のうち、建設によるものは133.3万ヘクタール（2000万畝）にのぼる。また、そのうち86.6万ヘクタール（1300万畝）は灌漑施設を備えた優良田である⁹。優良田は、良好な水資源へのアクセスを有するとともに、一団の平坦な土地であるという特徴を持つが、こうした土地は非農業用地としても優れており、開発区の格好の対象とされやすい。
- ・ 1987年から2001年までの14年間で、全国の非農業建設による耕地占有面積は約220万ヘクタール（約3300万畝）にのぼり、その7割が政府による行政的手段を用いて収用している¹⁰。
- ・ 2003年の国民一人当たり耕地面積は0.095ヘクタール（1.42畝）で、世界平均の35%に過ぎず、全国2800県のうち、FAOが定めた警戒下限以下の県は666にのぼる¹¹。
- ・ 国務院の《基本耕地保護条例》によると基本農地の転用は国務院による批准が必要と定められているが、現実では地方政府はこれらを無視して大量の基本農地¹²を開

発区に転用している。

3. 地方政府による農地「囲い込み」

次に農地転用の現場はどのように行われ、農民はそれに対応しているのかを見てみたい。

1) 「囲い込み」と開発区閉鎖

近年中国のメディアも「圍地（熱）」（囲い込み（熱））と言う表現で乱開発について頻繁に報道している。典型的な「囲い込み」の原因は開発区の建設である¹³。最新の公式統計によると全国には、国、省、市、県レベルで計6741ヶ所の開発区（総面積3750万ヘクタール）がある¹⁴。このような開発区の乱立（重複投資）、それに伴う農地の急減、立ち退きを巡る社会問題の拡大をうけて、昨年2月以降、中央政府は開発区の閉鎖に動きだし、2004年6月までに4735ヶ所（全開発区の70.2%、面積で2410ヘクタール、全体の64.4%分に相当）の開発区が閉鎖された¹⁵。

⁹ 孫文盛国土資源部長 2004年4月5日発言より、同上

¹⁰ 瞭望新聞週刊 2004年5月10日第19期「農地博奔（農地ゲーム）」p. 22-p. 31

¹¹ 「国連食糧農業機関（UN Food and Agricultural Organization）によると、一人当たり耕地面積が0.533ヘクタール（0.8畝）を下回ると食糧安全保障の面から警戒ラインと定めている。」財経 2004年4月20日「中国耕地流失の憂患」p. 74-p. 76

¹² 1999年施行の基本農地保護条例によると基本農地とは①食糧、綿、油生産基地内の耕地、②優良な水利及び土地改良施設を整えた、又は今後改造計画があるか、改造が可能である中、低生産レベルの農地、③野菜生産基地、④農業科学研究、実験区。土地利用総合計に基づき、鉄道や道路等の交通機関沿線、都市と農村や町建設地区周辺の耕地は優先的に基本農地保護区に入り、退耕還林・牧・湖の耕地は基本農地保護区に組み入れるべきではない（第10条）、と定義されている。また、第9条では省、自治区、直轄市の基本農地はその行政区域内の耕地総面積の8割以上を占めるものとし、具体的な数量指標は全国土地利用総合計画が各レベルごとに下達するも

《政策》 過去3回、開発区建設抑止への動きがみられた。

のとある。

¹³ この他リゾートやゴルフ場開発も問題になっている。目下全国のゴルフ場は200箇所、18ホールの場合2000畝（約134ヘクタール）近い土地を占有し、農業による地下水汚染等も含め問題になっている。5月26日新華社電子版＝中国通信「中国のゴルフ場は200箇所あまり、不動産開発の隠れ蓑に」

¹⁴ この面積は全国の都市建設用地の総面積3150万ヘクタールを上回る。

¹⁵ 中国青年報 2004年6月21日 p. 1「土地政策宏观調整の手段となる—全国の70%の開発区、用地使用の60%を削減」より。又、北京市は開発区目的に収用し、未使用の2.6万畝を再び農地として使用する政策を出した。

今回の動きは歴代4回目にあたる。

- (ア) 1986年3月《土地管理強化耕地占有阻止に関する通知》土地管理法の設立と深化、早急な《中華人民共和國土地法》の制定をうたう。85年中国初の耕地占有熱がおこり、農地の急減をうけて発布。
- (イ) 1992年12月国務院重要指示「即刻新たな開発区の申請許可と建設を取りやめ、既に批准したものに対しても再検討を行い、停止すべきものは早期に停止する」。93年1月国務院特区の報告書《各種開発区厳格審査、処理の管理問題》は、開発区問題は地方の問題であって中央の問題ではないと結論。1992～94年の間大量の耕地が不動産（開発区）開発に使われる。
- (ウ) 1997年4月《中共中央、国務院都市管理強化耕地保護に関する通知》（中共97年11号文件）、同年9月《国家国土管理局非農業建設用地精査問題処理原則に関する意見》。再び開発区縮小の動き。
- (エ) 2003年7月30日《国務院弁公庁 各種開発区整理、建設用地管理強化に関する通知》発布。

次に、湖南省の事例をつうじて、乱開発が農民に与える影響と、背後にある要因について整理したい。

2) ケーススタディ（湖南省）

【野菜作りをしていた県庁付近の村の土地が強制収用された一例¹⁶】

湖南省寧遠県舜陵鎮西郊村（県財政年間1億元、人口80万人、GDP23億元¹⁷、人口628人（65%）が野菜栽培農家。）

- ・ 2003年2月、県政府により村の土地が《文化広場》第2期建設の為に7.1ヘクタール（106畝）収用される事を知る。
- ・ 5月、村の委員会は県国土資源局との間で5.3ヘクタール（79.6畝）の収用及び補償金171万円を示した《土地収用協議書》に署名。
- ・ 農民は以下の理由でこの協議書合意に反対。①村委員会は農民を代表していない。協議を経していない。②一人2700元の補償は低すぎる。③移転先は不便すぎる、④実際面積（106畝）と契約面積（79.6畝）に差異がある、⑤県政府は用途を文化広場としているが、実際は商品住宅と商店になる。
- ・ 7月、寧遠県は正式に湖南省国土資源庁に土地利用許可の書類を提出。トラクターが入り平地準備作業を開始。

¹⁶ 経済時報 2004年5月26日 p.3 「誰が農民の命綱である土地を守るのか」

¹⁷ 1元=12.50円（12月6日現在）

- ・ 8月、湖南省政府は[2003]政国土字第400号《農業用地転用土地収用審査表》を発布し80.4畝の使用を許可。
- ・ 10月、寧遠県政府は《土地収用公告》をだし、《収用補償移転法案公告》を発布。全面積が既に平地となる。
- ・ この間農民と政府の間で衝突がおき、**6人が警察に拘留され、1人は懲役労働につかされる。**
- ・ 2004年2月、県政府は幹部120人を農民説得に送り込む。県国土資源局は3月20日までに農民が土地を手渡すよう命じた通知を出す。功を奏さず、3月30日に永州市人民裁判所に訴える。裁判所は4月19日に4月22日までに住民に強制退去するよう求める判決を発表。
- ・ 2004年3月、寧遠県城市建设投資開発有限公司が県政府に1800万円で入札し、5月26日、正式にビル建設を開始。
- ・ 住民は現在（5月）生産手段を失い収入がほとんどない生活を強いられ、6名の農民は拘留されたまま。

農民不在の開発計画、突然の告知、農民の利益と乖離した村委員会（集体代表）による取引、強引な家屋撤去、地方裁判所及び公安丸抱えて農民を追い払う地方政府、名目上の「公共目的」等、近年の土地問題に共通する代表的な問題点がこのケースから見て取れる¹⁸。

3) 地方政府の耕地「囲い込み熱」の背後

地方政府はなぜ強引な土地開発に走るのか？背後にある3つの要因をまとめた。

①現行の土地収用制度における無防備な農民の権利+②困窮する地方財政+③地方政府指導者の「業績」作り=地方政府による耕地の「囲い込み」（開発区・不動産開発等）

要因①：制度的欠陥、蔑ろにされる農民の権利：

- ・ 制度的欠陥：農民の土地＝「集体」所有、且つ直接は非農業建設用地にはできない
→集体の代表（村民委員会等）や地方政府をつうじて土地は不動産業者の手にわたる。

このような「農民と不動産業者は直接交渉が不可能で、農民の交渉権が剥奪されている」¹⁹、「農民の土地は実質上『持ち主なし（無主）』財産となっている」²⁰という状況を

¹⁸ こうした動きに対し、2004年6月14日に国務院弁公庁は《都市家屋撤去立ち退きに関する厳格管理の通知》（国弁46号文件）を発布。始めて悪質な宅地の強制撤去、立ち退きを禁じた。

¹⁹ 社会科学院 党国英 中国経済日報 2004年4月23日 p.（新視点）5、「農村土地制度設計における矛盾をいかに打ち破るか」

²⁰ 朱守銀 農業部農村改革実験区弁公室総合処処長、同上

つくった制度環境を土地管理法から説明すると以下のとおりになっている。

土地管理法には「国家は公共利益の必要性の為に法に基づいて集体所有の土地を徴収することができる。」「農地の使用権は非農業建設目的には利用できない」²¹という規定がある。これは「国（地方政府）は公共目的なら農民から土地を取り上げることができ、また、「（農地は農業目的にしか流通させられないので）農民は直接不動産開発者と土地の（使用権）について交渉できない」という意味合いを持つ。そのため冒頭の1. 土地政策の骨組みで触れたように現行では農地に何らかの建設を行う際、次の2ステップが取られている。

農民の土地は一旦政府に収用され国有化される（図ステップ①）ことにより、非農業建設目的への道が開かれる。しかも行政命令なので強制力をもち、コストも抑えられる。次に地方政府は不動産開発業者に使用権を貸与する（図ステップ②：実質上の民営化による土地の売却）。制度の不整備からこのようなねじれた土地市場が形成されている。

- ・ 不明確な「集体所有」の定義、農民の利益が必ずしも代表されない「集体」

更に「集体所有」という概念の曖昧さ故に結果として農民の利益が蔑ろにされている²²。「集体」（正確には「農村集体経済組織」と「集体経済組織のメンバー（農民）」は同一ではなく、集体所有とは実際上多くの場合「農村幹部」の所有となっているのが現状だ²³。また、集体に、新生児は含まれるのか、村外に嫁に行った人、出稼ぎに行っている人の扱いなどは不明であり、概念に明確な定義がない²⁴。そのため、結果として集体所有は農民の財産権を保障する機能を果たしていない。

このように特異な2ステップ方式と、農民の利益を必ずしも代表していない「集体」のあり方によって農地転用による不動産開発は農民不在のまま進んでいる。更に、第3者として社会の公平性を維持するための役割を果たすべき政府が土地開発の当事者であることも自体を悪化させている。（前述の湖南省の寧遠県政府のケースを参照。）このような制度的環境において農民はなすすべを持たないのが現

²¹ 正確な原文は「農民集体所有の土地の使用権は非農業建設目的で譲渡（「出讓」）、譲り渡し（「転讓」）、賃貸（「出租」）することはできない」（土地管理法第63条）

²² 韓俊 國務院發展研究中心農村部、同上 中国経済日報 2004

状だ。

要因②：地方政府の財政難：

1994年に分税制導入以来、基層（県以下）政府における財政状況は一貫して悪化しており、全国の県、郷、村は巨額の財政赤字をおっている。調査の一例（四川、湖北、安徽）では8割以上の郷鎮政府が財政赤字を有しており、県平均3.32億元、郷平均400万元規模と財政赤字は非常に深刻な状況にある²⁵。こうした状況にある地方政府にとって、農地転用による不動産開発は非常に魅力的な収入源として捉えられている。土地開発の収益のうち、地方政府は土地を右（農民）から左（不動産会社）に動かすことでその20-30%を得ているといわれている。例えば1億円のプロジェクトなら2-3千万円が地方政府の「収入」となる²⁶。公務員の給与さえまかなわないという地方政府の財政難が彼らに「土地売り財政」を迫る要因の一つになっている²⁷。

要因③業績稼ぎのための土地開発：

地方政府指導者にとってその地区のインフラ整備、地区の経済活性化、GDP成長率は自らの出世を上部が判断する際、重要な業績判断材料とされてきた。そのため、自らの業績を上げようと地方指導者は企業の誘致に熱心であった。大規模な開発区や市中心部の商業区開発、広場建設はその格好の対象とされてきた²⁸。

以上農地転用による不動産開発の背後にある3つの要因を整理したが、以下ではこれらの現象が引き起こす経済、社会的影響について見てみたい。

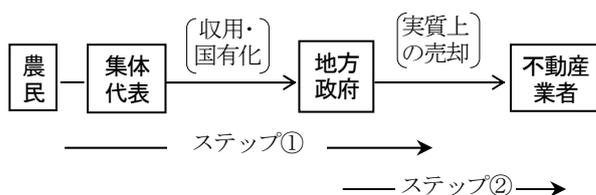
4. 土地問題の影響

²⁵ 詳しくは瞭望新聞週刊 2004年9月20年第38期「地方債務危局」、中国経済時報 2004年8月2日「安徽省県郷財政状況調査」、中国経済時報 2004年9月23日「郷鎮債務源于政府体制」等を参照。また蘇明財政部財科所副所長は全国平均値で郷鎮政府、村民委員会の負債はそれぞれ400万元、20万元と報告している。経済参考報 2002年3月20日。

²⁶ 財経 2004年11月1日119期「『土地親政』背後の政治経済学」p.91より。その他は企業が40-50%、村級組織が30%、農民は5-10%。

²⁷ 地方財政を圧迫している要因の一つには人件費がある。瞭望新聞週刊は以下の例をあげ、人件費膨張による地方財政圧迫が地方の土地売り財政の背景にあると指摘している。「陝西省延安市黄竜県の例では2003年度の県財政収入は859万元、出費は3159万元でその内の9割以上が人件費を占めている。」瞭望新聞週刊 2004年5月10日第19期「農地博奔（農地ゲーム）」

²⁸ しかし、昨年12月の3中全会以降「正しい政治成績観」が強調されるようになり、このような「形象工程（形だけのプロジェクト）」に対し現在ストップがかかっている。



農地転用による不動産開発が中国社会経済に及ぼす影響は極めて大きい。ここでは最も懸念される①社会の安定と②食糧安全保障の二つを取り上げる。

1) 社会の安定と土地

上記に見てきた各種開発により土地を失った失地農民は既に4000万人と言われている。彼らは①生存保障、②収入、③就職の全てが無い「3無農民」と言われており、社会不安の震源地ともなりかねない。今後も毎年200万人の規模で土地を失う農民が発生すると予想されている²⁹。「現在の農村の経済、政治上の軋轢、基層政権組織の問題は直接、間接に土地問題と関連している。土地制度の不合理は全ての矛盾の根源となっている³⁰。」といわれており、現政権にとって命取りとなりかねない社会不安の火種となっている。雑誌「財経」も5. で後述する新土地政策の背後には「中国の都市化のプロセスにおいてますます激化する土地（関連の）衝突及び階層矛盾を緩和させたいという」意図があると指摘している³¹。

2) 食糧安全保障と土地

農地減少の影響は食糧安全保障とも大きくかかわっており、最近、危惧する声が高まっている。更に食糧生産の減少傾向は、採算の悪化による農民の耕作放棄や、穀物から経済作物への転換によっても加速されている³²。

この結果、以下に見られるような食糧生産能力の低下問題が起きている。

- 中国の食糧の総消費量は4.8億トン。2004年の食糧生産量は4億5500万トンを超える見込みだが、1995年5億トンから2003年には4億3000万トンに減少している。一方、全国18.5億の農地のうち比較的生産性が高い基本農地は16.3億畝。過去6年間毎年1500万畝の速度で農

地は減少しているが、この速度で減少し続けると国内需要を満たせなくなる。4.8億トンの国内需要を今後満たしていくためには基本農地の維持は不可欠である³³。

- ここ数年は豊作であったため備蓄もあったが、最近、食料輸入が大幅に増加してきている。一例では2003年の大豆輸入量は2074万トン、小麦輸入量は20万トン程度であったが、2004年は小麦だけで670万トンの輸入契約がなされている。

このように、土地問題は単なる経済問題ではなく、政治、安全保障問題の側面も持つ。次に最新の中国政府の動きについて報告する。

5. 2004年10月発表の新土地政策

これらの土地問題に対し中国政府も方策を示した。2004年5月以降、国務院は、上述したように違法開発区等の閉鎖、農地転用地での建設の新規認可の一時中止等の強硬な措置をとった。一連の動きをまとめる形で2004年10月21日には「厳格な土地管理の改革の深化に関する国務院決定」（国発〔2004〕28号）（以下「決定」）を発表した。「決定」の柱は、**農地転用に関する管理の厳格化と収用される農民への補償拡充**だ。また、これまで実質上末端政府が掌握していた認可権を中央と省に集中させるとしている。主な内容は以下の通り。

①農地転用地の認可、審査の厳格化

- 農地転用面積の割り当て制：今後の建設に当たっては、年度ごとに定められた農地転用を計画面積以内に抑え、これを超えるものは認可しない。
- 事前審査管理の強化：プロジェクト形成初期における事前審査の義務付け³⁴。
- 土地使用基準の厳格化：使用に当たって、単位面積あたりの投資額や非生産施設の用地面積の比率などの最低基準を制定³⁵。

②農民への土地補償制度の改善

- 収用が認可される前に収用対象地の使用目的、位置、

²⁹ 新中ネット（中国情報24） 2004年2月2日

³⁰ 遲福林、中国（海南）改革発展研究院執行院長、同上（中国経済日報 2004年4月23日）

³¹ 財経2004年11月1日119期「新土地政策：進歩と限界」p.90

³² 近年食糧価格の低迷、並びに関連生産コストの上昇から食糧生産利益は極めて薄くなっており、農地を捨てて外に出稼ぎに出る農家が増えている。特に中部食糧主産区では耕地放棄や荒地化現象が広く見られる。また農地を離れずとも、儲からない食糧生産から果樹や養殖へ切り替え、耕地を転用する農民も多い。例えば河南省の農民いわく「3畝の地に桃の木を植え年間8～90000元の収入があるが、小麦を植えたってせいぜい多くて10000元にしかならない。」（財経2004年4月20日「中国耕地流失の憂患」p.74-p.76）

³³ 財経2004年4月20日「中国耕地流失の憂患」p.74-p.76

³⁴ これまでにはプロジェクトが開始され、不動産開発が行われた段階で初めて国土資源部に審査が提出されるため、土地転用規定に合わない場合も停止させることが難しかったことを受けて。

³⁵ 財経2004年11月1日119期「新土地政策：進歩と限界」p.87-p.95では「これにより別荘、ゴルフ場等への土地提供はできなくなった」p.88と指摘。

補償基準、移転計画等を収用対象の農民に対して告知することの義務付け。

- ・ 土地現状調査結果には農民及び農村集体経済組織の確認を取り付け、必要のあるものに関しては国土資源部は公聴会を開く等の義務付け。

③中央、省、地方の各政府の責任分担を明確化、権限の中央集権化

→これまで地方末端政府が実質上握っていた認可権を省、中央に限定

- ・ **中央**：基本農地（面積）・農地転用（面積）年度計画指標を下達。基本農地占有プロジェクトを審査、認可。
- ・ **省**：基本農地占有プロジェクトを審査、認可。省より下の地方政府の行動を監督。
- ・ **市・地区、県、郷等地方政府**：基本農地保護の責任を負う。→従来までの転用認可権限を失った。

この「決定」に関し、葉劍平人民大学土地管理学科教授は「《土地管理法》及びその関連法の全面的改訂及び、政府管理体制の改革前に、土地管理政策の関連問題を解決しようとするものであり、元々ある土地管理体制の大きな調整、変更ではなく、あくまでこれまでの体制の改善、補助、もしくは強化するもの。」とコメントしている。また、今後は以下に見るような財産権制度にまで踏み込んだ根本的改革が必要とも指摘している³⁶。次に土地制度改革にむけた今後の課題を簡単に整理した。

6. 終わりに：今後の課題、土地制度改革にむけて

ここまでに触れてきた問題点、原因等は近年中国国内で有識者を中心に広く指摘され、議論されている。今後の課題についても活発に議論されているが、中国国内の有識者の議論を網羅していると思われる遲福林中国（海南）改革發展研究院院長³⁷による課題整理を以下紹介したい。

- ①（従来の二元構造から）都市と農村の一元化、土地「使用権」の物権化、
- ②集体経済組織における農民の財産権の実現、
- ③土地資源の自主的配置と国家利益の矛盾の解決
- ④農民の交渉地位の向上による土地補償問題の解決、

³⁶ 財経 2004 年 1 月 1 日 119 期「新土地政策：進歩と限界」p. 87-p. 89

³⁷ 著名経済学者、専門は移行経済理論・政策。発言は同上（中国経済日報 2004 年 4 月 23 日）より。

- ⑤制度環境の整備。農民への基本的公共サービスの保障
- ⑥長期的かつ安定した土地の使用権を要とした都市・農村の二元構造の打開

④の土地補償問題は早急な対応が必要だ。まずは現行の 2～3 倍をめどとした失地農民への補償額³⁸の大幅引き上げによる生活保障の拡充³⁹などの具体的な方策が求められるだろう。さらに、土地収用制度を現行の強制から自主的なものへ移行させると共に農民の組織化を可能とするなどの基層民主化等の改革を行うことも補償確保の上で必要な課題だ。

また、①②⑥に関しては上記の葉教授も指摘しているが、所有制度、財産権に関わる憲法問題であり、中長期にわたる取り組みが必要な問題だと思われる。社会科学院の張研究員は「農民の土地に関する権利を不可侵の権利として保障することは農民の社会・政治的権利維持の一つの重要な最低ラインである⁴⁰。」とコメントしているが、最終的にはこの問題への取り組みも避けては通れないだろう。

最後に、土地問題の社会的影響の部分で紹介したように、「中国の都市化のプロセスにおいてますます激化する土地（関連の）衝突及び階層矛盾を緩和させたいという」意図は政府に強く存在すると考えられる。今回当レポートで紹介してきたように、土地政策問題において、中国国内における当問題に関する議論は非常に活発で、既に問題点、その原因、また改革の方向性も整理されている。

ただ難しいのはそれらをさまざまなバランスを睨みつつ法制度によって具体化することであり、また基層政府レベルでの「実施」を確実にすることである。社会経済の状況が「市場経済の浸透」と都市化によって急激に変化する中、旧来の制度設計と現実との間に溝が生じ、農民は今その最大の犠牲になっている。今後、土地管理法の改定等の一連の改革による状況の改善を望むと共に引き続きこの問題に注視していきたい。

³⁸ 補償額については土地管理法には「しかるべき補償」をすべきとした上で、以下の通り具体的に補償基準を示している。土地補償費：（近年 3 年間の平均生産高）× 6～10 倍、移転費：（近年 3 年間の平均生産高）× 4～6 倍、建設物・青苗費。しかし実態では地方政府の裁量に任されている。（沈開挙 「深刻な土地収用問題」鄭州大学中国公報論壇ネット <http://202.196.64.16/calaw/xzf/>）

³⁹ 土地収用に対する補償額の問題のほかに、補償金の支払いそのものの問題がある。04 年 5 月 14 日国土資源ネット (www.clr.cn) によれば、広東省黃華華省長が 2004 年内に広東省の滞納補償金 12 億元（約 180 億円）の支払を約束したとあるが、全国の未払い補償金はここから推測してもかなりの規模になると思われる。

⁴⁰ 張曉山、社会科学院学院農村發展研究所所長、同上（中国経済日報 2004 年 4 月 23 日）