

中国から消える農村

——集団所有制解体への道のり——

田 中 信 行

概 要

改革・開放政策が実施された1980年代以降、中国では都市化が急速に進展している。農村を意味する郷の数は1985年の8万余りから、2005年には1.5万までに減少し、都市を意味する鎮の数は8000弱から2万弱へと倍増した。郷より1級下の行政区画である行政村も半数近くに減っている。

とりわけ2000年以降の都市化は、中国がこれまで維持してきた、都市と農村を分割支配する二元的社会構造の解消を目指して進められているが、法制度面で大きな問題を引き起こしている。

都市化は何をもたらしているのか、都市化を急ぐ地方政府のねらいは何か、など、中国の都市化政策の現状と、法制度上の問題について検討する。

キーワード

中国、都市、農村、集団所有、二元的社会構造

はじめに

1980年代以降の中国では、改革・開放政策により経済が目覚ましい発展を遂げるのに合わせて、都市化が急速に進展してきた。経済発展が都市化を促すという関係は、普遍的な現象であり、中国だけの特別な問題ではないが、中国にはこの都市化に、中国固有の問題が付随している。

中国は建国初期の1950年代に、計画経済体制を構築する過程で、その国土を都市地域と農村地域とに二分割し、行政上の区画である「都市」と「農村」によって厳格に区分され、差別化された二元的社会構造を形成し、今日まで一貫してこの体制を維持してきた。しかし、1980年代以降の経済発展にともない、沿海地域と内陸地域、都市地域と農村地

域とのあいだで経済格差が拡大したため、社会には深刻な不平、不満が蓄積するようになった。2002年に成立した胡錦濤政権は〔和諧社会〕（調和のとれた社会。以下、〔 〕内は中国語であることを示す）を目指して、経済格差の是正に乗り出したが、二元的社会構造が格差解消に大きな障害になっているという指摘を受け止め、これまで半世紀にわたって都市と農村を隔ててきた強固な壁の除去に取り組み始めた。

2006年に開始された第11次5ヵ年規画は、「都市化の健全な発展を促進する」という方針のもとに、「積極的、安定的に都市化を推進し、都市・農村の二元的構造を段階的に改編する」と指摘している¹⁾。

もとより、この行政上の「都市化」の問題にしても、その根幹は経済の発展にもとづく社会現象としての都市化にあることは間違いない。したがって、これにかかわる政策上の問題としては、まず基本的にはごく一般的な意味での農村地域の経済発展にもとづく都市化〔城鎮化〕があり、これに対応する都市・農村一体化政策〔城郷一体化〕がある。これには同時に行政区画の再編という問題が並行して存在しており、地方行財政改革という見地からも、行政区画の統合、規模拡大が進められている。また、都市化で先行する農村地域はおおむね都市の近くにある経済の発展した農村なので、それらは都市〔城市〕のなかに存在する郷や行政村である場合が多い。そうした農村については、市中村制度改革〔“城中村”改制〕と呼ばれる制度改革も進行している。あるいは行政村レベルに限って適用される政策としては、村民委員会を住民委員会〔居民委員会〕に改組する〔村改居〕政策もある。このように都市化の問題をどのレベルでとらえるか、あるいはどの問題に重点を置いてとらえるかによって、さまざまに政策が展開されており、その中身も多種多様である。

中国の都市化は、「三農（農村、農業、農民）」問題と表現される農業問題に対応するため、2005年以降に社会主義新農村建設が開始されたことによって、さらに弾みがつくことになった。新農村建設には農村地域の経済発展をテコにして内需を拡大するという側面もあったので、これ以後の都市化は、経済発展の結果としての都市化ではなく、経済発展のための都市化という、より積極的な意味を持つようになった。

同時に、中国社会が二元的構造を有していることが、統一された市場の形成にとって障害になっているという観点から、経済格差の是正には二元的社会構造の解消が不可欠である、という議論が台頭してきた。現在進められている都市化政策は、この主張を受け入れて、二元的社会構造の是正という方針のもとで実施されているところに、これ以前の都市化政策とは根本的な違いがある。つまり前世紀までの都市化政策が、二元的社会構造を前

1) 2006年3月16日、「中華人民共和国国民経済および社会発展第11次5ヵ年規画綱要」。

提にした農村から都市への移行を目指すものであったのに対し、今世紀展開されている都市化政策は、農村から都市への移行を目指しつつも、二元的社会構造そのものの解消を目指しているという点で、その内容が大きく異なっているのである。

本稿で検討するのは、社会現象としての都市化という問題ではなく、中国の二元的社会構造を構成する都市と農村のあいだで、行政区画としての農村が減少し、都市が増加するという意味での、特殊に中国的な「都市化」の問題である。したがってそれは、たんに農村を都市化するというのではなく、都市と農村を一体化させることにより、両者の間の壁を取り除き、均一化された社会へ移行することを目指すものである。

しかし一方で、現行の法制度は二元的社会構造を前提として形成されているため、都市か農村かという二者択一しかありえず、その中間の形態は認められていない。とはいえ、現実に農村を都市へ転換するには瞬間移動するわけにはいかないため、おのずから移行期間が必要となり、移行形態を潜り抜けていく必要が生じている。したがって、この移行期を合法的かつ適法に実行するためには、現行の法制度にはない社会の制度化を準備しなければならないはずなのだが、現在進行している都市化は、この準備をほとんどしないままに進められている。その結果、当然のこととはいえ、都市化にともなうさまざまな措置には、現行法上、明らかに認められていないもの、認められているか疑わしいものが横行しており、農民の権利を侵害する源となっている。

中国共産党の政策は法に拘束されない、という原則は、すでに文革期のものとして批判の対象になっていたはずであるが、都市化政策の現状は、法的観点から見れば、まさにそのような状況にも見える。だが一步踏み込んで見れば、現在の都市化政策を実行可能にしているのは、二元的社会構造を規定する法制度にほかならず、この法制度を利用することによって、コストをかけない都市化が可能になっているようなところがある。要するに現在実施されている都市化は、現行法をうまく利用して進められているともいえるが、それが農民の犠牲の上に成り立っているとすれば、法を悪用しているというべきなのかも知れない。

本稿では、そのような都市化の現状を制度改革の過程として検討し、そこにある法律上の問題を析出しようと試みた。もとより都市化の問題は多岐にわたっているため、その全体について説明する余裕はなかったため、中国法の問題として興味深い、農村における集団土地所有の問題を軸に、その関連分野に重点を絞って検討した。

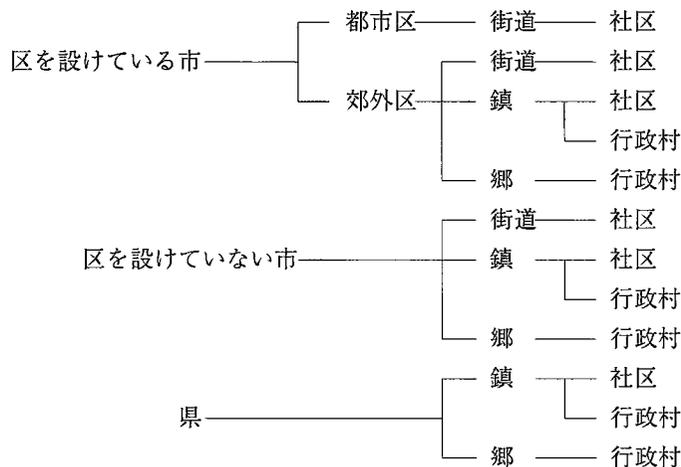
I. 農村の行政区画と都市化

1. 行政区画

中国の地方行政区画は、省級 — 県級 — 郷級の3級によって構成され、省級より下の地方行政区画は図1に示したように、おおそ都市では上から下へ、市 — 区 — 街道 — 社区と区分されているが、農村では、県 — 郷 — 行政村となっている。ただしこれは基本的な形で、このほか、市のなかにも農村（郷）があり、その逆に、県のなかにも都市（行政鎮）があるなど、実際には両者は入り組んだ関係になっている。行政機関 = 人民政府が設置されているのは市、区、県、および1級下の郷、鎮までで、街道に設置されている街道弁事処は正規の行政機関ではなく、区（市）政府の出先機関（派出所）である。また、社区には住民委員会、行政村には村民委員会がそれぞれ設置されているが、これらの委員会はいずれも行政機関ではなく、地域住民により組織される自治組織である。

現在、問題となっている行政区画上の都市化というのは、行政レベルに応じて、具体的には郷が鎮に変更されるケースと、郷の下の行政村が社区に変更されるなどして鎮に組み込まれるケースの2つが大部分を占めている。

図1. 都市・農村の行政区画系統図



2. 郷・鎮の変遷

1970年代まで、中国の農村は人民公社によって組織化され、人民公社は末端の行政機

関も兼ねていた。1970年代末に始まった改革・開放政策のもとで、農業は家族請負制へと転換したため、人民公社はその存在意義を失い、解体されることになった。人民公社が解体された後の行政機関は郷人民政府となり、この移行作業は1985年に完了した。全国で5万4000余りの人民公社が、8万2450の郷に生まれ変わった。この時をピークとして、以降、郷の数は急激に減少し始めるが、1980～1990年代の減少要因は、郷の規模を拡大して併合したことが多くを占めていた。一方、改革・開放政策が始まった1978年に全国の鎮の数は、わずか2173にすぎなかったが、人民公社の解体に合わせて、1984年に農村部の小都市について設置基準を引き下げたため、爆発的に鎮の数が増え、7000を超えるまで増加した。行政区画の基準変更などにもなう郷の急減と鎮の急増は1980年代末に一段落し、この時点では全国の郷は約5.5万弱、鎮は約1.1万余り、およそ5対1という構成になっている。

1990年代も都市化の傾向は続き、郷は着実にその数を減らし続け、1999年には半数以下の約2.5万余りまで落ち込んでいる。鎮数も緩やかな増加を続け、1999年には倍近い約1.9万余りまで増加しているが、その後も郷数が減少し続けたのとは対照的に、鎮数はこれ以後頭打ちとなっている。その原因は、1998年以後の政策が、郷を鎮に転換することから、郷を鎮に併合することへ重点が変化したため、2000年代になると郷が減少しても、鎮は増加しないという関係が生まれている²⁾。

2008年に、それまでなだらかな減少を続けていた郷数が急減している。これはおそらく、城郷一体化政策の影響と思われるが、これによって全国の郷数は、1985年からの20年余りで最多の8.3万余りから、ついにその20%以下にまで減少することになったのである。また1985年に鎮の10倍を超えていた数は、その構成比が逆転し、鎮の数を下回るに至っている。

表 1. 郷鎮の数

年	郷数	鎮数
1985	83182	7956
1990	44446	11392
1995	29854	17282
1996	27486	17998
1997	26287	18402
1998	26402	19060
1999	25557	19184
2000	24043	19692
2001	20606	19555
2002	24249	20601
2003	23841	20226
2004	23375	19883
2005	22114	19522
2006	21671	19369
2007	21564	19249
2008	15067	19234

出所：『中国統計年鑑』各年版より筆者作成。2001年の郷数は不自然な感じもするが、理由は不明。

3. 行政村の減少

次に、郷より1級下の行政村レベルで概観してみたいが、これには明確な統計が公表さ

2) 張新光「論中国郷鎮改革25年」、『中国行政管理』2005年第10期。侯保疆「郷鎮建制：歴史、現状及未来」、『汕頭大学学报（人文社会科学版）』、2005年第4期。牛鳳瑞、潘家華、劉治彦『中国城市发展30年（1978～2008）』社会科学文献出版社、2009年。

れていない。そこで間接的な方法として、村民委員会と住民委員会の数を根拠に、推定してみることにする。村民委員会は基本的に行政村を単位に組織化されているが、100%の普及率が不明なところがあり、おおよそ一致する数と理解しておくことにしたい。表2が統計年鑑で明らかな数であるが、1990年までは増加傾向にあり、それ以後は減少している。1980年代に行政村の数が増加したという事実はないので、これは村民委員会の普及率が高まって100%近くに達したことを示したものと解釈される。したがってその後の減少は、行政村の減少にほぼ一致するものとみなせるであろう。そのように解釈すれば、1990年に全国で100万余りであった行政村は、1998年～2001年に80万近くに急減したのち、その後はなだらかに減少を続け、現在はピークの6割程度である60万余りにまで減ったことが分かる。

住民委員会についてみると、1998年に約12万近くという最多数に達している。これは基本的には都市化の影響によるものとみられるが、この時期は都市における社区改革が並行して進んでおり、一部の大都市を中心にして、住民委員会は社区管理委員会などの名称に改変されるときにも規模を拡大し、合併されている。大きなところでは10程度の住民委員会が1の社区管理委員会に改組される例もあり、このような改組は住民委員会数の減少要因となっている。住民委員会数が2003年に7.7万余りまで急減したのち、微増傾向に転じているのは、こうした減少要因と〔村改居〕政策とが同時並行です

すんだ結果であり、近年の微増傾向は前者が一段落し、後者が優勢となったせいである。また、村民委員会の減少数が住民委員会の増加数に一致しないのは、行政村を廃止して社区に変更する場合、数村を併合して1つの社区とするためであるが、すべての数の変化がそれによってもたらされた結果なのかは、資料を欠くため確認できない。

表2. 村民委員会および住民委員会の数

年	村民委員会	住民委員会
1985	948628	80943
1990	1001272	98814
1995	931716	111860
1996	928312	113690
1997	905804	117915
1998	832987	119042
1999	801483	114815
2000	731659	108424
2001	699974	91893
2002	681277	86087
2003	663486	77431
2004	644166	77884
2005	629079	79947
2006	623669	80717
2007	612709	82006
2008	604285	83413

出所：『中国統計年鑑』2009年版。

II. 二元的社会構造を支える制度

中国は、行政的に都市と農村に二分された二元的社会構造を有しているが、それはたんに名称の違いだけではなく、制度上いくつかの差別をとまっている。二元的社会構造を

支える主要な制度として、戸籍、土地所有、住民自治組織の3つにかかわるそれぞれの制度を以下に概観する³⁾。

1. 戸籍制度

中国の二元的社会構造を象徴する制度として、まず戸籍制度から説明を始めなければならない。都市と農村では、その地域の居住者に対して、それぞれに都市戸籍と農村戸籍が与えられる⁴⁾。戸籍は居住地に一致していなければならず、許可なく戸籍所在地を離れて他に住居を定めることは、認められてこなかった。戸籍制度がまだ整備されていなかった1954年憲法制定当時、移動の自由は市民の基本的な権利のひとつと認められていたが、戸籍制度が確立した1958年以降、この権利は実質上失われたまま今日に至っている。許可を得れば移住は可能であるが、農村戸籍を持つ者が都市戸籍を必要とされる場所に移住するには、公務にかかわる場合や大学進学などの場合を除いては、基本的に許可は与えられなかった。この制限は一方的なもので、都市戸籍を持つ者が農村へ移住することは制限されていない。

改革・開放後の経済発展にともない、労働力の流動化が始まったことにより、これに対応する戸籍制度の改革が余儀なくされ、都市と農村を隔てていた戸籍の壁は次第に低くなっている。すでに戸籍所在地と実際の居住地との関係は希薄化しており、移動の自由は実態として回復している。そうした実態に合わせて、湖南、広東、福建など、戸籍制度改革をリードする地方では、都市と農村の戸籍の統一が進み、全国的に見ても中小都市レベルでは農村からの移住にも開放的になりつつある。しかし、戸籍制度改革に着手してから20年以上を経過しても、まだ全面的な戸籍の統一は実現せず、北京、上海など一部の大都市では、依然として厳しい流入制限が継続されている。このように中国の都市化は、いわゆる〔農民工〕と呼ばれる農村からの出稼ぎ労働者たちの、「就業は都市でも、戸籍は農村」という深刻な状況をかかえたままになっており、都市住民と農民との差別化は、かたちは変えつつも、今なお解消されないままに置かれている。このように戸籍制度改革は、都市住民と農民という不平等な市民によって構成される社会を、統一化された市民によって一元的に構成される社会に転換することを意味している。

戸籍制度改革は、都市戸籍と農村戸籍という2種類の戸籍を統一して、両者の区別を解

3) 基本的な制度、および近年の制度改革については、小口彦太、田中信行『現代中国法』（成文堂、2004年）第9章参照。

4) 戸籍をもとにする人口統計上、都市戸籍所有者は都市住民〔城市居民〕、農村戸籍所有者は農民〔農民〕に分類される。したがって、農民は農業従事者であることを意味せず、非農業従事者も含まれている。都市住民にも、これと逆のことが言える。

消すことを目指しているが、都市化政策は農村を都市に変更することにより、農村戸籍を解消して、都市戸籍に統一する効果をもたらしている。戸籍の一元化という効果を見れば、両者に違いはないように思われるが、かならずしもそうではない。戸籍制度は都市と農村を区分けする指標であるばかりでなく、そこに居住する人々の権利、義務を規定する前提でもある。国有制を基礎とする都市では、住民生活は基本的に国によって支えられている。教育、就業、医療、保険、福祉など、改革・開放によって市場経済化した部分は少なくないが、基本的制度は国が支えており、住民はこれを享受する権利を有している。他方、集団所有制を基礎とする農村では、これらの大半を農民は自助努力で支えなければならない。かつて「都市は天国、農村は地獄」と言われたのは、都市には最低生活保障があるのに対し、農村にはそれが無いことを指摘したものである。

戸籍制度の改革それ自体は、そこから派生する差別の問題を、段階的に調整しつつ解決することを目指しているが、都市化によって農村戸籍から都市戸籍へ転換する場合には、両者の異なる権利・義務関係が必ずしも調整されないまま、瞬時に戸籍のみが切り換えられている場合が少なくない。農民としての権利・義務関係を維持したまま、農村戸籍だけが排除され、実態としては「都市戸籍を持つ農民」という、法制度上は存在しないはずのおかしな住民が誕生している事例もある。この問題は、現在の都市化政策が求めているところと深く関係しており、決して想定外の副産物として生み出されているわけではない。この点については、のちに改めて説明する。

2. 土地管理制度

中国の国土は都市と農村に二分されているが、そこでは戸籍だけが区分されているわけではない。土地の所有形態もまたこれにしたがって、都市は国有、農村は村民による集団所有、と定められている。行政上の区画変更により農村が都市に変更されると、土地の所有形態も集団所有から国有へと移行しなければならない。

国有土地は譲渡が禁止されていたが、1980年代半ばから、深圳、上海、広州など沿海部の都市で、所有権と使用権を切り離し、土地使用権を商品化（有償譲渡）するための改革実験が始められた。こうした政策の転換を受けて、1988年には憲法の関連規定が改正され、土地使用権の転売も認められるようになり、1990年には「都市国有土地使用権の払下げおよび譲渡暫定条例」が制定された。土地使用権の商品化は、工場用地、事務所、商店などのほか、住宅の商品化を可能にしたため、不動産市場が新たに形成され、急速に拡大した。1998年には土地管理法もこれらの動きに合わせて改正されている。

一方、農村の土地は集団所有とされているが、具体的な所有の主体は農村の集団経済組

織または村民委員会である。民法通則（1986年、第74条）、および土地管理法は、「農民の集団で所有する土地が、法により村民の集団所有に属する場合は、村集団経済組織または村民委員会が経営し、管理する」（1986年制定、引用は1998年改正後の第10条）と規定している。2002年8月に制定された農村土地請負法も、同じ規定を踏襲している。

集団所有土地の譲渡については、所有主体が上記のように限定されているため、例外的な場合を除いて⁵⁾、事実上禁止されているものと解釈される。

農業生産用に各世帯に配分されている請負土地については、1990年頃から段階的に流通が認められるようになっていたが、農村土地請負法が、「自由に、有償で土地請負経営権を譲渡することを保護する」（第10条）と規定したことにより、流通が自由化されている。

集団所有土地使用権については、土地管理法第63条により譲渡、転売、および非農業建設のための貸出が禁止されている。ただし近年、建設用地の一部について流通を認めようとする実験が始まっているので、この点については後述する⁶⁾。

以上のように、中国の土地は、所有権は譲渡の対象となっていないものの、土地使用権の流通が段階的に自由化され、不動産市場を形成するに至っている。ただしこの点では都市の国有土地が先行しており、農村の集団所有土地にはまだ厳しい制約がかかっている。だが近年の都市部における著しい地価高騰は、周辺の農村地域をも巻き込む勢いとなっており、そうした農村の土地はしばしば違法な取引の対象になっている。都市化政策は、不足する都市の土地を補充するため、農村の土地を都市の土地と同じように商品化しようとしているわけだが、都市化は土地の国有化を意味するので、結局のところ国有土地使用権として流通することになる。このように都市化は土地を農民から取り上げ、国有化する手段でもあり、大量の〔失地農民〕（土地を失った農民）を生み出す源泉となっている。言い換えれば、国は農村を都市という看板にすげ替えるだけで、簡単に大量の農村土地を手に入れ、これを市場に売り出すことができるのである。

ついでながら、現在の農村には、土地以外にも行政村が集団所有の財産としているものは少なくない。いわゆる郷鎮企業と呼ばれる集団所有制企業などのほか、学校、病院などの事業体も、その多くが集団所有になっている。基本的に都市では国がまるごと国有財産として管理しているものの多くを、農村では村民が集団所有財産として管理している、と理解することができる。ところが、土地以外の集団所有財産は、農村が都市に転換して

5) 村民委員会または村集団経済組織が設立、分割、合併、解散される場合などに、所有権が変動することはある。

6) 2007年に制定された物権法は、集団所有建設用地使用権について、土地管理法などの規定による（第151条）、と丸投げしているが、土地管理法にはこれに該当する規定が存在しない。

も、ただちに集団所有から国有に切り替わるわけではない。そのような問題について規定する法律が存在しないからである。都市化に連動して所有形態が切り替わるのは、さしあたり土地だけとみなすことができる。しかし、それは現行の法律に規定がないだけのことなので、所有制を変更することが禁じられているわけではないから、これにどう対応するかは、個別の判断に委ねられている、ということになるのであろう。

3. 住民自治組織

中国では建国後、都市の基層組織をどのように編制するか検討された際、区の下におかれる街道について、これを正規の行政機関とするか、簡素化して区の出先機関とするか、という点で議論があった。この問題に決着をつけたのは、社会主義のソビエト体制は生産組織を基礎として形成されるべきである、という理論で、これにもとづき地域の行政はできるだけ簡素化するという方針が採用された。区の出先機関として設置された街道弁事処は、小規模な組織となったため、これを補完するための住民組織として住民委員会が組織されることになった。1954年に街道弁事処組織条例と都市住民委員会組織条例が制定され、1956年頃までに全国の都市で住民委員会が組織化された。住民委員会は地域住民によって構成される自治組織と規定されたが、その活動経費が地方予算の行政管理費から支出されたことも影響して、実際には一部の行政事務も下請けすることになった。

一方農村ではこの時期、農業集団化政策が急速に進展し、生産協同組合〔合作社〕の組織化が進んだため、住民委員会の組織化はこれに吸収されるかたちとなった。1950年代末に生産協同組合は人民公社に再編され、郷人民政府と併合された〔政社合一〕（行政と生産組織の一体化）の人民公社が、全国の農村を組織化した。

住民委員会に相当する村民委員会の組織化が始まったのは、人民公社が解体された後のことであり、1989年に村民委員会組織法（試行）が制定されている⁷⁾。村民委員会が成立したことによって、都市には住民委員会、農村には村民委員会という、それぞれの住民自治組織が形成されることになった。この両者は、基本的には相似形であり、同じ組織と目的、役割を共有しているはずであるが、実際には大きな違いもある。それは住民委員会が、基本的には住民共有の財産を持たないのに対して、村民委員会は土地をはじめとする多くの財産を集団で所有し、管理している、という点である⁸⁾。

7) 村民委員会組織法（試行）は、1998年に改正され村民委員会組織法となった後、2010年10月28日に再度改正された。1998年の改正について、拙稿「中国の村民委員会はどう変わったのか」（『中国研究月報』1999年7月号）を参照。

8) 1980年代以降の国有企業改革のなかで、それまで国有企業が抱えていた従業員のための生活関連施設、福利厚生事業などが切り離され、その一部が住民委員会に移譲された。その結果、現在の住民委員会は企業、商

集団所有とされる農村土地の所有主体は、基本的には村を構成する村民全員である。ここで「村」というのは、行政上の「村」である行政村を指している。そして具体的にこの「村」を体現しているのは、一般には村民委員会または村民によって組織された経済組織などである。村民委員会（または経済組織、であるが、以下とくに必要のない場合、これを省略する）は、所有者として土地を管理する。

村民委員会はこのような土地管理のほか、郷鎮企業などの経営管理、学校、病院などの事業体の管理など、多分野にわたる集団所有財産の管理をおこなっているが、所有主体が全村民であるため、これらの管理にかかわる最終意思決定は、全村民によっておこなわれなければならない。そこで村には村民全員が参加する村民会議が設置されており、これが意思決定機関となっている。いふなれば村民会議が議会で、村民委員会は行政、という関係が成立している⁹⁾。

住民委員会には本来、これに相当する業務が存在しないはずなので、村民会議のような住民が全員参加する意思決定機関は設置されていない。この点が、村民委員会との一番大きな違いである。

Ⅲ. 都市化の手法

1. 建設用地の振り替え

以上、概観したところからも分かるように、都市化に関連している制度と問題にはいくつかの要素があり、お互いに複雑に絡み合っている。また都市化政策という括りで見れば、それは改革・開放が始まった1980年代から実施されているともいえるが、本稿が考察の対象とするのは、2000年代に入ってからのものである。

冒頭にも述べたように、2006年に開始された第11次5ヵ年規画が、「都市・農村の二元的構造を解消する任務は、ますます重要になっている」と指摘してから、三農問題を解決するための新農村建設とセットで展開されてきた都市化政策は、それ以前の都市化が、都市・農村の二元的構造を前提に、農村から都市へという移行の問題であったのに対し、二元的構造そのものの解消を目指しているという点で、大きな違いがある。言い換え

店などの経営、福利サービス事業の運営などにかかわるようになってきているが、それらが有する財産の所有関係について規定する法律が存在しないため、必ずしも住民委員会の集団所有となっているわけではなく、個別の事情に委ねられている。

9) 「農村集団資産の管理業務を強化するについての國務院の通知」(1995年12月31日)は、集団所有財産の管理に多くの問題がある実情を指摘している。

ば、2000年以降の都市化は、同時に二元的社会構造の解消という問題でもあるわけなのだが、これにかかわる諸制度が歩調を合わせて改革されているわけではないことが、さまざまな矛盾を生み出す根源となっている。すなわち、二元的社会構造の解消を目指すはずの政策が、それ自身、二元的社会構造を前提とした旧来の制度を利用するかたちですすめられるという、矛盾する側面を有しているのである。その典型的な例のひとつが、農村土地の国有化策である。

農村の土地は地目として、農業生産に充てられる耕地のほか、建設用地、その他に分類される。建設用地はさらに、住宅用地、郷鎮企業などの集団所有の経済組織に提供される用地、学校、病院などの公益事業体やインフラ建設のために充てられる用地に分類される。人民公社から家族請負に転換したばかりの1980年代には、これらの土地はいずれも他人への譲渡が禁じられており、その権利は村民という身分と不可分の関係におかれていた。しかし市場経済化が進むにつれて、労働力の商品化と流動化が進み、それに対応するかたちで、まず耕地を対象とする請負経営権の流通が可能とされるようになった。一方で建設用地はその後、その使用权の有償譲渡は厳しく禁じられていた。しかし上述のように、2000年代になると都市化政策の推進にあわせて、一部の農村建設用地を都市建設用地に振り替えることが奨励されるようになる。都市建設用地使用权は、この時期すでに有償譲渡が認められていたので、このようにすれば、農村建設用地を譲渡することができるようになるからである。

2004年に国務院は、「厳格な土地管理への改革を深化させるについての決定」を出したが、その中で「農村建設用地を整理し、都市建設用地の増加を農村建設用地の減少にリンクさせることを奨励する」と指摘した。これは、都市における建設用地が不足する一方で、農村の建設用地が活用されていない現状を踏まえ、両者の調整によって土地利用の効率化を図ることがその目的と説明されているが、要するに農村の土地を都市の土地とすることによって国有化し、そのうえで土地市場に提供しようとするものであった。

この政策の卓越した部分は、収用手続きを回避しているところである。集団所有の土地を国有化するための法的手続きとしては、収用手続きが用意されている。しかし、この収用手続きが相当に面倒なことは、中国も同じである。都市における再開発にかかわって収用が必要となり、立ち退きを迫られた住民がこれに抗議して頑強に抵抗する、といった問題は、日常茶飯化している。ところが、行政区画の変更という手続きによって、農村を都市に変えてしまえば、個別の収用手続きを経ることなく、その区画全域を一瞬のうちに国有化してしまうことができるのである。

もちろん、収用手続きは回避できても、現実には農民から土地を取り上げることになるので、まったく補償なしでこれを実行できるわけではない。しかし、農民の同意を必要と

する収用手続きと、同意を求めることなく実施できる行政区画の変更とでは、おのずから補償の在り方も大きく異なってくるであろう。加えて、農村建設用地はもともと農民個人に配分されているわけではないので、農民ひとりひとりの所有意識もそれほど高くないところが、この政策を実行可能にしている重要な要素であると思われる¹⁰⁾。

2.〔村改居〕

建設用地の振り替えという手法を、さらに規模を拡大して、行政村というひとつの行政単位全体で実行しているのが、〔村改居〕である。〔村改居〕とは、農村の行政村を都市の社区に変更し、あわせて村民委員会を住民委員会に改組することを意味している。したがって〔村改居〕の場合には、建設用地の振り替えとは異なり、変更される土地区画だけが都市となるのではなく、居住している住民を含めて、当該地域全体が農村から都市へ変更され、適用される法制度も農村のものから都市のものへ変化することになる。ただし後に説明するように、個別のケースによって法制度上の切り替えは、全面的に実施されているものから、一部のみ切り替えにとどまっているものまで多様である。そうした多様な対応のなかで、唯一共通の改革として実施されているのが村民委員会から住民委員会への改組であり、この改革が〔村改居〕と表現されるゆえんであると思われる。

都市化政策のなかでも、最も広い範囲に展開されているとみられる〔村改居〕は、このように村民委員会を住民委員会に改組することが、政策の柱となっているのだが、ここにもまた建設用地振り替えの手法と同じく、既存の制度を逆手に取ったような、政策と制度との矛盾が存在している。農村が都市になれば、村民委員会も住民委員会に変更されるのは法制上必然の結果であるが、都市への変更にあたっては、さまざまな条件整備も同時に必要である。〔村改居〕政策の怪しげなところは、都市化した地域の村民委員会を住民委員会に改組するのではなく、本来都市化に必要な条件整備を後回しにしたまま、村民委員会を住民委員会に改組することによって、「都市化」を実行しているという点である。あえて言えば、農村に住民委員会を設置して、ここは住民委員会が組織されているから農村ではなく都市である、と強弁しているようなところがある。

なぜ、はじめに住民委員会ありきなのか、という点が問題であるが、それは先に説明したとおり、住民委員会には村民会議や村民委員会がもつ権能の一部がないためである。要するに、住民委員会には集団所有財産の所有主体となる資格が具わっていないため、村民

10) 実態として農村の集団所有制は、あまり農民に理解されていないようである。請負土地についての調査で、土地は国のもの、と答えた農民が60%を占めた、という調査結果もある。陳小君等『農村土地法律制度研究——田野調査解読』、中国政法大学出版社、2004年、p.5。

委員会からの改組は、実質的な集団所有財産の国有化につながっているものとみなせるであろう。〔村改居〕の場合は、都市に必要な条件整備というコストをかけずに、農村の土地を国有化できるという利点があり、そのことがこの政策展開を強力に後押しする原動力になっているものと思われる。

IV. 都市化の典型事例

次に、実際におこなわれている都市化の現状を、3つの典型事例に類別して検討してみることとする。これを典型とするのは、農村から都市への行政区画の変更が、現行の法制度にもとづいて、それを比較的忠実に運用するかたちで実施されているケースと、変更は名目にとどまり、都市に切り替わっても多くの部分で農村の制度を存続させているため、法制度的には混とん状態にあるともみられるケースとを両極とし、その中間類型とみなせる事例のひとつを加えて分類したことによる。したがって、現状はこの両極の範囲内に、多様な中間形態が存在している、と捉えることができると思う。

1. 重慶市の改革

2007年6月に国務院は、全国都市農村統一総合配置改革実験区として重慶と成都を指定したが¹¹⁾、このことに示されるよう、重慶は都市化政策の最前線に位置づけられている。

重慶市は北京、天津、上海に次いで、4番目に直轄市となった内陸部の中心都市である。約2000万の人口を抱える大都市であるが、その70%が農村戸籍に属する、中国の典型的な都市でもある。重慶の都市化政策は、基本的には2020年までにこの農村人口の20%部分を都市に移し替え、都市人口が過半を占めるようにすることが目標である。そのための本格的な改革はすでに2000年に始まっているが、重慶は、これをおもに〔村改居〕政策として実施してきた。表3は2005年末までの期間に、全市の行政区画にどのような数的変化があったかをまとめたものである¹²⁾。

11) 成都是2008年5月に四川大地震に見舞われたため、この影響もあって実施が遅れているのではないかとみられる。成都市政府は2010年11月に、「成都全域で都市農村戸籍を統一し住民の自由移動を実現するについての意見」を通知したが、そこに示された方針は重慶とほぼ足並みをそろえている。

12) 李新慧、鄒春挙、周万利「重慶市“村改居”工作存在的問題及对策建議」, 中国農村村民自治信息网, <http://www.chinarural.org>, 2007年7月12日。

表 3. 重慶市の行政区画増減表

	郷・鎮	行政村	街道	住民委員会
2000年	1497	20569	87	1667*
2005年	969	9986	113	2001

*は2002年の統計。

〔村改居〕の状況について言えば、上の期間中に472の行政村で改革が実施され、そのうち287の行政村が廃止されて同数の社区になり、185の行政村は数村で1の社区に合併された。この期間中に約1万余りの行政村が廃止されているが、〔村改居〕の対象になったのは2万あった行政村の約25%にあたる500弱であるから、これ以外は行政村として合併され、数を減らしたものとみられる。

重慶における〔村改居〕の特徴は、これを契機に土地を含むすべての集団所有財産が国有化されている点であろう。村民委員会が住民委員会に、農村戸籍が都市戸籍に変更されると同時に、集団所有の土地その他の財産もすべて国有化され、行政による管理へと移行している。またこれらと同時に、旧村民は都市の市民として社会保障、保険制度に組み入れられている。要するに一言でいえば、重慶では文字通り、都市と農村の差別がすべて解消され、都市の基準に統一されているのである。

2007年に全国都市農村統一総合配置改革実験区となってからの重慶の都市化は、「235システム」と呼ばれるその政策に特徴がある。まず“2”とは、農村戸籍から都市戸籍への切り替えを促進する主要な対象が、農民工と若い世代、および過去の未解決な戸籍問題を抱える人びと、の2種類であることを示している。注目されるのは“3”で、これは農民の請負土地および住宅用地について3年間の移行期間を認め、都市戸籍に切り替わっても、3年以内はこれらを留保する猶予期間を設定している点である。最後の“5”は、新しく都市戸籍を得た旧村民に、都市での就業、社会保障、住宅、教育、医療の5分野について、都市住民と同じ待遇を与える、ということを示している¹³⁾。

上記のことから明らかなように、重慶の〔村改居〕政策は、農村戸籍から都市戸籍への転換とともに、基本的には転籍の対象となった農民に対して、集団所有財産の没収と引き換えに、都市住民と同等の待遇を与えており、これは最も分かりやすい政策であるともいえよう。また、法律の順守という点から見れば、部分的、一時的に違法状態となる可能性は否定できないものの、基本的に現行法の枠内で政策が執行されている、とみなすことができるであろう。

このような例は重慶だけではなく、最も普及しているとみられるのは広東省である。同

13) 州城鎮化發展調研組「統籌城鄉發展強力推進城鎮化」、『黔西南工作』2010年第4期。

省は広州、深圳、珠海など各市で同様の改革を実施しており、なかでも東莞市は2004年から5年計画で、全市を住民委員会に切り替え、都市戸籍に統一し、土地を国有化する〔村改居〕を実施するとした。東莞が重慶と異なるのは、集団経済組織が所有する財産については、これを株式化し、旧村民に株式を配当している点くらいであろう¹⁴⁾。

問題は、このように相当過激ともいえる政策を、計画通りに実施できているかという点である。実際には常に村民が協力的であるとは限らないし、財政的な裏付けがあるとも限らない。豊かな村もあれば、多額の負債に苦しむ村もある。〔村改居〕政策は、村には土地という一定の財産があることを前提にしているが、借金がこれを上回っている場合には、地方政府の一方的な持ち出しになってしまい、その財政的な負担は重くのしかかってくる。土地の価格が上昇している地域では、当然のことながら村民は相応の補償がなければ満足しないであろうが、それにはどこまで応える必要があるのか。就業を保障するといっても、具体的にはどうすればよいのか、などなど¹⁵⁾。さらには、〔村改居〕政策にメリットを見出した地方政府が、計画の対象外であるにもかかわらず、〔村改居〕を実行してしまうなどの混乱も加わり、実態は複雑にして相当に困難である。

しかし、ここでは実態分析が目的ではないので、そうした問題点の指摘のみにとどめ、重慶市の基本政策の内容を、ひとまず確認したことにする。

2. アモイ市の改革

福建省アモイ市の場合は、〔村改居〕を2つの段階に分けて実施している。すなわち、第1段階は行政村を過渡的な〔村改居〕社区に改め、第2段階は〔村改居〕社区を都市の社区に改めようというわけである。現在実施されているのは、その第1段階の改革である¹⁶⁾。中間に〔村改居〕社区なるものが必要となるのは、集団所有財産を直ちに国有化しないための対策である。アモイ市は、集団所有財産をすべて株式化し、その財産に応じて村民には個人株を、集団組織には集団株を持たせる方法で、集団所有の枠組みを保持している。しかし、これはいずれ集団所有財産を国有化するための布石と位置づけられているのであろう。

ここでの問題は、このように都市でもなく農村でもない、その中間的な体制というものが、中国の法律上ではどこにも存在しないことである。現在の二元的社会構造は、都市か農村かのいずれかしか存在を認めておらず、その中間には何も存在しないのである。〔村

14) 張浩強「東莞市農村城市化問題探索」、『管理觀察』2010年第22期。

15) 注12)と同じ。

16) 廈門市人民政府「關於推進“村改居”社区建設工作的指導意見」, 2008年9月22日。

改居] 社区は過渡的な存在とされているが、過渡的とはいえ、その存在は法律上認められていないものと解釈せざるをえない。しかもアモイの場合には、この移行期にどのくらいの時間を要し、いつまでに改革を完了するかについての展望が明示されていない。かりにこの移行期間が長期化すると、行政上さまざまに整合しない問題に直面せざるをえなくなるであろう。

だが、重慶市や広東省の一部都市のように、豊かな財政的基盤を持たない地方都市にとって、短期間のうちに徹底した〔村改居〕の実施を求めることは、むしろないものねだりになる可能性がある。アモイ市も経済的にはかなり発展した都市であるから、条件的には恵まれた部類に属するはずである。そのアモイ市ですら段階的にしか改革をすすめられないという実情を見れば、あまり条件に恵まれない他の地方都市に、重慶モデルの実施を求めることは、あまり現実的ではないように思われる。

3. 諸城市の改革

山東省諸城市は、2010年6月以降、行政区画の変更を実施し、全市1249の行政村を廃止して、208の農村社区に統合した。これによって諸城市は、全国ではじめて農村（＝行政村）のない（県級）市となった¹⁷⁾。

諸城市における改革の発端は、農村地域に行政サービスが行き渡らないことを背景に、2007年からいくつかの近隣農村を集めて一つの単位とし、ここに医療衛生、職業斡旋、計画出産などにかかわるサービスセンターを設置し始めたことが、きっかけとなっている。この〔多村一社区〕体制を基礎として、2009年以降、農村に散在する住宅を集合住宅に建て替えて、農民を農村内の特定地域に集中的に居住させる〔集聚式〕を普及させてきた。このような改革を経て、2010年に全市規模で〔村改居〕を実現したのである。

〔村改居〕の実施にあたって、諸城市は〔三不変、両不降〕という政策を採用している。その内容は、以下のとおりである。

・三不変

- ① 村の集団所有財産、債権・債務は変更しない。
- ② 村の財産が生み出す収益についての権利関係は変更しない。
- ③ 村の土地請負関係は変更しない。

・両不降

17) 「山東諸城市撤銷全部建制村建社区条件是否成熟」、『人民日報』、2010年8月23日。「山東諸城市撤銷行政村：農民需交出宅基地」、『南方都市報』、2010年8月27日。

- ① 村民の福利水準は下げない。
- ② 村幹部の手当てや報酬の基準は下げない。

このなかで、とりわけ注目すべきは土地請負の契約関係を変更しないとしている点であろう。というのも、〔村改居〕の重要な政策目標は、土地請負制度を打ち切り、農村の集団所有土地を国有化することに置かれているからである。

〔村改居〕の基本政策を最も分かりやすく説明しているのが、〔双置換〕(二つの交換)と呼ばれている対策であろう。これは一般に、次のような措置を指している。

- ① 請負土地の権利を社会保障と交換する。
- ② 現在の住宅(農村住宅用地+個人所有の家屋)を新しい集合住宅と交換する。

諸城の場合は2009年以降、すでに約1000棟の集合住宅を建設して、2万世帯を移住させており、②は実施しているが、一方で①は実施していない、特殊な例といえる。諸城も将来的には、アモイと同じような集団所有財産の株式化を目指しているようだが、改革の進捗という点から見れば、アモイよりさらに1段低い段階にあるとみなせるであろう。

そのことは諸城に新規に形成された社区が、〔農村社区〕と呼ばれていることにも表れている。社区はそもそも都市の地域社会について言うものであり、1990年代以降は、国有企業改革にともなう行政サービスの再編という改革のなかで、住民委員会が社区管理委員会へと改編された過程で、普及してきたものである。したがって農村社区という概念は、本来の意味からすれば、矛盾したものであるが、〔村改居〕政策においては、その改革が徹底しない段階において、実態は農村である地域に、形式的に社区の制度が導入された過渡的な状況を指すものとして、使用されていると理解される。アモイがこれを〔村改居〕社区と呼んでいるのも、おそらくはその意味であろう¹⁸⁾。

ただし、〔農村社区〕は諸城のオリジナルではない。民政部は2007年3月に、「全国農村社区建設実験県(市、区)工作実施計画面案」を通知しており、農村地域の社区化を促進する方針を打ち出している。だが、この計画面案における社区化の意味はあまり具体的ではなく、公共サービスを農村に普及させ、都市と農村の差別を縮小する有効な措置を探求する、とその目的が定められているだけで、〔村改居〕などの具体策にはまったく触れられていない。とはいえ、この段階で、全国の農村を社区化するという方針が提起されていたことは、社区化=〔村改居〕ではないにしても、重要な示唆を含むものと言えよう。諸城の場合も、この政策の実験県に名乗りをあげ、承認されたうえで実施された改革にはかならない。

18) 陳麗平「“村改居”社区該適用哪部法律」、『法制日報』2005年5月14日。

4. 収益事業としての都市化

以上、重慶、アモイ、諸城という3つの都市について、都市化政策の内容を検討してきたが、はじめにも述べたように、この3つの都市では同じく都市化といっても、そのレベルに大きな違いがある。重慶の場合は農村から都市への変更にあたって、現行の法制度が規定する都市の諸制度を原則、全面的に適用しているのに対し、アモイの場合は、2段階に分けて実施しようとしている。諸城の場合は都市化といっても、実態は村民委員会が住民委員会に組織替えし、集合住宅化が実施されているだけで、その他は農村の諸制度がそのまま温存されており、なおかつこの温存された諸制度を、いつ都市の制度に改革していくかの計画もない。そのような意味で、諸城の都市化は、もっとも都市化のレベルが低く、限りなく農村に近い都市となっているが、そのような都市でも、「都市」とすることに大きなメリットがあるということを示している。

このメリットの大部分は、都市の土地所有権がすでに商品化されているのに対し、農村の土地所有権には流通性が乏しく、しかも都市の土地は国有でなければならない、という土地管理制度の違いによってもたらされている。重慶のように全面的な都市化を実行するには相当な財政的基盤が必要であるが、諸城のように、ひとまず形式的な都市化を実現するだけなら、さしたるコストをかけることなく、土地だけを手にすることができるというわけである。諸城が〔村改居〕によって得る財政収入は、毎年2～3億元にのぼると指摘されている¹⁹⁾。諸城モデルは、地方財政に収益をもたらす都市化策にほかならないのである。

Ⅲ. 農村土地の流通化

1. 建設用地

都市化政策の実施にあたって、建設用地の振り替えという手法が登場したのは、それまでの法律が譲渡を認めていたのは国有土地所有権のみで、集団所有土地所有権については認めていなかったからである。そのため農村建設用地を土地市場に供給するには、これをいったん都市建設用地に変更する手続きをとらねばならなかったのだが、これでは手続き

19) 「山東諸城“一刀切除”村庄」、『新京報』2010年11月2日。

が面倒なので、農村建設用地そのものの流通を認めてしまった方が簡便であることはいままでもない。ただしそれには、それを実行可能とするための新しい法律を作る必要があった。そこで国土資源部は2006年3月に「用地の節約、集約の法による管理を堅持して、社会主義新農村建設を支持することについての通知」を出し、都市建設用地の増加と農村建設用地の減少をリンクさせる実験地域と、集団非農業建設用地使用権の流通化実験地域を、一歩ずつ拡大しながら、たえず実験の経験を総括し、速やかに規範化を実現しなければならない、と指示した。この通知は、建設用地の振り替えという実験と並行して、新たに農村建設用地の流通化という実験を始めると指示したのである。

この通知が、集団非農業建設用地使用権という制限付きながら、農村建設用地流通化実験の始まりを告げることとなった。同年4月には、山東、天津、江蘇、湖北、四川の5つの省、市が、その実験地方に指定され、第一歩が踏み出された²⁰⁾。その結果、この実験の総括のうえに、2008年に「都市農村建設用地増減連関実験管理弁法」が公布され、2009年から施行された。この時には、すでに全国で半数以上になる19の省、市が実験地方に組み入れられている。

さらに、2008年10月の党第17期中央委員会第3回会議は、「農村改革発展推進の若干の重大問題についての決定」を出し、「都市・農村の統一的建設用地市場を段階的に整備する」として、農村集団経営建設用地は「公開かつ規律化された方法で土地使用権を譲渡し、土地計画に適合するという前提のもとで、国有土地と平等な權益を享有する」ものとした。細かく見れば、ここでは「農村集団経営建設用地」と定義されているので、建設用地のすべてが対象ではなく、郷鎮企業などの経済組織に提供されている建設用地部分のみが対象に限定され、住宅用地や公益事業、施設に充てられる建設用地は除かれているものと思われる²¹⁾。

いずれにせよ、こうした党の決定と立法によって、農村建設用地の流通化はひとまず公認されることとなった。しかも農村建設用地については、「国有土地と平等な權益を享有する」として、もはや都市と農村の隔てなく、流通化が認められることになったのである。

農村建設用地の流通化が、〔村改居〕と異なるところは、後者が行政村を丸ごと都市化する政策であるため、行政村という行政区画の数の減少をとまうのに対し、前者は農村

20) これより前の2005年に、広東省政府が公布した「広東省集団建設用地使用権譲渡管理弁法（草案）」は、農村建設用地の流通を認めている。広東省は実験地域に指定されていないが、事実上、さまざまな土地管理制度改革で先行しており、別格扱いなのかもしれない。

21) あるいは、上記国土資源部の通知が、集団非農業建設用地使用権と言っているところに対応するものかもしれないが、非農業建設用地＝農村集団経営建設用地という解釈は、やや無理があるように思われる。

土地として流通するため、そうしたことに全く影響しないという点である。したがって、将来的に農村建設用地の流通自由化が拡大していけば、行政区画上の都市化にブレーキがかかるかもしれないという予測は可能だが、そこには二つの問題が存在している。ひとつは、現在の都市化政策が、二元的社会構造の解消を目指すものである以上、農村建設用地という区分そのものを解消しなければならない、という問題である。もうひとつは、農村建設用地の所有主体は村民委員会であるため、これを譲渡して得た利益は村民委員会のものとなるが、都市建設用地として譲渡すれば国の財政収入になるという問題である。後者の問題については、それはもともと村民委員会の所有であるから村民委員会の利益になるのは当然、という考えもあるはずだが、現実はかならずしもそのような考えを受け入れていない。都市化政策の流れから言えば、農村土地の国有化は不可欠の要素であり、農村建設用地の流通化は都市化が困難な場合や地域において、補充的かつ過渡的に利用されることになるのではないだろうか。

2. 住宅用地

〔村改居〕では、村民委員会から住民委員会への改組は不可欠の要素であるが、もうひとつ、比較的広範囲に共通している施策として、現存する農村の住宅を新築した集合住宅と交換する、宅地集合化策がある。前述した〔双置換〕のうちのひとつである。

農村の風景としては、田園地帯に農家が点在する、というのが割合一般的なかたちであろう。基本的に農家は1世帯で1軒の独立した家屋を有しているが、これは農民の権利として法律によって保障されている。この生活用住居は、農村住宅用地として農家ごとに割り当てられた土地に、農民が家屋を建てたもので、家屋の部分は私有財産である。住宅用地は集団所有土地の一部を均等に配分したものであり、農民は権利として無償で取得している。

農村建設用地は都市化政策の推進により、実質上すでに流通化の実験段階に入っているが、そのうちの住宅用地については、まだ厳しく流通が制限されている。それは住宅が農民にとって最低生活を維持するための保障となっており、それを支える唯一の財産にほかならないからである。しかしそれでもなお土地を手に入れたい政府は、新規に集合住宅を建設してここに農民を移住させ、交換して手に入れた住宅用地を建設用地に変更するという手法を発案した。4、5階建ての集合住宅を建設して戸建ての住宅と交換すれば、集合住宅に必要な何倍かの土地を取得できる。こうして創り出した農村建設用地を、さらに都市建設用地に振り替えれば、譲渡が可能になるのである。都市への区画変更が実施されていけば、そこはすでに都市建設用地に変更されているので、農村建設用地を振り替えると

いう手続きを省略することができる。そして譲渡可能となった部分の土地価格が集合住宅の建設費用を上回れば、収益が得られるという計算である。

しかしこのような宅地集合化策が、法律上認められてよいものかという点については、疑問の声も少なくない。たとえば浙江省は、2009年7月に「農村住宅改造建設を加速するについてのいくつかの意見」を出し、2012年までに100万人の農民を新しい住宅に移住させるという目標を設定した。しかし、その手法についての合法性に疑問が提起されたため、実施にあたっては調査と再検討をおこなうことになった。一方で同省の高級人民法院が、同時期に「農村土地流通および集団林権制度改革推進のため司法的保障を提供するについての意見」を公表し、宅地集合化策の合法性を認めて、その実施をバックアップするという、あまり例のない対応を示した。このことは、浙江省政府自身が宅地集合化策について、法的根拠に疑義を抱いていたことの証明のようにも受け取れる。

だが、2010年の中国共産党中央第1号文書が、「都市・農村の二元的構造を解消させる任務はいよいよ重くなっている」と指摘し、都市・農村一体化政策の推進を訴えたことを受けて、同年3月に国土資源部は、「農村住宅用地管理制度をさらに改善して、農民の権益をしっかりと守ることについての通知」を出し、制限つきながら住宅地の流通化実験に取り組む方針を明らかにした²²⁾。すなわち、「経済的条件が良好で、土地資源の供給が著しく不足している地方」に限定し、流通化実験を許可するとしたが、その使用目的は第2次、第3次産業への提供に限定し、商品住宅の開発に提供してはならないと、注文をつけている²³⁾。とはいうものの、農村住宅用地までが流通化実験の対象となったことで、基本的にはすべての農村土地が流通化へ向けて歩み出したことになった。

3. 集団所有制の解体

もともと中国の戸籍制度は、都市の治安管理を目的として発足し、1953年に計画経済に移行してからは、配給制度を実施するために整備されたものである。それが都市と農村とに分割され、農村から都市への移動が禁止されるに至ったのは、国民を飢餓から守るために農村の生産人口を確保し、都市の消費人口を抑制するためであった。改革・開放後の経済発展にもかかわらず、そうした1950～60年代の政策がなお維持されているのは、都

22) 2002年に安徽省が公布した「集団建設用地有償使用及び使用権譲渡試行弁法」の第27条は、「村民の住宅用地使用権は譲渡することができる」と明確に規定している。試行弁法なので、実験するという趣旨かもしれないが、改革を先取りしたとはいえ、その内容は明らかに法律違反である。

23) いわゆる「小産権房」と呼ばれている、農村土地を利用した商品住宅は認めないということである。後掲、但見亮「宅地使用権問題とその周辺」参照。

市住民に必要な教育、医療、社会保障関連の予算を節約するためと、農村からの出稼ぎという安い労働力を確保する必要があったからである。

しかし経済全体の発展と、都市化政策と新農村建設による農村経済の底上げは、農村土地の価格上昇を促し、都市の地価高騰と相まって、都市と農村の経済的バランスを急速に変化させることになった。農村建設用地との交換に必要な農民への生活保障関連予算よりも、交換で得られる農村建設用地の売却収入が上回る地方が続出したことによって、都市化政策の財政的基盤が形成され、都市化政策の急速な展開を可能にしているのである。したがって農村建設用地の流通化が、禁止されていた住宅用地をも飲み込もうとしているのは、さらなる財源確保の必要性によるものとみなせるであろう。

かつての請負経営権の流通化の場合も、法律では禁止されていたことが、党の政策によって段階的に開放され、その結果として法改正がおこなわれるという経緯をたどっている。現在の農村建設用地の問題にしても、党の政策として許容されている範囲を合法とするなら、それが実験地域として指定されている範囲内では、違法とはいえないという結論を導かざるをえない。この場合、実験地域に指定された地域以外は違法ということになり、党の文書も各地方が勝手にこれらの施策を実施することを禁止すると訴えているが、この施策に大きなメリットを見出した地方政府の暴走を制止するのは、極めて困難な情勢となっている。

いずれにしても、上述した農村土地をめぐる政策展開により、請負経営権を含めて農村土地の使用権は、流通自由化への道を歩み始めている。最初の段階では、農村建設用地はいったん国有化されたのち、都市土地使用権として譲渡の対象とされていたが、今や農村建設用地それ自身の流通化も同時に進行する関係になっている。行政村単位で一括国有化できる条件があれば国有化し、条件がない場合には個別に農村建設用地のまま流通させるという、両面の政策により、農村土地の全面的流通化が図られているといえよう。

しかし都市・農村一体化政策は、結局のところ、都市建設用地と農村建設用地という区分そのものを解消させることになるはずであるから、いずれ農村建設用地は都市建設用地に吸収されることになるのではなかろうか。現在、農村建設用地の流通化にあたっては、しばしば両者の「同権・同価」という問題が指摘されている。仮に「同権」が認められるようになった場合、都市建設用地と農村建設用地の統一が、要するに農村土地の集団所有を解消して、国有化で統一することを意味するとすれば、現在の都市化政策は同時に、農村における集団所有制の解体への道のりにほかならないことを示している。

本稿では検討の対象としなかったが、請負経営権の場合、請負契約は村民委員会と農民とのあいだで締結されている。〔村改居〕が最も低い段階にある諸城の例では、請負契約に変更はないとされているものの、契約当事者である村民委員会はもはや存在せず、住民

委員会に改組されている。そして住民委員会には、法律上、請負契約の当事者となる資格が認められていない。土地所有の形態も集団所有から国有に改められているため、理屈から言っても、所有主体ではない住民委員会にその資格はない。したがって〔村改居〕後の請負契約は、土地の所有主体である国とのあいだで交わされなければならないことになるが、現行法は国が農村土地請負契約の当事者になることも認めていないのである。

この問題を現行法の枠内で解決するためには、請負契約を都市国有土地使用権の譲渡契約に変更したうえで、請負契約の当事者である農民に譲渡するのが、もっとも現状維持に近い方法だと思われる。ただしこれでは、農民に譲渡された土地の使用目的を農業生産に限定することはできないので、限定するためにはそれに沿った法改正が必要となるが、都市化が目的なのだから限定する必要はないという考え方もあろう。いずれにせよ、集団所有でない土地で農業がおこなわれる制度が導入されれば、都市化を阻害するひとつの要因が除去されることになり、都市化政策にさらに弾みがつくことだけは間違いのないところであろう。いいかえればそれは、1950年代半ばの農業集団化に始まる集団所有制を、中国社会から葬り去ることを意味するのである。その時には、法律上の「農村集団所有土地」、「都市国有土地」という区分も解消され、「土地」ないし「国有土地」という概念に統一されることになるであろう。いずれその先には、土地所有権そのものの流通化＝私有化という問題も登場してくるのであろうが、現状はまだそれを語る段階ではない。

おわりに

陝西省では2010年3月に国土資源庁が、同省高級人民法院の判決を拒否するという事件が発生し、衝撃的なニュースとして全国に報道された。事の経緯は、おおよそ以下の通りである²⁴⁾。

紛争のもとになった陝西省榆林市の炭鉱は、1996年に横山県波羅鎮北窟湾炭鉱として開業した。当時は攀河村村民委員会が管理する集団所有に属し、村民代表として攀占飛が名義上の責任者となっていた。ところが、2000年の採掘権更新手続き期間中に、山東省淄博市の住民、李釗から名義変更申請が提出され、これが認められたため、この炭鉱は横山県波羅鎮山東炭鉱と名称が改められ、責任者も李釗に変更された。

これを知って驚いた攀河村の村民は、連名で関係部門に是正を要求した。横山県鉱産局はこれに応じて榆林市鉱産局を通じて、省国土資源庁に報告したところ、直ちに是正する

24) 陳鳴「最高院很生氣，国土庁很“淡定”——陝西国土庁抗法事件調查」、『南方週末』、2010年8月4日など。

との口頭による回答を得たが、その後も国土資源庁はこれを放置したままであった。

そこで攀占飛たち村民は、横山県の基層人民法院に行政訴訟を提起したが、1審、2審ともに敗訴という結果に終わった。これに納得しない村民は、榆林市中級人民法院に再審請求をおこなったところ、再審が認められ、2005年3月5日に逆転の勝訴判決が下された。中級人民法院は、李釗による名義変更申請手続きには、文書偽造の疑いがあり、彼の行為は採掘許可証を詐取したもので、許可証は取り消されなければならない、と判断したのである。省国土資源庁はこの判決を不服として、省高級人民法院に控訴したが、高級人民法院は原判決を支持し、控訴を棄却した。

裁判はこのようにして決着したが、その後、判決は執行されないままにおかれた。しびれを切らした攀河村村民は、2009年に省政府に対して判決の執行を求めるため、100名の連名による上申書を提出した。

国土資源庁は2010年3月1日に、「波羅鎮山東炭鉞採掘権協議会」を開催した。会議に参加したのは、省の国土資源庁と法制弁公室、省高級人民法院および法律専門家などである。高級人民法院からは2人の裁判官が参加したが、そのうちの1人は再審監督廷の副廷長で、2007年の再審を担当した裁判官であった。会議は非公開でおこなわれ、攀河村村民側の代表は会議場に呼び出されたものの、会議には参加できなかった。

会議終了後に国土資源庁の責任者は、村民代表に、会議の結論として以下のような決定を言い渡した。

1. 採掘権は攀占飛および村民といかなる関係もないものと認める。
2. 山東炭鉞は攀占飛に投資誘致奨励として800万元を支払う。
3. この決定に不服があるときは最高人民法院に法的救済を求めることができる。

要するに国土資源庁は、判決を無視して、これと異なる内容の解決策を提示し、これに不服なら最高人民法院へ訴えろ、と居直ったのである。

このような国土資源庁の対応が、メディアを通じて流されると、人々は驚くとともに、一斉に批判の声をあげた。新華社など共産党系、政府系のメディアもこぞって批判に回り、法治主義を否定する行為、地方権力の思い上がり、などと糾弾したが、今もって当の国土資源庁が対応を改めたという報道は伝えられていない。

この事件を伝えるメディアからは、さまざまな情報が流出しているが、そこから見えてくるのは、この炭鉞をめぐる利権争奪戦の裏事情である。

横山県波羅鎮周辺には未開発の有力な炭鉞があり、2000年頃から省政府は本格的な開発事業に着手した。問題の山東炭鉞も、年間1～3億元という巨額の利益を生み出す、このクラスとしては非常に優良な炭鉞である。所有者であった攀河村には大きすぎるこの利権に目を付けた誰かが、これを詐取しようと仕組んだのが事件の発端らしい、というの

が、メディアの有力な推測である。

2010年8月2日の『中国青年報』が読者からの情報として伝えたところによれば、事件のさなか、陝西省政府弁公庁は関係者に極秘の書簡を送り、高級人民法院の判決にしたがうことは、陝西の安定と発展につながらないとして、国土資源庁の対応を擁護した、と指摘している。陝西省にはこの炭鉱と同じような、採掘権をめぐる係争案件がいくつもあり、すでに政府側はいくつかの案件で敗訴しているうえ、最高人民法院で争われている案件もあったため、省政府のこの書簡は、法院に対して断固たる姿勢を示し、最高人民法院に対しても圧力をかけようとしたのではないかと、受け取られた²⁵⁾。

しかし、この事件について中国のメディアが伝えたのはここまでである。法治国家であるなら、このような陝西省政府の対応は許されるわけがないので、中央政府が指導に乗り出すなりして是正をはからなければならないところであるが、そのような対応が取られたという報道はない。どうやら陝西省政府の居直りは黙認される気配なのだが、中央政府がこれを黙認すれば、中国の法治とはこの程度のものかと、諸外国の批判を招くのは必定である。にもかかわらず、中央政府がこれを是正できない理由を考えてみる必要があるのではないだろうか。

本稿の終わりにこの問題を提起したのは、法律的に見れば、この問題の理不尽さは、都市化政策のそれと共通のものではないか、と思われるからである。これは推測の域を出ないが、類似の事例がいくつも存在することから考えて、おそらく山東炭鉱は個人的な不正や詐欺によって名義が変更されたのではなく、省政府によって一方的に国有化されたのち、払い下げられたのであろう。村民の権利を無視した政府の対応ではあるが、集団所有の財産が莫大な価値をもった時、その利益を当該集団のみが享受することは不当であり、不公平である、とする考えが、その根底には存在している。土地にしても炭鉱にしても、もともとは誰のものでもない自然の財産を、国が集団に与え、集団所有としたのである。それが当該集団に不釣り合いな大きな利益を生み出す財産となった場合には、その利益は当該集団内部で分配するのではなく、国民全体で享有するため、国は回収すべきなのである。

陝西省政府にしてみれば、炭鉱の回収も、農村土地の回収と同じ発想から出たものであり、農村土地の国有化が奨励されているのに、炭鉱の国有化が認められない理由が理解できない、ということであろう。中央政府がそうした陝西省政府を指導できないのも、炭鉱の国有化が違法なら、農村土地の国有化も違法ではないかという問いに対して、説得的な

25) 王国強「公函發至最高法誰在関預司法?」、『中国青年報』2010年8月2日。この記事によると、陝西省政府は2008年にも最高人民法院で係争中の類似の事件について、同法院に報告書を提出し、判決に圧力をかけようとした“前科”があるという。

論理を示せないためと思われる。陝西省の言い分は、相当に乱暴な主張には違いないが、正鵠を射ている部分もあると思えるのである。まさにこのことは、現在の都市化政策、すなわち都市・農村一体化政策が、多くの法律問題を置き去りにしたまま、熱病のように蔓延している状況にあり、法治主義の観点から見ると、「みんなで渡れば怖くない」状態にあることの証でもあると、指摘せざるをえない。