

博士論文(要約)

現代中国における都市化の政治学
——土地をめぐる都市農村関係の展開

鄭黄燕

都市化された村々に住んでいた村民たちは、なぜ、繁栄する者と困窮する者に分かれるのか。本研究は、現代中国における農村の土地をめぐる都市農村間の取引の政治過程を分析することによってこの問題を解明する。

1980年代以降、中国では急速に都市化が進んだ。農村の土地が都市の開発に転用され、都市の行政区域が拡大して、そこには土地をめぐる都市農村間の取引と利益の分配が伴った。しかし、農村の土地をめぐる都市農村間の取引の過程が不透明であり、収益の分配をめぐる紛争が村内、そして都市農村間で多発した。それは、土地の公的所有制の下、交渉に関わる当事者が必ずしも明確ではないことと関係する。現代中国の場合、土地は公的に所有される。すなわち都市の土地は国家所有であり、農村の土地は村落の農家共同体の集団所有であると1982年に規定された。だが、公的所有制の下、誰が国家所有や集団所有の代表者として取引に臨むか、そして、取引の収益をいかに分配するかなどは明確ではない。加えて、市場経済化が始まった時期ということもあり、取引のルールは必ずしも明確であるわけではなかった。したがって、都市化の過程においては、土地取引に伴う都市農村の様々なアクター間の綱引きや駆け引きがいっそう混迷し、土地をめぐる利益再分配の問題が複雑化した。都市化の時代に突入した中国のいわば草の根の政治を理解するためには、土地をめぐる都市と農村間の利害構造を解き明かすことがいっそう重要となった。

では、現代の中国において、土地をめぐる都市農村間の利害関係はどのように展開してきたのか。現代中国における都市農村間の関係と、土地をめぐる政治問題に関する先行研究には、次のような傾向がある。第一に、中国社会の都市農村二元構造を前提とし、都市と農村が分断された有様に関する議論が主流となっている。第二に、都市と農村との相互関係に着目して検討した研究では、都市と農村の利害が対立し、農村が一方向的に損害を被る状況が多く取り上げられている。第三に、既存の研究の多くは、事実の描写に留まり、都市農村間の政治関係を分析する枠組みを提示していない傾向がある。確かに計画経済期には、都市と農村の利害対立は際立っていた。ところが、市場化が徐々に進むにつれ、都市農村それぞれの内部の主体が多様化すると、これらの主体の間で利益を共有する場合も生じ、都市農村間の関係は複雑化した。したがって、都市化を背景とした、土地をめぐる都市農村関係を分析するには、都市と農村を別々に考察するのではなく一つのシステムとして捉えて、土地をめぐる都市農村間の対立と協調そのダイナミックな変動過程を分析する必要がある。

中国社会における都市農村間の関係の変動を、本研究では、中心周辺構造のアプローチを用いて分析した。中心周辺構造のアプローチは、従属論と世界システム論の視点をベースとしている。中心周辺構造では、中心と周辺のみならずそれぞれの内部の関係にも着目して、中心の中心と周辺、周辺の中心と周辺といった四つのアクターの関係が分析されている。現代中国の場合、計画経済期より都市と農村は中心と周辺の関係にあった。市場の導入後、都市の政府とディベロッパーは中心の中心に、都市民は中心の周辺に、そして農村の村民委員会は農村の中心に、農民は農村の周辺に立った。本研究では、経済発展が本格化してから、都市による農村の土地の収用をめぐる、こうした中心周辺構造のもとで各アクターの利害対立と協調の政治過程がいかに繰り返

広げられたかを分析した。

本研究では比較事例研究を行った。中国国内の地域別の政策研究と現地調査が重要な研究方法となる。筆者は、2015年度から2018年度にかけて、中国の東北部に位置する吉林省の長春市、中部に位置する河南省の鄭州市、東南部に位置する福建省の福州市および南部に位置する広東省の広州市と虎門鎮において現地調査を行った。この四つの省を選んだのは、村内部の政治構造と経済の発展度合という二つの基準によった。またそれぞれの地域では、前述した都市農村の各アクターに接し、インタビューを行った。そして、1980年代以降の土地利用に関する地方の政策を含む資料を収集した。本研究は、度重なる現地調査を通じて資料収集と実態把握に力を入れてきた成果である。

本論文は、序章と終章以外に五つの章から構成される。

第一章では、現代中国における土地をめぐる都市農村関係が始まる中心周辺構造が、いかに計画経済期に構築されたかを論じた。計画経済期における工業開発戦略において、権力と利益が集中した都市が中心に、そして農村が都市の工業開発の原材料や都市の労働者への食糧を提供する周辺になっていた。改革後、政策決定の権限は依然として都市に集中しており、村民自治制度が導入されたとはいえ、農村部は実質的には都市部から下りてくる政策を執行する立場にあった。

第二章では、農業用地をめぐる都市農村関係を考察した。中心である都市と周辺である農村の中心が結託することによって、周辺の周辺である村民に不利益を及ぼす場合があった。それは農業用地の収用をめぐるしばしば見られた。1980年代には、農村民に都市の戸籍を提供し、就職先を斡旋することで、農業用地をめぐる都市農村間の取引は比較的協調性があった。ところが1990年代、農業用地の取引過程において、都市側の政府とディベロッパーおよび農村側の村民委員会とが結託して膨大な利益を分かち合った一方、農村民に不十分な農地の収用補償が押し付けられるケースが多発した。こうした事態を受けて、2004年、中央は土地取引から生まれた収益の分配の仕方を変更して、都市農村間の利益配分の調整を試みた。その調整策には、まず農業用地の収用補償額の算定の仕方の変更があった。それまで農業用地の生産高をベースとしたのが、生産高のみならず立地など総合的な要素を勘案する地価をベースとする補償額の算定方法へと変更することで、村側に利益を還元する方向性が示された。もう一つの調整策は、農村内部の利益の分配に関するものであった。土地補償金のうち、村集団に積み立てる部分を減額し、村民個人に還元する部分を増額したのである。

第三章と第四章では、土地をめぐる都市農村関係が、経済発展が本格化してからいかなる展開を遂げたかを論じた。村側は単に都市側のニーズに受け身となって支配されるのみならず、主体性を発揮し、都市側と交渉して自律的に利益確保に乗り出した。こうした都市農村関係の展開は、村の集団所有資産にかかわる事業用地と村民の居住する住宅用地をめぐる取引に反映された。

第三章では、事業用地をめぐる都市農村間の交渉過程に焦点を当てた。村の事業用地をめぐる取引においては、農村側の村民委員会と村民が一体となって村を挙げて都市側と交渉した。農村側にとっては、国有地の使用権あるいは都市部におけるビルなどを獲得して都市化後の村民の

利益を確保するのが交渉の目的であった。ところが必ずしも成功した訳ではなかった。都市化後の利益確保に成功した村では、しばしば村民委員会が村民の代表として都市側との交渉に臨み、工場や住宅などの集団所有資産を所有して賃貸による収入を得ていた。一方、事業用地をめぐる交渉に失敗した村の村民委員会は、都市側から下りてきた政策を執行するのみであり、村の集団所有資産を活用して農業から他産業へ進出することもなかった。

第四章では、住宅用地をめぐる都市農村間の争いを考察した。住宅用地をめぐる都市農村間の争いについて、住宅市場と、立ち退きの現場で発生した。1998年以降、農村の住宅取引が禁止されたが、闇市場として存続した。村民は住宅を賃貸し、村民委員会は村民の代表として鎮と共謀して集団所有地で安価な違法建築を建設した。闇の住宅市場においては、都市側の一般住民と農村側の村民あるいは村民委員会も含めて利益を共有した。これは、中心の周辺が、周辺の周辺、そして場合によっては周辺の中心とも連携したケースである。他方、立ち退きの現場では、基本的には村民個人と都市側の立ち退きの担当部門との間で交渉が行われた。村民はしばしば隣人と自分の受け取る補償額の引き比べ、政府部門への陳情などの手段を取った。しかし、農村の住宅収用補償に関して明確な規定が欠如するなか、村民が最終的に獲得する補償額は都市側の判断に従うほかなかった。

第五章では、都市化の過程における村民委員会の変容を分析した。農村の土地は都市の行政区画に取り込まれ、農村民は元の家を立ち退いて都市に移住したが、農村の住民組織である村民委員会は廃止されず、都市に存続するケースが少なからず発生した。かくして、行政区画上では都市でありながら住民組織の面では農村である空間が形成された。本研究ではこうした空間を中間地帯と呼ぶ。都市に村民委員会が残される一因として、都市側の市と区間の財政収入配分と業務分担のミスマッチがあった。国有地の使用権の譲渡収入を獲得するインセンティブが強い区は都市の行政区画を拡張しようとする一方、新たな住民への社会福祉サービスの提供は上級政府である市の業務担当になっている。市に財政的な余裕がない地域ほど、村民委員会の廃止が難航した。

以上のように、計画経済期に構築された中心周辺構造のもと、市場化と都市化が進行するのとともに土地をめぐる都市農村間の関係はさらなる展開を遂げた。行政区画上は都市でありながら農村の住民組織が維持される空間が現れ、現代中国社会は二元構造ではなくなった。また、農村の土地収用をめぐる都市農村間の関係は対立と協調といった多様な様相を呈した。結果的に、村民の利害が損われる場合と、農村側が主体性を発揮して自らの利益を維持しさらには拡大する場合に分かれた。その分岐点となったのは、都市化の時期、都市側の財政的余裕、村側の主要産業の形態、そして取引の対象となった土地の元の用途であった。